

Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien

BERICHT DER WELTKOMMISSION FÜR INTERNATIONALE MIGRATION



**GLOBAL COMMISSION ON
INTERNATIONAL MIGRATION (GCIM)**

COMMISSION MONDIALE SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES (CMMI)
COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES (CMMI)

Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien

BERICHT DER
WELTKOMMISSION
FÜR INTERNATIONALE
MIGRATION

OKTOBER 2005

Originaltitel: Migration in an interconnected world: New directions for action
Report of the Global Commission on International Migration

Copyright © 2005 Global Commission on International Migration

Die Weltkommission für Internationale Migration fördert die Verbreitung dieses Berichts. Für Kopien, Nachdrucke oder die Übertragung des gesamten oder von Teilen des Berichtes ist keine Genehmigung erforderlich, vorausgesetzt, die Quelle wird angegeben. Die englische Originalausgabe des Berichts ist auch über die Webseite der Kommission zugänglich: www.gcim.org.

DEUTSCHE AUSGABE

Redaktion: Anna Goos, Ulrich Keller, Dr. Alfredo Märker

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten
Nationen e.V. (DGVN), Berlin © 2006

Satz und Druck: Druckpartner Moser, Druck + Verlag GmbH

Internet: www.dgvn.de
www.bamf.de
www.rita-suessmuth.de

Übersetzung: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

DEUTSCHE GESELLSCHAFT

FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN e. V.

Zimmerstraße 26/27

D-10969 Berlin

Telefon: (030) 259375-0

Telefax: (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

ISBN: 3-923702-99-X



Inhalt

VORWORT DER DEUTSCHEN AUSGABE

Prof. Dr. Rita Süßmuth, deutsches Mitglied der Weltkommission für Internationale Migration **vii**

VORWORT

Die Weltkommission für Internationale Migration **ix**

ZUSAMMENFASSUNG

Migration in einer interdependenten Welt: Handlungsprinzipien **1**

Maximierung positiver Auswirkungen der Migration **1**

Kapazitäten, Kohärenz und Zusammenarbeit **2**

Handlungsprinzipien **4**

EINFÜHRUNG

Dimensionen und Dynamik der internationalen Migration **5**

Ungleiche demographische, demokratische und wirtschaftliche Entwicklungen **5**

Die Komplexität der menschlichen Mobilität **7**

Widerstreitende Interessen und Einstellungen **9**

I. Die Welt der Arbeit: Migranten in einem sich globalisierenden Arbeitsmarkt **11**

Ungleiche Entwicklung und Migration **12**

Liberalisierung des globalen Arbeitsmarkts? **15**

Dauerhafte und temporäre Migrationsprogramme **16**

Die Mobilität von Dienstleistungsanbietern **19**

Die Migration hoch qualifizierten Personals **20**

Schaffung von Arbeitsplätzen und besseren Lebensbedingungen in den Herkunftsländern **20**

II. Migration und Entwicklung: Ausschöpfung des Potenzials menschlicher Mobilität **23**

Migration qualifizierten Personals **24**

Rücküberweisungen der Migranten: Förderung des Geldtransfers **26**

Maximierung der entwicklungsfördernden Effekte von Rücküberweisungen **27**

Diaspora und Entwicklung **29**

Rückkehr und Entwicklung **31**

III. Herausforderung durch irreguläre Migration: Souveränität des Staates und Sicherheit	32
Negative Auswirkungen irregulärer Migration	33
Notwendigkeit einer umfassenden und langfristigen Vorgehensweise	35
Das Arbeitsangebot für Migranten mit irregulärem Status	36
Problemlösung für Zuwanderer mit irregulärem Status	37
Schleusertätigkeit und Menschenhandel	38
Irreguläre Migration und Asyl	40
IV. Vielfalt und Kohäsion: Migranten in der Gesellschaft	42
Staatliche Politik und praktische Umsetzung	43
Integration und Marginalisierung	44
Ein kohärenter Integrationsansatz	45
Migrantinnen und Migrantenkinder	48
Temporäre Migranten und Migranten mit irregulärem Status	50
Der öffentliche Diskurs über internationale Migration	51
V. Ein prinzipienorientierter Ansatz: Gesetze, Normen und Menschenrechte	53
Internationale Menschenrechtsvereinbarungen	54
Staatliche Souveränität und Verantwortung	58
Rechte und Beschäftigungsnormen von Arbeitsmigranten	61
Die Rolle der Vereinten Nationen	62
VI. Mehr Kohärenz durch gutes Regieren im Bereich der internationalen Migration	64
Gutes Regieren auf nationaler Ebene	66
Aufbau konzeptioneller und organisatorischer Kompetenz	67
Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene	68
Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene	69
Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf globaler Ebene	70
Institutioneller Aufbau	72
ANHÄNGE	
I. Handlungsprinzipien und Empfehlungen	79
II. Internationale Migration: Ein Überblick	83
III. Staatsbeteiligung an internationalen Rechtsabkommen und Verträgen zur Migration	86
IV. Danksagungen	88

Die Weltkommission für Internationale Migration (GCIM)

Hr. Jan O. KARLSSON, Co-Vorsitzender
Minister für Migration und Entwicklung a.D.
Schweden

Prof. Francisco ALBA
Professor und Forscher, El Colegio de Mexico;
Mitglied des Komitees für Arbeitsmigranten
Mexiko

Hr. Sharan BURROW
Präsidentin der Internationalen Konföderation der freien
Gewerkschaften und des Australischen Gewerkschaftsrats
Australien

S. Exzellenz Nicholas DIMARZIO
Bischof von Brooklyn; Vorsitzender des Katholischen
Netzwerks für reguläre Einwanderung
Vereinigte Staaten von Amerika

Hr. Sergio MARCHI
Minister für Einbürgerung und Einwanderung a.D.; Umwelt a.D.;
internationalen Handel a.D.; ehemaliger ständiger Vertreter bei
der Welthandelsorganisation und den Vereinten Nationen
Kanada

Hr. Mike MOORE
Premierminister von Neuseeland a.D.; ehemaliger Generaldirektor
der Welthandelsorganisation
Neuseeland

Dr. Nafis SADIQ
Ehemalige Vizeregenssekretärin der Vereinten Nationen;
ehemalige Geschäftsführerin von UNFPA
Pakistan

Hr. Nand Kishore SINGH
Staatsminister a.D. und Mitglied der nationalen Planungskommission;
Vorsitzender des Instituts für Entwicklungsmanagement
Indien

Fr. Patricia Sto TOMAS ARAGON
Ministerin für Arbeit und Beschäftigung
Philippinen

Hr. David WHEEN
Ehemaliger leitender Mitarbeiter der Abteilung für Einwanderung
und Multikulturalität und Eingeborenenrecht
Australien

Dr. Rolf K. JENNY
Leitender Direktor des Kommissionssekretariats
Schweiz

Dr. Mamphela RAMPHELE, Co-Vorsitzende
Ehemalige geschäftsführende Direktorin der Weltbank
Südafrika

Dr. Aïcha BELARBI
Ehemalige Staatssekretärin für Zusammenarbeit;
ehemalige Botschafterin bei der Europäischen Union
Marokko

Hr. Joris DEMMINK
Generalsekretär des Justizministeriums
Niederlande

Dr. Mary GARCIA CASTRO
Mitglied der brasilianischen Kommission für
Bevölkerung und Entwicklung
Brasilien

Hr. Manuel MARIN
Spanischer Parlamentspräsident; ehemaliger Vizepräsident
der Europäischen Kommission
Spanien

Fr. Mary ROBINSON
Präsidentin von Irland a.D.; ehemalige Hochkommissarin
für Menschenrechte der Vereinten Nationen
Irland

S. Exzellenz Reda Ahmed SHEHATA
Vizeaußenminister a.D.; ehemaliger Staatssekretär des
ägyptischen Präsidenten
Ägypten

Prof. Dr. Rita SÜSSMUTH
Bundestagspräsidentin a.D.; ehemalige Vorsitzende des
Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration
und der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"
Deutschland

Prof. Dr. Valery TISHKOV
Minister für Nationalitäten a.D.; Direktor des Instituts für
Ethnologie und Anthropologie der Russischen Akademie
der Wissenschaften
Russland

Migration und Integration zählen weltweit zu den politischen und gesellschaftlichen Schlüsselfragen

Prof. Dr. Rita Süßmuth, Mitglied der Weltkommission für Internationale Migration

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der 18monatigen intensiven Arbeit der Weltkommission für internationale Migration. Dem ist ein kontinuierlicher Dialog mit Experten, mit Regierungsvertretern, mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft vorangegangen. Bei der Erarbeitung des Berichts haben wir als Kommission unterschiedliche Perspektiven zur Behandlung der Migration kennen gelernt. Auch in der Kommission wurden die unterschiedlichen Erfahrungen und Problemlösungsansätze diskutiert.

Ein zentrales Ergebnis ist, dass Migration weltweit fast alle Staaten betrifft. Migrationsprozesse und deren Auswirkungen machen an keiner Grenze, an keinem Status und an keiner Staats- oder Regierungsform halt und involvieren so viele Menschen, Akteure und Länder wie nie zuvor. Es ist Zeit, dies anzuerkennen und in die Praxis der Migrationspolitik und der damit in Zusammenhang stehenden weiteren Politikfelder umzusetzen. Migration ist ein transnationales Phänomen, und kein Land kann die Probleme allein regeln.

Den Herausforderungen, die sich weltweit stellen, muss durch gemeinsame und kohärente Lösungsansätze begegnet werden. Es gibt ein steigendes Einvernehmen aller beteiligten Akteure darüber, dass rein nationalstaatliche Herangehensweisen bei transnationalen Angelegenheiten nicht effektiv sein können. Dennoch war sich die Kommission darüber einig, dass eine verbesserte Abstimmung und Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren, Staaten und internationalen Institutionen geleistet werden muss.

In der Europäischen Union ist eine solche Zusammenarbeit in vollem Gange. Für den Asylbereich wurden gemeinsame Standards entwickelt, für die Integration

und Arbeitsmigration gilt die Methode der offenen Koordination. Diese Art der regionalen europäischen Zusammenarbeit hat für manch andere Region in der Welt, so wurde es der Kommission vermittelt, Vorbildcharakter gewonnen.

Die Originalfassung des Berichts der Weltkommission wurde gemäß Mandat am 5. Oktober 2005 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan in New York vorgelegt. Der Bericht enthält wichtige Empfehlungen zur besseren Gestaltung und Steuerung der internationalen Migration durch die verschiedenen Akteure. Die Empfehlungen der Kommission werden bereits bei den Vereinten Nationen bearbeitet. Internationale Migration wird Thema des Hochrangigen Dialogs der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur internationalen Migration und Entwicklung im Herbst 2006 sein. Auch die Ernennung eines Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für Migration im Januar 2006 bestätigt den Handlungsbedarf auf internationaler Ebene.

Auch für die verschiedenen Kontinente, für die regionale, nationale, staatliche und zivilgesellschaftliche Ebene enthält der Bericht wichtige Empfehlungen zum Umgang mit der internationalen Migration. Jeder Akteur im Bereich der Migration ist aufgefordert, sich die Empfehlungen der Weltkommission vorzunehmen und die Möglichkeiten der Umsetzung im eigenen Aktionsradius zu prüfen und in Angriff zu nehmen.

Voraussetzung hierfür ist, dass der Bericht in verschiedene Sprachen übersetzt wird und in möglichst vielen Ländern einem breiten Publikum zur Verfügung gestellt wird. Neben dem Originalbericht der Weltkommission in englischer Sprache ist der Bericht zusätzlich in französischer und spanischer Sprache verfügbar.

Die Übersetzung in weitere Sprachen ist geplant. Damit versuchen wir als Kommission, eine möglichst weitreichende Verbreitung unseres Berichts zu erreichen.

Mit der deutschen Übersetzung des Berichts der Weltkommission für Internationale Migration haben wir nun die Möglichkeit, zahlreiche wichtige Akteure im Bereich der Migration auch in den deutschsprachigen Ländern Europas anzusprechen.

Ich hoffe, dass so möglichst viele von dem Bericht Kenntnis nehmen und sich für die Verwirklichung der hier formulierten Empfehlungen und Zielsetzungen einsetzen. Dieses wäre ohne die hier vorliegende Übersetzung des Berichts der Weltkommission nicht möglich.

Mein besonderer Dank gilt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das die Übersetzung des Berichts zur Verfügung gestellt hat. Danken möchte ich Frau Caroline Hemingway für ihr ehrenamtliches Engagement bei der Überarbeitung des deutschen Textes und Frau Anna Goos für die redaktionelle Vorbereitung der Publikation für die deutschsprachigen Länder. Diese Publikation wäre nicht zustande gekommen ohne die Bereitschaft der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, die Drucklegung und Verbreitung des Berichts vorzunehmen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat den Druck der deutschen Ausgabe des Berichts durch seine finanzielle Förderung unterstützt.



Die Weltkommission für Internationale Migration

1. Das Thema der internationalen Migration ist an die Spitze der globalen politischen Agenda getreten. Mit wachsendem Ausmaß und Umfang sowie zunehmender Komplexität des Themas entwickelte sich auch das Bewusstsein der Staaten sowie anderer Beteiligter und Verantwortlicher für die Herausforderungen und Möglichkeiten der internationalen Migration. In allen Teilen der Welt setzt sich nun die Erkenntnis darüber durch, dass wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Vorteile der internationalen Migration effizienter verwirklicht werden müssen, und dass negativen Konsequenzen grenzüberschreitender Mobilität besser begegnet werden sollte.

2. Als Antwort auf diese Situation, und gefördert durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, hat im Dezember 2003 eine Kerngruppe von Staaten die Weltkommission für Internationale Migration gegründet, mit dem Mandat, ein Rahmenwerk für die Formulierung einer kohärenten, umfassenden und globalen Antwort auf die Frage der internationalen Migration zu erstellen. Geschaffen als unabhängige Einrichtung und bestehend aus 19 Personen aus verschiedenen Teilen der Welt, die über vielfältige und hochrangige Erfahrung auf internationaler Ebene verfügen, wurde die Kommission gebeten, eine umfassende Diskussion zwischen den Staaten sowie anderen beteiligten Akteuren über Migration zu fördern, die Lücken in der Herangehensweise der aktuellen Politik zur Migration zu analysieren, Verbindungen zwischen Migration und anderen globalen Aufgaben zu untersuchen und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, den Regierungen und sonstigen relevanten Akteuren angemessene Empfehlungen zu präsentieren.

3. Um diese Ziele zu erreichen, sind die Kommission und ihr in Genf befindliches Sekretariat in den Jahren 2004 und 2005 regelmäßig zusammengetroffen und haben ausführliche Gespräche mit einer Vielzahl von

Verantwortlichen geführt. Dies beinhaltete fünf größere regionale Anhörungen im asiatisch-pazifischen Raum, im Mittelmeerraum und Nahen Osten, in Europa, in Afrika und in Nord- und Südamerika. Teilnehmer waren Regierungsvertreter auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene, Repräsentanten von internationalen und Nichtregierungsorganisationen, Vertreter von Gewerkschaften, Migrantenvereinigungen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, ebenso wie Arbeitgeber, Unternehmensmanager, Beauftragte für Personalbeschaffung, akademische Experten und Journalisten. Die Co-Vorsitzenden, die Kommissionsmitglieder, der leitende Direktor und das Sekretariat hielten zudem zahlreiche bilaterale Treffen mit Regierungen und Institutionen ab, sowohl in verschiedenen Hauptstädten wie auch in Genf und New York.

4. Zusätzlich zu diesen Aktivitäten hat die Kommission eine Reihe von thematischen Workshops mit Gruppen von Beteiligten und Verantwortlichen einberufen, darunter Parlamentsabgeordnete, Vertreter des Privatsektors, Menschenrechtsorganisationen, Medienexperten, Migrationswissenschaftler sowie Afrikaforscher. Das Kommissionssekretariat hat ein weit reichendes Programm zur Politikanalyse und Forschung erstellt, in das sowohl führende Experten wie auch jüngere Wissenschaftler auf dem Feld der internationalen Migration eingebunden waren. Während des gesamten Prozesses übernahm die Kerngruppe der Staaten – die im August 2005 32 Regierungen aus allen Teilen der Welt umfasste – die Rolle eines Gremiums, das die Kommission informell beriet.¹

¹ Algerien, Australien, Bangladesch, Belgien, Brasilien, Kanada, Ägypten, Finnland, Frankreich, Deutschland, Vatikanstaat, Ungarn, Indien, Indonesien, Islamische Republik Iran, Japan, Mexiko, Marokko, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Pakistan, Peru, Philippinen, Russische Föderation, Südafrika, Spanien, Sri Lanka, Schweden, Schweiz, Türkei, Vereinigtes Königreich und die EG/EU

5. In Anbetracht des großen Umfangs des Themas der internationalen Migration hat die Kommission sich entschlossen, sich auf die Migrationsbewegungen zu konzentrieren, die das größte Ausmaß haben, sowie auf jene Fragen, welche die internationale Gemeinschaft am weitest gehenden betreffen und am dringendsten sind. In Übereinstimmung mit diesen Kriterien berücksichtigt der Bericht vor allem Migrationsbewegungen innerhalb der Entwicklungsregionen selbst sowie aus den Entwicklungsregionen in die Industriestaaten. Er konzentriert sich überwiegend auf die wirtschaftlichen, sozialen, menschenrechtlichen und ordnungspolitischen Dimensionen der internationalen Migration. Er berücksichtigt nicht die psychologische und gesundheitliche Dimension des Themas in detaillierter Form.

6. In dem Bericht findet sich keine formelle Definition internationaler Migranten, sondern er konzentriert sich im Allgemeinen auf Personen, die seit mehr als einem Jahr außerhalb ihres Herkunftslandes leben, sowie auf temporäre Migranten. Während im Bericht die Situation individueller Asylsuchender und die Verknüpfung zwischen Asyl und Migration behandelt werden, werden dagegen keine Zusammenhänge untersucht, die in Verbindung mit der Situation einer großen Zahl von Flüchtlingen in Entwicklungsländern stehen. Ebenfalls nicht behandelt wird die Thematik der Binnenmigration und der Binnenvertreibung.

7. Dieses Dokument repräsentiert die Ansichten der gesamten Kommission, die sich zum Ziel gesetzt hat, einen kurzen Bericht abzufassen, der zur Politikberatung für Entscheidungsträger und Akteure auf Regierungsebene, in internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Institutionen dient. Es wird nicht versucht, eine große Menge von statistischen Daten und sonstigen Informationen zur internationalen Migration wiederzugeben, die aus anderen Quellen erhältlich ist. Der Bericht beinhaltet hingegen eine Auswahl relevanter Daten, sowohl im Textteil wie auch in Anhang II. Eine beträchtliche Menge des von der Kommission zusammengetragenen Materials, welches ihre Thesen und Feststellungen unterstützt, kann auf der Webseite der Kommission, www.gcim.org, abgerufen werden.

8. Die Kommission dankt den Regierungen der Schweiz, Schwedens, der Niederlande, des Vereinigten Königreichs, Norwegens, Australiens und Deutschlands, sowie der MacArthur Foundation, der Ford Foundation und der Weltbank für die freundliche Unterstützung ihrer Arbeit. Ihr Dank geht ebenfalls an die Gastfreundschaft der Regierungen der Philippinen, Ägyptens, Ungarns, Südafrikas und Mexikos, in deren Ländern die regionalen Anhörungen der Kommission stattfanden.

ZUSAMMENFASSUNG

Migration in einer interdependenten Welt: Handlungsprinzipien

1. Die Welt hat sich durch die Globalisierung verändert. Staaten, Gesellschaften, Volkswirtschaften und Kulturen in verschiedenen Regionen der Welt sind zunehmend untereinander verbunden und voneinander abhängig. Neue Technologien ermöglichen den raschen Transfer von Kapital, Gütern, Dienstleistungen, Informationen und Ideen von einem Land oder Kontinent in einen anderen. Die globale Wirtschaft wächst und bietet Millionen von Frauen, Männern und ihren Kindern bessere Chancen im Leben. Doch die Globalisierung hat sich ungleich ausgewirkt, und es lassen sich immer mehr Unterschiede im Lebensstandard und dem Grad an Sicherheit von Menschen in verschiedenen Teilen der Welt erkennen.

2. Eine wichtige Folge dieser wachsenden Unterschiede ist die Steigerung des Ausmaßes und Umfangs der internationalen Migration gewesen. Laut Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen gibt es aktuell beinahe 200 Millionen internationale Migranten, was der Bevölkerungszahl von Brasilien, dem fünftgrößten Land der Erde, entspricht. Dies ist mehr als doppelt soviel wie die 1980 – erst vor 25 Jahren registrierte Zahl. Migranten sind in allen Teilen der Welt zu finden. Einige von ihnen bewegen sich innerhalb ihrer eigenen Region und andere reisen von einem Teil der Welt in einen anderen. Fast die Hälfte aller Migranten sind Frauen, von denen ein steigender Anteil selbständig migriert.

Maximierung positiver Auswirkungen der Migration

3. In den vergangenen zwei Jahren hat die Weltkommission für Internationale Migration eine umfassende Untersuchung zum Umgang von Staaten und anderen beteiligten Akteuren mit dem Thema internationale Migration durchgeführt. Die Kommission ist in viele Teile der Welt gereist und hat Hunderte von Menschen

getroffen, die an diesem Thema interessiert und involviert sind. Sie hat von dem Leben, den Leistungen und den Nöten der weltweit 200 Millionen Migranten gehört, sowie von den komplexen Herausforderungen, denen Staaten und Gesellschaften gegenüber stehen, wenn Menschen sich in großer Zahl von einem Land in ein anderes bewegen.

4. Im Laufe dieser Arbeit hat die Kommission viel zugehört, viel erfahren und sich ausführlich über das von ihr gesammelte Material beraten. Es liegen ihr zahlreiche Beispiele für vorbildliche Praktiken auf dem Gebiet der internationalen Migration vor, sowohl seitens der Staaten als auch seitens anderer beteiligter Akteure wie internationale Organisationen, der private Sektor und die Zivilgesellschaft. Sie hat außerdem von vielen Erfolgsgeschichten gehört: Von Migranten, die neue Qualifikationen während der Arbeit im Ausland erwarben, in ihr eigenes Land zurückkehrten und erfolgreich ein Geschäft aufbauten; von Asylbewerbern, die der Verfolgung in ihrem eigenen Land entkamen und Sicherheit in einem anderen Staat finden konnten; von Migrantengemeinschaften, die sich unter Wahrung ihrer eigenen Kultur und der Verbindungen mit ihrem Herkunftsland erfolgreich in ihre Wahlheimat integriert haben und von Regierungen sowie internationalen Organisationen, die eng zusammengearbeitet haben, um die Opfer von Menschenhandel zu schützen.

5. Die Kommission ist auch auf Widersprüche, Beschränkungen und Herausforderungen der aktuellen Migrationspolitik gestoßen. In einigen Teilen der Welt besteht immer noch eine negative Einstellung gegenüber Migranten, trotz der Tatsache, dass ganze Wirtschaftszweige von ausländischen Arbeitnehmern abhängig sind. Staaten, die die Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen ratifiziert haben, setzen die Bestimmungen dieser Rechtsinstrumente nicht um, und viele Migranten sind weiter von Ausbeutung,

Diskriminierung und Missbrauch betroffen. Viele Regierungen nehmen eine beträchtliche Zahl von Migranten in ihr Land auf, versäumen es aber, in den Integrationsprozess zu investieren, der erforderlich ist, damit diese Menschen ihr Potenzial ausschöpfen und einen positiven Beitrag zur Aufnahmegesellschaft leisten können. Gleichzeitig beachten bestimmte Migranten die Gesetze ihrer Aufnahmeländer nicht und können – wie die jüngsten Ereignisse gezeigt haben – außerdem eine ernsthafte Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen. Länder, welche die in den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen enthaltenen Ziele für Gesundheit und Bildung aktiv unterstützen, werben dennoch Personal aus Krankenhäusern und Schulen in Niedriglohnländern ab, die nicht in der Lage sind, ihren eigenen Bürgern grundlegende Gesundheits- und Bildungsdienste anzubieten.

Kapazitäten, Kohärenz und Zusammenarbeit

6. Die Kommission ist zum Schluss gekommen, dass es der internationalen Gemeinschaft nicht gelungen ist, das positive Potenzial internationaler Migration voll auszuschöpfen und sich den Chancen und Herausforderungen, die sie mit sich bringt, zu stellen. Neue Ansätze sind erforderlich, um dies zu korrigieren.

7. Erstens ist der Kommission das Ausmaß aufgefallen, in dem Staaten sowie anderen Beteiligten und Verantwortlichen – besonders, aber nicht ausschließlich in ärmeren Regionen der Welt – die erforderlichen Kapazitäten fehlen, um eine effektive Migrationspolitik zu formulieren und umzusetzen. Beamte, die mit den Themen Migration, Entwicklung, Arbeitsmarkt, Bildung und Gesundheit befasst sind, benötigen Zugang zu aktuelleren, genaueren und ausführlicheren Daten über Migration. Sie benötigen eine umfassendere professionelle Schulung, ein größeres Wissen über Migrationsthemen, -institutionen und -gesetze, sowie Verständnis von der Art und Weise, wie Migrationspolitik und andere Bereiche der Politik einander beeinflussen. Sie benötigen die Mittel, um die Auswirkungen ihrer Politik und Programme zu beobachten und zu evaluieren. Und sie sollten in der Lage sein, die Erfahrungen und das Fachwissen von anderen Ländern systematischer in Anspruch zu nehmen.

8. Ein zweites Thema, das angegangen werden muss, ist das der Kohärenz. In den Treffen mit der Kommission haben Regierungsvertreter aus allen Teilen der Welt offen zugegeben, dass ihnen die Formulierung einer kohärenten Migrationspolitik Schwierigkeiten bereitet. In vielen Fällen sind sie mit konkurrierenden Prioritäten und kurzfristigen Forderungen unterschiedlicher Regierungsministerien sowie anderer Interessenvertreter außerhalb der Regierungen konfrontiert. Wichtige Entscheidungen, die in Bereichen wie Entwicklung, Handel, internationale Finanzpolitik und Arbeitsmarkt getroffen werden, werden selten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die internationale Migration überprüft.

9. Eine breitere Abstimmung ist auch auf nationaler Ebene erforderlich. Obgleich die Regierungen die wichtigsten Akteure auf dem Gebiet der internationalen Migration bleiben, müssen viele andere relevante Akteure, Beteiligte und Verantwortliche, darunter die lokalen Behörden, der Privatsektor, Nichtregierungsorganisationen, Institutionen der Zivilgesellschaft und Migrantenverbände, bei der Formulierung und Umsetzung der Migrationspolitik mitwirken. Die Mitwirkung dieser Akteure wird insbesondere benötigt, um zu gewährleisten, dass Migrationspolitik und -programme kulturell sensibel sind, lokale Besonderheiten berücksichtigen und die Bedeutung von geschlechterspezifischen Themen anerkennen.

10. Die Einführung eines kohärenten Ansatzes zur Migration verlangt im weiteren, dass Staaten die Vorschriften des rechtlichen und normativen Rahmens, der die internationalen Migranten betrifft, verstärkt respektieren, insbesondere die sieben wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen. Im Laufe ihrer Konsultationen hat die Weltkommission beobachtet, dass allzu häufig zwischen den rechtlichen Verpflichtungen, die Staaten eingegangen sind und dem Maß, in dem sie diese Verpflichtungen erfüllen, ein signifikanter Unterschied besteht. Obwohl dieses Problem auch mit der konzeptionellen und organisatorischen Kompetenz zusammenhängt, ist es auch oft eine Frage des politischen Willens.

11. Drittens stellt die Kommission die überragende Bedeutung der zwischenstaatlichen Abstimmung und Zusammenarbeit als Grundlage für die Formulierung und Umsetzung von Migrationspolitik heraus. Diese Politik ist traditionell als Vorrecht der souveränen Staaten betrachtet worden, und die Kommission begrüßt die sich verbreitende Ansicht, dass Migration eine von Natur aus länderübergreifende Angelegenheit ist, die auf subregionaler, regionaler und globaler Ebene der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bedarf.

12. Schließlich sind eine verbesserte Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen multilateralen, internationalen Organisationen, die im Bereich der Migration tätig sind, erforderlich. Während der Treffen der Weltkommission haben diese Organisationen eingeräumt, dass sie häufig getrennt voneinander arbeiten. Auch wenn diese Situation teilweise auf den Wettbewerbsgeist zurückzuführen ist, der die interinstitutionellen Beziehungen kennzeichnet, ist sie auch die Folge eines Mangels an Kohärenz auf nationaler Ebene innerhalb jener Staaten, die diese Organisationen steuern und fördern. Obwohl Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den betroffenen Institutionen zu verbessern, muss mehr getan werden, um gemeinsame Ziele zu formulieren und zu verwirklichen.

Handlungsprinzipien

13. Die Weltkommission kommt zu dem Schluss, dass die Migrationspolitik, wenn sie die Vorteile der inter-

nationalen Migration maximieren und deren negativen Folgen minimieren will, auf gemeinsamen Zielen und einer gemeinsamen Vision beruhen muss. Gleichzeitig erkennt die Kommission an, dass es kein einheitliches Aktionsmodell für die Staaten und anderen beteiligten Akteure geben kann, und sie nimmt zur Kenntnis, dass zurzeit kein Konsens über die Einführung eines formalen globalen Steuerungssystems für die internationale Migration, einschließlich der Einrichtung neuer, internationaler rechtlicher Instrumente oder Institutionen, besteht.

14. Die Kommission kommt jedoch zu dem Schluss, dass Migrationspolitik auf nationaler, regionaler und globaler Ebene von einer Reihe von Handlungsprinzipien, die unten aufgeführt sind, geleitet werden sollte. Diese Prinzipien werden durch die Ergebnisse und Empfehlungen gestützt, die in den sechs folgenden Kapiteln erläutert werden.

15. Die von der Kommission vorgeschlagenen Handlungsprinzipien können unterschiedlich genutzt werden. Staaten und die internationale Gemeinschaft können sie als Leitfaden verwenden, um eine umfassende, kohärente und effektive Migrationspolitik zu formulieren. Ebenso können sie der Überwachung und Evaluierung dieser Politik dienen. Die Handlungsprinzipien stellen im weiteren einen Aktionsrahmen bereit, den Staaten sowie andere Beteiligte und Verantwortliche bei ihren Bemühungen nutzen können, das Potenzial der internationalen Migration besser auszuschöpfen.

Handlungsprinzipien

I. Migration als freie Wahl: Migration und Weltwirtschaft

Frauen, Männer und Kinder sollten in ihrem Herkunftsland ihr Potenzial ausschöpfen, ihre Bedürfnisse erfüllen, ihre Menschenrechte wahrnehmen und ihre Ziele verwirklichen können. Sie sollten nur auf Grund ihrer freien Wahl und persönlichen Entscheidung abwandern und nicht, weil sie dazu gezwungen sind. Frauen und Männern, die auswandern und in den globalen Arbeitsmarkt eintreten, sollte es ermöglicht werden, dies auf sichere und legale Weise zu tun, und weil sie und ihre Fähigkeiten von den Aufnahmestaaten und -gesellschaften geschätzt und gebraucht werden.

II. Verstärkung der positiven Auswirkungen auf Wirtschaft und Entwicklung

Die Rolle von Migranten bei der Förderung von Entwicklung sowie der Verringerung von Armut in ihren Herkunftsländern und der Beitrag, den sie zum Wohlstand ihrer Aufnahmeländer leisten, sollten anerkannt und gestärkt werden. Internationale Migration sollte sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern ein integraler Bestandteil der nationalen, regionalen und globalen Strategien zum Wirtschaftswachstum werden.

III. Irregulärer Migration entgegenwirken

Staaten, die in souveräner Rechtsausübung bestimmen, wer ihr Territorium betreten und wer bleiben darf, sollten ihrer Verantwortung und Verpflichtung nachkommen, die Rechte von Migranten zu schützen und freiwillig oder zwangsweise zurückkehrende Bürger wieder aufzunehmen. Bei der Auseinandersetzung mit irregulärer Migration sollten die Staaten aktiv zusammenarbeiten und sicherstellen, dass ihre Maßnahmen die Menschenrechte nicht beeinträchtigen. Dies schließt das Recht von Flüchtlingen auf den Zugang zu Asylverfahren ein. Bei der Auseinandersetzung mit der irregulären Migration sollten die Regierungen den Dialog mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft suchen.

IV. Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Integration

Migranten und Bürger der Zielländer sollten ihre rechtlichen Verpflichtungen einhalten. Weiterhin sollten sie von einem wechselseitigen Prozess der Annäherung und Integration profitieren, der zugleich kultureller Vielfalt Raum bietet und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert. Dieser Prozess sollte von den lokalen und nationalen Behörden, Arbeitgebern und Mitgliedern der Zivilgesellschaft aktiv unterstützt werden und auf einem Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichheit basieren. Außerdem sollte er durch einen objektiven Diskurs in der Öffentlichkeit, Politik und in den Medien über internationale Migration geprägt werden.

V. Schutz der Rechte von Migranten

Um die Menschenrechte und Arbeitsstandards, die allen Migrantinnen und Migranten zustehen, besser zu schützen, müssen die entsprechenden rechtlichen und normativen Menschenrechtsvereinbarungen gestärkt, effektiver umgesetzt und nicht diskriminierend angewandt werden. Auf der Grundlage dieser Verpflichtungen, müssen Staaten und andere relevante Akteure mit dem Thema Migration in einer konsequenteren und kohärenteren Weise umgehen.

VI. Gutes Regieren durch Kohärenz, konzeptionelle und organisatorische Kompetenz sowie Kooperation fördern

Gutes Regieren im Bereich der internationalen Migrationspolitik sollte gefördert werden durch eine verbesserte Kohärenz und verstärkte Kapazitäten auf nationaler Ebene, durch intensivere Konsultationen und Kooperation zwischen Staaten auf regionaler Ebene, sowie durch einen effektiveren Dialog und verstärkter Kooperation zwischen Regierungen und zwischen internationalen Organisationen auf globaler Ebene. Diese Anstrengungen müssen auf einem besseren Verständnis der engen Verknüpfungen zwischen der internationalen Migration und der Entwicklungspolitik sowie anderen politischen Kernbereichen, wie Handel, finanzielle Hilfe, staatliche Sicherheit, menschliche Sicherheit sowie Menschenrechten basieren.

Dimensionen und Dynamik der internationalen Migration

1. Die Geschichte der Menschheit ist immer auch als Wanderungsgeschichte zu verstehen. Migration hat den Prozess des globalen Wirtschaftswachstums unterstützt, zur Entwicklung der Staaten und Gesellschaften beigetragen und viele Kulturen bereichert. Migranten gehören häufig zu den dynamischsten und unternehmerischsten Mitgliedern einer Gesellschaft. Sie sind Menschen, die bereit sind, sich über die Grenzen ihrer eigenen Gemeinschaft und ihres eigenen Landes zu wagen, um sich selbst und ihren Kindern neue Perspektiven zu eröffnen.

2. In der heutigen Welt spielt die internationale Migration weiterhin eine wichtige, wenn auch oft nicht anerkannte Rolle in nationalen, regionalen und globalen Angelegenheiten. In vielen Entwicklungsländern stellen die Rücküberweisungen von Migranten eine wichtigere Einkommensquelle als die offizielle internationale Entwicklungshilfe oder die ausländischen Direktinvestitionen dar. Weltweit übernehmen Migranten nicht nur Jobs, die Einheimische nicht ausführen wollen, sondern sie üben auch hochwertige Tätigkeiten aus, die lokale Arbeitnehmer aufgrund mangelnder Qualifikationen nicht ausführen können. In manchen Ländern sind ganze Wirtschaftssektoren und viele öffentliche Dienstleistungen stark von Arbeitsmigranten abhängig und würden sofort zusammenbrechen, wenn diese Arbeitnehmer nicht mehr zur Verfügung stünden.

3. Die Mobilität von Menschen ist zu einem integralen Bestandteil der globalen Wirtschaft geworden, in der Länder und Unternehmen weltweit nach Personal Ausschau halten, das sie zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit benötigen. Es ist kein Zufall, dass die größten Konzentrationen von Migranten in so genannten „globalen Städten“ zu finden sind, in dynamischen, innovativen und hochgradig kosmopolitischen Ballungsräumen, die Menschen, Orten und Kulturen in unter-

schiedlichen Teilen der Welt ermöglichen, in zunehmendem Maße miteinander in Kontakt zu stehen.

4. Wie diese Beispiele andeuten, kann internationale Migration eine sehr positive Rolle für die menschliche Entwicklung, indem Menschen in ärmeren als auch reicheren Ländern von ihr profitieren können. Die Weltkommission für Internationale Migration betont die Notwendigkeit für die internationale Gemeinschaft, dieses Potenzial zu maximieren und von dem Einfallsreichtum der Menschen zu profitieren, die versuchen ihr Leben zu verbessern, indem sie von einem Land in ein anderes ziehen. Die folgenden Abschnitte zeigen eine Reihe wichtiger Aspekte auf, die berücksichtigt werden müssen, wenn diese Ziele erreicht werden sollen.

Ungleiche demographische, demokratische und wirtschaftliche Entwicklungen

5. Internationale Migration ist ein dynamisches Phänomen, das immer wichtiger wird. Wie bereits erwähnt, hat sich die Zahl der internationalen Migranten in den letzten 25 Jahren verdoppelt, obwohl ihr Anteil im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, nämlich ungefähr drei Prozent, weltweit relativ gering ist. Internationale Migration hat heute Auswirkungen auf Länder unabhängig ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und ideologischen und kulturellen Überzeugung. Migranten kommen und gehen aus fast jedem Land der Welt. Dadurch wird es immer schwieriger, die traditionelle Unterscheidung in Herkunfts-, Transit- und Zielländer aufrecht zu erhalten. Viele Staaten fallen inzwischen unter alle drei Kategorien.

6. In den letzten 30 Jahren ist der Anteil der im Ausland geborenen Personen in entwickelten Ländern allgemein gestiegen, während er in den Entwicklungsländern entweder stagniert oder leicht zurückgegangen ist.

Rund 60 Prozent aller registrierten Migranten sind in den reicheren Regionen der Welt zu finden. Die anderen 40 Prozent befinden sich in Entwicklungsregionen. Trotz dieser Tendenz migriert immer noch eine große Zahl von Menschen von einem Entwicklungsland in ein anderes. Laut den jüngsten Statistiken der Vereinten Nationen hat Asien 49 Millionen Migranten, Afrika 16 Millionen und die Region Lateinamerika und Karibik sechs Millionen.

Entwicklung, Demokratie und Sicherheit

7. Wie zuvor angedeutet, hat die Globalisierung einen enormen Reichtum geschaffen und Millionen von Menschen aus der Armut geholfen. Doch die Schere zwischen Arm und Reich hat sich nicht verringert, und in manchen Fällen wächst das wirtschaftliche Ungleichgewicht. Viele Entwicklungsländer kämpfen mit Bevölkerungswachstum und sind nicht in der Lage, genug Arbeit für die Millionen junger Menschen zu schaffen, die auf den Arbeitsmarkt strömen. Auch wenn mehr Menschen als je zuvor Bürger von Staaten mit einem pluralistischen politischen System sind, leben immer noch zu viele Menschen in Ländern, die durch schlechte Regierungsführung, einen geringen Grad an menschlicher Sicherheit, Korruption, Autoritarismus, Menschenrechtsverletzungen und bewaffnete Konflikte gekennzeichnet sind.

8. Angesichts dieser Umstände ist es keine Überraschung, dass viele Menschen jenseits der Grenzen ihres Landes, innerhalb ihrer Region und – wenn sie die Mittel haben – in weiter entfernten Teilen der Welt ihre Zukunft suchen. Aus nahe liegenden Gründen versuchen wenige Menschen (außer Arbeitskräfte mit kurzfristigen Verträgen) aus funktionierenden Staaten mit blühender Wirtschaft und einer gedeihenden Demokratie in schwache oder despotische Staaten zu migrieren, in denen Menschenrechte verletzt werden und die Grundbedürfnisse der eigenen Bürger nicht befriedigt werden können.

Demografische und ökonomische Faktoren

9. Auch wenn viele Industrieländer es nur zögerlich eingestehen, wird das Fortbestehen ihres Wohlstands

teilweise von der internationalen Migration abhängig sein. Viele der wohlhabenderen Länder der Welt haben niedrige oder zurückgehende Geburtenraten. Infolge dessen nehmen ihre Bevölkerungszahlen immer mehr ab, und das Durchschnittsalter erhöht sich. Dies hat zur Folge, dass es für viele schwierig werden wird, das derzeitige Niveau wirtschaftlicher Produktivität aufrecht zu erhalten, ihre Renten- und Sozialversicherungssysteme weiter zu finanzieren und das notwendige Pflegepersonal zu finden, um den Bedürfnissen einer alternden Bevölkerung nachzukommen.

10. Der steigende Wettbewerb in der Weltwirtschaft hat zu einem Prozess wirtschaftlicher Umstrukturierung geführt, der die Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor in den Entwicklungsländern begrenzt hat. Gleichzeitig hat die Nachfrage nach flexiblen Arbeitskräften, die bereit sind, zu geringen Löhnen und unter schwierigen Bedingungen zu arbeiten, in den Industrieländern zugenommen. Migranten aus Entwicklungsländern helfen zurzeit dabei, diese Lücke am unteren Ende des Arbeitsmarktes zu schließen, und es dürfte sich wohl in absehbarer Zeit nichts daran ändern. Am oberen Ende des Arbeitsmarktes gibt es ebenso eine steigende Nachfrage nach Migranten für Positionen in hochwertigen und wissensbasierten Wirtschaftszweigen, die sich derzeit mit einem weltweiten Mangel an geeigneten Qualifikationen konfrontiert sehen.

Kultur, Kommunikation, Neugierde

11. Das steigende Ausmaß der internationalen Migration kann auch kulturellen Faktoren zugeschrieben werden. Die Menschheit ist schon immer neugierig gewesen und hat schon immer unterschiedliche Orte sehen, neue Erfahrungen sammeln und fremde Kulturen kennen lernen wollen. Infolge der Globalisierung ist eine größere Zahl von Menschen in der Lage, diesem Bestreben nachzukommen. Weltweite Kommunikationsnetzwerke versorgen Menschen mit den Informationen, die sie benötigen, um von einem Ort zum anderen zu ziehen. Weltweite Verkehrsnetze ermöglichen eine schnellere und preiswertere Mobilität. Und das Wachstum weltweiter sozialer Netzwerke und Diasporas (selbst ein Ergebnis von früheren Migrationsbewegungen)

hat es den Menschen leichter gemacht, in ein anderes Land zu ziehen und sich einer neuen Gesellschaft anzupassen.

12. Ein Bürger Afghanistans zum Beispiel, der sich entschließt auszuwandern, kann sich darauf verlassen, eine Gemeinschaft von Landsleuten vorzufinden, die ihn unterstützt, sei es in Dubai, Karatschi, London, Neu Delhi, Sydney oder Washington. Eine Reihe von Ländern, von denen Afghanistan nur eines ist, ist durch eine Kultur der Migration gekennzeichnet, in der vorübergehende oder langfristige Abwanderung ins Ausland eher zur Regel als zur Ausnahme geworden ist.

Die Komplexität der menschlichen Mobilität

13. Die menschliche Mobilität wird nicht nur in Umfang und Ausmaß größer, sondern auch komplexer. Internationale Migranten stellen eine sehr vielfältige Gruppe von Personen dar. So wie sich die Anzahl der Migranten vergrößert hat, ist auch die Zahl der rechtlichen und verwaltungstechnischen Kategorien, denen sie durch Regierungen und internationale Organisationen zugeordnet werden, gewachsen.

14. Personen, die internationale Grenzen überschreiten, werden mal als Migranten mit regulärem oder irregulärem Status definiert, mal als qualifizierte oder unqualifizierte Arbeitskräfte, mal als Migranten, die dauerhaft oder temporär bleiben – ganz zu schweigen von zusätzlichen Kategorien, wie studentische Migranten, nachziehende Familienangehörige, Transitmigranten, Asylbewerber oder Flüchtlinge. Im Prinzip sollte eine kohärente und umfassende Migrationspolitik die besonderen Umstände aller dieser Gruppen berücksichtigen.

15. In Wirklichkeit kann jedoch ein einzelner Migrant einer oder mehrerer dieser Kategorien gleichzeitig angehören. Sie oder er kann im Lauf des Migrationsprozesses die Kategorie wechseln oder versuchen, in eine andere Kategorie neu eingeordnet zu werden. Letzteres ist beispielsweise der Fall, wenn ein Wirtschaftsmigrant in der Hoffnung, die mit dem Flüchtlingsstatus verbundenen Privilegien zu bekommen, einen Antrag auf Asyl stellt.

16. Die traditionelle Unterscheidung in qualifizierte und unqualifizierte Arbeitskräfte ist in gewisser Hinsicht nicht hilfreich, da sie der Komplexität internationaler Migration nicht gerecht wird. So wollen etwa viele Länder Migranten anwerben, die Fachleute in der Informationstechnologie und im Ingenieurwesen sind, aber sie wollen genauso Migranten anlocken, die hochwertige Pflegedienste für ältere Menschen und Kinder leisten können. Obgleich sie vielleicht unterschiedliche Bildungsabschlüsse haben, können all diese Menschen mit Recht als unverzichtbare Arbeitskräfte bezeichnet werden.

Regionale Unterschiede

17. Im Laufe der Beratungen ist der Weltkommission in besonderem Maße bewusst geworden, wie viele regionale und subregionale Unterschiede es hinsichtlich der internationalen Migration gibt, und welche Einschränkungen diese Unterschiede für die Formulierung einer internationalen Migrationspolitik zur Folge haben.

18. Die hauptsächlichlichen Erscheinungsformen der Migration unterscheiden sich von Region zu Region. In Asien etwa migrieren viele Menschen auf der Grundlage von Zeitarbeitsverträgen, während in Teilen Amerikas und Asiens die irreguläre Migration stark überwiegt. Traditionelle Einwanderungsländer wie Australien, Kanada, Neuseeland und die USA nehmen weiterhin Migranten auf, die dauerhaft bleiben und die Staatsbürgerschaft annehmen, während Länder des Nahen Ostens gewöhnlich internationale Migranten für fest begrenzte Zeiträume und ohne jegliche Erwartung an Integration aufnehmen. In Europa ist die größte Sorge der letzten Jahre die Ankunft von Asylbewerbern aus anderen Teilen der Welt gewesen, von denen die Mehrheit die Bedingungen des Flüchtlingsstatus nicht erfüllt.

19. Die Staaten der ehemaligen Sowjetunion wiesen in den letzten 15 Jahren ein besonders komplexes Mobilitätsmuster auf. Dies bedeutete zum einen Migrationsflüsse innerhalb, in Richtung und aus der Region und zum anderen freiwillige und erzwungene Migrationsbewegungen sowie Fälle, in denen die Menschen nicht

migrierten, sich aber ihre Nationalität änderte. Es ist bezeichnend für diese Komplexität, dass eine regierungsübergreifende Initiative zur Behandlung dieses Themas gezwungen war, ihr eigenes Vokabular zu entwickeln und neue Kategorien von Migranten einzuführen, wie 'ehemals deportierte Personen' (Gemeinschaften, die gewaltsam während des Stalin-Regimes umgesiedelt wurden), 'ökologische Migranten' (Menschen, die durch eine Umweltkatastrophe zum Umzug gezwungen waren) und 'unfreiwillig umsiedelnde Personen' (diejenigen, die in das Land ihrer Staatsangehörigkeit umsiedeln mussten, weil ihr Leben in Gefahr war).

20. Beträchtliche Unterschiede sind auch bei den Möglichkeiten der Staaten zur Formulierung und Umsetzung von Migrationspolitik zu finden. Diese Unterschiede spiegeln im Allgemeinen den jeweiligen Wohlstand und die historischen Erfahrungen der betroffenen Länder wider. Man würde offensichtlich nicht erwarten, dass Länder mit vergleichsweise wenig Erfahrung im Bereich der internationalen Migration dieselbe Kapazität haben wie Staaten, die auf langjährige, umfangreiche Zuwanderungsprogramme zurückblicken.

21. Das Mandat der Weltkommission besteht darin, einen Rahmen zur Formulierung einer „kohärenten, umfassenden und globalen Reaktion auf die internationale Migration“ zu formulieren. In Übereinstimmung mit diesem Mandat sind die in diesem Bericht dargelegten Ergebnisse und Empfehlungen an Staaten und andere Beteiligte und Verantwortliche auf der ganzen Welt gerichtet und fokussieren nicht auf regionale oder subregionale Fälle.

Politische Verflechtungen: Entwicklung, Menschenrechte und Sicherheit

22. Eine weitere Dimension der Komplexität der internationalen Migration liegt in ihrer untrennbaren Verflechtung mit einer Reihe von weltweiten Thematiken sowie in dem steigenden Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft für solche Zusammenhänge. In den letzten Jahren wurde zum Beispiel zunehmend die Notwendigkeit anerkannt, den Beitrag der Migranten zur Verringerung der Armut und zu nachhaltiger

Entwicklung in ihren Herkunftsländern zu maximieren. Ferner hat die Kommission ein wachsendes Bewusstsein für die untrennbare Verbindung der Bereiche Entwicklung, Menschenrechte und verantwortungsbewusste Regierungsführung erkannt. Dazu gehört die Erkenntnis, dass ein integrierter Ansatz für diese Themen notwendig sein wird, wenn die internationale Gemeinschaft die Ursachen bekämpfen will, die Menschen dazu bewegen, ihr Heimatland zu verlassen.

23. Die Beziehung zwischen Migration und Sicherheit ist zu einer Angelegenheit von noch größerer internationaler Brisanz geworden. Die jüngsten Zwischenfälle, bei denen Gewalt seitens Migranten und Mitgliedern von Minderheitengruppen angewandt wurde, haben dazu geführt, dass internationale Migration und internationaler Terrorismus eng miteinander in Verbindung gebracht werden. Die irreguläre Migration, deren Ausmaß in vielen Teilen der Welt zu steigen scheint, wird von Politikern wie der Öffentlichkeit als Bedrohung für die staatliche Souveränität und Sicherheit betrachtet. Eine Reihe von Aufnahmegesellschaften haben immer mehr Ängste gegenüber Migrantengemeinschaften entwickelt, besonders gegenüber solchen aus unbekanntem Kulturkreisen und aus Teilen der Welt, die mit Extremismus und Gewalt in Verbindung gebracht werden.

24. Diese Besorgnisse sind zwar real und berechtigt, doch sollte der Zusammenhang von Migration und Sicherheit auch positiv betrachtet werden. In vielen Teilen der Welt hat die Arbeitsmigration zur Sicherheit und politischen Stabilität beigetragen, indem sie die Armut verringert, die Arbeitslosigkeit eingedämmt und die der Bevölkerung zur Verfügung stehenden Erfahrungen und Chancen erweitert hat. Migration kann eine bestärkende Erfahrung sein, die Menschen einen höheren Grad an menschlicher Sicherheit ermöglicht. Zurückkehrende Migranten und ehemalige Flüchtlinge haben immer wieder wichtige Führungsrollen in neuen Demokratien übernommen, die nach Jahren autoritärer Herrschaft entstanden.

25. Die Komplexität der Zusammenhänge, die zwischen der internationalen Migration und anderen globalen Themen bestehen, stellt eine weitere Herausforderung

für die politischen Entscheidungsträger dar und hat auch bei der Vorbereitung dieses Berichts wichtige Fragen aufgeworfen. Als ein Organ, das im besonderen dafür eingerichtet wurde, sich mit dem Thema der internationalen Migration auseinander zu setzen, hat die Kommission ihre Folgerungen und Empfehlungen auf Politikbereiche konzentriert, die einen relativ direkten Einfluss auf grenzüberschreitende Migration haben. Trotzdem ist die Kommission davon überzeugt, dass Migrationspolitik nur geringe Chancen hat, positive Resultate zu erzielen, wenn sie nicht durch eine geeignete Politik in den vielen anderen Bereichen ergänzt wird, die die internationale Migration beeinflussen oder die von ihr beeinflusst werden. Kurzum: Das Thema Mobilität von Menschen kann nicht isoliert betrachtet werden.

Widerstreitende Interessen und Einstellungen

26. Eine weitere wichtige Herausforderung, der die politischen Entscheidungsträger gegenüber stehen, ist in der kontroversen und widersprüchlichen Natur internationaler Migration zu finden. Seit Beginn dieser Arbeit im Januar 2004 hat die Kommission einen Eindruck der zahlreichen Interessen und Kontroversen bekommen, die im Zusammenhang mit der internationalen Migration bestehen. Staaten auf der ganzen Welt widmen zunehmend ihr Interesse und ihre Mittel der grenzüberschreitenden Migration von Menschen. Fragen zur internationalen Migration werden derzeit in zahlreichen nationalen, regionalen und internationalen Foren diskutiert. Migrationsthemen sind bei vielen größeren Publikationsorganen ständig in den Schlagzeilen zu finden. Und auch wenn die Regierungen weiterhin die Hauptakteure in diesem Diskurs sind, bemühen sich viele andere einflussreiche Beteiligte und Verantwortliche darum, sich Gehör zu verschaffen, nicht zuletzt der Unternehmenssektor.

Markt und Staat: globale und lokale Ebene

27. In den letzten Jahren ist es im Bereich der internationalen Migration zu sichtbaren Spannungen zwischen den Interessen des Staates und denen des Marktes sowie des Unternehmenssektors gekommen. Eine der wichtigsten Erscheinungsformen der Globalisierung

ist, dass der Transfer von Gütern, Kapital, Dienstleistungen, Informationen und Ideen mühelos über internationale Grenzen hinweg stattfindet. Dasselbe kann von Menschen nicht gesagt werden, die bei Grenzüberschreitung noch immer mit vielen offiziellen Kontrollen konfrontiert sind. Obwohl solche Kontrollen meist unmittelbar unqualifizierte Arbeitsmigranten betreffen, werden durch eine restriktive Politik und umständliche bürokratische Verfahren auch Umzüge von qualifizierten Fachleuten und Angestellten multinationaler Unternehmen behindert oder verzögert.

28. Der Unternehmenssektor hat zunehmendes Interesse, solche Probleme zu lösen. Private Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und ihren Markt vergrößern wollen, fordern, ihre Angestellten freier und weltweit anwerben zu können. Haben sie diese Möglichkeit nicht, ziehen sie unter Umständen ganz oder teilweise in Länder, wo sie die Arbeitskräfte finden können, die sie brauchen.

29. Im Gegensatz zu der zunehmend globalen Herangehensweise des Unternehmenssektors sind die Vorbehalte der Staaten immer noch vorwiegend auf die lokale Politik beschränkt. Regierungen befürchten häufig, dass sie durch die Erleichterung des Zugangs von Ausländern zum nationalen Arbeitsmarkt die Arbeitsperspektiven für Einheimische verringern, die Öffentlichkeit verärgern und Wähler verlieren. Obgleich sie vielleicht das wirtschaftliche Argument für eine liberalere Herangehensweise zur internationalen Migration anerkennen, befürchten viele Regierungen auch, dass die Aufnahme zusätzlicher ausländischer Staatsbürger selbst auf befristeter Basis negative Auswirkungen auf die Stabilität der Gesellschaft und letztendlich auf die staatliche Sicherheit haben könnte.

Der öffentliche Diskurs

30. Die Kommission ist der Ansicht, dass dieses Spannungsfeld zwischen Markt und Staat, zwischen Unternehmenssektor und Regierung, zwischen dem Globalen und dem Lokalen sowie zwischen nationalen Interessen und Globalisierung bei der Diskussion über die internationale Migration in den kommenden Jahren eine immer größere Rolle spielen wird. Auch wenn diese

Spannungen nicht gelöst werden, müssen sie auf der Grundlage einer ruhigen, offenen und sachlichen Debatte angegangen werden. Im gegenwärtigen internationalen Umfeld stellt dies eine beträchtliche Herausforderung dar.

31. In jedem Teil der Welt, den die Kommission besucht hat, stand das Thema internationale Migration ganz oben auf der Agenda der Öffentlichkeit, der Politik und der Medien. Obwohl die genauen Themen, um die es ging, abhängig vom Ort variieren konnten, ist die Bedeutung dieses Diskurses unverkennbar gewesen.

32. In vielen Gesellschaften äußern die Bürger derzeit eine zwar verständliche, wenn auch unbegründete Besorgnis über die Ankunft von Menschen aus anderen Ländern und Kulturen. Publikationsorgane auf der ganzen Welt geben ständig Berichte über Migranten und Migration heraus, von denen sich viele auf die Aufsehen erregenden und negativen Aspekte des Themas konzentrieren. Migration hat sich in einer bedeutenden Zahl von Ländern als Thema mit politischem Zündstoff erwiesen, dessen Diskussion offenbar sogar einen entscheidenden Einfluss auf Wahlergebnisse

hatte. Der Diskurs über Migration auf nationaler, regionaler und globaler Ebene ist hoch polarisierend, und die unterschiedlichen, an diesem Thema interessierten Beteiligten haben oft nur wenig gemeinsam.

33. Diese Situation sollte weder überraschen noch erschrecken. Internationale Migration ist ein emotionales Thema, da es komplexe Fragen über die Identität und Werte von Individuen, Haushalten und Gemeinschaften, sowie von ganzen Gesellschaften aufwirft. Internationale Migration ist zudem ein kontroverses Thema, weil es mit bedeutenden Fragen über nationale Identität, globale und soziale Gerechtigkeit sowie die Universalität der Menschenrechte in Zusammenhang steht. Die Formulierung und Umsetzung einer internationalen Migrationspolitik gestaltet sich schwierig, da es hierbei um die Mobilität von Menschen geht, und zwar um entschlossene Akteure, die bereit sind, Opfer zu bringen und Gefahren einzugehen, um ihre Ziele zu verwirklichen. Die Herausforderungen in der Migrationspolitik sind daher völlig anders als bei der Steuerung des Transfers lebloser Dinge wie Kapital, Güter und Informationen. Diese Herausforderungen werden in den folgenden Kapiteln untersucht.

Die Welt der Arbeit: Migranten in einem sich globalisierenden Arbeitsmarkt

Frauen, Männer und Kinder sollten in ihrem Herkunftsland ihr Potenzial ausschöpfen, ihre Bedürfnisse erfüllen, ihre Menschenrechte wahrnehmen und ihre Ziele verwirklichen können. Sie sollten nur auf Grund ihrer freien Wahl und persönlichen Entscheidung abwandern und nicht, weil sie dazu gezwungen sind. Frauen und Männern, die auswandern und in den globalen Arbeitsmarkt eintreten, sollte es ermöglicht werden, dies auf sichere und legale Weise zu tun, und weil sie und ihre Fähigkeiten von den Aufnahmestaaten und -gesellschaften geschätzt und gebraucht werden.

1. Tiefgreifende Veränderungen vollziehen sich zurzeit in der globalen Wirtschaft. Länder in verschiedenen Regionen der Welt stehen durch einen raschen Fluss von Kapital, Gütern, Dienstleistungen, Informationen und Ideen zunehmend miteinander in Verbindung und sind in verstärktem Ausmaß voneinander abhängig. Der Zugang zu Wissen ist zu einem Schlüsselfaktor der Wettbewerbsfähigkeit und des Erfolgs geworden. Unternehmen des Privatsektors werden immer globaler und mobiler. Laut dem Internationalen Währungsfonds (IMF) werden diese Entwicklungen zu einem Wachstum der globalen Wirtschaft im Jahr 2005 um mehr als 4 Prozent führen, was Milliarden von Dollar an Neueinnahmen erzeugen wird.

2. Doch diese Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung haben sich bisher noch nicht in der Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten niedergeschlagen, insbesondere in Entwicklungsländern, wo eine große Zahl junger Menschen in den Arbeitsmarkt strömt. Statistiken der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zeigen, dass im Jahr 2004 etwa 185 Millionen Menschen weltweit arbeitslos waren. Über den Zeitraum der letzten zehn Jahre hinweg sanken die Arbeitslosenquoten ausschließlich in den Industriestaaten. In jeder anderen Region der Welt blieben sie entweder stabil oder nahmen zu.

3. Arbeitslosigkeit ist nicht der einzige Aspekt der aktuellen Beschäftigungskrise. Der ILO zufolge leben etwa 550 Millionen der erwerbstätigen Menschen von

weniger als einem Dollar pro Tag, während fast die Hälfte der 2,8 Milliarden Arbeitskräfte weniger als zwei Dollar pro Tag verdient. In einigen Entwicklungsländern ist die Mehrheit der Arbeitskräfte in der Schattenwirtschaft beschäftigt, in der Löhne und Arbeitsbedingungen nicht geregelt sind. Laut Angaben des US-Außenministeriums kommen pro Jahr 600.000 bis 800.000 Opfer von Menschenhandel zu den 12 Millionen, die sich bereits in Zwangsarbeitsverhältnissen befinden, hinzu. Nach Aussage des Generaldirektors der ILO „bringt die globale Beschäftigungskrise Sicherheit, Entwicklung, Wirtschaft und offene Gesellschaften in Gefahr. Dies ist kein Kurs, der beibehalten werden kann“.

4. Die weltweite Beschäftigungskrise hat zudem große Auswirkungen auf die Möglichkeit, bisherige Ansätze zur internationalen Migration beibehalten zu können. Da sie nicht in der Lage sind, sich in ihrer Heimat gesicherte Existenzen aufzubauen, suchen immer mehr Männer und Frauen aus den Entwicklungsländern in anderen Regionen nach Beschäftigungsmöglichkeiten. Während viele bei ihrer Suche weiterhin innerhalb der Entwicklungsgebiete bleiben, wandert ein steigender Anteil von ihnen ab, um Arbeit in den wohlhabenderen Ländern der Erde zu finden. Laut einer Statistik der Vereinten Nationen hat sich zwischen den Jahren 1980 und 2000 die Zahl der Zuwanderer in Industrieländern mehr als verdoppelt, von 48 auf 110 Millionen, während die Zahl der Zuwanderer in Entwicklungsländern nur von 52 auf 65 Millionen angewachsen ist.

5. Eine Schlüsselfragestellung in den kommenden Jahren wird sein, ob ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Angebot und dem Bedarf an Arbeitsmigranten gefunden werden kann. In welchem Ausmaß und zu welchen Bedingungen werden die wohlhabenderen Länder der Erde bereit sein, Arbeitsmigranten aus anderen Teilen der Welt aufzunehmen? Und was kann getan werden, um den Bürgern der Entwicklungsländer in ihrer Heimat bessere Arbeitsmöglichkeiten und ein höheres Maß an sozialer und menschlicher Sicherheit zu bieten, so dass sie sich nicht gezwungen sehen, auszuwandern? In diesem Kapitel wird versucht, diese Fragen zu beantworten.

Ungleiche Entwicklung und Migration

Die Zahl der Menschen, die versuchen, von Land zu Land oder von Kontinent zu Kontinent zu wandern, wird in den kommenden Jahren auf Grund von Entwicklungs- und demografischen Unterschieden sowie von Differenzen in der Regierungsqualität steigen. Staaten und andere Akteure müssen diesem Trend bei der Formulierung ihrer Migrationspolitik gebührende Berücksichtigung schenken.

6. Internationale Migration ist gewöhnlich eine Reaktion auf Unterschiede und Ungleichheiten. Wenn sich Menschen dazu entschließen auszuwandern, so geschieht dies in der Regel, weil sie sich den Zwängen und Unsicherheiten, denen sie sich im eigenen Land ausgesetzt sehen, entziehen wollen, und weil sie davon ausgehen, dass in anderen Ländern bessere Bedingungen und Möglichkeiten herrschen. In der heutigen Welt sind die Hauptbeweggründe für die internationale Migration auf die so genannten „3D-Faktoren“ zurückzuführen: „development, demography and democracy“, d.h. auf Unterschiede bei der Wirtschaftsentwicklung, der Demografie und der Demokratie. Da diese Unterschiede ständig größer werden, ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass die Zahl der Personen, die ihr Land verlassen möchten, in Zukunft weiter steigen wird. Migrationspolitik muss dieser Entwicklung Rechnung tragen, um sicherzustellen, dass der größere Umfang der Migration den Herkunfts-

ländern und den Zielländern, sowie den Migranten selber, echte Vorteile bringen kann.

Ungleichheiten bei der Entwicklung

7. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ist der Anteil der Weltbevölkerung, der in Armut lebt, in den letzten 50 Jahren schneller gefallen als in den 500 Jahren davor. Und dennoch werden die Unterschiede zwischen den Lebensstandards in den reicheren und den ärmeren Teilen der Erde immer größer. Im Jahr 1975 war das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Ländern mit hohem Einkommen 41 mal höher als in Ländern mit niedrigem Einkommen und 8 mal höher als das in Ländern mit mittlerem Einkommen. Heute haben Länder mit hohem Einkommen ein BIP pro Kopf, das 66 mal höher ist als das der Länder mit niedrigem Einkommen bzw. 14 mal höher als das der Länder mit mittlerem Einkommen.

8. Diese Statistiken zeigen auf, warum so viele Menschen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Länder mit mehr Wohlstand abwandern wollen, und warum sich in Ländern mit hohem Einkommen, in denen weniger als 20 Prozent der globalen Arbeiterschaft leben, inzwischen über 60 Prozent aller Zuwanderer weltweit befinden. Migranten, die von Ländern mit niedrigerem Einkommen in Länder mit höherem Einkommen abwandern, können dort oft Löhne erhalten, die 20 bis 30 mal höher liegen, als die, die sie in ihrem Heimatland erhalten könnten. Auch wenn die Lebenshaltungskosten in den Zielländern in der Regel weit höher sind, können dennoch die meisten Zuwanderer genug verdienen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern und gleichzeitig Rücküberweisungen nach Hause an Mitglieder ihres Haushalts oder ihrer Gemeinschaft zu schicken.

9. Der Anreiz zur Zuwanderung scheint stärker zu werden. In vielen Entwicklungsländern haben marktorientierte Reformen die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft gestärkt. Sie haben jedoch nicht genügend Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, um die wachsende Zahl der Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu absorbieren, insbesondere diejenigen

ohne Schul- und Berufsausbildung. Das Ergebnis ist, dass sich viele junge Menschen vor eine Perspektive der Langzeitarbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung gestellt sehen.

10. Etwa 1,3 Milliarden Menschen, ungefähr die Hälfte der Erwerbstätigen in den Entwicklungsländern, arbeiten in der Landwirtschaft, in der Regel als Kleinbauern. Diese Bauern sehen sich mit zahlreichen Nachteilen konfrontiert. Sie stehen im Wettbewerb mit Bauern in wohlhabenderen Teilen der Welt, die Subventionen erhalten. Ihre Anstrengungen, ihre Waren zu vermarkten und die Produktivität zu verbessern, werden oft durch die mangelhaften physischen und finanziellen Infrastrukturen verhindert, die in vielen Entwicklungsländern vorherrschen. Eine wachsende Anzahl von Kleinbauern muss ebenfalls Probleme wie die Verschlechterung der Bodenqualität sowie die Verstaatlichung oder Aneignung von Landbesitz durch Privatunternehmen überwinden.

11. Es ist zu erwarten, dass eine wachsende Zahl dieser Menschen abwandert, zunächst aus ländlichen Gebieten in die Städte und schließlich in andere Länder. In einigen Ländern, vor allem in Asien, scheint diese Entwicklung sogar durch die Politik der Regierung gefördert zu werden. Diese ist darauf abgestimmt, die Migration zu erleichtern, um damit die Arbeitslosenraten zu senken und die ins Heimatland fließenden Rücküberweisungen zu erhöhen.

12. Der Bedarf an Arbeitsmigranten ist hoch. In vielen Industrieländern übt der verschärfte Wettbewerb der globalen Wirtschaft neuen Druck auf Arbeitgeber sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor aus, die Kosten zu minimieren und die Nutzung billiger und flexibler Arbeitskräfte zu maximieren. Dies ist genau die Art Arbeitskraft, die Zuwanderer anbieten können, ob sie nun regulär oder irregulär eingereist sind.

13. Die Zunahme der Abwanderung von ärmeren in reichere Länder ist nicht auf Arbeitskräfte mit niedrigen Einkommen begrenzt und wird dies auch nie sein. Industrieländer sehen sich zurzeit mit einem Mangel an Personal in hochwertigen und wissensbasierten Wirtschaftsbereichen wie dem Gesundheitssektor, dem

Bildungssektor oder dem Informationstechnologiesektor konfrontiert. Da sie nicht in der Lage sind, das erforderliche Personal im eigenen Land auszubilden, einzustellen und zu behalten, wendet sich eine wachsende Anzahl von Regierungen und Arbeitgebern dem globalen Arbeitsmarkt zu, um dort ihren Bedarf an neuem Personal zu decken. Es gehört zunehmend zur Praxis multinationaler Unternehmen, ihr Personal von einem Land in ein anderes zu transferieren, um die Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter bestmöglich einzusetzen, und sie fordern Staaten auf, diesen Vorgang zu erleichtern.

Demografische Unterschiede

14. Das Ausmaß des Anstiegs der Abwanderung aus ärmeren in reichere Länder wird durch eine ungleiche demografische Entwicklung verstärkt. Viele der wohlhabenderen Staaten der Erde haben inzwischen Geburtenraten, die unter der für den Erhalt des derzeitigen Bevölkerungsstandes notwendigen Rate von 2,12 Kindern pro Frau liegen. Ihre Bevölkerungen schrumpfen und werden älter, was die Aufrechterhaltung der bisherigen Wirtschaftswachstumsraten und der jetzigen Renten- und Sozialsysteme gefährdet. Im Gegensatz dazu findet fast das gesamte Bevölkerungswachstum der Erde in Entwicklungsländern statt. Laut Angaben der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen reichen die geschätzten Bevölkerungswachstumsraten während des Zeitraums 2000 bis 2005 von gerade mal 1,4 in Europa und 2,5 in Lateinamerika und der Karibik bis hin zu 3,8 in den arabischen Staaten und 5,4 in Subsahara-Afrika.

15. Statistiken der Weltbank zeigen, dass die Zahl der Erwerbstätigen weltweit im Zeitraum von 2001 bis 2010 von 3 Milliarden auf 3,4 Milliarden anwachsen wird, was ein durchschnittliches Wachstum von 40 Millionen pro Jahr darstellt. Etwa 38 Millionen des jährlichen Zuwachses werden aus Entwicklungsländern kommen und nur zwei Millionen aus Ländern mit hohem Einkommen. Auf der Grundlage der aktuellen Entwicklung werden am Ende des Jahrzehnts etwa 86 Prozent der Erwerbstätigen weltweit aus Entwicklungsländern kommen. Wenn die Industriestaaten Arbeitskräfte benötigen, um die schwindende Größe

ihrer Bevölkerungen auszugleichen und ihre wachsende Zahl an älteren Mitbürgern versorgen und ihre Rentensysteme finanzieren zu können, wird es für sie nicht schwierig sein, diese Lücken durch die Einstellung von zugewanderten Arbeitskräften zu schließen.

Demografische Aspekte zu Afrika

Die Bevölkerung Subsahara-Afrikas ist in den vergangenen 40 Jahren schneller gewachsen als die in allen anderen Regionen. Aufgrund ihrer relativ hohen Bevölkerungswachstumsraten ist diese Region wahrscheinlich die Hauptquelle des Weltbevölkerungswachstums in den nächsten 20 Jahren, obwohl die HIV/AIDS-Pandemie die durchschnittliche Lebenserwartung um Jahrzehnte verkürzt. Laut Statistiken der Vereinten Nationen wird erwartet, dass die Gesamtbevölkerung Afrikas von 794 Millionen im Jahr 2000 auf 1,1 Milliarden im Jahr 2025 anwachsen wird.

Demokratie und gutes Regieren (Governance)

16. Während es wahrscheinlich ist, dass Entwicklungsdifferenzen und ungleiche demografische Prozesse eine wichtige Rolle bei der Ermittlung des zukünftigen Angebots und Bedarfs an Arbeitsmigranten spielen werden, muss auch den Ungleichheiten in den Bereichen Demokratie, Regierungsführung, Menschenrechte und Sicherheit Beachtung geschenkt werden. Eine beträchtliche Anzahl der Staaten, in denen Arbeitslosigkeit, niedrige Einkommen und hohe Bevölkerungswachstumsraten ein Problem darstellen, sind gleichzeitig Länder, in denen der demokratische Prozess unsicher, der Gesetzesschutz schwach und die öffentliche Verwaltung ineffizient sind.

17. Durch die Abwanderung können Menschen, die unter prekären wirtschaftlichen und politischen Bedingungen leben, sich selbst und ihre Familien gegen abrupte Veränderungen der Marktbedingungen, politische Krisen, bewaffnete Konflikte und sonstige Risiken absichern. Im schlimmsten Fall können sich Personen, die mit solchen Katastrophen konfrontiert sind, gezwungen sehen, in einem anderen Staat Asyl zu beantragen – eine Form der Migration, die in großem Maß aus Zwang entsteht und bei der der freie Wille

und die persönliche Entscheidung keine oder eine nur sehr geringe Rolle spielen.

18. Die Kommission war beeindruckt von dem Ausmaß, in dem Menschen, insbesondere die jüngere Generation, von den Umwälzungen in den Bereichen der Menschenrechte und der Massenkommunikation der letzten Jahre beeinflusst worden sind. Die Bürger von heute wollen von einer soliden Ausbildung profitieren und eine ordentliche Anstellung finden, sie erwarten aber auch, ihre Meinung frei äußern und an politischen Diskussionen teilnehmen zu können, konservative Kulturvorstellungen in Frage zu stellen und sich von gesellschaftlichen Zwängen lossagen zu dürfen. Falls ihnen dies im eigenen Land nicht ermöglicht wird, versuchen sie, in solchen Ländern in den Arbeitsmarkt einzutreten, in denen diese Freiheiten gewährleistet sind.

Migration von Frauen

19. Frauen stellten im Jahr 2000 knapp die Hälfte der internationalen Migranten, wovon etwas mehr als die Hälfte in den reicheren Ländern lebten. Frauen treten in wachsender Anzahl in den globalen Arbeitsmarkt ein und migrieren immer öfter eigenständig. Oft sind sie auch die Hauptversorger für die Familien, die sie zurückgelassen haben.

20. Diese Entwicklungen werden sich in den kommenden Jahren fortsetzen, nicht zuletzt aufgrund des steigenden Bedarfs der Industriestaaten an Arbeitskräften in Sektoren, die traditionell mit Frauen in Verbindung gebracht werden: In der Hausarbeit, der Krankenpflege und im privaten Pflegebereich, bei Reinigungsarbeiten, in der Unterhaltungs- und Sexindustrie, sowie im Einzelhandel und in der arbeitsintensiven Produktion. Negative Einstellungen in den Herkunftsländern gegenüber geschiedenen, verwitweten, kinderlosen und allein stehenden Frauen, und die Tatsache, dass viele Frauen nunmehr Zugang zu einer besseren Ausbildung und ein größeres Bewusstsein für ihre Menschenrechte haben, werden für Frauen aller Bildungsniveaus weitere Anreize darstellen, Arbeit und neue Erfahrungen im Ausland zu suchen.

Migrantinnen

Entgegen der weit verbreiteten Annahme, dass die meisten Migranten Männer sind, zeigen die neuesten Zahlen der Vereinten Nationen, dass Frauen inzwischen fast die Hälfte der weltweiten Migranten- und Flüchtlingsgesellschaft ausmachen. Im Jahr 2000 überstieg die Zahl der Migrantinnen die Zahl der Migranten in Lateinamerika und der Karibik, Nordamerika, Ozeanien, Europa sowie in der ehemaligen Sowjetunion. In Afrika und Asien waren jedoch Männer in der Mehrzahl.

Liberalisierung des globalen Arbeitsmarkts?

Staaten und andere beteiligte Akteure sollten realistischere und flexiblere Vorgehensweisen in der internationalen Migration verfolgen. Dies sollte auf der Anerkennung des Potenzials von Migranten basieren, bestimmte Lücken im globalen Arbeitsmarkt zu schließen.

21. Es scheint eine immer stärkere Übereinstimmung der Interessen zwischen reicheren und ärmeren Ländern zu geben. Mit einfachen Worten, in ersteren besteht ein Mangel an Personen im erwerbsfähigen Alter, während letztere einen Arbeitskräfteüberschuss haben. Man würde meinen, dass dies zu einem größeren Umfang an geregelter Migration von Arbeitskräften aus Entwicklungsländern in Länder mit hohem Einkommen führen würde. Dies ist gegenwärtig jedoch nicht der Fall. Stattdessen läuft ein großer Teil der heute stattfindenden Migration aus den ärmeren in reichere Länder irregulär ab.

22. Der Begriff eines "globalen Arbeitsmarkts" ist in mancher Beziehung irreführend. Der Globalisierungsprozess ist vom immer freieren Verkehr von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Informationen über Staatsgrenzen hinweg gekennzeichnet. Dies kann für die Mobilität von Menschen nicht gesagt werden. Bestimmte Gruppen von Arbeitskräften, wie z.B. Informatikexperten, erfahrene Akademiker, Gesundheitsexperten und Lehrer, ganz zu schweigen von Fußballspielern und anderen Spitzensportlern, mögen

in der Lage sein, auf einem globalen Markt nach einer Anstellung zu suchen. Aber für die Mehrzahl der Menschen in den meisten Regionen der Welt bleiben die nationalen Arbeitsmärkte ausschlaggebend, und die Möglichkeiten, in anderen Ländern nach Arbeit zu suchen, bleiben eingeschränkt.

Die Perspektive der Arbeitgeber

23. Unter den Arbeitgebern wächst die Frustration über die von Staaten eingeführten Beschränkungen für die Einstellung und Neuansiedlung ausländischer Arbeitskräfte. In vielen Teilen des Privatsektors werden solche Kontrollen als Einschränkung der Produktivität und Erweiterung des Markts angesehen. Vertreter des Privatsektors beschwerten sich darüber, dass sie nicht in der Lage sind, die von ihnen erwarteten Dienstleistungen anzubieten, da sie daran gehindert werden, die Lücken im Arbeitsmarkt mit zugelassenen Migranten zu schließen. Konfrontiert mit den Zwängen, die auf dem globalen Arbeitsmarkt existieren, versuchen viele Arbeitgeber, alternative Strategien zu entwickeln, wie etwa die Verlegung ihrer gesamten oder eines Teils ihrer Unternehmen in Länder, die ihnen eine angemessene Versorgung mit einsatzfähigen Arbeitskräften zu einem attraktiven Preis bieten können, oder den Abschluss von Aufträgen mit kleineren Unternehmen, die bereit sind, irreguläre Migranten einzustellen.

24. Strategien des 'Outsourcing' und des 'Offshoring' versprechen der globalen Wirtschaft sowie Ländern, die solche Möglichkeiten anbieten können, hohe Gewinne. Sie werden jedoch nicht das Problem des Mangels an Arbeitskräften und Qualifikationen in den Industrieländern lösen. In Anbetracht der Kosten der Verlegung eines Betriebs ist es unwahrscheinlich, dass sie für Familienbetriebe oder kleinere Unternehmen eine reelle Alternative darstellen. Ferner bieten sie keine realistische Lösung für viele Arbeitgeber im Privat- und öffentlichen Sektor, die in persönlichem Kontakt mit ihren Kunden und Auftraggebern stehen müssen. So werden beispielsweise relativ wenige der auf Pflege angewiesenen älteren Menschen in Europa oder Japan bereit sein, in Pflegeheimen in Nordafrika oder Indochina zu leben. Es scheint dagegen wahrscheinlich, dass eine wachsende Anzahl von Anbietern im Pflege-

bereich aus Entwicklungsländern in Industrieländer abwandern werden, um die älteren Menschen in deren Heimatland pflegen zu können.

Alternativen zur Migration

25. Als Antwort auf die oben beschriebenen Umstände haben sich einige beteiligte Akteure, darunter auch der Privatsektor, für eine liberalere Vorgehensweise beim Umgang mit internationaler Arbeitsmigration ausgesprochen – eine Vorgehensweise, die es Arbeitskräften ermöglichen würde, mit größerer Freizügigkeit aus den ärmeren in die wohlhabenderen Regionen der Erde abzuwandern. Ein solcher Ansatz, so wurde argumentiert, würde den Entwicklungsländern in Form steigender Rücküberweisungen ins Heimatland, Investitionen der Diaspora sowie Wissenstransfer enorme Vorteile bringen. Gleichzeitig würde er die Industriestaaten bei der Annahme der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die ihre alternden und schrumpfenden Bevölkerungen darstellen, unterstützen und somit eine Situation schaffen, in der beide Seiten profitieren würden.

26. Es gibt eine Reihe von Gründen, weshalb diese Vorgehensweise nicht für alle Staaten annehmbar ist. Erstens würde die Einfuhr von Arbeitskräften, wenn sie zu einem bestimmten Zeitpunkt oder nur kurzfristig durchgeführt wird, keine effiziente Lösung für das demografische Problem darstellen, mit dem sich viele Staaten konfrontiert sehen, da auch zugewanderte Arbeitskräfte irgendwann älter und wirtschaftlich inaktiv werden. Um ein solches Szenario zu vermeiden, wäre die fortgesetzte Aufnahme von Arbeitsmigranten erforderlich.

27. Zweitens gibt es in vielen der Länder, die alternde und schrumpfende Bevölkerungen haben, auch beträchtliche Zahlen von Langzeitarbeitslosen (nicht zuletzt unter der bereits vorhandenen Migrantinnen- und Minderheitenbevölkerung), sowie Frauen, die sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen oder diesen aus unterschiedlichen Gründen niemals betreten haben. Die verstärkte Einbindung dieser Personen in den Arbeitsmarkt stellt eine Alternative bzw. ergänzende Maßnahme zur erhöhten Zuwanderung dar, wie auch die Durchführung anderer Maßnahmen, etwa eine Anhebung des

Rentenalters, eine Verringerung der Renten sowie die Einführung arbeitssparender Technologien. Zuwanderung ist lediglich eine der verfügbaren Optionen.

28. Drittens wird die Migrationspolitik nicht ausschließlich von den Gesetzen der Wirtschaft oder der Demografie geleitet. Viele Staaten und Gesellschaften können sich weiterhin nicht mit dem Gedanken an eine dauerhafte Zuwanderung in großem Umfang anfreunden, vor allem, wenn die Neuankömmlinge einen unterschiedlichen ethnischen, kulturellen oder religiösen Hintergrund als die Mehrzahl der Bürger des Einwanderungslandes haben. Zuwanderung von Arbeitskräften in großem Umfang wird von Regierungen nicht gefördert, wenn sie als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts oder des nächsten Wahlerfolgs aufgefasst wird.

29. Letztlich haben einige Industriestaaten ihren Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften (insbesondere an billigen und flexiblen Arbeitskräften, die dazu eingesetzt werden können, Arbeiten zu verrichten, die einheimische Bürger nicht übernehmen wollen) dadurch gedeckt, dass sie bei der Einstellung von irregulären Arbeitsmigranten ein Auge zudrücken. Tatsächlich kann man den in letzter Zeit gewachsenen Umfang und die teilweise Toleranz von irregulärer Einwanderung von staatlicher Seite sowie die Einführung regelmäßiger Legalisierungsprogramme für Arbeitskräfte ohne Arbeitserlaubnis als eine de-facto-Liberalisierung des globalen Arbeitsmarktes ansehen. Die Kommission unterstreicht ihre Besorgnis im Hinblick auf diese Situation und erinnert die Staaten daran, dass es in ihrem eigenen Interesse liegt, dafür zu sorgen, dass ihr Bedarf an ausländischen Arbeitskräften auf reguläre und organisierte Weise gedeckt wird.

Dauerhafte und temporäre Migrationsprogramme

Die Staaten und der Privatsektor sollten sorgfältig geplante, zeitlich befristete Migrationsprogramme in Betracht ziehen, um den wirtschaftlichen Erfordernissen sowohl der Herkunft- als auch der Zielländer zu begegnen.

30. Die Welt würde erheblich von einer gut regulierten Liberalisierung des globalen Arbeitsmarkts profitieren. Eine solche Vorgehensweise würde zum Wachstum der Weltwirtschaft beitragen und es der internationalen Gemeinschaft ermöglichen, ein besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage an Arbeitsmigranten zu schaffen. Sie würde sicherstellen, dass Bürger südlicher Länder besseren Zugang zu den Arbeitsmärkten der Länder im Norden hätten, wodurch sie wiederum in die Lage versetzt wären, zur Entwicklung ihrer eigenen Länder beizutragen. Sie würde den Industriestaaten dabei helfen, der demografischen Entwicklung erfolgreich entgegen zu wirken, und Arbeitgebern erlauben, die Arbeitskräfte einzustellen, die sie brauchen. Eine gut regulierte Liberalisierung des globalen Arbeitsmarkts würde zudem Vorteile gegenüber der aktuellen Situation bringen, in der Marktlücken teilweise durch irreguläre Zuwanderung und illegale Beschäftigung geschlossen werden.

Traditionelle Einwanderungsländer

31. Wie eine solche regulierte Migration aussehen würde, muss jedoch näher betrachtet werden. Traditionelle Einwanderungsländer wie Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten werden mit großer Wahrscheinlichkeit ihre bisherige Vorgehensweise fortsetzen und Anwärtern dauerhafte Aufenthaltsrechte und eine schnelle Einbürgerungsmöglichkeit gewähren, ob nun auf der Grundlage ihrer Fähigkeiten, aufgrund von Familienzusammenführungen oder aus humanitären Gründen. Die Kommission begrüßt ausdrücklich solche Programme und erkennt sowohl ihren Beitrag zum Wirtschaftswachstum in den Zielländern als auch zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und Sicherheitsbedürfnisse der betroffenen Migranten an. Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass solche Programme einen Kontext herstellen, der die Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft fördert.

32. Aber auch dauerhafte Migrationsprogramme haben ihre Grenzen. Erstens steht die öffentliche und politische Meinung in vielen Industriestaaten der Vorstellung einer steigenden Zuwanderung skeptisch gegenüber, und es ist anzunehmen, dass diese Skepsis bezüglich dauerhafter Migrationsprogramme besonders

stark ist. Zweitens, und darauf wird im folgenden Kapitel detaillierter eingegangen, steht zu erwarten, dass Entwicklungsländer von einer zeitlich befristeten und zirkulären Migration ihrer Bürger mehr profitieren würden als von deren dauerhafter Abwanderung.

Migration aus den Philippinen

Beschäftigung in Übersee ist zu einem Grundpfeiler der philippinischen Wirtschaft geworden. Am Ende des Jahres 2003 lebten mehr als 7,7 Millionen der Bürger des Landes zeitweise oder dauerhaft im Ausland. Im Jahr 2004 schickten diese Migranten mindestens 8,5 Milliarden Dollar an Rücküberweisungen nach Hause.

Entwurf effizienter temporärer Migrationsprogramme

33. Für Herkunfts- und Zielländer wäre es vorteilhaft, einen Dialog über die Durchführung zusätzlicher, zeitlich befristeter Arbeitsmigrationsprogramme einzuleiten, im Rahmen derer Personen aus den Herkunftsländern während eines festgelegten Zeitraums und unter vereinbarten Bedingungen in den Zielländern arbeiten dürften. Die Kommission ist sich der Vorbehalte gegenüber solchen Programmen, insbesondere, dass sie eine Kategorie von Arbeitskräften zweiter Klasse schaffen könnten, durchaus bewusst, sowie der negativen Konsequenzen der Trennung von Arbeitsmigranten von ihren Familien; des Risikos, dass zeitlich befristete Migranten, wenn der Zeitpunkt ihrer Rückreise ins Heimatland gekommen ist, versuchen werden, in dem Land zu bleiben, in dem sie arbeiten; und der Möglichkeit, dass Arbeitgeber weiterhin unerlaubte Zuwanderer einstellen werden, die bereit sind, geringere Löhne und schlechtere Bedingungen zu akzeptieren.

34. Statt temporäre Migrationsprogramme aufgrund der Schwierigkeiten bei ihrer Durchführung abzulehnen, sollten Staaten, Arbeitgeber, Gewerkschaften und andere Beteiligte ihre Aufmerksamkeit auf die effiziente Weiterentwicklung solcher Initiativen konzentrieren. Dabei wären sie gut beraten, auf die Erkenntnisse solcher Länder wie den Philippinen

zurückzugreifen, die langjährige Erfahrungen mit der Abwanderung großer Zahlen zeitlich befristeter Arbeitskräfte gesammelt haben. Im Einzelnen sollten die folgenden Punkte sorgfältig in Betracht gezogen werden:

- Unterrichtung temporärer Migranten über ihre Rechte und Einstellungsbedingungen vor ihrer Abreise aus dem Herkunftsland, darunter auch über die Auflage, dass sie in ihr Land zurückkehren müssen, wenn ihr Vertrag ausgelaufen ist;
- Gewährleistung, dass Migranten im Hinblick auf Gehälter, Arbeitszeiten, Gesundheitsvorsorge und sonstige Rechte genauso behandelt werden wie die eigenen Staatsbürger;
- Gewährleistung des Rechts für Migranten, während der Dauer ihrer Arbeitserlaubnis die Stelle zu wechseln, was ihnen ermöglicht, sich an veränderte Arbeitsmarktbedingungen anzupassen und ein Abhängigkeitsverhältnis von skrupellosen Arbeitgebern zu vermeiden;
- Ermöglichung eines gleichberechtigten Zugangs für Frauen zu temporären Programmen für Arbeitsmigranten;
- Überwachung der Umsetzung von Arbeitserlaubnissen und Verträgen von Migranten mit zeitlich befristetem Aufenthalt, mit dem Ziel, Länder und Arbeitgeber, die die Vorschriften in solchen Papieren verletzen, auf eine schwarze Liste zu setzen;
- Strafverfolgung von Arbeitgebern, die Migranten ohne gültige Arbeitserlaubnis einstellen, und Rückführung von Migranten, die nach Ablauf ihrer Arbeitserlaubnis weiterarbeiten;
- Lizenzierung und Regulierung der Aktivitäten von Vermittlern, die sich mit der Einstellung zeitlich befristeter Arbeitsmigranten beschäftigen;
- Ausstellung von Visa an Arbeitsmigranten mit zeitlich befristetem Aufenthalt, die ihnen gestatten, problemlos zwischen dem Land, in dem sie arbeiten und ihrem Herkunftsland hin und her zu reisen,

um sie bei der Aufrechterhaltung des Kontakts zu ihren Familien und Gemeinschaften zu unterstützen, sowie

- Unterstützung der Wiedereingliederung von temporären Arbeitsmigranten nach Ablauf ihres Arbeitsverhältnisses und ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland.

Übertragbare Renten und Sozialversicherungsansprüche

35. Ein weiterer Punkt, der im Hinblick auf temporäre Migrationsprogramme beachtet werden muss, ist die Übertragbarkeit von Renten und Sozialversicherungsansprüchen ins Ausland. Gemäß einer für die Kommission durchgeführten Studie sehen sich die meisten Migranten bei der Übertragung ihrer Rentenansprüche und Sozialleistungen großen Hindernissen gegenüber. Weniger als 25 Prozent der internationalen Migranten arbeiten in Ländern mit bilateralen und multilateralen Sozialvereinbarungen, und auch solche Vereinbarungen bieten noch nicht unbedingt die gleiche Übertragbarkeit für Sozialleistungen.

36. Diese Situation hat eine Reihe negativer Konsequenzen. Für temporäre Arbeitsmigranten, die in Renten- und Sozialversicherungssysteme einzahlen, aber nicht in der Lage sind, Leistungen von solchen Systemen zu beziehen, sobald sie in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind, besteht ein starker Anreiz, in der Schattenwirtschaft zu arbeiten, wo ihre Löhne von solchen Abzügen nicht betroffen sind. Ebenfalls stellt dies für sie einen wichtigen Grund dar, nach Ablauf ihres Arbeitsverhältnisses nicht in ihr Heimatland zurückzukehren. Im Gegensatz dazu sind für Migranten, die diese Leistungen in ihrem Herkunftsland in Anspruch nehmen können, die Bedingungen für die Rückkehr sehr günstig, da sie dann dort einen guten Lebensstandard genießen und in ihre eigene Gesellschaft investieren können.

37. Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften sollten diesen Punkt genauer untersuchen. Um schnelle Fortschritte zu erzielen, sollten Herkunfts- und Zieländer bilaterale Gespräche zu diesem Thema aufnehmen.

Hierbei sollten sie sicherstellen, dass auch die Frage der Gesundheitsvorsorge wie der Rentenleistungen erörtert wird. Gleichzeitig ist es erforderlich, die Informationsbasis zu diesem Thema zu verbreitern. Ziel ist, ein besseres Verständnis der verfügbaren politischen Optionen und des Ausmaßes zu erhalten, in dem individuelle Entscheidungen zu Migration und Rückkehr von diesen politischen Richtlinien betroffen wären.

Die Mobilität von Dienstleistungsanbietern

Die "Mode 4" GATS-Verhandlungen über die Freizügigkeit von Dienstleistungsanbietern sollten zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Angesichts des Zusammenhangs zwischen internationalem Handel und internationaler Migration, sollte mehr dafür getan werden, um den Dialog zwischen Regierungsvertretern und Experten beider Bereiche zu fördern.

38. Die in der letzten Zeit geführte Diskussion über die Zukunft der Arbeitsmigration hat beträchtliches Interesse an den "Mode 4" GATS-Verhandlungen demonstriert. Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) ist ein multilateral anerkanntes Rahmenwerk, das auf alle Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) Anwendung findet. Das Übereinkommen regelt die Verpflichtungen von Staaten in Bezug auf die Eröffnung bestimmter Dienstleistungssektoren für ausländische Anbieter. "Mode 4" des GATS betrifft die Erbringung von Dienstleistungen durch den Bürger eines WTO-Mitgliedstaates auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates.

39. Die "Mode 4" GATS-Verhandlungen haben eine Reihe verschiedener Erwartungen generiert, von denen eine ist, dass das Übereinkommen einen ersten Schritt hin zur Marktliberalisierung darstellt. Laut der Vertreter dieser Ansicht könnte dieses Übereinkommen letztlich Fachkräften und angelernten Arbeitskräften aus Entwicklungsländern Einstellungsmöglichkeiten in Industriestaaten ermöglichen. Während die Entwicklungsländer versucht hatten, ein solches Ergebnis während der Doha-Verhandlungsrunde zu erzielen, haben die

Industriestaaten ihre Anstrengungen auf die Liberalisierung eines anderen Aspekts des Übereinkommens konzentriert – Modus 3 des Handels mit Dienstleistungen – damit ihre Banken, Versicherungsgesellschaften und sonstigen Dienstleistungsanbieter leichter Filialen eröffnen und Dienstleistungen an Konsumenten in Entwicklungsländern verkaufen können.

40. Diese Verhandlungen haben möglicherweise keine direkten Auswirkungen auf die internationale Migrationspolitik gehabt. "Mode 4" des GATS deckt im Speziellen den Bereich der „Dienstleistungsanbieter“ ab, die einen sehr geringen Prozentsatz der Personen darstellen, die internationale Grenzen zu Arbeitszwecken überqueren. Die wohlhabenderen Staaten der Erde wünschen ganz offensichtlich nicht, dass die Erbringung von Dienstleistungen mit weiter gefassten Problemen der Migration in Verbindung gebracht wird.

41. Die Weltkommission unterstützt die Fortführung der 'Mode 4'-Verhandlungen. Dienstleistungen machen heute 70 Prozent des BIP der Industriestaaten aus, und das Wachstum des internationalen Handels mit Dienstleistungen verspricht beträchtliche Gewinne für die Weltwirtschaft. Vereinbarungen, die im Hinblick auf die Freizügigkeit von Dienstleistungsanbietern getroffen werden, können dabei helfen, Prinzipien oder Übereinkommen einzuführen, die für die Diskussion auf dem weiter gefassten Gebiet der Arbeitsmigration relevant sind. Entsprechend ihrem Wunsch, dass die internationale Gemeinschaft die engen Verbindungen zwischen Migration und anderen globalen politischen Fragen erkennt, sieht die Kommission einen großen Wert in den in letzter Zeit unternommenen Anstrengungen zur Förderung eines Dialogs zum "Mode 4" des GATS zwischen denjenigen, die auf dem Feld der internationalen Migration arbeiten, und denjenigen, die sich auf den internationalen Handel spezialisiert haben. Die Erwartungen an diesen Prozess müssen jedoch bescheiden bleiben, vor allem in Anbetracht des immer noch sehr vorsichtigen Vorgehens vieler Staaten im Hinblick auf die Liberalisierung des globalen Arbeitsmarkts.

Die Migration hoch qualifizierten Personals

Regierungen und Arbeitgeber sollten die gegenwärtigen Hemmnisse für die Mobilität von hoch qualifiziertem Personal gemeinsam überprüfen, um unnötige Barrieren zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu beseitigen.

42. Private Unternehmen haben seit langem die Bedeutung der Entwicklung und des Einsatzes von fähigen Arbeitskräften in der ganzen Welt erkannt. Doch die politischen Entscheidungsträger auf Regierungsebene mussten anderen, konkurrierenden Prioritäten Rechnung tragen und haben bisher dazu tendiert, gegenüber der Migration Hochqualifizierter keine klare Haltung einzunehmen. Ob gewollt oder ungewollt, sind dadurch erhebliche Hindernisse für die Einstellung und Neuansiedlung ausländischer Arbeitskräfte geschaffen worden.

43. Dieses Problem nimmt immer mehr an Bedeutung zu. Die zehn größten Unternehmen der Welt beschäftigen heute mehr als drei Millionen Menschen, und sie denken im Hinblick auf Stellenbesetzung, Forschung, Produktion und Verkauf immer globaler. In diesem Kontext ist die Nationalität eines Angestellten nur insofern relevant, als sie dieser Person erlaubt oder sie daran hindert, in dem Land eingesetzt zu werden, in dem ihre Fähigkeiten benötigt werden.

44. Hoch qualifiziertes Personal leistet einen wichtigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sowie zum Weltwirtschaftswachstum. Folglich besteht eine Notwendigkeit, die Mobilität dieser Personen zu erleichtern. Da Staaten ein legitimes Interesse daran haben, ihre Bürger gegenüber unlauterem Wettbewerb durch ausländische Staatsangehörige zu schützen, werden sie selbstverständlich weiterhin auf dieser Grundlage handeln. Dennoch sollten Regierungen und Arbeitgeber gemeinsam die gegenwärtigen Hindernisse für die Mobilität hoch qualifizierten Personals überprüfen, mit dem Ziel, jene Faktoren aus dem Weg zu räumen, die Unternehmen daran hindern, die richtigen Leute am richtigen Ort und zur richtigen Zeit einzusetzen.

Schaffung von Arbeitsplätzen und besseren Lebensbedingungen in den Herkunftsländern

Es muss mehr für die Arbeitsplatzschaffung und die nachhaltige Sicherung des Lebensunterhaltes in den Entwicklungsländern getan werden, damit die Bürger dieser Staaten sich nicht zur Abwanderung gezwungen sehen. Die Entwicklungsländer und Industriestaaten sollten eine entsprechende Wirtschaftspolitik verfolgen und bestehende Verpflichtungen durchführen, die die Erreichung dieses Ziels ermöglichen.

45. In diesem Kapitel ist dargelegt worden, dass dauerhafte und zeitlich befristete Migrationsprogramme dazu beitragen können, ein besseres Gleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot an Arbeitsmigranten zu schaffen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass solche Programme alleine noch keine effiziente Antwort auf die weltweite Beschäftigungskrise sind. Unter den gegenwärtigen Bedingungen wird die Zahl der Menschen, die aus ärmeren Ländern abwandern wollen, weiterhin die Nachfrage nach ihren Diensten in wohlhabenderen Staaten übersteigen.

46. Die Kommission unterschätzt keinesfalls die Herausforderung der Schaffung angemessener Arbeitsplätze und gesicherter Existenzen für Menschen in ärmeren Ländern. Auch wenn die Kommission diese Fragestellung nicht zu ihrem direkten Aufgabenbereich zählt, wäre es angesichts der enormen Implikationen für die Zukunft der internationalen Migration verfehlt, zu diesem Thema zu schweigen. Effiziente politische Ansätze sind für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Männer und Frauen, die Verbesserung der Schul- und Ausbildungssituation sowie für die Förderung von Investitionsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern dringend erforderlich. Migrationspolitik alleine wird nicht ausreichen, um den Druck, der dazu führt, dass Menschen außerhalb der Grenzen ihres eigenen Landes nach Arbeit suchen, zu mindern.

Schritte zur Entwicklung

47. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und gesicherten Existenzen in Ländern mit niedrigem Einkommen muss als gemeinsame Verantwortlichkeit aufgefasst werden,

bei der Herkunfts- und Zielländer als gleichberechtigte Partner agieren und ihre Rechte und Pflichten in einem gemeinsamen Versuch, die entwicklungspolitischen Herausforderungen zu meistern, teilen müssen. Ein erster Schritt in diesem Prozess muss darin bestehen, dass die Herkunftsländer Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Bürger übernehmen und Bedingungen schaffen, unter denen die Menschen ihre Bedürfnisse erfüllen, ihre Menschenrechte wahrnehmen, ihr Potenzial ausschöpfen und ihre Erwartungen in ihrem eigenen Land verwirklichen können. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Laut Angaben der Weltbank fallen Entwicklungsländer mit einer Gesamtbevölkerung von etwa zwei Milliarden Menschen in ihren Entwicklungsbestrebungen weiter zurück und laufen Gefahr, außer als Quelle von Arbeitsmigranten, in der Weltwirtschaft marginalisiert zu werden.

48. Es wäre irreführend, zu glauben, alle Länder hätten das gleiche Entwicklungspotenzial. Aufgrund ihrer geografischen Lage, ihrer natürlichen Ressourcen, Geschichte und gesellschaftlichen Traditionen verfügen manche Länder über bessere Voraussetzungen als andere, um eine dynamische und wettbewerbsfähige Wirtschaft aufzubauen. Doch ein weiterer Faktor für ihren Erfolg liegt in der Art der Politik, die diese Staaten verfolgen. In dieser Hinsicht kann man aus der jüngeren Geschichte lernen: Länder, die in die Fähigkeiten ihrer eigenen Bevölkerung investieren und eine offene Wirtschaft, gesunde Finanzsysteme, ein positives Investitionsklima sowie funktionierende Verwaltungen haben, können eher die durch die Globalisierung entstehenden Möglichkeiten nutzen, als Länder, denen diese Eigenschaften fehlen.

Entwicklung in Marokko

Marokko ist ein Beispiel für ein Land, das in den letzten Jahren entscheidende Fortschritte im Bereich der Wirtschaft und der gesellschaftlichen Entwicklung gemacht hat. Laut Angaben der Weltbank hat sich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf seit den 70er Jahren mehr als verdoppelt, von 550 Dollar auf 1.190 Dollar pro Jahr. Die durchschnittliche Lebenserwartung ist von 55 Jahren im Jahr 1970 auf 68 Jahre im Jahr 2001 gestiegen, während im gleichen Zeitraum die durchschnittliche Geburtenzahl pro Frau von 6,3 auf 2,8 zurückgegangen ist.

49. Die Auswirkungen ihrer Politik auf die Dynamik der internationalen Migration anzuerkennen, muss ein zweiter Schritt für die wohlhabenderen Staaten der Erde sein – insbesondere für diejenigen, die ihre Besorgnis über die Anzahl der auf ihrem Staatsgebiet irregulär ankommenden Menschen zum Ausdruck bringen. So herrscht wachsende Übereinstimmung darüber, dass eine Handelsreform stärkere Auswirkungen auf das Wohlergehen der Menschen in Ländern mit niedrigem Einkommen haben würde, als jede noch so große Erhöhung der Hilfsleistungen, die sie erhalten.

50. Die wohlhabenderen Länder der Erde geben pro Jahr über 300 Milliarden Dollar an Agrarsubventionen aus, mehr als das Sechsfache des Betrages, den sie für Entwicklungshilfe im Ausland aufwenden. Durch eine gesteuerte Senkung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse erschweren diese Subventionen den Kleinbauern den Verbleib in ländlichen Gebieten und tragen somit zur Migration der Menschen innerhalb der Entwicklungsländer sowie aus den Entwicklungsländern heraus bei. Der Handel spielt eine wichtige Rolle bei der Entwicklungsförderung, der Verringerung von Armut und der Schaffung gesicherter Existenzen. Die Teilnehmer an der Doha-Verhandlungsrunde müssen versuchen, die durch das multilaterale Handelssystem entstehenden Wohlstandssteigerungen zu maximieren.

51. Drittens ist es von wesentlicher Bedeutung, dass alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft die Verpflichtungen, die sie bereits in Bezug auf Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Ländern mit niedrigem Einkommen eingegangen sind, einhalten. Die Millenniums-Erklärung aus dem Jahr 2000 beispielsweise bekräftigt, dass die Staaten „Strategien entwerfen und durchführen werden, die jungen Menschen überall eine reelle Chance geben, gute und produktive Arbeit zu finden“, und dass sie danach streben werden, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Diese beinhalten die Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, der weniger als einen Dollar pro Tag verdient, die Abschaffung der Geschlechterungleichheit in der primären und sekundären Ausbildung sowie die Sicherstellung, dass Entwicklungsländer von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien profitieren können.

52. Mit der Annahme des Monterrey-Konsenses im Jahr 2002 haben die Staaten beschlossen, "die Armut zu bekämpfen, die sozialen Bedingungen zu verbessern, die Lebensstandards zu erhöhen und aktive Arbeitsmarktpolitiken zu verfolgen, um die Beschäftigung zu erhöhen und verbesserte Arbeitsbedingungen zu schaffen". Vor kurzer Zeit hat sich die Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD), eine Initiative afrikanischer Staaten, die von der Europäischen

Union und den G8-Staaten unterstützt wird, verpflichtet, „innerhalb des Kontinents wichtige Humankapazitäten für die Entwicklung Afrikas aufzubauen und dort zu behalten“, sowie „Wirtschaftswachstum, Entwicklung und mehr Beschäftigung“ zu fördern. Die tatsächliche Umsetzung der Inhalte dieser Verpflichtungen ist von höchster Bedeutung für die Ausarbeitung einer kohärenten Migrationspolitik.

Migration und Entwicklung: Ausschöpfung des Potenzials menschlicher Mobilität

Die Rolle von Migranten bei der Förderung von Entwicklung und Verringerung von Armut in ihren Herkunftsländern, und der Beitrag, den sie zum Wohlstand ihrer Aufnahmeländer leisten, sollten anerkannt und gestärkt werden. Internationale Migration sollte sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern ein integraler Bestandteil der nationalen, regionalen und globalen Strategien zum Wirtschaftswachstum werden.

1. Die Themen internationale Migration, Wirtschaftswachstum und Entwicklung sind auf vielerlei Weise miteinander verknüpft. Erstens zählen, wie im voran gegangenen Kapitel aufgezeigt wurde, Entwicklungsdefizite, insbesondere ein Mangel an Arbeitsplätzen und gesicherten Existenzmöglichkeiten, zu den wichtigsten Gründen, warum Menschen ihr Heimatland verlassen. Zweitens trägt die internationale Migration zur Entwicklung der Zielländer bei, indem sie Lücken im Arbeitsmarkt schließt, wichtige Fähigkeiten zur Verfügung stellt und den Aufnahmegesellschaften soziale, kulturelle und intellektuelle Dynamik bringt. Eine dritte Verknüpfung – und Hauptaspekt dieses Kapitels – ist die Auswirkung der Migration auf Wachstum, Entwicklung und Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern.

2. Migranten leisten für die Gesellschaften, die sie verlassen haben, einen wertvollen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beitrag. Die Rücküberweisungen, die Migranten in ihre Heimat senden, spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Armut in den Herkunftsländern, und sie können den Entwicklungsprozess unterstützen, wenn die Regierungen dieser Länder ein für das Wirtschaftswachstum förderliches Umfeld schaffen. Emigration hilft, in Ländern, die einen Überschuss an Arbeitskräften haben, die Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsrate zu begrenzen. Einzelne Migranten und Diaspora-Vereinigungen tätigen finanzielle Investitionen in ihrem Heimatland, womit sie die Wirtschaft stärken, der Übermittlung neuer Ideen dienen und zu einem verbesserten Verständnis

zwischen dem Herkunftsland und dem Zielland beitragen. Wenn Migranten in ihr Heimatland zurückkehren, ob nun temporär oder dauerhaft, bringen sie neue Fähigkeiten, Erfahrungen und Kontakte mit – entscheidende Vorzüge in einer globalen Wirtschaft, die immer mehr auf Wissen basiert.

3. Migration kann jedoch auch zur Abwanderung der intelligentesten und bestausgebildeten Bürger und Unternehmerpersönlichkeiten eines Landes führen. Dies entzieht dem Staat Einnahmen und verhindert, dass die Herkunftsländer einen raschen Gewinn aus den Investitionen, die sie in die Schul- und Ausbildung dieser Personen getätigt haben, ziehen können. Bedenklich wird dies insbesondere, wenn von der Abwanderung von Experten auch Sektoren wie die Gesundheitsvorsorge und Bildung betroffen sind und somit Angebot und Qualität dieser entscheidenden Dienste negativ beeinflusst werden.

4. Die Herausforderung liegt also heute darin, politische Ansätze zu formulieren, durch die die positiven Auswirkungen der Migration für die Herkunftsländer maximiert und ihre negativen Konsequenzen minimiert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss Migration ein Bestandteil nationaler, regionaler und globaler Entwicklungsstrategien werden. Die Kommission ist besorgt, dass Migration im Allgemeinen nicht als integrale Komponente der Entwicklungsagenda angesehen wird, und dass auch jüngere Entwicklungsinitiativen der internationalen Migration nicht immer genügend Beachtung geschenkt haben. Die Kommission

hat zudem festgestellt, dass vielen Entwicklungsländern die Kapazitäten fehlen, um diese Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung zu festigen. Es liegt im Interesse aller Länder, eine andere Vorgehensweise anzuwenden. Entwicklungsländer müssen sich den Realitäten einer wettbewerbsorientierten Weltwirtschaft anpassen. Eine kohärente Migrationspolitik ist ein integraler Bestandteil dieses Prozesses.

Migration qualifizierten Personals

Kooperation zwischen Ländern mit Arbeitskräftemangel und Ländern mit einem Überfluss an Arbeitskräften ist unerlässlich, um den Aufbau eines entsprechenden Humankapitals sowie eines globalen Bestandes an Fachkräften zu fördern. Um wichtiges Personal zu halten, muss die Bereitstellung angemessener Bezahlung, Arbeitsbedingungen sowie Karriereaussichten integraler Bestandteil einer solchen Strategie sein.

5. Die durch den globalisierenden Arbeitsmarkt eröffneten Möglichkeiten veranlassen eine wachsende Zahl von Personen mit beruflicher Qualifikation zur Arbeit ins Ausland abzuwandern, und zwar sowohl zwischen den Entwicklungsländern als auch von den ärmeren in die reicheren Regionen der Welt. Für die betroffenen Personen stellt die internationale Migration ein "Streben nach ganz oben" dar sowie einen Versuch, ihr Potenzial zu verwirklichen, ihren Lebensstandard zu verbessern und ihr bereits gesammeltes Wissen auszubauen.

6. Alle Länder sollten beträchtliche Investitionen in die Schul- und Ausbildung ihrer Bürger tätigen, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu erhöhen. Falls es ihre wirtschaftliche Lage nicht erlaubt, alle Menschen mit beruflicher Qualifikation in den Arbeitsmarkt aufzunehmen, können diese Menschen zur Entwicklung ihres Heimatlandes beitragen, indem sie abwandern, Rücküberweisungen in ihre Heimat schicken und vorübergehend oder langfristig in ihr Herkunftsland zurückkehren, wobei sie das Wissen, das sie während ihres Lebens und Arbeitens im Ausland erworben haben, mitbringen. Wie bereits in Kapi-

tel Eins empfohlen, können temporäre Migrationsprogramme solche positiven Ergebnisse der internationalen Mobilität befördern.

7. Für viele Länder kann jedoch die Abwanderung unverzichtbarer, qualifizierter Arbeitskräfte eine negative Auswirkung auf die Gesellschaft und Wirtschaft haben, und für Staaten, die stark in die Schul- und Ausbildung solcher Personen investiert haben, stellt sie einen ernstzunehmenden Verlust dar. So hat in vielen Ländern in Subsahara-Afrika die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte die Gesundheitsleistungen für die örtliche Bevölkerung ernsthaft eingeschränkt, insbesondere für diejenigen, die in abgelegenen ländlichen Gebieten leben. Falls sich diese Entwicklung unverändert fortsetzt, kann man davon ausgehen, dass die zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele in Sachen Gesundheit erforderlichen Fortschritte untergraben werden. Im Erziehungs- und Bildungssektor ist dieser Trend weniger akut, aber dennoch besorgniserregend.

Migration von Personal im Gesundheitssektor

Die Migration von beruflich qualifiziertem Personal hat in Subsahara-Afrika große Auswirkungen gehabt. Seit dem Jahr 2000 beispielsweise haben sich alleine in Großbritannien fast 16.000 afrikanische Krankenpfleger und -pflegerinnen zur Arbeit angemeldet. Nur noch 50 der 600 seit der Unabhängigkeit Sambias ausgebildeten Ärzte praktizieren noch dort. Und es wird geschätzt, dass zurzeit mehr Ärzte aus Malawi in der nordenglischen Stadt Manchester praktizieren als in ihrem gesamten Heimatland.

8. Die Ausbildung und das Verbleiben einer angemessenen Zahl ausgebildeten Personals sind in vielen Entwicklungsländern zu einer Schlüsselaufgabe geworden, die unverzüglich angegangen werden muss, wenn eine negative Spirale bei der Entwicklung der Humanressourcen vermieden werden soll. Denn wenn einige Menschen mit beruflicher Qualifikation sich entscheiden, aus ihrem Heimatland abzuwandern, kann der Druck auf die anderen, das Gleiche zu tun, sehr stark werden.

Ausbilden und im Land behalten

9. Die Umsetzung der Strategie 'Ausbilden und im Land behalten' ist eine komplexe Aufgabe, und die Kommission hat ernsthafte Zweifel an übereilten Lösungen, die qualifizierten Fachkräften die Ausreise aus dem Heimatland und das Suchen nach einer Tätigkeit im Ausland verwehren. Ein solcher Ansatz würde nicht mit den Grundsätzen der Menschenrechte übereinstimmen, würde der globalen Tendenz auf dem Arbeitsmarkt entgegenlaufen und wäre außerdem äußerst schwierig umzusetzen. Migranten, die ihr Land ohne Erlaubnis verlassen hätten, würden davon abgehalten, wieder in ihr Heimatland zurückzukehren, wenn sie damit rechnen müssten, bei ihrer Rückkehr bestraft zu werden.

10. Die Idee, dass Staaten, die ausländisches Berufspersonal einstellen, eine direkte finanzielle Ausgleichszahlung an die Herkunftsländer dieser Arbeitskräfte leisten, ist nicht praktikabel. Erstens arbeiten die fraglichen Personen oft in mehr als einem Land, daher wäre unklar, welches Land für die Ausgleichszahlung verantwortlich wäre; zweitens wäre es zweifelhaft, an wen die Ausgleichszahlung zu entrichten wäre, und drittens gibt es keine Garantie dafür, dass solche Ausgleichszahlungen auch tatsächlich wieder in Strategien zum „Ausbilden und im Land behalten“ investiert würden. Ebenfalls ist es zweifelhaft, ob die Verhaltensregeln, die einige Zielländer in einem Versuch erstellt haben, ein gewisses Maß an Selbstregulierung bei der Einstellung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland einzuführen, wirklich effizient sind. Die praktischen Auswirkungen solcher Regelwerke sind noch nicht nachgewiesen worden, und die von der Kommission gesammelten Indizien zeigen, dass es für Arbeitgeber leicht ist, Lücken in ihrer Funktionsweise auszunutzen.

11. Alternative Ansätze sind erforderlich, wenn dieses Problem in kohärenter Weise angegangen werden soll. Erstens muss dafür gesorgt werden, dass Entwicklungshilfe und Investitionen verstärkt in jene Länder und Sektoren fließen, die vom Verlust ihrer qualifizierten Arbeitskräfte besonders betroffen sind. Co-Investitionsprogramme sind eine Möglichkeit, um dies zu erreichen. Entwicklungsländer haben ein großes Reservoir an jungen Menschen mit dem Potenzial, die Fähigkeiten

zu erwerben, die von ihren eigenen und von anderen Ländern benötigt werden. Aber sie werden nur in der Lage sein, solche Fähigkeiten zu erwerben, wenn ausreichende Ressourcen verfügbar sind, um ihnen die nötige Schul- und Ausbildung zukommen zu lassen. Kooperation zwischen Ländern mit Arbeitskräftemangel und Ländern mit einem Überfluss an Arbeitskräften ist unerlässlich, um Co-Investitionen in die Bildung von Humankapital sowie in die Entwicklung eines mobilen und globalen Bestands an qualifizierten Arbeitskräften zu fördern. In dieser Hinsicht begrüßt die Kommission Maßnahmen wie die der Abteilung für Internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs zur Investition in die Kapazitäten der Gesundheitsvorsorge Indiens und anderer Entwicklungsländer.

12. Zweitens müssen Arbeitgeber sowohl im Privatsektor wie auch im öffentlichen Bereich erkennen, dass Menschen mit beruflicher Qualifikation häufig einen Arbeitsplatz im Ausland suchen oder sich nach alternativen Arbeitsplätzen umsehen, da ihre Bezahlung, Arbeitsbedingungen und Karriereaussichten gegenwärtig so schlecht sind. Dies gilt insbesondere für Frauen, die vor allem in Berufen wie der Krankenpflege und als Lehrerinnen eingestellt sind, die oft unterbewertet werden und in denen es zu geschlechterbedingter Diskriminierung und Belästigungen am Arbeitsplatz kommen kann. Unternehmen und Institutionen in Entwicklungsländern haben die Verpflichtung, gute Arbeitgeber zu sein, traditionelle Ansichten über Berufe im sozialen Dienstleistungssektor neu zu bewerten und eine bessere Umwelt als bisher für talentierte Arbeitskräfte aus dem eigenen Land zu schaffen.

13. Drittens müssen die Länder, die gegenwärtig qualifiziertes Personal aus dem Ausland einstellen, sich für eine bessere Einplanung der Arbeitskräfte einsetzen und mehr Ressourcen in die Ausbildung ihrer eigenen Bürger investieren, um bevorstehende und abzusehende Lücken in ihrem nationalen Arbeitsmarkt schließen zu können. Es ist unverantwortlich, wenn die wohlhabenderen Staaten der Welt die Augen vor dieser Aufgabe verschließen und stattdessen auf der Suche nach einer vorschnellen Lösung für ihre Probleme im Bereich Humanressourcen aktiv Personal mit Berufsausbildung aus Entwicklungsregionen einstellen.

Rücküberweisungen der Migranten: Förderung des Geldtransfers

Rücküberweisungen sind privates Kapital und sollten vor dem Zugriff des Staates geschützt sein. Regierungen und Finanzinstitutionen sollten Geldtransfers erleichtern und die damit verbundenen Kosten senken, so dass Migranten mehr Anreiz gegeben wird, offizielle Überweisungssysteme zu nutzen.

14. Es ist ein bemerkenswerter Anstieg im Volumen der von internationalen Migranten nach Hause gesendeten Rücküberweisungen festzustellen. Obwohl es schwierig ist, hierzu genaue Zahlen zu erhalten, schätzt die Weltbank, dass der Jahreswert der offiziell in Entwicklungsländer zurück überwiesenen Gelder im Jahr 2004 etwa 150 Milliarden Dollar betrug, was einen Anstieg um 50 Prozent in gerade mal fünf Jahren darstellt. Fast die Hälfte dieser Rücküberweisungen wurde zwischen Entwicklungsländern getätigt. Ebenfalls bemerkenswert ist, dass weibliche und geringer verdienende Migranten oftmals einen höheren Anteil ihres Einkommens überweisen als andere.

15. Laut Schätzungen der Vereinten Nationen waren die Hauptempfängerländer von Rücküberweisungen im Jahr 2004 Mexiko (16 Milliarden Dollar pro Jahr), Indien (9,9 Milliarden Dollar) und die Philippinen (8,5 Milliarden Dollar), obwohl die Rücküberweisungen anteilig am BIP in kleineren Ländern wie Jordanien (23 Prozent), Lesotho (27 Prozent) und Tonga (37 Prozent) weit höher liegen. Verglichen mit anderen Entwicklungsgebieten erhielt Subsahara-Afrika den niedrigsten Anteil an Rücküberweisungen. Er beträgt gerade einmal 1,5 Prozent der gesamten weltweiten Überweisungen.

16. Die Summe der Rücküberweisungen beträgt heute fast das Dreifache der Summe der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA), die Ländern mit niedrigem Einkommen zur Verfügung gestellt wird, und macht die zweitstärkste Quelle externer Einkünfte nach den ausländischen Direktinvestitionen (FDI) aus. Bezeichnend ist hierbei, dass Rücküberweisungen in der Regel vorhersehbarer und zuverlässiger als ausländische Di-

rektinvestitionen oder offizielle Entwicklungshilfe sind. So stiegen sie während der asiatischen Finanzkrise weiter an, selbst als die Leistungen an FDI zurückgingen. Dies ist kein Einzelfall. Nach den von der Weltbank gesammelten Informationen ist es so, dass, wenn ein Land sich politischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten gegenüber sieht, die im Ausland lebenden und arbeitenden Bürger ihre Landsleute durch eine Erhöhung der Geldmenge, die sie nach Hause schicken, unterstützen.

17. In vielen Empfängerländern spielen Rücküberweisungen inzwischen eine wesentliche Rolle bei der Stärkung der nationalen und lokalen Wirtschaft. Offiziell geleistete Rücküberweisungen können eine wichtige Quelle für den Devisenverkehr der Empfängerländer sein, den Finanzsektor ankurbeln, dabei helfen, Investitionen zu fördern und Kapital für staatliche Kredite bereitstellen.

18. Offenbar bieten Rücküberweisungen ihren Empfängern, von denen viele laut Angaben der Weltbank zu den ärmsten Mitgliedern der Gesellschaft gehören, die direkteste und unmittelbarste Unterstützung. Sie helfen dabei, die Empfänger aus der Armut zu befreien und die Haushaltseinkommen zu steigern bzw. zu diversifizieren. Sie stellen eine Versicherung gegen Risiken dar, ermöglichen es Familien, das Schul- und Ausbildungsangebot zu nutzen und gelten als Quelle von Kapital für die Einrichtung von Kleinunternehmen. Wenn Rücküberweisungen dazu genutzt werden, Güter und Dienstleistungen zu erwerben, oder wenn sie in gemeinschaftsbasierte oder arbeitsintensive Projekte investiert werden, kommen sie sogar einer größeren Zahl von Personen zu Gute als lediglich denen, die sie direkt von ihren im Ausland arbeitenden Verwandten erhalten.

Rücküberweisungen und Haushaltseinkünfte

Obwohl Subsahara-Afrika den geringsten Anteil an Rücküberweisungen aller Entwicklungsregionen erhält, haben sie dort entscheidende Auswirkungen. Die Haushaltseinkünfte in Somaliland beispielsweise werden durch Rücküberweisungen verdoppelt, während in Lesotho Geldtransfers 80 Prozent der Einkünfte der Haushalte in ländlichen Gebieten ausmachen.

Überweisungskosten und -systeme

19. Eine Reihe von Handlungsprinzipien muss beachtet werden, um die positiven Auswirkungen der Rücküberweisungen auf Entwicklung und Armutsbekämpfung zu maximieren. Erstens ist es entscheidend, anzuerkennen, dass Rücküberweisungen eine private Ressourcenquelle sind, die den Migranten und ihren Familien gehört. Sie sollten vor dem Zugriff des Staates geschützt sein und dürfen auch keiner unangemessenen offiziellen Regulierung unterliegen.

20. Zweitens bekräftigt die Kommission mit Nachdruck, wie wichtig es ist, die Kosten für Rücküberweisungen zu senken. Zurzeit können diese skandalös hoch sein – in einigen Fällen liegen sie bei bis zu 25 Prozent des überwiesenen Betrages. Die Einführung verbesserter Technologien ist ein Weg, die Überweisungskosten zu reduzieren. Ferner können elektronische Überweisungssysteme dabei helfen, die Sicherheit der Überweisungen zu erhöhen.

21. In Anbetracht der Tendenz von Dienstleistungsanbietern mit Monopolstellung, ihre Kundengebühren möglichst hoch anzusetzen, liegt eine weitere Möglichkeit zur Kostensenkung in der Förderung eines stärkeren Wettbewerbs im offiziellen Überweisungsverkehr. In einigen Zielländern ist die Auswahl der Dienstleistungsanbieter durch die begrenzte Präsenz von Dienststellen eingeschränkt, insbesondere in Regionen außerhalb der größeren Städte. Banken und Postdienste, die in diesen Gebieten bereits vertreten sind, könnten dabei helfen, diese Lücke zu schließen und Migranten eine Alternative sowohl zu den teuren offiziellen Überweisungsdiensten als auch zu inoffiziellen Diensten zu bieten.

22. Drittens müssen diese Initiativen mit einer größeren Transparenz auf dem finanziellen Dienstleistungssektor verbunden werden, um Migranten einen leichten Vergleich der Kosten, die unterschiedliche Dienstleistungsanbieter für Rücküberweisungen auferlegen, zu ermöglichen. Eine Reform des Finanzsektors ist der Schlüssel zur Freisetzung dieses Potenzials. Migrantenvereinigungen und die Zivilgesellschaft spielen in dieser Hinsicht ebenfalls eine wichtige Rolle, indem sie relevante Informationen zu den verschiedenen, existierenden

Überweisungsdiensten zusammentragen, analysieren und verbreiten.

23. Viertens sollten Ausbildungsprogramme zur Funktionsweise des Finanzmarktes eingeführt werden, um Migranten zu helfen, ihr Verständnis der offiziellen Banksysteme in den Zielländern zu verbessern und ihren Zugang dazu zu erleichtern. Außerdem stellt die Einrichtung von Kreditgenossenschaften und gemeinschaftsbasierten Mikro-Finanzinstituten einen weiteren Weg dar, um Finanzdienstleistungen auf abgelegene ländliche Gebiete in den Herkunftsländern auszuweiten.

24. Derartige Initiativen werden nicht nur zu einer Ankurbelung des Rücküberweisungsverkehrs zu geringeren Kosten führen, sondern auch einen Anreiz darstellen, solche Überweisungen durch offizielle Systeme vorzunehmen. In einigen Ländern läuft nämlich nur die Hälfte aller Rücküberweisungen durch offizielle Bankkanäle, da Migranten von ihrer Nutzung durch umständliche Prozeduren, hohe Gebühren und schlechte Umtauschraten abgeschreckt werden. Doch offizielle und nachverfolgbare Rücküberweisungen sind einem inoffiziellen Geldtransfer vorzuziehen, da sie das Risiko verringern, dass Migranten und Empfänger von verborgenen Geldwäschernetzwerken ausgebeutet werden.

Maximierung der entwicklungsfördernden Effekte von Rücküberweisungen

Maßnahmen zur Förderung des Transfers und der Investition von Geldern müssen mit einer makroökonomischen Politik in den Herkunftsländern einhergehen, die Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördert.

25. Die Kommission betont, wie wichtig es ist, die positiven Auswirkungen von Rücküberweisungen in den Herkunftsländern zu maximieren. Sie ist nicht der Ansicht, dass bei den Auswirkungen der Rücküberweisungen ein klarer Unterschied zwischen Entwicklung und Armutsbekämpfung gemacht werden kann. Ob überwiesene Gelder nun zum Zweck der Investition oder zum Verbrauch genutzt werden – sie bringen den Haushalten, Gemeinden und Ländern, in die sie fließen,

große Vorteile. Allerdings: In Anbetracht dessen, dass die Summe der von vielen Herkunftsländern erhaltenen Rücküberweisungen inzwischen so hoch ist (sowohl in absoluten Zahlen wie auch im Verhältnis zu anderen Finanzquellen), ist es essenziell, ihr Potenzial für die Förderung langfristigen Wirtschaftswachstums auszuschöpfen.

26. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Migranten und Empfänger von Rücküberweisungen in der Lage sein, eine informierte Entscheidung über den Einsatz dieser Ressourcen zu treffen. Haushalte und Gemeinden in den Herkunftsländern sollten beim sinnvollen Einsatz der erhaltenen Rücküberweisungen durch die Bereitstellung angemessener Ausbildungsmöglichkeiten und den Zugang zu Mikro-Kredit-Einrichtungen unterstützt werden. Einige Studien zeigen, dass Frauen Rücküberweisungen am effizientesten einsetzen, deshalb sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, Frauen bei solchen Initiativen als Zielgruppe anzusprechen. Eine zusätzliche Option besteht darin, Migranten zu ermöglichen, eine bessere Kontrolle über den Einsatz der von ihnen überwiesenen Gelder auszuüben, indem man ihnen die Gelegenheit bietet, direkt Güter oder Dienstleistungen zu erwerben, anstatt diese Transaktionen den Mitgliedern des Haushalts zu überlassen.

27. Heimatstadtvereinigungen und Diasporaorganisationen können bei der Sammlung und dem Transfer von Sammelüberweisungen, die für Infrastruktur- und andere Projekte, die ganzen Gemeinden, anstatt nur einzelnen Haushalten zugute kommen, eingesetzt werden, eine wichtige Rolle spielen. Es ist auch möglich, solche Sammelüberweisungen mit entsprechenden Geldsummen aus öffentlichen Quellen oder Entwicklungseinrichtungen zu bündeln. Die Erfahrungen in Bezug auf solche Initiativen scheinen jedoch eher gemischt zu sein, und die Kommission empfiehlt daher, dass sie objektiv ausgewertet werden, damit Lehren daraus für die Zukunft gezogen werden können.

28. Die Weltkommission begrüßt die Leistungen von Organisationen wie der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank) sowie anderen regionalen Entwicklungs-

banken zur Forschung, Analyse und Formulierung grundsätzlicher, politischer Rahmenwerke für die Reform des Finanzsektors und der produktiven Investition von Rücküberweisungen durch Migranten. Diese Einrichtungen sollten ihre Arbeit fortsetzen und Staaten bei der Ausarbeitung und Durchführung von politischen Maßnahmen zur Förderung eines effizienten Einsatzes von Rücküberweisungen durch Migranten unterstützen.

Eine förderliche Umgebung

29. Während alles dafür getan werden muss, um die Entwicklungseffekte der Rücküberweisungen durch Migranten zu maximieren, muss dieses Thema auch übergreifend betrachtet werden. Erstens muss man betonen, dass die positiven Auswirkungen von Rücküberweisungen auf die Entwicklung in erheblichem Maß von der Qualität der Regierungspolitik in den Herkunftsländern und deren makroökonomischen Programmen abhängen. Ohne gesunde Finanzsysteme, stabile Währungen, einem investitionsförderlichen Klima sowie eine ehrliche Verwaltung ist es sogar im Falle des langfristigen Erhalts hoher Überweisungsbeträge unwahrscheinlich, dass diese zu einem nachhaltigen Wachstum beitragen.

30. Zweitens könnten das wachsende Ausmaß an Rücküberweisungen und das hohe Maß an Transparenz, der sie in den letzten Jahren unterliegen, zu dem Eindruck führen, dass sie ein angemessener Ersatz für die offizielle Entwicklungshilfe sind. Diese Ansicht wird von der Kommission nicht geteilt, die hiermit ihre bereits erwähnte Schlussfolgerung in Bezug auf die private Natur des Eigentums der erhaltenen Rücküberweisungen wiederholt.

31. Drittens unterliegen Rücküberweisungen ihren eigenen Zwängen und Einschränkungen. Es ist nachgewiesen, dass Migranten immer weniger in ihr Heimatland überweisen, je mehr Zeit sie im Ausland verbringen. Bei Migranten der zweiten Generation ist es also unwahrscheinlicher, dass sie die gleichen Summen überweisen, wie es ihre Mütter und Väter getan haben. In einigen Ländern, in denen ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung im Ausland beschäftigt ist, kann

der Erhalt von hohen Rücküberweisungsbeträgen dazu führen, dass Reformen, die eine effizientere Grundlage für langfristiges Wirtschaftswachstum schaffen würden, nicht durchgeführt werden. Des Weiteren werden die finanziellen Vorteile der erhaltenen Rücküberweisungen nicht gerecht aufgeteilt und können die sozioökonomischen Unterschiede, die zwischen einzelnen Haushalten, Gemeinden und Regionen in den Herkunftsländern existieren, noch verschärfen. Außerdem kann der Erhalt von Rücküberweisungen in Abwanderungsländern eine so genannte „Migrationskultur“ schaffen, die dazu führen kann, dass junge Menschen übertriebene Hoffnungen auf die Möglichkeit setzen, ins Ausland abzuwandern. Weiterhin kann der verlässliche Erhalt von Rücküberweisungen einige Personen davon abhalten, überhaupt zu arbeiten.

32. Letztlich ist es notwendig, bei der Berechnung der wirtschaftlichen Vorteile von Rücküberweisungen eine Anzahl von kompensierenden Faktoren mit einzubeziehen. Erstens: Die Lohnnebenkosten von Migranten, die überwiegend in den Zielländern ausgegeben werden, fehlen den Herkunftsländern als Nachfragestimulus für Wirtschaftswachstum. Zweitens können hohe soziale Kosten entstehen, wenn Migranten – Ehemänner und -frauen, Mütter und Väter, Söhne und Töchter – sich entschließen, ihren eigenen Haushalt und ihre Gemeinde zu verlassen, um im Ausland zu arbeiten. Zudem ist nachgewiesen, dass der Druck, Geld nach Hause zu überweisen, eine wesentliche finanzielle und psychologische Belastung für Migranten bedeuten kann, insbesondere für diejenigen, die keine Alternative zu ihrer Arbeit in unsicheren und schlecht bezahlten Tätigkeiten haben.

Diaspora und Entwicklung

Die Diaspora sollte dazu ermutigt werden, die Entwicklung in ihren Herkunftsländern durch Geldanlagen und Investitionen sowie durch die Beteiligung an transnationalen Wissensnetzwerken zu fördern.

33. Herkunftsländer können beträchtliche Vorteile aus der Entfaltung der Fähigkeiten und Ressourcen ihrer Diaspora ziehen, die in Größe und Anzahl infolge der

zunehmenden internationalen Migration in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist. In vielen Ländern ist der Anteil der im Ausland lebenden und arbeitenden Bevölkerung inzwischen beträchtlich, und diese Migranten schließen sich oft zu Diaspora-Organisationen zusammen.

34. Diese Organisationen bestehen in vielen Formen. Wie bereits erwähnt gibt es Heimatstadtvereinigungen (Home Town Association - HTA), die es Menschen aus derselben Region erlauben, miteinander in Verbindung zu bleiben. Weiterhin gibt es berufliche Vereinigungen und Organisationen, die auf gemeinsamen Interessen wie Sport, Religion, Geschlecht, Wohltätigkeitsarbeit und Entwicklung beruhen. Solche Organisationen sammeln häufig Spenden von ihren Mitgliedern und senden diese Gelder dann für bestimmte Zwecke an das Herkunftsland, wie z.B. für die Renovierung einer Schule, den Erwerb eines Generators oder die Einrichtung einer Kindertagesstätte für Kinder erwerbstätiger Mütter, um nur drei Beispiele zu nennen. Zusätzlich zu solchen Geldtransfers nehmen Diaspora-Organisationen auch am politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes und der dortigen Gesellschaft teil.

Heimatstadtvereinigungen

(Home Town Association - HTA)

Mexikanische HTAs haben eine langjährige Entstehungsgeschichte – die bekanntesten Vereinigungen wurden in den 50er Jahren gegründet. Es existieren gegenwärtig über 600 HTAs in 30 Städten in den USA. Sie unterstützen öffentliche Arbeiten in ihren Herkunftsorten, einschließlich der Finanzierung des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur (z.B. neue Straßen und Straßenausbesserungsarbeiten), spenden Ausrüstung (z.B. Krankenwagen und medizinische Ausrüstung) und fördern Bildungsmaßnahmen (z.B. durch die Einführung von Stipendienprogrammen, den Bau von Schulgebäuden und die Lieferung von Schulmaterialien).

35. Die Kommission stellt den positiven Beitrag von Diaspora- und anderen Migrantenorganisationen heraus, die sich konstruktiv für Entwicklungsinitia-

tiven in ihren Herkunftsländern einsetzen, insbesondere durch die gezielte Überweisung von gesammelten Geldern. Ein Weg, um diesen Prozess zu verstärken, besteht für staatliche wie nichtstaatliche Institutionen darin, diese Überweisungen durch entsprechende Gelder zu ergänzen, vorausgesetzt sie werden für effektive, entwicklungsbezogene Zwecke eingesetzt.

36. Genauso wichtig ist es für diejenigen, die ergänzende Gelder zur Verfügung stellen, zu gewährleisten, dass die Diaspora-Organisationen nicht nur eng begrenzte regionale, politische oder persönliche Interessen vertreten. Trotz ihres potenziellen Werts können derartige Organisationen einen ausschließenden Charakter haben; sie können Programme in den Herkunftsländern verfolgen, die Uneinigkeit stiften und sogar zur Destabilisierung und Verlängerung eines bewaffneten Konflikts beitragen. Um ihre entwicklungsfördernden Auswirkungen zu maximieren, ist es für solche Organisationen wesentlich, die Grundsätze der Menschenrechte, des guten Regierens und der Geschlechtergleichheit zu beachten.

Handels-, Investitions- und Wissensnetzwerke

37. Einzelne Migranten und Diaspora-Organisationen können ebenso eine wichtige Rolle bei der Förderung von Handel und Investitionen in ihren Herkunftsländern spielen. Wo dies durchführbar und angebracht ist, können finanzielle Investitionen am besten dadurch gefördert werden, dass Migranten in ihren Herkunftsländern Auslandskonten oder Konten mit in Auslandswährung ausgestellten Anleihen zur Verfügung gestellt werden. Damit entgehen sie dem Risiko von Geldentwertungen, wenn sie ihre Ersparnisse im Heimatland ansammeln.

Investitionen der Diaspora

Es gibt etwa 30 bis 40 Millionen Chinesen, die in rund 130 Ländern leben. Die OECD schätzt, dass im Jahr 2004 die Investitionen der im Ausland lebenden Chinesen etwa 45 Prozent der gesamten ausländischen Direktinvestitionen der Volksrepublik China ausgemacht haben.

38. Ausbildungsprogramme und Geschäftsberatungen können Migranten dabei helfen, die unternehmerischen Fähigkeiten und den Geschäftssinn zu entwickeln, die sie benötigen, um sich erfolgreich im Handel und bei Investitionstätigkeiten durchzusetzen. In dieser Hinsicht unterstreicht die Kommission ihre Ansicht, dass, um die Auswirkungen der internationalen Migration auf die Entwicklung zu maximieren, die Herkunftsländer danach streben müssen, ein gesundes Geschäftsumfeld zu schaffen, das über intakte rechtliche Rahmenwerke, effiziente Banksysteme, eine ehrliche öffentliche Verwaltung und eine funktionierende physische und finanzielle Infrastruktur verfügt. Die Kommission begrüßt ebenfalls den Vorschlag der Afrikakommission zur Gründung einer Investitionsklima fördernden Einrichtung in Afrika mit Unterstützung der G8-Staaten. Es liegt auf der Hand, dass die Entwicklungshilfe, die den Herkunftsländern durch die wohlhabenderen Staaten zur Verfügung gestellt wird, die Erreichung solcher Ziele unterstützen muss.

39. Die Kommission unterstützt die unternommenen Anstrengungen zur Mobilisierung von Wissensnetzwerken der Diaspora, einschließlich der Initiativen, die im Rahmen des NEPAD gestartet wurden. Ein erster Schritt in diesem Prozess besteht in der Erstellung eines Katalogs an Fähigkeiten, die in der Diaspora vertreten sind. Dieses Ziel kann am effizientesten erreicht werden, indem man den Aufbau professioneller Migrantenorganisationen sowie anderer zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, die Migranten einbeziehen, unterstützt. Ein zweiter Schritt besteht darin, Programme zu entwickeln, die den Transfer von Wissen und Fähigkeiten aus der Diaspora in die Herkunftsländer erleichtern. Dies könnte durch die physische Heimreise mittels kurzfristiger Abordnungen oder akademischer Urlaube erreicht werden, kann aber auch durch eine „virtuelle Rückkehr“ über den Einsatz von Videokonferenzschaltungen und des Internets, das selbst in den ärmsten Ländern immer öfter verfügbar ist, gefördert werden.

40. Schließlich, auch wenn es durchaus zu begrüßen ist, dass einige Herkunftsländer das Entwicklungspotenzial ihrer Diaspora erkannt haben und fördern, birgt diese Strategie auch ihre Gefahren, denn Entwick-

lung muss im Heimatland beginnen. Die Rücküberweisungen durch Migranten sowie der Handel und die Investitionen durch die Diaspora können einen wichtigen Wachstumsbeitrag leisten, dürfen aber keinesfalls zu einem Ersatz für eine Wirtschaftspolitik werden, die die Fähigkeiten der im Heimatland verbliebenen Menschen fördert und nutzt.

41. Außerdem muss es Migranten und Mitgliedern der Diaspora überlassen bleiben, selbst zu entscheiden, wie und in welchem Maß sie sich für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer engagieren. In dieser Hinsicht gibt die Kommission ihr Besorgnis über Regierungsmaßnahmen Ausdruck, die übertriebene Forderungen an die finanziellen und sonstigen Ressourcen der Diaspora gestellt haben.

Rückkehr und Entwicklung

Staaten und internationale Organisationen sollten politische Ansätze und Programme formulieren, welche die positiven Auswirkungen von Rückkehr und zirkulärer Migration auf die Entwicklung des Heimatlandes maximieren.

42. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die althergebrachte Vorstellung von einer dauerhaften Niederlassung der Migranten immer mehr der temporären und zirkulären Migration weicht. So verlassen beispielsweise jedes Jahr etwa zwei Millionen asiatische Arbeitskräfte ihre Heimatländer, um im Rahmen von kurzfristigen Arbeitsverträgen sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Region zu arbeiten. Die Kommission empfiehlt, die Entwicklungsmöglichkeiten, die dieser entscheidende Wechsel bei den Migrationsmustern für die Herkunftsländer bietet, in vollem Umfang zu nutzen.

43. Wie bereits in Kapitel Eins erklärt, bedarf es fortgesetzter Anstrengungen, um die Übertragbarkeit von Renten sicherzustellen, damit Migranten in ihr Herkunftsland zurückkehren können und Zugang zu den Ressourcen haben, die sie sowohl für den Eigenverbrauch als auch für Investitionen benötigen. Diese Übertragbarkeit setzt die Einführung wirksamer

Durchführungsvereinbarungen zwischen Herkunfts- und Zielländern voraus.

44. In Anbetracht des sich wandelnden Musters der internationalen Migration ist das Konzept des „brain drains“ (Abwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften) ein wenig veraltet, da es impliziert, dass ein Migrant, der sein Heimatland verlässt, nie wieder dorthin zurückkehren wird. In der heutigen Zeit sollte man die Zunahme der menschlichen Mobilität nutzen, indem man die Idee der „brain circulation“ (zirkuläre Bewegung hoch qualifizierter Arbeitskräfte) fördert, in der Migranten regelmäßig oder gelegentlich in ihr Heimatland zurückkehren und die Vorteile der Fähigkeiten und Ressourcen, die sie während ihres Aufenthalts und durch ihre Arbeit im Ausland erworben haben, mit ihren Herkunftsgesellschaften teilen. Wie ebenfalls im vorhergehenden Kapitel empfohlen wurde, können die Zielländer eine zirkuläre Migration fördern, indem sie Mechanismen und Systeme anbieten, die Migranten ermöglichen, relativ einfach zwischen ihrem Herkunfts- und dem Zielland hin- und herzureisen.

45. Auch den Herkunftsländern kommt in dieser Hinsicht eine wichtige Verantwortung zu. Menschen werden weniger geneigt sein, Länder zu verlassen, die ihren Bürgern dauerhaftes Wirtschaftswachstum sowie günstige Geschäfts- und Arbeitsbedingungen bieten können, und sie werden auch eher wieder dorthin zurückkehren. Mit der Schaffung solcher Bedingungen und der damit verbundenen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Werden die Herkunftsländer nicht nur dafür sorgen, dass Migration eher zu einer Wahl als zu einem Zwang wird. Sie werden auch die Rückkehr und zirkuläre Migration fördern, die positiven Auswirkungen von Rücküberweisungen maximieren und den Bevölkerungen der Diaspora einen Anreiz geben, in ihr Heimatland zu investieren.

Herausforderung durch irreguläre Migration: Souveränität des Staates und Sicherheit

Staaten, die in souveräner Rechtsausübung bestimmen, wer ihr Territorium betreten und wer bleiben darf, sollten ihrer Verantwortung und Verpflichtung nachkommen, die Rechte von Migranten zu schützen und freiwillig oder zwangsweise zurückkehrende Bürger wieder aufzunehmen. Bei der Auseinandersetzung mit irregulärer Migration sollten die Staaten aktiv zusammenarbeiten und sicherstellen, dass ihre Maßnahmen die Menschenrechte nicht beeinträchtigen. Dies schließt das Recht von Flüchtlingen auf den Zugang zu Asylverfahren ein. Bei der Auseinandersetzung mit der irregulären Migration sollten die Regierungen den Dialog mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft suchen.

1. Der Begriff "irreguläre Migration" wird verwendet, um eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene zu beschreiben. Er bezieht sich auf Personen, die gesetzeswidrig in ein fremdes Land einreisen oder sich dort aufhalten. Dazu zählen Migranten, die ein Land unerlaubt betreten oder dort unerlaubt verbleiben, Personen, die über eine internationale Grenze geschleust wurden, Opfer von Menschenhändlern, abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen, sowie Personen, die Einwanderungskontrollen durch Scheinehen umgehen. Diese verschiedenen Formen der irregulären Migration werden häufig unter Begriffen wie unautorisierte, undokumentierte oder illegale Migration zusammengefasst. Die Kommission ist sich der kontroversen Diskussion um diese Konzepte bewusst und schließt sich der Auffassung an, dass ein Individuum weder „irregulär“ noch „illegal“ sein kann. In diesem Kapitel werden die betroffenen Personen deshalb als „Migranten mit irregulärem Status“ bezeichnet.

2. Es gibt wichtige regionale Unterschiede in der Art und Weise, wie das Konzept der irregulären Migration umgesetzt wird. In Europa beispielsweise, wo die Einreise von außerhalb der Europäischen Union (EU) streng kontrolliert wird, ist es relativ leicht, Migranten mit irregulärem Status zu definieren und zu identifizieren. Dies ist jedoch nicht der Fall in vielen Teilen Afrikas,

wo die Grenzen durchlässig sind, sich ethnische und sprachliche Gruppen über beide Seiten staatlicher Grenzen angesiedelt haben, manche Menschen nomadischen Gemeinschaften angehören und viele Menschen über keine Nachweise ihres Geburtsortes bzw. ihrer Staatsbürgerschaft verfügen.

3. Die Analyse der irregulären Migration wird weiterhin durch den ernsthaften Mangel an präzisen Daten behindert. Dies erschwert es, Trends zu identifizieren oder das Ausmaß des Phänomens in unterschiedlichen Teilen der Welt zu vergleichen. Es herrscht jedoch breiter Konsens darüber, dass durch immer mehr internationale Migranten auch das globale Ausmaß der irregulären Migration gewachsen ist. Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass zwischen 10 und 15 Prozent der 56 Millionen Migranten in Europa einen irregulären Status haben, und dass jährlich etwa eine halbe Million undokumentierte Migranten in der EU ankommen. Irreguläre Migration ist keineswegs auf höher entwickelte Länder beschränkt. Es ist bekannt, dass in Asien eine große Zahl an Migranten mit irregulärem Status lebt, allein in Indien sind dies Schätzungen zufolge bis zu 20 Millionen Menschen. Man geht auch davon aus, dass Migranten mit irregulärem Status die Mehrzahl aller Migranten in Afrika und Lateinamerika stellen.

4. Ein steigender Anteil internationaler Migranten legt auf dem Weg zum endgültigen Ziel große Entfernungen zurück und durchquert eine Vielzahl von Ländern. Es ist deshalb durchaus möglich, dass die Legalität des Aufenthaltsstatus von Migranten während einer einzigen Reise in Abhängigkeit von den Visaerfordernissen der betreffenden Länder variiert.

Irreguläre Migration in den USA

Schätzungen zufolge leben über 10 Millionen Migranten mit irregulärem Status in den USA. Dies entspricht beinahe einem Drittel der im Ausland geborenen Bevölkerung. Über die Hälfte der Migranten mit irregulärem Status sind mexikanische Staatsangehörige. Trotz intensiver Grenzkontrollen reisen jährlich etwa 500.000 weitere Migranten unerlaubt in die USA ein.

5. Um ihre Souveränität und Sicherheit zu verteidigen, investieren Staaten immense Mühen und Ressourcen in die Verhinderung der irregulären Migration. Der Erfolg dieser Anstrengungen ist begrenzt. Irreguläre Migration wird durch komplexe Umstände beflügelt, zu denen neben dem Mangel an Arbeitsplätzen und weiteren Möglichkeiten zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts in den Herkunftsländern auch die Nachfrage nach billigen und flexiblen Arbeitskräften in den Zielländern gehört. Die Zunahme der irregulären Migration hängt auch mit einem Mangel an regulären Möglichkeiten der Zuwanderung zusammen. Sie wird außerdem durch kriminelle Netzwerke begünstigt, die von Menschenschmuggel und -handel profitieren. Ferner hat die Zunahme von Diasporagemeinschaften und transnationalen sozialen Netzwerken es für Menschen leichter gemacht, irregulär von einem Land in ein anderes zu reisen.

6. In vielen Teilen der Welt fehlt es den Staaten an Kapazitäten, um die Wanderung von Menschen über Land- und Seegrenzen hinweg zu kontrollieren. In einigen Staaten ist die Bereitschaft der Kontrollbehörden, rigorose und einschneidende Maßnahmen gegen Migranten mit irregulärem Status und deren Arbeitgeber durchzuführen, aufgrund bestehender Beziehungen mit ansässigen Migrantengemeinschaften begrenzt. Im Allgemeinen

sind Staaten auch zurückhaltend bei der Einführung von Maßnahmen, die zu erhöhten Einschränkungen der Freizügigkeit ihrer eigenen Bürger und legal eingereister Ausländer, wie etwa Geschäftsreisende oder Touristen, führen.

7. Das Problem der irregulären Migration ist untrennbar mit dem der menschlichen Sicherheit verbunden. Viele der Menschen, die auf irreguläre Weise abwandern, tun dies, weil ihre Herkunftsländer von bewaffneten Konflikten, politischer Instabilität und wirtschaftlichem Abstieg betroffen sind. Auf ihrem Weg sind Migranten oft Gefahren ausgesetzt oder sitzen für längere Zeit auf einer Zwischenstation zu ihrem Ziel fest. Wenn sie nicht sorgfältig umgesetzt werden, können Anstrengungen zur Verhinderung irregulärer Migration das Wohlergehen dieser Migranten weiter gefährden. In diesem Kontext stellt die Verhinderung irregulärer Migration eine große Herausforderung dar. Dieses Kapitel untersucht diese Herausforderung, während sich die beiden darauf folgenden Kapitel mit der sozialen und menschenrechtlichen Situation von Migranten mit irregulärem Status befassen.

Negative Auswirkungen irregulärer Migration

Staaten und beteiligte Akteure sollten eine objektive Debatte über die negativen Konsequenzen irregulärer Migration und deren Verhinderung führen.

8. Irreguläre Migration hat eine Reihe negativer Konsequenzen. Wenn sie in größerem Ausmaß auftritt und die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zieht, kann irreguläre Migration das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität und Effizienz der Migrations- und Asylpolitik eines Staates untergraben. Sie stellt die Ausübung der staatlichen Souveränität in Frage und kann insbesondere in den Fällen, in denen sie mit Korruption und organisiertem Verbrechen einhergeht, zu einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit werden. Sofern irreguläre Migration zu schärferem Wettbewerb um knappe Arbeitsplätze führt, kann sie zum Entstehen fremdenfeindlicher Gefühle beitragen, die nicht nur gegen Migranten mit irregulärem Status, sondern oft auch gegen länger ansässige Migranten, anerkannte

Flüchtlinge und ethnische Minderheiten gerichtet sind.

9. Irreguläre Migration kann auch mit einer Bedrohung des Lebens der betroffenen Migranten verbunden sein. Eine große, wenn auch unbekannte Zahl von Menschen kommt jedes Jahr bei dem Versuch, Land- und Seegrenzen zu überqueren, zu Tode, ohne von den Behörden aufgegriffen zu werden. Des Weiteren können Schleuser hohe Summen von Migranten verlangen, um ihnen die Wanderung zu ermöglichen. Dabei werden Migranten nicht immer über das Ziel der Reise in Kenntnis gesetzt. Die von Schleusern eingesetzten Transportmittel sind häufig unsicher, und Migranten, die auf diese Weise reisen, werden oft von ihrem Schleuser verlassen und können die Reise, für die sie bezahlt haben, nicht fortsetzen. Zahlreiche Migranten haben Leistungen von Schleusern in Anspruch genommen und sind dabei ertrunken, in versiegelten Containern erstickt oder vergewaltigt bzw. missbraucht worden.

Die Gefahren der irregulären Migration

Das Internationale Zentrum für die Entwicklung von Migrationspolitik (ICMPD) schätzt, dass etwa 2000 Migranten jedes Jahr bei dem Versuch sterben, das Mittelmeer aus Richtung Afrika nach Europa zu überqueren. Laut Angaben des mexikanischen Konsulats sterben jedes Jahr etwa 400 Mexikaner bei dem Versuch, die Grenze in die USA zu überqueren.

10. Menschenhändler beuten Migranten in skrupelloser Weise aus. Per Definition steht es Opfern von Menschenhandel nicht frei, zu entscheiden, für welche Tätigkeiten sie eingesetzt werden. So werden sie häufig zu schlecht oder unbezahlten, unsicheren und erniedrigenden Arbeiten gezwungen, denen sie sich nicht entziehen können und für die sie einen lächerlichen oder gar keinen finanziellen Ausgleich erhalten. Das US-Außenministerium schätzt, dass jährlich zwischen 600.000 und 800.000 Männer, Frauen und Kinder weltweit in die Fänge von Menschenhändlern geraten.

11. Menschen, die unerlaubt in ein Land einreisen oder sich dort aufhalten, sind dem Risiko der Ausbeutung durch Arbeitgeber oder Vermieter ausgesetzt.

Aufgrund ihres irregulären Status sind sie oft nicht dazu in der Lage, ihre beruflichen Fähigkeiten und ihre Erfahrung im Zielland voll zum Einsatz zu bringen.

12. Frauen stellen einen beträchtlichen Anteil der Migranten mit irregulärem Status dar. Da sie auf Grund ihres Geschlechts diskriminiert werden, was eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten zu regulärer Migration bedeutet, sind Migrantinnen mit irregulärem Status oft gezwungen, die am wenigsten angesehenen Tätigkeiten des informellen Sektors auszuführen. Die Mehrzahl der als Haushaltshilfen und in der Sexindustrie tätigen Migranten sind Frauen. In diesen Arbeitsfeldern besteht ein besonders großes Risiko des Missbrauchs. Die betroffenen Migrantinnen sind darüber hinaus spezifischen Gesundheitsrisiken ausgesetzt, einschließlich einer Infektion mit HIV/AIDS.

13. Derzeit wird dem Menschenhandel von Frauen viel Aufmerksamkeit gewidmet. Darüber darf nicht vergessen werden, dass dieses Phänomen auch Männer und Kinder betrifft. Migrantenkinder mit irregulärem Status, die von ihren Eltern getrennt werden, stellen eine besonders verletzliche Gruppe dar. Sie können Opfer von Menschenhandel und zur Arbeit in der Sexindustrie gezwungen werden. Außerdem riskieren sie, staatenlos zu werden.

14. Migranten mit irregulärem Status sind oft nicht gewillt, bei Behörden um Rechtsbeistand nachzusuchen, da sie fürchten, verhaftet und ausgewiesen zu werden. In Folge dessen nehmen sie nicht immer die öffentlichen Dienstleistungen in Anspruch, die ihnen zustehen, beispielsweise medizinische Versorgung in Notfällen. In vielen Ländern sind sie zudem von dem Spektrum der öffentlichen Leistungen ausgeschlossen, die Bürgern und Migranten mit regulärem Status zur Verfügung stehen. In dieser Situation sehen sich Nichtregierungsorganisationen, religiöse Vereinigungen und andere Einrichtungen der Zivilgesellschaft gezwungen, Migranten mit irregulärem Status humanitäre Hilfe zu leisten.

15. Irreguläre Migration ist ein emotionsgeladenes Thema, das dazu geeignet ist, Meinungen zu polarisieren. Bei Diskussionen über das Problem steht oft eine

ordnungsrechtliche Perspektive, welche auf die Bedeutung von Grenzkontrollen und nationaler Sicherheit hinweist, einer menschenrechtlichen Perspektive gegenüber. Staaten und andere beteiligte Akteure sollten diese gegensätzlichen Sichtweisen überwinden und eine objektive Debatte über die Gründe und Konsequenzen der irregulären Migration und deren effektive Verhinderung führen.

Notwendigkeit einer umfassenden und langfristigen Vorgehensweise

Grenzkontrollpolitik sollte Teil einer langfristigen Strategie im Umgang mit irregulärer Migration sein, die das Augenmerk sowohl auf soziale und wirtschaftliche Defizite als auch auf Mängel in der Regierungspraxis und bei der Gewährleistung von Menschenrechten richtet, die Ursache dafür sind, dass Menschen ihre Heimatländer verlassen. Die Strategie zur Eindämmung irregulärer Migration muss auf zwischenstaatlichem Dialog und auf Kooperation beruhen.

16. In den letzten Jahren hat eine Vielzahl insbesondere der wohlhabenderen Staaten Milliarden von Dollar in Maßnahmen der Grenzkontrolle investiert. Diese beinhalten eine Verstärkung der Grenz- und Einwanderungsbeamten, die Errichtung von Grenzzäunen und Barrieren, die Verhaftung von Migranten mit irregulärem Status, die Einführung verpflichtender zusätzlicher Visumauflagen sowie maschinenlesbarer Pässe und, seit kürzerem, den Einsatz biometrischer Daten. Die Staaten haben auch erheblich in die Verfolgung von Schleusern und Menschenhändlern investiert. Hinzu kommt eine Vielzahl von rechtlichen und behördlichen Maßnahmen, um die zügige Bearbeitung von Asylanträgen von Personen sicherzustellen, bei denen man davon ausgeht, dass ihre Forderungen auf Anerkennung des Flüchtlingsstatus unbegründet sind.

17. Auch wenn solche Initiativen bei der Bekämpfung irregulärer Migration eine Rolle spielen, sind Grenzkontrollmaßnahmen mit Ausgewogenheit umzusetzen. So erleichtert zwar der Einsatz biometrischer Daten die Freizügigkeit von Menschen von einem Land in ein

anderes. Andererseits besteht die Gefahr, dass solche Daten auf eine diskriminierende Weise und ohne ausreichende Rücksicht auf Datenschutz, Privatsphäre und bürgerliche Freiheiten eingesetzt werden. Verschärfte Grenzkontrollen und Visumsbeschränkungen sind nicht immer effektiv gewesen, um irreguläre Migration zu verhindern und können Migranten, die versuchen, auf irreguläre Art zu reisen, zusätzlichen Risiken aussetzen. Wenn Staaten das legitime Ziel effizienter Grenzkontrollen verfolgen, müssen sie dabei auch ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen.

18. Maßnahmen der Grenzkontrolle müssen mit anderen, relativ kurzfristigen Initiativen verknüpft werden, die zur Eindämmung irregulärer Migration entwickelt werden. Obwohl man mit solchen Tätigkeiten gemischte Erfahrungen gemacht hat, besteht dennoch Spielraum für zusätzliche Informationsprogramme. Diese können künftigen Migranten ein besseres Verständnis der mit der irregulären Migration verbundenen Risiken vermitteln und sie über reguläre Möglichkeiten der Migration aufklären. Programme zum Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Schulung, Weiterentwicklung von Verwaltungsstrukturen sowie Erlass neuer Gesetze, politischer und praktischer Maßnahmen, werden in vielen Ländern ebenfalls benötigt, insbesondere in Ländern, die erst seit kurzem mit dem Problem der irregulären Migration konfrontiert sind.

Pro-aktive Ansätze

19. Wie schon im ersten Kapitel angemerkt wurde, ist davon auszugehen, dass die Zahl der Menschen, die ihr Heimatland verlassen wollen, in Zukunft zunehmen wird. Ursachen dafür sind Disparitäten in der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sowie Defizite in der Regierungspraxis und beim Schutz der Menschenrechte. Es ist deshalb unerlässlich, dass kurzfristige politische Antworten auf das Problem der irregulären Migration durch längerfristige und pro-aktive Ansätze ergänzt werden. Bei der Ausformulierung solcher Ansätze zur Vermeidung irregulärer Migration müssen die Staaten ein besseres Verständnis dieser Migrationsform und der damit verbundenen Beschränkungen entwickeln, denen sie unterliegen.

20. Zwischenstaatlicher Dialog und Zusammenarbeit sind hier wesentlich, und zwar sowohl auf bilateraler als auch auf regionaler Ebene. Die Kommission begrüßt daher die Initiativen regionaler Konsultationsprozesse, die das Thema irreguläre Migration aufgreifen. Staaten haben ein gemeinsames Interesse an diesem Thema und müssen eine geteilte Verantwortung und ein gemeinsames Handeln anstreben.

21. Wie in den vorhergehenden Kapiteln angesprochen wurde, liegt es im Interesse sowohl der Staaten als auch der Migranten, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen Menschen freiwillig und auf sichere und legale Weise migrieren können, und nicht irregulär bzw. weil sie das Gefühl haben, dass ihnen keine andere Wahl bleibt. Alle Staaten müssen dafür sorgen, dass ihre Bürger in Frieden leben können, deren Menschenrechte gewahrt werden und dass sie aktiv am demokratischen, politischen Prozess partizipieren, an einer florierenden Wirtschaft teilhaben und über gute Arbeitsmöglichkeiten verfügen können. Die wohlhabenderen Länder der Welt müssen dies unterstützen, indem sie ihre eingegangenen Verpflichtungen zur Unterstützung des Entwicklungsprozesses in den Herkunftsländern einhalten.

Das Arbeitsangebot für Migranten mit irregulärem Status

Staaten sollten die Umstände beseitigen, die irreguläre Migration fördern, indem sie zusätzliche Möglichkeiten für reguläre Migration eröffnen und gegen Arbeitgeber vorgehen, die Migranten mit irregulärem Status beschäftigen.

22. In mehr oder weniger großem Ausmaß sind in der Mehrzahl der Staaten duale Arbeitsmärkte entstanden: Ein offizieller Arbeitsmarkt, in dem Gehälter, Arbeitszeiten und sonstige Bedingungen geregelt sind, und ein inoffizieller Arbeitsmarkt, der von Gelegenheitsarbeit dominiert wird und in dem ein solcher Schutz nicht besteht. In einigen Teilen der Welt sind bestimmte Wirtschaftssektoren, wie etwa die Landwirtschaft, das Baugewerbe, der Hotel- und Gastronomiebetrieb, sowie Dienstleistungen im Haushalt und in der Sexindustrie inzwischen in erheblichem Maß von Migranten mit

irregulärem Status abhängig, die bereit sind, in schwierigen, gefährlichen und schmutzigen Jobs mit wenig Sicherheit und geringen Löhnen zu arbeiten. Die Einstellung von Migranten mit irregulärem Status kann als eine Form des „In sourcing“ angesehen werden, einer Strategie, um Kosten zu sparen oder einen örtlichen Mangel an Arbeitskräften zu kompensieren. Dies wird von manchen Arbeitgebern als Alternative zum „Outsourcing“ oder „Offshoring“ angesehen.

Beschäftigung von Migranten mit irregulärem Status in der Russischen Föderation

Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zufolge sind zurzeit zwischen 3,5 und 5 Millionen Migranten auf dem inoffiziellen Arbeitsmarkt der Russischen Föderation beschäftigt, insbesondere in der Industrie, dem Baugewerbe und der Landwirtschaft. Diese Migranten kommen vor allem aus der Gemeinschaft unabhängiger Staaten sowie aus Südostasien.

23. Der Anstieg solcher Beschäftigungsmöglichkeiten stellt einen wichtigen Anreiz zur irregulären Migration dar. Mit der steigenden Wettbewerbsorientierung der Weltwirtschaft und dem fortgesetzten Bestreben der Unternehmen, die Kosten weiter zu reduzieren, ist es deshalb wahrscheinlich, dass der Markt für Arbeitskräfte mit irregulärem Status weiter wachsen wird. Dies gilt insbesondere in Ländern, in denen der offizielle Arbeitsmarkt streng reguliert ist. Die Kommission fordert die Staaten dazu auf, dieses Problem zu berücksichtigen und nach geeigneten Lösungen zu suchen. Gleichzeitig sind härtere zivil- und strafrechtliche Sanktionen für Arbeit- und Auftragsgeber notwendig, die wissentlich Migranten mit irregulärem Status als Arbeitskräfte einsetzen, ausbeuten und Gefahren aussetzen.

24. Die Kommission fordert die Staaten dazu auf, mehr reguläre Zuwanderungsmöglichkeiten anzubieten, wenn es darum geht, Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen, und klare und transparente Kriterien für die Einstellung ausländischer Arbeitnehmer einzuführen. Die Kommission greift an dieser Stelle die im ersten Kapitel ausgesprochene Empfehlung zur Einleitung temporärer Migrationsprogramme auf.

25. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Einführung von Programmen zu Gunsten regulärer Zuwanderung nicht unbedingt das Ausmaß der irregulären Migration verringern wird, da der Zustrom an Migranten gegenwärtig größer ist, als die Nachfrage nach ihren Diensten. Hinzu kommt die Herausbildung transnationaler sozialer Netzwerke durch reguläre Migration, die irreguläre Migration erleichtern können. Reguläre Migrationsprogramme können hingegen das öffentliche Vertrauen in die Fähigkeit von Staaten erhöhen, Migranten auf der Grundlage der Erfordernisse des Arbeitsmarktes in ihr Staatsgebiet einreisen zu lassen. Programme dieser Art würden auch dabei helfen, ein positiveres Bild der Migranten zu schaffen und eine größere öffentliche Zustimmung zur internationalen Migration zu fördern.

Problemlösung für Zuwanderer mit irregulärem Status

Staaten sollten die Situation der Migranten mit irregulärem Status durch Rückkehr oder Legalisierung lösen.

26. Neben Maßnahmen zur Reduzierung des Ausmaßes der internationalen Migration müssen auch Schritte eingeleitet werden, um die Situation der Menschen zu verbessern, die sich mit irregulärem Status in einem Land aufhalten. Eine erste Herausforderung besteht darin, diese Personen zu identifizieren. Solange sie für die Behörden unsichtbar bleiben, können sie keinen Zugang zu Rechten und Dienstleistungen, die ihnen zustehen, erhalten. Dies schließt den Schutz gegen Ausbeutung ein.

27. Nichtregierungsorganisationen, Migranten- und Diaspora-Organisationen sowie andere beteiligte Akteure sollten mit den Behörden zusammenarbeiten, um einen Kontakt zu Migranten mit irregulärem Status aufzubauen und Lösungen für sie zu suchen. Die Kommission erkennt an, dass der Aufenthaltsstatus von Migranten auf viele verschiedene Weisen irregulär werden kann, und dass manche Lösungen für bestimmte Migrantengruppen geeigneter sind als für andere. Staaten sollten vor allem zwei spezifische Lösungen in Betracht ziehen, um die Situation von

Migranten, die mit irregulärem Status in einem Land leben, anzugehen – Rückkehr und Legalisierung.

Rückkehr

28. Eine effiziente Rückkehrpolitik ist nötig, wenn nationale und internationale Migrationspolitik glaubwürdig bleiben und die öffentliche Unterstützung dafür beibehalten werden soll. Die Kommission erkennt an, dass es Situationen gibt, in denen die zwangsweise Rückführung von Migranten mit irregulärem Status notwendig ist. Sie betont jedoch, dass sichergestellt werden muss, dass eine solche Rückkehr nur nach Durchführung der notwendigen rechtlichen Schritte und nur an solche Zielorte erfolgen darf, an denen Leben und Freiheit der Migranten nicht in Gefahr sind. Die Herkunftsländer sollten die Dienste ihrer Konsulate zur Verfügung stellen, um sich den Bedürfnissen irregulärer Migranten anzunehmen, die von der Rückführung betroffen sind. Dabei sollte alles dafür getan werden, um eine Rückkehr auf freiwilliger Basis zu erleichtern.

29. Jede Rückkehr sollte so durchgeführt werden, dass sie sicher und menschenwürdig verläuft und die grundlegenden Menschenrechte lückenlos berücksichtigt werden. Die betroffenen Migranten tragen ebenfalls Verantwortung für ihre Rückkehr und sind verpflichtet, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, wenn sie aus legitimen Gründen dazu aufgefordert werden, das Land zu verlassen.

30. Es ist ein allgemein anerkannter Grundsatz, dass Staaten die Verpflichtung haben, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder in ihr Territorium aufzunehmen. Die Kommission ruft alle Staaten dazu auf, diesen Grundsatz in vollem Umfang zu respektieren und anzuwenden. Dies gilt auch für Situationen, in denen es die betroffenen Migranten versäumt haben, mit den Behörden des Landes, das sie verlassen müssen, zusammenzuarbeiten. Entwicklungshilfe sollte dazu eingesetzt werden, die Wiedereingliederung heimkehrender Migranten in den Herkunftsländern zu unterstützen, wobei man sich auf die Bereitstellung von gemeinschaftlich organisierter Hilfe für die am stärksten betroffenen Gebiete konzentrieren sollte. Individuelle

Beihilfen zur Wiedereingliederung können dazu eingesetzt werden, um die Rückkehr zu fördern und zu erleichtern. Solche Beihilfen sollten jedoch nicht so hoch angesetzt werden, dass sie einen Anreiz für irreguläre Migration und Abschiebung bilden.

31. In bestimmten Situationen ist es nicht realistisch oder angebracht, auf die Rückkehr von Migranten mit irregulärem Status zu bestehen. Asylsuchende, die in irregulärer Weise in ein Land eingereist oder dort geblieben sind, und deren Ansprüche noch nicht abschließend beurteilt worden sind, gehören eindeutig zu einer solchen Gruppe. Ihre Abschiebung wird erst dann fällig, wenn ihr Antrag auf Flüchtlingsstatus oder auf eine andere Art des Schutzes nach einer vollständigen und gerechten Bearbeitung des Falles abgelehnt wurde. Asylsuchende, deren Antrag definitiv abgelehnt wurde, denen es aber unmöglich ist, die zur Rückkehr in ihr Heimatland erforderlichen Papiere zu erlangen, sollten dabei unterstützt werden, die Zeit bis zu ihrer Rückkehr zu überbrücken und eine Übergangslösung zu finden.

32. Spezielle Anstrengungen müssen unternommen werden, um die Opfer von Menschenhändlern zu identifizieren. Viele Länder bieten solchen Personen eine Bedenkzeit an, die sicherstellt, dass sie nicht sofort in ihr Heimatland zurückgebracht werden, und die ihnen Zugang zu Rechtsleistungen und zur Rehabilitationshilfe gewährt. Die Kommission fordert alle Länder dazu auf, eine solche Bedenkzeit für die Opfer von Menschenhändlern einzuräumen.

Die Option der Legalisierung

33. Eine Reihe von Staaten in verschiedenen Teilen der Welt haben Legalisierungsprogramme eingeführt. Solche Programme bieten Migranten mit irregulärem Status, die für einen längeren Zeitraum in einem Land gelebt und Arbeit gefunden haben und deren weitere Beteiligung am Arbeitsmarkt vom staatlichen und privaten Sektor begrüßt wird, einen legalisierten Status an. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Bedarf an solchen Legalisierungsprogrammen die fehlende Kohärenz zwischen der nationalen Migrationspolitik und der Arbeitsmarktpolitik offen legt. Sie unterscheidet ebenfalls zwischen selektiven Legalisierungsprogrammen,

die sich an eine bestimmte Zielgruppe richten, und Generalamnestien, durch die Migranten mit irregulärem Status allgemein ein legaler Status zuerkannt wird.

34. Die Kommission erkennt an, dass Legalisierungsprogramme eine komplexe Aufgabe darstellen können. Sie akzeptiert, dass solche Programme weitere irreguläre Migration fördern können, insbesondere wenn Staaten wiederholt Legalisierungsprogramme durchführen. Dennoch fordert sie die Staaten auf, anzuerkennen, dass zahlreiche Migranten mit irregulärem Status einen festen Platz in ihrer Wirtschaft und Gesellschaft gefunden haben.

35. Die Kommission empfiehlt, Legalisierungsprogramme fallbezogen durchzuführen. Ein transparenter Entscheidungsfindungsprozess für derartige Programme ist von wesentlicher Bedeutung. Dabei muss es klar definierte Kriterien für Migranten geben, nach denen sich diese für die Teilnahme an dem Programm qualifizieren können. Dazu können beispielsweise die Arbeitsgeschichte des Bewerbers, seine sprachlichen Fähigkeiten, das Fehlen von Vorstrafen und das Vorhandensein von Kindern, die im Land aufgewachsen sind, gehören. Mit anderen Worten: Migranten, die bereits einen beträchtlichen Integrationsgrad in der Aufnahmegesellschaft erreicht haben.

Schleusertätigkeit und Menschenhandel

Staaten müssen ihre Bemühungen zur Bekämpfung der unterschiedlichen kriminellen Phänomene der Schleusertätigkeit und des Menschenhandels verstärken. In beiden Fällen müssen die Täter strafrechtlich verfolgt, die Nachfrage an ausbeuterischen Dienstleistungen unterbunden und den Opfern angemessener Schutz und Hilfe gewährt werden.

36. Die Kommission betont den rechtlichen Unterschied zwischen Schleusung von Migranten und Menschenhandel im Kontext der irregulären Migration. Im internationalen Recht wird Menschenhandel als Anwerbung, Transport oder Beförderung, Unterbringung oder Aufnahme von Personen bezeichnet, die unter Anwendung von Gewalt oder anderer Formen

des Zwangs oder der Täuschung zum Zwecke der Ausbeutung erfolgt. Gemäß dieser Definition erfolgt Menschenhandel unabhängig von der Zustimmung des Opfers und stellt eine Verletzung der Menschenrechte dar. Im Gegensatz dazu bezeichnet der Begriff des Schleusens eine abgesprochene Transaktion, in der Schleuser und Migranten ein Übereinkommen treffen, um zum beiderseitigen Vorteil Einwanderungskontrollen zu umgehen. Das Schleusen von Migranten bricht nationale Einwanderungsgesetze und wird in einer wachsenden Anzahl von Ländern als schwerwiegendes Verbrechen angesehen.

Geografische Aspekte des Menschenhandels

Obwohl das Ausmaß des Menschenhandels zwischen Regionen ansteigt, findet man den Großteil der Fälle innerhalb einer Region. Angaben des US-Außenministeriums zufolge finden sich etwa zwei Drittel der Opfer des weltweiten Menschenhandels innerhalb der Region Ostasien und Pazifik (260.000 – 280.000), sowie innerhalb der Region Europa und Eurasien (170.000 - 210.000).

37. Der Kommission ist bewusst, dass es Überschneidungen zwischen der Schleusung von Migranten und Menschenhandel geben kann und dass eine klare Unterscheidung zwischen beiden Phänomenen nicht in jedem Fall möglich ist. Der rechtliche Status eines Migranten und der Grad der Ausbeutung, dem er oder sie im Verlauf der Reise ausgesetzt ist, können variieren. Des Weiteren wird das Abgrenzungsproblem dadurch erschwert, dass einige Opfer von Menschenhandel und geschleuste Migranten einen Asylantrag stellen und versuchen, einen Flüchtlingsstatus zu erlangen.

38. Die Kommission fordert die Staaten auf, Personen, die Migranten schleusen oder Menschenhandel betreiben, strafrechtlich zu verfolgen. Die nationale Gesetzgebung sollte in Übereinstimmung mit den beiden Protokollen der Vereinten Nationen gebracht werden, die eingeführt wurden, um diesen Problemen zu begegnen. Einigen Staaten, darunter auch Unterzeichnerstaaten der Protokolle zur Schleusung von Menschen und zum Menschenhandel, fehlen die nötigen Ressourcen, Kapazitäten

oder der Wille, um diese Protokolle effizient umzusetzen. Die Kommission hebt daher die Wichtigkeit multilateraler Zusammenarbeit hervor, um sicherzustellen, dass diese Probleme auf der Basis eines weltweiten Grundsatzes angegangen werden können. Dies schließt die Zusammenarbeit in Fragen der gezielten Finanzierung und des Aufbaus von Kapazitäten mit ein.

Schutz der Opfer

39. Um die Schleusung von Migranten und Menschenhandel effizient zu bekämpfen, müssen Staaten drei komplementäre Maßnahmen ergreifen. Zum einen müssen Täter strafrechtlich verfolgt und ihre Vermögenswerte beschlagnahmt werden. Dies gilt auch für Personen, die Opfer von Menschenhandel einstellen oder beherbergen. Zum anderen muss die Nachfrage nach den Dienstleistungen geschleuster Personen oder der Opfer von Menschenhandel durch Informationskampagnen, Bildungsinitiativen und eine Stärkung der nationalen Gesetzgebung verringert werden. In dieser Hinsicht ist die verstärkte Regulierung von Heirats-, Reise- und Adoptionsagenturen von besonderer Bedeutung. Drittens müssen alle Maßnahmen, die gegen Migranten schleusende oder Menschenhandel betreibende Personen getroffen werden, mit einem effizienten Schutz für deren Opfer einhergehen.

40. Obgleich sich die Bedürfnisse der Opfer von Menschenhandel von denen geschleuster Migranten unterscheiden können, sind gemeinsame Ansätze trotzdem notwendig. Bewusstseinsbildende Maßnahmen sind besonders wichtig, um die Opfer über die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Schutzes, der Hilfeleistung sowie über andere Dienstleistungen zu informieren. Ebenso ist eine Schulung für Staatsanwälte, Richter, Polizeibeamte, Grenzschutzbeamte, Arbeitsinspektionseinheiten und Sozialarbeiter notwendig, um die Kapazitäten der Staaten zu erhöhen, Opfer auf angemessene Weise zu schützen. In Anbetracht der großen Zahl von Frauen und Kindern (einschließlich unbegleiteter Minderjähriger), die geschleust oder Opfer von Menschenhandel werden, müssen solche Schutzleistungen auf eine dem Alter und dem Geschlecht der Opfer angemessene Weise erbracht werden. Wichtig ist auch die Anpassung an unter-

schiedliche Ausprägungen von Ausbeutung und Missbrauch, die mit den verborgenen, doch häufig miteinander verknüpften Straftaten des Schleusens von Migranten und des Menschenhandels verbunden sind.

Irreguläre Migration und Asyl

Bei ihren Bemühungen, die irreguläre Migration einzudämmen, müssen Staaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte von Migranten, die Institution des Asyls sowie die Prinzipien des Flüchtlingsschutzes einhalten.

41. Der Beschluss der Kommission, das Thema Asyl im Kontext der irregulären Migration zu diskutieren, wurde während ihrer Konsultationen von einigen Beteiligten hinterfragt. Sie wiesen auf die Gefahr hin, die beiden Themen zu vermischen und damit die Rechte von Personen zu gefährden, die einen Flüchtlingsstatus beantragen. Die Kommission teilt diese Besorgnis, doch sie ist der Ansicht, dass zwischen irregulärer Migration und Asyl dennoch klare Verbindungen bestehen.

42. Die Abwanderung aus einem bestimmten Land kann Personen einschließen, die sich für den Flüchtlingsstatus qualifizieren, sowie solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Dies gilt umso mehr, wenn die Situation im Herkunftsland gleichzeitig durch Menschenrechtsverletzungen, bewaffneten Konflikt, politische Instabilität und wirtschaftlichen Zusammenbruch gekennzeichnet ist. Des Weiteren reisen viele Asylsuchende auf irreguläre Weise und nutzen die Netzwerke von Schleusern, da sie die für die Ausreise benötigten Papiere nicht erhalten. In der Tat ist es für eine Person, die von ihrer Regierung verfolgt wird, oftmals unmöglich, einen Pass zu erhalten, geschweige denn ein Visum für die Einreise in ein anderes Land. Ein weiterer Aspekt ist, dass Migranten, die keines internationalen Schutzes bedürfen, trotzdem einen Asylantrag stellen, um den Zeitraum des Aufenthalts im Zielland, bis sie wieder in ihr Heimatland zurückgeschickt werden, auszudehnen. Schließlich besteht die Möglichkeit, dass Migranten, die ihr Herkunftsland aus wirtschaftlichen Gründen verlassen haben, unterwegs mittellos und somit

anfällig für Verletzungen ihrer Menschenrechte werden und Schutz und Unterstützung benötigen, auch wenn sie keinen rechtmäßigen Anspruch auf den Flüchtlingsstatus haben.

43. Die Kommission bekennt sich zu den Prinzipien des Flüchtlingsschutzes, die in der vom Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlingsfragen (UNHCR) erstellten "Agenda für Schutz" definiert werden. Die Institution Asyl darf nicht durch staatliche Maßnahmen zur Verhinderung der irregulären Migration untergraben werden. Wie in Artikel 31 der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 festgelegt, dürfen Flüchtlinge nicht aufgrund ihrer irregulären Einreise oder ihres Aufenthalts in einem Land bestraft werden, „vorausgesetzt, dass sie unverzüglich bei den Behörden vorstellig werden und einen guten Grund für ihre irreguläre Einreise oder ihren Aufenthalt vorlegen“. Wenn dieses Prinzip beachtet werden soll, müssen Polizei-, Grenzschutz-, Einwanderungs- und Asylbeamte mit den fundamentalen Grundsätzen des internationalen Flüchtlingsrechts vertraut sein.

44. Die Weltkommission fordert alle Staaten dazu auf, zügige, gerechte und effiziente Verfahren zur Ermittlung des Flüchtlingsstatus einzuführen, damit Asylsuchende ohne Verzögerung über das Ergebnis in ihrem individuellen Fall informiert werden. In einigen Ländern gibt es in dieser Beziehung nach wie vor einen beträchtlichen Nachholbedarf. Hier hängen Asylsuchende buchstäblich monate- oder jahrelang „in der Luft“. Die Kommission empfiehlt sofortige Maßnahmen, um dieses Problem zu lösen. Im Falle einer Massenzuwanderung sollten die Staaten in Betracht ziehen, den Neuankommelingen prima facie den Flüchtlingsstatus zu gewähren, eine Praxis, die während langer Jahre in Afrika und Entwicklungsländern in anderen Regionen mit Erfolg eingesetzt wurde.

Weiterreisen

45. Die Kommission weist insbesondere auf die Thematik der Weiterreise hin, wenn Asylsuchende und Flüchtlinge auf irreguläre Weise ein Land verlassen, in dem sie bereits Asyl beantragt haben (oder dies hätten

tun können) oder wo ihnen der Flüchtlingsstatus bereits zuerkannt wurde. Die Kommission betont die Notwendigkeit, diese Situation so anzugehen, dass der Antrag Asylsuchender auf Flüchtlingsstatus in dem Land, in dem sie zuerst angekommen sind, schnell und transparent bearbeitet wird, oder dass ihnen dort eine prima-facie-Anerkennung zuteil wird.

46. Diejenigen, denen der Flüchtlingsstatus in diesem ersten Land zuerkannt wird – ob auf individueller Grundlage oder prima facie – müssen daraufhin einen angemessenen Schutz und Sicherheit erwarten dürfen. Dazu gehört ein vertretbarer Lebensstandard und die Aussicht auf eine Lösung ihrer Not, sei es durch freiwillige Rückkehr in ihr Heimatland, Integration vor Ort oder Neuansiedlung. Fehlen diese Rahmenbedingungen, werden einige Flüchtlinge unvermeidlich versuchen, ihre Reise in ein anderes Land fortzusetzen, in der Regel auf irreguläre Weise.

47. Die Kommission unterstützt den Grundsatz der Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und der Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen. Dabei muss anerkannt werden, dass diese Anstrengungen die Weiterreise von Flüchtlingen und Asylsuchenden nicht

gänzlich verhindern können. Dies liegt zum einen daran, dass regionale Disparitäten in Lebensstandard und Sicherheit die Menschen immer wieder zur Weiterreise veranlassen werden, sowie zum anderen, dass Schleuser und transnationale soziale Netzwerke weiterhin ein Interesse daran haben werden, derartige Weiterreisen zu erleichtern.

48. Schließlich stellt die Kommission fest, dass sich fast 75 Prozent der 9,2 Millionen Flüchtlinge auf der Welt in Entwicklungsländern befinden. Die Kommission ist sich deshalb bewusst, dass eine Verbesserung des Flüchtlingsschutzes und eine verstärkte Unterstützung in den Herkunftsregionen dazu führen könnte, dass die ärmsten Staaten der Welt Verantwortung für einen noch größeren Anteil der weltweiten Flüchtlinge übernehmen, als dies bereits heute der Fall ist. Es ist daher außerordentlich wichtig, dass die Grundsätze der internationalen Verantwortungs- und Aufgabenteilung praktisch und unverzüglich umgesetzt werden. Dies kann etwa durch die Bereitstellung zusätzlicher Entwicklungshilfe für Gebiete, in denen Flüchtlinge leben, und die Erweiterung von Neuansiedlungsprogrammen für Flüchtlinge realisiert werden.

Vielfalt und Kohäsion: Migranten in der Gesellschaft

Migranten und Bürger der Zielländer sollten ihre rechtlichen Verpflichtungen einhalten und von einem wechselseitigen Prozess der Annäherung und Integration profitieren, der zugleich kultureller Vielfalt Raum bietet und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert. Dieser Prozess sollte von den lokalen und nationalen Behörden, Arbeitgebern und Mitgliedern der Zivilgesellschaft aktiv unterstützt werden und auf dem Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichheit basieren. Außerdem sollte ein objektiver Diskurs in der Öffentlichkeit, in der Politik und in den Medien über internationale Migration aufklären.

1. Die internationale Migration nimmt nicht nur an Ausmaß, sondern auch hinsichtlich der Anzahl der beteiligten Länder und der Art der betroffenen Personen zu. Auf der ganzen Welt kommen derzeit Personen mit unterschiedlichen Sprachen, Sitten und Gebräuchen, Religionen und Verhaltensmustern auf beispiellose Weise miteinander in Kontakt. Demzufolge wird die Vorstellung eines vom sozialen oder ethnischen Gesichtspunkt her gesehenen homogenen Nationalstaates mit einer einheitlichen Kultur immer mehr als überholt angesehen. Die meisten Gesellschaften sind heute (und häufig in einem großen Ausmaß) multikulturell geprägt.

2. Das Zusammenleben von Menschen aus unterschiedlichen Ländern und Kulturen bietet sowohl Chancen als auch Herausforderungen. Was die Chancen betrifft, so gibt es Hinweise darauf, dass vielfältige Gesellschaften und Gemeinschaften besonders sozial dynamisch, kulturell innovativ und ökonomisch erfolgreich sein können. Besonders auffällig ist dies bei der Entstehung der so genannten „globalen Städte“. Dies sind stark kosmopolitisch geprägte Stadtgebiete, die eine große Anzahl von Migranten aufnehmen und ihnen ermöglichen, von den neuen Handels-, Investitions- und Geschäftsmöglichkeiten des Globalisierungsprozesses zu profitieren.

3. Viele Menschen, insbesondere die jüngeren Generationen, betrachten solche Städte als höchst interessante

und pulsierende Lebensorte. Während die internationale Migration sicher hauptsächlich auf wirtschaftlichen Überlegungen beruht, entscheiden sich doch auch viele Menschen ins Ausland zu ziehen, um neue Orte, Kulturen und eine andere Lebensart kennen zu lernen oder sich Mitgliedern aus ihrer Gemeinschaft oder Familie anzuschließen, die bereits in der Vergangenheit ausgewandert sind.

Migration und gesellschaftliche Vielfalt

1970 machten internationale Migranten in 48 Ländern mehr als 10 Prozent der Bevölkerung aus. Im Jahr 2000 war die Anzahl solcher Länder auf 70 angestiegen.

4. Die Vielfalt, die aus der internationalen Migration entstanden ist, hat auch bedeutende Herausforderungen geschaffen, insbesondere für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Aufnahmeländern. Sämtliche Gesellschaften sind durch widerstreitende Wertesysteme und den Wettbewerb um Ressourcen gekennzeichnet. Es wäre daher falsch, anzunehmen, dass Migration Spannungen in Gemeinschaften hineinträgt, die andernfalls in vollkommener Harmonie leben würden. Dennoch ist klar, dass Migration enorme Auswirkungen auf die Gefühle der Migranten selbst als auch der Mitglieder der Aufnahmegesellschaft haben kann.

5. Wie bereits in Kapitel Drei dargelegt, wird Migranten in der Gesellschaft häufig mit Misstrauen begegnet. Dies ist besonders der Fall, wenn Migranten in großer Zahl kommen, ihre Anwesenheit nicht genehmigt ist und sie mit den einheimischen Bürgern scheinbar um öffentliche Güter, Dienste und Arbeitsstellen konkurrieren. Diese Herausforderungen sind durch Entwicklungen im internationalen politischen Umfeld noch verstärkt worden. In manchen Teilen der Welt ist es daher für bestimmte Politiker und Medienunternehmen ein Leichtes gewesen, mittels populistischer und fremdenfeindlicher Kampagnen, die systematisch ein negatives Bild der Migranten zeichnen, Anhänger zu finden.

6. Gewalttaten, an denen Ausländer und Mitglieder von ethnischen Minderheiten beteiligt waren, wie z.B. in New York, Madrid, Amsterdam und London, haben die Angst vor dem internationalen Terrorismus sowie das Misstrauen gegenüber Migranten und die Vorurteile gegen Muslime verstärkt. In manchen Fällen waren es Migranten selbst, die diese Probleme verschärft haben, indem sie den Rechtsstaat nicht respektierten oder die Werte ihrer Aufnahmeländer, in die sie gezogen sind, nicht verstehen wollten. Regierungen haben eine besondere Verantwortung, solchen Tendenzen entgegen zu wirken. Sie müssen aktiv Schritte unternehmen, um dafür zu sorgen, dass alle Mitglieder der Gesellschaft, einheimische Bürger ebenso wie Migranten, aktiv und gleichberechtigt am Leben des Landes, in dem sie sich aufhalten, teilnehmen können.

Staatliche Politik und praktische Umsetzung

Während es anerkannt ist, dass Staaten das Recht haben, die eigene Politik bezüglich der Situation der Migranten in der Gesellschaft zu bestimmen, müssen allen Migranten ihre fundamentalen Menschenrechte garantiert und arbeitsrechtliche Mindeststandards zugestanden werden.

7. Die internationale Migration führt häufig zur Einwanderung von Personen, deren soziale, kulturelle und ethnische Hintergründe und Eigenheiten anders sind als die der Aufnahmegesellschaft. Die Zielländer sind

traditionell mit dieser Situation in unterschiedlicher Weise umgegangen. Manche haben Migranten von der Gesellschaft weitgehend ausgeschlossen (insbesondere temporäre Arbeitnehmer und Asylbewerber), um sicherzustellen, dass ihr Aufenthalt zeitlich begrenzt bleibt. Andere bestanden darauf, dass die Migranten ihre eigene Kultur aufgeben und sich hinsichtlich ihrer Lebensart vollständig der Mehrheitsgesellschaft angleichen. Wieder andere verfolgten eine Strategie, die es allen Mitgliedern der Gesellschaft, sowohl Migranten als auch eigenen Bürgern, ermöglicht, ihrer eigenen Kultur und ihren Vorstellungen Ausdruck zu verleihen, unter der Bedingung, dass sie sich innerhalb des Rechtsstaates bewegen und sich bestimmten gemeinsamen gesellschaftlichen Werten verpflichten.

8. Die Staaten haben das Recht, ihre Strategie in Bezug auf die gesellschaftliche Situation der Migranten festzulegen. Dabei müssen sie aber sicherstellen, dass diese Politik im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsvereinbarungen steht, denen die meisten Staaten formell zugestimmt haben. Die Kommission betont, dass alle Staaten dafür Sorge tragen müssen, dass jedem Migranten – einschließlich derer, die keine Aussicht auf Integration oder einen längerfristigen Aufenthalt in ihrem Zielland haben – die fundamentalen Menschenrechte gewährt werden. Hierzu gehören beispielsweise die Versammlungsfreiheit sowie die Meinungs- und Religionsfreiheit. Die Kommission sieht es ebenso als unabdingbar an, dass die Mindestarbeitsnormen, die in den relevanten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) garantiert sind, auch für Migranten gelten, obgleich anerkannt wird, dass dieses Ziel in Ländern, in denen vielen eigenen Bürgern derzeit solche Rechte vorenthalten sind, schwer zu erreichen sein kann.

9. Die Gewährleistung, dass Migranten in ihrer Aufnahmegesellschaft in Ruhe leben können, ist nicht nur eine Frage der Menschenrechte, sondern auch eine Frage des gemeinsamen Interesses und Nutzens. Migranten, die von den anderen Mitgliedern der Gesellschaft akzeptiert und respektiert werden, sind in der Lage, ihr Potenzial auszuschöpfen und zum Wohl ihrer Wahlheimat beizutragen. Sozialer Zusammenhalt gibt den Migranten ebenso wie den Bürgern ein Gefühl der

Sicherheit und eines gemeinsamen Ziels und stellt auch einen wesentlichen Bestandteil des wirtschaftlichen Erfolgs dar.

Integration und Marginalisierung

Reguläre Migranten und solche mit langfristiger Aufenthaltsgenehmigung sollten vollständig in die Gesellschaft integriert werden. Mit dem Integrationsprozess sollten die Achtung der sozialen Vielfalt, die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Vermeidung der Ausgrenzung von Migrantengemeinschaften einhergehen.

10. In manchen Ländern wurde versucht, Zuwanderungs- und Integrationspolitik getrennt voneinander zu gestalten und umzusetzen, obwohl diese eine Einheit bilden. Der gesellschaftliche Zusammenhalt wird am besten durch Förderung der Integration erreicht, insbesondere wenn zu erwarten ist, dass Neuzuwanderer auf Dauer in dem Aufnahmeland bleiben werden. Die Kommission erachtet Integration als einen langfristigen und vielschichtigen Prozess, der sowohl von den Migranten als auch von den Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft verlangt, sich dazu zu bekennen, den anderen zu respektieren und sich aneinander anzupassen. Dies ermöglicht ein positives und friedvolles Miteinander. Integration würdigt und berücksichtigt Unterschiede, aber sie setzt auch ein Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen Staatsbürgern und Migranten voraus.

11. In zahlreichen Ländern der Welt ist die Integration besonders gut gelungen. Dort wurde den Migranten ermöglicht, einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Aufnahmegesellschaften zu leisten. Wie bereits erwähnt, zeigt die Geschichte, dass internationale Migration eine der dynamischsten Kräfte für die Entwicklung der heutigen Staaten und Gesellschaften gewesen ist, darunter einige mit einem außergewöhnlichen wirtschaftlichen Erfolg.

12. Gleichzeitig stellt die Kommission fest, dass sich die Integration in einigen Ländern, in denen ein Großteil der Bevölkerung aus Migranten- und Minderheits-

gruppen besteht, als Problem darstellt. Obwohl es schwierig ist, zu verallgemeinern, belegen die von der Kommission analysierten Fakten, dass in vielen Ländern die Migranten der ersten Generation unverhältnismäßig oft unter physischen und psychischen Problemen leiden sowie eine eingeschränkte Fertilität ausweisen. Sie haben niedrigere Bildungsabschlüsse als die Einheimischen und leben generell in qualitativ schlechteren Unterkünften. Darüber hinaus haben Migranten eher eine Beschäftigung, die schlecht bezahlt wird und einen niedrigen Status hat, und sie sind eher von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als andere Mitglieder der Gesellschaft.

13. Solche negativen Folgen der Migration entstehen aufgrund verschiedener Faktoren. Dazu gehören die Diskriminierung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, die mangelnde Befähigung von Migranten, den gleichen Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung zu erhalten, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sowie ein niedriges Bildungsniveau, begrenzte Sprachkenntnisse und der unregelmäßige Status einer großen Anzahl von Migranten. Im Allgemeinen ist der sozioökonomische Status der Kinder und Enkelkinder von Migranten weitaus besser als der ihrer Eltern und Großeltern. In der Tat, die Aufstiegsmobilität vieler Migrantenkinder ist einer der positivsten Aspekte der internationalen Migration. Trotzdem wurde festgestellt, dass Staatsangehörige mit Migrationshintergrund sich der Gesellschaft, in der sie leben, sehr entfremden können, selbst wenn sie ein gutes Bildungs- und Einkommensniveau erreicht haben.

Marginalisierung der Migranten

14. Bei fehlender erfolgreicher Integration werden die Aufnahmeländer nicht in der Lage sein, Nutzen aus dem Beitrag zu ziehen, den die Migranten für die Gesellschaft leisten können. Die Kommission betont, wie wichtig es ist, dafür zu sorgen, dass Migranten ihr Potenzial ausschöpfen und ihre Ziele erreichen können. Außerdem weist sie auf die Gefahren hin, die mit dem Ausschluss und der Marginalisierung von Migranten und Migrantenkindern verbunden sind. Das Wachsen von benachteiligten und isolierten Migrantengemeinschaften wird einen

hohen sozialen und finanziellen Preis haben. Darüber hinaus kann dies Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit haben und dazu führen, dass sich andere Mitglieder der Gesellschaft von ihrer Gegenwart bedroht fühlen.

15. Die Gefahr in solchen Situationen besteht darin, dass die Mitglieder der Migranten- und Minderheitenbevölkerung sich aus der Gesellschaft zurückziehen und nach militanten Wegen suchen, ihrer Frustration Luft zu machen und ihre Identität zu bestätigen. Solche Szenarien stellen nicht nur eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und den Rechtsstaat dar, sondern sie schaffen neue Hindernisse auf dem Weg zur Integration und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt, indem sie eine negative Einstellung gegenüber den Migrantengemeinschaften hervorrufen. Alle beteiligten Akteure – Migrantengemeinschaften, Institutionen der Zivilgesellschaft, nationale und lokale Regierungen sowie der private Sektor – können nur gewinnen, wenn sie zusammenarbeiten und sich bemühen, solche negative Folgen zu vermeiden.

Komponente der Integration

Eine von der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen erstellte Studie hat ergeben, dass die Integration von Migranten in die Aufnahmegesellschaften in erster Linie von der Sprachkompetenz, einem angemessen bezahlten Arbeitsplatz, ihrer rechtlichen Stellung, der Teilnahme am bürgerlichen und politischen Leben sowie ihrem Zugang zu Sozialleistungen abhängt.

Ein kohärenter Integrationsansatz

Lokale und nationale Behörden, Arbeitgeber und Mitglieder der Zivilgesellschaft sollten aktiv und gemeinsam mit den Migranten und ihren Verbänden daran arbeiten, den Integrationsprozess zu fördern. Migranten sollten dabei genau über ihre Rechte und Pflichten informiert und dazu ermutigt werden, aktive Bürger des Aufnahmelandes zu werden.

16. Es gibt keine einfache oder einheitliche Lösung zur erfolgreichen Integration von Migranten in die Gesellschaft, obwohl die besten Beispiele für eine gelungene Integration offenbar in jenen Ländern zu finden sind, in denen unter den politischen Parteien ein breiter Konsens über das Thema Einwanderung herrscht. Der Integrationsprozess vollzieht sich in erster Linie auf der lokalen Ebene. Die zur Förderung dieses Prozesses angewandte Strategie muss daher situationsspezifisch sein und den genauen Umständen und Eigenschaften sowohl der Migranten als auch anderer gesellschaftlicher Gruppen Rechnung tragen. Zudem sind viele Staaten nicht in der Lage, die Bedürfnisse und Forderungen ihrer eigenen Bürger zu befriedigen. Es fällt ihnen daher nicht leicht, der Situation von Migranten eine hohe Priorität einzuräumen. Tatsächlich könnten die Einheimischen negativ reagieren, wenn sie denken, dass die knappen öffentlichen Mittel zu einem solchen Zweck eingesetzt werden.

17. Wenn auch eine für alle geltende Methode unangebracht ist, hat jedoch die Erfahrung in Gesellschaften, in denen der Integrationsprozess relativ erfolgreich verlaufen ist, der Kommission gezeigt, dass eine kohärente Herangehensweise an Integration erforderlich ist, die die nachstehenden Kriterien beinhaltet.

Transparenz und Rechtsstaatlichkeit

18. Eine Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik, die nicht gerecht und transparent ist, nicht öffentlich diskutiert wird und nicht auf einem Konsens beruht, weckt Misstrauen und Ressentiments unter den Bürgern der Zielländer und behindert den Integrationsprozess. Regierungen müssen der Öffentlichkeit vermitteln, warum sie Migranten und Flüchtlinge aufnehmen, wie viele aufgenommen werden und welche Unterstützungen sie vom Staat erhalten werden. Allgemein müssen Staaten, die dauerhafte Zuwanderung in ihr Land zulassen, akzeptieren, dass es im besten Interesse der Migranten wie der einheimischen Bürger ist, in den Integrationsprozess zu investieren.

19. Eine kohärente Integrationspolitik muss auf dem Respekt vor den kulturellen Unterschieden basieren, die Migranten mit sich bringen. Dieser Respekt ist aus

mehreren Gründen unerlässlich: Erstens ist der Dialog zwischen unterschiedlichen Kulturen eine wichtige Erfahrung; zweitens bringen neue Kulturen auch neue Fähigkeiten, Energien und Ausdrucksformen in eine Gesellschaft, und drittens müssen Migranten ihre Selbstachtung bewahren können, so dass sie sich nicht eingeengt oder gar bedroht fühlen. Das bedeutet nicht, dass die Kultur der Migranten über jede Kritik erhaben ist. Kulturelle Praktiken, die den internationalen Menschenrechtsvereinbarungen und den Rechten anderer Personen widersprechen, müssen rechtmäßig verboten werden.

20. Staaten sind dafür verantwortlich, regulären Einwanderern einen sicheren rechtlichen Status einzuräumen und ihnen die entsprechenden Dokumente bereit zu stellen, und sie müssen dafür sorgen, dass die Einwanderer ihre Menschenrechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Staaten müssen den Rechtsstaat schützen, und Migranten, die diesen in Frage stellen, müssen damit rechnen, dass der Staat ihnen mit harten Maßnahmen begegnet. In gleicher Weise müssen Staaten aber auch harte Maßnahmen gegen jegliche Bestrebungen in der Gesellschaft ergreifen, Migranten zu missbrauchen, einzuschüchtern oder auszubeuten. Bis diese grundlegenden Ziele erreicht sind, wird sich die Integration problematisch gestalten.

Antidiskriminierungsaktivitäten

21. Staatliche Behörden, sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene, sollten das Ziel der Integration unterstützen, indem sie zu diesem Ziel stehen und den Beitrag der Migranten für die Gesellschaft würdigen. Staaten sollten das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung berücksichtigen, das von mehr als 175 Regierungen ratifiziert wurde. Die Einhaltung dieses Übereinkommens steht als positives gesellschaftliches Beispiel dafür, wie das Prinzip der Nichtdiskriminierung gefördert und angewandt werden kann. In vielen Ländern sind die Regierungen die größten Arbeitgeber, Dienstleister sowie Abnehmer von Gütern und Diensten. Es ist deshalb unabdingbar, dass sie eine Vorreiterrolle bei der fortschrittlichen Anwerbung von Personal übernehmen und eine Strategie der Vielfalt ver-

folgen. Außerdem sollten sie sich bei der Vergabe von Beschaffungsaufträgen mehr für Unternehmen von Migranten und Mitgliedern verschiedener Ethnien engagieren.

22. Firmen des privaten Sektors, insbesondere die großen, angesehenen und einflussreichen, sollten diesem Beispiel folgen. Jene Arbeitgeber, die sich ausdrücklich zu den progressiven Zielen wie Nichtdiskriminierung, Integration von Migranten und Geschlechtergleichheit bekannt haben, sind weiterzuempfehlen. Andere Firmen sollten solche Praktiken ebenfalls übernehmen und sich dem Globalen Pakt der Vereinten Nationen (Global Compact) anschließen, der die teilnehmenden Organisationen zu 10 grundlegenden Prinzipien verpflichtet, einschließlich des Prinzips, dass „jede Diskriminierung in Bezug auf Beruf und Beschäftigung auszuschließen ist“. Die Unternehmen, denen es gelingt, die Begabungen einer vielfältigen Belegschaft richtig einzusetzen, werden den größten Nutzen aus einer zunehmend konkurrenzbetonten und globalisierten Wirtschaft ziehen.

Kanadier feiern Vielfalt

Laut der letzten Volkszählung in Kanada gehören 37 Prozent der Bevölkerung von Vancouver zu Gemeinschaften, die aus Ländern in außereuropäischen Regionen kommen. Im Juli 2005 hielt die Stadt ihr erstes 'Diversity Festival' ab, das allen ethnischen und kulturellen Gruppierungen die Möglichkeit gab, ihre Geschichte durch Musik, Essen, Tanz, Poesie, Kunst und Skulpturen zu erzählen.

23. Der Diskriminierung muss durch die Schaffung und Umsetzung adäquater Gesetze entgegengewirkt werden, besonders dort, wo sie die Erfolgsmöglichkeiten der Migranten in der neuen Gesellschaft direkt beeinflusst, wie bei Beschäftigung, Wohnen und Bildung. Die Vertreter des Staates, wie Polizei, Richter, Beamte der Einwanderungsbehörde und medizinisches Personal, sind entsprechend zu schulen, damit sie die jeweiligen Kulturen der Migranten verstehen können und die Bürger nicht diskriminieren.

Aktive Teilnahme in der Zivilgesellschaft

24. Eine erfolgreiche Integration setzt voraus, dass sich die Bevölkerungsgruppen der Migranten und Minderheiten in angemessener Weise am politischen Leben beteiligen können. Eine besondere Bedeutung kommt dem lokalen Wahlrecht für reguläre und langfristig bleibende Migranten zu. Wichtig ist es nach Ansicht der Kommission auch, dass Migranten, denen ein dauerhafter Aufenthalt gewährt wird, schnell und kostengünstig die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes erhalten können.

25. Als Folge des Globalisierungsprozesses und des Wachstums von transnationalen Gemeinschaften werden etablierte Vorstellungen der Staatsbürgerschaft und des Nationalstaats neu definiert. Es ist wahrscheinlich, dass in Zukunft eine wachsende Zahl von Menschen mehr als eine Nationalität haben, sich mit mehr als einer Kultur identifizieren und ihre Zeit in mehr als einem Land verbringen wird. Diese Entwicklung stellt einige große Herausforderungen, aber auch eine große Chance für Staaten und Gesellschaften dar, die Migranten aufnehmen.

26. Um eine aktive Teilnahme an der Zivilgesellschaft zu fördern, sollten Migranten im Idealfall bei ihrer Aufnahme in ein Land eine verständlich verfasste Beschreibung ihrer Rechte und Pflichten erhalten, die sie dazu ermutigt, so früh wie möglich aktive Bürger zu werden. Für Migranten, die die offizielle(n) Sprache(n) ihrer neuen Heimat nicht sprechen, ist es besonders schwierig, aktive Bürger zu werden. Daher muss der Erwerb von angemessenen Sprachkenntnissen als Hauptpflicht von langfristig oder dauerhaft bleibenden Migranten gesehen werden. Ebenso sollten Staaten, die Migranten in ihr Territorium aufnehmen, in den Integrationsprozess investieren, indem sie denen, die keine der örtlichen Sprachen beherrschen, Unterstützung beim Erwerb dieser Kenntnisse zukommen lassen.

Unterstützung und Dialog

27. Integration und gesellschaftlicher Zusammenhalt können auch durch zielgerichtete Unterstützung und

Dienste für Migranten gefördert werden, insbesondere in den Schlüsselbereichen Beschäftigung, Qualifikation und, wie bereits erwähnt, Sprachschulung. Der Kommission ist bewusst, dass viele Staaten nicht die Mittel und Möglichkeiten haben, solche Dienste anzubieten. Sie schlägt deshalb vor, dass Programme und Projekte zum Aufbau solcher Kapazitäten geschaffen werden, die durch internationale Mittel gefördert werden, um den Integrationsprozess zu unterstützen. Außerdem sollten Staaten Abkommen im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen treffen, um sicherzustellen, dass Migranten die in ihrem Heimatland erworbenen Fähigkeiten anwenden können.

28. Angesichts des vielschichtigen Prozesses der Integration besteht ein Bedarf an Kohärenz und Zusammenarbeit zwischen den Regierungsinstitutionen, die sich mit Themen wie Gesundheit, Bildung, Sozialfürsorge, Arbeit und Strafverfolgung befassen. In jedem dieser Bereiche können Schritte unternommen werden, die sicherstellen, dass Migranten einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Diensten haben. Dies sollte mittels Hilfs- und Informationsprogrammen sowie durch die Bereitstellung von Übersetzungsdiensten gewährleistet werden.

29. Integration findet am effektivsten am Arbeitsplatz und in der Schule statt. Gerade in diesen gesellschaftlichen Kontexten können Migranten und andere Mitglieder der Gesellschaft am leichtesten einen Sinn für gegenseitigen Respekt entwickeln, Freundschaften schließen und gemeinsame Ziele verfolgen. Wird die Integration auf dieser Ebene nicht gefördert, kann auch nicht erwartet werden, dass ehrgeizigere und zentralisierte Initiativen ihre beabsichtigte Wirkung erzielen.

30. Die Kommission hebt außerdem die Bedeutung der Förderung von Bildungsprogrammen sowie von interkulturellen und religionsübergreifenden Dialogen in den verschiedenen Gemeinschaften hervor, um Mythen und Missverständnisse auszuräumen, die zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen bestehen können. Die Institutionen der Zivilgesellschaft, einschließlich Kirchen, Moscheen, Tempel und anderer religiöser Institutionen, müssen

bei solchen Aktivitäten eine Führungsrolle übernehmen. Der Integrationsprozess sollte durch einen internationalen und religionsübergreifenden Dialog gefördert werden; ein gutes Beispiel ist der Barcelona-Prozess (Euro-Mediterranean Partnership), der „die Annäherung zwischen den Völkern durch eine gesellschaftliche und menschliche Partnerschaft unterstützt, die zum Ziel hat, das Verständnis zwischen den Kulturen und den Austausch zwischen den Zivilgesellschaften zu fördern“.

Teilhabe und Repräsentanz

31. Die meisten Migranten zeichnen sich durch unternehmerischen Geist aus und sind entschlossen und motiviert, ihr Leben erfolgreich zu gestalten. Es ist unerlässlich, eine solche Dynamik zu fördern und sicherzustellen, dass die Migranten selbst aktiv am Integrationsprozess mitwirken. Aus diesem Grund ruft die Kommission nationale und lokale Behörden dazu auf, zu gewährleisten, dass die Migrantenverbände und Migrantinnengruppen sowie religiöse und zivilgesellschaftliche Institutionen, die sehr eng mit Migranten zusammenarbeiten, effektiv bei der Formulierung und Evaluierung der Integrationspolitik und -programme beteiligt werden.

32. Gleichzeitig erkennt die Kommission die mit dieser Herangehensweise verbundenen Schwierigkeiten an. Die Bevölkerungsgruppen der Migranten selbst sind zunehmend heterogen und oft nach Nation, Ethnie, Ideologie, Religion und Generation unterteilt. Migranten aus demselben Land und derselben Kultur können sowohl aus einer relativ kleinen Zahl hoch qualifizierter und gut bezahlter Fachleute als auch aus einer wesentlich größeren Zahl niedrig qualifizierter Personen bestehen.

33. In diesem Zusammenhang kann es problematisch sein, zu bestimmen, welche Personen und Organisationen repräsentativ genug sind, um für die anderen Migranten zu sprechen. Dazu kommt, dass häufig die mächtigsten und eloquentesten Vertreter der Migranten Männer sind, die ein persönliches Interesse daran haben, kulturelle Praktiken beizubehalten, die ihre eigene Macht schützen und die Interessen und Präferenzen der Frauen und Kinder außer Acht lassen.

Pflichten der Migranten

34. In manchen Fällen stehen gerade Personen und Organisationen, die vorgeben, eine Migranten- oder Minderheitengemeinschaft zu vertreten, eben der Idee der Integration entgegen, da sie die Werte und Kultur der Aufnahmegesellschaft ablehnen. Die Kommission sieht die Gefahr eines solchen Szenarios und ruft alle Migranten auf, ihre Verpflichtungen zu beachten, wenn sie in ein anderes Land aufgenommen werden, insbesondere, von jedweder Aktivität abzusehen, die eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung darstellt, Gesetze verletzt und die Rechte anderer Personen beeinträchtigt.

35. Staaten sind dafür verantwortlich, dafür zu sorgen, dass Migranten mit den Gesetzen, Sitten und Gebräuchen sowie den Werten der Aufnahmegesellschaft vertraut sind, während die Migranten dafür verantwortlich sind, diese zu achten. Wenn es für Migranten schwierig ist, unter den Gesetzen und der Verfassung ihres Gastgeberlandes zu leben, sollten sie erwägen, dieses zu verlassen, oder sich, nach dem Erwerb der Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes, für politische Veränderungen mit friedlichen und demokratischen Mitteln einsetzen. Integration wird behindert, wenn Migranten sich grundsätzlich gegen die Werte der Gesellschaft stellen, in der sie leben, oder wenn Einheimische sich weigern, zu akzeptieren, dass die Anwesenheit der Migranten rechtmäßig ist.

Migrantinnen und Migrantenkinder

Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Mitspracherecht und dem Schutz weiblicher Migranten geschenkt werden. Ebenso muss gewährleistet werden, dass sie aktiv an der Formulierung und Umsetzung der Integrationspolitiken und -programme beteiligt werden. Ferner sollten die Rechte sowie Wohlfahrts- und Bildungsbedürfnisse von Migrantenkindern uneingeschränkt berücksichtigt werden.

36. Die Herausforderungen, die die verschiedenen Gruppen internationaler Migranten erleben und selbst stellen, sind höchst unterschiedlich. Die Kommission

möchte daher einige Überlegungen über die sozialen Umstände einiger Gruppen vorstellen, denen ihr besonderes Interesse gilt. Den Anfang machen Migrantinnen und Migrantenkinder.

Migrantinnen

37. Migration kann Frauen mehr Mitspracherecht geben. Sie kann die Auswanderung aus Gesellschaften mit traditionellen und patriarchalischen Autoritätsformen bedeuten. Frauen wird ermöglicht zu arbeiten, ihr eigenes Geld zu verdienen und mehr Entscheidungsgewalt in ihrem täglichen Leben auszuüben. Migrantinnen können neue Qualifikationen erwerben und einen höheren sozioökonomischen Status erreichen, wenn sie schließlich in ihr eigenes Land zurückkehren.

38. Bedauerlicherweise kann Migration aber auch den gegenteiligen Effekt haben. Frauen, die wegen Heirat, häuslicher Arbeit oder zum Arbeiten in der Unterhaltungs- und Sexindustrie migrieren, sind besonders anfällig für Ausbeutung und soziale Isolation; dasselbe gilt für Opfer von Menschenhändlern. Solche Probleme werden noch verstärkt, wenn Migrantinnen die Sprache des Landes nicht beherrschen, in dem sie leben, oder keinen Zugang zu unterstützenden sozialen Netzwerken haben.

39. In einigen Ländern werden Frauen auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert oder sind unterfordert, wenn sie Stellen annehmen müssen, für die sie überqualifiziert sind. In anderen Ländern können Frauen auch von Entlassung und Ausweisung betroffen sein, wenn sie schwanger werden, oder sie können gesellschaftlich stigmatisiert werden, wenn sie sich mit HIV/AIDS infizieren. Kinder von Migrantinnen, die irregulär eingewandert sind, können staatenlos werden, was zur Folge haben kann, dass ihnen die Grundrechte sowohl in dem Land, in dem sie sich aufhalten, als auch in ihrem Herkunftsland vorenthalten werden.

40. Die von der Kommission gesammelten Fakten zeigen, dass eine große Zahl von Migrantinnen gefährdet sind, Opfer der Gewalt ihrer Ehemänner oder Lebenspartner zu werden, insbesondere in Gemeinschaften, die durch Armut, Marginalisierung und sich schnell

wandelnden Geschlechterrollen gekennzeichnet sind. Während Arbeit, Bildung und Sprachkenntnisse allgemein als die wichtigsten Instrumente zur Integration betrachtet werden, ist es zudem sehr wahrscheinlich, dass mehr Migrantinnen als Migranten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind und die meiste Zeit zu Hause verbringen. Dadurch wird es für sie noch schwieriger, die erforderlichen Sprachkenntnisse und sozialen Kontakte zu erwerben, um sich in ihrer neuen Gesellschaft integrieren zu können.

41. Der Kommission ist bewusst, dass alle Gesellschaften durch Ungleichheit zwischen den Geschlechtern gekennzeichnet sind, und dass diese Ungleichheiten gleichermaßen Migranten wie andere Mitglieder der Gesellschaft betreffen. Die Kommission betont, dass Migrationspolitik und -programme diesem Problem Rechnung tragen und der sozialen Situation sowie Integration von Migrantinnen besondere Aufmerksamkeit schenken müssen. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass Frauen durch ihre Migration mehr Mitspracherecht und Eigenständigkeit erhalten. Alles muss dafür getan werden, um sicherzustellen, dass Migrantinnen aktiv in die Formulierung, Umsetzung und Evaluierung solcher politischer Maßnahmen und Programme einbezogen werden. Der Organisation von Migrantinnen in den Zielländern kommt ebenfalls eine große Bedeutung zu, da die Diaspora-Gruppen einen Einfluss auf die Art und Weise haben, wie im Herkunftsland über solche Themen wie Geschlechtergleichheit gedacht wird. In diesem Rahmen können Migranten als treibende Kraft eines progressiven Wandels in Ländern fungieren, wo die Rechte von Frauen nicht respektiert werden.

42. Schließlich müssen in Übereinstimmung mit der Überzeugung der Kommission, dass Menschen aus freiem Willen und nicht aus Zwang migrieren sollten, Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass Frauen ihre Menschenrechte gewährleistet werden und sie ihr volles Potenzial in ihrem Herkunftsland ausschöpfen können. In zu vielen der Kommission bekannten Fällen wurden Frauen nämlich gezwungen, ihr eigenes Land zu verlassen und an einem anderen Ort nach Arbeit zu suchen, weil ihnen in der Heimat Rechte und Chancen vorenthalten wurden.

Migrantenkinder

43. Häufig wird angenommen, dass Migrantenkinder sich schneller an ihre neue Umgebung anpassen als ihre Eltern und Großeltern. Obwohl es sicher Belege gibt, die diese Behauptung stützen, wäre es gefährlich, daraus zu schließen, dass die Integration von Migrantenkindern etwas ist, was sich selbst überlassen werden kann.

Zugang zu Bildung

Eine Untersuchung, die 2003 in Johannesburg, Südafrika – einem Land, das die sozialen und wirtschaftlichen Rechte in seiner Verfassung schützt – durchgeführt wurde, ergab, dass 70 Prozent der somalischen Flüchtlingskinder nicht an einer Schule registriert waren, obwohl sie ein Recht auf Bildung hatten. Während einige Eltern sich bewusst entschieden hatten, ihre Kinder nicht einschulen zu lassen, hatten die meisten dies wegen ihrer Isolation von der südafrikanischen Gesellschaft nicht getan. Laut UNHCR lebten rund 7000 somalische Flüchtlinge Anfang 2005 in Südafrika.

44. Für Kinder, die von Land zu Land oder von Kontinent zu Kontinent mitgenommen werden, kann der Verlust einer vertrauten Lebensart und das Leben in einer Gesellschaft, in der Sprache, Kultur und Werte ganz anders sind, traumatisierend wirken. Migration kann zu Spannungen zwischen den Geschlechtern und Generationen innerhalb der Familien und Haushalte führen. Diese Konflikte können sich direkt auf die Gesundheit und das Wohlergehen der jüngsten Familienmitglieder auswirken. Im schlimmsten Fall können sie Gewalt und andere Formen des Missbrauchs zur Folge haben, insbesondere gegenüber Mädchen und jungen Frauen. Wenn Kinder von Migranten und Minderheiten größer werden, können sie bezüglich ihrer Identität und ihres Zugehörigkeitsgefühls ein Gefühl des Fremdseins und der Unsicherheit erfahren. Dies gilt besonders dann, wenn sie mit Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit von anderen Mitgliedern der Gesellschaft konfrontiert werden. Kinder von Migranten mit irregulärem Status sind besonders anfällig, da sie effektiv staatenlos sind und möglicherweise nicht ihr Recht auf Bildung ausüben können.

45. Die Weltkommission betont, dass die Rechte, das Wohlergehen und die Bildungsbedürfnisse von Migrantenkindern von allen Mitgliedern der Gesellschaft in vollem Umfang beachtet werden müssen. Während der Integration in eine neue Gesellschaft sollte Migrantenkindern ebenfalls die Möglichkeit gegeben werden, mit ihrem Herkunftsland und dessen Kultur in Kontakt zu bleiben. Wie vorher angedeutet, wird in den gegenwärtigen Zeiten von Globalisierung und menschlicher Mobilität eine wachsende Zahl von Migrantenkindern mehr als eine 'Heimat' und zwei oder sogar mehr Staatsbürgerschaften haben, sofern dies von den beteiligten Staaten erlaubt wird.

Temporäre Migranten und Migranten mit irregulärem Status

Auch wenn temporären Migranten und Migranten mit irregulärem Status normalerweise nicht das Recht auf Integration in die Gesellschaft, in der sie leben, zugestanden wird, sollten sie vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt und ihre Rechte vollständig respektiert werden.

46. Zwei weitere Gruppen, die eine besondere Herausforderung im Hinblick auf ihre soziale Situation und Integration darstellen, sind temporäre Migranten und Migranten mit irregulärem Status. Die Weigerung bestimmter Staaten, trotz ihres Bedarfs an zusätzlichen Arbeitskräften die Einführung zeitlich begrenzter Zuwanderungsprogramme in Betracht zu ziehen, wird durch Bedenken beeinflusst, dass die Teilnehmer an solchen Programmen, insbesondere die niedrig qualifizierten, nicht in ihr Heimatland zurückkehren werden, wenn ihr Arbeitsverhältnis endet.

47. Der Kommission ist bewusst, dass diese Bedenken den Tatsachen entsprechen, und bestreitet nicht, dass Staaten ein berechtigtes Interesse daran haben, temporäre und unter befristetem Vertrag arbeitende Migranten anders zu behandeln als solche mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus. Dennoch ist es auch im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Harmonie erforderlich, dafür zu sorgen, dass auch temporäre Migranten in die Gesellschaft eingebunden werden,

insofern als ihre Menschenrechte zu achten sind, sie vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen sind und sie mit anderen Mitgliedern der Gesellschaft unbeschwerte Beziehungen aufbauen können müssen. Die in Kapitel Eins dargelegten Empfehlungen machen hierzu einige spezifische Vorschläge.

Migranten mit irregulärem Status

48. Die Kommission ist sich bewusst, dass Staaten im Allgemeinen nicht bereit sind, sich mit Themen der gesellschaftlichen Eingliederung oder Integration im Hinblick auf Migranten, die irregulär eingereist oder auf dem Staatsgebiet geblieben sind, auseinander zu setzen. Diese Problematik scheint auf den ersten Blick relativ klar zu sein. Denn wenn diese Migranten nicht in der Lage sind, ihren Status in irgendeiner Weise zu legalisieren, werden sie in der Regel aus dem betreffenden Land ausgewiesen.

49. Dennoch kann in der Praxis die soziale Situation irregulär eingereister Migranten nicht so einfach übergangen werden, weil auch solche Migranten und ihre Kinder sowohl Bedürfnisse haben, die zu erfüllen sind, als auch Rechte haben, die es zu beachten gilt. Menschen, die in einem Land über einen längeren Zeitraum leben, insbesondere wenn sie gearbeitet und einen Beitrag zur nationalen Wirtschaft geleistet haben, haben ungeachtet ihres rechtlichen Status einen gewissen Anspruch auf Sozialleistungen. Die Kommission ist besorgt über die Fälle, in denen Asylbewerber auf eine Entscheidung über ihren Antrag auf Anerkennung als Flüchtlinge jahrelang warten, ihnen aber verwehrt wird zu arbeiten, selbst wenn ihre Fähigkeiten für die nationale Wirtschaft wertvoll sind.

50. Staaten müssen ihre Verpflichtungen gegenüber Migranten mit irregulärem Status und ihren Familien erfüllen und unverzichtbare Leistungen, wie eine grundlegende Gesundheitsversorgung und Bildungsmöglichkeiten für Kinder, zur Verfügung stellen. Wie in Kapitel Drei dieses Berichts vorgeschlagen, sollten Staaten, die die Anwesenheit solcher Migranten auf ihrem Territorium dulden und davon profitieren, Maßnahmen ernsthaft in Betracht ziehen, die den Status der Betroffenen legalisieren und somit eine Marginalisierung dieser Migranten verhindern.

Der öffentliche Diskurs über internationale Migration

Personen und Organisationen, die Einfluss auf die öffentliche Meinung haben, müssen das Thema der internationalen Migration auf eine objektive und verantwortungsvolle Art und Weise ansprechen.

51. In vielen Ländern der Welt ist die gesellschaftliche Position von Migranten durch Berichte in den Medien gefährdet worden, die die Mitglieder von Migranten- und Minderheitengruppen im schlechtesten möglichen Licht darstellen: Als Kriminelle, Terroristen und, allgemeiner, als Personen, die eine Bedrohung für die gewohnte Lebensart sind. In manchen Fällen hat eine ignorante und fahrlässige Berichterstattung die objektive Realität verschleiert. In den schlimmsten Fällen waren Journalisten dafür verantwortlich, Mythen zu verbreiten und die Vorstellungen von populistischen Politikern und Interessengruppen zu unterstützen, die versuchten, Fremdenfeindlichkeit zu schüren, um Unterstützung in der Bevölkerung zu bekommen. Flüchtlinge, Asylbewerber und Migranten, die irregulär eingereist sind, waren häufig Ziel dieser Angriffe.

52. Die Kommission legt großen Wert auf eine freie Presse und ist sich der Gefahren, die der Versuch der Regulierung des öffentlichen Diskurses über die internationale Migration mit sich bringt, durchaus bewusst. Migranten können ebenso wie andere Mitglieder der Gesellschaft an Verbrechen beteiligt sein und sich unsozial verhalten. Über diese Vergehen sollte berichtet werden. Die Kommission plädiert jedoch ausdrücklich für eine verantwortungsvolle Debatte über Migration, bei der sichergestellt wird, dass der Ruf von Personen, die aus anderen Ländern stammen, nicht auf Grund ihrer nationalen Herkunft oder ihres rechtlichen Status beschädigt wird. Die Kommission bestätigt ebenfalls den Wert freiwilliger Verhaltensregeln und anderer selbst regulierender Mechanismen für die Medien sowie von Verfahren, die Individuen und Gruppen von Personen, die ungerne verleumdet wurden, das Recht zur Stellungnahme geben.

53. Diese Ansätze müssen durch Maßnahmen ergänzt werden, die Integration und sozialen Zusammenhalt fördern und die Achtung der Rechte von Migranten unterstützen. Die Kommission würdigt diejenigen Rundfunk- und Fernsehsender, die sich zur sozialen Vielfalt bekennen, sowohl in der Art ihres Programms als auch in der Zusammensetzung ihrer Belegschaft. Auch Schulen, Migrantenverbänden, religiösen Institutionen, Gewerkschaften und anderen Institutionen der Zivilgesellschaft kommt eine wichtige Rolle zu in der Beeinflussung des öffentlichen Diskurses über Migration. Sie können auch sicherstellen, dass er in einer objektiven Weise geführt wird.

54. Integration ist kein schneller, einfacher oder sich linear vollziehender Prozess. Er braucht Zeit, unterliegt Rückschlägen und geht in manchen Lebensbereichen reibungsloser vonstatten als in anderen. Integration stellt hohe Anforderungen sowohl an Einheimische wie an Migranten. Sie verlangt von beiden, ihre Einstellungen anzupassen und Änderungen in ihrer Lebensart vorzunehmen. Integration ist außerdem ein Prozess, der einen großen Aufwand rechtfertigt, nicht nur wegen seiner Schwierigkeiten, sondern auch wegen seines ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Beitrags. Da Ausmaß und Reichweite der internationalen Migration wachsen, müssen Länder und Gemeinschaften die Gelegenheit ergreifen, das Beste aus ihrer Vielfalt zu machen.

Ein prinzipienorientierter Ansatz: Gesetze, Normen und Menschenrechte

Um die Menschenrechte und Arbeitsstandards, die allen Migrantinnen und Migranten zustehen, besser zu schützen, müssen die entsprechenden rechtlichen und normativen Menschenrechtsvereinbarungen gestärkt, effektiver umgesetzt und nicht diskriminierend angewandt werden. Auf der Grundlage dieser Verpflichtungen müssen Staaten und andere relevante Akteure mit dem Thema Migration in einer konsequenteren und kohärenteren Weise umgehen.

1. Die internationale Migrationspolitik wurde traditionell als Vorrecht der Staaten betrachtet, die von ihrem souveränen Recht Gebrauch machen, den Zugang von Bürgern anderer Nationalitäten zu ihrem Territorium zu regeln. Trotz dieser Tatsache haben die Staaten vor langer Zeit die Notwendigkeit eines breiter orientierten Ansatzes erkannt, der auf einer Reihe von vereinbarten Gesetzen und Normen beruht und das Ziel verfolgt, Migrationsfragen auf grundsätzliche und vorhersehbare Weise zu behandeln. Diese Gesetze und Standards haben im Speziellen drei aufeinander bezogene Funktionen: Festlegung der Staatsgewalt und der staatlichen Pflichten bei der Kontrolle der Einreise, des Aufenthalts und der Ausreise von Migranten; Identifikation von Bereichen der Migrationspolitik, in denen eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit vereinbart worden ist; sowie Festlegung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Migranten selbst. Dieses vorletzte Kapitel des Berichts konzentriert sich in erster Linie auf die Rechte und Pflichten der Migranten, während das letzte Kapitel die Themen zwischenstaatliche Zusammenarbeit und die Steuerung der internationalen Migration untersucht.

2. Der rechtliche und normative Rahmen für internationale Migranten ist nicht in einem Dokument allein festgeschrieben, sondern wird aus anerkanntem Gewohnheitsrecht und einer Reihe rechtsverbindlicher, globaler und regionaler Konventionen abgeleitet. Dazu gehören auch nicht rechtsverbindliche Übereinkommen und politische Vereinbarungen, die Staaten auf globaler und regionaler Ebene getroffen haben.

Viele dieser Vereinbarungen sind nicht nur auf die Migration anwendbar, sondern gelten auch für weitergehende Fragen, wie Individualrechte, Verantwortlichkeit des Staates und zwischenstaatliche Beziehungen.

3. Unterzeichnerstaaten der Charta der Vereinten Nationen vereinbaren beispielsweise, „die internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den ökonomischen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern,... internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und um die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterscheidung der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“. Obgleich solche Prinzipien allgemeiner Natur sind, sind sie auch relevant für die Art und Weise, wie Staaten mit dem Thema internationale Migration umgehen.

4. Auch wenn die rechtlichen und normativen Rahmenvereinbarungen auf eine lange Geschichte zurückblicken, gab es in den letzten Jahren wachsendes Interesse an ihrer Weiterentwicklung im Rahmen der internationalen Migration. Dieses Interesse ist durch eine Reihe zusammenhängender Faktoren hervorgerufen worden: Die wachsende Interdependenz der Staaten, das gestiegene Ausmaß und die größere Komplexität menschlicher Mobilität sowie die Bemühungen derjenigen, die für die Menschenrechte eintreten.

5. Die Kommission begrüßt dieses neue Interesse an

dem Schutz der Menschenrechte von Migranten. Wenn die internationale Gemeinschaft in kohärenter Weise auf internationale Migration reagieren will, dann muss dies auf der Grundlage von Gesetzen, Normen und einem Politikverständnis erfolgen, die die volle Unterstützung der Staaten und anderer Akteure haben. Das größte Hindernis für den Schutz der Migrantenrechte ist nicht der Mangel an Gesetzen, sondern das Versäumnis der Staaten, diejenigen Abkommen, Vereinbarungen und Erklärungen einzuhalten, denen sie freiwillig zugestimmt haben.

Die internationalen Menschenrechtsvereinbarungen

Staaten müssen die Rechte von Migranten schützen, indem sie die internationalen Menschenrechtsvereinbarungen stärken und die nicht diskriminierende Anwendung der darin verankerten Vorschriften gewährleisten.

6. Im gegenwärtigen internationalen Kontext ist es besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass Menschen, die von einem Land in ein anderes ziehen, in der Lage sind, die Rechte wahrzunehmen, die ihnen nach dem Völkerrecht zustehen. Viele Arbeitsmigranten sind gefährdet und werden ausgebeutet, weil sie über wenig Macht zum Aushandeln ihrer Beschäftigungsbedingungen verfügen, und weil zu viele Arbeitgeber und Regierungen die international vereinbarten Arbeitsnormen nicht beachten. Darüber hinaus hat die berechtigte Sorge der Staaten, den internationalen Terrorismus zu bekämpfen und die eigenen Bürger zu schützen, dazu geführt, dass Migranten einem neuen Grad der Überwachung unterliegen, was wiederum große Auswirkungen auf die Menschenrechte haben kann.

Bestandteile der Vereinbarungen

7. Wie bereits angedeutet, liegen den Menschenrechtsvereinbarungen verschiedene Quellen zugrunde. Zusätzlich zur Charta der Vereinten Nationen sind wichtige Vorschriften bezüglich der Rechte von Migranten in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in einer Reihe von Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen und den Abkommen über die Arbeit der ILO sowie in der UN-Flüchtlingskonventi-

on von 1951 und dem Zusatzprotokoll von 1967, dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen von 1963 und den zwei Protokollen über Menschenhandel und Schleusung der UN-Konvention zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens, die 2003 beziehungsweise 2004 in Kraft traten, zu finden.

8. Ebenso sind in den letzten Jahren verschiedene regionale Menschenrechtsabkommen ins Leben gerufen worden, die von Gerichten und Kommissionen, welche sowohl individuelle als auch zwischenstaatliche Fälle berücksichtigen und bestimmen können, umgesetzt worden sind. Derzeit werden auch große Anstrengungen unternommen, um ein globales Verständnis zum Thema Migration zu entwickeln und zwar sowohl zwischen Staaten als auch in der Zivilgesellschaft und im privaten Sektor. Diese Initiativen werden im folgenden Kapitel untersucht.

Verträge und Vertragsorgane

9. Die Vereinten Nationen haben sieben Menschenrechtsinstrumente geschaffen, die vom Büro des Hohen Menschenrechtskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) als "Kern-Menschenrechtsverträge" bezeichnet werden. Diese beinhalten zwei allgemeine Übereinkommen zum Schutz der zivilen, politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte, sowie fünf Abkommen, die spezifischeren Schutz gegen rassistische Diskriminierung und Folter gewährleisten und die Rechte der Kinder, Frauen und Arbeitsmigranten schützen. Die Einhaltung wird von unabhängigen Expertengremien überwacht, die allgemein als Vertragsorgane bekannt sind. Sechs dieser Verträge wurden von 135 bis 192 Staaten ratifiziert, während die Wanderarbeitnehmerkonvention von 1990 gegenwärtig 30 Unterzeichner hat. Alle Staaten sind daher durch die Ratifizierung von mindestens einem der sieben Kern-Menschenrechtsverträge gebunden. Weitere Einzelheiten dieser Ratifizierungen sind in Anhang III des Berichts zu finden.

Menschenrechtsverträge

Die wichtigste Grundlage der für Migranten geltenden rechtlichen und normativen Vereinbarungen ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den sieben Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen zu finden, welche die Rechte in der Erklärung rechtskräftig werden lassen: Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung von 1965, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen von 1979, die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1989 und die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990.

10. Diese Menschenrechtsinstrumente sind universell in ihrer Anwendung und gelten für Migranten wie Staatsbürger gleichermaßen. Die Kommission betont die Bedeutung dieser internationalen Vereinbarungen als fundamentale Grundlage der Rechte von Migranten. Sie mahnt die Staaten, diese Vereinbarungen zu stärken und zu gewährleisten, dass die entsprechenden Vorschriften in nicht diskriminierender Weise angewandt werden. Der Kommission liegen zahlreiche Belege vor, dass Staaten, die internationale und regionale Menschenrechtsverträge ratifiziert haben, diese in der Praxis nicht immer beachten und sie im Hinblick auf internationale Migranten nicht in gerechter Weise anwenden. So werden beispielsweise zur Hausarbeit angestellte Migrantinnen, wie später in diesem Kapitel erläutert wird, nicht immer angemessen vor Missbrauch oder sexueller Ausbeutung geschützt. Außerdem kann es vorkommen, dass sie gezwungen werden, ihren Pass ihrem Arbeitgeber auszuhändigen, wodurch es ihnen unmöglich ist, das Land, in dem sie arbeiten, zu verlassen.

11. Die Kommission befürwortet den Grundsatz, dass Migranten auch bei gesetzeswidriger Einreise in ein Land nicht die grundlegenden Menschenrechte vor-

enthalten werden dürfen, die ihnen aufgrund der oben erwähnten Menschenrechtsvereinbarungen zustehen. Ebenso wenig mindert die irreguläre Einreise die staatliche Verpflichtung zum Schutz von Migranten, die sich irregulär im Land aufhalten. Entsprechend der bestehenden Verträge und gewohnheitsrechtlichen Regelungen sind die Staaten dazu verpflichtet, zumindest die Grundrechte aller Menschen zu wahren, einschließlich des Rechts auf Leben und auf Gleichheit vor dem Gesetz sowie auf Schutz gegen Verletzung von Menschenrechten, wie Sklaverei, anhaltende willkürliche Inhaftierung, rassistische Diskriminierung und Folter sowie grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung. Als eine allgemein gültige Regel werden diese Vorschriften gleichermaßen auf Staatsbürger und Nicht-Einheimische sowie reguläre und sonstige Migranten angewandt und sind somit wesentlicher Bestandteil des normativen Rahmenwerks.

Formulierung des rechtlichen und normativen Rahmenwerks

12. Wie bereits skizziert, verteilen sich die auf Migranten zutreffenden, rechtlichen und normativen Vereinbarungen auf eine Reihe von Verträgen, gewohnheitsrechtlichen Vorschriften, nicht bindenden Abkommen und politischen Konzepten. Demzufolge sind die für den Schutz der Migrantenrechte relevanten Vorschriften nicht klar und erschließbar artikuliert. Dies hat die Schwierigkeiten bei der konsequenten Umsetzung der Vorschriften und der Achtung der Rechte von Migranten verstärkt. Die Kommission hält es deshalb für sinnvoll, alle vertraglichen Vorschriften und andere Normen, die internationale Migration und die Menschenrechte von Migranten betreffen, in einem einzigen Sammelwerk zusammenzufassen. Die Internationale Organisation für Migration (IOM), die ein Projekt zur Überprüfung des internationalen Migrationsrechts initiiert hat, könnte in Zusammenarbeit mit anderen relevanten Institutionen zu diesem Prozess beitragen.

13. Eine solche Zusammenstellung von Normen und vertraglichen Vorschriften kann zu einer systematischeren Schulung der Regierungen und deren Beamten im Bereich Völkerrecht beitragen. Dadurch kann sie wesentlicher Bestandteil von kapazitätsaufbauenden

Maßnahmen werden und somit die Achtung der Menschenrechte von Migranten stärken. Sie wird darüber hinaus helfen, Lücken im rechtlichen und normativen Rahmenwerk zu erkennen. Eine erste, von der Kommission durchgeführte Analyse deutet darauf hin, dass der rechtliche Rahmen bezüglich Flüchtlingsschutz und Bekämpfung des Menschenhandels sowie der Schleusung von Migranten recht gut ausge-reift ist. Im weiteren muss angemerkt werden, dass das Völkerrecht die Staaten ausdrücklich verpflichtet, die Ausreise ihrer Staatsbürger zu genehmigen und sie wieder aufzunehmen, wenn sie in das Land ihrer Staatsangehörigkeit zurückkehren wollen oder müs-sen.

14. In anderen Bereichen sind die rechtlichen Rah-menbedingungen jedoch weniger ausgereift und hin-ken der sich kontinuierlich verändernden Wirklichkeit von Migrationsprozessen hinterher. Drei Beispiele dafür sind der Nachzug zum Zwecke der Familienzu-sammenführung, das Thema doppelte Staatsbürger-schaft und die staatliche Kontrolle der privaten Agen-turen, die bei der Anwerbung und Vermittlung von Arbeitsmigranten beteiligt sind. Die Kommission empfiehlt, dass Staaten, regionale Institutionen und relevante internationale Organisationen die Möglich-keit prüfen, gemeinsame Übereinkünfte oder Abkom-men über Bereiche zu entwickeln, die im geltenden Rechtsrahmen noch nicht ausreichend erfasst sind.

Die Konvention von 1990

15. Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien-angehörigen von 1990 legt in einem einzigen Instru-ment die Rechte der Migranten fest. Die meisten die-ser Rechte sind von den Staaten schon durch die Rati-fizierung der sechs anderen Menschenrechtsverträge sowie der Arbeitsnormen der ILO angenommen wor-den. Die Konvention von 1990, die 2003 in Kraft trat und derzeit von 30 Staaten ratifiziert ist, beinhaltet ebenfalls wichtige Vorschriften zur Prävention von irregulärer Migration, zu den Pflichten der Migranten sowie zur Rolle der zwischenstaatlichen Zusammenar-beit bei der angepassten und gerechten Regulierung von Migrationsströmen.

16. Obwohl die Konvention zwischen Arbeitsmigran-ten mit regulärem und irregulärem Status unterscheidet, schützt sie dennoch die Grundrechte aller Arbeits-migranten. Bei den meisten dieser Rechte, einschließ-lich derer, die Migranten ohne regulären Status zuge-sprochen werden, handelt es sich um grundlegende bürgerliche und politische Rechte, darunter Freiheit von Folter und Zwangsarbeit, das Recht auf Leben, das Recht auf ein ordentliches Verfahren und die Sicher-heit der Person sowie die Meinungs- und Religionsfrei-heit. Die Vorschriften der Konvention spiegeln hier den Wortlaut des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte von 1966 wider.

17. Auch einige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden allen Arbeitsmigranten gewährt, darun-ter medizinische Versorgung im Notfall und Zugang der Kinder von Arbeitsmigranten zu Bildung. Doch bestimmte Rechte wie Familienzusammenführung werden nur regulären Migranten gewährt, und der Wirkungsbereich gewerkschaftlicher Rechte ist vom rechtlichen Status des Arbeitsmigranten abhängig. In einigen Fällen erweitert die Konvention bereits beste-hendes Recht aus den anderen 'Kernverträgen'. So gesteht sie beispielsweise Arbeitsmigranten Rechte direkt gegenüber ihren Arbeitgebern wie auch dem Staat zu. Außerdem macht sie die unerlaubte Beschlag-nahme von Pässen oder anderen Ausweispapieren zur Straftat.

18. Die Konvention verlangt von den Staaten, dass sie bei ihren Maßnahmen zur ordentlichen Rückkehr der Migranten mit irregulärem Status sowie anderer Mig-ranten zusammenarbeiten. Gleiches gilt für die Aufde-ckung, Prävention und Beseitigung von irregulärer Migration sowie die Beschäftigung von Migranten mit irregulärem Status. Es wird ausdrücklich erklärt, dass die Konvention Arbeitskräften mit irregulärem Status nicht das Recht gibt, ihren Status zu legalisieren.

19. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen hat die Staaten dazu aufgerufen, die Konvention von 1990 zu ratifizieren. Doch wie bereits vorher angedeutet, haben lediglich 30 Staaten – von denen die meisten Herkunfts- oder Transitländer sind – den Vertrag bis heute ratifiziert. Davon zählen zehn zu den Erstunter-

zeichnerstaaten. Fünfzehn weitere Staaten haben den Vertrag unterzeichnet, ihn bis jetzt aber noch nicht ratifiziert. Viele Staaten haben eine Reihe von Gründen angeführt, diesen Vertrag nicht zu ratifizieren, darunter das Ausmaß und die Komplexität der Konvention von 1990, die fachlichen und finanziellen Verpflichtungen, die sie den ratifizierenden Staaten auferlegt, sowie die Meinung bestimmter Staaten, dass sie ihrer eigenen Zuwanderungsgesetzgebung widerspricht oder sie nicht verbessert.

20. Darüber hinaus hat eine Reihe von Staaten erklärt, dass sie nicht bereit sind, die Konvention von 1990 zu ratifizieren, da sie den Migranten (besonders denen, die irregulär eingereist sind) Rechte gewährt, die in anderen Menschenrechtsverträgen nicht zu finden sind, und weil sie keine Unterscheidung zwischen Migranten mit regulärem und irregulärem Status zulässt. Einige Staaten haben zudem behauptet, dass die Vorschriften zur Nichtdiskriminierung in der Konvention von 1990 es ihnen erschweren würden, temporäre Zuwanderungsprogramme einzuführen, in denen den Teilnehmern nicht die selben Rechte wie anderen Arbeitskräften zugestanden werden.

21. Die Staaten und Gruppierungen der Zivilgesellschaft, die die Ratifizierung unterstützen, sind der Meinung, dass die Argumente gegen die Ratifizierung auf einem falschen Verständnis der Konvention beruhen. Sie argumentieren, dass die Konvention im Wesentlichen diejenigen Rechte zusammenfasst, die in anderen Kernverträgen enthalten und bereits von einer Mehrheit der Staaten ratifiziert worden sind. Sie sehen den Wert der Konvention von 1990 darin, dass sie die bestehenden Rechte in einem einzigen Text zusammenfasst, sowie in ihrem Potenzial, eine Personengruppe, die sonst ohne Schutz wäre, zu schützen. Außerdem meinen sie, dass ihr Wert aus der Rolle abgeleitet werden kann, die die Konvention bei der Stärkung der Entwicklung eines auf Rechten beruhenden Ansatzes zur Migration spielen kann. Auch wenn sie anerkennen, dass der Ratifizierungsprozess etwas langsam verlaufen ist, heben die Befürworter dieser Position hervor, dass nur wenige Mittel zur Förderung der Konvention von 1990 eingesetzt worden sind, und dass es 10 Jahre dauerte, bis der Internationale Pakt über Bür-

gerliche und Politische Rechte, der nun weitgehend ratifiziert ist, in Kraft trat. Weiter argumentieren sie, dass die Konvention von 1990 in den nächsten Jahren eine noch breitere Unterstützung bekommen kann.

Ergänzende Ansätze

22. Angesichts der Entscheidung vieler Staaten, die Konvention von 1990 nicht zu ratifizieren, ist die Kommission der Ansicht, dass ein besonderer Bedarf an ergänzenden Ansätzen zum Thema Migrantenrechte besteht. Erstens – wie im vorangegangenen Abschnitt empfohlen – müssen die Staaten alle Vorschriften der durch sie ratifizierten Menschenrechtsinstrumente vollständig umsetzen und gewährleisten, dass diese Rechte ohne Diskriminierung der Staatsbürger oder der Migranten gewährt werden. Sie müssen außerdem sicherstellen, dass sie ihre Pflicht erfüllen, den mit diesen rechtlichen Instrumenten verbundenen Vertragsorganen Bericht zu erstatten.

23. Zweitens sollten Staaten die Protokolle über Menschenhandel und Schleusungen der UN-Konvention zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens umsetzen, die 2003 beziehungsweise 2004 in Kraft traten und die Rechte der von Menschenhandel und Schleusung betroffenen Migranten schützen. Staaten sind gegebenenfalls eher bereit, die Rechte zu akzeptieren, die Migranten zustehen, wenn sie in der Lage sind, die Einreise von Nicht-Staatsangehörigen in ihr Staatsgebiet zu kontrollieren.

24. Drittens besteht dringender Bedarf, die Lücke zwischen den Prinzipien der die internationalen Migranten betreffenden rechtlichen und normativen Vereinbarungen und der Auslegung und Umsetzung der Gesetzgebung, Politik und Praktiken auf nationaler Ebene zu schließen. Diese Aufgabe wird im folgenden Abschnitt untersucht.

Staatliche Souveränität und Verantwortung

Jeder Staat muss sicherstellen, dass das Prinzip der staatlichen Verantwortung für den Schutz der Menschen auf dem eigenen Territorium umgesetzt wird, damit der Druck, der die Menschen dazu veranlasst auszuwandern, verringert wird, die Migranten auf der Durchreise geschützt und die Menschenrechte der Migranten in den Zielländern gewahrt werden.

25. Obgleich das rechtliche und normative Rahmenwerk zur internationalen Migration in den letzten Jahren weiter entwickelt worden ist, bestehen immer noch viele Probleme bei der Umsetzung der Prinzipien, denen die Staaten formell zugestimmt haben. Um dies anzugehen, ruft die Kommission die Staaten auf, die Ergebnisse der Hochrangigen Gruppe zu Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel zu beachten. Diese Expertengruppe hat in ihrem Bericht an UN-Generalsekretär Kofi Annan erklärt, dass „die Staaten durch Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen nicht nur von den Privilegien der Souveränität profitieren, sondern auch ihre Verantwortlichkeiten annehmen“. Die Kommission macht auf einige spezifische Bereiche der internationalen Migration aufmerksam, in denen Staaten erneute Anstrengungen unternehmen müssen, um ihren Verantwortlichkeiten gerecht zu werden. Dabei müssen diese Staaten durch kapazitätsaufbauende Maßnahmen unterstützt werden.

Herkunftsländer

26. Erstens müssen Länder – wie in Kapitel Eins dargelegt – dafür sorgen, dass ihre Bürger aus freiem Willen migrieren, und nicht, weil sie in ihrem eigenen Land keine Möglichkeit einer geschützten, sicheren und zukunftsfähigen Existenz sehen. In zu vielen Teilen der Welt ist Migration zu einer Überlebensstrategie geworden, die von Menschen verfolgt wird, die versuchen, bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverletzungen, autoritären und korrupten Regierungen sowie Arbeitslosigkeit und Armut zu entkommen. Benachteiligte Gruppen der Gesellschaft, wie Frauen, ethnische Minderheiten, Ureinwohner und

Staatenlose sind häufig diejenigen, die am entschlossensten versuchen, das Land zu verlassen, und gleichzeitig diejenigen, die am stärksten Gefahr laufen, in die Hände von Menschenhändlern und Schleusern zu geraten.

27. Die Kommission betrachtet es als unerlässlich, dass solche Missbräuche abgeschafft werden, und ruft daher alle Staaten auf, die Menschenrechte und Grundsätze der verantwortungsbewussten Regierungsführung zu beachten, demokratische Prozesse einzuführen und ein größeres Mitspracherecht der Frauen zu fördern. Die Kommission mahnt die Staaten ebenfalls, diejenigen Vorschriften der Protokolle über Menschenhandel und -schleusung einzuhalten, die die Notwendigkeit unterstreichen, die wesentlichen Ursachen dieser Phänomene durch Verringerung von Armut, Unterentwicklung und Chancenungleichheit sowie insbesondere durch Konzentration auf wirtschaftliche und soziale Notstandsgebiete zu bekämpfen.

28. Die Kommission mahnt die Herkunftsländer, aktiv Verantwortung für die Bürger zu übernehmen, die vorhaben auszuwandern oder die schon im Ausland leben, einschließlich derjenigen, die irregulär ausgewandert sind. Dieses Ziel kann auf viele verschiedene Arten verfolgt werden. Regierungen können künftigen Migranten – insbesondere Zeitarbeitern – Orientierungskurse und Lehrgänge anbieten, bevor sie das Land verlassen, so dass sie ihre Rechte und Pflichten besser verstehen und besser darauf vorbereitet sind, in einem fremden Land zu arbeiten.

29. Herkunftsländer sollten Arbeitsvermittler lizenzieren, regulieren und skrupellose Vermittler – falls erforderlich – verfolgen, um sicherzustellen, dass Migranten nicht in irreführender Weise informiert oder Opfer von Ausbeutung werden. Sie können bilaterale Abkommen treffen, um klare Übereinkommen mit den Zielländern über gleichberechtigte Arbeits- und Lebensbedingungen zu erreichen.

30. Die Kommission würdigt die Länder, die Konsularangestellte und Attachés bestimmt haben, um das Wohlergehen ihrer im Ausland lebenden Bürger zu überwachen, um sicher zu stellen, dass diese recht-

lich vertreten werden, und um – falls erforderlich – in ihrem Namen gegenüber Behörden und Arbeitgebern einzuschreiten. Die Kommission empfiehlt, dass die ILO effektive Vorgehensweisen zusammenstellt und verbreitet, um andere Länder zu ermutigen, Gleiches zu tun.

Grenzkontrolle und internationaler Schutz

31. Zweitens ruft die Kommission die Regierungen dazu auf – wobei sie das Recht von Staaten, ihre Grenzen zu kontrollieren und die Sicherheit ihrer Bürger zu schützen, ausdrücklich anerkennt – dafür Sorge zu tragen, dass ihre Bemühungen zur Verwirklichung dieser Ziele übereinstimmen mit ihrer Verantwortung zur Achtung der Menschenrechte von Personen, die internationale Grenzen überschreiten. Wie bereits in Kapitel Drei dargelegt, sollte insbesondere sichergestellt werden, dass Verfolgungsoffer Zugang zum Hoheitsgebiet anderer Staaten haben und dort internationalen Schutz bekommen.

32. In Übereinstimmung mit dem rechtsverbindlichen Non-Refoulement-Prinzip (das Staaten verbietet, Menschen in Länder zurückzuschicken, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit gefährdet wären) ist es ebenfalls unerlässlich, dass dafür gesorgt wird, dass solche Personen nicht in Länder zurückgeschickt werden, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit in Gefahr geraten würden. In diesem Zusammenhang ruft die Kommission die Staaten auf, die ‘Agenda for Protection’ (Schutzagenda) des UNHCR umzusetzen, insbesondere die Vorschriften in dem Kapitel „Schutz von Flüchtlingen in größeren Migrationsbewegungen“.

Transitländer

33. Drittens merkt die Kommission an, dass der Verantwortung der Staaten, die Rechte von Personen zu schützen, die ihr Territorium auf ihrem Weg in ein anderes Land oder auf einen anderen Kontinent durchqueren, bisher relativ wenig Beachtung geschenkt wurde. Angesichts der zunehmend länger und komplexer werdenden Routen internationaler Migranten sowie ihres gestiegenen Vertrauens in Schleuser und Menschenhändler sollte dieser Angele-

genheit zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden.

34. Die Kommission bekräftigt grundsätzlich, dass die Verpflichtungen des Staates gegenüber Migranten (sowohl mit regulärem als auch mit irregulärem Status) auf ihrem Gebiet in keinerlei Weise durch die Tatsache beeinträchtigt werden, dass diese Migranten beabsichtigen, in ein anderes Land weiter zu ziehen. In diesen Fällen haben die Staaten die Pflicht, die Grundrechte aller Transitmigranten zu schützen, einschließlich des Non-Refoulement-Prinzips.

35. Der Schutz von Migranten in Transitländern impliziert zwei besondere Probleme. Einerseits haben diese Länder häufig ein Interesse an der Ausreise derjenigen Migranten, die ihr Gebiet durchqueren, und dürften daher nur entsprechend geringes Interesse daran haben, den Transitmigranten irgendwelche Hilfen oder Dienste zukommen zu lassen, die sie dazu bewegen würden zu bleiben. Andererseits sind viele der wichtigsten Transitländer arm und verfügen weder über das Potenzial noch über die Erfahrung, mit dieser Form von Migration umzugehen.

36. Der Schutz von Transitmigranten muss deshalb als eine internationale Verantwortung anerkannt werden, und es sollten Mittel zur Unterstützung kapazitätsaufbauender Maßnahmen in den betroffenen Ländern auf multilateraler Basis bereit gestellt werden. Diese Maßnahmen sollten auf die Verbesserung von Grenzkontrollen und der Bekämpfung von Menschenschmuggel und -handel sowie gegebenenfalls auf die Erleichterung einer sicheren und würdigen Rückkehr in die Herkunftsländer ausgerichtet sein.

37. Gleichzeitig müssen die einzelnen Staaten die Rechte und das Wohlergehen der Transitmigranten schützen. Staaten sollten beispielsweise in einem Transitland fest sitzenden Migranten Unterstützung zukommen lassen, und Migranten, die planen, einen Flüchtlingsstatus zu beanspruchen, Zugang zu effektiven Asylverfahren gewährleisten. Sie sollten darüber hinaus Übergangslösungen für Transitmigranten finden, die nicht die Bedingungen für den Flüchtlingsstatus erfüllen, aber dennoch nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können.

Zielländer

38. Viertens mahnt die Kommission alle Staaten, d.h. sowohl die entwickelten als auch die Entwicklungsländer, ihrer Verantwortung nachzukommen, Migrantenrechte durch nationale Gesetzgebung, Politik und Praktiken zu schützen und sicherzustellen, dass diese Gesetze und politischen Maßnahmen mit den von ihnen ratifizierten Verträgen übereinstimmen.

39. Es wäre in höchstem Maße irreführend, den Eindruck zu erwecken, dass internationale Migranten nach ihrer Ankunft im Zielland ausnahmslos und unvermeidlich schlecht behandelt werden. Der Kommission liegen zahlreiche positive Beispiele in diesem Bereich vor, und sie ruft die Staaten und internationale Organisationen dazu auf, dafür zu sorgen, dass solche Beispiele dokumentiert, verbreitet und in anderen Ländern übernommen werden.

40. Trotzdem ist die Kommission besorgt, in welchem Ausmaß Migranten in Gefahr sind, durch Grenzsoldaten, Polizeibeamte, lokale Behörden, Vermieter, private Arbeitsvermittler, Arbeitgeber, Mitglieder der Aufnahmegesellschaft und einflussreiche Einzelpersonen aus ihrer eigenen Gemeinschaft sowie durch Schleuser und Menschenhändler diskriminiert und ausgebeutet zu werden. Migranten, die unqualifiziert, Analphabeten und irregulär zugewandert sind, sind besonders anfällig für Menschenrechtsverletzungen, teils weil sie sich wahrscheinlich ihrer Rechte weniger bewusst sind, teils weil sie den Behörden die jeweiligen Missbräuche nicht anzeigen können oder wollen.

41. Wie in Kapitel Vier vorgeschlagen, sollten Migranten bei der Einreise in ein Land eine umfassende, schriftliche Beschreibung ihrer Rechte und Pflichten erhalten, damit sie über ihre Ansprüche vollständig informiert sind. Während einige Zielländer eine solche Beschreibung gegebenenfalls auf nationaler Ebene entwickeln möchten, ist die Kommission der Ansicht, dass die wichtigsten internationalen Organisationen, die sich mit Migrantenrechten befassen, bei der Formulierung einer Textvorlage zusammenarbeiten sollten mit dem Ziel, sie jenen Staaten zur Verfügung zu stellen, denen die Möglichkeiten fehlen, ein solches Dokument zu erstellen.

42. Zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen hält die Kommission es für unerlässlich, dass Staaten gewährleisten, dass nationale Arbeitsvorschriften und -standards sowohl auf Migranten als auch auf Staatsbürger angewandt werden. Leider ist dies derzeit in vielen Ländern nicht der Fall. Die Kommission mahnt Staaten außerdem, Gesetze zu verabschieden und umzusetzen, die speziell Migranten vor Diskriminierung schützen und ihnen im Fall von Verletzungen dieser Gesetze Zugang zu effektiven Rechtsmitteln verschaffen.

43. Zuständige Regierungsbeamte sollten eine kulturelle, antirassistische und geschlechtersensible Schulung über Migrantenrechte erhalten. Arbeitgeber hingegen sollten für die Bedingungen, die sie den Arbeitsmigranten bieten, zur Verantwortung gezogen werden und zwar durch effektive Arbeitsinspektionssysteme und Gerichtsverfahren. Darüber hinaus ist eine geeignete Gesetzgebung erforderlich, um den Arbeitgebern den Anreiz zu nehmen, Migranten mit irregulärem Status anzuwerben und Migranten davon abzuhalten, eine illegale Arbeit anzunehmen. Internationale Organisationen und bilateralen Geberländern kommt eine wichtige Rolle beim Aufbau der zum Erreichen dieser Ziele notwendigen Kapazitäten zu.

44. Die Kommission lobt diejenigen Zielländer, die Migranten vertrauliche Kanäle (wie Telefon-Hotlines) zur Verfügung stellen, über die sie Beschwerden über ihre Arbeitgeber vorbringen können, die missbrauchten Migranten Zufluchtsorte und soziale Dienste bieten und die Betroffenen unterstützen, die nach Hause zurückkehren möchten weil ihre Rechte verletzt wurden. Alle Staaten sollten die Einführung solcher Maßnahmen in Erwägung ziehen.

45. Die Kommission hält es für unverzichtbar, dass sich ein breiter Kreis an Akteuren, sowohl auf Regierungsebene als auch außerhalb, dem Thema Migration widmen. Dabei ist es besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass Arbeits-, Sozial- und Justizministerien ebenso wie nationale Menschenrechtsinstitutionen in vollem Umfang an der Überwachung und Förderung der Menschenrechte von Migranten beteiligt werden.

Menschenhandel

46. Schließlich, und wie bereits ausführlicher in Kapitel Drei dargelegt, ist die Kommission besonders betroffen über das Schicksal von Menschen, die innerhalb und über internationale Grenzen hinweg gehandelt werden. Dieses Verbrechen muss unbedingt bekämpft werden. Angesichts des häufig transnationalen Charakters dieses Phänomens besteht ein besonderer Bedarf an Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern, um die Täter strafrechtlich zu verfolgen, die Opfer zu schützen und die Nachfrage nach ihren Diensten zu eliminieren.

Rechte und Arbeitsnormen von Wanderarbeitern

Regierungen und Arbeitgeber müssen gewährleisten, dass alle Migranten eine menschenwürdige Arbeit gemäß der Definition der ILO haben können und dass sie vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden. Besondere Bemühungen müssen unternommen werden, um Migrantinnen, Hausangestellte und minderjährige Migranten zu schützen.

47. Wie in Kapitel Eins erklärt, sind in den letzten Jahren eine Reihe von wichtigen Veränderungen in der Weltwirtschaft zu beobachten gewesen: Wachsender Wettbewerb zwischen verschiedenen Ländern und Unternehmen, die Deregulierung der Arbeitsmärkte, die Einführung flexiblerer Arbeitsmethoden sowie ein Anstieg des Subunternehmertums und eine Ausdehnung des informellen Sektors. Diese Entwicklungen haben bedeutende Auswirkungen für die wachsende Zahl von Personen, die außerhalb ihres eigenen Landes Arbeit suchen.

48. Obgleich die Staaten immer noch eine wichtige Rolle bei der Einrichtung von Arbeitsmigrationsprogrammen spielen, werden Arbeitsmigranten zunehmend von privaten Arbeitsvermittlungsagenten, -maklern und so genannten „Gangmasters“ angeworben. Obwohl einige Agenturen einen hohen professionellen Standard einhalten und streng von den Ländern, in denen sie arbeiten, reguliert werden, ist dies keineswegs immer der Fall.

49. Bei ihrer Ankunft im Zielland finden sich viele Arbeitsmigranten, vor allem die irregulär Eingereisten, in unsicheren Jobs mit schlechtem Ansehen wieder, die Einheimische zum angebotenen Lohn ablehnen. In manchen Situationen kommt es vor, dass sich Migranten nicht nur mit einem ausbeuterischen Arbeitgeber auseinandersetzen müssen, sondern auch mit einem Staat, der sie nicht schützen kann oder will. Dies ist insbesondere in Entwicklungsländern der Fall, wo eine große Zahl von Einheimischen keine würdige und angemessen bezahlte Arbeit finden kann und wo Kinderarbeit üblich ist.

50. Unter solchen Umständen werden Migrantenkinder, die gezwungen sind, Arbeit zu suchen, mit hoher Wahrscheinlichkeit unter besonders schwierigen und gefährlichen Bedingungen und zu sehr geringen Löhnen arbeiten müssen. Die Kommission mahnt die Staaten, von denen fast alle die Konvention über Kinderrechte ratifiziert haben, solche Praktiken zu unterbinden.

51. Eine weitere Gruppe von Migranten, die der besonderen Aufmerksamkeit bedarf, sind weibliche Hausangestellte. Viele dieser Frauen migrieren alleine und lassen ihre Kinder in ihrem Herkunftsland zurück. Dies kann sowohl für die Frauen als auch für ihre Familien ein traumatisches Erlebnis sein. Laut dem Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen über Gewalt gegen Frauen werden solche Migrantinnen nach der Ankunft im Haus ihres neuen Arbeitgebers häufig „in schlecht vergüteten Jobs eingestellt, die sie isolieren und sie in eine untergeordnete Position im privaten Bereich bringen, was leicht dazu führt, dass sie um ihren ökonomischen Gewinn gebracht werden.“

52. Aus den von der Kommission gesammelten Beweisen ist ersichtlich, dass Migrantinnen, die als Hausangestellte angestellt werden, oft keinen schriftlichen Vertrag bzw. einen in einer für sie unverständlichen Sprache verfassten Vertrag erhalten. Ihre Pässe werden von ihrem Arbeitgeber oder Vermittlungsagenten einbehalten. In manchen Fällen wird ihnen jegliche Freizeit verweigert und es wird ihnen verboten, ihren Arbeitsplatz ohne Erlaubnis des Arbeitgebers zu verlassen. Ferner

können sie Opfer von körperlichem, psychischem oder sexuellem Missbrauch werden.

53. Die Kommission mahnt die Regierungen, dafür zu sorgen, dass Arbeitgeber Arbeitsmigranten Verträge anbieten, die mit internationalen Arbeits- und Menschenrechtsnormen übereinstimmen und in der Sprache des Migranten verfasst sind. Arbeitgeber, die es versäumen, solche Verträge auszustellen, oder ihre Vorschriften brechen, müssen für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden.

54. Migrantenverbände, Gewerkschaften und andere Institutionen der Zivilgesellschaft sowie lokale und internationale Menschenrechtsorganisationen übernehmen eine wichtige Rolle, indem sie Fälle aufdecken, in denen Migranten missbraucht werden oder diese Fälle bei den nationalen Behörden und der internationalen Gemeinschaft anzeigen. Diese Organisationen müssen auch bei der Übertragung eines größeren Mitspracherechts für Migrantinnen eine zentrale Rolle spielen, und zwar durch Aufklärungs-, Bildungs- und Alphabetisierungsprogramme sowie durch die Einrichtung von Verbänden speziell für Migrantinnen.

Menschenwürdige Arbeit

55. Bezeichnenderweise sind die meisten Länder, in denen Migrantenrechte häufig verletzt werden, Mitgliedstaaten der ILO und an die ILO-Erklärung über grundlegende Rechte bei der Arbeit von 1998 gebunden, einem wichtigen, wenn auch etwas vernachlässigten Bestandteil des normativen Rahmens.

56. Die Kommission befürwortet voll und ganz die Erklärung von 1998 und betont, dass die internationale Gemeinschaft sicherstellen muss, dass alle Arbeitnehmer, d.h. Migranten ebenso wie Nichtmigranten, eine 'menschenwürdige Arbeit' im Sinne der ILO ausüben können. Dies bedeutet eine Arbeit, die „unter Bedingungen von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Würde, in denen Rechte geschützt werden und für eine angemessene Vergütung und soziale Absicherung gesorgt wird“, stattfindet.

57. Um zu gewährleisten, dass dieses Ziel erreicht wird, ruft die Kommission alle Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften dazu auf, die Umsetzung des ILO-Aktionsplans für Wanderarbeitnehmer von 2004 zu unterstützen, einschließlich der Formulierung eines „nicht bindenden multilateralen Rahmens für einen rechtsbasierten Ansatz zur Arbeitsmigration, der die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes berücksichtigt.“

Die Rolle der Vereinten Nationen

Die Menschenrechtskomponente des Systems der Vereinten Nationen sollte effektiver zur Stärkung des rechtlichen und normativen Rahmens zur internationalen Migration sowie zum Schutz der Migrantenrechte eingesetzt werden.

58. Die Verantwortung für die rechtliche, normative und menschenrechtliche Dimension der internationalen Migration ist innerhalb des Systems der Vereinten Nationen breit gestreut. Die ILO konzentriert sich ausschließlich auf die Situation von Arbeitsmigranten und verfügt nicht über die operationellen Kompetenzen zur Überwachung der Bedingungen der Migranten auf lokaler Ebene. Das Engagement des UNHCR in diesem Bereich beschränkt sich weitgehend auf den Schutz von Flüchtlingen und Asylbewerbern, während das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte die Vertragsorgane und die Arbeit des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Menschenrechte von Migranten unterstützt – einschließlich des Schutzes von Migranten, die geschleust oder gehandelt wurden – und die Ratifizierung der Konvention von 1990 fördert. UNESCO, UNFPA (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen) und das UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung verfolgen ebenfalls spezielle Interessen und Aktivitäten auf dem Gebiet der internationalen Migration. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist kein Organ der Vereinten Nationen, und wenn auch eines ihrer Ziele darin besteht, die Verfolgung einer 'humanen und geregelten' Migrationspolitik zu gewährleisten, besitzt sie kein formelles Schutzmandat.

Die menschenrechtliche Komponente des UN-Systems

59. Die Kommission empfiehlt, eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten bezüglich des Schutzes von Migranten zu ergreifen. Erstens begrüßt die Kommission die Vorschläge des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in seinem Bericht „In größerer Freiheit“, die Menschenrechtskommission und Verfahren zur Überwachung der Menschenrechtsverträge zu reformieren sowie die Berichte der verschiedenen, vertragüberwachenden Organe zu koordinieren. Es wäre nutzbringender für diese Organe, über mehr Fachwissen im Bereich der internationalen Migration zu verfügen und die von ihnen zusammengetragenen Informationen hinsichtlich der Menschenrechte von Migranten konsequenter untereinander auszutauschen. Darüber hinaus leiden die überwachenden Organe chronisch an Geldknappheit, und die Kommission ruft die Staaten auf, sie mit den für eine effektive Arbeit notwendigen Mitteln auszustatten.

60. Zweitens ruft die Kommission die Staaten und die anderen beteiligten Akteure auf, die Arbeit des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Menschenrechte von Migranten nach Kräften zu unterstützen. Dieses Amt wurde 1999 geschaffen. Die Kommission begrüßt ausdrücklich, dass der Sonderberichterstatter den Rechten der schwächsten Migranten Aufmerksamkeit geschenkt hat, d.h. Frauen, Kindern und Opfern von Menschenschmuggel und -handel, und dass sie/er sich bei den Staaten für die Rechte von Arbeitsmigranten eingesetzt hat. Die Kommission ruft andere Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen mit relevanten Mandaten auf, den Blick auf Migrantenrechte in ihre Arbeit zu integrieren und somit die Aktivitäten des Sonderberichterstatters für Menschenrechte von Migranten zu ergänzen und zu stärken.

61. Drittens glaubt die Kommission, dass es an der Zeit ist, die Art und Weise zu überprüfen, in welcher Staaten über die Umsetzung der von ihnen ratifizierten Menschenrechtsinstrumente Bericht erstatten. Obgleich die Vertragsorgane und der Sonderberichterstatter dies

tun, wird ein stabilerer Mechanismus benötigt, der nicht nur von den Staaten verlangt, über ihre Leistung zu berichten, sondern ihnen auch die Möglichkeit gibt, von den Vereinten Nationen und ihren operativen Organen Unterstützung für kapazitätsaufbauende Maßnahmen anzufordern.

Kapazitätsaufbauende Maßnahmen in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

62. Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass in einigen Fällen Staaten vorsätzlich die Rechte der internationalen Migranten verletzen, und zwar durch einen schamlosen Verstoß gegen die Verpflichtungen, die sie freiwillig eingegangen sind. Wie bereits erwähnt, werden die Rechte von Migranten vielfach untergraben, weil die rechtlichen und normativen Rahmenbedingungen nicht ausreichend formuliert oder weil Vertreter des Staates mit diesen Bedingungen nicht vertraut sind, ihre Auswirkungen nicht verstehen und nicht wissen, wie sie sie in die Praxis umsetzen oder ihre Umsetzung überwachen sollen. In diesem Zusammenhang werden Staaten, die die Konvention von 1990 ratifiziert haben, erkennen, dass dieser Vertrag ein nützliches Instrument ist, um das Bewusstsein für Migrantenrechte zu fördern und um die nationalen Kompetenzen zur Formulierung und Umsetzung einer Migrationspolitik aufzubauen.

63. Ein koordinierter und integrierter Ansatz zum Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ist nun erforderlich, um sicherzustellen, dass diese Länder die Bestimmungen der auf internationale Migranten zutreffenden rechtlichen und normativen Rahmenwerke lückenlos umsetzen. Dieser Ansatz sollte das rechtliche, operationelle und schutzbezogene Fachwissen der UN-Organe und anderer Institutionen, darunter der IOM, in sich vereinen und von regionalen Institutionen und Konsultationsprozessen unterstützt werden. Das folgende Kapitel, das sich mit gutem Regieren („Governance“) im Bereich der internationalen Migration beschäftigt, enthält einige spezifische Vorschläge zum Thema Koordination.

Mehr Kohärenz durch gutes Regieren im Bereich der internationalen Migration

Gutes Regieren im Bereich der internationalen Migrationspolitik sollte gefördert werden durch eine verbesserte Kohärenz und verstärkte Kapazitäten auf nationaler Ebene, durch intensivere Konsultationen und Kooperation zwischen Staaten auf regionaler Ebene sowie durch einen effektiveren Dialog und verstärkte Kooperation zwischen Regierungen und zwischen internationalen Organisationen auf globaler Ebene. Diese Anstrengungen müssen auf einem besseren Verständnis der engen Verknüpfungen zwischen der internationalen Migration und der Entwicklungspolitik sowie anderen politischen Kernbereichen, wie Handel, finanzielle Hilfe, staatlicher Sicherheit, menschlicher Sicherheit sowie Menschenrechten, basieren.

1. Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt wurde, handelt es sich bei internationaler Migration um ein komplexes Phänomen. Sie nimmt in ihrem Ausmaß zu, betrifft weltweit beinahe jedes Land und findet sowohl innerhalb als auch zwischen den Regionen statt. Internationale Migration betrifft viele verschiedene Beteiligte und Verantwortliche, die unterschiedliche und manchmal widerstreitende Interessen haben, und steht zunehmend mit anderen dringenden globalen Herausforderungen, wie Entwicklung, Handel, Menschenrechten und Sicherheit, in Zusammenhang.

2. Diese Komplexität stellt eine große Herausforderung für das Thema „Governance“ (gutes Regieren) dar. Die Kommission für Global Governance hat 1995 gutes Regieren als „die Gesamtheit der Methoden, mit der Einzelpersonen und öffentliche sowie private Institutionen ihre gemeinschaftlichen Angelegenheiten regeln“ definiert. „Governance ist ein fortlaufender Prozess, der widerstreitenden oder unterschiedlichen Interessen Raum bieten kann und durch den kooperative Maßnahmen ergriffen werden können.“ Im Bereich der internationalen Migration nimmt erfolgreiches Regieren vielerlei Formen an, zu denen die Migrationspolitik und -programme einzelner Länder, zwischenstaatliche Diskussionen und Vereinbarungen, multilaterale Foren und Konsultationsprozesse, die Aktivitäten internationaler Organisationen sowie die im vorangegangenen Kapitel untersuchten Gesetze und Normen zählen.

3. Die nationale Steuerung der internationalen Migration steht vier besonderen Herausforderungen gegenüber. Die erste ist der Mangel an Kohärenz. Dieser Bericht hat bereits empfohlen, dass Migration einen integralen Teil der Wirtschafts- und Entwicklungspläne aller Länder darstellen sollte – eine Empfehlung, die sich aus dem Versäumnis vieler Staaten ableitet, die Ziele ihrer Migrationspolitik klar zu definieren.

4. Eine zweite Herausforderung besteht in der Koordination der Politik und ihrer Umsetzung. In vielen Staaten sind verschiedene Ministerien für das Thema Migration zuständig, und häufig mangelt es an Koordination. Ebenso oft fehlt die Koordination zwischen den für Migration zuständigen Ministerien und denen, die sich mit verwandten globalen Angelegenheiten, wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, befassen. Gleichzeitig finden zu wenige Konsultationen zwischen Regierungen und anderen Akteuren, wie dem Unternehmenssektor und der Zivilgesellschaft, statt.

5. Eine dritte Herausforderung ist die der erforderlichen konzeptionellen und organisatorischen Kompetenz. Die meisten Staaten erkennen die Bedeutung der internationalen Migration an und versuchen, den größtmöglichen Nutzen für sich und ihre Staatsbürger daraus zu ziehen und gleichzeitig ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Doch vielen Län-

dern, besonders den ärmsten, fehlen Wissen, Informationen, Institutionen und Mittel, um diese Ziele zu erreichen.

6. Eine vierte Herausforderung besteht in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Die komplexe Natur der transnationalen Migration erfordert internationale Kooperation und gemeinsame Verantwortung. Doch in der Praxis sind die meisten Staaten nicht bereit, sich dem Prinzip der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der internationalen Migration zu verschreiben, da Migrationspolitik immer noch überwiegend auf nationaler Ebene formuliert wird. Obwohl bilaterale, regionale und bisweilen globale Kontakte, Netzwerke und Initiativen zugenommen haben, gibt es weiteren Handlungsbedarf. Dieses Kapitel zeigt, wie gutes Regieren auf nationaler Ebene Grundlage für eine effektivere staatenübergreifende Zusammenarbeit auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene sein kann.

Staatliche Souveränität

7. Die Abneigung von Staaten, hinsichtlich der internationalen Migration zusammenzuarbeiten, beruht auf einem echten Dilemma. Die Kontrolle darüber, wer ihr Territorium betritt und dort bleibt, ist ein integraler Bestandteil der staatlichen Souveränität. Gleichzeitig spielt die Zuwanderung bei der Steigerung und Erhaltung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit eine große Rolle. Im weiteren ist sie ein sensibles öffentliches Thema, das obendrein als Folge der terroristischen Anschläge zunehmend mit einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit in Verbindung gebracht wird. Die Herausforderung, insbesondere für Zielländer, besteht deshalb darin, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, ohne gleichzeitig die Kontrolle über eine Angelegenheit von solch zentralem und nationalem Interesse zu verlieren.

8. Es ist möglich, dieser Herausforderung zu begegnen. Erstens bildet die staatliche Souveränität die wichtigste Grundlage für internationale Zusammenarbeit. Staaten regulieren sowohl den Inhalt als auch das formelle Ausmaß der staatenübergreifenden Zusammenarbeit und üben somit ihre Souveränität aus, anstatt sie abzutreten.

9. Zweitens impliziert Souveränität Verantwortung. Wie die Internationale Kommission für Intervention und staatliche Souveränität (ICISS) beobachtet hat, hat es in den letzten Jahren eine Umorientierung „von Souveränität als Kontrolle zu Souveränität als Verantwortung, sowohl bei internen Aufgaben, als auch bei externen Verpflichtungen“ gegeben. Souveränität als Verantwortung ist zum kleinsten gemeinsamen Nenner vorbildlicher internationaler Nachbarschaft geworden. So wie Einzelpersonen als Staatsbürger Rechte und Pflichten haben, haben auch Staaten Rechte und Pflichten als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft.

10. Drittens wird die nationale Wettbewerbsfähigkeit in einer sich schnell wandelnden globalen Wirtschaft nicht durch internationale Zusammenarbeit bedroht, sondern ist auf diese angewiesen. Die erfolgreichsten Volkswirtschaften sind diejenigen, die sich den Möglichkeiten der globalen Wirtschaft geöffnet und in bestimmten Bereichen zusammengearbeitet haben, um den gemeinsamen Nutzen zu maximieren. Die Europäische Union (EU) kann als Beispiel für eine Gruppe von Staaten gesehen werden, die einerseits ihre nationale Souveränität bewahrt und gleichzeitig bei bestimmten wirtschaftlichen und politischen Themen zusammengearbeitet haben. Dadurch wurde die Wettbewerbsfähigkeit der Region insgesamt gesteigert.

Staaten und Institutionen

11. Auch der Zusammenhang zwischen staatlicher Souveränität und der Rolle und Aufgabe zwischenstaatlicher sowie anderer internationaler Institutionen ist komplex. Staaten richten internationale Institutionen ein, wenn bestimmte Angelegenheiten – oder ‘gemeinsame Güter’ – eine formale und kollektive Herangehensweise rechtfertigen. Dies kann durch ein zwischenstaatliches institutionelles Gefüge oder durch die Schaffung von Institutionen mit supranationalem Mandat erfolgen. Endgültige Entscheidungsgewalt über all diese Institutionen behalten dennoch die Staaten.

12. Da Staaten die tatsächlichen Inhaber internationaler Organisationen sind, hat sich die auf nationaler Ebene bestehende Inkohärenz auf die Arbeit dieser

multilateralen Institutionen übertragen. Kohärenz beginnt zu Hause, und wenn Staaten nicht in der Lage sind, klare Ziele für die nationale Migrationspolitik festzulegen, sollte es nicht überraschen, dass es auch auf multilateraler und institutioneller Ebene Überschneidungen und Widersprüche gibt. Ein Vorschlag für bessere Koordination wird an anderer Stelle dieses Kapitels vorgestellt werden.

Gutes Regieren auf nationaler Ebene

Alle Staaten sollten eine kohärente nationale Migrationspolitik verfolgen, die auf definierten Zielen basiert, die Zusammenhänge mit weiteren politischen Kernbereichen berücksichtigt und mit dem Völkerrecht und den Menschenrechtsvereinbarungen übereinstimmt. Die Regierungstätigkeit auf nationaler Ebene sollte effektiv unter allen betroffenen Ministerien koordiniert und mit nicht-staatlichen Akteuren abgestimmt werden.

13. Die Organisationsstrukturen, die zur Regelung der internationalen Migration auf nationaler Ebene herangezogen werden, variieren beträchtlich und sind im Allgemeinen als Reaktion auf besondere politische, historische, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen entstanden. In einigen Ländern gibt es keine klare Zuständigkeit für Migration auf ministerieller Ebene, da sich verschiedene Ministerien mit dem Thema befassen. In anderen Ländern wiederum liegt die Zuständigkeit bei einem Ministerium, dessen Aufgabenbereich mehr als Migration umfasst. In einer dritten Gruppe von Staaten wurden Migrationsministerien eingerichtet, denen die volle und exklusive Zuständigkeit für dieses Thema übertragen wurde.

14. Ungeachtet ihrer Verwaltungsstrukturen ist es für viele Staaten notwendig, ihre nationalen Kapazitäten für eine kohärente Migrationspolitik und deren praktische Umsetzung zu stärken. Die Kommission hat von vielen Fällen erfahren, bei denen unterschiedliche Regierungsabteilungen widerstreitende Ziele verfolgten, Informationen nicht effizient unter diesen Abteilungen ausgetauscht wurden und die Öffentlichkeit unterschiedliche Informationen über die Migrations-

politik erhalten hat. Der Kommission sind darüber hinaus viele Beschwerden vorgetragen worden, wonach Regierungen bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Migrationspolitik andere Beteiligte, wie den Unternehmenssektor und die Zivilgesellschaft, nicht genügend einbeziehen. Im Weiteren ist Kohärenz auf nationaler Ebene für eine breitere regionale Zusammenarbeit unerlässlich, da sie wiederum den Weg zu effektiveren globalen Ansätzen ebnen kann.

Hin zu einem kohärenten nationalen Ansatz

15. Wenn Staaten auf kohärente Art und Weise mit internationaler Migration umgehen wollen, müssen sie die nationalen Ziele ihrer Migrationspolitik klar definieren und die mit internationalem Recht übereinstimmenden Kriterien für die Einreise und den Aufenthalt von Nichtstaatsangehörigen festlegen. Auch wenn die genaue Natur dieser Ziele und Kriterien nach nationalen Traditionen, Bedürfnissen und Umständen variieren wird, sollten zumindest die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- die Rolle der internationalen Migration im Hinblick auf wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung;
- Familienzusammenführung, Asyl, Flüchtlingsschutz und Umsiedlung;
- die Prävention von irregulärer Migration und Förderung von regulärer Migration;
- Integration, einschließlich der Rechte und Pflichten der Migranten, Bürger und des Staates sowie
- der Schutz der Migrantenrechte.

16. Einige Staaten wie Australien und Kanada haben bestimmte Kriterien zur Steuerung internationaler Migration in ihre Länder festgelegt. In vielen anderen Staaten sind diese Kriterien gar nicht oder nur unvollständig ausformuliert. Einer der Gründe für die mangelnde Transparenz sind Bedenken der Regierungen wegen des Widerstands in Teilen der Öffentlichkeit. Eine fehlende Beschreibung dieser Ziele und Kriterien führt dazu, dass einige Staaten bestimmte Aspekte der

Migration tolerieren, da beispielsweise gewisse Wirtschaftszweige von irregulärer Migration abhängig sind. In bestimmten Ländern stellt dies ein vergleichsweise geringes Problem dar, da Regierungen durch Gesetze zu einer regulären und regulierten Migration verpflichtet sind.

17. Jeder Staat sollte einen kohärenten Ansatz bezüglich internationaler Migration einrichten, der mit internationalem Recht und anderen relevanten Normen übereinstimmt. Dies setzt in der Regel einen überzeugenden politischen Führungsstil, eine transparente Kommunikation mit der Öffentlichkeit und konzertierte Bemühungen voraus, um eine breite Unterstützung der Gemeinschaft für die staatliche Migrationspolitik zu gewinnen.

Koordinierte Politik und deren Umsetzung

18. Die Einführung eines kohärenten Ansatzes zur internationalen Migration ist der erste Schritt zu einer besseren nationalen Steuerung der Migration. Der nächste Schritt besteht in der Koordinierung ihrer Umsetzung. Dabei müssen mindestens drei Aspekte berücksichtigt werden. Erster Aspekt ist die Koordinierung innerhalb der Regierung, ein Ansatz, der zuweilen als „Gesamtregierungsansatz“ bezeichnet wird. Ist die Regelung der Migration zwischen Ministerien aufgeteilt, müssen Koordinierungsmechanismen geschaffen und erhalten werden.

19. Zweitens ist eine Koordinierung nicht nur zwischen den unterschiedlichen Ministerien erforderlich, in deren Zuständigkeitsbereich Migration fällt, sondern auch zwischen weiteren Ministerien, die migrationsrelevante Aufgaben wahrnehmen. Wie in diesem Bericht durchgehend betont wird, ist Migration für viele politische Bereiche von Bedeutung. Hierzu zählen die Außenpolitik, Entwicklung, der Handel, die Beschäftigung, Menschenrechte, Gleichheit von Frauen und Männern, Gesundheit, Sicherheit und Grenzkontrolle. Die Politik im Bereich der internationalen Migration wirkt sich auf diese und andere Bereiche aus. Im Gegenzug hat die Politik, die im Hinblick auf diese Themen verfolgt wird, Auswirkungen auf die Migration.

20. Die Regierungen müssen sich auch mit anderen Akteuren auf nationaler Ebene abstimmen. Auch wenn die Politikgestaltung eindeutig Aufgabe der Regierung ist, ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass der Prozess dieser Gestaltung eher erfolgreich ist, wenn er auf möglichst umfassenden Konsultationen unter Einbeziehung insbesondere des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft beruht. Dieser Ansatz greift die Beschreibung von „Governance“, die von der Kommission für „Global Governance“ entwickelt wurde, auf. Es werden Einzelpersonen, Institutionen, öffentliche und private Sektoren einbezogen, und es wird verschiedenen Interessen Raum geboten, um gemeinsame Ziele zu erreichen.

21. Angesichts der Dynamik der internationalen Migration ist es für die Politik unerlässlich, in diesem Bereich pro-aktiv zu handeln. Dies erfordert wiederum eine umfassende Sammlung von Daten, Analyse der Politik, Forschung, Beobachtung und Evaluierung. Es ist schwierig, eine nachhaltige Politik zu formulieren und umzusetzen, wenn nicht geklärt ist, wer zur Zielgruppe dieser Politik zählt, um wie viele Menschen es sich handelt, wo sie sich befinden und welche ihre Probleme sind. Zudem ist es unerlässlich, die Effizienz, Effektivität und die Auswirkungen solcher politischer Maßnahmen zu bewerten.

Aufbau konzeptioneller und organisatorischer Kompetenz

Die internationale Gemeinschaft sollte durch Bereitstellung von Ressourcen, entsprechendem Fachwissen und Schulungen die Bemühungen der Staaten unterstützen, eine nationale Migrationspolitik zu formulieren und umzusetzen.

22. Es gibt mehrere Gründe, warum eine ganze Reihe von Staaten derzeit nicht über eine kohärente Migrationspolitik verfügen und sie nicht konsequent umsetzen können. In einigen Ländern (obwohl sich deren Zahl verringert) wird internationale Migration nicht als dringende Angelegenheit wahrgenommen. In anderen Ländern haben wichtigere und dringendere Prioritäten verhindert, dass die Migration einen angemessenen

nen Platz auf der nationalen Agenda einnimmt. Am häufigsten aber, so haben es Regierungsbeamte der Kommission mitgeteilt, fehlen ihnen die erforderlichen Mittel, Infrastrukturen, Fachkenntnisse und Erfahrungen, um Migrationsthemen effektiver anzugehen.

23. Es ist im gemeinsamen Interesse der internationalen Gemeinschaft, diejenigen Länder zu unterstützen, deren Kapazitäten im Bereich der Migrationspolitik gestärkt werden müssen, sei es durch die Bereitstellung technischer oder finanzieller Ressourcen, den Austausch von entsprechendem Fachwissen oder die Einrichtung von Schulungsinitiativen. Entsprechende Maßnahmen sollten den Staaten helfen:

- die Ziele ihrer nationalen Migrationspolitik zu definieren;
- ein funktionierendes, effektives und gerechtes Rechtssystem im Hinblick auf die Migration einzurichten;
- einen qualifizierten, sachkundigen Stab von aufrichtigen Migrationsfachbearbeitern aufzubauen, darunter Funktionäre, Polizeibeamte und Grenzschutzbeamte, sowie Beamte, die den Flüchtlingsstatus bestimmen;
- eine Infrastruktur zu entwickeln, die Migranten bei sozialen, rechtlichen und Bildungsfragen unterstützt und die der Aufnahmegesellschaft hilft, sich an die Anwesenheit von Migranten zu gewöhnen und sich auf sie einzustellen;
- sicherzustellen, dass im Lande lebende ausländische Staatsangehörige effizient durch Migrantenverbände und –organisationen vertreten werden und
- die Kompetenz für Sammlung und Analyse von Daten, Forschung, Überwachung und Evaluierung aufzubauen.

24. Die Kommission begrüßt die von bestimmten regionalen Staatengruppen unternommenen Anstrengungen, ihre Erfahrungen und Fachkenntnisse über Migration mit Partnerregionen auszutauschen. Die

Kommission hebt außerdem die wichtige Rolle der internationalen Organisationen hervor und ruft diese auf, ihre Aktivitäten in diesem Bereich effektiver zu koordinieren. Gleichzeitig betont die Kommission, dass Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten nicht die gewünschte Wirkung erzielen, wenn sie nicht in einem Kontext vorgenommen werden, in dem die Menschenrechte beachtet werden, der Rechtsstaat bewahrt wird, die öffentliche Verwaltung von Korruption verschont ist und Ressourcen nicht anderweitig verwendet werden.

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene

Bilaterale Abkommen sind ein wichtiges Mittel, um migrationsbezogene Fragestellungen zweier Staaten anzugehen. Dabei müssen die für internationale Migranten geltenden, rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet und die Migrantenrechte geschützt werden.

25. Die bisherige Zusammenarbeit von Staaten in Bezug auf internationale Migration fand überwiegend auf bilateraler Ebene statt und hat sich auf spezifische Bereiche konzentriert, die eine Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern erfordern, wie Einreise, Aufenthalt, Rechte der Migranten, konsularischer Schutz und Rückkehr von Migranten mit irregulärem Status. Da sie sowohl zwischen Ländern innerhalb derselben Region als auch zwischen Ländern in unterschiedlichen Teilen der Welt geschlossen werden können, bieten bilaterale Abkommen einen wertvollen Mechanismus, um auf die wachsende Komplexität internationaler Migration zu reagieren. Es ist jedoch unabdingbar, dass sie alle Rechte der internationalen Migranten wahren, wie sie in den normativen Rahmenvereinbarungen garantiert sind. Leider ist dies nicht immer der Fall.

26. Bilaterale Abkommen zwischen Staaten sind teilweise Anwerbemaßnahmen durch private Unternehmen und Agenten gewichen, die in variierendem Maße von den beteiligten Staaten überwacht und reguliert werden. Es ist für die Kommission eindeutig, dass sich einige der Einzelpersonen und Unternehmen der Irreführung und des Betrugs an von ihnen angeworbenen

Migranten schuldig gemacht haben, in der Regel indem sie falsche Informationen gegeben, Versprechungen gemacht und Erwartungen geweckt haben. Es ist unerlässlich, dass Herkunftsländer, Zielländer und die relevanten internationalen Organisationen bei der Verhinderung solcher Praktiken zusammenarbeiten.

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene

Zusätzliche Bemühungen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass regionale Konsultationsprozesse im Bereich der Migration weltweit initiiert werden, welche die Zivilgesellschaft und den privaten Sektor einbeziehen und sich nicht ausschließlich auf die Kontrolle der internationalen Migration konzentrieren. Angesichts des globalen Charakters der Migration ist eine weit reichendere Interaktion zwischen den verschiedenen regionalen Prozessen notwendig.

27. In den letzten Jahren hat die Anzahl von Initiativen, die als ‚regionale Konsultationsprozesse‘ bekannt sind, stark zugenommen. Obgleich diese Prozesse in verschiedenster Hinsicht variieren, involvieren sie Netzwerke von Staaten, die regelmäßig zusammentreffen, um Vertrauen aufzubauen, einen Konsens zu bilden sowie Informationen, Ideen, Erfahrungen und bewährte Praktiken im Bereich der internationalen Migration auszutauschen. Das Schlüsselmerkmal dieser Prozesse ist ihr informeller und unverbindlicher Charakter.

28. Den regionalen Konsultationsprozessen sind einige sehr wichtige Errungenschaften zu verdanken. Sie sorgen dafür, dass die Teilnehmerstaaten gleichberechtigt an einen Tisch kommen und haben dadurch einen Dialog ermöglicht, den Regierungen geholfen, gemeinsame Interessen und Besorgnisse zu identifizieren, die Bedeutung der Einrichtung einer nationalen Migrationspolitik herausgestellt und das Bewusstsein gestärkt, dass diese Politik als Grundlage für eine regionale Zusammenarbeit notwendig ist. Darüber hinaus haben die regionalen Konsultationsprozesse den Regierungen die Möglichkeit gegeben, das Fachwissen internationaler Organisationen in Anspruch zu nehmen; sie haben bei

der Entwicklung von Migrationsgesetzgebungen geholfen und den Austausch von polizeilichen Erkenntnissen erlaubt, was in bestimmten Regionen auch zur Reduzierung der irregulären Migration geführt hat.

29. Die Kommission unterstützt diese regionalen Prozesse voll und ganz, möchte aber einige Bereiche aufzeigen, die gestärkt werden können. Erstens haben die an diesen Prozessen beteiligten Repräsentanten üblicherweise Ministerien vertreten, die für Zuwanderung zuständig sind. Aus diesem Grund ist es für diese Prozesse schwierig gewesen, sich mit anderen wichtigen Themen zu beschäftigen, wie etwa mit dem Beitrag der Migranten zur Entwicklung oder den Menschenrechten der Migranten. Zweitens beziehen sehr wenige regionale Konsultationsprozesse die Vertreter der Zivilgesellschaft ein, ganz zu schweigen vom privaten Sektor. Drittens konnten relativ wenige der bisherigen Prozesse in umfassenderen regionalen wirtschaftlichen und politischen Foren sinnvoll eingebettet werden. Viertens sind die bestehenden regionalen Prozesse noch keiner rigorosen Beurteilung und Evaluierung unterzogen worden.

30. Schließlich stellt die Kommission auch fest, dass bestimmte Teile der Welt noch nicht von regionalen Konsultationsprozessen erfasst sind, hierzu gehören der Nahe Osten, Nordafrika, Ostafrika, die Great Lakes Region in Afrika, die Karibik sowie bestimmte Teile Asiens und Südasiens. Die Kommission ruft die entsprechenden Staaten, regionalen Institutionen und internationalen Organisationen auf, diese Beschränkungen zu überdenken und zu erörtern, wie diese am effektivsten angegangen werden könnten.

Interregionale Konsultationen

31. Ein weiteres Problem bei regionalen Konsultationsprozessen ist darauf zurückzuführen, dass sie sich nur auf die regionale Ebene beschränken und im Allgemeinen keine interregionalen Konsultationen mit einbeziehen. Wie aber in diesem Bericht durchgehend gezeigt wird, hat die Migration einen zunehmend interkontinentalen und globalen Charakter, dem rein regionale Konsultationsprozesse nicht gerecht werden können. Gleichzeitig behindert der begrenzte Kontakt, der gegenwärtig zwischen verschiedenen regionalen Prozes-

sen stattfindet, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen Staaten und anderen beteiligten Akteuren in verschiedenen Teilen der Welt.

32. Die Kommission hält es für angebracht, einen verstärkten Dialog zwischen den verschiedenen regionalen Konsultationsprozessen zu fördern, um gemeinsame Probleme der Migration anzugehen. Dies kann auf einer informellen Basis erfolgen, oder *ad hoc* als Antwort auf besondere Fragestellungen, wie die Bekämpfung des Schleusens von Migranten und des Menschenhandels, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Staaten mit einem Überschuss an Arbeitskräften und solchen, die sich einem drohenden Engpass an Arbeitskräften gegenübersehen, sowie die Untersuchung der Verbindung zwischen Migration und verwandten Themen. Ein informelles jährliches Treffen aller regionaler Prozesse wäre außerdem ein wertvolles Mittel, um den Dialog zwischen den beteiligten Staaten und Organisationen zu erleichtern und würde zur Entwicklung von allen Regionen unterstützten Prinzipien sowie einem gemeinsamen Politikverständnis beitragen.

33. Die Kommission begrüßt ebenfalls breiter angelegte Initiativen, die zur Förderung von zwischenregionaler Konsultation, Zusammenarbeit und Partnerschaft eingerichtet worden sind und die Migration immer häufiger als ein prioritäres Thema betrachten. Bedeutende Beispiele stellen der Barcelona-Prozess, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der aktuelle Dialog zwischen der EU und der Afrikanischen Union dar.

Regionale Integration

34. Für bestimmte regionale Organe stellt Migration ein Schlüsselthema dar. In der EU beispielsweise können die Bürger der Mitgliedstaaten relativ einfach von einem Land in ein anderes ziehen und von den Vorteilen eines gemeinsamen Arbeitsmarktes profitieren. Neben dem Thema interne Grenzen und externe Grenzkontrollen hat die EU die Flüchtlingspolitik vereinheitlicht, und sie entwickelt zurzeit Ansätze für die gesamte Region zu Angelegenheiten wie Integration von Migranten, Wirtschaftsmigration sowie Migration und Entwicklung. Der Abbau der Binnengrenzen innerhalb der EU ist aller-

dings mit zunehmenden Einschränkungen für Personen, die aus anderen Teilen der Welt einreisen wollen, einhergegangen, insbesondere für Asylbewerber und irregulär einreisende Migranten.

35. In anderen Regionen wurden Anstrengungen unternommen, unterschiedliche Arten wirtschaftlicher Integration, verbunden mit Vereinbarungen über Freizügigkeit in anderen Teilen der Welt zu etablieren, einschließlich der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), in Mittel- und Südamerika sowie in Südostasien. Die Kommission hebt besonders die Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD) hervor, die einen integrierten sozioökonomischen Entwicklungsrahmen für Afrika und seine Regionen anstrebt, sowie die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC).

36. Die Kommission begrüßt diese Initiativen zur Erleichterung der Freizügigkeit von Personen innerhalb einer Region, gibt aber zu bedenken, dass es nicht immer einfach gewesen ist, eine Übereinkunft hierüber auf politischer Ebene zu erzielen, beziehungsweise diese effektiv und konsequent auf operativer Ebene umzusetzen. Die Kommission ruft die Staaten auf, dafür zu sorgen, dass Migration auf die Tagesordnungen aller regionalen Institutionen gesetzt wird, und empfiehlt, den Aufbau von Kapazitäten sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene voranzutreiben.

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf globaler Ebene

Die neue Bereitschaft einer Reihe von Staaten, Institutionen sowie nichtstaatlicher Akteure zur Ergreifung globaler Initiativen im Bereich der internationalen Migration ist zu begrüßen. Der hochrangige Dialog der Generalversammlung der Vereinten Nationen bietet die Gelegenheit zur verstärkten Interaktion und Kohärenz zwischen diesen Initiativen und sollte gewährleistet, dass diese nachhaltig weitergeführt werden. Der laufende Reformprozess der Vereinten Nationen eröffnet die Möglichkeit, diese Impulse durch eine Revision des derzeitigen institutionellen Gefüges zu nutzen.

37. In den letzten Jahren sind eine Reihe von globalen Initiativen bezüglich internationaler Migration ergriffen worden, die von Staaten, internationalen Institutionen, der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor gefördert werden. Eine davon ist die Berner Initiative Internationale Agenda für Migrationsmanagement (IAMM), deren Hauptziel darin besteht, den für Migration zuständigen Regierungsbeamten dabei zu helfen, eine effektive Migrationspolitik und -gesetzgebung sowie entsprechende administrative Strukturen zu entwickeln. Die Kommission hat die Berner Initiative sorgfältig untersucht und positiv beurteilt, insbesondere die Priorität, die diese dem Aufbau von konzeptioneller und organisatorischer Kompetenz einräumt. Eine zweite globale Initiative ist die Haager Deklaration zur Zukunft der Flüchtlings- und Migrationspolitik. Ein Folgeprozess, der Haager Prozess zur Zukunft der Flüchtlings- und Migrationspolitik, hat die Notwendigkeit eines Dialogs und einer Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, dem privaten Sektor und der Wissenschaft betont. Seine Aktivitäten ergänzen daher weitgehend die Berner Initiative.

38. Es hat eine starke Zunahme an weiteren globalen Initiativen auf institutioneller Ebene gegeben. So haben die Vereinten Nationen einen Sonderberichterstatter für Menschenrechte von Migranten ernannt; im Juli 2003 trat die Wanderarbeitnehmerkonvention in Kraft und führte zur Schaffung eines überwachenden Vertragsorgans, und im Jahr 2004 war das Thema der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO die Migration. Die IOM hat einen ‚Internationalen Dialog zu Migration‘ als Forum für Staaten und internationale Institutionen ins Leben gerufen; der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) hat seine Initiative ‚Convention Plus‘ sowie eine ‚Schutzagenda‘ eingerichtet. Die Abteilung der Vereinten Nationen für Frauenfragen machte Migration zum Thema ihres 10-jährigen Rückblicks auf die Pekinger Weltkonferenz für Frauen und Entwicklung. Die Uruguay-Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) behandelte Aspekte der internationalen Migration und die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat zugestimmt, 2006 einen ‚hochrangigen Dialog über Internationale Migration und Entwicklung‘ abzuhalten.

39. Die Tatsache, dass eine solch große Anzahl von Staaten, Institutionen und Nichtregierungsorganisationen so viele globale Initiativen ins Leben gerufen haben, zeigt, dass die internationale Migration, genauso wie andere globale Themen wie Frieden, Handel, Entwicklung und Umweltschutz, nicht mehr auf unilateraler Basis effektiv angegangen werden kann. Weiterhin spiegelt dies ein wachsendes Bewusstsein dafür wider, dass eine multilaterale Zusammenarbeit zum Thema der globalen Sicherheit notwendig ist. Eine weitere Erscheinungsform des Multilateralismus ist das Wachsen informeller Netzwerke über Migrationspolitik, die eine verstärkte Interaktion zwischen Regierungsfunktionären (Beamten, Parlamentariern, Gesetzgebern, Richtern), die in unterschiedlichen Ländern arbeiten, aber einen ähnlichen Aufgabenbereich abdecken, zur Folge hat.

40. Die Herausforderung besteht nun in der optimalen Ausschöpfung dieser globalen Initiativen, indem ihre Dynamik genutzt, ihre Ideen gebündelt, ihre Empfehlungen umgesetzt und unnötige Überschneidungen vermieden werden. Die Kommission hat sich mit dem Generalsekretär und dem Sekretariat der Vereinten Nationen sowie einer Reihe von Staaten beraten, um deren Verständnis der Verbindungen zwischen Migration, Entwicklung und verwandten politischen Themen zu verbessern. Der Hochrangige Dialog über Internationale Migration und Entwicklung bietet eine Gelegenheit, dieser Herausforderung zu begegnen, indem die Konsultation und Zusammenarbeit zwischen den Staaten auf globaler und regionaler Ebene gestärkt werden. Darüber hinaus bietet der laufende Reformprozess der Vereinten Nationen eine einmalige Gelegenheit, dieser Herausforderung auch durch eine Revision des derzeitigen institutionellen Aufbaus zu begegnen.

Institutioneller Aufbau

Die Kommission schlägt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die sofortige Einberufung einer interinstitutionellen Planungsgruppe auf hoher Ebene vor. Sie soll den Weg für eine Institutionen übergreifende, globale Migrationsinstanz („Inter-agency Global Migration Facility“) ebnen und deren Aufgaben und Modalitäten definieren. Diese Instanz sollte einen kohärenteren und effektiveren institutionellen Umgang mit den Chancen und Herausforderungen der internationalen Migration gewährleisten.

41. Die Kommission hat sich mit den Regierungen, den Vereinten Nationen und anderen Institutionen über das institutionelle multilaterale Gefüge umfassend beraten. Im Verlauf dieser Konsultationen war sie davon beeindruckt, in welchem Maße die relevanten Organisationen einen Beitrag zu bestimmten Aufgaben leisten. Das betrifft Bereiche wie Politikentwicklung, Festlegung und Schutz von Normen, Programmdurchführung, multilaterale Konsultationen, Datensammlung, Evaluierung und Forschung. Diese Aktivitäten steigern den Wert der Bemühungen einzelner Staaten, regionaler Institutionen sowie regionaler und globaler Beratungsprozesse erheblich. Allerdings hat die Kommission innerhalb der gegenwärtigen institutionellen Struktur auch Aufgabenüberschneidungen festgestellt. Dadurch kann eine integrierte, kohärente und effektive Reaktion auf die Chancen und Herausforderungen internationaler Migration eingeschränkt sein. Anstatt sich zu ergänzen, können verschiedene institutionelle Ansätze zum selben Thema voneinander abweichen oder sich sogar widersprechen. Zudem gibt es häufig einen Wettbewerb um begrenzte Fördermittel.

Die institutionelle Struktur

42. Der Mangel an interinstitutioneller Zusammenarbeit und Koordination ist durch eine Reihe verschiedener Faktoren hervorgerufen worden. Erstens verfügen die Vereinten Nationen, wie im vorangegangenen

Kapitel dargelegt, über keine spezialisierte Migrationsinstitution. Die Zuständigkeiten sind in diesem Bereich auf verschiedene Institutionen verteilt wie ILO, OHCHR, UNDESA, UNFPA und UNHCR, deren Mandate sich in besonderen historischen, geografischen und thematischen Kontexten entwickelt haben. Die IOM, als größte zwischenstaatliche migrationsbezogene Institution, deren Mandat und Aktivitäten sich in den letzten Jahren beträchtlich entwickelt haben, agiert außerhalb des UN-Systems.

43. Zweitens spielen Organisationen, die sich traditionell nicht mit diesen Fragen auseinandergesetzt haben, insbesondere entwicklungs- und handelsbezogene Institutionen wie die Weltbank, UNCTAD, UNDP und die WTO, wegen des wachsenden Bewusstseins über die Verbindungen zwischen Migration und ihren spezifischen Mandaten, eine immer größere Rolle in diesem Politikbereich.

44. Drittens steht die Migration in institutioneller und operativer Hinsicht eng mit der Thematik der Flüchtlingsströme und der internen Vertreibung von Bevölkerungsgruppen in Verbindung – Phänomene, die oft unter dem Begriff „Zwangsmigration“ subsumiert werden. Zwangsmigration gehört als untergeordnete Kategorie in den Bereich der humanitären Angelegenheiten, eine Domäne, die viele zusätzliche Organisationen einschließt (z.B. OCHA und WFP) und die durch langjährige, interinstitutionelle Zusammenarbeit und Koordination betreffender Fragen gekennzeichnet ist. Bestimmte Organisationen, vor allem die IOM und der UNHCR, befassen sich mit den nicht immer klar voneinander abgegrenzten Bereichen 'Migration' und 'Humanitäre Maßnahmen'. Es ist daher nicht überraschend, dass das Verhältnis zwischen diesen beiden Organisationen in einem gewissen Maß zum Symbol für die Herausforderung der interinstitutionellen Beziehungen geworden ist.

45. Viertens existiert – wie vorher in diesem Kapitel angedeutet – eine Verbindung zwischen der Problematik der Inkohärenz auf nationaler Ebene und der Koordination auf multilateraler und institutioneller Ebene. Staaten sind die entscheidenden Akteure der internationalen Organisationen. Sie legen deren Sta-

tute und Verfassungen fest, bilden ihre Regierungsorgane und stellen den größten Teil der Mittel bereit. Jedoch treten die Staaten nicht immer einheitlich an diese Organisationen heran. Ein Regierungsbeamter zum Beispiel, der an einem Treffen der ILO teilnimmt, kommt wahrscheinlich aus einem anderen Ministerium als derjenige, der bei einem Treffen der IOM oder des UNHCR vertreten ist. Die Anliegen und Interessen dieser unterschiedlichen Ministerien sind nicht immer identisch.

Vorteile einer verbesserten Koordination

46. Die Förderung einer besseren Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Organisationen, die im Bereich der internationalen Migration tätig sind, weist einige wesentliche Vorteile auf.

47. Der erste Vorteil ist eine gesteigerte Effizienz. Gegenwärtig arbeiten verschiedene Institutionen am gleichen Thema, unternehmen ähnliche Aktivitäten und nehmen parallel Kontakte zu denselben Regierungsorganen und regionalen Konsultationsprozessen auf. IOM, ILO, OHCHR, UNHCR und UNODC beschäftigen sich beispielsweise mit den Themen Menschenhandel und Schleusung von Migrant*innen. In ähnlicher Weise befassen sich die Weltbank sowie IOM, ILO und UNDP allesamt mit den Rücküberweisungen von Migrant*innen und ihren Auswirkungen auf die Entwicklung. Obgleich solche Überschneidungen nicht unbedingt negativ sind und auch nicht völlig vermieden werden können, ist die Kommission zu dem Schluss gekommen, dass sie häufig zu einem Wettbewerb zwischen den beteiligten Institutionen führen und nicht die bestmögliche Verwendung der begrenzt verfügbaren Mittel darstellen.

48. Ein zweiter Vorteil der Koordination ist eine konsistente institutionelle Politik. Teils als Reaktion auf ihre spezifischen Mandate und teils als Reaktion auf ihre institutionellen Kulturen entwickeln verschiedene Institutionen, einschließlich derer innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, eigene und bisweilen recht unterschiedliche politische Ansätze zum selben Thema. Dies ist nicht nur ein Problem für die Formulierung der Politik, sondern kann auch die Umsetzung von Programmen behindern.

49. Ein dritter Vorteil, der sich aus einer verbesserten Koordination ergibt, ist das Zusammentragen und der Austausch von Fachwissen. Obwohl Migration eine komplexe und vielschichtige Fragestellung ist, reicht das in den verschiedenen Organisationen vorhandene Fachwissen immer noch nicht aus. Ein Mitarbeiter des UNHCR kann im Bereich des Flüchtlingsschutzes höchst kompetent sein, aber nur wenig über Arbeitsmigration wissen. In ähnlicher Weise kann ein Angestellter der Weltbank ein Experte für Rücküberweisungen von Migrant*innen sein, aber nur eine sehr vage Vorstellung von Migration zum Ziel der Familienzusammenführung haben.

50. Es liegt im Interesse all dieser Organisationen, Fachwissen, Ideen und Informationen systematischer auszutauschen, nicht nur in dem spezifischen Bereich der internationalen Migration, sondern auch in den hierzu gehörenden Bereichen wie Entwicklung, Handel, humanitäre Hilfe, Menschenrechte und Sicherheit. Es gibt zudem einen beträchtlichen Spielraum für mehr Zusammenarbeit und Koordination in den Bereichen Forschung, Datensammlung und -analyse, Datenaustausch, Evaluierung, Aufklärung der Öffentlichkeit, Interessenvertretung und der Politikausformulierung.

Ein langfristiger Ansatz

51. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass langfristig eine grundsätzlichere Revision des aktuellen institutionellen Gefüges hinsichtlich der internationalen Migration vorgenommen werden muss. Auf diese Weise können die verschiedenen migrationsbezogenen Aufgaben der bestehenden Organe der Vereinten Nationen und anderer Institutionen innerhalb einer einzigen Organisation zusammengefasst werden. Auch kann so auf die neue und komplexe Realität der internationalen Migration reagiert werden.

52. Mehrere Möglichkeiten für einen Wandel sind in der Vergangenheit untersucht worden. Diese beinhalten die Schaffung einer neuen Institution, möglicherweise durch den Zusammenschluss von IOM und UNHCR, die Bestimmung einer 'führenden Institution' aus den bestehenden Institutionen, wie UNHCR

oder ILO, oder die Einbindung der IOM in das System der Vereinten Nationen, um bei Angelegenheiten der freiwilligen Migration die Führungsrolle zu übernehmen.

53. Es liegt eine gewisse Logik in dem Vorschlag, eine einzige Organisation durch den Zusammenschluss von IOM und UNHCR zu bilden, die sich sowohl mit der freiwilligen als auch mit der Zwangsmigration beschäftigen würde. Die geopolitische Realität der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg formte das aktuelle institutionelle Gefüge durch die Trennung der Zuständigkeit für Flüchtlinge und andere Migranten.

54. Diese historischen Mandate spiegeln jedoch nicht die gegenwärtige Realität wider. Erstens ist die Unterscheidung zwischen freiwilliger Migration und Zwangsmigration in zunehmendem Maße verschwommen. Es kann sich oft schwierig gestalten, genau zu erkennen, warum eine Einzelperson auswandert. Für viele Menschen gibt es mehrere Beweggründe. Es gibt außerdem eine zunehmende Überschneidung bei den Migrationswegen, die sowohl von Flüchtlingen als auch von Wirtschaftsmigranten genommen werden, und beide können dieselben Schleusernetzwerke nutzen. Zweitens können Einzelne bei der Migration von Land zu Land verschiedenen Migrationskategorien zugeordnet und sogar gleichzeitig zu mehreren Kategorien gezählt werden. Drittens können bestimmte Migranten, wie Transitmigranten, Asylbewerber, und Flüchtlinge, die aus einem Land, in dem ihnen Asyl gewährt wurde, fortziehen, unter die Zuständigkeit von Institutionen fallen, die sich sowohl mit freiwilliger Migration als auch mit Zwangsmigration befassen. Ein Zusammenschluss könnte eine effektive Antwort auf diese „Grauzonen“ der internationalen Migration sein.

55. Mindestens drei Argumente müssten jedoch hinsichtlich solcher Vorschläge bedacht werden. Eine wichtige Frage ist die mögliche Abschwächung des supranationalen Mandats für Flüchtlingsschutz des UNHCR und die Gefahr, die weltweite Ordnung des Flüchtlingsschutzes zu gefährden, die über die letzten 55 Jahre von den Staaten und dem UNHCR gemeinsam entwickelt worden ist. Eine zweite Besorgnis stellt

die Kombination zweier Institutionen mit sehr unterschiedlicher Organisationskultur und einem ganz anderen Ansatz dar: IOM ist ein zwischenstaatliches Organ, welches Dienstleistungen zur Verfügung stellt, während der UNHCR eine Institution mit einem anerkannten supranationalen Schutzmandat ist. Es ist daher wahrscheinlich, dass es sogar innerhalb ein und derselben Institution einen Bedarf an zwei definierten und separaten Wegen geben müsste, um die Wirtschafts- beziehungsweise die Zwangsmigration zu behandeln. Drittens würden der Zusammenschluss und die Neugestaltung der Führungsstruktur erhebliche Verhandlungen zwischen den Regierungen und dem System der Vereinten Nationen erfordern.

56. Ein weiteres Modell wäre eine globale Institution für Wirtschaftsmigration, die innerhalb des UN-Systems agiert. Diese Institution könnte alle für Wirtschaftsmigration relevanten multilateralen Aufgaben erfüllen, wie etwa eine operative und fachliche/technische Kooperationsfunktion, die den Aufbau von Kapazitäten einbezieht. Weitere Aufgaben wären die Forschung, die Analyse und Entwicklung politischer Maßnahmen; das Zusammenstellen und die Analyse von migrationsbezogenen Daten und Informationen; ein Schutzmandat für Migrantenrechte sowie ein Forum für den zwischenstaatlichen Dialog und mögliche Verhandlungen. Diese Institution sollte eine Führungsrolle bei der Entwicklung von Verflechtungen zwischen Migration und anderen verwandten Themen wie Entwicklung, Handel, Sicherheit, und Menschenrechte, sowie bei der Zusammenarbeit mit den relevanten Institutionen übernehmen. Ein formales Einvernehmen müsste zwischen einer solchen neuen Institution und dem UNHCR erreicht werden, um eine angemessene Antwort auf die oben beschriebenen Lücken und Überschneidungen zu gewährleisten.

57. Die IOM scheint die Institution zu sein, die am besten dazu geeignet ist, zu dieser globalen Institution für Wirtschaftsmigration zu werden. Sie übernimmt bereits eine Reihe der umfassend definierten erforderlichen Aufgaben: Operationelle und logistische Aufgaben, fachliche Zusammenarbeit und Aufbau von Kapazitäten, Entwicklung von Politik und Forschung, sowie Datensammlung. Wie zuvor erwähnt, hat sie

auch einen Dialog mit Regierungen und anderen relevanten Akteuren zu Schlüsselfragen der Migration ins Leben gerufen. Die Struktur der IOM ist ebenfalls in den letzten Jahren erheblich ausgebaut worden. Jedoch besitzt die IOM zurzeit kein formales Mandat zum Schutz der Migrantenrechte, was von einigen als eine grundlegende Aufgabe betrachtet werden könnte. Das Wachstum der IOM ist durch ihre steigenden Mitgliederzahlen dokumentiert. Aktuell sind 109 Staaten Mitglieder, weitere 24 Länder haben Beobachterstatus.

58. In ihrer aktuellen Form operiert die IOM im Wesentlichen im Auftrag ihrer Mitgliedstaaten als eine Dienstleistungsorganisation. Dies wäre jedoch lediglich ein Teil des Aufgabenbereichs einer globalen Leitinstitution für Wirtschaftsmigration. Zur Wahrung von Kohärenz und Konsequenz innerhalb des multilateralen Systems wäre es auch logisch, wenn IOM zu einem Teil des UN-Systems würde. Diesbezüglich weist die Kommission auf die gegenwärtige Debatte innerhalb der Führungsgremien der IOM hin, die sich mit der Entwicklung der Institution, ihrem formalen Status und der Beziehung zum UN-System beschäftigt. Schließlich müssten bei einem solchen Szenario die Auswirkungen auf die Zuständigkeiten anderer Schlüsselinstitutionen sorgfältig bedacht werden, vor allem das Mandat zur Arbeitsmigration der ILO.

59. Diese beiden Modelle sind langfristige Optionen. Die Kommission empfiehlt, sie im Auge zu behalten und im geeigneten Moment im Zusammenhang mit dem andauernden Reformprozess der Vereinten Nationen vorzubringen, um diese zu einer effizienteren und effektiveren Organisation zu machen.

Eine kurzfristige Maßnahme: Die Institutionen übergreifende, globale Migrationsinstanz (Inter-agency Global Migration Facility)

60. Eine zeitnahe Lösungsmöglichkeit ist erforderlich, um das aktuelle institutionelle Gefüge zu koordinieren und um Kohärenz und Konsequenz innerhalb desselben zu gewährleisten. Die Kommission hat sich diesbezüglich auch mit der Genfer Migrationsgruppe (GMG) beraten, die 2002 eingerichtet wurde, um die Leiter von ILO, IOM, UNHCR, UNCTAD und

UNODC zusammenzubringen. Die Kommission begrüßt diese Initiative, gibt aber zu Bedenken, dass die GMG nicht als formaler Koordinierungsmechanismus vorgesehen ist. Darüber hinaus sind nicht alle Akteure der Schlüsselinstitutionen – sei es innerhalb oder außerhalb des UN-Systems – beteiligt. Die Treffen der Leiter der Institutionen in der GMG werden nicht auf der Arbeitsebene wiederholt, und die Gruppe verfügt nicht über ein ständiges Sekretariat.

61. Die Kommission schlägt daher dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die sofortige Einberufung einer interinstitutionellen Planungsgruppe auf hoher Ebene vor. Diese soll den Weg für die Einrichtung einer Institutionen übergreifenden, globalen Migrationsinstanz im Jahre 2006 ebnen, in die sowohl die bestehenden Migrationsinstitutionen wie auch andere migrationsrelevante Organisationen einbezogen werden. Diese interinstitutionelle Planungsgruppe könnte rasch und auf direkte Initiative des Generalsekretärs eingesetzt werden und sollte zwei Hauptfunktionen erfüllen: Die erste besteht darin, die Leiter oder die delegierten hochrangigen Vertreter aus allen derzeit mit internationaler Migration und verwandten Bereichen beschäftigten Institutionen zusammenzubringen, um bestehende Überschneidungen und Lücken zu ermitteln, das Potenzial der Zusammenlegung von institutionellem Fachwissen zu untersuchen und Ergänzungen zu entwickeln. Die zweite Funktion der Planungsgruppe wäre die Entwicklung eines detaillierten Vorschlags zu den Aufgaben und Richtlinien der globalen Migrationsinstanz. Die Planungsgruppe sollte rechtzeitig Bericht erstatten, damit der Generalsekretär die Ergebnisse auf dem hochrangigen Dialog über Internationale Migration und Entwicklung an der Generalversammlung 2006 präsentieren kann. Der Planungsgruppe sollten die aktuellen Mitglieder der GMG angehören, sowie andere relevante Institutionen, einschließlich, aber nicht ausschließlich, der Weltbank, UNDESA (UN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten), UNDP und UNFPA. Sie könnte darüber hinaus auch mehrere nichtinstitutionelle, unabhängige Experten einbeziehen.

62. Das allgemeine Ziel der globalen Migrationsinstanz wäre die Festlegung eines umfassenden und

kohärenten Ansatzes bei der Reaktion der Institutionen auf internationale Migration. Im Besonderen könnte sie den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen erleichtern und zu einer höheren Effizienz und Konsequenz beitragen. Das Format und die Funktion der Instanz würden vom Generalsekretär entschieden. Es gibt acht Bereiche, in denen diese Instanz die aktuelle Arbeit der Institutionen verbessern könnte.

Politische Planung

63. Die Instanz könnte eine koordinierte und integrierte Planung von Politik in den Bereichen erleichtern, die die Mandate mehrerer Institutionen betreffen, zum Beispiel den Menschenhandel, die Verknüpfung von Migration und Asyl, sowie die Auswirkungen der internationalen Migration auf die Entwicklung, einschließlich Rücküberweisungen.

Aufbau von Kapazitäten

64. Die Instanz könnte die Verantwortung für die Koordinierung eines integrierten Ansatzes zum Aufbau von Kapazitäten übernehmen, wie zuvor in diesem Kapitel beschrieben. Diese Aufgabe würde die Einbeziehung des UNDP erfordern, das über ein beträchtliches Fachwissen beim Aufbau von Kapazitäten verfügt, obwohl es nicht direkt an Migrationsaufgaben beteiligt ist. Die Weltbank würde sowohl wegen ihres Fachwissens in der Beratung über nationale Entwicklungspolitik, als auch in ihrer Funktion als Bereitsteller von Fördermitteln einbezogen. Die Instanz könnte die Erfahrungen und das Fachwissen, die zur fachlichen Unterstützung und Schulung sowie zur Bereitstellung von anderen Beratungsdiensten notwendig sind, nutzbringend zusammenstellen.

Migration und Entwicklung

65. Die Instanz könnte die gegenwärtigen Bemühungen bündeln, um die positiven Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung zu verstärken. Diese Initiativen betreffen nicht nur die Erleichterung von Rücküberweisungen und die Behandlung der in Kapitel Zwei untersuchten Themen, sondern würden auch Investitionen und eine Reform des Finanzsektors för-

dern und somit ein Umfeld schaffen, in dem die aus der internationalen Migration hervorgehenden Chancen zur Entwicklung verwirklicht werden können.

Sammlung und Austausch von Daten

66. Die Instanz könnte die Sammlung, Verbreitung, Analyse und den Austausch von Daten zur internationalen Migration koordinieren und auf der Grundlage dieser Daten die Tendenzen der Migration beobachten. Zur Erfüllung dieser Aufgabe müsste die Einrichtung die UNDESA einbeziehen, die bereits bei der Sammlung und Analyse von Migrationsdaten und anderen verwandten Themen allgemein anerkannt ist.

Analyse und Evaluierung von Politik

67. Die Instanz könnte die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Institutionen in den Bereichen Analyse und Evaluierung von Politik sowie politische Forschung fördern und eine wichtige Bedeutung bei der Einrichtung gemeinsamer Evaluierungsstandards einnehmen. Ferner würde sie gewährleisten, dass alle betroffenen Institutionen über relevante Forschungen zu migrationsbezogenen Themen informiert werden.

Jahresbericht

68. Die Instanz könnte einen jährlichen, übergreifenden Bericht über Schlüsselthemen, Tendenzen, Herausforderungen und politische Entwicklungen im Bereich der internationalen Migration und anderer verwandter Themen erstellen. Ein solcher Bericht würde es den politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, über globale und regionale Migrationstendenzen informiert zu sein, und würde ein wertvolles Instrument zum Aufbau von Kapazitäten darstellen.

Erleichterung von Konsultationen

69. Die Instanz könnte Konsultationen nicht nur zwischen den beteiligten Institutionen, sondern auch mit regionalen Institutionen, dem privaten Sektor, Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsorganisationen und den Mitgliedern der Zivilgesellschaft, einschließlich der Migrantenorganisationen, erleichtern.

Finanzieller Förderrahmen

70. Eine letzte Aufgabe der Instanz könnte die Bereitstellung eines finanziellen Förderrahmens für spezielle Institutionen übergreifende Aktivitäten sein, darunter der Aufbau von konzeptioneller und organisatorischer Kompetenz sowie die Verwaltung der gemeinsamen Mittel für koordinierte Aufgaben.

71. Die Mitglieder der Migrationsinstanz wären bestehende Institutionen, sowohl innerhalb als auch außerhalb des UN-Systems. Zu diesen zählen unter anderem und in alphabetischer Reihenfolge: ILO, IOM, OHCHR, UNCTAD, UNDESA, UNDP, UNESCO,

UNFPA, UNHCR, UNIFEM, UNODC, Weltbank und WTO. Die Instanz würde durch ein ständiges Sekretariat unterstützt, das sich aus Personal der verschiedenen Institutionen zusammensetzt. Der Vorsitz der Instanz würde im Turnus zwischen den Institutionen wechseln.

72. Es gilt nun, auf die Chancen und Herausforderungen der internationalen Migration zu reagieren. Die Kommission legt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, den betroffenen Institutionen und der internationalen Gemeinschaft ihren Vorschlag nahe, eine Institutionen übergreifende, globale Migrationsinstanz einzurichten.

Handlungsprinzipien und Empfehlungen

I. Die Arbeitswelt: Migranten auf einem globalisierenden Arbeitsmarkt

Prinzip: Migration als freie Wahl: Migration und Weltwirtschaft

Frauen, Männer und Kinder sollten in ihrem Herkunftsland ihr Potenzial ausschöpfen, ihre Bedürfnisse erfüllen, ihre Menschenrechte wahrnehmen und ihre Ziele verwirklichen können. Sie sollten nur auf Grund ihrer freien Wahl und persönlichen Entscheidung abwandern und nicht, weil sie dazu gezwungen sind. Frauen und Männern, die auswandern und in den globalen Arbeitsmarkt eintreten, sollte es ermöglicht werden, dies auf sichere und legale Weise zu tun und weil sie und ihre Fähigkeiten von den jeweiligen Aufnahmestaaten und -gesellschaften geschätzt und gebraucht werden.

Empfehlungen

1. Die Zahl der Menschen, die versuchen, von Land zu Land oder von Kontinent zu Kontinent zu wandern, wird in den kommenden Jahren auf Grund von Entwicklungs- und demografischen Unterschieden sowie von Differenzen in der Regierungsqualität steigen. Staaten und andere Akteure müssen diesem Trend bei der Formulierung ihrer Migrationspolitik gebührende Berücksichtigung schenken.

2. Staaten und andere beteiligte Akteure sollten realistischere und flexiblere Vorgehensweisen in der internationalen Migration verfolgen. Dies sollte auf der Anerkennung des Potenzials von Migranten basieren, bestimmte Lücken im globalen Arbeitsmarkt zu schließen.

3. Die Staaten und der Privatsektor sollten sorgfältig geplante, zeitlich befristete Migrationsprogramme in Betracht ziehen, um den wirtschaftlichen Erfordernissen sowohl der Herkunfts- als auch der Zielländer zu begegnen.

4. Die ‚Mode 4‘ GATS-Verhandlungen über die Freizügigkeit von Dienstleistungsanbietern sollten zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Angesichts des Zusammenhangs zwischen internationalem Handel und internationaler Migration sollte mehr dafür getan werden, um den Dialog zwischen Regierungsvertretern und Experten beider Bereiche zu fördern.

5. Regierungen und Arbeitgeber sollten die gegenwärtigen Hemmnisse für die Mobilität von hochqualifiziertem Personal gemeinsam überprüfen, um unnötige Barrieren zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu beseitigen.

6. Es muss mehr für die Arbeitsplatzschaffung und Sicherung eines nachhaltigen Lebensunterhalts in den Entwicklungsländern getan werden, damit die Bürger dieser Staaten sich nicht zur Abwanderung gezwungen sehen. Die Entwicklungsländer und Industriestaaten sollten eine entsprechende Wirtschaftspolitik verfolgen und bestehende Verpflichtungen durchführen, die die Erreichung dieses Ziels ermöglichen.

II. Migration und Entwicklung: Ausschöpfung des Potenzials der Mobilität von Menschen

Prinzip: Verstärkung der positiven Auswirkungen auf Wirtschaft und Entwicklung

Die Rolle von Migranten bei der Förderung von Entwicklung und Verringerung von Armut in ihren Herkunftsländern, und der Beitrag, den sie zum Wohlstand ihrer Aufnahmeländer leisten, sollten anerkannt und gestärkt werden. Internationale Migration sollte sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern ein integraler Bestandteil der nationalen, regionalen und globalen Strategien zum Wirtschaftswachstum werden.

Empfehlungen

7. Kooperation zwischen Ländern mit Arbeitskräftemangel und Ländern mit einem Überfluss an Arbeitskräften ist unerlässlich, um den Aufbau eines entsprechenden Humankapitals sowie eines globalen Bestandes an Fachkräften zu fördern. Integraler Bestandteil einer solchen Strategie, um wichtiges Personal zu halten, muss die Bereitstellung angemessener Bezahlung, Arbeitsbedingungen sowie Karriereaussichten sein.
8. Rücküberweisungen sind privates Kapital und sollten vor dem Zugriff des Staates geschützt sein. Regierungen und Finanzinstitutionen sollten Geldtransfers erleichtern und die damit verbundenen Kosten senken, sodass Migranten mehr Anreiz gegeben wird, offizielle Überweisungssysteme zu nutzen.
9. Maßnahmen zur Förderung des Transfers und der Investition von Geldern müssen mit einer makroökonomischen Politik in den Herkunftsländern einhergehen, die Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit fördert.
10. Die Diaspora sollte dazu ermutigt werden, die Entwicklung in ihren Herkunftsländern durch Geldanlagen und Investitionen sowie durch die Beteiligung an transnationalen Wissensnetzwerken zu fördern.
11. Staaten und internationale Organisationen sollten politische Ansätze und Programme formulieren, welche die positiven Auswirkungen von Rückkehr und zirkulärer Migration auf die Entwicklung des Heimatlandes maximieren.

III. Herausforderung durch irreguläre Migration: Souveränität des Staates und Sicherheit des Individuums

Prinzip: Irregulärer Migration entgegenwirken

Staaten, die in souveräner Rechtsausübung bestimmen, wer ihr Territorium betreten und wer bleiben darf, sollten ihrer Verantwortung und Verpflichtung nachkommen, die Rechte von Migranten zu schützen und freiwillig bzw. zwangsweise zurückkehrende Bürger wieder aufzunehmen. Bei der Auseinandersetzung mit irregulärer Migration sollten die Staaten aktiv zusammenarbeiten und sicherstellen,

den, dass ihre Maßnahmen die Menschenrechte nicht beeinträchtigen. Dies schließt das Recht von Flüchtlingen auf den Zugang zu Asylverfahren ein. Bei der Behandlung der irregulären Migration sollten die Regierungen den Dialog mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft suchen.

Empfehlungen

12. Staaten und beteiligte Akteure sollten eine objektive Debatte über die negativen Konsequenzen irregulärer Migration und ihrer Verhinderung führen.
13. Grenzkontrollpolitik sollte Teil einer langfristigen Strategie im Umgang mit irregulärer Migration sein, die das Augenmerk sowohl auf soziale und wirtschaftliche Defizite als auch auf Mängel in der Regierungspraxis und der Gewährleistung von Menschenrechten richtet, die Ursache dafür sind, dass Menschen ihre Heimatländer verlassen. Die Strategie zur Eindämmung irregulärer Migration muss auf zwischenstaatlichem Dialog und auf Kooperation beruhen.
14. Staaten sollten die Umstände beseitigen, die irreguläre Migration fördern, indem sie zusätzliche Möglichkeiten für reguläre Migration eröffnen und gegen Arbeitgeber vorgehen, die Migranten mit irregulärem Status beschäftigen.
15. Staaten sollten die Situation der Migranten mit irregulärem Status durch Rückkehr oder Legalisierung lösen.
16. Staaten müssen ihre Bemühungen zur Bekämpfung der unterschiedlichen kriminellen Phänomene der Schleusertätigkeit und des Menschenhandels verstärken. In beiden Fällen müssen die Täter strafrechtlich verfolgt, die Nachfrage an ausbeuterischen Dienstleistungen unterbunden und den Opfern angemessener Schutz und Hilfe gewährt werden.
17. Bei ihren Bemühungen, die irreguläre Migration einzudämmen, müssen Staaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte von Migranten, die Institution des Asyls sowie die Prinzipien des Flüchtlingsschutzes einhalten.

IV. Vielfalt und Kohäsion: Migranten in der Gesellschaft

Prinzip: Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Integration

Migranten und Bürger der Zielländer sollten ihre rechtlichen Verpflichtungen einhalten. Weiterhin sollten sie von einem wechselseitigen Prozess der Annäherung und Integration profitieren, der zugleich kultureller Vielfalt Raum bietet und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert. Dieser Prozess sollte von den lokalen und nationalen Behörden, Arbeitgebern und Mitgliedern der Zivilgesellschaft aktiv unterstützt werden und auf einem Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichheit basieren. Außerdem sollte er durch einen objektiven Diskurs in der Öffentlichkeit, Politik und in den Medien über internationale Migration geprägt werden.

Empfehlungen

18. Während es anerkannt ist, dass Staaten das Recht haben, die eigene Politik bezüglich der Situation der Migranten in der Gesellschaft zu bestimmen, müssen allen Migranten ihre fundamentalen Menschenrechte garantiert und ihre arbeitsrechtlichen Mindeststandards zugestanden werden.

19. Reguläre Migranten und solche mit langfristigen Aufenthalt sollten vollständig in die Gesellschaft integriert werden. Mit dem Integrationsprozess sollte die Achtung der sozialen Vielfalt, die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Vermeidung der Ausgrenzung von Migrantengemeinschaften einhergehen.

20. Lokale und nationale Behörden, Arbeitgeber und Mitglieder der Zivilgesellschaft sollten aktiv und gemeinsam mit den Migranten und ihren Verbänden daran arbeiten, den Integrationsprozess zu fördern. Migranten sollten dabei genau über ihre Rechte und Pflichten informiert und dazu ermutigt werden, aktive Bürger des Aufnahmelandes zu werden.

21. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Mitspracherecht und dem Schutz weiblicher Migranten geschenkt werden. Ebenso muss gewährleistet werden, dass sie aktiv an der Formulierung und Umsetzung der Inte-

grationspolitiken und -programme beteiligt werden. Ferner sollten die Rechte sowie Wohlfahrts- und Bildungsbedürfnisse von Migrantenkindern uneingeschränkt berücksichtigt werden.

22. Auch wenn temporären Migranten und Migranten mit irregulärem Status normalerweise nicht das Recht auf Integration in die Gesellschaft, in der sie leben, zugestanden wird, sollten sie vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt und ihre Rechte vollständig respektiert werden.

23. Personen und Organisationen, die Einfluss auf die öffentliche Meinung haben, müssen das Thema der internationalen Migration auf eine objektive und verantwortungsvolle Art und Weise ansprechen.

V. Ein prinzipienorientierter Ansatz: Gesetze, Normen und Menschenrechte

Prinzip: Schutz der Rechte von Migranten

Um die Menschenrechte und Arbeitsstandards, die allen Migrantinnen und Migranten zustehen, besser zu schützen, müssen die entsprechenden rechtlichen und normativen Menschenrechtsvereinbarungen gestärkt, effektiver umgesetzt und nicht diskriminierend angewandt werden. Auf der Grundlage dieser Verpflichtungen müssen Staaten und andere relevante Akteure mit dem Thema Migration in einer konsequenteren und kohärenteren Weise umgehen.

Empfehlungen

24. Staaten müssen die Rechte von Migranten schützen, indem sie die internationalen Menschenrechtsvereinbarungen stärken und die nicht diskriminierende Anwendung der darin verankerten Vorschriften gewährleisten.

25. Jeder Staat muss sicherstellen, dass das Prinzip der staatlichen Verantwortung für den Schutz der Menschen auf dem eigenen Territorium umgesetzt wird, damit der Druck, der die Menschen dazu veranlasst auszuwandern, verringert wird, die Migranten auf der Durchreise geschützt und die Menschenrechte der Migranten in den Zielländern gewahrt werden.

26. Regierungen und Arbeitgeber müssen gewährleisten, dass alle Migranten eine menschenwürdige Arbeit gemäß der Definition der ILO haben können und dass sie vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden. Besondere Bemühungen müssen unternommen werden, um Migrantinnen, Hausangestellte und minderjährige Migranten zu schützen.

27. Die Menschenrechtskomponente des Systems der Vereinten Nationen sollte effektiver zur Stärkung des rechtlichen und normativen Rahmens bezüglich der internationalen Migration sowie zum Schutz der Migrantenrechte eingesetzt werden.

VI. Mehr Kohärenz durch gutes Regieren im Bereich der internationalen Migrationspolitik

Prinzip: Gutes Regieren durch Kohärenz, konzeptionelle und organisatorische Kompetenz sowie Kooperation fördern

Gutes Regieren im Bereich der internationalen Migrationspolitik sollte gefördert werden durch eine verbesserte Kohärenz und verstärkte Kapazitäten auf nationaler Ebene, durch intensivere Konsultationen und Kooperation zwischen Staaten auf regionaler Ebene sowie durch einen effektiveren Dialog und verstärkte Kooperation zwischen Regierungen und zwischen internationalen Organisationen auf globaler Ebene. Diese Anstrengungen müssen auf einem besseren Verständnis der engen Verknüpfungen zwischen internationaler Migration und Entwicklungspolitik sowie anderen politischen Kernbereichen, wie Handel, finanzieller Hilfe, staatlicher Sicherheit, menschlicher Sicherheit sowie Menschenrechten, basieren.

Empfehlungen

28. Alle Staaten sollten eine kohärente nationale Migrationspolitik verfolgen, die auf definierten Zielen basiert, die Zusammenhänge mit weiteren politischen Kernbereichen berücksichtigt und mit dem Völkerrecht und den Menschenrechtsvereinbarungen übereinstimmt. Gutes Regieren auf nationaler Ebene sollte effektiv unter allen betroffenen Ministerien koordiniert

und mit nichtstaatlichen Akteuren abgestimmt werden.

29. Die internationale Gemeinschaft sollte durch Bereitstellung von Ressourcen, entsprechendem Fachwissen und Schulungen die Bemühungen der Staaten unterstützen, eine nationale Migrationspolitik zu formulieren und umzusetzen.

30. Bilaterale Abkommen gelten als wichtiges Mittel, um migrationsbezogene Fragestellungen zweier Staaten anzugehen. Dabei müssen die für internationale Migranten geltenden, rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet und die Migrantenrechte geschützt werden.

31. Zusätzliche Bemühungen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass regionale Konsultationsprozesse im Bereich der Migration weltweit eingesetzt werden, die Zivilgesellschaft und den privaten Sektor einbeziehen und sich nicht ausschließlich auf die Kontrolle der internationalen Migration konzentrieren. Angesichts des globalen Charakters der Migration ist eine weit reichendere Interaktion zwischen den verschiedenen regionalen Prozessen notwendig.

32. Die neue Bereitschaft einer Reihe von Staaten, Institutionen sowie nichtstaatlicher Akteure zur Ergreifung globaler Initiativen im Bereich der internationalen Migration ist zu begrüßen. Der hochrangige Dialog der Generalversammlung der Vereinten Nationen bietet die Gelegenheit zur verstärkten Interaktion und Kohärenz zwischen diesen Initiativen und sollte gewährleisten, dass diese nachhaltig weitergeführt werden. Der laufende Reformprozess der Vereinten Nationen eröffnet die Möglichkeit, diese Impulse durch eine Revision des derzeitigen institutionellen Gefüges zu nutzen.

33. Die Kommission schlägt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die sofortige Einberufung einer interinstitutionellen Planungsgruppe auf hoher Ebene vor, die den Weg für eine Institutionen übergreifende, globale Migrationsinstanz („Inter-agency Global Migration Facility“) ebnet und deren Aufgaben und Modalitäten definieren soll. Diese Instanz sollte einen kohärenteren und effektiveren institutionellen Umgang mit den Chancen und Herausforderungen der internationalen Migration gewährleisten.

Internationale Migration: Ein Überblick

In diesem Anhang werden einige der wichtigsten Zahlen und Fakten zum Ausmaß, dem Muster, den Gründen und den Konsequenzen der gegenwärtigen internationalen Migration herausgestellt. Er beruht auf den neuesten verfügbaren Daten von UNDESA, der Weltbank, IOM, ILO und UNHCR.

Wie viele internationale Migranten gibt es?

- Im Jahr 2005 gibt es fast 200 Millionen internationale Migranten, wobei diese Zahl nur diejenigen, die länger als ein Jahr außerhalb ihres Heimatlandes leben, sowie 9,2 Millionen Flüchtlinge einschließt.
- Dies entspricht der Bevölkerung des fünftgrößten Landes der Welt: Brasilien.
- Einer von 35 Menschen ist ein internationaler Migrant; dies entspricht 3% der Weltbevölkerung.
- Die Zahlen steigen rasch: Von 82 Millionen internationalen Migranten im Jahr 1970 über 175 Millionen im Jahr 2000 auf fast 200 Millionen heute.

Migrantinnen

- Fast die Hälfte der internationalen Migranten weltweit sind Frauen (48,6%).
- Etwa 51% der Migrantinnen leben in entwickelteren Staaten der Welt und 49% in Entwicklungsländern.
- In Lateinamerika und der Karibik, in Nordamerika, Ozeanien, Europa und der ehemaligen UdSSR ist die Zahl der weiblichen internationalen Migranten größer als die der männlichen.

Wo leben die Migranten? (Jahr 2000)

- 56,1 Millionen in Europa (einschließlich des europäischen Teils der ehemaligen UdSSR), dies entspricht 7,7% der europäischen Bevölkerung.
- 49,9 Millionen in Asien, dies entspricht 1,4% der Bevölkerung Asiens.

- 40,8 Millionen in Nordamerika, dies entspricht 12,9% der Bevölkerung Nordamerikas.
- 16,3 Millionen in Afrika, dies entspricht 2% der Bevölkerung Afrikas.
- 5,9 Millionen in Lateinamerika, dies entspricht 1,1% der Bevölkerung Lateinamerikas.
- 5,8 Millionen in Australien, dies entspricht 18,7% der Bevölkerung Australiens.

Welche sind die wichtigsten Aufnahmeländer?

- In den USA leben etwa 35 Millionen, d.h. 20% der Migranten weltweit.
- In der Russischen Föderation leben etwa 13,3 Millionen, d.h. 7,6% der Migranten weltweit.
- In Deutschland leben etwa 7,3 Millionen, d.h. 4,2% der Migranten weltweit.
- In der Ukraine leben etwa 6,9 Millionen, d.h. 4,0% der Migranten weltweit.
- In Indien leben etwa 6,3 Millionen, d.h. 3,6% der Migranten weltweit.
- In Andorra, Macao (eine Sonderverwaltungszone Chinas), Guam, dem Vatikanstaat, Monaco, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten machen Migranten mehr als 60% der Gesamtbevölkerung aus.

Welche sind die wichtigsten Herkunftsländer?

- Die chinesische Diaspora zählt etwa 35 Millionen Menschen.
- Die indische Diaspora zählt etwa 20 Millionen.
- Die philippinische Diaspora zählt etwa 7 Millionen.

Wie hat sich die Verteilung der Migranten auf verschiedene Regionen verändert?

- Zwischen 1980 und 2000 stieg die Zahl der in der entwickelten Welt lebenden Migranten von 48 Millionen auf 110 Millionen an, verglichen mit einem Anstieg von 52 Millionen auf 65 Millionen in den Entwicklungsländern.
- Gegenwärtig leben etwa 60% der Migranten weltweit in entwickelteren Ländern.
- 1970 stellten Migranten in 48 Ländern 10% der Bevölkerung, bis 2000 traf dies bereits auf 70 Länder zu.
- Zwischen 1970 und 2000 stieg der Anteil der weltweiten Migranten in Nordamerika von 15,9% auf 22,3%, in der ehemaligen UdSSR von 3,8% auf 16,8%.
- Zwischen 1970 und 2000 sank der Anteil der weltweiten Migranten in Asien von 34,5% auf 25%, von 12% auf 9% in Afrika, von 7,1% auf 3,4% in Lateinamerika und der Karibik, von 22,9% auf 18,7% in Europa und von 3,7% auf 3,1% in Ozeanien.

Gründe für Menschen, ihr Land zu verlassen

- *Einkommensunterschiede:* 45,7% der Menschen in Subsahara-Afrika verdienen weniger als 1 Dollar pro Tag; in Südasien macht dies 14,4% der Menschen aus, in Lateinamerika und der Karibik 10,4%.
- *Arbeitslosenquote:* Die Arbeitslosenquote liegt im Mittleren Osten und in Nordafrika bei 12,2%, bei 10,9% in Subsahara-Afrika und bei 6,6% in Industrieländern.
- *Unterschiede in der Lebenserwartung:* In Ländern mit niedrigen Einkommen liegt sie bei 58 Jahren, 78 Jahre sind es in Ländern mit hohem Einkommen.
- *Lücken im Bildungssystem:* In Ländern mit niedrigem Einkommen können 58% der Frauen und 68% der Männer lesen und schreiben. In Ländern mit hohem Einkommen liegt diese Rate bei fast 100%. In Ländern mit niedrigem Einkommen besuchen 76% der Bevölkerung eine Grundschule, während in Ländern mit hohem Einkommen fast 100% eine Grundschulausbildung erhalten.

- *Demografische Entwicklung:* Im Schnitt bekommt jede Frau in Subsahara-Afrika 5,4 Kinder, verglichen mit 3,8 in der arabischen Welt, 2,5 in Lateinamerika und in der Karibik und 1,4 Kindern pro Frau in Europa.

Welchen wirtschaftlichen Beitrag leisten Migranten in den Aufnahmeländern?

- Im Jahr 2000 waren etwa 86 Millionen der Migranten weltweit erwerbstätig – das sind über 50% aller Migranten.
- Ausländische Arbeitnehmer stellen über 5% der gesamten Arbeitskräfte in 8 europäischen Ländern.
- Zwischen 1975 und 2001 stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer in Japan von 750.000 auf 1,8 Millionen.
- Zuwanderer mit Berufsausbildung und ihre Familienmitglieder stellen über 50% der Migranten in Australien, Kanada und Neuseeland.

Wie wirkt sich Migration auf die Demografie der Aufnahmeländer aus?

- Zwischen 1990 und 2000 waren 56% des Bevölkerungswachstums in den entwickelteren Ländern der Welt, 3% in den Entwicklungsländern auf internationale Migration zurückzuführen.
- Zwischen 1990 und 2000 waren 89% des Bevölkerungswachstums in Europa auf Zuwanderung zurückzuführen.
- Ohne Zuwanderung wäre die Bevölkerung Europas zwischen 1995 und 2000 um 4,4 Millionen Menschen zurückgegangen.
- Zwischen 1995 und 2000 waren 75% des Bevölkerungswachstums in den USA auf Zuwanderung zurückzuführen.

Wie viel Geld überweisen Migranten in ihre Heimatländer zurück?

- Über offizielle Wege geleistete Rücküberweisungen lagen im Jahr 2004 bei etwa 150 Milliarden Dollar.
- Schätzungen besagen, dass etwa 300 Milliarden Dollar zusätzlich über inoffizielle Kanäle transferiert werden.
- Der Wert der über offizielle Wege geleisteten Rücküberweisungen beträgt fast das Dreifache der offiziellen Entwicklungshilfe.

- Über offizielle Wege geleistete Rücküberweisungen stellen nach den ausländischen Direktinvestitionen die zweitwichtigste Quelle externer Gelder für Entwicklungsländer dar.
- Die drei Länder, die im Jahr 2004 die höchsten Beträge durch Rücküberweisungen erhielten, waren: Mexiko (16 Milliarden Dollar pro Jahr), Indien (9,9 Milliarden Dollar), die Philippinen (8,5 Milliarden Dollar).
- Die drei Länder, aus denen im Jahr 2001 die höchsten Beträge rücküberwiesen wurden, waren: die USA (28 Milliarden Dollar pro Jahr), Saudi-Arabien (15 Milliarden Dollar), Belgien, Deutschland und die Schweiz (8 Milliarden Dollar).

Welche Bedeutung hat irreguläre Migration?

- Jährlich überqueren geschätzte 2,5 bis 4 Millionen irreguläre Migranten internationale Grenzen.
- Mindestens fünf Millionen der 56,1 Millionen Migranten in Europa waren im Jahr 2000 irreguläre Zuwanderer (10%).
- Laut Schätzungen kommen jährlich etwa 500.000 irreguläre Migranten nach Europa.
- Geschätzte 10 Millionen Migranten mit irregulärem Status leben in den USA.
- Laut Schätzungen hatten im Jahr 2000 50% der in Mexiko geborenen Bevölkerung in den USA einen irregulären Aufenthaltsstatus (4,8 Millionen).
- Etwa 20 Millionen Migranten mit irregulärem Status leben in Indien.
- Jährlich werden schätzungsweise 600.000 - 800.000 Menschen Opfer von Menschenhandel.
- Der jährliche Profit der Schleuser und Menschenhändler wird auf 10 Milliarden Dollar geschätzt.

Wie viele Flüchtlinge und Asylsuchende gibt es?

- 6,5 Millionen der 9,2 Millionen Flüchtlinge weltweit leben in Entwicklungsländern.
- Zwischen 2000 und 2004 ist die weltweite Flüchtlingsbevölkerung um 24% gesunken.
- Der Anteil der Flüchtlinge an internationalen Migranten lag in Asien insgesamt bei 23%, in Afrika bei 22% und in Europa bei 5%.
- Pakistan hat weltweit die größte Zahl an Flüchtlingen aufgenommen, nämlich etwas über eine Million (11% der weltweiten Gesamtzahl).
- Zwischen 1994 und 2003 haben etwa 5 Millionen Menschen in Industriestaaten einen Asylantrag gestellt, 1,4 Millionen von ihnen wurde der Flüchtlingsstatus oder ein entsprechender Aufenthaltstitel zuerkannt (28%).
- Im Jahr 2004 wurden in 143 Ländern 676.000 Asylanträge eingereicht; dies stellt einen Rückgang um 19% gegenüber 830.000 im Jahr 2003 dar.
- Im Jahr 2004 wurden 83.000 Flüchtlinge umgesiedelt, vor allem in den USA (53.000), in Australien (16.000) und Kanada (10.000).

ANHANG III

Staatsbeteiligung an internationalen Rechtsabkommen und Verträgen zur Migration

Rechtsinstrument	Inkrafttreten	Teilnehmerstaaten durch Ratifizierung, Beitritt oder Rechtsnachfolge	Fassung vom
1948 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	Durch die Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 angenommen		
1965 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	4. Januar 1969	170	29. Juni 2005
1966 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	23. März 1976	154	29. Juni 2005
1966 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	3. Januar 1976	151	29. Juni 2005
1979 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen	3. September 1981	180	29. Juni 2005
1984 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	26. Juni 1987	139	29. Juni 2005
1989 Konvention über die Rechte des Kindes	2. September 1990	192	29. Juni 2005
1990 Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen	1. Juli 2003	30	29. Juni 2005
ILO-Konvention 97 zur Migration mit dem Ziel der Arbeitssuche	22. Januar 1952	43	Juli 2005
ILO-Konvention 143 zu Wanderarbeitnehmern	9. Dezember 1978	18	Juli 2005

Rechtsinstrument	Inkrafttreten	Teilnehmerstaaten durch Ratifizierung, Beitritt oder Rechtsnachfolge	Fassung vom
1951 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und 1967 Protokoll zur Rechtsstellung der Flüchtlinge	22. April 1954 (Abkommen), 4. Oktober 1967 (Protokoll)	142 (Abkommen) 142 (Protokoll) Sowohl am Abkommen wie auch am Protokoll teilnehmende Staaten: 139 Staaten, die an einem oder beiden der Instrumente teilnehmen: 145	1. Mai 2005
1954 Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen	6. Juni 1960	57	1. Mai 2005
1961 Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit	13. Dezember 1975	29	1. Mai 2005
1957 Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen	11. August 1958	70	5. Februar 2002
1963 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen	19. März 1967	163	
2000 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität	29. September 2003	107	29. Juli 2005
2000 Protokoll zur Verhinderung, Unterdrückung und Bestrafung von Menschenhandel, speziell mit Frauen und Kindern, Ergänzung zum Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	25. Dezember 2003	61	14. Juni 2004
2000 Protokoll gegen den Schmuggel von Wanderarbeitern auf dem Land-, See- und Luftweg, Ergänzung zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität	28. Januar 2004	55	14. Juni 2004
1950 Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer	25. Juli 1951	75	24. März 2003

Danksagung

Die Weltkommission für internationale Migration möchte den vielen Personen und Organisationen danken, die zur Arbeit der Kommission beigetragen haben.

Sekretariat

Der Abschlussbericht der Weltkommission wurde von Jeff Crisp, verantwortlich für Politik und Forschung, und Khalid Koser, politischer Analyst, unter der Leitung des Direktors der Kommission Rolf K. Jenny verfasst.

Während der Tätigkeit der Weltkommission haben eine Reihe von Personen für das Sekretariat gearbeitet, davon einige auf der Basis von befristeten oder Teilzeitverträgen:

Verwaltung und Logistik: Barry Ardiff, Jos Ohms, Alessandra Roversi, Renata Lapierre, Sue Rampersad

Außenbeziehungen und Kommunikation: Jörgen Sandström, Laura Fährdrich

Politische Analyse und Forschung: Asa Carlander, Colleen Thouez, Christina Lee, Aspasia Papadopoulou, Daniel Jacquerioz, Rebekah Thomas

Experten

Die folgenden Experten wurden damit beauftragt, wissenschaftliche Ausarbeitungen für die Programme zur politischen Analyse des Sekretariats zu erstellen:

Aderanti Adepoju, Martin Baldwin-Edwards, Robert Barnidge, Leah Bassel, Christina Boswell, Manuel

Carballo, Taras Chernetsky, Johnathan Crush, Stefanie Grant, Colin Harvey, Robert Holzmann, Graeme Hugo, Binod Khadria, Johannes Koettl, Cathy Lloyd, Phillip Martin, Susan Martin, Rainer Münz, Kathleen Newland, Kevin O'Neill, John Parker, Nicola Piper, Martin Ruus, Danny Sriskandrajah, Galina Vitkovskaya, Zhanna Zayinchkovskaya.

Außerdem möchte die Weltkommission den Verfassern von rund 50 Forschungsarbeiten danken, die in der Reihe "Globale Perspektiven der Migration" veröffentlicht wurden und die auf der Internetseite der Kommission eingesehen werden können, www.gcim.org.

Berater

Die folgenden Personen standen dem Sekretariat als wertvolle Berater zur Verfügung:

Manolo Abella, Alex Aleinikoff, Gervais Appave, Robert Bach, Alice Bloch, Roger Bohning, Peter Bosch, Frans Bouwen, Meyer Burstein, Jorgen Carling, Stephen Castles, Jo Chamie, Lincoln Chen, Ryszard Cholewinski, Robin Cohen, Catherine Dauvergne, Paul de Guchteneire, Michael Doyle, Delanyo Dovlo, Jean-Francois Durieux, Solvig Ekblad, Bimal Ghosh, Sandy Gifford, Mariette Grange, Danielle Grondin, Friedrich Heckmann, Ulf Hedetoft, James Hollifield, Mireille Kingman, Will Kymlicka, Frank Lazcko, Richard Lewis, Ninna Nyberg-Sorensen, John Oucho, Robert Paiva, Rinus Penninx, Douglas Pearce, Richard Perruchoud, David Petrasek, Dilip Rhata, Patrick Taran, Gary Troeller, Nicholas Van Hear, Gerry Van Kessel, Ellie Vasta, Steven Vertovec, Jonas Widgren, Monette Zard.

