



IOM International Organization for Migration
IOM Internationale Organisation für Migration

Zusammenfassung des Vortrags des Leiters der Verbindungsstelle bei der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, Herrn Hans-Dieter Lorenz, in der Sitzung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ am 12. Februar 2001 in Berlin.

DIE GLOBALISIERUNG UND DIE INTERNATIONALE MIGRATION VON ARBEITSKRÄFTEN

-Soziale Dimensionen der Arbeitnehmermobilität – Einwanderung, befristete Migration und projektgebundene Mobilität-

Einleitung

Die Migration spielt beim Globalisierungsprozess eine immer wichtigere Rolle und ist dabei sowohl Ursache als auch Wirkung. Im EU-Raum ist die Bewegungsfreiheit der Menschen die vierte "Freiheit" – neben dem freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital. Obwohl sie noch nicht so weitgehend verwirklicht worden ist wie die drei anderen, stehen die mit der Migration verbundenen Fragen und Probleme heute neben dem Handel und der nationalen Sicherheit in der nationalen und regionalen Politik ganz oben.

UNFPA bestätigt, dass die westeuropäische Wirtschaft in vielen Bereichen auf allen Fertigkeitsebenen mehr Arbeitskräfte benötigt, als sie selbst gegenwärtig und in der nahen Zukunft bereitstellen kann. Länder wie Deutschland brauchen am oberen wie am unteren Ende des Arbeitsspektrums mehr ausländische Arbeitskräfte. Durch die immer flexibleren Arbeitsmärkte wird – vor allem in hoch spezialisierten Bereichen wie der IT – die zeitlich begrenzte Migration ansteigen. Diese Bewegungen werden sowohl legal als auch illegal erfolgen, und zwar zunehmend von außerhalb der EU, aus Gegenden mit geringeren Beschäftigungs- und Lohnpotenzialen. US-amerikanische Beobachter berichten, dass die Einwanderungspolitik der USA immer stärker dadurch bestimmt wird, dass die Firmen mehr gelernte und ungelernte Arbeiter (legal oder illegal) brauchen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Wechselwirkungen zwischen der Migration und der Globalisierung sowie ihre Auswirkungen auf die Herkunfts- und Zielländer auf der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ebene und mögliche Lösungen – die von den staatlichen Institutionen, den Unternehmen und den Regierungen gemeinsam erarbeitet werden müssen – zu verstehen, damit die Migrationsströme besser kontrolliert und die positiven Folgen der Migration für alle Beteiligten verstärkt werden können.

1. Gegenwärtige Trends bei der Migration von Arbeitskräften

Schätzungen zufolge leben zur Zeit über 90 Millionen Arbeitsmigranten (und ihre Familien) legal oder illegal außerhalb ihrer Herkunftsländer. Die Migration von Arbeitskräften ist noch immer eine wichtige Komponente der internationalen Migration, und ihre Entwicklung spiegelt tief greifende Veränderungen bei der Weltwirtschaft wider, vor allem

Missions in Germany:

IOM Bonn: Postfach 20 14 62 • D-53144 Bonn • Koblenzer Strasse 99 • D-53177 Bonn • Germany
Tel: +49.228.82 09 40 • Fax: +49.228.820 94 62 • E-mail: bonn@iom.int • Internet: <http://www.iom.int>

IOM Berlin: Inselstr. 12 • D-10179 Berlin • Germany
Tel: +49.30.278 778 0 • Fax: +49.30.278 778 99 • E-mail: berlin@iom.int • Internet: <http://www.iom.int>

Bankverbindung: Deutsche Bank Bonn • BLZ 380 700 59 • Kto.-Nr. 1 360 031

auf der regionalen und interregionalen Ebene. (Unter Globalisierung kann man allgemein die globale Integration in Richtung auf einen vereinheitlichten Markt und den liberalisierten Verkehr von Kapital, Gütern und Dienstleistungen verstehen; das alles wurde durch schnellere und billigere Transportmittel und die Telekommunikation beschleunigt.)

Im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts bewegten die Investitionen und der Handel sich viel leichter und über größere Entfernungen als die Menschen, die Arbeit suchten. Durch die schnelleren, billigeren Transportmittel, mehr Informationen über Arbeitsmöglichkeiten und den blühenden globalen Menschenschmuggel und –handel ändert sich das jetzt. Die Migration der Arbeitskräfte ist ein wichtiger Bestandteil der Globalisierung; sie wird durch wirtschaftliche und politische Faktoren beeinflusst und wirkt sich andererseits massiv auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in über 100 Ländern aus, die stark von ihr betroffen sind.

Die Migration aus den Entwicklungsländern ist sowohl im Hinblick auf die Herkunfts- als auch auf die Zielländer vielfältiger geworden. Sie wird durch die Globalisierung der Wirtschaftsnetze, die technologischen Fortschritte bei Kommunikation und Transport und das Wachstum regionaler Wirtschaftsblöcke (in Europa, Nordamerika, Asien und dem pazifischen Raum) erleichtert. Während die Migration der Arbeitskräfte aus den Entwicklungsländern in die Industriestaaten andauert, haben die Süd/Süd-Ströme – oder Bewegungen zwischen den Entwicklungsländern – sowie die Ost/West-Ströme (vor allem in Europa) erheblich zugenommen. Heute kommt es außerdem häufiger zu Bewegungen innerhalb von Regionen, und jede Region hat ihre eigenen typischen Muster (z. B. die Systeme der zeitlich begrenzten Verträge in Asien).

Da viele Zielländer der Migranten die Möglichkeiten für eine dauerhafte Einwanderung stark eingeschränkt haben, ist die vorübergehende Migration für viele Menschen die einzige legale Möglichkeit zur Migration. Selbst in Ländern wie Australien, Kanada, Neuseeland und den Vereinigten Staaten, die weiterhin dauerhafte Einwanderungsgenehmigungen vergeben, ist die vorübergehende Migration dramatisch angestiegen, weil die privaten Wirtschaftsbereiche Flexibilität, Wirtschaftlichkeit und Vielfältigkeit bei der Arbeit benötigen.

In den letzten Jahren hat sich aber die Art der vorübergehenden Migration geändert. Früher bestanden diese Ströme größtenteils aus Menschen, die Arbeiten übernahmen, die die Einheimischen nicht tun wollten. Heute dagegen konzentriert sich die Einwanderungspolitik vor allem auf Spezialisten, da die Regierungen versuchen, im Gefolge internationaler Investitionsströme Manager, Fachkräfte und Spezialisten anzuwerben (was auch die Internationalisierung der Unternehmen widerspiegelt).

Während die meisten Zielländer vor allem die Einwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte geregelt haben, ist die Mehrzahl der Arbeitsmigranten in der Praxis schlecht oder gar nicht ausgebildet und arbeitet illegal und unter ausbeuterischen Bedingungen. Es gibt zwar kaum Statistiken zur unerlaubten Migration, doch die Zahlen sind erheblich. Allein die USA schätzen, dass jedes Jahr zusätzlich 275 000 illegale internationale Migranten ins Land kommen. Diese Menschen erledigen die verschiedensten Arbeiten; die gängigsten Bereiche sind: Landwirtschaft, Lebensmittelherstellung, Hilfsarbeiten bei der Produktion, im Baugewerbe und bei Dienstleistungen. Oft werden die illegalen Migranten von gut organisierten Menschenschmugglerringen ins Land gebracht.

Im Hinblick auf das Geschlecht der Migranten ist es in der letzten Zeit zu einer Verschiebung gekommen. Heute sind weltweit fast 48% der Migranten Frauen. Der zunehmende Frauenanteil hat zu neuen Problemen geführt, da diese Frauen durch die Art ihrer Arbeit (Haushaltshilfen usw.) besonders häufig missbraucht und ausgebeutet werden.

2. Wechselwirkungen zwischen der Globalisierung und der internationalen Migration von Arbeitskräften

Heute besteht eine auffällige Diskrepanz zwischen der Verfügbarkeit von Migranten aus den Herkunftsländern und der restriktiven Einwanderungspolitik der Zielländer, die

behaupten, immer weniger Migranten zu benötigen. Obwohl auch die Ströme zwischen den Ländern im Süden beträchtlich sind, ist dieses Ungleichgewicht vor allem ein Nord/Süd-Phänomen - zwischen Entwicklungsländern mit hohem Bevölkerungswachstum und wenig Chancen und den reichen Industriestaaten. Neue UN- und EU-Studien haben allerdings ergeben, dass es in der industrialisierten Welt in den nächsten Jahren zu starken Defiziten auf dem Arbeitsmarkt und bei den Sozialsystemen kommen wird.

Paradoxerweise sind die Regierungen nicht bereit, den Verkehr von Arbeitskräften ebenso schnell zu liberalisieren wie den der Güter, Dienstleistungen und des Kapitals. Das war in den letzten Jahrzehnten das übliche Muster bei den GATT-Verhandlungsrunden und ihren Abschlüssen bei den Uruguay-Runden und regional beschränkter beim NAFTA-Abkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko. Im Hinblick auf die Bewegungsfreiheit der Menschen ist Protektionismus sehr verbreitet, was die defensive Haltung der Industriestaaten gegenüber der Einwanderung aus dem Süden zeigt. Nur geringe Bewegungen gut ausgebildeter Arbeitskräfte werden in den globalisierenden Märkten aufgenommen. Bei den GATT-Abkommen betrifft die Vereinbarung zur freien Bewegung von Dienstleistern nur Manager und Spezialisten.

Allgemein globalisiert wurde die legale Migration von Arbeitskräften nur für Gruppen bestimmter Spezialisten wie Computer-Fachleute, bei denen in vielen westlichen Ländern die Nachfrage nicht durch einheimische Kräfte gedeckt werden kann. In manchen Fällen ist die Arbeit durch Subunternehmer in Länder wie Indien ausgelagert worden, in denen ein großes Reservoir von Fachkräften existiert. Durch die modernen Kommunikationssysteme hat die Mobilität der Arbeitskräfte an Bedeutung verloren. Außerdem werben, vor allem in den USA, private Firmen selektiv Fachpersonal aus Europa und Südamerika an.

Negative Auswirkungen der Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte

Die Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte kann aus vielen Gründen negative Auswirkungen auf die Herkunfts- und Zielländer haben. Sie beruhen sowohl auf den Mängeln, die den Globalisierungstheorien anhaften, als auch auf der reaktiven Politik der betreffenden Regierungen.

Eine Folge des Ungleichgewichts zwischen dem Emigrationsdruck und der restriktiven Einwanderungspolitik der traditionellen Zielländer ist die Zunahme **der illegalen Einwanderung und des Menschenschuggels**. Das kann zu hohen Kosten für die Einwanderungskontrolle und für die Migranten selbst führen.

Eine andere Folge ist der **schwarze Arbeitsmarkt**: Die globale Integration der Märkte ermöglicht es den Unternehmen, ihre Löhne in Ländern, in denen die Löhne normalerweise hoch sind, zu senken. Da kollektive Vereinbarungen und andere offizielle Übereinkommen bei den Löhnen kaum Spielraum lassen, können die Unternehmen versucht sein, illegale Arbeiter zu niedrigeren Löhnen zu beschäftigen. Das führt in vielen Regionen der Welt zu einer höheren Nachfrage nach illegalen Migranten. Einem EU-Bericht von 1998 zufolge entspricht der Schwarzmarkt in Westeuropa 16% des BIP (in den siebziger Jahren: 5%). In Italien, Griechenland, Spanien und Belgien entspricht er sogar etwa 20% des BIP.

Andererseits können Einrichtungen zur Entwicklungshilfe beweisen, dass der liberalisierte, globalisierte Welthandel **sich verheerend auf die Entwicklung der ärmeren Länder ausgewirkt hat**. Der Exodus gut ausgebildeter Menschen kann zu einem Brain-Drain führen; und bereits gefährdete Produktionssektoren können durch das Eindringen von Produkten aus den Industriestaaten ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Wo die sozialen und politischen Strukturen schon instabil sind, kann die Globalisierung die Wirtschaft untergraben, zu mehr Armut und politischen Unruhen führen und das Bildungssystem usw. schwächen, sodass der Druck zur Emigration immer höher wird.

Doch auch in den Zielländern hat es Warnzeichen für **die langfristigen Auswirkungen der unregelmäßigen Migration von Arbeitskräften** gegeben. In den USA, wo geschätzte 5-6 Millionen illegaler Migranten leben und arbeiten und häufig auch das Bildungs- und

Sozialsystem in Anspruch nehmen, sind durch die illegale Migration bereits Ungleichgewichte bei der Bildung, der Einkommensverteilung, der Beschäftigungsquote und den Anforderungen an die Sozialsysteme aufgetreten. Das hat zu Spannungen zwischen den Einwanderern und den Einheimischen sowie den Kommunen und der Bundesregierung (z. B. im Hinblick auf die Frage, wer die steigenden Kosten für die Sozialleistungen und die Kontrolle der Einwanderung übernehmen muss) geführt. Außerdem wird es extremistischen politischen Gruppierungen dadurch erleichtert, Einfluss in den betreffenden Kommunen zu gewinnen.

Aufgrund ihrer starken Wirtschaft und der niedrigen Arbeitslosenzahlen sind die USA heute eines der beliebtesten Zielländer von vorübergehend emigrierenden Arbeitskräften aus allen Teilen der Welt. Doch während pro Jahr etwa 200 000 gut ausgebildete Migranten legal zeitlich begrenzt aufgenommen werden, gibt es im Land etwa 5-6 Millionen illegaler Arbeitsmigranten, zu denen jedes Jahr circa 300 000 weitere hinzukommen (INS). Viele Beobachter sind der Ansicht, dass das Land diese Migranten verkraften kann, solange Vollbeschäftigung besteht, und dass sie sogar dazu beitragen, die Preise und Löhne auf einem niedrigen Niveau zu halten. Andere sehen allerdings zunehmend Probleme wie eine mangelnde soziokulturelle Anpassung der Migranten, die steigenden Kosten für die Bildungs- und Sozialsysteme sowie die Ausbeutung der Fremdarbeiter und einer großen Zahl von Illegalen, sobald es bei der Wirtschaft zu einem Rückgang kommt. Der Immigration and Naturalization Service (INS) berichtet außerdem von immer mehr Kindern mit einem Anspruch auf Einbürgerung (500 000), die nicht einfach abgeschoben werden können, selbst wenn ihre Eltern, die die amerikanische Staatsbürgerschaft nicht besitzen, abgeschoben werden könnten.

Über die vollen Auswirkungen der Migration der Arbeitskräfte auf die Herkunfts- und Zielländer ist nicht nur in den USA ausführlich diskutiert worden. Dabei hat es jedoch wenig definitive Ergebnisse gegeben. Die Migrationsströme werden traditionell in Form von Push/Pull gemessen. Dieses Verfahren ist immer noch nützlich und liefert konkrete Erklärungen für Bewegungen; heute muss die Analyse jedoch mehr Dimensionen umfassen und auch die historischen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ursachen und Wirkungen in den Herkunfts- und Zielländern berücksichtigen. Sie muss die verschiedenen Faktoren, die Migrationsströme auslösen, die legalen und illegalen Migrationskanäle und die Strukturen dazwischen, die die Migration fördern, einbeziehen.

Durch dieses Vorgehen werden die zwangsläufigen Verbindungen zwischen Migration und wirtschaftlicher Entwicklung deutlich sichtbar. Die Aktionen der Regierungen und internationaler Organisationen wie der IOM müssen auf gemeinsame Lösungen für die Armut, Unterdrückung und die fehlenden Chancen, die einerseits zur Emigration beitragen, und die anhaltend hohe Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften andererseits ausgerichtet sein. Dazu sind konzertierte, kooperative Regulierungsaktionen auf der nationalen, regionalen und internationalen Ebene erforderlich.

3. Regulierung der internationalen Migration von Arbeitskräften

Nationale Regelungen

In den letzten Jahren ist der Druck auf die Regierungen der Zielländer gewachsen, mehr Schranken für die Einwanderung zu errichten – insbesondere angesichts der dramatischen Zunahme der illegalen Migration und der Methoden, die Anwerber, Schlepper und Schmuggler bei der illegalen oder inoffiziellen Migration anwenden.

Andererseits sehen sich die Regierungen angesichts des Mangels an gut ausgebildeten Arbeitskräften in bestimmten Bereichen - vor allem der IT und anderen Zweigen der Hightechindustrie – sowie bei niedrigen Positionen gezwungen, ihre Politik zu überdenken. Einige Länder haben bereits angefangen, darauf zu reagieren (manche sogar so, dass sie die bereits existierende illegale Bevölkerung heranziehen) – Österreich, Italien, Deutschland, Spanien, die Niederlande und Großbritannien; sie machen sich die wirtschaftliche

Migration zu Nutzen und rufen sogar aktive Anwerbungsprogramme ins Leben.

Auch die demographische Stagnation und Alterung der Bevölkerung in den Industriestaaten, besonders in Europa, wird zunehmend zu einem großen Problem. Die OECD-Berichte "Maintaining Prosperity in an Ageing Society" ("Aufrechterhaltung des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft", 1998) hoben hervor, dass in manchen Ländern der OECD, darunter auch Deutschland, der Anteil der Älteren an der Bevölkerung wachsen wird, sodass proportional weniger Junge zur Verfügung stehen werden, um die Renten- und Gesundheitssysteme zu unterstützen. Da neue Migranten im Allgemeinen jünger und mobiler sind, kann eine stärkere Immigration sich sofort und stark auf die wirtschaftlich aktive Bevölkerung auswirken. Auf lange Sicht ist das allerdings auch kein Allheilmittel.

Die irreguläre Migration hat es für viele europäische Regierungen schwierig gemacht, sich von der größtenteils erfolglosen und in vieler Hinsicht irrelevanten Null-Migrations-Politik der Vergangenheit zu lösen und die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass Migration nötig ist und durchaus positive Auswirkungen auf die Zielländer haben kann. Sie geben ihrer Besorgnis wegen der "unkontrollierten Einwanderung", der Zusammenhänge mit dem Fremdenhass und der wachsenden Zahl extremistischer fremdenfeindlicher Gruppen Ausdruck.

Viele Staaten haben Systeme für eine zeitlich begrenzte Einwanderung bevorzugt, weil sich damit die Flexibilität des Arbeitsmarktes steigern und der Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen schneller beheben lässt. Sie fördern die Bewegung von Managern und gut ausgebildeten Arbeitskräften, als Reaktion auf die internationalen Investitionsströme und die Internationalisierung der Unternehmen. In einer Periode eingeschränkter Einwanderung kann dadurch die illegale Beschäftigung von Ausländern verringert werden.

Auch auf die Herkunftsländer der Migranten kann sich zeitlich begrenzte Arbeit positiv auswirken. Durch die Geldüberweisungen in die Heimat ist sie für viele Herkunftsländer eine wichtige Devisenquelle. Und nach ihrer Rückkehr können die Migranten die im Ausland gewonnene Erfahrung und Qualifikation nutzbringend einsetzen, um die Entwicklung der Wirtschaft zu unterstützen.

Die Definition von "zeitlich begrenzter Arbeit" und die entsprechenden Vorschriften unterscheiden sich in den einzelnen Ländern und je nach der Arbeitskategorie. In manchen Ländern (wie Frankreich und Deutschland) werden diese Personen als Besitzer einer vorübergehenden Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis definiert, in anderen (Australien, USA) sind sie Ausländer, die im Rahmen eines aktiven Immigrationsprogramms ins Land gelassen werden und ein besonderes, zeitlich begrenztes Visum bekommen. Zwischen den traditionellen Aufnahmeländern von Einwanderern wie Australien, Kanada und den USA und Nicht-Aufnahmeländern in Europa mit einer langen Tradition von Zeitarbeit und Gastarbeitssystemen lassen sich nützliche Vergleiche ziehen. Im Fall von Australien und Kanada sind die Programme für dauerhafte Arbeit allerdings mit Regierungsprogrammen zur Integration und Rückführung gekoppelt, deren Schwerpunkt auf der Bildung, kulturellen Anpassung, gleichem Zugang zu den staatlichen Leistungen und Antidiskriminierungsaktionen in den Kommunen liegt. Bei den Programmen für zeitlich begrenzte Arbeit gibt es in Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt strenge Quoten.

Diese Migrationsströme haben unabhängig von den konkreten Regelungen erhebliche soziale Auswirkungen, insbesondere, da Migranten mit zeitlich begrenzter Aufenthaltserlaubnis oft de facto oder de jure für immer in ihrem Zielland bleiben. Wie man zur Zeit mit diesen Auswirkungen umgeht, hängt von der Politik der Zielländer und der Aufenthaltsdauer der Migranten ab. Gewöhnlich entwickeln die Staaten eine Integrationspolitik zu Gunsten von dauerhaften Migranten, um deren Status zu verbessern und ihre vollständige Eingliederung in die Gesellschaft des Ziellandes zu erreichen. Doch manche Staaten erlauben nur einen zeitlich begrenzten Zutritt und erwarten nicht, dass die Immigranten sich in ihre Kommunen eingliedern. Daher sind die Integrationsprogramme für Personen mit zeitlich begrenzter Arbeitserlaubnis größtenteils arbeitsmarktorientiert

(Sprachkurse usw.), statt auf eine Förderung der gesellschaftlichen Integration abzielen. Da jedoch immer mehr Migranten mit zeitlich begrenzter Arbeitserlaubnis in die Zielländer einreisen und ihren Aufenthalt dort so lange ausdehnen, dass sie als dauerhafte Einwanderer betrachtet werden können, müssen die traditionellen Integrationsmodelle entsprechend geändert werden.

Dabei ist ein umfassendes Vorgehen erforderlich. Die mit der Einreise von Personen mit zeitlich begrenzter Arbeitserlaubnis verbundenen Bestimmungen können nicht isoliert, ohne Berücksichtigung von anderen Elementen wie Maßnahmen gegen Menschenhandel und illegale Migration, eine effektive Integrationspolitik und die Regelung des Status von dauerhaften Einwanderern, umgesetzt werden. Die US-amerikanische Kommission für die Einwanderungsreform hat vor fünf Jahren ein umfassendes Paket mit folgenden Komponenten vorgeschlagen: strikte Nachfragebindung der Einwanderung von gering- oder unqualifizierten Arbeitskräften, strengere Grenzkontrollen und Sanktionen gegen die Arbeitgeber zur Einschränkung der illegalen Beschäftigung von Ausländern sowie die strikte Abschaffung der Arbeitsrechte illegaler Migranten. Gleichzeitig wurden große Anstrengungen im Hinblick auf die Einbürgerung von schon lange im Land lebenden Ausländern unternommen.

Da die EU erkannt hat, dass sich die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte nach Europa nicht vermeiden lässt, fordert sie ihre Mitgliedstaaten dazu auf, in sich stimmige Integrations- und Antidiskriminierungsprogramme für ausländische Arbeitskräfte zu entwickeln, um die sozioökonomischen und politischen Probleme gespaltener Gesellschaften zu verringern. Mittel für diese Bemühungen werden von den European Refugee Funds (ERF), den European Social Funds (ESF) sowie den EQUAL Funds bereitgestellt.

Die IOM und die nationale Migration von Arbeitskräften

Die IOM hat ein umfassendes Mandat für Migrationen, durch das sie auf das Prinzip festgelegt ist, dass eine humane, geordnete Migration sowohl den Migranten als auch der Gesellschaft Vorteile bringt. Als neutrale, internationale Organisation hilft sie dabei, die regulierten transnationalen Ströme von Arbeitskräften zur Zufriedenheit aller Beteiligten zu bewältigen – zum einen durch Unterstützung der Migranten vor der Abreise und beim Transport einschließlich medizinischer Betreuung und einer Orientierung im Hinblick auf die Kultur und die Sprache, um die sozialen Probleme im Zielland so weit wie möglich zu verringern, und zum anderen durch Hilfe bei der Aufnahme und der langfristigen Integration im Zielland.

Zur Zeit arbeitet die IOM mit der italienischen Regierung an einem selektiven Migrationsprogramm für Arbeitskräfte aus Albanien, um den Arbeitskräftemangel in Italien zu beheben. Bei dem Programm werden Trainingsstrategien für die Migranten im Bereich der Integration und der Arbeit mit einer Sensibilisierung der italienischen Gesellschaft kombiniert. Außerdem hilft die IOM Portugal, Griechenland und Spanien mit aktiven Integrationskampagnen für Migranten und Flüchtlinge, vor allem durch Informations- und Beratungsangebote, wobei die Massenmedien einbezogen und das Konzept der subventionierten Zentren zur Unterstützung von Migranten (ein Konzept zur Unterstützung ethnischer Gemeinden, das in traditionellen Aufnahmeländern wie Australien schon lange umgesetzt wird) benutzt werden.

In Deutschland ist die IOM an dem Regierungsprogramm zur Beseitigung des Mangels an Fachkräften im IT-Bereich beteiligt (Green Card)¹. Sie unterstützt die Arbeitgeber bei der

¹ Internet: <http://www.arbeitsamt.de> oder direct <http://www.iom.int/greecard>

Auswahl geeigneter Bewerber und hilft den ausgewählten Kandidaten dabei, nach Deutschland zu gelangen. In Asien (Philippinen, Vietnam), Afrika (Maghreb, Westafrika) und Lateinamerika bringt die IOM die Herkunfts- und Zielländer zusammen, sodass sie über gemeinsame Maßnahmen zum Umgang mit der Migration von Arbeitskräften verhandeln können. Die IOM tritt stets für ein kombiniertes Vorgehen mit folgenden Komponenten ein: bilaterales Arbeitsabkommen, geregelte Anwerbungsstrukturen, Kopplung der Migration an den Arbeitsmarkt, Informationskampagnen im Herkunfts- und im Zielland, Sprach- und Kulturorientiertheit der Migranten, Unterstützung bei der Reise und bei der Ankunft im Zielland.

In enger Zusammenarbeit mit der ILO berät die IOM Regierungen im Hinblick auf praktikable Lösungen für eine Regulierung der Migration von Arbeitskräften. Die IOM kann den Regierungen ein umfassendes Unterstützungspaket anbieten, durch das sie und die ILO diejenigen Aspekte der Migration von Arbeitskräften angehen, die für ihr Mandat relevant sind – einschließlich eines systematischeren Umgangs mit den Geldüberweisungen ins Heimatland.

Die IOM hat Projekte zur Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte in Nord/Süd-Richtung sowie innerhalb des Südens (z. B. durch Hilfe beim Austausch von Experten zwischen Entwicklungsländern) entwickelt. Ihre größten Vorteile sind das globale Netz von Büros und Kontaktstellen in den Herkunfts-, Durchreise- und Zielländern sowie die Fähigkeit, "gute Praktiken" zwischen aktiven Migrationsstaaten zu beurteilen und zu unterstützen, wodurch auch eine Abfederung der Auswirkungen der Bewegungsfreiheit ausländischer Arbeitskräfte möglich wird. In enger Zusammenarbeit mit der EU führt sie Kampagnen zur Information und Bewusstmachung in den Ziel- und Herkunftskommunen durch.

Regionale Regulierung

Regionalisierung ist die andere Seite der Münze bei der Globalisierung. Die immer stärkere Verzahnung der Weltwirtschaft geht mit wachsender intraregionaler Zusammenarbeit in zahlreichen regionalen Blöcken einher. Zu den bekanntesten Beispielen gehören NAFTA, MERCOSUR, ASEAN, OAU, EU und CIS. Obwohl die Wurzeln der intraregionalen Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich liegen, kann eine zunehmende ökonomische Integration auch zu einer Regionalisierung der Migration führen und damit eine Zusammenarbeit beim Umgang mit der Migration nötig machen. Für die effektive Regulierung der internationalen Migration von Arbeitskräften auf regionaler Ebene gibt es jedoch keine institutionalisierten Strukturen.

Ein Beispiel: Obwohl die Migration von Mexikanern in die USA ökonomisch wie politisch ein sehr großes Problem ist, das teilweise zur Entstehung der NAFTA² geführt hat, befasst sich das Abkommen kaum mit der Migration. In anderen Regionen hört man zwar häufig den Ruf nach einer regionalen Migrationspolitik, doch diese steckt noch in den Kinderschuhen.

In Asien und der Pazifikregion haben die Staaten noch keine regionalen Abkommen geschlossen oder Institutionen gegründet, die sich mit den Rechten von Arbeitsmigranten befassen; das Thema ist allerdings bei Gesprächen auf dem Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgipfel (Asian Pacific Economic Cooperation Summit, APEC) angesprochen worden. Die ASEAN-Mitglieder stehen der Bewegungsfreiheit der Arbeitskräfte eher ablehnend gegenüber und bevorzugen Arbeitsmigranten aus den anderen Mitgliedstaaten

² Das North American Free Trade Agreement (NAFTA) beschäftigt sich nur am Rande mit Migrationsproblemen – durch das North American Agreement on Labor Cooperation und auch in dem Abkommen selbst, das die Bewegung einer bestimmten Quote von Investoren, hoch qualifizierten Arbeitskräften und Managern multinationaler Unternehmen zwischen den Unterzeichnerstaaten erlaubt.

nicht.

In Lateinamerika erwartet man vom MERCOSUR-Pakt von 1995 die Formalisierung des gegenwärtigen informellen Stroms von Arbeitern über die Binnengrenzen der Region, und die Unterzeichnerstaaten des Anden-Pakts (Cartagena Agreement) stimmten 1977 der Gründung des Andean Migration for Employment Instrument und 1996 der Einführung der "Andean Migration Card" zur Erleichterung von Migrationsströmen in der Subregion zu.

Bisher sind der entstehende "Puebla"-Rahmen in Nord- und Mittelamerika und der bereits weiter entwickelte unter der EU in Europa die einzigen funktionierenden regionalen Rahmen. Puebla wurde 1996 begonnen, als zehn nord- und mittelamerikanische Staaten beschlossen, bei dem Problem der illegalen Migration und des Menschenschmuggels zusammenzuarbeiten.

Im Hinblick auf das Management der Migration ist die EU immer noch der am weitesten fortgeschrittene regionale Block. Abgesehen von der Bewegungsfreiheit befasst sich die Gesetzgebung innerhalb der EU auch mit den sozialen Auswirkungen der Migration der Arbeitskräfte. Die EU-Gesetze bieten Maßnahmen zum Schutz der legalen Migranten und ihrer Gastkommunen vor den möglichen negativen Auswirkungen dieser Bewegungen, zum Beispiel durch die Zusammenführung von Familien, Nicht-Diskriminierung, Hilfe bei der sozioökonomischen Integration und (abhängig von der EU-Nationalität zu unterschiedlichen Graden) mehr Aufenthaltsrechte. (Auf diesen Punkt gehen wir hier nicht näher ein, da die EU und die Globalisierung Gegenstand eines Workshops im März sein werden.)

Die IOM und das Management der regionalen Integration und Migration

Die IOM ist am gegenwärtig stattfindenden Prozess der regionalen Integration und Migration bereits beteiligt, hauptsächlich durch Unterstützungsmechanismen für das Management der Migration. Auf Grund ihrer allgemeinen Kompetenz beim Management von Migration ist die IOM in diesem Bereich sehr gefragt.

Vier Beispiele für IOM-Aktivitäten im Zusammenhang mit der regionalen Zusammenarbeit bei Migrationsproblemen:

- Das IOM-Projekt zur technischen Zusammenarbeit für MERCOSUR. Dieses Projekt beinhaltet die Zusammenarbeit der IOM mit MERCOSUR-Einrichtungen, die sich mit Migrationsproblemen befassen, sodass die Integrationsprozesse und die Bewegungen mit der nachhaltigen menschlichen Entwicklung in der Region kompatibel sind und sie fördern.
- Der Migrationsdialog für das südliche Afrika (Migration Dialogue for Southern Africa, MIDSA). Südafrika ist an einer intensiveren Zusammenarbeit mit den Nachbarländern interessiert, fürchtet aber andererseits die zunehmende illegale Einwanderung. In enger Zusammenarbeit mit der SADC initiierte die IOM im letzten Jahr einen Migrationsdialog für das südliche Afrika. Das Projekt erleichtert die Zusammenarbeit innerhalb der SADC-Regierung und trägt zum Management der regionalen Migration bei, indem es das Verständnis für Migrationsphänomene fördert und die Kapazitäten der regionalen Institutionen stärkt.
- REMMASSI ist ein regionales Programm für technische Unterstützung und den Aufbau von Kapazitäten, durch das die Zusammenarbeit, Sicherheit und Stabilität in Südosteuropa mit Hilfe besserer Methoden zum Migrationsmanagement gestärkt werden sollen. Unterstützt von IOM-Experten, die in der Region leben, und ausgewählten internationalen Spezialisten sollen sich die Regierungen in Südosteuropa auf nationaler, bilateraler und regionaler Ebene darum bemühen, wichtige politische, gesetzliche und praktische Bereiche des Migrationsmanagements zu überprüfen und direkt zu verbessern.
- PROCAM ist ein Programm, durch das die politische Richtlinienkompetenz, die administrativen und die technischen Fähigkeiten der Regierungen in Mittelamerika

gestärkt werden sollen, vor allem im Zusammenhang mit subregionalen Integrationsbemühungen (Computerisierung der Migrationskontrolle, Standardisierung der Migrationsgesetze, Ausbildung von Beamten).

Durch diese Programme sind die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Durchreise- und Zielländern und das gegenseitige Verständnis gestärkt worden. Das ist ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur Ausarbeitung einer regionalen und überregionalen Migrationspolitik, von der letztlich alle Beteiligten profitieren werden.

Folgerichtig hat der Rat (Council) der IOM Mitgliedsregierungen in seiner letzten ordentlichen Sitzung im November 2000 IOM aufgefordert, eine stärkere "Leadership" Rolle in der intellektuellen und in der politischen Debatte zu übernehmen. IOM hat dazu bereits Anfang Februar 2001 einen konkreten Projektvorschlag ausgearbeitet und den Mitgliedsregierungen zur Prüfung und Unterstützung vorgelegt³. Dieses Projekt soll nach einer Laufzeit von 2 Jahren (Beginn nach Sicherstellung der Finanzierung) folgende für politische Entscheidungsfindungen wichtige Ergebnisse liefern:

- Frei verfügbare und zielgerichtete Informationen für politische Entscheidungsträger über "best practices" in der Thematik Migration sowie qualitative und quantitative Informationen/Statistiken zur Entscheidungsfindung.
- Entwickelte Methodik für die Erhebung und Analyse von migrationsrelevanten Daten zur Unterstützung der Entwicklung einer Migrationspolitik und unter Einbindung des weltweiten Netzes der IOM Vertretungen.
- Vorschläge/Modelle für eine umfassende, humane und geordnete Steuerung der Migrationsströme; insbesondere:
 - legale Möglichkeiten der Migration/Arbeitsmigration.
 - Verbessertes Kontakt mit der Diaspora und Fragen der Rücküberweisungen (Remittances).
 - Freiwillige Rückkehr.
 - Reintegration im Herkunftsland nach erfolgter Rückkehr.
 - Bekämpfung von Menschenhandel (Trafficking) und Menschenhandel; Hilfsmaßnahmen für Opfer von Menschenhandel.
 - Technische Zusammenarbeit und Weiterbildung im Migrationsbereich.
 - Gesundheitsfragen der Migration.
 - Massnahmen zur Stabilisierung der Bevölkerung in Notfällen (Bürgerkrieg, Katastrophen etc.).
- Regelmässige Berichte über die Migrationssituation weltweit (Beispiel: der IOM "World Migration Report 2000").

Möglichkeiten für Deutschland

1. Einrichtung eines interministeriellen Ausschusses, um Probleme im Zusammenhang mit der Planung des Arbeitsmarktes, der Bildung, Einwanderung, internationalen Entwicklungshilfe, der Integration von Migranten und auswärtigen Angelegenheiten zusammen zu behandeln. Nach Möglichkeit die akademische Welt und Nichtregierungsorganisationen einbeziehen. (Das könnte der neue Einwanderungsausschuss im Rahmen bereits existierender oder erweiterter Richtlinien koordinieren.)
2. Gespräche mit anderen Zielländern von Arbeitsmigranten innerhalb und außerhalb Europas über deren Erfahrungen mit den positiven und negativen Auswirkungen der Migration von Arbeitskräften aufnehmen; einschließlich von Maßnahmen, die ergriffen wurden, um ein ausgewogenes Migrationsmanagement zu finden (Erleichterung und

³ Projekt: Migration Policy and Research Programme (MPRP)

- Kontrolle der Migration).
3. Eine umfangreiche Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Einwanderung, Entwicklung, Arbeitsmarktplanung und Integration von Einwanderern durchführen; einschließlich von Erkenntnissen im Hinblick darauf, ob und wie es möglich ist, Synergien zwischen ihnen zu stärken, sodass ein integrierter Umgang mit der unvermeidlichen Pull/Push-Dynamik der Migration von Arbeitskräften in Richtung auf Deutschland – sowohl aus der EU als auch aus anderen Regionen – erfolgen kann.⁴
 4. Ein kombiniertes Vorgehen zum Management der Arbeitsmigration erwägen, zum Beispiel:
 - ein ausgewogenes (z. B. über Quoten), an die Arbeitsmarktplanung gekoppeltes, **globales** Programm zum Management der zeitlich begrenzten Migration von Arbeitskräften;
 - strengere Maßnahmen an den Grenzen und am Arbeitsplatz, um die irregulären Praktiken im Zusammenhang mit der Migration und der Fremdarbeit zurückzudrängen und dadurch die Integrität des Programms für die reguläre Migration von Arbeitskräften zu schützen;
 - bessere Bedingungen für die Integration von Arbeitsmigranten und für ihre Akzeptanz in den Gastkommunen, z. B. Familienzusammenführung, besserer Zugang zum Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem, Arbeit für Familienmitglieder; für die Kommunen Informationskampagnen unter Einbeziehung der öffentlichen Medien, um die Angst vor Ausländern abzubauen und das Bewusstsein für kulturelle Unterschiede und die Vorteile der Migration zu schärfen.
 5. Die Vorteile einer stärkeren Koordination von staatlichen und kommunalen Aktionen zur Unterstützung von ethnischen und Migrantengemeinden durch die Regierung überdenken. Vergleich mit den Systemen anderer Länder wie Schweden, Niederlande, Italien, Kanada.
 6. Ein Zurückgreifen auf bereits existierende Reservoirs gut ausgebildeter/qualifizierter, in Deutschland lebender Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft (ausländische Studenten, Fälle mit Duldung aus humanitären Gründen, Asylsuchende, Flüchtlinge) zur Beseitigung des Arbeitskräftemangels in bestimmten Bereichen erwägen.

⁴ Hier konkret die politische und finanzielle Unterstützung des „Migration Policy and Research Programme“