

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 2, 20. Mai 2011

Migration als entwicklungspolitisches Instrument: Vorsicht ist geboten!

Prof. Ronald Skeldon

Ronald Skeldon ist Professor am geographischen Institut der Fakultät für globale Studien der Universität Sussex, Großbritannien. Seit 2009 ist er zeitweise als Forschungsbeauftragter in das britische Ministerium für internationale Entwicklung abgeordnet.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist das Thema „Migration und Entwicklung“ ein wichtiger Bestandteil der globalen Debatte. Dabei wurde Migration zunächst im Wesentlichen als Misserfolg von Entwicklungsanstrengungen gesehen: Migranten fliehen vor der Armut und suchen Zuflucht bei reicheren Nationen. Die Tatsachen sprechen jedoch eher für eine andere These: Die Migration ist integraler Bestandteil der Entwicklung und verstärkt sich mit zunehmender Entwicklung. In diesem Zusammenhang lassen sich folgende generelle Feststellungen treffen:

1. Eine immobile Bevölkerung spiegelt eine stagnierende Wirtschaft und eine in der Regel arme Bevölkerung wider.
2. Ein Anstieg der Migration und ein Rückgang der Armut gehen Hand in Hand, wobei dies nicht bedeutet, dass ein Anstieg der Migration zwangsläufig zum Rückgang der Armut führt.
3. Zwar sind die Armen mobil, doch die Ärmsten bewegen sich über kürzere Distanzen und kürzere Zeiträume als wohlhabendere Bevölkerungsgruppen.
4. Die überwiegende Mehrheit derjenigen, die migrieren, tun dies innerhalb der Grenzen ihres eigenen Landes: Es handelt sich also um Binnenmigranten.

Binnenmigration häufiger als internationale Migration

Eine wichtige Konsequenz dieser vier Punkte ist, dass beim Bemühen, die Auswirkungen von Migrations- und Entwicklungsprozessen zu beurteilen bzw. Planungen hierfür zu treffen, die Binnenmigration berücksichtigt werden muss und nicht nur die Minderheit der internationalen Migranten. Laut Schätzung der Vereinten Nationen betrug die Zahl der Binnenmigranten im Jahre 2010 weltweit etwa 740 Millionen gegenüber 240 Millionen internationalen Migranten. Werden bei der Quantifizierung der Binnenmigration auch diejenigen berücksichtigt, die über kurze Entfernungen migrieren, so wird ihre Zahl allein in Indien und China auf etwa 400 Millionen geschätzt. Daneben gibt es auch wichtige Zusammenhänge zwischen internen und grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen. Auch diese müssen untersucht werden, um zu einer ausgewogenen Bewertung der Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung zu gelangen.

Zwei konkurrierende Ansätze: integrativ versus instrumentalistisch

Es gibt unterschiedliche Ansichten zum Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung. Die klassische These geht davon aus, dass Migration steigt, wenn sich Industrie und Handel entwickeln und die Transportmög-

lichkeiten zunehmen. Solche Ansätze lagen den meisten Migrationsanalysen zugrunde und können als „integrationistische Ansätze“ bezeichnet werden. Migration wird hier als Bestandteil eines Entwicklungsprozesses gesehen. In letzter Zeit hat sich ein neuer – „instrumentalistischer“ – Ansatz entwickelt, wonach die Migration „gesteuert“ werden kann, um bestimmte Entwicklungsziele zu erreichen. Somit wird Migration zu einem entwicklungspolitischen Instrument.

Drei eng verzahnte Aspekte: Heimatüberweisungen, Abwanderung von Fachkräften und Diaspora

Die neue Migrations- und Entwicklungsdebatte beleuchtet drei zusammenhängende Aspekte: Heimatüberweisungen, Abwanderung von Fachkräften und Diaspora. Es herrscht die Meinung vor, dass von diesen Dimensionen die erste und die letzte gefördert und die zweite abgemildert werden sollten, um Entwicklung zu fördern. 2010 beliefen sich die Heimatüberweisungen von Industriestaaten in Entwicklungsländer auf etwa 325 Mrd. USD. Damit ist wieder das Niveau von vor der Finanzkrise erreicht. Dieser Betrag ist laut Weltbank fast drei Mal so hoch wie die offizielle Entwicklungshilfe und fast so hoch wie ausländische Direktinvestitionen.

Es wird angenommen, dass die Auswanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern, die einen signifikanten Anteil der gesamten Fachkräfte in diesem Land ausmachen, das Entwicklungspotential des Herkunftslandes reduziert. Die Diaspora, d.h. die Migrantengemeinschaft, die außerhalb ihres Heimatlandes lebt, umfasst einige der intelligentesten sowie reichsten Staatsangehörige dieses Landes, die sicherlich „genutzt“ werden könnten, um die Entwicklung im eigenen Land voranzutreiben. Folglich sollten Förderstrategien darauf abzielen, Heimatüberweisungen produktiv zu nutzen, das Auswandern von Hochqualifizierten zu bremsen, sie in der Diaspora ausfindig zu machen und zur Rückkehr zu bewegen.

Die Bedeutung dieser drei Dimensionen lässt sich keineswegs abstreiten. Ihre tatsächlichen positiven und negativen Auswirkungen auf die

Entwicklung sind aber viel komplizierter und nuancierter als diese vereinfachten Kausalzusammenhänge. Die Annahme, dass Migration Entwicklung entweder fördern oder bremsen kann, muss in einen zeitlichen und räumlichen Rahmen gesetzt werden. Gegenwärtig wird das Verhältnis zwischen Migration und Entwicklung gerne aus einer ahistorischen und nicht-räumlichen Perspektive betrachtet, und damit werden wichtige Merkmale des Migrationsprozesses ignoriert. Dies trifft insbesondere auf die starke regionale Konzentration der Herkunfts- und Zielorte zu.

Empfänger der Heimatüberweisungen sind oft eher die Reichen als die Armen

Internationale Migranten stammen nicht zufällig aus irgendeiner Bevölkerungsgruppe des Herkunftslandes, sondern kommen aus sehr spezifischen kleinen Distrikten, Städten und Dörfern. Somit kommt Netzwerken bei der Aufrechterhaltung und Kanalisation der Migration eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Der Hauptanteil der Migranten aus Bangladesch in Großbritannien z.B. stammt aus dem Distrikt Sylhet; Migranten aus Pakistan in Großbritannien kommen größtenteils aus dem Distrikt Mirpur im Nordosten des Landes. Eine ähnliche Konzentration kleiner Herkunftsregionen gibt es bei der Migration aus den drei südlichen chinesischen Provinzen Guangdong, Fujian und Zhejiang nach Nordamerika, Australasien und Europa.

Somit fließen Heimatüberweisungen von Migranten in sehr spezifische Regionen und kommen nicht dem Ursprungsland als Ganzes zugute. In jedem Fall sind die Heimatüberweisungen private Gelder, die Migranten ihren Familien schicken, und es wäre unangebracht diesen Menschen vorzuschreiben, für welche Zwecke sie das Geld nutzen sollen. In gewisser Weise schiebt eine solche Politik die Verantwortung für Entwicklung auf die Migranten und weg vom Staat.

Migranten und insbesondere internationale Migranten stammen nicht aus den ärmsten Bevölkerungsschichten: Der Umzug über Grenzen hinweg ist teuer, nicht nur was die Transportkosten betrifft, sondern auch hinsichtlich der notwendigen Dokumente, wie Pass, Gesundheits- und polizeiliche Zeugnisse etc.. Es wäre also nicht nur vermessen, Migranten vorschreiben zu wollen, wie sie ihr Geld auszugeben haben; diese Gelder fließen zudem ohnehin zu wohlhabenderen Bevölkerungsschichten in sehr spezifischen Teilen eines Landes, die eher nicht zu den besonders Benachteiligten zählen. Zur Förderung

von Entwicklung bedarf es weit mehr als Heimatüberweisungen von Migranten.

Die Komplexität der Abwanderung von Fachkräften: weitere Punkte

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Natur des Migrationsprozesses betreffen die Auswirkungen der Abwanderung von Fachkräften, oder auch "Braindrain", sehr spezifische Gebiete im Ursprungsland, und zwar hauptsächlich städtische Regionen, die in jedem Land ohnehin begünstigt sind. Die kontrafaktische Frage, ob die Fachkräfte Dienstleistungen in den besonders benachteiligten Regionen erbracht hätten, wenn sie nicht ins Ausland abgewandert wären, lässt sich unmöglich beantworten. Entsendet man aber einen hochqualifizierten Arzt in abgelegene Gebiete, wo zumeist sehr grundlegende Dienste benötigt werden, könnte das auch als Fehlallokation menschlicher Ressourcen eingeschätzt werden.

Ungeachtet dessen gibt es einige andere wichtige Punkte, die die vereinfachende Schlussfolgerung in Frage stellen, wonach die Abwanderung von Fachkräften von Entwicklungsländern in Industriestaaten zwangsläufig negative Folgen für die Entwicklungsperspektiven des Herkunftslandes zeitige. Erstens betrifft die Abwanderung von Fachkräften weltweit hauptsächlich Fachkräfte aus den Industrieländern selbst sowie aus einer relativ geringen Anzahl an Schwellenländern mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen wie etwa China, Indien, die Philippinen, Mexiko und Ägypten. Die ärmsten Länder verfügen oft nicht über die notwendigen Einrichtungen, um eine bedeutende Anzahl an Fachkräften auszubilden. Zweitens wirft dieser Punkt die Frage des Ausbildungsortes auf. Eine bedeutende Anzahl an Staatsangehörigen von Entwicklungsländern wird in den Industriestaaten ausgebildet, in der Regel mit Stipendien dieser Länder oder aus Mitteln, die die Familien selbst zur Verfügung stellen. In welchem Maße Heimatüberweisungen genutzt werden, um diese Kosten zu finanzieren, ist noch offen. Drittens findet eine Abwanderung aus einem Sektor wie dem Gesundheitsbereich, wo das Abwandern von Fachkräften als besonders kritisch angesehen wird, innerhalb des Landes statt und nicht aus dem Land heraus. So steigen Fachkräfte aufgrund geringer Gehälter oder schlechter Bedingungen und Perspektiven aus dem Sektor aus, verbleiben aber im Land im privaten Sektor oder sogar als Arbeitslose. Letzteres trifft auf Pflegepersonal im Gesundheitssektor in

einem Land wie etwa Südafrika zu.

Die Art der Ausbildung eines Menschen beeinflusst sein Migrationsprofil

Der Fokus auf die Abwanderung von Fachkräften, so unsere Meinung, lenkt vom wichtigeren Thema der Ausbildung ab; eine Ausbildung, die den Bedürfnissen eines Landes entspricht. Es ist zu erwarten, dass Menschen eher bleiben, wenn sie aus ärmeren Gebieten rekrutiert werden und eine Grundausbildung erhalten. Menschen, die nach lokalen Standards ausgebildet werden, können nur lokal migrieren, während Menschen, die ihre Ausbildung nach globalen Standards erhalten, weltweit nach Arbeit suchen werden, zumindest einige von ihnen. Dies bedeutet nicht, dass Länder nicht versuchen sollten, Hochschulabgänger nach globalen Standards auszubilden. Sollten sie dies aber tun, so müssen sie mit einer gewissen Abwanderung rechnen, da manche es vorziehen, das Land zu verlassen.

Die Frage bleibt, wie eine solche Ausbildung finanziert werden kann und ob das Entwicklungsland die Kosten tragen sollte. Hier sind eher der Privatsektor oder sogar Finanzierungsquellen aus Industriestaaten gefordert, denn die knappen öffentlichen Mittel werden für die Finanzierung der Grundbildung benötigt. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass diejenigen, die für das lokale Niveau ausgebildet werden, nicht für unbegrenzte Zeit auf diesem Niveau verhaften bleiben und diejenigen, die ihre Qualifikationen verbessern wollen, Aufbaukurse besuchen können.

Zurückkehrende Migranten brauchen Anreize, in ihrem Heimatland zu bleiben

Die dritte Dimension des instrumentalistischen Ansatzes zu Migration und Entwicklung bringt im Wesentlichen die Bereiche Heimatüberweisungen und Fachkräfte in der Diaspora zusammen: Ziel ist, dass nicht nur die Gelder der Migranten außerhalb des Landes, sondern auch ihre Qualifikation genutzt werden können. Ob es möglich ist, die ausgebildeten Migranten in Europa, Nordamerika oder Australasien zu ermuntern, auf Dauer oder für kurze Zeit in ihr Heimatland zurückzukehren, um dort die Entwicklung voranzutreiben, ist ungewiss.

Es steht außer Frage, dass es Migranten gibt, die in ihr Heimatland zurückkehren, und dass zurückkehrende Migranten in ihrem Heimatland einen bedeutenden Einfluss haben können. Das heutige Singapur oder Vietnam zum Beispiel wären unvorstellbar ohne die Rolle,

die Lee Kuan Yew oder Ho Chi Minh jeweils gespielt haben, die beide zurückgekehrte Migranten waren. Sie waren allerdings nur Teil größerer und ganz unterschiedlicher Veränderungen, die auf ihre sehr verschiedene Weise revolutionär waren. Allgemeiner gesagt werden Migranten nur zurückkehren und eine wirkungsvolle Rolle spielen, wenn es etwas gibt, wohin sie zurückkehren können. Sie brauchen effiziente Einrichtungen, in denen sie ihre Talente einsetzen können, und die bloße Rückkehr von Fachkräften ist keine Garantie für Entwicklungserfolg.

Der positive Effekt der Diaspora wird oft überschätzt

In Wahrheit ist die Diaspora oft sehr heterogen und nicht alle verfolgen den Wunsch, ihr Ursprungsland zu unterstützen. Manche sind vor Verfolgung geflüchtet und versuchen aktiv, die Regierung ihres Heimatlandes zu verändern. Alle verfolgen ihre eigenen Ziele, die nicht unbedingt den Zielen ihres Heimatlandes entsprechen. Abgesehen von den sehr unterschiedlichen Meinungen und Zielen sind die Fähigkeiten dieser Migranten, die vielleicht jahrelang in klimatisch gemäßigten und gut versorgten Industriestaaten gelebt haben, möglicherweise auch nicht optimal an tropische oder wüstenartige Verhältnisse in den Entwicklungsländern angepasst, wo es selbst an Basisdienstleistungen fehlt. Dennoch gibt es viele in der Diaspora, die sehr wohl zur Entwicklung ihres Heimatlandes beitragen möchten, und Migrantenvereine oder -organisationen im Zielland könnten ein Weg

sein, Gelder und Fachwissen ins Ursprungsland zu leiten.

Es ist noch nicht erwiesen, dass die Rückkehr von Fachkräften oder die Nutzung von Migrantenvereinen effektive Mittel zur Entwicklungsförderung sind. Wo es ein solches Potenzial gibt, sollte es mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungsorganisationen der entwickelten Welt und Institutionen wie etwa Médecins Sans Frontières koordiniert werden. Bei der Diskussion um die Abwanderung von Fachkräften wird selten von der Einwanderung in die Entwicklungsländer gesprochen, durch die Dienste in isolierte Gebiete gebracht werden können, in die lokal ausgebildetes Personal ungern geht. Man denke zum Beispiel an kubanische Ärzte in Afrika und anderen Teilen Lateinamerikas.

Schlussfolgerungen

In diesem Artikel wurden zwei Ansätze zum Thema Migration und Entwicklung besprochen. In der aktuellen Debatte ist der instrumentalistische Ansatz zu Migration und Entwicklung im Aufwind, der sich auf die Faktoren „Heimatüberweisungen“, „Abwanderung von Fachkräften“ und „Diaspora“ konzentriert. Hier wird jedoch die Meinung vertreten, dass es entweder an Beweisen fehlt, dass Migration gesteuert werden kann, um Entwicklung nach diesen Ansätzen zu fördern oder dass unsere Interpretationsweise geändert werden muss. Weiterhin wird argumentiert, dass der integrative Ansatz eine solidere Basis für eine Entwicklungspolitik bilden könnte. Migration

ist ein integraler Bestandteil von Entwicklung. Sie ist weder gut noch schlecht, sondern eine unvermeidliche Konsequenz der gegenwärtigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungen unserer globalen Welt. Somit muss Migration vor dem Hintergrund des gesamten demographischen, sozioökonomischen und politischen Wandels gesehen werden. Sie ist eher eine Konsequenz als der Grund dieses Wandels.

Die instrumentalistischen Ansätze versuchen nicht, die Migration in den Kontext der ökonomischen und politischen Systeme zu setzen, zu denen sie gehört. Das Hauptaugenmerk sollte daher auf den spezifischen entwicklungspolitischen Strategien liegen, die gerade umgesetzt oder vorgeschlagen werden und auf die Frage, welche wahrscheinlichen Auswirkungen sie auf die Migration haben werden und nicht umgekehrt. Solch ein Ansatz bildet viel eher eine solide Grundlage für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess, als wenn man von der Migration ausgeht und versucht zu ermitteln, welchen Einfluss sie auf die Entwicklung hat. Wenn man den Schwerpunkt auf die Steuerung der Migration nach dem instrumentalistischen Ansatz legt, zäumt man letztendlich das Pferd von hinten auf. Es ist sinnvoll, für die Migration und nicht die Migration selbst zu planen, und zwar mit pragmatischen und reaktiven Ansätzen anstatt mit einer dirigistischen und proaktiven Politik.