

# Steuerung der Migration

Migranten, die legal einreisen möchten, können sich ihr Zielland selten frei aussuchen. Migrationsbewegungen unterliegen zahlreichen Regeln, Übereinkommen und Bestimmungen, die darüber entscheiden, wer sich wohin begeben darf. Allerdings können internationale Übereinkommen den Migranten auch beachtliche Niederlassungsrechte zusichern.

## Zur Einleitung ...

Das Bild wirkt grobkörnig, und man erkennt an der giftgrünen Farbe eine Aufnahme per Nachtsichtkamera. Man sieht zwei parallele Drahtzäune, jeder vielleicht über drei Meter hoch. Am linken Zaun sind oben Stacheldrahtrollen befestigt. Dagegen lehnen einige einfache Leitern, über die mehrere Männer steigen. Ein paar sind oben angekommen; hinter ihnen stehen weitere, die abwarten, bis sie an der Reihe sind.

So seltsam dies erscheinen mag: Falls die Männer es schaffen, über den zweiten Zaun zu klettern, haben sie eine der bedeutsamsten Grenzen der Welt überwunden – die Grenze zwischen Afrika und Europa. Das Mittelmeer trennt den Großteil der zwei Kontinente, doch auf Grund eines Details der Weltgeschichte verbleiben noch ein paar winzige Außenposten europäischen Gebiets entlang der nordafrikanischen Küste. Im Jahr 2005 gerieten zwei dieser Exklaven, die spanischen Hoheitsgebiete Ceuta und Melilla, in die Schlagzeilen, als an einem einzigen Tag fünf afrikanische potenzielle Zuwanderer beim Versuch, die Zäune zu überwinden, den Tod fanden.

In den letzten Jahren haben immer mehr Zuwanderungskandidaten versucht, nach Ceuta und Melilla zu gelangen. Ein Migrant erzählte einem Reporter von seinem Versuch: „Jede Nacht versuchen Leute, über die beiden Stacheldrahtzäune zu klettern ... Nach zwei Wochen hat uns ein Marokkaner einen Tunnel gezeigt, der unter den Zaun gegraben worden war. Wir haben versucht, durchzukommen, doch als wir nur 200 Meter vom Tunnel entfernt waren, hörten wir das Geräusch schwerer Stiefel, die auf uns zu rannten – wir waren verurteilt worden.“

Es überrascht nicht, dass Bilder von irregulären Zuwanderern und entsprechende Berichte regelmäßig in den Medien erscheinen. Bei diesen dramatischen Geschichten geht es um menschliche Schicksale, außerdem können tiefsitzende Ängste vor „Invasionen“ durch Fremde angesprochen werden. Tatsächlich mag ein Blick auf die Schlagzeilen den Eindruck erwecken, dass Migration im Grunde chaotisch und unregelt ist. Die Realität ist aber noch wesentlich komplexer ...

▣ Die irreguläre Zuwanderung ist nur ein Aspekt des gesamten Migrantenstroms, beansprucht jedoch den Löwenanteil der öffentlichen Aufmerksamkeit. Dies kann allerdings davon ablenken, dass die Migration Regeln, Übereinkommen und Regulierungen unterliegt, die den Regierungen die Macht verleihen, ihnen aber auch Grenzen setzen, wenn es darum geht, zu entscheiden, wer sich auf dem Staatsgebiet niederlassen darf. In diesem Kapitel wird gezeigt, wie diese Systeme funktionieren und wie Staaten mit Migration umgehen.

## Wer darf reisen?

Inwiefern haben wir das Recht zu reisen? Die meisten – wenngleich nicht sämtliche – Länder erlauben es dem Großteil ihrer erwachsenen Bürger, das Staatsgebiet ohne Einschränkungen zu verlassen und dorthin zurückzukehren. Dieses Recht nennt man Freizügigkeit, und es ist sowohl in vielen nationalen Verfassungen als auch im Völkerrecht festgelegt. Bereits im Jahr 1215 hieß es in der englischen Grundrechtserklärung, der Magna Charta, „Für die Zukunft soll Jeder sicher und ohne Schaden unser Königreich verlassen und dahin zurückkehren dürfen“, und im 20. Jahrhundert befand die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“.

Der Freiheit, das eigene Land zu verlassen, steht allerdings meistens nicht eine ebensolche Freiheit gegenüber, in ein anderes Land einzureisen. Die Einschränkungen sind sehr unterschiedlich: Jeder, der die Vatikanstadt betreten will – eine souveräne Staatsmacht – braucht nur die Via della Conciliazione in Rom bis zum Petersplatz weiterzugehen; wer Saudi-Arabien oder das Königreich Bhutan im Himalaja bereisen will, sollte sich frühzeitig um sein Visum bemühen. Kurzum, wir haben zwar meist die Freiheit, unser eigenes Land zu verlassen, aber keine internationalen Gesetze garantieren uns den Zugang zu allen anderen Ländern.

**„Während die Migration zunimmt, gibt es keinen umfassenden internationalen juristischen Rahmen, der die grenzüberschreitenden Bewegungen von Menschen regelt.“**

*Trade and Migration*

Die Freiheit der Länder, ihre eigenen Grenzen zu kontrollieren – zu entscheiden, wer und was hinein darf –, wird aufmerksam überwacht und oft als ein Merkmal moderner Souveränität betrachtet. Die Bürger erwarten, dass ihre Regierungen dieses Recht ausüben, und ein diesbezügliches Versagen, sei es auch nur scheinbar, kann politisch teuer zu stehen kommen.

Weltweit haben Wahlkämpfe gezeigt, dass die Kontrolle der Grenzen, und insbesondere die Kontrolle von Migrantenströmen, ein „heißes Thema“ ist. In der Schweiz entstand beispielsweise anlässlich der Parlamentswahlen im Jahr 2007 eine heftige Kontroverse wegen eines Wahlplakats, das weiße Schafe darstellte, die ein schwarzes Schaf von der Schweizer Fahne herunterstoßen. Das Plakat kam von einer etablierten Partei, die angab, sie wolle damit auf vermeintliche hohe Kriminalitätsraten von Ausländern in der Schweiz aufmerksam machen. In einem Land, das eine der höchsten Pro-Kopf-Migrationsraten der Welt aufweist, sahen jedoch viele dieses Plakat als versteckten Angriff auf alle Zuwanderer, während es der Schweizer Präsident

selbst als „inakzeptabel“ bezeichnete. Andernorts ergab eine Umfrage des Pew Research Centre aus dem Jahr 2007, dass Menschen in 45 von 47 untersuchten Ländern und Gebieten der Welt strengere Einschränkungen und Kontrollen bei der Zuwanderung befürworteten (die beiden Ausnahmen waren Korea und die palästinensischen Autonomiegebiete).

## Irreguläre Zuwanderung

Die öffentliche Antipathie gegen Migranten wird teilweise durch die irreguläre Zuwanderung angefacht, die auch als „illegale“, „undokumentierte“ oder „unerlaubte“ Migration bezeichnet und von Politikern und Medien zeitweise in beinahe apokalyptischen Worten beschrieben wird – nicht selten finden sich Begriffe wie „Flut“ und „Überschwemmung“. Tatsächlich ist es bekanntermaßen schwierig, die Anzahl der irregulären Zuwanderer zu schätzen, hauptsächlich weil irreguläre Zuwanderer in der Regel keine Aufmerksamkeit erregen wollen. Anhand unterschiedlicher Berechnungsmethoden auf der Basis von Volkszählungen, Einreiseformularen oder Regularisierungen kann man für manche Länder Schätzungen erstellen. Am unteren Ende der Skala befinden sich Japan und Australien, wo der Anteil irregulärer Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2005 auf nur 0,2% geschätzt wurde. Auf der Basis von Regularisierungen wurde der Anteil in Spanien im gleichen Jahr auf ungefähr 1,6% geschätzt; in Griechenland ergab die Schätzung im Anschluss an die Regularisierung von 2001 3,4%. Anhand von Zensusdaten wurde im Jahr 2006 die irreguläre Bevölkerung in den Vereinigten Staaten bei etwa 4% angesetzt, d.h. 11,6 Millionen Menschen. Im Großen und Ganzen weisen demnach die OECD-Länder mit relativ hohen Zuwanderungsraten, sofern sie nicht geografisch abgeschnitten sind, möglicherweise zwischen 1% und 3% irreguläre Zuwanderer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung auf.

Genauere Zahlen zu errechnen ist bereits schwierig, aber die Definition von Begriffen wie „illegale“ Migration ist es nicht minder. Ein Beispiel: Obwohl die Medien oft von Migranten berichten, die über Zäune klettern oder an Stränden landen, sind die meisten irregulären Zuwanderer – insbesondere in Europa – legal in das Aufnahmeland eingereist, meist mit einem Studenten- oder Touristenvisum. Erst später, wenn Inhaber solcher Visa die zulässige Aufenthaltsdauer überschreiten oder eine Arbeit aufnehmen, wird ihr Status irregulär. Die Datensätze für Italien deuten darauf hin, dass knapp unter zwei Drittel der irregulären Zuwanderer ihre Aufenthaltsdauer überzogen haben, und in den Vereinigten Staaten – die eine lange Landgrenze mit Mexiko und Kanada aufweisen, also viele Grenzübertrittsmöglichkeiten – wird geschätzt, dass etwa 45% der irregulären Zuwanderer noch legal in das Land eingereist sind.

Selbst wenn die Zuwanderer eindeutig irregulär sind, kann es sein, dass die Regierungen oder Behörden in der Praxis ein Auge zudrücken.

Mehr als dreißig Jahre lang, bis Mitte der 1980er Jahre, schützte der „Texas Proviso“ in der US-Gesetzgebung die Arbeitgeber faktisch vor Strafverfolgung, wenn sie irreguläre Zuwanderer beschäftigten, wodurch eine wichtige Möglichkeit, diese Form von Zuwanderung zu bekämpfen, zunichte gemacht wurde. Die Vereinigten Staaten sind mit Sicherheit kein Einzelfall. In Ländern auf der ganzen Welt ist die Tendenz zu „widersprüchlichen Signalen“ im Hinblick auf die irreguläre Zuwanderung zu beobachten. Offiziell mag sie verurteilt werden, inoffiziell wird sie vielleicht toleriert.

Migranten können auch die Erfahrung machen, dass sich ihr Status fast über Nacht ändert. So haben Italien, die Vereinigten Staaten, Griechenland, Portugal und andere Länder einmalige Massen-Amnestieprogramme aufgelegt, um es irregulären Zuwanderern zu ermöglichen, ihre Situation zu regularisieren. Spanien, früher ein Auswanderungsland und heute hauptsächlich Einwanderungsland, insbesondere für Menschen aus Osteuropa, Südamerika und zunehmend Nordafrika, hat innerhalb von nur 15 Jahren fünf „Regularisierungs-“ oder „Normalisierungsprogramme“ organisiert. Das bisher letzte fand im Jahr 2005 statt und führte zu etwa 690 000 Anträgen, von denen ungefähr 40% auf lateinamerikanische Zuwanderer entfielen. Ungewöhnlich war, dass das Programm von 2005 die Verantwortung für die Registrierung in die Hände der Arbeitgeber irregulärer Zuwanderer legte, was teilweise einer Anerkennung der Bedeutung von – legalen wie irregulären – Zuwanderern für die Wirtschaft des Landes gleichkam. Spanien arbeitet wie andere Länder ferner mit einer „fortlaufenden Amnestie“, die es irregulären Zuwanderern erlaubt, sich für eine Aufenthalts- oder Arbeiterlaubnis zu qualifizieren, wenn sie eine bestimmte Zeit im Land gelebt haben.

Solch einmalige Regularisierungsaktionen, die meistens eine bestimmte Zuwanderer-Zielgruppe betreffen, können als offizielle Anerkennung der Tatsache dienen, dass die Verwaltung oder der Gesetzgeber nicht in der Lage waren, mit den veränderten Gegebenheiten Schritt zu halten. So regularisierte zum Beispiel Belgien alle Asylbewerber, die zwar Anträge gestellt, jedoch auch nach mehreren Jahren von staatlicher Seite keinen Bescheid erhalten hatten. Regularisierungen können auch von der Idee inspiriert werden, dass irreguläre Zuwanderer innerhalb der Gesellschaft, in der sie leben, echte und bedeutungsvolle Bindungen aufbauen und es verdienen, den gleichen gesetzlichen und bürgerlichen Schutz zu genießen wie andere Bürger auch.

**„Die gezielte Regularisierung betrifft spezifische Kategorien von Ausländern. In der Regel handelt es sich um Fälle, in denen die zuständigen Behörden die Legitimität des Aufenthalts trotz fehlender Genehmigung anerkennen.“**

*Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2007*

Vor diesem komplexen und unklaren Hintergrund ziehen es viele internationale Organisationen und Regierungen vor, von „irregulärer“

statt von „illegaler“ Zuwanderung zu sprechen. Diese Präferenz kann auch durch eine Abneigung gegen die Nutzung des Begriffs „illegal“ motiviert sein. So schrieb Lawrence Downe von der *New York Times*:

„Da das Wort nicht die Straftat, sondern die ganze Person verändert, geht es zu weit. Es breitet sich aus, wie ein Fleck, den man nicht mehr auswaschen kann. Die Zielperson bleibt als Mensch herabgewürdigt, wird zu einem lebenslangen Mitglied einer mutmaßlichen Verbrecherklasse. Viele Leute sind erstaunt, wenn sie hören, dass illegale Zuwanderer Rechte besitzen. Tatsächlich? Verfassungsrechte? Aber sind sie denn nicht illegal? Natürlich besitzen sie Rechte, nämlich die Unschuldsvermutung und die bürgerlichen Rechte, welche die Verfassung in ihrer Weisheit allen Menschen zugesteht, nicht nur den Staatsbürgern.“

Irreguläre Zuwanderer spielen oft eine nützliche Rolle in der Volkswirtschaft, ihr Status hat jedoch zur Folge, dass sie nicht immer den vollen Anteil an Steuern und Abgaben zahlen, was beträchtlichen Unmut auslöst und in vielen Ländern ein kontroverses politisches Thema darstellt. Irreguläre Zuwanderer können sich außerdem einem erheblichen Risiko aussetzen, manchmal bezahlen sie die Reise sogar mit dem Leben. Zumindest müssen sie den Menschenschmugglern hohe Geldsummen zahlen. Die Zeitschrift *The Economist* schätzte, dass irreguläre Zuwanderer ab etwa 1 000 US-\$ für die Reise von Mexiko nach Arizona in den Vereinigten Staaten und bis zu 60 000 US-\$ zahlen, um von China in die USA zu gelangen.

Irreguläre Migranten können auch in die Situation geraten, im Aufnahmeland unter sklavenähnlichen Bedingungen zu arbeiten, ohne Hilfe bei den Behörden suchen zu können, aus Angst vor Ausweisung. Tatsächlich erntet nicht der Zuwanderer, sondern dessen Arbeitgeber viele der wichtigsten Erträge der irregulären Zuwanderung, denn letzterer kann sich die Zahlung wesentlich niedrigerer Löhne erlauben als ortsüblich und spart außerdem die Sozialabgaben. Der Migrant hingegen verfügt über minimale Verhandlungsmacht und muss womöglich übermäßig viele Stunden arbeiten, wobei er sich nicht einmal darauf verlassen kann, dass der Lohn tatsächlich ausgezahlt wird. In der Tat wird die irreguläre Zuwanderung durch Arbeitgeber weltweit effektiv gefördert. Die Bereitschaft einiger, Menschen zu beschäftigen, ohne deren Status zu bestätigen, bietet irregulären Migranten die Gelegenheit, Arbeit zu finden, und schafft einen starken Anreiz, überhaupt erst die Grenzen zu passieren.

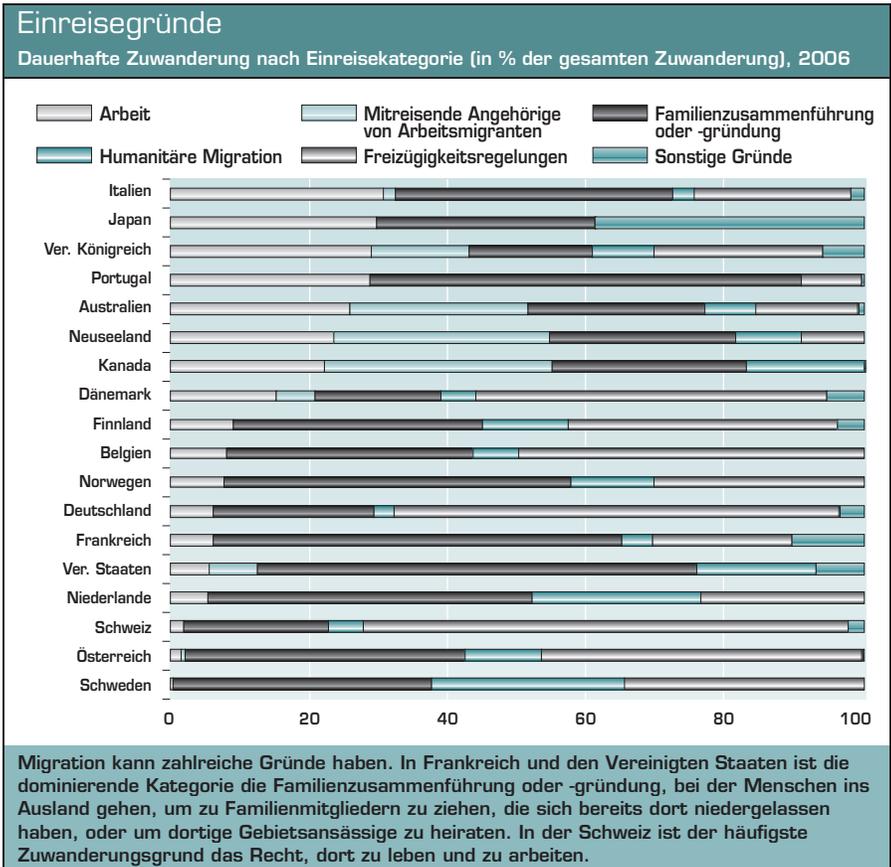
## Internationale Übereinkommen

Regierungen begegnen der irregulären Zuwanderung auf verschiedenste Weise – darunter Kontrolle von Grenzen und Einreisestellen wie Häfen und Flughäfen, Ausweisungen, Bußgelder für Arbeitgeber

Globale Perspektive	Was ist die Erbringungsart 4?
<p>Seit dem Jahr 2001 verhandeln die Länder der Welt in unregelmäßigen Abständen über ein neues weltweites Handelsabkommen, welches – falls es schließlich verabschiedet wird – mehrere sehr eng definierte Formen zeitlich befristeter Migration abdecken könnte. Unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO) ist das Ziel der sogenannten Doha-Runde von Handelsgesprächen ein ausgewogenerer Weltmarkt, der stärker auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer eingeht. Ein Element der Verhandlungen zu diesem neuen Abkommen konzentriert sich auf die Erbringungsart „GATS Mode 4“, „grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch natürliche Personen“.</p> <p>Dies bedarf einer kurzen Erläuterung: „GATS“ ist die Abkürzung für General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen), ein weltweites Übereinkommen, das Mitte der 1990er Jahre unterzeichnet wurde und in dem für internationale Dienstleistungen vier Erbringungsarten oder „modes“ definiert wurden. (Kleine Erinnerung in Sachen Waren und Dienstleistungen: Kaufen Sie Brot von einem Bäcker, dann kaufen Sie eine Ware; kaufen Sie einen Haarschnitt von einem Friseur, so kaufen Sie eine Dienstleistung.) Bei der Erbringungsart 2 geht es um Branchen, die Menschen bedienen, welche aus dem Ausland kommen, um ihre Dienstleistungen nachzufragen, zum Beispiel Touristen; Erbringungsart 3 betrifft Unternehmen, die in anderen Ländern eine Präsenz aufbauen, um dort Dienstleistungen zu erbringen, z.B. eine internationale Kette von Kosmetikinstituten.</p> <p>Mit der Erbringungsart 4 sind Erwerbstätige gemeint, die ihre Dienste in einem</p>	<p>anderen Land verkaufen, z.B. ein holländischer Klempner, der in Luxemburg einen Wasserhahn repariert, hingegen nicht jemand, der in ein anderes Land zieht, um dort eine bezahlte Stelle anzunehmen.</p> <p>Der wichtigste Punkt bei Erbringungsart 4 ist, dass sie nur befristete Bewegungen abdeckt, und auch nur solche von Menschen, die bestimmte Fertigkeiten verkaufen. Das Problem entsteht bei der Definition von „befristet“ – geht es hier um Wochen oder Jahre? Und was versteht man genau unter dem „Verkauf einer Fertigkeit“? Sind damit nur Hochqualifizierte gemeint, wie Anwälte und Buchhalter, oder könnten etwa auch Erntehelfer betroffen sein?</p> <p>Entwicklungs- und Industrieländer stimmen bei einigen dieser Fragen nicht überein. So glauben viele Entwicklungsländer, dass eine umfassende Vereinbarung über die Erbringungsart 4 ihren Bevölkerungen lukrative Möglichkeiten im Ausland eröffnen und dazu beitragen könnte, den relativen Vorteil auszugleichen, von dem Unternehmen aus Industriestaaten profitieren, wenn es um die Eröffnung ausländischer Filialen geht (Erbringungsart 3). Im Gegensatz hierzu denken viele Industrieländer, dass die Erbringungsart 4 Fragen behandelt, die über das Thema Handel hinausgehen und Bereiche wie Migration berühren. Sie stellen in Frage, ob ein internationales Handelsabkommen der geeignete Rahmen ist, um über solche Themen zu entscheiden.</p> <p>Die Zukunft wird zeigen, welche Antworten auf diese Fragen gefunden werden. Bisher sieht es zumindest danach aus, als würde dies weiterhin im Rahmen bilateraler Abkommen oder innerhalb von Wirtschaftsräumen wie der Europäischen Union geregelt werden.</p>

irregulärer Zuwanderer usw. Zunehmend bemühen sich viele OECD-Mitgliedsländer darum, mit den Ursprungsländern der irregulären Zuwanderer zusammenzuarbeiten, in manchen Fällen wurden Vereinbarungen unterzeichnet, um einerseits gegen irreguläre Migranten durchzugreifen und dafür andererseits mehr Zuwanderer in voller Legalität zuzulassen.

Solche Absprachen gehören zu den zahlreichen internationalen bilateralen Übereinkommen, die sich auf unterschiedliche Aspekte der Migration erstrecken. Da Migration nicht von einem einzelnen internationalen Vertrag geregelt wird, gibt es eine ganze Reihe einmaliger zwischenstaatlicher Vereinbarungen – zuletzt wurden allein für die OECD-Länder mindestens 170 solcher Abkommen gezählt. Diese Zahl erscheint hoch, doch geht es bei den meisten nur um Saison-, Vertrags- und Gastarbeiter oder junge Menschen auf Arbeitsurlaub, und die Zahl der betroffenen Migranten ist relativ gering. Es gibt außerdem viele Übereinkommen zwischen Nicht-OECD-Ländern, von denen eines z.B. die Tätigkeit von nahezu 150 000 philippinischen Haushaltshilfen in Hongkong (China) regelt.



## Wer darf einreisen?

Die irreguläre Zuwanderung ist nur ein Aspekt der Migrations-thematik. Der andere und wesentlichere ist die erlaubte Einreise – Zuwanderer, die aus verschiedenen Gründen in ein Land einreisen dürfen, sei es um zu arbeiten und sich dauerhaft oder zeitweise niederzulassen, um Familienmitglieder zu begleiten, die eine Arbeit aufnehmen, um Verwandten nachzuziehen, die sich schon länger niedergelassen haben, oder um Verfolgung zu entfliehen. Die meisten Länder nehmen Migranten auf, die in sämtliche dieser Kategorien passen, und noch weitere hinzu, zum Beispiel Kulturaustausch für Künstler und Musiker oder Arbeitsurlaubsprogramme für junge Leute.

In manchen Ländern sind jedoch bestimmte Kategorien vorherrschend. In den Vereinigten Staaten und Frankreich sind familiäre Gründe der wichtigste Motor, darunter Migranten, die Familienmitglieder mitbringen – entweder gleich bei der eigenen Einreise oder später –, und Menschen, die zuwandern, um zu heiraten; in Schweden dominieren humanitäre Gründe, in Australien, Kanada und der Schweiz bildet die Arbeitsaufnahme die größte Kategorie.

Wie bereits im vorigen Kapitel erwähnt, gibt es noch andere Unterschiede bei den in verschiedenen OECD-Ländern anzutreffenden Zuwanderungskategorien. Kanada, die Vereinigten Staaten, Australien und Neuseeland sind traditionell als „Einwanderungsländer“ bekannt. Tatsächlich beabsichtigen die meisten Zuwanderer dort, sich dauerhaft niederzulassen, und sie selbst – oder ein Mitglied ihrer Familie – haben in irgendeiner Form einen Auswahlprozess durchlaufen. Anders in den meisten Ländern Europas, wo die Migration tendenziell innerhalb von Gebieten stattfindet, in denen Freizügigkeit herrscht und die Auswahl eine untergeordnete Rolle spielt. (In den restlichen OECD-Ländern verhält es sich so, dass Mexiko hauptsächlich Auswanderungsland ist, während sowohl Korea als auch Japan im internationalen Vergleich relativ niedrige Zuwanderungsraten verzeichnen.)

Doch selbst dort, wo es auf den ersten Blick so aussehen mag, als würden gewisse Staaten sehr selektive Migrationspolitiken betreiben, reisen die meisten Zuwanderer effektiv nicht ein, weil sie spezifisch ausgewählt wurden (sei es durch den Staat oder durch einen Arbeitgeber), sondern weil sie darauf ein Anrecht besitzen. Hierfür gibt es mehrere Gründe.

**„... in allen Ländern [gibt es] umfangreiche Wanderungsbewegungen, auf die die Regierungen nur begrenzt Einfluss haben.“**

*Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2006*

Erstens unterstützen die OECD-Länder inzwischen generell die Idee der Familienzusammenführung als Grundrecht, und die meisten haben

internationale Übereinkommen unterzeichnet, die dieser Idee folgen. Dies führt dazu, dass bei einem Ehemann oder einer Ehefrau, der oder die legal in einem OECD-Land lebt und dort arbeitet, eine recht hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Ehepartner und die Kinder die Erlaubnis zum Nachzug erhalten. Wenngleich die Regeln von Land zu Land sehr unterschiedlich sind, gibt es überdies auch Staaten, die anderen Familienangehörigen, zum Beispiel Eltern, die Niederlassung gestatten. Die meisten Länder erlauben auch die sogenannte „Familiengründung“, bei der entweder im Land geborene Personen oder Zuwanderer Ausländer heiraten, die dadurch ein Niederlassungsrecht erwerben.

Zweitens sind die meisten OECD-Länder internationalen Übereinkommen beigetreten, die Flüchtlinge und Asylbewerber betreffen, wodurch sie sich verpflichtet haben, ein bestimmtes Kontingent an Menschen aufzunehmen, die vor Krieg, Verfolgung oder Naturkatastrophen flüchten. Festzustellen, wer nun ein Recht auf Asyl oder auf den Flüchtlingsstatus besitzt, kann jedoch zu Streitfällen führen, und die internationalen Hilfsorganisationen klagen regelmäßig, dass Regierungen ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

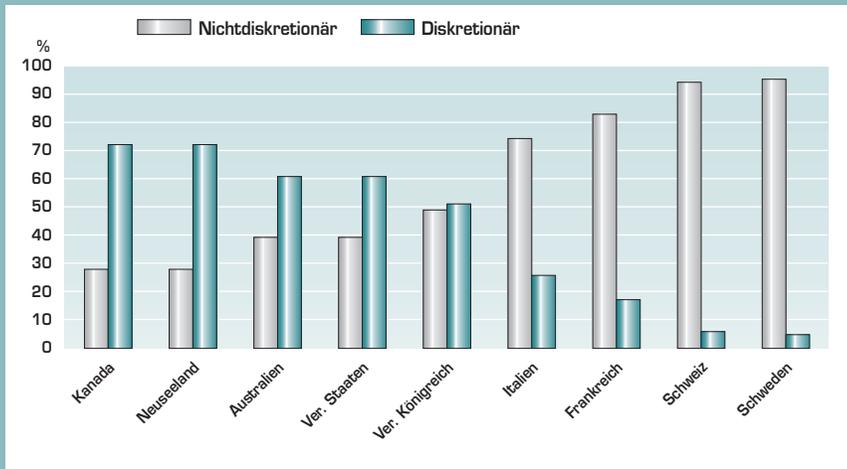
Schließlich gehören viele OECD-Länder Freizügigkeitsräumen an – sei es die Europäische Union, die Nordische Passunion oder die australisch-neuseeländische Transasmanische Union –, innerhalb derer die meisten Bürger das Recht haben, die Grenzen zu überschreiten, um in den Partnerländern zu leben und zu arbeiten.

Deshalb kann der Großteil der Migration innerhalb des OECD-Raums als „nichtdiskretionär“ eingestuft werden, d.h. dass Zuwanderer nicht individuell durch Behörden oder Arbeitgeber ausgewählt wurden, sondern ihr Zugangsrecht ausüben, auch innerhalb eines Freizügigkeitsraums. „Diskretionäre“ Migration – im engeren Sinne – deutet hingegen darauf hin, dass ein Zuwanderer zur Einreise ausgewählt wurde.

Diese Punkte lassen sich mit ein paar Zahlen veranschaulichen. Selbst die OECD-Länder, die besonders stark auf Zuwandererauswahl setzen, wie Kanada und Australien, wählen *direkt* nur jeden vierten aller Neuankömmlinge zur Arbeitsaufnahme oder Niederlassung aus. Im Falle der Vereinigten Staaten sinkt diese Zahl auf lediglich jeden zwanzigsten. Wer sind also die restlichen Zuwanderer? Oft sind es die Ehepartner und Kinder von Personen, die für den Zugang ausgewählt wurden. Wenn dies der Fall ist, werden sie ebenfalls der Kategorie der „diskretionären Migration“ hinzugerechnet, da angenommen wird, dass sie in der Regel viele der Merkmale der ausgewählten Migranten teilen – wie Vermögen und derzeitiges oder künftiges Bildungsniveau –, auch wenn sie selbst nicht den Auswahlprozess durchlaufen haben. Auf der Basis dieser Definition kann behauptet werden, dass zwischen 60% und 70% der Zuwanderer in Ländern wie den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien in die Kategorie der diskretionären Migration fallen.

## Ein Recht auf Einreise

Anteile der diskretionären und nichtdiskretionären Migration an den Zuwanderungsströmen, 2003



Die meisten Zuwanderer in OECD-Ländern werden nicht direkt ausgewählt. Selbst dort, wo die „diskretionäre“ bzw. selektive Zuwanderung eine große Rolle spielt, handelt es sich bei der Mehrzahl der Zuwanderer effektiv um Familienmitglieder – meist Ehepartner und Kinder – ausgewählter Zuwanderer.

### Nichtdiskretionäre Zuwanderung

- Partner und Kinder von Zuwanderern oder Gebietsansässigen
- Personen, die einreisen, um Zuwanderer oder Gebietsansässige zu heiraten
- Anerkannte Asylbewerber
- Personen, für die Freizügigkeitsregelungen gelten

### Diskretionäre Zuwanderung

- Personen, die ein Auswahlverfahren durchlaufen haben (durch den Staat oder den Arbeitgeber), um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, und die mit Partner und Kindern einreisen
- Weitere Verwandte (weder Partner noch Kinder) von Zuwanderern oder Gebietsansässigen
- Kontingentflüchtlinge
- Andere Kategorien (je nach Land unterschiedlich)

Quelle: Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1786/748054673522>

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs ist die Situation in den wichtigsten europäischen Zuwanderungsländern eine ganz andere. Dort ist der Großteil der Zuwanderung nichtdiskretionär – hauptsächlich handelt es sich um Familienzusammenführungen oder Arbeitsaufnahme innerhalb eines Freizügigkeitsraums. In Frankreich sind 83% der Zuwanderung nichtdiskretionär, in Schweden steigt der Anteil auf 95%.

## Wer kann eingebürgert werden?

Es lohnt sich, hier kurz darauf hinzuweisen, dass diese unterschiedlichen Ansätze hinsichtlich der Zuwanderung tendenziell auch in den Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsgesetzgebungen ihren Niederschlag finden. Die juristischen Definitionen dieser Begriffe – ebenso wie die Regeln, denen sie unterliegen – sind von Land zu Land unterschiedlich, doch im Ergebnis sind sie sich fast überall auf der Welt gleich: Ein Zuwanderer, der Staatsbürger wird, erhält die entsprechenden Bürgerrechte, also hauptsächlich das aktive und passive Wahlrecht. (In manchen Ländern können jedoch Zuwanderer mit ständigem Wohnsitz auch ohne Einbürgerung eingeschränkte oder vollständige Wahlrechte genießen.)

Im Allgemeinen ist es für dauerhafte Zuwanderer in den klassischen Einwanderungsländern, z.B. Australien und Kanada, relativ einfach, eingebürgert zu werden. In weiten Teilen Europas ist es oft weniger einfach und setzt eine längere Niederlassungsdauer voraus. Die Zuwanderer empfinden dies jedoch unter Umständen nicht als schwerwiegenden Nachteil. Falls sie innerhalb des Freizügigkeitsraums der EU umgesiedelt sind, haben sie nicht unbedingt den Eindruck, dass ein Staatsangehörigkeitswechsel wesentliche Vorteile bringen würde, und möchten nicht unbedingt ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit aufgeben, falls das Gesetz die doppelte Staatsbürgerschaft verbietet. Ein Nationalitätenwechsel kann aber wohl auch verborgene Vorteile mit sich bringen. So geht beispielsweise aus Forschungsergebnissen hervor, dass Zuwanderer, die die Staatsbürgerschaft ihres neuen Heimatlandes annehmen, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher sind als die, bei denen dies nicht der Fall ist.

Ganz allgemein werden die Einbürgerungsgesetze strenger, die Zuwanderer müssen in manchen Fällen länger im Land verweilen, bevor sie einen Einbürgerungsantrag stellen können. Die Staaten verlangen auch zunehmend Integrationsnachweise. In Norwegen müssen künftige Staatsbürger einen Sprachtest in Norwegisch oder Sami, der Sprache der indigenen Völker aus dem hohen Norden Europas, bestehen; in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich gehört zur Einbürgerung inzwischen eine förmliche Zeremonie.

**„Ziel [...] ist eine Überprüfung des Integrationsgrads von Ausländern vor Gewährung der Staatsangehörigkeit, obgleich die Kriterien, auf denen die Überprüfung fußt, von Land zu Land erheblich voneinander abweichen.“**

*Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2007*

Hinsichtlich der Kinder von Zuwanderern unterscheiden sich die Einbürgerungsregeln ebenfalls. Generell gibt es zwei wesentliche Ansätze, die unter den lateinischen Begriffen *jus soli* (Bodenrecht) und *jus sanguinis* (Blutrecht) bekannt sind. *Jus soli* bedeutet im Grunde,

dass jeder Mensch, der auf dem Staatsgebiet eines Landes geboren wird, dessen Staatsangehörigkeit erwirbt, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Eltern; im Gegensatz hierzu steht *jus sanguinis* dafür, dass Kinder die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erhalten (die Abgrenzung ist nicht mehr so eindeutig, wenn es um Kinder geht, deren Eltern mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen oder in Situationen, in denen Länder ihren Bürgern die Mehrstaatigkeit erlauben).

## Verschieben sich die Prioritäten hinsichtlich der Migration?

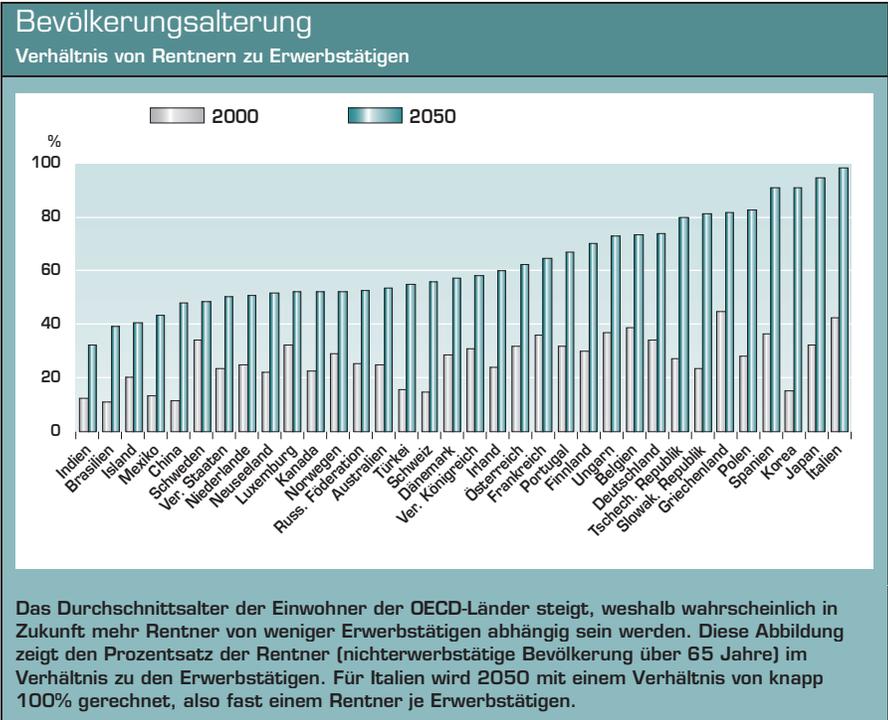
Selbstverständlich gibt es in vielen – wenn nicht den meisten – Ländern beträchtlichen politischen Druck zu Gunsten einer Einschränkung der Zuwanderung, und für Politiker kann es schwierig sein, ihre Öffentlichkeit zu überzeugen, dass es sinnvoll ist, Fremde ins Land zu bringen. Inmitten eines Wirtschaftsabschwungs dürfte eine solche Ablehnungshaltung nur noch zunehmen. Dennoch steigt seit einigen Jahren in vielen OECD-Ländern das Bewusstsein dafür, dass bei manchen Zuwanderungsarten möglicherweise eine Steigerung erforderlich ist.

Teilweise ist dies eine Antwort auf sinkende Geburtenraten und alternde Bevölkerungen in den Industriestaaten, wodurch, wie bereits in Kapitel 1 erwähnt, der Anteil der nichterwerbstätigen älteren Menschen in den kommenden Jahren drastisch zunehmen wird. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass die Industriestaaten auf Zuwanderer setzen werden, um sowohl ihre erwerbstätige Bevölkerung zu erhöhen als auch bei der Pflege der wachsenden Anzahl älterer Einwohner zu helfen.

Eines darf jedoch nicht vergessen werden: Auch Zuwanderer werden älter. Die Idee, wonach Gesellschaften einfach auf Ausländer zurückgreifen können, um ihre Erwerbsbevölkerungen „aufzufüllen“ und Scharen von Pflegern ins Land zu holen, ohne dass dies größere soziale und wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen würde, ist allzu schlicht. In der Tat werden Migranten wahrscheinlich in vielen Industriestaaten eine größere Rolle spielen, doch wird es auch weiterer Veränderungen bedürfen, etwa die Förderung verstärkter Erwerbstätigkeit von im Inland geborenen Personen, die Anhebung von Kompetenz- und Bildungsniveaus – was zu einem Anstieg der Produktivität beiträgt – und die Erhöhung des Rentenalters.

**„Es ist unrealistisch zu glauben, dass Zuwanderung allein den zukünftigen Mangel an Arbeitskräften ausgleichen kann, von der sinkenden Geburtenrate ganz abgesehen. Des Weiteren würde schon allein der Umfang der Zuwanderungsströme ernsthafte Integrationsprobleme stellen.“**

Martine Durand, *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*



Quelle: Die OECD in Zahlen und Fakten 2008.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/266404458420>

Es entsteht außerdem, insbesondere in Europa, ein Bewusstsein dafür, welche Rolle die Zuwanderung in den Hochtechnologiebranchen in den Vereinigten Staaten gespielt hat. So erklärte Jerry Yang, Mitbegründer von Yahoo! und in Chinesisch Taipei geboren: „Yahoo wäre heute keine amerikanische Firma, wenn die Vereinigten Staaten meine Familie und mich vor fast 30 Jahren nicht willkommen geheißen hätten“. Tatsächlich ergab eine Studie in den Vereinigten Staaten, dass Zuwanderer bei etwas mehr als der Hälfte der Startup-Unternehmen des Silicon Valley zu den wichtigsten Gründern gehörten und dass sie im Jahr 2006 Erfinder oder Miterfinder bei etwa einem Viertel der internationalen Patentanträge aus den Vereinigten Staaten waren. Im Euroraum gibt es tendenziell weniger hochqualifizierte Zuwanderer als beispielsweise in Australien. Als Antwort hierauf hat die Europäische Kommission ein „Bluecard“-Programm für hochqualifizierte Zuwanderer vorgeschlagen, nach dem Vorbild des „Greencard“-Systems der Vereinigten Staaten.

## Veränderte Prioritäten

Heutzutage modifizieren viele OECD-Länder – insbesondere in Europa – ihre Zuwanderungspolitik. Zum Teil spiegeln diese Veränderungen neue wirtschaftliche Gegebenheiten sowie die sich wandelnde Rolle der Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt wider. Es ist aber wohl auch so, dass dadurch auf die lauter werdenden Stimmen aus der Öffentlichkeit reagiert wird, die sich über die Präsenz von „Fremden“ innerhalb ihrer Gesellschaft sorgen. In gewisser Hinsicht liegt dies an der Wahrnehmung einer steigenden Sicherheitsbedrohung durch die Anwesenheit von Zuwanderern. Mehrere Kommentatoren meinen, dass Ereignisse wie die Anschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und die Bombenattentate vom 7. Juli 2005 in London das Thema Sicherheit in der Migrationsthematik wesentlich stärker in den Mittelpunkt gerückt haben, wobei versucht wird, Zuwanderung mit Terrorismus und Verbrechen wie Drogenschmuggel in Verbindung zu bringen. Es wird auch immer mehr darüber diskutiert, wie gut sich die Zuwanderer in die Gesellschaft integriert haben. Vorfälle wie die Ermordung des umstrittenen holländischen Regisseurs Theo van Gogh durch einen radikalen Islamisten im Jahr 2004 wurden dazu benutzt, Gefühle des „Anderseins“ zwischen gewissen Zuwanderergruppen und der lokalen Bevölkerung zu betonen. Antipathie gegen Zuwanderer im Allgemeinen wurden auch durch Sorgen angesichts hoher Arbeitslosenzahlen und niedriger Bildungsleistungen genährt, die in gewissen Zuwanderergemeinschaften z.T. bis in die zweite und dritte Generation herrschen. Dasselbe gilt für besonders markante Ereignisse, die nur das Leben einer kleinen Minderheit von Zuwanderern widerspiegeln, wie beispielsweise die Vorspiegelung falscher Tatsachen bei Asylanträgen. Zweifelsohne haben auch einige Politiker versucht, aus den Sorgen der Öffentlichkeit Kapital zu schlagen.

Welche Gründe auch immer vorliegen mögen, in vielen OECD-Ländern wurden in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen, um die traditionelle Zuwanderung zu erschweren, insbesondere im Bereich des Familiennachzugs. So hat Deutschland zum Beispiel einen ersten Anlauf in Richtung auf die Erfordernis eines Sprachtests vor der Einreise von Kandidaten zur Familienzusammenführung unternommen, während Frankreich neuerdings Zuwanderer verpflichtet, einen 18-monatigen Aufenthalt anstatt des bisherigen 12-monatigen Aufenthalts im Land nachzuweisen, bevor sie eine Familienzusammenführung beantragen können.

Neu ist ebenfalls, dass Zuwanderer verstärkt zur aktiven Mitgestaltung ihrer eigenen Integration angehalten werden. Sprachkurse sind zunehmend gang und gäbe, ebenso wie Informationsprogramme, die praktische Ratschläge erteilen und das Verwaltungssystem des Landes sowie die zu erfüllenden Formalitäten erklären. Im Gegenzug wird im Rahmen dieser Programme von Zuwanderern immer häufiger erwartet,

Migration in Rezessionszeiten	Veränderung der Migrationsbewegungen
<p>Geht die Migration während einer Rezession zurück? Ja, wenngleich die Auswirkungen je nach Land und Migrantengruppen unterschiedlich sind. Arbeitsmigration – bei der Menschen hauptsächlich zur Arbeitsaufnahme reisen – sinkt tendenziell am stärksten; Familienmigration – bei der Menschen reisen, um zu ihrer Familie zu ziehen oder eine solche zu gründen – verändert sich womöglich weniger.</p> <p><b>Schwächere Anziehungskraft</b></p> <p>Die Nettomigration (Zuwanderung minus Abwanderung) tendiert hauptsächlich aus zwei Gründen dazu, im Zuge eines Wirtschaftsabschwungs zurückzugehen. Erstens ist die Perspektive, eine Stelle zu finden, für Zuwanderer ein wichtiger Anziehungsfaktor. Wenn die Arbeitslosigkeit steigt, sinkt diese Anziehungskraft. Zweitens kann es sein, dass Menschen, die bereits im Land leben, auf der Suche nach Arbeit auswandern.</p> <p>Es wird einige Zeit dauern, bis der Effekt dieser Rezession auf die Migration vollständig sichtbar wird. Wie bereits festgestellt, wird die Familienmigration wahrscheinlich besser standhalten als die Arbeitsmigration. Da erstere einen steigenden Anteil der Zuwanderung in OECD-Länder ausmacht, haben Rezessionen tendenziell weniger Auswirkungen auf Migrationsströme als dies in der Vergangenheit der Fall war. Da die Familienmigration mancherorts umfangreicher als anderswo ist, kann die Verlangsamung der Migrationsbewegungen je nach Land unterschiedlich ausfallen.</p> <p><b>Die Tore schließen?</b></p> <p>Während einer Rezession kann Druck entstehen, „Arbeitsplätze für Einheimische zu retten“. Selbst wenn keine solchen Rufe laut werden, suchen die Regierungen u.U. nach Wegen, die Anzahl der Bewerber für ein knappes Stellenangebot zu reduzieren.</p>	<p>Während der Rezessionen der 1970er Jahre schlossen z.B. viele europäische Länder ihre Grenzen für „Gastarbeiter“. Es machen sich bereits Anzeichen für Änderungen in den Migrationspolitiken bemerkbar. So vergeben manche Länder weniger befristete Arbeitserlaubnisse. Bei der dauerhaften Zuwanderung hat es ebenfalls Einschnitte gegeben: Für das Jahr 2009 hat Australien sein Programm für hochqualifizierte Zuwanderer um 14% gekürzt. Andere Länder haben z.B. die Liste der Mangelberufe reduziert.</p> <p>Der Spielraum der Regierungen ist jedoch begrenzt. Ein Großteil der Zuwanderung in OECD-Länder ist „nichtdiskretionär“ – dies gilt für Migranten, die im Großen und Ganzen ein Recht darauf haben, sich im Ausland niederzulassen, vielleicht weil sie in einem Freizügigkeitsraum wie der EU leben. Möglicherweise gibt es auch viele Einschränkungen hinsichtlich dessen, was Regierungen überhaupt tun <i>sollten</i>. Rezession oder nicht, in vielen OECD-Ländern bleibt ein langfristiger Bedarf an zugewanderten Arbeitskräften bestehen, teils auf Grund der alternden Bevölkerung und teils angesichts des Fachkräftemangels in Bereichen wie dem Gesundheitswesen.</p> <p><b>Herausforderungen für die Politik</b></p> <p>Die Regierungen stehen somit einigen schwierigen Herausforderungen gegenüber, denn sie müssen akzeptable Migrationspolitiken ausarbeiten, die dem kurzfristigen Wirtschaftsschock gerecht werden, ohne den langfristigen Arbeitskräftebedarf zu gefährden. Veränderungen in Politikbereichen wie Familienzusammenführung müssen ebenfalls sorgfältig durchdacht werden, da das Ergebnis andernfalls darin bestehen könnte, dass Zuwanderer die legalen Wege umgehen und die irreguläre Zuwanderung dadurch ansteigt.</p>

dass sie die Kenntnisse und Fähigkeiten nachweisen, die zur Bewältigung des Lebens in der neuen Heimat benötigt werden. Das Vereinigte Königreich hat beispielsweise Standards für Grundkenntnisse der Landessprache eingeführt, die Einbürgerungskandidaten erfüllen müssen,

und erwartet außerdem das Bestehen eines Tests mit dem Schlagwort „Leben im Vereinigten Königreich“, der alle Bereiche von der Zahlung der Strom- oder Gasrechnung bis zur Rolle von Institutionen wie der Monarchie und des Parlaments und den Namen regionaler britischer Dialekte umfasst.

**„Angesichts des Erfolgs migrationsfeindlicher Parteien und des häufig bestehenden Eindrucks einer nicht immer ausreichenden Integration der Zuwanderer sahen sich einige Länder veranlasst, in Bezug auf den Familiennachzug eine restriktivere Politik einzuleiten ...“**

*Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2006*

### **„Proaktive“ Politiken**

Gleichzeitig weist einiges auf eine Verschiebung in Richtung auf sogenannte „proaktive“ Migrationspolitiken hin, die qualifizierte Zuwanderer dazu bewegen sollen, Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu füllen, insbesondere in Bereichen wie Informationstechnologie, Medizin und Biotechnologie. Im Jahr 2005 fragten die Vereinten Nationen Staaten in aller Welt, ob sie planten, die Zahl der zugelassenen hochqualifizierten Einwanderer zu erhöhen. 15 von 46 der weiter entwickelten Länder bejahten dies (wie auch 14 von 98 Entwicklungsländern).

Wie schlägt sich dies in der Politik nieder? Zumindest haben die meisten Länder ihre Arbeitsmigrationspolitiken flexibilisiert, andere haben spezifische Anwerbungsprogramme aufgelegt. Länder wie Norwegen und das Vereinigte Königreich haben außerdem Maßnahmen ergriffen, um Gesetze zu entschärfen, denen zufolge selbst hochqualifizierte Zuwanderer erst ein Stellenangebot vorlegen müssen, bevor sie einreisen dürfen; statt dessen kann es ihnen gestattet werden, sich eine Weile im Land aufzuhalten, um Arbeitsmöglichkeiten auszukundschaften. Andere Länder bieten qualifizierten Zuwanderern finanzielle Anreize, was bedeutet, dass sie möglicherweise mehrere Jahre lang keine Steuern zahlen müssen.

Das Kernstück des proaktiven Ansatzes ist die Auswahl – Zuwanderer werden zugelassen, weil sie bestimmte Kompetenzen oder Fähigkeiten besitzen, die vielleicht unter der Erwerbsbevölkerung des Gastlands nicht ausreichend vertreten sind. Im Allgemeinen wird diese Auswahl auf zweierlei Weise getroffen, entweder durch den Staat oder durch die Arbeitgeber.

### **Arbeitgeberseitige Auswahlverfahren**

Die Auswahl durch Arbeitgeber ist in Europa weitgehend die Norm und soll hauptsächlich die – manchmal kurzfristigen – Bedarfslücken auf dem Arbeitsmarkt füllen, statt die Anzahl der dauerhaft niedergelassenen Zuwanderer zu erhöhen. Einer der offensichtlichsten Vor-

teile ist die meist enge Verbindung zwischen der Zuwanderung von Migranten und dem tatsächlichen Arbeitsmarktbedarf; schließlich ist es unwahrscheinlich, dass Arbeitgeber Personen ins Land holen, für die sie keine Arbeit haben.

Aus der staatlichen Perspektive bedeutet die arbeitgeberseitige Auswahl außerdem, dass die Zuwanderer wahrscheinlich keine Belastung darstellen werden, indem sie umfangreiche Sozialleistungen in Anspruch nehmen – zumindest nicht sofort. Was geschieht jedoch, wenn Zuwanderer irgendwann ihren Arbeitsplatz verlieren? Dies kann das Risiko des sogenannten Moral Hazard erhöhen – ein Arbeitgeber mag alle Vorteile aus der Anwerbung eines Zuwanderers ziehen, im Falle von Problemen wäre es jedoch die Gesellschaft, und nicht der Arbeitgeber, die für die Kosten aufkommen müsste.

Aus der Perspektive der Wirtschaft kann ein Angebot qualifizierter Zuwanderer dringend benötigte Fähigkeiten einbringen, wodurch der Lohndruck in Bereichen, in denen Kräfterangel herrscht, gemäßigt wird. Der ökonomischen Theorie zufolge ist dies jedoch ein zweischneidiges Schwert. Löhne spiegeln teilweise Angebot und Nachfrage wider – einfach ausgedrückt gehen die höheren Löhne an die Menschen, deren Fähigkeiten stärker nachgefragt werden. Auf einem effizient funktionierenden Markt führt ein Mangel an bestimmten Fähigkeiten dazu, dass mehr Nachfrage entsteht und demzufolge höhere Löhne gezahlt werden, wodurch Arbeitskräfte motiviert werden, sich für diese Bereiche zu interessieren. Dieser Lohnanpassungsprozess dürfte gebremst werden, wenn die Zuwanderung nicht auf die Wirtschaftsbereiche beschränkt wird, wo tatsächlich Fachkräftemangel herrscht. (Es ist jedoch zu beachten, dass ein solcher Prozess erst nach einer gewissen Zeit zum Tragen kommt. Außerdem arbeiten Märkte selten völlig effizient: Ein höheres Gehalt wird wahrscheinlich nur einer von mehreren Faktoren sein, die Menschen dazu motivieren, einen Beruf zu ergreifen oder ihn zu wechseln.)

Eine gewisse Absicherung hiergegen kann es sein, auf einer Arbeitsmarktprüfung zu bestehen, die von Arbeitgebern den Nachweis verlangt, dass keine ortsansässigen qualifizierten Bewerber für die betreffende Stelle zur Verfügung stehen. Zusätzlich kann der Staat für Zuwanderer auch minimale Qualifikationsniveaus festlegen und dennoch den Arbeitgebern die eigentliche Auswahl überlassen.

**„In vielen Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit, sei es auf Landes-, Branchen- oder Regionalebene, kann dieser Nachweis nur in seltenen Fällen erbracht werden, und dementsprechend wird auch nur in wenigen Fällen eine Arbeitserlaubnis erteilt.“**

*Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2006*

Die arbeitgeberseitige Auswahl kann weitere Nachteile beinhalten, insbesondere für die Migranten selbst. Zuwanderer, die mit Zeitverträgen eingestellt werden, sind unter Umständen vertraglich und juristisch an den ursprünglichen Arbeitgeber gebunden, indem ihr Visum effektiv nur so lange gültig ist, wie ihr Arbeitgeber bereit ist, für sie zu bürgen. Dies kann dem Arbeitgeber sehr viel Macht über die zugewanderten Arbeitskräfte geben, wenn diese versuchen, sich über Arbeits- oder Lebensbedingungen zu beschweren. In manchen Ländern, z.B. in der Golfregion, wird die Situation dadurch verschärft, dass das Arbeitsrecht nicht immer auf Zuwanderer anwendbar ist.

Selbst wenn die Gesetzgebung lokale und zugewanderte Arbeitskräfte gleichbehandelt, sind die Migranten sich möglicherweise ihrer Rechte nicht bewusst und fürchten um ihre Stelle. Eine Hilfsgruppe für Migrantenrechte in Irland berichtete von dem Fall eines ausgebildeten Kochs aus Pakistan, der 18 Stunden pro Tag arbeitete, und das sieben Tage in der Woche. Abgesehen vom Kochen wurde von ihm erwartet, dass er abwusch und die Tische abräumte und sogar Essensbestellungen auslieferte. Sein Gehalt war nur halb so hoch wie ursprünglich versprochen, und davon wurde noch ein Drittel wöchentlich abgezogen, um seine Arbeitsgenehmigung zu bezahlen. Angst vor der Ausweisung und mangelndes Verständnis seiner Rechte hielten den Koch davon ab zu protestieren.

### **Durchführung des Auswahlverfahrens auf nationaler Ebene**

Die Auswahl durch das aufnehmende Land ist die überwiegende Methode in den klassischen Einwanderungsländern – Australien, Kanada, Neuseeland und Vereinigte Staaten –, und ihr Zweck ist meistens die Ermöglichung der dauerhaften Niederlassung. Deshalb wird in der Regel davon ausgegangen, dass die Zuwanderer in Begleitung ihrer Familien einreisen werden, wodurch sich die langfristigen Sozialausgaben für die Aufnahmeländer erhöhen können. (Davon abgesehen bringen auch viele von Arbeitgebern ausgewählte Migranten ihre Familien mit.)

Zuwanderungsanwärter werden meistens auf der Basis der Qualitäten überprüft, die für ihren wirtschaftlichen Beitrag und für ihre Integration in die Gesellschaft als wichtig erachtet werden. In der Regel erhalten die Anwärter Punkte für bestimmte Merkmale wie Alter, Sprachkenntnisse, Bildungsniveau, Arbeitserfahrung, vorhandene Finanzmittel, Präsenz von Verwandten im Aufnahmeland, besonders nachgefragte Fähigkeiten sowie – in manchen Fällen – ein Stellenangebot eines inländischen Arbeitgebers.

Die meisten Länder, die solche Verfahren anwenden, begrenzen die Anzahl der jährlich zugelassenen Zuwanderer und können außerdem ihren Auswahlprozess verändern, um bestimmte Fähigkeiten und

Merkmale zu bevorzugen. Wenn beispielsweise in einem Land, das für die Zuwanderung ein Punktesystem verwendet, plötzlich Ärzte nachgefragt werden, wird u.U. die Zahl der für Anwärter mit der entsprechenden medizinischen Ausbildung erteilten Punkte erhöht. In Ländern wie Australien und Kanada können außerdem die regionalen und lokalen Regierungsebenen bei der Zuwandererauswahl eine Rolle spielen, um den lokalen Arbeitskräftebedarf zu decken.

Es wird den staatlichen Auswahlverfahren regelmäßig vorgeworfen, dass sie nicht transparent genug sind – die zur Festlegung der zugelassenen Zuwanderungszahlen verwendeten Kriterien sind nicht immer eindeutig. Solche Systeme können außerdem recht schwerfällig sein, wodurch manche Einwanderungskandidaten u.U. abgeschreckt werden und sich die Behebung eines entstehenden Fachkräftemangels verzögern kann. Um diesen Verzögerungen zu begegnen, setzen Länder jedoch häufig Systeme für befristete Zuwanderung ein, die auf kurzfristigen Bedarf zugeschnitten sind.

#### **Fachkenntnisse und Ausbildung**

In diesem Kapitel wurde beschrieben, wie die Regierungen der OECD-Länder sich immer mehr dafür interessieren, die qualifizierte Zuwanderung zu fördern. Doch selbst angesichts dieses wachsenden Trends darf nicht vergessen werden, dass Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus unter den Zuwanderern bereits recht gut sind: Im Durchschnitt sind knapp über 23% der im Ausland geborenen Personen in den OECD-Ländern Hochschulabsolventen, gegenüber etwa 19% der im Inland Geborenen. Dies bedeutet einen sehr willkommenen „Brain-gain“ für die Wirtschaft der Industrieländer, wenn es hierbei auch einen weiteren Aspekt gibt, der wesentlich mehr Sorge bereitet: Migranten sind ebenfalls unter den weniger Gebildeten überrepräsentiert, wodurch ihre Fähigkeit, eine langfristige Beschäftigung zu finden und sich in der Welt zu behaupten, in Frage gestellt wird. Im folgenden Kapitel geht es deshalb um Zuwanderer und Bildung, um ihre schulischen Leistungen und deren Ursachen sowie darum, was getan werden kann, um mögliche Defizite auszugleichen.

## Weitere Informationen

### OECD

#### Im Internet

Einführende Informationen in die Arbeit der OECD im Bereich Steuerung der Migrationsströme findet sich unter [www.oecd.org/migration](http://www.oecd.org/migration), folgen Sie dort dem Link zu „international migration policies“.

#### Veröffentlichungen

**International Migration Outlook: SOPEMI** (Internationaler Migrationsausblick – manche Ausgaben liegen in deutscher Übersetzung vor): Diese Veröffentlichung enthält einen jährlich aktualisierten Überblick über die Migrationspolitik in den OECD-Ländern.

#### Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI, Ausgabe 2006:

Ein eigenes Kapitel „Steuerung der Zuwanderung – sind Quoten und Plafonds die richtige Lösung?“ untersucht die Verwendung numerischer Einschränkungen zur Steuerung der Migration. Erforscht wird auch, inwieweit die einzelnen Länder tatsächlich kontrollieren können, wen sie aufnehmen, und beschreibt verschiedene Methoden zur Einschränkung oder Ausrichtung der Migration.

#### Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads (2004):

Dieser Bericht bietet einen Überblick zu bilateralen Übereinkommen und anderen Formen der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in mehreren OECD- und Nicht-OECD-Ländern. Es werden die Steuerung und Umsetzung dieser Maßnahmen beschrieben und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte, die Wirtschaftsentwicklung und Migrationspolitiken sowohl der Herkunfts- als auch der Aufnahmestaaten analysiert. Ebenfalls angesprochen werden die Zukunftsperspektiven dieser Art von Migration.

#### Trade and Migration: Building Bridges for Global Labour Mobility (2004):

In dieser Veröffentlichung geht es um einige Fragen der Debatte über Handel und Migration unter dem Aspekt der internationalen Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen sowie um Vorschläge zur verstärkten Freizügigkeit für Dienstleistungserbringer. Untersucht

werden ferner Ideen zur besseren Verständigung zwischen Politikverantwortlichen aus dem Handels- und Migrationsbereich sowie Wege, um das Potenzial der befristeten Wanderung von Dienstleistungserbringern zu entfalten, damit sowohl die Industrie- als auch die Entwicklungsländer daraus Nutzen ziehen können.

### Sonstige Dokumente

#### International Migration Law Database ([www.imldb.iom.int/section.do](http://www.imldb.iom.int/section.do)):

Diese von der Internationalen Organisation für Migration geführte Datenbank stellt eine Quelle für die „Normen und Instrumente zur Regulierung der Migration auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene“ dar.

#### Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)):

Zur Arbeit des UNHCR gehört auch der allgemeine Schutz der Menschenrechte von Migranten und der Schutz der Arbeitsmigranten und ihrer Familien.

#### Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)):

Der UNHCR ist die Sonderorganisation der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Wenngleich sie sich hauptsächlich mit Flüchtlingen befasst, berührt die Arbeit des UNHCR auch Migrationsfragen, da Flüchtlinge oft dieselben Wege und Transportmittel nutzen wie Migranten.

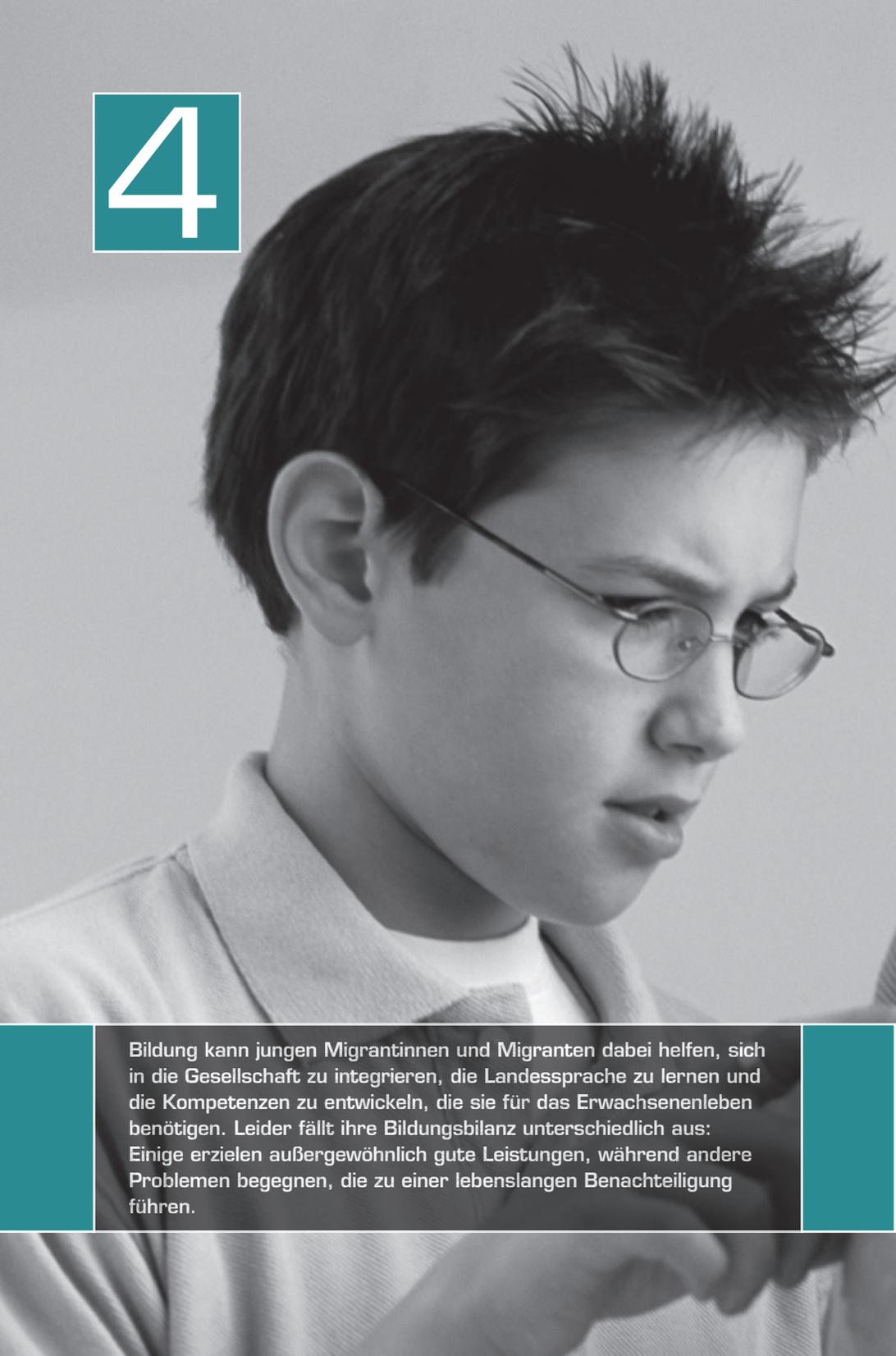
#### International Centre for Migration Policy Development ([www.icmpd.org](http://www.icmpd.org)):

Diese aus 11 Mitgliedern bestehende zwischenstaatliche Organisation hat das Ziel, „innovative, umfassende und nachhaltige Migrationspolitiken zu fördern und einen Mechanismus für den Dienstleistungsaustausch für Regierungen und Organisationen im Großraum Europa zu bieten“.

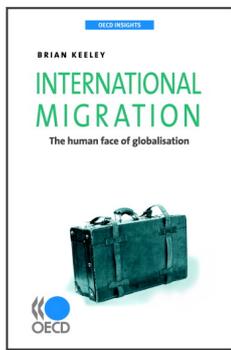
#### Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees ([www.igc.ch](http://www.igc.ch); eingeschränkter Zugang):

„Ein informelles Forum ohne Entscheidungsmacht für zwischenstaatlichen Informationsaustausch und Politikdebatten zu Themen mit Relevanz für die Steuerung internationaler Migrationsströme.“

# 4



Bildung kann jungen Migrantinnen und Migranten dabei helfen, sich in die Gesellschaft zu integrieren, die Landessprache zu lernen und die Kompetenzen zu entwickeln, die sie für das Erwachsenenleben benötigen. Leider fällt ihre Bildungsbilanz unterschiedlich aus: Einige erzielen außergewöhnlich gute Leistungen, während andere Problemen begegnen, die zu einer lebenslangen Benachteiligung führen.



**From:**  
**International Migration**  
The Human Face of Globalisation

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264055780-en>

**Please cite this chapter as:**

Keeley, Brian (2009), "Steuerung der Migration", in Brian Keeley, *International Migration: The Human Face of Globalisation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264075740-5-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).