

Die Migrations- debatte



Zur Einleitung ...

Ein unauffälliges Wohnheim in einer der weniger attraktiven Ecken von Paris – so unauffällig, dass man leicht daran vorbeigehen kann, ohne es zu bemerken. Doch öffnet man die Tür und geht hinein, fühlt man sich von der grauen Großstadtstraße direkt in eine andere Welt versetzt. Man glaubt sich fast in Mali oder zumindest so gut wie in Afrika. Im Flur stehen Männer in Gruppen herum und unterhalten sich. Einige tragen traditionelle afrikanische „Boubous“, kaftanartige Gewänder in kräftigen Blau- oder Gelbtönen, andere billige ausgebleichte Jeans und T-Shirts. Fast alle haben Narben im Gesicht, die sie sich bei Initiationsriten ihrer Stämme zugezogen haben.

An Mali erinnern auch die Speisen, die diese Männer essen und deren würzige Aromen immer wieder aus der Küche im Untergeschoss aufsteigen und durch die Gänge ziehen. Und auch in der Art und Weise, wie dieser Ort organisiert ist, bleibt Mali gegenwärtig. Obwohl diese Männer weit von ihren Heimatdörfern entfernt leben, respektieren sie noch immer ihre Stammesältesten. Während wir mit ihnen zusammensitzen und uns mit einer Gruppe von Männern unterhalten, kommt einer dieser Stammesältesten herein, um zu sehen, was vor sich geht. Er ist Besuchern gegenüber misstrauisch, denn in der Vergangenheit hat die Polizei hier Razzien durchgeführt, und er möchte nicht, dass so etwas wieder vorkommt.

Der Rechtsstatus dieser Männer ist nicht immer klar. Einige haben französische Aufenthaltstitel, andere nicht. Bei manchen ist die Aufenthaltserlaubnis abgelaufen, andere haben gerade erst eine beantragt. Unter den sehr wenigen nicht aus Mali kommenden Bewohnern hat der eine oder andere einen Asylantrag gestellt. Einige der Männer, die hier wohnen, wollen ganz offensichtlich nicht die Aufmerksamkeit der Behörden auf sich ziehen. „Ich kann in mein Heimatland zurückkehren, aber andere können dies nicht, weil sie keine Papiere haben“, sagt einer. „Wie ich“, pflichtet ein neben ihm stehender älterer Mann mit Kaftan und grau meliertem Bart bei. „Und das schon seit 17 Jahren ...“

Doch ganz gleich, welchen Aufenthaltsstatus sie haben, sie wollen arbeiten, und die meisten haben auch eine Beschäftigung. Wer zu lange braucht, um einen Job zu finden, wird irgendwann gebeten, das Wohnheim zu verlassen. Einer erklärt, dass er damals in Mali auf dem Bau gearbeitet hat. Als er nach Frankreich kam, musste er feststellen, dass man in Europa nicht mit Holz baut, wie er es gewohnt war, sondern mit Zement. „Also bin ich jetzt Koch“, sagt er. „Es ist alles etwas kompliziert, weil ich keine Papiere habe und so, aber trotzdem finde ich immer Arbeit. Wenn ich aber Papiere hätte, könnte ich wirklich machen, was ich will. Denn ich will etwas erreichen im Leben, ich bin noch jung.“

Auch andere äußern sich frustriert. „Ich verdiene Geld. Ich kann im Monat auf 1 300 Euro, manchmal sogar 1 400 Euro oder 1 600 Euro kommen“, sagt einer. „Wir wollen keine Wunder, bloß ein Stück Papier ... weil man hier Papiere braucht, um Rechte zu haben.“ Auch respektiert werden wollen sie: „Manche Franzosen haben vor Leuten wie uns Angst, die in Wohnheimen leben. Sie glauben, wir sind hier, um ihnen ihre Arbeit wegzunehmen, um ihnen zu schaden, sie denken, wir sind Diebe, Drogenhändler ... Als Zuwanderer ist man gebrandmarkt.“

Doch legal oder illegal, respektiert oder nicht respektiert, Menschen aus Mali werden weiter nach Frankreich kommen. Denn zu Hause in Afrika ist das Leben noch schwerer. „Die Dürreperioden werden schlimmer“, sagt einer. „Dort, wo früher zwei Menschen auf dem Feld arbeiteten und zehn von der Ernte leben konnten, müssten heute alle zehn arbeiten und könnten sich doch nicht einmal selbst davon ernähren.“

In Frankreich sprechen die Leute aus Mali die Landessprache, wenn auch nicht immer fließend, und sie haben Freunde, Cousins, Brüder und Onkel, die ihnen helfen können, sich im Land zurechtzufinden. Sie wissen auch, dass sie ihren Familien mehr helfen können, wenn sie nach Frankreich kommen – so schwer es dort auch sein mag –, als wenn sie in Mali bleiben. „Der Grund, warum wir auswandern, ist unsere Familie, unser Zuhause, die Menschen, die uns nahestehen, unser Dorf und nicht unser Land“, sagt einer. „Alles was bleibt, wenn ich Miete, Essen, Fahrgeld und Steuern bezahlt habe, schicke ich am Monatsende nach Hause, damit Medikamente, Reis und Zucker gekauft werden können.“

Außerdem haben die Männer, die alle aus denselben Dörfern kommen, Geld für gemeinsame Projekte in Mali zusammengelegt. „Wir werden kleine medizinische Betreuungsstellen einrichten, um die Gesundheitsversorgung zu verbessern – einige haben wir schon gebaut“, erklärt einer der Wortführer unter den Männern. „Die Regierung in Mali wird uns die Ärzte dafür suchen, und wir werden ihre Gehälter zahlen ...“

Migration heute ... und morgen

Auch wenn es sich bei den Geschichten dieser Leute aus Mali um persönliche Einzelerfahrungen handelt, finden sie sich doch im Leben von Millionen anderer Zuwanderer und ihrer Familien auf der ganzen Welt wieder. Überall sind es bestimmte Faktoren, die Menschen dazu drängen, ihre Heimat zu verlassen, bzw. die sie in andere Länder locken. Und es gibt ein ganzes Netz von Vorschriften und Regelungen, die ihren Rechtsstatus bestimmen und darüber entscheiden, wohin sie ihr Weg führen wird. Dabei geht es z.B. um Fragen im Hinblick auf Sprache und Beschäftigung: Beherrschen die Migranten die Landessprache hinreichend, um sich zurechtzufinden, werden ihre Qualifika-

1. Die Migrationsdebatte

tionen im anderen Land gebraucht, können sie dort einen zumutbaren Arbeitsplatz finden? Und auch andere Faktoren spielen eine Rolle, z.B. die Beziehungen, die sie zu ihrer Heimat unterhalten, das Pflichtgefühl, das sie gegenüber der zurückgelassenen Familie empfinden, die sie unterstützen möchten, usw.

Heute handelt es sich bei rd. 2,9% der Weltbevölkerung – rd. 190 Millionen Menschen – um Migranten, gegenüber 2,2% in den 1970er Jahren. Obwohl sich die Zahl der Migranten in absoluter Rechnung stetig erhöht hat, verlief dieser Anstieg weder rasch noch einheitlich – er entspricht keinem gleichmäßigen Trend, sondern erfolgte in der Regel eher stoßweise. Davon abgesehen sind Verallgemeinerungen, wenn es um Migration geht, jedoch von zweifelhaftem Wert. Jeder Migrant und jedes Land erfährt die Migration auf andere Art und Weise. Selbst innerhalb ein und desselben Landes können in Bezug auf die Zahl der Zuwanderer und der Auswanderer große Unterschiede zwischen einzelnen Regionen und sogar Städten und Dörfern bestehen. Die Migration ist daher beides zugleich: ein weltweites und zuweilen auch ein lokal sehr begrenztes Phänomen.

Das Zeitalter der Mobilität

Wanderungsbewegungen sind seit jeher Teil der Menschheitsgeschichte, und sie werden es auch weiter bleiben. In Zukunft werden wahrscheinlich immer mehr Menschen in Entwicklungs- ebenso wie Industrieländern auf der Suche nach neuen Chancen die Auswanderung ins Auge fassen, sei es auf Dauer oder vorübergehend. Verbesserungen der Verkehrswege auf der ganzen Welt haben das Reisen leichter gemacht, und das Internet hält ein ständig zunehmendes Angebot an Informationen über die Beschäftigungsaussichten und Lebensbedingungen in anderen Ländern bereit. Ban Ki-moon, der Generalsekretär der Vereinten Nationen, sieht in der Tat ein Zeitalter der Mobilität anbrechen: „Die Menschen werden auf der Suche nach neuen Chancen und besseren Lebensbedingungen in immer größerer Zahl ins Ausland gehen. Sie haben das Potenzial, die enormen Ungleichheiten abzubauen, die unser Zeitalter kennzeichnen, und schnellere Fortschritte in den Entwicklungsländern herbeizuführen“.

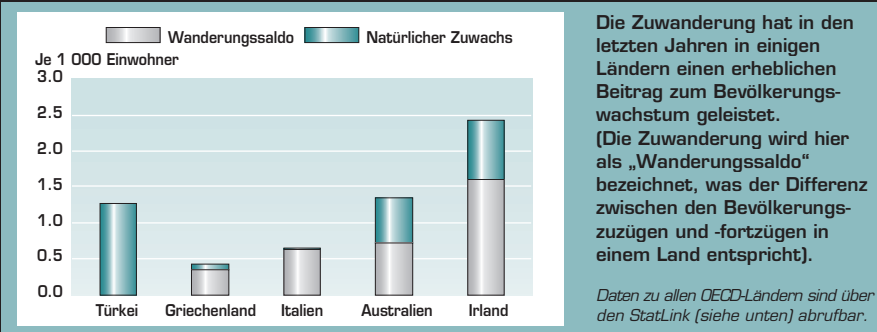
Auch die Nachfrage nach Migranten dürfte immer größer werden. Industriestaaten wie die OECD-Länder werden zur Deckung ihres Bedarfs an Qualifikationen und Fachwissen in Bereichen wie der Hochtechnologie wahrscheinlich weiter verstärkt auf Zuwanderung zurückgreifen. Einwanderer wie Andy Grove (Intel), Jerry Yang (Yahoo) und Sergey Brin (Google) haben entscheidend zum weltweiten Erfolg des kalifornischen Silicon Valley beigetragen, und der internationale Wettbewerb um solche Talente – nicht zuletzt von Seiten aufstrebender Volkswirtschaften wie Indien und China – wird in den kommenden Jahren noch zunehmen.

Schon jetzt nutzen die Industriestaaten Zuwanderer, um Engpässe in der eigenen Erwerbsbevölkerung auszugleichen, vor allem in Bereichen wie Informationstechnologie, Gesundheitsversorgung, Gastgewerbe und Landwirtschaft. Über ein Drittel der geringqualifizierten Arbeitsplätze ist in den Vereinigten Staaten mit Migranten besetzt, ein Anteil, der – wie in vielen anderen OECD-Ländern – seit Mitte der 1990er Jahre stetig gestiegen ist. Diese Zunahme wurde z.T. dadurch beschleunigt, dass ein immer größerer Teil der einheimischen Bevölkerung länger in der Ausbildung bleibt, ein höheres Qualifikationsniveau erlangt und daher nicht mehr bereit ist, unqualifizierte Stellen anzunehmen. Beschleunigt wurde die Zunahme auch durch die Tatsache, dass das Durchschnittsalter der Menschen in den OECD-Ländern steigt. Da die Geburtsraten sinken und die Menschen länger leben, altert die Bevölkerung, so dass in allen Industrieländern künftig weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, um für die Kinder und Rentner aufzukommen. In den Vereinigten Staaten z.B. entfallen heute auf jeden Rentner etwa vier Personen im erwerbsfähigen Alter; bis 2050 wird dieses Verhältnis voraussichtlich auf etwa zwei Personen im Erwerbsalter pro Rentner sinken. In Italien und Japan wird es wahrscheinlich sogar näher bei 1:1 liegen. Zuwanderer werden weiter helfen, einen Teil dieser Lücke zu schließen.

Natürlich werden auch Migranten älter. Länder, die meinen, allein mit der Zuwanderung eine schnelle Lösung für das Problem der Bevölkerungsalterung oder für Engpässe in Bereichen wie Wissenschaft und Technologie oder Gesundheitsversorgung gefunden zu haben, dürften enttäuscht werden. Die Länder werden auch andere Politikoptionen weiterverfolgen müssen, wie z.B. die Anhebung des Rentenalters, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der einheimischen Bevölkerung.

„Bevölkerungsnachschub“

Beitrag der Zuwanderung zum Bevölkerungswachstum, 2006



Quelle: International Migration Outlook: SOPEMI 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/427158436323>

„Um die Herausforderung der Bevölkerungsalterung zu meistern, bedarf es unbedingt einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Zuwanderer können zur Lösung dieses Problems beitragen“.

Angel Gurría, Generalsekretär der OECD
(Ansprache in Lissabon, September 2007)

Wie groß die Nachfrage nach Migranten ist, hängt natürlich z.T. von der Wirtschaftslage ab, genauso wie die Bereitschaft der Menschen, ihre Heimat zu verlassen und ihr Glück in einem anderen Land zu versuchen. Als die Finanzkrise 2008 die Weltwirtschaft zu beeinträchtigen begann, waren in einigen OECD-Ländern, wie z.B. den Vereinigten Staaten, bereits Anzeichen einer Verlangsamung der Zuwanderung zu erkennen. Es ist noch zu früh um sagen zu können, wie stark diese Verlangsamung ist oder wie lange sie anhalten könnte. Doch eines steht fest: Selbst wenn sich der Migrantenstrom verlangsamt, wird er nicht zum Stillstand kommen. Die Migration wird daher ein wichtiges Thema für die Regierungen bleiben, die sich weiter der Herausforderung stellen müssen, Politikmaßnahmen zu konzipieren, mit denen gewährleistet werden kann, dass die Migration den Migranten selbst, ihren Aufnahmeländern und ihren Herkunftsländern Vorteile bringt.

Die Migrationsdebatte

Sie werden sich auch mit der Tatsache auseinandersetzen müssen, dass die Migration – wie fast kein anderes Thema heutzutage – zu Kontroversen Anlass gibt. Zum Teil liegt das daran, dass sie so viele Aspekte des modernen Lebens berührt – Wirtschaft, Demografie, Politik, innere Sicherheit, soziale Fragen, nationale Identität, Kultur, Sprache und sogar Religion. Meinungsumfragen zeigen, dass in vielen Ländern eine stark ablehnende Haltung der Migration gegenüber besteht. Laut einer für die *Financial Times* durchgeführten Umfrage betrachtet knapp die Hälfte (47%) der Briten und ein Viertel (24%) der Spanier die Zuwanderung aus dem übrigen Euroraum als schlecht für die Wirtschaft. In den Vereinigten Staaten gab bei einer im Auftrag des *Wall Street Journal* und von *NBC News* durchgeführten Umfrage etwas mehr als die Hälfte der Befragten (52%) an, dass die Zuwanderung der Wirtschaft ihrer Ansicht nach mehr geschadet als genutzt habe.

Solche Zahlen vermitteln keinen richtigen Eindruck von der Vehemenz, mit der die Auffassungen in der Migrationsdebatte vertreten werden. Hierzu einige Beispiele aus der jüngsten Zeit: Ein europäischer Politiker bezeichnete Zuwanderer ohne Ausweispapiere als „Heer des Bösen“, auf dem Message-Board einer irischen Tageszeitung äußerte ein Leser die Befürchtung, dass „Iren im eigenen Land zu einer Minderheitengruppe werden“, und in den Vereinigten Staaten warnte ein Fernsehmoderator, dass „die Invasion illegaler Ausländer eine Bedrohung für die Gesundheit vieler Amerikaner“ darstelle, während eine Gruppe

von Befürwortern einer Reform der Zuwanderungspolitik behauptete, dass „die Umwelt- und Ressourcenbasis weiter durch Massenzuwanderung gefährdet“ würde – und so weiter und so fort.

Bei solchen Behauptungen kann es sich natürlich um verbale Entgleisungen handeln, doch sollte man sie nicht als solche abtun, ohne wenigstens herauszufinden zu versuchen, wie sie zustande kommen. In vielen Ländern ist die Besorgnis über die irreguläre und undokumentierte Zuwanderung echt, selbst wenn die Natur dieses Phänomens – und insbesondere die Wege, über die die irregulären Zuwanderer in die Länder gelangen – nicht immer ganz verstanden wird. Echt ist auch die Besorgnis über die Integration der Zuwanderer in die Mehrheitsgesellschaft. Es lässt sich nicht verleugnen, dass es in vielen Ländern, besonders in Europa, Zuwanderergemeinschaften gibt, die auf Grund von Arbeitslosigkeit und geringen Bildungsniveaus eine ungünstige Entwicklung eingeschlagen haben. Solche Probleme können die Erfolgsgeschichten und positiven Beiträge vieler anderer Zuwanderer überschatten.

Worum es in diesem Buch geht

Welche Rolle spielt die OECD in dieser Debatte? Die internationale Migration wurde schon früh als eine Priorität der Organisation identifiziert, und sie ist es auch heute noch. Alles in allem nehmen die dreißig Mitgliedstaaten der OECD mehr Zuwanderer auf als jeder andere Wirtschaftsraum; 2006 ließen sich etwa 4 Millionen Zuwanderer auf Dauer in den OECD-Ländern nieder, etwa genauso viele wie im Jahr davor. Seit Mitte der 1970er Jahre hat sich der Anteil der Zuwanderer an der Bevölkerung der OECD-Länder nahezu verdoppelt auf etwa 8,3%; in den weniger entwickelten Ländern ist der Zuwandereranteil dagegen wesentlich geringer, und in einigen Fällen ist er effektiv gesunken. Die Zuwanderung stellt daher in vielen OECD-Ländern eine große Herausforderung für die Politik dar. Die OECD arbeitet mit den Mitgliedsländern zusammen, um Wege zur Bewältigung dieser Herausforderung zu finden, damit die Zuwanderung, ganz gleich ob befristet oder auf Dauer, einen positiven Effekt für die Migranten selbst, für ihre Herkunftsländer sowie für die Länder hat, in denen sie sich niederlassen.

Die OECD-Arbeiten zum Thema Migration erstrecken sich auf viele verschiedene Bereiche. Die OECD stellt jedes Jahr Daten über Migrationsbewegungen im OECD-Raum zusammen, untersucht die Auswirkungen der Migration auf das Wirtschaftswachstum und analysiert die Ergebnisse der Migranten in den Bereichen Bildung und Beschäftigung, um nach Optionen zu suchen, mit denen sichergestellt werden kann, dass die Migranten – und die Gesellschaft, in der sie leben – ihre Talente und Fähigkeiten optimal nutzen können. Zudem analysiert sie die Rolle der Migration in den Entwicklungsländern, insbesondere die

1. Die Migrationsdebatte

Auswirkungen des Braindrain, der Abwanderung von Fachkräften, sowie der sogenannten Rücküberweisungen, d.h. der Gelder, die die Migranten an Familienmitglieder in ihren Herkunftsländern senden.

„Die immer wichtigere Rolle der Migration für Wirtschaftswachstum und Entwicklung und die große Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit machen die OECD zum idealen Forum und besten Laboratorium für die Analyse der zahlreichen Facetten der internationalen Migration“.

Angel Gurría, Generalsekretär der OECD
(Ansprache in Lissabon, September 2007)

Dieses Buch bietet eine Einführung in einen Teil dieser Arbeiten. Es kann zwangsläufig nur einen begrenzten Überblick über den inzwischen gewaltig angewachsenen Korpus an Forschungsarbeiten und Analysen geben, die die OECD über die internationale Migration angestellt hat. Um einen möglichst vollständigen Eindruck von diesen Arbeiten zu vermitteln, enthält das Buch Grafiken, Abbildungen sowie direkte Zitate aus einer Reihe von OECD-Veröffentlichungen und -Unterlagen. Am Ende jedes Kapitels findet sich ein Abschnitt mit Hinweisen auf weitere OECD-Informationsquellen und -Publikationen sowie Internetlinks zu anderen zwischenstaatlichen Organisationen und Informationsquellen zur internationalen Migration.

Kapitel 2 wirft einen Blick auf die lange Geschichte der Wanderungsbewegungen der Menschheit und aktualisiert sie anhand von OECD-Daten zu den heutigen Migrationsströmen.

Kapitel 3 untersucht die Regeln, denen die internationale Migration unterliegt, und die Methoden, mit denen die Länder versuchen, die Zuwanderung zu steuern.

Kapitel 4 befasst sich mit Migration und Bildung, d.h. der Frage, wie gut Migranten im Bildungsbereich abschneiden und was getan werden kann, um ihnen bei der Überwindung von Leistungsschwächen zu helfen.

Kapitel 5 konzentriert sich auf das Thema Migration und Beschäftigung, wobei auf die Ergebnisse von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt, auf die Hindernisse, die sich ihnen dort in den Weg stellen, und auf Lösungsansätze zu deren Beseitigung eingegangen wird.

Kapitel 6 betrachtet die Rolle der Migration in den Entwicklungsländern, insbesondere den Effekt des „Braindrain“ und der Rücküberweisungen der Auswanderer.

Kapitel 7 zieht eine Reihe von Schlüssen über Politikoptionen in Bezug auf die Migration und betrachtet zudem einige wichtige Fragen für die Messung von Migrationsströmen.

Was ist die OECD?

In der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) arbeiten die Regierungen von Ländern, die sich der Demokratie und der Marktwirtschaft verpflichtet haben, gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der globalisierten Welt in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Governance. Die OECD zählt 30 Mitgliedsländer, und auf diese Volkswirtschaften entfallen 68% des Welt Handels und 78% des weltweiten Bruttonationaleinkommens (BNE – Messgröße der Wirtschaftsleistung eines Landes).

Die OECD geht auf den Marshallplan zurück, mit dessen Hilfe Europa nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufgebaut wurde. Das Ziel war es damals, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern, Arbeitsplätze zu schaffen und den Lebensstandard der Bevölkerung anzuheben. An diesen Hauptzielen hält die OECD auch heute unverändert fest. Die Organisation setzt sich für die Förderung eines soliden Wirtschaftswachstums in ihren Mitgliedstaaten ebenso wie in den Entwicklungsländern sowie für die Entwicklung eines diskriminierungsfreien Welthandels ein. Mit diesen Zielen vor Augen hat die OECD einen engen Kontakt zu zahlreichen aufstrebenden Volkswirtschaften in aller Welt aufgebaut und

tauscht Fachwissen und Meinungen mit mehr als 100 anderen Ländern und Volkswirtschaften weltweit aus.

In den jüngsten Jahren hat die OECD zudem einen Erweiterungsprozess eingeleitet, in dessen Rahmen fünf weiteren Ländern (Chile, Estland, Israel, Russland und Slowenien) die Aufnahme von Verhandlungen über ihren Beitritt zur Organisation und fünf aufstrebenden Volkswirtschaften (Brasilien, China, Indien, Indonesien und Südafrika) eine vertiefte Zusammenarbeit angeboten wurde.

Die OECD stellt vor allem umfassendes Zahlenmaterial zur Verfügung. Damit gehört sie zu den weltweit wichtigsten Quellen für vergleichbare Daten zu einer breiten Themenpalette, die von Wirtschaftsindikatoren bis zu Bildung und Gesundheit reicht. Diese Daten spielen für die Mitgliedsländer beim Vergleich ihrer Erfahrungen mit verschiedenen Politikmaßnahmen eine Schlüsselrolle. Darüber hinaus erstellt die OECD Leitlinien, Empfehlungen und Modelle für die internationale Zusammenarbeit in Bereichen wie Besteuerung sowie zu technischen Fragen, die für den Fortschritt der Länder in einer globalisierten Wirtschaft von grundlegender Bedeutung sind.

www.oecd.org

