

Stephen Castles

Warum Migrationspolitiken scheitern*

Einwanderungskontrolle ist in Großbritannien seit den späten 1950er Jahren und im restlichen Westeuropa seit Mitte der 1970er Jahre ein wichtiges Thema. In den letzten Jahren ist es an die Spitze der politischen Tagesordnung geklettert. In der Tat sprechen einige Politiker, Teile der Medien und der Wissenschaft bereits von einer „globalen Migrationskrise“ (Weiner 1995; Zolberg 2001). Und dennoch, je mehr die Staaten und supranationalen Organisationen unternehmen, um Migration einzuschränken und zu steuern, desto erfolgloser scheinen sie dabei zu sein. „Die Lücke zwischen den *Zielen* nationalstaatlicher Immigrationspolitik ... und den tatsächlichen Ergebnissen der politischen Bestrebungen auf diesem Gebiet (den *Politik-Folgen*) ist groß und wächst in allen industrialisierten Demokratien“ (Cornelius u.a. 1994). Undokumentierte Migration, Einreise von Asylsuchenden und die Bildung neuer ethnischer Gemeinschaften scheinen Kräften zu unterliegen, die Regierungen nicht steuern können. Das bedeutet nicht, staatliche Politik sei völlig wirkungslos – sie hat wichtigen Einfluss auf Migrationsmuster. Aber sie wirkt oft nicht in der Weise, wie dies von den politischen Entscheidungsträgern beabsichtigt ist. Um ein Beispiel zu geben:

Jahrelang versuchte die US-Regierung, die illegale Einreise und Beschäftigung von Migranten zu beenden. Mexikanische Arbeiter wurden seit den 1940er Jahren offiziell für die Landwirtschaft und andere Sektoren angeworben. 1964 wurde dieses Programm beendet, aber die Nachfrage nach Arbeitskräften blieb hoch, und illegale Einwanderung setzte sich auf hohem Niveau fort. Der *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) von 1986 erklärte die Einstellung unautorisierter Ausländer zur Straftat. Er schuf weitere Möglichkeiten, um Wanderarbeiter zu legalisieren, wenn sie beweisen konnten, dass sie über einen bestimmten Zeitraum in den USA gearbeitet hatten. Dadurch erhielten um die 2,7 Mio. Ausländer einen legalen Status. Allerdings versäumte es die US-Regierung, effektive Sanktionen gegen Arbeitgeber zu verhängen (z.B. Geld- oder Gefängnisstrafen für Arbeitgeber, die

* Dieser Artikel basiert auf der 17. *Sir Robert Birley Memorial Lecture* und der ersten *Ethnic and Racial Studies Lecture*, gehalten Donnerstag, 8. Mai 2003 an der City University London. Ich danke den Teilnehmern der Vorlesung für Kommentare und Anregungen.

undokumentierte Arbeiter beschäftigen). Die legalisierten Arbeiter wechselten aus dem landwirtschaftlichen Niedriglohnsektor in besser bezahlte Jobs im Industrie- oder Dienstleistungssektor und konnten gemäß den Familienzusammenführungsregeln Familienangehörige nachholen. Die Arbeitgeber aus der Landwirtschaft verlangten – und bekamen – ein Programm zum Ersatz für Landarbeiter, aber im Ganzen war es für sie billiger und einfacher, illegale Arbeiter zu beschäftigen (Kramer 1999; Martin & Miller 2000; Castles & Miller 2003: Kap. 5). Der IRCA führte also zu einer erheblichen Steigerung der legalen Einwanderung, bewirkte aber nichts gegen undokumentierte Einreise.

Die Clinton-Regierung reagierte 1994 auf das Scheitern des ICRA mit der Ankündigung einer „Operation Gatekeeper“. Der *Immigration and Naturalization Service* (INS) begann entlang der Grenze zwischen den USA und Mexiko, doppelte Stahlzäune zu errichten und Hubschrauber, Suchscheinwerfer und Hochtechnologie einzusetzen. Die Anzahl der Sicherheitskräfte entlang der Grenze wurde verdoppelt. Der Haushalt des INS verdreifachte sich von 1994 bis 2000 auf 5,5 Mrd. US\$.. Dennoch gingen die illegalen Grenzübertritte nicht zurück, und die kalifornische Landwirtschaft erlitt keinen Mangel an eingewanderten Arbeitskräften. Die Anzahl der Menschen, die bei dem Versuch starben, über die Grenze zu kommen, stieg von 23 im Jahr 1994 auf 499 im Jahr 2000. Die Todesursache änderte sich ebenfalls, da die Menschen gezwungen wurden, die Grenze in entlegenen Gebieten zu überqueren. Im Jahr 2000 starben sie hauptsächlich an Wassermangel, Unterkühlung oder Sonnenstich in der Wüste Arizonas oder ertranken beim Durchschwimmen des *All American Canal*. Der Durchschnittspreis für die Dienste eines „coyote“ (Menschenschmuggler) stieg innerhalb von sechs Jahren von 143 US\$ auf 1.500 US\$ (Cornelius 2001). In den 1990er Jahren entwickelten sich weitere Zuflüsse illegaler Arbeitsmigration, besonders aus China. Berechnungen auf der Grundlage der Volkszählung von 2000 kommen auf 9 Mio. undokumentierte Einwanderer in den USA.

Es gibt viele andere Beispiele für Politiken, die fast das Gegenteil ihrer ursprünglichen Absicht erreichten:

- Australiens Nachkriegs-Einwanderungs-Programm, das darauf ausgelegt war, das Land weiß und britisch zu halten und trotzdem zu einer der weltweit vielfältigsten Gesellschaften führte;
- Deutschlands „Gastarbeiter“-Anwerbung 1955-1973, die Arbeitskraft vorübergehend bereit stellen sollte, aber langfristig zu Familienzusammenführung, dauerhafter Ansiedlung und der Entstehung neuer ethnischer Minderheiten führte;
- die postimperialen Migrations- und Staatsbürgerschaftspolitiken Frankreichs, der Niederlande und Großbritanniens, die politische und ökonomische Einflussphären aufrecht erhalten sollten, aber zu umfangreicher Migration und ethnischer Vielfalt führten;

- neuere europäische Strategien zur Eindämmung der Migration, die ein gewinnträchtiges internationales Geschäft für Menschenschmuggler geschaffen haben.

Diese Beispiele sind wohlbekannt, aber nichtsdestotrotz aufschlussreich. Erstens handeln sie von starken, handlungsfähigen Staaten. *Demnach ist nicht notwendiger Weise die Schwäche des Einwanderungsstaates ausschlaggebend für das Scheitern der Politik.* Zweitens wurde das Scheitern der Politiken erst nach erheblichen Zeitspannen deutlich. Das deutet darauf hin, dass *Migrationspolitiken scheitern können, wenn sie den Migrationsprozess nur kurzfristig ins Auge fassen.* Drittens zeigt sich, dass der Migrationserfahrung innewohnende Faktoren zu Ergebnissen führen können, die von den Beteiligten nicht erwartet oder gewollt werden. *Es ist notwendig, den Migrationsprozess als langfristigen sozialen Prozess mit seiner eigenen Dynamik zu analysieren,* die bei der Migrationsentscheidung im Herkunftsland beginnt und bis zur Niederlassung, Bildung von Gemeinschaften und Geburt neuer Generationen im Aufnahmeland reicht.

Was bedeutet Scheitern einer Politik? Dieser Ausdruck wird hier nicht in einem normativen Sinn verwendet. Man könnte einwenden, ineffektive Migrationspolitiken hätten letztendlich zu offeneren und integrativeren Gesellschaften geführt. Im analytischen Sinne *liegt ein Scheitern einer Politik dann vor, wenn eine Politik nicht ihre erklärten Ziele erreicht.* Das bedeutet jedoch, dass man die Evaluierung von Politiken auf der Genauigkeit und Offenheit von Politikzielvorgaben aufbauen muss. Aber Politiker und Beamte scheuen sich unter Umständen aus Angst, Widerspruch hervorzurufen, ihre wahren Ziele offenzulegen. Deshalb ist es notwendig, vorgebliche Ziele in Frage zu stellen und nach versteckten Zielsetzungen zu suchen. So oder so sind Erfolg oder Scheitern einer Politik normaler Weise nicht absolut: Politiken können z.B. manche, aber nicht alle ihrer Ziele erreichen oder unbeabsichtigte Konsequenzen haben.

Dieser Aufsatz untersucht eine Reihe von Faktoren, die Migration verursachen, und diskutiert das Zusammenspiel dieser Faktoren bei der Ausformung von Politik-Regimen – und in der Unterwanderung derselben. Anschließend werden gegenwärtige Migrations- und Asylpolitiken der Europäischen Union (EU) analysiert, wobei besonderes Augenmerk auf Maßnahmen fällt, die die Migrationsursachen „an der Wurzel“ angehen sollen.

Faktoren der Migrationsausformungen und ihre Konsequenzen für die Politikgestaltung

Migrationsprozesse sind durch eine weite Bandbreite von Bedingungen in Herkunfts- und Aufnahmeländern sowie deren wechselseitigen Beziehungen bestimmt und beeinflusst. Um einen Migrationsstrom vollständig zu verstehen,

müssen alle beteiligten Gesellschaften detailliert untersucht werden. Dennoch ist es möglich, von spezifischen Fällen zu abstrahieren und einige der wichtigsten allgemeinen Faktoren zu bestimmen. Drei Typen sollen hier diskutiert werden:

- Faktoren, die sich aus der sozialen Dynamik des Migrationsprozesses ergeben;
- Faktoren, die mit Globalisierung, Transnationalismus und den Nord-Süd-Beziehungen verknüpft sind;
- Faktoren innerhalb der politischen Systeme.

Faktoren, die sich aus der sozialen Dynamik des Migrationsprozesses ergeben

Zwei Annahmen waren bei der Formulierung von Migrationspolitiken besonders einflussreich. Die eine ist der ökonomische Glaube an neoklassisch durch Kosten-Nutzen-Kalkulation bestimmtes Marktverhalten: Menschen wandern, wenn dies ihren individuellen Nutzen (meistens durch höheres Einkommen) maximiert, und sie hören auf zu wandern oder wandern sogar zurück, wenn ihre Kosten-Nutzen-Rechnung sich ändert. Die zweite Annahme ist der bürokratische Glaube, Regulierungen zur Kategorisierung von Migranten, differenzierten Regulierung ihrer Zulassung und ihres Aufenthaltsortes beeinflussten tatsächlich aggregiertes Verhalten. Zusammen ergeben diese beiden Annahmen die Vorstellung, Migration könne wie ein Wasserhahn durch angemessene Politik auf- und zuge dreht werden.

Beide Annahmen ignorieren eine Fülle von historischen Erfahrungen. Zum Beispiel dachte man in den 1970er Jahren in der bundesdeutschen Politik, ungewollte „Gastarbeiter“ würden weggehen, weil ein zeitlich begrenztes Aufenthaltsrecht Teil des Anwerbesystems war und die Beschäftigungschancen sanken. Diese Vorhersage erwies sich als falsch. Viele Migranten holten ihre Familien nach und entschieden sich langfristig zu bleiben. Dabei hatte Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg ähnliche Erfahrungen mit polnischen Wanderarbeitern gemacht. Das historische Gedächtnis wurde vielleicht durch die Annahme überstimmt, moderne Verwaltungssysteme seien effektiver als früher. Der Hauptgrund aber lag wahrscheinlich einfach darin, dass man Migration nicht als sozialen Prozess mit der ihm inhärenten Dynamik wahrnahm. Dies lässt sich in eine Reihe von Faktoren aufschlüsseln.

Kettenmigration und Migrationsnetzwerke: Kettenmigration beschreibt die Art und Weise, wie auf eine ursprüngliche Wanderung – meistens von jungen Arbeitern – oft andere aus derselben Familie oder Gemeinschaft folgen (Price 1963). Heute betonen Migrationsforscher die Bedeutung von Migrationsnetzwerken, die die Umsiedlung in ein neues Land erleichtern, und mit Arbeit, Unterkunft und anderen Bedürfnissen bei der Ankunft helfen (Boys 1989). Solche Beziehungen bilden lebenswichtige Ressourcen für Individuen und für Gruppen und können

als „Sozial-Kapital“ (Bourdieu & Wacquant 1992: 119) bezeichnet werden. Netzwerke sind nicht nur für ökonomisch motivierte Migranten wichtig, sondern auch für Flüchtlinge und Asylsuchende, die Migrationsweg und -ziel stark von vorhandenen Beziehungen abhängig machen (Koser 1997). Netzwerke stellen außerdem die Grundlage für Ansiedlungs- und Gemeinschaftsbildungsprozesse im Einwanderungsgebiet dar.

Die Familie und die Gemeinschaft spielen eine zentrale Rolle. Migrationsentscheidungen werden oft nicht von einzelnen, sondern von ganzen Familien gefällt. In sich rasend schnell verändernden Situationen kann eine Familie entscheiden, einen oder mehrere Familienangehörige auszusenden, um in einer anderen Gegend oder einem anderen Land zu arbeiten und so Einkommen und Überlebenschancen zu maximieren (Hugo 1994). Familienbande sorgen oft für das notwendige finanzielle und kulturelle Kapital (also das Wissen um Chancen und die Mittel für Mobilität). Der „new economics of labour migration“-Ansatz betont die Bedeutung der Familienstrategien, um sichere Beschäftigung und Anlagekapital zu erhalten und Risiken über lange Zeiträume zu bewältigen (Stark 1991; Taylor 1987).

Position im Lebenszyklus: Bei wirtschaftlich bedingter Wanderung ist der primäre Migrant gewöhnlich ein Mann oder eine Frau auf der Suche nach zeitlich befristeter Arbeit, oft mit der Absicht, nach Hause zurückzukehren, sobald bestimmte Sparziele erreicht sind. Schwierigkeiten beim Erreichen solcher Ziele können zu verlängerten Aufenthalten führen. Das regt im Gegenzug dazu an, Familien zusammenzuführen oder neu zu gründen. Menschen beginnen ihre Lebensperspektive im neuen Land zu verorten. Gehen Migrantenkinder im neuen Land erst einmal zur Schule, lernen die Sprache, schließen Freundschaften und bilden bi- oder transkulturelle Identitäten aus, dann wird es für die Eltern sehr schwierig, wieder zurückzukehren.

Migration als Geschäftszweig: Sobald ein Migrationsprozess in Gang gesetzt ist, entstehen Bedürfnisse nach einer Vielfalt von speziellen Dienstleistungen. Die Migrationsbranche besteht u.a. aus Reiseveranstaltern, Anwälten, Bankiers, Arbeitsanwerbern, Maklern, Dolmetschern und Wohnungsvermittlern. Wenn eine Regierung sich entschließt, Migration zu drosseln, können sich Schwierigkeiten ergeben, weil diese Akteure möglicherweise weitere Wanderungen organisieren, wobei sich die Form ändern mag (z.B. von legaler Arbeiteranwerbung zu Asyl-Migration oder undokumentierter Einreise). Migration zu ermöglichen ist ein wichtiger und größtenteils legaler internationaler Geschäftszweig (Salt & Clarke 2000: 327). Jedoch hat sich die öffentliche Aufmerksamkeit in letzter Zeit auf die illegale Seite der Migrationsbranche konzentriert. Der Kampf gegen Schlepper und Schmuggler kann zur Kriminalisierung aller Migranten führen und mag dazu dienen, das Scheitern von amtlichen Politiken zu legitimieren.

Politiken als Gelegenheitsstrukturen: Menschen, die das Glück haben, der Mittelschicht in entwickelten Ländern anzugehören, neigen dazu, Staat und Gesetz in positivem Licht zu sehen. Die Mehrheit der Weltbevölkerung, die in ineffizienten, korrupten und manchmal gewalttätigen Staaten lebt, sieht die Dinge vielleicht anders. Sie müssen trotz, nicht mithilfe des Staates zurecht kommen. Aus dieser Perspektive sind Migrationsregeln einfach eine weitere Barriere, die es zu überwinden gilt, will man überleben. Potenzielle Migranten entscheiden sich nicht, an Ort und Stelle zu bleiben, einfach nur weil der Aufnahmestaat sagt, sie seien nicht willkommen – besonders dann nicht, wenn der Arbeitsmarkt etwas ganz anderes sagt. Politiken werden zu Gelegenheitsstrukturen, die es zu vergleichen und abzuwägen gilt.

Handlungszusammenhang Migration: Alle bis jetzt erwähnten Faktoren können im Begriff des Handlungszusammenhangs Migration zusammengefasst werden: Migranten sind nicht einfach isolierte Individuen, die auf Marktanreize und bürokratische Regeln reagieren, sondern soziale Wesen, die durch eine aktive Gestaltung des Migrationsprozesses ein besseres Auskommen für sich selbst, ihre Familien und ihre Gemeinschaften erreichen wollen. Einmal in Gang gesetzt, werden Migrationsbewegungen zu sich selbst erhaltenden Prozessen. Es ist unerlässlich, soziologische und anthropologische Einsichten zu den von Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Rechtsexperten entwickelten strukturellen oder institutionellen Modellen hinzuzufügen.

Strukturelle Faktoren sind jedoch ebenfalls Teil des Migrationsprozesses. Auswanderungs- wie Einwanderungsländer können strukturell von Migration abhängig werden.

Strukturelle Abhängigkeit von Auswanderung: Viele weniger entwickelte Länder haben erkannt, dass der Export von Arbeitskraft wesentlich dazu beiträgt, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren, die Zahlungsbilanz zu verbessern, Bildungs- und Anlagekapital zu sichern und die Wirtschaft anzukurbeln. Wenn Regierungen wie die Regierung Marcos auf den Philippinen Auswanderung fördern, kann sie zu einem langfristig strukturellen Element der Wirtschaft werden (Abella 1993; Saith 1997). Migration kann zum Ersatz für Entwicklung werden, anstatt dazu beizutragen (Castles 2000). Umgekehrt kann das zu einer Auswanderungskultur führen, in der es für junge Menschen zum Übergangsritus wird, im Ausland zu arbeiten. Das war in Italien bis ungefähr 1970 so und trifft heute auf Mexiko, die Philippinen und andere Länder zu.

Strukturelle Abhängigkeit von eingewanderter Arbeitskraft ist in vielen Ländern bedeutsam. In den 1970er Jahren erkannten westeuropäische Länder, dass sie trotz hoher Arbeitslosigkeit nicht ohne Migranten auskommen, weil die Migranten hauptsächlich in Bereichen arbeiteten, in denen die ansässige Bevölkerung das nicht tun konnte oder wollte. Der US-amerikanische Landwirtschafts-

sektor braucht undokumentierte mexikanische Arbeiter, um seine Produktionskosten gering zu halten. In Asien nahm die Arbeitsmigration nach der Finanzkrise 1997-1999 schnell wieder zu, obwohl viele Inländer ohne Arbeit blieben.

Faktoren, die mit Globalisierung, Transnationalismus und den Nord-Süd-Beziehungen verknüpft sind

Internationale Migration ist definitionsgemäß ein grenzüberschreitender Prozess mit transnationalen Dimensionen. Es gibt daher eigentlich nichts Neues an diesen Faktoren, aber aufgrund von globalen ökonomischen, politischen, technologischen und kulturellen Veränderungen gewinnen sie an Bedeutung. Nach Schätzungen für das Jahr 2000 gab es weltweit 175 Mio. internationale Migranten (definiert als Menschen, die mindestens 12 Monate außerhalb ihres Geburtslandes gelebt haben). Der weltweite Migrationsstock hat sich seit 1975 verdoppelt, und 60 % der Migranten leben jetzt in entwickelten Ländern (United Nations Population Division 2002). Obwohl die Nord-Nord- und Süd-Süd-Migrationen nach wie vor sehr umfangreich sind, scheint die Süd-Nord-Migration am schnellsten zu wachsen.

Die Grenzscheide zwischen Nord und Süd erzeugt Migration. Internationale Grenzen helfen Ungleichheiten aufrecht zu erhalten (Zolberg 1989: 406). Die wichtigsten Grenzen verlaufen heute nicht mehr zwischen Nationalstaaten, sondern zwischen Nord und Süd, also zwischen den mächtigen Staaten Nordamerikas, Westeuropas sowie Japan und Ozeanien und den ärmeren Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Die Grenzscheide zwischen Nord und Süd ist natürlich kein geographischer, sondern ein politischer und sozialer Sachverhalt. Diese Grenze ist auch nicht absolut, denn im Norden gibt es Gegenden und Gruppen, die sozialer Exklusion ausgesetzt sind, während der Süden wohlhabende Städte und Eliten hat. Es gibt außerdem wichtige Regionen und Gruppen in Zwischen- oder Übergangspositionen. Die Grenzscheide zwischen Nord und Süd ist ein nützlicher allgemeiner Ausdruck für wachsende Ungleichheit in Einkommen, sozialen Bedingungen, Menschenrechten und Sicherheit, die mit der Globalisierung in Zusammenhang steht. Da schwache Volkswirtschaften und schwache Staaten im Allgemeinen zusammen auftreten, wandern Menschen, um sowohl Verarmung als auch Menschenrechtsverletzungen zu entkommen. Solche „mehrfachen Motivationen“ führen zu einem „Migrations-Asyl-Nexus“, der es erschwert, klar zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen zu unterscheiden. Deshalb ist das, was als „Migrationskrise“ wahrgenommen wird, in Wahrheit eine Krise der Nord-Süd-Beziehungen, die durch ungleiche Entwicklung und krasse Ungleichheit verursacht ist. Im Kern geht es bei Migrationskontrolle um die Regulierung von Nord-Süd-Beziehungen.

Globalisierung erzeugt das kulturelle Kapital und die technischen Mittel, die für Migration Voraussetzung sind. Globalisierung meint im Kern Ströme über Grenzen hinweg: Kapital, Güter, Ideen und Menschen. Staaten heißen die ersten beiden willkommen, stehen den anderen aber misstrauisch gegenüber. Die Mobilität von Menschen ist reguliert und differenziert. Entwickelte Länder stehen in einem Wettbewerb um hochausgebildete Manager und Spezialisten, etwa indische IT-Fachkräfte oder afrikanisches und asiatisches medizinisches Personal für den britischen *National Health Service*. Die Nachfrage nach ungelerten Arbeitskräften in Landwirtschaft, Bauwesen, Industrie und Dienstleistungen ist ebenfalls hoch, aber viele Staaten erkennen dies nicht an, so dass die Arbeitskräfte durch illegale Kanäle wandern müssen. Die globalen Medien projizieren idealisierte Bilder vom Lebensstil in der Ersten Welt bis in die ärmsten Dörfer. Elektronische Kommunikation ermöglicht es, Wissen über Migrationsrouten und Beschäftigungschancen zu verbreiten. Das Reisen über weite Strecken ist billiger und leichter verfügbar geworden.

Globalisierung verändert das Gesicht der Migration. Menschen wandern über weitere Strecken, was zu größerer ethno-kultureller Vielfalt führt. In der Vergangenheit wanderten Migranten hauptsächlich mit der Absicht, sich entweder dauerhaft niederzulassen oder nur vorübergehend in einem Land zu verweilen. Mittlerweile vermehren sich Muster wiederholter oder zirkulärer Mobilität. Nordafrikanische Migranten in Frankreich, Italien und Spanien entwickeln oft Migrantenkarrieren, die weder zu dauerhafter Ansiedlung noch zu dauerhafter Rückkehr führen, sondern vielmehr zu wiederholten Aufenthalten von unterschiedlicher Länge, unterbrochen durch Rückkehr in das Herkunftsland (Peraldi 2001). Sogar in klassischen Einwanderungsländern wie Australien gibt es mittlerweile mehr vorübergehende Einreisen zu Arbeit oder Studium als zur dauerhaften Ansiedlung (DIMIA 2001). Zur gleichen Zeit stellen viele junge Australier fest, dass eine Zeit des Arbeitens im Ausland entscheidend wichtig für das berufliche Weiterkommen ist. Migration wird also viel amorpher und komplexer.

Transnationale Gemeinschaften: Die Formen, in denen Migranten in den Aufnahmeländern eingegliedert werden, verändern sich. Bis in die 1960er Jahre wurden die meisten Einwanderer entweder als dauerhafte Siedler behandelt, die es zu assimilieren galt, oder als vorübergehende Migranten, die durch spezifische gesetzliche Regime von der Gastgebergesellschaft fern zu halten waren. Im Laufe der 1970er Jahre führten die Bildung von Gemeinschaften und ethnische Mobilisierung zu einem dritten Ansatz, dem Multikulturalismus. Aber all diesen Ansätzen lag das Prinzip zugrunde, dass die sozialen Beziehungen der Menschen auf genau einer Gesellschaft basierten, und sie sich genau einem Nationalstaat gegenüber verpflichtet fühlen sollten. Die neue Leichtigkeit der Bewegung und Kommunikation ermöglicht es Menschen, ihr Leben über Grenzen hinweg zu

führen, indem sie transnationale Gemeinschaften bilden. Diese können als Gruppen definiert werden, die in zwei oder mehr Ländern verankert sind und wiederholt, dauerhaft und signifikant über Grenzen hinweg ökonomische, politische, soziale oder kulturelle Aktivitäten verfolgen (Portes u.a. 1999). Falls regelmäßige grenzüberschreitende Mobilität Teil des Alltags einer Gruppe ist, treibt das Migration an und stellt eine machtvoll motivierte Motivation dar, staatlich verordnete Hindernisse zu überwinden.

Nationalstaatliche versus transnationale Logik: Zusammen genommen fügen sich diese Faktoren zu dem Bild zusammen, dass staatliche Bemühungen, Migration zu kontrollieren, immer noch einer nationalstaatlichen Logik folgen, während viele Antriebskräfte der Migration einer transnationalen Logik folgen. Offensichtlich passen die neuen Formen der Mobilität und des transnationalen Verhaltens viel besser in eine transnationale Logik als die staatlichen Migrationsregeln. Andererseits wäre es sicher irreführend zu behaupten, die Logik der Globalisierung oder des Transnationalismus habe die nationalstaatliche Logik vollständig abgelöst. Nur ungefähr 3 % der Weltbevölkerung sind Migranten (United Nations Population Division 2002), und die meisten von ihnen sehen sich wahrscheinlich nach wie vor entweder als dauerhafte Siedler oder als vorübergehende Gäste. Staaten und ihre Politiken bleiben wichtig, und die mächtigsten Staaten versuchen, in den Bereichen von *global governance* und globaler Wirtschaft Hegemonie auszuüben. Mir geht es hier um die Tendenz, dass transnationale Phänomene zunehmend wichtiger werden und eine Herausforderung für nationalstaatliche Regulierungen darstellen, besonders was Migrationskontrolle betrifft. Migrationsnetzwerke sind eine der unvorhergesehenen und ungeplanten Weisen, wie Norden und Süden trotz der Eindämmungsstrategien der Länder des Nordens neue Beziehungen anknüpfen (Duffield 2001).

Faktoren innerhalb der politischen Systeme

Die Schwierigkeiten, Migrationspolitiken umzusetzen, entspringen großenteils den Wechselwirkungen zwischen den bereits erwähnten Faktoren und den politischen Systemen der betroffenen Staaten. Diese Systeme sind jedoch in sich selbst bereits komplex und widersprüchlich. Das trifft besonders auf liberal-demokratische Aufnahmestaaten zu, aber auch die Auswanderungsländer sehen sich Widersprüchlichkeiten gegenüber, und sogar weniger demokratische Aufnahmestaaten stellen fest, dass Migrationskontrolle mit anderen Interessen in Konkurrenz tritt.

Politische Konflikte in Auswanderungsländern: Manche Regierungen haben Arbeitsmigration gefördert, andere sind zu dem Schluss gekommen, dass, wenn sie sie schon nicht verhindern können, ein gewisses Maß an Regulierung wünschenswert sei (Abella 1995). Herkunftsländer haben besondere Behörden ein-

gerichtet, etwa Indien das *Office of the Protector of Emigrants* (OPE) oder die Philippinen die *Overseas Employment Administration* (POEA) und die *Overseas Workers' Welfare Administration* (OWWA). Sobald Volkswirtschaft und lokale Gemeinschaften aber von den Geldrücksendungen der Migranten abhängig wurden, fiel es den Regierungen zunehmend schwer, Migration erfolgreich zu regulieren und ihre Bürger zu beschützen. Das kann zu politischen Konflikten führen, die auf dem Vorwurf beruhen, die Unfähigkeit, einen angemessenen Lebensunterhalt in der Heimat sicherzustellen, sei ein Hauptversagen des Staates (Aguilar 1996). Die Philippinen sind dafür ein gutes Beispiel: 1995 erschien für die philippinische Öffentlichkeit die Hinrichtung von Flor Contemplacion, einer Hausangestellten, die in Singapur wegen Mordes gehängt wurde, als Kristallisationspunkt der Demütigungen, die überseeische Vertragsarbeiter (*overseas contract workers*, OCW) erlitten. Es gab eine groß angelegte Mobilisierungskampagne von Oppositionsparteien, Kirchenvereinigungen, Frauengruppen, Gewerkschaften und OCW-Organisationen (Gonzales 1998: 6f). Die Regierung Ramos setzte die Migration von Hausangestellten nach Singapur vorübergehend aus, und das Parlament verabschiedete den *Migrant Workers and Overseas Filipinos Act* – die „Magna Charta der OCWs“. Dieses Gesetz beanspruchte, den Sinneswandel vom Primat der Wirtschaft hin zum Schutz der Würde und Menschenrechte der Filipinos darzustellen (Go 1998). Es gibt aber keinen Hinweis darauf, dass danach die Migration von Arbeiterinnen im Unterhaltungsbereich oder im Haushalt zurückgegangen wäre oder die Situation der OCWs sich ernsthaft verbessert hätte. Eine Hauptschwierigkeit ist der Unwille der Anwerbeländer, durch den Abschluss bilateraler Vereinbarungen zu kooperieren oder sich an multilaterale Instrumente wie die 1990 verabschiedete UN-Konvention zum „Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ zu halten. Bei weltweitem Überangebot an Arbeitskräften bleibt die überwältigende Marktkraft bei den Ländern, die Arbeitskraft importieren.

Interessenkonflikte in Einwanderungsländern sind ebenfalls mit struktureller Abhängigkeit verknüpft. In Malaysia zum Beispiel verhinderte während der Asienfinanzkrise 1997-1999 der Widerstand der Plantagenbesitzer eine Massenausweisung von Arbeitern. Das war Teil eines Trends zur Politisierung der Migration (Pillai 1999: 182ff). 1999 stand die Regierung unter dem Druck der *Malaysian Agricultural Producers Association*, der Bauindustrie und einiger Landesregierungen, mehr Arbeitskräfte zu rekrutieren. Der Malaysische Gewerkschaftsverband wandte sich wegen ihrer Wirkung auf Jobs und Löhne der lokalen Arbeiter gegen die Arbeitskräfterekrutierung, während chinesische politische Gruppierungen befürchteten, eine Einwanderung von Indonesiern werde das ethnische Gleichgewicht zu ihren Ungunsten verschieben. Die Regierungspartei UMNO und die wichtigste

islamische Oppositionspartei PAS befürworteten beide den Zuzug von Indonesiern, weil dies malaysischen und islamischen Interessen Auftrieb geben könnte.

Sogar in autoritären Einwanderungsländern kann es zu Interessenkonflikten kommen. Die Ölförderländer am Persischen Golf und in Afrika sind für drakonische Arbeitsregeln und für Massenabschiebungen berüchtigt. Und doch könnten zwei Faktoren zu Veränderungen führen. Der erste ist die Abhängigkeit von ausländischer Arbeitskraft: In den 1990er Jahren überstieg in Saudi-Arabien, Kuwait und anderen Golfstaaten die Zahl der beschäftigten Ausländer den Anteil der eigenen Staatsbürger an den Beschäftigten bereits um mehr als zwei zu eins. Der zweite Faktor ist die Feminisierung der ausländischen Arbeitskraft, was auf die Anwerbung von Haushaltshilfen, Lehrkräften und medizinischem Personal zurückgeht. Daraus könnte ein Potenzial zur Familiengründung entstehen. Wie anderswo werden die Arbeitgeber gute Arbeitskräfte behalten wollen. Arbeitsmarktbehörden werden zögern, Maßnahmen zu ergreifen, die die Wirtschaft destabilisieren könnten. Dies ist zur Zeit hypothetisch, denn einige Golfstaaten versuchen ihre Abhängigkeit von ausländischer Arbeitskraft zu verringern. Es bleibt abzuwarten, ob sie dabei erfolgreicher als Deutschland, Japan oder die USA sein werden.

Interessenkonflikte und versteckte Zielsetzungen in Migrationspolitiken: In demokratischen Staaten gelten Interessengruppen als wichtige Akteure bei der Formulierung von Politik. Migration wird von manchen Gruppen als vorteilhaft, von anderen als negativ wahrgenommen. Typischerweise sind in bestimmten Sektoren die Arbeitgeber für die Anwerbung von Wanderarbeitern, während die örtlichen Arbeiter dagegen sind. Gewerkschaften sind ambivalent: Würden sie im Interesse der Arbeiter Einwanderer gerne ablehnen, so werden sie sich hier doch zurückhalten, weil sie die Neuankömmlinge organisieren wollen. Manche Leute sind gegen die Ansiedlung von Einwanderern in ihrer Nachbarschaft, weil sie glauben, dies verschlechtere Wohnbedingungen und öffentliche Einrichtungen, während andere in der Einwanderung eine Quelle städtischer Erneuerung und einer lebhafteren kulturellen Mischung sehen. Politiker, soziale Bewegungen und die Medien spielen eine Rolle dabei, Reaktionen auf Migration zu gestalten und ihnen Richtung zu geben.

In solchen Situationen können Regierungen gewöhnlich nicht offen die Interessen der einen Gruppe bevorzugen und die anderen ignorieren. Es gibt Beispiele wie die deutsche Gastarbeiterpolitik, die in überwältigendem Ausmaß von den Interessen der Arbeitgeber geleitet waren. Aber viel öfter versucht der Staat, konkurrierende Interessen auszubalancieren oder wenigstens bestimmte Gruppen davon zu überzeugen, dass ihre Interessen in Betracht gezogen werden. Die starke Verbreitung von Nationalismus und Rassismus in Einwanderungsländern hat es einfacher gemacht, die öffentliche Meinung gegen als für Einwanderung

zu mobilisieren. Das kann bedeuten, dass Politiker sich damit zufrieden geben, Anti-Einwanderungsrhetorik zu betreiben, während sie in Wirklichkeit Politiken verfolgen, die zu mehr Einwanderung führen und damit wichtige wirtschaftliche oder Arbeitsmarktziele verfolgen. Das erklärt die versteckten Zielsetzungen vieler Migrationspolitiken – also Politiken die vorgeblich bestimmten Zielvorgaben folgen, während sie in Wirklichkeit das Gegenteil tun.

Die politische Fähigkeit, Migration zu kontrollieren: Amtliche Verlautbarungen betonen den Willen und die Fähigkeit, Migrationsströme zu steuern, aber die Wirklichkeit scheint dem zu widersprechen. Warum unternimmt die japanische Regierung zum Beispiel nichts Wirkungsvolles, um undokumentierte Einreise zu unterbinden? Eine Schwäche des Verwaltungsapparates scheint kein wichtiger Grund zu sein; auch nicht Unwissen, wenn ein zufälliger Beobachter doch Straßen finden kann, wo allmorgendlich illegale Tagesarbeiter angeworben werden. Vielmehr scheint man so mit dem Widerspruch umzugehen, dass Japan dringend ungelernete Arbeiter benötigt, die öffentliche Meinung jedoch eine Arbeitskräfteanwerbungspolitik nicht unterstützen wird. 1989 führte die Regierung schwere Strafen für Arbeiter, Vermittler und Arbeitgeber bei illegaler Beschäftigung von Ausländern ein. Seitdem haben die Behörden vielfältige „Seitentüren“ geöffnet: das Anstellen von *Nikkeijin*, also Menschen japanischer Herkunft aus Brasilien und Peru, die Anwerbung von „Praktikanten“ und „Sprachschülern“, die 20 Stunden die Woche arbeiten dürfen (Oishi 1995; Mori 1997). Die „Hintertür“ irregulärer Arbeitsmigration wird anscheinend ebenfalls geduldet.

Die Parallelen zum oben diskutierten Beispiel USA sind offensichtlich. Ebenso könnte man sich fragen, warum der britische *Immigration and Asylum Act* von 2002 kein legales Einreisensystem für geringqualifizierte Arbeiter schaffen konnte, wo doch der Bedarf in Landwirtschaft, Gastronomie und dem *National Health Service* weithin anerkannt wurde? Im weiteren Sinne kann die Zunahme von undokumentierter Migration in ganz Europa als Antwort auf neoliberale Deregulierung des Arbeitsmarktes verstanden werden, die zu einer Schwächung der Kontrollsysteme und zum Niedergang der Gewerkschaften geführt hat. Die Zunahme von Gelegenheitsarbeit und *sub-contracting* hat zu einer rasanten Zunahme des informellen Sektors geführt – sogar in nordeuropäischen Ländern. Dieser informelle Sektor ist ein Hauptmagnet für Wanderarbeiter. Deshalb ist undokumentierte Migration eine indirekte Folge von staatlichen Politiken, die ganz anders motiviert sind (Reyneri 1999).

Widersprüche bei der Formulierung von Politik: Die vorangegangenen Punkte unterstreichen die Wichtigkeit ökonomischer und sozialer Interessen sowie der Art und Weise, wie der Staat diese auszubalancieren sucht. Das hat zu der Bezeichnung „klientelistische Politik“ geführt, derzufolge Migrationspolitik durch mächtige, organisierte Interessen beherrscht werden kann, wie z.B. Arbeitgeber

in Landwirtschaft oder Bauindustrie (Freeman 1995). Solche Kritiken kommen oft in einem normativen Ton daher, indem sie schlussfolgern, der Staat sei irgendwie gefangen oder werde manipuliert, dabei solle der liberale Staat doch sicher so funktionieren: als Mechanismus für die Aggregation und Verhandlung von Gruppeninteressen. In jedem Fall sind solche Ansätze ökonomisch überdeterminiert und stellen den Staat als bloße Reflektion gesellschaftlicher Interessen dar. James Hollifield argumentiert stattdessen, der Staat selbst solle eine Haupteinheit der Analyse von Politikbildungsprozessen und -ergebnissen sein (Hollifield 2000: 144ff). In ähnlicher Weise versucht Guiseppa Sciortino die „geringe Rationalität der Einwanderungspolitik im Verhältnis zu ihren ausdrücklichen Zielen“ zu erklären, indem er sich auf die „Sozialstruktur“ der Politikformulierung konzentriert und weniger auf die Interessen, die diese angeblich unterstützt. Eine solche Analyse könnte erklären, wie es kommt, dass Migrationspolitik in Europa nicht mehr als ökonomische sondern als Angelegenheit nationaler Identität gesehen wird (Sciortino 2000). Allerdings scheinen mir, dass sich der Blick auf die politische Ökonomie der Interessen und jener auf die politische Soziologie des Staates nicht gegenseitig ausschließen. Es ist klar, dass beide Erträge und Folgen der Politik beeinflussen. Ihr Zusammenspiel ist ein zusätzlicher Faktor, der Migrationspolitik so komplex und widersprüchlich macht.

Die Bedeutung von Rechten: In seiner „These vom liberalen Staat“ betont Hollifield die Bedeutung von Rechten als Faktor, der die Fähigkeit des Staates begrenze, Migration zu steuern (Hollifield 2000). In ähnlicher Weise hat Tomas Hammar gezeigt, wie der Erwerb von Rechten innerhalb von Aufnahmestaaten zu dem geführt hat, was er „denizenship“, also etwa „Teilbürgerschaft“ nennt (Hammar 1990). Yasmin N. Soysal betont die Rolle internationaler Rechtsnormen bei der Verbesserung von Migrantenrechten (Soysal 1994). Verfassungsnormen zum Schutz der Familie und die Rolle der Gerichte bei der Durchsetzung dieser Normen trugen entscheidend dazu bei, im Europa der 1970er Jahre Repatriierungspolitiken zu verhindern. Heute wird die Europäische Menschenrechtskonvention regelmäßig von Migranten in Anspruch genommen, was zu Berufungsverfahren gegen nationalstaatliche Entscheidungen vor dem Europäischen Gerichtshof führt. In Japan waren Verfassungsrechte und das starke Rechtssystem wichtig für die Verbesserung von Migrantenrechten (Kondo 2001). Sobald Langzeiteinwanderer in liberalen Staaten Rechte erhalten, wird es schwieriger, sie als vorübergehende Außenseiter in der Gesellschaft zu betrachten. Das führt zu starkem Druck auf soziale Eingliederung und schließlich auf Zugang zu Staatsbürgerschaft (Castles & Davidson 2000; Aleinikoff & Klusmeyer 2001).

Die Bedeutung der Zivilgesellschaft: Sogar liberale westliche Länder haben Migranten nur widerwillig Rechte gewährt. Verschiedene soziale Bewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) kämpfen dort gegen Diskriminierung und

Rassismus und für die Rechte der Migranten. Sobald Migranten sich ansiedeln und Rechte erhalten, spielen sie gleichfalls durch ihre eigenen Vereinigungen eine wichtige Rolle. In den neuen Einwanderungsländern in Asien, wo die politischen Systeme noch sehr resistent gegen Rechte für Einwanderer sind, kann die Zivilgesellschaft sogar noch wichtiger werden (Castles 2001). In Japan gibt es viele NGOs, die Migranten soziale Hilfe und Unterstützung anbieten (Kondo 2001). In Malaysia unterstützt eine wachsende Anzahl von Vereinigungen Migranten. Ende der 1990er Jahre erregte der Prozess gegen Irene Fernandez, die Anführerin der Frauenrechtsorganisation *Tenaganita*, wegen Enthüllungen über die schlimmen Zustände in den Abschiebezentren große öffentliche Aufmerksamkeit (Jones 2000).

Der Wohlfahrtsstaat: Soziale Rechte sind in liberalen Staaten ein wichtiger Teil der Staatsbürgerschaft. Manche Beobachter kommen zu dem Schluss, dass starke Wohlfahrtsstaaten dazu tendieren, sich gegen Neuankommlinge abzuschließen (Bommes & Halfmann 1998). Dies wird durch die Versuche in Australien und den USA erhärtet, den Zugang zu staatlichen Sozialleistungen für neue Migranten zu begrenzen. Dennoch ist der Wohlfahrtsstaat auch ein Hauptfaktor für die Eingliederung von Einwanderern gewesen. Er folgt nämlich einer Inklusionslogik: Ein Versagen in der Bereitstellung sozialer Rechte für irgendeine Gruppe von Einwohnern führt zu sozialen Spaltungen und kann die Rechte der Mehrheit unterhöhlen. In Deutschland waren die Gemeinden dem Bund bei der Bereitstellung von Integrationsprogrammen in Bildung und Wohlfahrt weit voraus. De facto entstand Multikulturalismus schon in 1980er Jahren, lange bevor er auf Bundesebene zum Politikum wurde. In Japan gehen die Behörden schrittweise dazu über, ausländische Einwohner – sogar irreguläre Arbeiter – bei Arbeits-, Gesundheits-, Bildungs- und Sozialleistungen einzuschließen (Mori 1997: 189-206; OECD 1998: 131).

Versuche der Europäischen Union, die Migrationursachen „an der Wurzel“ anzugehen

Unsere Überlegungen zu den Faktoren, die Einfluss auf Migrationspolitiken haben, waren unvermeidlich eher abstrakt und allgemein. Ich möchte nun versuchen, das Zusammenspiel dieser Faktoren an einem bestimmten Beispiel zu zeigen: den EU-Politiken, die die Migrations- und Asylhandhabung verbessern sollen, indem die Migrationsursachen an der Wurzel angegangen werden. Dieses Kapitel basiert auf einem kürzlich veröffentlichten Bericht des *Institute of Public Policy Research* (Castles u.a. 2003).¹

Die Entwicklung der EU-Migrationspolitik

Die Römischen Verträge von 1957, mit denen Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschaffen wurde, begründeten die Bewegungsfreiheit für Arbeitskräfte (zusammen mit der Bewegungsfreiheit von Kapital, Gütern und Dienstleistungen). Dies bezog sich jedoch nur auf Arbeitskräfte, die zwischen den Mitgliedstaaten wandern. Die viel größeren Migrationsströme von außerhalb der EWG wurden als Angelegenheit nationalstaatlicher Regulierung behandelt. Die ungeplanten Familienzusammenführungs- und ethnischen Gemeinschaftsbildungsprozesse in EU-Ländern führten zu unterschiedlichen nationalstaatlichen Antworten (Baldwin-Edwards & Schain 1994; Baubock 1994; Koopmans & Statham 2000; Castles & Miller 2003: Kap. 10f). Bis Mitte der 1980er Jahre gab es in der Migrations- und Integrationspolitik wenig europäische Zusammenarbeit. Das Schengener Abkommen von 1985 legte die Grundlage für ein Gebiet der Freizügigkeit innerhalb streng kontrollierter Außengrenzen. Aber dieses Abkommen war nicht Bestandteil des Rahmenwerks der Europäischen Gemeinschaft, und am Anfang schloss es lediglich Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten ein (und trat erst 1995 in Kraft). Seit den 1980er Jahren wurden Einwanderung und Integration zunehmend als Angelegenheiten wahrgenommen, die auf europäischer Ebene behandelt werden müssen (Geddes 2003).

Der Vertrag von Amsterdam von 1997 (Artikel 61, 62 und 63) definierte Politikvorgaben in Bezug auf Migration, Asyl, Freizügigkeit von Personen, Visabestimmungen, Regeln des Grenzübertritts an den Außengrenzen der EU und die Rechte von Drittstaatsangehörigen. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft soll bis 2004 eingeführt sein (ausschließlich der Einwanderungskontrollen und der Rechte von Drittstaatsangehörigen). Die politischen Grundsätze wurden auf dem Treffen des Europäischen Rates in Tampere 1999 festgesetzt. Diese bestanden u.a. aus vier Hauptelementen: eine effektivere Steuerung von Migrationsströmen; ein gemeinsames europäisches Asylsystem; Partnerschaften mit den Herkunftsländern und gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen. (Commission of the European Communities 2000). Meine Darstellung konzentriert sich auf das dritte Element: die Partnerschaft mit den Herkunftsländern. Diese wird allgemein als Maßnahme verstanden, die Auswanderungsursachen in Herkunfts- und Durchreiselandern und -regionen an der Wurzel anzugehen. Bei der Betrachtung der EU-Politik ist es wichtig zu beachten, dass die derzeitige Phase politischer Entscheidungsfindung von mehreren Ebenen geprägt ist: Die Verantwortlichkeiten sind zwischen der EU und den Mitgliedstaatsregierungen aufgeteilt. Innerhalb der EU spielen verschiedene Organe – Kommission, Parlament, Ministerrat und Europäischer Gerichtshof – unterschiedliche und sich oft überschneidende Rollen. Auch nach

2004 werden die Verantwortlichkeiten in vielen Bereichen noch geteilt (und umkämpft) bleiben.

Die Europäische Staaten betrachten die Kontrolle über die Migration als zentrale Angelegenheit der nationalen Souveränität und Identität. Die Regierungen und die Beamten der Europäische Kommission sind jedoch zunehmend zu der Einsicht gelangt, dass Begrenzung alleine nicht funktionieren wird. Im Dezember 1992 forderte der Europäische Rat in Edinburgh² Maßnahmen, die sich mit den Ursachen der Migration befassen, einschließlich Friedenserhaltung und Beendigung von bewaffneten Konflikten, Anerkennung von Menschenrechten, Schaffung demokratischer Gesellschaften und angemessener sozialer Bedingungen sowie liberale Handelspolitiken zur Verbesserung ökonomischer Bedingungen. Man war sich bewusst, dass dies die Abstimmung in den Feldern Außenpolitik, ökonomischer Zusammenarbeit und Einwanderungs- und Asylpolitik erfordern würde (Spencer 1996). Dieser Ansatz wurde durch den Zustrom von Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien verstärkt. Die Anstrengungen zu Konfliktlösung und Wiederaufbau in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo waren vielfältig motiviert, aber das Ziel, Einwanderung und Asyl in EU-Mitgliedsstaaten zu begrenzen war mit Sicherheit ein wichtiger Aspekt. Das führte zu Initiativen in den Bereichen Frühwarnsystem, Konfliktprävention, Kooperation mit Nachbarstaaten und Post-Konflikt-Wiederaufbau (De Jong 1996).

In der Praxis erwies es sich als schwierig, Maßnahmen zu implementieren, die Migrationsursachen an der Wurzel angehen. Der Ruf nach einem umfassenden Ansatz erklang vor allem von den Beamten der EU und der Ministerien in den Mitgliedsstaaten, die sich mit Einwanderung und Innenpolitik befassen. Die Generaldirektorate der Europäischen Kommission³ und die Minister der Mitgliedsstaaten für Außenpolitik, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe zeigten jedoch wenig Bereitschaft, sich ausdrücklich mit Fragen der Migration auseinanderzusetzen. Das liegt zum Teil daran, dass sich die politischen Zielvorgaben und Prioritäten in diesen Bereichen von denen der Innenministerien unterscheiden. Tatsächlich hat die EU seit den frühen 1990er Jahren eine so genannte Menschenrechtsklausel in ihren meisten bilateralen Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittstaaten, doch bestand deren Zielsetzung nicht ausdrücklich darin, Strömen von Migrantinnen und Asylsuchenden vorzubeugen.

In Richtung umfassender Ansätze?

Effektive Politiken, Migrationsursachen an der Wurzel zu bekämpfen, schienen ohne einen starken Koordinationsmechanismus der EU unmöglich zu sein. Die Grundlage dafür wurde durch den Vertrag von Amsterdam gelegt. Bald danach gründete die Europäische Kommission die *Hochrangige Arbeitsgruppe für Asyl*

und Immigration (*High Level Working Group*, HLWG), die nicht nur aus Beamten der Justiz- und Innenverwaltung, sondern auch aus Experten für Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik bestand. Die HLWG sollte Aktionspläne für bestimmte Länder erstellen, um die Ursachen der Migrationsursachen an der Wurzel zu bekämpfen. Die in Tampere 1999 beschlossenen Grundsätze betonten die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes. Die HLWG erstellte Aktionspläne für Albanien, Afghanistan, Irak, Marokko, Somalia und Sri Lanka. In einem EU-Bericht heißt es:

„Die Aktionspläne enthalten Vorschläge für Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern in den drei integrierten Kategorien Außenpolitik, Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe sowie Migration und Asyl. Die Aktionspläne können als ein erster Versuch der Europäischen Union betrachtet werden, einen umfassenden und kohärenten Ansatz zu bestimmen, der gezielt auf die Situation in verschiedenen wichtigen Herkunfts- und Transitländern von Asylbewerbern und Migranten eingeht“ (Rat der Europäischen Union 2000: §10).

Eine Analyse des Prozesses der HLWG bringt eine Reihe von Problemen zu Tage. Erstens beschäftigen sich die Aktionspläne nur cursorisch mit Präventivmaßnahmen wie Konfliktlösung, Entwicklung und Armutsminderung in den Herkunftsländern. Ihr Hauptaugenmerk liegt auf dem Export von Maßnahmen zur Migrationskontrolle wie Verbindungsbeamte bei den Fluglinien, Informationskampagnen gegen Einwanderung und Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsländern. Der Bericht über den Irak macht zum Beispiel darauf aufmerksam, dass allgemeine Verfolgung herrsche, enthält aber keine Vorschläge, wie die Einreise in die EU für Menschen mit wirklichem Schutzbedürfnis ermöglicht werden soll (Human Rights Watch 2001). Zweitens bauen die Aktionspläne dem Grundsatz der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern zum Trotz nicht auf erschöpfenden Konsultationen mit den betreffenden Regierungen auf. Die Regierung Marokkos beispielsweise kritisierte die Betonung der Sicherheitsdimension sowie den Ton und die Sprache, in denen die Ursachen der Migration beschrieben wurden (Rat der Europäischen Union 2000: §19-22). Die HLWG kam zu dem Schluss, dass mehrere Herkunftsländer der Zusammenarbeit zögerlich gegenüber standen, weil sie das Gefühl hatten, „als wären sie Gegenstand einer einseitigen, auf die repressiven Aspekte abstellenden Politik der Union“ (Rat der Europäischen Union 2000: §53-55).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft den Mangel an Zusammenarbeit mit NGOs sowohl in den Herkunftsländern als auch innerhalb der EU-Länder. Obwohl es eine gute Zusammenarbeit mit den großen internationalen Organisationen (UNHCR, IOM und Rotes Kreuz) gab, ist dies nicht ausreichend auf die kleineren NGOs und Politikinstitute ausgedehnt worden. Die gewichtigste Kritik an den HLWG-Aktionsplänen betrifft vielleicht den Umstand, dass sie größtenteils eine Sammlung von Politikzielvorgaben darstellen, die alle bereits in den Politiken

der EU und der Europäischen Kommission enthalten waren, besonders in den Bereichen Handel, Außenbeziehungen und Entwicklung (Van Selm 2002a, 2002b). Alle Handlungsvorschläge oder -empfehlungen waren so vage und unspezifisch, dass sie praktisch bedeutungslos waren. Die Aktionspläne führten daher nicht zur erfolgreichen Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen oder zur Bekämpfung erzwungener Migration von der Wurzel her.

Trotz Versuchen, die HLWG wiederzubeleben, ist ihre Arbeit seit 2000 größtenteils zum Stillstand gekommen. Innerhalb der Europäischen Kommission gingen die Diskussionen weiter, aber sie führten weder zu einer vollen Budgetierung für die Implementierung der Pläne, noch zur Einbeziehung zusätzlicher Länder, noch zu irgendwelchen Änderungen in den ursprünglichen Berichten und Aktionsplänen, etwa durch Aktualisierung der neuen Rahmenbedingungen (wie die Veränderungen in Afghanistan und Irak). Das ist bemerkenswert, denn die HLWG stellt die bisher konkreteste Maßnahme der EU dar, zu umfassenden Politiken in diesem Bereich zu gelangen.

Begrenzung versus Ursachenbekämpfung

In der Zwischenzeit konzentrierten sich die EU-Aktivitäten weiter auf dem Kampf gegen illegale Migration. Der Ministerrat für Justiz und Inneres verabschiedete im Februar 2002 einen *Umfassenden Plan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der EU*. Auf dem Treffen des Europäischen Rats in Sevilla im Juni 2002 schlugen der britische und der spanische Premierminister vor, Rückübernahmeabkommen von undokumentierten Migranten und abgelehnten Asylbewerbern an Kooperationsabkommen mit den Herkunftsländern zu knüpfen. Die vom Europäischen Rat in Sevilla gefassten Schlussfolgerungen machten kurz davor halt, definierten Rückübernahmeabkommen aber als unbedingt notwendige Instrumente. Vergeltungsmaßnahmen könnten im Falle einer „dauerhaften und ungerechtfertigten Verweigerung gegenüber einer solchen Kooperation“ im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik unternommen werden. Die Schlussfolgerungen konzentrierten sich fast ausschließlich auf die Bekämpfung illegaler Einwanderung. Zur Bekämpfung der zugrundeliegenden Ursachen gab es keine substanziellen Aussagen (Rat der Europäischen Union 2002).

Dennoch geht die Debatte innerhalb der EU weiter. Im Dezember 2002 erneuerte ein Communiqué der Europäischen Kommission das Engagement der EU, mit Entwicklungsprogrammen zur Auslöschung der Armut, zum Aufbau von Institutionen und Kompetenzen sowie zur Konfliktprevention einen ausgeglichenen Ansatz zur an der Wurzel ansetzenden Bekämpfung von Migrationsursachen zu entwickeln. Es formulierte die Absicht, mit den Herkunftsländern zu koope-

rieren und versuchte, den Migrationsaspekten innerhalb der regionalen und landes-spezifischen Strategiepapiere zu größerem Gewicht zu verhelfen, die die Grundlage der EU-Hilfsprogramme bilden (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2002). Der Europäische Rat schien im Juni 2003 in Thessaloniki auf einen Wechsel weg vom Schwerpunkt auf Grenzkontrollen hin zu mehr Aufmerksamkeit für die Integration von Einwanderern und die Kooperation mit Herkunftsländern hinzudeuten. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Artikels ist es zu früh, die Wirkung solcher Trends abzuschätzen.

Alles in allem scheint in diesem Bereich bei den EU-Politiken eine Lücke zwischen Rhetorik und Handeln zu klaffen. Trotz einer Reihe von ständigen Erklärungen seit 1992, dass eine umfassende Politik nötig sei, ist bis jetzt vergleichsweise wenig getan worden, um die Ursachen von undokumentierter Wanderung an der Wurzel anzugehen. Das ist zum Teil den Schwierigkeiten geschuldet, eine Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektoraten mit unterschiedlichen Funktionen sicher zu stellen. Es liegt auch an den divergierenden Ansätzen der Mitgliedstaaten und ihrer Betonung der nationalstaatlichen Souveränität in diesem Bereich. Auf einer tieferen Ebene ist das Ausbleiben von Fortschritten bei der Bekämpfung der Ursachen an der Wurzel auf fundamentale Interessenkonflikte zurückzuführen. Wie oben dargestellt, besteht ein Hauptgrund für ökonomische sowie erzwungene Migration in der großen Lücke, die im Hinblick auf sozialem Wohlstand, sozialen Bedingungen, Sicherheit und Menschenrechten zwischen Nord und Süd klafft. Deshalb ist es sehr gut möglich, dass die wichtigsten Maßnahmen zur Reduzierung der Ströme undokumentierter Arbeiter und Asylsuchender überhaupt keine direkte Verbindung mit Migration haben würden.

Viele Ökonomen meinen, Politiken des Freihandels und der Inkorporation der weniger entwickelten Länder in die globalen wirtschaftlichen Beziehungen seien die wirksamste Methode, um Entwicklung voranzubringen. Kurzfristig würde dies wahrscheinlich zu mehr Migration führen, soll aber langfristig zu größerer Gleichheit und weniger Druck hinter Süd-Nord-Migrationen führen (Martin & Taylor 2001: 106). Wenn autoritäre Regime zusammenbrechen, kann es in ähnlicher Weise einen „Flüchtlingsschub“ geben, sofern Menschen die Gelegenheit zur Flucht ergreifen, aber Demokratisierung und verbesserte Regierungsführung werden langfristig wahrscheinlich zu geringeren Auswanderungen und der Rückkehr von Exilierten führen (Schmeidl 2001).

Ein Bericht von Oxfam geht davon aus, dass Handelsbarrieren der reichen Länder die Entwicklungsländer jährlich etwa 100 Mrd. US\$ kosten – doppelt so viel, wie sie als Entwicklungshilfe bekommen. Das wirft wichtige Fragen auf. Der Anspruch der EU, Freihandel gegenüber den weniger entwickelten Ländern zu unterstützen, wird nicht immer in der Praxis umgesetzt. Auf der einen Seite fordert die EU freien Zugang zu den Güter- und Dienstleistungsmärkten solcher

Länder, auf der anderen Seite hält sie Schutzmaßnahmen aufrecht, die den Zugang zu ihren eigenen Märkten beschränken. Die Gemeinsame Agrarpolitik bleibt eine wesentliche Handelsbarriere. Landwirtschaftliche Produkte aus der EU werden zu subventionierten Preisen exportiert, die über ein Drittel unter den Produktionskosten liegen. Solche Exporte fügen den Herstellern in weniger entwickelten Ländern, vor allem im sub-saharischen Afrika, beträchtlichen Schaden zu. Die Kosten für die weniger entwickelten Länder übersteigen alle Wohltaten der EU-Hilfspolitik bei weitem (Oxfam 2002: 11).

Jedenfalls begünstigt der von den Regierungen des Nordens und den internationalen Finanzinstitutionen bevorzugte Freihandelsansatz nicht notwendig die weniger entwickelten Länder und kann in der Tat zur Verarmung mancher Gruppen führen. Die auf dem *Washington Consensus* und seinen Freihandels- und Investitionspolitiken, Privatisierung und Begrenzung der Sozialausgaben aufgebauten Strukturanpassungsprogramme können genau genommen zu schweren Belastungen führen, die die Auswanderung zum „letztmöglichen Mechanismus des Zurechtkommens“ macht (Adepoju 2000: 385). Darüber hinaus verursachen bestimmte Formen des Handels sogar Konflikte und halten sie am Laufen. Der UNHCR betont, wie wichtig es ist, die schwarz gehandelten „Blutdiamanten“ global zu verbieten, um innerstaatliche bewaffnete Konflikte zu verringern. Man könnte dem den Handel mit Erdöl, Coltan, Kobalt und anderen Handelsgütern vor allem aus Zentralafrika hinzufügen. Der UNHCR hält außerdem das Ende von Waffenexporten in Konfliktregionen und an Regierungen, die ihre Bürger unterdrücken, für unerlässlich. Auch hat die EU keine Bereitschaft gezeigt, wirtschaftliche Opfer zu akzeptieren, um Konflikte zu reduzieren. EU-Länder wie England, Frankreich und Deutschland gehören zu den größten Waffenexporteuren der Welt.

Es ist klar, dass noch ein weiter Weg vor der EU liegt, will sie die grundlegenden Ursachen der Einwanderung angehen. Der notwendigen Abstimmung der Außenpolitik, Konfliktprävention, Entwicklungs- und Handelspolitik innerhalb einer umfassenden Grundstruktur kommt deutlich Priorität zu. Es wäre wichtig, die Interessenkonflikte zwischen den vielfältigen Akteuren im Politikbildungsprozess innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu analysieren. Am Ende lauten die Schlüsselfragen, ob die Gesellschaften der EU bereit sind, die tiefgreifenden Veränderungen zu akzeptieren, die notwendig sind um die globalen Ungleichheiten anzugehen, und ob die Mitgliedstaaten sowie die politischen Entscheidungsorgane der EU zu Maßnahmen in der Lage sind, die eine fundamentale Transformation mit sich bringen.

Schlussfolgerung

Die Kräfte, die internationale Migration antreiben, sind extrem komplex und tief in den allgemeine Prozesse sozialen Wandels eingebettet (Castles 2003). Sie befinden sich ihrerseits im Rahmen der Formulierung und Durchführung von Politiken in Wechselwirkung mit einer weiteren komplexen Serie von Kräften. Es überrascht nicht, dass dies oft zu schlecht konzipierten, eng und widersprüchlich gefassten Politiken führt, die unbeabsichtigte Folgen haben können. Gerade die Komplexität der zusammenwirkenden Faktoren lässt jeden Versuch eines allgemeinen Bezugsrahmens oder einer entsprechenden Theorie als unpraktikabel erscheinen (Portes 1997). Doch soll dies nicht der Resignation das Wort reden. Für Sozialwissenschaftler und politische Entscheidungsträger ist es entscheidend wichtig zu untersuchen, wie diese Faktoren (und sicher noch andere) in *bestimmten Migrations- und Gemeinschaftsbildungsprozessen* zusammenwirken, will man zu ausgeglicheneren und realistischeren Politiken kommen. Solche Analysen müssen bestimmte entscheidende Aspekte der Migration in Betracht ziehen.

Erstens ist es wichtig, die heutigen Wanderungen in einem weiteren Verständnis von Migration als sozialem Prozess einzubetten, der eine eigene ihm inwohnende Dynamik enthält. Das kann in drei Schlüsselgrundsätzen zusammengefasst werden: 1. die Bedeutung des Handlungsfeldes Migration; 2. die Eigenschaft einmal gestarteter Migrationsprozesse, sich selbst am Laufen zu halten; 3. schließlich die Herausbildung struktureller Abhängigkeit von Auswanderungswie Einwanderungsländern. Im Fall der EU ist offensichtlich, dass alle diese Faktoren dazu beitragen, die Arbeitsmigration nach 1945 in ungeplante Siedlungs- und Gemeinschaftsbildungsprozesse zu verwandeln.

Zweitens ist es wichtig, einen großen Teil der heutigen Wanderung (und vor allem der Ströme, die für manche eine „Migrationskrise“ ausmachen) als integralen Aspekt der Nord-Süd-Beziehungen in der gegenwärtigen Globalisierungsphase zu verstehen. In diesem Bereich ist Politik zum Scheitern verurteilt, solange sie sich nicht mit den Ursachen für wirtschaftliche wie erzwungene Migration in den gegenwärtigen Mustern globaler Ungleichheit befasst. Der Globalisierung wohnt der Widerspruch inne, dass sie sowohl die Nord-Süd-Kluft als auch die technologischen und kulturellen Mittel zur Überwindung dieser Kluft herstellt. Transnationale Netzwerke in allen Erscheinungsformen werden Migrationskontrollen untergraben, so lange diese auf einer nationalstaatlichen Logik aufbauen und von den etablierten Politikbereichen Hilfe, Handel, Entwicklung und Regierungsführung getrennt bleiben. Das Beispiel der EU hat gezeigt, dass sogar das am weitesten fortgeschrittene supranationale Organ noch einen weiten Weg vor sich hat, um diese Logik nationalstaatlicher Kontrolle zu überwinden.

Drittens muss das Verstehen des Migrationsprozesses und der Bedeutung transnationaler Faktoren mit einer Analyse der Art und Weise verbunden werden, wie Politik in Staaten und supranationalen Organen formuliert wird. Das schließt die Untersuchung von Interessen und der Art und Weise, in der sie artikuliert werden, genauso ein wie die Funktionsweise des politischen Systems. Viele Politiken, die scheiterten oder zu unbeabsichtigten Konsequenzen führten, können auf diese Weise erklärt werden. Zudem sind Migrationsprozesse langfristiger Natur, während der Politik-Zyklus im wesentlichen kurzfristig und oft durch die Länge von Wahlperioden bestimmt ist. Das Beispiel der EU hat anhand der Divergenz zwischen den Politikzielvorgaben der verschiedenen Generaldirektorate und der verschiedenen Mitgliedstaatsregierungen und ihrer spezifischen Ministerien die Schwierigkeiten aufgezeigt, zu umfassenden Politiken zur Bekämpfung der Migrationsursachen von der Wurzel her zu gelangen. Politik-Analysten haben die Ausdrücke „joined-up policy making“ oder „whole-of-government approaches“ geprägt, um dieses Problem zu charakterisieren. Es ist klar, dass dies sogar innerhalb der einzelnen Staaten erst noch erreicht werden muss, und auf supranationaler Ebene ist dies noch schwieriger.

Schließlich ist es wichtig zu erkennen, dass die proklamierten Absichten von Staaten oft recht irreführend sind. Sie werden von der Notwendigkeit angetrieben, Legitimität aufrechtzuerhalten, sowie von dem Unwillen, das Scheitern früherer Politiken einzugestehen. Politiken, die angeblich undokumentierte Arbeiter ausschließen wollen, können oft in Wirklichkeit dazu da sein, sie durch Seiten- und Hintertüren hereinzulassen, um sie noch leichter ausbeuten zu können. Das könnte umgekehrt als Anstrengung verstanden werden, eine transnationale Arbeiterklasse zu erzeugen, die nicht nur nach Fähigkeiten und Ethnizität, sondern auch nach ihrem rechtlichen Status aufgeschichtet ist. Das gewaltige Wohlstands- und Machtgefälle in der sich herausbildenden globalen Ordnung führt dazu, dass nicht alle Bürger gleich sind, und dass manche Pässe besser sind als andere. Solche Hierarchien können die Basis eines neuen globalen wirtschaftlichen Stratifizierungssystems sein, in dem Migration – in allen ihren Formen – ein Schlüsselement bildet. In diesem Kontext dient Migrationskontrolle in Wirklichkeit der Regulierung der Nord-Süd-Beziehungen und der Aufrechterhaltung von Ungleichheit. Nur wenn die zentrale Zielvorstellung sich dahin ändert, Ungleichheit abzubauen, wird Migrationskontrolle erfolgreich sowie – letztendlich – überflüssig werden.

Aus dem Englischen übersetzt von Daniel Kumitz

(Erstveröffentlichung unter dem Titel „Why migration policies fail“ in: *Ethnic and Racial Studies*, Bd. 27, Nr. 2, März 2004, S. 205-227)

Anmerkungen

- 1 Ich danke für die Beiträge meiner Ko-Autoren Sean Loughna und Heaven Crawley. Die hier vorgestellte Interpretation unterliegt jedoch meiner Verantwortung.
- 2 Der Europäische Rat besteht aus den Ministern der Mitgliedsstaaten und ist das mächtigste Organ zur Politikformulierung der EU.
- 3 Ein Generaldirektorat ist das Pendant der Europäischen Kommission zu einem Ministerium oder einer Regierungsabteilung.

Literaturverzeichnis

- Abella, Manolo I. (1993): „Labor mobility, trade and structural change: the Philippine experience“. In: *Asian and Pacific Migration Journal*. Bd. 2, Nr. 3, S. 249-268.
- Abella, Manolo I. (1995): „Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad“. In: Abella, Manolo I. & Lönnroth, Karl J. (Hg.): *Orderly International Migration of Workers and Incentives to Stay: Options for Emigration Countries*. International Migration Papers. Genf.
- Adepoju, Aderanti (2000): „Issues and recent trends in international migration in sub-saharan Africa“. In: *International Social Science Journal*. Bd. 165, S. 383-94.
- Aguilar, Filomeno V. Jr. (1996): „The dialectics of transnational shame and national identity“. In: *Philippine Sociological Review*. Bd. 44, S. 1-4; 101-136.
- Aleinikoff, T. Alexander; Klusmeyer, Douglas (Hg.) (2001): *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D.C.
- Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. (Hg.) (1994): *The Politics of Immigration in Western Europe*. Ilford/Essex.
- Baubock, Rainer (Hg.) (1994): *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot.
- Bommes, Michael; Halfmann, Jost (1998): *Migration in nationalen Wohlfahrtstaaten: Theoretische und vergleichende Untersuchungen*. Osnabrück.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loïc (1992): *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago.
- Boyd, Monica (1989): „Family and Personal Networks in Migration“. In: *International Migration Review*. Bd. 23, Nr. 3, S. 638-670.
- Castles, Stephen (2000): „The impacts of emigration on countries of origin“. In: Yusuf, Shahid; Wu, Weiping; Evenett, Simon (Hg.): *Local Dynamics in an Era of Globalization*. New York, S. 45-56.
- Castles, Stephen 2001 „International migration and the nation-state in Asia“. In: Siddique, Muhammed Abu B. (Hg.): *International Migration in the 21st Century*. Cheltenham, S. 178-201.
- Castles, Stephen 2003 „Towards a sociology of forced migration and social transformation“. In: *Sociology*. Bd. 37, Nr. 1, S. 13-34.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000): *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*. London.
- Castles, Stephen; Loughna, Sean; Crawley, Heaven (2003): *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*. London.
- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2003): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke.
- Commission of the European Communities (2000): *Communication from the European Commission to the Council and European Parliament on a Community Immigration Policy*. Brüssel.
- Commission of the European Communities (2002): *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*. Brüssel.

- Cornelius, Wayne A. (2001): „Death at the border: efficacy and unintended consequences of US immigration control policy“. In: *Population and Development Review*. Bd. 27, Nr. 4, S. 661-685.
- Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (1994): „Introduction: the ambivalent quest for control“. In: Cornelius, Wayne A.; Martin, Philip L.; Hollifield, James F. (Hg.): *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, CA, S. 3-41.
- De Jong, Cornelius D. (1996): „Elements for a more effective European Union response to situations of mass influx“. In: *International Journal of Refugee Law*. Bd. 8, Nr. 1/2, S. 156-168.
- DIMIA, Department of Immigration and Multicultural Affairs and Indigenous Affairs (2001): *Key Facts in Immigration*. Canberra.
- Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London/New York.
- Freeman, Gary P. (1995): „Models of immigration politics in liberal societies“. In: *International Migration Review*. Bd. 24, Nr. 4, S. 881-902.
- Geddes, Andrew (2003): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London.
- Go, Stella (1998): „The Philippines: a Look into the Migration Scenario in the Nineties“. In: OECD: *Migration and Regional Economic Integration in Asia*. Paris, S. 145-154.
- Gonzalez, Joaquin L. III (1998): *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*. Singapore.
- Hammar, Tomas (1990): *Democracy and the Nation-State: Aliens Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot.
- Hollifield, James F. (2000): „The politics of international migration: how can we ‘bring the state back in?’“. In: Brettell, Caroline B.; Hollifield, James F. (Hg.): *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York/London, S. 137-185.
- Hugo, Graeme (1994): *Migration and the Family*. United Nations Occasional Papers Series for the International Year of the Family, Nr. 12. Wien.
- Human Rights Watch (2001): *World Report 2001*. <http://www.hrw.org/wr2k1/special/refugees2.html>.
- Jones, Sidney (2000): *Making Money Off Migrants: The Indonesian Exodus to Malaysia*. Hong Kong/Wollongong.
- Kondo, Atsushi (2001): „Citizenship rights for aliens in Japan“. In: Kondo, Atsushi (Hg.): *Citizenship in a Global World*, Basingstoke, S. 8-30.
- Koopmans, Ruud; Staham, Paul (Hg.) (2000): *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford.
- Koser, Khalid (1997): „Social networks and the asylum cycle: the case of Iranians in the Netherlands“. In: *International Migration Review*. Bd. 31, Nr. 3, S. 591-611.
- Kramer, Roger G. (1999): *Developments in International Migration to the United States*. Washington D.C.
- Martin, Philip L.; Miller, Mark J. (2000): *Employer Sanctions: French, German and US Experiences*. Genf.
- Martin, Philip L.; Taylor, J. Edward (2001): „Managing migration: the role of economic policies“. In: Zolberg & Benda 2001, S. 95-120.
- Mori, Hiroshi (1997): *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*. London.
- OECD (1998): *Trends in International Migration: Annual Report 1998*. Paris
- Oishi, Nana (1995): „Training or employment? Japanese immigration policy in dilemma“. In: *Asian and Pacific Migration Journal*. Bd. 4, Nr. 2-3.
- OXFAM (2002): *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight against Poverty*. Oxford.
- Peraldi, Michel (Hg.) (2001): *Cabas et containers: activités marchandes informelles et réseaux transfrontaliers*. Paris.
- Pillai, Patrick (1999): „The Malaysian state’s response to migration“. In: *Sojourn*. Bd. 14, Nr. 1, S. 178-197

- Portes, Alejandro (1997): „Immigration theory for new century: some problems and opportunities“. In: *International Migration Review*. Bd. 31, Nr. 4, S. 799-825.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis E.; Landolt, Patricia (1999): „The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field“. In: *Ethnic and Racial Studies*. Bd. 22, Nr. 2, S. 217-237.
- Price, Charles (1963): *Southern Europeans in Australia*. Melbourne.
- Rat der Europäischen Union (2000): *Hochrangige Gruppe „Asyl und Migration“*. Bericht an den Europäischen Rat (Nizza), 29. 11. 2000, Nr 13993/00. Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2002): *Fahrplan für Folgemaßnahmen im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla – Asyl, Einwanderung und Grenzkontrollen*. 7. 2. 2002, Nr 10525/02. Brüssel.
- Reyneri, Emilio (1999): *Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies*. Brüssel.
- Saith, Ashwani (1997). *Emigration Pressures and Structural Change: Case Study of the Philippines*. Hg. v. Employment and Training Department, ILO. Genf.
- Salt, John; Clarke, James (2000): „International migration in the UNECE region: patterns, trends, policies“. In: *International Social Science Journal*. Bd. 165, S. 313-328.
- Schmeidl, Susanne (2001): „Conflict and forced migration: a quantitative review, 1964-95“. In: Zolberg & Benda 2001, S. 62-85.
- Sciortino, Guiseppe (2000): „Towards a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals“. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Bd. 26, Nr. 2, S. 213-228.
- Soysal, Yasmin N. (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago/London.
- Spencer, Sarah (1996): „Tackling the root causes of forced migration: the role of the European Union“. In: European Commission DG 10 (Hg.): *The European Union in a Changing World*. Brüssel.
- Stark, Oded (1991): *The Migration of Labour*. Oxford.
- Taylor, Edward J. (1987): „Undocumented Mexico-US migration and the returns to households in rural Mexico“. In: *American Journal of Agricultural Economics*. Bd. 696, S. 16-38.
- UNHCR (2000): *Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective*. Genf.
- United Nations Population Division (2002): *International Migration Report 2002*. New York.
- Van Selm, Joanne (2002a): „The High Level Working Group: Can foreign policy, development policy and asylum and immigration policy really be mixed?“. In: Crisp, Jeffrey; Borjas, George (Hg.): *Conference on Poverty, International Migration and Refugees*. Helsinki.
- Van Selm, Joanne (2002b): „Immigration and asylum or foreign policy: the EU's approach to migrants and their countries of origin“. In: Lavenex, Sandra; Uçarer, Emek (Hg.): *Migration and the Externalities of European Integration*. Washington D.C.
- Weiner, Myron (1995): *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. New York.
- Zolberg, Aristide R. (1989): „The Next Waves: Migration Theory for a Changing World“. In: *International Migration Review*. Bd. 23. Nr. 3, S. 403-430.
- Zolberg, Aristide R. (2001): „Introduction: Beyond the Crisis“. In: Zolberg & Benda 2001, S. 1-16.
- Zolberg, Aristide R.; Benda, Peter M. (Hg.) (2001): *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solution*. New York & Oxford

Anschrift des Autors

Stephen Castles

stephen.castles@qeh.ox.ac.uk