
Weltgesellschaft

Schlaglicht

Migration als Entwicklung: Die Chancen temporärer und zirkulärer Migration

Noch in den 1990er Jahren dominierte in der entwicklungspolitischen Debatte die Auffassung, Migration sei schädlich für die Herkunftsländer, denn sie bedeute vor allem einen Verlust an dringend benötigten Fachkräften (Brain-drain). Inzwischen aber sind viele Entwicklungs- und Industrieländer überzeugt, dass Migration einen wichtigen Entwicklungsbeitrag leisten kann.

Dies gelte insbesondere für befristete (temporäre) Wanderungen und deren Sonderfall wiederholter (zirkulärer) Wanderungen (Angenendt 2014). Aber wie realistisch ist diese Neubewertung, und wie ist sie zu erklären? Welche Erfahrungen gibt es mit temporärer und zirkulärer Migration? Und wie müssten entwicklungsorientierte Programme gestaltet sein?

Ein verändertes Wanderungsgeschehen

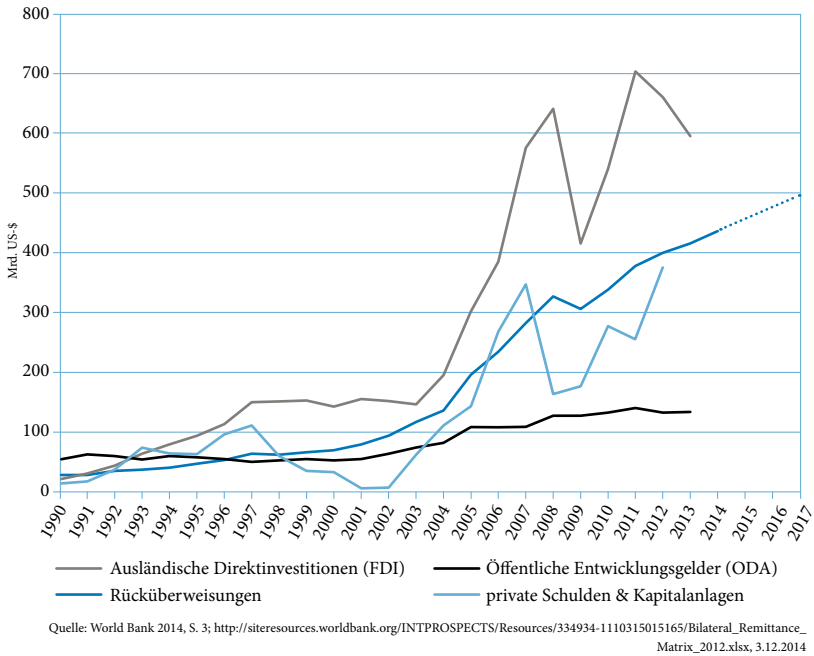
Das neue Interesse an Migration und Entwicklung ist kein Zufall, sondern eine Reaktion auf Veränderungen des globalen Wanderungsgeschehens. Hierzu zählen vor allem drei Aspekte:

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 (OECD 2013).
2. Geldtransfers in Entwicklungsländer nehmen stark zu. Nach Schätzungen der Weltbank überweisen Migrantinnen und Migranten aus Entwick-

lungsländern im Jahr 2014 über 414 Mrd. US-\$ in ihre Herkunftsländer, das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe. Die Tendenz ist weiter steigend (World Bank 2014). Diese Transfers haben sich als krisenresistent erwiesen und sind für einige Herkunftsländer mittlerweile eine wichtige Einkommensquelle [vgl. Abbildung 1].

3. Netzwerke von Migrantinnen und Migranten vergrößern und verfestigen sich. Die Diaspora gewinnt in der Zusammenarbeit von Herkunftsländern und Aufnahmeländern an Bedeutung. Sie kann Investitionen in den Heimatländern fördern, zur Verbesserung von Infrastrukturen beitragen, den Wissens- und Technologietransfer vergrößern und die Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen ermöglichen (IOM 2013).

Abbildung 1: Großer Beitrag: Rücküberweisungen von Migranten in Entwicklungsländer seit 1990 (ab 2014 geschätzt)



Neue Beurteilungen, fortdauernde Zielkonflikte

Trotz der aus Entwicklungsperspektive inzwischen positiveren Bewertung der Migration besteht zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik auch weiterhin ein grundsätzlicher Zielkonflikt. Während die Migrationspolitik (im Unterschied zur Flüchtlingspolitik) vor allem 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 reduzieren.

In der internationalen Debatte wird Migration inzwischen jedoch als eine wichtige Triebkraft (*enabler*) einer Entwicklung verstanden, und es gibt Vorschläge, die Förderung von sicherer, legaler und verantwortlich gestalteter Migration als Unterziel in den künftigen Weltentwicklungszielen zu berücksichtigen (UN General Assembly 2014).

Bisherige Erfahrungen: Chancen und Risiken

Der Zielkonflikt zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik kann nur pragmatisch bewältigt werden. Notwendig dazu ist vor allem eine differenzierte Bewertung der Chancen und Risiken der Migration [vgl. Abbildung 2].

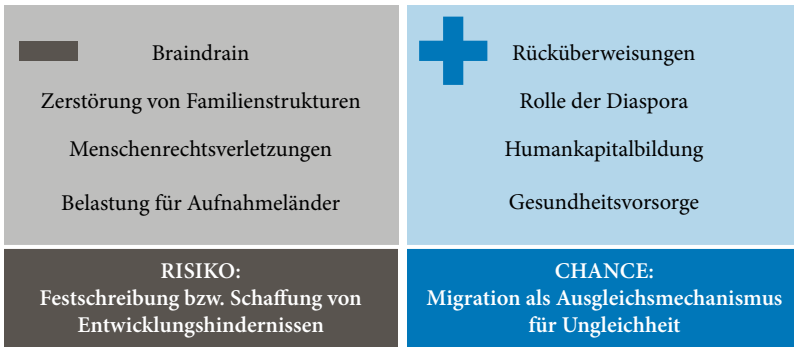
Das gilt zum einen für den Brain-drain. Die Gefahr eines Verlustes an Humankapital ist zum Beispiel dann gering, wenn junge Fachkräfte keine Chance haben, auf dem Arbeitsmarkt des Heimatlandes unterzukommen, und ihnen Arbeitslosigkeit und Einkommenslosigkeit drohen, wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden, in der Hoffnung, dass diese dann in anderen Ländern eine Anstellung finden, oder wenn es sich um kurzfristige Wanderungen im Rahmen von Migrationsprogrammen handelt.

In all diesen Fällen ist die Abwanderung 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« beachtet werden (Angenendt/Clemens/Merda 2014).

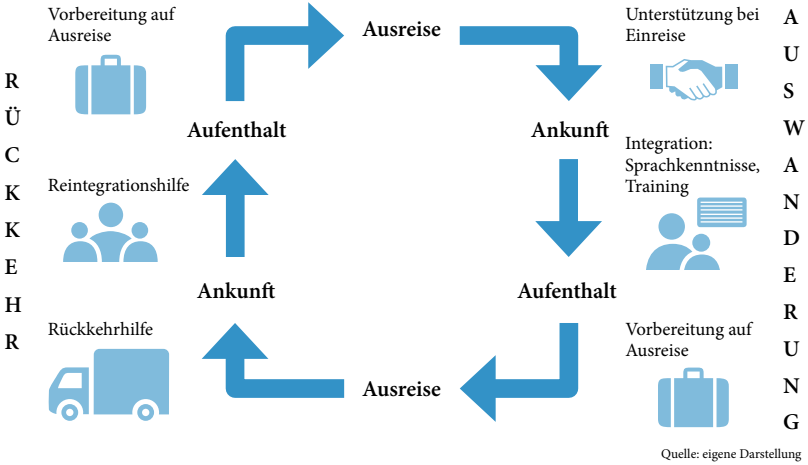
Sind Migrationsprogramme zu kurzfristig angelegt, können die Migrantinnen und Migranten ihre Sparziele nicht erreichen. Problematisch ist auch, wenn ihre Qualifikationen nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig anerkannt werden und sie gezwungen sind, unter ihrem Ausbildungsstand zu arbeiten. In vielen bestehenden Migrationsprogrammen werden zudem die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Migrantinnen und Migranten nicht oder nicht ausreichend gewahrt. Sie genießen nur einen schwachen Arbeitsschutz und haben Schwierigkeiten, ihre Lohnansprüche geltend zu machen. Es gibt viele Beispiele für zu teure, unseriöse oder gar kriminelle private Arbeitsvermittlungen, durch die Migrantinnen und Migranten in Schul-

Abbildung 2: Kontroverse Bewertungen: Entwicklungswirkung von Migration



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 3: Zirkuläre Migration: viele entwicklungspolitische Eingriffsmöglichkeiten



den geraten oder an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden werden. Bei diesen Wanderungen können zudem die sozialen Kosten hoch sein, etwa im Hinblick auf die Betreuung zurückgelassener Kinder und älterer Angehöriger.

Auch die EU versucht schon seit längerem, die entwicklungspolitischen Potenziale von Migration und insbesondere temporärer und zirkulärer Migration nutzbar zu machen [vgl. Abbildung 3]. Sie hat den Mitgliedstaaten eine engere Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik empfohlen und dazu bereits 2005 den »Gesamtansatz zur Migrationsfrage« präsentiert (Europäische Kommission 2011). Das Ziel soll eine »umfassende und kohärente« gemeinsame Migrationspolitik sein, die auf

einem Ausgleich der Interessen der beteiligten Staaten und auf einer besseren Abstimmung von arbeitsmarkt-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Zielen beruht.

Das zentrale, bisher allerdings nur in wenigen und kleinen Pilotprojekten erprobte Instrument hierfür sind die »EU-Mobilitätspartnerschaften«: Partnerstaaten, die irreguläre Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken, Grenzkontrollen verbessern und gegen Dokumenten- und Visafälschungen vorgehen, sollen bei der Steuerung von Wanderungsbewegungen unterstützt werden, und ihre Bürgerinnen und Bürger sollen Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten erhalten (Angenendt 2012).

Handlungsempfehlungen

Die Frage nach den Entwicklungswirkungen temporärer und zirkulärer Migration ist auch für die deutsche Politik höchst relevant, denn Deutschland steht, wie viele andere Industriestaaten, vor einer neuen Phase der Arbeitskräfteanwerbung. Daher muss bestimmt werden, welchen Stellenwert befristete Wanderungen in der Migrationspolitik haben sollen. Zweifellos sind entwicklungsorientierte Migrationsprogramme aufwendig zu konzipieren und umzusetzen. Aus den bisherigen Erfahrungen lassen sich aber zumindest vier Erfolgsbedingungen ableiten:

Erstens stellen sich die entwicklungspolitischen Wirkungen nicht von selbst ein. Sie müssen politisch gewollt sein und systematisch und konsequent in den Programmen bedacht werden. Daran und an konsequenter Umsetzung hat es bisher häufig gefehlt.

Zweitens können Programme zur Förderung temporärer und zirkulärer Migration nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf einem fairen Interessenausgleich beruhen. Nur wenn alle Akteure – Herkunfts- und Aufnahme-länder, Unternehmen sowie Migrantinnen und Migranten – beteiligt werden und Rücksicht auf ihre Interessen sowie auf ihre ungleiche Verhandlungsmacht genommen wird, können nachhaltige Wirkungen entstehen. Dies ist anspruchsvoll, kann aber gelingen, wie auch einige z. B. mit nordafrikanischen Staaten begonnene deutsche Pilotprojekte zeigen.

Drittens müssen bei den Programmen die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte der Migrantinnen und Migranten im Mittelpunkt stehen. Geschieht das nicht, wie immer noch häufig bei der Arbeitsmigration in die Golfstaaten, aber auch in andere Weltregionen, drohen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Diskriminierung, und die Migrantinnen und Migranten können keinen besonderen Entwicklungsbeitrag leisten.

Viertens muss verstanden werden, dass die Entscheidung darüber, ob eine Wanderung temporär, zirkulär oder dauerhaft ist, letztlich bei den Migrantinnen und Migranten selbst liegen muss. Wenn sie ihre Migrationsziele nicht erreichen, ist die Versuchung groß, auch ohne gültigen Aufenthaltstitel im Aufnahmeland zu bleiben und zu schlechten Bedingungen zu arbeiten. Grundsätzlich können und sollen Programme für temporäre und zirkuläre Migration organisiert werden, aber sie sollten flexibel sein. Am wichtigsten ist, dass (unter bestimmten Bedingungen) ein Statuswechsel von temporärem zu dauerhaftem Aufenthalt möglich wird. Viele Aufnahmeländer gewähren dies faktisch ohnehin, indem längere Aufenthalte zu entsprechenden aufenthaltsrechtlichen Ansprüchen führen. Für die Migrantinnen und Migranten und die Entwicklungswirkung der Migration wäre es allerdings besser, wenn über solche Möglichkeiten von Beginn an Klarheit bestünde.

Literatur

- Angenendt, Steffen 2014: Entwicklungs-
politische Perspektiven temporärer und
zirkulärer Migration (SWP-Studien 2014/S
13), Berlin ([http://www.swp-berlin.org/
fileadmin/contents/products/
studien/2014_S13_adt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S13_adt.pdf), 6. 10. 2014).
- Angenendt, Steffen 2012: Migration, Mobili-
tät und Entwicklung. EU-Mobilitätspart-
nerschaften als Instrument der Entwick-
lungszusammenarbeit (SWP-Studien
2012/S 25), Berlin ([http://www.swp-berlin.
org/fileadmin/contents/products/
studien/2012_S25_adt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf), 6. 10. 2014).
- Angenendt, Steffen/Michael Clemens/Meiko
Merda 2014: Der WHO-Verhaltenskodex.
Eine gute Grundlage für die Rekrutierung
von Gesundheitsfachkräften? (SWP-Ak-
tuell 2014/A 25), Berlin ([http://www.swp-
berlin.org/fileadmin/contents/products/
aktuell/2014A25_adt_clemens_merda.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A25_adt_clemens_merda.pdf),
6. 10. 2014).
- Europäische Kommission 2011: Gesamt-
ansatz für Migration und Mobilität,
18. 11. 2011, KOM(2011) 743, Brüssel.
- IOM (International Organization for Migra-
tion) 2013: Diasporas and Development:
Bridging Between Societies and States,
Background Paper, Genf.
- OECD (Organisation for Economic Co-ope-
ration and Development) 2013: Interna-
tional Migration Outlook 2013, Paris.
- UN (United Nations) General Assembly
2014: Report of the Open Working Group
on Sustainable Development Goals esta-
blished pursuant to General Assembly
resolution 66/288, New York, 8. 9. 2014,
A/68/L.61.
- World Bank 2014: Migration and Re-
mittances: Recent Developments and
Outlook (Special Topic: Forced Migration,
Migration and Development Brief Nr. 23),
New York ([http://siteresources.
worldbank.org/INTPROSPECTS/
Resources/334934-1288990760745/
MigrationandDevelopmentBrief23.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief23.pdf),
6. 10. 2014).

Steffen Angenendt