Die Bedrohung des Fremden

Wurzeln und Auswirkungen

Loccumer Protokolle 6/92

LOCCUMER PROTOKOLLE 6/92

DIE BEDROHUNG DES FREMDEN

Wurzeln und Auswirkungen

Herausgeberin: Sybille Fritsch-Oppermann

EVANGELISCHE AKADEMIE LOCCUM
3056 Rehburg-Loccum

Dokumentation der Tagung

DIE BEDROHUNG DES FREMDEN
Wurzeln und Auswirkungen

der Evangelischen Akademie Loccum vom 6. bis 8. März 1992

Tagungsplanung und -leitung: Sybille Fritsch-Oppermann

Das Protokoll enthält Originalbeiträge. Die Redemanuskripte wurden von den Autor/innen überarbeitet und zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Loccumer Protokolle werden soweit möglich aus Typoskripten gedruckt, die die Autor/innen freundlicherweise selbst liefern. Das dadurch teilweise uneinheitliche Schriftbild nehmen wir in Kauf, um unsere Tagungsdokumentationen arbeits- und kostengünstig produzieren und preiswert anbieten zu können. Wir bitten unsere Leser um Verständnis.

Die Reihe LOCCUMER PROTOKOLLE wird herausgegeben von der Evangelischen Akademie Loccum.

1. Auflage 1993
© Alle Rechte bei den Autoren
Printed in Germany
Druck: Kirchliche Verwaltungsstelle Loccum
ISSN 0177-1132
ISBN 3-8172-0692-5

Bezug direkt über die Evangelische Akademie Loccum
- Protokollstelle -
D-3056 Rehburg-Loccum
oder über den Buchhandel.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Vorwort 5
Sybille Fritsch-Oppermann

Migration - Integration - Minderheiten
Politik in der Einwanderungssituation 11
Klaus Jürgen Bade

Diskriminierung von Ausländern in den neuen Bundesländern 25
Undine Knaack

Zur Situation der Kontraktarbeiter in den neuen Bundesländern 36
Truong Hong Quang

Vietnamesen in den neuen Bundesländern -
Heimkehr oder Teilhabe an der multikulturellen Gesellschaft? 46
Truong Hong Quang

AG: IAF - Verband bi-nationaler Familien und Partnerschaften 56
Bruni Scheibe

AG: Amnesty International 59
Martin Roger

AG: Gemischt religiöse Ehen unter Ausländern in Deutschland 61
Manuela Jilani

AG: Konkurrenz von Religion und Ideologie 63
Maleki Lorestani Majid

AG: Kirchenasyl 65
Helmut Frenz

AG: Literatur als Therapie 67
Joshua Sempebwa

AG: Pädagogik der Begegnung 70
Peter Jilani

Asyl als allgemeines Menschenrecht - von der Justitiabilität des Miteinanders
Günter Renner

Diskussion nach dem Referat Renner

Kirchliche Impulse für einen solidarischen Umgang mit Flüchtlingen
Ralf Geisler

Struktur und Aufgaben der "Internationalen Organisation für Migration" (IOM), Fragen zur Flüchtlingspolitik und alternative Handlungsperspektiven
Bernd Jaenicke

Skizzen zur Politik des Amtes für Multikulturelle Angelegenheiten in Frankfurt
Frank Herterich

ANHANG

Wandzeitung

Brainstorming

Tagungsprogramm

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Die Autorinnen und Autoren des Bandes

Bernd Jaenicke, Internationale Organisation für Migration, Verbindungsstelle bei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Struktur und Aufgaben der "Internationalen Organisation für Migration" (IOM), Fragen zur Flüchtlingspolitik und alternative Handlungsperspektiven*

---

* Der Autor ist Abteilungsleiter bei IOM. Dieser Aufsatz gibt die Auffassung des Verfassers wieder, die sich nicht notwendigerweise mit der der Organisation deckt.

Sehr geehrte Frau Fritsch-Oppermann, meine Damen und Herren,

meine Ausführungen werde ich in vier Teilen vortragen.

1. Die Internationale Organisation für Migration (IOM)

2. Globale Probleme und Handlungsperspektiven

3. Europäische Probleme und Handlungsperspektiven

4. Deutsche Probleme und Handlungsperspektiven

1. Struktur und Aufgaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM)

A. Einleitung

IOM ist die einzige internationale operationale Organisation, die sich in Zusammenarbeit mit ihren Signatarstaaten um internationale Migrationsangelegenheiten kümmert. Sie ist in ihrer Tradition ihrem unpolitischen und humanitären Charakter verpflichtet. IOM sichert bei all seinen Programmen zuverlässige Flugreisen und finanziert die Passagen von Flüchtlingen oder Migranten, die ihre Reisekosten nicht selbst aufbringen können. Viele Reisen werden auf langfristiger Darlehensbasis finanziert. Die Organisation hat seit 1952 über vier Millionen Auswanderer und Flüchtlinge betreut.

IOM hat folgende Hauptaufgaben:

- Maßnahmen für die organisierte Beförderung von Migranten, für die bestehende Einrichtungen unzureichend sind, in Ländern zu treffen, in denen sich Möglichkeiten für eine geordnete Einwanderung bieten.

- sich mit der organisierten Beförderung von Flüchtlingen, Vertriebenen und anderen, die internationale Ein- und Auswanderungsdienste benötigen, zu befassen.

- Technologietransfer durch die Vermittlung qualifizierter Fachkräfte zur Förderung des wirtschaftlichen, bildungsmäßigen und sozialen Fortschritts in Entwicklungsländern zu organisieren.

- auf Ersuchen von Mitgliedstaaten Dienste für die freiwillige Rückkehr zur Verfügung zu stellen.

- Staaten sowie internationalen und anderen Organisationen ein Forum für den Austausch von Ansichten und Erfahrungen über Fragen der Migration zur Verfügung zu stellen.

IOM führt Migrationsprogramme durch, bietet den Mitgliedstaaten seine Dienste an und leistet auf Ersuchen der Staaten weitere Unterstützungen und Hilfen, soweit sie mit den Zielen der Organisation im Einklang stehen.

43 Staaten (1) sind Mitglieder, 32 weitere Staaten (2) und ca. 50 nichtstaatliche Organisationen haben Beobachterstatus bei den Ratssitzungen. Viele internationale Organisationen, öffentlicher und privater Art, arbeiten an den Programmen mit, die IOM im Rahmen der Politik seiner Mitgliedsregierungen durchführt.
IOM's Zentrale befindet sich in Genf. Die Organisation verfügt über ein weltweites Netz von rund 60 Missionen und Büros. Die Amtssprachen sind Englisch, Französisch und Spanisch. Verwaltet wird die Organisation durch internationale Beamte und örtliche Angestellte.

B. Enststehung und Entwicklung von IOM

Die "International Organization for Migration", ebenso wie der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), haben sich aus den Aktivitäten der "International Refugee Organ-

ization" (IRO) entwickelt. Die IRO wurde 1946 von der Generalversammlung der gerade gegründeten Organisation der Vereinten Nationen (UNO) ins Leben gerufen (3).

Die Aufgaben der IRO beinhalteten vor allem den rechtlichen Schutz für Flüchtlinge und Vertriebene (displaced persons), sowie Hilfe und Unterstützung in Form von Rückkehr oder Niederlassung. Zu einem späteren Zeitpunkt übernahm die IRO auch die Verantwortung für den internationalen Suchdienst von vermißten Personen.

Die Konflikte des II. Weltkrieges verursachten Massenarbeitslosigkeit und machten Millionen von Menschen in Europa zu Flüchtlingen. Nach Kriegsende bestand daher durch die hohe Arbeitslosenquote und der Überbevölkerung sowie wegen der vielen Vertriebenen und Flüchtlinge die Notwendigkeit, für Europa vernünftige und geordnete Wiederansiedlungsprogramme zu organisieren. Noch 1951 warteten in Europa mehr als eine halbe Million "displaced persons" in Flüchtlingslagern auf ihre lokale Integration oder Wiederniederlassung in ihrer Heimat. Da die zu bewältigenden Probleme nur unzureichend einer Lösung zugeführt werden konnten, wurde die IRO aufgelöst und ihre Aufgaben auf andere Organisationen verteilt.

Neu gegründet wurde daher der UNHCR mit dem Arbeitsauftrag, den Flüchtlingen und "displaced persons" rechtlichen Schutz zu gewähren und ihre soziale Unterstützung in den Ländern zu koordinieren. Die Aufgaben des internationalen Suchdienstes wurden dem Internationalen Roten Kreuz (ICRC) übertragen. Zur Durchführung von geordneten Um- und Übersiedlungsprogrammen wurde vorgeschlagen, eine Organisation für Migration, außerhalb des Systems der Vereinten Nationen, zu gründen. Dies sollte der neuen Organisation mehr Flexibilität in der praktischen Durchführung der Programme geben. Daraufhin wurde am 5. Dezember 1951 in Brüssel auf Initiative der belgischen und amerikanischen Regierung das "Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of

Migrants from Europe" (PICMME) unter Mitwirkung von 16 Staaten gegründet. Diese Behörde war offen für alle Staaten, die das Prinzip der freien Reisemöglichkeit akzeptierten. Im Februar 1952 nahm PICMME seine Tätigkeit auf.

Noch im gleichen Jahr entschlossen sich die Mitgliedstaaten den Namen der provisorischen Organisation in "Intergovernmental Committee for European Migration" (ICEM) zu ändern. Eine formale Satzung (4) wurde 1953 verabschiedet und trat schließlich am 30. November 1954 in Kraft. ICEM zählte zu dieser Zeit 24 Gründerstaaten (5). Da die internationale Gemeinschaft der Mitgliedstaaten ICEM oft gebeten hat, auch Programme außerhalb der europäischen Region durchzuführen, einigte sich die Gemeinschaft 1980, die Organisation entsprechend ihrer Internationalen Aktivitäten vorläufig in "Intergovernmental Committee for Migration" (ICM) umzubenennen.

Auch wenn die Organisation ihrem historischen Mandat noch immer verpflichtet ist, unterscheidet sich die Struktur und Organisationsform heute erheblich von der zur Zeit ihrer Gründung. Im Laufe der Jahrzehnte haben sich die Bedingungen geändert und mit ihnen die Bedürfnisse und Ziele von Flüchtlingen und Migranten. Dementsprechend änderten sich auch die Organisationen, die von den Staaten geschaffen wurden, um den Bedürfnissen und Wünschen gerecht zu werden. Die am 14.11.1989 in Kraft getretene Satzungs- und Namensänderung in "International Organization for Migration" (IOM) trägt diesen Veränderungen Rechnung. Sie reflektiert die im Laufe der Jahre erheblich erweiterte Aufgabenstellung der Organisation und definiert ihren Platz im Gefüge anderer internationaler Organisationen.

C. Die weltweiten Aktivitäten von IOM

Im folgenden werden einige Programme schlagwortartig und chronologisch, stellvertretend für viele andere aufgeführt, die ICEM,

ICM bzw. IOM in den Jahren seines Bestehens durchgeführt hat bzw noch immer durchführt. (6) Bis 1955 konnten 460.000 Flüchtlinge und Migranten mit IOM's Hilfe befördert werden.

Von 1956-57 übernahm IOM die Verantwortung für die Umsiedlung und den Transport von Flüchtlingen nach den Ereignissen in Ungarn. 1967 förderte die Organisation die Auswanderung und Umsiedlung von ethnischen und religiösen Minderheiten aus Nordafrika und dem Mittleren Osten. 1968 organisierte IOM die Auswanderung von 40.000 Tschechoslowaken aus Österreich.

1970 konnten in Zusammenarbeit mit dem UNHCR 4.500 Kinder nach Nigeria repatriiert werden. 1971 begann IOM eine Hilfsaktion zur Umsiedlung von jüdischen Flüchtlingen aus der Sowjetunion und organisierte auf Anfrage des UNHCR den Transport von 130.000 Flüchtlingen aus Bangladesch und Nepal nach Pakistan. 1973 initiierte IOM in Zusammenarbeit mit Chile ein spezielles Umsiedlungsprogramm, durch das 25.000 politische Häftlinge, Asylbewerber und deren Angehörige in den folgenden Jahren in 38 aufnahmebereite Länder weitergeleitet werden konnten. 1974 begann das noch andauernde Reintegrationsprogramm, "Return of Talents" (RoT), durch das lateinamerikanische Akademiker, die in Europa studiert bzw. gearbeitet haben, bei ihrer Rückkehr ins Heimatland unterstützt werden.

1975 rief IOM ein Programm zur Wiederansiedlung von Indochinaflüchtlingen ins Leben, welches auf ganz Südostasien ausgeweitet wurde. 1976 konnten mit Hilfe von IOM 3.000 armenische Flüchtlinge aus dem Libanon auswandern. Vietnamesen, die die Sozialistische Republik Vietnam unter dem "Orderly Departure Programme" (ODP) des UNHCR verlassen dürfen, werden seit 1979 bei der Umsiedlung unterstützt. 1982 gründete IOM eine spezielle Transiteinrichtung in der Bundesrepublik Deutschland zur Umsiedlung von ehemaligen politischen Häftlingen aus osteuropäischen Ländern. 1983 wurden die Reintegrationsprogramme auf Afrika ausgedehnt und ermöglichten so Afrikanern, die in Europa und in den USA

lebten, die Rückkehr nach Afrika. In El Salvador wurde ein Auswanderungsprogramm für amnestierte politische Häftlinge und deren Familien eingeführt. 1986 konnte das medizinische Hilfsprogramm für verwundete afghanische Flüchtlinge aus Pakistan(AMP) beginnen. In enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR starten IOM und World Relief ein Unterrichtsprojekt zur Gesundheitserziehung für Flüchtlinge aus Südostasien. Seit 1988 können mit IOM's Hilfe tausende von Bürgern aus der Sowietunion über Europa in die USA übersiedeln. 1989 konnte die Organisation, innerhalb eines UNHCR-Programms, Namibiern bei dem Flug in ihr Heimatland behilflich sein, damit diese an den ersten demokratischen Wahlen in Namibia teilnehmen konnten.

1990/91 hat IOM infolge der Golfkrise etwa 300.000 aus Kuwait vertriebene Gastarbeiter in ihre Heimatländer geflogen. Nach der Flucht der Kurden durch die Angriffe der irakischen Regierung 1991 hat IOM etwa 25.000 Kurden mit Bussen in die Regionen ihrer Wahl befördert. Bis heute hat IOM über 5 Mill. Migranten unterstützt.

D. Seminare über Migrationsfragen

Auf Wunsch vieler Mitgliedstaaten führt IOM seit 1974 in Genf regelmäßig eigene Seminare über Fragen der Migration durch. Diese Seminare bieten ein Forum für Vertreter von Regierungen, internationalen Organisationen, Verbänden und Stiftungen, die sich mit diesem Thema beschäftigen.

E. Die Organisationsstruktur von IOM

Im Rat von IOM sind alle Mitgliedsstaaten vertreten. Er ist mit allen Aufgaben und Befugnissen für die Verwaltung und Durchführung seiner in der Satzung festgelegten Aufgaben betraut. Er verfügt über eine Geschäftsordnung (7) und tritt in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch einmal im Jahr, zusammen. In der Bundesrepublik Deutschland sind für IOM das Bundesministerium

für Familie und Senioren sowie die ständige Vertretung in Genf zuständig. Der Exekutivausschuß setzt sich aus Vertretern von zehn Mitgliedstaaten zusammen und tagt mindestens einmal jährlich. Er arbeitet nach den Vorgaben des Rates aufgrund einer eigenen Geschäftsordnung (8). Die Verwaltung wird vom Generaldirektor und dessen Stellvertreter geleitet.

F. Finanzierung der Organisation

Der Haushalt von IOM setzt sich aus zwei Teilen, dem administrativen und dem operationalen, zusammen. Der administrative Teil wird von den Mitgliedstaaten, entsprechend einer verbindlich festgelegten Bemessungsskala, getragen. Die Mittel für den operationalen Teil des Budgets, also zu den Betriebsausgaben, sind freiwillige Zahlungen. Jeder zu diesem Haushalt beitragende Staat, Organisation oder Verband kann gegenüber IOM, in Übereinstimmung mit den Zielen und Aufgaben der Organisation, bestimmen, wie diese Beiträge verwendet werden sollen

G. IOM und sein Verbindungsbüro in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Verbindungsstelle von IOM in Bonn-Bad Godesberg gibt es seit 1952. Besonders intensive Arbeitsbeziehungen von IOM-Bonn bestehen zu den Bundesministerien für Familie und Senioren, für wirtschaftliche Zusammenarbeit, für Finanzen, des Inneren und für Arbeit sowie zum Auswärtigen Amt. Bei der Durchführung der Programme, die IOM im Auftrag der Mitgliedstaaten unternimmt, arbeitet IOM in der Bundesrepublik eng mit den oben genannten Bundes- sowie Länderministerien, mit der Bundesanstalt für Arbeit, der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, dem Centrum für Internationale Migration und Entwicklung, der Vertretung des UNHCR,den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und vielen Stipendienorganisationen zusammen. 1962 hat die Bundesrepublik Deutschland in der "Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an das Zwischenstaatliche Komitee für Europäische Auswanderung" (9) den Status des Verbindungsbüros von IOM

in der Bundesrepublik festgelegt. Hier werden die einer Organisation mit diplomatischem Status gewährten Immunitäten, Befreiungen und Vergünstigungen geregelt.

Insgesamt beschäftigt IOM in der Bundesrepublik etwa 45 Mitarbeiter. Am Flughafen in Frankfurt ist Abfertigungspersonal tätig, das Flüchtlingsgruppen im Transit in Drittländer empfängt, betreut und weiterleitet sowie Weiterwandernden, die in der Bundesrepublik Deutschland Einwanderungsvisen für Drittländer erhielten, behilflich ist.

H. IOM und seine Programme in der Bundesrepublik Deutschland

Die von deutscher Seite für die Auswanderung zuständige Bundesbehörde ist das Bundesverwaltungsamt in Köln. Es arbeitet im Bereich der Aus- und Weiterwanderung nach den Vorgaben des Auswandererschutzgesetzes (10). Dieses Gesetz bestimmt, daß eine geschäftsmäßige Beratung oder Auskunft "über die Aussichten der Auswanderung und über die Lebensverhältnisse im Einwanderungsland, insbesondere über die Arbeits- und Niederlassungsverhältnisse im Ausland" (11) nur der durchführen darf, dem eine Erlaubnis der zuständigen Behörde vorliegt.

Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege, die bei einer Auswanderung beraten dürfen, sind in einem Merkblatt des Bundesverwaltungsamtes (12) veröffentlicht (Adressen siehe Anlage). Viele dieser Beratungsstellen, hier sind vor allem das Raphaels Werk und das Diakonische Werk zu nennen, beraten und vermitteln neben deutschen Auswanderern auch Flüchtlinge und andere Ausländer, die nach einer Möglichkeit zur Weiterwanderung in ein aufnahmebereites Drittland suchen. IOM ist es durch die "Erste Verordnung über Ausnahmen von dem Verbot der auslandsunterstützten Auswanderung" (13) gestattet, innerhalb seiner Satzung im Bereich der Aus- und Weiterwanderung tätig zu sein. Die nachfolgende Darstellung der wichtigsten von IOM in Bonn durchgeführten

Programme soll kurz über die Aktivitäten der Organisation in der Bundesrepublik informieren.

a) Programm zur freiwilligen Rückkehr und Weiterwanderung für Asylbewerber

Das umfangreichste Programm innerhalb der Aktivitäten für Flüchtlinge ist das "Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany" (REAG). Hierbei handelt es sich um ein humanitäres Hilfsprogramm für Asylbewerber und andere nicht-deutsche Flüchtlinge, die freiwillig und nicht nur vorübergehend in ihr Heimatland zurückgehen oder in ein aufnahmebereites Drittland weiterwandern wollen. Es wird seit 1979 von IOM im Auftrage des Bundesministeriums für Familie und Senioren mit Bundesmitteln als REAG-Bund-Programm und mit den zuständigen Ministerien in den Bundesländern mit Landesmitteln als REAG-Spezial-Programm durchgeführt. Flüchtlinge, die die Voraussetzungen des REAG-Programms nicht erfüllen, haben die Möglichkeit, ihre Reisekosten über einen hierzu berechtigten Wohlfahrtsverband selbst zu bezahlen. IOM ist berechtigt, diese Personen unter anderen Programmen zu befördern. Von 1979 bis Ende 1991 sind über diese Programme mehr als 48.000 Personen freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt und über 54.000 Personen in aufnahmebereite Drittstaaten weitergewandert.

b) Vietnam-Flüchtlinge und Familienzusammenführung

Im letzten Jahr konnten mit Hilfe von IOM über 400 Vietnam-Flüchtlinge und über 260 Personen im Rahmen der Familienzusammenführung für Flüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland einreisen.

c) Transit

Im Transit in andere Bestimmungsländer wurden 1991 von IOM am

Flughafen in Frankfurt über 2500 Indochina-Flüchtlinge bei ihren Weiterflügen in die USA, Kanada und in andere Länder betreut.

d) Lateinamerika Programm

Mit Hilfe des "Latin American Reintegration Assistance Programme" (LARAP) können Lateinamerikaner, die in der Bundesrepublik Deutschland studiert oder gearbeitet haben, von IOM Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung in Lateinamerika erhalten. Darüberhinaus übernimmt IOM einen Beitrag zu den Flugkosten, dem Transport persönlicher Gegenstände und kann durch Gehaltszuschüsse von maximal 12 Monaten einen finanziellen Beitrag zur Reintegration im Heimatland leisten. Diese Aktivitäten werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gefördert.

e) Afrika Programm

Durch das Afrika-Programm können Personen aus Kenia, Ghana, Somalia, Uganda, Sambia, Simbabwe und anderen afrikanischen Ländern, die in der Bundesrepublik Deutschland studiert oder gearbeitet haben, Hilfen bei der Reintegration in Afrika erhalten. IOM hat im Auftrag der Europäischen Gemeinschaft und in Koordination mit der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung die Möglichkeit, durch die entsprechenden Verbindungsbüros auch bei der Vermittlung von Arbeitsstellen, behilflich zu sein. Darüberhinaus kann IOM einen Beitrag zu den Flugkosten, dem Transport persönlicher und wissenschaftlicher Gegenstände und Hilfsmittel sowie einen Beitrag zur Reintegrationshilfe leisten.

f) Programme für deutsche Fachkräfte

Innerhalb dieser Programme kann IOM deutschen Fachkräften in Lateinamerika, Malaysia und den Philippinen Stellen vermitteln und für einen begrenzten Zeitraum monatliche Gehaltszuschüsse gewähren. Vorausgesetzt wird, daß die Arbeitsstelle für das

Gastland von entwicklungpolitischer Relevanz ist und daß für die Stelle kein qualifizierter einheimischer Experte zur Verfügung steht. Seit 1987 konnten über 125 Personen über diese Programme gefördert werden. Das Berufsspektrum dieser Fachkräfte reicht von hochqualifizierten Universitätsdozenten über Ärzte bis zu Berufsausbildern.

g) Landwirtschaftsprogramm

Dieses Programm ist für einige lateinamerikanische Mitgliedsregierungen von besonderem Interesse. Es sollen durch dieses Programm neue Technologien transferiert und neue agrarpolitisch erwünschte Bodenbewirtschaftungen demonstriert werden. Für die ausgereisten Landwirte kann IOM bei der Beantragung des zollfreien Imports von Haushalts- und Produktionsmitteln und des Visums behilflich sein. IOM bietet eine besondere Kranken- und Unfallversicherung, reduzierte Flugtarife und eine geringe finanzielle Eingliederungshilfe. Angehende landwirtschaftliche Fachkräfte haben mit Hilfe von IOM auch die Möglichkeit, in Uruguay oder Argentinien ein Praktikum zu absolvieren.

h) Afghanistanprogramm

Dieses weltweit durchgeführte Programm hat das Ziel, die berufliche Integration afghanischer Fachkräfte in Pakistan und Afghanistan zu ermöglichen, um einerseits die Versorgung der afghanischen Flüchtlinge zu verbessern und andererseits den Wiederaufbau Afghanistans voranzutreiben. Es wird aus den Mitteln der japanischen Regierung gefördert. Bewerben können sich afghanische Fachkräfte mit einer technischen, medizinischen oder akademischen Ausbildung, die eine Arbeitsstelle in Pakistan/Afghanistan suchen oder bereits gefunden haben. Neben einem Zuschuß zum örtlichen Gehalt für den Zeitraum von 12 Monaten werden sämtliche Flugkosten, eine Krankenversicherung und eine Unfallversicherung von IOM getragen. Zudem können eine einmalige Eingliederungshilfe sowie die Bezuschussung des Transports von persönlichen Gütern und für die Anschaffung von Material zur Berufsausübung gewährt werden.

i) Kambodschaprogramm

Dieses Programm wird ebenfalls aus Mitteln der japanischen Regierung finanziert und in Frankreich, Australien, Neuseeland, den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Das Programm dient dazu, den akuten Bedarf an kambodschanischen Fachkräften vor Ort mittel- und langfristig zu decken. In Zusammenarbeit mit internationalen und UN-Hilfsorganistionen, der UNO-Verwaltung in Phnom Penh und den örtlichen Stellen in Thailand und Kambodscha werden ausgewählte Fachkräfte eingesetzt, um Flüchtlinge in gezielten Ausbildungsmaßnahmen auf eine Rückkehr ins Heimatland vorzubereiten. Neben einem Zuschuß zum lokalen Gehalt für den Zeitraum von 12 Monaten werden sämtliche Flugkosten, eine Kranken- und eine Unfallversicherung von IOM übernommen. Zusätzlich können eine einmalige Eingliederungshilfe sowie ein Zuschuß zum Transport persönlicher Güter und zur Anschaffung von Material, das zur Berufsausübung notwendig ist, gewährt werden.

k) Programm zur medizinischen Behandlung verletzter afghanischer Staatsbürger in der Bundesrepublik Deutschland

Das "Afghan Medical Programme" (AMP) wurde von IOM 1986 ins Leben gerufen. Bis heute konnten über dieses Programm mehr als 250 afghanische Männer, Frauen und Kinder, die sich in pakistanischen Flüchtlingslagern aufhielten und dort nicht behandelt werden konnten, in Krankenhäusern der Bundesrepublik Deutschland medizinisch versorgt werden. Nach erfolgreich abgeschlossener Behandlung fliegen die betroffenen Personen wieder nach Pakistan zurück.

Anmerkungen

1) Mitgliedsstaaten von IOM (Stand: März 1992): Argentinien, Australien, Angola, Ägypten, Bangladesch, Belgien, Bolivien, Bundesrepublik Deutschland, Chile, Costa Rica, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Finnland, Griechenland, Guatemala, Honduras, Israel, Italien, Kenia, Kolumbien, Luxemburg, Niederlande, Nicaragua, Norwegen, Österreich, Kanada, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Portugal, Republik Korea, Schweiz, Schweden, Sri Lanka, Thailand, Ungarn, Uruguay, Venezuela, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern.

2) Staaten mit Beobachterstatus bei IOM (Stand März 1992): Albanien, Belize, Bulgarein, Brasilien, CSFR, Finnland, Frankreich, Ghana, Großbritannien, Guinea-Bissau, Indien, Indonesien, Japan, Jugoslawien, Kap Verde, Malta, Mexiko, Namibia, Neuseeland, Pakistan, Polen, Rumänien, San Marino, Sambia, Schweden, Simbabwe, Somalia, Spanien, Türkei, Uganda, Vatikanstaat, Vietnam.

3) Vgl. James L. Carlin, Intergovernmental Committee for Migration: 35 years of assistance to refugees and migrants, in: Australien Foreign Affairs Record, Nr. 5, Vol. 57, May 1986.

4) Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration, ICEM-Geneva, printed in Switzerland, 1977.

5) Gründerstaaten von ICEM: Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Bundesrepublik Deutschland, Chile, Costa Rica, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Israel, Italien, Kanada, Kolumbien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Paraguay, Schweden, Schweiz, USA, Uruguay, Venezuela.

6) Historical Summary 1951 - 1988, herausgegeben von ICM-Genf, Februar 1989.

7) Geschäftsordnung des Rates: Rules of procedure for the council, ICM, Geneva, fifty-ninth session, MC/1630, 14.8.89.

8) Geschäftsordnung des Exekutivausschußes: Rules of Procedure for the Executive Committee, ICM, Genf, 5.September 1988, MC/EX/486.

9) Verordnung über die Gewährung von Vorrechten und Befreiungen an das Zwischenstaatliche Komitee für Europäische Auswanderung: BGBL, Teil II vom 17.1.1962, S. 13.

10) Auswandererschutzgesetz : BGBL Nr. 36, März 1975, S. 774 ff.

11) Auswandererschutzgesetz, §1 Auswandererberatung, a.a. O., S.774.

12) Merkblatt Nr. 12, Informationen für Auslandtätige und Auswanderer, Verzeichnis der Beratungsstellen, Bundesverwaltungsamt 1988.

13) Erste Verordnung über Ausnahmen von dem Verbot der auslands unterstützten Auswanderung, in: BGBL Nr. 91 von 25.7.1975, S. 2079.

2. Globale Probleme und Handlungsperspektiven

Die Verkaufsstände mit den gewebten Teppichen und Holzfiguren aus wirtschaftlich armen Ländern hießen früher Kolonialwaren-Geschäfte, bis vor kurzem hießen sie "Dritte-Welt-Läden", heute werden sie in "Eine-Welt-Läden" umbenannt. Hier hat ein Umdenkungsprozeß stattgefunden. Weltweite Informationssysteme und schnelle Verkehrswege ermöglichen Einsichten und Erkenntnisse. Von Menschen produzierte Umweltprobleme und Massenvernichtungsmittel führen zu einer umfassenden Bedrohung unserer Welt. z. Zt. finden in 31 Staaten Kriege bzw. Bürgerkriege statt. Etwa 1,2 Milliarden Menschen leben in absoluter Armut. Etwa 1,5 Milliarden haben keinen Zugang zu geregelter Gesundheitsversorgung. Die Bevölkerungsexplosion schreitet rasant voran. Alle vier Tage nimmt die Weltbevölkerung um etwa 1 Millionen Menschen zu. Nach den neusten Schätzungen der UNO leben z. Zt. etwa 5,5 Mrd. Menschen auf der Erde. Wenn man die heutigen Geburtenraten hochrechnet, werden im Jahr 2050 etwa doppelt so viel Menschen die Erde bevölkern. Weltweit befinden sich etwa 500 Mio. Menschen auf der Flucht vor Armut, vor Kriegen und diktatorischen Systemen. Etwa 20 Mio. davon sind Flüchtlinge im engeren Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Die ungleiche Verteilung der Güter auf der Erde sowie die gegenseitigen Abhängigkeiten der Staaten werden immer deutlicher. In immer mehr Bereichen sind allein nationale Regelungen zur Lösung glober Probleme nicht mehr ausreichend. Zur Vermeidung bzw. Milderung von Flüchtlingsbewegungen, deren Ausmaß wir uns heute noch nicht vorstellen können, sollten drei Bereiche näher ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerichtet werden:

- Rüstungswirtschaft
- Weltweite Umwelt- und Energieprobleme
- Entwicklungs- und Bevölkerungspolitik

Für dieses Referat werde ich nur kurz auf den Bereich der Entwicklungs- und Bevölkerungspolitik eingehen.

Entwicklungs- und Bevölkerungspolitik

Die zunehmende Verschuldung und Verarmung schon armer Länder sowie die aus kulturellen Gründen und Gründen der Alterssicherung ständig steigende Zahl an Geburten in ländlichen und armen Regionen führen zu einem verstärkten Wanderungsdruck.

Im Jahr 1989 belief sich die Summe der Entwicklungshilfe aller Industriestaaten auf 46,7 Milliarden Dollar, das entsprach durchschnittlich etwa 0,33% des Bruttosozialproduktes aller industrialisierten Länder. Die von der UNO festgelegte Zielmarke liegt bei 0,75%. Auch aus dieser Perspektive könnte von einer Verschuldung der Industriestaaten an Entwicklungsländer gesprochen werden. Bei nicht wenigen Staaten ist die Verschuldung so hoch, daß die Devisen oft nicht ausreichen, die angelaufenen Zinsen zu begleichen. Das Tilgen der Kreditsumme ist oft nicht möglich. Ein Beispiel zur Verdeutlichung eines Teilaspektes: Das Anheben der internationalen Zinsen von 3% in 1989 bewirkte eine Erhöhung der Schulden für Lateinamerika um 10 Milliarden Dollar.

Eine verantwortbare Entwicklungs- und Entschuldungspolitk wäre ohne begleitende nationale und internationale Maßnahmen zur Absenkung der Geburtenraten in den entsprechenden Regionen relativ aussichtslos. Hierfür ist eine wirtschaftliche Absicherung der Eltern im Alter, eine intensive Aufklärung der betreffenden Bevölkerung und ein Umdenken einiger Vertreter kirchlicher Institutionen notwendig. Verhütung darf nicht mehr auf der Liste der tabuisierten Themen stehen.

Die eben genannten Bereiche stehen selbstverständlich nur schlagwortartig und stellvertretend für eine ganze Palette von aufeinanderwirkenden und sich beeinflussenden Problemen. Bei der Vielzahl der aufeinanderwirkenden Problembereiche sind Langzeitwirkungen einzelner Maßnahmen kaum noch kontrollierbar.

Eine Vielzahl der entwicklungs- und bevölkerungspolitischen Bereiche lassen sich unter dem Stichwort "Neue Weltwirtschaftsordnung" (NWWO) subsumieren. Eine Neue Weltwirtschaftsordnung beschreibt die Ansätze einer konfliktreduzierten weltweiten Wirtschaftsordnung, die dazu beiträgt, das seit Jahren steigende Gefälle zwischen Nord und Süd, zwischen Reich und Arm, abzubauen. Internationale Instrumentarien zur Regulierung der "termes of trade" bedürfen stärker als bisher einer kritischen Kontrolle.

Viele der internationalen Organisationen haben hervorragendes geleistet. Eine zunehmende Verselbständigung und Bürokratisierung der Organisation internationaler Märkte lassen eine flexible Anpassung an die sich schnell verändernden Bedingungen des Weltmarktes nur unzureichend zu. Realitäten verändern sich heute schneller als Bürokratien in der Lage wären, darauf zu reagieren. Daher ist es erforderlich, nationale und internationale Bürokratien so umzugestalten, daß sie flexibel genug sind, vernünftig auf aktuelle aber auch längerfristige Probleme steuernd einzuwirken.

Da sich der Mensch offensichtlich eher von wirtschaftlichen denn von moralischen oder sozial verantwortlichen Gedanken leiten läßt, scheint es in Anlehnung an die Bemühungen des "Verhaltenskodex für supranationale Industrieunternehmen" notwendig, der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik sowie den internationalen Handels- und Wirtschaftsabkommen einen Verhaltenskodex vorzuschreiben, der die weltweiten Probleme berücksichtigt. Auf internationaler Ebene sind es in erster Linie die Weltbank (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD), der Internationale Währungsfond (IMF), das GATT (General Agreement for Trade and Tarifs) sowie die UNCTAD (United Nation Conference for Trade and Development), die sich bemühen, die internationalen Finanzmärkte, Handelsmöglichkeiten und Weltmarktpreise zu planen und koordinieren.

Auch wenn der Grad zwischen dem berechtigten Interesse von Industriestaaten an demokratischen Strukturen in Entwicklungsländern auf der einen und Besserwisserei oder gar neokolonialer Intervention auf der anderen Seite sehr schmal ist, dürfen nationale menschen- und umweltverachtende sowie kriegsfördernde Eigeninteressen mancher Entwicklungsländer nicht länger ungebremst gegenüber dem globalen Gesamtwohl dominieren. In diesem Zusammenhang sollte auch das völkerrechtliche Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten überdacht werden, da verantwortungslose nationale Entscheidungen heute oft übernationale Auswirkungen haben.

Internationale Maßnahmen bedürfen mehr denn je der Kontrolle einer kritischen Öffentlichkeit und in Anlehnung an den letzten Bericht des Club of Rome von 1991 einer flexiblen Anpassung an sich permanent verändernden globalen Herausforderungen. Längerfristig wird allein die weltweite wirtschaftliche Ausgewogenheit, das Befriedigen der wirt- schaftlichen und medizinischen Grundbedürfnisse der Menschen, Hunger, Elend und Massenflucht verhindern können.

3. Europäische Probleme und Handlungsperspektiven

Zur Vereinfachung der Darstellung von Wanderungs- Flucht- und Flüchtlingsproblemen in Europa kann der Problembereich in zwei voneinander abhängigen Entwicklungen eingeteilt werden. Dies sind zum einen die Migrationsbewegungen von Ost- nach Westeuropa sowie innerhalb Osteuropas und zum anderen die Probleme, die mit der Entstehung des europäischen Binnenmarktes verbunden sind. Für dieses Referat möchte ich mich auf einige Bemerkungen der Migrationsbewegungen von Ost nach West und innerhalb der osteuropäischen Staaten und der GUS-Länder beschränken.

Ost - West und Ost - Ost Migration

Osteuropa und das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sind in Bewegung. Nach Jahrzehnten der Stagnation sind Mauern und Grenzen gefallen. Für den Fall des Krieges gegen den Erzfeind lagen umfangreiche Pläne und Konzepte vor. Für den Fall des Friedens ist man offensichtlich hilflos. Was die westliche Welt forderte, ist eingetroffen. Osteuropa hat sich politisch befreit. Die immer geforderte erleichterte Reisemöglichkeit ist heute gegeben. Politisch ist sie gewünscht, praktisch stellt sie uns vor beinahe unlösbare Aufgaben. Da uns von Osteuropa keine Meere trennen, werden wir uns im Westen darauf einzustellen haben, daß je nach wirtschaftlicher Entwicklung bzw. wirtschaftlichem Gefälle, Menschen von der Reisemöglichkeit auch in Richtung Westen Gebrauch machen werden. Osteuropa und die GUS-Staaten haben erst begonnen, sich zu bewegen. Dies werden wir auch in Westeuropa spüren. Ob es zu einer vielbeschriebenen Massenauswanderung (in der Größenordnung von mehreren Millionen) kommen wird, darüber streiten sich die Professoren. Da wir in Osteuropa und in den GUS-Staaten und dies ist zu berücksichtigen, eher traditionelle, nationalbewußte und bäuerliche Strukturen vorfinden, kann man davon ausgehen, daß die Menschen, trotz der Liberalisierung und sich verschärfenden Konflikten zwischen den Nationalitäten und ethnischen Gruppen, eine recht starke Bindung an ihre Region haben. Trotzdem verbleiben große Gruppen von Menschen, die wir zu den potentiellen Migranten rechnen müssen. Dies sind junge, ausgebildete und flexible Menschen, ethnische Minderheiten, Vertriebene und Verschleppte, Langzeitarbeitslose, aber auch solche, deren hohe Erwartungen an die Perestroika nicht erfüllt wurden.

Nicht zuletzt wird der Wanderungsdruck a) durch das jahrzehntelange Verbot zu Reisen und b) durch das nicht realistische Image des "goldenen Westens" verstärkt. Dabei kann man davon ausgehen, daß sich die Migrationsbewegungen nicht nur in Richtung Westen vollziehen. Ein erheblicher Teil der Migration wird, schon allein aus sprachlichen Gründen, innerhalb der Region stattfinden, ein kleinerer Teil von West nach Ost. Diese Migrationsbewegungen

können, wenn sie nicht wenigstens teilweise gesteuert und kontrolliert werden, zu einem erheblichen Risiko für die Wirtschaft und für den sozialen Frieden in den betroffenen Ländern werden. Die westlichen Staaten, wie die östlichen Staaten, haben daher auch begründete Angst vor zu starken, unkontrollierten Wanderungen. Nicht kontrollierte Migration im größeren Ausmaß hat oft für alle Beteiligte Nachteile:

a) Die Heimatländer verlieren nicht selten gut ausgebildete flexible Bürger, die für die eigene Wirtschaft benötigt werden.

b) Für die Einwandererländer, die heute beinahe alle eine hohe Arbeitslosenquote haben, können sich erhebliche Probleme durch illegalen Aufenthalt, Unterbringung und Versorgung, Schwarzarbeit, Sozialneid etc. ergeben.

c) Für die Menschen selbst, die im Heimatland nicht selten ihre Wohnung und ihre Arbeit aufgegeben haben und oft mit unrealistischen Hoffnungen ins neue Land reisen, ergeben sich häufig leidvolle Erfahrungen.

Die Angst der Länder allein wird jedoch unerwünschte Ein- und Auswanderungen nicht verhindern. Allein innerstaatliche oder auch EG-verbindliche Reglementierungen wie z.B. erschwerte Sichtvermerksbestimmungen, Sanktionen gegen Fluggesellschaften, Änderungen des Antragsverfahrens bei Aussiedlern, verstärkte Grenzkontrollen auch an den Außengrenzen des europäischen Binnenmarktes oder auch Verträge mit Polen und anderen Staaten über die Verpflichtung der Aufnahme von Personen, die über diese Länder in den Westen eingereist sind, werden, auch aus politischen und moralischen Gründen, begrenzt sein und Einwanderungen nicht gänzlich verhindern können.

Bei ausschließlich innerstaatlichen Maßnahmen erhöht sich zudem das Risiko der Bildung von Schlepperorganisationen, illegaler

Einwanderung und illegalem Aufenthalt. Letzteres ist z.B. in der Bundesrepublik noch kein größeres Problem. Sicherlich können Migrationsbewegungen nicht völlig kontrolliert und planmäßig organisiert werden. Sie können jedoch durch über- oder zwischenstaatliche Programme oder Vereinbarungen konstruktiv gesteuert und kanalisiert werden. Zur Vermeidung übermäßiger Zuwanderung nach Westeuropa und in die Staaten Osteuropas und zur Vermeidung der unkontrollierten Abwanderung der in den Ländern Osteuropas und den GUS-Ländern dringend benötigten Fach- und Führungskräfte, erscheint es daher umso dringlicher, jene praktikablen Steuerungsmechanismen anzuwenden, von denen man sich Teilerfolge versprechen darf. Öffentlichkeitswirksame Kurz- und Schnellösungen helfen bei der heutigen Verzahnung weltweiter Probleme und gegenseitiger Abhängigkeiten in der Sache nicht weiter, sondern suchen Wählerstimmen. Die gleich folgende Auflistung möglicher Aktivitäten in Osteuropa und den GUS-Staaten ist daher als Plädoyer für eine differenzierte Betrachtungsweise der Probleme und als ein Beitrag für differenzierte Lösungsansätze zu verstehen.

Viele der hier nur bespielhaft zu nennenden Migrationsprogramme werden von IOM auf internationaler Ebene in anderen Regionen durchgeführt. Über einige sind mit Hilfe unserer Büros in Moskau, Bukarest, Budapest und bald auch Tirana die ersten Vorgespräche geführt worden und Projekte eingeleitet. Darüberhinaus werden viele dieser Programme auf nationaler Ebene in der Bundesrepublik über die zuständigen Ministerien, der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) und des Zentrums für Internationale Migration (CIM) u.a. Organisationen mit den osteuropäischen Ländern und GUS-Ländern besprochen und teilweise schon implementiert.

A) Mögliche Programme zur Vermeidung übermäßiger unkontrollierter Auswanderungen aus den Staaten Osteuropas und der GUS

1) Informationsprojekte

Damit Menschen ihre Entscheidung zur Auswanderung nicht nur von Hoffnungen, Illusionen und gezielt falscher Propaganda abhängig machen, ist es wichtig, den Menschen ein realistisches Bild der Situation Gleichgestellter im Ausland zur vermitteln. Dies soll nicht als "Dort-bleibe-Beratung" verstanden werden. Es geht um die Vermittlung von Wissen, wie die Arbeits-, Wohnungssituation etc. im gewünschten Land ist, und welche legalen Wege zur Auswanderung bzw. Niederlassung bestehen. Weil die Menschen in Osteuropa mit Recht gelernt haben, hinter jeder Nachricht eine Propaganda zu vermuten, wird gerade ein solches Projekt sehr bedacht durchgeführt werden müssen. Die ersten Informationsprojekte sind für Rumänien (IOM) und Albanien (UNHCR und IOM) in Vorbereitung.

2) Forschungsprojekte über die Motivation von potentiellen Auswanderern

Wenn bekannt ist, weshalb Menschen ihre Heimat oder Ausländer ihr Gastland verlassen wollen, können entsprechende politische Korrekturen in dem betreffenden Land vorgenommen werden und internationale Hilfe oder Entwicklungshilfe kann gezielter eingesetzt werden. Die ungarische Regierung z. B. hat IOM gebeten, ein solches Forschungsprojekt durchzuführen.

3) Programme zur geordneten und organisierten Auswanderung

Wegen der hohen Arbeitslosenquote in den klassischen Einwanderungsländern, USA, Kanada und Australien, werden die legalen Einwanderungen verstärkt begrenzt. Die in den letzten Jahren benutzten Beschreibungen, welche Staaten Einwanderungsländer, welche Transit- und welche Auswanderungsländer waren, sind längst überholt. Die Zeit der klassischen Einwanderungsländer ist vorbei. Transitländer werden de facto zu Einwanderungsländern und umgekehrt. Die z.Zt. bestehenden Begriffe sind oft nicht mehr zutreffend und müssen neu definiert werden.

Programme zur geordneten Auswanderung könnten sich auf die Vermittlung von Arbeits-, Fach- und Führungskräften für Inländer und für im Land lebende Ausländer sowie auf ethnische Minderheiten, für die eine soziale Integration im Land nicht gegeben ist, beziehen. Organisierte Auswanderungsprogramme werden in anderen Regionen der Erde in der Regel für zwei Kathegorien durchgeführt. Die erste ist der Bereich der organisierten Auswanderung nach ausschließlich wirtschaftlichem Interesse der beteiligten Staaten. Hier geht es um die gezielte Vermittlung von Fach- und Führungskräften zur Entlastung des Arbeitsmarktes auf der einen und zum wirtschaftlichen Nutzen auf der anderen Seite. Auch wenn die Zeit größerer Einwanderungen in manchen Staaten vorüber ist, werden viele Länder weiterhin zum Aufbau der eigenen Industrie und Landwirtschaft, Interesse an bestimmten und ausgewählten Fach- und Arbeitskräften, die der nationale Markt nicht bietet, haben. So sind z.Zt. zum Beispiel Südafrika und einige lateinamerikanische Staaten an bestimmten Fachkräften aus Osteuropa interessiert. Die zweite Kathegorie bezieht sich auf humanitäre Migrationsprogramme zur organisierten Auswanderung für im Land lebende ethnische Minderheiten und Ausländer. Solchen Programmen müssen jedoch intensive Bemühungen der betreffenden Staaten zur wirtschaftlichen und sozialen Integration der betroffenen Personen vor Ort vorausgehen. Erst dort, wo die lokale Integration von Minderheiten wenig Aussicht auf Erfolg hat, können aus humanitären Gründen Auswanderungsprogramme auf freiwilliger Basis angeboten werden.

4) Programme zur Unterstützung innerstaatlicher Vertriebener

Wir wissen, daß in der Russischen Föderation und in anderen Staaten viele tausend Menschen aufgrund sehr unterschiedlicher Ursachen, sich innerhalb des Landes neue Ansiedlungsmöglichkeiten suchen. Auch für diese Personengruppen könnten zur Vermeidung sozialer Spannungen und zum wirtschaftlichen Nut-

zen der Staaten entsprechende, auf die konkrete Situation zugeschnittene Progamme, initiiert werden.

5) Programme zur zeitlich begrenzten Aus- und Einwanderung zum Zwecke der Arbeitsaufnahme oder Ausbildung.

Je nach gezielt wirtschaftlichem Interesse sind eine Vielzahl von Aktivitäten zur zeitlich begrenzten Aus- und Einwanderung möglich. In Anlehnung an z.B. in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Programme sind Werk- und Saisonarbeitsverträge, Berufs- und Weiterbildungsprogramme, Vermittlung und Förderung von Auslandsstudien und Plätzen für Praktikanten sowie die Vermittlung von Sprachlehrern denkbar.

6) Programme zur Rückkehr und Reintegration ausgewanderter oder geflüchteter Personen

Da in Krisenzeiten nicht selten junge flexible und oft gut ausgebildete Personen als erste das Land verlassen, ist es für den wirtschaftlichen Aufbau der betreffenden Staaten beinah zwingend, jene Fach- und Führungskräfte wieder zu reintegrieren, die das Land verlassen haben. Auch für solche Programme gibt es viele Beispiele und unterschiedliche Finanzierungsmodelle, die weltweit von vielen Trägern durchgeführt werden. Möglich sind Reintegrationsprogramme in Verbindung mit Ausbildungsprojekten, Vermittlung von Arbeitsplätzen, Gehaltszuschüsse, Reise- und Gepäckzuschüsse und andere Reintegrationshilfen.

Darüberhinaus sind Programme zur Familienzusammenführung, Sprach- und Orientierungskurse für Auswanderer, Unterstützung für Wissenschaftler im Bereich der Waffen- und Nukleartechnik sowie der Gentechnik und die Vermittlung von ausländischen Fach- und Führungskräften zum Aufbau der eigenen Wirtschaft notwendig.

Jedes der hier nur beispielhaft aufgeführten Programme muß aus einem ganzen Bündel an Maßnahmen bestehen, die zur erfolgreichen Umsetzung, je nach Art und Ziel des Programmes, notwendig erscheinen. In der Regel gehören dazu a) beratende und vorbereitende Maßnahmen zur Ausreise (Erledigung aller Ausreiseformalitäten wie Pass- und Visumfragen, Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungsfragen, Vermittlung von Arbeitsstellen, gegebenenfalls Anerkennungen von Hochschul- und Berufsschulabschlüssen, Gepäcktransport, Zoll- und Einfuhrfragen, Anreise zu Beratungsstellen, Botschaften und zum Abflughafen etc.), b) die Organisation des termingerechten Fluges (kostengünstige Organisation der Flugplanung und - reservierung, Empfang am Zielflughafen etc.) und c) umfangreiche Maßnahmen zur Integration im Einreiseland (Sprach- und Orientierungskurse, Hilfe bei Wohnungssuche, Gehaltszuschüssen und andere Integrationshilfen etc.).

Zur innerstaatlichen Durchführung der genannten Migrationsprogramme scheint es notwendig, eine übergeordnete staatliche Behörde einzurichten, die für alle Migrationsfragen zuständig ist. Desweiteren sollte ein flächendeckendes Netz von Beratungsstellen und Arbeitsvermittlungsstellen eingerichtet werden, die die potentiellen Migranten über alle Fragen der Migration beraten können. Zur Verhinderung von gewerblicher Beratung und zum Schutz der Migranten sollte ein Auswandererschutzgesetz klar regeln, welche Stellen vermitteln und beraten dürfen. Die nur bespielhaft genannten Migrationsprogramme können um so effektiver sein, je besser sie bi- oder mulitlateral aufeinander abgestimmt und koordiniert werden.

4. Deutsche Probleme und Handlungsperspektiven

Es scheint nicht nötig zu heftig zu streiten, ob es vernünftig, sinnvoll, richtig oder falsch ist, daß Menschen aus anderen Ländern in die Bundesrepublik Deutschland kommen. Es ist eine Tatsache, daß wir lernen müssen, mit mehr Menschen aus anderen Ländern zu leben. Die Aufgabe von Politik ist es, uns auf diese

Realitäten vorzubereiten. Dies wurde in den letzten Jahren versäumt.

Wieviele Ausländer in die Bundesrepublik einreisen, wird zum großen Teil auch vom politischen Management der Lösung der kurz benannten globalen und europäischen Probleme abhängen. Wann das vielzitierte Boot voll ist und zu sinken beginnt, ist durch die in diesem Zusammenhang benutzten Metaphern erkennbar. Es ist keine Frage von absoluten Zahlen. Für jeden Einzelnen ist es eine Frage der persönlichen Begegnungen und Erfahrungen. Umfragen und lokale Wahlergebnisse zeigen oft recht deutlich: Je weniger persönliche Begegnung mit Ausländern, desto größer ist die vorurteilsbelastete Ablehnung und Angst gegenüber Menschen aus anderen Ländern. Je offensichtlicher sie sich äußerlich unterscheiden, desto schwieriger scheint der Prozeß der Annäherung. Allein psychologische Erklärungsmuster sind zur Analyse solcher Phänomene nicht ausreichend.

Der Themenbereich Ausländer und Flüchtlinge ist in Deutschland stark umstritten. Nach dem Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen e.V., Mannheim, war unser Thema bei 50% der Westbürger im Januar 1992 das z.Zt Wichtigste. Arbeitslosigkeit waren für 16%, Mieten und Wohnungsmarkt für 9% und Frieden und Entspannung für 8% der Bürger das wichtigste Thema. In den neuen Bundesländern waren Arbeitslosigkeit für 60% der Bürger, Asyl/Ausländer für 10% das Wichtigste.

Winston Churchill hat gesagt: "Die Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen - mit Ausnahme all derjenigen, mit denen man es schon versucht hat." Und weil es nur in diesem Sinne eine schlechte Regierungsform ist, sollten wir uns bemühen, positive Teile zu festigen und andere zu verbessern. Sollte es uns in der Bundesrepublik nicht gelingen, wenigstens Teillösungen zu finden und umzusetzen, werden wir uns mit einer Reihe von Folgen auseinanderzusetzen haben, die wir heute kaum abschätzen können. Ein Beispiel sei kurz benannt: Das nicht nur in den

USA bekannte Problem der sich illegal aufhaltenden Ausländer könnte auch in der Bundesrepublik verstärkt zunehmen.

Wie das oft beschriebene Flüchtlingsproblem in der Bundesrepublik einer Lösung zugführt werden kann, hängt von der Definition des Problems ab. Die Beschreibungen des Flüchtlingsproblems sind kaum diskutiert und recht unterschiedlich. Die Meinungsäußerungen reichen von: "Alle Ausländer raus" oder "Die Anzahl der Asylbwerber muß stark begrenzt werden", über: "Die Asylverfahren müssen beschleunigt werden oder: "Das Grundgesetz muß geändert werden", bis zu: "Das Flüchtlingsproblem ist nur herbeigeredet". Je nachdem was als Problem definiert wird, werden die Lösungsansätze unterschiedlich sein müssen.

Einwanderungspolitik

Zum Schutz derer, die politisch verfolgt sind, und zur Entlastung des Bundesbeauftragten für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge sowie der Gerichtsbarkeit benötigen wir eine sozial verantwortbare Einwanderungs- bzw. Migrationspolitik.

Wenn wir bedenken, daß dem Bundesamt heute noch mehr als 250.000 nicht bearbeitete Anträge vorliegen (für deren Bearbeitung jetzt etwa 2000 Entscheider zusätzlich eingestellt werden sollen), und wenn wir bedenken, daß etwa zwei Drittel aller Asylantragsteller aus Mittel- und Osteuropa kommen, so scheint es doch vernünftig, jene, die keinen Asylantrag stellen wollen, nicht ins Asylverfahren zu drängen. Wir benötigen differenzierte Kathegorien zur sozial und wirtschaftlich verantwortbaren Einwanderung für z.B. Geschäftsleute, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Arbeitsmigranten, humanitäre Fälle, Familienzusammenführung, allein einreisende Minderjährige, um nur einige zu nennen. Manche Bereiche müßten kontingentiert sein, andere nicht.

Einwandererpolitik

Der Vorschlag der ehemaligen Ausländerbeauftragten, Liselotte Funke, eine ständige Kommission für Migration und Integration auf Bundesamtsebene einzurichten, sollte erwogen werden. Die zur Zeit bestehenden unterschiedlichen, kaum koordinierten Zuständigkeiten und Kompetenzen auf Bundes- und Landesebene lassen eine vernünftige, Minderheiten berücksichtigende Integrationspolitik kaum zu. Ausländer, die schon viele Jahre in der Bundesrepublik leben oder deren Kinder nur die deutsche Sprache beherrschen, sollten verstärkt die Möglichkeit zur geförderten Integration erhalten. Unter bestimmten Voraussetzungen sollten hierunter auch Asylbewerber fallen, über deren Asylbegehren nicht innerhalb von fünf Jahren entschieden wurde. Mir sind z.B. Tamilen bekannt, die nach zehn Jahren des Wartens noch immer keinen rechtswirksamen Asylbescheid haben. Die psychischen Auswirkungen dieser Verfahren auf solche Personen und deren Kinder sind kaum vorstellbar.

Eine vernünftige Einwanderer- bzw. Integrationspolitik muß entgegen manchen ethnokulturellen Sozialschwärmereien berücksichtigen, daß sich multikulturelle Gesellschaften in den über jahrhunderte alten Traditionen und Kulturen in Europa kaum etablieren lassen.

Längerfristige Politikinstrumente

Durch viele Faktoren ist unsere Politik auf Kurzfristigkeit angelegt. Dies war für lange Zeit auch vernünftig und ausreichend. Mehr und mehr werden jedoch Bereiche deutlich (z.B. Umwelt, Asyl- und Flüchtlingsproblematik, Entwicklungspolitik u.a.), die mit kurzfristigen, auf die nächste Wahl ausgerichteten Strategien nicht mehr lösbar erscheinen. Doppelt belastend für Bundesbehörden wirkt sich zur Zeit aus, daß bei oft gleichem Personalstand der Arbeitsaufwand durch die neuen Bundesländer, den Aufbau von Außenstellen in Berlin und durch die vor der Tür stehenden Probleme und Aufgaben des Europäischen Binnenmarktes stark zugenommen hat.

Für immer mehr Problemfelder müssen heute Politikmaßnahmen und deren Umsetzung auf Bundes- und Landesebene etabliert werden, die zu vernünftig geplanten und durchzuführenden Lösungsstrategien für Probleme geeignet sind, die nur langfristig angemessen bewältigt werden können. In diesem Sinne muß Politik stärker zukunftsorientiert und steuernd wirken. Die zur Zeit legitime kurzfristige Ausrichtung der Politik auf anstehende Wahlen oder auf eine "veröffentlichte Meinung" muß überdacht werden. Durch mittlerweile nicht mehr neue größere Herausforderungen muß versucht werden, Politkinstrumente für Problembereiche zu schaffen, die nur langfristig geplant und bewältigt werden können.

Wirtschaft

Demographischen Untersuchungen entsprechend muß stärker berücksichtigt werden, daß unsere Wirtschaft in vielen Bereichen z.B. Landwirtschaft, Gastronomie und Dienstleistung, Metallerzeugung und Bauhauptgewerbe ausländische Arbeitnehmer benötigt, damit wir unseren heutigen Lebensstandart halten können. Der Präsident des Deutschen Industrie- und Handesltages Hans Peter Stihl, betonte vor kurzem, daß etwa 8% aller Arbeitnehmer Ausländer sind. Sie bezahlen jährlich etwa 57 Millarden DM an Steuern und Sozialversicherung. Die Sozialausgaben für Ausländer liegen demgegenüber bei etwa 16 Millarden DM jährlich, Präsident Stihl wörtlich: " Gerade die deutsche Wirtschaft kann es sich angesichts der weltumspannenden Verflechtung der Märkte nicht leisten, international an Reputation zu verlieren. In Deutschland hängen Millionen von Arbeitsplätzen vom Verkauf unserer Waren und Dienstleistungen an das Ausland ab. Zu 35 Prozent sind wir vom Export abhängig. Deshalb brauchen wir ein positives Image im Ausland. Wir sind auf ausländische Unternehmen angewiesen - auch um die neuen Bundesländer schnell aufzubauen. Es liegt nun an uns allen, das negative Bild, das Deutschland mit diesen Ausschreitungen gegen Ausländer im gesamten Ausland geprägt hat, möglichst schnell wieder abzuwenden."

In vielen Fachzeitschriften der Wirtschaft wird heute besorgt darauf hingewiesen, daß diskriminierende Tendenzen gegen Ausländer recht negative Auswirkungen auf unsere Wirtschaft haben könnten.

Wie Sie vielleicht wissen, hat unsere Organisation von 1989 - 1991 für mehr als 18 000 Asylbewerber Ausreisen aus Deutschland in aufnahmebereite Drittstaaten organisiert und finanziert. Der überwiegende Teil dieser Personen, von denen viele gut ausgebildet sind, ist in die USA und nach Kanada ausgereist. Zu unseren originären Aufgaben gehört es, für Flüchtlinge Ansiedlungsmöglichkeiten in anderen Staaten zu finden. Aus deutscher Sicht könnte z. B. auch überlegt werden, junge und gut ausgebildete Asylbewerber unabhängig von ihren Asylverfahren in den Arbeitsprozeß zu integrieren, falls dies aus ökonomischer Sicht für unsere Wirtschaft vorteilhaft wäre.

Statistik

Zur Versachlichung des Themas, zur Planung von Projekten und für die Migrationsforschung wäre es hilfreich, besseres statistisches Material über Asylbewerber, Asylberechtigte und andere Gruppen zur Verfügung zu haben. Je weniger Fakten uns bekannt sind, desto mehr wird vorurteilsbeladen spekuliert und um so schwieriger ist es, angemessene Programme durchzuführen.

Medien

Im Bericht des Club of Rome 1991 ist nachzulesen: "Die Massenmedien haben beträchtlichen Einfluß gewonnen, sie haben jedoch noch nicht die Reife und das Verantwortungsbewußtsein, die mit solcher Macht einhergehen müssen". Die Berichterstattung über den Golfkrieg hat beeindruckend vor Augen geführt, bis zu welchem Grad Medien Einfluß auf das Denken und die "persönliche Einstellung" weiter Bevölkerungsteile haben. Die oft menschenverachtenden Schlagzeilen vieler Zeitungen und Magazine wird in den

letzten Wochen Erhebliches zu den Ausschreitungen gegen Ausländer beigetragen haben.

Wissenschaft

Noch vor wenigen Monaten hatte ich auf meiner Liste die Notwendigkeit zur Schaffung eines Wissenschaftsinstituts für Migrationsforschung. Ich freue mich, daß es 1991 gelungen ist, ein solches Institut in Osnabrück zu gründen und hoffe, daß die Mittel ausreichend sind, die umfangreichen Aufgaben durchzuführen.

Ethik

Auch wenn menschliches Handeln eher durch wirtschaftliches Denken geprägt ist, müssen ethische und moralische Aspekte verstärkt berücksichtigt werden. Psychosoziale Beratungsstellen für Flüchtlinge berichten davon, wie sich der zunehmende Druck auf viele Flüchtlinge und Ausländer neurotisch und psychotisch auswirkt. Flüchtlinge und Ausländer, bei denen von einem längeren oder permanenten Aufenthalt in der Bundesrepublik ausgegangen werden kann, sollten verstärkte Möglichkeiten zur wirtschaftlichen und sozialen Integration erhalten.

Die Autorinnen und Autoren des Bandes

Professor Dr. Klaus J. Bade
lehrt Neueste Geschichte und ist Direktor des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. *Veröffentlichungen* über Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Geschichte und Gegenwart sowie zur Übersee- und Kolonialgeschichte.

Manuela Baleanu-Jilani
Hausfrau/Mutter.

Helmut Frenz
Pastor, Gemeindepastor, Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg: Befreiungstheologie.

Dr. Ralf Geisler
Pastor, Beauftragter der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers für Ausländerfragen und den Islam. *Veröffentlichungen zum Thema*: Theologiegeschichte des 19. Jh.; Interreligiöser Dialog.

Frank Herterich
Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler, freier Berater des Amtes für Multikulturelle Angelegenheiten in Frankfurt/Main,; Schwerpunkt: Stadtplanung.

Bernd Jaenicke
Geboren 1953 in Berlin. Elektromechaniker, Dipl.-Soz.-Päd., Dipl.-Pol. 1979 - 1981 stv. Heimleiter eines Wohnheimes für Dorgenabhängige in London, 1981 - 1986 Heimleiter unterschiedlicher Wohnheime für Flüchtlinge und stv. Abteilungsleiter für Flüchtlingshilfen für 25 Wohnheime beim DRK in Berlin, 1985 - 1987 Lehrbeauftragter an der FU Berlin für "Internatoinale Organisationen". Seit 1986 Mitarbeiter bei der "Internationalen Organisation für Migration" (IOM), Bonn. Seit 1988 Abteilungsleiter für Flüchtlingshilfen bei IOM. Dienstl. Aufenthalte in Jordanien, Iran, Irak und Türkei.

Peter Jilani
Dipl.-Päd. Erwachsenenbildung, Flüchtlingsberater im Kirchenkreis Stolzenau-Loccum und selbständiger Migrationsforscher, *Veröffentlichungen zum Thema*: Zahlreiche Vorträge zum Thema und zu relevanten Themen.