

4 Migration und Verstädterung

In den vergangenen zehn Jahren hat die Migration sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern zugenommen und deshalb zunehmend an politischer Bedeutung gewonnen.

Im Bewusstsein, dass eine geordnete Migration positive Folgen für Geber- und Empfängerländer haben kann, forderte das Aktionsprogramm der Kairoer Weltbevölkerungskonferenz (in den Kapiteln 9 und 10 des Programms) einen umfassenden Einsatz zur Steuerung der Wanderungsbewegungen. Es betonte sowohl die Rechte als auch das Wohlergehen der Migranten und wies auf die Notwendigkeit internationaler Unterstützung für die betroffenen Länder hin und forderte eine starke Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in dieser Frage.

Verstädterung und Umsiedlung

Bis zum Jahr 2007 wird erstmals in der Geschichte der Menschheit über die Hälfte der Weltbevölkerung in

Städten leben. Dies ist die Folge einer kontinuierlichen Wanderungsbewegung, die im vergangenen Jahrzehnt zu einem enormen Anwachsen der städtischen Räume in den Entwicklungsländern geführt hat. Den Ländern zu helfen, auf diese Bevölkerungsverschiebung zu reagieren, war eine der Prioritäten der Kairoer Konferenz.

Das Kairoer Aktionsprogramm widmete der räumlichen Verteilung der Bevölkerung und der Binnenwanderung ein ganzes Kapitel. Es erkannte darin an, dass Menschen innerhalb eines Landes aufgrund der ungleichen Verteilung von Mitteln, Dienstleistungen und Chancen wandern. Zu diesen Bevölkerungsbewegungen tragen so genannte „Pushfaktoren“ – vor allem die ländliche Armut – und „Pullfaktoren“, hauptsächlich die Anziehungskraft der wirtschaftlich dynamischeren städtischen Gebiete und die Aussicht auf neuen Landbesitz in städtischen Grenzgebieten, bei.

MIGRATIONSMANAGEMENT

Zur Erzielung einer besseren räumlichen Verteilung von Produktion, Beschäftigung und Bevölkerung sollten die Staaten Strategien für eine nachhaltige regionale Entwicklung und zur Förderung einer städtischen Konsolidierung, des Wachstums kleiner und mittlerer Mittelpunktstädte und der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Gebiete einführen, einschließlich der Einführung arbeitsintensiver Projekte, von Maßnahmen zur Ausbildung von Jugendlichen in nicht-landwirtschaftlichen Berufen und von leistungsfähigen Verkehrs- und Kommunikationssystemen. Zur Schaffung förderlicher Voraussetzungen für die örtliche Entwicklung, einschließlich der Bereitstellung von Diensten, sollten die Regierungen eine Dezentralisierung ihres Verwaltungssystems in Erwägung ziehen.

Kairoer Aktionsprogramm, Absatz 9.4

Wie bei der zwischenstaatlichen Migration ist bei der Wanderung innerhalb eines Landes ein erheblicher Teil von zeitlich begrenzter Dauer – etwa, wenn Arbeitsmigranten während der Erntesaison auf ihre Farmen zurückkehren.

Wie frühere Bevölkerungskonferenzen bemühte sich auch die Kairoer Konferenz, eine integrierte und nachhaltige Entwicklungspolitik zu fördern und Ungleichgewichten innerhalb der Länder und zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zu begegnen. Die Handlungsempfehlungen zielten darauf ab, die Infrastruktur und die Leistungen für die Armen, für Ureinwohner und andere benachteiligte ländliche Bevölkerungsgruppen zu verbessern.

Ein weiterer Brennpunkt war die Steuerung des Bevölkerungswachstums und die Entwicklung von Infrastrukturen in großen Ballungsräumen. Das sind dringende Herausforderungen für die Entwicklung und die Verbesserung des Lebens der ärmsten Bevölkerungsschichten, von denen viele in Slums und städtischen Randsiedlungen angesiedelt sind und nur begrenzten Zugang zur Gesundheitsversorgung und anderen Leistungen haben.¹

Die Kairoer Weltbevölkerungskonferenz erkannte die ökonomische Dynamik großer städtischer Siedlungen an, betonte aber auch die wachsende Bedeutung mittelgroßer Städte und der Wanderung zwischen den Städten.²

Heute richtet sich die politische Aufmerksamkeit stärker auf die wirtschaftliche Ungleichheit in den Städten und Siedlungen, in denen Reiche und Arme oft nah beieinander wohnen.³

Das siebte Millenniums-Entwicklungsziel – die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit – hat als Ziel, „bis zum Jahr 2002 im Leben von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern eine deutliche Verbesserung herbeizuführen“.

Die letzten Schätzungen und Vorhersagen deuten darauf hin, dass die Mehrheit der Weltbevölkerung bis 2007 in Städten leben wird.⁴ Die Zahl der Stadtbewohner wird von drei Milliarden im Jahr 2003 (48 Prozent der Weltbevölkerung) auf fünf Milliarden (60 Prozent) bis 2030 ansteigen. Der Großteil dieses urbanen Wachstums wird eher der Geburtenrate als der Migration zuzuschreiben sein. Die ländliche Bevölkerung wird im selben Zeitraum voraussichtlich

geringfügig von ungefähr 3,3 auf 3,2 Milliarden Menschen abnehmen.

Bevölkerungsexperten gehen davon aus, dass die städtische Bevölkerung zwischen 2000 und 2030 jährlich um 1,8 Prozent und damit beinahe doppelt so schnell wie die Weltbevölkerung wächst. Weniger entwickelte Regionen werden um 2,3 Prozent wachsen und ihre Bewohner bis 2017 voraussichtlich die Mehrheit der städtischen Bevölkerung stellen. Bis 2030 wird in allen Regionen der Welt mehr als die Hälfte aller Menschen in Städten leben (in Afrika wird der urbane Bevölkerungsanteil auf 54 Prozent steigen, in Asien auf 55 Prozent). Praktisch der gesamte globale Bevölkerungszuwachs in diesem Zeitraum wird in den städtischen Gebieten der Entwicklungsländer erfolgen.

Aufgrund von HIV/Aids werden diese Vorhersagen jedoch unsicherer.⁵ Im Großen und Ganzen liegen die Infektionsraten in urbanen Regionen höher als auf dem Land, und in besonders stark betroffenen Gebieten könnten höhere Todesraten und geringere Geburtenraten in den Städten die weitere Urbanisierung bremsen oder gar in einen Rückgang der städtischen Bevölkerung münden.

In den weltweit 20 Städten mit mehr als zehn Millionen Einwohnern (davon befinden sich 15 in Entwicklungsländern) leben vier Prozent der Weltbevölkerung. Bis 2015 wird es 22 solcher Megastädte geben (16 in Entwicklungsländern), in denen fünf Prozent der Weltbevölkerung leben werden.

Die in Städten mit weniger als einer Million Einwohnern lebende Bevölkerung wird weltweit bis zum Jahr 2015 um rund 400 Millionen Menschen zunehmen, wobei über 90 Prozent dieses Zuwachses auf Städte mit weniger als einer halben Million Einwohner entfallen. Dieser Trend erfordert weit reichende Verbesserungen der lokalen Infrastruktur und der Kapazitäten im Management öffentlicher Dienstleistungen – insbesondere, weil Entscheidungen zunehmend dezentralisiert und den lokalen Verwaltungen und Distrikten überlassen werden.

Größere Aufmerksamkeit muss auch den städtischen Armen gewidmet werden, deren Zugang zu Gesundheitsversorgung und anderen Diensten im Vergleich zu wohlhabenderen Städtern wesentlich schlechter ausfällt und in vielen Fällen oft nicht

besser ist als in ländlichen Regionen. Die Defizite im Bereich der Familienplanung beispielsweise sind bei den in Städten lebenden armen Menschen in Asien und in Afrika südlich der Sahara beinahe ebenso ausgeprägt wie bei der ländlichen Bevölkerung (in Südostasien sogar stärker). Überdies sind die städtischen Armen im Hinblick auf professionelle Geburtsbetreuung und Wissen über HIV/Aids in ähnlichem Maß benachteiligt.

Politische Entwicklungen seit der Kairoer Konferenz

Beinahe zwei Drittel der Entwicklungsländer (97 von 151 Ländern), die auf die weltweite Umfrage von UNFPA im Jahr 2003 geantwortet haben, gaben an, bereits Maßnahmen im Hinblick auf die innerstaatliche Migration ergriffen zu haben. 1994 lag dieser Anteil noch bei nur 41 Prozent. 52 Prozent der Länder, die sich an der Studie beteiligt haben, haben Pläne zur Migration entwickelt und auch umgesetzt. Rund 51 Prozent haben Pläne zur Beeinflussung der räumlichen Verteilung der Bevölkerung entworfen (darunter Umsiedlungspläne, Pläne zur Verteilung der Bevölkerung durch den Aufbau neuer ökonomischer Wachstumszentren sowie Dezentralisierung der sozialen und ökonomischen Planung und der politischen Entscheidungsprozesse). 16 Prozent haben Dienstleistungen für Zwangsumgesiedelte angeboten und zehn

Prozent der Länder haben besondere Institutionen für Migrationsfragen eingerichtet. Dabei zeigte sich allerdings, dass stärker urbanisierte Länder und solche mit einem schnelleren Wachstum der städtischen Bevölkerung selten mehrere Maßnahmen zur Bewältigung der Binnenmigration ergriffen haben.

Drei Viertel aller Länder, darunter 80 Prozent der Entwicklungsländer, haben angegeben, dass sie mit der jeweiligen Bevölkerungsverteilung nicht zufrieden sind. Laut der UNFPA-Umfrage hat die Mehrzahl der Entwicklungsländer grundlegende Maßnahmen bezüglich der Migration ergriffen oder Entwicklungsinvestitionen mit dem Ziel getätigt, die Bevölkerungsverteilung zu beeinflussen. Aber das Maß der Aufmerksamkeit, das diesen Fragen gewidmet wird, variiert nach wie vor erheblich.⁶ Die weitere Entwicklung von geeigneten Maßnahmen zum Umgang mit den Wanderungsbewegungen zwischen Land und Stadt und zur Verbesserung der urbanen Lebensbedingungen wird detailliertere Daten und eine weiter reichende Forschung erfordern.

Internationale Migration

Nach Angaben der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen⁷ gab es im Jahr 2000 weltweit 175 Millionen internationale Migranten – umgerechnet jeder 35. Mensch – und damit deutlich über doppelt so viele wie 1960 (79 Millionen Menschen).⁸ Fast die Hälfte

DEN URSACHEN DER MIGRATION BEGEGNEN

Die Regierungen von Herkunfts- und Zielländern sollten für alle Menschen die Option, im eigenen Land zu bleiben, praktikabel machen. Hierzu sollten die Bemühungen verstärkt werden, um eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu erreichen, die ein besseres wirtschaftliches Gleichgewicht zwischen Industrie-, Entwicklungs- und Übergangsländern sicherstellt. Auch müssen die Bemühungen intensiviert werden, um internationale und interne Konflikte zu entschärfen, bevor sie eskalieren; es muss sichergestellt werden, dass die Rechte von Personen, die ethnischen, religiösen oder Sprachminderheiten angehören, und von Urbewohnern geachtet werden; ferner ist es notwendig, die Rechtsstaatlichkeit zu wahren, eine gute Regierungsführung zu fördern, die Demokratie zu stärken und Menschenrechte zu fördern.

Kairoer Aktionsprogramm, Absatz 10.3

davon waren Frauen und 10,4 Millionen waren Flüchtlinge. Zwischen 1990 und 2000 fand zwei Drittel des Migrationszuwachses in Nordamerika statt. Vor 1980 hatten die weniger entwickelten Regionen einen höheren Anteil an internationalen Migranten, aber im Jahr 2000 entfielen 60 Prozent der internationalen Migration auf die entwickelten Regionen.

Heute, bei einer zunehmend globalisierten Wirtschaft, hängt Migration sehr häufig mit Arbeitsmöglichkeiten zusammen und trägt so zu einem nicht vorhergesehenen Migrantenstrom bei, wobei vor allem die Zahl der weiblichen Migranten zunimmt.⁹ Gleichzeitig gibt es eine wachsende Zahl von Flüchtlingen und von Menschen, die innerhalb eines Landes durch Naturkatastrophen, bewaffnete Konflikte, soziale Unruhen und wirtschaftliche oder politische Krisen vertrieben werden.

Die internationale Migration hat weit reichende ökonomische, soziokulturelle und demographische Auswirkungen auf die Auswanderungs-, Transit- und Einwanderungsgebiete.¹⁰ Dabei tun sich die Transit- und Einwanderungsgebiete vor allem mit der Bewältigung der Migration und der Integration der Migranten schwer. Die Auswanderungsgebiete dagegen leiden unter dem Verlust qualifizierter Arbeitskräfte und der Trennung von Familien, wobei nach dem Weggang der Ehemänner oft die Frauen die Stelle des Familienoberhaupts einnehmen.

Der Wegzug der jüngeren Arbeitskräfte lässt diejenigen zurück, die für die körperliche Arbeit in der Landwirtschaft zu alt sind. Die erhöhte Angst vor Terrorismus hat viele Länder dazu veranlasst, die Sicherheitsmaßnahmen an ihren Grenzen zu verstärken. Dadurch wurden unfreiwillig die illegale Immigration und insbesondere auch der Menschenhandel angeheizt. Darüber hinaus tragen die Migrationsbewegungen zur Ausbreitung von HIV/Aids und anderen Krankheiten bei.

Die wirtschaftlichen Effekte der Migration gehen in beide Richtungen. So fließen etwa Geldmittel von Migranten aus Industrie- in Entwicklungsländer zurück. Laut einem Bericht der Weltbank beliefen sich im Jahr 2002 die Überweisungen von Fremdarbeitern in Entwicklungsländer auf rund 88 Milliarden Dollar (30 Milliarden Dollar mehr als die offizielle Entwicklungshilfe), während sich die Zahl der Rücküberwei-

sungen, die durch offizielle Kanäle liefen, zwischen 1988 und 1999 mehr als verdoppelt hat.¹¹

Die Kairoer Weltbevölkerungskonferenz hat die Länder aufgefordert, die Ursachen der Migration anzugehen – insbesondere solche Faktoren, die mit der Armut zusammenhängen. Sie sollen beispielsweise eine nachhaltige Entwicklung fördern, die das Wohlstandsgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert, und internationale und innere Konflikte entschärfen. Zudem sollen sie eine intensivere Zusammenarbeit und einen besseren Dialog zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsländern fördern, um die positiven Aspekte der Migration zu stärken und die Reintegration zurückkehrender Migranten zu erleichtern.¹²

Weiter regte die Kairoer Konferenz an, insbesondere die kurzzeitige Migration als eine Chance zu sehen, die berufliche Qualifikation der Migranten zu verbessern, Daten über Wege und Ausmaß der internationalen Migration und über ihre Ursachen zu erheben und den internationalen Schutz von und die Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene zu verbessern.¹³

Im Einklang mit der Kairoer Konferenz und anderen internationalen Vereinbarungen betonte der Millenniumsgipfel im Jahr 2000, dass Staaten die Menschenrechte von Migranten, Wanderarbeitern und deren Familien respektieren und schützen sollten. Der Abschlussbericht der *Commission on Human Security*¹⁴ 2003 stellte hierzu fest: „Die grenzüberschreitenden Bewegungen von Menschen verstärken die Interdependenz von Staaten und Gemeinden und vergrößern die Vielfalt.“

Dennoch bleibt die internationale Migration ein sensibles Feld, und die aufgeforderten Staaten waren bislang nicht in der Lage, eine UN-Konferenz über Richtlinien zu diesem Thema einzuberufen, wie einige angeregt hatten.¹⁵

Politische Antworten

Die globale Umfrage von UNFPA aus dem Jahr 2003 stellte fest, dass immerhin 73 Prozent der antwortenden Entwicklungsländer (110 von 151) von Maßnahmen im Umgang mit der internationalen Migration berichteten – verglichen mit den 18 Prozent bei einer ähnlichen Untersuchung 1994. Beinahe die Hälfte der Länder hat Programme oder Strategien entwickelt, die sich

mit internationalen Migranten und Flüchtlingen befassen. 37 Prozent hatten eine Gesetzgebung zu internationalen Migranten und Wanderarbeitern erlassen und 33 Prozent der Entwicklungsländer eine Migrationspolitik entwickelt. Elf Prozent hatten Anstrengungen unternommen, internationale Konventionen zu Flüchtlingen, Asylsuchenden und illegalen Einwanderern durchzusetzen, und zehn Prozent hatten Gesetze zum Menschenhandel erlassen, die insbesondere auf Frauen und Kinder abzielten.

Eine wachsende Zahl von Ländern hat mittlerweile Regeln der Zusammenarbeit verschiedenster Art etabliert – zwischen Regierungsorganisationen, zwischen Regierungen untereinander und zwischen Regierungen, NGOs und internationalen Gebern.

In einigen afrikanischen Ländern wie Ghana und Tansania konzentrierten sich die Maßnahmen auf die Ansiedlung von Flüchtlingen. In Lateinamerika und den karibischen Staaten dagegen lag der Schwerpunkt auf der Schaffung von Anreizen für die Rückkehr eigener Staatsbürger, während Osteuropa, die arabischen Staaten und Zentralasien vor allem den Schutz

der Arbeitsmärkte und den Kampf gegen den Drogenschmuggel in den Vordergrund stellten.

Zur besseren Integration der Immigranten in die Gesellschaft haben einige Länder Maßnahmen zur Gleichbehandlung beim Zugang zu Arbeitsplätzen, Wohnungen, Gesundheitsversorgung und Ausbildung ergriffen. Einige Industrieländer haben im vergangenen Jahrzehnt ihre Politik bei der Familienzusammenführung geändert.

Seit Juli 2002 garantiert etwa Dänemark kein gesetzliches Recht auf den Nachzug eines Ehepartners mehr und gewährt in der Mehrzahl der Fälle keine Zusammenführung, wenn einer der Ehepartner jünger als 24 Jahre alt ist. Neuseeland erkennt einen größeren Familienzusammenhang an als bisher, lastet zugleich aber den Bürgern eine größere Verantwortung für die Familienmitglieder an, die sie ins Land holen. Kanadas Politik ist dagegen weniger restriktiv geworden und schließt jetzt auch abhängige Kinder unter 22 statt wie bisher unter 19 Jahren ein.

Als Reaktion auf den Arbeitskräftemangel im eigenen Land haben etliche Industrieländer Initiativen

8

DIE BEVÖLKERUNG UND IHRE BEDÜRFNISSE KARTOGRAPHIEREN

Die Informationssysteme, die im vergangenen Jahrzehnt entwickelt wurden, bieten unter demographischen Gesichtspunkten genaue geographische Informationen. Das erlaubt eine detailliertere Untersuchung der Verteilung des Wohlstands, der Chancen und Herausforderungen in den Ländern und ein besseres Verständnis der Wanderungsbewegungen der Bevölkerung antreibenden Push- und Pullfaktoren sowie der Wirkung der politischen Maßnahmen, die sie zu beeinflussen suchen.

So kombiniert beispielsweise die neuere Forschung Volkszählungs- und Befragungsdaten, um die Bevölkerungsverteilung kartographisch zu erfassen. Die Resultate zeigen, dass das durch urbane Zentren und randstädtische Siedlungen eingenommene Land – und deren Auswirkungen auf die Umwelt – wahrscheinlich sehr viel größer ist, als es frühere Schätzungen angenommen haben, die auf Verwaltungsgrenzen

beruhten. Darüber hinaus erlauben die neuen Methoden die Erfassung der Bevölkerung an Küsten und in anderen ökologisch sensiblen Regionen.

Mithilfe dieser kartographischen Erfassung wurde unter anderem die Säuglingssterblichkeit in zehn westafrikanischen Ländern untersucht. Die Ergebnisse bestätigten schon bestehende Befunde (beispielsweise eine höhere Sterblichkeit bei männlichen Säuglingen, die Bevorzugung der Städte vor den ländlichen Gebieten und den positiven Effekt von Müttern mit Ausbildung sowie den verbesserter sanitärer Einrichtungen). Die Studie brachte aber auch unerwartete neue Einsichten – beispielsweise in die hohe Konzentration der Gebiete mit den schlechtesten Werten. Eine Erkenntnis, die letztlich zu einer besseren Zielgenauigkeit der Programme beitragen könnte.

Aus den neuen Techniken der Datenerfassung und der Analysemethoden den größtmöglichen Nutzen zu ziehen wird

erhebliche Investitionen in den Aufbau von Kapazitäten und in den Technologietransfer erfordern. Analysen der städtischen sozialen Netzwerke und der besonderen Eigenheiten von Siedlungen müssen ebenfalls in die weitere Entwicklung der Länderforschung und der Programme mit einbezogen werden.

Dies würde eine verstärkte lokale Entscheidungsfindung im Entwicklungsbereich erleichtern und zu verbesserten Maßnahmen führen, die mit dem Ziel, die Armut zu verringern und die Lebensqualität zu verbessern, die unterschiedlichen Aspekte der jeweiligen Siedlungsformen berücksichtigen. Gemeinden mit gemischten Einkommensklassen könnten zum Beispiel gezielt armen Menschen neue Wege eröffnen. Die gezielte geographische Ausrichtung und die Kooperation mit lokalen Verbänden könnte dazu beitragen, die Vision der Kairoer Konferenz von gesellschaftlicher Beteiligung Wirklichkeit werden zu lassen.

gestartet, mit denen sie die Immigration qualifizierter Arbeitskräfte fördern wollen. Einige haben Maßnahmen in die Wege geleitet, die darauf abzielen, hoch begabte Studenten aus Entwicklungsländern ins Land zu locken und dort zu halten.

Um dem wachsenden Menschenschmuggel zu begegnen, haben viele Länder ihre Grenzkontrollen verstärkt und eine restriktive Handhabung der Asylpolitik eingeführt – was in einigen Fällen aber unfreiwillig dazu geführt hat, den Menschenschmuggel noch profitabler zu machen. Zur Abschreckung haben deshalb etliche Staaten die Strafen für Menschenschmuggel empfindlich verschärft.

Obwohl die meisten Zuzugsländer die positiven Folgen der Migration für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sowohl der Einwanderer als auch der Auswandererstaaten anerkennen, bleiben das steigende Niveau illegaler Einwanderung und der fortgesetzte Zustrom von Flüchtlingen und Asylsuchenden weiterhin die Hauptprobleme.

Viele Länder fordern eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, um die Migration besser in den Griff zu bekommen. Seit 1994 sind acht regionale und subregionale Konsultationsprozesse eingeleitet worden, die praktisch jedes Land erfassen. Das 1998 initiierte *International Migration Policy Programme* hat 15 regionale Treffen organisiert, um die Zusammenarbeit und den Aufbau von Kapazitäten zu fördern. Im Dezember 2003 wurde eine *Global Commission on International Migration* eingesetzt, die dem UN-Generalsekretär bis Mitte 2005 Empfehlungen vorlegen soll.