



Australien

Migrationspolitik als Wachstumsmotor

THOMAS KAULISCH

Oktober 2012

- Australien gilt neben den USA und Kanada als eines der Musterländer für eine erfolgreiche Zuwanderungspolitik. Das australische Punktesystem wird in Deutschland häufig als Referenzpunkt für etwaige Bestrebungen zur Einführung vergleichbarer Regelungen angeführt. Was macht das australische Migrationsmodell also aus?
- Das australische Wachstumsmodell hängt entscheidend von einer wachsenden Bevölkerung ab, und die Generierung ausreichender Qualifikationen für den australischen Arbeitsmarkt kann nur mit Zuzug ausländischer Fachkräfte gelingen. Der Erfolg des australischen Migrationsmodells gründet sich entscheidend auf einen (Nachfrage-)Überschuss qualifizierter Bewerber.
- Die arbeitsplatzorientierte Zuwanderung wird aktiv im Zusammenspiel aller Akteure im In- und Ausland umgesetzt. Alle Migrantengruppen tragen zum wirtschaftlichen Wachstum Australiens bei, auch humanitärer Zuzug ist mittelfristig wachstumsfördernd.



Inhalt

Historischer Abriss australischer Migration	3
Australiens Bevölkerung wächst schnell	3
Die Komponenten der heutigen Migration nach Australien	4
Der <i>skill stream</i>	4
Das Punktesystem und seine Stellung im Zuwanderungssystem	5
Neues Verfahren beim <i>skill stream</i> seit Mitte 2012	6
Temporärer Zuzug als Vorstufe für dauerhafte Zuwanderung	6
Humanitärer Zuzug als dritte Säule	7
Heiß umkämpfte Flüchtlingspolitik	8
Multikulturalismus als Integrationsstrategie	8
Künftiger Arbeitskräftebedarf ohne Migranten nicht zu decken	9
Migranten und die australische Wachstumsformel	9
Fazit	10

Historischer Abriss australischer Migration

Die migrationspolitischen Regelungen in Australien sind über Jahrzehnte gewachsen und dienen heute mehr wachstumspolitischen Zielen denn dem ursprünglichen bevölkerungspolitischen Ansatz. Um das gegenwärtige australische Migrationssystem besser zu verstehen, hilft ein kurzer Blick auf dessen Entstehung und Entwicklung.

Australien ist seit Staatsgründung (Gründung des Commonwealth 1901) immer ein Einwanderungsland gewesen.¹ Die Bevölkerung hat sich in 110 Jahren versechsfacht (von knapp 3,8 Millionen auf heute über 22,5 Millionen). Nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges, in dem Australien sich erstmals direkt auf seinem Festland angegriffen sah, galt für Australien die Devise, über ein beschleunigtes Bevölkerungswachstum (Bevölkerung Ende 1945: 7,4 Millionen) seine Verteidigungsfähigkeit zu stärken («*Populate or Perish*«, in Anlehnung an ein Zitat des vormaligen Premierministers Hughes aus dem Jahr 1935). Das *Department of Immigration* (heute *Department of Immigration and Citizenship – DIAC*) wurde 1945 gegründet und startete im folgenden Jahr das erste Migrationsprogramm. Es wurde zunächst über prozentuale (das Ziel eines einprozentigen Bevölkerungswachstums durch Zuwanderung wurde bis Ende der 1960er Jahre durchgängig erreicht), später über absolute Zielgrößen jeweils im Vorhinein festgelegt, wie viele Migranten jährlich angeworben werden sollten.

In den ersten Jahren wurden Migranten vor allem mit australischen Schiffen in ihren Heimatländern abgeholt. Dabei wurde zunächst im Rahmen der seit Staatsgründung bestehenden sogenannten *White Australia Policy* fast ausschließlich auf britische, später auf gesamteuropäische und US-amerikanische Zuwanderung gesetzt. Grundlage waren bilaterale Vereinbarungen (beispielsweise das Wanderungsabkommen mit der BRD vom 29.8.1952 für unterstützte Arbeitsmigration, verlängert am 27.8.1958 und erneut verlängert am 21.6.1965, mit rückwirkender Wirkung zum 29.8.1962). Der Fokus auf europäische Länder war bis Mitte der 1960er Jahre die Richtschnur für Australiens Zuwanderungsbemühungen und wurde bis Anfang der 1970er Jahre schrittweise be-

endet.² Mit der schrittweisen Öffnung stiegen die Bewerberzahlen – insbesondere aus asiatischen Ländern – deutlich an und die australische Regierung verfeinerte die Migrationsregeln peu à peu in Richtung des heutigen Systems ausgefeilter Bewerbungs- und Auswahlkriterien. Der bevölkerungspolitische Ansatz wurde von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Erwägungen abgelöst.

Parallel zur Zuwanderung von Fachkräften und Familienangehörigen begann Australien 1976 mit der Aufnahme von Flüchtlingen. Ein formales Flüchtlingsprogramm (*Humanitarian Program*) mit jährlich festgelegten Quoten für die Aufnahme UN-anerkannter Flüchtlinge begann Mitte 1977; zuvor hatte Australien nach dem Zweiten Weltkrieg bereits rund 170 000 *Displaced Persons* aus Europa aufgenommen. Im Vergleich zum Migrationsprogramm ist das *Humanitarian Program* zahlenmäßig deutlich kleiner (im Programmjahr 2011/12 hatte das *Humanitarian Program* einen Umfang von knapp sieben Prozent der gesamten dauerhaften Zuwanderung). Seit 1945 hat das *Immigration*-Ministerium die Ankunft und Ansiedlung von über 7,2 Millionen Migranten gemanagt, darunter rund 750 000 Flüchtlinge und Asylsuchende.

Australiens Bevölkerung wächst schnell

Australien ist eine wachsende Gesellschaft. Die beiden größten Städte Sydney und Melbourne haben heute bereits über 4,6 bzw. 4,1 Millionen Einwohner; gemäß einer Projektion des Statistikamtes aus dem Jahr 2008 soll die Einwohnerzahl beider Städte bis 2056 auf zwischen 6 und 8 Millionen steigen. In der Hauptstadt Canberra werden regelmäßig ganze Stadtteile förmlich neu »aus dem Boden gestampft« und besiedelt. Das Bevölkerungswachstum Australiens betrug im langfristigen Mittel (seit 1960) jährlich rund eineinhalb Prozent. Dabei schwankten die jährlichen Zuwachsraten zuletzt deutlich, was vor allem auf Entwicklungen beim temporären Zuzug zurückgeht.³ Seit Ende der 1990er Jahre ist der

1. Für eine skizzenhafte Darstellung der australischen Migrationsgeschichte vergleiche z. B. www.immi.gov.au/media/publications/statistics/federation.pdf (aufgerufen am 21.8.2012).

2. Ein Meilenstein war die Ankündigung von *Immigration*-Minister Opperman im März 1966, Migrationsbewerbungen hochqualifizierter Ausländer würden künftig gemäß ihrer Eignung als Zuwanderer, ihrer Integrationsfähigkeit und dem Besitz für Australien nützlicher Qualifikationen beschieden (vgl. *DIAC Fact Sheet 8 – »Abolition of the »White Australia Policy«* <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/08abolition.htm> (aufgerufen am 21.8.2012)).

3. In den Zuwanderungssaldo (*Net Overseas Migration*) fließen dauerhafte und temporäre Migrationsbewegungen ein. Das staatliche Statistikbüro ABS zählt Ausländer mit längerfristigem Visum zur Wohnbevöl-

Anteil des Zuwanderungssaldos größer als das natürliche Wachstum (zuletzt 2011 55 zu 45 Prozent) – Tendenz weiter steigend. Die Geburtenrate liegt seit 1976 unter 2,1 Kinder pro Frau (zuletzt 2010: 1,9).

Die Komponenten der heutigen Migration nach Australien

Das australische Migrationsmodell ist über viele Jahre gewachsen und besteht heute aus dauerhafter Zuwanderung bzw. Ansiedlung und temporärem Zuzug. Im Bereich der dauerhaften Migration wird seit 1988 explizit von drei Säulen gesprochen: Der qualifizierten, arbeitsplatzorientierten Zuwanderung (*skill stream*), dem Familiennachzug (*family stream*, bildet zusammen mit dem *skill stream* das *Migration Program*) und der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden (im Rahmen des *Humanitarian Program*). Für alle Stränge werden jeweils im Mai konkrete zahlenmäßige Vorgaben für das kommende Programmjahr veröffentlicht – die jährlichen Programme laufen parallel zum Haushaltsjahr jeweils vom 1.7. bis zum 30.6. –, die zuvor vom Kabinett auf Vorschlag des *Immigration*-Ministers festgelegt wurden.

Die Planungsziele für das Migrationsprogramm folgten bis ca. 1970 bevölkerungspolitischen, seitdem wachstumspolitischen Motiven und lagen mit vorübergehenden Ausnahmen – beispielsweise Mitte und Ende der 1970er Jahre, Anfang der 1980er Jahre und in den 1990er Jahren – seit Beginn jährlich zwischen 100 000 und 200 000.⁴ Das aktuelle Programmjahr strebt im Migrationsprogramm 190 000 Zuwanderer an (130 000 *skill stream* und 60 000 *family stream*) und stellt im humanitären Programm 20 000 Plätze zur Verfügung. Die Hauptherkunftsländer waren 2011/12 Indien, China und Großbritannien (im *Migration Program*) sowie der Irak, Burma/Myanmar, Afghanistan, Iran und Bhutan (im *Humanitarian Program*).

Der temporäre Zuzug (ohne Touristen) ist quantitativ nicht gedeckelt und besteht aus Inhabern befristeter Arbeitsvisa, ausländischen Studierenden und *Working Holiday*-

Reisenden. Insbesondere die ersten beiden Kanäle sind in den letzten Jahren immer wichtiger geworden: Zum einen, weil sie direkt auf konjunkturelle Entwicklungen reagieren, und zum anderen, weil sie zunehmend der Rekrutierungspool für gesponserte Plätze im dauerhaften Migrationsprogramm sind.

Der *skill stream*

Die beiden Säulen des Migrationsprogramms bestehen ihrerseits aus verschiedenen Komponenten, von denen hier die Elemente des *skill stream* näher betrachtet werden. Es wird dabei grob zwischen *demand-driven* und *supply-driven skilled migration* unterschieden. Zusätzlich bemüht sich Australien, Selbstständige und Investoren anzulocken.

Grundlage der qualifizierten Zuwanderung ist ein ausgeklügeltes System der Identifizierung von Fachkräftebedarf. In einer detaillierten Analyse des nationalen und regionalen Arbeitskräftebedarfs in einzelnen Branchen und Berufen, des erwartbaren Arbeitskräfteangebotes (z. B. Hochschulabsolventen, Auszubildende, Erwerbsbeteiligung, arbeitsmarktpolitische Instrumente) sowie wirtschaftlicher und demographischer Daten erarbeitet die *Australian Workforce and Productivity Agency* (bis Mitte 2012 *Skills Australia*) im Zuge eines Konsultationsprozesses mit Ländern⁵ und Sozialpartnern einen Vorschlag für eine Liste mit Mangelberufen. Die so erarbeitete *Skilled Occupation List (SOL)* wird jedes Frühjahr vom *Immigration*-Ministerium veröffentlicht. Sie ist die Richtschnur für den Zuzug ausländischer Fachkräfte, sowohl arbeitgebergesponsert als auch arbeitsplatzunabhängig im Rahmen des Punktesystems.

Bei der zahlenmäßig wichtigsten Kategorie des Migrationsprogramms, den *employer sponsored visas*, können sowohl Unternehmen als auch staatliche Stellen als Sponsoren auftreten. Nominierende Sponsoren müssen gleiche Arbeitsbedingungen wie bei inländischen Arbeitskräften und Mindestvergütungen (die bis Mitte 2012 bestehende – mit Ausnahme bestimmter IT-Berufe einheitliche – Mindestschwelle wurde zugunsten einer

kerung, wenn sie sich in den letzten 16 Monaten insgesamt mindestens zwölf Monate in Australien aufgehalten haben.

4. Soweit nicht anders gekennzeichnet sind Zahlen der Homepage des *Department of Immigration and Citizenship* (www.immi.gov.au) entnommen; dort finden sich auch ausführliche Darstellungen, Statistiken und Forschungsergebnisse zu allen Aspekten der australischen Migrationspolitik.

5. Die sechs Bundesstaaten und zwei Territorien Australiens werden der Einfachheit halber als Länder zusammengefasst.

berufsbezogenen Systematik aufgegeben) garantieren, sowie ein Mindestausbildungskriterium⁶ erfüllen.

Mit zunehmendem Fokus auf wirtschaftspolitische Aspekte stieg seit Mitte der 1980er Jahre der Anteil des *skill stream* im Migrationsprogramm von rund 20 Prozent auf 68 Prozent⁷ im laufenden Programmjahr; der Anteil des *family stream* sank entsprechend. Innerhalb des *skill stream* wurde der Fokus in Richtung arbeitgeber-gesponserte Zuwanderung verlagert. Durch die aktive Rolle der Arbeitgeber bei der Auswahl der Zuwanderer wurde das Programm für den Arbeitsmarkt zielgenauer, die Regierung reduzierte so den eigenen Verfahrensaufwand und Kosten.

Um dem regionalen Bedarf besser gerecht zu werden, wird seit 2011 eine bestimmte Anzahl an Plätzen im Migrationsprogramm den Ländern zugewiesen, die aufgrund eigener *State Migration Plans*, die zwischen Bund und den einzelnen Ländern vereinbart wurden, und eigener Mangelberufelisten Fachkräfte, insbesondere für ländliche und abgelegene Gegenden, sponsern können.

Die Umsetzung des Migrationsprogramms erfolgt auf vielen Ebenen. So organisiert *DIAC* beispielsweise regelmäßig sogenannte *Skills Australia Needs-Expos*, bei denen australische Arbeitgeber aus Wirtschaft und Verwaltung in Zielländern (zuletzt in London, Berlin, Athen, Houston) aktiv Fachkräfte anwerben können. Rund 1 000 der über 8 000 *DIAC*-Beschäftigten sind in rund 70 australischen Auslandsvertretungen tätig, unter anderem um die passgenaue Umsetzung des Migrationsprogramms und Anwerbemaßnahmen zu organisieren und zu unterstützen.

Das Punktesystem und seine Stellung im Zuwanderungssystem

Ein Baustein des *skill stream* ist die qualifizierte Zuwanderung aufgrund des Punktesystems. Ein erstes kriteriengesteuertes Auswahlinstrument, das sogenannte *Numerical Multifactor Assessment System (NUMAS)*,

wurde 1979 eingeführt. 1982 wurde dieses durch ein Punktesystem ersetzt, das verstärkt auf berufliche Qualifikationen und Mangelberufe abstellte. Seit einer grundlegenden Überarbeitung 1999 ähnelt das Punktesystem dem heutigen.

Die Bedingungen für das Punktesystem werden jährlich überprüft. Letzte Änderungen beinhalteten eine Anhebung des Höchstalters auf bis unter 50 Jahre, die Strafung der zugrundeliegenden Mangelberufeliste *SOL* und eine höhere Gewichtung von passgenauer Berufserfahrung, Sprachkenntnissen und der Zugehörigkeit zu bestimmten Alterskohorten.

Der *Immigration*-Minister legt jedes Jahr eine Prioritätenliste fest, nach der vorliegende Bewerbungen bzw. Anträge auf ein dauerhaftes Visum bearbeitet werden. In den letzten Jahren lag der Schwerpunkt stets auf der arbeitsplatzgebundenen Zuwanderung, bei der ein Arbeitgeber einen Zuwanderer für einen bestimmten Arbeitsplatz anwirbt. Innerhalb der arbeitsplatzgebundenen Kategorien genießt das Sponsoring durch die Länder (*Regional Sponsored Migration Scheme – RSMS*) eine höhere Priorität als jenes durch Unternehmen (*Employer Nomination Scheme – ENS*).

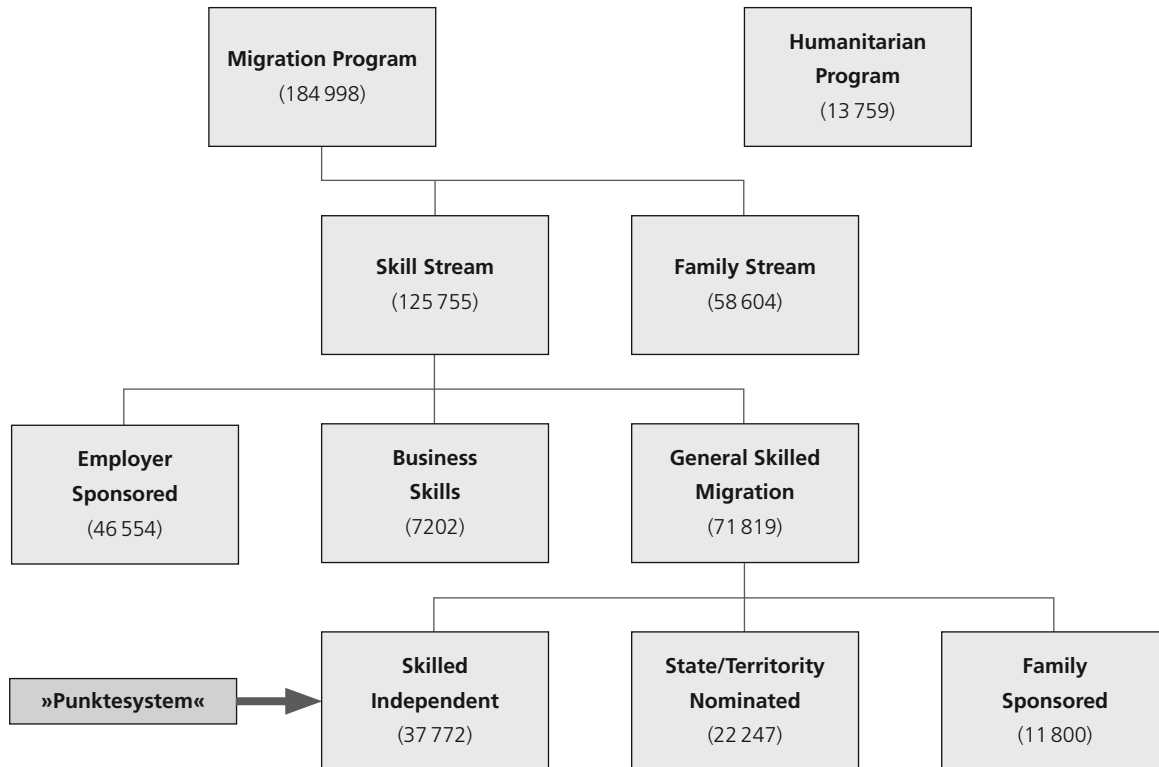
Die »klassische« arbeitsplatzunabhängige Zuwanderung aufgrund des Punktesystems, also ohne nominierendes Unternehmen oder Land bzw. sponserndes Familienmitglied (*skilled independent visa*), ist zwar zahlenmäßig mit 30 Prozent der *skill stream*-Plätze bedeutend, genießt aber nur einen nachrangigen Status: auf der Prioritätenliste an vorletzter Stelle (Prioritätengruppe 4, bei Beruf auf der *SOL*) bzw. an letzter Stelle (Prioritätengruppe 5, ohne Beruf auf der *SOL*). Das bedeutet, dass zum Beispiel arbeitgeber-nominierte Bewerbungen schneller und prioritär abgearbeitet werden. Für eine Einordnung des Punktesystems innerhalb des gesamten dauerhaften Zuwanderungsgeschehens in Australien vergleiche folgende Grafik:

6. Unternehmen müssen entweder eigene Ausbildungsleistungen nachweisen (Indikator: mindestens ein Prozent der Lohnsumme für Auszubildende) oder eine Abgabe an einen Ausbildungsträger (in Höhe von zwei Prozent der Lohnsumme) leisten.

7. Familienangehörige von *skilled migrants* werden auf das Platzkontingent im *skill stream* angerechnet.



Grafik 1 Das australische Zuwanderungssystem ohne Zuzug aus Neuseeland (in Klammern Zahl der Zuwanderer im Programm 2011/12)



Die Rolle der *supply-driven skilled migration* über das Punktesystem liegt weniger in der sofortigen Besetzung vakanter Stellen denn in der Gewinnung von *specialised skills* für die australische Gesellschaft insgesamt.

Neues Verfahren beim *skill stream* seit Mitte 2012

In den letzten Jahren hat sich trotz stetiger Ausweitung des Migrationsprogramms die Bugwelle vorhandener Interessenten/Bewerbungen deutlich erhöht, so dass die Regierung das Verfahren für den *skill stream* zum 1.7.2012 geändert hat. Im neuen, *SkillSelect* genannten Verfahren können ausländische Fachkräfte lediglich ihr Interesse an einem Platz im *skill stream* bekunden. Konkrete Bewerbungen sind erst nach Aufforderung durch das *Immigration*-Ministerium möglich, z. B. nachdem ein Arbeitgeber einen bestimmten Interessenten aus dem Online-Pool für einen konkreten Arbeitsplatz nominiert hat. Konsequenterweise wurden die verschiedenen Man-

gelberufelisten für den *skill stream* in einer Liste (*Consolidated Sponsored Occupation List – CSOL*) zusammengefasst, von der die *SOL* ein Teil ist.

Temporärer Zuzug als Vorstufe für dauerhafte Zuwanderung

Neben dem Migrationsprogramm gibt es einen wachsenden Bereich temporären Zuzugs ausländischer Fachkräfte, insbesondere arbeitsplatzgebunden (*Business Long Stay* oder *subclass 457 visas*) und im Rahmen von Hochschulausbildungen.

Australien ist eins der begehrtesten Zielländer für ausländische Studierende. Für Australien sind sie ein wichtiger Bestandteil der Exporterlöse. Im Jahr 2011/12 betragen die Gesamteinnahmen durch ausländische Studierende 14,7 Milliarden Australische Dollar (rund 12 Milliarden Euro). Mitte 2012 waren knapp 310 000 Ausländer mit einem *Student Visa* in Australien. Seit 2000 besteht die

Möglichkeit, sich direkt im Anschluss an ein Studium in Australien auf einen Platz im Migrationsprogramm zu bewerben. Dazu können ausländische Absolventen befristete Überbrückungsvisa beantragen, die eine Arbeitserlaubnis beinhalten. Ab 2013 wird die Dauer der Überbrückungsvisa von einheitlich 18 Monaten auf abschlussabhängig zwei bis vier Jahre verlängert und die Arbeitserlaubnis nicht mehr berufsgebunden sein. Studierende wählen häufig das Punktesystem als Bewerbungsweg für einen dauerhaften Aufenthalt.

Die Mitte der 1990er Jahre eingeführten sogenannten *457 visas* bieten Arbeitgebern die Möglichkeit, ausländische Fachkräfte für bis zu vier Jahren nach Australien holen zu können; Grundlage ist dieselbe Mangelberufeliste, die für die dauerhafte Zuwanderung gilt.⁸ Zuvor müssen Arbeitgeber nachweisen, dass sie Bemühungen unternommen haben, eine Stelle im Inland zu besetzen. Arbeitgeber müssen gleiche Arbeitsbedingungen wie für Inländer garantieren, ein Mindestgehalt zahlen (derzeit AUD 51 400 pro Jahr) und seit 2009 ein Mindestausbildungskriterium (wie beim dauerhaften Sponsoring) erfüllen, um *457 visas* sponsern zu können. Mitte 2012 waren 91 000 Inhaber von *457 visas* (plus Familienangehörige, die ebenfalls eine Arbeitserlaubnis haben) in Australien im Einsatz.

In den letzten Jahren hat sich die Rolle der temporären Migration deutlich verschoben. Zunehmend werden Zuwanderer für das dauerhafte Migrationsprogramm aus dem Potenzial an bereits in Australien aufhältigen *457 visa*-Inhabern und ausländischen Absolventen australischer Hochschulen rekrutiert. Im Programmjahr 2011/12 wurde die Hälfte der Plätze im *skill stream* an sog. *onshore*-Bewerber vergeben (bei arbeitsplatzbezogenen Plätzen – *RSMS* und *ENS* – beträgt der *onshore*-Anteil seit Jahren gut 80 Prozent). Für Arbeitgeber ist diese Form der Fachkräftegewinnung attraktiv, da die Beschäftigten zunächst auf befristeter Basis »getestet« werden können, bevor eine dauerhafte »Übernahme« erfolgt.

8. Zudem besteht die Möglichkeit, über *Labour Agreements* und *Enterprise Migration Agreements* (jeweils mit *DIAC* abzuschließen) auch außerhalb von Mangelberufen ausländische Arbeitskräfte (sogar für *semi-skilled* Berufe) anzuwerben.

Humanitärer Zuzug als dritte Säule

Während sich die ökonomischen Vorteile qualifizierter Zuwanderung bei geringer Arbeitslosigkeit und einer hohen Zahl offener Stellen unmittelbar erschließen, liegen die wirtschaftlichen Potenziale humanitärer Ansiedlungen, denen vor allem eine menschenrechtliche Motivation zugrunde liegt, weniger deutlich auf der Hand.

DIAC veröffentlichte 1985 erstmals Forschungsergebnisse (»*The Economic Effects of Immigration on Australia*«) über die »Profitabilität« einzelner Zuwanderungsströme für den Bundeshaushalt. Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass mit Ausnahme der Elternkategorie des *family stream* alle Migrantengruppen eine positive Bilanz aufweisen. Die »lukrativste« Gruppe seien arbeitgebergesponserte Zuwanderer, Flüchtlinge des *humanitarian stream* wiesen ab dem 13. Jahr ihres Aufenthaltes eine positive fiskalische Bilanz auf, so die Ergebnisse einer Studie im Auftrag von *DIAC* aus dem Jahr 2008.⁹

Eine offene und aktive Migrationspolitik wird in Australien überparteilich unterstützt. Das gilt im Prinzip auch für das *Humanitarian Program*. Bei diesem wird zwischen der Ansiedlung anerkannter Flüchtlinge auf Verweisung des UNHCR und dem Familiennachzug von bereits in Australien lebenden Flüchtlingen unterschieden.

Darüber hinaus werden Asylbewerber, die per Boot (sog. *Irregular Maritime Arrivals*) oder Flugzeug in Australien ankommen, nach gewährtem Asyl seit 1996 auf das *Humanitarian Program* angerechnet, so dass die Gesamtzahl humanitärer Aufnahmen durch Asylsuchende nicht steigt – ein Anstieg der Asylberechtigtenzahlen führt zu einer automatischen Reduzierung der Plätze für Familiennachzüge.¹⁰ Aus diesem Grund werden Bootsflüchtlinge in Australien zum Teil als »Vordrängler« (»*queue jumper*«) betrachtet; durch sie sei die Fairness des Verfahrens im Vergleich zu anderen Flüchtlingen, die zum Teil viele Jahre auf eine Ansiedlung warten, in Frage gestellt. Der wahrgenommene Verstoß gegen den tief in der aus-

9. Access Economics (2008): *Migrants Fiscal Impact Model: 2008 Update* www.immi.gov.au/media/publications/research/_pdf/migrants-fiscal-impact-april-2008.pdf (aufgerufen am 21.8.2012).

10. Die Verknüpfung der beiden Bereiche wird von der Regierung mit der Ausnahmesituation Australiens begründet, da Australien – im Gegensatz zu anderen Ländern – sowohl UN-Flüchtlinge als auch Asylbewerber aufnehme. *Immigration*-Minister Bowen betont zurecht, dass Australien pro Kopf der Bevölkerung weltweit die meisten Flüchtlinge aufnehme. Im Asylbereich sind die Bewerberzahlen in Australien – trotz des aktuellen Anstiegs – international nicht herausstechend.

tralischen Gesellschaft verankerten Gerechtigkeitsgedanken («*fair go*») erklärt zum Teil die große Ablehnung, die per Boot ankommenden Asylsuchenden – nicht aber UN-Flüchtlingen – entgegenschlägt.

Heiß umkämpfte Flüchtlingspolitik

Der richtige oder falsche Umgang mit Bootsflüchtlingen ist nicht zuletzt deshalb in Australien regelmäßig Gegenstand hitziger politischer und moralischer Debatten.

In den letzten 13 Jahren hat sich die Politik beim Umgang mit Bootsflüchtlingen einmal im Kreis gedreht: Hatte die konservative Howard-Regierung 1999–2001 schrittweise zusätzliche Hürden zur Abschreckung errichtet (insgesamt als «*Pacific Solution*» bezeichnet), hat *Labor*-Premierminister Rudd diese 2008 weitgehend wieder abgeschafft. In der Folge stiegen die Zahlen der per Boot ankommenden Asylsuchenden deutlich an. Als Julia Gillard Rudd im Juni 2010 ablöste, nannte sie die Flüchtlingspolitik als ungelöstes Problem. In der Folge versuchte sie, das zentrale Element der Howard'schen Politik, die Praxis des *Offshore Processing* (die Überführung von Asylsuchenden in einen Drittstaat und dortiger Aufenthalt während der Antragsbearbeitung), – anfänglich gegen große Widerstände innerhalb ihrer *Labor Party* – wieder einzuführen. Jedoch gelang es Regierung und Opposition knapp zwei Jahre lang nicht, einen Konsens über eine im Kern von beiden Seiten gewollte Politik herzustellen.

Die parallel stark steigende Zahl neuer Asylsuchender führte zu großem Unmut in der Bevölkerung und erzeugte insgesamt einen solchen Handlungsdruck, dass Gillard schließlich Mitte August 2012 unter Bezugnahme auf die Empfehlungen einer Expertengruppe einlenkte und damit eine Einigung mit der Opposition ermöglichte. Innerhalb weniger Tage wurde die Rückkehr zu einer neuen «*Pacific Solution*», die derjenigen aus der Howard-Zeit ähnelt, gesetzlich verankert – bei gleichzeitiger Erhöhung des Aufnahmekontingents im laufenden *Humanitarian Program* von 13 750 auf 20 000. Ob die neue Linie, gegen die beispielsweise von den Grünen und Flüchtlingsorganisationen menschenrechtliche Bedenken geltend gemacht werden, tragfähig sein wird und die Zahl per Boot ankommender Asylsuchender wie angestrebt deutlich und dauerhaft sinkt, bleibt abzuwarten. Beim Umgang mit Asylsuchenden, die auf hoher See ihr

Leben riskieren, um nach Australien zu gelangen, dürfte es keinen Königsweg geben.

Multikulturalismus als Integrationsstrategie

Ein Ergebnis der aktiven Migrationspolitik Australiens seit 1946 ist der Wiederanstieg des Anteils der im Ausland geborenen Personen von zehn auf 27 Prozent. Diese Zahl belegt ein hohes Maß an Offenheit für die Aufnahme von Migranten und beschreibt die große integrationspolitische Leistung der australischen Gesellschaft. Australiens Selbstverständnis ist das eines Einwanderungslandes mit einer multikulturellen Gesellschaft. Multikulturalismus¹¹ ist seit den 1970er Jahren (und dem Ende der *White Australia Policy*) explizite Staatsräson. Die *Labor*-Regierung hat im Februar 2011 eine neue *multicultural policy* veröffentlicht, die die Integrationsphilosophie Australiens und die integrationspolitischen Angebote beschreibt. *Immigration*-Minister Bowen hat bei der Vorstellung drei Elemente benannt, die Australiens Multikulturalismus auszeichnen: der Respekt für traditionelle australische Werte, die Rolle der Staatsbürgerschaft und des Einbürgerungsschwurs auf die Verfassung, den neue Bürgerinnen und Bürger leisten müssen, sowie die überparteiliche Unterstützung.

Konkrete integrationspolitische Angebote gibt es insbesondere für Migranten mit dauerhaften Aufenthaltstiteln aus nicht englischsprachigen Ländern. Um ihnen Einstieg und Teilhabe zu erleichtern, werden neben praktischen Unterstützungsleistungen Sprachkurse zur Vermittlung von Grundkenntnissen (bis zu 510 Stunden) kostenlos angeboten. Zielgruppe sind vor allem Flüchtlinge, eine Kontaktaufnahme durch Fallmanager erfolgt innerhalb von zwei Wochen nach Ankunft in Australien. Vor der Ausreise nach Australien werden in einer Reihe von Herkunftsländern vorbereitende Kurse durchgeführt.

Ein weiteres Merkmal des australischen Integrationsmodells ist eine im OECD-Vergleich sehr hohe Einbürgerungsquote: *DIAC* gibt die Einbürgerungsquote mit 80 Prozent aller Berechtigten an. Voraussetzung für eine Einbürgerung ist ein vierjähriger legaler Aufenthalt in

11. Da in Australien die Integration von Migranten als Multikulturalismus bezeichnet wird, sind jüngste Debatten in einzelnen europäischen Ländern über multikulturelle Aspekte der Migration in Politik und Medien als Absage an Integration missverstanden worden. So ist zum Beispiel die Aussage von Bundeskanzlerin Merkel im Oktober 2010, «Multikulti» sei gescheitert, völlig fehlinterpretiert worden.

Australien (vor 2007 reichten zwei Jahre aus). Als Zeichen der Willkommenskultur wurde 2001 ein jährlicher *Australian Citizenship Day* (17.9.) eingeführt, der neben dem *Australia Day* (26.1.) der Haupttag für die landesweite Durchführung von Einbürgerungszeremonien ist.

Integrationschwierigkeiten sind in Australien – mit wenigen Ausnahmen – allenfalls bei Migranten aus nicht englischsprachigen Ländern in der ersten Generation bekannt. Schon in der zweiten Generation gibt es keine Unterschiede in Hinblick auf die Arbeitsmarktteilnahme, der Anteil der Hochschulabsolventen bleibt höher als in der Bevölkerung insgesamt.

Künftiger Arbeitskräftebedarf ohne Migranten nicht zu decken

Australische Regierungen formulieren seit vielen Jahren offen den Anspruch, dass das *Migration Program* auf ökonomischen Nutzen abzielt (erstmalig 1978: »*emphasis on attracting people who would be a positive gain to Australia*«¹²). Dieses Ziel wird erreicht: Der Anteil Hochqualifizierter an allen Migranten ist deutlich höher als in der Bevölkerung insgesamt, die Arbeitslosigkeit geringer (auch unter Einbeziehung der Gruppe der Flüchtlinge ist die Arbeitslosenquote aller dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Migranten geringer als die allgemeine Quote). Auch im Vergleich mit anderen Ländern, die eine aktive Zuwanderungspolitik verfolgen, ist der Anteil von aufgrund von Qualifikationen erteilter Visa in Australien sehr hoch.

Die australische Wirtschaft weist seit Jahren vergleichsweise hohe Wachstumsraten und geringe Arbeitslosigkeit auf. Die Regierung erwartet dies auch für die kommenden Jahre. Gemäß der jüngsten Analyse »*Australian Jobs 2012*« des Arbeitsministeriums (*Department of Education, Employment and Workplace Relations*)¹³ benötigt Australien in den nächsten fünf Jahren über 800 000 zusätzliche Arbeitskräfte. Bemühungen um eine höhere Erwerbsbeteiligung im Inland (insbesondere Ältere, Frauen und Menschen mit Behinderungen) werden kaum ausreichen, diese Lücke auch nur annähernd zu schließen.

Auch verbesserte Ausbildungsergebnisse könnten mittelfristig einen Beitrag leisten. Jedoch wird die im Vergleich zu Deutschland ohnehin geringe Ausbildungsneigung der Unternehmen durch den leichten Zugang zu temporären Fachkräften aus dem Ausland nicht gefördert. Zudem haben Lehrlingsberufe in Australien im Vergleich zur Hochschulausbildung eine deutlich geringere gesellschaftliche Anerkennung. Zu guter Letzt weist das australische System der beruflichen Bildung Ineffizienzen auf: Die Abbrecherquote ist mit rund der Hälfte der begonnenen Ausbildungen sehr hoch. Die Ergebnisse des Ausbildungsmarktes werden nicht vor allem vom betrieblichen Angebot bestimmt, sondern sie fußen auf individuellen Entscheidungen von Jugendlichen, die staatlich angebotene und finanzierte berufsorientierte Qualifikationen betriebsunabhängig erwerben können.

Die Arbeitskräftenachfrage – für einzelne ungelernete,¹⁴ aber insbesondere für qualifizierte Tätigkeiten – kann seit Jahren nur durch einen massiven Einsatz bzw. Zuzug ausländischer Arbeitskräfte gedeckt werden. Das inländische Potenzial wird auch absehbar nicht ausreichen, so dass die Nutzung künftiger Wachstumschancen weiter vom Zuzug ausländischer Fachkräfte abhängen wird. Unternehmen weisen regelmäßig darauf hin, dass milliardenschwere Investitionen ohne Migranten nicht zu realisieren seien. Die Regierung will sich nicht dem Vorwurf aussetzen, sie habe durch zu restriktive migrationspolitische Festlegungen dazu beigetragen, dass Wachstumspotenziale unausgeschöpft bleiben. Gewerkschaften betonen vor allem die Notwendigkeit betrieblicher Aus- und Weiterbildung, um inländische Potenziale besser zu entwickeln und perspektivisch weniger von Migration abhängig zu sein.

Migranten und die australische Wachstumsformel

Die Regierung sieht Wachstum als die zentrale Planke zur Bewältigung der Herausforderungen einer alternierenden Gesellschaft und beschreibt die australische Wachstumsformel (wie im letzten *Intergenerational Report* –

12. aus: *DIAC Timeline*, vgl. Fußnote 1.

13. www.deewr.gov.au/Employment/ResearchStatistics/Documents/AustralianJobs.pdf (aufgerufen am 23.8.2012)

14. In der Landwirtschaft sind Arbeitgeber jedes Jahr auf den Einsatz zehntausender *Working Holiday-Touristen* angewiesen. Das bestehende Saisonarbeiterprogramm mit pazifischen Inselstaaten ist zahlenmäßig sehr klein.

IGR¹⁵) als »a function of productivity, participation and population – the 3Ps«. Der Produktivitätsfortschritt hat in den letzten zehn Jahren deutlich nachgelassen, die Erwerbsbeteiligung stagnierte zuletzt. Demgegenüber weisen qualifizierte Zuwanderer eine höhere Erwerbsbeteiligung, eine höhere Arbeitsproduktivität (insbesondere aufgrund eines im Durchschnitt höheren Qualifikationsniveaus) und ein geringeres Durchschnittsalter auf. Insgesamt profitiert Australien in allen drei Wachstumsdimensionen von *skilled migration*.

In der Regierungsprojektion bis 2050 wird aufgrund der Alterung der Bevölkerung eine Verlangsamung des durchschnittlichen realen Wirtschaftswachstums (von 3,3 Prozent 1970 bis 2009 auf 2,7 Prozent jährlich von 2010 bis 2050) erwartet. Die Wachstumsrate von 2,7 Prozent setzt sich aus einem jährlichen pro-Kopf-Wachstum von 1,5 und einem Bevölkerungswachstum von 1,2 Prozent zusammen; in beide Bausteine fließt der wirtschaftliche Beitrag vor allem qualifizierter Migranten ein.

Fazit

Die australische Wirtschaft profitiert seit vielen Jahren massiv vom Zuzug ausländischer Fachkräfte. Längerfristige Analysen belegen für Australien einen positiven Beitrag aller Migrantengruppen, sowohl im dauerhaften als auch im temporären Bereich, bei qualifiziertem wie humanitärem Zuzug.

Betrachtet man hohe Bewerberzahlen gut qualifizierter ausländischer Fachkräfte als Indikator für den Erfolg migrationspolitischer Entscheidungen, so haben australische Regierungen über viele Jahre richtige Weichenstellungen vorgenommen. Seit Jahren gibt es für alle Kanäle der dauerhaften Zuwanderung deutlich mehr Bewerber als Plätze im Migrationsprogramm. Die Entwicklung und Anwendung ausgefeilter Auswahlkriterien sowie das Zusammenspiel aller beteiligten Akteure in Politik und bei den Sozialpartnern erhöht die Passgenauigkeit. Im Ergebnis eröffnet das bestehende System Unternehmen gute Möglichkeiten, eine im Inland nicht zu befriedigende Arbeitskräftenachfrage mit ausländischen Beschäftigten zu decken.

Knapp die Hälfte der Bevölkerung ist – gemäß der Volkszählung 2011¹⁶ – entweder selbst im Ausland geboren oder hat mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil. Im Alltag gibt es überwiegend positive Erfahrungen mit Migration. Die Integrationsleistungen qualifizierter und bildungsehrgeiziger Migranten sind enorm. Im Ergebnis hat sich im Einwanderungsland Australien eine ausgeprägte Willkommenskultur entwickelt und erhalten. Qualifizierte ausländische Fachkräfte werden meist nicht als Konkurrenz am Arbeitsmarkt wahrgenommen, sondern als notwendige Voraussetzung für das Erschließen von Wachstumspotenzialen, die wiederum Inländern neue Chancen eröffnen. Diese hohe Akzeptanz einer aktiven und substanziellen Zuwanderungspolitik wird durch gesunde Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten begünstigt.

Bei allen gesellschaftlichen und politischen Faktoren dürfen jedoch offenkundige Standortvorteile wie die Sprache sowie die landschaftliche und klimatische Attraktivität nicht vergessen werden.

Weitere Migrationspotenziale könnten in einzelnen Berufen (wie zum Beispiel bei Ärzten) sogar noch besser erschlossen werden, wenn die zum Teil sehr aufwändigen Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Berufsabschlüsse, die mitunter zusätzliche Zertifizierungen erfordern, vereinfacht würden. Zugleich bleiben jedoch inländische Qualifikationspotenziale unausgeschöpft. Möglichkeiten für eine – auch finanziell – stärkere Beteiligung der Wirtschaft, etwa in Form einer höheren Mindestausbildungsquote für Unternehmen, die ausländische Fachkräfte sponsern wollen, werden bislang nicht angewandt.

Unabhängig davon verfügt Australien im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe über ein erfolgreiches und effizientes Migrationssystem, das zur wirtschaftlichen Entwicklung und Bewältigung der Herausforderungen einer alternden Gesellschaft positive Beiträge leistet.

15. Treasury (2010): *Intergenerational Report 2010*, archive.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR_2010.pdf (aufgerufen am 23.8.2012)

16. ABS (2012): *Cultural Diversity in Australia*, www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/2071.0main+features902012-2013 (aufgerufen am 23.8.2012)



Über den Autor

Thomas Kaulisch ist Sozialreferent an der Deutschen Botschaft in Canberra. Der Artikel reflektiert die persönliche Sicht des Verfassers.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationaler Monitor Soziale Demokratie«,
Redaktion: Jan Niklas Engels, Jan.Engels@fes.de; Redaktionsassistentin: Nora Neye, Nora.Neye@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-295-8