



AGEZ-Positionspapier Migration und Entwicklung

Inhalt

1) Einleitung	Seite 2
2) Anknüpfen an die Potenziale von Migration	Seite 2
3) Keine Konditionalisierung der EZA mit restriktiver Migrationspolitik	Seite 3
4) Ausbau der Menschenrechte: Schutz von Flüchtlingen	Seite 7
5) Für eine liberalere EU-Einwanderungspolitik	Seite 8
6) Frauenmigration	Seite 11
7) Brain Drain – Brain Gain	Seite 12
8) Remittances	Seite 14
9) Beitrag der EZA zur Bekämpfung der Ursachen erzwungener Migration	Seite 15
10) Weitere spezifische Beiträge der EZA im Kontext von Migration und Entwicklung	Seite 16
11) Ausblick und Empfehlungen	Seite 18

AGEZ

Wien, am 7. Dezember 2007

AGEZ - Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit
Dachverband von 33 entwicklungspolitischen NGOs
Berggasse 7, A-1090 Wien
Tel/Fax: (++43-1) 317 40 16
E-mail: office@agez.at, www.oneworld.at/agez

1) Einleitung

Angesichts der internationalen Debatte auch im Kontext des EU-Afrika-Dialogs hat sich die AGEZ – Dachverband von 33 entwicklungspolitischen NGOs in Österreich – mit den vielfältigen Zusammenhängen von Migration und Entwicklung auseinandergesetzt. Grundlage für die nachstehende Positionierung sind die Ergebnisse eines von AGEZ, KOO und EAWM¹ am 11./12. April 2007 in Wien veranstalteten Workshops zu „Migration und Entwicklung“.

Die erarbeiteten Empfehlungen und Forderungen richten sich an die österreichische Regierung, das Parlament, die Bundesministerien für europäische und internationale Angelegenheiten, für Inneres und für Justiz, die EU-Kommission und das Europäische Parlament sowie an NGOs und die interessierte Öffentlichkeit.

2) Anknüpfen an die Potenziale von Migration

Im Anschluss an die UN-Bevölkerungskonferenz vom 3.-7. April 2006 diskutierte die Staatengemeinschaft das Thema „Internationale Migration und Entwicklung“ in der UN-Generalversammlung am 14./15. September 2006 erstmals auf höchster internationaler Ebene. Die Konferenz stand im Zeichen der Bemühung, die Potenziale von Migration sowohl für die Zielländer als auch für die Herkunftsländer von MigrantInnen sichtbar zu machen und Migrationspolitiken in sinnvoller Weise mit der Entwicklungspolitik zu verknüpfen: „The purpose of the high-level dialogue is to discuss the multidimensional aspects of international migration and development in order to identify appropriate ways and means to maximize its development benefits and minimize its negative impacts. Additionally, the high-level dialogue should have a strong focus on policy issues, including the challenge of achieving the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals (MDGs).“²

Als Ergebnis dieses „High Level Dialogue“ wurde von der UN-Generalversammlung am 20. Dezember 2006 eine Resolution verabschiedet, in der dazu aufgerufen wird, „sich weiter mit dem Thema internationale Migration und Entwicklung zu beschäftigen, mit dem Ziel, Migrationsfragen unter Berücksichtigung einer Genderperspektive und kultureller Vielfalt auf eine kohärentere Weise in den breiteren Kontext der Implementierung von international vereinbarten Entwicklungszielen, einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele und der Beachtung der Menschenrechte, zu integrieren.“³

- *Die AGEZ fordert dazu auf, die im Vorfeld und im Anschluss an die UN-Konferenzen erarbeiteten Empfehlungen zur Umsetzung von Migrationspolitiken, welche die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit unterstützen, aufzugreifen und auf österreichischer und europäischer Ebene umzusetzen. Dabei beziehen wir uns insbesondere auf den Bericht der Global Commission on International Migration (2005)⁴, den Report des*

¹ KOO: Koordinierungsstelle der österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission; EAWM: Evangelischer Arbeitskreis für Weltmission

² <http://www.un.org/esa/population/migration/hld/index.html> [1.11.2007]

³ UN: 61. Session, Agenda item 55 (b). Resolution adopted by the General Assembly 61/208. International migration and development. 20.12.2006, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/506/85/PDF/N0650685.pdf?OpenElement>; eigene Übersetzung [1.11.2007]

⁴ Global Commission on International Migration (GCIM): Migration in an interconnected world: New directions for action. Oktober 2005, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

UN-Generalsekretärs zu internationaler Migration und Entwicklung (2006)⁵ sowie auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments zu Entwicklung und Migration (2006)⁶.

3) Keine Konditionalisierung der EZA mit restriktiver Migrationspolitik

Die genannten UN-Konferenzen sind eine Reaktion auf die Wanderungsbewegungen im Kontext der Globalisierung und restriktiven Migrationspolitiken seitens der Industrieländer. 2005 lebten 191 Millionen Menschen außerhalb ihrer Herkunftsländer; 115 Millionen davon in entwickelten Ländern und 75 Millionen in Entwicklungsländern.⁷ Gleichwohl sind grenzüberschreitende Migrationen innerhalb Afrikas weitaus umfangreicher als von Afrika nach Übersee, und AfrikanerInnen stellten im Jahr 2001 nur etwa 10% aller ZuwandererInnen in die europäischen OECD-Staaten.⁸

Flucht und Wanderungsbewegungen nach Europa wurden seit dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch des „Ostblocks“ zunehmend als Bedrohungsfaktoren thematisiert und eng mit dem Kampf gegen Kriminalität und Terrorismus verbunden.⁹ Relativ neu im Kontext der restriktiven Asyl- und Migrationspolitik der europäischen Staaten ist die Verknüpfung des sicherheitspolitischen Diskurses über Migration mit dem Entwicklungsdiskurs, wie er aus einer Reihe von Mitteilungen der EU-Kommission in den letzten zwei Jahren hervorgeht.¹⁰

⁵ UN: International migration and development. Report of the Secretary General (18.5.2006), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=44ca2d934>;

⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments zu Entwicklung und Migration vom 6.7.2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0319+0+DOC+PDF+V0//DE>; vgl. auch die Begründungen von Marie-Arlette Carlotti in ihrem Entwurf der Entschließung des Europäischen Parlaments zu Entwicklung und Migration vom 5.4.2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/610/610216/610216de.pdf [1.11.2007].

⁷ Aussendung des Informationsdiensts der Vereinten Nationen (UNIS) vom 6.6.2006.

⁸ Kohnert, Dirk: Afrikanische Migranten vor der „Festung Europa“. In: GIGA Focus Nr. 12/2006, http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0612.pdf

⁹ Faist, Thomas: The Migration-Security Nexus: International Migration and Security before and after 9/11. Center on Migration, Citizenship and Development, Arbeitspapiere – Working Papers No. 9, 2005

¹⁰ Eine Übersicht über Dokumente der EU-Kommission zu Migrationsfragen sowie die Beschlüsse des Rats findet sich unter http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_de.htm.

Zur Koppelung von Migrations- und Entwicklungspolitik siehe insbesondere:

Mitteilung der EU-Kommission über regionale Schutzprogramme (1.9.2005)

Mitteilung der EU-Kommission: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung (21.12.2005)

Mitteilung der EU-Kommission: Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl (25.1.2006)

Mitteilung der EU-Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen (19.7.2006)

Mitteilung der EU-Kommission: Ausbau von Grenzschutz und –verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union (30.11.2006)

Mitteilung der EU-Kommission: Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts (30.11.2006)

Europäische Ratsschlussfolgerungen in Bezug auf eine umfassende europäische Migrationspolitik (14./15.12.2006)

Mitteilung der EU-Kommission: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten (16.5.2007)

Mitteilung der EU-Kommission: Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union (16.5.2007)

Commission/Council Secretariat Joint Paper: Beyond Lisbon. Making the EU-Africa Strategic Partnership work (27.6.2007)

Mitteilung der EU-Kommission: From Cairo to Lisbon - The EU-Africa Strategic Partnership (27.6.2007)

Entwicklungszusammenarbeit wird demnach nicht nur als wichtig für die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration gesehen, sondern auch in den Dienst einer repressiven EU-Migrationspolitik gestellt. So geht es für die EU-Innen- und Justizminister darum, dass „die Kooperation mit Drittstaaten im Kampf gegen die illegale Migration durch die Entwicklung von Anreizen zur Kooperation, Partnerschaftsabkommen zu Migration und Entwicklung (und) durch die Förderung zirkulärer Migration, indem befristet Aufenthaltsgenehmigungen zur Arbeitszwecken oder weiterer Aus- und Fortbildung gewährt werden“, gestärkt wird.¹¹

Die EU hat in den letzten Jahren ihre südlichen Grenzen massiv aufgerüstet und 2004 eine eigene EU-Grenzschutzagentur (FRONTEX) installiert, welche mit den Mittelmeeranrainerstaaten bis hin zu den am Atlantik gelegenen westafrikanischen Staaten im Interesse eines vorgelagerten EU-Grenzschutzes gemeinsame Operationen auf dem Meer durchführt und Deportationen organisiert.¹² Die EU unterhält auch Verbindungsbeamte in den wichtigsten afrikanischen Herkunfts- und Transitländern zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel in Richtung Europa.¹³

Durch die von der EU forcierte restriktive Gesetzgebung und verstärkte Repression der Mittelmeeranrainerstaaten hat sich die Situation von durchreisenden Flüchtlingen und MigrantInnen - das UNO-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) spricht von „gemischten Flucht-/Wanderungsbewegungen“ - in Nordafrika sehr verschärft. Flüchtlinge/MigrantInnen wurden zunehmend illegalisiert und damit ihrer Menschenrechte beraubt. Nach Auskunft von Menschenrechtsorganisationen ist ihre soziale Situation äußerst prekär; es fehlt der Zugang zu elementaren Menschenrechten wie dem Recht auf Wasser und Nahrung, Gesundheitsversorgung und einem fairen Asylverfahren. Viele der Staaten deportieren die illegalisierten Menschen in ihre südlichen Anrainerstaaten bzw. überlassen sie mitten in der Wüste ihrem Schicksal.¹⁴

Die hochtechnologische polizeilich/militärische Überwachung der Seegrenze im Mittelmeer hat dazu geführt, dass Flüchtlinge/MigrantInnen immer längere und riskantere Überfahrten wählen und viele von ihnen – die genaue Zahl ist unbekannt, ging aber nach offiziellen Schätzungen zuletzt in die Tausende pro Jahr – ums Leben kommen. Während mit Hilfe von FRONTEX verstärkt abgeschottet wird (Bootsflüchtlinge sollen zur Umkehr bewegt werden; Kriegsschiffe gelten als Territorien der jeweiligen Staaten und vermeiden daher, Flüchtlinge/MigrantInnen an Bord zu nehmen, wo sie um Asyl ansuchen könnten), werden Fischer und Hilfsorganisationen, die Flüchtlinge/MigrantInnen aus Seenot gerettet haben, kriminalisiert¹⁵. Die technische Aufrüstung an den Grenzen und der Einsatz von Waffen gegen MigrantInnen führt zum Entstehen einer Gewaltspirale und dem verstärkten Agieren krimineller Netzwerke.¹⁶

¹¹ Vgl. Ergebnisprotokoll der EU-Innen- und Justizminister (EU-Rat) vom 15.2.2007, www.europarl.europa.eu/oeil/resume.jsp?id=5398892&eventId=986590&backToCaller=NO&language=en [10.10.2007], eig. Übersetzung

¹² Vgl. http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_de.htm [10.10.2007]

¹³ Mitteilung der EU-Kommission „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court“ (30.11.2005)

¹⁴ Vgl. Berichte auf www.no-racism.net und <http://fluechtlingsrat-hamburg.de> [7.11.2007]

¹⁵ Vgl. Zizek, Slavoj: Lissabon und die Richter von Lampedusa, in: Der Standard, 20./21.10.2007, S.39; oder Bierdel, Elias: Ende einer Rettungsfahrt. Das Flüchtlingsdrama der Cap Anamur. Weilerswist 2006

¹⁶ Spanische Behörden meldeten im April 2007, dass erstmals Grenzschützer von MigrantInnen mit Molotowcocktails angegriffen worden seien, vgl. Salzburger Nachrichten vom 11.4.2007

Die Kooperation vor allem der nord- und westafrikanischen Länder im Migrationsbereich wird von der EU und einzelnen EU-Staaten mit Hilfe einer Mischung von politischem Druck und „Anreizen“ hergestellt.

Die (afrikanischen) Entwicklungsländer haben kein originäres Interesse an restriktiven Migrationsregelungen, da die Emigration unqualifizierter Arbeitskräfte ihren Arbeitsmarkt entlastet und sie durch die Geldüberweisungen von MigrantInnen wichtige Deviseneinnahmen erzielen. (Starke Abwanderung qualifizierter Fachkräfte, vor allem aus dem Gesundheitssektor, wird hingegen oft als Problem wahrgenommen.) Um die Kooperation ihrer südlichen Nachbarn bei einer zunehmend externalisierten EU-Grenzsicherung zu gewinnen, werden von der EU-Kommission daher „Partnerschaftsabkommen zu Migration und Entwicklung“ propagiert, in denen den afrikanischen Staaten neben verstärkter Entwicklungszusammenarbeit auch Kontingente für Saisonarbeit in Aussicht gestellt wurden (was bisher allerdings im Bereich der Versprechungen blieb¹⁷).

Zugleich wird massiver Druck auf die Herkunfts- und Durchreisestaaten von Flüchtlingen/MigrantInnen ausgeübt, um sie zur polizeilich/militärischen Kooperation bei der Grenzkontrolle, zur Einführung restriktiver Gesetze (gegen Durchwandernde bzw. „illegale MigrantInnen“) sowie zur zuverlässigen Rücknahme eigener Staatsbürger und – besonders heikel – von Drittstaatsangehörigen zu bewegen. Dazu genutzt wird der politische Dialog mit den Mittelmeeranrainerstaaten und den AKP-Staaten (Afrika, Asien, Pazifik) sowie zuletzt mit den afrikanischen Staaten bzw. der Afrikanischen Union auf den Konferenzen von Rabat (Marokko) und in Tripoli (Libyen) 2006.

Hinsichtlich der Forderung nach Rücknahmeabkommen mit den Herkunfts- und Durchreiseländern von Flüchtlingen und MigrantInnen bezieht sich die EU-Kommission auf das Cotonou-Abkommen (Artikel 13), in dem festgehalten ist, dass sich die AKP-Staaten zur Rücknahme von illegal in der EU aufhältigen StaatsbürgerInnen verpflichten und auf Verlangen einer Vertragspartei auch Verhandlungen über Rücknahmeabkommen nicht nur ihrer eigenen StaatsbürgerInnen, sondern auch von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Personen aufnehmen werden.¹⁸ 2006 gab es eigene „Artikel-13“-Missionen der EU nach Mauretanien, Mali und Senegal und 2007 nach Kap Verde, Ghana und Mauretanien.¹⁹

Druck erfolgt aber auch über die Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. So ist die Ausschöpfung von Mitteln aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfond (EDF) für die AKP-Staaten nur bei „Good Governance“ einschließlich Kooperation im Bereich Migration vorgesehen.²⁰ 2006 wurde von der EU ein eigener Budget-Topf, die sogenannte „AKP-Fazilität für Migration“, eingerichtet. Weiters werden Mittel aus der EU-Entwicklungszusammenarbeit für die Migrationskontrolle bereitgestellt: über das Programm „Migration und Asyl“ der EU-Entwicklungszusammenarbeit 2007-2013 (vormals AENEAS) sowie das Europäische Nachbarschafts- und Partnerinstrument 2007-2013. Bei ersterem Instrument entspricht die Dotierung des Bereichs „Migration und Asyl“ rund 2,3% der EU-

¹⁷ Vgl. etwa Standard-Artikel vom 6.12.2006, S.5 „Grenzkontrollen vor Senegal gehen weiter. Keine legale Einwanderung nach Spanien“

¹⁸ Cotonou-Abkommen, Artikel 13, Einwanderung: http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/agr01_de.pdf, S.21ff [10.10.2007]

¹⁹ Vgl. Commission Staff Working Paper. Accompanying the Commission Working Paper "EU Report on Policy Coherence for Development", 20.9.2007, [http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/2007%2009%2020%20CSWP_COM\(2007\)545%20final.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/2007%2009%2020%20CSWP_COM(2007)545%20final.pdf#zoom=100) [12.10.2007]

²⁰ Auclair, Denis & Verhaeghe, Peter: Entwicklung und Migration: Zeit für Politikkohärenz. In: VENRO, Zivilgesellschaft und Entwicklung 2006 (Dezember 2006)

EZA. Diese Mittel dienen der Verbesserung des „Migrationsmanagements“ der Empfängerstaaten; dazu zählen u.a. der „Kampf gegen illegale Migration und Erleichterung der Rücknahme illegaler MigrantInnen, auch zwischen Drittländern“, „Unterstützung beim Kampf gegen Menschenhandel“, „Abschreckung vor illegaler Migration“, „Verbesserung der Kapazitäten in den Bereichen Grenzkontrolle, Visa, Pässen und Dokumentensicherheit, einschließlich der Einführung biometrischer Daten“.²¹ Beim Europäischen Nachbarschafts- und Partnerinstrument (ENPI) sind rund 3% der Mittel für Migration und Asyl gewidmet. Diese Zweckbindung von Mitteln der EU-Entwicklungszusammenarbeit ist zu hinterfragen, da sie nicht der Umsetzung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit – kurz: Armutsbekämpfung – dient.

In diesem Zusammenhang ist auch kritisch zu erwähnen, dass Österreich Kosten für Flüchtlinge und AsylwerberInnen (2005 waren das rund 53 Mio. Euro) als offizielle Entwicklungszusammenarbeit (ODA) ausweist, wenngleich diese Ausgaben nicht aus dem vom Außenministerium verwalteten EZA-Budget stammen.²²

Aus dem österreichischen Regierungsprogramm 2007 geht ebenfalls der Wille zu einer restriktiven Handhabung von Asylrecht und Einwanderungspolitik und die Verknüpfung dieser Politikfelder mit der Entwicklungspolitik hervor: „Zentrale Aufgabe bleibt weiterhin schärfstes Vorgehen gegen illegale Migration. Dazu bedarf es einer strategischen Gesamtsteuerung im Asyl- und Fremdenwesen und einer Optimierung der Abschiebep Praxis. Weiters ist eine Verknüpfung der Entwicklungszusammenarbeit mit der Kooperation von Herkunftsstaaten, wie etwa bei der Ausstellung von Heimreisedokumenten oder dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen, unumgänglich.“²³

Die Flüchtlings- und Migrationspolitik darf jedoch keine einseitige Abschottungspolitik sein, sondern die Menschenrechte – Schutz vor Verfolgung und das Recht auf würdige Lebens- und Arbeitsbedingungen – müssen im Vordergrund stehen.

- *Die AGEZ fordert eine Entkoppelung der österreichischen und EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik von der Sicherheitspolitik, sowohl in den realen Maßnahmen als auch im politischen Diskurs.*
- *Weder die österreichische noch die EU-Entwicklungszusammenarbeit darf in den Dienst einer restriktiven Flüchtlings- und Migrationspolitik gestellt werden. Mittel der EU-Entwicklungszusammenarbeit dürfen nicht für den EU-Grenzschutz verwendet werden! Die AGEZ lehnt auch jeden Druck zur Unterzeichnung von Rücknahmeabkommen – insbesondere von Drittstaatsangehörigen – ab.*
- *Die AGEZ fordert hingegen „Partnerschaftsabkommen zu Migration und Entwicklung“, die ihren Namen verdienen! Sie müssen auf dem Respekt der Menschenrechte basieren und den Herkunfts- und Transitländern von Flüchtlingen und MigrantInnen echte Entwicklungschancen eröffnen!*

²¹ Vgl. www.europarl.europa.eu/commonpositions/2006/pdf/c6-0357-06_en.pdf, S.56ff (eigene Übersetzung) [12.10.2007]

²² Vgl. ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik. Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder Rhetorik? Wien, 2006, S.89

²³ Regierungsprogramm 2007 – 2010, Kapitel „Integration“, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=19542>, S. 139f

4) Ausbau der Menschenrechte: Schutz von Flüchtlingen

Anders als die Zahl der MigrantInnen ist die Zahl der Flüchtlinge seit den 90er Jahren weltweit deutlich zurückgegangen (und steigt erst jüngst wieder an)²⁴, was vor allem mit der Beendigung regionaler Konflikte und der Repatriierung von Flüchtlingen zu tun hat. Jedoch ist die Zahl der Binnenvertriebenen gestiegen. Die Mehrheit der Flüchtlinge und Vertriebenen bleibt in Entwicklungsländern, die meisten in Afghanistan, Kolumbien, Irak, Sudan und Somalia.²⁵ Aber auch Nachbarländer sind durch eine große Zahl von Flüchtlingen belastet, in Afrika aktuell im Tschad, in Uganda oder der Demokratischen Republik Kongo.

- *Die AGEZ fordert die Finanzierung von Aktivitäten humanitärer Organisationen zur Wahrung der Menschenrechte von Flüchtlingen und MigrantInnen auf gefährlichen Flucht-/Migrationsrouten, unter spezieller Berücksichtigung der Situation und Bedürfnisse weiblicher Flüchtlinge.*
- *In Anbetracht rückläufiger Flüchtlingszahlen in Österreich – nicht zuletzt dadurch bedingt, dass Österreich keine EU-Außengrenzen mehr hat - fordert die AGEZ, dass sich Österreich in Zukunft in Kooperation mit dem UNHCR in der Neuansiedlung (Resettlement) von Flüchtlingen engagiert.*
- *Die AGEZ fordert weiterhin, dass in Österreich für alle AsylwerberInnen ein rechtsstaatliches Asylverfahren gewährleistet sein muss und die derzeitigen Mängel im Asylverfahren behoben werden.²⁶ Insbesondere spricht sich die AGEZ dagegen aus, dass AsylwerberInnen zur Umsetzung des Dublin-Abkommens (während der Klärung der eventuellen Zuständigkeit eines anderen europäischen Staats für das Asylverfahren) oder während eines laufenden Verfahrens in Schubhaft genommen werden. Die AGEZ verweist auch auf die Bedenken des UNHCR, der Asylkoordination Österreich sowie des österreichischen Verwaltungsgerichtshofpräsidenten bezüglich der geplanten Abschaffung des Zugangs von AsylwerberInnen zum Verwaltungsgerichtshof und fordert, dass der Zugang zu dieser Instanz im Zuge der Einrichtung eines Asylgerichts nicht abgeschafft werden darf.²⁷*
- *Die AGEZ befürwortet den Vorschlag, dass AsylwerberInnen mit fünfjährigem Aufenthalt in Österreich ohne definitive Entscheidung in ihrem Asylverfahren in einer*

²⁴ Vgl. UNHCR Press Releases: World Refugee Day: Forced displacement set to rise in future, vom 19.6.2007, <http://www.unhcr.org/news/NEWS/4677e0634.html>

²⁵ Vgl. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12> [12.10.2007]

²⁶ Forum Asyl (Diakonie, Integrationshaus, Volkshilfe, Caritas, asylkoordination, Österreichisches Rotes Kreuz): Wahrnehmungsbericht 2006 - Auswirkungen des Fremdenrechtspakets auf den Asylbereich. Wien, 2006. http://www.asyl.at/fakten_1/wahrnehmungsbericht_2006.pdf [5.10.2007]

²⁷ Vgl. UNHCR-Medieninfo „UNHCR zu Asylgericht: „Nichts übers Knie brechen. Wie sollen alle echten Flüchtlinge ohne VwGH zum Flüchtlingsstatus kommen?“ vom 6.11.2007 und UNHCR-Analyse des Entwurfs zur Einrichtung eines Asylgerichtshofes vom 23.11.2007, http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/5.2._A-Stellungnahmen/047_UNHCR_B-VG-Novelle-AsylGH_23nov07.pdf [23.11.2007], Presseaussendung der Asylkoordination vom 6.11.2007: „Die Ergebnisse der Überprüfungen durch den Verwaltungsgerichtshofs bestätigen seine Unverzichtbarkeit: 18 Prozent der Beschwerden in Asylfällen erwiesen sich als berechtigt.“ http://www.asyl.at/fakten_1/asyl_2007_05.htm [22.11.2007]; Artikel „Kritik an neuem Asylgericht nimmt zu“. In: Der Standard, 8.11.2007, S.8

einmaligen Regularisierung eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten sollen (ohne dass ein allfälliger Flüchtlingsstatus deshalb verwehrt wird).

Die Genfer Flüchtlingskonvention stellt bis heute das zentrale Rechtsinstrument bezüglich Flucht und Asyl dar, das auf keinen Fall aufgeweicht werden darf. Die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und MigrantInnen, die ihr Land nicht aufgrund von Verfolgung, sondern aufgrund wirtschaftlicher Not verlassen, ist weiterhin sinnvoll.

Ein relativ neues Phänomen wird jedoch zunehmend in der internationalen Flüchtlingsdebatte hervorgehoben: das der sogenannten „Umweltflüchtlinge“.²⁸ Umweltflüchtlinge sind Menschen, die gezwungen sind, aufgrund von Dürre, Bodenerosion, Wüstenbildung oder Abholzung im Zusammenhang mit steigendem Bevölkerungswachstum und extremer Armut ihre Heimat zu verlassen. Wurde 1995 die Zahl der Umweltflüchtlinge noch mit 25 Millionen beziffert, lag die Schätzung der EU-Kommission 2006 bei 50 Millionen Umweltflüchtlingen bis 2010 und 200 Millionen bis 2050.²⁹

- *Daher sollte aus der Sicht entwicklungspolitischer Organisationen mit Bezugnahme auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte) geprüft werden, ob aufgrund bestimmter Gründe von erzwungener Migration, die nicht unter das Asylrecht fallen (wie Verlust der Existenzgrundlage durch Umweltzerstörung aufgrund des Klimawandels o.ä., für welches der Herkunftsstaat keine adäquate Lösung bieten kann), eine ergänzende Möglichkeit für subsidiären Schutz bzw. ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen geschaffen werden kann.*
- *International muss sich Österreich vor allem über die Vereinten Nationen und durch die Unterstützung der Arbeit von NGOs für den Schutz und die humanitäre Hilfe für Flüchtlinge engagieren. Eine wichtige Aufgabe ist dabei die Unterstützung beim Aufbau einer neuen Existenz und ökonomischer Selbständigkeit von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen; hier gibt es eine Reihe von Anknüpfungspunkten mit der EZA bzw. bedarf es in diesem Bereich einer verstärkten Koordination zwischen humanitärer Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit („Linking relief, rehabilitation and development“).³⁰*

5) Für eine liberalere EU-Einwanderungspolitik

Der sicherheitspolitische Diskurs über Migration verstellt den Blick auf die Ursachen von Migration ebenso wie auf globale Trends: Solange das derzeitige Weltwirtschaftssystem mit seinen Transformationsprozessen zu einer Ausweitung der Kluft zwischen Arm und Reich führt und Millionen von Menschen keine Existenz in Würde ermöglicht, wird der Migrationsdruck nicht abnehmen.

„Entwicklung“ induziert geradezu Migration, was sich auch historisch an der Entwicklung des industriellen Kapitalismus und der Auswanderung aus Europa nach „Übersee“ nachvollziehen lässt. Migration lässt sich nicht verhindern, Migration findet statt!

²⁸ vgl. Myers, Norman: Environmental refugees: an emergent security issue. 22. Mai 2005, http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf [23.11.2007]

²⁹ Mitteilung der EU-Kommission: External Action: Thematic Programme For Environment and Sustainable Management of Natural Resources including Energy, vom 25.1.2006, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0020en01.pdf

³⁰ VENRO-Arbeitspapier Nr. 17: Linking relief, rehabilitation and development. Bonn 2006

Wie eingangs ausgeführt, plädiert die UNO dafür, die Chancen von Migration verstärkt wahrzunehmen. Ihre Studien verweisen u.a. darauf, dass die Industrieländer ab 2010 den Zuzug von MigrantInnen für ihre Volkswirtschaften und zur Sicherung der Sozialsysteme auch benötigen werden³¹. Auch die EU hat einige „migrationsfreundliche“ Positionen formuliert und Migration und Entwicklung in Relation zueinander analysiert. Auch sie geht davon aus, dass aufgrund der demografischen Entwicklung in der EU ab 2010 ein Einwanderungsbedarf gegeben sein wird. Es ist daran zu erinnern, dass auch schon in der Vergangenheit die Zuwanderung Österreich sowohl Bevölkerungs- als auch Wirtschaftswachstum gebracht hat.

Die EU-Kommission schlägt aktuell ein europaweites Modell der „zirkulären Migration“ vor, das ursprünglich sowohl auf SaisonarbeiterInnen als auch auf hoch qualifizierte MigrantInnen abzielte.³² Grundsätzlich ist die Migrations- oder Einwanderungspolitik eine Angelegenheit der Nationalstaaten, welche der von EU-Kommissar für Inneres Frattini propagierten Idee von EU-weiten Migrationskontingenten reserviert gegenüber stehen, da sie ihre Hoheit über die Einwanderungspolitik nicht verlieren wollen.

Aus Sicht der AGEZ ist das von der EU vorgeschlagene Modell der „zirkulären Migration“ überwiegend abzulehnen. Mit dem Modell der „Blue Card“ soll qualifizierten MigrantInnen eine befristete Aufenthaltsmöglichkeit innerhalb der EU geschaffen werden. Der Fokus auf Schlüsselkräfte (hoch qualifizierte MigrantInnen) befördert jedoch den Brain Drain, und aufgrund der Befristung handelt es sich auch um kein echtes Einwanderungsmodell (vgl. Kap. 7).

Jene Variante der zirkulären Migration, die vor allem gegenüber den afrikanischen Staaten propagiert wurde, stellt wiederum ein Saisonarbeitermodell bzw. eine Variante des früheren „Gastarbeitermodells“ dar, das als weitgehend gescheitert gilt. Wenn den MigrantInnen keine Erleichterungen bei der Wiedereinreise und keine Chance auf Verlängerung ihrer Aufenthaltstitel (mit schrittweiser Aufenthaltsverfestigung) geboten werden, werden viele nach Auslaufen ihrer befristeten Visa illegalisiert im Land bleiben.

Zugleich spricht sich die EU-Kommission gegen Regularisierungsprogramme aus, wie sie einzelne Staaten (Italien und Spanien in größerem Umfang) aufgrund der de-facto-Einwanderung durchgeführt haben. Die Kommission betrachtet diese Legalisierungen als Pull-Faktor für Migration, wengleich sie auch die Nachfrage nach billiger, illegaler Arbeitskraft als solchen identifiziert.

- *Die EU-Staaten müssen sich als Einwanderungsländer verstehen, welche sie längst sind, und legale Immigrationsmöglichkeiten schaffen. Das Modell der „zirkulären Migration“ bzw. der „Blue Card“ ist dafür nicht ausreichend; es müssen dauerhafte Immigrationsmöglichkeiten für qualifizierte ebenso wie für unqualifizierte Personen geschaffen werden.*

Während sich die EU als „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ definiert³³, gelten diese Grundsätze jedoch nicht für die große Zahl von Menschen, die – aus verschiedenen Gründen – heute schon illegalisiert in der EU leben. Wie die EU-Kommission

³¹ UN-Studien zu Migration und Entwicklung sind abrufbar unter www.unmigration.org

³² Vgl. Mitteilung der Kommission: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, vom 16.5.2007

³³ Vgl. http://europa.eu/pol/justice/overview_de.htm

selbst bestätigt, ist die Illegalisierung von Flüchtlingen/MigrantInnen ein wesentlicher Grund für das hohe Ausmaß an „Schwarzarbeit“, das es in vielen Branchen gibt, wie etwa in der Bauwirtschaft, der Landwirtschaft, im Gastgewerbe/Tourismus, in der Sexarbeit, im Haushalt und in der Pflege. MigrantInnen finden hier Einkommensmöglichkeiten, jedoch entgehen ihnen zugleich die landesspezifischen Mindestlöhne und die Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindeststandards einschließlich der Sozialversicherung. Während jährlich rund 50.000 Menschen aus der EU nach Österreich zuwandern, sind bei einer Niederlassungsquote von 7.000 bis 8.000 im Jahr³⁴ für Menschen von außerhalb der EU praktisch keinerlei legale Einwanderungsmöglichkeiten gegeben.

Von der restriktiven Migrationspolitik sind in Österreich weiters auch KünstlerInnen, WissenschaftlerInnen und freie MedienarbeiterInnen betroffen, die seit Inkrafttreten des Fremdenrechtspakets am 1.1.2006 jedes Jahr neu um eine Aufenthaltsgenehmigung ansuchen müssen; unbefristeter Aufenthalt wird nicht mehr gewährt.

Lediglich die Saisonarbeitsbewilligungen wurden in den letzten Jahren massiv ausgeweitet: Pro Jahr dürfen 7.500 Saisoniers gleichzeitig tätig sein, weiters 7.000 ErntehelferInnen.³⁵

- *Die AGEZ fordert eine deutliche Erhöhung der Niederlassungsquote, um eine legale Einwanderungsmöglichkeit nach Österreich für MigrantInnen aus Nicht-EU-Staaten zu schaffen.*
- *AGEZ-Mitgliedsorganisationen arbeiten mit KünstlerInnen aus dem Süden zusammen, die bereits seit mehr als 10 Jahren in Österreich leben und Teil des Kulturlebens sind, deren Aufenthaltsstatus jedoch prekär ist. Die AGEZ fordert die Möglichkeit zu einer schrittweisen Aufenthaltsverfestigung auch für Menschen in freien Berufen.³⁶*
- *Die Fremdenrechtsgesetze müssen überarbeitet³⁷ und die mit dem aktuellen Fremdenrecht verbundenen Menschenrechtsverletzungen (wie das Recht auf ein Privat- und Familienleben) gestoppt werden.³⁸*
- *Die AGEZ begrüßt die Forderung des Verfassungsgerichtshofs nach einem Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen mit Zugang durch ein rechtsstaatliches Verfahren entsprechend der Menschenrechtskonvention.³⁹*

Wer in Österreich (der EU) lebt, und sei es auch nur befristet, z.B. zu Studienzwecken, sollte sich auch seinen/ihren Lebensunterhalt selbst verdienen dürfen. Es ist menschenunwürdig, sich nicht durch Arbeit seine Existenz sichern zu dürfen. Nicht arbeiten zu dürfen, bedeutet eine elitäre Auswahl von Studierenden, wirtschaftliche und soziale Abhängigkeit von EhepartnerInnen (wovon vor allem Frauen betroffen sind), Armut und Dequalifikation. Die Ausgrenzung vom legalen Arbeitsmarkt schafft auch einen Markt für „Schwarzarbeit“.

³⁴ Die Zuwanderungsquote betrug 2007 6.870 Personen und soll 2008 8.105 Personen betragen. Vgl. Der Standard, 31.10./1.11.2007, S.7

³⁵ Vgl. Der Standard, 31.10./1.11.2007, S.7

³⁶ Vgl. IG World Music Austria: Abgesagt! keine Kunst ohne KünstlerInnen, keine Kultur ohne Kulturschaffende, www.abgesagt.net (17.11.2007)

³⁷ Die Forderung nach Überarbeitung des Fremdenrechts vertritt auch Verfassungsgerichtshof-Präsident Karl Korinek, vgl. Der Standard, 5.11.2005, S.1

³⁸ Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Österreich Verfassungsrang genießt, schützt das Recht auf Privat- und Familienleben. Zu diesbezüglichen Menschenrechtsverletzungen siehe z.B. www.ehe-ohne-grenzen.at.

³⁹ Vgl. Der Standard, 31.10./1.11.2007, S.7

- *Das Recht auf Aufenthalt muss mit dem Recht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, gekoppelt werden. Wer legal in Österreich lebt, soll auch legal arbeiten dürfen!*

Das muss für ausländische StudentInnen, KünstlerInnen, EhepartnerInnen ebenso wie für AsylwerberInnen (nach einer maximal sechsmonatigen Frist)⁴⁰, asylsuchende Jugendliche und subsidiär Schutzberechtigte (ohne einjährige Sperrfrist) gelten.

Die Asylkoordination Österreich hat die dafür notwendigen Gesetzesänderungen in einer aktuellen Stellungnahme detailliert aufgelistet und schlägt als einfachste Maßnahme vor, das Ausländerbeschäftigungsgesetz ersatzlos abzuschaffen.⁴¹

- *Integration durch soziale und politische Rechte von MigrantInnen!*

Entsprechend ihrer Realität als Einwanderungsländer müssen die EU-Staaten eine Integrationspolitik betreiben, die eine aktive Integration von MigrantInnen und ihren Nachkommen in das Bildungssystem, Anerkennung ihrer Qualifikationen, politische Partizipation (Wahlrecht nach einigen Jahren legalen Aufenthalts) sowie Maßnahmen der Nicht-Diskriminierung am Arbeits- und Wohnungsmarkt umfasst. Für die Integration ist auch die Rücknahme der Verschärfungen bei der Verleihung von Staatsbürgerschaften sowie die Schaffung einer Möglichkeit zu Doppelstaatsbürgerschaften wichtig, welche unumstritten ein wichtiger Beitrag zu einer freiwilligen „zirkulären Migration“ und dem damit verbundenen wechselseitigen Wissenstransfer sein könnte.

6) Frauenmigration

Die Hälfte aller MigrantInnen weltweit (49,6%) sind Frauen, Tendenz steigend. Im Diskurs über Migration werden Frauen jedoch wenig wahrgenommen bzw. wenn, dann vor allem als Opfer des Frauenhandels.

Motive für die Migration von Frauen sind Heirat, Familienzusammenführung, Verlust von Lebensgrundlagen und Arbeitslosigkeit. Die Entscheidung für eine Migration fällt oft auf Haushaltsebene und dient nicht unbedingt primär der Verbesserung der individuellen Situation der Migrantin (gilt auch für Männer). Migration wird aber auch als Chance für ein Ausbrechen aus traditionellen Rollen wahrgenommen. Frauen können durch eine Migration an Autonomie gewinnen, sie können aber auch Diskriminierung, Ausbeutung und ein 'de-skilling' in einem geschlechter-segregierten Arbeitsmarkt erfahren, insbesondere als Hausangestellte und Arbeiterinnen im „Unterhaltungs“-Sektor. Welche Chancen Migrantinnen haben, hängt weitgehend von den Rahmenbedingungen in den aufnehmenden Ländern ab. Besonderer Berücksichtigung bedarf die Gewaltsituation, die Frauen und Kinder im Kontext des „Trafficking“ in der Sexarbeit erleben, sowohl im Süd-Nord- als auch im Süd-Süd-Kontext. Hier bedarf es der Finanzierung von Aufklärungs- und Unterstützungsmaßnahmen für die Betroffenen, die am adäquatesten von Frauenberatungseinrichtungen geleistet werden, ebenso wie der Schaffung von ökonomischen Alternativen für Frauen.

⁴⁰ Vgl. UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU vom Mai 2007, http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.03_Integration/C.3.08.HCR-Integration-de.pdf [23.11.2007]

⁴¹ Stellungnahme der Asylkoordination Österreich im Begutachtungsverfahren über die Regierungsvorlage zum Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz geändert werden sollen, vom 11.9.2007, http://www.asyl.at/fakten_2/betr_2007_04.htm

Weiters gilt es, dem Zugang von Migrantinnen zu einer adäquaten Gesundheitsversorgung, einschließlich der reproduktiven Gesundheit, besonderes Augenmerk zu schenken.⁴²

Die AGEZ fordert gegenüber der Politik:

- *die Bedürfnisse weiblicher Flüchtlinge und Migrantinnen in der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik zu berücksichtigen (auch hier gilt: Schaffung von Möglichkeiten zu legaler statt illegaler Migration, die mit vielfachen Risiken behaftet ist)*
- *Spezielle Maßnahmen zum Schutz weiblicher Flüchtlinge auf gefährlichen Migrationsrouten und verbesserten Schutz von Opfern des Frauenhandels*
- *Erhebung genderspezifischer Daten im Kontext Migration*
- *Entwicklungspolitik und EZA mit den Anliegen der Migrantinnen zu verknüpfen*
- *Unterstützungsmaßnahmen für Migrantinnen im Süden, mit Fokus auf rechtlicher Unterstützung, Gesundheitsversorgung, Bildung und ökonomischem Empowerment*
- *Schaffung von fördernden Rahmenbedingungen für Migrantinnen in Österreich und der EU (z.B. Aufenthaltstitel unabhängig vom Ehemann, Zugang zum Arbeitsmarkt) zur Stärkung des mit einer Migration für Frauen verbundene Potentials (wie Selbständigkeit durch eigenes Einkommen, Erwerb von Fremdsprachenkenntnissen, Emanzipationsmöglichkeiten)*
- *Förderung von Maßnahmen und Projekten zur Sensibilisierung für die Situation von MigrantInnen in Europa / Österreich*

7) Brain Drain – Brain Gain

„Brain drain“, die Abwanderung von Hochqualifizierten und Fachkräften, wird in der internationalen Diskussion kontrovers diskutiert. Braindrain wurde vor allem in der Vergangenheit als Verlust für das Abwanderungsland und Gewinn für das Aufnahmeland betrachtet, wobei es sich um Verlust bzw. Gewinn sowohl von qualifizierten Fachkräften als auch finanziellen Ressourcen handelt. In jüngster Zeit werden jedoch auch die Potenziale von Braindrain diskutiert (Schlagwort „Braingain“). Die internationale Diskussion sieht potenzielle Gewinne für die Entwicklungsländer in den Rücküberweisungen der Emigrierten in die Herkunftsländer sowie in den Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die potenziell bei günstiger Steuerung wiederum dem Herkunftsland zugute kommen können. In diesem Sinne werden die Förderung von Rückwanderung bzw. zirkulärer Migration sowie die Nutzung der Diaspora-Gemeinden für den Aufbau von Netzwerken und Partnerschaften zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern ins Treffen geführt.

Die Auseinandersetzung mit den Potenzialen der Fachkräftemigration ist notwendig und begrüßenswert. Dies soll jedoch nicht dazu führen, die sichtbaren negativen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer, v.a. die LDCs, zu bagatellisieren. Die Abwanderung gut ausgebildeter Fachkräfte führt in vielen Herkunftsländern dazu, dass in Schlüsselbereichen die notwendigen Kapazitäten fehlen, um den Entwicklungsprozess, insbesondere in Hinblick auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und hier vor allem den Gesundheitsbereich, in Gang zu bringen oder fortzusetzen. Sie entzieht darüber hinaus dem

⁴² Vgl. Österreichische Gesellschaft für Familienplanung: Migration und Frauen. Fact Sheet (2006)

Staat Einnahmen und verhindert, dass die Herkunftsländer einen raschen Gewinn aus den Investitionen, die sie in die Ausbildung dieser Personen getätigt haben, ziehen können. Die Abwanderung von Studierenden und Lehrenden führt tendenziell zur Fragmentierung der Bildungs- und Wissenschaftssysteme sowie zur Vergrößerung des Nord-Süd-Gefälles in Wissenschaft und Forschung.

- *Die EU darf ihre Einwanderungspolitik nicht allein auf Basis der Bedürfnisse ihres Arbeitsmarkts nach hoch qualifizierten Arbeitskräften gestalten, da das den „Brain Drain“ unterstützt.*

Die Politik der OECD-Länder im Migrations- und Forschungsbereich zielt im Allgemeinen darauf ab, die Immigration Hochqualifizierter aus anderen Ländern in das eigene Land bzw. in die Region (EU) zu fördern. Die EU-Politik weist in diesem Sinne Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik einerseits sowie Migrations- und Forschungspolitik andererseits auf, wenngleich in Österreich aufgrund der traditionell restriktiven Migrationspolitik Immigration zu Studien- und Forschungszwecken nach wie vor mit beträchtlichen bürokratischen Hürden verbunden ist. Allerdings existieren wesentliche Erleichterungen für die Arbeitsaufnahme und Niederlassung von „Schlüsselkräften“, und auch die österreichische Diskussion geht in die Richtung, Migration dann gutzuheißen, wenn sie dem Aufnahmeland Vorteile bringt. Im Sinne der Standortsicherung in einer hoch technologisierten Wissensgesellschaft wird dies meist mit der vorrangigen Förderung der Einwanderung von Hochqualifizierten und Fachkräften in Verbindung gebracht, während die Einwanderung Minderqualifizierter je nach Bedürfnissen der heimischen Wirtschaft geregelt werden soll.

Neben den oben erwähnten negativen Auswirkungen des Braindrain auf die Herkunftsländer darf bei der Diskussion nicht vergessen werden, dass eine Kategorisierung der MigrantInnen in „Erwünschte“ und „Unerwünschte“ aus menschenrechtlicher und entwicklungspolitischer Sicht abzulehnen ist. Die Absicherung der Grundrechte für alle Betroffenen muss daher als grundlegendes Prinzip Priorität haben. Daneben ergeben sich aus entwicklungspolitischer Sicht folgende Notwendigkeiten in Hinblick auf Braindrain:

- *Berücksichtigung des Kohärenzgrundsatzes bei der Formulierung entwicklungspolitischer Strategien sowie von Strategien im Bereich Migration, Bildung und Forschung*
- *Keine einseitigen Anwerbungsstrategien für Hochqualifizierte und Fachkräfte (vor allem im Gesundheitsbereich) ohne geeignete Maßnahmen zur Förderung von Rückkehrmöglichkeiten*
- *Stärkung von EZA-Programmen und Maßnahmen, die freiwillige zirkuläre Migration (v.a. von WissenschaftlerInnen) fördern. Dabei muss darauf geachtet werden, dass zirkuläre Migration nicht im Sinne der wirtschaftlichen Interessen der Aufnahmeländer (vgl. Kontingente für Saisonarbeit) definiert wird.*
- *Förderung des Aufbaus von Netzwerken und Partnerschaften zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern u.a. durch die Unterstützung der Bemühungen der Diaspora. Dabei ist darauf zu achten, dass Partnerschaften und Netzwerke einen Beitrag zum Aufbau nachhaltiger Strukturen im jeweiligen Sektor leisten sollen.*
- *Stärkung von EZA-Programmen und Maßnahmen zum Aufbau und Förderung von Strukturen vor allem im Gesundheits- und Bildungsbereich sowie in Wissenschaft und Forschung in den Herkunftsländern. Dadurch kann mittel- bis langfristig die Motivation zur Auswanderung verringert bzw. zur Rückkehr vergrößert werden.*

8) Remittances

Im Kontext der Globalisierung und der internationalen Entwicklungsfinanzierung sind in den letzten Jahren sowohl die Migration selbst als auch die Rücküberweisung von Geldern der MigrantInnen (Remittances) an ihre Verwandten in der Heimat zu einem wichtigen Thema des Entwicklungsdiskurses geworden. Die Weltbank schätzte die Remittances an Entwicklungsländer für das Jahr 2006 auf rund 207 Mrd. US\$.⁴³ Die Rücküberweisungen betragen demnach das Doppelte der gesamten 2006 gemeldeten ODA (öffentliche Entwicklungshilfe) aller DAC Mitgliedsländer (104 Mrd. US \$).⁴⁴ Aufgrund des hohen Volumens wurden Remittances in den letzten Jahren verstärkt als mögliches „Entwicklungsinstrument“ diskutiert.

Vor einer Idealisierung der Remittances ist jedoch zu warnen: Die mit der Migration verbundenen menschlichen Kosten sind oft hoch (zerrissene Familien, hoher Erwartungsdruck seitens der Familienangehörigen auf die MigrantInnen, Diskriminierungen im Einwanderungsland); Haushalte werden von externen Einkünften abhängig; Remittances stimulieren weitere Migration; und je nach politischer Situation in den Herkunftsländern können sie auch zur Finanzierung von Bürgerkriegen beitragen. Die Verbesserung der Situation einzelner Haushalte kann Regierungen ebenso wie internationale (Finanz-) Institutionen dazu veranlassen, wirtschaftliche Reformen zu unterlassen, welche auf die eigentlichen Ursachen der Armut abgezielt hätten. Remittances verstärken auch Einkommensunterschiede in den Herkunftsregionen, womit die Ungleichheit steigt.

Dem steht jedoch gegenüber, dass Remittances zu einem großen Teil armutsverringende Effekte nach sich ziehen (Investition der Haushalte in die Bezahlung von Schulden, Verbesserung der Wohnsituation, Bezahlung von Schulkosten, Tägung von Investitionen u.a.), und sie haben einen Multiplikatoreffekt: Indem die Rücküberweisungen lokal ausgegeben werden, tragen sie schätzungsweise das Dreifache ihres Werts zum BIP bei.⁴⁵ Allerdings fehlt es vielfach an länderspezifischen Daten und Untersuchungen zur ökonomischen „Nachhaltigkeit“ und den gesellschaftlichen Auswirkungen von Remittances. Weiters liegen so gut wie keine nach Geschlecht segregierten Daten vor.

- *Aus Sicht der AGEZ sollten alle Anstrengungen, die entwicklungsfördernden Auswirkungen von Rücküberweisungen zu steigern, unterstützt werden. Dazu zählen die von der EU propagierte Verringerung der Überweisungskosten, Bereitstellung von Information über günstige Überweisungsmöglichkeiten (z.B. durch Einrichtung einer Website sowie die Ausweitung des Zugangs zu formellen, kostengünstigen Bankdienstleistungen vor allem im ländlichen Raum.*
- *Anstrengungen von Diaspora-Gemeinden beim Aufbau von sozialen Initiativen, Infrastruktur oder ökonomischer Projekte in ihren Herkunftsländern sollten gezielt durch die EZA unterstützt werden; insbesondere Initiativen von Frauen. MigrantInnen-Organisationen sollten auch in Österreich zu PartnerInnen der EZA werden!*

⁴³ Weltbank: Migration and Remittances, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20648762~menuPK:34480~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html> [5.12.2007]

⁴⁴ Vorläufige OECD-Daten für 2006; vgl. ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik. Zivilgesellschaft und Entwicklung. Wien, 2007, S.87

⁴⁵ Aus dem Referat von August Gächter auf dem AGEZ, KOO und EAWM-Studientag „Migration und Entwicklung“ am 11./12.4.2007 (unveröff.)

Da es sich bei Remittances aber um private Gelder handelt, die von MigrantInnen unter hohen Risiken und Anstrengungen erwirtschaftet werden, dürfen diese nicht als „Entwicklungshilfe“ instrumentalisiert (oder gar an die ODA angerechnet) werden.

9) Beitrag der EZA zur Bekämpfung der Ursachen erzwungener Migration

Die Ursachen von Flucht und erzwungener Migration können hier nicht umfassend analysiert, sondern nur in einigen Schlagworten angerissen werden: nationale Krisen und Bürgerkriege, Diktaturen, Kriege und Besetzungen, wirtschaftliche Transformationen, Verarmungsprozesse (aufgrund der ungleichen „terms of trade“, ökonomischen Krisen wie der Verschuldungskrise und der darauffolgenden verfehlten Strukturanpassungspolitik des IWF in den 1980/90er Jahren), schwache Staaten und Korruption, Bevölkerungswachstum, ökologische Zerstörung und Verlust der Lebensgrundlagen aufgrund rücksichtsloser Ausbeutung natürlicher Ressourcen und den Folgen des Klimawandels (wie Wüstenbildung, Wasserknappheit und steigendem Meeresspiegel). Diese Realitäten (die nicht primär das Leben der Menschen im Norden, sondern im Süden bedrohen) erfordern auf vielen Ebenen adäquates Handeln zur Bekämpfung der Ursachen von erzwungener Migration.

Auch wenn man sich auch über die Grenzen im Klaren sein muss, haben Außenpolitik und EZA eine klare Rolle bei der Bekämpfung der Ursachen von Flucht bzw. erzwungener Migration. Zu diesem umfassenden Interventionsfeld zählt das Engagement gegen alle Arten von Krieg, für die Beschränkung des Waffenhandels, für die Einhaltung des Völkerrechts und einer entsprechenden Außen- und Entwicklungspolitik. Dabei ist der politische Dialog ebenso wichtig wie Unterstützung zur Lösung von sozialen Konflikten um Land, Wasser, natürliche Ressourcen („global public goods“), Arbeitsrechte und die Rechte von benachteiligten Bevölkerungsgruppen (Frauen, ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen u.a.).

Die Ursachen des Klimawandels sind ebenso zu bekämpfen (wobei die Industrieländer als Verursacher sehr rasch ihre Emissionen reduzieren müssen) wie künftig Maßnahmen zur Abfederung der Folgen des Klimawandels und die Prävention von Umweltkatastrophen in armen Ländern massiv forciert werden müssen.

- *Aus der Sicht von Menschen in extremer Armut heißt das in Zusammenhang mit den bereits jetzt sichtbaren Folgen und prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels: Die internationale Gemeinschaft muss sich jetzt verpflichten, massiv in Katastrophenvorsorge zu investieren, vor allem in armen Ländern, die bereits jetzt von einem Anstieg der Extremwetter-Ereignisse bedroht sind. Die internationale Gemeinschaft muss jetzt zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten für eine Anpassung an den Klimawandel bereitstellen, die für Menschen in extremer Armut zugänglich sind und deren besondere Bedürfnisse und Verletzlichkeiten berücksichtigen.*

Die EZA muss sich für die Umsetzung einer Wirtschafts- und Handelspolitik mit den Ländern des Südens einsetzen, die ihnen selbst bestimmte und ökologisch nachhaltige Entwicklungschancen lässt. Dabei muss sie sich an den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten orientieren und konsequent auf die Bekämpfung der Armut ausgerichtet sein, was das österreichische EZA-Gesetz auch so vorsieht. Für eine erfolgreiche EZA ist die Gewährleistung von Kohärenz aller Politikfelder Österreichs und der EU mit den Zielen der EZA wesentlich.

- *Zur Bekämpfung der Ursachen von Armut ist Politikkohärenz notwendig.*

Derzeit trägt die EU durch eine unfaire Außenwirtschaftspolitik etwa im Bereich der Fischereirechte oder des Agrarhandels auch Mitverantwortung an der Migration aus Afrika.⁴⁶ Auch der geplante Abschluss von Freihandelsabkommen wie den EPAs (Economic Partnership Agreements) zwischen EU und AKP-Staaten, die eine umfassende Marktöffnung der wirtschaftlich sehr viel weniger entwickelten Staaten vorsehen, werden den Migrationsdruck weiter erhöhen, da eine Zunahme der Einfuhr von billigen Konsumgütern aus der EU und Schwächung der lokalen Landwirtschaft und des lokalen Gewerbes nicht mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Bereichen einhergehen wird. Wenngleich ein gewisser Wandel der wirtschaftlichen Struktur im Kontext der Globalisierung als kaum vermeidbar (und teilweise vielleicht auch als wünschenswert) erscheint, sollten diese wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen langsam und von sozialen Abfederungen begleitet stattfinden. Andernfalls ist absehbar, dass weitere Millionen Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren und in städtische Slums sowie in reichere Länder abwandern werden.

10) Weitere spezifische Beiträge der EZA im Kontext von Migration und Entwicklung

- *Konzentration der EZA auf die ärmsten Haushalte: Die Entwicklungszusammenarbeit soll – entsprechend den Millenniumszielen – zur Armutsreduktion beitragen und vor allem die soziale Kluft zwischen Reich und Arm vermindern.*

Dies spielt im Zusammenhang mit Migration insofern eine besondere Rolle, als für die ärmsten Haushalte die Möglichkeit, durch Migration das Einkommen und den Lebensstandard zu erhöhen oder zu erhalten, nicht gegeben ist. Migration ist häufig eine Option für Familien mit gewissen finanziellen Ressourcen sowie für Familienmitglieder mit höherer Ausbildung. Die Entscheidung zur Migration wird in der Regel nur getroffen, wenn die Kosten dafür aufgebracht werden können und wenn die migrierende Person die entsprechenden Voraussetzungen für den Arbeitsmarkt mitbringt. Armen Familien kommt unter Umständen allerdings indirekt die höhere Kaufkraft der Familien mit MigrantInnen zugute, wenn es ihnen möglich ist, von der Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen dieser Familien zu profitieren.⁴⁷

Im UN-Bericht „Internationale Migration und Entwicklung“ wird festgestellt: „Betrachtet man die Migrationsgründe, so führt die tiefste Armut nicht automatisch zu mehr Migration. Die ärmsten Menschen haben generell nicht die Ressourcen, um die Kosten und Risiken internationaler Migration zu tragen. Internationale Migration geht normalerweise von Haushalten mittleren Einkommens aus. Doch wenn sich MigrantInnen im Ausland einrichten konnten, helfen sie Freunden und Verwandten, um nachzukommen, und durch diesen Prozess sinken die Kosten und Risiken der Migration. Das ermöglicht auch den ärmeren Menschen, nicht aber den Ärmsten, an der Migration teilzunehmen. Gering qualifizierte Migration hat in den Herkunftsgemeinden das größte Potenzial zur Verringerung von Schulden und der Härte der Armut.“⁴⁸

⁴⁶ http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_0612.pdf

⁴⁷ Vgl. Gächter, August: Abwanderung und EZA. Aufbereitung der Querschnittsmaterie Migration für die Österreichische EZA. Institut für Höhere Studien, Wien 2001

⁴⁸ UN General Assembly: International migration and development. Report of the Secretary-General, 18 May 2006. A/60/871, Absatz 53, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=44ca2d934> (eigene Übersetzung)

Regionale Entwicklung, die vor allem die Einkommen der ärmsten Familien erhöht, verringert die Gefahr eines Anwachsens der sozialen Kluft zwischen Migrations- und Nicht-Migrationshaushalten und der damit verbundenen sozialen Konflikte. Sie eröffnet weiters neue Optionen zur Risikominimierung der Haushalte, zur Verbesserung des Lebensstandards oder für Finanzierungsmöglichkeiten bei Investitionsbedarf – häufige Hintergründe für Migrationsentscheidungen. Ziel solcher Entwicklungsprogramme kann nicht die Verhinderung von weiterer Migration, soll aber die Erhöhung von Wahlmöglichkeiten sein.

- *Kooperation mit Diaspora-Projekten: Die Anerkennung der Leistungen von MigrantInnennetzwerken für die Entwicklung in ihren Herkunftsländern soll – neben der Schaffung von günstigen Geldüberweisungsmöglichkeiten - in der Kooperation und Zusammenarbeit durch die EZA zum Ausdruck gebracht werden.*
- *Auch die Einbindungen von Studierenden aus dem Süden in Projekte der EZA sollte gefördert werden.*

MigrantInnen leisten nicht nur durch Rücküberweisungen an ihre Familien einen enormen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Entwicklung. Sie haben meist ein großes Interesse daran, etwas zur Entwicklung in ihrer Heimat insgesamt beizutragen. Über Diaspora-Vereine investieren viele in die Infrastruktur ihrer Heimatgemeinden, in das Bildungs- und Gesundheitswesen, damit der Lebensstandard für ihre Familien weiter steigt und damit auch sie selbst im Falle ihrer Rückkehr in einem sozial und politisch sicheren Umfeld leben können. Sie können auch eigene Firmen gründen oder Verwandte dabei unterstützen, wobei nicht nur das Geld, sondern auch der Transfer von Wissen und Erfahrung eine positive Rolle spielt. Auf gesellschaftlicher Ebene können MigrantInnen auch zu einer Stimulierung politischer und sozialer Prozesse beitragen, die Zivilgesellschaft stärken und zur Emanzipation von Frauen und Minderheiten in ihren Herkunftsländern beitragen.

Aufgrund ihrer eigenen Kenntnisse über die lokalen und regionalen Gegebenheiten und ihre sozialen Beziehungen sind diese Beiträge höchst effektiv. In Kooperationen mit Diaspora-Netzwerken kann die EZA vom Know-how dieser Menschen profitieren und andererseits durch die Unterstützung solcher Projekte einen Beitrag zu dieser wirkungsvollen Entwicklungsförderung leisten. Diese Forderung wurde auch in einer Mitteilung der EU-Kommission zu Migration und Entwicklung 2005⁴⁹ zum Ausdruck gebracht und auf dem UN-Bevölkerungsgipfel im April 2006 vertreten. Der Kontakt und Austausch mit MigrantInnen und ihren Netzwerken bietet insgesamt ein hohes Potenzial für Synergien und zur qualitativen Verbesserung der EZA.

- *Ein weiteres Aktionsfeld liegt in der psychosozialen Betreuung und Unterstützung von RückkehrerInnen im Fall gescheiterter Migrationen, etwa durch Einkommensschaffende Projekte.*

Migration ist eine risikoreiche Option mit hohem Erfolgsdruck. Die Familie setzt auf das zusätzliche Einkommen, steht für den Migrationsaufwand mitunter in der Schuld anderer, verzichtet temporär auf eine Arbeitskraft in der Familie. Die MigrantInnen nehmen hohe persönliche Kosten und Risiken auf sich in der Hoffnung, dass sich ihre Lage und die der Familie später dadurch verbessern lassen. Doch oft bleibt der Erfolg der Unternehmung aus oder er erfüllt nicht die Erwartungen. Viele MigrantInnen leiden psychisch unter den Folgen

⁴⁹ Mitteilung der EU-Kommission zu Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien (1.9.2005)

des Fehlschlags. Sie kehren aus Scham nicht in die Familie zurück, fühlen sich als VersagerInnen, sind sozial isoliert, ohne Arbeit und ohne Aussicht auf Reintegration.

Diesen Menschen eine Chance zur psychischen und sozialen Rehabilitation zu geben hilft nicht nur diesen selbst. Es ist auch eine Chance, einen weiteren „brain waste“ zu verhindern (bei MigrantInnen handelt es sich in der Regel um junge Menschen zwischen 17 und 35 Jahren), indem die erworbenen Fähigkeiten und Potenziale dieser Menschen in Einkommen schaffenden Projekten eingebracht werden können.

Die reflektierten und verarbeiteten Migrations-Erfahrungen, auch die der Fehleinschätzungen und des Scheiterns können für andere MigrantInnen von hohem Informationswert sein, um das eigene Risiko und die Chancen besser einschätzen zu können. Auch Aufklärungsarbeit speziell zu den Risiken für Frauen sollte unterstützt werden.

- *Jedoch lehnt die AGEZ den Druck, der im Kontext der restriktiven europäischen sowie österreichischen Fremdenrechtspolitik insbesondere auf AsylwerberInnen zur „freiwilligen“ Rückkehr ausgeübt wird, ab.*

Die Rückkehr von MigrantInnen sollte freiwillig erfolgen können, was insbesondere durch Wiedereinreisemöglichkeiten in die EU und Doppelstaatsbürgerschaften erreicht werden kann.

11) Ausblick und Empfehlungen

Die konkreten Forderungen der AGEZ sind in den vorangehenden Kapiteln im Detail ausgeführt (kursiv gesetzt).

Die AGEZ empfiehlt insbesondere, die von der UNO erarbeiteten Empfehlungen sowie die Entschließung des Europäischen Parlaments zu „Migration und Entwicklung“ zu einer Migrationspolitik sowohl im Interesse der Herkunfts- als auch der Zielländer von MigrantInnen umzusetzen.⁵⁰

Die AGEZ setzt sich für die Wahrung der Menschenrechte von Flüchtlingen und MigrantInnen ein und empfiehlt, dass Österreich die 2003 in Kraft getretene „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“⁵¹, ratifiziert.

Eckpfeiler einer mit den Zielen der Entwicklungspolitik kohärenten Flüchtlings- und Migrationspolitik sind:

- Entkoppelung der Flüchtlings- und Migrationspolitik von der Sicherheitspolitik
- Keine Verlagerung der EU-Grenzschutzpolitik in die südlichen und östlichen Nachbarstaaten der EU

⁵⁰ Vgl. Global Commission on International Migration (GCIM): Migration in an interconnected world: New directions for action. Oktober 2005, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>; UN: International migration and development. Report of the Secretary General (18.5.2006), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=44ca2d934>; Entschließung des Europäischen Parlaments zu Entwicklung und Migration (6.7.2006), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0319+0+DOC+PDF+V0//DE>

⁵¹ Siehe <http://www.ohchr.org/english/law/cmw.htm> [7.11.2007]

- Keine Konditionalisierung der EZA mit restriktiver Flüchtlings-/Migrationspolitik
- Keine Finanzierung von EU-Grenzschutzmaßnahmen aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit
- Unterstützung humanitärer Organisationen zum Schutz der Menschenrechte von Flüchtlingen/MigrantInnen insbesondere entlang gefährlicher Migrationsrouten
- Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention (faire Asylverfahren)
- Prüfung der Möglichkeiten für subsidiären Schutz bzw. ein humanitäres Aufenthaltsrecht für Menschen, deren Fluchtursachen nicht unter das Asylrecht fallen
- Legale Einwanderungsprogramme in europäische Staaten, auch für niedrig qualifizierte MigrantInnen, dabei Berücksichtigung von Frauen
- Erhebung geschlechtsspezifischer Daten und Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse weiblicher MigrantInnen, u.a. im Bereich der Gesundheit
- Koppelung des Aufenthaltsrechts mit dem Recht auf Erwerbstätigkeit
- Stärkung der entwicklungsfördernden Auswirkungen von Rücküberweisungen durch finanzielle Unterstützung von Entwicklungsprojekten von MigrantInnen-Organisationen in ihren Herkunftsländern durch die EZA
- Bekämpfung von Armut und struktureller Ursachen erzwungener Migration (inkl. Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Katastrophenvorsorge und Anpassung an die Folgen des Klimawandels)
- Maßnahmen zur Abfederung des „Brain Drain“ durch Stärkung von EZA-Programmen zum Aufbau und Förderung von Strukturen v.a. im Gesundheits- und Bildungswesen in den Herkunftsländern
- Verwirklichung einer koordinierten, an Menschenrechtsstandards orientierte Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik, die den Menschen in den Entwicklungsländern ein Leben in Würde ermöglicht.

NGO-intern ist die Zusammenarbeit zwischen entwicklungspolitischen und Flüchtlings- und MigrantInnenorganisationen zu intensivieren.

Entwicklungspolitische Organisationen (NGOs sowie OEZA) sollten:

- Kontakte zwischen EZA-Rückkehrerinnen und MigrantInnen fördern
- verstärkt mit Diaspora-Organisationen kooperieren (Planung und Ausarbeitung von Projekten und Initiativen)
- Bildungsangebote von MigrantInnenorganisationen bereitstellen
- MigrantInnen zu entwicklungspolitischen ReferentInnen ausbilden
- freiwillig gewählte Migrationsstrategien von Frauen anerkennen; das Thema „Frauen und Migration“ in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit und im Lobbying aufgreifen und durch Veranstaltungen und Einladung von Frauen mit Migrationshintergrund sichtbar machen
- die Integration von MigrantInnen in ihre eigenen Institutionen durch eine entsprechende Personalpolitik systematisch fördern.