

International Migration Outlook: SOPEMI - 2006 Edition

Summary in German

Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI – Ausgabe 2006

Zusammenfassung in Deutsch

Einführung

Steuerung der Migration – ein schwieriger Balanceakt

Angesichts der verstärkten Zuwanderung und eines sich abzeichnenden Arbeitskräftemangels ist die Migration auf der Politikagenda der OECD-Länder weit nach vorne gerückt ...

Die internationale Migration hat in den letzten zehn Jahren auf der Politikagenda der meisten OECD-Länder an Bedeutung gewonnen. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Erstens haben die Migrationsströme in den neunziger Jahren rapide zugenommen und wachsen jetzt erneut an, wobei zuweilen unzulässige oder unkonventionelle Kanäle (Asylgesuche, Überschreiten der erlaubten Aufenthaltsdauer bei Touristen) genutzt werden. Gegenwärtig gibt es nahezu 3 Millionen langfristige Zuwanderer, die jährlich legal in die OECD-Länder einreisen, und bei zeitlich begrenzten Bewegungen ist die Zahl sogar noch höher, wenn im Ausland studierende Personen miteinbezogen werden (vgl. Kapitel 1). Dabei sind illegale Zuströme nicht berücksichtigt. Zweitens steht auf Grund der Bevölkerungsalterung und des nachlassenden Interesses an bestimmten Berufskategorien in den OECD-Ländern (Naturwissenschaften, Baugewerbe) zu erwarten, dass in naher Zukunft in stärkerem Maße auf Arbeitsmigranten zurückgegriffen werden muss.

Dies wird nur möglich sein, wenn die alten und die immer zahlreicheren neuen Zuwanderer keine Integrationsprobleme in den Aufnahmeländern haben. Die Arbeitsergebnisse der Zuwanderer fallen indessen in vielen Ländern weniger günstig aus als in der Vergangenheit, was sowohl für schon länger ansässige Personen als auch für Neuankömmlinge und selbst für deren Nachkommen gilt.

... aber die Steuerung der Migration erweist sich als schwieriger Balanceakt

Die Regierungen sehen sich daher der heiklen Aufgabe gegenüber, drei Ziele miteinander in Einklang zu bringen: Offenheit für die Zuwanderung aus dem Ausland, um Personen mit den von der einheimischen Wirtschaft benötigten Qualifikationen

anzuziehen, eine feste Haltung bei der Steuerung der Zuzüge, die der Öffentlichkeit und potenziellen Migranten deutlich macht, dass unerlaubte Zuwanderung nicht toleriert wird, und die Umsetzung effektiver Maßnahmen zur Gewährleistung der Integration der Zuwanderer.

Die richtige Balance ist schwer zu erreichen. Es geht darum, das richtige Verhältnis zu finden zwischen ausgewählten und nicht ausgewählten Migranten, vorübergehenden und dauerhaften Zuwanderern, hoch und gering qualifizierten Kräften, sowie allgemeiner gesagt, zwischen Offenheit und Kontrolle.

Die Auswahl von Migranten ist nicht einfach – und Migranten können nicht immer ausgewählt werden

Zunächst einmal ist es nicht immer einfach, eine Auswahl zwischen den Migranten zu treffen. In der Tat gibt es in allen Ländern umfangreiche Wanderungsbewegungen, auf die die Regierungen nur begrenzt Einfluss haben. Hier kommen verschiedene Faktoren ins Spiel wie anerkannte Menschenrechte (das Recht von Gebietsansässigen, mit ihren Familien zusammenzuleben, eine Ehe zu schließen oder ein Kind zu adoptieren) oder internationale Abkommen (wie z.B. die Genfer Flüchtlingskonvention oder Abkommen über den freien Personenverkehr). Solche „nicht diskretionären“ Wanderungsbewegungen (vgl. Kapitel 2) bringen den Aufnahmeländern bereits ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot, das sich aber nicht immer mit den nachgefragten Qualifikationen deckt. Um diesen Bedarf zu befriedigen, muss die Gesamtzahl der Zuwanderer erhöht werden, damit in hinreichendem Umfang Kandidaten mit den richtigen Qualifikationen ins Land kommen.

In einigen Ländern erfolgt die Auswahl auf der Basis von Sprachkenntnissen, Berufserfahrung, Bildungsabschluss und Alter ...

Welche Kriterien und welche Art von Plafonds sollten bei der Auswahl von Zuwanderern zu Grunde gelegt werden? Sollte die Auswahl auf der Basis bestimmter Merkmale erfolgen, unter Anwendung eines Systems, bei dem für Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Bildungsabschluss, Alter usw. Punkte vergeben werden, und sollten nur diejenigen ausgewählt werden, die eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen? So wird in Australien, Kanada und Neuseeland verfahren, deren Migrationssysteme häufig als Vorbild für andere OECD-Länder herausgestellt werden. Mindestens 60% der Zuwanderer (einschließlich Familienangehörigen) werden in diesen Ländern im Rahmen des Programms für qualifizierte Arbeitskräfte angeworben.

... während in anderen Ländern die Arbeitgeber die Auswahl treffen, so dass die Betroffenen bereits bei der Einreise über eine Stelle verfügen

Abgesehen von Wanderungsbewegungen im Rahmen von Freizügigkeitsabkommen, wie beispielsweise in der Europäischen Union, behalten sich alle Länder in der Praxis die Auswahl von Arbeitsmigranten vor. Der Unterschied zu Australien, Kanada und Neuseeland besteht darin, dass die Auswahl durch die Arbeitgeber getroffen wird, und nicht durch staatliche Behörden. Die Regierungen legen jedoch zuweilen Bedingungen für Entlohnung, Beruf oder Bildungsniveau fest, die den Kreis der potenziellen Migranten von vornherein einschränken. Bei diesem Verfahren der Auswahl durch die Arbeitgeber verfügen die Zuwanderer bereits bei der Ankunft über einen Arbeitsplatz und brauchen sich in einem neuen Land nicht selbst darum zu bemühen. In der Vergangenheit hat die Arbeitsmarktintegration ausgewählter Zuwanderer ohne vorherige Jobzusage in Australien und Kanada recht gut funktioniert. Seit einiger Zeit werden aber auch hier Grenzen

sichtbar, da die Arbeitgeber im Ausland erworbenen Berufserfahrungen und Qualifikationen immer weniger Wert beimessen. Daher haben selbst diese Länder begonnen, potenziellen Arbeitsmigranten Punkte für Stellenangebote zu geben und solche Personen auszuwählen, die sich bereits mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung im Land befinden.

Entscheidungen über die angemessene Zuwandererzahl sind schwierig ...

Die richtige Zahl von Zuwanderern zu bestimmen, ist ebenfalls keine leichte Aufgabe: Wird die Zahl zu hoch angesetzt, könnte sich ein Teil der Migranten Arbeitsmarktschwierigkeiten gegenüber sehen; ist sie zu niedrig, besteht das Risiko einer zu starken Anspannung des Arbeitsmarkts. Einige Länder lösen dieses Problem, indem sie numerische Zielgrößen oder Plafonds festlegen (vgl. Kapitel 2). Nach welchen Kriterien diese Ziele aufgestellt werden, ist nicht immer klar. Sie scheinen sich z.T. auf demographische Überlegungen zu stützen, aber auch auf frühere Erfahrungen und politische Einschätzungen hinsichtlich der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts und der Akzeptanzbereitschaft der Öffentlichkeit.

... und einige Länder legen vorab Zielgrößen oder Plafonds fest, an die sie sich dann halten

Die Vorgabe von Zielgrößen und Plafonds hat den Vorteil, der Öffentlichkeit zu zeigen, dass die Wanderungsbewegungen gesteuert werden. Sie sollten jedoch mit Sorgfalt erarbeitet werden, um sicherzustellen, dass sie dem inländischen Arbeitskräftebedarf entsprechen, was nicht immer eine einfache Aufgabe ist. Es besteht das Risiko, dass es zu einem Rückstau bei der Bearbeitung von Anträgen kommt, wenn die Zahl der in Frage kommenden Antragsteller die der zu besetzenden Stellen übersteigt. Dadurch entstehende Verzögerungen können zu Frustration Anlass geben, das Migrationssystem weniger flexibel machen und für nicht zum Zuge kommende Bewerber ein Anreiz für unerlaubte Einreisen oder Aufenthalte sein.

Die zeitlich begrenzte Migration kann bei der Überwindung bestimmter Arbeitsmarktengpässe helfen ...

Ein Teil des Bedarfs an Arbeitskräften lässt sich durch zeitlich begrenzte Migrationsbewegungen decken, wofür es erfolgreiche Beispiele aus der Vergangenheit gibt. Diese zeigen, dass befristete Migration gesteuert werden kann, wenn die auszuführende Arbeit selbst von begrenzter Dauer ist, wenn alle Akteure, einschließlich der Arbeitgeber, am Rekrutierungsprozess beteiligt sind und wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Möglichkeit haben, in den darauf folgenden Jahren wieder in ein Vertragsverhältnis einzutreten.

... aber nicht, wenn es um den Bedarf an regulären und längerfristig benötigten Kräften geht

Die meisten Länder würden eine befristete Migration gering qualifizierter Kräfte vorziehen, da sie einer skeptischen Öffentlichkeit leichter zu vermitteln ist. Solche Arbeitskräfte können sich in der Regel schwerer an eine im Wandel begriffene Wirtschaft anpassen und ihre Integration nimmt längere Zeit in Anspruch. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass der laufende und reguläre Bedarf an Arbeitskräften durch wiederholten Rückgriff auf solche befristet beschäftigten Kräfte hinreichend gedeckt werden kann. Die Arbeitgeber wollen verlässliche Kräfte behalten, und nicht ständig neue Kohorten ausbilden. Daher muss ein Teil der Zuwanderung von gering qualifizierten Arbeitskräften permanenter Natur sein.

Wenn die Zahl der Arbeitsgenehmigungen trotz starker Nachfrage niedrig gehalten wird, besteht ein hohes Risiko illegaler Wanderungsbewegungen

Wenn die Einreisemöglichkeiten für gering qualifizierte Kräfte beschränkt sind und sich der Bedarf an Geringqualifizierten nicht anderweitig decken lässt, besteht ein hohes Risiko, dass es zu unerlaubten Wanderungsbewegungen kommt. Dies ist besonders dann der Fall, wenn illegale Zuwanderung und Beschäftigung nicht genügend kontrolliert werden. In einigen Ländern wird der Anteil der Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung auf über 3% der Gesamtbevölkerung geschätzt. Illegale Beschäftigung ist jedoch kein unvermeidbares Übel. Die Erfahrungen mit Regularisierungsprogrammen zeigen, dass die Arbeitgeber, die potenziellen Kandidaten vielfach ein verbindliches Stellenangebot bescheinigen müssen, nicht unbedingt illegale Arbeitskräfte bevorzugen. Mit einem adäquaten Programm für die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen, das sicherstellt, dass Genehmigungen rasch und in ausreichender Zahl ausgestellt werden, könnte der Arbeitskräftebedarf der Unternehmer gedeckt werden.

Die Migration Hochqualifizierter kann für Herkunftsländer in der Dritten Welt einen herben Verlust darstellen

Alle Länder wollen hoch qualifizierte Zuwanderer. Da praktisch alle OECD-Länder zu Aufnahmeländern geworden sind, werden sie verstärkt miteinander konkurrieren, um vor allem hoch qualifizierte Kräfte anzuziehen und im Lande zu halten. Sprachbarrieren werden für Länder, deren Landessprache nicht über die eigenen Grenzen hinaus verbreitet ist, offenkundig ein Problem sein. Und selbst hoch qualifizierte Migranten haben auf den Arbeitsmärkten der OECD-Länder Schwierigkeiten und üben oft Tätigkeiten aus, für die sie überqualifiziert sind. Es besteht zunehmend die Tendenz, Studenten anzuwerben, die kurz vor dem Studienabschluss stehen, was für die jeweiligen und insbesondere die kleineren Herkunftsländer gravierende Verluste mit sich bringen kann, selbst wenn diese durch hohe Heimatüberweisungen etwas gemildert werden (vgl. Kapitel 3). Die OECD-Länder müssen die Vorteile dieser Art der Anwerbung (rasche Integration) gegen Braindrain-Effekte in den Herkunftsländern abwägen.

Die staatliche Politik und der öffentliche Diskurs hinsichtlich der internationalen Migration müssen miteinander in Einklang stehen ...

Schwierigkeiten bei der Integration von Zuwanderern in einigen Ländern hatten Beschränkungen in Bezug auf Einreise und Aufenthalt und zuweilen einen ambivalenten öffentlichen Diskurs über die Migration zur Folge. Wenn hierdurch eine gewisse Inkohärenz entsteht, kann es schwieriger werden, die Art von Migranten anzuwerben, die ein Land effektiv braucht, und nachteilige Effekte hat dies sicherlich auch auf die Integration der bereits im Land lebenden Zuwanderer und ihrer Nachkommen. Denn einmal haben potenzielle Migranten die Wahl zwischen einer Vielzahl von Aufnahmeländern, und zum anderen wird ein Klima, in dem Zuwanderer nicht das Gefühl haben, im Land willkommen zu sein, den Arbeitsmarkt- und Bildungsergebnissen nicht gerade förderlich sein.

... und die Länder, denen dieser Balanceakt gelingt, werden am besten abschneiden

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Aufnahmeländer, die eine ausgewogene – d.h. zuwanderungsfreundliche, aber zugleich feste – Migrationspolitik verfolgen, die im Einklang mit den nationalen Erfordernissen steht, besser imstande sein werden, die Vorteile der internationalen Migration zu nutzen.

© OECD 2006

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter www.oecd.org/bookshop/.

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die
OECD Rights and Translation Unit,
Public Affairs and Communications Directorate.

E-Mail : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91

Adresse: OECD Rights and Translation unit (PAC)
2, rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights/

