



Dr. Demetrios Papademetriou, Senior Associate and Co-Director International Migration Policy Program, Carnegie-Endowment for International Peace

Migrationstendenzen in Russland und den GUS-Staaten und ihre potenziellen Folgen für Europa

Dr Demetrios Papademetriou, Senior Associate and Co-Director International Migration Policy Program, Carnegie-Endowment for International Peace

*Migration Trends in Russia and the CIS
and their Potential Consequences for Europe*

Lange bekannt für seinen „Export“ an jüdischen Flüchtlingen und bekannten Dissidenten, wurde der von der früheren Sowjetunion (FSU) eingenommene politische Raum fast unmittelbar nach dem Zerfall der UdSSR voll in das weltweite Migrationsschema integriert. Eine komplexe Mischung aus freiwilligen und unfreiwilligen Migranten (für viele war der bittere Verlust von Status bzw. Privilegien der Auslöser, während andere die relative Sicherheit ihrer eigenen Volksgruppe suchten oder durch einen Konflikt einfach zum Weggehen gezwungen wurden) machte die Migration in dieser Region rasch zu einem wichtigen sozialen und politischen Problem.

Gleichzeitig wurde für Westeuropa die – bis jetzt noch nicht Wirklichkeit gewordene- unkontrollierte Migrationsbewegung von Bürgern aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), insbesondere Russland, zu einem der vielen mit der Migration zusammenhängenden Albträume Anfang und Mitte der 90er Jahre. Obwohl es nicht zu einer größeren Wanderbewegung von Russen über das Territorium der früheren Sowjetunion hinaus kam, so stieg die Migration aus bzw. durch Russland und den übrigen GUS-Raum doch so an, dass „europäische“ Regierungen und die Öffentlichkeit weiterhin ein wachsames Auge auf ihre östlichen Nachbarn haben.

Long known for its „export“ of Jewish refugees and well-known dissidents, the political space occupied by the Former Soviet Union (FSU) became fully incorporated into the world migration system almost instantly after the disintegration of the USSR. In fact, a complex mix of voluntary and involuntary migrants (many of whom left as a reaction to severe losses of status and privilege while others either sought the relative security of living with their co-ethnics or were simply forced out by conflict) quickly turned migration within the region into an important regional social and political issue.

Simultaneously, fears, so far unrealized, of uncontrolled outflows of Commonwealth of Independent States (CIS) citizens, and particularly Russians, became one of Western Europe's many migration-related political nightmares of the early and mid-1990s. Although a substantial movement of Russians beyond the former Soviet space has never materialized, emigration from and through Russia and the rest of the CIS space has grown enough to cause „European“ governments and the public to continue to cast a wary eye toward their Eastern neighbors.

Die 90er Jahre: Der Zerfall des post-sowjetischen Regimes und der Beginn der Implosion Russlands

Migrationsbewegungen

Angesichts der schätzungsweise fast 60 Mio. Personen, die sich außerhalb ihrer ethnischen Heimatregion in der FSU befinden –, davon etwa 25 Mio. ethnische Russen – handelt es sich bei der Migration um ein besonders verwirrendes und schwer in den Griff zu bekommendes Problem. Es beschäftigt die politischen Führungsspitzen im gesamten FSU-Raum regelmäßig, doch nirgends so stark wie in der Russischen Föderation.

Die Tatsachen rechtfertigen einen solch hohen Grad der Aufmerksamkeit auf jeden Fall. Seit Anfang der 80er Jahre umfasste die Migration allem Anschein nach nicht weniger als neun Mio. Menschen innerhalb der Region, ein Drittel davon war unfreiwillig weggegangen. Von dieser letzten Zahl erhielten über 1,5 Mio. Personen, praktisch alles vertriebene ethnische Russen, die Staatsbürgerschaft der Russischen Föderation. Unter den vielen Gründen für die Migration in der Region können wir die folgenden drei groben und wichtigsten Kategorien (sowie zwei untergeordnete) für das Weggehen unterscheiden, es können jedoch auch mehrere Gründe gleichzeitig zutreffen. Die erste größere Migrationsbewegung umfasst die Wanderung von ethnischen Russen, die aufgrund von mehr oder weniger antirussischen Maßnahmen der Regierungen ihrer Wahlheimat „gezwungenermaßen“ die Länder, in denen viele von ihnen geboren wurden oder vor langer Zeit einwanderten, verlassen. In ihrer direkteren Form geht es bei dieser Taktik meistens um verschiedene Arten von ethnischer Gewalt, die nicht ausdrücklich nur gegen Russen gerichtet sein muss. Bei der indirekten Form geht es meist um gesetzliche oder verwaltungsmäßige Maßnahmen, die darauf abzielen, die von den ethnischen Russen früher genossenen Vorteile (in Bezug auf Ausbildung, Wohnungsvergabe und ähnliche Privilegien) einzuschränken oder zu streichen oder für Russen zusätzliche Anforderungen zu stellen, die sie sowohl von

The 1990s: The Disintegration of Post-Soviet Regimes and the Beginning of Russia's Implosion?

Migrant Streams

With nearly 60 million persons estimated to be outside their ethnic homelands in the FSU – 25 or so million of whom are ethnic Russians – the migration issue is one of the region's most bewildering and intractable. It regularly preoccupies top policy-makers across the FSU political space, but none as much as those of the Russian Federation.

The facts clearly support such high level attention. Since the early 1980s, as many as 9 million persons may have moved within the region; more than a third of those have done so involuntarily. Of this latter number, more than 1.5 million persons, virtually all of them displaced ethnic Russians, have been granted citizenship by the Russian Federation. The many causes of migration in the region allow us to distinguish among the following three broad and major categories for moving (as well as two ancillary ones) which are not always mutually exclusive. The first migrant stream encompasses the movement of ethnic Russians who are „forced“ to leave the countries in which many were born or had moved to a long time ago by a combination of more or less anti-Russian policies of the governments of their adoptive states. The more direct among those policies most often include various forms of ethnic violence, whether or not directed explicitly at Russians. The less direct ones tend to be legislative and administrative policies that seek either to reduce or to eliminate the advantages ethnic Russians had enjoyed previously (in education, housing, and related privileges), or to otherwise create additional requirements for Russians that both in intent and in effect marginalize them by excluding them from some of a society's key benefits (such as access to certain jobs and language and citizenship rights).

der Absicht als auch von den Auswirkung her an den Rand der Gesellschaft drücken, indem man sie von einigen Grundleistungen der Gesellschaft (wie z.B. Zugang zu bestimmten Berufen, Sprache und Staatsbürgerschaftsrechte) ausschließt.

Der zweite Migrationsstrom umfasst jene Volksgruppen, die vom Stalin-Regime gewaltsam vertrieben und anderswo angesiedelt wurden (zumeist in den 40er Jahren), und die nun in ihre früheren Heimatländer zurückkehren wollen. Ihre Auswanderung ist teilweise selbstgewollt, sie wollen in erster Linie ein riesiges historisches Unrecht rückgängig machen und ein Gefühl der Sicherheit und Zugehörigkeit durch ein Leben im Land ihrer Vorfäter erlangen. Ebenso oft ist die Wanderbewegung jedoch die Folge eines offenen Konflikts bzw. diskriminierender Maßnahmen, deren Absicht genau diese Art der „selbstdurchgeführten ethnischen Säuberung“ ist. Diese „Entmischung“ des von der UdSSR politisch geplanten und mit brutalen Mitteln erreichten Mosaiks aus unterschiedlichen Volksgruppen, Nationalitäten, Religionen und Sprachen – einschließlich der erzwungenen Umsiedelung von Volksgruppen und die Taktik der „Russifizierung“ – wird vielleicht die augenfälligste Entwicklung im Raum der FSU in den kommenden Jahren sein. In diesem Referat werde ich aufzeigen, dass es sich hier möglicherweise auch um das „Ereignis“ mit dem höchsten Potenzial für Instabilität und ungewollte Migrationsbewegungen innerhalb der Region handelt.

Auf ihre Weise sind beide Formen der Migration wichtige Ausdrucksformen des Wunsches zur Aufhebung eines Teils des abscheulichen historischen Unrechts, das von aufeinanderfolgenden sowjetischen Regimen im Bestreben, ihre Macht zu festigen und potenzielle ethno-nationalistische Herausforderungen im Inneren zu minimieren, begangen worden war. Die erste Form kann jedoch auf lange Sicht gesehen die folgenreichere sein, falls es sich herausstellen sollte, dass es sich hierbei nur um die ersten Stadien eines Rückwanderungsprozesses, einer russischen Dekolonialisierung handelt mit dem Ziel der Aufhebung von Maßnahmen, die sowohl während als auch

The second migrant stream is composed of ethnics who were forcibly dispersed and relocated (mostly in the 1940s) by the Stalin regime and who are seeking to return to their titular homelands. Their movement is at times self-initiated, primarily seeking to „right“ an enormous historical wrong and to achieve the sense of security and „rooted-ness“ that living in one’s ancestral homeland conveys. Just as often, however, such movement results from outright conflict and/or discriminatory policies intended to produce precisely this version of „ethnic self-cleansing“. This „unmixing“ of the USSR’s politically-inspired and brutally carried out ethnic, nationality, religious, and linguistic mosaic – that includes both the forced relocation of ethnic populations and the policy of „Russification“ – may well be the most portentous development in the FSU space in the years ahead. For the purposes of this essay, this may also be the „event“ with some of the highest potential for ongoing instability and unwanted migration movements within the region.

In some important ways, both of these forms of movement seek to reverse some of the more noxious historical injustices committed by successive Soviet regimes in their effort to consolidate their power by minimizing the potential of meaningful ethno-nationalist challenges from within. The first form, however, may be more consequential in the long run if it proves to be merely the early stages of the return migration component of a process of Russian „de-colonization“ that seeks to undo actions that took place both during and prior to the onset of Soviet rule.

schon vor der Sowjetherrschaft stattgefunden hatten. In der dritten Migrantenbewegung finden sich jene, die der Gewalt jeder Art entfliehen wollen (in erster Linie militärischen Konflikten) oder die aus allen drei oben ausgeführten Gründen sich dazu entschließen, für ihr zukünftiges Leben eine sicherere Umgebung zu suchen. Letztere Migrationskategorie ist wahrscheinlich die kleinste, zumindest bis jetzt. Sie ist jedoch beunruhigend, da sie den Umfang und die Unwägbarkeit der Wanderbewegungen noch erhöht, da sie schwer vorhersagbar oder quantifizierbar ist. Außerdem sind noch zwei weitere Kategorien von Wanderbewegungen zu erwähnen, die man im nächsten Jahrzehnt genau im Auge behalten muss. Bei der ersten handelt es sich um eine umweltbedingte Migration, die sich nur verstärken kann – selbst wenn keine der Katastrophen-Szenarien in Bezug auf die Umwelt Wirklichkeit werden. Die zweite konzentriert sich auf ein sich abzeichnendes Phänomen, dessen Migrationsfolgen, zumindest für Westeuropa, wahrscheinlich nur unbedeutend und indirekt sind. Dieses Phänomen betrifft den russischen Fernen Osten und die Wanderbewegung von ethnischen Chinesen nach Russland, ein Prozess, der von manchen als „stille Invasion“ bezeichnet wird.

Der russische Ferne Osten ist reich an Bodenschätzen, hat aber nur eine geringe Bevölkerungsdichte (7,7 Mio. Menschen). Das angrenzende Gebiet in China dagegen ist arm an Bodenschätzen, beherbergt aber eine Bevölkerung von 110 Mio. Daher die Besorgnis über das große Potenzial dieser Region eines russisch-chinesischen Konflikts in den kommenden Jahren. Die Trommeln eines potenziellen Konflikts sind laut zu hören, obwohl sie im vergangenen Jahr etwas gedämpft wurden. Nach wie vor gibt es jedoch eine unverantwortliche Berichterstattung durch die Medien sowie publikumswirksame Äußerungen – wonach die Gesamtzahl der sich auf russischem Boden befindlichen Chinesen zwei bis fünf Mio. betrage und die Chinesen in den nächsten beiden Jahrzehnten die größte ethnische Minderheit in der Russischen Föderation werden könnten! (Die Carnegie Endowment führte im Jahr 1998 eine Reihe von Untersuchungen durch, die ergaben, dass es sich nur

The third migrant stream is composed of those who seek to escape violence of all types (but particularly military conflicts) or otherwise decide that for a combination of all three of the reasons outlined here, they should seek their future in more secure environments. This migration category is probably the smallest one, at least so far. However, it is also a most troubling one, because it adds to the size and volatility of flows in a manner that is neither easy to predict nor to quantify. Two additional categories of movements also deserve mention and will require close attention in the next decade or so. The first one is ecologically-driven movement that can only intensify – even if none of the many catastrophe scenarios regarding the environment come to pass. The second one focuses on an emerging phenomenon whose migration consequences, for Western Europe at least, will be probably both insignificant and indirect. The phenomenon in question is occurring in the Russian Far East and involves the migration of ethnic Chinese to Russia in a process that some have dubbed a „silent invasion“.

The Russian Far East is rich in resources but small in population (about 7.7 million persons). By contrast, the part of China that adjoins it is poor in resources but contains about 110 million people. Hence the concern about the region's potential as a flashpoint for a Russian/Chinese conflict in the years ahead. The drums of potential conflict are loud, although they have become more muted in the last year or so. Irresponsible media coverage and rhetoric nonetheless continue – placing the total number of Chinese who are on Russian territory at between 2 and 5 million and suggesting that the Chinese may become the largest ethnic minority in the Russian Federation in the next two decades! (A series of Carnegie Endowment surveys conducted in 1998 places that number between 400,000 and 500,000 persons, most of whom are „shuttle traders“ engaged in back-and-forth movement.)

um 400.000 bis 500.000 Personen handelt, wovon die meisten „Pendel-Händler“ sind, die sich zwischen den Ländern hin- und herbewegen.)

Die Bedeutung dieser Entwicklung für „Migrations-Beobachter“ liegt in der potenziellen Gefahr einer Beunruhigung Russlands, was unter bestimmten politischen Umständen zu einer militärischen Auseinandersetzung mit China führen könnte. Dies wiederum könnte weitere opportunistische Konflikte innerhalb der GUS-Staaten auslösen und vielleicht den Zusammenbruch der Russischen Föderation beschleunigen. Ein solcher Ablauf der Dinge würde enorme Folgen für Europa einschließlich einer Migrationsbewegung haben.

Migrations-Szenarien

Die Ursachen der oben dargelegten „Drei-plus-Zwei“-Kategorien der Wanderbewegungen liegen in sechs mehr oder weniger von einander unabhängigen Ereignissen mit einem erheblichen Potenzial für starke unerwünschte Migrationsbewegungen in den nächsten beiden Jahrzehnten. (Die Szenarien schließen sich gegenseitig nicht aus und verstärken sich in vielen Fällen gegenseitig.) Nachfolgend eine ungefähre Reihenordnung ihres Potenzials, zu einem Bedrohungsgefühl Westeuropas durch „Migration“ beizutragen, zumindest soweit dies heute plausibel erscheint.

Szenarium 1:

„Eingefrorene“ ethnische und religiöse Konflikte

Seit dem Zerfall der UdSSR gab es intensive ethnische und religiöse Konflikte innerhalb der GUS-Staaten. Noch wichtiger ist jedoch die Tatsache, dass praktisch alle diese Konflikte keine politische Lösung fanden – man kann eher von einem unsicheren Waffenstillstand sprechen als von Konflikten, an deren Lösung gearbeitet wird. Der früheste und einer der gefährlichsten dieser Konflikte brach 1998 zwischen Armenien und Aserbaidschan über Berg-Karabach aus. Dieser Konflikt hat schätzungsweise eine Mio. Menschen entwurzelt.

The significance of this development for „migration-watchers“ is in its potential to distract Russia and, under certain political circumstances, lead it into a military conflict with China that may in turn unleash other, opportunistic, conflicts within the CIS and perhaps accelerate the implosion of the Russian Federation. This sequence of events would lead to enormous consequences for Europe, including a migration one.

Migration Scenarios

The „three-plus-two“ categories of movement identified above stem from six mostly discrete sets of events with significant potential for generating substantial unwanted migration in the next two decades. (The scenarios are not mutually exclusive and in many instances reinforce each other.) In rough order of an assessment of their potential for posing or contributing to the perception of a migration „threat“ for Western Europe, at least in terms of what appears plausible today, they are as follows:

Scenario One:

„Frozen“ Ethnic and Religious Conflicts

Ethnic and religious conflicts within the CIS since the disintegration of the USSR have been intense. More importantly, however, virtually all of them remain politically unresolved – resembling more unstable cease-fires than conflicts on their way to being resolved. The earliest – and one of the nastiest – such conflicts erupted between Armenia and Azerbaijan in 1988 over Nagarno-Karabakh. This conflict is thought to have uprooted as many as 1 million people. About 200,000 persons from each of the two warring states

Jeweils etwa 200.000 Einwohner der beiden Konfliktländer wanderten zum anderen Staat aus, außerdem wurden fast 600.000 Personen vertrieben, die keine Staatsgrenze überschritten. Dieser Konflikt ist jedoch nicht der einzige im Südkaukasus. Abspaltungskonflikte in Georgien (Südossetien und Abchasien an der Schwarzmeerküste) sind für etwa 100.000 Flüchtlinge verantwortlich, davon etwa die Hälfte Russen, die nach Russland abgewandert sind. Des Weiteren wurden knapp 300.000 Einwohner innerhalb des Landes vertrieben, fast alles ethnische Georgier.

Wenn der Kaukasus – laut Zbigniew Brzezinski – der „Balkan“ der FSU ist, so reicht die Realität und, was noch schwerer wiegt, das Potenzial für ethnisch begründete Konflikte weit darüber hinaus. In den westlichen GUS-Gebieten waren die Konflikte zwischen Moldau und russischsprechenden Separatisten Anfang der 90er Jahre für die Vertreibung von schätzungsweise über 100.000 Menschen verantwortlich, die meisten stammten aus der Dnjestr-Region. Und während Weißrussland ethnische Konflikte, die einen großen Teil der GUS-Staaten erfassten, erspart blieben, so machte das Tschernobyl-Atomkraftwerksunglück die Umsiedelung von mindestens 100.000 Menschen notwendig und wirft bis heute dunkle Schatten über die Region. Im übrigen bildet die stürmische Beziehung der Ukraine zu Russland und ihre eigene große russische Minorität einen weiteren Grund, die Entwicklungen dort nach wie vor genau zu beobachten.

Während die realen oder potenziellen Konflikte der westlichen und zentralen GUS-Gebiete auf große Aufmerksamkeit der westlichen Experten und Strategen stoßen, so sorgen auch die Mitgliedstaaten in Zentralasien in immer stärkerem Maße für regionale Migrationsbewegungen. Kasachstan erlebte in den meisten Jahren des letzten Jahrzehnts eine Abwanderung (es verlor allein zwischen 1997 und 1999 über eine halbe Mio. Einwohner). Die meisten Auswanderer sind Russen, die damit auf die schwerwiegenden sprachlichen und sonstigen Beschränkungen ihrer Rechte durch

moved to the other one, while the conflict also displaced nearly 600,000 persons who did not cross a national border. This conflict, however, is not the only one in the South Caucasus. Secessionist conflicts in Georgia (South Ossetia and Abkhazia, on the Black Sea coast) have been responsible for generating about 100,000 refugees, about half of them Russians who have moved to Russia. In addition, nearly 300,000 persons have been internally displaced, almost all of whom are ethnic Georgians.

If the Caucasus is the FSU's „Balkans“, as Zbigniew Brzezinski has suggested, the reality of and, more importantly, the potential for ethnic-related conflict extends well beyond it. In the Western parts of the CIS, Moldova's clashes with Russian-speaking separatists in the early 1990s are thought to have displaced more than 100,000 persons, most of them from the Dniester region. And while Belarus has been spared the form of ethnic conflict that has engulfed much of the CIS, the Chernobyl nuclear power plant accident forced the relocation of upward of 100,000 persons and continues to cast a dark shadow over the region. Finally, Ukraine's stormy relationship with Russia and its own large Russian minority suggest again a reason for intense and sustained attention to its behavior.

While the conflicts, real or potential, of the western and central parts of the CIS occupy much of the attention of Western analysts and strategists, the Commonwealth's Central Asian member states are increasingly robust contributors to the broader regional migration stream. Kazakhstan has been hemorrhaging throughout much of the decade (it lost more than half a million people just between 1997 and 1999). Most of its emigrants tend to be Russians, who have responded rationally to the severe linguistic and other restrictions on their rights Kazakhstan has imposed.

Kasachstan reagierten. Die Implosion Tadschikistans und der Zerfall in eine Reihe bewaffneter Gruppierungen macht die Wiederherstellung eines funktionierenden Staates äußerst schwer. Die Rückkehr von tausenden von Tadschiken aus Afghanistan, wohin viele geflohen waren, erhöht noch den Druck auf die praktisch nicht existierenden öffentlichen Einrichtungen. Schließlich gibt es in dieser Region noch das Ferghana-Tal (ein Gebiet verteilt auf Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) mit einem Potenzial für religiöse Konflikte, das der ernsthafte Analyst sehr gut im Auge behalten muss.

Szenarium 2: Unwesen der Organisierten Kriminalität (OK) und Korruption der Funktionäre

Die Bedeutung von OK-Netzen als Auslöser von Migration, wenn auch keiner Massenbewegung, kann gar nicht genug betont werden. Das Fehlen von funktionierenden legalen politischen, sozialen und, in vielen Fällen, wirtschaftlichen Institutionen führt dazu, dass „ungesetzliche“ Privatinteressen diese Lücken füllen. In vieler Beziehung ist dies in Russland, aber auch in den übrigen GUS-Staaten heute bereits der Fall. Sollte dies von der Ausnahme zur Regel werden, so wird in der nahen Zukunft das wahrscheinlichste Regierungsmodell für Russland und die anderen GUS-Staaten starke Ähnlichkeit haben mit jenem der schwer zu regierenden lateinamerikanischen (bis in die 80er Jahre) bzw. afrikanischen Länder (wo fest im Sattel sitzende wirtschaftliche Eliten „regieren“, die nur ihre eigenen Interessen verfolgen), wenn nicht gar mit Somalia und anderen gescheiterten Staaten.

Die Fähigkeit von OK-Organisationen, Staatsbedienstete zu korrumpieren, wenn nicht sogar ihre eigenen Leute auf die entsprechenden Posten zu setzen, steht auch noch aus einem anderen Grund hoch oben auf den meisten Listen der Bedrohungsbeurteilung. Falls solche Organisationen tatsächlich den Punkt erreichen, wo sie unabhängig von Staatsbehörden und letzten Endes an

Tajikistan's implosion and its disintegration into a variety of armed factions has made putting a functioning state together again an extremely difficult task. The return of thousands of Tajikis from Afghanistan, where many had fled, puts additional pressure on the virtually non-existent public resources. A final area within this region, the Ferghana Valley (an area that is divided among Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan), has the potential for religious-based conflict about which the serious analyst must be very careful.

Scenario Two: Organized Criminal Network Activities and the Corruption of Public Officials

The importance of criminal networks as a source of a migration threat, although not a „mass“ one, cannot be emphasized enough. In the absence of both functioning and legitimate political, social, and, in many instances, economic institutions, „outlaw“ private interests typically fill the void. In many ways, both in Russia but also elsewhere in the CIS, that is already the case. When this becomes the rule, rather than the exception, the most likely model of governance in the near-term future for Russia and the other CIS States comes very close to some of the more difficult to govern Latin (until the 1980s) or African countries (where entrenched economic elites „govern“ only with their own interests in mind), if not to Somalia and other failed states.

The capacity of organized criminal networks to corrupt, if not „substitute for“ public officials, is high on most „threat assessment“ lists for another reason. If such networks indeed reach the point of acting independently and, really, in lieu of state authorities, moving large numbers of illegal immigrants through „their“ territory may become an irresistible activity.

deren Stelle agieren, kann die Schleusung einer großen Zahl von illegalen Einwanderern durch „ihr“ Gebiet ein unwiderstehlicher Geschäftszweig werden. Organisierte Schleusung bietet der OK große Vorteile: Im Gegensatz zum Schmuggel von gefährlicheren Waren (und daher stärkerer Verfolgung durch die Behörden) handelt es sich bei der Schleusung von Illegalen um ein Unternehmen mit vergleichsweise geringem Risiko, riesigen Gewinnchancen und hohen Erfolgsaussichten. Große Gewinne ermöglichen die Bestechung von Staatsbediensteten auf allen Ebenen und in praktisch jedem Stadium der Schleusungsaktion. Wenn also kriminelle Syndikate in weiten Teilen des GUS-Territoriums entweder selbst die Kontrolle über Staatsorgane übernehmen oder diese jederzeit korrumpieren können, muss mit einer entsprechenden Zunahme des organisierten Schleusungsdrucks auf Westeuropa gerechnet werden.

Der Migrationsdruck durch das Territorium der GUS-Staaten scheint zuzunehmen, wird jedoch im Großen und Ganzen noch für überschaubar gehalten. Die meisten der „Nicht-GUS-Bürger“ in der Region wollen die GUS-Länder nur als Sprungbrett und Durchgangsrouten für ihr eigentliches Ziel benutzen: Westeuropa. Geringere Möglichkeiten, ihren letzten Reiseabschnitt erfolgreich zurückzulegen, sowie stark steigende Schleusungskosten bedeuten für viele von ihnen, dass sie entweder im GUS-Raum oder in einem der osteuropäischen Länder einen viel längeren Aufenthalt haben oder ganz dort verbleiben. Ob ihnen der Sprung nach Westeuropa dann doch gelingt (wo sie sich unter die „Schwarzarbeiter“ mischen oder andere Schwarzmarktaktivitäten ausüben), ist ausschlaggebend dafür, ob sie weiterhin ein Problem für ihre vorübergehenden „Gastländer“ darstellen oder ob sie stattdessen zum Problem Westeuropas werden. Auf alle Fälle ist es ratsam, dieses Szenarium und seine verschiedenen Varianten genau zu beobachten. Die betroffenen Staaten müssen mehr Vorstellungskraft beim Denken (und mehr Zusammenarbeit beim Handeln) als bisher an den Tag legen. (Im Anhang sind mögliche Reaktionen auf die illegale Migration aufgeführt.)

Organized clandestine migration activities hold a number of advantages for those engaged in them: unlike trafficking in much more dangerous (and thus more highly „targeted“ by public authorities) cargoes, trafficking in people is by comparison still a low risk and enormously profitable enterprise with a high probability for success. With large profits comes the ability to corrupt officials at all levels and at virtually every stage of the smuggling operation. Therefore, if criminal syndicates either gain control of or can corrupt at will state organs across much of the CIS space, the organized clandestine migration pressure on Western Europe can be expected to increase geometrically.

So far, such migration pressure through the CIS region appears to be growing – although it is generally still thought to be manageable. Most of the non-CIS nationals one finds in the region indeed intend to use the CIS states as launching pads and transit routes to their ultimate destination: Western Europe. Decreased opportunities for making the last leg of their journey successfully and fast-rising trafficking costs, have meant that many of them will either spend much more time in or actually be stranded either in the CIS space or in one of the Eastern European countries. Whether or not they will be able eventually to vault into Western Europe (where they will blend into its „black“ labor and other underground markets) will determine whether they will continue to be a problem for their temporary „hosts“ or they will become instead Western Europe’s „problem“. In either case, this scenario and its various off-shoots are worth watching closely and the affected states need to think ever more imaginatively (and act ever more „cooperatively“) than they have to date. (See the Appendix for an outline of responses to clandestine migration.)

Szenarium 3: Umweltkatastrophen

Die Umweltschädigung in der FSU ist so gravierend und der Zustand der Atomanlagen und Kernkraftwerke so prekär, dass man in Bezug auf eine mögliche Umweltkatastrophe mit erheblichen Migrationsfolgen weniger von „ob“, sondern eher von „wann“ und „wie schlimm“ sprechen sollte. Dass der Eintritt eines solchen Ereignisses praktisch sicher ist, macht es für Westeuropa nicht weniger problematisch oder leichter, darauf zu reagieren. Eine begrenzte Wanderbewegung aus Umweltgründen gibt es bereits heute, und alle Anzeichen sprechen dafür, dass eine solche Migration weiterhin stattfinden und sich verstärken wird. Die Zunahme wird aller Voraussicht nach allmählich vor sich gehen, daher wird die Region sie wahrscheinlich absorbieren können.

Nukleare Unfälle jedoch sind Umweltereignisse, die weniger gut vorhersagbar, weniger gut in den Griff zu bekommen sind und viel weitreichendere Folgen auf verschiedenen Sektoren haben werden – während die Migrationsfolgen eine ganz andere Größenordnung darstellen. Westeuropa muss auch an einen potenziellen „Domino-Effekt“ solcher Ereignisse denken.

Szenarium 4: Wenig stabile Staaten

Mehrere GUS-Länder sind sehr ungesteuert als Folge einer Vorgeschichte von politischer und religiöser Verfolgung von Minderheiten, erzwungenen Massendeportationen sowie Naturkatastrophen. Wirtschaftliche Nöte und verschiedenartige Konflikte haben staatliche Einrichtungen soweit unterminiert, dass die Wahrscheinlichkeit von weiteren Konflikten (bei denen es meist um „Übergriffe“ gegen Minderheiten geht) sehr hoch ist. Die Erfahrung zeigt, dass jegliche sich aus dieser Konstellation entwickelnden ethnischen, religiösen oder sprachbedingten Konflikte sehr intensiv sind, jedoch nur zeitweise auftreten. Die Wahrscheinlichkeit, dass andere GUS-Staaten, insbesondere auch Russland,

Scenario Three: Ecological Disasters

Environmental degradation in the FSU is so intense, and the state of the region's nuclear equipment and energy producing plants so precarious, that an ecological disaster with significant migration consequences may be more of a question of „when“ and „how bad“, rather than of „whether“. The virtual certainty of their occurrence, however, may not make them either less of a problem for Western Europe or easier to manage. A low level of environmentally-induced migration is occurring already and there is every expectation that such migration will continue and will likely intensify. Its growth can be expected to be gradual and, as a result, the region should be able to absorb it.

Nuclear accidents, however, are forms of ecological events that are less predictable, less easily managed, and far more consequential in a variety of policy domains – while their migration consequences are of an entirely different order of magnitude. Western Europe will have to be mindful of the „domino“ potential of such events.

Scenario Four: Unstable States

Several CIS states are very unstable, the result of a history of political and religious persecution of minorities, forced mass deportations, and natural disasters. Ongoing economic distress and various forms of conflict have undermined governmental institutions to the point that the probability of further conflicts (typically centered on „violence“ toward minorities) is very high. Experience suggests that any resulting ethnic, religious, or linguistic conflict will be both intense and episodic. The probability that such conflicts will elicit military responses from other CIS states and, most consequentially, from Russia, is thought to be intensifying. As the probability for such

auf solche Konflikte mit militärischen Aktionen reagieren, wird sich wahrscheinlich erhöhen. In dem Maße wie die Wahrscheinlichkeit für eine solche Intervention zunimmt, erhöht sich für Westeuropa auch der potenzielle Druck einer unerwünschten Massenmigration.

**Szenarium 5:
Ein implodierendes (und daher aggressives?)
Russland**

Man kann sich eine Reihe von Umständen vorstellen, unter denen Russland implodieren kann – einige Analysten sind der Meinung, dass die Implosion bereits begonnen hat. Es ist vielleicht nur ein kleiner Schritt von einem implodierenden Russland zu einem nach außen (aber innerhalb des GUS-Raumes) aggressiven Russland. Sollte sich ein solches Szenarium verwirklichen, wäre es sehr schwer aufzuhalten oder vorauszusagen, wo es enden könnte. Die Probleme, denen sich die Regierung der Russischen Föderation gegenüber sieht, sind gewaltig. Dazu gehört eine instabile Exekutive, die regelmäßig umbesetzt wird und sich offensichtlich nach der neuesten „Laune“ des Präsidenten richten muss, eine Legislative, die gleichzeitig unlenksam und leicht einzuschüchtern ist, eine Judikative, die offensichtlich machtlos ist, eine Wirtschaft – und im besonderen öffentliche Finanzmittel, die anscheinend in die Hände verschiedener organisierter Mafiaorganisationen geraten sind, eine leere Staatskasse, die nicht in der Lage ist, öffentliche Gelder für die wichtigsten Aufgaben bereitzustellen und praktisch keinerlei soziale Institutionen, die als legitim bezeichnet werden können. Die sehr erhebliche innere Migration verstärkt die Sorgen der Regierung noch, da sie die Konkurrenz um die knappen Arbeitsplätze und die noch knapperen öffentlichen Mittel noch verschärft. Es entstanden zwei zusätzliche, potenziell sehr wichtige Gruppen von entfremdeten Bürgern: Zurückkehrende Russen (etwa drei Mio. innere Migranten und etwa 1,5 Mio. Flüchtlinge)¹ und die viel größere Gruppe jener, die bereits knappe Ressourcen mit ihnen teilen sollen.

intervention increases, so does the potential for unwanted „mass“ migration pressures on Western Europe.

**Scenario Five:
An Imploding (and Therefore Aggressive?)
Russia**

One can conceive of combinations of circumstances under which Russia could implode – and some analysts suggest that the implosion may have already begun. It may be a rather small step to get from an imploding Russia to an externally (but within the CIS) aggressive Russia. If such a scenario materializes, it would be very difficult to contain it or predict where it might stop. The challenges for the Government of the Russian Federation are enormous. They include an unstable executive branch that is regularly shaken-up to conform with what seems like the latest „whim“ of its President; a legislature that is simultaneously unruly and easily cowered; a judiciary that is apparently impotent; an economy – and more generally, public purse – that seems to have been hijacked by a variety of organized mafias; a depleted treasury that is unable to provide the public funds for essential functions; and virtually non-existent social institutions that are in any way legitimate. The very substantial internal migration adds to the Government's woes by contributing to competition for scarce jobs and even scarcer public resources, and has created two additional, and potentially very important, pockets of disaffected citizens: returning Russians (numbering about 3 million internal migrants and about 1.5 million refugees)¹ and the much larger group of those who are asked to share meager resources with them.

Von den Flüchtlingen oder Personen, die sich in einer ähnlichen Lage wie Flüchtlinge befinden, kamen die meisten aus Kasachstan (etwa 275.000). Es folgen Migranten aus Tadschikistan (etwa 176.000), Usbekistan (etwa 169.000), Georgien (etwa 107.000), Aserbaidshan (etwa 102.000) und Kirgisistan (etwa 80.000). Aus dem Baltikum, dessen strenge und komplexe Staatsbürgerschafts-Anforderungen große Beachtung im Westen finden, kamen lediglich etwa 35.000 russische Rückkehrer. (Die Lage im Baltikum bleibt kompliziert trotz der Tatsache, dass diese Probleme jetzt mit kühlerem Kopf behandelt werden – wenn auch nur aus dem Hauptgrund, dass Esten und Letten in einigen ihrer größten Städte selbst nur eine Minderheit bilden. Diese Lage birgt aber weiterhin ein enormes Konfliktpotenzial in sich.)

Nachhaltigere Auswirkungen auf Westeuropa in den kommenden Jahren können jedoch größere, eindeutig durch russische Maßnahmen ausgelöste Migrationsbewegungen haben. Eine typische Situation, die eine große Zahl von zusätzlichen Flüchtlingen und innerhalb des GUS-Raumes vertriebene Personen zur Folge hat, ist Tschetschenien (wo Hunderttausende entwurzelt wurden und viele weitere wahrscheinlich noch dazukommen) und Dagestan sowie die gesamte Nordkaukasus-Region.

Weitere Kandidatengruppen für die Auslösung von großen Auswanderbewegungen aufgrund von Konflikten können sich jedoch als ebenso, wenn nicht sogar noch problematischer erweisen. Dazu gehört jeder FSU-Staat, der eine Massenausweisung von ethnischen Russen versucht (ob gewaltsam oder durch die Einführung drakonischer russenfeindlicher Verwaltungsmaßnahmen) sowie GUS-Konflikte, die direkte Auswirkungen auf elementare russische Interessen haben. Die Art und Stärke der russischen Reaktion wird natürlich in sehr hohem Maße von den zu diesem Zeitpunkt in Russland vorherrschenden Umständen abhängen.

Of those who are either refugees or are in „refugee-like“ situations, most have come from Kazakhstan (approximately 275,000). They are followed by those who originated in Tajikistan (approximately 176,000), Uzbekistan (approximately 169,000), Georgia (approximately 107,000), Azerbaijan (approximately 102,000) and Kyrgyzstan (approximately 80,000). The Baltic States, whose stringent and complex citizenship requirements have received much attention in the West, have contributed only about 35,000 Russian returnees. (The Baltic situation remains complicated despite the fact that cooler heads on these issues continue to prevail – if for no other major reason than the fact that Estonians and Latvians are a minority in some of their own largest cities. This situation thus continues to have an enormous incendiary potential.)

More consequential for Western Europe, however, may be the potential for larger migrations in the years ahead as an explicit result of Russian actions. Candidate situations for producing large numbers of additional refugees and internally displaced persons within the CIS are Chechenya (where hundreds of thousands have been uprooted and many more are likely to be so again) and Dagestan, as well as the entire Northern Caucasus region.

Another set of candidates for conflict-induced large-scale exoduses, however, may prove to be equally – if not more – troubling. This set is likely to include any FSU state that attempts a mass expulsion of ethnic Russians (whether by force or by instituting draconian administrative measures directed at or including Russians), as well as CIS conflicts that impinge directly on crucial Russian interests. The nature and intensity of Russian reaction, of course, will be shaped to a very large degree by domestic political circumstances in Russia at the time.

Szenarium 6:

Massenmigration als Folge der Aufhebung der ethnisch/religiösen Mischung der Bevölkerung unter dem Stalin-Regime

Obwohl die Ereignisse, die stattfinden müssen, um dieses Szenarium in Gang zu setzen, bereits in allen vorhergehenden Szenarien angesprochen wurden, ist das Phänomen, das diesem Szenarium zu Grunde liegt, wichtig, fast einzigartig, so dass ihm ein eigenes „Forum“ zukommt. Die Rückkehr von Volksgruppen in ihre frühere Heimat fünfzig oder mehr Jahre nach ihrer gewaltsamen Umsiedelung ist ein Vorgang, für den es in der Geschichte kaum vergleichbare Präzedenzfälle gibt, obwohl die Maßnahmen, die durch diese Migration rückgängig gemacht werden, gar nicht so selten waren.

Bis jetzt ist es das Gebiet des Nordkaukasus, wo sich dieses bemerkenswerte Phänomen hauptsächlich abspielt. Dort stellt man die folgenden Wanderbewegungen fest: Anfang bis Mitte 1990 zogen die Inguschen und Südosseten nach Nordossetien. Die Inguschen wanderten dann von dort über die Grenze von Nordossetien nach Inguschetien. Etwa zur gleichen Zeit kehrten mehr als 220.000 ethnische Dagestaner aus mehreren GUS-Staaten zurück (in den 90er Jahren waren 86% der nach Dagestan ziehenden Menschen ethnische Dagestaner). Des Weiteren werden größere Rückkehrbewegungen von früheren Verschleppten in die russischen Republiken Berg-Karabach und Karatschewo-Tscherkessien beobachtet sowie Wanderbewegungen von etwa 30.000 Meschetentürken aus verschiedenen zentralasiatischen GUS-Ländern nach Aserbaidschan (ihr Endziel ist eindeutig die Rückkehr in ihre frühere Heimat in Georgien). Schließlich wird die Rückkehr von (bis jetzt) über einer viertel Mio. Krim-Tataren in die Krim – ein Prozess, der Ende der 80er Jahre begann – den Streit zwischen Russland und der Ukraine über den Status dieser Region wahrscheinlich noch verkomplizieren.

Scenario Six:

Mass Migration as a Result of the Reversal of the Ethnic/Religious Mixing of Populations of the Stalin Regime

Although the set of events necessary to construct this scenario is implicated in all earlier scenarios, the phenomenon that undergirds this scenario is important, almost unique enough to demand its own „forum“. The return of ethnic populations to their ancestral homelands fifty or more years after their forced relocation is a process with very few historical precedents – although the actions this migration reverses have been much more common.

So far, the Northern Caucasus is the area where most of this remarkable phenomenon is unfolding. There, one finds the following movements: In the early-to-mid 1990s, the Ingush and other South Ossetians moved to North Ossetia. The Ingush would move once more across the border from North Ossetia, to Ingushetia. At about the same time, more than 220,000 ethnic Dagestanis were returning to Dagestan from several other CIS states (86 percent of those migrating to Dagestan in the 1990s were indigenous Dagestanis). In addition, one observes significant returns of former deportees to the Russian Republics of Kabardino-Balkaria and Karachai-Cherkessia, as well as the migration of approximately 30,000 Meskhetian Turks from a variety of Central Asian Commonwealth States to Azerbaijan. (Their ultimate destination is clearly returning to their ancestral homeland in Georgia.) Finally, the return (so far) of more than a quarter of a million Crimean Tatars to Crimea – a process that started in the late 1980s – is likely to complicate further the Russian/Ukraine dispute over the status of that region.

Wie sind diese Daten zu interpretieren?

Es gibt heute eine beunruhigende Neigung der Sozialwissenschaftler, komplexe menschliche Verhaltensweisen analog zum physischen Universum zu analysieren. Auch die Interpretation der Auswirkungen von demographischen Ereignissen, menschlichen Fehleinschätzungen und Untaten, Naturkatastrophen usw. ist nicht immun gegen diese Tendenz. Gibt man zu viele Wassertropfen in ein Gefäß, so läuft es über; sammeln sich zu viele Leute in einem Land an, so werden seine Grenzen undicht oder brechen sogar (Varianten dieses ersten Szenariums sind „zu große Armut“, „zu starke Umweltbelastung“, „ernste – und im besonderen abrupte – Klimaveränderungen“ und ähnliche Situationen); verschiebt sich das ethnische Gleichgewicht eines Staates über einen bestimmten Punkt hinaus, so hat dies Auswirkungen auf die Stabilität dieses Staates und die seiner Nachbarn (durch die Erzeugung von Flüchtlingen) und, oft genug, auch auf andere Staaten in der Region; wird ein bestimmtes Maß an menschlicher Unfreundlichkeit (oder Gehässigkeit) überschritten, so wird ein Konflikt entstehen, der, nachdem er eine bestimmte Stufe der Intensität erreicht hat, sich über die Grenzen ausbreitet in Form von spontanen Migrationsbewegungen; verbraucht man weiterhin viele der unbedingt notwendigen aber knappen Ressourcen in einem so schnellen Tempo, dass in der nahen Zukunft geringere Mengen als erwartet zur Verfügung stehen, so bereitet man den Boden für Konflikte, die ganze Regionen ins Chaos stürzen können – wobei Flüchtlingsströme nur eine der die Sicherheit gefährdenden Folgen sind. Da Nationalstaaten intakten Grenzen zweifellos höchste Sicherheitspriorität einräumen und die internationale politische Ordnung davon abhängt – wobei es jede Menge Umwälzungsszenarien gibt –, gehen viele Analysen bei ihrer Untersuchung der Verbindungen zwischen den eben aufgeführten Ereignissen (und endlosen Listen ähnlicher), der Migration und Sicherheitsproblemen nicht tiefer als diese Art des einfachen Analogieschlusses.

Interpreting the Data

There is a troubling social science tendency to reason by analogy with the physical universe when analyzing complex human behaviors. The interpretation and implications of a variety of demographic events, human miscalculations and misdeeds, natural disasters, etc. is not immune to this tendency. Add too many drops of water to a jar and the vessel overflows; accumulate too many people in a country and its borders will leak or even burst (variants of this first scenario include the „too much poverty“, „too severe degradation of the ecosystem“, „severe – and particularly abrupt – climactic change“, and related situations); „allow“ a state’s ethnic balance to shift beyond a certain point, and expect conflict to affect the stability of that state, that state’s neighbors (through the generation of refugees) and, often enough, others in the rest of the region; go beyond a certain level in man’s unkindness (and especially nastiness) to man and a conflict will ensue – which, after it reaches a certain degree of intensity, will spill over one’s borders in the form of spontaneous migration flows; keep consuming any number of essential but scarce resources at rates higher than those expected to be available in the proximate future and prepare for conflict of the sort that can throw entire regions into chaos – making refugee flows only one of the security consequences. With the integrity of borders an undeniable security priority of nation-states and the linchpin of the international political order – and cataclysmic scenarios a-plenty – much analysis reaches no deeper than this kind of simple analogizing when examining the links among the events just listed (and endless lists of similar ones), migration and security issues.

Diese Analogien werden natürlich von mehreren deutlichen Beispielen gestützt und entsprechen sicher auch den Erwartungen, da ja die Umstände, auf die sie sich beziehen, bei einer Reihe von nachteiligen Folgen in Entwicklungsländern darauf hindeuten scheinen. Diese reichen von Hemmnissen oder Beeinträchtigungen des Entwicklungsprozesses über erhöhte Verknappungen bis zu verschärften sozialen und politischen oder ethnischen Konflikten. Einige dieser Auswirkungen hatten ihrerseits wieder negative Folgen für andere Länder innerhalb bestimmter Regionen und warfen breitere Sicherheitsprobleme für den Westen auf. Auch hier steht die unerwünschte Migration mit an erster Stelle.

Koppelung von Wachsamkeit mit Vorsicht bei der Interpretation

Ein genauerer Blick auf diese Verkettungen zeigt, dass die Verbindungen zwischen diesen Faktoren meist zweideutig sind. Die Beziehung von Ursache und Wirkung lässt sich nicht immer leicht feststellen, besonders wenn die Wirkung entweder mit sehr unterschiedlicher Verzögerung oder überhaupt nicht eintritt. Die Wirklichkeit ist oft weit weniger klar oder bequem als eine Theorie oder abstrakte Logik – das „Offensichtliche“ lässt sich häufig nur schwer untermauern und ist oft genug auch absolut falsch. Es herrscht die Tendenz, diese mangelnde Klarheit lieber durch Annahmen über Verbindungen und Ergebnisse wettzumachen (durch – wie ein Autor es nannte – *ceteris paribus* oder *ergo* Vermutungen) als die erforderliche erhebliche Mühe einer genauen Analyse der Verkettungen auf sich zu nehmen. Es wurden auch praktisch keine Anstrengungen einer genaueren Untersuchung der Feedback-Prozesse, die diese Verkettungen noch weiter verkomplizieren, unternommen. Daher ist es ganz und gar nicht klar, welche Elemente der in diesem Vortrag erörterten Entwicklungen und Ereignisse eine Migrationsdynamik auslösen, die für die internationalen und besonders die westlichen Sicherheitsvorstellungen wirklich problematisch sind und welche nicht. Es herrscht kein Zweifel, dass einige Elemente eine größere Rolle für diese Analyse zu

These analogies, of course, are supported by several pointed examples and certainly have intuition on their side; indeed, the circumstances that they refer to appear to be implicated in a number of adverse effects in developing countries. These range from drags or distortions in the development process via heightened scarcities to increased social and political or ethnic conflict. Some of these effects, in turn, have had adverse consequences for other countries within specific regions and have raised broader security concerns for the West. Again, one of the primary hinges of these latter group of concerns has been unwanted migration.

Balancing Vigilance with Interpretative Caution

*A more rigorous look at these nexuses shows that the precise nature of the links among these factors are typically ambiguous. Cause-and-effect relationships are not always easy to pinpoint, especially when effects appear either with highly variable time lags or fail to appear at all. Reality is in fact much less tidy or convenient than either theory or abstract logic – with the „obvious“ often being difficult to substantiate and, often enough, demonstrably false. The tendency is to compensate for this lack of clarity by imputing connections and results (using what one author has called *ceteris paribus* or *ergo* assumptions), rather than making the considerable investment required to analyze the linkages in a rigorous manner. Virtually no investments have been made in understanding more systematically the feedback processes that further complicate the connections. As a result, it is less than clear which elements of the types of processes and events discussed in this paper lead to migration dynamics that are truly problematical in international, and especially Western, security terms and which are not. Clearly, some elements seem to matter more for the purposes of this analysis – although the timing and severity of a migration-induced security event is still highly speculative. An example with close relationship*

spielen scheinen, obwohl der Zeitpunkt und der Ernst des durch Migration ausgelösten Sicherheitsereignisses immer noch äußerst spekulativ ist. Ein Beispiel aus einem Bereich, der kürzlich in den Schlagzeilen war (Kosovo), mag dies demonstrieren. Sehr unterschiedliche Geburtenraten, durch die sich die Anteile von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlicher Ethnie/Rasse, Sprache oder Religion grundlegend verschieben, können ganz allgemein als ziemlich sichere Vorboten einer potenziellen Migrationskrise gelten. Ob jedoch eine Migrationskrise (oder eine Migration überhaupt) eintritt, hängt von vielen Faktoren ab. Der wichtigste ist die Fähigkeit der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Institutionen eines Landes, mit den entsprechenden Veränderungen (und ihren Folgen) fertig zu werden und zwar so, dass kumulative Vorteile oder Nachteile für wichtige Gesellschaftsgruppen vermieden oder gemildert werden. Daher ist jede Voraussage ohne gründliche Kenntnis der betreffenden Gesellschaft oder ohne genaue Beobachtung, wie diese Institutionen sich an diese Veränderungen anpassen und mit ihnen zurechtkommen, unverantwortlich.

Es gibt noch weitere Ungewissheiten. Welche veränderlichen Größen verursachen oder haben zumindest große Auswirkungen auf Ereignisse und welche führen Ereignisse nur herbei – und zwar wie? Warum reagieren manche Menschen auf bestimmte Ereignisse indem sie auswandern, und warum bleiben so viele andere Leute unter ähnlichen oder schlimmeren Umständen da wo sie sind? Welche Rolle spielen die neuen Technologien (wie beispielsweise moderne Kommunikationsmöglichkeiten oder CNN), indem sie die Auswanderung fördern oder davon abhalten? Schließlich, und das ist die schwierigste Frage: Wie werden sich die Menschen in der Zukunft verhalten? Eine Klärung der Verkettung der Umstände und die Reduzierung der analytischen Unsicherheit ist also Voraussetzung für jede pragmatische Beurteilung der westlichen Interessen und zwar in jedem Einzelfall sowie für die Entwicklung eines Spektrums von Optionen für steuerndes Eingreifen.

to recent headlines (Kosovo) might suffice to make the point. Highly differential fertility rates, by changing substantially the population distribution among ethnic/racial, linguistic, or religious groups, can be generally a robust precursor of a potential migration crisis. However, whether a migration crisis (or even just a migration event) will happen is dependent on many factors. Most important among them may be the ability of a country's social, political, and economic institutions to manage the relevant changes (and their implications) in ways which prevent or palliate the onset of cumulative advantages or disadvantages on any one key societal group. As a result, prediction in the absence of intimate understanding of the subject society and close observation of how these institutions adapt to and manage those changes becomes irresponsible.

The uncertainties continue. Which variables cause or at least substantially affect events and which merely mediate events – and how? Why do some people react to certain events by emigrating and why do so many other people under similar or worse pressures stay put? What role do new technologies (such as modern communications or CNN) play in both encouraging and discouraging movement? Finally, and most challenging in policy terms, how will people behave in the future? Clarifying connections and reducing analytical uncertainty must thus underpin any pragmatic assessment of Western interests in each instance and the development of the needed pool of options for policy action.

Die Schwierigkeit eines seriösen Versuchs einer Voraussage besteht in Folgendem:

- Auseinandernehmen und Verbessern der wichtigsten Konzepte am kritischen Punkt jeden Prozesses oder Ereignisses, das potenziell zu Migration und Sicherheitsproblemen führen könnte.
- Feststellung der hervorstechendsten Querverbindungen und Einsatz einer Reihe von traditionellen Kontrollmaßnahmen, Forschung und ND-Methoden, um zunächst die Parameter für Zusammenhänge zu schaffen, dann Einschätzung der Umstände, unter denen die Verbindungen halten oder nicht halten.²
- Feststellen von „Auslöser“-Ereignissen, die Handlungen zu beschleunigen scheinen, welche messbare und nachteilige Auswirkungen sowohl auf Nachbarländer als auch auf die Stabilität in der Region haben.
- Einschätzung der Beziehung zwischen solchen Aktionen und den politischen und wirtschaftlichen Interessen der internationalen Gemeinschaft.
- Aufbau von Listen auf der Basis von Ereignissen und deren wahrscheinlichen Auswirkungen auf westeuropäische (und im weiteren Sinne westlichen) Interessen und Feststellung von Umständen, unter denen Sicherheitsinteressen betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind.
- Schließlich, nach dieser letzten „Risikoeinschätzungs“-Übung, Erstellung eines Maßnahmenkatalogs (eine „Risikokontroll“-Übung), um das Problem in den Griff zu bekommen. In diesem Zusammenhang kämen unilaterale und bilaterale sowie regionale und globale Maßnahmen (d.h. die Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft wird groß geschrieben) in Frage.

The challenge of any serious effort at prediction is then as follows:

- *Disaggregating and refining key concepts at the intersection of each process or event with a large potential for giving rise to migration and security concerns.*
- *Identifying the most salient linkages and relying on a variety of disciplinary traditions, research, and intelligence methodologies in an effort to first establish the parameters of any relationships and then to measure the robustness of the circumstances under which the relationships do or do not hold.²*
- *Isolating „trigger“ events that seem to precipitate actions that have measurable and adverse effects on neighboring countries and on a region’s stability.*
- *Assessing the relationship between such actions and the political and economic interests of the international community.*
- *Building indices of events by their likely effect on Western European (and more broadly Western) interests and identifying circumstances under which security interests are (or are likely to be) affected.*
- *Finally, following this last „risk-assessment“ exercise with a menu of policy actions (a „risk-management“ exercise) that respond to the challenge. Actions that should be considered in this regard would include unilateral/bilateral ones, regional ones, and global ones (that is, engaging the international community writ large).*

Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Vor dem Hintergrund dieses Aufrufs zu Vorsicht und Klugheit, welches sind nun die Entwicklungen, die im nächsten Jahrzehnt in Zusammenhang mit Ereignissen in den GUS-Staaten genau beobachtet werden sollten, da sie Auslöser von Migrationsbewegungen mit negativen Auswirkungen bis Westeuropa sein könnten?

Unter Außerachtlassung des „imperialistischen“ Szenariums – wobei eine neue totalitäre russische Regierung versucht, Russlands traditionelle Macht über diese Region wiederherzustellen – gestattet obige Analyse die drei folgenden konservativen Beobachtungen:

Erstens ist anzunehmen, dass Russland im nächsten Jahrzehnt zunehmend schwächer und nicht leichter „regierbar“ sein wird. Soweit es dieses Thema betrifft, bedeutet dies, dass Russland wahrscheinlich noch öfter einen Schlag gegen eines seiner Föderationssubjekte führen und aller Voraussicht nach auf die Behandlung von ethnischen Russen durch andere FSU-Staaten überreagieren und noch weniger in der Lage sein wird, selbst die heute stattfindenden inneren Wanderbewegungen und die Flüchtlingsmigration in den Griff zu bekommen und dass mit viel größerer Wahrscheinlichkeit das organisierte Verbrechen die Schleusung von illegalen Einwanderern noch viel systematischer betreiben wird. Mit anderen Worten, die „Migrationsbedrohung“ Westeuropas von der Ostflanke her wird in der nahen Zukunft weiter wachsen.

Zweitens, sollte Russland tatsächlich auf ernstzunehmende Weise „implodieren“, so werden die Migrationsauswirkungen auf Westeuropa wahrscheinlich sehr groß sein. Dieses Mal – im Gegensatz zur meist künstlichen und irrationalen Hysterie „Die Russen kommen“ Anfang der 90er Jahre – sind diesmal die Voraussetzungen für eine solche Bewegung tatsächlich gegeben. Brückenköpfe, also russische Gemeinden in Westeuropa, sind gewachsen; Auslandsreisen sind heute unter den Russen sehr populär; die entsprechenden Organi-

Summary and Conclusion

With this plea for caution and prudence firmly in mind, what might be some of the items to be watching closely over the next decade or so with regard to events in the CIS states that might create migration situations which, in turn, could spill over and affect adversely Western Europe?

Putting aside the „imperial impulse“ scenario – whereby a new totalitarian Russian Government attempts to recreate Russia’s traditional dominion over the region – the preceding analysis allows the following three soft observations.

First, Russia is likely to become increasingly weaker and probably not much more „governable“ in the next decade or so. For the purposes of this essay, this is likely to mean more instances of „lashing out“ at one of its constituent republics or another, greater likelihood of overreacting to the treatment of ethnic Russians by other FSU states, diminished ability to handle even the internal and refugee migration it is experiencing today, and much greater probability that organized criminal syndicates will engage in the ever more systematic trafficking of clandestine migrants. In other words, the migration „threat“ to Western Europe through its Eastern flank will continue to grow for the foreseeable future.

Second, if indeed Russia „implodes“ in any significant way, the migration consequences for Western Europe are likely to be very substantial. This time around – unlike with the largely contrived and irrational „The Russians Are Coming“ scare of the early 1990s – the preconditions for such a movement can indeed be met. Anchor communities of Russians in Western Europe have been growing; the habit of international travel and movement among Russians is now widespread; the networks (both legitimate and

sationen (legale und illegale) arbeiten von Tag zu Tag routinierter; die Grenzkontrollen (für Ein- und Ausreise) und Kontrollmaßnahmen zwischen Russland und seinen unmittelbaren Nachbarn können heute viel eher überwunden werden als früher. Auf der anderen Seite dieser Bilanz steht eine größere Erfahrung in Bezug auf Grenzschutz und Kontrolle der illegalen Einwanderung sowie voraussichtlich eine größere gemeinsame Anstrengung der Europäischen Union, dieses dringende Problem in den Griff zu bekommen. (Ich gehe hier davon aus, dass die künstlichen und im Grunde kurzfristigen Streitigkeiten Anfang der 90er Jahre über die gemeinsame Übernahme der Lasten endgültig beigelegt wurden.) Drittens kann davon ausgegangen werden, dass Russlands Niedergang weitergeht, ganz gleich wie verantwortungsvoll (in Worten und Taten) es seine ethnischen und politischen Probleme angeht. Russlands demographische und wirtschaftliche Aussichten sind für den diesem Referat zugrunde gelegten Zeitraum äußerst schlecht. Die Vereinten Nationen rechnen mit einem starken Bevölkerungsrückgang in Russland, der zum Jahr 2000 leicht sein wird (auf 146 Mio.) bis zum Jahr 2050 jedoch wird die Bevölkerung stark gesunken sein (auf 114 Mio.). Obwohl die demographische Entwicklung kein Schicksal ist, so deuten doch viele demographischen Variablen, von Russlands Blickwinkel aus gesehen, in die falsche Richtung. Eine der besorgniserregendsten ist ein Rückgang um neun Jahre der Lebenserwartung der russischen Männer in etwas mehr als einem Jahrzehnt – auf 57,3 Jahre. Und obwohl eine gut ausgebildete Bevölkerung (einschließlich des hohen menschlichen Kapitals der zurückkehrenden Russen) in jedem anderen Fall Wohlstand versprechen würde, werden Russlands Aussichten trübe bleiben, da es keinen umsetzbaren Plan zur Kanalisierung dieses Talents und dieser Energie in legale Unternehmungen gibt. Bis das zuverlässig geschieht, wird Russlands Potenzial zur Erzeugung ungewollter Migration für Europa hoch bleiben – obwohl es immer noch kaum krisenhafte Größenordnungen erreichen wird, zumindest keine großen und plötzlichen Wanderbewegungen. Abschließend ist zu sagen, dass ganz gleich welchen Weg Russ-

illegitimate ones) are becoming better established by the day; and the border (both exit and entry) inspection and control regimes between Russia and its immediate neighbors are far more permeable now than they were then. On the other side of the balance sheet stands a more experienced border management and illegal immigration control effort and the expectation of a greater collective effort at addressing the emergency by the European Union. (This assumes that the artificial and fundamentally „unlearned“ debates of the early 1990s about „burden-sharing“ have been truly settled.) Third, Russia’s decline can be expected to continue regardless of how responsibly (in both words and actions) it manages its ethnic and political affairs. Russia’s demographic and economic outlook is dire for the observation period of interest to this essay. The UN projects a sharply declining population for Russia, dropping slightly by the year 2000 (to 146 million) and decreasing precipitously (to 114 million) by 2050. Although demography is not destiny, too many demographic variables point, from Russia’s perspective, in the wrong direction. One of the more troubling ones is a nearly 9 point drop in the life expectancy of Russian males in a little over a decade – to 57.3 years. And although a well-educated people (including the high human capital of returning Russians), could expect to become embarrassed by riches in any other situation, in the absence of an implementable plan that can channel such talent and energy into legitimate enterprises, Russia’s prospects will remain dim. Until that happens and takes hold, Russia’s potential for generating unwanted migration for Europe will remain high – although it would still be unlikely to reach crisis levels, at least in terms of large or sudden flows. Finally, regardless of which road Russia and the rest of the CIS will follow in the years ahead, avoiding large-scale intra-CIS migration flows will require extreme restraint and good judgment and much luck on the part of the CIS states. It will also require continuing vigilance and the investment of substantial intelligence and diplomatic resources on the part of the West. Unless both sets of variables are

land und die übrigen GUS-Staaten in den kommenden Jahren einschlagen werden, die Verhinderung von großen Migrationsbewegungen innerhalb der GUS extreme Zurückhaltung, gutes Urteilsvermögen und viel Glück seitens der GUS-Staaten erfordert. Seitens des Westens ist fortgesetzte Wachsamkeit und die Investition von bedeutenden ND- und diplomatischen Ressourcen notwendig. Falls man sich um diese beiden Kategorien von Variablen nicht systematisch bemüht, kann die Zukunft viel schlimmer werden als die jüngste Vergangenheit oder die Gegenwart.

-
- 1 Zu dieser Zahl gehören über 200.000 Menschen, die durch den Tschetschenien- und Ossetien-/Inguschetien-Konflikt ihre Heimat verlassen mussten, sowie etwa 35.000 Asylbewerber von Ländern außerhalb des GUS-Raumes. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die UNHCR viel geringere Zahlen für alle wichtigen hier aufgeführten Kategorien nennt.
 - 2 Die Methoden sollten so unterschiedliche Vorgehensweisen wie die Arbeit mit Wahrscheinlichkeiten und Beispielen sowie Fallstudien-Forschung umfassen mit dem Hauptaugenmerk auf Beispielen, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit Verbindungen und „den Tatsachen widersprechende“ Fälle gefunden werden, d.h. Fälle, bei denen offensichtlich ähnliche Voraussetzungen nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben.
 - 3 (S. 100) Bemerkenswert ist, dass unter Analysten inzwischen praktisch Einigkeit darüber besteht, dass kurzfristig gesehen (in einem Zeitraum von 5–15 Jahren) die vorgenannten Initiativen die illegale Migration kaum eindämmen werden. Es gibt viele Gründe für diese Schlussfolgerung. Einer davon ist die Tatsache, dass es eine indirekte, jedoch auch sehr komplexe Beziehung zwischen Armut und Auswanderung gibt. Man geht davon aus, dass große Armut von der Auswanderung abhält, da mit ihr normalerweise wenig Zugang zu Informationen und noch weniger Zugang zu den für eine erfolgreiche Auswanderung benötigten finanziellen Mitteln einhergeht – während die Linderung der schlimmsten Armut durch Entwicklung (und den dadurch ermöglichten erhöhten Zugang zu Informationen und Verbindungen oder Zugang zu einem anderen Land) die Auswanderung in der Tat erleichtern kann. Außerdem ist ein Staat, der öffentliche Mittel zur Entwicklung eines anderen Landes oder – im Fall von Integrationsabkommen einer Region – einsetzt, oft ungeduldig und möchte bald migrationsbezogene Erfolge sehen – aber diese kommen erst in späteren Jahren.

systematically „tended“ to, the future may be far worse than either the recent past or the present.

-
- 1 *This figure includes more than 200,000 people who were forced to leave their homes as a result of the Chechenian and Ossetian/Ingushetian conflicts as well as 35,000 asylum-seekers from outside the territory of the CIS. It should be clearly stated that the UNHCR cites significantly smaller figures for all the important categories mentioned here.*
 - 2 *The methods should comprise vastly differing procedures, such as working with probability and examples, as well as case-study research. The main emphasis should be on examples where there is a strong likelihood of finding connections and cases which „contradict the facts“, i.e. cases in which apparently similar preconditions have not lead to the expected results.*
 - 3 *(p. 100) It is worth noting that analysts are now largely agreed that, in the short-term (a period of 5-15 years), the initiatives mentioned will hardly manage to stem illegal migration. There are many reasons for this conclusion. One of them is the fact that there is an indirect, if extremely complex relationship between poverty and emigration. It is assumed that extreme poverty deters people from emigrating because they do not usually have access to information and even less to the financial means needed for successful emigration, whereas the fact that the worst poverty is alleviated by development (with its concomitant increase both in access to information and connections and in access to other countries) can in fact make emigration easier. Apart from this, a state which has invested public money in developing another country or, in the case of integration agreements, another region often gets impatient and soon wants evidence of success in matters of migration. But these only emerge in later years.*

ANHANG

Reaktionen auf Illegale Migration

Die Illegale Migration wird weiterhin die Kontrollmechanismen des Westens und seine politische Geduld herausfordern und gleichzeitig große Ängste heraufbeschwören. Durch Aushöhlung des Prinzips, dass erfolgreiche Gesellschaften die Form von Rechtsstaaten haben, unterminiert die illegale Einwanderung auch wichtige gesellschaftliche Institutionen und – falls dieser Entwicklung keine Beachtung geschenkt wird – heizt den Fremdenhass an, der dann zu immer extremeren Reaktionen führt. Die illegale Einwanderung stellt also die wohlhabenderen Gesellschaften vor die Aufgabe, ihre Grenzen, Arbeitsmärkte und Sozialleistungen sowie ihr ethnisches und kulturelles (sprachliches und religiöses) Gleichgewicht zu schützen.

In den vielen verschiedenartigen Gesellschaften in Europa, dem Nahen und Mittleren Osten, Süd- und Südostasien und in anderen Regionen, wo grundlegende Regierungsprogramme das Ergebnis hart erkämpfter Kompromisse sind, ruht das politische Gleichgewicht mehr oder weniger auf der Annahme, dass das ethnische Gleichgewicht unter den verschiedenen Volksgruppen konstant bleibt. Wird dieses Gleichgewicht in beträchtlichem Maße durch illegale (und in einigen Fällen sogar legale aber schlecht bewältigte) Einwanderung gestört, so können und werden gesellschaftliche Spaltungen die Folge sein.

Im Gegensatz zu diesen klaren politischen und sozialen Gefahren der illegalen Einwanderung sind viele der heute in der ganzen modernen Welt üblichen Beurteilungen über die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen nicht echt und spiegeln einen beachtlichen Grad an unwahren Analysen sowie einen unterschiedlich ausgeprägten, aber meist hohen Grad an politischer Scheinheiligkeit wider. Was vielleicht noch mehr ins Gewicht fällt, sie unterlassen es, direkt auf einen der wichtigsten Auslöser der illegalen Einwanderung hin-

APPENDIX

Responding to Clandestine Migration

Clandestine migration will continue to challenge both the West's control mechanisms and its political patience and to create popular anxiety. By undermining the principle that successful societies are governed by the rule of law, illegal immigration also undermines key societal institutions and, if left unattended, it stokes xenophobia and typically leads to increasingly extreme responses. Illegal immigration thus challenges economically better off societies to protect their borders, labor markets, and social service infrastructure, as well as their ethnic and cultural (linguistic and religious) balances.

In the many highly diverse societies in Europe, the Middle East, South and Southeast Asia, and elsewhere, where basic governance schemes have come about after hard-fought compromises, political equilibrium in many ways rests on assumptions that the ethnic balance among different groups will remain constant. When that balance is affected in significant ways by unauthorized (and, in some instances, even authorized but poorly-managed) immigration, societal divisions can and do ensue.

In contrast to these clear political and social dangers of illegal immigration, however, many of the estimates about its economic downsides currently in vogue throughout the advanced world are often contrived – and reflect healthy amounts of disingenuous analyses and variable, but typically high levels of political hypocrisy. More importantly, perhaps, they fail to point directly to or address effectively one of illegal immigration's most important allies: unsound (or failed) social and economic policies.

zuweisen oder sich um Besserung zu bemühen: Unsolide (oder gescheiterte) Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Alle wichtigen Formen der Einwanderung – heimliche oder betrügerische Einwanderung, Verbleiben im Zielland nach Ablauf des Visums und Verstoß gegen die Visabestimmungen nach legaler Einreise – werden voraussichtlich zunehmen und immer besser organisiert werden. Dagegen werden Versuche, Recht und Ordnung wieder herzustellen – obwohl besser koordiniert – auch in Zukunft genauso wenig ausrichten wie heute.

Es gibt zwei grundlegende auf Recht und Ordnung basierende Arten von Maßnahmen als mögliche Reaktion auf die illegale Einwanderung sowie eine ND-betonte und eine außenpolitische. Die meisten Analysten sind sich darüber einig, dass die beiden letzteren erfolgversprechender sind als die Maßnahmen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung – die immer mehr als erste Maßnahmen angesehen werden sollten. Die Gesamtreaktion muss natürlich wesentliche Elemente aller vier Maßnahmen enthalten.

Reaktion auf illegale Einwanderung I: Einreisekontrollen

Die erste Art der Reaktion zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung konzentriert sich auf die Verhinderung der illegalen Einreise (genannt „Einreise- oder Grenzkontrollen“). Zu den am häufigsten angewendeten Einreisekontrollen gehört die Erweiterung und Verschärfung der Visabedingungen, die Einführung von scharfen Sanktionen gegen Verkehrsunternehmen für die Beförderung von Fahrgästen ohne die vorgeschriebenen Reisedokumente und Investitionen in physikalische und elektronische Grenzkontrollmethoden sowie in Grenzbeamte.

Zur Reduzierung der Zahl der (wahrscheinlich betrügerischen) Asylanträge bedient sich der hochindustrialisierte Westen in den letzten Jahren zunehmend einer Reihe von verfahrenstechnischer Erschwernissen bei

All major forms of illegal immigration – clandestine or fraudulent entry, legal entry followed by the overstaying of one's visa period, and violating the terms and conditions of a visa – are likely to intensify and will become ever better organized. By contrast, „law-and-order“ responses to it, though increasingly „harmonized“, will continue to prove no more equal to the challenge than they are today.

The possible responses to unauthorized migration include two sets of basic law-and-order responses, one that is intelligence-heavy and one based in foreign policy. Most analysts agree that the latter two hold a much more promising prospect for success than the law-and-order ones – which should be seen increasingly as „first generation“ responses. Of course, the overall response will need to retain substantial elements of all four.

Responding to Illegal Migration I: Entry Controls

The first kind of law-and-order response focuses on preventing unauthorized entry (known as „entry or border controls“). Among the most commonly used entry controls are extending and tightening visa requirements, establishing very substantial carrier sanctions for the transportation of improperly documented passengers, and investing heavily in physical, electronic, and human inspection to control borders.

In recent years, in an effort to reduce the number of (presumably fraudulent) asylum applications, the advanced industrial West has relied increasingly on a variety of procedural obstacles to lodging an asylum

der Asylantragstellung. Diese Maßnahmen erwiesen sich sofort als erfolgreich und erreichten eine beträchtliche und in einigen Fällen wie Deutschland und die USA sogar dramatische Abnahme der Asylanträge. Der Hohe Kommissar für Flüchtlingsangelegenheiten der Vereinten Nationen sowie Flüchtlingssprecher äußerten jedoch Skepsis in Bezug auf die Legalität einiger dieser Verfahren und verurteilen diese als unangemessen aus Gründen der Humanität.

Reaktion auf illegale Einwanderung II: Innere Kontrollen

Die zweite Art des strafrechtlichen Ansatzes konzentriert sich auf Strategien zur Feststellung und Abschiebung illegaler Einwanderer, nachdem ihnen die Einreise in ein Land gelungen ist. Dies geschieht auf zwei Arten: Erstens geht es vor allem um die Strafverfolgung im Inneren, d.h. um die eigentliche Polizeiarbeit, die zur Feststellung und Abschiebung illegaler Ausländer nötig ist. Von zunehmender Bedeutung bei der Strafverfolgung im Inneren wird die Zusammenarbeit und Koordination einer Reihe von Polizei- und polizeiähnlichen Behörden angesehen (in den USA ist die Aufstellung von Einsatzkräften durch mehrere Behörden, deren Hauptaugenmerk der auf illegale Einwanderung spezialisierten OK gilt, schon fast an der Tagesordnung), sowie zusätzliche Kompetenzen für die Strafverfolgungsbehörden, die zum Teil ganz außergewöhnlich sein können. So erhielten beispielsweise die Einwanderungsbehörden die Befugnis zur Beschlagnahme von Vermögenswerten (was sie in die Lage versetzt, Eigentum und andere Vermögenswerte von Schleusern zu beschlagnahmen), und die Möglichkeiten für illegale Einwanderer, den Schutz der Gerichte anzurufen, wurden stark eingeschränkt. Die meisten hochindustrialisierten Länder benutzen heute solche „Werkzeuge“.

Die zweite Strategie zielt auf den Arbeitsmarkt ab, wobei man davon ausgeht, dass die große Mehrheit der illegalen Einwanderer Arbeit suchen. Diese Strategie, „Arbeitgebersanktionen“ genannt, verlangt vom Arbeit-

claim. These measures have had almost instant success in reducing such applications substantially and, in some cases, such as those of Germany and the United States, dramatically. The UN High Commissioner for Refugees and refugee advocates, however, have been skeptical about the legality of some of these procedures and have condemned some of them as inappropriate on humanitarian grounds.

Responding to Illegal Migration II: Interior Controls

The second kind of law enforcement approach emphasizes strategies for identifying and removing unauthorized immigrants after they have managed to enter a country. These are divided into two major forms. The first focuses on interior enforcement, that is, the basic police work necessary to identify and remove unauthorized foreigners. Increasingly, interior enforcement emphasizes increasing cooperation and coordination among a variety of police and police-like agencies (in the US, the formation of multi-agency task forces focusing on organized criminal activity that relates to illegal immigration is becoming nearly routine), and giving enforcement agencies additional legal powers, some of which can be quite extraordinary. Among these are extending asset-seizure authority to the immigration authorities (so that they can confiscate the property and other resources of those who engage in migrant trafficking) and restricting severely access to the protection of the courts by unauthorized immigrants. Most advanced industrial societies now rely on such and similar „tools“.

The second strategy targets the labor market – on the widely-held assumption that it is work that the overwhelming majority of unauthorized immigrants seek. This strategy is known as „employer sanctions“

geber die Überprüfung der Arbeitserlaubnis von Arbeitssuchenden und sieht – oft streng – Strafen für Unterlassung bzw. Anstellung von Arbeitnehmern ohne ordnungsgemäße Papiere vor.

Reaktion auf illegale Einwanderung III: Stärkung (und Nutzung) der ND- Ressourcen

Die dritte Art der Reaktion setzt weitgehend auf die Nutzung der ND-Ressourcen, internationale Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und andere klassische Polizeitaktiken wie den Einsatz von Informanten und das Eindringen in kriminelle Organisationen durch verdeckte Ermittler. Was man mit dieser Methode herausfinden will sind vor allem die Organisationsstrukturen der verschiedenen Netzwerke und die Verbindungen zwischen ihnen, ihre Schleusrouten, Infrastruktur und Stützpunkte sowie Komplizen im Verlauf der für gewöhnlich umständlichen und langen Reise und die Identität ihrer „Kunden“ am Reiseziel. Erst dann können die Behörden einen bestimmten Schleuserring unschädlich machen – was der Festnahme einzelner Mitglieder und einer Gruppe illegaler Einwanderer vorzuziehen ist.

ND-Zusammenarbeit auf gesetzlicher Basis (d.h. Zusammenarbeit, die sich an die gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf Privatsphäre und ähnliche Belange hält) ist bei diesem Ansatz unabdingbar, außerdem Geduld sowie der Einsatz von finanziellen Mitteln und Personal über einen längeren Zeitraum. Zwei Umstände erscheinen besonders entmutigend. Der eine ist die Tatsache, dass die erfahrensten und mit reichlich Mitteln ausgestatteten Syndikate anscheinend mit ständig wechselnden Organisations-Paradigmen arbeiten, um so ein Eindringen und eine Auflösung der Organisation zu verhindern. Der andere ist darin zu sehen, dass die Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung starke Marktkräfte geschaffen haben, die Staatsbedienstete auf jeder Ebene korrumpieren können, sowie gewinnträchtige Schwarzmärkte für jede Art von Produkten

and requires employers to verify that job applicants are authorized to work and penalizes them – often severely – for failing to do so and/or for employing them without the proper documents.

Responding to Illegal Migration III: Strengthening (and Tapping) the Resources of the Intelligence Community

The third type of response relies extensively on the use of intelligence resources, international cooperation among intelligence agencies, and more „classic“ police tactics such as the use of informants and the penetration of criminal networks by undercover officers. Under this response, understanding how the various networks are organized and relate to each other and getting to know their routes, their infrastructure and resource bases, their accomplices throughout the typically circuitous and long journeys, and their „clients“ at destination are key objectives. Only then can authorities shut down a particular ring – rather than simply arresting a few operatives and a group of unauthorized immigrants.

Legally-sanctioned cooperation (that is, cooperation that meets each state's legal requirements about privacy and related concerns) among intelligence agencies appears to be vital to this effort, as are patience and a sustained commitment of financial and human resources. Two challenges appear to be particularly daunting. One is the fact that the most sophisticated and well-resourced among these syndicates apparently use constantly shifting organizational paradigms designed precisely to defend the organization from being penetrated and dissolved by the authorities. The second is that illegal immigration controls have created powerful market forces that can corrupt officials at any level, as well as lucrative black markets for all types of products and services. These forces cannot be managed by law

und Dienstleistungen. Gegen diese Kräfte können die Strafverfolgungsbehörden eines einzelnen Landes nichts ausrichten, vielmehr ist auch eine Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern notwendig. Mit dieser Reaktion und den voraussichtlich erforderlichen Maßnahmen beschäftigt sich dieser kurze Anhang als nächstes.

Reaktion auf illegale Einwanderung IV: Außenpolitik

Die letzte außenpolitische Reaktionsmöglichkeit ist weniger gut entwickelt als die anderen drei, gilt jedoch nichtsdestoweniger als die erfolgversprechendste für einen kooperativen und umfassenden Ansatz zur Lösung des internationalen Migrationproblems – einschließlich der illegalen Einwanderung. Bei diesem Ansatz geht es darum, die wichtigsten Herkunftsländer zu Verhandlungen, bei denen es um folgende Punkte gehen kann, zu bewegen:

- Unterbreitung von bedingten Angeboten für offenere Handelsbeziehungen und Ähnliches an einen Staat oder eine Gruppe von Staaten, mit denen der Aufnahmestaat lange und komplexe Einwanderungsbeziehungen hat. Dieser Ansatz folgt dem Beispiel der NAFTA und dem ursprünglich deutschen (aber inzwischen EU-weiten) Ansatz zuerst gegenüber den osteuropäischen Staaten und in Zukunft (möglicherweise) gegenüber den Mittelmeerländern.
- Anbieten von umfassender materieller Hilfeleistung, die sich auch auf die Verbesserung der sozialen Infrastruktur erstreckt (wo angebracht) an die vorerwähnten Länder. Dieser Ansatz wird von vielen als der nächste Schritt zur NAFTA befürwortet und liegt seit langem der Entwicklung des europäischen Integrationsprojektes zu Grunde.³

³ siehe Fußnote auf S. 95.

enforcement in a single country alone; they also require the cooperation of sending and transit countries. It is to this response – and to the incentives it is likely to require – that this brief appendix turns next.

Responding to Illegal Immigration IV: Foreign Policy

The final, foreign policy response is less well developed than the other three but is nonetheless thought to hold the most promise for a cooperative and comprehensive management of international migration – including clandestine migration. The thrust of that approach seeks to engage key sending societies in substantive negotiations that may include the following items:

- *Making conditional offers of more open trading and related relationships to a state or group of states with which a receiving state has long and complex immigration relationships. This approach is modeled both on the NAFTA and on the initially German (but now EU-wide) approach first toward the Eastern European states and in the future (possibly) toward the states along the Mediterranean;*
- *Offering substantial physical and social infrastructure-improving assistance (as appropriate) to the same types of state(s) as above. This is an approach advocated by many as the next step to the NAFTA and one that has long underpinned the evolution of the European integration project³;*

³ see footnote on p. 95.

- Angebot an Bürger einiger der Länder, die heute eine große Zahl an illegalen Arbeitern in einen Aufnahmestaat senden, dass sie besseren und geregelteren Zugangs zum Arbeitsmarkt dieses Staates bekommen. Einige Einwanderer-Aufnahmestaaten in verschiedenen Regionen der Welt setzen immer stärker auf dieses Modell. Zu diesen gehörten Deutschland (hier geht es hauptsächlich um Tschechen und Polen), die USA (mit Nachbarländern und zu einem gewissen Grad auch einige der zentralamerikanischen und Karibikstaaten) sowie Südafrika (mit den meisten seiner unmittelbaren Nachbarn, aber auch mit mehreren Ländern der Southern Africa Development Cooperation).
- *Extending to nationals of some of the states that now send large numbers of unauthorized workers to a receiving state greater and more organized access to that country's labor market. This is a model relied upon increasingly by some immigrant-receiving states in several world regions. Among them one finds Germany (primarily with Polish and Czech citizens), the US (with its contiguous countries and, to a more limited degree, some of the Central American and Caribbean countries), and South Africa (with most of its immediate neighbors but also with several of the countries of the Southern Africa Development Cooperation).*

Es wird immer offensichtlicher, dass koordinierte Kombinationen dieser Maßnahmen – zusammen mit weitreichender nationaler und internationaler ND-Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Schleuser-syndikate – in den nächsten fünfzehn Jahren voraussichtlich das beherrschende „neue“ Paradigma für Maßnahmen gegen die illegale Einwanderung werden. Bei einer beharrlichen Verfolgung dieser „diplomatischen“ Strategie werden sich die Erfolgsaussichten beträchtlich erhöhen.

Increasingly, it is clear that coordinated combinations of these responses, together with extensive reliance on domestic and international intelligence cooperation that targets organized smuggling syndicates, are likely to become the dominant „new“ illegal immigration management policy paradigm over the next fifteen years. If this „diplomatic“ strategy is pursued diligently, the prospects for success will increase geometrically.

Aus dem Buch / from the book

Illegale Migration ***Illegal Migration***

Herausgeber / Editor: Bundesnachrichtendienst

Hardcover, 21 x 26 cm, 148 Seiten / pages; 20,- €; ISBN 3-928475-42-8;

Inhalt / content: siehe Folgeseiten / see next pages

Verlag / Publisher

Varus Verlag

Königswinterer Str. 552

D- 53227 Bonn

Telefon: ++49. 228. 944 66-0

Telefax: ++49. 228. 944 66-66

e-mail: info@varus.com

Internet: www.varus.com

Inhalt

Contents

6 Vorwort

Preface

8 Begrüßung und Eröffnung

Dr. August Hanning
Präsident des Bundesnachrichtendienstes

Opening Remarks

*Dr August Hanning
President Bundesnachrichtendienst*

Redebeiträge

Presentations

16 Schlepperunwesen bekämpfen – Menschen schützen: Für einen differenzierten Umgang mit der Problematik „Illegale Migration“

Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast
Parlamentarische Staatssekretärin
beim Bundesminister des Innern

*Fight People Traffickers – Save Human Lives:
A Plea fo Differentiation in Dealing with
„Illegal Migration“*

*Dr Cornelia Sonntag-Wolgast
Deputy Minister of the Interior*

30 Illegale Migration –
Verbrechen oder Notwendigkeit?

Dr. Peter Schatzer
Direktor für Außenbeziehungen der IOM
(Internationale Organisation für Migration)

*Illegal Migration –
Crime or Necessity?*

*Dr Peter Schatzer
Director External Relations and Information, IOM
(International Organization of Migration)*

48 Südosteuropa als Schlüsselregion
für Illegale Migration

Jonas Widgren
Direktor des ICMPD (International Centre
for Migration Policy Development)

*South-East Europe as a
Key Area for Illegal Migration*

*Jonas Widgren
Director of ICMPD (International Centre for
Migration Policy Development)*

76 Migrationstendenzen in Russland
und den GUS-Staaten und ihre potenziellen
Folgen für Europa

Dr. Demetrios Papademetriou
Senior Associate and Co-Director International Migration
Policy Program, Carnegie-Endowment for International Peace

*Migration Trends in Russia
and the CIS and their Potential
Consequences for Europe*

*Dr Demetrios Papademetriou
Senior Associate and Co-Director International Migration
Policy Program, Carnegie-Endowment for International Peace*

Podiumsdiskussion

102 Illegale Migration –
Problem des 21. Jahrhunderts

Moderation

103 Dr. Helmut Frick
Abteilungsleiter Auswertung, Bundesnachrichtendienst

Teilnehmer

107 Dr. Willy Bruggeman
Stellvertretender Direktor Europol, Den Haag

112 Abdallah Frangi
Leiter der Generaldelegation Palästinas, Bonn

118 Prof. Roy Godson
Präsident des National Strategy Information Center,
Washington D.C.

125 BrigGen. Savino Onelli
Generalsekretär des Instituts für Geopolitische
und Geoökonomische Studien, Rom

130 Schlusswort
Dr. August Hanning
Präsident des Bundesnachrichtendienstes

Anhang

134 Kartenteil

138 Im Spiegel der Presse

140 Kurzbiografien

Panel Discussion

*Illegal Migration –
21st Century Challenge*

Chairman Panel Discussion

*Dr Helmut Frick
Head of Evaluation Directorate, Bundesnachrichtendienst*

Participants

*Dr Willy Bruggeman
Deputy Director Europol, The Hague*

*Abdallah Frangi
Head of the General Mission of Palestine, Bonn*

*Prof Roy Godson
President National Strategy Information Center,
Washington D.C.*

*BrigGen Savino Onelli
Secretary General, Institute of Geopolitical
and Geoeconomic Studies, Rome*

Closing Remarks

*Dr August Hanning
President Bundesnachrichtendienst*

Appendix

Maps

Press Review

Biographies

Buchbestellung / order form:

Varus Verlag
Königswinterer Str. 552

D- 53227 Bonn

Telefon: ++49. 228. 944 66-0

Telefax: ++49. 228. 944 66-66

e-mail: info@varus.com

Internet: www.varus.com

Ja, bitte senden Sie mir/uns Exemplare des Werks „Illegale Migration“
zum Preis von 20,- € (zzgl. Porto) /

please send us copies of the book „Illegal Migration“
(costs: 20,- € plus charges and transport)

Name /name:

Institution/company:

Abt., department:

Str., Nr.:

Zip code, city:

Land / Country:

Datum/date, Unterschrift/signature:.....