

Mobilität der Arbeitskräfte: Eine neue Dimension des Migrationsrechts

Die Migration nimmt auf der ganzen Welt zu und wird immer wichtiger: Industrienationen sind auf zusätzliche Arbeitskräfte angewiesen, und der Geldrückfluss ins Heimatland ist eine der wichtigsten Einkommensquellen für Entwicklungsländer. Eine Studie erforscht die Grundlagen für ein Wirtschaftsvölkerrecht der Arbeitsmigration.

Von Marion Panizzon

Zunehmende Migrationsströme, Wanderungsbewegungen im Fokus der Medien, politisierte Ängste vor Arbeitsplatzverlust und ausländischer Jugendgewalt sowie demographische Überalterung in westlichen Industriestaaten haben die Migrationspolitik ins nationale und internationale Blickfeld gerückt. Während 2,5 Prozent der Weltbevölkerung bis 1980 Migranten waren, liegt dieser Anteil heute bei steigender Tendenz bereits bei drei Prozent. Ein Drittel aller Migrierenden gelten als «Arbeitsmigranten», was unter anderem dazu führt, dass Entwicklungsländer zwischen 10 und 30 Prozent ihrer qualifizierten Arbeitskräfte verlieren («brain drain»). Doch die nach Hause gesandten Rücküberweisungen sind eine der wichtigsten Einkommensquellen für Entwicklungsländer. Diese übertreffen sogar oft die Beiträge der Entwicklungshilfe sowie die durch ausländische Unternehmungen im Entwicklungsland erwirtschafteten Gewinne. Wenn die Migrations-schranken für Arbeiter fielen, so würde dies gemäss Schätzungen der Weltbank zu einem höheren Wohlstandsgewinn führen als ein erfolgreicher Abschluss der so genannten «Doha-Runde» zur Liberalisierung des Warenhandels. Es fällt dem Wirtschaftsvölkerrecht zu, die Wechselwirkung zwischen Arbeitsmigration und Freihandel zu untersuchen.

Kontrollierte Öffnung der Arbeitsmärkte

Bisherige Rückschläge in der Integrationspolitik einerseits und der Mangel an qualifizierten inländischen Arbeitskräften andererseits bilden eine erste Grundlage für ein

neues, partnerschaftliches Verständnis der Migration. Eine Migrationspartnerschaft definiert sich nicht allein aus dem wirtschaftlichen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften, sondern verfolgt einen gesamtheitlichen Ansatz, bei dem auch die Migrationsursachen bekämpft werden. Die Vorteile der partnerschaftlichen Migrationspolitik sind: Einbinden der Herkunftsstaaten in die Bekämpfung der illegalen Migration durch Grenzsicherung und Rückschaffungsabkommen, verknüpft mit Entwicklungshilfe, Öffnung des Arbeitsmarktes, Deckung von Mangel an Arbeitskräften sowie Aus- und Weiterbildung der Migranten im Ausland.

Die kontrollierte Öffnung der Arbeits- und Ausbildungsmärkte erfüllt im partnerschaftlichen Migrationsverständnis zwei Funktionen: Einerseits deckt der temporäre Zuzug von Migrantinnen und Migranten den Mangel an Arbeitskräften und ermöglicht diesen gleichzeitig, berufliche und sprachliche Qualifikationen im Ausland zu erwerben. Andererseits ist die Öffnung des Arbeitsmarktes der Preis, den die entwickelten Länder bezahlen, um sich die Kooperation der Entsendestaaten in der Bekämpfung der illegalen Migration zu sichern. Die Migrationspartnerschaft wird teilweise kritisiert, weil die ordentliche und fristgerechte Rückkehr der Migranten mit Entwicklungshilfeszahlungen erkaufte wird.

Migrationspartnerschaften der Schweiz

Lange Zeit bildete der Menschenrechtsschutz den einzigen Rechtsrahmen für die Migrantinnen und Migranten, insbesondere

das Recht auf Familienzusammenführung und das Verbot der Abschiebung in unsichere Drittstaaten. Das Weltwirtschaftsrecht der WTO und andere Freihandelsabkommen erweitern nun den Rahmen des Migrationsvölkerrechts, beispielsweise durch das Diskriminierungsverbot wie Meistbegünstigungs- und Inländerbehandlung. Deshalb kommen beim partnerschaftlichen Migrationsverständnis wirtschaftsvölkerrechtliche Aspekte hinzu. Das neue schweizerische Ausländergesetz (in Kraft seit dem 1. Januar 2008) berücksichtigt diesen Wandel, indem es die Möglichkeit vorsieht, den Arbeits- und Ausbildungsmarkt für Mangelberufe im Gesundheitswesen, im Gast-, Bau-, Druckerei-, Uhrmachergewerbe sowie in der Maschinenindustrie für ausländische Arbeitskräfte beschränkt zu öffnen.

Dennoch wird die Schweiz vorerst kaum umfassende Migrationspartnerschaften abschliessen. Dem Bundesrat ist es zu riskant, den Arbeitsmarkt für Nicht-EU-Bürger weiter zu öffnen, obwohl diese Möglichkeit im neuen Ausländergesetz vorgesehen wäre. Mit dieser restriktiven Haltung gegenüber dem Arbeitsmarktzugang sollen die einheimischen Arbeitnehmer vor Lohndumping geschützt werden. Ausserdem möchte der Bundesrat die Personenfreizügigkeit mit der EU nicht gefährden, denn die EU will gegenüber Drittstaatsangehörigen präferentiellen Zugang ihrer Bürgerinnen und Bürger in die Schweiz haben. Schliesslich ist die Schweiz an ihre WTO-Verpflichtungen gebunden, wonach bilaterale oder regionale Migrationspartnerschaften der Meistbegünstigungspflicht unterliegen. Gemäss diesem Grundsatz ist es nicht erlaubt, den Arbeitsmarkt nur selektiv für Dienstleistungserbringer aus gewissen WTO-Mitgliedstaaten zu öffnen, ohne den anderen Mitgliedern dieselben Konditionen anzubieten.

Die Rolle der WTO

Mit dem zunehmenden Vertrauen in die Dynamik des Welthandelsrechts und dessen Streitbeilegungssystem steigt die Überzeugung, das Migrationsvölkerrecht sei am ehesten in die WTO zu integrieren oder mittels Freihandelsabkommen zu regeln.

Insbesondere das «Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen» (GATS) der WTO könnte sich

zu einem durchsetzungsfähigen Instrument der Migrationspolitik entwickeln. Das GATS liberalisiert teilweise die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch die so genannten «GATS mode 4»-Verpflichtungen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt unter «GATS mode 4» ist jedoch zeitlich beschränkt und regelt somit nur die temporäre Arbeitsmigration. Um überhaupt Zugang zum Arbeitsmarkt der anderen WTO-Mitglieder zu erhalten, ist eine Verpflichtung im Bereich des «GATS mode 4» nötig, die dann gemäss Meistbegünstigungsprinzip grundsätzlich für alle WTO-Mitglieder gilt. Deshalb sind die wenigen Verpflichtungen der WTO-Mitglieder im Bereich des «GATS mode 4» bis anhin auf hochqualifizierte Berufe beschränkt.

Illegale Wanderarbeiter als Unsicherheits- und Kostenfaktor

Zurzeit läuft die Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften über Freihandelsabkommen. Diejenige von niedrig qualifizierten Arbeitnehmenden wird hingegen über bilaterale Rekrutierungsabkommen reguliert oder erfolgt im nicht-regulierten Bereich, wo kein oder kein genügendes Abkommen besteht. Von den marokkanischen Wanderarbeitern dürfen beispielsweise nur 700 Personen pro Jahr legal über ein Abkommen nach Spanien einreisen. Tatsächlich arbeiten jedoch 200 000 marokkanische Wanderarbeiter pro Jahr in Spanien. Die ausschliesslich privatwirtschaftliche Vermittlung und Anwerbung von Migranten wirkt sich negativ aus: Ohne Aufenthaltbewilligung werden sie leichter ausgebeutet, da sie sich gegen die Verletzung ihrer Rechte nicht wehren können. Auch für den Herkunftsstaat ist illegale Migration negativ. So senden zum Beispiel illegale Migrantinnen und Migranten in viel unregelmässigeren Abständen Geld nach Hause.

Ein Rechtsrahmen zur internationalen Regelung der Arbeitsmigration ist deshalb wichtig. Der Abschluss von bilateralen Abkommen ist die beste Lösung dazu, solange Industriestaaten nicht gewillt sind, im multilateralen Rahmen gemäss dem Meistbegünstigungsprinzip auch niedrig qualifizierte Berufe zu liberalisieren.

Auslagern der Grenzkontrollen

Sowohl die EU als auch Nordamerika tendieren dazu, den rechtlichen Grenzübertritt weg von der geographischen Grenze hin zu einer überregionalen Grenze zu verschieben. Diese intelligenten Grenzabkommen («smart border agreements») eignen sich für die Schaffung einheitlicher Einreisekontrollen. Zurzeit ist das Dublin/Schengen-Abkommen noch auf einen einheitlichen Asylrechtsraum beschränkt, weil die EU-Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen im arbeitsmarktrechtlichen Bereich behalten möchten.

Bei einer weiteren Art der Migrationsabkommen im «Nord-Süd-Verhältnis» delegiert der Aufnahmestaat die Grenzkontrolle an den Entsendestaat. Der Entsendestaat ist für den rechtlich bindenden Grenzübertritt dem Aufnahmestaat gegenüber verantwortlich und muss, je nach Fall, seinen Staatsangehörigen die Ausreise in den Norden verweigern. Diese Art von migrationsrechtlicher Verantwortlichkeit des Entsendestaates kann allerdings in Konflikt mit dem Menschenrecht auf freie Auswanderung geraten.

Ein Viertel der Schweizer Arbeitskräfte aus dem Ausland

Der Mangel an Arbeitskräften im Bau-, Gesundheits- und Pflegeleistungssektor oder im Uhrmacher- und Druckereigewerbe zwingt viele schweizerische Unternehmer, gewisse Dienstleistungen auszulagern.

Bisher stammt ein Viertel der Arbeitskräfte in der Schweiz aus dem Ausland. Sollten Arbeitsmigranten zukünftig andere Staaten als Zielländer bevorzugen, wäre

das Wirtschaftswachstum der Schweiz gefährdet. Dem europäischen Arbeitsmarkt könnten bis im Jahr 2030 gegen 20 Millionen Arbeitskräfte fehlen. Deshalb kann die Schweiz nicht auf die Zuwanderung aus der EU zählen, um ihren Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu decken.

Die Universität Bern hat im Migrations- und Ausländerrecht einen internationalen Ruf, wobei der Menschenrechtsschutz von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Vertriebenen im Vordergrund steht. Im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunkts «Internationaler Handel» werden neu die wirtschaftsvölkerrechtlichen Grundlagen der Arbeitsmobilität erforscht: Zum Beispiel wird geprüft, ob sich das WTO-Recht dazu eignet, die Öffnung der Arbeitsmärkte für ausländische Arbeitskräfte voranzutreiben, ohne den Talenteverlust («brain drain») in den Entwicklungsländern zu vergrössern. Weiter soll anhand von Beispielen aus dem Ausland aufgezeigt werden, wie zusätzlich zum bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU die Arbeitsmigration aus Drittstaaten in die Schweiz international geregelt werden könnte.

Kontakt: Dr. Marion Panizzon, World Trade Institute, marion.panizzon@wti.org