

Immigration aus Afrika: Herausforderung für Europa

von Heiko Körner

- Der afrikanische, insbesondere nordafrikanische Einwanderungsdruck auf die EG wird in den nächsten Jahren erheblich zunehmen.
- Ursachen sind zum einen die Sogwirkung eines reichen Europa mit stagnierender Bevölkerung und zum anderen die mangelnde wirtschaftliche und soziale Absorbationsfähigkeit des Bevölkerungszuwachses in Afrika.
- Dies erfordert eine europäische Zuwanderungspolitik mit drei Elementen:
 - (1) Eine Politik der Integration und sozialen Sicherung für Zuwanderer, die bereits in der EG leben
 - (2) Eine passive Migrationspolitik, die Regeln für die Immigration aufstellt, Zuwanderung erfaßt, kontrolliert und illegale Einwanderung unterbindet
 - (3) Eine aktive Migration, die das Migrationspotential in den Entwicklungsländern durch angemessene Maßnahmen der technischen, finanziellen, sozialen und politischen Zusammenarbeit abschwächen soll.

Zusammenfassung

1. Afrika gehört heute zu den ärmsten Regionen der Welt: Hier kämpft eine mit rund 3 v. H. pro Jahr wachsende Bevölkerung bei stagnierenden Lebensgrundlagen um ihre nackte Existenz. Armut, Umweltzerstörung, Bürgerkriege und eine extrem ungleiche Verteilung der Ressourcen und Arbeitsmöglichkeiten verstärken die Wanderungsbewegungen in Afrika dramatisch.

2. Die afrikanische Migration ist überwiegend Binnenmigration im Kontinent, die schlecht dokumentiert ist. Außenwanderung geht hauptsächlich nur von den Ländern Nordafrikas in Richtung Europa aus. Diese, wie auch

die Lage in den arabischen Entsendeländern südlich des Mittelmeeres, ist besser statistisch erfaßbar.

3. In Nordafrika ist die Bevölkerungsdynamik groß, in den Aufnahmeländern Europas ist sie vergleichsweise klein. Es kommt hinzu, daß in allen nordafrikanischen Ländern tiefgreifende wirtschaftliche und soziale Krisen herrschen, die eine Beschäftigung der rasch wachsenden Bevölkerung unmöglich machen. Erst aus diesem nicht beschäftigten Arbeitspotential und einer wegen der krisenhaften Entwicklung hohen Migrationsneigung ergibt sich ein großes Migrationspotential.



4. Dieses Migrationspotential geht in einen Wanderungsstrom nach Europa insoweit über, als dort entsprechende Sogfaktoren wirken. Diese Faktoren ergeben sich aus der wirtschaftlichen Prosperität der europäischen Länder und aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel, in dem sie sich befinden: Bestimmte Arbeitsmarktlücken werden nur durch die Zuwanderung aus Ländern außerhalb der EG geschlossen werden können.

5. Diese Tatsache begründet die Notwendigkeit einer europäischen Zuwanderungspolitik. In ihrem passiven Teil müssen Kriterien, Verfahren und Kontrollmethoden für die Regelung der Zuwanderung von Arbeitnehmern besonders aus der Dritten Welt formuliert werden. Im aktiven Teil der Zuwanderungspolitik sind Methoden der politischen und wirtschaftlichen Kooperation mit den Entsendeländern zu entwickeln, die darauf abzielen, das Wanderungsphänomen in solidarischer Weise zu bewältigen.

I. Die Fakten

Afrika gehört zu den Regionen der Welt, in denen eine mit rund 3 v. H. pro Jahr rasch wachsende Bevölkerung bei stagnierenden Lebensgrundlagen um ihre Existenz kämpft. Während der letzten zehn Jahre ist dort, wo monetäre Wirtschaftsbeziehungen eine Einkommensberechnung erlauben, das Brutto-sozialprodukt um etwa 2,2 v. H. pro Jahr gefallen. Rund 100 Mill. Afrikaner sind arbeitslos, und etwa dieselbe Anzahl geht unproduktiven Beschäftigungen nach. Zudem sind die Ressourcen und Arbeitsmöglichkeiten in Afrika räumlich extrem ungleich verteilt, weshalb sich die hier seit langer Zeit etablierten Migrationsbewegungen dramatisch verstärkt haben.

Allerdings ist die **Migration innerhalb Afrikas** aus einer Reihe von politischen und administrativen Mängeln schlecht dokumentiert. Man rechnet damit, daß sich derzeit etwa 35 Mill. Menschen - das sind rund 10 v. H. der

Bevölkerung Afrikas südlich der Sahara - als Arbeitsmigranten oder als Flüchtlinge in fremden afrikanischen Ländern aufhalten. In Westafrika sind vor allem die verhältnismäßig modernisierten Küstenländer Ziele der z.T. saisonalen Arbeitsmigranten aus den Sahelländern. Die fortschreitende Umweltzerstörung und säkulare Desertifikationsprozesse in dieser Region verursachen aber auch zunehmende dauerhafte Fluchtbewegungen. Man rechnet damit, daß die "Umweltflüchtlinge" nicht nur in die bereits dicht besiedelten westafrikanischen Küstenländer, sondern auch zunehmend nach Nordafrika drängen werden (Weiss). Im östlichen und südlichen Afrika vermengen sich Arbeitsmigration, Fluchtbewegungen und Hungermärsche zu einer nicht überschaubaren Bevölkerungsfuktuation zwischen armen und vergleichsweise reichen, unsicheren und vergleichsweise sicheren Ländern. Schließlich zieht die Südafrikanische Republik nach wie vor Arbeitsmigranten aus den im Norden angrenzenden Ländern an.

Demgegenüber erscheint die **Auswanderung aus Afrika** weniger ausgeprägt. Am auffälligsten ist in dieser Hinsicht die unter dem Begriff "brain drain" heftig diskutierte Abwanderung von Studenten, Wissenschaftlern und anderem qualifiziertem Personal nach den USA und den europäischen Industrieländern: 1987 sollen sich z. B. etwa 70.000 hoch qualifizierte Afrikaner legal in den EG-Ländern aufgehalten haben. Jedoch wandern auch weniger qualifizierte Menschen aus Eritrea, Somalia, Gambia, Ghana, Guinea und Senegal, besonders aber aus den nordafrikanischen Ländern, Jahr für Jahr vor allem nach Europa, um dort eine Existenzgrundlage zu finden.

Nordafrika als wichtige Auswanderungsregion

Da die **Migration aus den nordafrikanischen Ländern** einerseits vergleichsweise gut dokumentiert ist, andererseits auch die größte Teilmenge im afrikanischen Migrationsstrom nach Europa darstellt, werden im folgenden hauptsächlich die Länder Nordafrikas (auch Maghrebländer genannt) und ihre Bezie-

hungen zu den Ländern der Europäischen Gemeinschaft in die Betrachtung einbezogen.

Die Wanderung aus den Maghrebländern nach Europa ist keine neue Erscheinung: Anfang der sechziger Jahre hielten sich bereits etwa 232.000 Arbeitsmigranten aus Algerien, Marokko und Tunesien in den EG-Ländern auf. 1974 war die Zahl der Arbeitsmigranten aus diesen Ländern auf rund 718.000 gestiegen. Seither macht sich eine politisch bedingte Stagnation der Zuwanderung (Anwerbestopp) bemerkbar. Zum Jahresbeginn 1988 hielten sich aber noch immer mindestens 621.000 Arbeitsmigranten aus Nordafrika legal in den EG-Ländern auf (Körner, OECD).

Die gesamte, aus Algerien, Marokko und Tunesien stammende Wohnbevölkerung belief sich 1989 in den 12 EG-Ländern (nach EURO-STAT) auf etwa 1,9 Mill. Personen, während aus ganz Afrika rund 2,3 Mill. stammen. Im Verhältnis zur gesamten nicht aus der Gemeinschaft stammenden ausländischen Wohnbevölkerung machte die aus Nordafrika stammende Gruppe etwa ein Viertel aus. Das läßt **die Migration aus den nordafrikanischen Ländern als eine wesentliche, strukturelle Komponente des Ausländerproblems in Europa** deutlich hervortreten.

Wachsende demographische Disparitäten südlich und nördlich des Mittelmeeres

In der Zukunft wird man mit einer weiteren Verstärkung der Immigration aus Nordafrika in die Gemeinschaft rechnen müssen. Diese Prognose basiert auf der offensichtlich **gegenläufigen Entwicklung der demographischen Potentiale Europas und der Länder südlich des Mittelmeeres**: Nördlich des Mittelmeeres stagniert die Bevölkerung seit Jahren. An der Südküste des Mittelmeeres hingegen durchläuft die Bevölkerung seit den siebziger Jahren - bewirkt durch **hohe Geburtenraten** in Verbindung mit **niedrigen Sterberaten** - eine Phase maximalen Wachstums. Heute beläuft sich die Bevölkerung der Maghrebländer und Ägyptens auf rund 114,9 Mill. Menschen. Im

Jahre 2025 wird sie wahrscheinlich rund 205 Mill. betragen. In den 12 EG-Ländern wird die Bevölkerung hingegen mit 325,6 Mill, auch im Jahre 2025 den Stand von heute (324,5 Mill.) kaum überschritten haben.

In jährlichen Wachstumsraten ausgedrückt schwankte **der natürliche Bevölkerungszuwachs** in der Zeit von 1975 bis 1990 in Algerien um 3 v. H. p. a., in Libyen um 4,3 v. H. p. a., in Marokko um 2,7 v. H. p. a. und in Tunesien und Ägypten um 2,6 v. H. p. a. Die europäischen Industrieländer an den Nordküsten des Mittelmeeres wiesen demgegenüber in dieser Zeit gerade einen Zuwachs von 0,2 v. H. p. a. auf. Auch wenn die Wachstumsraten gegen Ende dieses Jahrtausends eher sinken werden, kann man damit rechnen, daß sich aufgrund dieses Bevölkerungswachstums in Ländern wie Algerien und Libyen die Bevölkerung innerhalb von 25 Jahren, in Tunesien und Marokko innerhalb von etwa 30 Jahren verdoppelt haben wird. In Italien würde das immerhin fast 700 Jahre brauchen.

Aufgrund der so differierenden natürlichen Bevölkerungsbewegung nähern sich die Bevölkerungsbestände südlich und nördlich des Mittelmeeres an. Damit **verschiebt sich auch das Gewicht der jeweiligen Ländergruppen an der Bevölkerungszahl des gesamten Mittelmeerraums**: Konservative Schätzungen gehen davon aus, daß die europäischen Anrainerländer des Mittelmeeres, die 1980 noch etwa 55 v. H. der Gesamtbevölkerung aller Mittelmeerländer ausmachten, im Jahre 2025 nur noch rund 40 v.H. der Gesamtbevölkerung stellen werden (di Comite, Carli).

Auf entsprechende Berechnungen stützt sich auch ein viel zitiertes **bevölkerungspolitisches Szenario für Europa**. Man geht hier davon aus, daß das dargestellte rasche Wachstum der demographischen Potentiale der Länder südlich des Mittelmeeres direkt in einen verstärkten Wanderungsdruck übergehen wird. Insofern wird für die kommenden Jahre eine Vermehrung der nicht-EG Ausländerbevölkerung in den 12 EG-Ländern um rund 58 Mill. prognostiziert: Gegenüber 1988, als sich insgesamt etwa 7,5 Mill. Ausländer, die aus

Entwicklungsländern stammen, in den EG-Ländern aufhielten, werden im Jahre 2025 maximal etwa 65 Mill. Ausländer solcher Herkunft in den EG-Ländern leben. Der größte Teil wird aus den dargestellten Gründen vermutlich aus den Ländern an den südlichen und östlichen Küsten des Mittelmeeres -von Marra-kesch bis Istanbul" stammen (Chesnais). Man muß also damit rechnen, daß sich trotz restriktiver Praktiken seitens der europäischen Länder das Gewicht der ethnischen Minoritäten in Europa vergrößern wird: Mächte im Jahre 1988 **die aus den Maghrebländern stammende Bevölkerung knapp 1 v. H. der Wohnbevölkerung der 12 EG-Länder aus**, so wird sie sich nach dem gerade angesprochenen Szenario innerhalb von dreißig Jahren auf 10 v. H. vermehrt haben.

Solche Szenarien werden manchmal zur Erzeugung von **Horrorvisionen** ("belagerte Wohlstandsfestung Europa") benutzt, die aus durchsichtigen Gründen (Weckung von Fremdenfeindlichkeit, Suche nach ausländischen Sündenböcken für inneres Politikversagen) verbreitet werden. Demgegenüber gilt aber die Feststellung, daß sich aus der Fortschreibung bevölkerungsstatistischer Zahlen noch keine Zwangsläufigkeiten ergeben, besonders nicht im Hinblick auf das prognostizierte Ansteigen des afrikanischen Migrationsdrucks auf Europa. Denn **die Ursachen der Migration sind differenziert und in ihrem Zusammenwirken komplex. Außerdem sind sie grundsätzlich durch Politik gestaltbar.**

II. Ursachen der Migration

Das Wachstum der demographischen Potentiale in den Ländern südlich des Mittelmeeres verursacht allein noch keinen Wanderungsdruck. **Wanderung findet nur dann statt, wenn das demographische Potential eines Landes durch die nationalen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme nicht absorbiert werden kann.** In dem Maße, in dem also das demographische Potential und die gesellschaftliche Absorptionsfähigkeit auseinanderfallen, baut sich ein positives **Migrationspotential** auf.

Solche Verhältnisse sind in Afrika durchaus gegeben. Denn weder in "Schwarzafrika" noch in den arabischen Mittelmeerländern kann die zuwachsende Bevölkerung wirtschaftlich und gesellschaftlich integriert werden. Überall herrschen spätestens seit dem Ausbruch der zweiten **Öl- und Verschuldungskrisen** zu Beginn der achtziger Jahre schwierige wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, die durch die **Strukturanpassungsprogramme** der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds noch verschärft worden sind. Eine Konsolidierung der Wirtschaftslage ging und geht oft mit einer **Verarmung der Massen** einher. Deshalb gelten die achtziger Jahre für Afrika als ein "verlorenes Jahrzehnt".

Anhaltender Rückstand der Wirtschaftsentwicklung in Nordafrika

Auch die **nordafrikanischen Länder des Maghreb**, die als Rohstofflieferanten zunächst von der guten Erlössituation nach der ersten Ölkrise der siebziger Jahre profitiert hatten, sind heute **hoch verschuldet**, da die Einnahmen nicht produktiv genutzt, sondern in teure Prestigeobjekte und Rüstungsausgaben gelenkt worden sind. Hier, wie auch in Ägypten herrschen **ineffektive Bürokratien**, die weder die wirtschaftliche noch die soziale Entwicklung fördern (Weiss). Die tonangebenden "Staatsklassen" (Elsenhans), die aus den anticolonialistischen Bewegungen hervorgegangen sind, **dezimieren heute die Staatsfinanzen**. Deshalb fehlen den Regierungen die Mittel, um z. B. auch nur die dringendsten Ausgaben für das öffentliche Schul- und Gesundheitswesen zu finanzieren: Die Zuwachsraten der entsprechenden Aufwendungen pro Kopf sind heute in allen Ländern Nordafrikas negativ geworden, was natürlich besonders die Jugendlichen und die städtischen Armen trifft.

Die Lebensqualität der Bevölkerung sinkt rapide mit der **rasch fortschreitenden Urbanisierung**: Zwischen 1950 und 1985 hat sich die Einwohnerzahl in den Städten Nordafrikas verdoppelt: Heute leben in Algerien etwa 45 v. H., in Libyen 70 v. H., in Marokko etwa 49 v. H., und in Tunesien etwa 61 v. H. der Gesamt-

bevölkerung in Städten, ohne daß hinreichende Infrastrukturen vorhanden wären. Außerdem hat sich auch die **Versorgung der städtischen Bevölkerungsmassen** mit Gütern des Grundbedarfs **stetig verschlechtert**. Die Verstädterung, das damit wachsende Verkehrsaufkommen sowie die rasch zunehmenden Ver- und Entsorgungsprobleme bei Wasser und Energie und bei der Müllabfuhr bedingen **gravierende Umweltprobleme**. Die Verstädterung, die Industrialisierung und der Tourismus, die sich auf die dicht bevölkerten Küstenregionen konzentrieren, sind die Ursache von bald irreparabler Trinkwasserverschmutzung und Bodenverseuchung.

Jedoch werden die ökologischen Grenzen oft auch schon in den Landgebieten überschritten. Im Agrarsektor sind die Landnutzungsmethoden bodenzerstörend: Heute sind allein in Nordafrika etwa 130 Mill. ha. Weideland von der Wüstenbildung bedroht, und wichtige Feuchtgebiete sind bis auf ein Zehntel ihrer ursprünglichen Ausdehnung geschrumpft.

Unter solchen Bedingungen ist die - durch die Wirtschaftspolitik seit Jahren vernachlässigte - **Landwirtschaft stagnierend**. Überall herrschen politische Rahmenbedingungen, unter denen es kaum Anreize für eine Ausweitung der Nahrungsmittelproduktion gab. Deshalb kann kein Land die Bevölkerung aus eigener Produktion ernähren: In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre konnten z. B. Algerien nur noch 32 v. H. und Tunesien 46 v. H. des Getreidebedarfs selbst produzieren. Der Rest mußte (und muß) importiert werden, was mangels Deviseneinnahmen wegen gesunkener Rohstofflöse und der **international nicht wettbewerbsfähigen Industrie** kaum bezahlt werden kann.

Entstehung eines beträchtlichen Migrationspotentials

In dieser Lage hat sich in den südlichen Anrainerländern des Mittelmeeres ein **beträchtliches Migrationspotential** aufgebaut. Denn unter **den dargestellten Bedingungen kann in keinem dieser Länder die rasch wachsende aktive Bevölkerung hinreichend mit**

Arbeitsplätzen versorgt werden: Während der achtziger Jahre wären zur Vollbeschäftigung der heranwachsenden aktiven Bevölkerung (zwischen 20 und 59 Jahren) z. B. in Algerien jährlich 180.000 bis 200.000, in Marokko jährlich 160.000 und in Tunesien jährlich 60.000 bis 70.000 neue Arbeitsplätze notwendig gewesen. Geschaffen wurden hingegen gerade etwa rund 100.000, 115.000 und 45.000 Arbeitsplätze. Jahr für Jahr blieb das Beschäftigungsdefizit also groß.

Deshalb herrscht in allen Ländern Nordafrikas eine **hohe Arbeitslosigkeit**. Für die achtziger Jahre wiesen die offiziellen Statistiken in Algerien, Marokko und Tunesien Arbeitslosenquoten zwischen 15 und 23 v. H. aus. Es versteht sich von selbst, daß die hier dokumentierte Arbeitslosigkeit nur die - Spitze des Eisberges" Beschäftigungsproblem darstellt. Wenn die Zahlen überhaupt korrekt sind, so umfassen sie in keinem Fall die -versteckte" Arbeitslosigkeit durch (unproduktive) Unterbeschäftigung. Würde man diese berücksichtigen, lägen die Werte mindestens bei etwa 40 v. H. der aktiven Bevölkerung insgesamt.

Arbeitslos sind ganz besonders die schlecht ausgebildeten, oft illiteraten jugendlichen: Wenn 40 bis 45 v. H. der Bevölkerung jünger als 14 Jahre ist, nimmt es nicht Wunder, daß in Algerien etwa 80 v. H., in Marokko 70 v. H. und in Tunesien über 50 v. H. der Arbeitslosen im Jugendalter stehen. Da die Jugendlichen wenig zu verlieren haben und deshalb eine **hohe Mobilitätsbereitschaft** aufweisen, versteht es sich von selbst, daß die dargestellten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zustände, besonders aber die Arbeitsmarktverhältnisse, ein erhebliches Migrationspotential besonders unter den Jugendlichen wecken. **Alles in allem wird man demnach in den Ländern Nordafrikas mit einem arbeitsmarktbedingten Migrationspotential von mindestens 0,8 bis 1 Mill. Menschen jährlich rechnen müssen.**

Politische und soziale Krisen als Fluchtursachen

Dieses Potential wird durch die **krisenhaften allgemeinen gesellschaftlichen Verhältnisse** noch verstärkt werden (Weiss). Denn die Modernisierungskrisen, die mit Industrialisierung, Verstädterung und ersten Demokratisierungsversuchen einhergehen, und die Involvierung in politische Spannungen, wie sie durch den Palästina-Konflikt und den Golfkrieg ausgelöst wurden, können von den betreffenden Regierungen, die sich ohnehin unter wirtschaftlichem Druck befinden, nicht nachhaltig bewältigt werden. Die gesellschaftlichen Eliten agieren ohne überzeugende Perspektiven und bringen keine Kraft für durchgreifende Reformen mehr auf. Deshalb nehmen sie in der Regel Zuflucht zu **autoritären Herrschaftsformen**, wobei Menschenrechte nicht immer beachtet werden. Die durch die Wellen politischer Repression, die die meisten südlichen Anrainerländer des Mittelmeeres periodisch heimsuchen, ausgelösten **Fluchtbewegungen** ergänzen und verstärken noch das arbeitsmarktbedingte Migrationspotential.

Das solchermaßen durch Armut und politische Krisen aufgebaute Migrationspotential kann sich aber nur in eine Migrationsbewegung nach den Ländern nördlich des Mittelmeeres umsetzen, als hierfür günstige wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen gegeben sind.

Sogfaktoren in den europäischen Ländern

Eine wesentliche Rolle hierbei spielen **wirtschaftliche Sogfaktoren in den 12 EG-Ländern**. Der wirtschaftliche Aufschwung, den diese Länder in den achtziger Jahren verzeichnen konnten, hat überall in der Dritten Welt die Hoffnung auf Arbeit und besseres Einkommen in Europa geweckt. Selbst in den südeuropäischen Ländern, besonders in Italien, in Spanien und Portugal, hat sich die wirtschaftliche und soziale Lage merklich verbessert. Deshalb erweisen sich diese Länder heute als Magnet für Migranten aus der Dritten Welt, besonders auch aus Nordafrika.

Eine **spezifische Ursache dieses Migrationssoogs liegt im wachstumsbedingten Strukturwandel der europäischen Wirtschaftssysteme zur ~High-Tech-Wirtschaft' und der Sozialsysteme zur ~Dienstleistungs- und Freizeitgesellschaft'.** Die mit dieser Entwicklung einhergehende **Expansion des Bedarfs an unqualifizierter Arbeit**, die wegen geringer Produktivität billig sein kann (besonders in den Dienstleistungssektoren, im Bau und in der Landwirtschaft), stößt auch im Süden Europas auf einen leergefegten Arbeitsmarkt. Das Angebot der heimischen Arbeitnehmer schrumpft, weil das Anspruchsniveau auch der schlechter Ausgebildeten steigt. Diese Lücke füllen die in ihrer Mehrzahl schlecht ausgebildeten Drittweltmigranten. Sie akzeptieren die mit solcher Beschäftigung verbundenen geringeren Einkommen und niedrigen sozialen Standards willig. Sie fügen sich nicht zuletzt auch in die für Europäer unakzeptablen **Arbeitsbedingungen in der Schattenwirtschaft** (Barsotti, Lecchini).

Deshalb sind auch die Länder Südeuropas heute längst zu Einwanderungsländern geworden: In Italien lebten Ende 1988 über 600.000 legal eingereiste Ausländer, in Spanien etwa 360.000. Zudem muß beachtet werden, daß in allen diesen Ländern die Anzahl von **Migranten in irregulärer Situation** wächst. Vorsichtige, offizielle Schätzungen gehen davon aus, daß in Italien 1987/88 mindestens 850.000 und in Spanien 1987/88 mindestens 300.000 Arbeitsmigranten in ungeklärter ausländer- und arbeitsrechtlicher Situation lebten (OECD).

Die wirtschaftliche und die soziale Situation dieser Migrantengruppe ist in der Regel äußerst prekär. Sie ist in vielem als noch schlechter zu bezeichnen als diejenige der bereits legal in den Aufnahmeländern lebenden Arbeitsmigranten aus der Dritten Welt, die - im Rahmen der gesetzlichen Regelungen - zwar nicht formal, aber in vieler Hinsicht (doch faktisch) diskriminiert werden. Die irreguläre Migration belastet nicht nur die kommunalen und staatlichen Finanzen. Ihre Konzentration auf die Großstädte Südeuropas bildet zudem die Basis für eine zunehmende **Fremden-**

feindlichkeit der heimischen Bevölkerung. Die Unruhen mit rassistischem Hintergrund, die in letzter Zeit vermehrt in französischen, in deutschen aber auch in italienischen Städten aufflammten, belegen die Existenz dieser Gefahr besser als jede theoretische Ableitung.

Die Zuwanderung aus Afrika - ein Problem Südeuropas?

Die neue Zuwanderung besonders aus Nordafrika betrifft nicht alle europäischen Länder gleichermaßen. Denn **geographische Nähe** und sozio-kulturelle Affinitäten bewirken, daß sich die Migration aus der Dritten Welt, besonders aber aus Afrika auf die südwesteuropäischen Länder konzentriert. Im Vergleich mit der Wanderung der Mexikaner über den Grenzfluß in die USA wird in diesem Zusammenhang oft **das Mittelmeer als ~Rio Grande Europas**" apostrophiert. Schon ein Fluß ist bekanntlich schwierig zu kontrollieren. Noch größere Probleme bereitet es, lange Meeresküsten effektiv zu überwachen, besonders dann, wenn die Einwanderung sich auf kommerzielle Vermittler oder Familiennetze stützen kann, die die behördlichen Kontrollen konterkarieren!

Sozio-kulturelle Affinitäten machen sich zusätzlich im **Verhältnis zwischen früheren Kolonien und alten Mutterländern** bemerkbar. Ganz offensichtlich ebnet solche Affinitäten der Wanderung besonders der Algerier und Marokkaner nach Frankreich den Weg. Aber auch Italien erweist sich als besonders attraktiv z. B. für Tunesier, Äthiopier und Somaler, Spanien für Marokkaner, Portugal für Cap Verde, Angolaner und Mocambiker. Das muß nicht verwundern, wenn man bedenkt, daß noch heute die Bildungssysteme und das Wirtschaftsleben von den Normen der ehemaligen Metropolen geprägt sind. Die sprachlichen und kulturellen Distanzen sind deshalb vergleichsweise gering.

Allgemein kann auch vermutet werden, daß weitere **gesellschaftliche Merkmale der südwesteuropäischen Länder** - formale Prägung durch das katholische Christentum, Vorhandensein islamischer Gemeinden, gesell-

schaftlicher Dualismus zwischen hoch entwickelten und gering entwickelten Gesellschaftssegmenten, Schwäche der zentralen Verwaltung und die damit einhergehende Neigung zur Durchführung schattenwirtschaftlicher Transaktionen - zusätzliche Motive dafür geben, warum die Immigration aus der Dritten Welt, besonders aus Afrika, hauptsächlich eine Frage der Einwanderung nach Italien, nach Frankreich, Spanien und Portugal ist. **Die nordwesteuropäischen Länder, besonders die Bundesrepublik, werden unter den geschilderten Gegebenheiten nur mit einem verhältnismäßig geringen Migrationsdruck aus dem Süden rechnen müssen.**

Das können die folgenden Zahlen belegen: In Frankreich machten z. B. im Jahre 1989 die Marokkaner 36 v. H. der Gesamteinwanderung aus, in Deutschland hingegen nur 0,6 v. H. In Italien belief sich Ende 1990 die aus Afrika insgesamt stammende Ausländerbevölkerung auf 35 v. H., (Nordafrika allein: 23 v. H.). In Spanien stammten 1989 9 v. H. der gesamten Ausländerbevölkerung aus Afrika. In Deutschland machten diese Gruppen hingegen nur einen Bruchteil der gesamten Ausländerbevölkerung aus. Es wird von der infrastrukturellen **Aufnahmefähigkeit der südwesteuropäischen Länder** und vom Willen der dortigen Bevölkerung zur Aufnahme weiterer Migranten aus den Ländern Afrikas südlich der Sahara und Nordafrikas abhängen, wieweit sich diese Tendenzen in Zukunft fortsetzen werden. Kommen von dieser Seite her Beschränkungen der Zuwanderung aus Afrika in den Bereich des Möglichen, wird auch Deutschland in stärkerem Maße als bisher Ziel dieser Wanderungsströme werden.

III. Migrationspolitische Konsequenzen

Angesichts der Tatsache, daß eine weitere, möglicherweise intensivierte Zuwanderung aus den Ländern südlich des Mittelmeeres unvermeidlich ist, muß die weit verbreitete Ansicht, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, als illusionär eingeschätzt werden. Im Gegenteil: Die Kenntnis der Faktoren,

die in afrikanischen Ländern ein großes und länger anhaltendes Migrationspotential haben entstehen lassen, sowie u. a. vom Institut der deutschen Wirtschaft erstellte Prognosen, nach denen die Wirtschaftsentwicklung und der Strukturwandel auch in Deutschland einen (besonders nach der Jahrtausendwende) wachsenden Bedarf an Arbeitskräften hervorruft, der nur durch Zuwanderer gedeckt werden kann (iwd), untermauern die Notwendigkeit hinreichend.

Die Notwendigkeit einer europäischen Zuwanderungspolitik

Eine solche **Zuwanderungspolitik** kann aber heute nicht mehr nur für die Bundesrepublik Deutschland formuliert werden. Denn die in der Einheitlichen Europäischen Akte verbürgte Freiheit des Personenverkehrs **in einem ~Raum ohne Binnengrenzen" zwischen den 12 EG-Mitgliedländern**, der möglicherweise um die Gebiete der EFTA-Länder (insbes, Skandinavien, Österreich, Schweiz) zum Europäischen Wirtschaftsraum erweitert werden wird, erschwert jegliche nationalstaatliche Regelung und Kontrolle der Zuwanderung erheblich. Es ist zwar nicht sicher, ob die Kommission der Europäischen Gemeinschaften jemals eine direkte Zuständigkeit für die Zuwanderungspolitik erhalten wird. Jedoch kann sich eine sachlich angemessene Zusammenfassung und Vereinheitlichung der differierenden nationalen Migrationspolitiken der europäischen Länder auch auf der Basis der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der 12 EG-Mitgliedländer ergeben, wie sie auf dem "Gipfel von Maastricht" vereinbart wurde. Eine vereinheitlichte Zuwachspolitik auf der Basis zwischenstaatlicher Zusammenarbeit hat dann aber Legitimationsprobleme, weil auf diese Weise ein wesentliches europäisches Politikfeld der Kontrolle des Europäischen Parlaments entzogen wäre!

Die **Inhalte der erforderlichen europäischen Zuwanderungspolitik** lassen sich in Anlehnung an das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf dem "Gipfel von Maastricht" vorgelegten "Programm

zum Einwanderungspapier" in drei Politikbereiche aufgliedern:

1. Die **passive oder reaktive Migrationspolitik**, die sich auf die Regelung der Zuwanderung erstreckt und insbesondere die illegale Zuwanderung unterbinden und die Familienzusammenführung erleichtern soll.
2. Die **aktive Migrationspolitik**, die das Migrationspotential in den Entsendeländern durch angemessene Maßnahmen der technischen, finanziellen und politischen Zusammenarbeit abschwächen soll.
3. Die **Politik der Integration und der sozialen Sicherung** für Zuwanderer, die sich bereits im verfestigtem Status in einem der EG-Mitgliedländer aufhalten.

Passive Migrationspolitik: Erfassung und Kontrolle der Zuwanderung

Die passive oder reaktive Migrationspolitik zielt also - genaugenommen - auf die Erfassung und Regulierung der Zuwanderung, die sich aus den oben dargestellten Gründen bereits in einen Migrationsstrom umgesetzt hat oder noch umsetzen wird. Diese Politik sucht also nicht die Ursachen zu beeinflussen. Sie kuriert am Symptom. Die klassischen Instrumente dieser Politik sind **Bestimmungen zur Regelung und Kontrolle der Zuwanderung seitens der Aufnahmeländer**. Im Kern geht es darum, das Recht zur Einwanderung an Kriterien zu knüpfen, die sich auf bestimmte, objektivierbare Sachverhalte beziehen.

- **Humanitäre Zuwanderungskriterien** gelten für politische Flüchtlinge (entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention) und für Asylbewerber (etwa nach den Regeln des Grundgesetzes).
- **Soziale Zuwanderungskriterien** gelten für Angehörige von Migrantengruppen, die sich bereits rechtmäßig in einem Aufnahmeland aufhalten.
- **Wirtschaftliche Zuwanderungskriterien** gelten für Migrantengruppen, die erwünschte

Eigenschaften (Geldkapital, Humankapital bzw. qualifizierte Ausbildung) mitbringen und insoweit heimische Arbeitsmarkt- und Potentiallücken ausfüllen können.

Es hat sich erfahrungsgemäß als unproblematisch erwiesen, für die beiden erstgenannten Migrantengruppen Zulassungskriterien zu formulieren, weil diese aus individuellen Merkmalen abgeleitet werden können. Viel schwerer fällt das bei **Migranten, für die wirtschaftliche Zulassungskriterien gelten**. Denn solche Kriterien ergeben sich aus dem allgemeinen Zweck der Sicherung der eigenen Wirtschafts- und Sozialentwicklung durch den Import von bestimmten, nach Gruppenmerkmalen abgegrenzten Ressourcen (z. B. Arbeit einer bestimmten Qualifikation). Und solchen allgemeinen Merkmalen genügen ganze Gruppen potentieller Zuwanderer, während ihre jeweiligen persönlichen Charakteristika irrelevant bleiben. Wesentlich ist nur, **daß solche Arbeitnehmer, die nicht aus Ländern der Europäischen Gemeinschaften stammen, zur Beschäftigung zuzulassen sind, solange bestimmte Arbeitsmarktbedürfnisse nicht seitens EG-Angehöriger gedeckt werden, und soweit es die Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastrukturen in den betreffenden Regionen erlaubt**.

Angesichts solcher Probleme wird die Migrationspolitik der EG-Länder um **Quotierungen nach politischen Kriterien** nicht herumkommen. Bestimmte Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaften aus Assoziierungsabkommen (z. B. mit der Türkei) oder Kooperationsabkommen (z. B. mit den Maghrebländern) müssen dabei wohl in jedem Fall berücksichtigt werden. Und zudem wäre es denkbar, daß die einzelnen Mitgliedsländer der Gemeinschaft je nach der Herkunftländerstruktur der Vergangenheit auch die verbleibenden nationalen Kontingente verteilen: Die südwestlichen EG-Länder würden Prioritäten für Südmigranten, die Bundesrepublik würde demgegenüber eine Priorität für Ostmigranten formulieren können.

Wie immer solche Lösungen im Detail aussehen mögen - wesentlich ist, daß die folgenden

Grundprinzipien jeder Zuwanderungspolitik in jedem Falle beachtet werden:

- Nicht nur aus humanitären Gründen ist das Rotationsprinzip **abzulehnen**, das die Anwerbspolitik der fünfziger und der sechziger Jahre beherrschte. Den Arbeitsmigranten sollte - wenn man von Saisonarbeitern absieht - stets eine **längerfristige Option** geboten werden. Denn die ausländischen Arbeitnehmer erweitern das heimische Wirtschaftspotential und erwirtschaften Sozialprodukt nachhaltig nur dann, wenn sie als Produzenten wie auch als Konsumenten längerfristig in die aufnehmenden Wirtschaften und Gesellschaften integriert sind.
- Die Zuwanderungspolitik kann nicht ohne die **Kooperation mit den Entsendeländern** erfolgreich durchgeführt werden. Deshalb sollten alle Maßnahmen, die die Einreiseberechtigung, den Aufenthalt, die Arbeitserlaubnis und die soziale Sicherung von Arbeitsmigranten betreffen, mit den Entsendeländern abgestimmt werden. Das dürfte von Bedeutung besonders hinsichtlich der Sicherung der sozialen Rechte, aber auch im Hinblick auf die berufliche Qualifikation der Arbeitsmigranten sein. Denn es sollte vermieden werden, daß unzureichend qualifizierte Migranten in - oft irreguläre - Randbeschäftigungen gedrängt werden. Die Kooperation mit den Entsendeländern ist ferner unbedingt notwendig, um die Einschleusung von Migranten auf illegalem Wege durch "Schlepperorganisationen" zu verhindern.

Schließlich sollte eine **effektive Arbeitsschutzpolitik** die Zuwanderungspolitik ergänzen, indem die regionale und sektorale Mobilität der Arbeit erhöht, die sozialen Rechte besonders der ausländischen Arbeitnehmer gesichert und Diskriminierungen besonders der gering qualifizierten Arbeitnehmer verhindert werden. **Von besonderer Bedeutung dürfte es in diesem Zusammenhang sein, daß die Zuwanderungspolitik möglichst weitgehend durch die Parlamente und die Öffentlichkeit kontrolliert wird**. Dies wiederum ist auch eine wesentliche Vorausset-

zung für die Akzeptanz der Arbeitsmigration durch die heimische Bevölkerung.

Aktive Migrationspolitik: Wirtschaftliche und politische Kooperation mit den Entsendeländern

Jegliche Migrationspolitik seitens der Mitglied-länder der Gemeinschaft muß, wie schon angedeutet, unwirksam bleiben, wenn sie nicht ergänzt wird durch eine **aktive Migrati-onspolitik**, die versucht, auf die Ursachen der Zuwanderung in den Entsendeländern durch zweckmäßige Hilfen einzuwirken. Denn solange diese Ursachen unverändert bleiben, wird es Auswanderung und Flucht geben. Und die so mobilisierten Menschen lassen sich - wie sich zeigt - weder durch Rechtsvorschrif-ten noch durch Grenzzäune abbauen.

Die Kooperation der Bundesrepublik wie auch der Europäischen Gemeinschaft mit den wich-tigsten Entsendeländern in der Dritten Welt ist die wesentliche Voraussetzung einer solchen Politik. Hierzu zählen alle **Maßnahmen der technischen und finanziellen Zusammen-arbeit, der Handels-, Technologie- und Umweltpolitik**, die die wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungsfähigkeit der Ent-sendeländer vergrößern. Für die afrikanischen Entsendeländer dürften ferner alle Mittel der politischen Zusammenarbeit (**-Politikdialog**) wichtig sein, die demokratische und soziale Reformen fördern und nachhaltig sichern.

Speziell für die **Entsendeländer Nordafrikas** bilden bereits bestehende Kooperationsab-kommen eine günstige Ausgangsbasis für eine entsprechend aktive Migrationspolitik. Die **politische Zusammenarbeit** wie auch der reformorientierte Politikdialog könnten sich zweckmäßig auf die seit 1989 bestehende **~Arabische Maghreb Union**" stützen, der Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien und Tunesien angehören. Über die bestehenden **handelspolitischen Präferenzen** hinaus, die im Rahmen der bisherigen Kooperations-abkommen gewährt wurden, wären weitere Konzessionen im Warenhandel zwischen den Maghrebländern und der Gemeinschaft erfor-

derlich, um die Absatzchancen der weiterver-arbeitenden Industrie dieser Länder in Europa zu fördern. Nach Untersuchungen des ifo-Insti-tuts dürften z. B. in Marokko die wirtschaftli-chen **Bedingungen für deutsche Direktinve-stitionen** vornehmlich in den arbeits- oder rohstoffintensiven Bereichen Textil- und Beklei-dung, Kraftfahrzeugzulieferindustrie, Chemie, Maschinenbau und Elektroindustrie günstig sein: für Industrien, die im Sinne einer -verlän-gerten Werkbank" auf Zulieferungen und Inlandsmarkt nicht angewiesen sind, bietet dieses Land gegenwärtig wohl die meisten Vorteile. Eine solche Einschätzung dürfte auch zumindest für Algerien und Tunesien zutreffen.

Man muß allerdings davor warnen, gerade in der Industrialisierung das Hauptinstrument einer Politik zu sehen, die auf die Verminde-rung der Migrationspotentiale abzielt. Sie mag zwar zahlungsbilanzpolitisch positive Effekte erzielen, die Migration wird hierdurch aber zumindest auf mittlere Sicht nicht vermindert. Erfahrungen aus dem US-amerikanisch-mexi-kanischen Grenzgebiet belegen, daß die in Mexiko gegründeten nordamerikanischen Ver-arbeitungsindustrien die Mobilitätsneigung der Mexikaner sogar noch wesentlich erhöht haben. Die Migration der Mexikaner nach den USA wurde daher durch diese Art der Entwick-lungspolitik noch angeregt.

Die **Förderung von Beschäftigungsmöglich-keiten im ländlichen Raum und in den Großstädten** erscheint demgegenüber weit-aus wirksamer zu sein, weil hiermit oft auch eine Verbesserung der Lebenslage der brei-ten Bevölkerungsmassen erreicht werden kann: Während die neu verfügbaren Arbeits-plätze das Beschäftigungsdefizit und damit eine wesentliche Komponente des Migrations-potentials vermindern, reduzieren verbesserte Infrastrukturen und erweiterte Grundbedürfnis-deckungsmöglichkeiten die Migrationsnei-gung. Zudem läßt sich durch Investitionen in beiden Bereichen die Umweltqualität verbes-ern, was wiederum eine weitere Ursache der internen und externen Migration trifft.

Die Durchführung solcher Programme ist aller-dings vergleichsweise kostspieliger als der

Aufbau von Verarbeitungsindustrien. Deshalb bedarf es in jedem Falle wirtschaftlicher Kooperationsprogramme zwischen der Gemeinschaft und den Maghrebländern, die mit einem ausreichenden **Ressourcentransfer** verbunden sind. Die bislang den südlichen Mittelmeeranrainerländern für 1992 bis 1996 zur Finanzierung von Agrar- und Infrastrukturprogrammen zugesagten 4,4 Mrd. ECU (Weidenfeld) dürften kaum ausreichen, auch nur die dringendsten Bedarfe zu decken!

Man darf sich sicherlich nicht der Illusion hingeben, man könne den Entsendeländern mit Hilfe solcher Transfers "die Migration abkaufen", Aber ohne eine angemessene und gerechte Kompensation der wirtschaftlichen Vorteile, die die Präsenz ausländischer Arbeitnehmer den europäischen Industrieländern bringt, durch großzügig bemessene finanzielle Hilfe wird die Kooperation mit den Entsendeländern nicht zustande kommen, die dringend notwendig ist, um die Zuwanderung aus der Weltregion südlich des Mittelmeeres politisch beherrschen zu können.

Literatur

- Appleyard, Reginald T.: International Migration: Challenge for the Nineties. Genève (IOM) 1991
- Barsotti, O., Lecchini, L.: Changes in Europe's International Migrant Flows. In: Journal of Regional Policy, Vol. 8 (1988)
- Böhning, W. R., Werquin, J.: Some Economic, Social and Human Rights Considerations concerning the Future Status of Third-Country Nationals in the Single European Market (WEP-Working Paper 46.E) Geneva (ILO) 1990
- Cesnais, J.-C.: International Migrations, Demographic Transition and Economic Development. In: European University Institute Florence. Symposium on Population Change and European Society. Florence 1988
- Chevallier, A., V. Kessler: Economies en développement et défis démographiques: Algérie - Egypte - Maroc - Tunisie. Paris 1989
- di Comite, R., Carli, M. R.: Demographic Development in the Mediterranean Area. In: Journal of Regional Policy, Vol. 10 (1990)
- Gälli, Antin: Neue Investitionsmöglichkeiten am Mittelmeer? In: ifo-Schnelldienst, 42. Jahrg. (1989)
- Körner, Heiko: Internationale Mobilität der Arbeit. Darmstadt 1990
- Michler, Walter: Weißbuch Afrika. 2. Aufl. Bonn 1991
- OECD-Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI) 1989, 1990. Paris 1990, 1991
- Ricca, Sergio: International Migration in Africa. Legal and administrative Aspects. Geneva (ILO) 1989
- Schnoor, Herbert: Aspekte einer neuen Flüchtlingspolitik. In: Die neue Gesellschaft, 38. Jahrg. (1991)
- Weidenfeld, W. et al.: Herausforderung Mittelmeer - die europäische Antwort. Gütersloh 1991
- Weiss, Dieter: Aspekte des Wanderungsdrucks aus den arabischen Ländern auf die EG. Beitrag zum Eurokolleg der Friedrich-Ebert-Stiftung. St. Julians / Malta 1991
- Widgren, Jonas: International Migration and Regional Stability. In: International Affairs, Vol. 66 (1990)
- Zuwanderung: Vier Optionen bis 2040. In: iwd-Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft. 15. Jahrg. (1992), No. 5