

Migration in Zeiten der Globalisierung

Für alle Beteiligten kann eine Win-win-Situation entstehen: für die Migranten, den Aufnahmestaat und auch das Herkunftsland

von Hans Werner Mundt

Die Industrieländer setzen heute Migration als ein Mittel ein, sich in der globalisierten Wirtschaft Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Doch auch die Entwicklungsländer können von der Migration profitieren, wenn die Diaspora Gelder in die Heimat überweist oder Know-how zurückbringt.



Dr. HANS WERNER MUNDT, geb. 1945, ist Berater bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und Leiter des Projekts „Migration und Entwicklung“.

Dass sich Menschen auf den Weg machen, um an einem anderen Ort zu leben und zu arbeiten als dort, wo sie geboren sind, ist eine alte Geschichte. Dazu bedurfte es nicht der Globalisierung. Dass sie es in so großen Zahlen tun wie in der zweiten Hälfte des vorigen und auch zu Beginn dieses Jahrhunderts, mag ganz einfach damit zusammenhängen, dass die Anzahl der Menschen auf diesem Planeten so rasant zugenommen hat. Tatsächlich sind die von den Vereinten Nationen im Jahr 2000 gezählten ca. 175 Millionen Menschen, die in einem anderen Land leben als sie geboren sind, zwar 90 Millionen mehr als die im Jahr 1975 gezählten 85 Millionen, hält man aber die Entwicklung der Weltbevölkerung dagegen, wird deutlich, dass der prozentuale Anteil der Migranten an der Weltbevölkerung nur moderat von 2,1 auf 2,9 % gestiegen ist.¹

Die Zahlen aus früheren Jahrhunderten sind nicht minder beeindruckend. Während Europas Bevölkerung von 1800 bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs von 187 Millionen auf 468 Millionen wuchs, emigrierten in diesem Zeitraum 60 Millionen Menschen, davon allein 36 Millionen nach Nord-

amerika, nach Lateinamerika zehn Millionen, vier Millionen nach Australien und Neuseeland und zehn Millionen nach Südrussland.² Also die Zahlen allein machen nicht den Unterschied. Dennoch ist die heutige Migration in vielerlei Hinsicht kaum mit der früherer Zeiten zu vergleichen. Während im 19. Jahrhundert Millionen von Europäern aus schierer Not ihr Land verließen, um z.B. in Nordamerika entweder als Siedler im dünn besiedelten Westen oder als Arbeiter in der boomenden Industrie des Ostens eine neue Existenzgrundlage zu finden, setzen heute die entwickelten Länder die Migration immer mehr als ein Mittel ein, sich in der globalisierten Wirtschaft Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Immer häufiger geht es darum, selektiv Zuwanderer zu gewinnen, die einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der eigenen Wirtschaft leisten können.

Der Kampf um die besten Köpfe

Eine 2004 erstellte Studie der OECD, die die Ergebnisse der Volkszählungen aus dem Jahr 2000 zusammenfasst,³ liefert zum ersten Mal umfassendes Zahlenmaterial zur Anzahl der Migranten einschließlich zu deren

¹ Die Angaben sind entnommen aus Philip L. Martin: Migration and development: Towards sustainable solutions, *International Institute for Labour Studies* DP/153/2004.

² Saskia Sassen: *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt am Main 1996.

³ OECD, *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A new Perspective*, 2004, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/5/33868740.pdf>.

Ausbildungsniveau. Danach haben z.B. in Australien 42,9% derjenigen, die außerhalb Australiens geboren worden sind, einen Hochschulabschluss, während nur 38,6% der in Australien Geborenen über einen solchen Abschluss verfügen. Für Kanada liegt dieses Verhältnis bei 38% zu 31,5%, für Großbritannien bei 34,8% zu 20,1%, für die USA bei immer noch 25,9% zu 26,9%. In Deutschland sind die Zahlen wesentlich ungünstiger. Hier verfügen 15,5% der Migranten über eine Hochschulbildung, während 19,5% der in Deutschland Geborenen über einen solchen Abschluss verfügen. Die Zahlen zeigen, dass die typischen Einwanderungsländer schon lange eine selektive, auf die Qualifikationen bezogene Zuwanderung fördern. Sie ziehen daraus einen erheblichen ökonomischen Gewinn.

Ein illustratives Beispiel dafür ist die Entwicklung des IT-Sektors in den Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren und die Rolle, die die Anwerbung ausländischer Fachkräfte dabei spielte. Anna Lee Saxenian von der Universität von Kalifornien in Berkeley hat herausgefunden, dass im Jahr 1998 2775 IT-Firmen von Einwanderern meistens indischer oder chinesischer Herkunft gemanagt wurden. Zusammen hatten diese Firmen 60 000 Arbeitsplätze geschaffen und vereinigten auf sich 17% der Gesamterlöse dieses Industriezweigs (16 Milliarden Dollar).⁴ Jerry Yang, ein Migrant aus Taiwan, war Mitbegründer einer der ersten Internetsuchmaschinen Yahoo, eine Firma, die inzwischen eine Marktkapitalisierung von über 36 Milliarden Euro (zum Vergleich: Deutsche Bank 37 Milliarden) erreicht und mehr als 5000 Arbeitsplätze geschaffen hat.

Deutschland tut sich schwer, an diesem Wettbewerb teilzunehmen. Der zaghafte Versuch der Anwerbung von IT-Fachkräften, die so genannte Greencard, kam zu einem Zeitpunkt, als der IT-Boom schon fast zu Ende war. Die Bedingungen dieses Programms waren kaum mit denen der amerikanischen Greencard zu vergleichen. Die Befristung der Arbeitserlaubnis, die Einschränkungen bei der Arbeitserlaubnis für Familienangehörige reflektierten nicht, dass es bei einem solchen Programm nicht darum geht, Migranten eine Gunst zu erweisen, wie dies möglicherweise bei Bürgerkriegsflüchtlingen oder Asylsuchenden gesehen werden kann, sondern um die Teilnahme an einem Wettbewerb, den der attraktivste Standort für sich entscheiden wird.

Dabei wird Deutschland sich ohnehin anstrengen müssen. Die deutsche Sprache, ein im Verhältnis zu manchen anderen westlichen Ländern geringeres Gehaltsniveau und die insgesamt nicht so rosigen Wirtschaftsaussichten werden es kaum erlauben, auch bei den ausländerrechtlichen Bedingungen schlechtere Konditionen zu bieten als die wichtigsten Wettbewerber. Sicher hat das neue Zuwanderungsgesetz gerade bei der Zuwanderung Hochqualifizierter einige Verbesserungen gebracht, aber es schafft nicht den großen Durchbruch.

Wie unzureichend immer noch die Zusammenhänge zwischen einer erfolgreichen Zuwanderungspolitik und wirtschaftlichem Erfolg hierzulande verstanden werden, zeigten die ablehnenden Reaktionen auf die Vorschläge des von der Bundesregierung eingesetzten Zuwanderungsrats, 25 000 hochqualifizierte Zuwanderer einzuplanen. Man hat offenbar immer noch

Die Zahlen zeigen, dass die typischen Einwanderungsländer schon lange eine selektive, auf die Qualifikationen bezogene Zuwanderung fördern. Sie ziehen daraus einen erheblichen ökonomischen Gewinn.

⁴ Anna Lee Saxenian: *Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs*, Juni 1999, <http://ppic120www.ppic.org/main/results.asp>.

nicht verstanden, dass wirklich hochqualifizierte Zuwanderer nicht Arbeitsplätze wegnehmen, sondern solche schaffen. Und die Liste der zwar in Deutschland geborenen, aber in den Vereinigten Staaten arbeitenden Nobelpreisträger und die Programme gegen den „brain drain“ deutscher Wissenschaftler zeigen doch, dass sich Deutschland aus diesem Wettbewerb nicht einfach ausklinken kann und die Frage nur lautet, ob es sich als Gewinner oder Verlierer an ihm beteiligt.

Entwicklungs- und Transformationsländer auf der Verliererseite?

Wenn schon das reiche Deutschland in diesem Kampf um die besten Köpfe eher auf der Verliererseite zu stehen scheint, wie sollen dann die Entwicklungsländer des Südens und die Transformationsländer des Ostens in diesem Kampf bestehen?

Tatsächlich hat, wie schon die oben genannten OECD-Statistiken zeigen, die Migration der Hochqualifizierten gerade aus den Entwicklungs- und Transformationsländern stetig zugenommen. Dabei findet die Emigration immer häufiger im Zusammenhang mit dem Studium statt. So hat sich die Zahl der Studenten aus Entwicklungsländern in den USA dramatisch erhöht. Im Jahr 1999 wurden nach einer Studie der National Academy of Science mehr als 50 % aller Promotionsstipendien in den Ingenieurwissenschaften an Ausländer vergeben. Die meisten von ihnen hatten vorher an einer der Eliteuniversitäten ihres Heimatlands studiert. Viele dieser Studenten bleiben nach ihrer Promotion in den USA.

Lange Zeit wurde die Wanderung der Hochqualifizierten aus diesen

Ländern fast ausschließlich unter dem Aspekt des Verlusts von für die eigene Entwicklung unersetzlichen Humanressourcen gesehen. Schon in den sechziger und siebziger Jahren war der so genannte „brain drain“ ein Thema ungezählter Konferenzen. Die dort gestellten Forderungen nach administrativen Einschränkungen der Wanderung gerade dieser Menschen oder der Ruf nach finanzieller Kompensation blieben indessen gänzlich folgenlos. Das Recht auf Auswanderung wird heute als ein Menschenrecht angesehen. Aber auch faktisch lassen sich diese Wanderungsbewegungen nur schlecht oder gar nicht unterbinden. Die demografische Entwicklung und die fast überall zunehmende Einsicht in die wirtschaftlichen Vorteile einer selektiven Zuwanderungspolitik lassen vielmehr annehmen, dass die Pullfaktoren eher noch an Bedeutung gewinnen werden.⁵

Die Diaspora als Ressource in der Globalisierung

Die Erfahrungen vieler asiatischer Länder mit der Emigration Hochqualifizierter legen es vielmehr nahe, mehr Augenmerk darauf zu richten, wie sich die Migrantengemeinschaften im Ausland für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen lassen. Tatsächlich hat die „Diaspora“ – diese Bezeichnung hat sich inzwischen für die Migrantengemeinschaften eingebürgert⁶ – gerade in einer globalisierten Welt eine wichtige Bedeutung für die Herkunftsländer gewonnen.

Auch dieses Phänomen zeigte sich zum ersten Mal in aller Deutlichkeit an der Wanderung von IT-Fachkräften aus Indien vornehmlich in die

Zehn der zwanzig erfolgreichsten indischen Softwarehäuser mit 40 % der Gesamtleistung in diesem Sektor wurden entweder gegründet oder werden zurzeit gemanagt von Indern, die aus den USA zurückgekehrt sind.

⁵ Dieter Oberndörfer: *Warum brauchen Industrieländer die Zuwanderung von Hochqualifizierten?*, <http://www2.gtz.de/migration-and-development/konferenz-1/deutsch/referate.htm>.

⁶ Zum Begriff der Diaspora siehe Robin Cohen: *Diasporas and the Nation-State: From Victims to Challengers*, *International Affairs*, Juli 1996, S. 507–520.

USA.⁷ Zunächst einmal verließen fast 500 000 IT-Experten das Land, meistens in Richtung USA, oft zunächst nur kurzfristig für bestimmte Programmieraufgaben ausgeliehen, das so genannte „body-shopping“, dann oft als Angestellte von IT-Firmen und später immer öfter als selbständige Unternehmer. Sehr bald entdeckten diese Unternehmer, dass bestimmte Arbeiten in Indien preiswerter durchzuführen waren und gründeten entsprechende Firmen in Indien. Teilweise kehrten sie sogar zurück. Sie waren, egal ob in den USA oder in Indien, die lebenden Brückenköpfe in dieser rasant wachsenden Industrie. Erst kürzlich ist in einer Untersuchung nachgewiesen worden, welche zentrale Rolle die indische Diaspora in Kalifornien für den Aufbau der IT-Industrie in Indien gespielt hat.⁸ Zehn der zwanzig erfolgreichsten indischen Softwarehäuser mit 40 % der Gesamtleistung in diesem Sektor wurden entweder gegründet oder werden zurzeit gemangt von Indern, die aus den USA zurückgekehrt sind. Vier weitere Unternehmen waren Joint Ventures von indischen und ausländischen Unternehmen und werden alle von Indern geführt, die aus den USA zurückgekehrt sind. Die verbleibenden sechs Firmen sind alteingesessene Unternehmen, die aber alle in ihrem Topmanagement Manager beschäftigen, die aus den USA zurückgekehrt sind. Inzwischen erwirtschaftet die indische Softwareindustrie Exporterlöse in Höhe von zwölf Milliarden Dollar mit Wachstumsraten, die sogar im letzten Jahr bei 25 % lagen. Ähnliche Entwicklungen waren auch in ande-

ren südostasiatischen Ländern, besonders in Südkorea, Taiwan, aber auch in China zu beobachten.

Das Beispiel zeigt: Es ist keineswegs immer so, dass Migration die Entwicklung eines Landes beschädigen muss. Die zunächst eintretenden Verluste von Humanressourcen können mehr als kompensiert werden durch Aktivitäten der Diasporagemeinden, sei es durch die Rückkehr qualifizierter Unternehmer oder Fachkräfte, sei es durch die kommerziellen Aktivitäten von Unternehmern, die im Aufnahmeland bleiben, sei es durch wissenschaftliche oder gemeinnützige Aktivitäten.

Damit diese positiven Wirkungen insbesondere im kommerziellen Bereich eintreten, müssen allerdings einige Voraussetzungen im Herkunftsland gegeben sein:

- ein gutes Bildungssystem, das eine über den eigenen Bedarf hinausgehende Menge von Ausbildungsabsolventen produziert;
- eine Migration von Hochqualifizierten in Bereichen, die sich für die Anbahnung von Geschäften zwischen den beteiligten Ländern eignen;
- wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen, die ein ausreichend gutes Investitionsklima schaffen;
- der Fortbestand der persönlichen Bindungen der Migranten an ihr Heimatland.

Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, dann ist die Diasporagemeinde geradezu prädestiniert, ein Motor für die wirtschaftliche Entwicklung ihres Herkunftslands zu sein. Denn sie kennen sowohl die

Migration ist nicht per se schädlich für die Entwicklung eines Landes. Die zunächst eintretenden Verluste von Humanressourcen können durch die Aktivitäten der Diaspora mehr als kompensiert werden.

⁷ Siehe dazu Saurabh Srivastava: *The migration of highly skilled: brain drain or engine for economic development?*, <http://www2.gtz.de/migration-and-development/konferenz-1/deutsch/vortraege.htm>.

⁸ Uwe Hunger: *Indian IT-Entrepreneurs in the US and in India. An Illustration of the „Brain Gain Hypothesis“*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, August 2004, S. 99–109.

Die privaten Rücküberweisungen haben viele Vorteile: sie sind weniger konjunkturanfällig als Investitionen, erreichen direkt die Bedürftigen und stärken die Kaufkraft vor Ort und damit das Wirtschaftswachstum.

Märkte der Herkunfts- wie auch der Aufnahmeländer. Sie verfügen über familiäre Netzwerke, die bei der Abwicklung von Verträgen notwendig oder doch zumindest nützlich sind. Zugleich haben sie sich durch eine langjährige Tätigkeit in den Aufnahmeländern das Vertrauen der dortigen Geschäftspartner erworben. Ausgestattet mit diesen Wettbewerbsvorteilen sind sie in der Lage, Märkte zu öffnen und die notwendigen Genehmigungen und Dienstleistungen insbesondere bei Investitionen zu erwirken. Bei der Abwicklung von Geschäften übernehmen sie die Funktion eines Brückenkopfs sowohl im Herkunftsland als auch im Aufnahmeland. Und weil – jedenfalls bei gelungenen – Geschäften immer beide Parteien profitieren, generiert die Migration hier eine Win-win-Situation für alle Beteiligten: den Migranten, das Aufnahmeland und das Herkunftsland.

Neben diesen Funktionen in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit kann die Diaspora eine wichtige Rolle im Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit, bei gemeinnützigen Aktivitäten, aber auch in der Politik des Heimatlands spielen; letztere bisher sicher nicht immer im Interesse einer Mäßigung von Konflikten.

Rücküberweisungen als neue Form der Entwicklungshilfe

Die internationalen Finanzorganisationen haben darüber hinaus seit einiger Zeit die Rücküberweisungen als eine neue Form der Entwicklungshilfe entdeckt. Für das Jahr 2003 schätzt die Weltbank das Volumen der Überweisungen von Migranten in ihre

Heimatländer auf 93 Milliarden Dollar.⁹ Zusammen mit den statistisch nicht erfassten Transfers werden sie auf ca. 150 Milliarden Dollar geschätzt. Diese Summe ist im Vergleich zu den immer noch höheren Direktinvestitionen deshalb bemerkenswert, weil etwa ein Viertel davon in die ärmsten Länder der Welt geht. Bei dieser Ländergruppe sind die Rücküberweisungen sogar deutlich höher als die Entwicklungshilfe.

Die privaten Überweisungen haben einen großen Vorteil: Sie sind weniger konjunkturanfällig als Direkt- und Portfolioinvestitionen und daher stetiger. Zudem erreichen diese Zahlungen direkt bedürftige Haushalte, haben also unmittelbaren Einfluss auf den Lebensstandard der Empfänger und damit oft eine direkte armutsmindernde Wirkung. Die Rücküberweisungen stärken die Kaufkraft vor Ort und so auch das Wirtschaftswachstum. Das gilt insbesondere dann, wenn die Mittel produktiv investiert werden, aber auch, wenn sie in den Konsum heimisch erzeugter Produkte gehen. Makroökonomisch schließlich stabilisieren die Rücküberweisungen als Devisenzuflüsse die Zahlungsbilanz und ermöglichen den Import von Investitionsgütern.

Trotzdem ist die Bilanz nicht so glänzend wie es die internationalen Finanzinstitutionen glauben lassen wollen. So entstehen durch die Rücküberweisungen Abhängigkeitsverhältnisse ganzer Regionen oder Länder von Rücküberweisungen. Denn der Zufluss von Devisen aus privaten Quellen entbindet die Regierungen der Entwicklungsländer tendenziell

⁹ The World Bank: Global Development Finance. Analysis and Statistical Appendix, 2003; DFID / World Bank: International Conference on Migrant Remittances: *Development Impact, Opportunities for the Financial Sector and Future Prospects. Report and conclusions*, 2003, http://www.livelihoods.org/hot_topics/migration/remittances.html#2.

von der Aufgabe, die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft zu verbessern. Deshalb kann nur von Fall zu Fall bewertet werden, ob die positiven Wirkungen der Rücküberweisungen die negativen übersteigen. Einige Auswanderungsländer scheinen sich in „nurseries for migrants“¹⁰ zu verwandeln – in Kinderstuben künftiger Auswanderer.

Der „brain drain“ bleibt ein Problem
Die von der Globalisierung geprägte Migration kann also insbesondere mit den hochqualifizierten Diasporage-meinden Ressourcen schaffen, die sowohl den Aufnahmeländern als auch den Herkunftsländern zugute kommen können.

In welchem Maß diese positiven Wirkungen sich entfalten können, hängt allerdings ganz entscheidend von der Politik ab:

- von der Wirtschaftspolitik der Herkunftsländer – denn auch Migranten investieren ihr hart verdientes Geld nur dort, wo es Gewinn bringt; und
- von der Zuwanderungspolitik der Aufnahmeländer, die so flexibel gestaltet werden sollte, dass es für Migranten möglich ist, ihren Aufenthaltsort entsprechend den geschäftlichen und unternehmerischen Notwendigkeiten zeitweise auch wieder im Herkunftsland zu nehmen, ohne ihren Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland zu gefährden.

Ungeachtet dieser Möglichkeiten, die die Globalisierung birgt, besteht in manchen Bereichen das Problem des „brain drain“ fort. So torpediert die massive Abwerbung des Gesundheitspersonals aus dem südlichen Afrika alle Anstrengungen der betroffenen Länder, aber auch der Gebergemeinschaft bei der Bekämpfung der Pandemie HIV/AIDS. Was macht es für einen Sinn, wenn die Gebergemeinschaft Milliardenbeträge für diese Aufgabe zur Verfügung stellt, wenn gleichzeitig nach einer Studie der OECD aus dem Jahr 2003³ durch die Auswanderung des Gesundheitspersonals in die Länder eben dieser Gebergemeinschaft Ausbildungsinvestitionen, die sich allein im Fall Südafrikas für den Zeitraum von 1994 bis 2000 auf eine Milliarde Dollar belaufen, verloren gegangen sind?¹¹ Und wie soll eine Behandlung der Aidskranken erfolgen, wenn das dazu erforderliche Personal fehlt?

Hier stellt sich ein massives Kohärenzproblem, das der Markt nicht lösen kann und das nur durch eine kohärente Zuwanderungspolitik der Aufnahmeländer gelöst werden kann. Weil sich solche Probleme schon wegen der Zahl der involvierten Partner kaum bilateral lösen lassen, besteht hier offenbar ein Handlungsbedarf auf multilateraler Ebene.

¹⁰ Literaturnachweise dazu bei Edward Taylor, *The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process*, *International Migration*, März 1999, Vol. 37, S. 63–88.

¹¹ OECD: *La Mobilité Internationale des Professionnels de la Santé; Evaluation et Enjeux à partir du Cas Sud-Africain*, <http://www2.gtz.de/migration-and-development/konferenz-1/deutsch/literatur.htm#2>.