

## Entwicklungsorientierte Migrationspolitik

### Handlungsmöglichkeiten für die deutsche Politik

Steffen Angenendt<sup>1</sup>

#### Auf einen Blick

Migrantinnen und Migranten leisten weltweit einen wichtigen Entwicklungsbeitrag. Die Potenziale sind allein schon durch die Geldtransfers groß, aber auch die Diasporas tragen zur Entwicklung der Herkunftsländer bei. Die positiven Wirkungen der Migration treten aber nicht von selbst ein, sondern nur dann, wenn entsprechende Rahmenbedingungen vorliegen. Diese müssen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern gestaltet werden. Hierzu gehören legale und faire Möglichkeiten für Arbeitsmigration, ein wirkungsvoller Schutz der Rechte der Migrantinnen und Migranten und konsequente Bemühungen zur Verhinderung von Lohndumping und anderen Risiken. Das erfordert eine umfassende und kohärente Politik, eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik. Eine Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit nur zu Zwecken der Wanderungssteuerung wäre hingegen kontraproduktiv.

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom Herbst 2013 bildet die Grundlage für das Regierungshandeln in der laufenden Legislaturperiode. In Bezug auf Migration und Entwicklung bietet er allerdings kaum Orientierung: Im entwicklungspolitischen Kapitel wird Migration gar nicht thematisiert, und im Kapitel über Integration und Zuwanderung findet sich lediglich der Hinweis, dass eine „Strategie für Migration und Entwicklung“ erarbeitet werden soll, um die Kooperationsbereitschaft von Herkunfts- und Transitstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Migration, der Steuerung legaler Migration und dem Flüchtlingsschutz zu fördern.

Eine Politik, die den Schwerpunkt auf die Begrenzung von unerwünschter Migration durch Entwicklungszusammenarbeit legen würde, wäre aber kurzsichtig. Sie würde die Legitimität von Entwicklungszusammenarbeit reduzieren und wäre wahrscheinlich wenig wirkungsvoll, weil den Entwicklungsländern entscheidende Anreize zur Kooperation fehlen würden: die Eröffnung legaler Migrationsmöglichkeiten und Visaerleichterungen. Sie würde außerdem hinter den internationalen Diskussionsstand über Migration und Entwicklung zurückfallen.

Diese internationale Debatte hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert; inzwischen ist eine sehr viel positivere entwicklungspolitische Bewertung von Migration festzustellen. Dies wird insbesondere an den Diskussionen im Rahmen der Vereinten Nationen (VN)

deutlich: Während beim ersten „High Level Dialogue on Migration and Development“ (HLD) der VN-Vollversammlung im Jahr 2006 noch die Mehrheit der Entwicklungsländer die Auswanderung von Fachkräften in die Industriestaaten (Braindrain) als „neo-koloniale Ausbeutung“ beklagte, forderten die gleichen Länder beim zweiten HLD im Oktober 2013 die Industriestaaten auf, mehr Möglichkeiten für legale Migration zu schaffen und auf diese Weise Entwicklung zu fördern.

Wie ist die veränderte Bewertung von Migration zu erklären? Und welche Folgerungen lassen sich daraus für die deutsche Entwicklungs- und Migrationspolitik und eine künftige Strategie für Migration und Entwicklung ziehen?

## Verändertes Migrationsgeschehen

Das neue Interesse an Migration und Entwicklung ist kein Zufall, sondern stellt eine Reaktion auf grundlegende Veränderungen des globalen Wandergeschehens dar. Hierzu gehören vor allem drei Entwicklungen:

(1) Migration wandelt sich allmählich zu Mobilität. Die traditionelle Vorstellung von Migration als einer dauerhaften Aus- und Einwanderung ist weitgehend überholt. Integrierte Märkte, neue Kommunikationstechniken und preiswerte Reiseverbindungen fördern Binnenwanderungen und internationale Migration und tragen dazu bei, dass Wanderungen immer häufiger einen temporären oder zirkulären Charakter haben. Der Aufenthalt in einem anderen Land wird leichter, erschwinglicher und zu einer Möglichkeit, das Familieneinkommen zu verbessern, ohne die oft noch größeren Belastungen einer dauerhaften Auswanderung in Kauf nehmen zu müssen. Die befristete Migration ist seit vielen Jahren die am schnellsten wachsende Wanderungsform, und auch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat diesen Trend nur leicht gedämpft.

(2) Geldtransfers in Entwicklungsländer nehmen stark zu. Nach Prognosen der Weltbank werden Migrantinnen und Migranten im Jahr 2014 über 414 Milliarden US-Dollar in Entwicklungsländer überweisen, das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe. Hinzu kommen nicht offiziell erfasste Transfers in Höhe von mindestens 100 Milliarden US-Dollar. Die Tendenz ist weiter steigend.<sup>2</sup> Hinzu kommt, dass die Transfers sich als erstaunlich krisenresistent erwiesen haben. Für einige Herkunftsländer sind sie zu einer wichtigen Einkom-

mensquelle geworden, die bis zu einem Drittel des Bruttoinlandsproduktes ausmachen.

(3) Netzwerke von Migrantinnen und Migranten vergrößern und verfestigen sich, und Diasporas gewinnen in der Zusammenarbeit von Herkunfts- und Aufnahmeländern an Bedeutung. Gut organisierte und vernetzte Diasporas können Investitionen in den Heimatländern fördern, zur Verbesserung von Infrastrukturen beitragen, den Wissens- und Technologietransfer vergrößern und die Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen ermöglichen. Außerdem können sie eine Rolle bei der Rekrutierung von Arbeitskräften spielen, beispielsweise für in den Herkunftsländern neu gegründete Unternehmen, aber auch als Vermittler für Unternehmen im Aufnahmeland.

## Neue Bewertungen, alte Zielkonflikte

In den vergangenen Jahrzehnten fiel die entwicklungspolitische Bewertung von Migration meist kritisch aus. Die dauerhafte Abwanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern stelle einen Braindrain dar und dürfe nicht gefördert werden, und Rücküberweisungen könnten zwar positive Wirkungen haben, flössen aber überwiegend in den Konsum und würden daher keine nachhaltigen Entwicklungswirkungen entfalten. Und generell sollten die Industriestaaten strikter zwischen den Bedürfnissen ihrer Arbeitsmärkte und entwicklungspolitischen Zielen trennen. Inzwischen beurteilen aber viele entwicklungspolitische Akteure die Folgen von Migration positiver und fordern eine engere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik. So empfiehlt auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ausdrücklich eine „Migration für Entwicklung“.<sup>3</sup>

In der Migrationspolitik wurden entwicklungspolitische Instrumente – wie die Aus- und Weiterbildung potenzieller Migrantinnen und Migranten oder die Reintegration in den Herkunftsländern – bisher nicht eingesetzt. Inzwischen gibt es aber auch hier Bemühungen, solche Instrumente besser zu nutzen, da deutlich geworden ist, wie begrenzt die Steuerungsmöglichkeiten der Aufnahmestaaten sind, wenn keine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern gelingt. Gleichwohl besteht zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik auch weiterhin ein grundsätzlicher Zielkonflikt. Während die Migrationspolitik (im Unterschied zur Flüchtlingspolitik) aus Sicht der Aufnahmestaaten dazu dient, Menschen ins

Land zu holen, die aus arbeitsmarktbezogenen, demographischen oder anderen Gründen gebraucht werden, soll die Entwicklungspolitik durch Hilfe zur Selbsthilfe die Armut und Strukturdefizite in den Partnerländern nachhaltig reduzieren.

Diese unterschiedlichen Ziele erschweren die Verbindung beider Bereiche, obwohl es in der Praxis zahlreiche Überschneidungen gibt. So dient Migration immer auch der Entwicklung der Aufnahmeländer, ebenso wie Entwicklung die Abwanderung aus den Herkunftsländern oft erst ermöglicht. Migration wird für potenzielle Aufnahmeländer attraktiv, wenn die Migrantinnen und Migranten über die dort gebrauchten Qualifikationen verfügen, und die stellen sich in der Regel erst bei einem höheren Grad an wirtschaftlicher Entwicklung ein.

In der internationalen Debatte wird Migration inzwischen als eine wichtige Triebkraft („enabler“) von Entwicklung verstanden, und es wird diskutiert, wie Migration in die künftigen Weltentwicklungsziele aufgenommen werden kann.<sup>4</sup>

### Pragmatismus notwendig

Der Zielkonflikt zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik kann nur pragmatisch bewältigt werden. Notwendig dazu ist vor allem ein differenzierter Umgang mit dem Braindrain. Die Aufnahmeländer von Migrantinnen und Migranten müssten sich um eine genauere Analyse der Situation in den jeweiligen Herkunftsländern bemühen, denn in bestimmten Konstellationen ist die Gefahr eines Verlustes an Humankapital geringer. Das gilt zum Beispiel, wenn junge Fachkräfte keine Chance haben, auf dem heimischen Arbeitsmarkt unterzukommen und ihnen Arbeitslosigkeit und Einkommenslosigkeit drohen. Oder wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden, in der Hoffnung, dass diese dann in anderen Ländern eine Anstellung finden (wie z.B. philippinische Krankenschwestern), oder wenn es sich um kurzfristige Wanderungen im Rahmen von Migrationsprogrammen handelt.

In all diesen Fällen ist die Abwanderung für die Herkunftsländer nicht grundsätzlich schädlich, sondern kann Entwicklung unterstützen. Wenn die Analyse des Herkunftslandes zeigt, dass dort ein kritischer Mangel an Fachkräften besteht, etwa im Gesundheitssektor, sollte allerdings auf eine aktive Anwerbung verzichtet werden, oder es sollten zumindest Regeln für ein „ethical recruitment“ be-

achtet werden. Vorschläge dafür wurden von verschiedener Seite vorgelegt.<sup>5</sup>

Auch die EU hat Ansätze zur Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik vorgeschlagen und verfolgt seit 2005 den „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“. Das Ziel ist eine „umfassende und kohärente“ gemeinsame Migrationspolitik, die auf einem Ausgleich der Interessen der Mitgliedstaaten und auf einer besseren Abstimmung von arbeitsmarkt-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen beruht. Dahinter steht die Annahme, dass so genannte „Triple-Win-Situationen“, von denen alle Akteure profitieren, möglich sind. In der EU-Politik stehen derzeit drei konkrete Maßnahmen im Mittelpunkt:

(1) Bei der Anwerbung von Hochqualifizierten im Rahmen der Blue Card-Initiative sollen einheitliche ethische Anwerbungsprinzipien und ein Dialog mit den Herkunftsländern den Arbeitskräftemangel in der EU verringern, ohne einen Braindrain zu verursachen.

(2) Eine Förderung der zirkulären Migration soll den Migrantinnen und Migranten erlauben, wiederholt zwischen Aufnahme- und Herkunftsland zu pendeln, wodurch sie u.a. ihr im Ausland erworbenes Wissen im Herkunftsland einbringen sollen.

(3) Es wurden und werden so genannte EU-Mobilitätspartnerschaften eingerichtet. Bisher wurden Pilot-Partnerschaften mit Kapverde, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Marokko und Tunesien eingerichtet, und weitere sind in Vorbereitung. Diese Partnerschaften sollen die Partnerstaaten, die irreguläre Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken, Grenzkontrollen verbessern und gegen Dokumenten- und Visafälschungen vorgehen, bei der Steuerung der Wanderungsbewegungen unterstützen und ihren Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten eröffnen.<sup>6</sup>

Auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind pragmatische Ansätze möglich und sinnvoll. Ansätze dazu bestehen inzwischen in vielen Ländern und werden auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt. So kann z.B. die migrationspolitische Beratung der Herkunftsländer gefördert werden, etwa durch Hilfe bei Migrationskonzepten, bei der Weiterentwicklung der für Migration und Diasporas zuständigen Regierungseinrichtungen oder beim Aufbau eines Statis-

tikwesens. Darüber hinaus können Geldüberweisungen von Migrantinnen und Migranten in die Heimatländer erleichtert werden, etwa durch Informationen über schnelle, preiswerte und sichere Übertragungswege, und die Selbsthilfe von Migrantinnen und Migranten kann so gestärkt werden, dass diese sich leichter in Vereinen und Netzwerken zusammenschließen können, um Spenden zu sammeln oder Hilfsprojekte zu gründen. Schließlich kann das privatwirtschaftliche Engagement von Migrantinnen und Migranten gefördert werden, damit diese sich aktiv für ihre Heimatländer einsetzen und dort investieren, um die Lebensbedingungen zu verbessern. Zurückkehrende Fachkräfte können durch Informationsveranstaltungen, eine individuelle Beratung zur Rückkehr- und Karriereplanung, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und die Vernetzung mit Ansprechpartnern vor Ort unterstützt werden.

### **Perspektive: Partnerschaftliche Zusammenarbeit**

Die deutsche und die europäischen Entwicklungszusammenarbeit verfügen über viele Instrumente, mit deren Hilfe die entwicklungspolitischen Chancen von Migration besser genutzt werden können. Aber diese Instrumente müssen konsequenter als bisher eingesetzt werden, und dafür ist in zweifacher Hinsicht ein Umdenken erforderlich:

Erstens müssen die entwicklungspolitischen Potenziale von Migration wahrgenommen werden. Hierzu gehört auch, sich von der althergebrachten Vorstellung zu lösen, dass Entwicklung zur Reduzierung von Wanderungen beitragen kann. Tatsächlich gilt das Gegenteil: In der Forschung besteht kein Zweifel mehr, dass Entwicklung Migration fördert, weil sie erst die dafür notwendigen finanziellen und anderen Voraussetzungen schafft. Mit zunehmen-

dem sozioökonomischen Entwicklungsstand nimmt die Auswanderung aus Entwicklungsländern in der Regel solange zu, bis das betreffende Land ein Pro-Kopf-Einkommen erreicht hat, das deutlich über dem Durchschnittswert aller Länder liegt. Erst dann tritt eine Abschwächung der Migration ein.<sup>7</sup> Die entscheidende Frage muss vielmehr lauten, ob und wie Entwicklungspolitik zur Reduzierung von zwanghaften Wanderungen wie z.B. Fluchtbewegungen beitragen kann. Hier bestehen zweifellos Möglichkeiten.

Zweitens muss mit den Herkunftsländern partnerschaftlich zusammengearbeitet werden, und generell muss sich die Entwicklungszusammenarbeit stärker um Migrantinnen und Migranten kümmern. Das gilt für jede Phase der zunehmend temporären und zirkulären Wanderungen: Bei der Vorbereitung des Wanderungsprozesses durch Beratung und Aus- und Weiterbildung, während des Aufenthaltes u. a. durch Förderung des entwicklungspolitischen Engagements der Diaspora, bei einer eventuellen Rückkehr durch Hilfe bei der Reintegration. Wirtschaftliche Aspekte, insbesondere die Beschäftigungsförderung, spielen dabei eine wichtige Rolle, weil die entwicklungspolitischen Wirkungen sonst nicht nachhaltig sind.

Ob sich diese neue Sichtweise in Deutschland und der EU durchsetzt und ob entsprechende Ansätze entwickelt bzw. umgesetzt werden, wird sich u.a. bei den jüngst geschlossenen Mobilitätspartnerschaften insbesondere mit Marokko und Tunesien zeigen. Die früheren Pilot-Partnerschaften mit anderen Ländern enthielten zwar gute Ansätze, wiesen aber auch grundlegende Defizite auf. Entscheidend für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik wird sein, ob den Partnerländern tatsächlich legale Zuwanderungsmöglichkeiten und Visaerleichterungen geboten werden.

- 1 Dr. Steffen Angenendt arbeitet in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin zu Demographie und Migration. Der Beitrag gibt seine persönlichen Auffassungen wieder.
- 2 World Bank: Migration and Development Brief 21, Washington D.C., Oktober 2013.
- 3 Vgl. OECD: Policy Coherence for Development – Migration and Developing Countries, Paris 2007.
- 4 Vgl. Steffen Angenendt: Ziele und Handlungsfelder einer kohärenten Migrationspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn 2013.
- 5 Zu den Vorschlägen der Weltgesundheitsorganisation WHO zur Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften s. Steffen Angenendt/Michael Clemens/Meiko Merda: Der WHO-Verhaltenskodex. Eine gute Grundlage für die Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften?, SWP-Aktuell A/25, April 2014.
- 6 Zur Bewertung s. Steffen Angenendt: Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studien 2012, S. 25, November 2012.
- 7 Vgl. Michael Clemens: Does Development Reduce Migration?, Center for Global Development Working Paper 359, Washington D.C., März 2014.