

Herausgeber:

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.

Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin

Tel: (030) 259375-0

Fax: (030) 25937529

E-Mail: info@dgvn.de

Web: www.dgvn.de



BLAUE REIHE Nr. 96

**Globale Migration am Beginn
des 21. Jahrhunderts:
Eine Welt ohne Grenzen?**

**Dokumentation der internationalen Fachtagung
vom 30./31. Mai 2006 in Berlin**

Mit Beiträgen von Maria Böhmer,
Paul de Guchteneire, John Mollenkopf,
Ceri Peach, Antoine Pécoud,
Bruno Salzman, Wolfgang Schäuble,
Sabine Schlemmer-Schulte, Josef Schmid,
Rita Süssmuth, Katja Tombrock-Söll,
Christoph Zöpel

Der Band enthält die Vorträge der internationalen Fachtagung vom 30./31. Mai 2006 in Berlin zum Thema Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen? Veranstalter war die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen mit Unterstützung des Deutschen Städte-tags, Berlin. Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) dankt dem DGVN-Beirat für internationale Bevölkerungsfragen und insbesondere Dr. Bruno Salzmänn für die wissenschaftliche Beratung und Unterstützung, allen Referenten und Moderatoren für ihre Beiträge sowie Robert Czech für die Organisation. Das Projekt wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert. Die in der BLAUEN REIHE publizierten namentlichen Beiträge geben ausschließlich die Meinung des jeweiligen Verfassers wieder.

IMPRESSUM

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.v.
Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin
Tel: (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de

Redaktion: Ulrich Keller, Nina Hürter, Robert Czech
Berlin, 2006
ISSN1614-547X

Inhalt

Vorwort

Weltweite Migration in Geschichte, Gegenwart und Zukunft

Christoph Zöpel 5

Einführung zur Konferenz

Beirat für Internationale Bevölkerungsfragen der
Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen 8

Internationale Koordinaten deutscher Zuwanderungs- und Integrationspolitik

Wolfgang Schäuble..... 10

Integrationspolitik in Deutschland im Zeichen von demographischer Entwicklung und Globalisierung

Maria Böhmer 17

Migration in einer interdependenten Welt:

Welche Ziele hat der Bericht der Weltkommission für internationale Migration?

Rita Süßmuth 23

Migration und Entwicklung: Anmerkungen zum Bericht der Weltkommission für Internationale Entwicklung (GCIM)

Josef Schmid 29

Internationale Migration und Rücküberweisungen:

Ein Beitrag zur Überwindung der Armut in den Herkunftsländern?

Sabine Schlemmer-Schulte 33

Neue Perspektiven der Europäischen Union:

Kontrolle der Migration und Politik der Integration

Katja Tombrock-Söll 42

Integrating the Immigrant Second Generation in New York City

John Mollenkopf 49

Migration and human rights in a globalised world – towards a right to mobility?

Paul de Guchtenaire, Antoine Pécoud..... 58

Global Migration in the Beginning of the 21st Century:

A World Without Borders?

Ethnic and Religious Segregation in London: Ghettos or Enclaves

Ceri Peach 61

Integration oder Parallelgesellschaften?

Erfahrungen der Städte in Deutschland und im internationalen Vergleich

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion vom 31. Mai 2006 mit John Mollenkopf (New York), Heinz Buschkowsky (Berlin-Neukölln), Barbara John (Berlin), Klaus-Peter Murawski (Stuttgart); Moderation: Wolfgang Weiß..... 78

Ausblick: Fortsetzung des „High-level Dialogue on Migration and Development“ (2006) als „Global Forum“ (2007)

Bruno Salzmann 87

ANHANG

Autorenverzeichnis 89

Programm der Internationalen Fachtagung:

Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen?

30. Mai 2006, Berlin..... 93

Vorwort

Weltweite Migration in Geschichte, Gegenwart und Zukunft

Es ist die Aufgabe der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), in Deutschland die Notwendigkeit und die Politik der Vereinten Nationen darzustellen. Dabei ist es, häufiger als weitgehend wahrgenommen, möglich, Erfolge der UN bei der Arbeit an weltgesellschaftlichen Problemen zu zeigen. Wenn die Politik der UN nicht so gut zu bewerten ist wie sich die DGVN das erhoffen würde, gilt es Vorschläge für eine bessere UN-Politik zu machen. Die DGVN tut dieses fachpolitisch – sehr bewusst und notwendigerweise – überparteilich.

Ein besseres Verständnis über den Zusammenhang der Politik der Vereinten Nationen und der globalen Migration vermittelt das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, das die Generalversammlung am 15. September 2005 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs beschlossen hat. Dieses Ergebnisdokument wird zu Unrecht in Deutschland eher kritisch beurteilt. Das mag an der Enttäuschung darüber liegen, dass Deutschland nicht als ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gekommen ist, denn die Reform des Sicherheitsrates wurde aufgeschoben. Andere Teile des Dokuments und ihre schnelle Umsetzung sind eher ermutigend. Wer verfolgt, mit welcher Konsequenz der UN-Generalsekretär, der Sicherheitsrat und die Generalversammlung die an sie gerichteten Aufträge des Dokuments erfüllen, der kann über die Zügigkeit der Umsetzung nur staunen. Zu den Kritikpunkten in der deutschen Diskussion gehörten:

- Der Menschenrechtsrat sei nur erwähnt und nicht konkretisiert. Inzwischen ist er gewählt – Deutschland ist Mitglied, China auch, die USA haben nicht kandidiert. Fast alles, was in der ursprünglichen Kritik als Problem angesprochen wurde, hat sich zu einer Entscheidung aufgelöst. Erste Bilanzen werden ab 2007 zu ziehen sein.
- Die Kommission für Peacebuilding ist installiert.
- Der Generalsekretär hat im März 2006 zwei Berichte zur Verbesserung der UN-Verwaltungsstruktur, „*In die Vereinten Nationen investieren*“ und „*Mandatierung und Leistungserbringung: Analyse und Empfehlungen zur Erleichterung der Mandatsüberprüfung*“, vorgelegt. Wenn zwischen allen Ankündigungen zur Verbesserung bürokratischen Handelns in Deutschland und dem ersten Bericht der je verantwortlichen Regierung eine so kurze Zeitspanne läge, wie zurzeit bei der UN – es wäre hervorragend.

Das Ergebnisdokument enthält in den Ziffern 61 bis 63 auch Aussagen zur globalen Migration: „Wir anerkennen den wichtigen Zusammenhang zwischen internationaler Migration und Entwicklung sowie die Notwendigkeit, uns den Herausforderungen und Chancen zu stellen, die sich durch die Migration für die Herkunfts-, Ziel- und Transitländer ergeben. Wir sind uns dessen bewusst, dass die internationale Migration für die Weltgemeinschaft mit Vorteilen wie auch mit Herausforderungen verbunden ist.“ Das ist die Auffassung aller Staats- und Regierungschefs der Welt, auch des deutschen Bundeskanzlers des Jahres 2005 und sie bindet seine Nachfolgerin. Ich halte diese Auffassung für wesentlich: Sie betont die Chancen, die mit Migration verbunden sind.

Migration als globale Entwicklung äußert sich nicht nur im Schicksal der migrierenden Menschen. Sie ist auch Gegenstand von UN-Dokumenten und findet Beachtung im Engagement weltbürgerlich Gesinnter. Sie ist im Alltag der Weltgesellschaft erfahrbar. Wer sich für die Vereinten Nationen engagiert, der sollte hin und wieder in New York sein. Als ich das letzte Mal dort war, las ich unter anderem: Der Bürgermeister von New York, Michael Bloomberg, Mitglied der Republikanischen Partei, habe im Wahlkampf verkündet, er habe es erreicht, dass jeder Mensch, der in New York sei, in 160 Sprachen Auskunft in Bezug auf seine Fragen und Nöte bekommen könne, auch in sieben chinesischen Dialekten. Skeptisch gegenüber Wahlkampfaussagen bzw. gegenüber Medienberichten dazu, wie man sinnvoller Weise sein sollte, habe ich bei der Stadtverwaltung von New York angerufen und auf Deutsch gefragt. Und tatsächlich, es ist möglich, in deutscher Sprache Auskünfte zu bekommen. Als ich dieses dem Repräsentanten einer deutschen politische Stiftung erzählte,

sagte er, das entspräche dem, was er in New York allgemein erführe. Er habe seine Kinder in der Schule angemeldet und angemerkt, sie könnten nicht richtig Englisch, worauf der Direktor gesagt habe: Das kann hier keiner.

Woran liegt es, dass New York Migration und Multilingualität so lebt? Nach New York sind seine Einwohner bzw. deren Familien in den letzten 250 Jahren in einem nicht abreißenden Prozess zugewandert. New Yorks Bewohner sind irgendwie allesamt Migranten. Eine weitere Problematik ist, was die Menschen, die vorher dort lebten, die Indianer, dabei empfunden haben. Es sind schon fast politische Untiefen, wenn über den Zusammenhang von Migration in historischer Dimension nachdacht wird. Es werden in den USA heute wissenschaftliche Abhandlungen über verschiedene Migrationsbedrohungen geschrieben, so im Zusammenhang der Auseinandersetzung der „westlichen Welt“ mit der „muslimischen Welt“. Samuel Huntington kommt sofort in den Sinn. Inzwischen hat er in seinem Buch „Who Are We? Die Krise der amerikanischen Identität“ (2004) problematisiert, ob Hispanics richtige Amerikaner seien. Wie stark der Einfluss intellektuellen Denkens auf die Wirklichkeit ist, ist nicht gewiss. Tatsache aber sind die großen Schwierigkeiten in den USA, ein Gesetz zu verabschieden, das den Status von – überwiegend ja aus Europa stammenden, manchmal mit indianischer Abkunft vermischten – Zuwanderern aus Lateinamerika regelt. Die eher restriktiven Argumente in diesem Gesetzgebungsverfahren stehen wiederum in Kontrast zu der Tatsache, dass der amerikanische Präsident Wahlkampfreden auch auf Spanisch hält und nicht nur auf Englisch. Das sind so einige Assoziationen, die am Ort der Vereinten Nationen, in ihrem Sitzland, den Vereinigten Staaten, aufkommen können. Persönliche Schicksale, intellektuelle Reflexion und Politik – der UN wie der Staatengemeinschaft – sind vielfältig verwoben.

Dem Ergebnisdokument des Weltgipfels ist der Bericht der Weltkommission für internationale Migration „Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien“ (2005) vorausgegangen. Auf einen Satz – den ersten Satz der Einführung – möchte ich Bezug nehmen: „Die Geschichte der Menschheit ist immer auch als Wanderungsgeschichte zu verstehen.“ Diesen Satz halte ich für bemerkenswert. Wer sich in Deutschland mit der Geschichtsschreibung der internationalen Beziehungen und der Globalisierung beschäftigt, wird merken, und auch ausgewiesene Historiker wundern sich, wie wenig das Fach Geschichte über internationale Migration weiß. Dabei spricht Einiges dafür, die überwiegend in Kategorien der Nationen oder der Staaten verhafteten Geschichtsschreibung zu erweitern und ein Geschichtsverständnis an die Seite zu stellen, das die Nationen- und Staatsgrenzen überschreitenden Wanderungen thematisiert. Wenn das Allgemeingut historischen Denkens würde, könnte es vielleicht an der einen oder anderen Stelle bei politischen Überlegungen auf der weltgesellschaftlichen wie auf der einzelstaatlichen Ebene helfen.

Die Geschichte der USA ist nur als eine Geschichte erfolgreicher Migration zu begreifen. Die USA verstehen sich aber durchaus als Nation. Nation wird also nicht nur mit bodenständiger Abstammung begründet. Nationen sind auch mit der Übernahme und der Verdrängung von Sprachen verbunden. Und Nationen können sich folglich auch wieder auflösen oder in andere politische Gemeinschaften übergehen – wie es mit der EU und ihrer Freiheit des Personenverkehrs erfahrbar ist.

Diese historischen Zusammenhänge zeigen die Relativität aller Begründungen im Rahmen von Nationen. Das gilt auch für die deutsche Geschichte. Die beiden großen Agglomerationen Deutschlands, Berlin und die Agglomeration zwischen Ruhr und Emscher, wären nicht entstanden, wenn es nicht die Migration slawisch sprechender Menschen gegeben hätte, – und das ist jetzt das Interessante – erleichtert durch die Multiethnizität Preußens. Preußen war, wie Habsburg, ein großer multiethnischer Staat und die Bildung der Agglomerationen Berlin und Ruhr wäre ohne diese Multiethnizität so leicht nicht möglich gewesen. Auch diese Tatsachen sollten in historisches Denken in Deutschland eingehen, wenn hier heute über die Probleme der Zuwanderung politisch gesprochen und entschieden wird.

Die Frage der Zuwanderung rückt in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr und mehr in den Mittelpunkt der Bevölkerungsentwicklung und ihrer politischen Erörterung. In vielen deutschen Städten gibt es Diskussionen über das Schrumpfen der Einwohnerzahlen. Nur in Ostdeutschland ist

das gegenwärtig völlig verständlich, denn seit dem Jahre 1987 hat Westdeutschland den größten Einwohnerzuwachs nach dem Kriege gehabt – durch Zuwanderung, nachdem die ehemalige Sowjetunion unter Gorbatschow den Eisernen Vorhang öffnete. Der Einwohnerzuwachs nach 1987 betrug 2,5 Millionen. Vor 2020 gibt es in der Mehrzahl der Städte in Westdeutschland kein ernsthaftes Problem in Bezug auf einen Bevölkerungsrückgang. Wie es danach weiter geht, steht allerdings auch fest: Entweder es wird wirklich geschrumpft oder es gibt Zuwanderung.

Aufgeklärte Darsteller der Weltgeschichte und der Globalisierung stellen fest: Wirtschaftliches Wachstum ist abhängig von Zuwanderung. Ich habe das mit den Hinweisen auf die Agglomerationen Berlin und Ruhr schon darzulegen versucht. Dass die Vereinigten Staaten von Amerika in den letzten beiden Jahrzehnten einen relativ hohen Zuwachs des Sozialprodukts haben, hängt mit kontinuierlicher Zuwanderung zusammen. In Silicon Valley gehören inzwischen 37 Prozent der Firmen Indern und Chinesen.

In Deutschland haben viele Menschen Probleme mit Zuwanderern und Zuwanderer haben Probleme, in Deutschland zurechtzukommen. Das kann auch zu Gewalttätigkeiten führen. Es bleibt einiges an breiter Aufklärung notwendig, um den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Zuwanderung in Deutschland zu vermitteln.

Wissenschaftliche Tagungen der DGVN gehen davon aus, dass die Wirklichkeit, ihre Reflexion und gesellschaftliches, einschließlich politisches Handeln eng verwoben sind. Wissenschaftliche Reflexion hat nicht immer Recht. Das ist eine manchmal schwierig zu akzeptierende Binsenweisheit. Aber die divergierende und dabei manchmal zurückweisende Bewertung von Huntingtons Kampf der Kulturen – einer wissenschaftlichen Reflexion – zeigt das. Die niemals gegebene Sicherheit, was denn wirklich wahr ist, gehört so zu den Problemen allen Zusammenwirkens von Politik und Wissenschaften, vor allem Sozialwissenschaften.

Ganz sicher hat diese Tagung mehr Wissen über Wanderungen in der Geschichte und in unterschiedlichen Teilen der Welt erbracht. Und sie bringt so Wissen zu der entstehenden Weltgesellschaft. Neun Milliarden Menschen, die es um 2050 geben wird, bedeuten einen solchen Verdichtungsgrad der Besiedlung der Welt, dass von Weltgesellschaft auch als Folge globaler gesellschaftlicher Entwicklung und nicht nur als soziologischer Theorie zu sprechen gerechtfertigt ist. In der Weltgesellschaft wird Migration von Afrika nach Europa ein innergesellschaftliches Problem werden – so wie es heute Migration von Leipzig nach München ist. Beides ist nicht immer konfliktfrei.

Christoph Zöpel

Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Einführung zur Konferenz

„Das Thema der internationalen Migration ist an die Spitze der globalen politischen Agenda getreten“, so beginnt der Bericht der „Global Commission on International Migration“, der Anlass und Gegenstand einer internationalen Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen am 30. und 31. Mai 2006 in den Räumen des Deutschen Städtetages in Berlin war.

Die internationale Migration hat tatsächlich weltweit einen bisher nie beschriebenen Umfang, eine nie gekannte Dynamik und nie beobachtete Strukturen angenommen. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen gab es im Jahre 2005 etwa 191 Millionen internationale Migranten. Das ist eine Verdoppelung gegenüber 1980. Von den 191 Millionen lebten im Jahre 2005 etwa 115 Millionen in entwickelten und 75 Millionen in weniger entwickelten Ländern. Von 1990 bis 2005 erfuhren „high-income countries“ die größte Zunahme an Migranten (41 Millionen). Drei Viertel aller Migranten leben in nur 28 Ländern. Nach den USA und der Russischen Föderation steht Deutschland (2005) an dritter Stelle in der Weltstatistik der internationalen Migranten. Aus diesen wenigen statistischen Daten wird deutlich, dass die internationale Migration eine ungleiche Verteilung in der Welt aufweist; die größte Zahl der internationalen Migranten befindet sich in den entwickelten Ländern.

Wird nach der Globalisierung von Wirtschaft, Kommunikation, Finanzen nun eine Globalisierung der Migration folgen? Es gibt plausible Argumente, die diese Überlegung stützen. Doch von einem „globalen Arbeitsmarkt“ sind wir noch weit entfernt. Er mag für bestimmte Experten existieren, aber für die Mehrzahl der Menschen in den meisten Regionen der Welt bleiben die nationalen Arbeitsmärkte weiterhin ausschlaggebend. Das ist in dem Bericht der Global Commission eine wichtige Erkenntnis. Dennoch ist der Prozeß der Globalisierung von Einfluß auf die Arbeitsmigration.

„Die Welt hat sich durch die Globalisierung verändert“, so stellt der Bericht fest. Die Prozesse der Globalisierung habe starke Ungleichheiten hervorgebracht, gleichsam „Gewinner“ und „Verlierer“. Eine Folge der wachsenden Ungleichheiten in der demographischen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung ist die Zunahme der internationalen Migration. Deshalb steht im Mittelpunkt des Berichts der Global Commission das entwicklungspolitische Ziel, durch neue Formen verstärkter „zirkulärer“ und „temporärer“ Migration sowie durch die damit einhergehenden Rücküberweisungen (remittances) der Migranten zur Bekämpfung von Armut und zur Entwicklung in den Herkunftsländern beizutragen. Der Bericht plädiert für eine Liberalisierung des globalen Arbeitsmarktes.

Können Migranten durch Rücküberweisungen zur Bekämpfung von Armut und zur Entwicklung in den Herkunftsländern tatsächlich beitragen? Ist – überspitzt formuliert – Migrationspolitik die bessere Entwicklungspolitik? Können die weltweiten Migrationsprozesse global gelöst werden – oder müssen bestimmte Lösungen regional – auf der Ebene der Europäischen Union – oder auf der Ebene der Nationalstaaten gesucht werden – nicht zuletzt aus Sicherheitsgründen? Welchen Einfluss hat die internationale Migration auf globale Städte wie London und New York? Allgemeiner formuliert: Welche Chancen und Herausforderungen sind mit den globalen Trends der Migration für die Herkunfts- und Aufnahmeländer verbunden?

Der Bericht der Global Commission vertritt die Auffassung, dass der Globalisierungsprozess und die Zunahme der transnationalen Gemeinschaften eine Umdefinition etablierter Konzepte wie Staatsangehörigkeit und Nationalstaat erforderlich machen. In Zukunft werde der Anteil der Personen zunehmen, der mehr als eine Staatsangehörigkeit besitze, sich mit mehr als einer Kultur identifiziere und seine Zeit zwischen zwei und mehr Ländern verbringe. Wie ist diese Entwicklung und Auffassung innenpolitisch und integrationspolitisch zu beurteilen?

Diese Fragen waren Gegenstand der Fachkonferenz, deren Ergebnisse wir mit dieser Dokumentation vorlegen. Der Bericht der „Global Commission on International Migration“, der diese Fachkonferenz informierte, war im Rahmen der 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen im

September 2006 – zusammen mit dem Bericht über „International migration and development“ des Generalsekretärs der Vereinten Nationen – Gegenstand des „High-level Dialogue on International Migration and Development“. Diese Tatsache unterstreicht die Aktualität der Ergebnisse der Fachkonferenz und weist auf die weitere Bedeutung des Themas auf der „globalen politischen Agenda“ hin.

Unser Dank gilt dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Deutschen Städtetag, die es möglich machten, dass diese wichtige Konferenz stattfinden konnte.

**Der Beirat für internationale Bevölkerungsfragen der
Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen**

Internationale Koordinaten deutscher Zuwanderungs- und Integrationspolitik

Wolfgang Schäuble

Globalisierung ist ein Prozess immer stärkerer Vernetzung von Menschen und Gesellschaft, Wirtschaft und Institutionen. Und sie wird im Wesentlichen vorangetrieben durch die unglaubliche Entwicklung in den Kommunikationstechnologien, zu denen man nicht nur die Systeme zur Übermittlung von Informationen, sondern auch die Verkehrssysteme rechnen muss. Und sie hat nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale, kulturelle und politische Wirkungen in einem Maße, wie wir uns das bei allen Parallelen aus der Geschichte früher nicht vorstellen konnten. Denn das Tempo der Entwicklung und der Veränderungen hat sich dramatisch beschleunigt.

Normalerweise reden wir über Globalisierung im Zusammenhang mit Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Dass uns die Globalisierung sozial betrifft, hat aber auch damit zu tun, dass wir in unseren Wohlstandsgesellschaften viel stärker zur Kenntnis nehmen müssen, was woanders passiert. Wir können ja nicht mehr sagen, wir hätten etwas nicht gewusst. Diese Ausrede hat auch früher nicht weit getragen, sie war aber trotzdem kommod. Heute wissen wir, was in Darfur passiert. Und wer sagt, er hätte es nicht gewusst, der müsste schon beweisen, dass er keinen Fernsehapparat und auch keinen Zugang zu einem solchen gehabt hat, – und glaubwürdig wäre es dann auch nicht.

Dass Globalisierung viel mit Migration zu tun hat, braucht man vor Experten nicht lange auszuführen. Es sind dynamische, sich gegenseitig beeinflussende Prozesse. Die Globalisierung ist die Ursache zunehmender Migration, aber umgekehrt wird die Globalisierung natürlich auch massiv durch Migration vorangetrieben.

Wir haben gerade schon gehört, dass Migration kein neues Phänomen ist. In der neueren Zeit haben wir den größten Migrationsstrom übrigens nicht nach 1987, sondern nach 1945 erlebt. Damals waren an die 15 Millionen Deutsche von Flucht und Vertreibung betroffen, die überwiegend in das Gebiet der späteren Bundesrepublik kamen. Die Geschichte ist voll von Migration. Man kann die Geschichte der Menschheit auch als eine Geschichte von Völkerwanderungen bezeichnen. Und die waren nicht immer friedlich, das sollte man nicht romantisieren. Selbst die alten Römer haben sich nicht nur gefreut, als die Langobarden kamen. Die geschichtliche Erfahrung zeigt also, dass Migration nicht neu ist und dass sie auch Konflikte schafft. Neu sind jedoch Ausmaß und Tempo des weltweiten Wanderungsgeschehens, und stärker als früher findet Migration über enorme kulturelle Trennlinien hinweg statt.

Im März habe ich gemeinsam mit Frau Süssmuth sowie dem Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge den Bericht der Global Commission on International Migration hier in Berlin vorgestellt. Und ich will bei dieser Gelegenheit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen dafür danken, dass sie die Drucklegung und Verbreitung des Berichts in deutscher Sprache übernommen hat.

Wir wissen – das hat die Kommission in ihrem Bericht dargelegt –, dass wir annähernd 200 Millionen Migrantinnen und Migranten haben. Das sind immerhin rund drei Prozent der Weltbevölkerung. Dabei handelt es sich um eine außergewöhnlich vielfältige Gruppe, die von Hochqualifizierten über Fachkräfte bis zu gering qualifizierten Arbeitskräften, von Studenten über Familienangehörige bis hin zu Flüchtlingen reicht. Zuwanderung hat die unterschiedlichsten Gründe und findet auf allen Ebenen der Gesellschaft statt.

Und der Bericht der Kommission sagt daher zu Recht, dass das Thema der internationalen Migration an die Spitze der globalen politischen Agenda getreten ist. Und es ist ein besonderes Verdienst

dieses Berichtes, dass er Migration eben nicht nur als Risiko und Bedrohung behandelt, sondern vor allen Dingen auch als Chance begreift.

Die Globalisierung bietet ja enorme wirtschaftliche Chancen – ebenso wie die Migration. Denn die Migration fördert nicht nur einen stärkeren wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Austausch, sondern sie bringt auch einen wichtigen Ressourcentransfer in die Herkunftsländer der Migranten. Der Bericht der Weltkommission geht von etwa 150 Milliarden Dollar aus, die jährlich von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer transferiert werden. Da muss sich die öffentliche Entwicklungshilfe noch reichlich anstrengen, wenn sie diesen Betrag übertreffen will. Im Augenblick liegen wir weit darunter.

Migration fördert den Transfer von fachlichem Know-how – weswegen übrigens die Global Commission den großen Wert der „circular migration“, also der vorübergehenden Migration, betont. Ich muss dann immer daran denken, dass manche es vor 30 bis 35 Jahren als schweren Verstoß gegen die Grundregeln der politischen Correctness angesehen haben, wenn vom Rotationsprinzip gesprochen wurde. „Circular migration“ ist natürlich auch ein bisschen etwas anderes, aber es hat schon damit zu tun, dass wir Migration nicht so ohne weiteres gleichsetzen dürfen mit Zuwanderung im engeren Sinne des Wortes.

Einen weiteren Vorteil der Migration will ich noch hinzufügen: Migration führt auch dazu, dass wir in allen Teilen unserer Gesellschaft zunehmend begreifen, dass wir in einer Welt leben, dass uns das, was anderswo passiert, angeht und dass es uns auch betrifft. Die – gerade in unserer Wohlstandsgesellschaft – nahe liegende Versuchung, nur an unseren kleinen Vorgarten vor der Haustür zu denken und uns für den Rest eigentlich nicht zu interessieren, kann durch Migration wirkungsvoll bekämpft und gebannt werden.

Aber die Migration bietet eben nicht nur Chancen, sondern auch jede Menge Risiken. Das war in der Geschichte so, und es bleibt auch heute und in der Zukunft so. Wenn man irgendein relevantes sicherheitspolitisches Papier liest – beispielsweise den Bericht von Kofi Annan zur Reform der Vereinten Nationen oder die europäische Sicherheitsstrategie –, dann ist in der Aufzählung der großen Bedrohungen und Risiken neben der asymmetrischen Kriegsführung, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und dem ökologischen Problem auch immer die Migration als eines der großen Stabilitätsrisiken erwähnt. Und in den Debatten der 90er Jahre um die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland im zerfallenden Jugoslawien Verantwortung übernehmen muss oder nicht, waren nicht nur die Erinnerung an den Holocaust, sondern mindestens genauso die Stabilitätsrisiken durch große Flüchtlingsströme ein wesentliches Argument.

Migration bietet also Chancen und Risiken. Sie ist kein neues Phänomen, aber die Dimension ist größer und das Tempo schneller geworden. Angesichts dieser Dimension ist Migration und der Umgang mit den Chancen und Risiken von Migration auch eine europäische Aufgabe.

Wir haben in der vergangenen Woche auf dem Deutschen Katholikentag über die Erweiterung der Europäischen Union unter dem Stichwort der Gerechtigkeit vor Gottes Angesicht gesprochen, und da wurde gesagt: Das ist ein wunderbares Thema, denn wenn wir über Gerechtigkeit nachdenken, müssen wir über europäische Verantwortung nachdenken – wir sind ja für den Zustand der Welt mehr verantwortlich als andere, insbesondere in der Gleichzeitigkeit von völlig ungleichen Entwicklungsständen. Und damit Europa seiner Verantwortung gerecht werden kann, brauchen wir ein starkes und handlungsfähiges Europa. Das heißt, dass der europäische Vereinigungsprozess weiter vorangehen muss – nicht nur um unser selbst Willen, sondern weil wir nur so unserer Verantwortung gerecht werden können.

Und außerdem leben wir in einem gemeinsamen europäischen Raum. Ein Kontinent, der seine Binnengrenzen nicht mehr kontrolliert und der politisch-wirtschaftlich immer mehr zusammenwächst, muss natürlich nach außen eine gemeinsame Politik verfolgen. Wir brauchen für viele Fragen europäische Lösungen.

Wir können etwa Kriminalität, die sich mit Migration verbindet und die Migration ausnutzt, nur europäisch bekämpfen. Alle großen Entwicklungen der Menschheit locken immer auch Geschäftemacher an, die sie organisiert und professionell ausnutzen wollen. Das ist organisierte Kriminalität. Das ist in der Drogenproblematik so und bei der Migration mit den Schleuserbanden. Daher müssen wir den Schleuserbanden die Geschäftsgrundlage entziehen. Die Art und Weise, wie im Mittelmeer oder vor den Kanaren Menschen ertrinken, hat mit Migration zu tun. Nach Schätzungen des Roten Kreuzes sind seit dem letzten Herbst mindestens 1200 Menschen bei dem Versuch der Überfahrt ertrunken. Auch da können wir nicht sagen, wir hätten es nicht gewusst. Wir wissen nicht, wie viele es genau sind, aber wir können nicht sagen, wir hätten nicht gewusst, dass es passiert.

Wir wissen, dass es gewissenlose Kriminelle sind, die den Familien ihr Geld abnehmen und versprechen: Irgendwie bringen wir dich vielleicht doch dorthin. Und so lange man Kriminellen eine Geschäftsgrundlage bietet, wird es genügend Verbrecher geben, die mit illegaler Migration ihre Geschäfte machen. Deswegen ist das alte Ringen, ob wir illegale Migranten legalisieren sollen oder nicht, nicht ganz so einfach zu beantworten, wie man es gelegentlich in den Debatten hört. Natürlich ist jeder einzelne ein armer Mensch, dem man sein Mitleid zuwendet und für den man sich verantwortlich fühlt. Aber man muss auch immer bedenken, was es für Folgewirkungen hat. Und deswegen ist es wichtig, dass in den Herkunftsländern die Geschäftsgrundlage für die organisierte Kriminalität der Schleuserbanden nicht dadurch gefördert wird, dass man ihnen das Geschäft zu einfach macht.

Wenn wir Afrika stabilisieren wollen, werden wir die Debatte um militärische Einsätze mit größerer Seriosität führen müssen. Man kann es drehen und wenden, wie man will: Die Menschheit ist, wie sie ist, und mein Optimismus reicht nicht aus, um zu glauben, dass wir die Probleme im Kongo oder in Darfur allein mit Entwicklungspolitik ohne militärische Absicherung von außen in den kommenden Jahren auch nur annähernd lösen werden. Wir müssen diese Woche im Bundestag abstimmen. Und natürlich kann man sagen, dass das ja sowieso nichts bringt. Man müsste eigentlich viel mehr tun. Aber weil wir nicht mehr tun wollen und das Wenige zu wenig ist, machen wir lieber gar nichts. Ich glaube, das reicht nicht. Ich glaube, wir müssen uns ernsthafter fragen – auch im Zusammenhang mit Migration –, was wir tun können, um mehr Stabilität zu erreichen.

Wir brauchen einen kohärenten Ansatz bei der Bekämpfung von Armut und Fluchtursachen in der Welt. Das ist eine europäische Aufgabe. Wir müssen Migrationsfragen in der Entwicklungspolitik stärker berücksichtigen, um Armut und Fluchtursachen in den Herkunftsländern zu verringern. Schon als ich 1989/90 zum ersten Mal Innenminister war, habe ich unter der Überschrift „Fluchtursachen bekämpfen“ ein Flüchtlingskonzept für die damalige Bundesregierung entwickelt. Denn das ist der eigentliche Schlüssel.

Wir brauchen auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um unfreiwillige oder illegale Migration bereits in den Herkunftsländern erfolgreicher zu bekämpfen. Das alles kann die Europäische Union besser leisten als jeder europäische Einzelstaat – bis hin zur Rückkehrförderung, die wir auch gemeinsam besser hinbekommen. Wir erreichen eine Kooperation mit den rücknahmeverpflichteten Ländern umso schneller, je mehr Europa mit einer Stimme spricht.

Es gibt also eine Reihe von Fragen, die wir nur gemeinsam europäisch lösen können. Aber es gibt auch Bereiche, in denen europäische Zuständigkeiten eher hinderlich wären – wie beispielsweise bei der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt oder bei der Integration.

Solange der Arbeitsmarkt nationale Aufgabenverantwortung ist, darf die legale Migration in den Arbeitsmarkt nicht in europäischer Zuständigkeit geregelt werden. Denn wir dürfen die Verantwortung nicht von der Zuständigkeit ablösen. Die Europäische Union kann und wird auf absehbare Zeit die Zuständigkeit für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht übernehmen. Dann muss aber auch die Steuerung der legalen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt eine Frage nationaler Zuständigkeit bleiben. Da führen wir eine heftige Auseinandersetzung innerhalb der Europäischen Union, auch in den Reihen der Innenminister. Ich glaube, es ist besser, wenn wir die Zuständigkeit dort lassen, wo auch die Lösungsmöglichkeiten und die Verantwortung sind.

Das Gleiche gilt nach meiner Überzeugung für die Integration. Natürlich gibt es europäische Erfahrungen, die wir austauschen sollten, und wir betreiben auch Benchmarking. Aber die Verantwortung dafür, dass die Migrantinnen und Migranten, die bei uns angekommen sind und dauerhaft bleiben wollen und deren Nachkommen voraussichtlich hier leben werden, sich bei uns auch integrieren, diese Verantwortung können wir nicht auf die europäische Ebene delegieren. Wir müssen diese Verantwortung im Gegenteil stärker in die örtliche und regionale Ebene einbinden. Das ist auch ein Ziel des Integrationsgipfels, den die Bundesregierung durchführen wird. Integration ist ja nicht nur eine Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden, sondern auch eine Aufgabe, bei der die Zivilgesellschaft stärker eingebunden werden muss. Ich bin überzeugt, dass Integration am besten vor Ort und konkret gelingt. Und je mehr wir die Zuständigkeit auf höhere Ebenen abschieben, umso weniger wird sie am Ende in Tat und Wahrheit gelingen.

Wir bewältigen große Aufgaben besser nach den Regeln des Subsidiaritätsprinzips. Nach meiner Überzeugung hat das viel damit zu tun, dass Nähe und Offenheit keine Gegensätze sind. Gerade in einer Zeit weltweiter Mobilität entwickeln Menschen ein verstärktes Bedürfnis danach zu wissen, wo sie eigentlich herkommen, wo sie hingehören und wo sie zu Hause sind. Und deswegen brauchen wir beides – Nähe und Offenheit – und müssen beides besser miteinander kombinieren.

Wir müssen uns auf nationaler Ebene die Chancen von Migration vor Augen führen und nutzen. So kann Zuwanderung in einem gewissen Umfang dazu beitragen, die Folgen der demographischen Entwicklung zu mindern. Diejenigen, die sich vertieft damit beschäftigen, wissen allerdings auch, dass es eine Illusion wäre zu glauben, Zuwanderung könne unser demographisches Problem wirklich lösen. Wir wissen ja inzwischen auch, dass die demographische Entwicklung nicht nur ein europäisches, sondern zunehmend ein weltweites Problem sein wird – mit einer gewissen Phasenverzögerung. In China haben wir wahrscheinlich ein größeres Alterungsproblem als in Europa, und in Indien nimmt es auch schon erheblich zu. Wir sollten es uns also nicht zu leicht machen. Trotzdem kann Zuwanderung uns auch hier ein Stück weit helfen. Wir können die Chancen der Migration jedoch nur nutzen, wenn uns die Integration gelingt. Und wenn Integration gelingen soll, müssen wir Zuwanderung auch steuern, weil die Aufnahmefähigkeit jeder Gesellschaft wesentlich mit den tatsächlichen Integrationschancen zusammenhängt.

Wir haben Ende der 80er und in den frühen 90er Jahren kräftig gestritten, wie viel Zuwanderung möglich und zu verkraften ist, ob wir Zuwanderung steuern sollen und wie es mit der Integration geht. Ich habe zu denjenigen gehört, die immer gesagt haben: Solange wir ein Mengenproblem haben, das in den Augen der Bevölkerung kaum beherrschbar erscheint, ist die Chance auf zusätzliche gesteuerte Zuwanderung gering. Und wir hatten ein großes Mengenproblem. Man muss sich gelegentlich die Zahlen in Erinnerung rufen. Anfang der 90er Jahre war die Mehrzahl der Turnhallen in Deutschland mit Flüchtlingen und Zuwanderern belegt. Das kann man sich kaum noch vorstellen. Damals kamen jährlich um die 200.000, 300.000 Asylbewerber, in einem Jahr sogar über 400.000. In demselben Zeitraum haben wir in einem vergleichbaren Umfang Aussiedler aufgenommen – ihre Zahl wurde dann jedoch recht schnell auf 220.000 Personen jährlich begrenzt. Es war eine gewaltige Entwicklung. Wir hatten ein großes Problem und wenig Chancen, die Zuwanderung zu steuern. Es gab damals die Forderung, Zuwanderungsquoten einzuführen, – was mich zu der Feststellung veranlasste, dass das keine Lösung sei, solange die Quote Null schon zu hoch ist.

Inzwischen ist das Mengenproblem gelöst. Man muss daher mit der gleichen Klarheit und Entschiedenheit sagen: Wir haben – auch wenn die Wahrnehmung im großen Teil der Öffentlichkeit eine andere ist – im Augenblick kaum Zuwanderung. Wir haben jedenfalls keine Zuwanderung, deren Größenordnung auch nur in Ansätzen Grund zur Sorge wäre.

Im Jahr 2004 sind brutto 780.000 Menschen nach Deutschland gekommen, 2005 waren es ein paar weniger. Gleichzeitig sind aber 698.000 Menschen weggezogen. Die Zahlen variieren ein bisschen danach, wer sie erfasst. Und je genauer Sie nachfragen, umso mehr zerrinnen Ihnen diese absoluten Zahlen wie Sand in den Händen. Es wird dann gesagt: Brutto 700.000 Zuzüge, das ist doch eine Menge – egal wie viele in demselben Jahr gehen. Und die wenigsten sagen laut genug, dass die Mehr-

zahl der Zuwanderer Saisonarbeitskräfte sind – zum Beispiel Erntehelfer während der Spargelzeit. Und kein Mensch in Deutschland – mit Ausnahme eines Fachmanns für Migration – stellt sich unter Zuwanderung die Erntehelfer vor, die für drei Monate nach Deutschland kommen. Aber das ist der Großteil unserer Zuwanderung. Deswegen müssen wir ein bisschen deutlicher sagen, dass die Zuwanderung weit überwiegend temporär ist und die meisten sogar nur für ein paar Monate als Saisonarbeitskräfte kommen.

Man muss sich also die Zahlen daraufhin anschauen, was wir eigentlich an tatsächlicher, an dauerhafter Zuwanderung haben. Für 2005 konnten wir bisher folgende Zahlen ermitteln: Wir haben zum Zwecke des Familiennachzugs 53.000 Visa erteilt, 2004 waren es noch 66.000. Das ist mit Abstand die größte Gruppe bei der dauerhaften Zuwanderung. Wir hatten 29.000 Asylanträge im vergangenen Jahr. Die wenigsten davon werden anerkannt, aber ein größerer Teil bleibt dann doch für eine gewisse Zeit in Deutschland. Wir hatten 36.000 Spätaussiedler. Außerdem kamen 6.000 jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR. Wir haben etwa 500 Menschen, die als Selbstständige eine Aufenthaltserlaubnis bekommen haben – allerdings ist über diese Zahl eine ganz verlässliche Aussage noch nicht möglich. Und wir hatten Arbeitsmigranten mit der Perspektive auf einen Daueraufenthalt in einer Größenordnung von rund 12.000 Personen, wobei es sich hier überwiegend auch um einen zeitlich begrenzten Aufenthalt handelt – etwa von Wissenschaftlern, Fachkräften, Hochqualifizierten und Studienabsolventen; dazu zählen übrigens auch die Spezialitätenköche.

Diese Zahlen zeigen – und jetzt komme ich zu dem Punkt, um den es mir geht: Wir haben mehr eine gefühlte Zuwanderung als eine tatsächliche Zuwanderung. Und das liegt vor allem daran, dass die Kinder oder Enkel der früheren Zuwanderer, die hier geboren und aufgewachsen sind, zum Teil nicht so integriert sind, wie wir uns das vorgestellt haben.

Vor welche Integrationsaufgabe uns die Zuwanderung stellen würde, haben wir lange unterschätzt. Zunächst ging man davon aus, dass die Menschen, die als Arbeitskräfte angeworben und gekommen waren, nicht dauerhaft in Deutschland bleiben würden. Auch sie selbst sind ursprünglich nicht in der Erwartung gekommen, dauerhaft zu bleiben. Ihre Vorstellung war es, erst einmal nach Deutschland zu gehen – alles Weitere würde sich dann zeigen. So waren die Erwartungen in der offenen Gesellschaft. Und später ist man davon ausgegangen, dass es sich mit der Zeit schon irgendwie richten würde, dass sich das Integrationsproblem nach und nach lösen würde – so wie es bei früheren Zuwanderungen der Fall gewesen ist. Es hat sich nicht von alleine gelöst. Und deswegen ist die Integration eine der großen Herausforderungen unserer Gesellschaft, auch wenn im Moment gar keine erhebliche Zuwanderung stattfindet.

Ich habe vorhin die Vertriebenen und Flüchtlinge erwähnt, die nach 1945 in das Gebiet der späteren Bundesrepublik gekommen sind. Natürlich waren das andere Probleme und andere Strukturen und ein geringerer Grad von Fremdheit. Dennoch weiß ich – ich bin alt genug und in der Nachkriegszeit aufgewachsen –, wie wir in unseren Kleinstädten im Schwarzwald Flüchtlinge und Vertriebene ziemlich scheel angesehen haben. So furchtbar viel einfacher hatten es die damaligen Flüchtlinge auch nicht als 20, 30 Jahre später die Italiener oder Türken. Die Tatsache, dass wir diese Integration damals entgegen dem Kalkül von Stalin geschafft haben, sollte uns Mut geben, nicht vor der heutigen Aufgabe zu resignieren.

Es ist zu packen. Aber wir müssen es besser machen. Und dabei spielt die Sprache eine wichtige Rolle. Umgekehrt müssen wir uns allerdings auch bewusst sein, dass die Sprache allein nicht reicht. Das zeigt das Beispiel Frankreich. Die Franzosen haben ähnliche Probleme wie wir. Obwohl dort alle – auch die Migranten – französisch sprechen, funktioniert die Integration nicht besser als bei uns. Sprache ist also eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für Integration.

Lassen Sie mich noch eine Bemerkung machen: In der Asyldebatte Anfang der 90er Jahre kamen gelegentlich amerikanische Delegationen – insbesondere aus der jüdischen Community – einigermaßen besorgt zu mir, weil sie der innerdeutschen Debatte entnommen hatten, dass die Deutschen

jetzt wieder ausländerfeindlich wären – schließlich wollten sie das Asylrecht ändern. Und sie haben mich dann immer gefragt, ob das tatsächlich so wäre, woraufhin ich zurückgefragt habe, ob sie eigentlich die Verhältnisse in Amerika kennen würden. Das war wohl gemerkt nicht zu Zeiten von Georg W. Bush, sondern von William Clinton. Die Verhältnisse an der amerikanisch-mexikanischen Grenze waren damals schon so, dass die Zuwanderung nach Amerika – jedenfalls die statistisch erfasste – in absoluten Zahlen niedriger als die nach Deutschland war, obwohl die Bevölkerung und das Territorium Amerikas ein bisschen größer sind. Wenn man das gesagt hat, sind die meisten etwas zurückhaltender geworden in ihrer Kritik unserer Bemühungen, das Mengenproblem so zu steuern, dass es einigermaßen tragbar würde.

Wenn die Integration gelingen soll, müssen wir den Menschen mit Migrationshintergrund klar machen, dass sie bei uns willkommen sind. Und wir, die wir keinen Migrations- oder aber nur einen länger zurückliegenden Migrationshintergrund haben, müssen uns klar machen, dass Migration ebenso wenig wie Globalisierung eine Bedrohung, sondern dass sie eine Bereicherung ist. Das ist die erste Voraussetzung, damit Integration gelingt. Deswegen werbe ich auch dafür, die in einer Demokratie notwendigen politischen Debatten in einer solchen Tonart zu führen, dass wir gegenüber den Menschen, die hierher gekommen sind, nicht das Signal aussenden: Die wollen uns nicht, die streiten darüber, wie sie uns loswerden. Damit wäre nämlich die erste Voraussetzung für eine gelungene Integration schon beseitigt.

Umgekehrt müssen die Menschen, die zugewandert sind, hier heimisch werden wollen, wenn sie hier auf Dauer leben wollen. Die Vereinigten Staaten von Amerika können den Weg in Parallelgesellschaften vielleicht etwas besser ertragen. Sie haben damit zum Teil auch Probleme, sie sind aber viel größer und viel mobiler in ihrem Land. Wir in Deutschland würden Schiffbruch leiden, wenn wir uns in Parallelgesellschaften auflösen, die nicht miteinander kommunizieren. Deswegen müssen wir denjenigen, die hierher kommen, sagen, dass ihre Bereitschaft zur Integration notwendig ist.

Ich habe für diesen September zu einer Islamkonferenz eingeladen. Ich bin ja als Innenminister für die Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften zuständig. Und es gibt zurzeit etwa 3,5 Millionen Menschen islamischer Religion in Deutschland. In Deutschland leben also nicht nur Protestanten, Katholiken, Juden und Atheisten, sondern auch Muslime. Sie sind ein Teil der deutschen und auch der europäischen Gesellschaft. Und sie werden es in der Zukunft eher mehr als weniger sein. Also müssen wir nicht nur mit der Katholischen Kirche, mit der Evangelischen Kirche und mit der jüdischen Gemeinschaft, sondern auch mit den Muslimen in geregelte, institutionalisierte Beziehung und Kommunikation kommen.

Das ist mit den Muslimen schwieriger, weil sie nicht als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisiert sind. Ich kann es aber nicht meinem Kollegen Nicolas Sarkozy nachtun, der gesagt hat: Ich organisiere das. Ich regle die Wahl von Vertretern und berufe eine nationale Muslimkonferenz ein. Dann habe ich einen Islamrat, dem ich erkläre, wie man den Islamunterricht in Frankreich organisiert. Das geht in Deutschland nicht. Also versuche ich den komplizierteren Weg eines institutionalisierten Dialogs mit möglichst vielen Vertretern, aus denen allmählich – das gibt es ja heute nicht – eine repräsentative Organisation für die muslimische Gemeinschaft erwächst.

Wir müssen diesen Weg gehen, damit wir einen Partner haben, um bestimmte Fragen besprechen und regeln zu können, aber natürlich auch um zu vermitteln, dass Muslime, die hier leben wollen, wissen und anerkennen müssen, dass die Scharia mit unserem Grundgesetz, mit europäischer Zivilisation, Kultur, Tradition und Geschichte nicht vereinbar ist und dass man die Aufklärung in jeder Religion ein Stück weit leisten muss. Bei manchen Muslimen muss ein stärkeres Verständnis für die Gleichberechtigung aller Menschen wachsen – und zwar nicht nur unabhängig von der Hautfarbe, sondern auch unabhängig vom Geschlecht – und ebenso für die Trennung von staatlicher und religiöser Ordnung. Das sind Dinge, die wir machen müssen, damit die Integration gelingt, und an denen wir arbeiten, an denen die ganze Bundesregierung arbeitet, an denen unsere Gesellschaft insgesamt sich bewähren muss.

Ich sage noch einmal: Ich bin davon überzeugt, dass Migration so wenig wie Globalisierung eine Bedrohung ist. Sie enthält Probleme, sie enthält Risiken, und sie enthält enorme Ordnungsaufgaben. Aber sie ist eben nicht in erster Linie Bedrohung, sondern Chance, Bereicherung und Gestaltungsaufgabe – so wie das ganze Leben: Wer sich von morgens bis abends nur darüber grämt, welche Risiken das Leben birgt, versteht es nicht, die Chance zu nutzen, die ihm das Leben bietet. So ist es auch mit der Migration und mit der Globalisierung.

Integrationspolitik in Deutschland im Zeichen von demographischer Entwicklung und Globalisierung

Maria Böhmer

Deutschland hat eine große Erfahrung mit Zuwanderung, ja sogar eine Tradition. Sie wird uns – angesichts anhaltender Wanderungsbewegungen in einer globalisierten Welt – auch zukünftig vor sich ständig wandelnde Herausforderungen stellen.

Die folgenden Zahlen sprechen für sich. Sie spiegeln einen Ist-Zustand wider, lassen eine Tendenz erkennen und uns die Zukunft erahnen:

- Heute leben fast 15 Mio Menschen mit Migrationshintergrund in unserem Land, also Zuwanderer und ihre Kinder.
- Im Jahr 2010 wird in den großen deutschen Städten jeder zweite unter vierzig Jahren einen Migrationshintergrund haben.
- Überdurchschnittlich viele Jugendliche mit Migrationshintergrund haben keinen Schulabschluss und rund 40 Prozent keinen Berufsabschluss, 47 Prozent aller Jugendlichen und jungen erwachsenen Ausländer sind arbeitslos.
- Zahlreiche Jugendliche mit Migrationshintergrund sprechen schlecht Deutsch, auch wenn sie hier geboren wurden.

Ihnen allen sind diese Fakten vertraut. Aber wir müssen stärker ihre Bedeutung vermitteln, mögliche Konsequenzen diskutieren, auf Erfolge und Defizite, Chancen und Risiken hinweisen. Es ist an der Zeit, ehrlich Bilanz zu ziehen und die Probleme beim Namen zu nennen.

In letzter Zeit standen Negativbotschaften im Mittelpunkt. Die Scheinwerfer richteten sich auf die Rütli-Schule, aber auch auf rassistische Taten.

Gleichzeitig ist mir wichtig, dass wir uns und anderen auch vor Augen halten, was alles gelungen ist! Trotz erschreckender Defizite und Versäumnisse ist die Integration von Zuwanderern in Deutschland auch historisch mit vielen positiven Erfahrungen verbunden. Denken wir dabei an das vielzitierte Beispiel der Hugenotten und der polnischen Bergarbeiter im Ruhrgebiet. Näher an der Gegenwart erinnern wir uns an die erfolgreiche Integration von Millionen von Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Zweiten Weltkrieg.

Für mich ist eines klar: Der multikulturelle Traum ist ausgeträumt, aber die Integration in Deutschland ist nicht gescheitert! Um nur ein paar Positiv-Beispiele zu nennen: In der Hoover-Realschule in Berlin haben Schüler, Eltern und Lehrer gemeinsam beschlossen, Deutsch auch auf dem Pausenhof zur Pflicht zu machen. Das sollte Schule machen und ist ein gutes Beispiel, wie Zivilgesellschaft Integration gestaltet. Ausländische Unternehmen haben über 300 000 Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen und die erfolgreiche Entwicklung unserer Industrie verdanken wir auch den Gastarbeitern.

Die Anforderungen an die Integrationspolitik haben sich im Laufe der letzten fünf Jahrzehnte entscheidend gewandelt, sie sind umfassender, vielschichtiger und damit schwieriger geworden. Für mich sind es vor allem die Globalisierung, der demographische Wandel und das Auseinanderdriften unserer Gesellschaften, die uns vor große Herausforderungen stellen. Das beginnt im Kleinen: Ich traf neulich einen Italiener. Er hatte seine Enkeltochter an der Hand und sagte mir: Als ich damals nach Deutschland kam, habe ich in einem Betrieb gearbeitet, wo ein paar einfache Handgriffe genügten, um eine Maschine zu bedienen. Ich musste nicht wirklich Deutsch lernen. Heute, und dabei wies er auf seine Enkeltochter, ist das alles anders. Diese Arbeitsplätze sind weggefallen. Sprache und Bildung sind das A und O für meine Enkelin. Nur dann hat sie eine echte Chance auf einen

guten Arbeitsplatz. Diese Sichtweise muß sich durchsetzen! Damit alle den notwendigen Schritt zur Bildungsgesellschaft machen, sage ich: Wir müssen Mut machen! Wir brauchen Vorbilder und Wegweiser. Dazu gehören auch klare Verpflichtungen.

Ich möchte die zunächst Entwicklungen von Globalisierung, demographischem Wandel und dem Auseinanderdriften unserer Gesellschaften kurz skizzieren.

200 Millionen Migranten gibt es weltweit. Das bedeutet eine Verdoppelung innerhalb von 25 Jahren und eine Zahl, so groß wie die Einwohnerzahl von Brasilien, dem fünftgrößten Land der Erde.

Der Bericht der Weltkommission zeigt, dass Migration und Integration zugleich Ursache und Folge von Globalisierungsprozessen sind. Sowohl wirtschaftlich motivierte Wanderungsprozesse als auch inter- und intrastaatliche Fluchtbewegungen nehmen kontinuierlich zu.

Globalisierung ist gekennzeichnet durch eine weltweite Integration der Märkte, eine globale Nachfrage nach Arbeitskräften, agierende Unternehmen in Deutschland, wachsende Disparitäten zwischen erster und dritter Welt und zunehmende Verbreitung kostengünstiger Kommunikations- und Transportinfrastruktur. Dies führt zu einem ständigen Austausch nicht nur von Kapital und Waren, sondern vor allem auch von Menschen, Ideen, Kulturmustern, Wertvorstellungen und Lebensstilen.

Mit Zäunen und Patrouillenbooten ist das nicht zu bewältigen. Es geht darum, Globalisierung zu gestalten, Teilhabe an der Entwicklung zu ermöglichen und Wanderungsprozesse nicht einfach hinzunehmen.

Dabei wirkt Globalisierung nicht unbeschränkt. Die meisten Zielländer von Migrationsbewegungen bemühen sich um eine Steuerung der Zuwanderung und in den letzten Jahren verstärkt um eine bewusste Gestaltung der Integration. Dabei ist – das haben die Debatten der vergangenen Wochen zum Thema Einbürgerung erneut gezeigt – der Umgang mit Werten, Normen und Lebensstilen aus anderen Kulturkreisen von zentraler Bedeutung. Wer selbst einen sicheren Standort hat, kann sich öffnen, mitteilen, integrieren.

Bei der Steuerung globaler Migrationsbewegungen steht vor allem die Frage nach der Anwerbung von Hochqualifizierten im Mittelpunkt, darauf weist auch der Bericht der Weltkommission hin. Hier brauchen wir einen Wettbewerb um die besten Köpfe! In letzter Zeit konnten wir nur sehr wenige dafür gewinnen, nach Deutschland zu kommen – wir sprechen von unter 1000! Liegt es an der gesetzlichen Regelung oder an der Praxis? Das müssen wir uns genau anschauen! Deutschland muß als Forschungs-, als Unternehmens- und als Lebensort attraktiv sein!

Dabei lohnt ein Blick über den Tellerrand. Die Instrumente zur Anwerbung von Hochqualifizierten sind in Ländern wie Kanada, Australien und den USA inzwischen sehr ausgefeilt. Es werden nicht nur Anreize für die Hochqualifizierten selbst, sondern auch für deren Familienmitglieder gesetzt. Das sollte uns ein Vorbild sein! Hier hat man erkannt, dass die wachsende Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitnehmern nicht allein durch Weiterbildung, Ausbildung und Höherqualifizierung der hier lebenden Menschen behoben werden kann. Wir müssen vom „brain drain“ zum „brain gain“ kommen, um Wissenschaft und Wirtschaft zu befördern.

Gerade bei der Gruppe hochqualifizierter Arbeitsmigranten haben wir die Chance, unterschiedliche Potentiale als Gewinn zu begreifen. Unser Ziel muß es sein, den wirtschaftlichen und den individuellen Nutzen von gesteuerter Zuwanderung für Einheimische und Zugewanderte sichtbar zu machen. Das erhöht die Akzeptanz für Zuwanderung und verbessert damit die Rahmenbedingungen für Integration.

Eine weitere Entwicklung wurde in der Öffentlichkeit erst nach und nach in vollem Umfang wahrgenommen: die Brisanz des demographischen Wandels, dabei vor allem die Alterung unserer Gesellschaft. Die Spannung zwischen notwendiger Einwanderung und notwendiger Begrenzung von Zuwanderung verlangt nach intelligenten Lösungen.

Allerdings dürfen wir den Beitrag von Zuwanderung zur Lösung des demographischen Problems nicht überschätzen. Zuwanderung kann weder dem Bevölkerungsrückgang entgegenwirken noch die Alterung der Bevölkerung verhindern, sondern lediglich dämpfen. Zuwanderung ist damit keine langfristige Lösung. Bei der Familienpolitik ist einiges in Bewegung geraten; wobei wir Familien aus grundsätzlichen Erwägungen unterstützen und nur sekundär aus demographischen.

Die migrationpolitische Schwerpunktsetzung auf Steuerung, Begrenzung und Integration wird langfristig zu einem größeren gesellschaftlichen Zusammenhalt führen. Es ist wichtig, daß wir die Bildungs- und Berufschancen insbesondere der zweiten und dritten Zuwanderergeneration entscheidend verbessern, ohne die Älteren aus den Augen zu verlieren. Außerdem müssen Unternehmen erkennen, daß verstärkte Anstrengungen im Bereich der Weiterbildung und Nachqualifizierung notwendig sind. Nur so können wir die qualitativen und quantitativen Einbrüche im Arbeitskräfteangebot langfristig abfedern und gleichzeitig Menschen neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnen.

Der demographische Wandel wird in der Gesellschaft zu einem gravierenden Umstrukturierungsprozeß führen. Daraus ergibt sich ein erheblicher Anpassungsbedarf z.B. in Bildungs- und Ausbildungssystemen, in Betrieben und in sozialen Diensten. Wir sollten diesen gesellschaftlichen Wandel und Umbruch auch als integrationspolitische Chance begreifen und nutzen.

Eine besorgniserregende Entwicklung sind schließlich die zunehmenden Disparitäten und Verwerfungen in unseren Gesellschaften. Überdurchschnittlich viele Familien mit Migrationshintergrund sind in Deutschland sozial benachteiligt. Wir müssen den Gründen nachgehen.

Und ein weiterer Faktor kommt hinzu. Heute Nachmittag und morgen steht die Frage im Mittelpunkt, welche Konsequenzen sich aus der globalen Migration für die ethnische, religiöse und soziale Struktur der Städte in den Industriegesellschaften ergeben. Die wohl gravierendste Folge ist die räumliche Konzentration von Zuwanderern in einzelnen Stadtvierteln. Bildungsferne, Perspektivlosigkeit, Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, wirtschaftliche Not und wohnräumliche Segregation überlagern und verstärken sich gegenseitig. Es kommt zu einer lokalen Massierung von Konfliktpotential.

Wir beobachten diesen Prozeß mit Sorge. In Frankreich eskalierte die Situation schließlich, die Frustration als Folge von Perspektivlosigkeit wurde gewalttätig in der Öffentlichkeit ausgetragen. Ganz Europa war von den Ereignissen schockiert.

In Deutschland hat uns das Beispiel Rütli-Schule gezeigt, wie die Situation außer Kontrolle gerät, wenn wir nichts gegen diesen sich selbst verstärkenden „Problemcocktail“ unternehmen.

Städte können Segregation nicht vollständig verhindern. Sie ist ein wesentliches Strukturmerkmal aktueller und historischer Zuwanderungsprozesse. Denn die räumliche Nähe zu anderen Zuwanderern kann auch Vorteile bieten. Sie erhöht das Selbsthilfepotenzial und erleichtert damit den Integrationsprozess, das haben bereits die klassischen Einwanderungsprozesse der letzten Jahrhunderte gezeigt. Der Migrationsforscher Klaus Jürgen Bade weist in diesem Zusammenhang immer wieder auf „Little-Germany“-Stadtviertel in den USA des 19. Jahrhunderts hin. Solche Gegenden dürfen aber nicht sich selbst überlassen werden. Hier gibt es interessante Ansätze im Bereich Quartiersmanagement.

Problematisch wird es aber, wenn der Rückzug zur selbstverstärkenden, unumkehrbaren Abschottung wird. Wir müssen die alarmierenden Hinweise auf die Entstehung solcher Parallelgesellschaften, in denen die Werte und Regeln des Zusammenlebens unserer Gesellschaft nicht mehr greifen und missachtet werden, ernst nehmen.

Fachleuten waren die Probleme schon vorher bekannt, aber jetzt wird offen darüber diskutiert. Diese neue Sensibilität für das Thema sollten wir intensiv für eine differenzierte Diskussion nutzen! Der Bericht der Weltkommission weist zurecht darauf hin, dass eine Zunahme von benachteiligten und

isolierten Migrantengemeinschaften einen hohen sozialen und finanziellen Preis hat und sich auf das öffentliche Sicherheitsgefühl auswirken wird.

Integration ist nicht nur Sozialarbeit für eine Randgruppe! Sie ist vielmehr zentrale Voraussetzung für den innergesellschaftlichen Zusammenhalt und damit im Interesse eines jeden von uns.

Angesichts der skizzierten Entwicklungen ist die Erkenntnis gereift, dass Integration eine elementare Zukunftsaufgabe für Staat und Gesellschaft ist. Die neue Bundesregierung hat deshalb Integration als Schlüsselaufgabe unserer Zeit definiert und zum Schwerpunkt ihrer Politik bestimmt. Der Bundeskanzlerin war es ein wichtiges Anliegen, dem Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration Kabinettsrang einzuräumen und den zugehörigen Arbeitsstab im Bundeskanzleramt zu verankern. Integrationspolitik muß als Querschnittsaufgabe gesehen werden, die alle Politik- und Lebensbereiche umfaßt vom Kindergarten über die Schule, von der Gleichberechtigung von Mann und Frau über die Berufswelt bis hin zur Altenpflege.

Unter Querschnittsaufgabe verstehe ich auch, dass Integration eine „Mehrebenenpolitik“ sein muß. Bund, Länder und Kommunen stehen gemeinsam in der Pflicht, dabei kommt den Kommunen eine besondere Bedeutung zu. Denn die wesentlichen Integrationsleistungen werden „vor Ort“, auf Stadtteilebene, im eigenen „Kiez“ erbracht. Weil Bildungssystem und Arbeitsmarkt bisher zu geringe Integrationschancen bieten, muß das alltägliche Wohn- Arbeits- und Lebensumfeld mehr denn je alternative Wege und Möglichkeiten der Integration anbieten.

Programme wie das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ tragen dieser Bedeutung Rechnung und fördern erfolgreich die Entwicklung und das Zusammenleben in benachteiligten Quartieren sowie die Eingliederung benachteiligter Stadtviertel in die Gesamtstadt.

Bürgerschaftliches Engagement ist dabei besonders wichtig. „Miteinander Zusammenleben gestalten“- dies wird das Motto der Interkulturellen Woche 2006 sein. Es bringt zum Ausdruck, welche zentrale Rolle zivilgesellschaftliche Organisationen und engagierte Bürgerinnen und Bürger spielen, wenn es darum geht, Integration vor Ort, im alltäglichen Miteinander von Einheimischen und Zuwanderern zu gestalten.

Der Sport ist hierfür ein gutes Beispiel. Mannschaftssportarten bringen Menschen ganz unterschiedlicher geographischer und sozialer Herkunft zusammen. Die Sportverbände haben das erkannt und stellen sich voll Ihrer Verantwortung im Bereich der Integration. Der Deutsche Fußballbund wird ein Programm zur Förderung von Kindern, vor allem von Mädchen mit Migrationshintergrund auflegen. Er wird einen Integrationsbeauftragten benennen und setzt auf Vorbilder. Er organisiert ein Dachnetzwerk und verleiht einen Integrationspreis. Aber auch mit dem neu gegründeten Deutschen Olympischen Sportbund oder dem Handballbund bin ich in konstruktiven Gesprächen.

Wir stehen im Bereich Integration vor drei entscheidenden Fragen:

- a) Erstens. Was müssen wir tun, damit unsere Gesellschaft zusammenhält? Wie verhindern wir, dass aus der Einheit in Vielfalt eine Vielfalt ohne Einheit wird?
- b) Zweitens. Welche Angebote müssen wir staatlicherseits machen und welche Anforderungen müssen wir stellen (Stichwort „Fördern und Fordern“)?
- c) Drittens. Was kann die Bürgergesellschaft für die Integration leisten?

Die Chancen, geeignete Antworten darauf zu finden, stehen gut. Denn die Art und Weise, wie wir an das Thema herangehen, hat sich in Deutschland in den letzten Jahren verändert: Die integrationspolitischen Versäumnisse der Vergangenheit werden offen diskutiert, „Einwanderung“ ist kein Tabuwort mehr. Damit stoßen wir die Tür auf. Natürlich gibt es weiterhin parteipolitische Unterschiede, aber in vielen Punkten ist die Einigkeit größer als die Differenz. Nicht mehr das Ob von Integration steht in Frage, sondern das Wie.

Antworten auf diese Frage wird auch der für Juli geplante Integrationsgipfel liefern. Die Bundesregierung setzt damit bewusst ein Zeichen für die herausragende Bedeutung von Integration. Erstmals werden Vertreter der Migranten, der Politik und der Zivilgesellschaft an einem Tisch zusammenkommen. Wir wollen einen langfristigen Prozeß in Gang setzen. Der Gipfel ist der Auftakt zur Entwicklung eines Nationalen Integrationsplans, mit dem wir das gesellschaftliche Zusammenleben und die Chancen besonders der Jugendlichen verbessern wollen. Wesentliche Themen werden die Sprachförderung, die Bildung von Jugendlichen, der Arbeitsmarkt, die Integrationsförderung durch die Wirtschaft, Medien, die Integration vor Ort sowie die Förderung und der Beitrag von Migrantinnen und Migranten sein.

Dabei wird vor allem der Dialog mit den bei uns lebenden Migrantinnen und Migranten im Mittelpunkt stehen. Dies wird kein Gipfel über Migranten, sondern mit Migranten. Denn erfolgreiche Integrationspolitik darf nicht nur für, sondern muß gemeinsam mit Migranten gestaltet werden.

In meinem Verständnis ist Integration ein langfristiger Prozeß wechselseitigen Respekts, aber auch der Anpassung und Verständigung unterschiedlicher Gruppen über die gemeinsamen Grundlagen und Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sowohl bei Zuwanderern als auch seitens der Aufnahmegesellschaft sind Anstrengungen notwendig, eine den individuellen Voraussetzungen entsprechende Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Weltkommission betont, und das kann ich nur unterstützen, dass Migranten in der Lage sein müssen, ihre Potentiale auszuschöpfen, dann können wir auch einen Nutzen aus ihrem Beitrag ziehen.

Für meine Arbeit habe ich deshalb fünf Schwerpunkte gesetzt. Sie lauten:

- a) Integration durch Sprache,
- b) Integration durch Bildung, Ausbildung und Arbeit,
- c) Integration und die Frage der Menschen- und Frauenrechte,
- d) Integration durch Recht,
- e) Integration als Aufgabe der Bürgergesellschaft.

Diese Fragen sind zugleich europäische Fragen. Sie sind es nicht nur dort, wo europäische Regelungskompetenzen bestehen, sondern auch dort, wo wir Erfahrungen aus verschiedenen Ländern austauschen und somit voneinander lernen können.

Unmittelbar nach meinem Amtsantritt habe ich Kontakt zu meinem französischen Kollegen Azouz Begag aufgenommen. Im Rahmen des deutsch-französischen Ministerrats im März dieses Jahres haben wir – mit Blick auf das Jahr der Chancengleichheit 2007 – eine deutsch-französische Integrationsinitiative gestartet.

Unsere beiden Ländern möchten auf der Grundlage einer gemeinsamen Evaluierung und eines breit angelegten Erfahrungsaustauschs über „best practice“, konkrete Initiativen auf bilateraler Ebene festlegen. Diese könnten möglicherweise mittelfristig auf die europäische Ebene übertragen werden. Dabei knüpfen wir an bereits bestehende Instrumente und Initiativen an. Wir sehen fünf Bereiche als grundlegend für diese gemeinsamen Projekte an: Bildung, Ausbildung und Arbeit sowie die Bereiche Stadtentwicklung, Sport, Kultur und die Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen.

In der Tradition unserer bilateralen Zusammenarbeit wollen wir durch Einbindung aller staatlichen Akteure, Gebietskörperschaften, Verbände und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, die im Bereich der deutsch-französischen Beziehungen aktiv sind, unser Wissen und unsere Energien bündeln. Dabei werden wir uns auch um den Austausch und die Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und weiteren europäischen Partnern bemühen. Wir sind uns darüber einig, diesen Kontakt im Sinne der deutsch-französischen Beziehungen zu verstetigen. Der Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern hat begonnen.

Integration ist ein langfristiger Prozess in wechselseitigem Respekt. Ich kann mir gut vorstellen, dass wir ihn in Form eines erweiterten Gesellschaftsvertrages im Sinne eines Integrationsvertrages gestalten. Ein Vertrag hat eine gemeinsame Geschäftsgrundlage, das ist unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Werte, die ihr zugrunde liegen. Er hat eine Vertragssprache, und die ist Deutsch. Beide Vertragspartner bringen etwas ein.

Wir wollen und müssen stärker als bisher auf eine partnerschaftliche Gesellschaft hinwirken. Damit jeder und jede, die sich einbringen wollen, sagen können: „Auch ich bin Deutschland!“

Migration in einer interdependenten Welt:

Welche Ziele hat der Bericht der Weltkommission für internationale Migration?

Rita Süßmuth

Vieles wurde bereits gesagt, was auf den Bericht der Global Commission on International Migration (Weltkommission für internationale Migration) zurückverweist, und manches klingt auch schon so, als seien wir mitten in der Umsetzung. Wenn ich dies an den Anfang stelle, so möchte ich damit drei Bemerkungen verbinden: Erstens, wir gehören zu den Ländern, die nicht wissen: Wollen wir vorwärts oder rückwärts? Herr Schäuble hat es schon gesagt, Frau Böhmer hat es aufgenommen: Wenn ich an die Diskussion der letzten Wochen denke, dann verstärkt sie den Eindruck, den auch Migrantinnen und Migranten äußern, die sagen: „Ihr wollt uns ja überhaupt nicht!“ Und dann sprechen wir über Einbürgerungstests, die die meisten Deutschen überhaupt nicht bestehen würden. So vermittelt sich der Eindruck, dass von Woche zu Woche die Erwartungen höher gehängt werden.

Zweitens möchte ich die letzten Sätze von Herrn Schäuble aufnehmen: Integration lässt sich nicht verwirklichen, wenn wir den Menschen nicht das Gefühl vermitteln: Ihr seid hier zunächst einmal akzeptiert, willkommen, und ihr könnt Zugehörigkeit entwickeln. Ich kann das Gerede über Parallelgesellschaften nicht mehr hören, wenn ich daran denke, in wie vielen Fällen wir die Migranten zurückstoßen sowie Menschen, die perspektivlos sind. Sie ziehen sich dahin zurück, wo sie dann noch einen Rückhalt und Zusammenhalt finden – das ist notwendig.

Drittens, wir sind ein Land voller Desinformation. Nicht nur die Vorstellung, wie viele Migrantinnen und Migranten hier sind, ist unzutreffend, sondern auch das vorherrschende Bild, dass es sich um Menschen handelt, die in unsere Sozialsysteme wandern und sie ausplündern. Genauso gibt es die Vorstellung: Die Muslime sind das Bedrohlichste, was den Deutschen passieren kann. Und glauben Sie nicht, dass dies nur in Deutschland so ist. Ich erinnere an die Diskussion in den Niederlanden. Es besteht die Vorstellung, dass Migranten in der Zivilisationsentwicklung ganz unten stehen – natürlich vergessen wir dabei, seit wann wir selbst die Aufklärung haben, seit wann wir etwa den Streit um konfessionelle Ehen beigelegt haben. Ich erinnere mich als Kind sehr wohl daran, wie das in protestantischen und katholischen Gemeinden aussah, wenn bi-konfessionell geheiratet wurde. Familienfehden brachen aus, so dass wir es in der Tat mit Konflikten zu tun hatten.

Ich nenne hier am Anfang einen wichtigen Gedankengang Vaclav Havels, den er bei seinen vielen Reden vorgetragen hat. Eine Rede hat den Titel „An der Schwelle zum Übergang zu einer multikulturellen, multipolaren Welt“. Was will er damit sagen? Seine These lautet, dass mit der Überwindung des Kolonialismus und des Kommunismus die Menschen viel näher aneinander gerückt sind und dass die Ausgangsposition eines friedlichen Zusammenlebens – diese Erkenntnis können Sie schon bei Goethe lesen – der wechselseitige Respekt voreinander ist. Goethe hat sich sehr wohl über die Frage ausgelassen, ob es sich um Toleranz oder Respekt handelt. Es galt ihm: Duldung ist nicht genug. Und das setzt voraus, wie eben schon gesagt worden ist, die Kenntnis des Anderen.

Wir leben in einer Zeit der generellen Verdächtigung, dass hinter jedem Muslimen möglicherweise doch ein Terrorist steht. Damit kann ich kein Vertrauen aufbauen. Das schließt nicht aus, dass ich wachsam bin. Doch müssen wir uns auch fragen: Was haben wir verschlafen? Wir haben lange Zeit nicht hingeguckt, was auch in deutschen Moscheen zum Teil passiert ist, was in den so genannten Koranschulen passiert ist, die uns sehr bequem waren.

Integration als zentrale Aufgabe

Die Herausforderung des 21. Jahrhunderts lautet: Schaffen wir es, eine Welt, in der die Menschen immer näher zusammenrücken – wo auch in Deutschland in den Kommunen 150-170 Nationalitäten leben – friedfertig zu gestalten? Dies ist wirklich eine kulturelle und historische Leistung – und dies muss im wechselseitigen Geben und Nehmen geschehen. Die Diskussionen der letzten Wochen waren nicht so, dass man von einem wechselseitigen Annäherungsprozess sprechen konnte, sondern es wurde gefragt: Was sind die Anforderungen an die Integration der Migranten? Dabei sprachen wir immer von jenem Teil, der nicht integriert ist. Mir ist viel zu wenig die Rede von – und da teile ich die Auffassung von Frau Ministerin Böhmer – gelungener Integration; von den hervorragenden Beispielen nicht nur sprachlich höchst kompetenten Menschen, sondern auch Menschen, die sich hier berufliche Existenzen geschaffen haben. Das gilt auch für jene, die aus Südostasien gekommen sind. Sie wissen: Ich muss in einer Aufnahmegesellschaft besser als der Durchschnitt sein. Es sind Menschen, die Erstaunliches geleistet haben. Ich stelle dies an den Anfang, weil es wichtig ist zu fragen: Mit welcher Geisteshaltung gehen wir an diese Probleme heran?

Ich möchte auch einfach noch einmal mahnen. Wir haben eben gehört: 500 Selbstständige haben sich niedergelassen. Die niedrige Zahl hängt schon mit der Gesetzgebung zusammen. Ich sage es an einem Beispiel, weil Beispiele plastischer hängen bleiben. Wir haben in der Zuwanderungskommission geschaut, was denn die Bedingungen in anderen Ländern sind, um Selbstständige ins Land zu holen. Selbstständige schaffen Arbeitsplätze. Ich verstehe uns selbst nicht, dass wir nicht höchst interessiert sind an Selbstständigen. Ob Sie die USA oder Kanada nehmen: Einen permanenten Aufenthaltsstatus erlangen dort Selbstständige, wenn sie mindestens eine Million Dollar investieren oder 10 Arbeitsplätze schaffen. In Deutschland heißt die Bedingung, eine Million Investitionskapital und 10 Arbeitsplätze. Dafür gibt es nur eine dreijährige Aufenthaltsberechtigung. Unsere unangenehmen und schwierigen Erfahrungen sind offenbar so groß, dass wir uns einmauern und sagen: Wir gehen kein Risiko ein. Aber es ist auch kaum jemand gekommen. 511 Selbstständige sollen es in 2005 gewesen sein.

Bericht der Internationalen Migrationskommission

Der Bericht über die weltweite Entwicklung, den die Global Commission on International Migration geschrieben hat – er geht uns als Deutsche genauso an wie alle anderen Europäer -, dieser Bericht hat drei große Ziele. Er kommt oft pragmatisch daher, aber er ist ziemlich radikal in seinen Forderungen.

Er hat als Hauptziel: Wie gehen wir mit einem weltweiten Phänomen um, bei dem viele Staaten denken: „Es betrifft nur mich“. Was müssen wir eigentlich wissen von den weltweiten Wanderungsströmen? Es geht ja nicht nur um diese 200 Millionen – man könnte ja sagen: 3 Prozent der Weltbevölkerung – eigentlich ja kein Problem, und es war vor ein paar Jahren auch schon so. Aber der Prozess hat sich beschleunigt. Die Hauptwanderungsströme liegen heute nicht mehr im europäischen Raum, sondern im afrikanischen und asiatischen Raum; sie sind sehr differenziert anzugehen. Wir haben in China Millionen Migranten und 120 Millionen Binnenwanderer, wie viele Illegale dort sind, weiß niemand genau. Man weiß, dass sie von den Philippinen, von Manila, kommen. Staaten wie Japan, die früher erklärten: „Für uns kommt Zuwanderung nicht in Frage“. halten inzwischen Regierungskonferenzen ab; denn sie können sich rein wirtschaftlich in diesem asiatischen Raum nicht halten, wenn sie nicht Zuwanderer zulassen. Sie haben zunächst versucht ihre frühen Auswanderer zurückzuholen. Die Japaner sagen: „Wir haben es gemacht wie Ihr Deutschen. Ihr habt zunächst die Spätaussiedler nach Deutschland kommen lassen und gedacht, das sie die gleiche Sprache und Kultur haben. Und wir haben unsere lateinamerikanischen Auswanderer nach Japan geholt, bei denen wir allerdings feststellen mussten, dass sie auch Migranten sind, die sich von der japanischen Kultur entfernt hatten. Sie lebten noch mit Bildern von Gesellschaften, die gar nicht mehr stimmen.“

Wenn wir also als Ausgangsposition nehmen: Fast jeder Staat in unserer Welt – und wir haben versucht, uns als Kommission auf allen Kontinenten kundig zu machen – ist zugleich Aufnahme-,

Entsende- und Transitland, dann wird uns bewusst, was sich weltweit verändert hat. Hier wiederhole ich noch einmal, was eben schon gesagt worden ist: Die Wanderungsmuster haben sich sehr verändert. Dieser Wandel geht mit technischen Veränderungen und Veränderungen der Transportmöglichkeiten einher. Neben die klassischen Muster der Einwanderung und Auswanderung treten neue Muster hinzu: die Pendel- und zirkuläre Migration. Frühere Auswanderungsländer sind jetzt Einwanderungsländer. Auch Deutschland ist wieder ein Auswanderungsland geworden. Nach unseren jüngsten Zahlen ist die Auswanderung Deutscher sehr viel höher als deren Zuwanderung. Es gibt Zahlen vom Statistischen Bundesamt, wonach im Jahre 2005 10.000 deutsche Rückkehrer, aber 150.000 Auswanderer gezählt wurden. Im Jahre 2004 waren es bei der letzteren Zahl nur 90.000. Das heißt, hier wird deutlich, wir sind nicht nur ein Aufnahme-, sondern auch ein Entsendeland. Ein Teil der Auswanderer kommt zurück, ein Teil kommt nicht zurück, und es gehen auch bei uns die Besten, diejenigen, die sich die Belastungen zutrauen. Und wenn wir uns dann die Veränderungen der Muster anschauen, dann haben wir es sehr viel mehr mit temporärer Migration, mit Pendel- und mit zirkulärer Migration zu tun. Man wandert in mehreren Ländern umher, und viele der Migranten gehen am Ende auch wieder zurück. Oder andere sind eine zeitlang wieder in ihrem Heimatland und wandern erneut aus. Die Bewegung ist also recht bunt und vielfältig geworden.

Migration und Entwicklung

Nun komme ich zu einem Punkt des Berichts, der sicherlich am stärksten rezipiert worden ist, der Wechsel in dem Verhältnis von Migration und Entwicklung. Wenn Sie sich anschauen, in welchem Maße der „High-Level Dialogue“ der Vereinten Nationen vorbereitet wurde, das im September 2006 in New York tagt, dann wird deutlich, dass der Zusammenhang von Migration und Entwicklung ein Schlüsselthema ist. Die Frage lautet, wie können Migrationsprozesse so gestaltet werden, dass sie für Migranten, Aufnahme- und Herkunftsländer ein Gewinn sind. Was bringen die Migranten für die Aufnahmeländer? Und was bringen die Migranten für ihre Herkunftsländer? Das ist wirklich eine neue Sicht, die von der Wissenschaft länger vorbereitet worden ist, aber in der Politik noch keinen Niederschlag gefunden hat. Plötzlich werden die Diasporagemeinden positiv entdeckt. Ich nenne Ihnen die jüngste Zahl zu den Rückzahlungen: Für 2005 ist die jüngste Mitteilung, auch von WELTBANK und OECD, dass 232 Milliarden Dollar von den Migranten in die Herkunftsländer zurück überwiesen wurden. Im Vergleich mit der öffentlichen Entwicklungshilfe ist diese Summe etwa dreimal so hoch. Das sind private Rückzahlungen – aber nur die, die registriert sind, die über Banken verlaufen – und da die Bankgebühren zum Teil sehr hoch sind, sind die anderen nicht erfasst, werden jedoch auf 300 Milliarden geschätzt. Was stellen wir hier fest? Kurz gesagt, die Diasporagemeinden verändern die Lebenslagen ihrer Familien und die Situation der ökonomischen Mikro-Struktur, die Bildungschancen wie die Gesundheitsdienste.

Gefragt wird, wie wir diesen Prozess auch auf die Makro-Struktur übertragen können. Die Rücküberweisungen sind ganz entscheidend für die Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, auch zur Entwicklung von Zivilgesellschaften, die bislang eher unterscheidet werden. Sie sind deshalb unerwünscht. Doch die Diasporagemeinden tragen vieles in ihre Herkunftsländer hinein. Insofern ist die Arbeit der Diasporagemeinden viel breiter einzusetzen als wir das bisher getan neues Denken – auch unter dem Punkt Sicherheitspolitik. Sie tragen vielerorts nicht nur zur Stabilisierung, sondern auch zur Entwicklung von Demokratie bei.

Die sich entwickelnden Länder sind unter den drei großen „D’s“ zu betrachten: Demography (Demografie), Development (Entwicklung) und Democracy (Demokratie). Wir sollten erkennen, dass die Migration es nicht nur mit der Globalisierung der Märkte zu tun hat, sondern entscheidend auch mit den demografischen Problemen, der Bevölkerungsexplosion in Entwicklungsländern und der schrumpfenden und alternden Bevölkerung in Europa, Kanada und Japan und anderen Regionen der Welt.. Übrigens ist letzteres ein gesamteuropäisches Problem, auch ein chinesisches Problem (die 1-Kind-Familie hat verheerende Wirkungen in für uns noch erlebbarer Zeit), aber auch in Amerika haben Sie die Diskussion um die Frage der „Baby-Boomer“, die nun in das Rentenalter eintreten.

Die Verkürzung des demografischen Problems auf Deutschland macht wenig Sinn. Wir haben die Tendenz, Katastrophenszenarios besonders dramatisch auszumalen und dann lange immer noch nichts zu tun. Das gilt auch jetzt für die Familienpolitik. Nur mit einem Elterngeld, ohne die Betreuung der Kinder gleichzeitig zu regeln, werden all diejenigen, die sich Kinder wünschen, noch immer Probleme mit der Erfüllung des Kinderwunsches haben. Deutschland gehört zu den wenigen Ländern, die diese Probleme nicht zu lösen vermögen. Wir kommen schneller in der Raumforschung als in der Kinderbetreuung voran.

Wenn ich dies gesagt habe, dann geht es darum, dass wir angesichts der ungleichen Chancen auch unter den Bedingungen der Globalisierung mit anhaltenden Migrationsströmen zu rechnen haben. Auch wenn wir Mauern, Stacheldraht und Patrouillen errichten – die Menschen haben zu allen Zeiten Wege gefunden, dieses Dickicht mit hohen Risiken und Kosten der Migration zu überwinden: Ob es die mexikanische Grenze ist oder ob es die Grenzen zu Europa sind. Angesichts der Todesopfer, angesichts derjenigen, die geschunden zurückkehren in ihre Familien und noch ärmer geworden sind, weil das Geld weg ist – brauchen wir neue Lösungen. Die Zahl der Illegalen wächst in dem Maße wie wir keine gestaltete Politik der legalisierten Kanäle haben. Je restriktiver ein Land in seiner Zuwanderungspolitik ist, desto mehr Illegale hat es. Deswegen ist die Frage der Steuerung immer von mehreren Seiten zu betrachten. Was kann ich steuern und was kann ich nicht steuern? Zunächst gilt es, die Steuerungsmöglichkeiten auszunutzen, die wir wirklich einsetzen können.

Die Global Commission geht ferner davon aus, dass wir

- a) Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen haben. Ich habe die erste bereits genannt, die weltweite Migration.
- b) Das zweite sind aber die Gestaltungsaufgaben, und da haben wir bisher die Vorstellung, dass jeder Staat die Migration am besten für sich alleine regelt. Doch immer mehr Staaten erfahren, dass das im Alleingang nicht möglich ist, sondern dass wir hier Kooperation und Koordination brauchen, dass wir eine stringenter und in sich konsistentere Politik brauchen, die nicht immer alles an einem Faden aufhängt, sondern die die Fäden zusammenführt. Das beginnt auch in der nationalen Politik; Migration und Integration sind Querschnittsaufgaben und betreffen mehrere Ressorts. Es ist nicht primär eine innenpolitische, sondern eine gesellschaftspolitische Querschnittsaufgabe.

Menschenrechte und Migration

Was war für die Global Commission wichtig? Was waren eigentlich unsere Handlungsgrundlagen? Es waren die Menschenrechte. So viel wir auch immer von Menschenrechten reden, sie werden keineswegs praktiziert. Wir haben die Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen – die meisten Staaten haben sie auch unterschrieben – aber nur ein geringer Teil hält sie ein. Deswegen ist diese Menschenrechtsgrundlage, angefangen von der Frage der erzwungenen Migration bis hin zur freiwilligen Migration, eine unverzichtbare Grundlage für deren Gestaltung. Migration ist unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde, der Sicherheit und der Legalität zu gestalten. Die erste Aufgabe liegt bei den legalen Zugängen zu anderen Ländern. Die Probleme der illegalen liegen in den völlig unzureichenden Lebensverhältnissen ihrer Heimatländer und den geringen Zuwanderungschancen.

Niemand hat hier ein Patentrezept, aber ich sage auch noch einmal: Wir haben den Spaniern bittere Vorwürfe gemacht, dass sie in der hoch bedrängenden Situation Legalisierungen vorgenommen haben. Auch die Spanier haben kräftig diskutiert, ob diese Lösung noch mehr Menschen einladen wird, die Grenzen illegal zu übertreten. Aber sie haben dabei sehr genau auf einen Punkt geschaut – auf die Frage, bei wem sie legalisieren. Es wurden Menschen legalisiert, die seit längerer Zeit in Arbeit sind, die in diesem Land übrigens hoch erwünscht sind als billige Arbeitskräfte. Sie würden sonst auf den Schwarzmarkt ausweichen, keine Steuern zahlen, keine Sozialversicherung – dies kann nicht die Lösung der Probleme sein. Sie haben die heftige Diskussion auch in Amerika erlebt, so dass ich persönlich sagen muss: Wenn man am Ende humane Lösungen gefunden hat in einem Bereich,

in dem es nicht DIE Lösung gibt, so kann ich nur sagen: Wir sollten nicht jene kritisieren, die Teilösungen gefunden haben.

Ein ebenso wichtiges Problem in vielen Ländern betrifft die Frage, wie wir mit Kindern von Illegalen umgehen? Es gibt nach der UN-Menschenrechtscharta ein Recht auf Bildung – in Deutschland können diese Kinder der Illegalen nicht zur Schule gehen, weil sie nicht registriert sind.

All diese Fragen haben wir aufgenommen. Ebenso die Frage, wie es mit der gesundheitlichen Versorgung von Illegalen bestellt ist? Und auch die Frage, wie es mit denen ist, die jenen helfen? Dazu haben wir in der Kommission gesagt: Stellt sie straffrei! Dann lautet das Argument in der Bundesrepublik: Bisher ist ja noch niemand bestraft worden, der Menschen in auswegloser Situation geholfen hat! Doch wäre es notwendig auch in rechtlichen Regelungen zu zeigen, dass es Situationen gibt, für die wir keine Lösungen gefunden haben, bei denen wir aber den Menschenrechten Rechnung tragen. Wie lange haben wir gebraucht, die Kinderrechtscharta zu ratifizieren, und es ging immer um die Frage der unbegleiteten Minderjährigen. Ohne die Kirchen hätten wir auch die geschlechtsspezifische Verfolgung nicht in das Zuwanderungsgesetz hineinbekommen. Dringender Handlungsbedarf besteht bei den bei uns lange Geduldeten, die obwohl sie seit vielen Jahren in unseren Ländern leben immer noch alle drei Monate zur Ausländerbehörde müssen, um zu wissen, ob sie noch einmal drei Monate bleiben können – was wäre, wenn wir alle diese Planungsunsicherheit hätten?

Die Arbeitrechtskonventionen der ILO – es geht jetzt um Arbeitsrechte – wurden bisher nur von wenigen Staaten ratifiziert. Der Widerstand ist groß. Aber da spielen auch Doppelstandards eine Rolle. Man möchte die billige Arbeitskraft, wehrt sich aber zugleich gegen Illegale. Man kann ganz deutlich sagen: Amerika hat ca. 33 Millionen Migranten, davon sind 10 bis 11 Millionen Illegale. Diese Illegalen sind einerseits hoch begehrt, weil sie billige Arbeitskräfte sind – nicht umsonst gibt es in der globalisierten Welt Lohndumping, auch Ängste vor Lohndumping – und andererseits soll es nicht sein. Was wollen wir nun wirklich? Ich nenne dies, weil dies Fragen sind, die in der Global Commission sehr intensiv behandelt worden sind, wohl wissend, dass Sie immer die Balance suchen müssen zwischen Anspruchsnormen und dem Machbaren.

Integration ohne Arbeitsverbote erforderlich

Wir haben in Deutschland haben in der Tat ein Rekrutierungsproblem fehlgesteuerte Zuwanderung gehabt. Wir haben Ungelernte, Menschen mit geringer Schul- und Berufsbildung ins Land geholt und haben sie nicht weiterqualifiziert. Hinzu kamen Arbeitsverbote. Integration nur bei Bildung und bei Sprache anzusetzen, wird wenig bewirken, wenn sie sich nicht Ausbildung und Maßnahmen-Teilnahme einschließt. Dies ist ebenfalls eine dringende Empfehlung der Global Commission.

Wir haben ferner unser Bild von Migranten zu korrigieren. Wir unterscheiden zwischen dem schwachen Flüchtling und dem starken Arbeitsmigrant. Wenn wir wüssten, wie stark Menschen sind, die sich über tausende von Kilometern aufgemacht haben, die durch die größten Strapazen gegangen sind und die schließlich in einem Aufnahmeland eine vorübergehende oder dauerhafte Bleibe erhalten! Wir wissen aus den Gesundheitsdaten, dass diese Menschen zumeist viel gesünder hier ankommen als sie es nach fünf Jahren Aufenthalt hier im Lande sind. Es sind ungeheuer starke Menschen, und mitunter provozieren sie uns auch, weil wir als die „Sesshaften“ konfrontiert werden mit Beweglichkeit, mit Anstrengung und größten Veränderungen. Auch das ist ein Teil der Auseinandersetzung. Aber wichtig ist, dass wir diese Bilder, wie wir sie auch von den alten Menschen haben, öffnen für veränderte Sichtweisen und Tatsachen. Ein falsches Bild vermittelt auch jenes pauschale Urteil über die sog. Integrationsunwilligen. Es gibt sie – aber das ist nicht die Mehrheit. Es gibt auch die politisch problematischen und gefährlichen Gruppierungen, die die Eingewanderten davon abhalten, sich bei uns zu integrieren. Aber schauen wir immer wieder auf die Mehrheit, die sich hier integrieren will. Unsere Angebote in den Sprach- und Integrationskursen sind überlaufen. Es fehlt nicht an Nachfrage. Es muss gelingen, Migranten und Migrantinnen in Deutschland eine Perspektive zu geben, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Mehr internationale Kooperation anstreben

Der letzte Gedanke. Die Global Commission kommt zu dem Ergebnis: Wir brauchen eine Kooperation und Koordination weltweit – eine regionale Zusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit. Jedes Land entscheidet selbst, welche und wie viele Migranten kommen können. Aber um die Probleme zu lösen, bedarf es des Austausches, der gemeinsamen Anstrengungen. Aber darüber gibt es auch Streit wie die Anhörungen der Global Commission gezeigt haben. Die einen wollen auf keinen Fall, dass die UNO zu diesem Bereich mehr Einfluss und Kompetenzen gewinnt. Sie bestehen darauf, dass die Zuständigkeit allein bei den Mitgliedstaaten bleibt. Also müssen wir Stufen der Zusammenarbeit entwickeln, um den freiwilligen Austausch und mehr aufeinander abgestimmtes Handeln zu erreichen. In diesem Sinne ist die Europäische Union durchaus ein Modell für viele Länder. Es ist auch ganz aufschlussreich, dass Länder wie die Schweiz, mit hohem Ausländeranteil interessiert sind die europäischen Vereinbarungen und Regulierungen beizutreten. Weil er Vorteile und keine Nachteile dem Schengen Abkommen bringt.

Anliegen der Global Commission ist es, Win-Win-Situationen für Aufnahme- und Herkunftsländer zu schaffen. Da ist bereits viel Fantasie, auch in afrikanischen und asiatischen Staaten, unterwegs: bilaterale Verträge, Visa-Erleichterungen, Kredite, doppelte Staatsbürgerschaften. Vielleicht lernen wir in einer globalisierten Welt, dass die Menschen mehr als eine Identität haben und dass sie in der Rückbindung an ihre Herkunftskultur nicht untreu oder illoyal dem Aufnahmeland gegenüber eingestellt sind, wenn sie mit ihrem Heimatland verbunden bleiben und sich von der Diaspora her für die Entwicklung ihres Landes engagieren.

Ich möchte mit folgendem schließen: Ich habe viele Migrantinnen und Migranten getroffen, die, wenn sie eine Zeit lang aus Deutschland weg waren, gesagt haben: Ich habe Heimweh nach Deutschland. Ob sie in Vietnam sind oder in Afrika oder in Asien – vielleicht versetzen wir uns einmal in diejenigen, die zugehörig sein möchten, und dann werden wir auch unsere Ansprache, unsere Kontakte erweitern, immer auch mit dem Selbstwertgefühl, wir haben selbst etwas zu verteidigen. Wer in Diktaturen gelebt hat, der verteidigt unsere Demokratie oft stärker als wir, die wir seit längerer Zeit einfach die Wohltaten der Demokratie hinnehmen, ohne sie zu verteidigen. Und das sage ich auch in Bezug auf unseren Umgang mit Zwangsehen und Ehrenmorden. Solange wir von der Rückkehr der Migranten ausgingen, haben wir uns allenfalls beiläufig um diese unhaltbaren Rechtsverstöße gekümmert. Ihr Leben gehörte nicht zu dem unsrigen. Es waren zwei getrennte Welten. Endlich haben diese Themen unsere Gesellschaft erreicht. Unser Zusammenleben erfordert einen Wertekonsens, der das für alle Verbindliche regelt und Raum lässt für Vielfalt.

Migration und Entwicklung: Anmerkungen zum Bericht der Weltkommission für Internationale Entwicklung (GCIM)

Josef Schmid

So vielschichtig sich heute Migration auch zeigt, so sehr folgt sie während der Menschheitsgeschichte doch einem durchgängigen Muster: benachbarte Räume mit unterschiedlichen Lebenschancen und -standards, die von beiden Seiten als höher oder niedriger, besser oder schlechter eingestuft wurden, drängen nach einem Ausgleich. Es finden sich mutige, abenteuerlich veranlagte Gruppen, die diese räumlich-soziale Angleichung zumindest für sich wagen.

Es waren immer die Nähe und die Kenntnis von fortgeschritteneren Zuständen, die zum Abwandern bewogen haben und – von der anderen Seite her – Einwanderer angeworben haben, weil sie am Ort in der gewünschten Zahl und Qualifikation nicht verfügbar waren. Wir werden diesem Thema am ehesten gerecht, wenn wir uns klarmachen, dass die deutschen Länder einmal die rückständigen waren gegenüber westeuropäischen Staaten und viel Wanderarbeit in diese Räume geschickt haben, um ihre Familien zuhause zu ernähren. Erst in der Phase der geglückten Eigenindustrialisierung wurde Deutschland zum Magnet für Migration und ist es bis in die Gegenwart geblieben.

1. Erkenntnisgrundlagen von Migration/Wanderungen

Der „Weltmigrationsbericht“ widmet sich in 6 Abschnitten der Migrationsbewegung und ihrer Lage in den Aufnahmeländern. Wir stellen uns die Frage, welches Ergänzungswissen und welche Ordnungskonzepte können wir anwenden, um Probleme und Handlungsprinzipien, die der Bericht enthält, zu diskutieren.

(1) Tendenzen und Typologie von Wanderung

Wenn wir Migration als einen Willensakt begreifen, mit dem Einzelne oder Gruppen deutliche Lebensstandard-Differenzen im Raum ausgleichen wollen, dann nimmt Migration in unserer Gegenwart zu: die Kommunikations- und Informationsmittel rücken heute Regionen aneinander, die sich früher fern bleiben konnten. Damit nehmen auch die Reibungsflächen weltweit zu und niemand kann es mehr bestreiten.

Der Führungsfaktor dieser Bewegung ist der ökonomische, der Arbeitsprozess und die benötigte Arbeitskraft im Aufnahmeland; der zweite Faktor sind *Sozialintegration* und Sozialleistungen, die zur Niederlassung unerlässlich sind, und schließlich der *kulturelle* Faktor, wenn er zur Einbürgerung und Bildungsbeteiligung der zweiten und dritten Zuwanderergeneration führen soll.

Wir sprechen bisher von freiwilliger Wanderung; doch leider zieht sich durch die Menschheitsgeschichte ebensoviel „unfreiwillige“ Wanderung: Vertreibung, Verbannung, Vernichtung; Fluchtbewegungen und Asylbegehren. Auch dies trifft Einzelne oder Gruppen.

(2) Vom Standpunkt der Beteiligten

An internationaler Migration sind drei beteiligt: (1) eine Abwanderungsregion, (2) ein Aufnahmeland und (3) der oder die Migranten selbst. Für jedes dieser drei existieren Kosten-Nutzen-Rechnungen. Im idealen Migrationsvorgang würde für alle drei der Nutzen überwiegen: wenn etwa Migranten im Aufnahmeland Arbeitsmarktlücken füllen und ihr Verdienst hoch genug ist, noch Beträge an die zu Hause Verbliebenen zu überweisen; dann haben wir einen solchen Fall. Heikler ist der Fall, wenn aus Entwicklungsländern qualifizierte Kräfte abgeworben werden, die im Heimatland dringend gebraucht wür-

den. Ärzte, Krankenschwestern, Ingenieure, Computerfachleute. Die klassischen Einwanderungsländer tun sich hier besonders hervor. „Irreguläre Migration“ kann und wird allen drei schaden: wird den Migranten tiefer in die Illegalität und ein Ausbeutungsverhältnis treiben, die Sicherheit im Aufnahmeland beeinträchtigen und im Herkunftsland organisierte Kriminalität erpresserisch finanzieren helfen.

Ein bedeutendes Instrument der Migrationsforschung ist die Zuteilung von Vorteilen und Nachteilen, jeweils für Abwanderungsland und Aufnahmeland. Es enthält eine Grundlage für das entwicklungspolitische Urteil einer Wanderungsbewegung. Wir kennen Staaten, die nicht unglücklich sind, wenn ungeliebte Minderheiten abwandern. Seit den 1980er Jahren stellen wir einen restriktiven Trend in allen Aufnahmeländern fest. Es scheint ein Glücksfall zu sein, jene Win-win-Position, wo alle drei gleichermaßen zufrieden sind.

(3) Ursachenforschung

Der vorliegende Welt-Migrationsbericht hätte nicht so problemdeckend und bündig verfasst werden können, wenn ihm nicht eine Ursachenforschung vorausgegangen wäre. Ihre erste Frage richtet sich auf Abwanderungsgründe, von denen Ernährungsengpässe und daraus sich herleitende „Überbevölkerung“ die klassischen sind. Doch wir sind nicht mehr im 19. Jahrhundert. Wirtschaftspolitische Versäumnisse, Misswirtschaft, vormoderne Herrschafts- und Regierungsformen sind Abwanderungsgründe, die nur mit „guter Gouvernanz“ zu mindern sind und einen berechenbaren politischen Stil („Mehr Kohärenz“) brauchen, um Investitionen anlocken zu können.

Die Anziehungsfaktoren der modernen Weltregionen sind hinlänglich bekannt, doch sie wirken nicht mehr ungebremst: Die Aufnahmeländer haben sich in Hochtechnologieeregionen verwandelt und sind zur „selektiven Immigration“ (Frankreich) übergegangen. Die Arbeitsmärkte sind diffizil geworden. Die globale Wirtschaft bereitet auch Hochqualifizierten inzwischen Existenzkrisen und die Frage der sozialen Absicherung wird Verhandlungsgegenstand und letztlich Wanderungsmotiv, vor allem dann, wenn die Familie mitwandert.

Sodann ist die soziale Lage im Aufnahmeland ein Datum geworden. Akzeptiert das Einheimischenvolk Zuwanderung, etwa bei eigener hoher Arbeitslosigkeit? Existieren gesetzliche Regelungen, die das Zuwanderungsgeschehen transparent machen? Die Einwanderungsländer sind hier vorbildlich: sie lassen keinen Zweifel darüber, wie viele, woher mit welcher Qualifikation, in welchem Zeitraum aufgenommen werden.

Dann können sich im Aufnahmeland noch kulturell-religiöse Hindernisse aufbauen, die wir zur Zeit im gesamten internationalen Migrationsgeschehen feststellen. Damit verbindet sich die Erfahrung, dass es keine fremdkulturelle Einwanderung gibt, die nicht irgendwann zu politischen und territorialen Ansprüchen führt und letztlich zu Zugeständnissen zwingt. Doch schon die Abwanderungsländer kennen ethnische Präferenzen und ungeliebte Minderheiten, die sie gerne abwandern sehen. Die Christen sind der Volksrepublik China so suspekt wie das islamische Zentrum dem bayerischen Dorf. Eine Verfassung wird daran nichts ändern.

(4) Ingegration oder „transkultureller Raum“

Die Migrationswissenschaft sieht ihren Gegenstand immer noch zu mechanisch: Sie sammelt Abstoßungsfaktoren, die wir größtenteils kennen, und Anziehungskräfte. Doch immer entscheidender wird das Zwischenreich. Hier wirkt sich Information über die Lage im Aufnahmeland aus: die Wege dorthin, die Rolle der schon dort wohnenden Landsleute und über das Verhalten vor Behörden des Aufnahmelandes. Kommunikationsmittel haben einen dämpfenden Einfluss auf Integration. Täglich wird per Handy mit dem Herkunftsort telefoniert und die Brücken zu ihm keineswegs abgebrochen. Täglich erzählen Jugendliche den Gleichaltrigen zu Hause, was sie hier alles haben und bringen sie damit durcheinander; das heißt, sie wollen auch kommen. Im deutschen Zuwanderungsgesetz ist Familienzusammenführung bis zum Alter von 18 Jahren möglich. Es weiß allerdings niemand, was aus 18-jährigen Zuwanderern beiderlei Geschlechts hier werden soll.

In vielen Fällen kommt es zu keiner Integration, sondern zu einem losen Zwischenträgerstatus zwischen zwei Kulturen und einer Verankerung in der Subkultur der eigenen Landsleute. Immigrantenkolonien bilden dann höchstens transnationale oder transkulturelle Räume mit unklarer Orientierung und offenem Tor zu herkunftsreligiösem Eifer. Anstatt eines eindeutigen „hier weg“ und „dort hin“ wurde ein Zwischenreich, ein Transit geschaffen, der als eigentliche Letztposition des Wandervorgangs üblich werden könnte.

Der Bericht nimmt hierzu klar Stellung: er begrüßt die Diaspora als soziales Phänomen, das die Brücken zum Herkunftsland nicht abbricht, für es sogar tätig wird und mit erstaunlich hohen Überweisungsbeträgen (150 Milliarden Dollar im Jahre 2004) eine wichtige internationale Migrationsfunktion erfüllt. (S. 29). Die Überweisungen („remittances“, „las remesas“) wirken, was den Ausgleich von Lebensdiskrepanzen betrifft, wie die Wanderungakte selbst.

2. Weltmigration und Demographie

Der Bericht weist dankenswerterweise auf weiterbestehende soziale Weltdiskrepanzen hin und deren Auswirkung auf das aktuelle Ausmaß der globalen Migration.

Wir haben uns an die Existenz einer *demographisch gealterten* Bevölkerung Europas und einer *demographisch jungen* Bevölkerung der Entwicklungsländer gewöhnt. Inzwischen sind folgende Feststellungen zu treffen:

- (1) Auch die Entwicklungsländer unterliegen der Alterung, weil in allen ihren Regionen von unterschiedlichem Niveau aus Geburtenrückgänge seit mehr als einem Jahrzehnt stattfinden. Sie lassen den Altenanteil auch dort steigen, am stärksten in Ostasien. Gleichzeitig haben die Entwicklungsländer immer noch geburtenstarke Jahrgänge, auf die nicht unbedingt eine Existenz nach europäischem Vorbild wartet. Sie tragen also ansatzweise schon die Lasten der Modernisierung, vor allem die der Bildungsanstrengungen für eine Jugend, die den Sprung von vorindustriellen zu nachindustriellen Verhältnissen doppelt so schnell schaffen müsste wie die Europäer. Sie haben dazu nicht zwei bis drei Generationen Zeit.
- (2) Die Europäer unterliegen einer starken Alterung, die schon zu zwei Dritteln auf niedrigem Geburtenniveau beruht. Vorausberechnungen zeigen fortgesetzten Jugendschwund, steigende Lebenserwartung, aber Einbrüche bei Jahrgängen im erwerbsfähigen Alter, besonders in Deutschland. Ein Kampf um die Aufrechterhaltung von Produktivität und Innovationsfähigkeit hat schon begonnen.
- (3) Nach der bekannten UN-Studie von 2000 ist es undenkbar, den europäischen Alterungsprozess durch Jugendimport aus außereuropäischen Regionen aufzuhalten oder zu kompensieren. Damit erledigt sich Immigration als demographischer Lückenfüller von selbst. Es bleibt nur der Versuch, Arbeitsmarktlücken mit entsprechend qualifizierter Arbeitskraft zu schließen.
- (4) Dem kommt inzwischen ein neues Migrantenprofil entgegen: Nicht mehr das Landproletariat wandert wie im 19. Jahrhundert, sondern Angehörige aller Sozial- und Berufsschichten und zwar aus Städten. Für examinierte Studenten wird der Auslandsaufenthalt zum Zusatzkapital und Normalität im Lebenszyklus. Die Gebildeten der Dritten Welt warten nicht die Entwicklung ihres Landes ab, sondern wandern ab nach Angebot und Nachfrage: *„Die neue Immigration entspricht ganz der post-fordistischen Ökonomie mit diversifiziertem Arbeitsmarkt, mit kleineren flexiblen Unternehmen ohne Gewerkschaft, mit individuellen Arbeitsverträgen, auch auf Teilzeit.“* (Enrico Pugliese, Rom; *Le Monde*, Juni 2004, Dossier 350)
- (5) Im Laufe des 21. Jahrhunderts werden heutige Entwicklungs- und Schwellenländer in den Rang von Großmächten aufsteigen und auch die Gruppe der Mittelmächte verstärken. Eine Kombination aus Bevölkerungswachstum noch bis zur Mitte des Jahrhunderts (zwischen 2020 und 2030 wird Indien China überholen, die Türkei wird um das Jahr 2050 einhundert Millionen Menschen zählen), langsamem Hineinwachsen dieser Völker in moderne, postindustrielle Produktionsformen und unverhohlener militärischer Macht wird eine Welt schaffen, die der Europäer aus seiner eigenen Geschichte nicht kennt: bevölkerungsstarke Atommächte, die zwar mächtig, aber zugleich arm sein werden.

Migranten werden sich stark mit ihrer bedeutend gewordenen Herkunftsnation identifizieren. Der Geltungsnutzen, sich vollständig in die Nation des Aufnahmelandes zu integrieren, wird demnach sinken.

Soziale Probleme bleiben – die „Freiheit der Mobilität“

Neben dieser aristokratischen Migration der qualifizierten Vertragsnehmer dürfen bei 200 Millionen (Arbeits)Migranten das niedrige Niveau an Produktionsform, Lohndumping und Ausbeutungsverhältnisse nicht vergessen werden.

Seit 1993 sind insgesamt 1300 Mexikaner im Rio Grande ertrunken. 600 wurden gar nicht identifiziert. Der Mittelmeergraben ist der Rio Grande Europas. Und gerade hier scheint mir der Bericht Dimensionen zu verkennen, wenn er ohne Zahlen und Kosten zu nennen, geradezu einen Werbetext für Arbeitsmigration anschlügt.

Arbeitsmigration auf niedrigem Qualifikationsniveau bringt soziale Spannungen mit dem einheimischen Erwerbspotenzial, das sich um gewohnte hohe Ansprüche betrogen fühlt. Die illegalen Ausbeutungsverhältnisse wurden in den USA öffentlich ruchbar und sind ein Pulverfass. Der Bericht mahnt hier weltweit zu kontrollierende humane Zustände an, die mangels Kontrollinstanz wohl ausbleiben werden. Fast die ganzen palästinensischen und Teile der ägyptischen und pakistanischen männlichen aktiven Jahrgänge sind auf Arbeitsmigration, vornehmlich in den Golfstaaten – ohne Alternative.

Der Bericht will eindeutig die internationale Arbeitsmigration, ob legal oder illegal, aus den frühkapitalistischen Ausbeutungsverhältnissen herausholen, bzw. solche verhindern. Dazu entwarf er Prinzipien, die den Menschenrechten und der Humanisierung der Arbeitswelt entnommen sind. Zur Umsetzung brauchen die UN und ihr Generalsekretär aber die Nationalstaaten, den jeweiligen Souverän, nur sie können ratifizieren. Die UN sind nicht mächtiger, als es ihre Mitgliedstaaten sind; sie sind die Akteure der Politik; daher hat im UN-System der so genannte „Universalismus“, die Idee des grenzenlosen und farblosen Weltstaates der abstrakten Rechte, keine Basis. Es ist die Rede von einer weltweiten „Freiheit der Mobilität“: ihr erster Grundsatz ist, die Freiheit zu haben, seine Heimat nicht verlassen zu müssen.¹

Massenhafte Gastarbeit weist auf Wirtschaftsprobleme im Herkunftsland hin und eine Feststellung: Entwicklung ist immer die Entwicklung des Heimatlandes. Arbeitsmigration und Gastarbeit sind dann segensreich, wenn die Betroffenen als erfahrene Aufbaukräfte und Investoren in ihr Heimatland zurückkehren.

¹ „La liberté de circulation, c'est la liberté de ne pas avoir besoin de partir de chez soi.“ (Claire Rodier (Gis-ti), Le Monde 11./12. Dec. 2005)

Internationale Migration und Rücküberweisungen: Ein Beitrag zur Überwindung der Armut in den Herkunftsländern?*

Sabine Schlemmer-Schulte**

I. Einleitung

Das Phänomen der internationalen Migration kennt natürlich im Zeitalter der Globalisierung in erster Linie auch eine globale wirtschaftliche und entwicklungspolitische Dimension. Mit dieser Dimension, d.h. dem Einfluss von Migration und einhergehenden Nebeneffekten wie finanziellen Rücküberweisungen (remittances) von Migranten in Herkunftsländer auf Entwicklungsländer beschäftigt sich eine umfassende Studie, die vor kurzem von der Weltbank veröffentlicht wurde.¹ Diese im Rahmen des besonderen Weltbankforschungsprogramms International Migration and Development Research Program von der Development Economics Research Group der Weltbank zusammengestellte Studie ist die erste wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung über Migration, die unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung der Entwicklungsländer durchgeführt wurde. Während weitere Untersuchungen im Rahmen des Weltbankforschungsprogramms sowie an anderer Stelle erfolgen, lohnt es sich, in diesem Beitrag auf diese, historisch erste Studie einzugehen, zunächst ihre Hauptergebnisse zusammenzufassen (siehe II.) und danach aus wirtschaftswissenschaftlicher, rechtswissenschaftlicher sowie rechtspolitischer Sicht zu analysieren (siehe III.).

II. Die Weltbankstudie zur internationalen Migration

Wirtschaftlich motivierte Migration von Süden nach Norden

Im Gegensatz zum Bericht der von den Vereinten Nationen (VN oder UN, d.h. United Nations) ins Leben gerufenen Weltkommission für Internationale Migration² beschäftigt sich die Weltbankstudie nur mit der wirtschaftlich motivierten Migration aus den Entwicklungsländern in entwickelte Länder,³ oder, m.a.W., der Migration vom Süden in den Norden. Von der Weltbankstudie unberücksichtigt gelassen werden Migranten, die aus politischen, religiösen, oder weiteren nicht-wirtschaftlichen Gründen (also etwa Migration in Folge von Flucht vor Krieg oder Bürgerkrieg) ihr Herkunftsland verlassen. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Migration aus einem Entwicklungsland in ein anderes (etwa aus Zentralafrika nach Südafrika oder aus Ägypten nach Saudi Arabien). Wohl aber eingeschlossen auf Grund der entwicklungsspezifischen Nomenklatur der Weltbank in das Phänomen wirtschaftlich motivierter Migration von Süden nach Norden ist die Migration aus den sog. transition economies, also von Ost nach West, da die meisten dieser in den letzten 20 – 25 Jahren von der Planwirtschaft

* Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag, den die Autorin im Rahmen der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen "Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen?" am 30. Mai 2006 in Berlin gehalten hat.

** Prof. Dr. iur., LL.M. mult., L.E.D., McGeorge School of Law/University of the Pacific, Sacramento, CA, USA; Rechtsanwältin (LG Frankfurt/Main); u.a. former Senior Counsel and Special Adviser to the Senior Vice President and General Counsel of the World Bank in Washington, DC.

¹ Siehe International Migration, Remittances and the Brain Drain (Ça lar Özden & Maurice Schiff eds., Co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan, 2006)(im folgenden zitiert als Weltbankstudie).

² Siehe Global Commission on International Migration, Migration in an Interconnected World: New Directions for Action – Report (2005).

³ Die Begriffe Entwicklungsländer und entwickelte Länder werden hier so wie in der Praxis der Weltbankentwicklungshilfe gebraucht. M.a.W. alle Länder, die Weltbankdarlehen erhalten bzw. erhalten können, fallen unter den Begriff Entwicklungsländer.

zur Marktwirtschaft übergewechselt oder noch wechselnden Länder nach Weltbankkriterien immer noch zu den Entwicklungsländern, also Ländern, die noch nicht voll entwickelt sind und immer noch Entwicklungshilfe von der Weltbank erhalten, zählen.

Die Untersuchung des Phänomens wirtschaftlich motivierter Migration durch die Weltbank ist auch aus statistischen Gründen berechtigt, denn die überragende Mehrheit der insgesamt 180 Millionen zählenden Migranten, mit anderen Worten 3 Prozent der Bevölkerung der Welt, die nicht in ihrem Geburtsland leben, sind Migranten aus wirtschaftlichen Gründen.

High-skilled und low-skilled labor

Die Weltbankstudie unterscheidet innerhalb der Kategorie wirtschaftlich motivierter Migration zwei Formen, nämlich die Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte (*high-skilled labor*) und diejenige von Billigarbeitskräften oder wenig qualifizierten Arbeitskräften (*low-skilled labor*). Im Rahmen der Süd-Nord Migration spielen beide Formen wirtschaftlich motivierter Migration eine Rolle.

Remittances

Beide tragen im Übrigen zu den finanziellen Rücküberweisungen (*remittances*) in die Herkunftsländer der Migranten bei. Diese *remittances* betragen rund US \$ 150 Milliarden im Jahr soweit Entwicklungsländer die Empfänger des Geldes sind. Die *remittances* in die Entwicklungsländer haben sich innerhalb der letzten 10 Jahre verdoppelt und übersteigen in absoluten Zahlen sogar die jährlichen Entwicklungshilfebeiträge, die auf bilateralem oder multilateralem Wege in die Entwicklungsländer fließen.

Migration und Armut in den Entwicklungsländern

Hauptgegenstand der Weltbankstudie ist die Untersuchung einer möglichen Korrelation zwischen Migration und wirtschaftlicher Entwicklung der Entwicklungsländer. Ob eine solche Korrelation tatsächlich besteht, versucht die Studie an Hand mehrerer Einzeluntersuchungen aufzuzeigen, von denen hier nur drei der wichtigsten aufgeführt werden.

Hauptgründe wirtschaftlich motivierter Migration

Zunächst geht die Studie der Frage nach, welche Faktoren das Muster wirtschaftlich motivierter Migration bestimmen. Als Hauptfaktor wirtschaftlich motivierter Migration identifiziert die Weltbankstudie ein höheres reales Einkommen abzüglich der Migrationskosten für Migranten im Aufnahmeland als im Herkunftsland. Als weitere Faktoren, die bei der Migration eine Rolle spielen, werden die geographische Distanz, die bei der Migration überwunden werden muss, und die An- oder Abwesenheit einer Diaspora zivilgesellschaftlicher Strukturen von Migranten im Aufnahmeland aus dem gleichen Herkunftsland wie die neuen Migranten genannt. Als weniger relevant im Zusammenhang mit der Entscheidung für oder gegen Migration wird eingestuft, wie gut oder schlecht die Infrastruktur im Herkunftsland ist, etwa im Bildungsbereich oder auf dem Arbeitsmarkt. Solange der zu erwartende reale Lohn im Aufnahmeland relativ viel höher ist, bleibt Migration attraktiv.

Positive und negative Folgen von Migration und remittances im Allgemeinen

Eine weitere Hauptfrage, der die Weltbankstudie nachgeht, ist die Frage nach dem Einfluss, den Migration und Geldrücküberweisungen von Migranten auf Einkommen, Armutslevel, und soziale Benachteiligung haben. Feststeht, dass Migration in mehrfacher Hinsicht positiv ist.

Migration ist zunächst positiv für die Migranten selbst. Zweitens ist Migration positiv für die Wirtschaft des Aufnahmelandes, egal, ob die Migranten Billigarbeit oder hochqualifizierte Arbeit anbieten. Und schließlich ist Migration für die Wirtschaft des Herkunftslandes positiv wegen des Kapitalzuflusses auf Grund von Geldrücküberweisungen der Migranten, die, wie bereits erwähnt, insgesamt ca. US \$ 150 Milliarden pro Jahr ausmachen. Folge des Kapitalzuflusses ist zunächst, dass der allgemeine

Armutsniveau im Herkunftsland sinkt. Außerdem tragen *remittances* zum Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern bei, da das Geld im Regelfall dort in Kleinunternehmen, bessere Ausbildung und eine bessere Gesundheitsvorsorge investiert wird. In geringfügigerem Masse wird es für die Anschaffung von Konsumgütern ausgegeben.

Positive und negative Folgen des brain drain im Besonderen

Die einzelnen signifikanten Folgen des sog. *brain drain*, d.h. der Abwanderung von *high-skilled labor* schließen zunächst als negative Folge den Verlust der hochqualifizierten Arbeitskräfte in verschiedenen wichtigen Sektoren im Herkunftsland ein, u.a. im Gesundheitswesen, und in Industriebereichen wie High-tech- und im Pharmabereich. Die Geldrücküberweisungen können diesen Verlust vermutlich nicht kompensieren. Eine weitere, negative Folge in diesem Fall für die Migranten selbst ist der sog. *brain waste*, d.h. das Phänomen, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte im Empfängerland oft in weniger qualifizierten Jobs arbeiten.

Als positive Konsequenzen des *brain gain* stellen sich im Regelfall im Empfängerland nicht nur die allgemeine Bereicherung der Wirtschaft im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum sondern auch konkret der zahlenmäßige Anstieg von Erfindungen und Patentanmeldungen und eine Zunahme bei den Ausgaben für die Forschung ein. So wird geschätzt, dass ein zehnpromotiger Anstieg bei der Anzahl an ausländischen Studenten in Postgraduiertenstudiengängen in den USA einen Anstieg bei Patentanmeldungen um 4,7 Prozent nach sich zieht. Des Weiteren lässt der gesamte Anstieg solcher ausländischen Studenten in den USA die Ausgaben für Forschungsgelder an Universitäten um 5,3 Prozent ansteigen bzw. um 6,7 Prozent für die Vergabe von Forschungsgeldern an nicht-universitäre Einrichtungen.

Hypothese: Mehr Migration, keine Armut mehr?

Im Zentrum der Weltbankstudie steht die provozierende Schätzung bzw. Hypothese, dass eine weitere Erhöhung der Migration vom Süden in den Norden um weitere 3 Prozent u.U. zu größeren finanziellen Einnahmen in Entwicklungsländer führen würde, als wenn alle Handelshemmnisse zwischen Nord und Süd abgebaut würden.

Im Hinblick auf diese interessante Hypothese stellt sich grundsätzlich die Frage, ob es Sinn machen würde, Süd-Nord Migration noch mehr zu forcieren, gewissermaßen als Mittel zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt bzw. eine andere Art von Entwicklungshilfe einzusetzen.

III. Süd-Nord Migration und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt

Über die mögliche Eignung von verstärkter Süd-Nord Migration als Mittel zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt kann keine Aussage gemacht werden, ohne dass nicht zuvor eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation der Dritten Welt im Zeitalter der Globalisierung und ihrer Ursachen vorgenommen und gegenwärtige Entwicklungshilfestrategien sowie alternative Strategien diskutiert worden sind.

Die Fakten: Fortschreitende Armut in der Dritten Welt

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Armut in der Dritten Welt immer noch ein Problem ungeheuren Ausmaßes. Von ungefähr 6 Milliarden Menschen auf der Welt leben 2,8 Milliarden – also ungefähr die Hälfte – von weniger als US \$ 2 pro Tag, und weitere 1,2 Milliarden – also ein weiteres Viertel – von sogar weniger als US \$ 1 pro Tag.⁴ Das Durchschnittseinkommen in den 20 reichsten Län-

⁴ Für diese und weitere sog. development indicators, siehe Weltbankpublikationen wie den jährlich herausgegebenen Weltbankatlas und insbes. World Development Report – Attacking Poverty (World Bank Publication 2000/2001).

dern ist ca. 40 mal höher als das Durchschnittseinkommen in den 20 ärmsten Ländern – eine Schere, deren Abstand im Hinblick auf das Ausmaß des Auseinanderklaffens sich in den vergangenen 40 Jahren verdoppelt hat.

Ohne hier auf weitere vorhandene wirtschaftliche, soziale, und entwicklungsspezifische Indikatoren über die immense Armut im Süden im einzelnen einzugehen, und denen gegenüber sich die Meldungen von Fortschritten relativ geringfügig ausnehmen, sei lediglich noch auf das besondere Problem der enorm angestiegenen und weiter ansteigenden Auslandsverschuldung vieler Entwicklungsländer hingewiesen. Letztere Auslandsverschuldung wuchs seit den 1980ern in vielen Entwicklungsländern so weit an, dass mittlerweile die Gesamtsumme der Auslandsschulden in vielen Ländern ein Mehrhundertfaches des alljährlichen Wertes der Exporte dieser Länder ausmacht.

Trotz kontinuierlicher Versuche, das Problem des immer größer werdenden Nord-Süd Gefälles zu lösen, vergrößert sich die Kluft zwischen denen im Norden, die „etwas haben“ und denen im Süden, die „nichts oder sehr wenig haben“ immer weiter.

Das Phänomen der Globalisierung hat bisher diesen Trend auch nicht rückgängig machen können. Im Gegenteil, es besteht ein zunehmender Konsensus darüber, dass schneller werdende und zunehmende grenzüberschreitende Flüsse von Kapital, Technologien, Informationen, Wissen, und Handel kombiniert mit einer außerordentlichen Liberalisierung und Deregulierung der Märkte möglicherweise sogar zu weiterer Verarmung der Dritten Welt beigetragen haben.

Das Problem der verstärkten Verarmung der Dritten Welt verschlimmert sich durch weitere, negative Entwicklungen wie etwa den globalen Umweltproblemen und den großen Naturkatastrophen mit verheerenden Folgen für die Armen in der Welt, und extremer Anfälligkeit der Armen gegenüber ernsten Gesundheitskrisen wie HIV/AIDS und der Globalisierung von Terrorismus, Drogenschmuggel, und Geldwäsche.

Chronologie und Ursachen der Armut

Wie ist es nun zu diesem extremen Nord-Süd-Gefälle und der wachsenden Armut im Süden, dem Hauptproblem der globalen Wirtschaft, gekommen?

In den 1970er Jahren erfasste das Phänomen der Globalisierung der Weltwirtschaft zunächst die Entwicklungsländer, die nicht direkt zum kommunistischen Block gehörten. Später in den 1980ern kamen die sog. *transition economies* hinzu. Auf Empfehlung von IMF (International Monetary Fund oder Internationaler Währungsfonds) und Weltbank bzw. gezwungenermaßen in Erfüllung von IMF und Weltbank-Finanzierungsbedingungen (*conditionalities*), gaben die Entwicklungsländer damals ihre Politik der Importsubstitution, die zuvor große öffentliche Sektoren hatte entstehen lassen, auf und öffneten ihre Wirtschaft nach außen. Entwicklungsländer, die Kredite von IMF und Weltbank empfangen, erfüllten die IMF- und Weltbank-Finanzierungsaufgaben im Rahmen des sog. *adjustment lending*. Kredite wurden nur vergeben, wenn die Empfängerländer volkswirtschaftliche Reformprogramme durchführten, indem diese Länder ihren Handel, ihr Regime für Auslandsinvestitionen und ihre Finanz- und Kapitalmärkte liberalisierten und deregulierten, ihre öffentlichen Sektoren privatisierten und ihre Ausgaben im Sozialbereich herabschraubten. Diese Liste der zuvor aufgeführten Maßnahmen ist auch als *Washington Consensus* bekannt, weil sie sowohl von den beiden großen IFIs (Internationale Finanzinstitutionen oder International Financial Institutions) in Washington, DC, (also IMF und Weltbank) als auch vom US Treasury, das ebenfalls in Washington, DC, beheimatet ist, propagiert wird.

Seit Ende der 1980er werden zusätzlich zu diesen *Washington Consensus* Maßnahmen weitere Bedingungen an Entwicklungsländer im Zusammenhang mit Finanzhilfen gestellt. So müssen Entwicklungsländer auch sog. *governance* (oder institutionelle) Reformen, die das Management wirtschaftlicher und sozialer Reformen in Entwicklungsländern verbessern sollen, durchführen.

Die von Entwicklungsländern durchgeführten institutionellen Reformen stärkten die Gerichtsbarkeit, verbesserten die Effizienz der lokalen Verwaltung, und bekämpften den hohen Grad an Korruption in Entwicklungsländern. Nach der großen Finanzkrise in Asien Mitte der 1990er Jahre wurden über die institutionellen Reformen auch *corporate governance* und Wirtschaftsaufsicht wie etwa Bank- und Kapitalmarktaufsicht in Entwicklungsländern eingeführt.

IFI-finanzierte Reformen halfen Entwicklungsländern auch, der WTO (World Trade Organization oder Welthandelsorganisation) beizutreten, und finanzierten Senkung und Erlass von Schulden in den am schwersten verschuldeten Entwicklungsländern (*heavily indebted poor countries* oder HIPC).

Moderne Ansätze zur Armutsbekämpfung

Neben der Hypothese, Migration als Mittel zur Armutsbekämpfung bzw. zur Reduzierung des extremen Nord-Süd-Gefälles einzusetzen, werden folgende strategische Ansätze entweder bereits real praktiziert oder diskutiert:

- realpolitische Ansätze wie die MDGs (Millennium Development Goals);
- Menschenrechtsansatz; und
- umfassende Reform der Rahmenbedingungen für die globale Wirtschaft

Aktuelle realpolitische Initiativen auf internationaler Ebene, die bereits umgesetzt werden, betreffen zunächst die Millennium Development Goals (MDGs) der UN (United Nations/Vereinte Nationen) und den damit verbundenen Monterrey Konsensus, der die finanzielle Unterstützung zur Verwirklichung der MDGs durch die IFIs sowie die Industrieländer (über eine Erhöhung der Entwicklungshilfeausgaben der Geberländer auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommen) vorsehen. Zu den acht Zielen der MDGs, die bis 2015 erreicht werden sollen, gehören: 1.) extreme Armut und Hunger zu reduzieren; 2.) weltweit Grund- und Hauptschulausbildung für jedes Kind/jeden Jugendlichen anzubieten; 3.) Frauendiskriminierung weltweit abzuschaffen; 4.) Kindersterblichkeit zu reduzieren; 5.) die Gesundheit von Müttern zu verbessern; 6.) HIV/AIDS, Malaria u.a. Krankheiten zu bekämpfen; 7.) Umweltprobleme zu reduzieren; und 8.) die Wirtschaften aller Länder partnerschaftlich zu vernetzen, u.a. durch die Verwirklichung der Doha Development Agenda (DDA) innerhalb der WTO und eines besonderen Schuldenerlasses für Entwicklungsländer.

Weitere realpolitische Initiativen auf internationaler Ebene kommen nur schwer voran. So ist im Rahmen der Debatte über die International Financial Architecture (IFA) der Vorschlag, einen Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) zu errichten, der den Schuldenerlass aller Schulden, die Entwicklungsländer gegenüber verschiedenen ausländischen Gläubigern angesammelt haben, regeln sollte, verworfen worden. Die gegenwärtigen Verhandlungen zu einer Reform der WTO im Sinne der sog. Doha Development Agenda (DDA), die auf den weiteren Abbau von Handelshemmnissen zum Vorteil der Entwicklungsländer abzielt, ist zur Zeit an einem toten Punkt angelangt.

Im Rahmen der politischen Initiativen, die auf nationaler Ebene ergriffen wurden, wird auf das „Everything but Arms“ Abkommen der Europäischen Union (EU) und den US „Trade and Development Act“ verwiesen. Beide erleichtern den Zugang zu EU und US-Märkten für bestimmte Entwicklungsländer.

Darüberhinaus diskutiert und insbesondere von der Zivilgesellschaft, Politikwissenschaftlern und Völkerrechtlern gefordert wird ein sog. Menschenrechtsansatz (*human rights approach to development*) bei der Entwicklungshilfe – egal ob es sich um durch IFIs gewährte Finanzhilfen handelt oder um Entwicklung, die indirekt über Handelsförderung durch WTO-Regularien realisiert wird.

Schließlich gibt es einige Wirtschaftswissenschaftler⁵ und Wirtschaftsrechtler,⁶ die weit über die o.g. migrationsorientierten, politisch geprägten Initiativen oder menschenrechtlichen Ansätze hinaus, eine radikale Reform der Rahmenbedingungen für die globale Wirtschaft fordern.

Wie aussichtsreich im Hinblick auf effektive und dauerhafte Armutsbekämpfung sind alle o.g. Entwicklungshilfeansätze?

Migration als Entwicklungshilfeansatz?

Migration noch mehr zu fördern könnte zwar noch mehr positive Folgen für Entwicklungsländer zeitigen. Jedoch fügt der *brain drain* Entwicklungsländern auch großen Schaden zu, indem er verhindert, dass Entwicklungsländer gewinnträchtigere Sektoren in der globalen Wirtschaft für sich erschließen. Darüberhinaus sind *remittances* ebenfalls nicht geeignet, signifikantere Marktanteile sowohl in der lokalen als auch der globalen Wirtschaft für sich zu besetzen. Kleinunternehmen, die von *remittances* primär profitieren, können volkswirtschaftlich keine wirklich bedeutsamen Veränderungen im Wirtschaftswachstum etc. der Entwicklungsländer hervorrufen. Letzteres ist jedoch notwendig, um den Armutslevel in Entwicklungsländern nachhaltig zu verringern.

Menschenrechtsansatz bei Entwicklungshilfe?

Abgesehen von seiner fragwürdigen rechtlichen Konstruktion⁷ würde der sog. *human rights approach to development*, wenn er generell von allen Geberländern (*aid providers*) verfolgt würde, lediglich dazu führen, dass immer mehr Geld von den *aid providers* zur Befriedigung der Ansprüche von Entwicklungsländern ausgegeben werden müsste. Ähnlich dem System steigender Ausgaben in nationalen Wohlfahrtsstaaten, würden zusätzliche Mittel die Entwicklungsländer wirtschaftlich nicht unabhängig von der Entwicklungshilfe machen – insbesondere nicht in dem Sinne, dass ihre Wirtschaft selbst auf Dauer den neuen verbesserten Lebensstandard aufrechterhalten könnte, wenn Entwicklungshilfe wegfällt. Aus wirtschaftlicher Perspektive gesehen, ergäbe sich weder eine dauerhafte noch wirkliche Lösung des Armutsproblems in der Dritten Welt.

MDGs und Armutsbekämpfung?

Der MDG-Ansatz, obwohl breiter als der migrationsorientierte oder menschenrechtliche, kann ebenfalls keine dauerhafte Lösung des Problems herbeiführen. Ähnlich wie der bereits angesprochene *human rights approach* führt der Ansatz, den die UN MDGs formulieren, mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zur Lösung der Probleme. Wie beim *human rights approach* handelt es sich bei den Millenniums-Entwicklungszielen um einen Ansatz, bei dem einige entwicklungsrelevante Sektoren finanziell schwerpunktmäßig einfach mehr unterstützt werden sollen, was im Prinzip lediglich zu punktuell höheren Ausgaben für Entwicklungshilfe führt. Entwicklungshilfe unter der Flagge der MDGs sieht mit Ausnahme der Befürwortung einer Änderung des internationalen Handelsregimes auf der Basis der Doha Development Agenda (DDA) und mit Ausnahme möglicher weiterer Schuldenerlasse für

⁵ Siehe Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (2002), und Jagdish Bhagwati, *The Wind of the Hundred Days: how Washington Mismanaged Globalization* (2000).

⁶ Siehe Sabine Schlemmer-Schulte, *Die Rolle der Internationalen Finanzinstitutionen im Nord-Süd-Konflikt*, in W. Meng, U. Magnus, S. Schlemmer-Schulte, T. Cottier, T. Stoll & A. Epiney, *Das Internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis – Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, band 41, Seiten 149 – 236 (2005), und Sabine Schlemmer-Schulte, *A New Rule of Law for the Global Market* (2006)(forthcoming).

⁷ Bis dato ist das Recht auf Entwicklung lediglich in Form von rechtlich unverbindlichen Resolutionen der Generalversammlung der UN niedergelegt. Dass es einmal zum *hard law* wird, ist illusorisch. Darüberhinaus wären auch dann an die Durchsetzbarkeit des Rechts auf Entwicklung viele Probleme geknüpft. Insbesondere die Durchsetzung eines „Anspruchs“ oder „entitlement“ auf Entwicklung gegenüber IFIs wäre juristisch kaum überzeugend zu vertreten, jedenfalls nicht, wenn die IFIs nicht ihre *charters* und ihre *policies* freiwillig ändern. Rein praktisch gesehen, könnten auch IFIs bei Finanzierung eines solchen „Anspruchs“ schnell an die Grenzen ihrer finanziellen Kapazität geraten.

HIPCs bzw. andere relativ arme Länder inhaltlich weiter so aus wie in den letzten 25 Jahren. Das heißt, Entwicklungszusammenarbeit wird zwar punktuell in einigen Bereichen der traditionellen Weltbank-Entwicklungshilfe – dem *brick and mortar* sowie sozialen und Umweltbereich – ausgebaut, aber im wichtigeren Bereich, nämlich dem in dem die Rahmenbedingungen für die globale Wirtschaft gesetzt und Kapazitäten von Institutionen gestärkt werden – also *Washington Consensus* und *governance* Bereich – nur marginal verändert.

Allein ein Aufstocken der Ausgaben für Entwicklungshilfe wird nicht zu einem Durchbruch bei der Armutsbekämpfung führen. Vermutlich werden so auch noch nicht einmal die MDGs selbst erreicht, denn schließlich sind bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfeausgaben seit dem Ende des 2. Weltkriegs ja auch stetig linear angestiegen, ohne dass dies langfristig zur Beseitigung der Armut geführt hat.

Reform der Rahmenbedingungen für die globale Wirtschaft als Entwicklungskonzept

Für eine dauerhafte Verringerung der Armut in der Dritten Welt wäre es notwendig, das Rahmenregelwerk für die globale Wirtschaft aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht von seinen Defekten, d.h. Asymmetrien und Lücken, die regelmäßig zu Lasten des Südens gehen, zu befreien. Aus rechtlicher bzw. wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht müsste das Rahmenregelwerk für die globale Wirtschaft für den Norden und den Süden nicht nur formale Gleichheit sondern auch materielle Gleichheit gewährleisten.

Erst wenn das Rahmenregelwerk der globalen Wirtschaft keine wirtschaftlichen Defekte mehr zeigt und rechtlich gesehen materielle Gleichheit für Nord und Süd bestimmt, kann rechtspolitisch von einem fairen Arrangement für den Norden als auch den Süden gesprochen werden. Wie ein solches Arrangement im Einzelnen aussehen müsste und wie anders es heute aussieht, soll im Folgenden an den Beispielen des globalen Handelsregimes, des globalen Finanz- und Kapitalmarktes sowie der globalen Unternehmensfreiheit bzw. des Wettbewerbs (Stichwort: Privatisierungen) gezeigt werden.

Im Bereich des internationalen Handels von Waren fand im Rahmen der WTO und wegen der IFI-Auflagen eine ungeheure Liberalisierung und Deregulierung in den Entwicklungsländern statt. Allerdings war das Ergebnis der Liberalisierung und Deregulierung wegen der enormen Finanzkraft⁸ der IFIs und der größeren *bargaining power* der großen Wirtschaftsnationen im Rahmen der WTO derart, dass Zölle für Waren aus dem Norden überproportional verringert wurden, vergleicht man dies mit der Gegenleistung des Nordens. Des weiteren wurden Quoten für solche Importwaren ebenfalls überproportional von Entwicklungsländern angehoben und auch Subventionen überproportional in Entwicklungsländern gestrichen. M.a.W.: Der Süden hat sich dem Norden gegenüber mehr geöffnet als umgekehrt. Die Verhältnisse im Dienstleistungsbereich sind ähnlich. Der Norden hat einen leichteren Zugang zum Süden als der Süden zum Norden. Hier liegen wirtschaftlich gesehen Asymmetrien im Regelwerk der globalen Wirtschaft vor, juristisch gesehen materielle Ungleichheit.

⁸ Die IFIs, allen voran die beiden grossen (IMF und WB) in Washington, DC, sind nicht nur wesentliche Träger multilateraler Entwicklungshilfe; sie sind in erster Linie Gestalter der Rahmenbedingungen für globale Wirtschaftsaktivitäten über ihre Finanzierungsbedingungen. Diesen Bedingungen sind *de facto* – bis auf einige Ausnahmen – alle Entwicklungsländer unterlegen. Während nach wie vor das IFI-Volumen an Finanzierungen in absoluten und relativen Zahlen im Vergleich mit privaten Kapitalzuflüssen aus dem Norden in Entwicklungsländer eher geringfügig ausfällt – von jährlich um die US \$ 300 Milliarden, die in Entwicklungsländer fließen, entfallen nur um die US \$ 35 – 40 Milliarden oder ca. 10 bis 15 Prozent auf IMF und WB *adjustment lending* – so ist IMF und WB Finanzierung an sich in der Realität erheblich wichtiger als diese nackten Zahlen erkennen lassen. Dies liegt daran, dass *de facto* privates Kapital nur in Entwicklungsländer fließt, wenn solche Länder eine IMF oder WB *adjustment* Finanzierung erhalten bzw. die damit verbundenen Bedingungen (*conditionalities*) erfüllen. M. a. W. der Zugang zu den nördlichen Finanzquellen ist für Entwicklungsländer nur über die Unterwerfung unter IMF und WB *conditionalities* möglich, obwohl juristisch gesehen kein Zwang dazu besteht.

Ihren Finanz- und Kapitalmarkt mussten Entwicklungsländer auf Grund von IFI-Auflagen liberalisieren, d.h. für ausländische Investoren öffnen. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, zu dem die meisten der betroffenen Entwicklungsländer weder über eine stabile Währung noch über eine Wirtschaftsstärke verfügten, die historisch derjenigen der entwickelten Länder vergleichbar war, als einstmals etwa die USA oder Europa Finanz- und Kapitalmärkte liberalisierten. Darüberhinaus war den Entwicklungsländern zunächst von den IFIs – wiederum im Gegensatz zu der Situation in den USA und Europa – nicht aufgetragen worden, aufsichtsrechtliche Sicherheitsmassnahmen wie etwa Eigenkapitalstandards etc. für Banken einzuführen.⁹

Diese Situation wurde von vielen Spekulanten oder schlicht unvorsichtigen Geschäftsleuten ausgenutzt. So liess sich etwa ein Banker aus dem Norden in Thailand kurz vor der grossen Finanzkrise, als der Wechselkurs des US Dollars gegenüber dem Thai Baht 1 zu 24 stand, 24 Milliarden Thai Baht.¹⁰ Er tauschte diese Thai Baht umgehend in US Dollar um, so dass er 1 Milliarde US Dollar besaß. Eine Woche später, nachdem die Finanzkrise ausgebrochen war und der Wert des Thai Baht gegenüber dem US Dollar erheblich gesackt ist und bei Thai Baht 40 zu 1 Dollar steht, nimmt der Banker von seinem Kapital in Dollar 600 Millionen, um sein ursprüngliches Darlehen zurückzuzahlen, behält aber gleichzeitig 400 Millionen Dollar als seinen Gewinn.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht war ein solches Vorgehen des Bankers wegen der Kombination aus einer *de facto* Asymmetrie im internationalen Regelwerk für Währungen und einer Lücke im Bankaufsichtsrecht – beides zu Lasten von Entwicklungsländern – möglich. Rechtlich liegt das Fiasko für Thailand bzw. die Thai Bank, die neben dem Darlehen im Beispiel weitere Darlehen grossen Umfangs an weitere, weniger kreditwürdige Kunden vergab, in materiell ungleichen Standards für Operationen in Nord oder Süd. Das internationale Währungssystem mit freier Fluktuation von Währungen statt Bindung an einen stabilen Goldstandard, führt dazu, dass schwache Währungen bei Fluktuationen härter als stärkere Währungen getroffen werden. Fehlendes Bankaufsichtsrecht in Entwicklungsländern führt zu exzessiver und riskanter Darlehensvergabe sowohl vom Volumen her als auch in punkto problematischer Kreditwürdigkeit des Kreditnehmers.

Das Ergebnis der von den IFIs vorgeschriebenen Privatisierungen von Staatsunternehmen in vielen Entwicklungsländern oder *transition economies* war oft, dass aus früheren Staatsmonopolen oder Staatsoligopolen private Monopole oder private Oligopole wurden, die die Preise im Inland diktieren und etwaige Gewinne ins Ausland transferieren, zumindest nicht wieder im Inland reinvestieren. Dieses Ergebnis war im Regelfall die Folge eines schlecht organisierten Privatisierungsprozesses, innerhalb dessen kein Wert darauf gelegt wurde, die Akkumulation von Unternehmensanteilen in wenigen Händen zu verhindern. Erschwerend kam hinzu, dass eine Wettbewerbsaufsicht fehlte, die auf offene Preisbildung achtet und bei Bildung von Oligopolen oder Monopolen darauf besteht, dass diese zerschlagen werden. Nach ähnlichem Muster ist in Russland die Privatisierung der wenigen profitablen Sektoren der russischen Wirtschaft (insbes. Energie) verlaufen. Es wird angenommen, dass dies nicht unerheblich zu der Tatsache beigetragen hat, dass mittlerweile die Armut in Russland grösser ist als zu Zeiten des Kommunismus. Statistisch gesehen lebten 1989 zwei Prozent der Bevölkerung in Russland von US \$ 2 pro Tag. 1998 hingegen lebten bereits fast 25 Prozent der Bevölkerung von so wenig Geld pro Tag. Darüber hinaus lebten weitere 40 Prozent der Bevölkerung von nur US \$ 4 pro Tag.

⁹ An letztere began man bei den IFIs erst nach den grossen Finanzkrisen der 1990er Jahre zu denken.

¹⁰ Dieses Beispiel ist dem Buch von Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (2002), siehe Seiten 95 ff, entnommen.

IV. Zusammenfassung

Migration mit all ihren positiven und negativen Haupt- und Nebeneffekten ist primär *part and parcel* des derzeitigen Globalisierungsmusters. Migration kann daher auch nicht so ohne weiteres als entwicklungspolitisches Instrumentarium zur dauerhaften Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern eingesetzt werden.

Ebenso wenig werden *bits-and-pieces approaches* wie menschenrechtskonzentrierte Entwicklungshilfe oder die MDG-Initiative trotz immenser finanzieller Anstrengungen dauerhaft für eine nennenswerte Armutsreduzierung sorgen.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher, rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Sicht kann dies nur über eine umfassende Neuregelung der globalen Wirtschaft geschehen. In deren Zentrum muss ein organisatorisches Prinzip stehen, dass den Entwicklungsländern nach modernen marktwirtschaftlichen und wirtschaftsverfassungsrechtlichen Spielregeln eine gleichberechtigte Teilhabe an der globalen Wirtschaft ermöglicht. Die globale Wirtschaft darf sich nicht länger als ein Spielfeld mit Spielregeln des 19. Jahrhunderts darstellen, auf dem der Norden sich austoben kann während letzterer sich selbst abschottet gegen Süden aber im Innern nach *state of the art* Regeln des 21. Jahrhunderts agiert wird.

Neue Perspektiven der Europäischen Union: Kontrolle der Migration und Politik der Integration

Katja Tombrock-Söll

Das, was man auf europäischer Ebene als „Wanderungsbewegungen“ bezeichnet sind Migrationsprozesse, die von bestimmten Regionen ausgehen, bestimmte Regionen erfassen und in bestimmten Regionen stattfinden. Sie zeichnen sich zusätzlich durch unzählige Facetten aus – sowohl hinsichtlich der Migranten, der Wanderungsgründe, der Wege, der Aufnahmeländer, der Aufnahmegesellschaften als auch der Aufnahmegründe. Vor diesem Hintergrund folgen wir dem in der EU so oft zitierten Prinzip der Subsidiarität: Was besser lokal, regional oder national geregelt werden kann, sollte eben dort geregelt werden, und nur das, was einen übergeordneten Regelungsbedarf hat, sollte europaweit oder in noch größerem Rahmen geregelt werden. Keine der Ebenen sollte allerdings die Folgewirkungen der eigenen Maßnahmen auf die anderen Ebenen außer Acht lassen.

Die EU gehört zu den sichersten und wirtschaftlich stärksten Regionen dieser Welt – daher sind wir und werden wir auch zukünftig einem hohen Migrationsdruck ausgesetzt sein. Diesen Zustrom zu steuern, ist eine der Zukunftsaufgaben – auch in Europa. In einer EU mit weitgehend offenen Binnengrenzen kann und darf die Zuwanderung nur in Rücksichtnahme und Verantwortung gegenüber den anderen Mitgliedstaaten geregelt werden. Diese Aussage bedeutet sicherlich Verpflichtung, sie bedeutet aber auch Schutz für die einzelnen Mitgliedstaaten. Europäische Regelungen bedeuten notwendige gegenseitige Verantwortungsübernahme. Zu nennen wären zum Beispiel der durch deutsche Regelungen verursachte Missbrauch von „Schengen“-Visa (auf der Grundlage des Schengener Abkommens, siehe unten) in der Ukraine oder die Massenlegalisierungen in Portugal, Spanien und Belgien – und die eventuellen Konsequenzen für die anderen Mitgliedstaaten.

So ist die ungeheure Sogwirkung der letzten spanischen Massenlegalisierung von mindestens 650.000 Illegalen aktuell in Ceuta und Melilla zu sehen. Das ist aber nur die Spitze des Eisbergs: Spanien hat seit 2000 etwa 1,2 Million illegale Migranten in Arbeit legalisiert. Was vordergründig nach einer rein spanischen Maßnahme aussieht, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als europäisches Problem. Fünf Jahre nach der Umsetzung der Richtlinie für Drittstaatsangehörige mit langfristigem Aufenthalt kann sich diese eine Million Menschen, die weder asylberechtigt ist noch einer Auswahl nach Arbeitsmarktkriterien unterzogen wurde, frei in der Europäischen Union bewegen, sich niederlassen und arbeiten. Deshalb dürfen Legalisierungsmaßnahmen nicht unilateral getroffen werden: Sie können unmittelbare Effekte für die anderen Mitgliedstaaten haben.

Prinzip Subsidiarität

Diese Beispiele machen deutlich, dass wir europäische Rahmenregelungen benötigen – und zwar für alle Regelungsbereiche des Gesamtkomplexes Zuwanderung. Aber diese Regelungen dürfen nicht in die Souveränität der Mitgliedstaaten hineinreichen. Zuwanderung in den Arbeitsmarkt setzt einen echten Arbeitskräftebedarf voraus. Dies kann nur zeitnah und bedarfsgerecht von den Mitgliedstaaten festgestellt werden. Hier greift das Prinzip der Subsidiarität.

Ziel einer europäischen Zuwanderungspolitik muss sein, legale Migration zu steuern und gleichzeitig illegale – nicht gewollte – Migration zu unterbinden. Denn nur, wenn illegale Einwanderung eingedämmt wird, entsteht Raum für eine legale, gesteuerte Migration. Es bedarf jeweils auf der richtigen Ebene klarer Regelungen für diejenigen Menschen, die zu uns kommen wollen: Flüchtlinge, Familienangehörige und Wirtschaftsmigranten.

Wir müssen den Menschen, die wir – aus welchen Gründen auch immer – aufnehmen, Lebensperspektiven bieten. Andererseits benötigen wir aber die konsequente und stringente Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

Um illegale Migration bereits am Ausgangspunkt zu stoppen, benötigen wir Konzepte zur Zusammenarbeit mit und Unterstützung für Transit- und Herkunftsländern. Aber auch eine kohärente Rückführungspolitik, die Sicherung der Außengrenzen, ein einheitliches Visavergabesystem (GKI), ein zentrales Datenerfassungssystem (SIS II und VIS), die Bekämpfung des Menschenhandels sowie des Menschenschmuggels sind notwendig.

Um über aktuelle europäische Migrationspolitik diskutieren zu können, muss man das Feld abstecken, über das gesprochen werden soll und kurz die Entwicklungen betrachten, die zum jetzigen Regelungs- und Diskussionstand geführt haben. In Brüssel spricht man nicht von „Ausländern“ oder „ausländischen Mitbürgern“. Es ist die Rede von „EU-Bürgern“ und „Drittstaatlern“ (third country nationals). Dieses Begriffspaar macht national deutlich: In Deutschland ist zwar auch der Spanier Ausländer, in Europa aber ist er Inländer. Das, was im Zuge der Osterweiterung national besonders in Deutschland und Österreich als „Zustrom von Ausländern“ in der Bevölkerung diskutiert wurde und wird, fällt nicht unter das Stichwort „europäische Migrationspolitik“. Auf Ebene der europäischen Union ist dies die Frage der Freizügigkeit (free movement).

Mit dem Schengener Abkommen und dem Schengener Durchführungsübereinkommen wurden bereits 1985 bzw. 1990 die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen einiger EU-Mitgliedstaaten (so genannter Schengen-Raum) abgeschafft und ersetzt durch Vereinbarungen in Bezug auf einheitliche Kontrollen an den Außengrenzen, Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und Zuständigkeiten bei Asylanträgen. Ebenfalls 1985 wurde der Grundstein für das Schengener Informationssystem (SIS) gelegt, das als stärkster Ausgleich für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen gilt. (SIS ist eine europäische Datenbank zur Suche nach Personen und Objekten, die auch Daten zur Einreise unerwünschter Personen enthält.)

Mit dem Dubliner Übereinkommen 1990 wurde der erste Schritt in Richtung einer europäischen Harmonisierung der Asylpolitiken getan: Dublin legt fest, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Die offizielle Aufnahme der Asyl- und Migrationpolitik in die europäische Politikagenda erfolgte 1992 mit dem Vertrag von Maastricht als zentralem Bestandteil der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Allerdings finden wir hier weder konkrete Zielsetzungen noch die Möglichkeit von übernationalen Rechtsinstrumenten. Das konkrete Anerkennen des gemeinschaftlichen – will heißen „europäischen“ – Charakters der Politikbereiche Asyl, Grenzsicherung und Einwanderung erfolgte mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999. Damit ist es erklärter Wille der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die nationalen Politiken in den Bereichen Asyl- und Einwanderungsrecht sowie die Überwachung der Außengrenzen anzunähern. Als Annäherungsgrad wird häufig eine Mindestharmonisierung genannt, der gesteckte Zeitrahmen von fünf Jahren gilt nicht für das Einwanderungsrecht.

Seit 1999 ist die europäische Migrationspolitik Schwerpunktthema auf vielen Tagungen des Rates, 2002 schrieb der Europäische Rat in Sevilla erstmalig das Ziel der „Steuerung“ von Migrationsströmen fest. Auf dem Haager Gipfel Ende 2004 einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Bereich Asyl, Einwanderung und Grenzschutz auf das so genannte Haager Programm, das für den Migrationsbereich Folgendes vorsieht:

- Harmonisierung des Asylrechts bis 2010 (z.B. gemeinsames Asylverfahren)
- Regelungen zur Wirtschaftsmigration
- Schaffung eines EU-Rahmens für die erfolgreiche Integration von Drittstaatenangehörigen
- Verstärkung von Partnerschaften mit Drittländern für eine wirksamere Bekämpfung der illegalen Einwanderung
- Entwicklung einer echten Rückkehr- und Rückübernahmepolitik
- Festlegung einer gemeinsamen Visapolitik (Einrichtung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen, Einführung biometrischer Indikatoren im EU-Visainformationssystem (VIS))

Wenn in Europa über „Kontrolle der Migration“ gesprochen wird, denkt man meist an die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Aber unabhängig davon, ob aktuell ein Arbeitskräftebedarf besteht oder nicht, muss man sich auch Gedanken machen über das bewusste Zulassen von Migration bzw. den Wunsch nach Migration in den Aufnahmeländern.

In Europa trägt dieses Gesamtpaket den Namen „Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ und die Rede ist von der „Steuerung von Migrationsströmen“.

Es ist sinnvoll, zunächst die Bekämpfung der illegalen Einwanderung auszuführen, um dann die europäischen Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern vorzustellen und schließlich die Regelungen zur legalen Einwanderung zu erläutern.

Bekämpfung der illegalen Einreise

Aufgrund der entfallenen EU-Binnengrenzkontrollen hat sich die Notwendigkeit effektiver Außengrenzkontrollen enorm erhöht. Hierzu hat die EU mehrere Zentren eingerichtet, und am 1. Mai 2005 hat die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX in Warschau als Koordinationsknotenpunkt ihre Arbeit aufgenommen. An dieser Stelle sollten auch die europäischen Regelungen zur Grenzkontrolle (Grenzkodex) und zum kleinen Grenzverkehr genannt werden. Diese Maßnahmen sind nicht originär im Migrationbereich anzusiedeln, sie dienen aber unter anderem der Bekämpfung der illegalen Einreise vor Ort.

Für die gesamte EU existiert eine einheitliche Liste der Staaten, deren Staatsangehörige bei der Einreise ein Visum benötigen, ebenso wie eine Liste derjenigen Staaten, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind. Eine einheitliche Visagegestaltung ebenso wie eine einheitliche Gestaltung von Aufenthaltstiteln – jeweils mit biometrischen Daten ist Voraussetzung für eine effektive Einreisekontrolle. Das Visainformationssystem soll die Visavergabe erleichtern bzw. beschleunigen und gleichzeitig der Bekämpfung des Visabetrugs zur illegalen Einreise dienen. Zur Harmonisierung der Visavergabepaxis hat die Europäische Kommission vor wenigen Wochen eine überarbeitete Fassung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen vorgelegt.

Die Europäische Union verfügt heute über harmonisierte Mindestvorschriften für die Identifizierung von Straftatbeständen sowie über Mindestvorschriften für Höchststrafen für Menschenhandel und Menschenschmuggel. Darüber hinaus gibt es eine einheitliche Regelung zur Gewährung eines kurzfristigen Aufenthaltstitels für Opfer von Menschenhandel, die bereit sind, mit den Behörden zu kooperieren.

Die effiziente Steuerung der Migrationsströme hängt maßgeblich von der Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer ab. Lange Zeit wurde diese Einschätzung ausschließlich auf die Rückföhrungspolitik bezogen. So hat auch die Europäische Union mit vielen Ländern Rückübernahmeabkommen geschlossen, die einer schnelleren Rückföhrung illegaler Einwanderer in deren Herkunfts- oder Transitland dienen. Innerhalb der Europäischen Union werden seit 2001 gegenseitig Rückföhrungsentscheidungen anerkannt und seit 2004 gibt es rechtliche Grundlagen für Sammelflüge mit Rückzuföhrenden aus mehreren EU-Mitgliedstaaten.

Seit September 2005 wird ein Richtlinienentwurf zur Angleichung der Rückföhrungsverfahren beraten. Dessen Ziel soll es laut Europäischer Kommission sein, „klare, transparente und faire gemeinsame Normen in Fragen der Rückföhrung und Abschiebung, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise aufzustellen, die den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen im vollem Umfang Rechnung tragen“ zu etablieren.

Die Kommission schlägt dazu Folgendes vor:

1. ein faires, einheitliches Verfahren zur Beendigung eines illegalen Aufenthalts
2. vor der Anwendung von Zwang soll das Prinzip der freiwilligen Rückkehr stehen

3. ein zweistufiges Verfahren: erst „Rückführungsentscheidung“, dann „Abschiebungsanordnung“
4. gemeinsame Regeln zur Abschiebehaft
5. gemeinsame Mindestgarantien für die Betroffenen
6. gemeinsames Wiedereinreiseverbot.

Zusammengefasst: Es sollte europaweite Rechtssicherheit für alle geschaffen werden, für Anwender und illegale Zuwanderer. Hervorzuheben ist dabei die Abschiebung als direkte Folge von Schwarzarbeit und die EU-weite Speicherung von Tatbeteiligten sowie gemeinsame Abschiebeaktionen.

Im Kampf gegen den Menschenhandel werden die Drittstaaten sowohl finanziell als auch technisch durch verschiedene Programme (TACIS für Osteuropa und Mittelasien), MEDA (Mittelmeerraum), CARDS (Südosteuropa) und AENEAS (explizit die Entwicklung von Einwanderungspolitiken) unterstützt.

Den Zusammenhang von Entwicklungsunterstützung in den Herkunftsländern und Vermeidung von Migrationsströmen greift die Mitteilung „Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien“ auf, die derzeit in Rat und Parlament beraten wird. Grundsätzlich werden von der Europäischen Kommission eine Aufstockung der öffentlichen Entwicklungshilfe und effizientere entwicklungspolitische Maßnahmen gefordert. Daneben stehen zum Beispiel die Förderung von kostengünstigen, schnellen und sichereren Überweisungsmöglichkeiten und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Diaspora und Herkunftsland auf dem Programm.

Da es sich um eine Mitteilung und kein Rechtssetzungsdokument handelt, sind die Maßnahmen per se eher im Bereich der Anregung bzw. Bereitschaft angesiedelt. Hinzu kommt in diesem speziellen Fall, dass entsprechende Maßnahmen nur in Kooperation mit den Transit- und Herkunftsländern umgesetzt werden können.

Legale Einwanderung

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben inzwischen akzeptiert, dass Europa ein Einwanderungskontinent ist. Deshalb sollen auf europäischer Ebene Maßnahmen zur Einreise von Drittstaatlern zum Zwecke der Arbeitsaufnahme und zur Auswahl von Drittstaatlern mit dem Ziel eingeführt werden, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Im September 2003 wurde vom Europäischen Rat die Richtlinie zur Familienzusammenführung angenommen. Danach gestalten die Mitgliedstaaten unter festgelegten Voraussetzungen die Einreise und den Aufenthalt des Ehegatten und der minderjährigen Kinder eines aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

Drittstaatsangehörigen wird nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts die Rechtsstellung eines langfristigen Aufenthaltsberechtigten verliehen. Dies beinhaltet neben einem erhöhten Ausweisungsschutz auch eine weitgehende Gleichstellung mit EU-Bürgern; dies betrifft sowohl die sozialen Rechte als auch das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union.

Nachdem die Kommission mit dem im Jahr 2001 vorgelegten Versuch, Rahmenbedingungen für Wirtschaftsmigration in Europa zu schaffen, gescheitert ist, hat sie im Januar 2005 offiziell mit einem breiten Konsultationsprozess zum Thema Wirtschaftsmigration begonnen. Hinter dem Titel „EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ steht die Idee, europäische Rahmenbedingungen zur Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Es muss die Möglichkeit geben, je nach Bedarf Arbeitsmigranten anzuwerben, die dann legaler Bestandteil des nationalen Arbeitsmarktes sind und Teil der Gesellschaft, in der sie leben und arbeiten, werden können. Eine ökonomisch begründete Zuwanderungspolitik orientiert sich an den gewünschten ökonomischen Wirkungen im Aufnahme-land. Es gilt, heute Rahmenbedingungen für eine eventuell zukünftig benötigte Arbeitsmigration festzulegen.

Die drei Hauptdiskussionsfelder der Kommission im Rahmen des Konsultationsprozesses um das Grünbuch waren:

1. mögliche Gemeinschaftsmaßnahmen für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu nationalen Arbeitsmärkten auch unter Berücksichtigung der erforderlichen Flexibilität im Hinblick auf die Verschiedenartigkeit der nationalen Situationen;
2. die Möglichkeit, sich für ein sektorbezogenes Konzept für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu nationalen Arbeitsmärkten mit dem Ziel zu entscheiden, den Zugang von gewissen Gruppen der Migranten je nach Bedarf zu fördern; und
3. die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der Einwanderungsverfahren und des Zugangs zum Arbeitsmarkt einerseits und von Maßnahmen der sozialen Integration von Drittstaatsangehörigen in das Aufnahmeland andererseits.

Die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments, Ewa Klamt, nahm zu diesem Grünbuch mit folgenden Kernpunkten Stellung:

- Es existieren kein gemeinsamer europäischer Arbeitsmarkt, keine einheitlichen Sozialsysteme, keine gemeinsame Alterssicherung und keine harmonisierten Krankenversicherungssysteme. Deshalb sollten Regelungen zur Wirtschaftsmigration so flexibel sein, dass den nationalen Bedürfnissen und Besonderheiten in vollem Umfang Rechnung getragen werden kann.
- Bevor Drittstaatler in Herkunfts- oder Transitländern angeworben werden, muss nachgewiesen werden, dass die Suche nach einer Arbeitskraft aus den Mitgliedstaaten erfolglos war.
- Die Öffnung Europas für geregelte, legale Wirtschaftsmigration bedingt die parallele Bekämpfung der illegalen Migration.
- Eine gelungene Zuwanderung ist unabdingbar verknüpft mit erfolgreicher Integration. Nationale Zuwanderungspolitik muss ein umfassendes Integrationskonzept einschließen. Daraus ergibt sich, dass bei der Gestaltung europäischer Zuwanderungspolitik das Augenmerk immer auch auf Integrationspolitik gerichtet sein muss, auch wenn Integrationsmaßnahmen in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten gehören.

Auf dem Weg zu einer europäischen Migrationspolitik

Dem gängigen europäischen Vorgehen bei der Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken folgend legte die Kommission nach Abschluss der Beratungen zum Grünbuch eine Mitteilung vor, in der sie die Vorgehensweise zur Umsetzung einer europäischen Migrationspolitik erläutert.

Der strategische Plan enthält bereits sehr präzise Vorstellungen vom Maßnahmenpaket wie von den Einzelmaßnahmen. Das Maßnahmenpaket betrifft danach nur die Zugangsbedingungen und Zugangsverfahren für wenige ausgewählte Kategorien von Arbeitsmigranten. Zudem soll es festlegen, über welche Rechte ein in einer Arbeitsbeziehung stehender Drittstaatsangehöriger verfügt, nachdem er/sie auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten zugelassen worden ist.

Als Einzelmaßnahme schlägt die Kommission zunächst eine allgemeine Rahmenrichtlinie vor, um die Rechte festzulegen, die allen bereits in einem Mitgliedstaat zugelassenen, legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, die noch keinen Anspruch auf eine langfristige Aufenthaltsberechtigung haben, zu gewähren sind.

Vier sektorspezifische Richtlinien, die sich nur auf unselbständige Erwerbstätige beziehen, sollen die Rahmenrichtlinie der Kommission ergänzen. Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitnehmer soll den Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften, der in vielen Mitgliedstaaten herrscht, beheben. Eine neue Richtlinie für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitern soll es Drittstaatsangehörigen ermöglichen, in einem Zeitraum von vier bis fünf Jahren eine bestimmte Anzahl von Monaten jährlich in Bereichen wie Landwirtschaft, Baugewerbe oder Tourismus zu arbeiten. Dieser Richtlinienvorschlag zielt auch darauf ab, die illegale Beschäftigung in diesen Bereichen einzudämmen.

Weiterhin schlägt die Kommission vor, gemeinsame Verfahren zur Regelung der Einreise innerbetrieblich versetzter Arbeitnehmer in die EU sowie des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitznahme dieser Arbeitnehmer in der EU festzulegen. Da es für bezahlte Auszubildende aus Drittstaaten keine rechtlichen Regelungen auf EU-Ebene gibt, will die Kommission diesen Drittstaatsangehörigen durch eine geplante Richtlinie eine Ausbildungszeit in Europa zum Erwerb von Fertigkeiten und Wissen ermöglichen. Dieser Wissensstrom (brain circulation) soll nicht nur dem Herkunftsland, sondern auch dem Aufnahmeland zugute kommen.

Weitere von der Kommission geplante Maßnahmen beziehen sich auf die Einrichtung eines EU-Zuwanderungsportals vor Ablauf des Jahres 2007, die mögliche Nutzung des Europäischen Portals zur beruflichen Mobilität (EURES) zur besseren Steuerung der Wirtschaftsmigration von Drittstaatsangehörigen sowie die Straffung der bestehenden und künftigen europäischen Netze und -Informationsquellen im Bereich der Migration. Großes Gewicht bei der Verwirklichung des Maßnahmenpakets liegt in der Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern. In Absprache mit den Zielländern können die Herkunftsländer beispielsweise bestimmte berufliche Fortbildungsmaßnahmen und Sprachkurse anbieten, um die Zuwanderer optimal auf die Arbeitsmarkterfordernisse in der EU vorzubereiten.

Europäische Integrationspolitik

Grundsätzlich ist die Integrationspolitik Teil der nationalstaatlichen Kompetenz. Die Europäische Union kann und sollte nur eine Klammer- bzw. Rahmenfunktion bieten. Denn angesichts der verschiedenen Historien, Traditionen und institutionellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es eine große Bandbreite von Herangehensweisen an Integrationsherausforderungen. Und diese Bandbreite sollte im Sinne einer auf konkrete Bedürfnisse abgestimmten Vielfalt nicht auf einer höheren Ebene beschnitten werden.

Andererseits kann das integrationspolitische Scheitern eines Mitgliedstaats negative Auswirkungen auf die gesamte Europäische Union haben. Der europäische Beitrag erstreckt sich auf die Koordination des Austauschs und der Rahmgebung. In der gesamten Europäischen Union wurden deshalb 2002 nationale Kontaktstellen für Integrationsangelegenheiten eingerichtet. 2003 begann die Europäische Kommission mit der Durchführung von Pilotprogrammen für die Integration (INTI) von Drittstaatsangehörigen.

Auf Grundlage der Erfahrungen mit INTI sowie nationaler Informationen und Erfahrungen hat die Europäische Kommission im November 2004 das „Integrationshandbuch für politische Entscheidungsträger und Praktiker“ veröffentlicht. Es fasst best practices und Erfahrungen aus allen EU-Mitgliedstaaten in den Themenfeldern „Einführungskurse für Neuankömmlinge“, „Teilhabe am gesellschaftlichen Leben“ und „Indikatoren für Integrationserfolg“ zusammen. So stellt dieses Handbuch eine Hintergrundinformation und Entscheidungshilfe auf kommunaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene dar.

Seit September 2005 liegt als weiterer Schritt die Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ vor. Hier werden neue Aktionsmöglichkeiten auf EU- und einzelstaatlicher Ebene vorgeschlagen. Einerseits werden die Mitgliedstaaten angeregt, verstärkt auf die Entwicklung umfassender nationaler Integrationsstrategien hinzuwirken; andererseits werden neue Wege vorgeschlagen, um die Kohärenz zwischen den verschiedenen Ebenen zu gewährleisten.

Die Auflistung der Maßnahmen erfolgt nur andeutungsweise, ist nicht erschöpfend, und überlässt den Mitgliedstaaten die Prioritätenbestimmung und die Auswahl der Maßnahmen sowie der Art und Weise ihrer Umsetzung im Kontext ihrer eigenen innerstaatlichen Gegebenheiten und Traditionen. Die Maßnahmen sollen als Kernelemente sämtlicher Integrationspolitiken der Mitgliedstaaten und der EU betrachtet werden. Derzeit wird im Europäischen Parlament über diese Mitteilung beraten, die offizielle Stellungnahme ist noch vor der parlamentarischen Sommerpause zu erwarten.

Die Europäische Union ist ein dynamisches Gebilde. Die mitgliedstaatlichen Kompetenzen in diversen Politikbereichen sind nach und nach in mehr oder weniger großen Schritten auf die europäische Ebene übertragen worden – und dieser Prozess setzt sich fort. Wie in jedem Politikbereich musste sich auch die Erkenntnis, dass Migration einer grenzüberschreitenden Regelung bedarf, auf nationaler Ebene durchsetzen. Denn erst nachdem die Regelungskompetenzen auf die Ebene der Europäischen Union übertragen wurde, können sich die europäischen Institutionen mit der konkreten Ausformung eines Politikbereichs beschäftigen.

Nach und nach wird aus vielen Einzelmaßnahmen etwas entstehen, woran die Mütter und Väter der Europäischen Union selbst in ihren kühnsten Träumen nicht zu denken gewagt hätten: eine gemeinsame europäische Migrationspolitik. Dieses Regelungswerk wird alle Aspekte von Zuwanderung berücksichtigen: die vorübergehende Aufnahme von Flüchtlingen, die Asylgewährung, den Familiennachzug, die Wirtschaftsmigration, den vorübergehenden Aufenthalt von Fachkräften und die Integration, aber auch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des Menschen Schmuggels und Menschenhandels sowie Rückführungsmaßnahmen, Rückübernahmeabkommen und die Sicherung der Außengrenzen.

Integrating the Immigrant Second Generation in New York City

John Mollenkopf

Over the past eight years, several colleagues and I have been working on a study of what is happening to the young adult children aged 18-32 who grew up with immigrant parents in metropolitan New York and comparing them to same-aged people who grew up in native-born white, black, and Puerto Rican families.

As you know, the U.S. is an immigrant nation and New York is very much an immigrant city. After an interlude of relatively less migration between the mid-1920s and the mid-1960s, international migration as reemerged as a major force changing the faces of the U.S. in a way that can be compared to what happened from the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, when a massive wave of central, Eastern, and Southern European migrants came to the U.S.

It was mentioned yesterday that many Germans came in that period and to this day people of German descent make up the single largest immigrant ancestry group ever to have come to the U.S. People tend to forget this, in part because the experiences of World War I and World War II led German-Americans to suppress their ancestry and abandon the German language. But a big, if hidden, German ancestry population remains in the U.S. and it creates a bond between our two nations despite all the difficulties that we have had with each other and the current low reputation of the U.S. in the Federal Republic.

Immigration – as we heard yesterday – is a major force transforming advanced industrial societies. It is a permanent feature of our global era. And it has had a profound effect on the U.S. It is thus important for us to understand what the current round of immigration will mean for American life, politics, culture, and economy in the coming generations.

Most of the debate around this question in the United States concerns what has happened to first generation immigrants, but the full story is really only going to be told not by the first generation but by what happens to their children, the second generation, and succeeding generations. The first generation immigrant experience is always one of uprooting oneself from a long-time place of residence, making a difficult transition to a new society, struggling to fit in, struggling to find a job, and creating a family and a community. The specifics of that experience vary greatly from group to group, there is still something quite common across immigrant groups in facing those struggles. But the children of immigrants grow up as nationals, or at least as life-long residents, in the new society. They are much more of the country of destination than the country of origin. Their experiences will provide the evidence on which history will decide whether the immigration has been a good thing or a bad thing.

American social scientists have been involved in a number of projects to look at what has happened to the immigrant second generation. My study has been of five immigrant groups in metropolitan New York, but I am working closely with a group that is doing a similar study in Los Angeles, the other great immigrant node besides New York in the United States. I am also working with a group of colleagues here in Europe who are going to be studying second generation Moroccans, Turks, and former Yugoslavians in the two largest cities of seven different European countries.

We want to know what is happening to different groups of second generation young people, why it is happening, and to the extent that things are going wrong – or even when they are going right – what lessons we can learn that have policy relevance for improving the situation.

When you compare the situation in the U.S. and Europe, the first thing you have to take into account is the differences in the origins of our immigrants. European migrants are largely from the Mediter-

ranean world, from the former colonies, and from the Caribbean in some places. Especially on the East Coast, the migration has come not only from the Caribbean and Latin America, but Asia. Mexico, as the single largest sending country, accounts for roughly a quarter to a third of all the immigrants coming into the U.S., but fewer of those who come to New York City.

Migrants also find very different contexts of reception in the U.S. and Europe, especially if we think of Northern Europe. (Southern Europe, that is Spain and Italy, may be more akin to American traditions in some ways, particularly in the lesser regulation of the labour market and lesser extent of the welfare state.) It is safe to say that the U.S. has a fairly unregulated labour market and a fragmented and incomplete welfare state, which also influences labour market conditions for immigrants.

Nevertheless, there is something generic in the whole process of migration, of leaving home, of making a huge transition, of trying to find and create a new home. And the variation in that experience is great not just between the U.S. and Europe, but across individual localities. The challenge of migration raises fundamental questions both for the migrants and for the receiving societies about what kinds of values make up the essence of being German or being American and what kinds of inter-group and inter-cultural relations will prevail in society. Such questions face every context of reception.

In judging or at least coming to a provisional position on these questions, the trajectory of second generation groups is crucial. But because data from official sources tell us relatively little about these groups, we have to go out and do the kinds of studies already mentioned.

Although this conclusion clearly has to be qualified in a number of respects, my sense is that, despite a number of reasons by which you might think that the U.S. would be doing a poor job on integrating immigrants, we are in fact doing better. The U.S. is a racially divided society, a highly unequal society, and a de-industrialised society. All that should make life difficult for immigrants, especially immigrants classified as not white. And yet the outcomes have on the whole been better in the U.S. than they have for many groups in Europe. At the end, I want to come back to why this might be so and what issues might be worthy of debate in your setting, but first let me tell you about what we are finding in the U.S. and how it might be different than the situation in Germany and other northern European countries.

My study was undertaken with Jennifer Holdaway of the Social Science Research Council, Philip Kasinitz, of the Sociology Doctoral Program at the CUNY Graduate Center, and Mary Waters, of the Harvard Sociology Department.

The March 2005 Current Population Survey showed that more than one in ten residents of the U.S. are foreign born, a substantial fraction of whom are what we call the 1.5 generation – people who were born abroad but came to the U.S. as relatively small children and grew up in the U.S. We have large undocumented population, perhaps a third of the total foreign born population. And we have many 2nd and 2.5 generation children of immigrants, who have either one or two foreign born parents. (About 3/5 of them have two foreign born parents and 2/5 have one foreign born and one native born parent.) Right away, it is obvious that so many products of intermarriage are a positive indicator of assimilation or integration.

New York: Ideology of immigration is deeply embraced

New York City is almost an example of what you might get if there were no borders (or no border controls on migration). Of course the U.S. does have borders, but there is relative ease of entry, a lot of immigrants arriving, and many ending up in New York City. More than a third of the population is foreign born and if you add in their children, wherever born, it raises to over half the population. If you think of the stereotypical native of the U.S. as a native born white person with two native born parents, fewer than 1 in 5 people in New York City fits that category.

New York is a global city not only in the sense of economic reach and influence, but in the composition of its population. As a city of people from the rest of the world, it is an extremely interesting experiment in democracy.

Whatever conclusions you draw about New York you have to put an asterisk on, because there is the ideology of immigration as a good thing, this ideology as having produced virtually everybody who lives in this city, as something deeply embraced in this city. And so the dominant institutions have not been framed by a kind of nativist experience, they have been framed by an immigrant experience, whether it is the catholic church or the trade union or the emigrants savings bank. Everywhere you look there are very strong traces of the immigrant heritage in the city.

No one group dominates the immigrant flow into New York City. In the U.S. as a whole, our debate about migration is framed by the Mexican experience in Texas, Arizona, and California. Mexicans are coming to New York and their population has increased to over 200 000, but the experience of that group doesn't drive the whole story in New York like it does in other parts of the country. We have black and white immigrants as well as Spanish-speaking and Asian immigrants, who are more typical in the rest of the country. Our black immigrants come from the Caribbean and Africa, while our white immigrants come from the former Soviet Union, Albania, and the former Yugoslavia. So immigration is not racially categorised in New York the same way it is in other places.

There has been a lot of concern that given that America is racially divided and that most immigrants are not of European origin, they will be downwardly mobile rather than upwardly mobile. In other words, the forces of a racist and unequal society would grind the new immigrants down into urban misery.

There is also a lot of concern that, in a global age, immigrant groups will sustain high levels of transnationalism. They will never really integrate into the American society because they can get on a plane and go back home for the weekend.

The major theory crystallising this line of thinking, called segmented assimilation, has been put forth by Alejandro Portes, a sociologist at Princeton, and his colleagues. This view posits that immigrants who are most like the dominant society will follow the old fashion straight-line path of assimilation, but that anybody who doesn't look like the mainstream majority is going to face many more problems. Essentially, they have two options:

One is that they can take on an "oppositional identity" and assimilate downwardly into the native minority poor – something that you also worry about here in Berlin.

Or they can retain cultural distinctiveness in service of economic upward mobility. They can stay within their ethnic niche. If you are Chinese, you continue to speak Chinese and live within the Chinese community. Even if you are West Indian and the dominant society regards you as a black person, you can sustain and even regenerate your British accent into the 2nd generation to mark that you are not like the African-American poor. By refusing to acculturate, a group can foster its upward mobility.

New York survey of immigrants

We set out to see what evidence there might be for these ideas in the New York context. Here is what we did: we conducted a telephone survey of 3415 people, we talked to 330 of them in person to get lengthy, multi-hour transcripts, we fielded six ethnographies, and we went back to 172 of our in-depth respondents in the wake of the 9/11 attacks to ask them how their life had changed, especially with a greater concern for security in the city. So we gathered a tremendous amount of data.

The immigrant backgrounds we studied were Chinese, West Indians, Dominicans, South Americans (people whose parents came from Colombia, Ecuador, or Peru, countries that are similar to each

other), and Russian Jews and – this is important – we had three native born comparison groups, whites, blacks, and Puerto Ricans. It is important to have a native comparison group because a lot of things we attribute to immigrant origin might just be things that all adolescents do. If you do not study adolescents with native born parents alongside those with immigrant parents, you might not be able to tell that. For example, the highest arrest rates were among the African-American and West Indian young males in our study, but the next highest rate was among the young white males. So saying getting arrested is somehow an immigrant or a minority trait turns out not to be true.

We asked about everything family background, the experiences kids had growing up, the neighbourhoods they lived in, the schools they attended, how they felt about those neighbourhoods, what experiences of discrimination they had, what kinds of transnational contexts and activities they were engaged in.

Because these people are still relatively young, 18-32, our major outcome variable is how much schooling people got and what that schooling experience was like (the grades they got, the degrees they attained, the institutions they attended). But they were entering the labour force as well, so we gathered information about their work experience. We also gathered data on their subjective sense of identity, in national and ethnic origin terms, and their social networks, their civic engagement, and their political attitudes and practices.

So let me cut to the chase here in terms of what we found:

We did not find 2nd generation decline. We did find evidence of continued racial and ethnic discrimination and it is particularly troubling that the Puerto Rican respondents in our sample were having the hardest time of any group and African-Americans were also having a very difficult time. When evaluating such outcomes, one can use either the native born white population or the native born minority population as a baseline for comparison. The theoretical orientation that took us into the field, segmented assimilation, leads us to compare it to the minority population. The immigrants are doing better in an absolute sense and they continue to do better even after controlling for all kinds of background factors, such as whether one grew up in a one parent or a two parent family or how educated your parents were.

Chinese and Russians succeeded

Within this general framework of findings the two immigrant groups that were doing the very best are the Chinese and the Russians. Even though the Soviet Union subjected Jews to a lot of discrimination, the Russian Jewish parents were highly educated. The vast majority of them had bachelors degrees and many of them had advanced degrees. Even though some had difficulty translating those credentials into the New York setting, they basically came from the bureaucratic, professional, middle class of the former Soviet Union. And they were hosted by an American Jewish community that went all out to make their transition as easy as possible. So if that group had failed, it would have been quite startling. The fact that they succeeded is in my view not theoretically interesting.

It is theoretically interesting that the Chinese have done spectacularly well. The Chinese immigrants to New York are a varied group. Some came from Taiwan or Hong Kong and are highly educated. The first generation may have come as Fulbright scholars to get a degree at a local university or work in a lab. But most Chinese parents are from South China, with low levels of education. The parents grew up during the cultural revolution and many functionally got zero organised education in China. The fact that their children are doing so well is an amazing American success story.

Another finding that leads us to question the segmented assimilation story is that the immigrants of colour have managed to find and utilize many of the institutions of affirmative action that were set up in the wake of the civil rights movement in the U.S. from the 1960s on. New York has many mechanisms to promote minority interests that now have an immigrant constituency. At the City

University where I teach, more than half of the entering students are foreign born and three quarters are 1st or 2nd generation immigrants. In the late 1960s, the University adopted the idea of “open admissions” in response to the conflicts of the Civil Rights period. Now students of immigrant origin are benefiting tremendously from their easy access to CUNY.

Other findings

Some other findings may also interest you. The children of immigrants do not particularly accept American racial categories. The Latino and Asian immigrants do not see themselves as fitting into a black-white matrix. They clearly know that they are not like the white mainstream, but they are also very clear that they are not like the black native minority either – they just do not fit.

If only one-fifth of the city’s population is native white, then it stands to reason that the children of immigrants will not have a lot of interactions with native whites. In fact, native whites are the group most segregated from everybody else. So the second generation groups are interacting with each other and with native minorities, leading to an amazing level of hybridity and creativity in our culture. They are developing a kind of identity that is half way between identifying with an immigrant origin and identifying as an American. It is somehow much easier for people to think of themselves as New Yorkers than it is to think of themselves as Americans.

If native minorities are the index, this graph shows that the children of immigrants are doing well. You can see that the high school drop out rate (graph) is highest among the Puerto Rican youths and that the native black drop out rate is also quite high. Of the immigrant groups, the Dominicans are having the hardest time. Their parents have the lowest income, they are least educated, and Dominicans often have a lot of African ancestry. They are thus a group that is like our native minorities and might be expected to a downward assimilation trajectory. Even so, they are doing better than Puerto Ricans, and all the other second generation groups are more upwardly mobiles. This graph shows the flip side in terms of getting a college degree and you can see that the Chinese are doing even better than the native whites – and that the children of the immigrant groups are doing systematically better than those of our native minorities. Just look at the contrast between the West Indian and native black kids: in this 25 to 32 group, more than one-third of the West Indian kids have gotten a college degree versus only one-fifth of the African-Americans and even fewer of the Puerto Ricans.

The 1st generation parents work in highly concentrated niches in the labour market, but the 2nd generation has almost completely left those ethnic niches. Many of the Chinese respondents have fathers who are waiters or cooks or managers in Chinese restaurants. We asked people what job they would never take: Chinese kids say they will never work in a Chinese restaurant. Their parents have given them a negative example of the costs that working in the ethnic niche extracts from the 1st generation.

West Indians are a slight exception because their parents hold fairly good positions not only in health services and transportation, but many mothers are also clerical and professional workers in the human services and finance. These are basically good white colour jobs that have helped the West Indian second generation move into these industries. All members of the second generation are working in retail sales and the other kinds of jobs that young people get. These jobs are not based in their parents’ enclaves.

The parental enclaves are not a springboard for our groups. In a few instances where a kid has really messed up, he may take refuge in an enclave-type job. But they are considered to be a failure and the families press them to move on and to get out as fast as possible. Our respondents tend to have a low regard for the kinds of jobs their parents do. They see their parents working long work hours in difficult and dirty conditions and really do not want to have anything to do with this kind of work.

Nor do they really want to return “home.” There is still a lot of contact: our respondents go back for visits and some even spent six months or a year in their parents’ home country. But if you ask them whether they plan to live in Jamaica, they say “Are you crazy? The power goes off at six o’clock.” They are very American in the sense of consumer culture and would not conceive of living in a developing country.

As they pick their way through the minefield of racial and ethnic distinction in New York City, people discriminate against them, but the picture is complicated and the groups have different responses. Native blacks and Hispanics get a lot of discrimination from Whites in public space and do often react with anger to this. But when the Chinese and the more upwardly mobile Black and Hispanic second generation respondents get hostility from whites, they also react in a mode of “You have got to be better than a white person and you can succeed by going out and trying harder” – there is a lot of that too.

Some children of the immigrants get discrimination from native minorities, especially Chinese kids who can get beaten up for being teacher’s favourites. So they distance themselves from other groups. I am not going to present New York as an urban utopia -- it is not -- but discrimination is not all the classic white over black racial stereotyping – it is much more complicated than that.

So our punch line is that we do not see any evidence of 2nd generation decline. Instead, we are worried about 3rd generation decline among the native minorities, especially the Puerto Ricans. With the possible exception of Dominican young men, our second generation respondents are not following either of the paths predicted by the segmented assimilation hypothetical: they are not assimilating downwardly into a persistently poor native minority group, nor are they declining to assimilate in service of economic upward mobility. Quite to the contrary, our respondents are fleeing the parental ethnic enclaves and assimilating into mainstream institutions.

A lot of concern was expressed about the possible failure of immigrants to acculturate in the European setting and developing parallel societies instead. We are not concerned about that. Rather, as Ron Burt (“Structural Holes and Good Ideas.” *American Journal of Sociology* 110 [2004]:349-350) has written:

Opinion and behaviour are more homogeneous within than between groups, so people connected across groups are more familiar with alternative ways of thinking and behaving, which give them more options to select from and synthesize. New ideas emerge from selection and synthesis across the structural holes between groups.

We see a second generation advantage in which groups have enough leverage to pick whatever works for them from the immigrant experience and also pick whatever works for them from the native experience. Burt makes a good point here: that somebody in that position has a greater range of possibilities, a greater and more flexible repertoire, than somebody who is stuck in a native born ethnic category. Far from worrying about the second generation hanging on to parts of their parents’ culture, we see this as a source of strength and creativity.

Comparison of US and European immigrants

Let me conclude with a few thoughts about comparing the U.S. and European situations with regard to the children of immigrants. As I said earlier, there are some enduring similarities between these experiences, but there are also some basic differences. We have unqualified birthright citizenship in the U.S. You can be an illegal migrant, climb across the border, have a child in a public hospital – and that child is immediately a U.S. citizen. Even though jus soli qualities are gradually finding their way into European citizenship laws, they still have a long way to go to approximate the situation in the U.S. That is a fundamental difference.

Most of the immigrants coming to the U.S. are either Christian or not very religious: the Russian Jews are not particularly religious, while the Chinese are Buddhists. But whatever religion they have, it is not motivating a fundamental difference with the dominant religious persuasion in the U.S. We do have Muslim immigrants in the U.S., but they are a much smaller fraction of the total. When our intellectuals think about a clash of civilizations, they are much more likely to have Mexicans in mind. Moreover, we have historically racially subordinated native born minority groups, who, if anything, are more alienated than any immigrant group. These fundamental differences complicate the job of making comparisons across the two settings.

You also do not have much data on what is happening to the 2nd generation. Statistically, they do not even show up in many official data sources, as when the French decide that once you become a "citoyen," all ethnic distinctions disappear. (Even they are beginning to ask parents' place-of-birth questions on their surveys.) Hence the motivation for the European 2nd generation project.

But to the extent that we do have data on European second generation outcomes, they look bad. The OECD just published a study based on the PISA data, the most convincing cross-national study of middle school performance, show the wide extent of difficulties facing the children of immigrants in various European settings.

My own experiences reinforce this point. As a visiting professor at Sciences Po in Paris, I learned about their controversial affirmative action program to take a few top students from the "banlieue" high schools around Paris. But Sciences Po, the pinnacle of the French university system, still has only a handful of minority students. The University of Amsterdam has only a few Turkish and Moroccan students. Here in Berlin, the Social Sciences faculty at Humboldt University also has just a handful of students of Turkish origin. Contrast that with the great majority of CUNY being immigrants or the children of immigrants.

Sometimes the offspring of immigrants from former colonies do better than those of other immigrant groups in European settings. Professor Peach's commentary on the progress of the West Indians is an interesting case in point. From an American perspective, we would expect all black immigrants to be subject to discrimination, to be at risk of not doing very well. The high rates of inter-marriage between West Indians and whites in the UK is quite interesting. Even though West Indians remain a working class group, they have achieved upward mobility in the UK.

European research on the second generation is teasing out some interesting gender differences in terms of the ability of some African women to escape the constraints of a patriarchal community and use university as a path of upward mobility. So we can not paint everyone with the same brush.

Nevertheless, we have to reach some overall judgment. This graph shows the college graduation rates across our groups on the left hand side and the right-hand side gives the university graduation rates among Turks across several European countries. None of the latter gets beyond around 10 percent, which would be considered very low in the U.S. Even the most down-draughting minorities in New York have better achievement rates. So it is a bad situation in Europe.

Why is this the case? In both our societies, the primary schools are a major sorting mechanism and they display a high level of segregation between the children of immigrants and the native born. In Berlin, it takes a while for schooling to kick in (kindergartens, pre-school education, and so forth) and you decide on a child's subsequent educational career at a relatively young age. If you expect a child from a Turkish background who has only been in school for a few years to face a key sorting mechanism at the age of ten, the chances are that she or he will not be able to take the fork in the road that leads to the university. The paucity of young second generation people going to University in turn blocks the group from most middle class professional jobs.

The situation obviously varies across European settings. The Sorbonne is like the City University in the sense that the Sorbonne's entering classes are heavily immigrant. It is important to recognize the danger of over-generalization. At the same time, it is also important to recognize that access to post-secondary education is also much more rigidly tracked in Europe than it is in the U.S. The American university system is permeable. That may get us in trouble when people sometimes accuse us of having standards that are not high enough, but it also offers second chances to many people who do not have "proper qualifications." Those second chances are generally not available in the North European context.

Europe also puts many constraints on labour market entry for the immigrant first generation that are absent in the U.S. You could say, "Fine, immigrants are living in states of misery in New York that Europe would never tolerate and New Yorkers are just a bunch of uncivilised barbarians." I might accept that accusation, but the flip side of that is that you better find a job if you want to survive in New York. You will not be able to fall back on the welfare system. As a result, first generation immigrant labour force participation rates in New York are very high. You know that the labour force participation rate of the guest worker generation here in Berlin is quite low. Probably only around 15 percent of the guest worker generation is actually at work.

Europeans sometimes make fun of me when I say that our societies still believe in the Protestant ethic. They judge one by the level of one's work effort and attach a negative connotation to idleness that inevitably leads to negative stereotyping. So an anticipated benefit of our "barbarianism" in New York may be that immigrants have a positive reputation as hard workers. This makes the mainstream think more positively about immigrants than may be common in Europe. You tend to think of immigrants, especially the ageing first generation, as an economically irrelevant group that depends on social support. Apart from issues of citizenship, language, values, or identity, that translates profoundly into the situation of the second generation. If you grow up in a family where your parents have no positive economic function and are considered to be wards of the state, it is not something that you are going to be proud of.

In New York, the child of a Chinese waiter might say "Well, being a waiter is not a very nice job," but the father may be working 60 hours a week and two or three adult members of the household may be working similar hours and pooling their incomes to buy property. Thus, even though you may not like your father's job, you can say "Well, my family is making it, we are acquiring assets." So the whole psychology surrounding the group's relationship to the labour market and the work trajectories of the second generation are very different between the U.S. and Europe, at least Northern Europe. I am over-generalizing to make a point here, but the point nonetheless has some validity.

Group strategies also matter. Some groups in New York have deliberately manoeuvred themselves within the matrix of segregation that Prof. Peach talked about, to get access to better schools and avoid the worst ones. I am not sure about the extent to which first and second generation immigrant Europeans can use geographic mobility strategies to improve their situations, but it appears to be relatively constrained.

Europe does have some successes, but they seem more ethnically bounded to me than might be the case in the U.S. When a Turkish first generation family has started a business and begun to make money, the second generation still largely sees its economic future within the context of the enclave, which I have argued would not be the common path in New York or the United States.

My sense is that second generation immigrants in Berlin do not feel that Germany accepts or respects them. Some have told me flat out: "I will never be a German, I will never be accepted in Germany, and I have no future here." Second generation youngsters in New York do not say "I love America," but they do have a strong sense of identity with and possession of the City.

Doubtless I am in no position to give you much advice about this, but if I were to do so, I would emphasize two points.

First, promote entrepreneurship in the first generation. Let them open up stores that operate at different hours than everybody else is allowed to operate – or some other equivalent thing. New York City's immigrants have invented an amazing array of things to do. So let the immigrants find ways to go out and work.

Second, we all know that you can not get a decent job without spending some years in the university even if you do not get a degree. Look for ways to enable more people from the immigrant communities to get into and through the universities. And give people second chances to enter the university.

Thanks very much for the opportunity to share these thoughts with you.

Migration and human rights in a globalised world – towards a right to mobility?

Paul de Guchteneire & Antoine Pécoud, *UNESCO*

Migration has become a central issue on the agenda of the international community. The number of migrants worldwide has reached 190 million, representing approximately three per cent of the world's population. Throughout the world, countries are increasingly concerned by migration and struggle to develop policies that cope with the fast-changing nature of people flows. Migration is not a simple South-North process any more. 45 per cent of the world's migrants and 70 per cent of refugees live outside Western Europe and North America. A few decades ago, migration was hardly a topic of concern, except for a few Western countries. Today it has become a major issue not only in Europe and North America, but also in Africa, the Asia Pacific and Latin America.

These changes take place in a context of globalisation and of growing interdependence between countries. Migration is now structurally embedded in globalisation dynamics, which means that it is unlikely to decrease in decades to come. Globalisation also means that managing migration is beyond the capacity of individual countries: the need for interstate cooperation is clearer than ever, and is starting to be acknowledged by policy-makers, NGOs and migration experts. Within the UN, Kofi Annan, in his 2005 report 'In larger freedom: towards development, security and human rights for all', mentioned international migration as one of the two issues which, along with terrorism, must be specifically addressed by the UN General Assembly. He also supported the establishment of the Global Commission on International Migration, whose 2005 report provides guidance on how the international community should address migration issues. The high-level dialogue on migration to be held during the UN General Assembly in Fall 2006 also indicates states' growing interest in discussing migration issues at a supranational level.

An important but somewhat neglected tool in this respect is the UN *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*. This Human Rights treaty is one of the most important initiatives taken so far by the international community with respect to migration. It sets a standard in the rights that should be granted to all migrant workers and to members of their families throughout the world. It establishes migrants as a recognised category of people who need particular protection. Most importantly, the Convention addresses the situation of both documented and undocumented migrants and stresses that even undocumented migrants are human beings who deserve respect for their fundamental human rights. While the Convention entered into force in 2003, the number of state parties remains limited; only 34 states have ratified it so far and no major Western receiving state has done so. Future efforts to develop a rights-based approach to migration will therefore imply the ratification of this treaty by many more states.

Migration – a threat to welfare systems?

Research commissioned by UNESCO has revealed that, along with the lack of awareness surrounding the Convention, a major obstacle to its acceptance by states lies in the fears connected to migration. In many countries, migration is understood above all as a problem and inspires mixed feelings. Despite a partial acknowledgement of the need for migrants (to fill in jobs in unattractive economic sectors, to balance ageing demographic trends or to fuel the growth in industries such as IT), migration is perceived as a threat to welfare systems, social cohesion or security. Whether this is accurate or not is open to debate; more often than not, migrants merely serve as scapegoats for the challenges facing societies in an uncertain and globalised environment. But whatever its origins, this climate of fear pervades migration debates and hinders the development of better policies.

This climate is also observable in the restrictive policies established by states to limit and control migration. In many regions, borders are increasingly fortified and aim at stopping 'unwanted' people, which is accompanied by tough measures to identify those who have entered illegally and expulse them. Migrants are the first victims of such policies, as controls make undocumented migration more risky, leading to the deaths of hundreds of people on their way to Western countries. Those who eventually arrive end up living precariously, constituting cohorts of vulnerable workers with little access to basic welfare provisions such as health services. This is a major threat to social cohesion and creates conditions for human rights abuses, exploitation and xenophobia.

Problem of coherence and long-term answers

The restrictive evolution of contemporary migration policies raises a number of important issues. First, there is a problem of coherence: to what extent should states stick to their ambitions of control despite the factual evidence that they do not achieve this goal? The gap between what policymakers claim and the actual situation may render policies incoherent, whereas sensible and successful policies are needed to address public concerns over migration issues. There is also the question of the sustainability of migration policies. A decrease in migration flows is unlikely and it is therefore necessary to envisage long-term answers to the challenges of migration. Contemporary policies, rather than offering a clear perspective for the future, seem to lag behind and react in a largely restrictive manner to the movement of people. But building walls cannot be the only solution; it is rather an indirect acknowledgment of the shortcomings of current policies.

Finally, the human cost of border controls raises the issue of their compatibility with the core values of the international community. To what extent can tough measures of border controls coexist with the harmonious functioning of democracies? The liberal values and human rights principles that guide societies cannot stop at their borders; they must guide countries' behaviour toward outsiders arriving at their gates. The way a society handles the fate of foreigners ultimately reflects the values upon which it is based, and the issue regards the price – in terms of dignity and human rights – developed countries are prepared to pay to control their borders. The evolution of migration controls towards greater harshness might eventually back-fire and threaten liberal principles and freedoms.

“Migration without Borders”

The often tragic news on migration reminds us almost daily of the relevance and urgency of these questions. To launch innovative ideas and encourage debates, UNESCO is investigating the 'Migration Without Borders' (MWB) scenario, which explores the implications of a greater level of freedom of movement. Is it possible to envisage a world in which people would be free to move from one country to another? Many will say that this is an unrealistic option that would generate massive flows of migrants from poor to rich countries. But is this accurate? The European experience, for instance, shows that open borders did not increase the level of migration significantly, despite many fears. It is therefore worth going beyond spontaneous rejections of this scenario.

There are two major ways of approaching this thought-provoking idea. The first regards human rights. The article 13-2 of the Universal Declaration of Human Rights states that 'Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country'. But what is the meaning of the right to leave if one has no right to enter other countries? Logically, the right to *emigration* should be completed by the possibility of *immigration*. Moreover, mobility is a privilege that is unevenly distributed among human beings: citizens from developed countries may travel and settle down almost anywhere in the world, while their fellow human beings from less developed countries depend upon the uncertain issuance of visas and residence permits to migrate. In this respect, citizenship is a birthright privilege that is difficult to justify. Migration policies also make a distinction between skilled and unskilled migrants, between the rich and the poor, sometimes between men and women. But the line between preference and discrimination is thin, and restrictions on mobility may not be

compatible with the principle according to which people should have equal opportunities. A right to mobility would then complement the human right to emigration by enabling all human beings, no matter their nationality, skills or wealth, to have access to mobility and to the resources brought by migration. One often hears that we live in a world of flows: in such a world, mobility becomes a central resource to which all human beings should have access.

The second approach is based on economic considerations. The world labour force is unevenly distributed, and migration is the principle way to compensate for this situation by allowing workers to move wherever they are needed. Today, even though migrant workers are needed in several sectors of the economy, most receiving countries are reluctant to open their borders. This results, among other things, in the development of shadow economies in which migrant workers do not enjoy a satisfying degree of legal protection. It is worth reminding that borders used to stop everything but that they now stop mostly people. This highlights a fundamental contradiction inherent to border controls: in a globalized world, goods, information, money and ideas circulate easily throughout the world, but the movement of people remains restricted. Restrictions on migration, far from being a normal feature of state policies, thus rather constitute an anomaly. The strong trends towards free trade should encompass people flows: this would not only be logical but could also represent an alternative way of fostering development and reducing inequalities between countries.

Human rights and economic considerations may not always be compatible. People are not goods, nor are they only a source of labour. When they move, they generate socio-cultural and political complexity while deserving the respect for their fundamental rights. Developing policies that match these sometimes conflicting demands is one of the most difficult tasks ahead and many aspects of the MWB scenario remain to be discussed; what would be its impact on population movements, on brain drain, on economic development, on migrants' integration, on welfare, on citizenship and nation-states? We need to go beyond simplistic rejections of this scenario to discuss its implications in greater details.

Those who dismiss the MWB scenario as unrealistic and utopian may be right on the short-term. But we should remember that free movement within EU countries was a utopia a few decades ago. Who would have thought that travelling from Poland to Ireland would become as easy as it is today? Today's utopia may be tomorrow's realities. Even if free movement cannot be achieved immediately, we should always welcome challenging ideas to see beyond the present and to fuel much-needed debates on migration policies and practices. Let us also remember that no country has advanced by closing its borders: all too often, closure leads to socio-economic stagnation or to human rights abuses. A scenario that offers a coherent and morally defensible way of envisaging migration on the long-term cannot be ignored, no matter the challenges.

For more information, see:

'Migration without Borders: an investigation into the free movement of people', by Antoine Pécoud and Paul de Guchteneire, Global Commission on International Migration (Geneva): Global Migration Perspectives No. 27, 2005.

'Migration, Human Rights and the United Nations. An investigation into the low ratification record of the UN Migrant Workers Convention', by Antoine Pécoud and Paul de Guchteneire, Global Commission on International Migration (Geneva): Global Migration Perspectives No. 3, 2004.

Available at http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html

Global Migration in the Beginning of the 21st Century:

A World Without Borders?

Ethnic and Religious Segregation in London: Ghettos or Enclaves

Ceri Peach

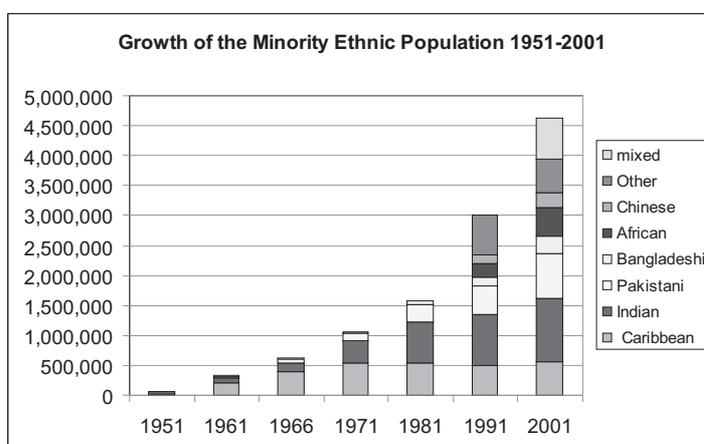
The British situation on immigration and segregation differs significantly from that in Germany. In the first place, non European labour immigration started much earlier, in the late 1940s rather than in the early 1960s. In the second place, because the British ethnic minority population had British citizenship before they arrived in Britain, there have not been comparable struggles to those in Germany over gaining citizenship through length of residence or birthplace. Thirdly, the ethnic population is now largely British-born. British policy also differs from that in Germany in the sense that it has been, since the 1960s, one of Multiculturalism, of recognition of difference and acceptance of permanence. On the other hand, there are also many similarities, not least in the recognition that a substantial part of the minority population is Muslim and that, in the wake of the Ayatollah's Iranian revolution, 9/11 in New York, 7th July 2005 in London and other atrocities, policies are now turning towards social cohesion rather than Multiculturalism.

At the outset I should say that the British debates about segregation and minority populations centre around four main, but interrelated questions: (1) Is segregation increasing or decreasing ? (2) Is segregation voluntary or involuntary and does this differ between the black population and the South Asian groups? And is all segregation is bad? (3) Is Britain sleepwalking into Americanstyle ghettoisation? (4) Is religion (particularly Islam, replacing race and ethnicity as the focus of segregation studies ?

To place these questions in context the paper is divided into three sections: (1) an outline of the minority populations in the UK and their settlement patterns; (2) an analysis of which groups are following the melting pot model and which the mosaic: assimilation and pluralism: multiculturalism versus cohesion. (3) religious data as an indicator for segregation.

1. OUTLINE OF THE MINORITY POPULATIONS IN THE UK AND THEIR SETTLEMENT PATTERNS

The British minority population has grown from about 50,000 in 1951 to 4.6 millions in 2001. The main components are the Black population of African ancestry of about 1 million (the Caribbean population of 560,000, Africans of 480,000) the 2.25 million South Asians (Indians at just over 1million; Pakistanis at 780,000; Bangladeshis at 480,000) the quarter of a million Chinese; in addition, the Mixed population has grown to 670,000. All in all the minority ethnic population has grown from 0.5 per cent of the population to just under 8 per cent of the UK total.



The Caribbean population

The Caribbean population was the first to arrive in significant numbers after the end of the Second World War (Peach, 1968). The arrival from Jamaica of the steam ship *Empire Windrush* in 1948 is generally taken to mark the beginning of the movement (plate 1).



The arrival from Jamaica of the steam ship *Empire Windrush* in 1948 is generally taken to mark the beginning of the movement to Britain.

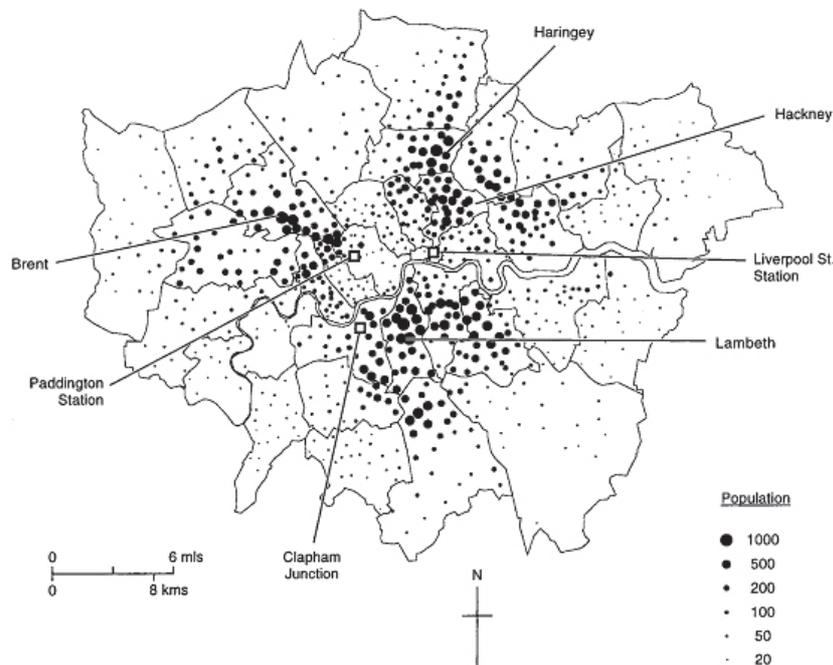
Immigration was largely in response to the massive labour shortage in Britain at the end of the War. Considerable manpower was still conscripted in the army. The rebuilding of bombed cities, the upward socio-economic mobility of the population, the outward movement from the cities which were now ringed by Green Belts left major gaps at the bottom of the employment ladder in the transport services and the hospitals. London Transport, British Rail and the National Health Service recruited directly for labour in the Caribbean.

The Caribbean migration was very closely correlated with demand for labour in Britain, rising and falling with the British economic cycles (1996a). With the world oil crisis of the early 1970s, net immigration to Britain from the Caribbean came to an end. The Caribbean migration differed from the later South Asian movement in that it was almost gender balanced from the beginning. Men and women both came as workers. Women, following the Caribbean social pattern, were independent. South Asians were more reluctant to bring wives and dependants (Ballard, 1990) but with the oil crisis and immigration controls, men sent for their families rather than face the difficulty of returning to the sub-continent and being refused reentry. South Asian immigration therefore continued long after the connection between immigration and British economic cycles had been broken.

The Caribbean movement also differed from the later South Asian migrations, in that it was sea-borne and that the arrival in London was by rail (Glass, 1960). This point is important for the development of the settlement pattern of the Caribbean population in London (Figure 2). The 1948 Jamaican arrivals at Tilbury arrived in London by train at Waterloo station in south London and were accommodated, as a temporary measure in the Clapham Junction deep air raid shelters (Patterson, 1963). Employment in the railways explains the three main central London nuclei of Waterloo/Brixton in South London, King's Cross/Liverpool Street and Paddington, respectively in east and west north London (Peach, 1998). The fact that the first arrivals were Jamaican and first accommodated south of the Thames explains the concentration of Jamaicans south of the river. The later arrivals from the Windward and Leeward islands are relatively more important north of the Thames.

The Caribbean population settled mainly in London where 60 % still live. It was gender-balanced and both men and women came as independent workers. Jobs were mainly in transport: London Transport, British Rail and in the hospitals and in manufacturing industries. Housing conditions were very poor and overcrowded in the 1950s and 1960s and there was massive discrimination and racism in the housing market. However, by the 1970s significant breakthroughs into the social housing market had taken place (Peach, 1998). There was a significant shift from the private rental market into social housing, but the areas of concentration in Inner London remained, despite the change in housing tenure.

Figure 2:
London Distribution of the Caribbean ethnic population:
Outward growth from Railway Stations

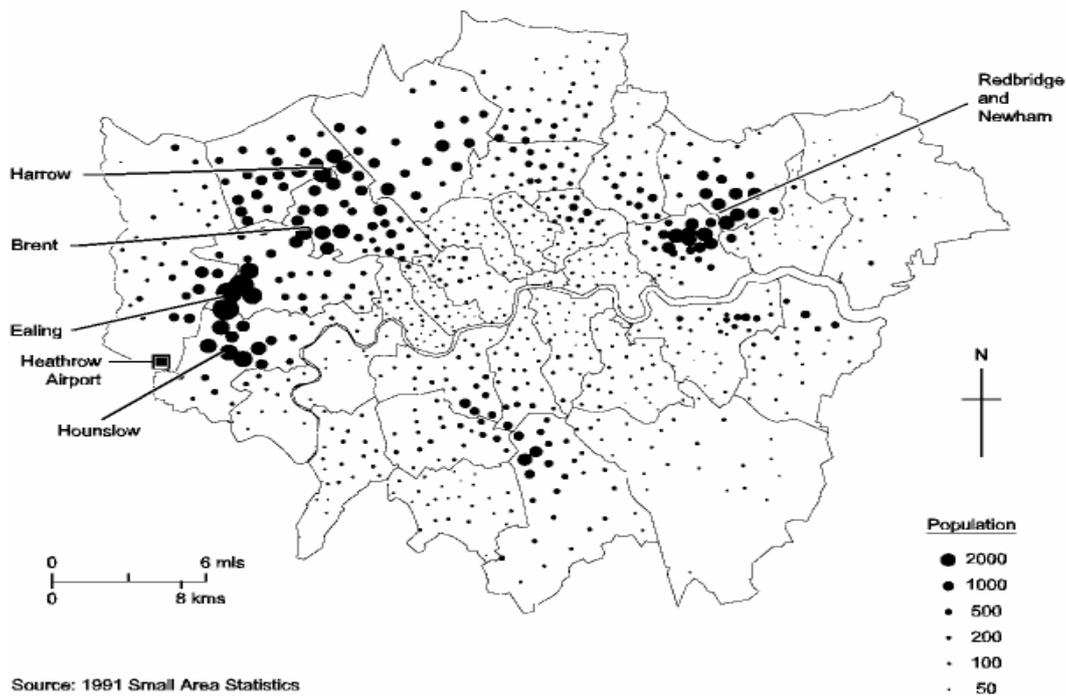


South Asian Immigration

Immigration from Indian and Pakistan began on a large scale about ten years later than that from the Caribbean (Robinson, 1986). There is a long history of Indian presence in Britain, but it was largely a history of an elite. Numbers were also small. The numbers arriving, from the sub-continent in the late 1950s and later were much larger and dominated by peasant stock. The movement came predominantly from rather restricted areas in the Punjab and Gujarat State in India, Kashmir and Punjab in Pakistan (Ballard, 1990). The Punjab had been severely affected by the population movements following the 1947 Partition of India into Indian and Pakistan. The Pakistani District of Mirpur, in Azad Kashmir, a major sending area, had been additionally affected by the displacement of population following the construction of the Mangla Dam. Movement from Bangladesh started about twenty years later than that from Indian and West Pakistan. East Pakistan seceded from Pakistan in 1971 and the British census includes data on Bangladesh only from 1981. The source area of emigration is in the north-eastern District of Sylhet.

The South Asian movement was the first airborne mass immigration to Britain. As such, unlike the Caribbean settlement in London, around railway nodes, Indian settlement in London has a strongly Heathrow Airport orientation (Figure 3).

Figure 3:
Indian Distribution in London: Outer London distribution:
Importance of Heathrow and West London as the point of entry



Sikhs from the Punjab, in particular had a major centre of concentration in Southall, west London. Many Sikhs were employed in Heathrow itself.

Pakistanis were less concentrated in London than the Caribbean and Indian population. They were recruited particularly to the Yorkshire woollen mills (around the Leeds/Bradford area) and the Lancashire cotton mills around Manchester and to the metal processing industries around Birmingham. They tended to be employed in extended family or village groups (biraderi) and to work night shifts (Dahya, 1974). They were slower than the Sikhs and Hindus in bringing their womenfolk to England

Even so, unlike the Caribbeans, there was a great gender imbalance among the South Asians in the 1950s 1960s and 1970s: more men than women. However, British immigration controls brought about family reunification in England, when it became difficult for men to re-enter after leaving the country. Expulsion of Indians from East Africa also brought family groups (Plate 2).



In 1972, Asians were expelled from Uganda by Idi Amin. Those that settled in the UK have become one of the great success stories of British immigration.

The Asians expelled from Uganda by Idi Amin in 1972 were largely Indian Hindu and Sikh although there were also a number of significantly wealthy Shi'a Muslims among them whose characteristics differed from those of the peasant groups from Kashmir, Bangladesh and the Gujarat (Modood et al 1997). East African Asians had become the middle class of British East Africa during colonial times. Those that settled in the UK have become one of the great success stories of British immigration.

Bangladeshis were the last of the three South Asian groups, arriving in Britain in the 1980s. Largely peasant farmers from Sylhet in North Eastern Bangladesh. They arrived at a time of decreasing demand for labour. Being the newest and poorest they were settled in poor quality social housing in the old dockland area of East London. About half the Bangladeshis live in London and half of these in the single London Borough of Tower Hamlets. Thus a quarter of the British Bangladeshi population live in the Borough where they account for 33% of the population (Eade et al 1996).

Figure 4:
Bangladeshi distribution in London

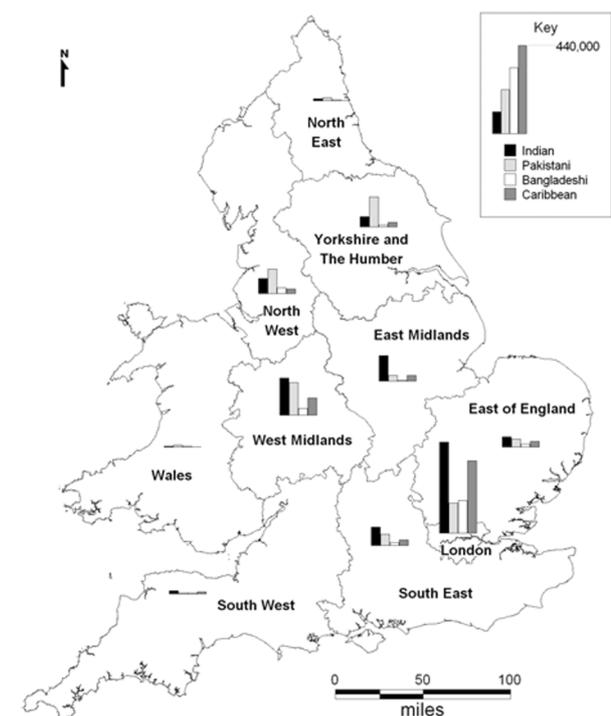


In the 1990s and the 2000s the migration stream to Britain has become hyperdiverse, with substantially increased flows of refugees from Africa and Afghanistan and increasingly from South America. In addition there have been large flows of white migrants from the British Commonwealth and the EU and a massive recent movement, estimated by some as about 400,000 from Poland. However, this paper concentrates on the established non-European populations.

Regional Concentration in Britain

The minority population is concentrated in a small number of regions: Greater London, the West Midlands, East Midlands, North West and Yorkshire and Humber (Figure 5). The Caribbean population, which came as English speaking individual workers were principally employed in service industries such as London Transport, British Rail and the National Health Service and concentrated in the prosperous London and Birmingham areas. The Indian Sikh and Pakistani Muslim workers were often non-English speaking and were employed in gangs, often extended and family-based, in the manufacturing areas of the Midlands and the struggling northern textiles towns around Manchester and the Leeds/Bradford conurbation. The further north in the country, the greater the dominance of the Pakistani population in the minority population. The Caribbean population was almost gender-balanced from the start of the migration, but the South Asian groups were male dominated until the immigration restriction of the 1960s and 1970s forced them to either bring their families to England or face the possibility of being prevented from returning if they left the country (Ballard, 1990). The East African Asians expellees came as complete families and settled notably in Outer London and in the East Midland town of Leicester.

Figure 5:
Regional distribution of Caribbean, Indian, Pakistani and Bangladeshi Population of England and Wales 2001



**Table 1: England and Wales 2001:
Concentration of the Minority Population in Major Urban Areas**

	London	West Mid-lands (Metro Country)	Greater Manchester (Metro County)	West York-shire (Met County)	Leicester	Total	England & Wales	Per cent of E&W
		Birmingham		Leeds/ Bradford				
ALL PEOPLE	7,172,091	2,482,331	2,482,331	2,079,210	279,923	14,495,886	52,041,916	28
White	5,103,203	2,260,507	2,260,507	1,842,813	178,739	11,645,769	47,520,866	25
Mixed	226,111	32903	32903	25080	6506	323503	661034	49
ASIAN	866,693	140019	140019	180172	83753	1410656	2273737	62
<i>Indian</i>	436,993	35931	35931	42430	72033	623318	1036807	60
<i>Pakistani</i>	142,749	75187	75187	122210	4276	419609	714826	59
<i>Bangladeshi</i>	153,893	20065	20065	8212	1928	204163	280830	73
<i>Other Asian</i>	133,058	8836	8836	7320	5,516	163566	241274	68
BLACK	782,849	29747	29747	20773	8595	871711	1139577	76
<i>Black Caribbean</i>	343,567	16233	16233	14409	4610	395052	563843	70
<i>Black African</i>	378,933	10255	10255	4217	3432	407092	479665	85
<i>Other Black</i>	60,349	3259	3259	2147	553	69567	96069	72
Chinese or Other Ethnic Group	193,235	19155	19155	10372	2330	244247	446702	55
<i>Chinese</i>	80,201	11858	11858	5733	1426	111076	226948	49
Other Ethnic Group	113,034	7297	7297	4639	904	133171	219754	61

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104

The Bangladeshis, who were late arrivals were highly concentrated in London. A quarter of the whole Bangladeshi population settled in the poorest east London Borough of Tower Hamlets, where they remain concentrated.

At the regional scale, the difference between the Pakistani and other groups is apparent. One third of the Pakistani population are living in the North East, North West and Yorkshire regions. They were drawn to the Manchester and Leeds Bradford conurbations to prop up the failing textile mills. However those industries failed and the poorly qualified Pakistani population has remained rooted in an area of high unemployment.

The Indian and Caribbean population, on the other hand, has a more southern and Midland distribution and is concentrated in more favourable areas for employment.

The Pakistani male unemployment rate in 2001 was more than double the Indian rate (13.8 per cent against 6.2 per cent; the latter being only marginally above the national rate of 5.8 per cent, though the Bangladeshi and Caribbean rates were 15.9 and 16.3 respectively).

Urban and Intra Urban Concentration: Ghettos?

Within these regions the minority population is concentrated into and around the large of Greater London, Birmingham, Greater Manchester, the Leeds/Bradford conurbation and Leicester (table 1). Because of the high degree of concentration into a small number of large urban areas, and because of the long standing decrease of the white population in many of the large urban areas, there has been concern about the possible development of ghettos on the American model. When the 1991 census produced for the first time in Britain, data on ethnicity, I carried out a detailed investigation (Peach, 1996b). I concluded that Britain had much lower levels of black segregation and was far from having American style ghettos. However, while the black population had low and decreasing levels of segregation there was a trend for South Asian groups to intensify their settlement in areas of high concentration.

Trevor Phillips, Director of the Commission for Racial Equality recently gave a speech, after the London July 7th bombings entitled *After 7/7: Sleepwalking to segregation*, which warned of Britain becoming ghettoised on the US model and becoming more segregated. The speech produced much media attention because Trevor Phillips is himself black. Phillips stated that ‘Increasingly, we live with our own kind. The most concentrated areas, what the social scientists call “ghettoes”, aren’t all poverty stricken and drug ridden. But they are places where more than two-thirds of the residents belong to a single ethnic group.....Residential isolation is increasing for many minority groups, especially South Asians. Some minorities are moving into middle class, less ethnically concentrated areas, but what is left behind is hardening in its separateness.....The number of people of Pakistani heritage in what are technically called “ghetto” communities trebled during 1991-2001; 13% in Leicester live in such communities (the figure 10.8% in 1991); 13.3% in Bradford (it was 4.3% in 1991)....To get an idea of what this looks like, compare it with African Americans in Miami and Chicago, where 15% live in such communities....Even among those who don’t live in the most concentrated areas, the ethnic separation is far too high for comfort.

Measuring Segregation Levels

Trevor Phillips’s speech sparked a substantial debate on the issue of segregation in Britain. The general, but not universal, academic view, is that he exaggerated the British situation and underestimated the degree of American segregation. The main problem raised by his speech was to explain how segregation could be decreasing while at the same time concentrations in the most concentrated areas (particularly of South Asian groups) could be increasing.

The standard measure of segregation used in the literature is the Index of Dissimilarity (ID) (Massey and Denton, 1993). ID compares the residential distribution of pairs of population in cities. The index gives the percentage of either of the two groups which would have to move to replicate the distribution of the other. It has proved attractive because the theory underlying ethnic segregation studies is that there is an inverse relationship between the degree to which two populations are segregated from one another and the degree of assimilation or social interaction between the two (figure 6). Values below 39 are taken as ‘low’; 40-49 are taken as moderate, 50-59 as moderately high, 60-69 as ‘high’ and 70 and over as ‘very high’. Table 3 shows that the Caribbean population has a ‘low’ average level of segregation (35) while the Indian mean is ‘moderate’ (43) the Pakistani mean is ‘moderately high’ and the Bangladeshi mean is ‘high’.

The level of segregation measured by the Index of Dissimilarity (ID) at ward level in the 2001 still reflects this situation. Table 2 gives the IDs for the Caribbean, Indian, Pakistani and Bangladeshi

Table 2: Indices of Dissimilarity for Urban Areas with 1,000 or more of the specified ethnic groups, 2001

Urban Areas	Caribbean	Indian	Pakistani	Bangladeshi
Birmingham	35	42	61	63
Blackburn		56	68	
Bolton	28	55	57	55
Bradford	32	43	51	60
Burnley		35	64	80
Kirklees	54	53	47	
Leeds	35	44	61	63
Leicester	39	61	47	61
London	39	47	47	62
Luton	15	18	51	47
Manchester	39	35	51	54
Oldham	24	42	69	66
Preston	28	46	49	54
Sandwell	27	31	49	59
Sheffield	37	37	60	64
Trafford	61	46	55	
Unweighted Average	35	43	56	60

Note: Empty cells represent minority population less than 1,000

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104
 Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

populations in selected urban areas with substantial numbers. The index is scaled from 0: no segregation to 100: total segregation. The unweighted average for the Caribbean population (35) is in the 'low' category. The Indian (43) is 'moderate', the Pakistani (56) 'moderately high' and then Bangladeshi (60) 'high'. These levels are low by comparison with levels for African American segregation in the US. The mean ID for African Americans in all US Metropolitan Areas in 2000 was 64 (Iceland Weinberg and Steinmetz, 2002).

Not only are the British figures relatively moderate, but they show a decrease between the 1991 and 2001 censuses. Table 4 gives the IDs at ward level, for Indians, Pakistanis, Bangladeshis and Caribbean population in eight of the cities with the largest minority populations for which we have data in both 1991 and 2001. There was a universal decrease or stable position, for all of the ethnic groups in all of the cities. The only pair of values not to show a decrease was the Indian population of Leeds which recorded the same value (42) in both 1991 and 2001. Not only was this the case, but the Caribbean unweighted average decreased from 'moderate' (45) to low (35) segregation between 1991 and 2001. The Indian average remained moderate, but decreased from 46 to 42, the Pakistani average remained moderately high, but decreased from 56 to 51 and the Bangladeshi average dropped from very high to high, from 70 to 61. Thus although Bangladeshi segregation is high, it has shown a significant decrease. Of the 32 pairs of values in table 5 none show an increase. Thus the ID values give evidence is for decreasing not increasing segregation. Even the segregation levels for Bangladeshis, which are high, show decreases in all eight cities.

Table 3: Comparison of 2001 and 1991 Indices of Dissimilarity for Selected English Cities with Significant Minority Populations

Urban Areas	Caribbean		Indian		Pakistani		B'deshi	
	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991
Birmingham	35	40	42	48	55	62	61	67
Bradford	32	39	42	49	51	54	60	69
Kirklees	53	62	52	55	46	49	62	70
Leicester	20	29	38	42	40	47	63	73
Oldham	24	38	42	49	66	72	66	73
London	39	43	44	46	46	48	61	62
Manchester	38	49	35	39	48	52	53	63
Leeds	35	63	42	42	55	61	61	82
Unweighted average	35	45	42	46	51	56	61	70

Source: Based on Census of England and Wales, 2001 Table S 104; 1991 data from Peach 1996. Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

Figure 6:



2. THE MELTING POT AND THE MOSAIC: ASSIMILATION AND PLURALISM: MULTICULTURALISM VERSUS COHESION

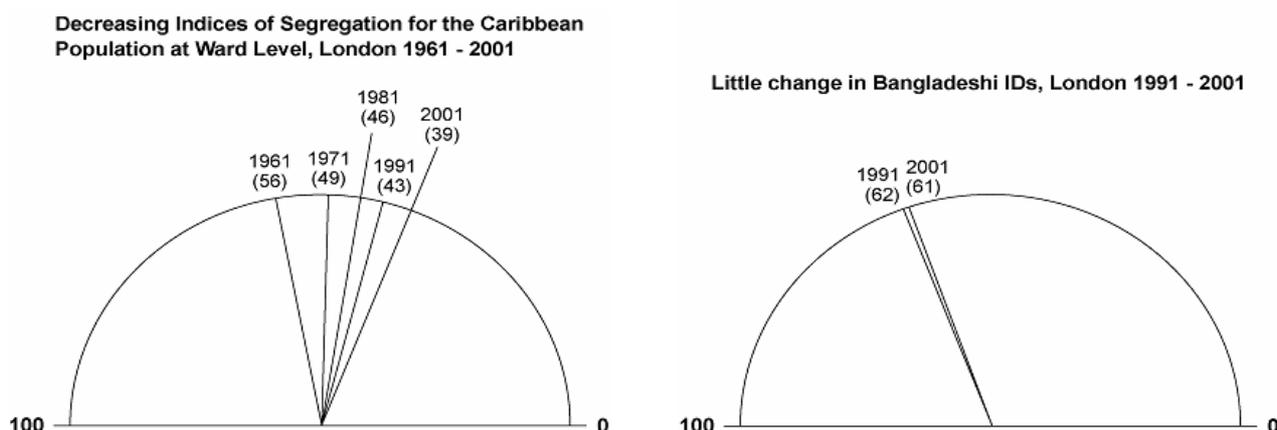
One interpretation of the British figures is that the groups are at different stages of the same settlement process. The Caribbean as the longest established have the lowest IDs while the Bangladeshis as the most recent have the highest values, with the Indians and Pakistanis in between. There is some truth in this view, but the Pakistani and Indian movements were largely contemporaneous, so timing alone would not account for a 13 point difference. The Indian population has a much higher socio-economic position than any of the other groups, but this has not been translated into lower segregation although it has produced a significant suburbanisation of the Indian population.

The basic difference between the Caribbean and the South Asian groups is because they are on different trajectories of accommodation to British society. We can define the two ways as *Assimilation* (the melting pot or Anglo conformism) and *Structural Pluralism* (multiculturalism) (Peach, 1997). The two models have contrasting outcomes in terms of segregation and of intermarriage: assimilation produces low levels of segregation; pluralism produces high levels.

Assimilation is the process by which the minority becomes diffused throughout the social and spatial systems of a country so that its characteristics become indistinguishable from those of the population as a whole. *In spatial terms assimilation means that in cities the group moves from having high levels of segregation from the indigenous population to having low levels and becoming residentially mixed.* In the Assimilation model the ID is expected to decrease over time from the 60s or higher to the 30s or lower (see the Caribbeans in Figure 3).

Structural Pluralism or Multicultural, on the other hand, envisages the group maintaining its identity and its spatial concentrations. Even if the group moves from the central city to the suburbs, it remains concentrated. Instead of the IDs reducing over time, they remain in the 50s or 60s or higher. This is the model for the Bangladeshi (in Figure 7).

Figure 7: The diagram illustrates the relationship between segregation over time for the contrastingly assimilated Caribbean and Bangladeshi populations of London



The Caribbean population shows the classic assimilation or (Melting Pot) model. The Caribbeans experienced an intensely anglicised cultural background: Christian, English-speaking and raised in a British educational system. They have followed an almost classic assimilatory trajectory in Britain, albeit a segmented assimilatory pattern into the white working class. They have low rates of residential segregation and have high rates of mixed marriage and unions with the white population.

The Caribbean population, for which we have continuous measures for London from 1961 to 2001, shows continuous decreases from at all available scales: Borough, Ward and Enumeration District/Output Area (table 4).

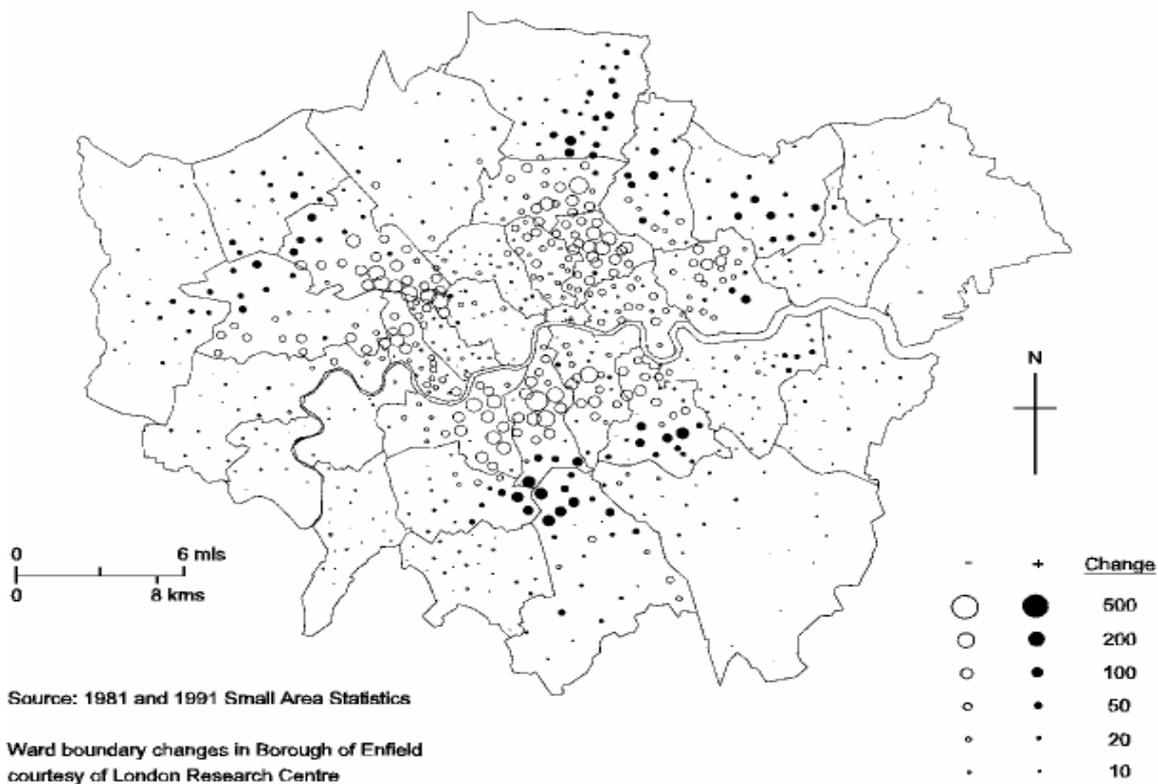
Table 4:

Year	Borough	Ward	ED/OA
1961	NA	56	NA
1971	38	49	65
1981	37	46	53
1991	34	43	50

The ID has decreased monotonically census by census from 56 in 1961 to 39 in 2001. Furthermore, the 1981-1991 map of Caribbean change in London, shows the hollowing out of the central areas of concentration and increase in the outer areas with low densities (Figure 9). The areas of heaviest loss coincide with the areas of highest concentration. In contrast, the South Asian groups have tended to increase in areas of concentration, rather than hollowing out and to spread at the edges of these concentrations.

The Bangladeshis, on the other hand, show a much more plural pattern. Spatially this means that they are much more concentrated and encapsulated than the Caribbean population. The Bangladeshis manifest in a more pronounced form, what is true of the other South Asian groups, particularly when they are disaggregated into their ethno-religious components.

Figure 8: London Caribbean born Population change 1981-1991



Supporting evidence for the Ghettoisation Hypothesis

There is evidence to support some of Trevor Phillips claims for high concentration of the minority populations in Bradford and Leicester. In Leicester, where the Indian (rather than the Pakistani population, mentioned by Phillips) is the largest minority population, Indians accounted for 74 per cent of the population of Latimer, the most concentrated ward: 12 per cent of Leicester's Indians lived in this ward. If all Leicester's minorities were aggregated, the highest concentration in a single ward increased to 83 per cent and 27 per cent of the minority populations lived in the two wards, Latimer and Belgrave where this was the case. Furthermore, 49 per cent of the minority population lived in wards where they formed 66 per cent or more of the population (the Trevor Phillips threshold for 'ghetto' conditions), (Table 5).

Table 5: Threshold Concentration of selected and total minority populations in Leicester And Bradford Wards, 2001, showing proportions in concentrations of 66 per cent and higher.

Threshold	Indian	Leicester All South Asian	All Minorities	Pakistani	Bradford All South Asian	All Minorities
80			27			
70	12	11	8			30
66	0	18	11		33	12
60	9	9	17	17	13	0
50	29	23	0	32	0	0
40	18	8	9	0	0	15
30	4	9	0	16	15	16
20	4	0	15	9	21	11
10	16	18	11	19	14	9
0	7	5	3	6	4	8
N	72,033	78,237	101184	67994	85460	101617
percent	100	100	100	100	100	100

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104

Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

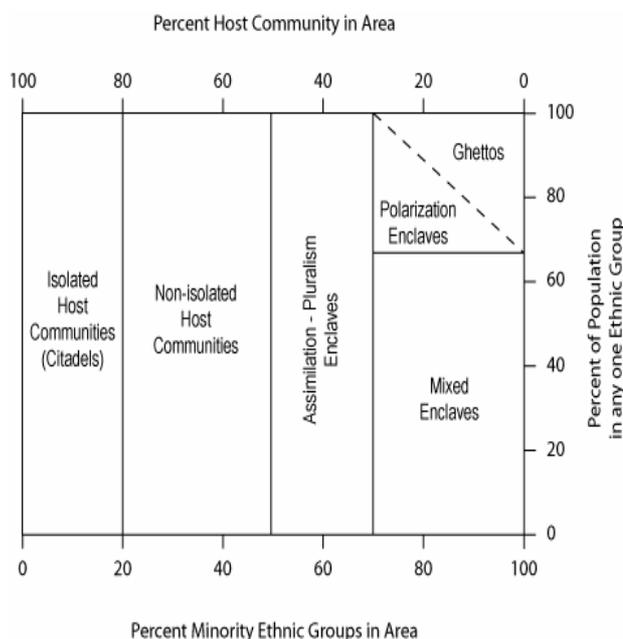
In Bradford, the other cited city, Pakistanis are the largest minority population. The highest Pakistani concentration was 62 per cent in Toller. If all South Asians were combined the percentage increased to 64 per cent of the ward population and 33 per cent of all Bradford's minorities lived at this concentration of If all of the non-white minorities were combined, there were two wards, Toller and University where the concentration exceeded two thirds of the population and where 30 per cent of the minority population lived. 49 per cent of the Pakistanis, 46 per cent of South Asians and 42 per cent of the minority population lived in areas where they accounted for over half of the population.

However, even in the most concentrated Pakistani Bradford ward of one of the country's largest Pakistani populations, over a quarter of the population was white. In the most densely concentrated minority ward of Leicester, just under a fifth of the population was white.

Trevor Phillips account of increasing segregation was based on an unpublished paper given by Mike Poulsen at a conference in September 2005 and which derived from a series of papers by Johnston, Poulsen and Forrest, 2003, 2004).

- The basis of the Johnston, Poulsen Forrest approach is that traditional methods of measuring segregation, the Index of Dissimilarity (ID) and the Lieberman's P* Index of Isolation give *a-spatial* measurements for a whole city rather than representing the mosaic of concentrations and mixes on the ground. They therefore proposed a typology of places based on the percentage that the majority and/or the minorities formed of census units (wards, tracts etc).
- Areas that were between 80 and 100 per cent white were termed 'Isolated host communities or citadels'.
- Areas with 50 to 80 per cent white or 'host' populations (and 20 to 50 minority populations) were termed 'Non-isolated host populations'.
- Areas with 33 to 50 per cent white or 50 to 66 per cent minorities were termed 'Assimilation/pluralism enclaves'.
- Areas that were between 0 and 33 per cent

Figure 9: Johnston/Poulsen/Forrest diagram



white or 66 per cent and 100 per cent minority were complicated. They were termed 'mixed enclaves', 'polarisation enclaves' or 'ghettos' depending on whether a mixture or a single group dominated the population. They were termed (a) mixed enclaves if less than 66 per cent of the minority population was from a single group or (b) 'Polarisation enclaves' if less than 66 per cent of the population was made up of a single group or (c) Ghettos if the population of the whole areas was composed of 66 per cent of a single group (figure 9).

Ghettos or Enclaves?

The counter argument to Trevor Phillips is that Britain is becoming less segregated; that it is walking away from African American style segregation. The counter argument is that Phillips is confusing the distinction between the racial ghetto and the ethnic enclave. There is a difference between the voluntary and enforced segregation. There is a difference between 'good' segregation and 'bad' segregation.

The problem with taking a threshold of 66 per cent of a ward population and calling such areas ghettos is that it trivialises the situation of Chicago and exaggerates the situation of Bradford and Leicester. Table 5 shows that, taking all minorities together in Leicester 46 per cent lived in areas where they formed 66 per cent of the population, but did not exceed 83 per cent of the population of any ward. In Bradford 42 per cent of combined minorities lived in wards where they formed over 66 per cent, but the highest concentration was 74 per cent.

In Chicago, on the other hand, 3 per cent of blacks lived in tracts which were 100 per cent black. 60 per cent of the black population lived in tracts where they formed over 90 per cent of the population. Two-thirds lived in tracts that were 80 per cent or more black. Altogether 75 per cent of Chicago's black population lived in areas which were 66 per cent or more black. Comparisons of Leicester with Chicago seem exaggerated.

Table 6: Comparison of the supposed ghetto populations of Leicester and Bradford (England) 2001 with the true ghetto situation of Chicago (2000).

Threshold	Indian	Leicester All S Asian	All Minorities	Pakistani	Bradford All S Asian	All Minorities	Chigago (Cook County) Black
100							3
90							57
80			27				8
70	12	11	8			30	5
66	0	18	11		33	12	2
Sub-total above 66 per cent	12	29	46	nil	33	42	75
60	9	9	17	17	13	0	2
50	29	23	0	32	0	0	5
40	18	8	9	0	0	15	3
30	4	9	0	16	15	16	3
20	4	0	15	9	21	11	5
10	16	18	11	19	14	9	3
0	7	5	3	6	4	8	5
N percent	72,033 100	78,237 100	101,184 100	67,994 100	85,460 100	101,617 100	1,399,451 100

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104. Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland. Cook County 2000 figures from GeoLytics

Furthermore, taking the whole set of 880 wards in England and Wales (average size about 6,000) and combining all minorities, the highest concentration is 88 per cent. There are only nine wards in

the whole country having values above 80 per cent. In Chicago alone there are 42 tracts (average size, 4000) which are 100 per cent black and another 24 which are 99 per cent black. Taking the Phillips figure of 66 per cent of a ward population as the threshold for ghettos, only 9 per cent of the combined minority population of England and Wales lived at such densities (table 7).

Marriage Patterns

One of the key indicators of social assimilation is the degree of intermarriage. There are striking differences between the Caribbean and South Asian patterns. There is a high degree of Caribbean out marriage and partnerships, particularly for men. Note that 34.4% of Caribbean, living as a couple had a white partner in 1997-2002. Note that 90.9 % of Indian men, 91.2 per cent of Pakistani men and 96 per cent of Bangladeshi men had partners of the same ethnicity.

Table 7: England and Wales 2001, Minority and Total population Living in wards at Minority population threshold concentration

Range	All Minority	Per cent	All People	Per cent
80-89	107983	2	129508	0
70-79	237537	5	321955	1
66-69	100629	2	147660	0
60-66	212740	5	338093	1
50-59	340211	7	620368	1
40-49	563603	12	1255203	2
30-39	603390	13	2469761	5
20-29	698413	15	698413	1
10-19	698413	15	4832212	9
0-9	1078815	23	40277772	79
Total	4641734	100	51090945	100

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104

Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

Economic Characteristics

The Indian population was socio-economically better qualified than the poorer, largely peasant Pakistani population. The Pakistani population, was in turn better qualified and better off than the Bangladeshis. This position was compounded for the Pakistani and Bangladeshi population by virtue of the South Asian Muslim customs of keeping women in the home. Figure 10 shows the dramatic difference in economic activity between Pakistani and Bangladeshi women and women of all other ethnic groups in England and Wales in 2001. The blank section in the two right columns of the diagram show the proportion of Pakistani and Bangladeshi women 'looking after the home/family'. For Caribbean women (many of whom are single parents) the situation is the opposite.

The combination of very low economic participation in the labour force by Muslim women in general and Pakistanis and Bangladeshis in particular, high rates of unemployment and large family size, has led to a high concentration of the British Muslim population in the areas of worst housing conditions (figure 10). A third of the Muslim households in England lived in the areas containing the 10 per cent of worst housing conditions and a further 22 per cent lived in the areas containing the next worst 10 per cent.

3. WHAT DO RELIGIOUS DATA SHOW?

Good or Bad Segregation?

This raises the question of whether all concentration and all segregation is bad. The answer depends firstly on whether concentration is primarily associated with forced or voluntary conditions and secondly whether concentration are associated with very poor living conditions.

To illustrate the argument I turn to new data on religion available from the 2001 census. Table 7 shows high levels of segregation for the Sikh (61) and Jewish populations (60), but moderate levels for the Hindu (45) and low for the Muslim population (33).

Table 8: IDs at ward level for major religions in London, 2001

	ID	Jewish	Muslim	Hindu	Sikh	Christian
Jewish	60	0	64	62	77	63
Muslim	33		0	44	59	39
Hindu	45			0	53	50
Sikh	61				0	63
Christian	8					0

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104
Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

However, table 7 is misleading in some ways. The highest degree of concentration of the Sikh population in any London ward was 43 per cent; the highest Jewish concentration was 37 per cent. Although ID values may be high, there is a difference between dominating an area and characterising an area. The Jewish and Sikh populations do not form even a majority of the population of the most concentrated wards in which they live (table 8). Their high ID values are more the product of their absence from other areas. There may be issues about Sikh and Jewish concentrations, the north London *eruv*, for example (Vincent and Warf 2000) but such areas of concentration are more helpfully represented as voluntary areas of congregation rather than negative areas of segregation (Newman, 1985,1987; Waterman and Kosmin, 1986). The *eruv* is a rabbinically sanctioned area delimited by either physical barriers like roads or a set of poles with wires stretched across the top, defining an area in which may be taken as an extension of the home. This allows observant Jews to perform 'work' activities, such as carrying keys or pushing a pram or wheelchair on the Sabbath, which are otherwise prohibited.

Table 9: Ward level Concentration of Major Religious Groups in London, 2001

Threshold percent Concentration	Jewish	Muslim	Hindu	Sikh
70-79				
60-69		0.9		
50-59		3.3		
40-49		4.5	1.4	
30-37	12.8	7.5	8.2	13.3
20-29	12.4	9.4	9.2	15.4
10 to 19	26.3	34.9	30.5	14.9
0 to 9	48.5	39.7	50.7	56.4
highest individual ward value	37.1	61.9	42.7	39.5

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104
Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

Although the Muslim level of segregation in London is low, it is low for a paradoxical reason. It is low because of the high degree of intra-Muslim ethnic segregation. There are Muslims from many different ethnic backgrounds in London, many of whom show high levels of segregation from other Muslims. Their distributions are like pieces of a jigsaw puzzle. When placed together, they form an even spread, taken individually they are highly distinct. Table 9 shows the intra-Muslim IDs for London. Values of 50 and above are highlighted.

Taken nationally, where the Pakistani Muslim population tends to dominate and where there is less ethnic heterogeneity among the Muslim population, Muslim segregation levels are generally higher. There are strong reasons for these concentrations. The basic structure of Pakistani Muslims in Britain is the *biraderi*, the extended family, which exercises strong influence over the behaviour of members of the groups. This manifests itself in tight spatial patterns of settlement, in adjacent or nearby houses. Such concentrations although constrained by economic controls are also predominantly voluntary (Dahya, 1974; Shaw, 1994, 2001). The desire of *biraderi* members to stay close to one another means that family values transmute into the appearance of high levels of ethnic segregation.

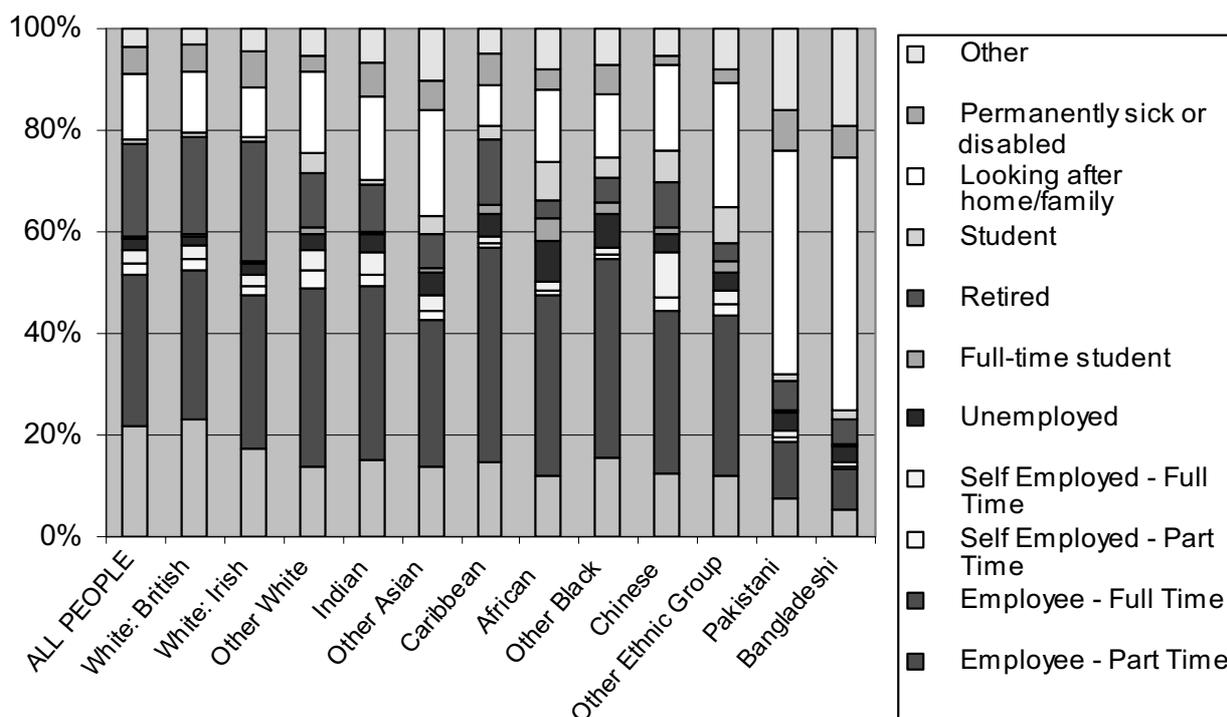
Table 10: Intra Muslim ethnic segregation (Indices of Dissimilarity) London, ward level 2001

	Total	White Muslim	Indian Muslim	Pakistani Muslim	Bangladeshi Muslim	Black Caribbean Muslim	Black African Muslim	Other Ethnic Group Muslim	Other Mixed Muslim	Other Asian Muslim
All Muslim	607,140									
White Muslim	116,338	0								
Indian Muslim	40,476	53	0							
Pakistani Muslim	130,656	57	27	0						
Bangladeshi Muslim	142,929	61	61	64	0					
Black Caribbean Muslim	2,735	44	52	53	70	0				
Black African Muslim	73,845	37	47	46	55	39	0			
Other Ethnic Group Muslim	28,761	41	45	47	64	48	36	0		
Other Mixed Muslim	10,420	45	55	55	66	52	46	45	0	
Other Asian Muslim	39,238	46	55	56	67	53	49	46	26	0

Source: Based on data from Census 2001, London ward tables for ethnicity by religion Table S104
 Census output is Crown copyright and is reproduced with the permission of the Controller of HMSO and the Queen's Printer for Scotland

The negative aspect of these concentrations is that they coincide, to a strong degree, with areas of multiple housing deprivations. The problem with high levels of Muslim segregation is that 55 per cent of Muslim households in England are found in the two worst deciles of multiple housing deprivation as already demonstrated in figure 10.

Figure 10: Economic Activity for Women 25+ by Ethnicity, England and Wales 2001



Conclusions

- Between 1951 and 2001, the minority population of Britain has grown from about 50,000 to 4.6 millions. Just under half of this population is of South Asian origin and over a quarter is of African and Caribbean origin.
- The Caribbean population appears to be following an assimilatory trajectory with low and decreasing segregation rates and high rates of cross-ethnic marriages and partner-ships. The South Asian groups show a more plural pattern of high in-marriage and higher degrees of residential clustering. This is true for both the more professionalized and the more working class groups.
- Caribbean segregation measured by ID is low. It has shown continuous decrease since 1961 in London where over 60 per cent of the population lives and has shown decreases in all British cities with a substantial Caribbean population between 1991 and 2001
- Bangladeshi, Pakistani and Indian IDs have all shown decreases between 1991 and 2001.
- Indian IDs are only moderate
- Pakistani IDs are moderately high
- Bangladeshi IDs are high and 25 per cent of British Bangladeshis live in the highly deprived east London Borough of Tower Hamlets.

Concentrations

- The maximum concentration which minorities form at the ward level has increased significantly in cities such as Bradford and Leicester. This has given rise to concerns of ghettoisation
- The dynamics of the change seem to be minority (especially Pakistani and Bangladeshi) natural increase and white mortality, rather than minority in-movement and white flight.
- The rate of minority out-movement (spillover and spread) has been faster than the increase in the most concentrated areas. This explains the decreasing IDs at the same time as the concentrations have increased.
- Muslims segregation is high in many cities and this is a matter of concern.
- We have noted that in London, Jewish, Sikh and Bangladeshi Muslims have high levels of segregation
- These concentrations are to do with Multicultural attitudes of encapsulation
- The issue of concern with Muslims is not so much to do with high levels of segregation as to do with its concentration in areas of the worst housing and high unemployment.

US/UK Comparisons

- Comparisons of Bradford and Leicester with Chicago misunderstand the intensity of the American ghetto: 60 per cent of Chicago's black population lived in tracts which were 90 per cent or more black.
- This points to a caveat about cross-national comparisons of ID. Where a minority population, such as the black population of Chicago is very large (26 per cent in 2000) it is important to use the Index of Segregation which measure the segregation of the minority from the rest of the population rather than the ID which measures the difference between the minority and the whole population (of which the minority is a significant element). The ID is 60 but the IS is the 80. Comparing a Chicago ID with a Leicester ID is problematic.
- High IDs are also misleading for groups such as the Jews in London, where at ward level they do not constitute a majority anywhere. Jews have a high concentration in north London, but their high score is the product of absence from many parts of the city not dominance of a small area. Their highest ward percentage is 37.
- The high Jewish and Sikh IDs also indicate that high concentrations are not in themselves problematic. More problematic is the coincidence of high concentrations with bad living conditions. This is the case for the Muslim population in England and Wales where 55 per cent of Muslim households live in the areas containing 20 per cent of the worst housing conditions.
- In terms of social interaction and promoting social cohesion, more seems to depend on group attitudes and cultural practice than simply spatial patterns. Schools seem to be the most universal loci for interaction, but schools themselves contain higher degrees of segregation than residential areas.

- Measures of segregation have proved to be a good diagnostic tool for understanding intergroup relations, but not yet as a tool for achieving good relations

References

- Ballard, Roger** (1990) 'Migration and kinship: the differential effect of marriage rules on the processes of Punjabi migration to Britain' in Colin Clarke, Ceri Peach and Steven Vertovec, editors *South Asians Overseas: Migration and Ethnicity*, Cambridge, Cambridge University Press
- Dahya, B** 1974 The Nature of Pakistani Ethnicity in Industrial Cities in Britain, in Abner Cohen, editor, *Urban Ethnicity*, London, Tavistock Publications, 1974) pp 77-118.
- Duncan, O D and Lieberson, S** (1959) 'Ethnic segregation and Assimilation' *American Journal of Sociology*, 64, 1959, 364-374 (Reprinted in Peach, *Urban Social Segregation*). Key text on theory or relationship between process of assimilation and spatial pattern
- Eade, J Vamplew, T and Peach, C** (1996) Bangladeshis: the encapsulated community, chapter 6 in Peach, C (1996a) *The ethnic minority populations of Britain, Volume 2, Ethnicity in the 1991 Census*, Introduction, ONS, HMSO, London, 150-160
- Friedrichs, J** 1998 Ethnic segregation in Cologne, Germany, *Urban Studies*, 35, 10, 1745-1764.
- Glass, R** (1960) *Newcomers: West Indians in London*, London, George Allen and Unwin.
- Iceland, John., and Weinberg, Daniel H** with Erika Steinmetz (2002) *Racial and Ethnic Residential Segregation in the United States: 1980-2000*, U.S. Census Bureau, Series CENSR-3, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2002).
- Johnston, Ron Michael Poulsen and James Forrest** (2003) Ethnic residential concentration and a 'new spatial order': Exploratory analyses of four United States Metropolitan areas, 1980-2000, *International Journal of Population Geography*. 9,39-56
- Johnston, R., Poulsen, M. & Forrest, J.** (2004) "The comparative study of ethnic residential segregation in the U.S.A., 1980-2000" *Tijdschrift voor economische en sociale geografie Vol. 95, no.5 '04* pp. 550-569
- Massey, D and Denton, N** (1993) *American Apartheid*, Cambridge, Harvard University Press
- Modood, Tariq, Richard Berthoud, Jane Lakey, James Nazroo, Patten Smith, Satnam Virdee And Sharon Beishon** (1997) *Ethnic Minorities in Britain : Diversity and Disadvantage*, London, Policy Studies Institute.
- Newman, David** (1985) 'Integration and Ethnic Spatial Concentration : The Changing Distribution of the Anglo-Jewish Community' *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 10, 380-376.
- Newman, David** (1987) 'Data collection problems and the identification of Jewish ethnic community patterns: a reply. *Transactions, Institute of British Geographers*, NS, 12, 113-115
- Park, R E** (1926) The Urban Community as a Spatial Pattern and a Moral Order in E W Burgess editor *The Urban Community*, Chicago, University of Chicago Press, reproduced in C Peach editor (1975) *Urban Social Segregation*, London, Longman, 21-31.
- Patterson, S** (1963) *Dark Strangers: A sociological study of the absorption of a recent West Indian Migrant group in Brixton, South London*, London, Tavistock Publications.
- Peach, C** (1968) *West Indian Migration to Britain: A social geography* London, Oxford University Press
- Peach, C** (1996a) *The ethnic minority populations of Britain, Volume 2, Ethnicity in the 1991 Census*, Introduction, ONS, HMSO, London, (see also the three other volumes in this series edited respectively by David Coleman and John Salt (vol 1) Peter Ratcliffe (vol 3) Valerie Karn (vol 4)
- Peach, C** (1996b) 'Does Britain have Ghettos ?' *Transactions Institute of British Geographers*, 21, 216-235.
- Peach, C** (1997) 'Pluralist and Assimilationist models of ethnic settlement in London 1991' *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 88, 2, 130-134.
- Peach, C** (1998) 'South Asian and Caribbean Ethnic Minority Housing Choice in Britain' *Urban Studies*, 35, 10, 1657-1680.
- Peach, C** 1999 'London and New York : Contrasts in British and American Models of Segregation' with a comment by Nathan Glazer, *International Journal of Population Geography*, 5, 319-331.
- Phillips, Deborah** (2006) Parallel Lives ? Challenging Discourses of British Muslim Self-Segregation, *Environment and Planning D Society and Space*, 24,1 25-40.
- Phillips, Trevor** 2005 'After 7/7: Sleepwalking to Segregation' Paper delivered to the Manchester Council for Community Relations 22 September. <http://www.cre.gov.uk/Default.aspx.LocID=0hgnew07s.RefLocID=0hg00900c002.Lang=EN.htm>

- Poulsen**, Michael, Ron Johnston and James Forrest (2001) Intraurban ethnic enclaves: introducing a knowledge-based classification method, *Environment and Planning A*, 33, 2071-2082.
- Poulsen**, Mike 2005 The 'new geography' of ethnicity in Britain? Institute of British Geographers Conference, September 2005, Xerox.
- Rex**, John and Robert Moore (1967) *Race, Community and Conflict*
- Robinson**, V. (1986) *Settlers, Transients and Refugees*, Oxford, Clarendon Press
- Shaw**, A 2001 'Kinship, Cultural Preference and Immigration: Consanguineous Marriage among British Pakistanis' *Journal of the Royal Anthropological Institute*, (NS) 7, 315-334
- Shaw**, A. 1994. 'The Pakistani Community in Oxford', in Roger Ballard (ed.) *Desh Pardesh: The South Asian Presence in Britain*, London: Hurst and Co., pp. 35-57.
- Van Kempen**, R and van Weesep J 1998 Ethnic segregation patterns in Dutch cities: Shifts and Consequences, *Urban Studies*, 35, 10, 1813-1834
- Vincent**, Peter and Barny Warf (2002) 'Eruvim: Talmudic places in a postmodern world' *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 27, 1, 30-51
- Waterman**, Stanley and Kosmin, Barry A. (1987) 'Residential change in a middle-class sub-urban ethnic population: a comment' *Transactions, Institute of British Geographers*, NS, 12, 107-112.

Integration oder Parallelgesellschaften?

Erfahrungen der Städte in Deutschland und im internationalen Vergleich

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion vom 31. Mai 2006 mit John Mollenkopf (New York), Heinz Buschkowsky (Berlin-Neukölln), Barbara John (Berlin), Klaus-Peter Murawski (Stuttgart); Moderation: Wolfgang Weiß

Der Blickpunkt dieser Podiumsdiskussion soll die (auch nach außen gewandte) Frage sein: Wie sieht es in den deutschen Städten aus? Wenn wir uns die Zahlen vor Augen halten: Es gibt knapp 200 Millionen Migranten weltweit, in Industrieländern ebenso wie in Entwicklungsländern und die Zahl hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten verdoppelt – der Trend ist unübersehbar und die Zahl wird offenkundig noch weiter zunehmen. Das bedeutet große Herausforderungen, aber eben auch Chancen für die Städte.

Migration ist ein transnationales Phänomen, kein Land kann die Probleme alleine lösen, doch wenn wir in den Städten Kommunalpolitik machen, sind wir weitgehend auf uns konzentriert. Unsere zentrale Frage setzt an dieser Stelle an: Wie schaffen wir hier Integration und Kohäsion. Ein Indikator der Integration ist – neben der Sprache – der Arbeitsmarkt, die Integration im Arbeitsleben. Ich darf deshalb an Frau Professor John gleich die Frage richten: Der Arbeitsmarkt ist letztlich auch Indikator einer gelungenen Integration – können Sie dazu etwas sagen?

John: Der Arbeitsmarkt ist meines Erachtens die große Schwäche der deutschen Integrationspolitik. Deutschland als Sozialstaat per se unter den westeuropäischen Ländern hat sich immer als Gegenbild zum Prinzip des „sink or swim“ Amerikas definiert, das nur den Anreiz gibt, sich über die Arbeitsleistung zu integrieren. In Deutschland ist es genau umgekehrt: Hier gibt es für Menschen mit niedriger Produktivität überhaupt keinen Anreiz in den Arbeitsmarkt zu gehen, sondern es gibt viel mehr Anreize, dem Arbeitsmarkt fernzubleiben. Und dies ist nicht der Fall, weil diese Menschen faul und bequem sind.

Wir haben nicht verstanden, dass nur Partizipation am Arbeitsmarkt integrieren kann – Arbeitslosigkeit kann das nicht. Wenn man als Einwanderer zu uns kommt und nicht genug verdienen kann, also die Produktivität des Einwanderers nicht sehr hoch ist, dann wird man in den Sozialstaat integriert. Das hängt natürlich auch mit dem mitgebrachten Bildungsstand zusammen. Hier muss aber über Änderungen in der Bundespolitik nachgedacht werden, denn so kann eine Integration in den Kommunen nicht funktionieren. Ich bin dafür, dass wir Anreize bieten – weg mit allen regulierenden, arbeitsmarktfreundlichen Instrumenten, die es immer noch gibt, etwa beim Selbständigwerden von Migranten – damit die Migranten, die fähig und gesund sind, selbstverständlich arbeiten können, um ihren Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit zu bestreiten. Ich glaube, dass die Alternative zu Arbeit nicht eine humane sondern eine inhumane Alternative ist. Deswegen sage ich: Kommunen können Hunderte von Projekten machen, können Millionen in Integration investieren: Wenn die Menschen, die zu uns kommen, nicht am Arbeitsmarkt partizipieren, gibt es keine Integration.

Die Kommunen sind natürlich das bestimmende Lebensumfeld für die meisten Migranten. Was ich bei meiner langjährigen Beobachtung dieses Feldes festgestellt habe, ist aber, dass die Städte für diese Aufgabe von der nationalen Ebene so gut wie gar keine Unterstützung bekommen und dass es wichtig ist, diese immer wieder einzumahnen. Denn funktionieren muss die Integration dort, wo das Lebensumfeld ist, wo sich auch die einwanderungstypischen Konflikte abspielen. Der Geist der Lokalpolitik – die von ihrer Natur her borniert und kurzfristig ist – muss Konflikte thematisieren und in der Folge die nationale Ebene durchdringen. Das Bild der Lokalpolitik bestimmt dann zum Beispiel das Vermögen einer ganzen Gesellschaft, ob sie Einwanderung will oder nicht will. Meine kur-

ze Aussage hierzu ist: Wenn es die Lokalpolitik nicht schafft, tatsächlich integrativ zu wirken, dann wird es auch nicht so sein, dass sich die ganze Gesellschaft dieser Aufgabe stellt, weil sie zu sehr beeinflusst ist von dem, was lokal nicht funktioniert.

Murawski: Ich kann aus der Sicht der Stadt Stuttgart natürlich nicht das teilen, was Frau John als generelle Sicht vor Ihnen entworfen hat. Wir sind seit Jahrzehnten der Überzeugung, dass eine international ausgerichtete Politik sowohl nach innen wie nach außen, ganz wesentlich ist, um die Attraktivität unseres Standorts und der Stadt Stuttgart zu erhalten und weiter zu pflegen. Wir haben in Stuttgart einen Anteil von fast 34 % nicht in Deutschland geborener Bürgerinnen und Bürger und liegen damit noch vor Frankfurt a.M. oder prozentual auch noch vor Berlin-Neukölln.

Grundsätzlich ist also festzustellen, dass ein sehr hoher Anteil von Menschen, die aus dem Ausland zu uns kommen, nicht automatisch dazu führen muss, dass man besondere Probleme in der Stadtgesellschaft hat – wenn eine nachhaltig angelegte Integrationspolitik von der Stadt betrieben wird. Als der führende international vernetzte Wirtschaftsstandort in Deutschland haben wir natürlich Vorteile und wir wollen, auch durch die Lokalpolitik, unsere internationalen Kontakte pflegen.

Ein wesentliches strategisches und programmatisches Element unserer Integrationspolitik ist die Dezentralität. Wir betreiben unsere Integrationspolitik schwerpunktmäßig über unsere 23 Stadtbezirke, über die Instrumente der in diesen Stadtbezirken existierenden 21 Bürger-service-center und Bürgerzentren. Dieser stark dezentrale Ansatz war auch eine wesentliche Begründung für die Preise, die wir für unsere Integrationspolitik bekommen haben. Denn um das ganz deutlich zu sagen: Die Hand vor den Augen sehe ich nicht nur beim Bund, sondern auch bei Kolleginnen und Kollegen in anderen Städten, die meinen, dass mit zentralen Stabsstellen, Ausländerausschüssen oder ähnlichen Einrichtungen irgendetwas für die Integration getan sei. Dies befriedigt das Wohlgefühl der kommunalpolitisch Handelnden, hat aber – wenn überhaupt – nur minimalen Einfluss auf die Stadtgesellschaft. Wir bemühen uns mit allem, was wir als Verwaltung haben – und das ist immerhin ein, wenn Sie so wollen, Großunternehmen von 18 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den dezentralen Strukturen, die historisch gewachsen sind.

Doch würden wir finanziell nicht so gut dastehen und wären auf den Geldsegen aus Berlin und die Definitionen des Bundes, zum Beispiel was Sprachförderung zu sein hat, angewiesen, würden wir einen herben Rückschlag unserer Sprachförderungs- und damit Integrationspolitik verzeichnen. Beispielsweise würden wir ein von uns initiiertes, sehr erfolgreiches Projekt einer mit Kinderbetreuung gepaarten Sprachförderung für junge Mütter in den Stadtteilen, welches wir jetzt aus eigener Tasche finanzieren, nicht mehr weiterführen können, weil der Bund hier zentrale Strukturen vorschreibt.

Herr Buschkowsky, haben Sie den Eindruck, dass das, was Sie in Neukölln machen, letztlich doch keinen Sinn hat, weil die zentralen Fragen auf der Bundesebene nicht gelöst werden?

Buschkowsky: Vor Ihnen sitzt jemand, der leidenschaftlicher Vertreter dieser „bornierten und kurz-sichtigen“ Kommunalpolitik ist. Im Kern hat Frau John ja recht: Kommunalpolitiker werden nicht dafür gewählt, den Menschen die Weltlage zu erklären. Wir werden dafür gewählt, den Menschen die Probleme an Ihrer Ecke zu lösen. Das ist zugegeben natürlich nur eine sehr beschränkte Sichtweise, aber für den sozialen Frieden ist es von entscheidender Bedeutung, ob die Menschen friedlich und freundschaftlich neben- und miteinander wohnen, kommunizieren und leben oder ob sie die Straßenseite wechseln, wenn sie sich begegnen.

Und wenn Frau John sagt, bei uns gibt es eigentlich ein System der Verhinderung von Arbeit, von Arbeitsaufnahme oder der Entwöhnung der Menschen von einem auch Bestätigung gebenden Tagesablauf, dann trifft das zu. Unser Sozialsystem entmenschlicht, weil es den Menschen den Überlebenswillen nimmt. Eine Familie mit 4 oder 5 Kindern, das ist bei uns im Neuköllner Norden nicht ungewöhnlich, hat einen Transferleistungsanspruch von etwa 3500 Euro netto. Das kann ein Facharbeiter niemals verdienen.

Wir haben heute folgende Situation in Neukölln: 300 000 Einwohner, 100 000 Migranten, in der Innenstadt, in der die Migranten sehr konzentriert leben, eine Arbeitslosigkeit von 45 %. Jeder Zweite ist also angewiesen auf öffentliche Transferleistungen. Wir haben das größte Jobcenter der Bundesrepublik mit 140 Bedarfsgemeinschaften auf 1000 Einwohner. Es war einmal konzipiert für 50 000 Menschen und betreut jetzt, nach anderthalb Jahren, 80 000 Menschen – und das ist fortschreitend, denn wir sind leider nicht eine Wirtschaftsmetropole wie Stuttgart. Bei uns ist eher das Problem, dass die Subventionswirtschaft nach dem Fall des Berlinförderungsgesetzes in kurzer Zeit die Arbeitsplätze abgebaut hat, egal ob es moderne Arbeitsplätze waren oder nicht, die Industriebrachen stehen heute da. Das hat natürlich zu einem wirtschaftlichen Absturz der Familien ohne Gleichen geführt. Mit dieser Verschlechterung der ökonomischen Situation der Familien, insbesondere auch der Migranten, hat sich nicht nur ihre soziale, sondern auch ihre emotionale Lage verschlechtert, denn sie fühlen sich – das ist subjektiv – ausgestoßen. Dieses führt dann auch zum Hervorkommen von Problemen, die vorher schon vorhanden, aber nur nicht sichtbar waren.

Auch Bildungsprobleme werden erst sichtbar, wenn eine bestimmte soziale Schieflage hinzukommt. Unser Problem bei der Integration ist die Bildungsferne ganz breiter Schichten unserer Bevölkerung. Ich neige dazu, mich inzwischen der Position anzuschließen, dass einzelne Projekte in der Tat nicht zielführend sind.

Wir haben in Neukölln in den letzten vier Jahren 309 Integrationsprojekte durchgeführt mit einem Finanzvolumen von neun Millionen Euro. Die bekannte Entwicklung hat es nicht stoppen können. Die Segregation, der Fortzug der sozialen Kompetenz aus diesem Viertel und die Verelendung dieses Viertels ist nicht gestoppt worden. Das heißt, wenn wir keine Instrumente entwickeln, um an die Wurzeln zu gehen, dann werden wir auch mit dem fünften Computerkurs, mit dem vierten Bewerbungstraining nicht mehr erreichen. Deshalb haben wir uns dazu entschieden, ein Stadtteilprojekt zu initiieren, wo wir 300 arbeitslose Migrantinnen sechs Monate lang ausbilden und in die Familien schicken – jede kriegt zehn Familien und muss jede Familie zehnmal besuchen. Die Stadtteilmütter sind ausgebildet worden in den Bereichen Gesundheitswesen, Bildungswesen, Spracherwerb und wissen Antworten auf Fragen wie: Was ist eine Volkshochschule, wo kann ich mein Kind impfen lassen und – allgemein gesagt – wie funktioniert dieses Land, in dem Du gerade lebst? Weil wir glauben, nur so an die Menschen heranzukommen. Deshalb sage ich: Erst wenn wir die Distanz überwinden, werden wir auch tatsächlich zur Integration kommen.

Wir sind uns darüber im Klaren, dass in Neukölln, in Stuttgart die Probleme nicht alleine gelöst werden können, aber es ist auch offenkundig, dass konkrete Arbeit geleistet wird. Nun möchte ich aber Professor Mollenkopf fragen: Gibt es in Ihrer Stadt ein ganzheitliches Konzept, um die Integration über die funktionalen Wirkungen, die Sie beschrieben haben, hinaus voranzubringen?

Mollenkopf: Der Vorwurf der fehlenden Verantwortung unserer Regierung, welche die Immigrationspolitik kontrolliert, sich aber nicht um eine kohärente Integrationspolitik bemüht, wird auch in den USA immer wieder laut. Es gibt einzig ein sehr kleines staatliches Programm für Sprachförderung von Immigranten. Das ganze Budget liegt bei etwa 170 Millionen US-Dollar – und das bei einem Land mit fast 300 Millionen Einwohnern. Von einer echten staatlichen Integrationspolitik kann also keine Rede sein, die Kommunen müssen alleine mit ihren Problemen fertig werden. Auch in New York haben wir nur ein kleines, eher symbolisch eingerichtetes Büro für Immigranten und Sprachförderung. Andererseits beschäftigt sich nahezu jede Abteilung der Stadtverwaltung in New York mit der Integration von Einwanderern, da dieses Thema in viele Bereiche, insbesondere beim Service für Einwanderer im öffentlichen Sektor, Einzug gehalten hat.

New York hat ein mit rund 40 Milliarden Euros sehr hohes Budget, welches – im Gegensatz zu Europa – vor allem lokal finanziert wird. Wir haben zudem eine hohe Steuerquote und einen großen öffentlichen Sektor. Ein Ziel unserer Immigrationspolitik ist es also, Einwanderer im Servicebereich in Arbeit zu bringen, um damit den Service, gerade im öffentlichen Sektor, näher an die Einwanderer-Gemeinschaften heranzutragen.

Ein Drittel unseres Stadtbudgets geht zudem an das New Yorker Schulsystem, über das der Bürgermeister die direkte Kontrolle übernommen hat. Eine der aktuellen Initiativen ist die Versorgung aller Schulen mit sogenannten „Parent Organismen“ als Bindeglied zur Elternschaft. Ich kann nicht sagen, wie gut das bislang funktioniert, halte es aber für einen sehr interessanten Ansatzpunkt. Denn etwa die Hälfte der Eltern, deren Kinder in New Yorks Schulen gehen, sind Einwanderer und viele von ihnen sind keine offiziellen Staatsbürger und damit in den Kommunalwahlen nicht wahlberechtigt. Und die Tendenz ist natürlich, dass Stadtbeauftragte und Bürgermeister in erster Linie die Bevölkerungsgruppen vertreten, die für sie gestimmt haben. Die Frage nach der Rolle des immigrierten Teils der Elternschaft in New York ist also von Bedeutung. Zwar bin ich mir nicht sicher, ob wir uns diesem Punkt bislang erfolgreich gewidmet haben, doch gibt es in vielen Bereichen in der Stadt eine Art Hintertürchen, die einer Art inoffizieller Integrationspolitik gleichkommen.

Ein wenig beachtetes aber bedeutendes Werkzeug für die Integration von Einwanderern sind auch die öffentlichen Bibliotheken in New York, die sich in ihrem Bestand auch nach der sprachlichen Herkunft der Anwohnerschaft richten und auch ein viel genutzter Arbeitsplatz für Studenten sind. Und doch werden die Budgets in Zeiten knapper Kassen als erste gekürzt – ich denke, an dieser Stelle zu investieren, ist wahrscheinlich auch ein wichtiges Hilfsmittel für die Integration von Einwanderern.

Wir kommen immer wieder auf den Bereich der Bildung und der Sprache, welcher zentral für die Frage der Integration ist und der eben auch in New York an zentraler Stelle steht.

Welchen Stellenwert hat Bildung, hat Sprache, welchen politischen Akzent sind wir bereit zu setzen, um das Schlüsselproblem der Integration ein Stück weit der Lösung entgegenzubringen. Herr Murawski, welche Erfahrungen haben Sie in diesem Bereich?

Murawski: Ich möchte gern bezüglich Arbeitsmarkt, Sprachförderung und Bildungsangeboten noch auf eines hinweisen: In der jahrelangen Arbeit in den Gremien der Arbeitsagentur unserer Region wie auch als Personaldezernent unserer Stadt steht man vor dem Phänomen, das wir immer nicht besetzbare Ausbildungsplätze und einen relevanten Anteil nicht besetzbarer Arbeitsplätze haben. Geht man dem nach, ist der Hauptgrund mangelnde sprachliche Fähigkeit, die auch bei Tätigkeiten etwa in einem kommunalen Gartenbauamt unerlässlich sind oder insgesamt mangelnde schulische Grundbildung. Ich glaube deswegen, dass eine entsprechende Förderung der sprachlichen Fähigkeiten junger Menschen, insbesondere aber auch junger Eltern, die zu uns gewandert sind, für die Vermittlung in den Arbeitsmarkt eine ganz zentrale Rolle spielt, die nach unseren Erfahrungen viel stärker zu bewerten ist, als etwa der Unwille, aktiv zu werden, wenn man im passiven Leben alimentiert wird.

Auch unsere ständig durchgeführten Umfragen zeigen, dass die allermeisten Zugewanderten unter der Lebenssituation der Arbeitslosigkeit ausgesprochen leiden und eine hohe Bereitschaft haben, sich in den Arbeitsmarkt integrieren zu lassen. Wir tragen realistischerweise dem Umstand seit Jahren Rechnung, dass es dafür auch Elemente des Drucks geben muss.

Aber das Hauptproblem ist, die sprachlichen Voraussetzungen auch für sog. „unproduktivere Tätigkeiten“ zu schaffen. Und da bin ich sehr dankbar für das, was Herr Professor Mollenkopf gesagt hat: Ich glaube, dass der dezentrale Ansatz, bezogen auf die Nachbarschaft – sowohl Sprachangebote als auch zum Beispiel bibliothekarische Angebote – ganz entscheidend ist. Die Hemmschwelle ist umso höher, je zentraler die Einrichtungen sind. Natürlich haben auch wir eine Zentralbibliothek und ähnliche zentrale Einrichtungen, bieten solche Dinge aber in den 23 Stadtbezirken ebenfalls an. Wir haben festgestellt, dass dies gerade bei Familien mit Migrationshintergrund ein ganz wesentlicher Faktor ist.

Aber noch einmal: Aus meiner jahrelangen praktischen und aktiven Beschäftigung mit dem Arbeitsmarkt kann ich nicht wirklich belegen, dass das Hauptproblem sei, dass die Leute sich in einer besser bezahlten Untätigkeit gewissermaßen gemütlich einrichten. Sondern das Hauptproblem ist, die sprachlichen und gewissermaßen elementaren Grundbildungsvoraussetzungen zu schaffen, um irgendeine Verwendung auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Das Jobcenter in Stuttgart, eine Gemeinschaftsveranstaltung der Stadt und der Arbeitsagentur, ist auch deswegen bei der Inanspruch-

nahme der Bundesmittel für die vorhin zitierten verpflichtenden Sprachförderkurse im vorderen Bereich, weil man auch durchaus Druck ausübt, weil man also die Möglichkeiten den Menschen nicht nur anbietet, sondern sie auch anhält, von diesem Möglichkeiten Gebrauch zu machen. In dieser Mischung besteht nach meiner Überzeugung das Erfolgsrezept. Es kommt darauf an, die Menschen zu überreden oder auch ein Stück weit mit Druck zu bewegen, für sich selber die individuellen Bildungs-, insbesondere die Sprachbildungsvoraussetzungen, zu verbessern, die wiederum auf dem Arbeitsmarkt ihre Chancen vergrößern. Dass wir alle miteinander, je nachdem ob wir da eine schlechtere oder bessere ökonomische Ausgangssituation haben, angewiesen sind auf die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung, ist völlig klar. Aber wenn man diese Prämissen einmal weglässt, ist es doch erstaunlich, dass man – nicht nur in Stuttgart, sondern bundesweit – immer einen relevanten Sektor hat an offenen Stellen. Wir sind jedenfalls nicht bereit, uns damit schlicht abzufinden, dass es einen nicht vermittelbaren Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung gibt. Sondern wir sehen es als eine wesentliche kommunale Aufgabe an, daran zu arbeiten, dass die Voraussetzungen für die Vermittelbarkeit besser werden, und zwar mit messbaren, tatsächlich eingetretenen Erfolgen.

Der Ruf nach mehr Bildung und Sprachfähigkeiten ist meines Erachtens nicht eine reine Frage der Personalstellen, der Konzepte und des Geldes, sondern wie man vorhandene Distanzen überwindet und diese Bildung und Sprache stärker vermittelt – das ist ein wechselseitiger Prozess – und hier haben wir möglicherweise die größten Defizite. Wie kommen wir an die Leute heran?

John: Ich möchte darauf hinweisen, dass Herr Murawski aus einer der wirtschaftsstärksten Regionen des Landes kommt. Von Pisa oder auch vom Arbeitsmarkt wissen wir, dass wir in Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle haben. Aber auch bei Ihnen, Herr Murawski, ist die Zahl der arbeitslosen Migranten prozentual höher, als die der arbeitslosen Deutschen. Das heißt, wir haben trendmäßig dasselbe Problem. Denn es ist ja eine deutsche Variante der Zuwanderung, dass unsere Migranten hauptsächlich aus humanitären Gründen aufgenommen wurden. Wir haben ganz selten nach ihrer Qualifikation gefragt und da wo wir jetzt fragen, sind die Zahlen sehr klein: Wie gestern gehört, wandern in das Land des Exportweltmeisters im Jahr nur tausend Menschen ein, die „high skilled“ sind – so werden wir nie die Pipeline für die Hochqualifizierten, sondern bleiben im Gegenteil die Pipeline für die Niedrigqualifizierten.

Zu Ihrer Frage: Wir haben in Berlin eine überproportionale Nutzung von Kitas durch Familien mit Migrationshintergrund, zum Teil über der Quote von Deutschen. Weil natürlich das Bewusstsein vorhanden ist, dass man die Kinder, wenn man ihnen zuhause kein Deutsch vermitteln kann, dort hinschickt, wo deutsch gesprochen wird. Daraus ergibt sich wiederum oft ein monokulturelles Setting, alle Kinder sind türkischer oder arabischer Herkunft und die deutsche Sprache kann nicht richtig vermittelt werden.

Deutschlandweit müssen von der Kita bis zum Abitur weit über 90% der Lehrpersonen Deutsch als Zweitsprache vermitteln, ohne darin ausgebildet worden zu sein. Das gibt es in den USA grundsätzlich nicht: Kein Lehrer ohne eine entsprechende Zusatzqualifikation darf dort überhaupt an solche Schüler heran. Und wir machen das seit 40 Jahren – die einzige Professur in Berlin für Deutsch als Fremdsprache ist gerade eben abgewickelt worden. Wir kämpfen dafür, dass wieder eine eingerichtet wird.

So sind die Realitäten und es betrifft natürlich erst recht die Erzieherinnen und die Erzieher, die einfach gewisse Techniken lernen müssen, damit das wunderbare offene Fenster des leichten Sprachlernens im Alter zwischen zwei und sechs besser genutzt wird. Wichtig ist also eine grundlegende Vorbereitung gerade des pädagogischen Personals für diese neuen Aufgaben. Das halte ich im Bildungsbereich für das Hauptproblem, das machen uns andere Länder vor und deshalb stehen wir auch bei Pisa so schlecht da.

Kita-Gebühren spielen sicherlich eine Rolle und es ist nicht verständlich, warum man beim Studium in vielen Bundesländern noch nichts zahlt und man dagegen für den Kindergarten zahlen muss und

warum überhaupt die Arbeit in den Kindergärten – auch von der Besoldung her – als nicht hochqualifiziert gilt. Das ist die wichtigste pädagogische Arbeit, hier werden die Grundlagen für die weitere Entwicklung gelegt. Hier muss eine Verschiebung der Kräfte und der Wertigkeit stattfinden.

Hier landen wir natürlich immer wieder bei den entsprechenden Rahmenbedingungen, die von den Kommunen in keiner Weise beeinflusst werden können. Herr Buschkowsky, können Sie das aus der kommunalen Sicht beleuchten?

Buschkowsky: Ich bin ein leidenschaftlicher Verfechter erstens der kostenfreien und zweitens der verpflichtenden Vorschulerziehung, weil diese auch im Integrationsprozess eine der Grundlagen ist. Aber wo wir da tatsächlich im Land stehen, haben wir zweimal erlebt: Einmal, als die Familienministerin es gewagt hat, den Pflichtkindergarten anzuregen, ist sie in ihrer Partei überstimmt worden und als der Finanzminister gesagt hat, wir müssten das Kindergeld nur um 10% kürzen, um in der gesamten Bundesrepublik eine kostenlose Vorschulerziehung sicherzustellen, ist der in seiner Partei überstimmt worden. Wie ernst meinen wir es denn wirklich mit Integrationspolitik – es gibt sie nicht zum Nulltarif! Wenn man integrieren will, muss das bei den Kindern beginnen.

Was Frau Professor John über Berlin sagte, stimmt für die meisten Bezirke, nicht aber für Neukölln. Es stimmt einfach nicht, dass die Migranten bei uns ihre Kinder in die Kita schicken. Wir haben eine Kita-Besuchsquote von nur etwa 50%. Wir haben freie Plätze und wir schließen Kitas, weil wir sie nicht bezahlen können. Das ist die Realität in einem Bezirk wie Neukölln und wo das endet, wenn Kinder in die Schule kommen, die kein Wort deutsch sprechen, sehen Sie daran, dass 70% der Jugendlichen bei uns die Schule ohne Schulabschluss oder nur mit dem einfachen Hauptschulabschluss verlassen. Die sind schon gescheitert, bevor sie überhaupt mit ihrer Zukunft begonnen haben. In Mecklenburg-Vorpommern liegt dieser Prozentsatz 30%. Um diese 40% dazwischen gilt es für uns zu kämpfen und hier werden wir nur Erfolg haben, wenn wir unsere Angebote tatsächlich massiv verstärken und in diesen Bereich investieren.

Auf der anderen Seite müssen wir aber auch durchsetzen, dass dieses Angebot dann wahrgenommen wird. Dort, wo die Eltern aus meiner Sicht die Erziehungskompetenz nicht haben oder sie nicht wahrnehmen, muss Erziehung auch gegen die Eltern erfolgen – da muss die Gesellschaft ihre Grundsätze durchsetzen. Wenn Eltern nicht dafür sorgen, dass ihre Kinder zur Schule kommen, muss man fragen, ob sie am nächsten Monatsersten auch das Kindergeld auf dem Konto haben sollten. Die Gesellschaft muss irgendwo reagieren auf bestimmte Verhaltensnormen – in anderen Bereichen wie dem Straßenverkehr ist dies ja auch der Fall. Die Gesellschaft erzwingt doch generell Handlungen oder Verhaltensweisen ihrer Mitglieder durch Sanktionen. Und das ist im Erziehungsprozess nicht anders.

Ich bin der Auffassung, dass wir in diesen Gebieten auch wirklich die Schule und auch Kindergärten neu begreifen müssen, dass wir es hier mit Sozialisations- und Integrationsinstanzen zu tun haben. Und solche brauchen dann auch eine andere Professionalität.

Wir kennen doch die Probleme, wir wissen auch, wie die Instrumente lauten, um sie zu beheben. Aber dann muss man auch einmal anfangen, das ernst zu nehmen und nicht immer nur Reden halten. Diese Probleme anpacken, das kann Kommunalpolitik nicht tun, aber Kommunalpolitik kann immer wieder den Finger in die Wunde legen und sagen, so sieht es tatsächlich aus.

Mollenkopf: Es ist sicherlich notwendig, an mancher Stelle zu sanktionieren, doch glaube ich nicht, dass man Menschen dazu zwingen kann, bestimmte Lebensgewohnheiten anzunehmen. Der Schlüssel liegt meines Erachtens darin, was die Leute davon haben, wenn die die Sprache ihrer neuen Heimat lernen – anders gesagt: Wenn sie etwas davon haben, werden sie die Sprache auch lernen. Gerade in der Vorschulerziehung muss den Eltern klar werden, dass es sich für ihre Kinder später im beruflichen und im Einkommensbereich auszahlen wird, wenn ihre Kinder schon im Kindergarten deutsch lernen. Ich glaube, dass das fehlende Bewusstsein dieses Zusammenhangs ein Grund dafür ist, nicht in das Lernen der Sprache zu investieren. Somit wäre es vielleicht effektiver, positive Anreize anstelle von Sanktionen zu schaffen.

Diskussion mit dem Publikum

Frage: *Meine Frage richtet sich besonders an Herrn Buschkowsky: Welche Rolle spielen Organisationen der Migranten bei der Bewältigung der Aufgaben, von denen Sie insbesondere aus kommunalpolitischer Sicht berichtet haben?*

Buschkowsky: Soweit es möglich ist, versuchen wir natürlich die Organisationen der Migranten als die Schlüssel zu den Ethnien in unsere Arbeit einzubeziehen, sie zu unterstützen, wobei man die Distanz nicht unterschätzen darf, die auch innerhalb der einzelnen Ethnien zwischen den Schichten vorhanden sind. Die Organisationen der Migranten werden in der Regel getragen durch die bildungsorientierte Mittelschicht. Und auch die haben Probleme, Menschen zu erreichen, die einer unteren sozialen Schicht angehören. Nach Angaben des türkischen Bunds entspringen etwa 70-80% aller türkischstämmigen Menschen in Berlin der untersten sozialen Schicht – das ist bei anderen Herkunftsländern ähnlich, insbesondere in der arabischen Community. Wir haben zwar auch in Neukölln solche Organisationen von Migranten – zum Beispiel das arabische Kulturinstitut oder das türkisch-deutsche Zentrum, wohlgermerkt Organisationen mit bis zu 2500 Mitgliedern – aber sie haben Grenzen. Und wenn sie an diese Grenzen stoßen, müssen wir gemeinsam aktiv werden.

Das von mir genannte Beispiel mit den Stadtteilmüttern ist entstanden aus diesen Grenzen, denn wir haben einen Bevölkerungsteil, der völlig abgeschottet vom sozialen Umfeld hinter verschlossenen Türen lebt. Und diese Türen zu knacken, diese Familien zu erreichen, ist ein unglaublich komplizierter Prozess. Das schaffen Sie nur mit Unterstützung der Migrantenorganisationen und nur mit Migranten.

Was noch nicht gelungen ist, ist die Verzahnung der Ethnien untereinander. Zwar hat sich erst gestern ein Verein aus Mitgliedern verschiedener Ethnien bei uns gegründet, an einer Verschränkung wie in diesem Beispiel müssen wir jedoch weiter arbeiten.

Meine persönliche Meinung ist: Wir kommen ohne diese Organisationen gar nicht aus und sie sind auch sehr kooperativ. In den letzten Jahren hat sich in diesem Bereich etwas getan, so ist es mittlerweile auch ganz normal, dass Migranten als Ansprechpartner im Rathaus zur Verfügung stehen und dort Service auf Türkisch oder Arabisch anbieten. Wir versuchen, solch eine Zusammenarbeit auch in den Kindertagesstätten oder über die Vereine weiterzuentwickeln.

Frage: *Inwieweit können sich Städte denn noch mehr bemühen, die Internationalisierung und vor allem auch das Schaffen eines neues Bewusstseins bei der deutschen Bevölkerung voran zu treiben?*

John: Selbstverständlich kann man die Kommunen nur unterstützen und loben, denn was an Integration in weiten Teilen der Republik gelungen ist, ist durch die Kommunen und Städte gelungen. Aber der Bund muss doch sagen: Wie kann ich bessere Voraussetzungen über meine Migrations- und Integrationsgesetze schaffen, damit den Ländern und Kommunen die Integrationsaufgabe besser gelingt. Diese Verbindung fehlt, die haben wir in den USA doch in ganz anderer Weise, z.B. mit dem föderalen Programm „No child left behind“, wo die Kommunen und die Schulen verantwortlich gemacht werden, dass kein Kind die Schule verlässt, das nicht gut englisch spricht. Dieses Festmachen von Verantwortlichkeiten ist hierzulande unbekannt. Ich befürchte, wir werden auch noch in 20 Jahren Kinder haben, die die Schulen ohne die entsprechenden Deutschkenntnisse verlassen.

Natürlich wünsche ich mir, dass der Integrationsgipfel im Juli mit folgenden Worten von Herrn Schäuble und Frau Böhmer, gewandt an die Migranten, beginnt: Wir brauchen Euch! Das muss der erste Satz und der Schlüsselsatz sein. Sonst braucht man einen solchen Integrationsgipfel gar nicht abzuhalten.

Das Ziel der Podiumsdiskussion, sowohl über die Probleme und über die Herausforderungen, wie auch über die Chancen und die Visionen zu sprechen, die sich bei diesem Thema ergeben, ist zumindest nicht mit Gleichgewicht erreicht worden. Wir haben Hindernisse benannt, eine Antwort gegeben auf die Frage, wie wir es schaffen, eine Zugewinn-Gemeinschaft für beide Seiten zu schaf-

fen, aber wie wir kulturelle Vielfalt und Zusammenhalt ermöglichen, darüber haben wir relativ wenig gesprochen. Das hängt sicherlich mit dem Thema zusammen, da uns gerade in den Städten die Probleme auf den Nägeln brennen.

Abschließend jedoch ein Gesichtspunkt: Es sind 107 Bewerbungen von Städten und Kommunen beim Integrationswettbewerb von Bertelsmann eingegangen, die sich mit exzellenten Ideen präsentiert haben, wie man Integration voranbringen kann. Dies könnte auch ein Ergebnis davon sein, dass in den Städten ganz konkrete Lösungen auf die vorhandenen Probleme gesucht werden – das ist zwar nur ein erster, aber ein positiver Schritt.

Protokoll: Robert Czech, Dr. Bruno Salzmann

Ausblick: Fortsetzung des „High-level Dialogue on Migration and Development“ (2006) als „Global Forum“ (2007)

Bruno Salzmann

Mit hohem Anspruch und großen Erwartungen fand im Rahmen der 61. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. und 15. September 2006 ein „High-level Dialogue on Migration and Development“ in New York statt. Zwei Berichte bildeten eine umfangreiche Grundlage für die Diskussion zum Zusammenhang von Globalisierung, Entwicklung und weltweiter Migration. Es handelte sich um den Bericht der Weltkommission für internationale Migration, der auch Gegenstand der hier dokumentierten Fachtagung der DGVN in Berlin war, sowie um den Bericht des Generalsekretärs mit dem Thema „International Migration and Development“. Dieser Bericht wurde mit Unterstützung von Peter Sutherland (Secretary-General's Special Representative for Migration) erarbeitet.

Der New Yorker Dialog stützte sich auf Resolutionen der UN-Generalversammlung aus den Jahren 2003 und 2004 (Resolution 58/208, vom 23.12.2003 und Resolution 59/241, vom 22.12.2004). Es war der Anspruch des Dialogs, die multi-dimensionalen Beziehungen zwischen internationaler Migration und Entwicklung vertieft zu diskutieren, einen starken Einfluss auf die Politik auszuüben und die Millenniumsziele der Entwicklung (MDG) zu unterstützen (UN-Generalversammlung, 8. August 2005).

In seiner Eröffnungsrede hob General-Sekretär Kofi Annan drei Gründe hervor, die bei dem Thema der internationalen Migration nach einer „globalen Diskussion“ rufen: Erstens, alle Länder seien von der internationalen Migration betroffen; eine Unterscheidung zwischen Herkunfts- und Aufnahme-länder sei nicht mehr möglich. Zweitens, Migranten bildeten eine dynamische menschliche Verbindung zwischen Kulturen, Volkswirtschaften und Gesellschaften; sie leisteten hohe Beiträge für finanzielle Rücksendungen in die Heimatländer. Drittens, die Regierungen sähen immer deutlicher die Chancen der Migration; Migration werde immer seltener als ein mit Angst verbundener Vorgang betrachtet.

Vorausblickend betonte Kofi Annan, dass die Diskussion zur internationalen Migration nicht mit dem New Yorker Dialog enden dürfe – vielmehr solle sie im Jahre 2007 im Rahmen eines „Global Forum on Migration and Development“ in Brüssel weitergeführt werden.

Die Vertreter der an diesem Dialog teilnehmenden Staaten unterstützten den Vorschlag zur Fortsetzung der Diskussion im Rahmen eines FORUMS in Brüssel. Die Brüsseler Konferenz soll informal und freiwillig sein sowie einen konsultativen Charakter einnehmen. Bindende Entscheidungen sollen nicht getroffen werden; es ist das Anliegen, den Nutzen der internationalen Migration zu klären.

Die einzelnen Stellungnahmen, die zu den vorliegenden Berichten abgegeben wurden, wiederholten im Allgemeinen die zentralen Aussagen der Dokumente. Die These, dass die Globalisierung einen starken Einfluss auf die Migration hat, wurde unterstrichen, ohne dass auf die Komponenten der Globalisierung näher eingegangen wurde. Ebenso wurde die Erkenntnis begrüßt, dass die weltweite Migration zur Erreichung der Millenniumsziele durch Rücküberweisungen beitragen kann. In diesem Zusammenhang wiesen afrikanische Vertreter auf die große Hilfe der Rücküberweisungen für die Entwicklung ihrer Länder hin; gleichzeitig kritisierten sie die Abwanderung von Akademikern, besonders von Ärzten aus den Ländern südlich der Sahara. Die Niederlande berichteten über Projekte zur vorübergehenden Rückkehr von Ärzten und anderen Hochschulabsolventen, die in den Niederlanden ausgebildet wurden, in ihre Heimatländer. Belgien wies auf die notwendige Klärung folgender Punkte hin: auf das Erfordernis einer genaueren Datensammlung, auf die Analyse der Konsequenzen der Globalisierung und auf die Klärung der Frage, welchen Beitrag die Migration für die Millennium Development Goals (MDG) tatsächlich spielt. Der Vertreter der EU betonte den po-

sitiven Beitrag der Migration für die Entwicklung und forderte zu einer stärkeren Beachtung der Menschenrechte auf. Afrikanische Länder riefen die Industrieländer auf, größere Chancen der Immigration zu ermöglichen.

Gegenüber dem Vorschlag, eine neue Organisation der Vereinten Nationen für politische Lösungen der Fragen globaler Migration aufzubauen, zeigten sich die Industrieländer zurückhaltend oder ablehnend. Die USA drückten diese Haltung vielleicht am deutlichsten aus, indem sie erklärten: Wir sind der Ansicht, dass die internationale Gemeinschaft und das UN-System bereits hinreichend ausgestattet sind, um die Fragen der Migration zu behandeln. Neue Strukturen werden die internationale Zusammenarbeit nur behindern. Einen globalen Dialog lehnten die USA ab. Man habe die inhärente Schwäche erkannt, die aus der Größe und dem Umfang solcher Veranstaltungen resultierten. Die Diskussionen seien zumeist von den unmittelbaren Problemen und ihren realistischen Lösungen zu weit entfernt.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der "High-Level Dialogue" nicht den hohen Erwartungen entsprach, die an ihn gestellt wurden. Es ist jedoch vorgesehen, auf der EU-Ebene den UN-Dialog aufzunehmen und im Rahmen des Forums über internationale Migration und Entwicklung "kohärente Folgearbeiten" sicherzustellen. Der Europäische Rat hat auf seiner Sitzung am 14./15. Dezember 2006 beschlossen, die erste Tagung im Juli 2007 in Belgien durchzuführen. Er will damit die Initiative ergreifen, um "Migrations- und Entwicklungsfragen auf die Agenda der internationalen Gemeinschaft zu setzen" (Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.12.2006).

Literatur:

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Weltbevölkerungs-Aktionsplan, Wiesbaden 1994

Coleman, David, Comments on "Migration in an interconnected world. New directions for action". New York, 24 Oct. 2005

Global Commission on International Migration (GCIM), Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2006

UN, World Population Plan of Action, Bucharest, 19-30 August 1974

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Maria Böhmer MdB

ist Staatsministerin im Bundeskanzleramt und Beauftragte für Migration, Integration und Flüchtlinge. Seit 2001 ist sie Bundesvorsitzende der Frauenunion.

Heinz Buschkowsky

ist Bezirksbürgermeister von Berlin-Neukölln und Leiter der Abteilung Finanzen, Wirtschaft und Sport. Er ist Mitglied der Arbeiterwohlfahrt und Vorsitzender der Leffers Sportstiftung Neukölln.

Paul de Guchteneire

ist Leiter des Bereichs Migration und multikulturelle Politik in der Abteilung Sozialwissenschaften, Forschung und Politik bei der UNESCO in Paris.

Prof. Dr. Barbara John

ist Beauftragte Sprachförderung für Migranten bei der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport und Vorsitzende des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin.

Prof. Dr. John H. Mollenkopf

ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie am Graduate Center der City University in New York (USA) und Direktor des dort ansässigen „Center for Urban Research“ sowie Koordinator des interdisziplinären Schwerpunktes „Public Policy and Urban Studies“. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher zu Themen wie Stadtpolitik, Stadtentwicklung und Immigrationspolitik.

Klaus-Peter Murawski

ist Bürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart und zuständig für Personal- und Verwaltungsmanagement, Informations- und Kommunikationstechnologien, Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin, 23 Stadtbezirke und 17 Bezirksämter; zusätzlich zuständig für die Krankenhäuser der Landeshauptstadt Stuttgart.

Prof. Dr. Ceri Peach

ist Professor für Social Geography an der Oxford Universität und Fellow des St Catherine's College. Er war Gastwissenschaftler an der Australian National University, in Berkeley, Yale sowie an den Universitäten von British Columbia und Harvard. Zur Zeit arbeitet er an einem vom „Economic and Social Research Council“ (ESRC) geförderten Projekt zu „Muslim, Sikh und Hindu ethnic concentrations“ in Großbritannien.

Dr. Antoine Pécoud

ist „Programme Specialist“ der UNESCO-Abteilung für „International Migration and Multicultural Policies“. Seine bisherigen Tätigkeiten umfassen Arbeiten zum Unternehmertum von Immigranten in Deutschland, zum Einfluss von Menschenrechten auf die internationale Migration und zur Migrationspolitik.

Dr. Bruno Salzmann

ist Mitglied im Beirat für internationale Bevölkerungsfragen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

Dr. Wolfgang Schäuble

ist seit 2005 Bundesminister des Innern.

Dr. Sabine Schlemmer-Schulte

ist Gastwissenschaftlerin/Professorin am Max-Planck-Institut (MPI) für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Ihr Forschungsinteresse und ihre Veröffentlichungen konzentrieren sich auf die Reform der internationalen ökonomischen, geldpolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Daneben ist Sie als Expertin tätig für das United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) und arbeitet auf ad hoc Basis als Beraterin für die internationalen Finanzinstitutionen und im öffentlichen oder auch privaten Sektor.

Prof. Dr. Josef Schmid

ist Inhaber des Lehrstuhls für Bevölkerungswissenschaft an der Universität Bamberg und Mitglied des Beirates für internationale Bevölkerungsfragen der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

Prof. Dr. Rita Süssmuth

war Präsidentin des Deutschen Bundestages. Sie ist Vizepräsidentin der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE und stellvertretende Leiterin der deutschen Delegation bei der PV der OSZE. 2001-2002 war sie Vorsitzende der Zuwanderungskommission der Bundesregierung, zwischen 2003-2005 Vorsitzende des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration und von Januar 2004 bis Dezember 2005 Mitglied in der »Global Commission on International Migration«. Seit Januar 2006 ist Süssmuth Präsidentin des Deutschen Polen-Instituts und Vorsitzende der »EU Hochrangigen Beratergruppe (High Level Group) für Integration von benachteiligten ethnischen Minderheiten in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt« sowie Mitglied im Kuratorium des OECD Entwicklungszentrumprojekts »Bereicherung durch Migration«.

Katja Tombrock-Söll

ist Büroleiterin der Innenpolitischen Sprecherin der EVP-ED-Fraktion im Europäischen Parlament, Ewa Klamt (MdEP). In dieser Funktion gehört die Europäische Migrationspolitik zu ihren Schwerpunktthemen.

Prof. Dr. Wolfgang Weiß

ist Stadtrat und Magistrat der Stadt Bremerhaven.

Dr. Christoph Zöpel

Diplomökonom, war Staatsminister im Auswärtigen Amt und Vorsitzender des Unterausschusses Vereinte Nationen des deutschen Bundestages. Seit Dezember 2003 ist er Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

Programm der Internationalen Fachtagung Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: Eine Welt ohne Grenzen?

30. - 31. Mai 2006, Berlin

Veranstalter: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag.

Dienstag, 30. Mai 2006

- 9:15 **Begrüßung**
Erika Reinhardt
Vorsitzende des DGVN-Beirates für Weltbevölkerungsfragen
- 9:20 **Einführung: Migration als Teil globaler Geschichte und Zukunft**
Dr. Christoph Zöpel
Staatsminister beim Auswärtigen Amt a.D., Vorsitzender der DGVN
- 9:35 **Internationale Koordinaten deutscher Zuwanderungs-
und Integrationspolitik**
Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister des Innern
- 10:00 **Integrationspolitik in Deutschland im Zeichen von demographischer
Entwicklung und Globalisierung**
Prof. Dr. Maria Böhmer
Staatsministerin, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und
Integration
- 10:25 **Migration in einer interdependenten Welt: Welche Ziele hat der Bericht
der Weltkommission für internationale Migration?**
Prof. Dr. Rita Süssmuth
Bundestagspräsidentin a. D.
Mitglied der Weltkommission für internationale Migration
- 11:20 Kaffeepause
- 11:40 **Koreferate und Einführung in die Diskussion:**
Prof. Dr. Josef Schmid
Universität Bamberg

Dr. Bruno Salzmänn
Universität Hannover

Diskussion
- 13:00 Mittagessen
- 14:00 **Internationale Migration und Überweisungen:
Ein Beitrag zur Überwindung der Armut in den Herkunftsländern?**
Dr. Sabine Schlemmer-Schulte
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Diskussion
- 15:00 Kaffeepause

- 15:15 **Neue Perspektiven der Europäischen Union: Kontrolle der Migration und Politik der Integration**
Katja Tombrock-Söll
 Europäisches Parlament, Brüssel
- Migration without Borders: New Perspectives for Human Movement**
Dr. Antoine Pécoud
 Programme Specialist, International Migration Section, UNESCO, Paris
- Diskussion
- 16:45 **Ethnic and Religious Segregation in London: Ghettos or Enclaves?**
Prof. Dr. Ceri Peach
 University of Oxford
- Diskussion
- 18:00 Ende des 1. Konferenztages

Mittwoch, 31. Mai 2006

- 9:00 **The Integration of Second Generation Immigrants in New York City**
Prof. Dr. John H. Mollenkopf
 City University of New York
- Diskussion
- 10:15 Kaffeepause
- 10:45 Podiumsdiskussion:
Integration oder Parallelgesellschaften? Erfahrungen der Städte in Deutschland - im internationalen Vergleich
 Moderation: Prof. Dr. Wolfgang Weiß
 Stadtrat und Magistrat der Stadt Bremerhaven
- Prof. Dr. John H. Mollenkopf
 City University of New York
- Klaus-Peter Murawski
 Bürgermeister von Stuttgart
- Prof. Dr. Barbara John
 Koordinatorin für Sprachförderung bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport, Berlin
 Ehem. Ausländerbeauftragte von Berlin
- Heinz Buschkowsky
 Bürgermeister von Berlin-Neukölln
- 12:30 Schlusswort
- 12:40 Ende der Tagung
-

