



## Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung

Ein Diskussionsbeitrag von Prof. Dr. Jochen Oltmer,  
Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien,  
Universität Osnabrück





Zur Zukunft der globalen Beziehungen



**Zusammenhänge zwischen Migration  
und Entwicklung**

Ein Diskussionsbeitrag von Prof. Dr. Jochen Oltmer,  
Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle  
Studien, Universität Osnabrück

Die vorliegende Studie entstand im Auftrag von  
terre des hommes Deutschland e.V.  
und der Welthungerhilfe e.V.  
Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Autor.

**Auftraggeber:**

Deutsche Welthungerhilfe e.V.  
terre des hommes Deutschland e.V.



**Autor:**

Prof. Dr. Jochen Oltmer, Institut für Migrations-  
forschung und Interkulturelle Studien Universität  
Osnabrück, unter Mitarbeit von Hannah Niedenführ,  
Katharina Oltmanns und Vérénice Rokitta.

**Redaktion:** Birgit-Dederichs-Bain, Senior Policy Advisor  
Welthungerhilfe; Wolf-Christian Ramm, Pressesprecher,  
terre des hommes; Ulrich Post, Direktor, Politik und  
Aussenbeziehungen, Welthungerhilfe; Danuta Sacher,  
Vorstandsvorsitzende terre des hommes

**Übersetzung und Lektorat:**

Corinna Ditscheid, Vanadis Buhr  
und Alexander Zuckrow Berlin;  
Cornelia Dernbach, terre des hommes

**Gestaltung:** Media Company –  
Agentur für Kommunikation GmbH

**Druck:** Druckerei Brandt, Bonn  
1. Aufl. 1000, Juli 2015

Redaktionsschluss: 30. Juni 2015

Diese Broschüre wurde auf 100 % Recycling-Papier  
gedruckt

ISBN-Nr. 978-3-9805834-9-7

DWHH-Lager-Nr. 460-9461/a  
terre des hommes Bestell-Nr. 301.1391.00

<b>Vorwort</b> .....	7
<b>Zusammenfassung</b> .....	8
<b>Einleitung</b>	
<b>Leistet Migration einen Beitrag zur Entwicklung im globalen Süden?</b> .....	10
<b>1. Die Diskussion um den Nexus Migration und Entwicklung</b> .....	12
<b>2. Migration und wirtschaftliche Verflechtung in Westafrika</b> .....	13
2.1. Folgen für die Ausgangsregion .....	13
2.2. Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit .....	14
2.3. Rücküberweisungen .....	14
2.4. Nationale Politiken und Kooperationen .....	15
2.5. Kindermigration .....	16
2.6. Nutznießer .....	16
2.7. Fazit .....	17
<b>3. Die Philippinen – Migration als staatliche Entwicklungsstrategie?</b> .....	18
3.1. Steuerung von temporärer Arbeitsmigration .....	18
3.2. Rücküberweisungen .....	19
3.3. Programme zur Steuerung von Migration .....	20
3.4. Herausforderungen für die Zukunft .....	21
3.5. Fazit .....	23
<b>4. Perspektiven für einen anderen Blick auf den Nexus Migration und Entwicklung</b> .....	24
4.1. Ungleiches globales Bevölkerungswachstum und Migrationsverhältnisse .....	24
4.2. Verstärkte Berücksichtigung interregionaler Bewegungen in der Debatte um den Nexus Migration und Entwicklung .....	29
4.3. Die Funktion von Rücküberweisungen für Migrantinnen und Migranten .....	31
4.4. Die Bedeutung des hohen Gewichts von migrantischen Netzwerken .....	32
4.5. Globale Umweltveränderungen, Migration und Entwicklung .....	33
4.6. Die politische Ordnung der globalen Migrationsverhältnisse .....	34
<b>5. Empfehlungen</b> .....	36



**Grafiken**

Abbildung 1: Die 10 beliebtesten Zielländer philippinischer Migrantinnen und Migranten .....	18
Abbildung 2: Rücküberweisungen an Haushalte in den Philippinen 1977-2011 .....	19
Abbildung 3: Regionale Verteilung der Weltbevölkerung nach dem mittleren Szenario.....	24
Abbildung 4: Altersaufbau der Bevölkerung in Entwicklungs- und Industrieländern .....	25
Abbildung 5: Entwicklung der Migration aus weniger entwickelten in entwickelte Weltregionen .....	26
Abbildung 6: Flüchtlinge und Binnenvertriebene („Internally Displaced Persons“, IDPs) .....	28
Abbildung 7: Anteil der städtischen Bevölkerung nach Regionen .....	30

**Tabellen**

Tabelle 1: Hintergründe von Migrationsbewegungen .....	29
--	----



Nie zuvor seit dem 2. Weltkrieg mussten so viele Menschen aus ihrer Heimat fliehen, aktuell wird ihre Zahl auf etwa 60 Millionen geschätzt. Vielleicht sind es auch mehr, wer weiß das schon so genau?

Zu diesen Flüchtlingen zählen sowohl Menschen, die auf der Flucht eine Grenze überschritten haben als auch Binnenvertriebene oder Asylbewerber.

Nie zuvor waren außerdem so viele junge Menschen auf der Flucht – rund die Hälfte von ihnen sind unter 18 Jahren. Und was uns in Europa besonders aufrüttelt: Nie zuvor sind so viele flüchtende Menschen im Mittelmeer – vor der Haustür Europas – bei dem Versuch, eine sicherere Zukunft zu finden – ertrunken.

Das wirft viele Fragen auf, etwa die, wie sich Europa angesichts seines Wertekanons aber auch angesichts seiner wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten verhalten kann, soll und muss. Es wirft auch die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungspolitik im Hinblick auf Flucht und Migration auf.

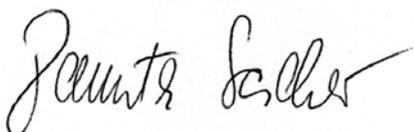
Die vorliegende Studie von Prof. Jochen Oltmer soll einen Diskussionsbeitrag zu dieser wichtigen aktuellen Debatte leisten. Dabei ist uns bewusst, dass dieser Beitrag kontroverse Reaktionen in der gegenwärtigen öffentlichen Debatte auslösen wird. Da es den Anschein hat, dass diese Debatte in weiten Teilen aufgeregt und interessensgeleitet mit kurzfristiger Perspektive geführt wird, soll diese Studie mit dem Fokus auf dem Zusammenhang von Migration und Entwicklung einen Beitrag zur Versachlichung leisten.

Welthungerhilfe und terre des hommes möchten dazu beitragen, dass stärker systematische wissenschaftliche Betrachtungen Eingang in die Diskussion finden und zur Entfaltung einer langfristigen, von Sachverstand und klarer humanitärer Perspektive geprägten Strategie beitragen. Deshalb prüft die Studie Fakten – und verdeutlicht unter anderem: Die Hauptlast von Migration tragen die meist ohnehin schon durchfehlende Ressourcen und Armut gebeutelten Nachbarländer.

Die Studie ist die zweite Ausgabe der im letzten Jahr neu aufgelegten internationalen Reihe „Zur Zukunft der globalen Beziehungen.“ Sie wird in loser Folge von Welthungerhilfe und terre des hommes in Deutsch und Englisch herausgegeben. Ziel ist hierbei, jeweils ein Thema von entwicklungspolitischer Relevanz und mit Bezug zur Programmarbeit vertieft zu behandeln. Dabei sollen politische Szenarien und Entwicklungen sowie mögliche Konsequenzen für die Menschen, für die und mit denen wir arbeiten, aber auch für unsere Organisationen selbst, deutlich werden.

Die Reihe hat den Anspruch, kontroversen und widersprüchliche Auffassungen bei den jeweiligen Themen sichtbar zu machen und so einen relevanten Beitrag zu Zukunftsfragen der globalen Beziehungen zu leisten.

Bonn / Osnabrück, im Juli 2015



Danuta Sacher  
Vorstandsvorsitzende

terre des hommes Deutschland e.V.



Dr. Till Wahnbaeck  
Generalsekretär

Vorstandsvorsitzender der Welthungerhilfe

**A) Migration bietet Chancen und Potentiale.**

- 1) **Der Großteil der Migrantinnen und Migration weltweit strebt nach besseren Chancen** durch den dauerhaften oder temporären Aufenthalt andernorts – Erwerbschancen, Bildungschancen etc.
- 2) **Menschen, die migrieren, weil sie andernorts Chancen suchen, verfügen über wirtschaftliche und gesellschaftliche Potentiale:** Sie sind motiviert, ihre Kompetenzen und Kenntnisse, ihre Arbeitskraft und ihre Kreativität dort einzusetzen, wohin sie sich bewegt haben. Dafür sind sie nicht selten auch bereit, Bedingungen in Kauf zu nehmen, die Einheimische ablehnen.
- 3) **Räume starker Zuwanderung waren schon immer Knotenpunkte von Produktivität und Innovation** – die 40 größten, durch starke Migration gekennzeichneten globalen städtischen Zentren umfassen gegenwärtig weniger als 18 Prozent der Weltbevölkerung, bündeln aber zwei Drittel der globalen ökonomischen Aktivitäten und ragen technologisch und wissenschaftlich hervor.
- 4) **Potentiale bietet Migration auch für die Herkunftsräume** der Migrantinnen und Migranten. Jene, die abwandern, senden häufig nicht nur Geld in die Herkunftsregion, sondern fungieren auch innerhalb ihrer Netzwerke als Mittlerin oder Mittler anderer Weltsichten, neuer technischer oder technologischer, ökonomischer oder kultureller Kenntnisse und Kompetenzen. Damit verschaffen sich Migrantinnen und Migranten, aber auch jene, die in den Herkunftsgesellschaften Leistungen durch Transfer von Geld und Wissen empfangen, ein Mehr an Handlungsmacht, d.h. mehr Einfluss und Entscheidungskompetenzen.

**B) Migration bietet Gefahren und Bedrohungen.**

- 1) **Zwangs- und Gewaltmigrationen sind Ausdruck der staatlichen und gesellschaftlichen Akzeptanz der Beschränkung von Freiheit und körperlicher Unversehrtheit.** Bis in die Gegenwart ist unter staatlichen und kollektiven Akteuren die Vorstellung verbreitet, Herrschaft lasse sich stabilisieren, indem Menschen durch Gewalt zur räumlichen Bewegung genötigt werden. Die Aufnahme von Schutzsuchenden, die der Gewalt in ihren Herkunftsländern und -regionen zu entkommen suchen, verweist zugleich auf die Akzeptanz von Menschenrechten und der Verpflichtung zur Hilfeleistung jenseits der Frage der nationalen und sozialen Herkunft.
- 2) **Begrenzte Teilhabemöglichkeiten und eingeschränkte Handlungsmacht führen oft zu Diskriminierung und Marginalisierung, Ausbeutung und beschränktem Schutz durch staatliche Institutionen oder Gerichte.** Migrantinnen und Migranten, die auf der Suche nach Chancen andernorts sind, haben in der Zielregion oft weniger Rechte. Deshalb sind ihre Möglichkeiten der Teilhabe an Politik, Arbeitsmarkt, Bildungs-, Rechts- oder Sozialsystem (stark) beschränkt. In den Zielländern werden Migrantinnen und Migranten nicht selten als Konkurrenten um begehrte (knappe) Ressourcen (zum Beispiel Erwerbsmöglichkeiten, Versorgungsgüter oder Sozialleistungen) wahrgenommen und müssen deshalb mit Ablehnung bis hin zu Hass rechnen. Außerdem gelten sie nicht selten als Gefahr für innere und äußere Sicherheit und für gesellschaftliche Gewissheiten, wie zum Beispiel Vorstellungen über die Homogenität von Bevölkerungen oder Kulturen.

**C) Die Debatte um die Frage des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung bzw. ob und inwieweit Migration für die Gesellschaften des globalen Südens Entwicklungspotentiale beinhaltet, brachte viele ambivalente Ergebnisse hervor.** Sie hat beispielsweise deutlich gemacht, dass Geldüberweisungen von Migrantinnen und Migranten wegen ihres enormen Umfangs ein hohes Gewicht für die Herkunftsfamilien und -regionen haben, Armut bekämpfen, Bildungschancen eröffnen und für die Verbesserung der Gesundheitsversorgung sorgen. Allerdings können sie auch neue Ungleichheiten mit sich bringen, die Inflation befördern oder zu einer Fixierung auf Erwerbsmöglichkeiten andernorts führen, die Potentiale vor Ort vernachlässigt. Sie hat damit auch veranschaulicht, dass die Abwanderung gut und sehr gut qualifizierter Kräfte zu einem „brain drain“ führen kann und mithin hohe Ausbildungskosten der Herkunftsgesellschaft nicht zum Tragen kommen können. Gerade für den Bildungs- und Gesundheitssektor im globalen Süden sind vielfach solche Phänomene dokumentiert. Allerdings können sich durch den Transfer von Wissen oder die Rückwanderung von Migrantinnen und Migranten, die neue Kompetenzen und Kenntnisse im globalen Norden erworben haben, transformatorische Potentiale von Wirtschaft und Gesellschaft in den Herkunftsländern entwickeln. **Der „Nexus Migration und Entwicklung“ verweist mithin auf einen sehr komplexen Diskussionsgegenstand.** Voraussetzung für die Entwicklung von Konzepten und Projekten, die auf die Erschließung von Entwicklungspotentialen in Gesellschaften des globalen Südens durch Migration ausgerichtet sind, ist an erster Stelle die Einsicht in diese Komplexität.

**1) Bislang werden die Diskussionen über den „Nexus von Migration und Entwicklung“ vornehmlich im globalen Norden geführt. Wenn gleich auch Debatten innerhalb Südafrikas, Indiens und Chinas stattfinden, geben Sichtweisen aus dem Norden vor, was unter erwünschter bzw. unerwünschter „Migration“**

**und was unter erwünschter bzw. unerwünschter „Entwicklung“ verstanden wird.** Die Debatten haben in den vergangenen Jahren vornehmlich deshalb an Dynamik gewonnen, weil politische und ökonomische Interessen aus dem Norden sie vorangebracht haben – Interessen an einer Anwerbung von (hoch)qualifizierten Arbeitskräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Europa, Interessen an einem globalen „Management“ von Migration, um erwünschte Bewegungen in den Norden lenken und unerwünschte, weil als Belastung verstandene Migration abwehren zu können oder gar nicht erst entstehen zu lassen.

**2) Demgegenüber sind Interessen aus dem globalen Süden deutlich seltener zu hören, werden vielmehr in paternalistischer Manier im Norden (vor)formuliert.** Das gilt gleichermaßen für Stimmen von Migrantinnen und Migranten, die sich in der Debatte erst recht nicht ausmachen lassen. Dieser Aspekt verweist noch einmal auf das zentrale Problem der Debatte über das Wechselverhältnis von Migration und Entwicklung: **Im Vergleich zu Akteuren im globalen Norden verfügen jene im Süden – Migrantinnen und Migranten, deren Netzwerke und Familien, zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure, überstaatliche Bündnisse – über relativ wenig Handlungsmacht.** Erst wenn maßgebliche Akteure im Norden bereit sind, Akteure aus dem Süden als gleichberechtigte Partner in der Aushandlung dessen zu akzeptieren, was unter Migration und Entwicklung verstanden wird und in welcher Beziehung beide Elemente zueinander stehen, lässt sich ein Ausgleich von Interessen herbeiführen und ein Gesamtkonzept entwickeln, das Abstand von der heute allenthalben zu beobachtenden Ad-hoc-Thematisierung von Migration und der weithin ausschließlich auf Projektbasis betriebenen Entwicklungszusammenarbeit gewinnt.



## Leistet Migration einen Beitrag zur Entwicklung im globalen Süden?

Die vorliegende kurze Studie befasst sich mit den komplexen Zusammenhängen von Migration und Entwicklung. Dabei wird Migration als räumliche Verlagerung des Lebensmittelpunktes von Individuen oder Kollektiven (Familien, Gruppen, Bevölkerungen) verstanden. Die Hintergründe von Migration sind vielfältig, unterscheiden lassen sich vornehmlich drei Zusammenhänge:

- 1. Migration als Wahrnehmung von Chancen andernorts:** Viele Migrantinnen und Migranten streben danach, durch Bewegungen zwischen geographischen und sozialen Räumen Erwerbs- oder Siedlungsmöglichkeiten sowie Bildungs- bzw. Ausbildungschancen zu verbessern bzw. sich neue Chancen andernorts zu erschließen.
- 2. Migration als Reaktion auf Krisen:** Eine Krisenreaktion bildet Migration vor allem dort, wo Abwanderung Ergebnis von Umweltzerstörung oder akuter wirtschaftlicher und sozialer Notlagen ist.
- 3. Zwangs- und Gewaltmigration:** Institutionelle Akteure, insbesondere staatliche, quasi- oder überstaatliche Einrichtungen beobachten und bewerten vor dem Hintergrund spezifischer Interessen und Ziele das Migrationsgeschehen und beeinflussen es mit unterschiedlich leistungsfähigen Instrumenten. Sie kanalisieren Migrationsbewegungen, ziehen Grenzen und kategorisieren Migranten. Ihre Kontroll-, Steuerungs- und Regulierungsanstrengungen können die Handlungsmacht und damit die Freiheit und Freizügigkeit von Einzelnen oder Kollektiven so weit beschränken, dass Formen von Zwangsmigration (Flucht, Vertreibung, Deportation) die räumliche Mobilität dominieren.

Migration bildete in den vergangenen Monaten erneut ein zentrales Thema politischer und medialer Diskussionen in Deutschland und Europa. Trotz

der hohen und konstanten Aufmerksamkeit blieb, wie schon in den Vorjahren, die Wahrnehmung räumlicher Bevölkerungsbewegungen allerdings selektiv: Mit dem Bootsunglück vor der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa vom 3. Oktober 2013, das fast 400 Afrikanerinnen und Afrikanern das Leben kostete, setzten intensive Debatten um die Migrationspolitik der EU sowie die Möglichkeiten und Grenzen des Flüchtlingsschutzes im Angesicht eines deutlichen Anstiegs der Zahl der Asylgesuche ein. Zwischenzeitlich nur wurde die Zuwanderung aus den neuen EU-Staaten Rumänien und Bulgarien unter dem Stichwort „Armutsmigration“ ein Schwerpunkt von Berichterstattung und politischen Debatten. Trotz aller Beschwörungen europäischer Grundwerte und der Betonung der Notwendigkeit einer erfolgreichen Bilanz im globalen „Kampf um die besten Köpfe“ wegen der rasch voranschreitenden Alterung der europäischen Bevölkerungen: Lebhaft werden die Debatten erst dann, wenn Migration als (potentielle) Gefahr für Sozialsysteme, innere und äußere Sicherheit, aber auch gesellschaftlichen Frieden in Bundesrepublik und EU wahrgenommen wird. Dass Europa angesichts Tausender Menschen, die vor seinen Grenzen im Mittelmeer auf der Flucht ertrinken, gefordert ist, steht außer Frage.

Die vorliegende Kurzstudie nimmt Abstand von der in Europa allenthalben zu beobachtenden konzeptionslosen Ad-hoc-Thematisierung von Migration. **Sie gilt der Frage, ob und inwieweit Migration aus dem globalen Süden in den reicheren Norden der Welt Potentiale für eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation in jenen Staaten bieten, die in der Diskussion häufig als „Entwicklungsländer“ bezeichnet werden.** Die Debatten werden international unter Beteiligung zahlreicher Akteure – wenngleich in der Regel ohne größere öffentliche Resonanz – meist unter dem Schlagwort „Nexus Migration und Entwicklung“ geführt. Sie währen schon lange. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts allerdings gewinnen sie an Fahrt, vor allem wegen der zunehmenden Beteiligung politischer bzw. staatlicher Akteure, die sich vornehm-

lich für Konzepte zur Kontrolle und Steuerung von Migration interessierten.<sup>1</sup>

Die Frage nach dem Gewicht räumlicher Bevölkerungsbewegungen für die Entwicklung des globalen Südens verweist auf einen sehr unübersichtlichen Zusammenhang. Die vorzufindenden Antworten vermögen bislang diese Komplexität bei weitem nicht zu fassen: Die Diskussionen beziehen sich in der Regel ausschließlich auf temporäre oder dauerhafte Wanderungen zwischen dem globalen Süden und dem globalen Norden – und damit auf ein Bewegungsmuster, das im weltweiten Migrationsgeschehen ein relativ geringes Gewicht hat. Migration wird darüber hinaus in vielerlei Hinsicht einseitig verstanden. Bereits die Beschränkung ausschließlich auf grenzüberschreitende Wanderungen schließt einen Großteil der räumlichen Bewegungen aus. Ergebnisse der Grundlagenforschung, die die Bedingungen, Formen und Folgen von Migration für die Entwicklung von Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur analysiert, spielen in den Debatten um den „Nexus Migration und Entwicklung“ bislang nur am Rande eine Rolle.

**Zentraler Hintergrund für eine solche eingeschränkte Sichtweise auf den Beitrag von Migration für die Entwicklung im globalen Süden ist die Fixierung auf die Steuerung von Migration als entwicklungspolitisches Konzept:** Angenommen wird, nur die gelenkte Migration vom globalen Süden in den globalen Norden könne Entwicklungsimpulse mit sich bringen. Hinzu tritt die Fixierung auf Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Migrationssteuerung: Die Vorstellung ist weit ver-

breitet, die „Bekämpfung der Migrationsursachen“ (bzw. in der älteren Diktion die „Bekämpfung der Fluchtursachen“) und die politische Beeinflussung von Bewegungen könne unerwünschte Migration in den globalen Norden verhindern. Die Diskussion um das Wechselverhältnis von Migration und Entwicklung dreht sich mithin ganz vornehmlich um die Interessen des globalen Nordens. Was dabei unter „Bekämpfung von Migrations- bzw. Fluchtursachen“ verstanden wird, ist durchaus sehr unterschiedlich: dabei kann es gehen um humanitäre Hilfeleistungen in Krisen- und Kriegszonen zur Linderung akuter Notlagen, um Maßnahmen von Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung (zum Beispiel Ausbildungsinitiativen), aber auch um die Stationierung von internationalen Friedenstruppen mit dem Ziel, Konfliktherde als Hintergrund von Fluchtbewegungen stillzulegen.

Der folgende Beitrag führt zunächst sehr knapp in die seit den 1950er Jahre währende Diskussion zum „Nexus Migration und Entwicklung“ ein, um dann Ergebnisse der Untersuchung ausgewählter Regionen in Afrika und Asien zusammenzuführen. Vor dem Hintergrund des Unbehagens über die geringe Reichweite der Diskussion skizziert ein Schlussabschnitt Perspektiven für einen anderen Blick auf das Wechselverhältnis von Migration und Entwicklung.

<sup>1</sup> Thomas Faist/Margit Fauser, *The Migration-Development Nexus: Toward a Transnational Perspective*, in: dies. u.a. (Hg.), *The Migration-Development Nexus. A Transnational Perspective*. Basingstoke/Hampshire 2011, S. 1–26, hier S. 2–5; Edma Ajanovic, *Remittances – more than money? Konzeptionelle Überlegungen zum Verständnis von Rücküberweisungen von MigrantInnen in ihre Sendeländer*, in: Ilker Ataç u.a. (Hg.), *Migration und Entwicklung. Neue Perspektiven*, Wien 2014, S. 101–116, hier S. 101; Albert Kraler/Marion Noack, *Migration und Entwicklung: Interessen, Akteure und Arenen eines erfolgreichen Diskurses*, in: ebd., S. 23–47, hier S. 23–25; Hein de Haas, *The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy*, in: *International Migration*, 50. 2012, Nr. 3, S. 8–25, hier S. 8.



## Die Diskussion um den Nexus Migration und Entwicklung

Der Verlauf der Diskussion um den Nexus Migration und Entwicklung lässt sich in drei Phasen einteilen: In der ersten „optimistischen Phase“ (1950er/1960er Jahre) konzentrierte sich die Debatte auf die als entwicklungsfördernd verstandene Wirkung der Rücküberweisungen sowie der Remigration. Es folgten Jahrzehnte (1970er/1980er Jahre), in denen Migration demgegenüber als Faktor galt, der Armut und Unterentwicklung sowie die wirtschaftliche Abhängigkeit des globalen Südens vom Norden verstärkte. Insbesondere Vorstellungen von einem „brain drain“ dominierten das Bild von den Folgen von Migration, die vor allem als eine grenzüberschreitende und auf Dauerhaftigkeit ausgerichtete Ab- bzw. Zuwanderung verstanden wurde.

In der dritten, erneut „optimistischen Phase“ (ab den 1990er Jahren) setzte sich wiederum die Auffassung durch, Migration führe zu Entwicklung oder erleichtere sie. In den Fokus trat die Idee von der Förderung von Entwicklung durch die (gelenkte) grenzüberschreitende Zirkulation von Menschen: Ökonomische und soziale Vorteile sowohl für Migrantinnen und Migranten als auch für Herkunfts- und Zielländer biete also vornehmlich der zeitlich befristete Aufenthalt und die Rückkehr in die Herkunftsländer, nicht aber die dauerhafte Ab- bzw. Zuwanderung. An die Stelle der Vorstellung vom Verlust von Kompetenz und Kenntnissen durch Migration („brain drain“) trat der „brain gain“ – der Import von Wissen und Qualifikation bei Rückkehr von Migrantinnen und Migranten und die Annahme, eine enge Verflechtung der Herkunftsgesellschaft im globalen Süden und der Diaspora im globalen Norden lasse vielfältige Impulse und Innovationen für die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern erwarten.<sup>2</sup> Erneut traten die Rücküberweisungen in das Zentrum von An-

nahmen über die entwicklungsfördernde Qualität grenzüberschreitender Migration. Und die Diskussionen darüber erlangten den Status eines „development mantra“<sup>3</sup>, den sie bis heute besitzt.

Die Debatte um den Nexus Migration und Entwicklung bewegte sich mithin zwischen einem optimistischen und einem pessimistischen Pol.<sup>4</sup> Der Wandel der Perspektive ist dabei nicht zuletzt auch durch die Veränderung der Sichtweisen insbesondere in Europa zu erklären: Die strukturelle Alterung der europäischen Gesellschaften und die Hervorhebung der Notwendigkeit, (hoch)qualifizierte Arbeitskräfte weltweit gewinnen zu müssen, um die wirtschaftliche Dynamik Europas zu gewährleisten, führte zu einer gewissen migrationspolitischen Öffnung. **Das heißt auch: Je stärker Migration nach Europa als vorteilhaft wahrgenommen wird, desto häufiger wird die entwicklungsfördernde Qualität von Migration für den globalen Süden betont.**

Der Nexus Migration und Entwicklung lässt sich angesichts vielfältiger Einflussfaktoren nur dann angemessen beschreiben, wenn es gelingt, die Interessen, Spielräume, Praktiken, Erwartungen und Erfahrungen aller Handelnden im Kontext der Migration zwischen dem globalen Süden und dem Norden einzubeziehen. Insbesondere die jüngste Debatte, die der Migration einen hohen entwicklungsfördernden Stellenwert beimisst, muss vornehmlich deshalb kritisch betrachtet werden, weil es vielen Akteuren etwa in Europa gar nicht oder nicht in erster Linie um Entwicklungszusammenarbeit geht. Vielmehr haben sich viele Staaten des globalen Nordens im Kontext des internationalen „Kampfes um die besten Köpfe“ auch im Süden positioniert und streben zugleich nach einer verstärkten Kontrolle und Steuerung der Bewegungen von dort, um unerwünschte Zuwanderungen zu verhindern, die als Gefahr für Sicherheit, Wohlstand und innergesellschaftlichen Frieden gelten.<sup>5</sup>

2 Stephen Castles, *Development and Migration – Migration and Development. What comes first? Global Perspective and African Experiences*, in: *Theoria. A Journal of Social and Political Theory*, 56, 2009, Nr. 121, S. 1–31, hier S. 3–5; Hein de Haas, *Migration and Development. A Theoretical Perspective*, in: *International Migration Review*, 44, 2010, Nr. 1, S. 227–264, hier S. 227–229, 253; ders., *The Migration and Development Pendulum*, S. 10–12; Martin Geiger/Antoine Pécoud, *Migration, Development and the „Migration and Development Nexus“*, in: *Population, Space and Place*, 19, 2013, S. 369–374, hier S. 369.

3 De Haas, *The Migration and Development Pendulum*, S. 8.

4 Ders., *Migration and Development*, S. 227.

5 Castles, *Development and Migration*, S. 14; Albert Kraler u.a., *Migration und Entwicklung. Eine Einleitung*, in: Ataç u.a. (Hg.), *Migration und Entwicklung*, S. 7–19, hier S. 7–9.

## Migration und wirtschaftliche Verflechtung in Westafrika

*Die Untersuchung der Migrationsbeziehungen zwischen den einzelnen Staaten Westafrikas verdeutlicht nicht nur die Vielfalt der Bewegungen jenseits der interkontinentalen Migration, sondern verweist auch auf die hohe Bedeutung des Blicks darauf für die Diskussion um Migration und Entwicklung.*

Viele auf afrikanische Migration bezogene Diskurse in Europa erwecken den Eindruck, Ziel räumlicher Bewegungen von Afrikanerinnen und Afrikanern sei in erster Linie der europäische Kontinent. Das widerspricht allen empirischen Ergebnissen: Mindestens zwei Drittel aller Migrationen beschränken sich auf Bewegungen innerhalb afrikanischer Großregionen, wie zum Beispiel Westafrika.<sup>6</sup> Bewegungen, die den gesamten Kontinent übergreifen oder als Abwanderung vom Kontinent zu verstehen sind, bilden in jeder Hinsicht Ausnahmen. In Westafrika migrieren, wie andernorts auch, in aller Regel junge Menschen. Ein großer Teil der Bewegungen führt aus peripheren ländlichen Gebieten in die wirtschaftlichen Zentren – Städte oder Regionen intensiver landwirtschaftlicher Produktion. Hinzu treten Migrationen aus dem westafrikanischen Binnenland in die Küstenregionen, so etwa aus den Sahelländern mit geringer landwirtschaftlicher Produktivität in Küstenstaaten wie die Côte d'Ivoire und Ghana. Es handelt sich zwar in der Regel um Menschen ohne umfänglichere Schulbildung, allerdings fehlen gut ausgebildete Migrantinnen und Migranten keineswegs, so etwa Ärzte und Ingenieure, weshalb auch im Blick auf die Bewegungen innerhalb Westafrikas über Bedingungen, Formen und Folgen eines „brain drain“ diskutiert wird. Die Entscheidung zur Migration wird häufig nicht individuell getroffen – oft sind es ganze Familiennetze oder Dorfgemeinschaften, die die Migration planen und die hierfür nötigen Mittel zusammentragen. Migration wird damit zu einer Strategie, Erwerbs- bzw. Einkommensmöglichkeiten zu diversifizieren und Bargeld andernorts zu erwirtschaften,

um die Existenz von Familie und Netzwerken im Herkunftsgebiet zu stabilisieren. Hinzu treten Heirats- oder Bildungsmigrationen. Nicht unterschätzt werden darf zudem das Gewicht von umweltbedingten Katastrophen wie Überschwemmungen und die fortschreitende Desertifikation in der Region durch Ausbreitung der Sahara.<sup>7</sup>

*Interview mit I.Z. (westafrikanischer Entwicklungsexperte): „Die Ernten reichen vielleicht für acht Monate des Jahres, die restlichen vier Monate stellen ein Problem dar. Die Menschen ziehen also zum Arbeiten fort und helfen so ihren Familien, über diese Zeit zu kommen.“*

### 2.1. Folgen für die Ausgangsregion

Die Folgen dieser Migration manifestieren sich auf mehreren Ebenen. Die Abwanderung von medizinischem Personal hat unter anderem in Burkina Faso ein großes Defizit an Ärzten zur Folge und einen extrem niedrigen medizinischen Versorgungsstandard. Auch Hochschulabsolventen anderer Fachrichtungen verlassen das Land in großer Zahl. Durch die Abwanderung von zumeist jungen Männern ist in manchen Regionen der Männeranteil in der Bevölkerung sehr niedrig: So kommen mancherorts nur 70 Männer auf 100 Frauen. Auch ist der Anteil von Älteren und Kindern in Regionen mit stark ausgeprägter Migration deutlich höher, was eine Verminderung der Zahl arbeitsfähiger Familienmitglieder, der „bras valides“, also der „starken Arbeitskräfte“ für die Bewirtschaftung des Ackers, mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund ist immer wieder auch beobachtet worden, dass Kinder und

6 Dieudonné Ouedraogo, Migration and Population in West Africa: Political Issues and Perspectives, in: Marie Trémolières (Hg.), Regional Challenges of West African Migration. African and European Perspectives, Paris 2009, S. 127–142, hier S. 129; Valérie Ouedraogo, Von Côte d'Ivoire nach Burkina Faso: Re-Migration und Integration – Die Perspektive burkinischer Arbeitsmigrantinnen und -migranten, Berlin 2012, S. 1.

7 Interview Gustave Bambara (Economiste planificateur, Spécialiste en Population et Santé à la Direction Générale de l'Economie et de la planification im Ministère de l'Economie et des Finances, Burkina Faso), 20.02.2015, R1–R7; Interview Alain Some (Conseiller Technique Chargé de la Promotion des Droits de l'Enfant à la GIZ, Burkina Faso), 12.03.2015, R8; Interview Husein Barry (Professeur d'Histoire - Géographie, Burkina Faso), 19.2.2015, R3; Ouedraogo, Migration and Population, S. 130.



Jugendliche dem Schulunterricht fernbleiben bzw. fernbleiben müssen, weil sie als Arbeitskräfte in der Landwirtschaft benötigt werden, um die Ernährungsgrundlage der Familie zu sichern.<sup>8</sup>

## 2.2. Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit

Auch für die Entwicklungszusammenarbeit hat dieser „exode rural“ Folgen: Die Programme der verschiedenen Hilfsorganisationen sind meist so konzipiert, dass sie eine Beteiligung der Bevölkerung voraussetzen. Häufig wird auf physische Hilfe, also die Arbeitskraft der ansässigen Bevölkerung, zum Beispiel für den Bau eines Staudamms, zurückgegriffen. Fehlen nun aber Arbeitskräfte vor Ort, weil sie zum Gelderwerb in andere Regionen oder Länder abgewandert sind, lassen sich die Hilfsprogramme nicht oder nicht im geplanten Umfang durchführen. Eine der Lösungen, die in solchen Fällen gewählt wird, besteht darin, die Bevölkerung für ihre Arbeit im Rahmen der Hilfsprojekte zu bezahlen – also den Versuch zu unternehmen, Migration zum Gelderwerb andernorts zu unterbinden. Die Vergütung der Arbeitskräfte überfordert allerdings insbesondere kleinere Hilfsorganisationen, weshalb manche Projekte mangels Mittel nicht mehr durchgeführt werden können. In Mali zogen abgeschlossene Hilfsprojekte einen verstärkten Wegzug junger Menschen nach sich. Dies wird mit den hohen Kosten für die Instandhaltung von im Zuge solcher Projekte installierten Motorpumpen oder Dämmen begründet. Die nötigen Mittel können die Familien aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit allein nicht aufwenden.<sup>9</sup>

## 2.3. Rücküberweisungen

Auch in Westafrika haben Rücküberweisungen einen erheblichen Stellenwert: So machten die im Jahre 2012 in den Senegal getätigten (offiziell registrierten) Rücküberweisungen, die von senegalesischen Migrantinnen und Migranten aus aller Welt, auch aus den afrikanischen Nachbarstaaten, stammten, in Höhe von fast 1,4 Milliarden US-Dollar 11,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. In Mali waren es mit rund 444 Millionen US-Dollar fünf Prozent des BIP, in der Côte d'Ivoire, das eher

Zu- als Abwanderungsland ist, bei 326 Millionen US-Dollar immer noch 1,6 Prozent in Togo mit 321 Millionen US-Dollar 10,6 Prozent und in Liberia mit 373 Millionen US-Dollar sogar 23 Prozent.<sup>10</sup>

Es ist unumstritten, dass Rücküberweisungen einen wesentlichen Beitrag leisten können, die Wirtschaft eines Landes voranzubringen. So werden in der Region östlich des Nakambé in Burkina Faso, die vor allem von Angehörigen der Bissa besiedelt ist und aus der es eine starke Migration nach Italien zur Tomatenernte gibt, zu Zeiten der Rückkehr der Migrantinnen und Migranten vom August bis Dezember jeden Jahres Geldgeschäfte sowohl in FCFA, der gemeinsamen Währung der ehemaligen frankophonen Kolonien Westafrikas, als auch in Euro getätigt. Diese Region wird auch als „Côte d'Azur“ Burkina Fasos bezeichnet, was aus dem wirtschaftlichen Aufschwung durch den Rückfluss von Geld aus den Zielländern der Migration resultiert. Hier gibt es durchschnittlich bessere Lebensbedingungen als im Rest des Landes, allerdings ist auch die Inflationsrate hoch, da sich zwar recht viel Geld im Umlauf befindet, in der Region selbst aber relativ wenig produziert wird. Der Anstieg der Lebenshaltungskosten ist besonders nachteilig für die Familien, die keine Geldzahlungen aus Italien oder anderswo zu erwarten haben. Damit führen Arbeitsmigration und mit ihr verbundene Rücküberweisungen zu einem Anwachsen der Ungleichheit. Einige Ergebnisse lassen allerdings deutlich werden, dass auch hier der sogenannte „trickle-down-Effekt“ wirkt – durch den vermehrten Konsum steigt insgesamt die Nachfrage nach Arbeitskräften in Produktion und Dienstleistungen, wovon auch Familien ohne Migrantinnen und Migranten profitieren. Rücküberweisungen helfen also zweifach, das Problem der Erwerbslosigkeit abzufedern: Zum einen haben die Migrantinnen und Migranten selbst Arbeit, zum anderen schaffen sie durch vermehrt vorhandene Mittel und Konsum Arbeitsplätze in ihrer Heimatregion.<sup>11</sup> Auch ein Transfer von Technologien und „social remittances“, also Ideen, Werte und Praktiken, lassen sich in der Bissa-Region beobachten: So gibt es hier Tomatenfabriken nach italienischem Vorbild, und auch die Toleranz der Bevölkerung gegenüber anderen Lebensformen scheint gestiegen zu sein, seit auch diese Geld in die Region bringen.

<sup>8</sup> Bambara 2015, R6f.; Barry 2015, R9.

<sup>9</sup> Isaie Dougnon, Klimaveränderung, bäuerliche Mobilität und ländliche Entwicklung in der Region Timbuktu in Mali, in: Atač u.a. (Hg.), Migration und Entwicklung, S. 133–152, hier S. 144; Interview Isidore Zongo (Coordonnateur National, Bureau pays, Burkina Faso), 23.2.2015, R3, R14.

<sup>10</sup> Kevin Watkins/Maria Quattri, Lost in Intermediation. How Excessive Charges Undermine the Benefits of Remittances for Africa, London 2014, S. 11.

<sup>11</sup> Ajanovic, Remittances, S. 104; Bambara 2015, R7; Barry 2015: R10; Christian Ambrosius u.a., Geldsendungen von Migranten – „Manna“ für die wirtschaftliche Entwicklung?, Hamburg 2008, S. 3.

Es gibt zwei Kanäle, die die Migrantinnen und Migranten nutzen, um Geld an ihre Familien zu senden: den formellen Weg über Banken und Transferunternehmen wie Western Union und Moneygram und den informellen Weg über private Kontakte. Zwei Drittel aller formellen Überweisungen laufen in Afrika über die beiden Konzerne Western Union und Moneygram. Hintergrund für die Dominanz von Geldtransferunternehmen sind die Schwierigkeiten, Bankkonten zu eröffnen. Deshalb können die beiden oben genannten Konzerne die Gebühren nach Belieben festsetzen, was zur Folge hat, dass die Kosten des Geldtransfers in Afrika mit ca. 12 Prozent der überwiesenen Summe extrem hoch sind und über dem Weltdurchschnitt liegen. Banken und Mobilfunkbetreiber haben jedoch den wachsenden Markt entdeckt und etablieren mehr und mehr Filialen in ländlichen Gebieten oder bauen das System des „mobile cash“ auf.

In Burkina Faso nimmt der informelle Weg nach wie vor 30 bis 40 Prozent der Rücküberweisungen ein, eine genaue Höhe lässt sich naturgemäß wegen der Informalität der Transaktionen nicht ausmachen. Hier geben zum Beispiel etliche, teilweise bis zu 150 Migrantinnen und Migranten einem anderen, der in die Heimatregion zurückkehrt, zum Teil enorme Summen mit, um die hohen Gebühren der Geldtransferunternehmen zu umgehen. Ein anderes, vor allem in Mali sich etablierendes Geschäftsmodell beruht auf den Aktivitäten überregional aktiver und finanzkräftiger Händler, denen Migrantinnen und Migranten den Auftrag erteilen, am Zielort dem Adressaten eine bestimmte Summe auszuzahlen. Er zieht auf dem Rückweg das Geld vom Auftraggeber ein.<sup>12</sup>

Der Großteil der durch Arbeitsmigration aufgebrauchten Geldmittel wird in Westafrika für die Ernährung und für die Gesundheitsversorgung der Familie aufgewendet. Hinzu kommt das Bezahlen der Schulgebühren für Kinder und Jugendliche, die ohne die aus der Migration stammenden Mittel nicht zur Schule gehen könnten. Darüber hinaus werden oft traditionelle Feste wie Hochzeiten oder Beerdigungen aus den andernorts erwirtschafteten Mitteln bezahlt. Hinzu tritt die Verwendung für den Kauf oder den Bau von Immobilien. In Ouagadougou, der Hauptstadt Burkina Fasos, gehören laut einer in einigen Vierteln durchgeführten Studie zwei Drittel der Häuser Migrantinnen und Migranten bzw. ihren Familien. Auch in der Region östlich

des Nakambé finden sich von Migrantinnen und Migranten errichtete Steinhäuser in solchen abgelegenen Gebieten, in denen Strohütten das Erscheinungsbild der Landschaft prägen. Vereinzelt lassen sich auch Investitionen in Schulen, Krankenhäusern und andere Einrichtungen der sozialen Infrastruktur ausmachen. Das niedrige Bildungsniveau und die oft fehlende Unterstützung durch den Staat verhindern allerdings die Entwicklung individueller oder kollektiver Projekte, die Mittel der Migrantinnen und Migranten nachhaltig zu investieren. Die Vorstellung von den Migrantinnen und Migranten als „development agents“ ist in Westafrika nur in wenigen Staaten etabliert, wie dem Senegal und in Mali. Nur dort werden sie in entsprechender Weise staatlich gefördert.<sup>13</sup>

#### 2.4. Nationale Politiken und Kooperationen

Über migrationspolitische Strategien verfügen nur die wenigsten westafrikanischen Staaten. Zwar gibt es zwischen den Staaten Übereinkommen, die die Arbeitsmigration erleichtern sollen, so hat zum Beispiel **Burkina Faso** solche Verträge mit der **Côte d'Ivoire**, **Gabun**, **Mali** und sogar Frankreich geschlossen. Ihre Wirksamkeit ist allerdings eher fraglich. Zwei Länder seien jedoch benannt, in denen seit Jahren Migration Teil entwicklungspolitischer Überlegung ist. So bindet der **Senegal** die Diaspora sehr stark in die Bekämpfung der Armut im Land ein. Seit 2003 gibt es ein Ministerium für AuslandsseNEGALesen, welches unter anderem Unterstützung und Beratung im Blick auf Investitionen durch Rückkehrer anbietet. Des Weiteren entwickelt es Konzepte, „brain drain“ zu verhindern. Im Zuge dessen hat es ein Programm für die kurzfristige und unkomplizierte Rückkehr von Fachkräften aus dem Ausland ins Leben gerufen, das jedoch bislang nur in den großen Städten greift. Außerdem soll der REVA-Plan („Zurück zur Landwirtschaft“) die Abwanderung aus ländlichen Gebieten verhindern. Auch in **Mali** gibt es ein Ministerium für Exilmalier. Ähnlich wie sein senegalesisches Pendant kümmert es sich darum, Rücküberweisungen für nachhaltige Investitionen zu nutzen.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Watkins/Quattri, *Lost in Intermediation*, S. 5, 7, 18; Bambara 2015, R7, R12f.; Ambrosius u.a., *Geldsendungen von Migranten*, S. 2.

<sup>13</sup> 2015, R7, R10f.; Zongo 2015, R5; Barry 2015, R10, R12.

<sup>14</sup> Helene Trauner, *Transnationale zivilgesellschaftliche Akteure innerhalb der Migrations- und Entwicklungs-Regime am Beispiel Senegal und Mali*, in: Ataç u.a. (Hg.), *Migration und Entwicklung*, S. 191–206, hier S. 194f.; Some 2015, R19; Bambara 2015, R6; Barry 2015, R10.



## 2.5. Kindermigration

Alle Staaten Westafrikas haben Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Kinderarbeit unterzeichnet. Das allerdings verhindert Kinderarbeit keineswegs, verwiesen sei hier exemplarisch auf die hohe Präsenz von Kindern bei der Arbeit auf Plantagen und im Bergbau. Kinder finden sich auch zahlreich als Migrantinnen und Migranten, wie zum Beispiel im Kontext der Bewegungen von burkinischen und malischen Kindern in die Elfenbeinküste und nach Ghana zur Arbeit auf den Kaffee- und Kakaoplantagen. Sie sollen im Süden Burkina Fasos 5 bis 6 Prozent der Kinder betreffen.<sup>15</sup> Die Kindermigration scheint oft den Bewegungsmustern der Erwachsenen zu folgen, was Ziele, Routen und Strukturen anbetrifft. So gibt es zum Beispiel im Kontext der grenzüberschreitenden Migration mehr Jungen, während bei den räumlichen Bewegungen innerhalb von Staaten Mädchen dominieren. Die Arbeitsmigration der Kinder ist, ebenso wie die der Erwachsenen, oft saisonal orientiert, das heißt, dass sie zum Ende der Regenzeit in den Binnenländern (also im September) fortziehen und erst zu Beginn der nächsten Regenzeit im Mai/Juni zurückkehren. Das Alter, ab dem Kinder in Westafrika durchschnittlich migrieren, liegt bei zehn Jahren und fällt häufig zusammen mit dem Schulaustrittsalter. Oft fehlt den Familien das Geld, um ihre Kinder weiter zur Schule zu schicken, und so müssen diese sich Beschäftigung suchen, um ihre Familien zu unterstützen. Hilfsorganisationen sind bemüht, die Familien in die Situation zu bringen, den Kindern einen längeren Schulbesuch bzw. eine Berufsausbildung als Schneiderin oder Mechaniker zu verschaffen, um Kinderarbeit und die längere Abwesenheit im Kontext der Kindermigration zu verhindern.

*Interview mit A.S. (westafrikanischer Entwicklungs- und Kinderrechtsexperte):*  
**„Für die Kinder ist diese Migration sehr risikoreich, da sie nicht über die Selbstverteidigungsmechanismen verfügen, um zum Beispiel das Geld, das sie verdienen, zu behalten. Es ist zudem oft erbärmlich wenig im Vergleich zu einem echten Einkommen. Sie werden regelrecht ausgebeutet.“**

<sup>15</sup> Some 2015, R19; Zongo 2015, R7, R11f.

Eine weitere Form der Kindermigration in Westafrika bildet die Unterbringung bei Verwandten, denen die Kinder im Haushalt oder bei Tätigkeiten im informellen Sektor helfen sollen. Die häusliche Arbeit wird den eigenen oder – wesentlich häufiger – fremden Kindern übertragen, welche meist nicht (mehr) zur Schule geschickt werden. Der Abbruch der schulischen Ausbildung wegen der Kinderarbeit in den Haushalten bedeutet faktisch eine Vererbung einer Armutsperspektive an die nächste Generation – ein zentrales gesellschaftliches Zukunftsproblem mithin. In der Côte d'Ivoire und den betroffenen Ausgangsgebieten wird massiv Aufklärungsarbeit über die Risiken der Kindermigration geleistet; so hängen in der Côte d'Ivoire an vielen Orten Plakate, die zum Kampf gegen die Kinderarbeit auf Plantagen aufrufen. Die Côte d'Ivoire verfolgt hier jedoch auch ein wirtschaftliches Interesse: Der Kaffee- und Kakaoexport bildet die wichtigste Einnahmequelle des Landes. Den Verbrauchern im globalen Norden muss demonstriert werden, dass die Produktion hohen Standards entspricht. Diskussionen um Kinderarbeit würden aller Voraussicht nach die Absatzchancen mindern, was die Stabilität des Landes beeinträchtigen könnte.

## 2.6. Nutznießer

Die Arbeitsmigration in Westafrika lässt deutlich werden, dass die Herkunftsländer Nutznießer sein können: Sie werden stabilisiert, weil Migrantinnen und Migranten die soziale Absicherung der Familienverbände übernehmen. Zudem sind Investitionen in die soziale Infrastruktur (Schulen, Krankenhäuser) Resultat des (finanziellen) Engagements von Migrantinnen und Migranten. Des Weiteren wird das Problem der Erwerbslosigkeit durch den Wegzug von meist jungen Männern abgemildert, außerdem kommen neue Ideen und Technologien ins Land, wie bereits am Beispiel der Bissa in Burkina Faso gezeigt worden ist.<sup>16</sup>

Auch das Zielland kann von der Migration profitieren. So hat zum Beispiel die burkinische Migration in die Côte d'Ivoire erheblich zum wirtschaftlichen Wachstum beigetragen, da die burkinischen Migrantinnen und Migranten häufig in den Segmenten der Landwirtschaft arbeiten, die exportorientiert und profitabel sind, wie insbesondere die Kaffee- und Kakaoplantagen. Die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten kann jedoch in den Zielländern auch zu erheblichen Konflikten führen. So sind

<sup>16</sup> Barry 2015, R10; Some 2015, R9, R17; Bambara 2015, R7.

etwa in Ghana und der Côte d'Ivoire für Wirtschaftskrisen mit hoher Erwerbslosigkeit Zuwanderer verantwortlich gemacht, massenhaft ausgewiesen, enteignet und sogar getötet worden. Im Falle der Côte d'Ivoire stürzten Wirtschaftskrise, Machtkämpfe und das Konzept der „Ivoirité“, welches allen Ausländern das Recht auf Landbesitz absprach, das Land seit 1999 in einen langjährigen Bürgerkrieg.

*Interview mit A.S. (westafrikanischer Entwicklungs- und Kinderrechtsexperte):*  
**„Je länger man die Kinder in der Schule behält, desto geringer werden die Risiken der Migration.“**

Die Migrantinnen und Migranten und ihre Familien profitieren nur bedingt von der Migration. Von sehr hohem Belang ist in diesem Zusammenhang die Sparquote (und damit die Höhe der Rücküberweisungen bzw. die mit zurückgebrachten Summen) der Migrantinnen und Migranten, die nicht nur vom Verdienst, sondern auch von den Kosten der Migration und den Lebenshaltungskosten in der Zielregion abhängen – und von den Kosten für die Rücküberweisungen. Beschränkt die Abwanderung die Intensität der familienwirtschaftlichen Aktivitäten (insbesondere im Kontext der Sicherung der Ernährung durch Ackerbau und Viehzucht) erhöht möglicherweise die Migration die Vulnerabilität der Familien noch. Der Abbruch der Schulausbildung als Folge der Aufnahme einer Migration verschlechtert auf längere Sicht die Arbeitsmarktchancen des Migranten. Das gilt insbesondere für die Kindermigration: Es ergibt sich ein kurzfristiger Vorteil für die Familien, weil die Versorgungskosten sinken und der Verdienst wertvoll ist, eine nachhaltig positive Wirkung lässt sich allerdings nicht ausmachen. Im Falle der Kindermigration profitieren vielmehr jene, die Kinder als Arbeitskräfte an Plantagen und Goldminen vermitteln und sie dort gegen die Zahlung geringer Löhne beschäftigen.

## 2.7. Fazit

Das Beispiel Westafrika lässt deutlich werden, dass Migration eine unmittelbare Verringerung des Armutrisikos der Familien durch Rücküberweisungen bedingt. Der Herkunftsstaat muss sich in geringerem Maße mit Problemen wie der Arbeitslosigkeit auseinandersetzen. Erhebliche Nachteile ergeben

sich, wenn Bildungschancen junger Menschen für weniger wertvoll erachtet werden als der Verdienst durch ihre Migration – damit werden Armutrisiken vererbt. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der politischen Förderung von Entwicklungsperspektiven durch Migration fällt auf, dass bislang nur wenige Staaten das Potential von Migrantinnen und Migranten sowie Rücküberweisungen nutzen und Investitionsbemühungen im Land stützen.



## Die Philippinen – Migration als staatliche Entwicklungsstrategie?

*In der Debatte um die entwicklungsfördernde Wirkung von Migration stellen die Philippinen ein vielzitiertes Beispiel dar. Schon seit langem sind staatliche Institutionen dort bemüht, die grenzüberschreitende Arbeitsmigration in den Dienst von Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu stellen. Der Blick auf die Philippinen verweist nicht nur auf die Vielfalt der Maßnahmen, sondern auch auf die erheblichen Hemmnisse im Blick auf entwicklungsfördernde Wirkungen von Migration.*

### 3.1. Steuerung von temporärer Arbeitsmigration

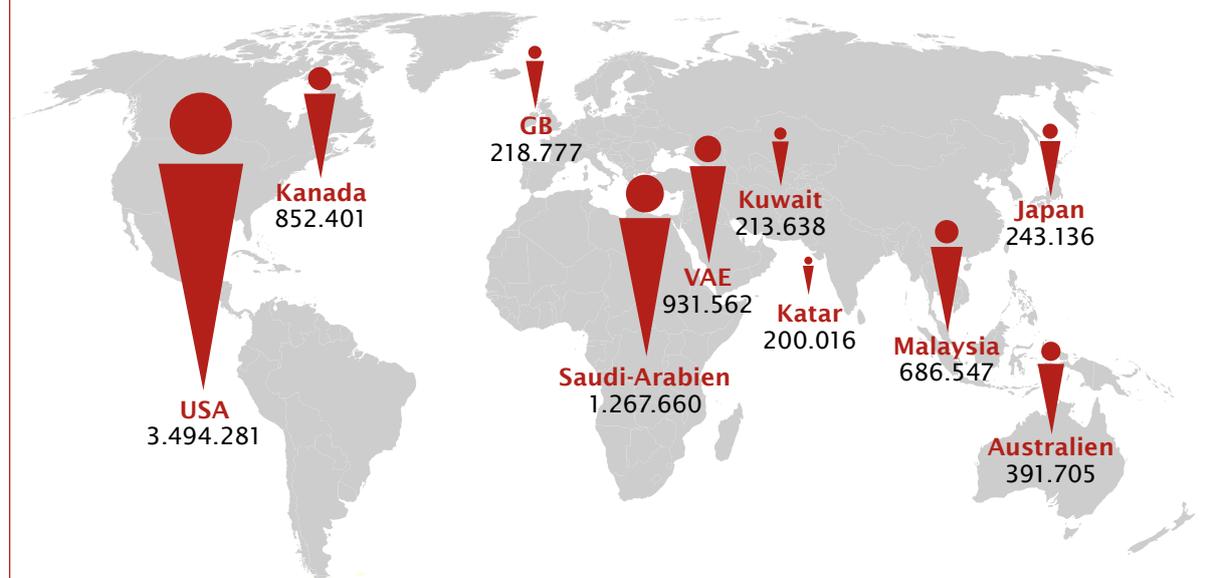
Der philippinische Staat nimmt seit den 1970er Jahren eine zentrale Rolle bei der Regulierung der Abwanderung von Arbeitskräften ein. Den Grund-

stein eines staatlichen Migrationsapparats legten 1972 das „Martial Law“ und 1974 das Arbeitsbuchgesetz („Philippine Labour Code“).<sup>17</sup> Etwa zeitgleich stiegen die Rohölpreise stark an. Sie lösten wegen der erhöhten Einnahmen aus der Ölförderung im Nahen Osten, insbesondere in Saudi Arabien, einen Bauboom aus, der die Nachfrage nach Arbeitskräften ansteigen ließ. Nachdem viele Infrastrukturprojekte abgeschlossen waren und der Bauboom in den 1980er Jahren wieder abnahm, wurden zwar immer weniger Arbeitskräfte in der dortigen Baubranche beschäftigt. Zugleich eröffneten sich jedoch andere Tätigkeitsfelder in der Golfregion, zum Beispiel im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen. Das

<sup>17</sup> Boris Michel, Die Philippinen als ein Arbeitskräfte exportierender Staat, in: Martin Geiger/Malte Steinbrink (Hg.), Migration und Entwicklung. Geographische Perspektiven (IMIS-Beiträge, H. 42), Osnabrück 2012, S. 97–112, hier S. 98f.

### Abbildung 1

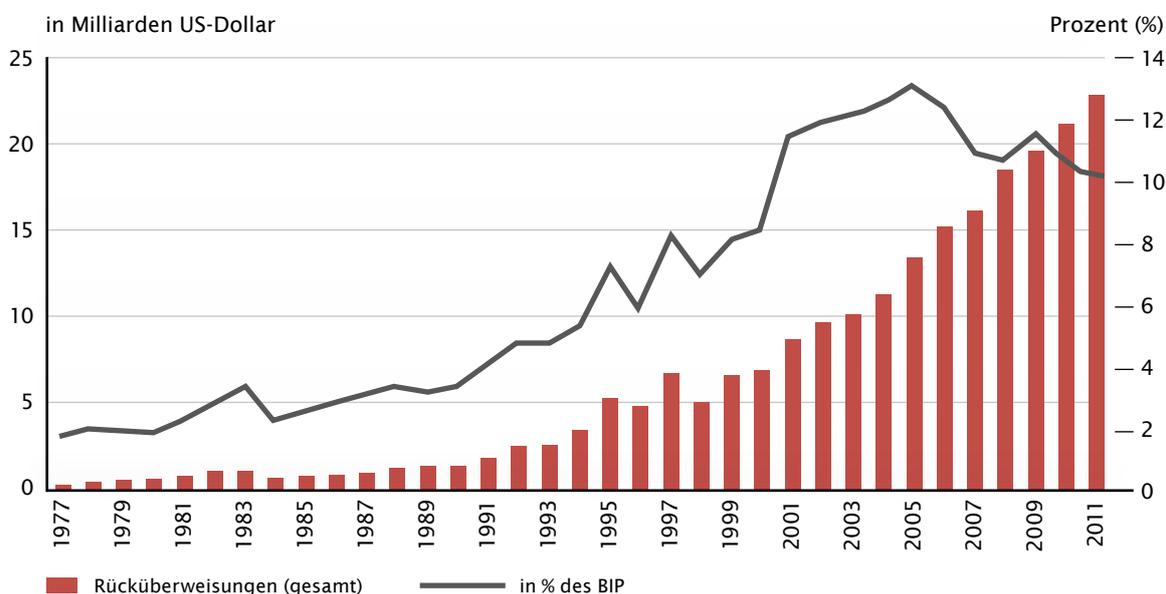
Die 10 beliebtesten Zielländer philippinischer Migrantinnen und Migranten



Quelle: Commission on Filipinos Overseas, Global mapping of overseas Filipinos, 2015, [www.cfo.gov.ph/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1339:global-mapping-of-overseas-filipinos-&catid=134:statisticsstock-estimate&Itemid=814](http://www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1339:global-mapping-of-overseas-filipinos-&catid=134:statisticsstock-estimate&Itemid=814) (6.4.2015).

## Abbildung 2

## Rücküberweisungen an Haushalte in den Philippinen 1977–2011



Quelle: World Bank, World Development Indicators, Washington D.C. 2012, <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2012-ebook.pdf> (6.4.2015); Michael M. Abrigo, Länderprofil Philippinen, 2014, S. 4, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/178360/philippinen> (6.4.2015).

trug dazu bei, dass der Anteil weiblicher Arbeitskräfte erheblich anstieg. Zudem machen philippinische Arbeitsmigranten mit einer Anzahl von rund 300.000 etwa 20 bis 30 Prozent der internationalen Schiffsbesatzungen aus. Darüber hinaus werden (hoch)qualifizierte Arbeitskräfte von den Philippinen zunehmend nachgefragt, vor allem im IT- und im medizinischen Bereich

Ein Vielzahl öffentlicher Einrichtungen beeinflusst die Arbeitsmigration: Das gilt für die Anwerbung ebenso wie für die Reise, die Beschäftigung im Ausland oder die Rückkehr und die Reintegration. Im Rahmen einer Neuorganisation des Ministeriums für Arbeit und Beschäftigung wurde 1982 die heutige Philippinische Verwaltung für Übersee-Beschäftigung (Philippine Overseas Employment Administration, POEA) gegründet. Ziel ist vornehmlich, philippinischen Migrantinnen und Migranten Schutz zu bieten. Arbeitnehmer und Regierung sind laut dem Arbeitsmigrationsgesetz berechtigt, private Vermittler bei Verstößen gegen die Rechte der Arbeitskräfte durch Arbeitgeber zur Verantwortung zu ziehen. Eine Ergänzung dieses Gesetzes von 2010 legte zusätzliche Sozialleistungen und -ga-

rantien für Arbeitsmigranten fest. Bereits im Jahr 1977 hatte die Regierung einen Sozial- und Ausbildungsfonds für ihre überseeischen Beschäftigten eingerichtet. Gewährt werden ihnen damit Leistungen, wie Versicherungsschutz, Weiterbildung und Unterstützung bei der Stellenvermittlung.<sup>18</sup>

### 3.2. Rücküberweisungen

Die Rücküberweisungen der philippinischen Migrantinnen und Migranten beliefen sich im Jahr 2009 auf gut 17 Milliarden US-Dollar. Sie machten etwa 10 Prozent des BIP aus.<sup>19</sup> 2012 soll die Summe bei 23,3 Milliarden US-Dollar gelegen haben. Sie lag höher als der Umfang ausländischer Direktinvestitionen und Entwicklungshilfezahlungen anderer Staaten. Die Rücküberweisungen leisteten einen größeren Beitrag zum BIP als viele Wirtschaftszweige.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Abrigo, Michael M. (2014): Länderprofil Philippinen, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/178360/philippinen> (6.4.2015), S. 5f.

<sup>19</sup> Michel, Philippinen, S. 98.

<sup>20</sup> Abrigo, Länderprofil Philippinen, S. 4.



Rücküberweisungen verbessern die Zahlungsbilanz, stabilisieren den philippinischen Peso und ermöglichen sowohl das Sparen als auch den Konsum. Der Vorteil von Rücküberweisungen besteht darin, dass sie dem Haushaltseinkommen der philippinischen Familien direkt zugute kommen, da sie – anders als zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen – nicht an den Staat oder andere Organisationen fließen. Die Familien können selbst über die Verwendung der Gelder entscheiden. Von den philippinischen Empfängerhaushalten wird nur ein geringer Teil der Rücküberweisungen gespart oder für Investitionen eingesetzt. Hauptsächlich werden sie für die Deckung der Kosten des Lebensunterhalts, für die Gesundheitsversorgung und den Schuldendienst verwendet.<sup>21</sup> Sie tragen somit zur Armutsminderung bei. Jeder vierte Haushalt empfängt Rücküberweisungen.<sup>22</sup> Sie sind besser gestellt als andere, denn ihnen steht ein durchschnittliches Monatseinkommen zur Verfügung, das 45 Prozent über dem Mindestlohn liegt. Anders als ausländische Direktinvestitionen, die starken Schwankungen unterliegen, stellen Rücküberweisungen einen stabilen Finanzzufluss dar. Häufig erhöhen Migrantinnen und Migranten in wirtschaftlichen Krisenzeiten sogar die Zahlungen für ihre Familien.<sup>23</sup>

Ein großer Teil der Gelder kommt der Schulausbildung der Kinder zugute, die im Herkunftsland verbleiben. Dadurch ist das Bildungsniveau der jungen Generation deutlich gestiegen, wie zahlreiche Studien belegen. Aussagen zu den Auswirkungen von höheren Gesundheitsausgaben sind dagegen schwerer zu treffen. Ausmachen lässt sich, dass neben den höheren finanziellen Aufwendungen für Bildung und Gesundheit vor allem der transnationale Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Familienangehörigen von hohem Gewicht ist.

Die Philippinen sind einer der wenigen Staaten, die amtliche Maßnahmen hinsichtlich Migration und Rücküberweisungen getroffen haben: Um Rücküberweisungen zu erleichtern, ist ein besonderer Ausweis eingeführt worden, der ein Bankkonto mit einer Visa-Karte umfasst und Überweisungen bei geringen Gebühren ermöglicht. Ziel ist es, die Summe der Rücküberweisungen zu erhöhen, auch

indem Kapitalverlust durch hohe Gebühren und riskante Übermittlungswege vermieden wird.

### 3.3. Programme zur Steuerung von Migration

Die philippinische Regierung hat zwischen 1968 und 2011 insgesamt 37 bilaterale Arbeitsabkommen mit 21 Ländern unterzeichnet.<sup>24</sup> Ziel ist es, die Arbeitsmigration aus den Philippinen weiter zu fördern, aber auch den Schutz der Arbeitskräfte zu gewährleisten. So haben die Philippinen beispielsweise mit Japan ein bilaterales Wirtschaftsabkommen (Japan-Philippine Economic Partnership Agreement, JPEPA) abgeschlossen, das neben einer Liberalisierung des Güterhandels und Finanzflusses auch den Bereich der Pflegemigration abdeckt.<sup>25</sup> Seit 2009 wird es pro Jahr bis zu 1.000 philippinischen Kranken- und Altenpflegekräften ermöglicht, in Japan zu arbeiten. Zuvor ist ein sechsmonatiger Japanisch-Sprachkurs zu absolvieren. Im Anschluss können die Arbeitsmigranten im Status von Assistenzpflegekräften arbeiten. Ihre bisherige Qualifikation im Heimatland spielt dabei keine Rolle. Um das Arbeitsvisum zu behalten, muss nach spätestens vier Jahren Japans staatliche Prüfung zum Alten- bzw. Krankenpfleger bestanden werden. Nach erfolgreicher Prüfung erhalten die Pflegekräfte eine unbeschränkte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis. Dies ist bislang jedoch nur wenigen Teilnehmern gelungen. Die geschriebene japanische Sprache scheint hierbei das größte Hindernis darzustellen. Aufgrund der Nicht-Anerkennung bereits erworbener Berufsqualifikationen ist das System der Pflegemigration nach Japan für potenzielle Zuwanderer zudem wenig attraktiv. Auch der hohe Stellenwert der Sprachkenntnisse wird kritisiert. Dies hat dazu geführt, dass die Anzahl der über diesen Weg nach Japan migrierten philippinischen Pflegekräfte weit unter der gesetzten Quote liegt.<sup>26</sup>

Ein wichtiges regionales Instrument ist der so genannte Colombo-Process. Dabei handelt es sich um eine Beratungskonferenz für das Management von Übersee-Beschäftigung und Vertragsarbeit für asiatische Länder. Als Antwort auf Aufrufe verschiedener asiatischer Herkunftsländer wurde 2003 in Colombo (Sri Lanka) eine Ministerkonferenz abge-

21 Mirko Herberg, *Global Pinoy – Arbeitsmigration als Königs- oder Irrweg zur Lösung der philippinischen Entwicklungsblockade?*, Bonn 2008, S. 2, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05928.pdf> (6.4.2015).

22 Abrigo, *Länderprofil Philippinen*, S. 4.

23 Stefanie Hertlein/Florin Vadean, *Kurzdossier Rücküberweisungen*, [www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/57418/auswirkungen?p=all](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/57418/auswirkungen?p=all) (6.4.2015).

24 Abrigo, *Länderprofil Philippinen*, S. 7.

25 Gabriele Vogt, *Japans neue Migrationspolitik*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 27. 2007, S. 238-243, hier S. 241.

26 Dies., *Länderprofil Japan*, [www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/149711/japan](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/149711/japan) (6.4.2015).

halten. Die ersten Mitgliedstaaten waren Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Nepal, Pakistan, die Philippinen, Sri Lanka, Thailand und Vietnam.<sup>27</sup> Seitdem fanden sechs weitere Konferenzen statt, und auch Afghanistan ist der Konferenz beigetreten. Einige Zielländer der Migration, unter ihnen Italien, Südkorea und die Schweiz, nahmen an den Konferenzen teil.

Ziel der Colombo-Konferenz ist es, ein Dialogforum zu schaffen, durch das Migrationsmanagement sowohl in Asien als auch in den Zielländern verbessert wird. Dies geschieht unter anderem durch Erfahrungsaustausch und „Best practice“-Beispiele im Umgang mit Anwerbung und Beschäftigung im Ausland. Zudem beraten sowohl Herkunfts- als auch Zielländer über Probleme, mit denen Arbeitsmigranten konfrontiert werden. Des Weiteren werden die Umsetzung früherer Empfehlungen überprüft und künftige Tätigkeitsbereiche identifiziert. Thematisch befasst sich die Colombo-Konferenz vor allem mit drei Schwerpunkten:

- dem Schutz von Migrantinnen und Migranten vor missbräuchlichen Praktiken bei der Anwerbung oder während der Beschäftigung. Bereitgestellt werden Informationen vor der Abreise und Hilfen in Missbrauchsfällen
- die Optimierung des Nutzens von organisierter Arbeitsmigration. Dies beinhaltet die Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verbesserung der formellen Kanäle für Geldüberweisungen sowie der Förderungen deren entwicklungspolitischer Bedeutung
- dem Aufbau von Institutionen, der Datenerhebung, dem Informationsaustausch und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Die Ergebnisse der Konferenzen sind nicht verbindlich. Informalität soll die Barrieren für eine Kooperation zwischen den Staaten abbauen helfen. Im Gegensatz zu anderen regionalen Foren, die Migration nur als eines von vielen Themen behandeln, hebt sich der Colombo Prozess dadurch hervor, dass er geschaffen wurde, um sich ausschließlich mit Migrationsfragen zu befassen. Als konkrete Maßnahme wurden zum Beispiel Grundsatzstudien zu Themen wie den rechtlichen Rahmenbedingungen

bei der Anwerbung von Arbeitsmigranten, den Mindeststandards bei Arbeitsverträgen oder Orientierungsprogrammen vor der Migration durchgeführt. Darüber hinaus wurde ein umfassendes Schulungsprogramm für Beschäftigte in Migrations- und Anwerbeverwaltungen entwickelt. Darauf aufbauend sind bereits in mehreren Staaten Lehrgänge abgehalten worden.<sup>28</sup>

### 3.4. Herausforderungen für die Zukunft

Rücküberweisungen kurbeln zwar die philippinische Wirtschaft an und tragen zur Armutsreduzierung bei. Viele Stimmen verweisen allerdings auf die geringe Wirkung der Rücküberweisungen für die volkswirtschaftliche Entwicklung bzw. auf als negativ verstandene Effekte: Ein starker und stabiler Peso wegen der Rücküberweisungen verteuert den Export und schwächt den Exportsektor. Die Neigung zur Entwicklung neuer Erwerbsstrategien vor Ort sinke wegen des steten Flusses von Rücküberweisungen. Der Druck auf die Regierung, Investitionen zum Beispiel im Bildungs- und Gesundheitsbereich zu tätigen, bleibe gering.

Die Annahme, Herkunftsländer könnten vom Wissen und den Erfahrungen der Rückkehrer profitieren, lässt sich nur bedingt verifizieren: Fachkräfte verlassen das Land, weil sie keine Möglichkeit finden, ihrer Qualifikation entsprechend beschäftigt zu werden – auch ein Zuwachs an Wissen und Kompetenzen im Ausland erhöht die Chancen nicht, eine angemessene Beschäftigung im Inland zu finden. Auch deshalb wird Migration zur Daueroption – über 50 Prozent der Migrantinnen und Migranten verlassen die Philippinen zum wiederholten Mal. Dabei gehen deutlich mehr gut qualifizierte als ungelernete philippinische Arbeitskräfte (75 Prozent zu 25 Prozent). Darüber hinaus ist die Zahl der abgewanderten Fachkräfte, die nicht mehr für den philippinischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, höher als die Zahl jener, die ihre Qualifikationen im Inland anbieten. Der „brain drain“ zeigt sich auch darin, dass immer mehr Ärzte auf den Philippinen eine Umschulung zu Krankenpflegern machen, um in den USA oder Großbritannien eine Anstellung zu finden. Zudem wandern jedes Jahr 15.000 Krankenschwestern aus. Die Abwanderung von qualifiziertem Personal, in Verbindung mit un-

<sup>27</sup> International Organization for Migration (IOM), About the Colombo Process: Background, [www.colomboprocess.org/About\\_the\\_Colombo\\_Process\\_Background-5a-2.html](http://www.colomboprocess.org/About_the_Colombo_Process_Background-5a-2.html) (6.4.2015); IOM, Welcome to the Colombo Process, [www.colomboprocess.org/](http://www.colomboprocess.org/) (6.4.2015).

<sup>28</sup> IOM, About the Colombo Process: Achievements, [www.colomboprocess.org/About\\_the\\_Colombo\\_Process\\_Achievements-5a-4.html](http://www.colomboprocess.org/About_the_Colombo_Process_Achievements-5a-4.html) (6.4.2015); IOM, About the Colombo Process: Objectives, [www.colomboprocess.org/About\\_the\\_Colombo\\_Process\\_Objectives-5a-3.html](http://www.colomboprocess.org/About_the_Colombo_Process_Objectives-5a-3.html) (6.4.2015).



zureichenden staatlichen Investitionen, hat bereits dazu geführt, dass über 100 Gesundheitseinrichtungen und Krankenhäuser in ländlichen Regionen schließen mussten.<sup>29</sup> Zudem hat sich auch die Qualität der Ausbildung von Gesundheitspersonal deutlich verschlechtert.

Solche Auswirkungen des „Pflege-Kolonialismus“ kritisieren Nichtregierungsorganisationen wie terre des hommes. Gemeinsam mit NRO aus sieben weiteren europäischen Ländern (Großbritannien, Rumänien, Polen, die Niederlande, Belgien, Spanien, Italien) startete terre des hommes im Jahr 2013 das Projekt „Gesundheitsfachkräfte für alle“. Ziel ist die effektive Umsetzung des WHO-Kodex zur internationalen Anwerbung von Gesundheitsfachkräften, um globale Ungleichheiten bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen einzudämmen.<sup>30</sup> Zu den Hintergründen des Projekts erklärt terre des hommes: „Ein direkter Zusammenhang zwischen der Anzahl von Gesundheitsfachkräften und der Kindersterblichkeit ist verschiedentlich empirisch belegt worden. So senkt in unterversorgten Ländern ein zusätzlicher Arzt auf 1.000 Einwohner die Kindersterblichkeit mittelfristig um 15 Prozent und langfristig um 45 Prozent. Die heraufziehende globale Konkurrenz um Gesundheitsfachkräfte droht die mühsam errungenen gesundheitlichen Fortschritte im globalen Süden wieder zunichte zu machen.“<sup>31</sup>

In Deutschland sei es daher notwendig, in das Gesundheitssystem zu investieren und Pflegeberufe auch für Einheimische wieder attraktiv zu machen – schließlich fordere der WHO-Kodex von den Anwerbeländern, den Fachkräftebedarf im Gesundheitswesen zunächst mit eigenen Arbeitskräften zu decken. Dadurch soll der Bedarf an Zuwanderung langfristig gesenkt werden. „Insofern wäre das auch ein wertvoller entwicklungspolitischer Beitrag zur Stabilisierung von Gesundheitssystemen im globalen Süden und damit ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Gesundheit weltweit.“<sup>32</sup> Der Verband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (VENRO) unterstützt diese Forderung und setzt sich auch dafür ein, dass die

Ausbildungskosten in den Herkunftsländern der migrierenden Gesundheitsfachkräfte durch die Zielländer kompensiert werden.<sup>33</sup>

Die sozialen Kosten der Migration sind schwer zu erfassen: Familien werden auseinandergerissen und Ehepartner getrennt. Kinder wachsen ohne einen oder beide Elternteile auf, vor allem wenn Migration zur Daueroption wird. Zugleich zeigen Studien, dass Kinder philippinischer Arbeitsmigranten in der Schule besser abschneiden als Kinder von Nicht-Migranten, nicht zuletzt, weil ihre Ernährung und Gesundheitsversorgung besser sind. Dennoch hat die Familiensituation von zurückbleibenden Kindern enorme Bedeutung für ihr Wohlergehen. Die Auswirkungen unterscheiden sich unter anderem je nach Alter des Kindes und danach, welcher Elternteil migriert bzw. in wessen Obhut die Kinder aufwachsen.<sup>34</sup>

Die Philippinen haben zwar einige internationale Abkommen zum Wohl von Arbeitsmigranten und ihren Familien unterzeichnet, wie die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Da viele Zielländer philippinischer Arbeitsmigranten dieses Abkommen jedoch nicht unterzeichnet haben, wird sich dies wenig auf die Sicherheit der Arbeitskräfte auswirken.<sup>35</sup> Auf den Philippinen ist zwar das politische und administrative Interesse an einer Steuerung und Kontrolle der Arbeitsmigration hoch, die Kapazitäten entsprechen aber nicht den selbst formulierten Ansprüchen: Die Koordination zwischen den beteiligten Institutionen hat sich als unzureichend erwiesen, viele der von unterschiedlichen Akteuren entwickelten Strategien und Programme sind nicht aufeinander abgestimmt. Es fehlt an qualifiziertem Personal in den Institutionen. Eine sachgerechte Evaluierung der Programme oder eine Analyse der langfristigen Folgen der Migration scheitert bereits an den fehlenden Daten. Das behindert an zentraler Stelle die Weiterentwicklung von Strategien, Konzepten und Programmen. Wenig

29 Herberg, *Global Pinoy*, S. 2f.

30 Carolina Heske, „Pflege-Kolonialismus“ bedroht Entwicklungsländer. Interview mit Heino Güllemann von terre des hommes, in: *Health & Care Management*, 5. 2014, H. 4, S. 22f., [www.hcm-magazin.de/pflege-kolonialismus-bedroht-entwicklungslaender/150/10741/221687](http://www.hcm-magazin.de/pflege-kolonialismus-bedroht-entwicklungslaender/150/10741/221687) (6.4.2015).

31 Terre des hommes, *Gesundheitsfachkräfte für alle: Daten und Fakten*, [www.tdh.de/was-wir-tun/themen-a-z/gesundheitsfachkraefte-fuer-alle/daten-und-fakten.html](http://www.tdh.de/was-wir-tun/themen-a-z/gesundheitsfachkraefte-fuer-alle/daten-und-fakten.html) (6.4.2015).

32 Heske, „Pflege-Kolonialismus“.

33 Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), *Tauziehen um Pflegekräfte – Gesundheitspolitik verschärft globale Krise um Fachkräfte*. Berlin 2014, S. 3f., [http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/Venro\\_Standpunkt\\_Ausgabe\\_6\\_2014\\_Gesundheitsfachkraefte.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Venro_Standpunkt_Ausgabe_6_2014_Gesundheitsfachkraefte.pdf) (6.4.2015).

34 Graziano Battistella/Maruja M.B. Asis, *Country Migration Report: The Philippines 2013*, S. 99, 102, 104, [www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/CMReport-Philippines-2013.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/CMReport-Philippines-2013.pdf) (6.4.2015).

35 Abrigo, *Länderprofil Philippinen*, S. 7; United Nations (UN), *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. New York 2015, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en) (6.4.2015).

beachtet ist bislang auch die Frage der Reintegration zurückkehrender Arbeitsmigranten, obgleich häufig auf deren Potential für die Entwicklung des Landes verwiesen wird.<sup>36</sup>

### 3.5. Fazit

Das Beispiel der Philippinen zeigt ein ambivalentes Ergebnis: Die Rücküberweisungen sind mikro- und makroökonomisch bedeutsam. Migrantinnen und Migranten erwerben zweifellos Kompetenzen und Qualifikationen, die Aufstiegsprozesse im Falle einer Rückkehr zur Folge haben könnten. Entwicklungspolitische Perspektiven, die auf Migration als Strategie setzen, finden sich auf den Philippinen etwa in Form von bilateralen Abkommen. Diese wirken sich positiv aus, wenn Filipinos in ihre Ausbildung im Heimatland investieren, um einen höheren Bildungsabschluss zu erzielen und besser entlohnte Tätigkeiten im Ausland annehmen zu können. Während der Beschäftigung im Zielland geht ein mittelfristiger positiver Effekt von den Rücküberweisungen aus. Investitionen initiieren sie aber selten. Ein Ergebnis der Abwanderung kann ein Mangel an Fachkräften im Herkunftsland sein, wie sich etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung zeigt.

Relativ effektiv können Herkunftsländer dann wirken, wenn sie sich darum bemühen, ihren Staatsangehörigen im Ausland Schutz zu bieten – insbesondere auch durch Kooperation und vertragliche Abstimmung mit den Zielländern: gegen unseriöse Praktiken von Arbeitsvermittlern, zur Stärkung der Position der Arbeitsmigranten in den Zielländern, zugunsten sicherer und kostengünstiger Möglichkeiten, Rücküberweisungen zu tätigen, für die Absicherung der zurückbleibenden Familienangehörigen im eigenen Land.

<sup>36</sup> Abrigo, Länderprofil Philippinen, S. 9f.



## Perspektiven für einen anderen Blick auf den Nexus Migration und Entwicklung

### 4.1. Ungleiches globales Bevölkerungswachstum und Migrationsverhältnisse

Viele Argumentationen im Kontext der Diskussionen um den Nexus von Migration und Entwicklung gehen davon aus, dass Migration vornehmlich ein Ergebnis der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen verschiedenen Regionen ist. Vor allem die erheblichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder des globalen Nordens und des globalen Südens seien verantwortlich für einen gleichsam „natürlichen Migrationsdruck“ – der verstärkt werde durch das hochgradig ungleichgewichtige weltweite Bevölkerungswachstums. Die Zusammenhänge erweisen sich allerdings als wesentlich komplexer als viele der Annahmen vermuten lassen.<sup>37</sup>

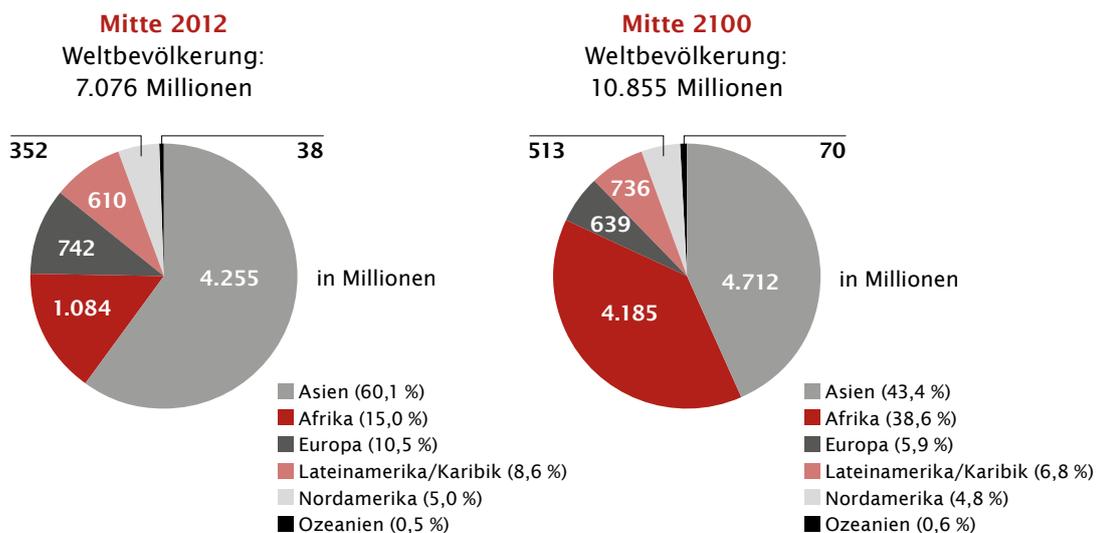
Nach Angaben der Vereinten Nationen zählte die Weltbevölkerung im Jahr 2013 ca. 7,1 Milliarden. Legt man ein mittleres Szenario zugrunde, wird sie 2025 einen Umfang von über 8 Milliarden erreichen, 2050 wohl 9,6 Milliarden betragen und 2100 bei 10,9 Milliarden liegen. Die Entwicklung der Bevölkerung der Erde kennzeichnen in den kommenden Jahrzehnten zwei Trends, die gegensätzlicher nicht sein könnten: Im (relativ) reichen Norden der Welt wird die Bevölkerung wegen der niedrigen Kinderzahl stagnieren und sie wird immer älter werden, weil der Anteil junger Menschen abnimmt und die Lebenserwartung weiter ansteigt. Im (relativ) armen Süden hingegen nimmt der Umfang der Bevölkerung erheblich zu, und der Anteil der jungen und jüngeren Menschen bleibt hoch.<sup>38</sup>

37 Hierzu und zum Folgenden: Jochen Oltmer, Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München 2012; ders., Globale Migration in der Zukunft, Berlin 2013, [www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/168589/globale-migration-in-der-zukunft](http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/168589/globale-migration-in-der-zukunft) (15.5.2015).

38 UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects. The 2012 Revision, New York 2013.

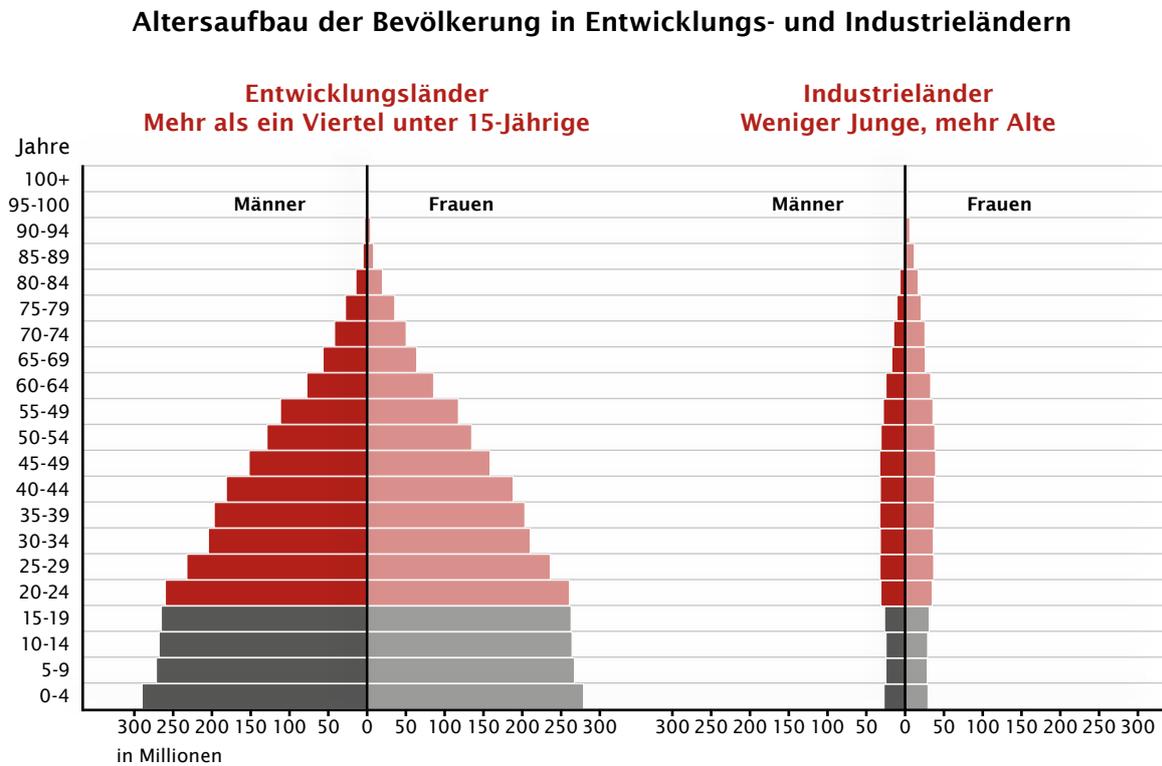
Abbildung 3

### Regionale Verteilung der Weltbevölkerung nach dem mittleren Szenario



Quelle: Eigene Darstellung nach UN World Population Prospects. The 2012 Revision.

Abbildung 4



Der weitere Anstieg der Weltbevölkerung wird mithin auch in der Zukunft beinahe ausschließlich durch das Wachstum der Bevölkerung in den weniger entwickelten Ländern verursacht. Hier leben gegenwärtig ca. 5,7 Milliarden Menschen, 2050 wohl rund 8 Milliarden. Das Tempo des Anstiegs verlangsamt sich allerdings: Hintergrund ist die fortschreitende weltweite Angleichung der Zahl der Kinder, die Frauen durchschnittlich zur Welt bringen. In den 58 Staaten mit den höchsten Geburtenraten (von denen 39 in Afrika, 9 in Asien, 6 in Ozeanien und 4 in Lateinamerika liegen) gebären Frauen zurzeit durchschnittlich 4,9 Kinder. Dieser Wert wird den Vorausschätzungen der UN zufolge nach einem mittleren Szenario bis 2050 auf 2,8 und bis 2100 auf 2,1 rapide absinken. Hintergrund sind dafür unter anderem die rapide Verstädterung (Geburtenraten sind in Städten grundsätzlich niedriger als auf dem Land), ein vermehrtes Streben nach Bildung und Gesundheitsversorgung (Kosten für Kinder steigen, Geburtenraten sinken).

Zunächst muss festgehalten werden, dass – anders als vielfach angenommen wird – das Niveau

der grenzüberschreitenden Migration in den vergangenen Jahrzehnten nicht angewachsen ist, vielmehr auf einem niedrigen Niveau relativ stabil blieb. Neueste Studien zeigen, dass 1990 bis 2010 im Zeitraum von jeweils fünf Jahren nur ca. 0,6 Prozent der Weltbevölkerung staatliche Grenzen überschritten haben. In absoluten Zahlen heißt das etwa für 2005 bis 2010: 41,5 Millionen grenzüberschreitende Migrationen weltweit.<sup>39</sup> Obwohl die Bevölkerung in den ärmeren Ländern anwachsen und in den Industrieländern stagnieren wird, gehen die UN davon aus, dass der Umfang der Migration aus dem Süden in den Norden zukünftig abnimmt. In den zwei Jahrzehnten von 1985 bis 2005 gab es noch einen Zuwachs. Für den Zeitraum 2000 bis 2005 ermittelten die UN 17,6 Millionen Migrantinnen und Migranten, die aus weniger entwickelten in entwickelte Länder wechselten, darunter 8,1 Millionen aus Asien, 6 Millionen aus Lateinamerika und 3,1 Millionen aus Afrika. Für das Jahrzehnt 2005 bis 2010 beobachteten die UN bereits einen Rück-

<sup>39</sup> Guy J. Abel/Nikola Sander, Quantifying Global International Migration Flows, in: *Science*, 343. 2014, S. 520-522.



gang auf 16,6 Millionen. Dieser Trend setzte sich fort und soll sich fortsetzen: Für 2010 bis 2015 sprechen die UN von 12,5 Millionen, 2025 bis 2030 nur noch rund 11 Millionen Migrantinnen und Migranten, 2045 bis 2050 dann 9,5 Millionen. Auf Jahresangaben bezogen und mit einer noch längeren Perspektive lauten die Prognosen: Bis 2050 sollen jährlich 2,4 Millionen Menschen aus Schwellen- und Entwicklungsländern in entwickelte Länder migrieren, zwischen 2050 und 2100 dann nur noch jährlich eine Million.

Mithin lässt sich festhalten, dass der Umfang der Bewegungen aus dem ärmeren Süden in den reicheren Norden zukünftig weiter abnehmen wird, in den vergangenen Jahrzehnten aber ohnehin bereits relativ gering war – eine Feststellung, die gänzlich den häufig lautstark vorgebrachten Auffassungen über die vermeintliche Bedrohung „westlicher“ Gesellschaften durch Massenzuwanderungen aus den weniger entwickelten Weltregionen widerspricht.<sup>40</sup>

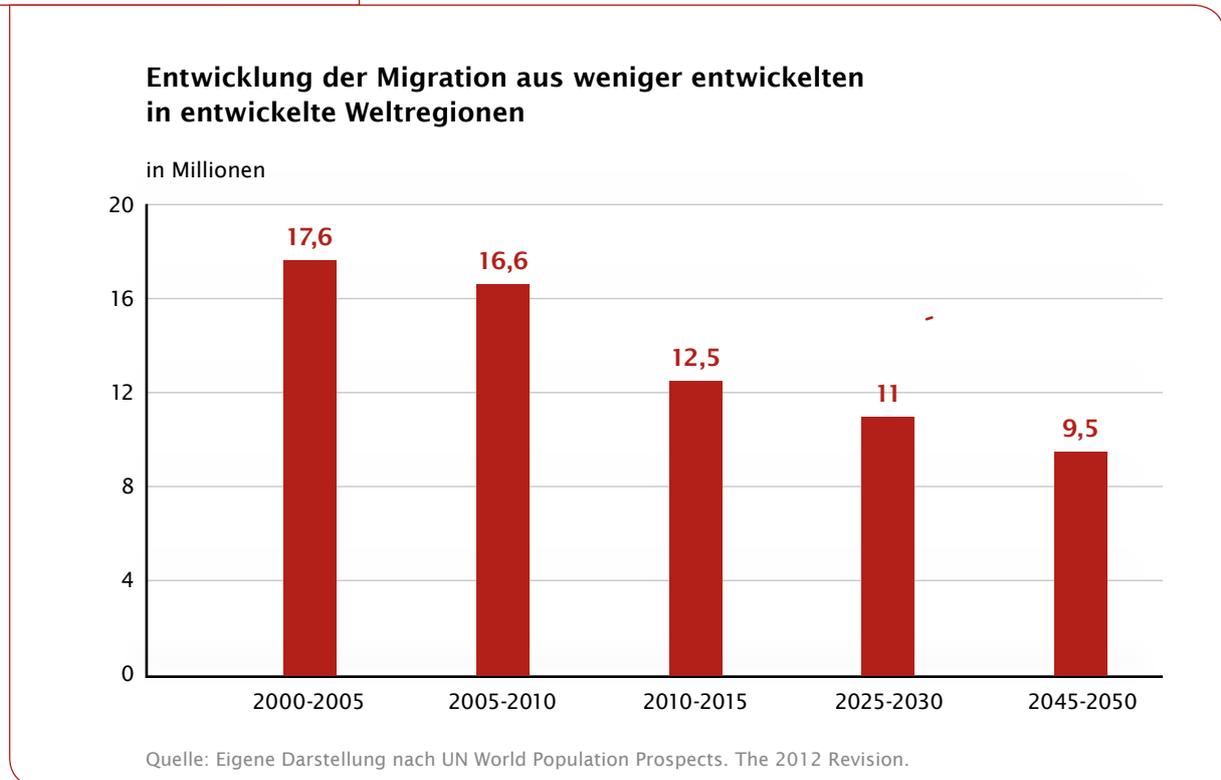
Warum haben die Bewegungen aus dem Süden in den Norden einen relativ geringen Umfang: Finan-

zielle Ressourcen bilden eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung eines individuellen Migrationsprojekts, das zu einem Überschreiten von Grenzen führt: Formalitäten für Ein- und Ausreisen müssen bezahlt werden, Transportkosten kommen hinzu (Reisekosten, eventuell Spedition), illegal Einreisende müssen in der Regel Schlepper (teuer) bezahlen. Es steht zudem nicht zu erwarten, dass die Ankunft in einem Zielland sofort mit der Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit verbunden ist, zum Teil sind Anfangsinvestitionen nötig, Sparkapital wird verbraucht, Geld muss geliehen werden. Für einen Großteil der Bewohner der Welt ist die Umsetzung eines solchen Migrationsprojekts illusorisch. Zahlreiche Studien belegen: Armut schränkt die Bewegungsfähigkeit massiv ein. Ein Großteil der Zuwandernden, die zum Beispiel gegenwärtig Europa aus Afrika kommend erreichen, zählt deshalb auch zu jenen, die über einen relativ guten finanziellen Hintergrund und über eine gute Ausbildung bzw. einen vergleichsweise hohen Bildungsgrad verfügen.

Doch es fehlen nicht nur finanzielle Ressourcen. Damit Migrationsbewegungen einen gewissen Umfang und eine gewisse Dauer erreichen, bedarf es

40 Hein de Haas, *The Myth of Invasion. The Inconvenient Realities of African Migration to Europe*, in: *Third World Quarterly*, 29, 2008, Nr. 7, S. 1305-1322.

### Abbildung 5



kontinuierlicher und verlässlicher Informationen über das Zielgebiet. Ein zentrales Element bildet die mündliche oder schriftliche Übermittlung von Wissen über Chancen andernorts durch vorausgewanderte (Pionier-)Migranten, deren Nachrichten aufgrund von verwandtschaftlichen oder bekanntschaftlichen Verbindungen ein hoher Informationswert beigemessen wird. Vor dem Hintergrund einer ohnehin relativ geringen globalen Süd-Nord-Migration in der jüngeren Vergangenheit aber ist die Zahl der Pioniermigranten, der Umfang der Kontinente übergreifenden verwandtschaftlich-bekanntschaftlichen Netzwerke und des verlässlichen Wissens über die Möglichkeiten der Wahrnehmung von Chancen in den entwickelten Ländern im größten Teil der ärmeren Bevölkerung der Welt klein. Auch dieser Sachverhalt hält die Zahl der Süd-Nord-Migranten auf einem niedrigen Niveau.

Der Rückgang der ohnehin geringen Abwanderung aus den ärmeren Ländern der Welt in den Norden bedeutet nicht, dass das Ausmaß der globalen Migration insgesamt sinken muss. Ein großer Teil der Bewegungen findet zwischen den stärker entwickelten Staaten der Welt statt oder zwischen den weniger entwickelten. Das lässt sich auch am Beispiel Deutschlands illustrieren: 80 bis 90 Prozent aller Zuwanderer, die in den vergangenen Jahren Deutschland erreichten, kamen aus europäischen Ländern, nur rund 3 bis 4 Prozent zum Beispiel 2012 und 2013 aus Afrika. In realen Zahlen bedeutete dies 2013: Von den 1,23 Millionen Zuwanderern nach Deutschland kamen 54.000 aus Afrika. Trotz der in vielen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Feldern auszumachenden fortschreitenden Globalisierung bleibt die Zuwanderung nach Deutschland in aller Regel europäisch.

Alle genannten Daten beziehen immer auch Gewalt- und Zwangsmigrationen mit ein. Zuletzt ist, wie vielfach berichtet wurde, zwar die Zahl der vom Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) registrierten Flüchtlinge angestiegen, allerdings müssen die Angaben relativiert werden (s. Schaubild 6). Besonders stark gestiegen ist demnach die Zahl der Binnenvertriebenen, also jener Menschen, die vor Konflikten innerhalb ihres Herkunftslandes ausgewichen sind (2011: 26,4 Millionen, 2013: 33,3 Millionen). Staaten mit der höchsten Zahl von Binnenvertriebenen waren 2013 Syrien mit 6,5 Millionen, Kolumbien mit 5,3 Millionen und die Demokratische Republik Kongo mit 2,9 Millionen. Als Flüchtlinge zählt der UNHCR demgegenüber nur solche Menschen, die aufgrund von Konflikten und politischer Verfolgung ihren

Herkunftsstaat verlassen haben. Ihre Zahl liegt niedriger als die der Binnenvertriebenen, ist aber ebenfalls zuletzt angestiegen und erreichte im Vergleich der Entwicklung der vergangenen 25 Jahre gegenwärtig ein mittleres Niveau (mit 2013 insgesamt 16,7 Millionen gegenüber dem Höchststand 1992 mit 20,5 Millionen und der niedrigsten Zahl 2005 mit 13,5 Millionen).

Die weltweiten Fluchtbewegungen zeigen eindeutige Muster: Flüchtlinge sind in aller Regel bemüht und in der Lage, Sicherheit in der Nähe der Konfliktherde zu suchen: Flüchtlinge streben danach, die verlassene Region möglichst sogleich nach dem Ende des Konflikts wieder aufzusuchen. Darüber hinaus verfügen sie meist nicht über die Mittel für größere Fluchtdistanzen. Vor diesem Hintergrund weichen Flüchtlinge meist regional (und werden als Binnenvertriebene registriert) oder in die Nachbarländer aus: Afghanistan nimmt seit mehr als drei Jahrzehnten in der Statistik des UNHCR die Position des Herkunftslandes mit den meisten internationalen Flüchtlingen ein (2013: 2,47 Millionen), 95 Prozent aller afghanischen Flüchtlinge leben in Pakistan oder im Iran. Ähnliches gilt für Syrien: Der Großteil der Flüchtlinge aus Syrien, rund drei Millionen, sind in die Nachbarländer Türkei (Ende 2014 mehr als eine Million), Jordanien (Mitte 2014: 620.000), Irak (Ende 2014: 220.000) und Libanon (Ende 2014: 1,2 Millionen) geflohen. Den europäischen Kontinent haben bislang nur rund 3 bis 4 Prozent der syrischen Flüchtlinge erreicht. Im Jahr 2014 beantragten beispielsweise knapp 40.000 Syrer in Deutschland Asyl (Erstanträge), auch die Zahl der Asylsuchenden aus den anderen großen Konfliktherden der Welt mit ihren Millionen von Flüchtlingen blieb in der Bundesrepublik 2014 relativ gering: Eritrea 13.200, Afghanistan 9.100, Somalia 5.500, Irak 5.300 – und im Vergleich dazu nahmen anderen EU-Staaten meist noch erheblich weniger Asylanträge in Empfang. Von dem Hintergrund überrascht es nicht, dass Staaten des globalen Südens 2013 nicht weniger als 86 Prozent aller weltweit registrierten Flüchtlinge aufnahmen – mit seit Jahren steigender Tendenz im Vergleich zum Anteil des globalen Nordens.<sup>41</sup>

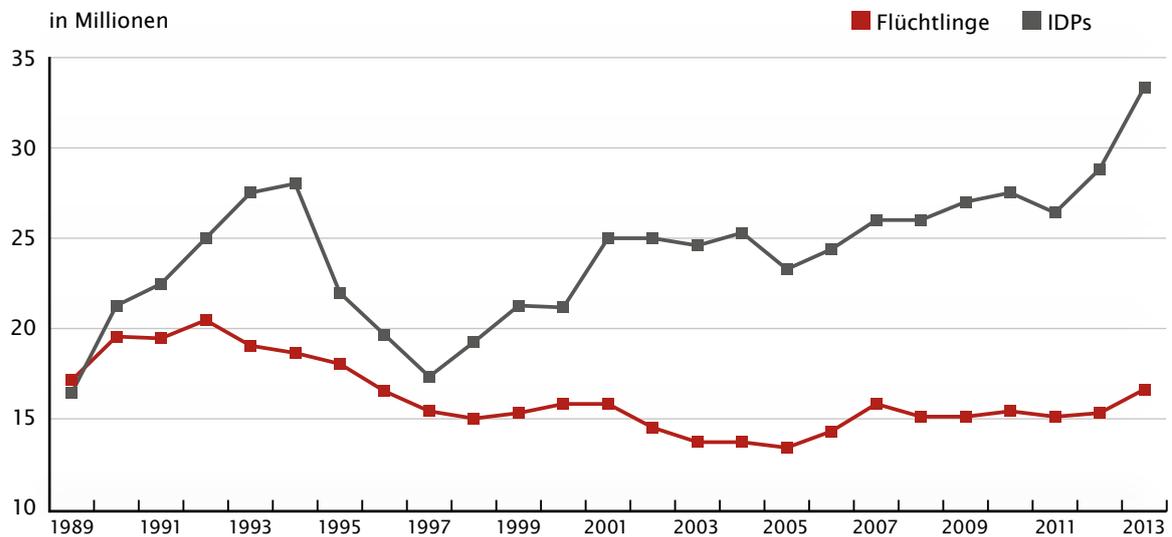
*Daraus folgt für die Diskussion um das Wechselverhältnis von Migration und Entwicklung: Die Debatten um die globale Migration und um die grenzüberschreitenden Bewegungen aus den weniger entwickelten in entwickelte Länder vermitteln den*

<sup>41</sup> <http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html>, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlingszahlen-fakten.html> (Stand: 3.5.2015).



Abbildung 6

### Flüchtlinge und Binnenvertriebene („Internally Displaced Persons“, IDPs)



Quelle: Eigene Darstellung nach Internal Displacement Monitoring Centre; UNHCR, <http://www.internal-displacement.org/global-figures> (15.5.2015).

Eindruck, riesige „Migrationsströme“ seien auszumachen und würden insbesondere Europa aus dem globalen Süden kommend erreichen. Dem ist nicht so. Die Migrationsverhältnisse in Deutschland und Europa sind vor allem geprägt durch die Zuwanderung aus anderen europäischen Staaten und aus Staaten, die ein vergleichbares Wohlstandsniveau haben. Grenzüberschreitende Migrationsbewegungen aus dem globalen Süden erreichen meist Staaten des Südens, der Umfang der Migration in den Norden ist relativ gering. Ohnehin muss festgehalten werden: Die Raten der grenzüberschreitenden Migration sind weltweit relativ niedrig – und das gilt selbst für Großregionen, in denen kaum oder keine formalen Migrationsbarrieren bestehen: Nur zwei Prozent aller EU-Bürger leben in einem anderen Staat der EU, obgleich bereits die Römischen Verträge von 1957 Freizügigkeit als Ziel der europäischen Integration festgeschrieben und über viele Jahrzehnte hinweg die Bewegungen zwischen den europäischen Staaten erleichtert worden sind. Vor diesem Hintergrund muss festgehalten werden: Weil es keinen „Massenansturm“ von Migrantinnen und Migranten auf die europäischen Grenzen gab und gibt und auch zukünftig ein solcher nicht zu erwarten

steht, entbehren viele Ängste im Blick auf die Folgen von grenzüberschreitender Migration der Grundlage. Zugleich müssen viele restriktive Strategien und Praktiken im Umgang mit Migration aus dem globalen Süden als Symbolpolitik verstanden werden – sie behaupten, umfängliche „Migrationsströme“ behindern und verhindern zu können, die aber gar nicht im vorgestellten Maße existieren. Insgesamt müssen aber auch wegen des relativ geringen Umfangs der Süd-Nord-Migration Vorstellungen von einem sehr hohen Entwicklungspotential dieser Bewegungen relativiert werden.

Zugleich gilt: Auch wenn der Umfang der Zwangs- und Gewaltmigration in den vergangenen Jahren weltweit deutlich angestiegen ist, blieb Europa in den vergangenen Jahren von den Flüchtlingsbewegungen, die ihren Ursprung auf anderen Kontinenten hatten, vergleichsweise unberührt. Das heißt auch: Der Anstieg der als Flüchtlinge oder Binnenvertriebene registrierten Migrantinnen und Migranten hat in verschiedenen Teilen Afrikas, Asiens und Südamerikas zu einem deutlichen Anstieg der Kosten aufgrund von räumlichen Bevölkerungsbewegungen geführt. Armut, Unsicherheit oder der Zer-

*fall des Gesundheits- und Bildungssystems kennzeichnen nicht nur die Staaten, in denen Krieg und Bürgerkrieg herrscht. Auch die Ökonomie, gesellschaftliche und staatliche Strukturen in den Nachbarländern sind vor dem Hintergrund zum Teil riesiger Flüchtlingsströme in hohem Grade belastet. Zwangs- und Gewaltmigrationen bilden mithin für viele Staaten des globalen Südens ein erhebliches Problem für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung.*

#### 4.2. Verstärkte Berücksichtigung inter-regionaler Bewegungen in der Debatte um den Nexus Migration und Entwicklung

Der Begriff Migration verweist auf räumliche Bewegungen. Er meint jene Muster regionaler Mobilität, die weitreichende Konsequenzen für die Lebensverläufe der Wandernden haben und aus denen Veränderungen sozialer Institutionen resultieren. Migrantinnen und Migranten streben in der Regel danach, durch den dauerhaften oder temporären Aufenthalt andernorts Erwerbs-, Siedlungsmöglichkeiten, Arbeitsmarkt- oder Bildungschancen zu verbessern bzw. sich neue Chancen zu erschließen. Migration kann aber auch eine Entsendung im Rahmen von Organisationen und Institutionen (zum Beispiel multinationale Unternehmen, diplomatischer Dienst, Kirchen) umfassen oder als „lifestyle migration“ auf räumliche Ziele ausgerichtet sein, die höhere Lebensqualität und Selbstverwirklichung zu bieten scheinen. Während in einem solchen Kontext die Handlungsmacht des Einzelnen zur Umsetzung eines Migrationsprojekts hoch ist, gilt das für andere Konstellationen weit weniger; denn Migration stellt auch eine mögliche Reaktion

auf Krisen dar, etwa dort, wo Abwanderung Ergebnis von Umweltzerstörung oder akuter wirtschaftlicher und sozialer Notlagen ist.

Institutionelle Akteure, insbesondere staatliche, quasi- oder überstaatliche Einrichtungen beobachten und bewerten vor dem Hintergrund spezifischer Interessen und Ziele das Migrationsgeschehen und beeinflussen es mit unterschiedlich leistungsfähigen Instrumenten. Sie kanalisieren Migrationsbewegungen, ziehen Grenzen und kategorisieren Migrantinnen und Migranten. Ihre Kontroll-, Steuerungs- und Regulierungsanstrengungen können die Handlungsmacht und damit die Freiheit und Freizügigkeit von Einzelnen oder Kollektiven so weit beschränken, dass Formen von Zwangs- und Gewaltmigration (Flucht, Vertreibung, Deportation) die räumliche Mobilität dominieren. Tabelle 1 fasst die Hintergründe von Migrationsbewegungen zusammen.

Je nach gesellschaftlicher Konstellation bezieht sich eine solche weite Definition auf sehr verschiedene Zusammenhänge: Migration kann das Überschreiten politisch-territorialer Grenzen mit der Folge des Ausschlusses aus einem bzw. der Inklusion in einen anderen Rechtsverband meinen. Aber auch räumliche Bewegungen innerhalb von Staaten können als Migration gefasst werden: Das gilt nicht zuletzt für den Kontext der weltweit seit Jahrzehnten dynamischen Urbanisierung. Obgleich meist keine Staatsgrenzen überschritten werden, ergeben sich bei der Land-Stadt-Bewegung für die Migrantinnen und Migranten weitreichende Herausforderungen hinsichtlich der Integration in andere wirtschaftliche Segmente und Sektoren (Industrie oder Dienstleistungsbereich anstelle von Landwirtschaft) und mündet die Wanderung in veränderte

**Tabelle 1**

#### Hintergründe von Migrationsbewegungen

- Chancenwahrnehmung (Arbeitswanderungen, Bildungs- und Ausbildungswanderungen)
- Gewalt bzw. Zwang (Flucht, Vertreibung, Deportation, meist politisch und weltanschaulich bedingt oder Folge von Kriegen)
- Entsendung im Rahmen von Organisationen und Institutionen
- Krisen (zum Beispiel Abwanderung aufgrund menschlicher oder natürlicher Umweltzerstörung, akuter wirtschaftlicher und sozialer Notlagen)
- Konsum (zum Beispiel „lifestyle migration“/Wohlstandswanderungen)



Lebensformen (urban statt rural), Einstellungen und Orientierungen. Diese umfangreichen inter- und intraregionalen Migrationen sind mithin eine Folge sozialen Wandels und führen ihn zugleich herbei.

Im Jahr 2008 überstieg weltweit nach Angaben der UN erstmals die Zahl der Stadtbewohner jene der Landbewohner. 2050 werden wahrscheinlich mehr als zwei Drittel der Erdbevölkerung in Städten leben.<sup>42</sup> Um 1900 lagen neun von zehn der weltweit größten Städte in Europa bzw. in den USA. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts hat sich die Urbanisierung weltweit verstärkt, wobei vor allem die städtische Bevölkerung in den Ländern des globalen Südens sprunghaft anstieg. 1950 zählten weltweit nur zwei Städte jeweils mehr als zehn Millionen Einwohner. Heute gibt es 23 solcher „Megacities“, von denen sich nur fünf im globalen Norden und 18

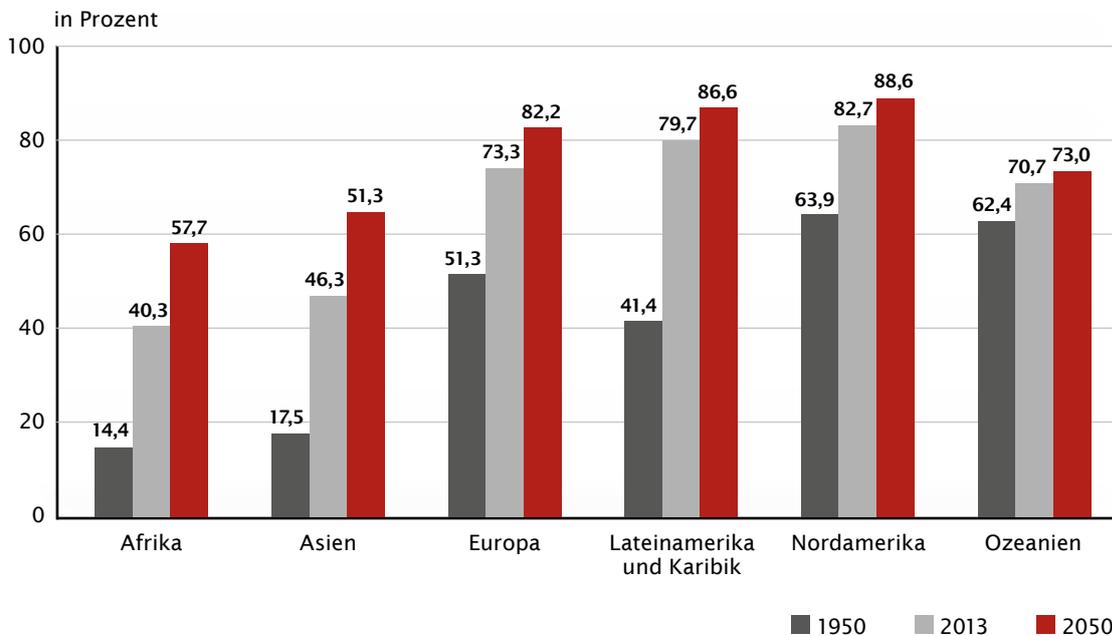
in Entwicklungs- bzw. Schwellenländern befinden. Aller Voraussicht nach werden bis 2025 weitere 14 dieser Agglomerationen hinzukommen.<sup>43</sup> Weit vorangeschritten ist zudem bereits die Entwicklung gigantischer „Mega-Regionen“ (oder „Metacities“, definiert als städtische Räume mit mehr als 20 Millionen Einwohnern). Sie entstehen, weil einzelne Megacities zusammenwachsen oder Megacities mit anderen Metropolitanregionen in der Umgebung verschmelzen. In Brasilien erstreckt sich zum Beispiel ein Gürtel von großstädtischen Agglomerationen von São Paulo bis Rio de Janeiro mit rund 43 Millionen Bewohnern, die Mega-Region Hongkong-Shenzhen-Guangzhou zählt gar eine Bevölkerung von 120 Millionen. Kennzeichen der Mega-Regionen ist vor allem ihre ökonomische Kapazität: Die 40 größten städtischen Konzentrationen umfassen weniger als 18 Prozent der Weltbevölkerung, bündeln aber zwei Drittel der globalen ökonomischen

42 Eugenie L. Birch/Susan M. Wachter, *World Urbanization: The Critical Issue of the Twenty-First Century*, in: dies. (Hg.), *Global Urbanization*, Philadelphia 2011, S. 3; UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects. The 2011 Revision*, New York 2012, S. 3.

43 UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *The 2011 Revision*, S. 7.

**Abbildung 7**

**Anteil der städtischen Bevölkerung nach Regionen**



Quelle: Stiftung Weltbevölkerung (Daten: UN World Population Prospect. The 2012 Revision)

Aktivitäten und ragen als technologische und wissenschaftliche Zentren der Innovation hervor.<sup>44</sup>

Noch wesentlich stärker als die Megacities werden allerdings die Großstädte unter 500.000 Einwohnern wachsen.<sup>45</sup> Das weltweite Ansteigen des Umfangs der städtischen Bevölkerung findet bis 2030 zu vier Fünftel in Afrika und Asien statt, sie wird sich hier von 1,7 Milliarden auf 3,4 Milliarden verdoppeln. Der weitaus größte Teil der Stadtbevölkerung wird also auch weiterhin im globalen Süden leben, dessen städtische Bevölkerung sich nach Schätzungen der UN von heute 2,6 auf 2050 dann 5,2 Milliarden verdoppeln soll.

Ein Großteil der Städte und urbanen Agglomerationen wuchs in Afrika, Asien oder Südamerika in den vergangenen Jahrzehnten ungeplant, die Infrastruktur (Straßen, Wasserver- und -entsorgung, Elektrizität, Müllentsorgung) entwickelte sich meist mit einer wesentlich geringeren Dynamik als der Umfang der städtischen Bevölkerung. Große soziale Probleme und die Bildung von Slums begleiteten diesen Prozess. Slums lassen sich definieren als informelle, meist überbevölkerte Siedlungen, die gekennzeichnet sind durch prekäre Bausubstanz, wenig ausgebaute Infrastruktur und geringen Schutz vor Witterungseinflüssen und vor Eindringlingen. Gegenwärtig leben weltweit wahrscheinlich fast eine Milliarde Menschen in Slums, mit riesigen Unterschieden in der Verteilung über die Regionen der Welt: Vor allem im sub-saharischen Afrika zählt mit mehr als zwei Dritteln der größte Teil der Städter zu den Slum-Bewohnern, für Asien wird eine Rate von zwei Fünfteln angenommen.<sup>46</sup> Dennoch bilden die Städte auch in Zukunft weiterhin für viele Menschen relativ attraktive Zuwanderungsziele: Sie sind Zentren von Wirtschaftswachstum und Innovation, hier gibt es viele und differenziertere Erwerbsmöglichkeiten im formellen und informellen Sektor, die Gesundheitsversorgung ist in der Regel ebenso besser wie das Angebot an Gütern des täglichen Bedarfs oder die Bildungsmöglichkeiten.<sup>47</sup> Neben dem natürlichen Bevölkerungswachstum wird

deshalb auch in Zukunft das Wachstum der Städte zu einem guten Teil Ergebnis von Land-Stadt-Wanderungen sein.<sup>48</sup>

*Daraus folgt für die Debatte um den Nexus Migration und Entwicklung: Städte und urbane Agglomerationen sind vor allem deshalb Ziel sehr großer interregionaler Migrationen, weil sie aus Sicht vieler Menschen im Vergleich zu den ländlich-landwirtschaftlichen Distrikten günstigere Chancen zu bieten scheinen. Die Städte- und Metropolenforschung lässt zugleich deutlich werden, dass das wirtschaftliche Potential der großen Agglomerationen als sehr hoch eingeschätzt werden kann. Wegen der Fixierung der Diskussion um das Wechselverhältnis von Migration und Entwicklung auf die grenzüberschreitenden Bewegungen sowie auf die Interessen des globalen Nordens bleiben die interregionalen (temporären und dauerhaften) Migrationen in die stark wachsenden und stark expandierenden größeren und großen Städte außen vor. Die Debatte um den Nexus Migration und Entwicklung vermag erst dann ein Gesamtbild der Transformationschancen durch Migration zu bieten, wenn sie um eine Diskussion um die Bedingungen, Formen und Folgen der interregionalen Bewegungen in den Staaten des globalen Südens für dessen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung erweitert wird.*

### 4.3. Die Funktion von Rücküberweisungen für Migrantinnen und Migranten

Migration kann den Wechsel des Lebensmittelpunktes umfassen, ist aber auch häufig durch zeitlich begrenzte Aufenthalte andernorts gekennzeichnet, die nicht explizit den Lebensmittelpunkt versetzen. Saisonale Migrationen, die mehr oder minder regelmäßig (meist: Jahr um Jahr) zu wochen- oder monatelangen Aufenthalten andernorts führten, lassen sich zum Beispiel kaum als Verlagerung des Lebensmittelpunktes verstehen, zumal sie in der Regel darauf ausgerichtet sind, Geld zu verdienen, um die Existenz am Lebensmittelpunkt aufrechterhalten zu können. Weil der Migrationsprozess grundsätzlich ergebnisoffen bleibt, stellt die dauerhafte Ansiedlung andernorts nur eine der möglichen Ergebnisse von Migrationsbewegungen dar. Fluktuation, zum Beispiel zirkuläre Bewegung

44 UN Human Settlement Programme (UN-HABITAT), *Bridging the Urban Divide. State of the World's Cities 2010/11*. London 2008, S. 8.

45 George Martine u.a. (2008), Introduction, in: dies. (Hg.), *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Environment in the 21st Century*, London 2008, S. 1-16, hier S. 6f.

46 Eduardo López Moreno, Living with Shelter Deprivations: Slum Dwellers in the World, in: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Hg.), *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective*, New York 2011, S. 31-51.

47 William J. Hanna/Judith L. Hanna, *Urban Dynamics in Black Africa*, 2. Aufl. New Brunswick/London 2009, S. 39-54; Doug Saunders, *Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping our World*, New York 2010, S. 23.

48 Im Überblick: Hania Zlotnik, The Dimensions of Migration in Africa, in: Marta Tienda u.a. (Hg.), *Africa on the Move. African Migration and Urbanisation in Comparative Perspective*, Johannesburg 2006, S. 15-37; Graeme Hugo, Urbanisation in Asia: An Overview, in: ebd., S. 115-139; Marcela Cerrutti/Rodolfo Bertonecello, Urbanisation and International Migration Patterns in Latin America, in: ebd., S. 140-157.



oder Rückwanderung, bildeten immer ein zentrales Kennzeichen von Migration.

Ein Migrationsprojekt umzusetzen, bildet häufig das Ergebnis eines durch Konflikt oder Kooperation geprägten Aushandlungsprozesses in Familien, in Familienwirtschaften bzw. Haushalten oder in Netzwerken. Familien oder andere Herkunftskollektive senden häufig Angehörige aus, um mit den aus der Ferne eintreffenden Rücküberweisungen oder anderen Formen des Transfers von Geld die ökonomische und soziale Situation des zurückbleibenden Kollektivs zu konsolidieren oder zu verbessern. Die mehr oder minder regelmäßig erfolgenden „Remittances“ haben folglich eine ausgesprochen hohe Bedeutung für einzelne Haushalte, für regionale Ökonomien und selbst für ganze Volkswirtschaften. Eine zentrale Bedingung dafür, dass solche translokalen ökonomischen Strategien funktionieren, bildet die Aufrechterhaltung sozialer Bindungen über zum Teil lange Dauer und große Distanzen.

*Daraus folgt für die Debatte um den Nexus Migration und Entwicklung: Ziel der Rücküberweisungen ist in der Regel die Sicherung der Subsistenz der zurückbleibenden Familienmitglieder durch ökonomische Diversifizierung, also das Verbinden verschiedener Strategien zum Erwerb des Haushaltseinkommens, um Risiken zu minimieren. Das Haushaltseinkommen wird in der Regel nicht nur verwendet, um Güter des alltäglichen Bedarfs zu erwerben bzw. um Steuern und Abgaben zu bezahlen, sondern dient auch der Finanzierung der Gesundheitsversorgung und der Ausgaben für die (Schul)Bildung. Zahlreiche Studien lassen deutlich werden, dass Rücküberweisungen Zukunftsinvestitionen vor allem bzw. ausschließlich im Bereich der Bildung und Ausbildung ermöglichen, andere Formen des Investierens finden sich nur sehr selten, selbst der Erwerb von Boden erweist sich als relativ unproduktiv wegen der überhöhten Bodenpreise in Regionen, die hohe Rücküberweisungen kennen. Bodenerwerb und der Ankauf von landwirtschaftlichen Geräten für kleine Parzellen bedeuten häufig Prestigekäufe, nicht aber Investitionen. Die Möglichkeiten der Finanzierung von Gesundheitsversorgung und Bildung durch Rücküberweisungen sind für die Debatte um die Folgen von Migration für die Entwicklung sehr bedeutsam: Ein erhöhter Zufluss von Geld für Bildung und Gesundheitsversorgung konsolidiert Segmente, die häufig durch Abwanderung hochqualifizierten Personals gekennzeichnet sind. Das heißt: Rücküberweisungen können „brain drain“ vermindern oder verhindern. Zugleich er-*

*weisen sie sich als Investition in die Zukunft: Je höher der Bildungsgrad, desto größer sind die Erwerbschancen. Je höher die Bedeutung von Rücküberweisungen für die Herkunftsfamilien ist, desto höher ist die Mobilitätsbereitschaft der Kinder. Rücküberweisungen können mithin Bildung erzeugen und Mobilitätsbereitschaft, zwei Elemente, die wiederum höhere Einkommen mit sich bringen. Bildung und Ausbildung lassen auch das Innovationspotential wachsen – unmittelbar vor Ort oder durch Transfers von Abwanderern.*

#### **4.4. Die Bedeutung des hohen Gewichts von migrantischen Netzwerken**

Herkunftsräume und Zielgebiete von Migration sind in der Regel über Netzwerke, also über durch Verwandtschaft, Bekanntschaft und Herkunftsgemeinschaften zusammengehaltene Kommunikationssysteme miteinander verbunden. Loyalität und Vertrauen bilden zentrale Bindungskräfte solcher Netzwerke. Migrantennetzwerke bieten einerseits translokal Wissen über Chancen und Gefahren der Ab- bzw. der Zuwanderung, über sichere Verkehrswege sowie über psychische, physische und finanzielle Belastungen der Reise. Am Zielort garantieren Migrantennetzwerke Schutz und Orientierung im fremden Raum, vermitteln Arbeits- und Unterkunftsmöglichkeiten, helfen auch bei Kontakten mit staatlichen und kommunalen Institutionen. Je umfangreicher ein Netzwerk ist und je intensiver soziale Beziehungen innerhalb des Netzwerkes gepflegt werden, desto mehr ökonomische und soziale Chancen bietet es – die Attraktivität eines Migrationszieles bemisst sich mithin immer auch an zentraler Stelle an der Größe des Netzwerkes, auf das Migrantinnen und Migranten am Zielort rekurrieren können und an der Intensität der im verwandtschaftlich-bekanntchaftlich konstituierten Netz gepflegten sozialen Beziehungen.

Vor diesem Hintergrund erhöht ein Migrantennetzwerk nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass weitere Migration stattfindet. Vielmehr konstituiert es auch Wanderungstraditionen und beeinflusst damit die Dauerhaftigkeit einer Migrationsbewegung zwischen Herkunftsraum und Zielgebiet, die über lange Zeiträume und zum Teil über Generationen existieren. Die Migrantennetzwerke werden nicht nur durch Kommunikation und durch den Austausch von Leistungen auf Gegenseitigkeit aufrechterhalten, sondern reproduzieren sich insbesondere auch durch (nicht selten translokal und transkontinental ausgehandelte) Eheschließungen, durch die Etab-

lierung von Vereinen und andere Assoziationen, aber auch gemeinsame ökonomische Aktivitäten, wie sie im Falle von spezifischen Migrantenerufen oder der Entwicklung eines „Ethnic Business“ auszumachen sind.

*Daraus folgt für die Debatte um den Nexus von Migration und Entwicklung: Ein erhöhtes Migrationsaufkommen und stabile Wanderungstraditionen können die Chancen von Migrantinnen und Migranten in den Zielregionen erhöhen. Damit gäbe es gute Voraussetzungen für einen relativ hohen Umfang der Rücküberweisungen, für zirkuläre Bewegungen zwischen Herkunfts- und Zielregion, für den Transfer von Wissen und Kompetenzen, für eine starke Diaspora, die auch in der Lage sein könnte, als Interessenvertreterin der Herkunftsgesellschaft (oder von Institutionen oder - zivilgesellschaftlichen - Organisationen) aufzutreten. Vermehrte Migration erhöht mithin Entwicklungschancen.*

#### 4.5. Globale Umweltveränderungen, Migration und Entwicklung

Migration stellt auch eine mögliche Reaktion auf Krisenkonstellationen dar, etwa dort, wo Abwanderung das Ergebnis von Umweltzerstörung oder akuter wirtschaftlicher und sozialer Notlagen bildet.<sup>49</sup> Unbestreitbar ist, dass der Umfang ökologisch labiler Regionen aufgrund von Desertifikation – also der Ausbreitung von Wüsten –, Versalzung, Verstepung, Überschwemmung und Verschmutzung Jahr um Jahr wächst.<sup>50</sup> Schätzungen des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ sprechen von 25 bis 60 Millionen Menschen, die ihre Herkunftsgebiete bislang wegen des Klimawandels verlassen mussten; das UN-Klimabüro (UNFCCC) geht davon aus, dass diese Zahl bis ins Jahr 2050 auf 150 Millionen steigen wird.<sup>51</sup>

Unmittelbar wirken Klimaveränderungen dort, wo Gebiete wegen des Meeresspiegelanstiegs durch

Überschwemmungen oder durch Versalzung bedroht sind<sup>52</sup>: Die Klimaforschung geht davon aus, dass der Meeresspiegel im 20. Jahrhundert insgesamt um 15 bis 20 Zentimeter angestiegen ist. Modellrechnungen ermittelten einen Anstieg bis zum Jahr 2100 von einem Meter.<sup>53</sup> Ein Großteil der Weltbevölkerung ist über die Ränder der Kontinente verteilt: In Zonen, die keine 100 Kilometer vom Meer entfernt liegen, leben gegenwärtig rund zwei Drittel aller Menschen.<sup>54</sup> Von den 50 größten Städten der Welt finden sich 30 am Meer. Im Indischen Ozean bzw. im Pazifik leben rund sieben Millionen Menschen auf Inseln, die durch den Anstieg des Meeresspiegels bedroht sind. Hierzu zählen die „Sinking Islands“ (u.a. die Malediven, die Marshall-Inseln, Palau und die Salomon-Inseln). Tiefliegende Regionen am Golf von Bengalen, die ohnehin schon in der Vergangenheit Jahr um Jahr mit großflächigen Überschwemmungen konfrontiert waren, sind ebenfalls gefährdet. Das gilt zum Beispiel für die Küstenzone Bangladeschs, wo bis 2050 eine Verringerung der Siedlungsfläche um 16 bis 18 Prozent erwartet wird, auf der 13 bis 15 Prozent der Bevölkerung des Landes leben. Von interregionalen Bewegungen abgesehen, könnte vor diesem Hintergrund zukünftig die Abwanderung nach Indien steigen, das bereits jetzt das wichtigste Ziel der Migration aus Bangladesch ist.<sup>55</sup> Auch für Ägypten sprechen Schätzungen für 2050 von einem Verlust an besiedlungsfähiger Fläche von 15 bis 19 Prozent durch den Meeresspiegelanstieg, der 14 bis 16 Prozent der Gesamtbevölkerung beträfe. Der größte Teil der Betroffenen dürfte innerhalb des Landes ausweichen.<sup>56</sup> Viele der tiefer gelegenen Küstenregionen Asiens sind insofern „Kornkammern“ der Welt, als sich hier ein großer Teil der globalen Reisproduktion konzentriert, von der Millionen Menschen direkt oder indirekt abhängig sind. Schätzungen sprechen von einer unmittelbaren Gefährdung der Reisversorgung von rund 200

49 Carsten Felgentreff/Martin Carsten (Hg.), Migration und Umwelt (IMIS-Beiträge, H. 44), Osnabrück 2013.

50 Im knappen Überblick: Mojib Latif, Die Herausforderung globalen Klimawandels. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11. 2010, S. 4-12.

51 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“, Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel. Berlin 2008, S. 126-130; Thomas Hummitzsch, Klimawandel und Migration: Die Diskussion um ihre Kausalität und die Rechtslage der Betroffenen, 2009, www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57257/klimawandel-und-migration (17.5.2015); Robert McLeman/Oli Brown, Climate Change and Human Migration, in: Khalid Koser/Susan Martin (Hg.), The Migration-Displacement Nexus. Patterns, Processes, and Policies, New York/Oxford 2011, S. 168-196, hier S. 175-177.

52 Anthony Oliver-Smith, Sea Level Rise, Local Vulnerability and Involuntary Migration, in: Etienne Piguet u.a. (Hg.), Migration and Climate Change, Cambridge 2011, S. 160-187.

53 Stefan Rahmstorf/Hans Joachim Schellnhuber, Der Klimawandel. Diagnose, Prognose, Therapie. 7. Aufl. München 2012; Mojib Latif, Globale Erwärmung, Stuttgart 2012.

54 Christopher Small/Robert J. Nicholls, Global Analysis of Human Settlement in Coastal Zones, in: Journal of Coastal Research, 19. 2003, Nr. 3, S. 584-599; Gordon McGranahan u.a. (2008): Risks of Climate Change for Urban Settlements in Low Elevation Coastal Zones, in: Martine u.a. (Hg.), The New Global Frontier, S. 165-181.

55 Effects of Future Climate Change on Cross-Border-Migration in North Africa and India, in: Population and Development Review, 36. 2010, Nr. 2, S. 408-412, hier S. 411; Guy Arnold, Migration. Changing the World, London 2012, S. 217f.

56 Zu Bangladesch und Ägypten: Jodi L. Jacobson, Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability, Washington 1998, S. 32-35.



Millionen Menschen durch den Anstieg des Meeresspiegels.

Umweltbedingte Krisen verschlechtern zumeist ohnehin prekäre ökonomische Grundlagen, so dass nur die temporäre oder dauerhafte Abwanderung eine Verbesserung der Lebenssituation zu bieten scheint. Umweltbedingte Krisen treten zugleich häufig als kulturelle Krisen auf, werden nicht selten politisch instrumentalisiert oder führen zu politischen Konflikten, die wiederum Migration forcieren. In Regionen, in denen geringe politische Stabilität und schwach ausgeprägte staatliche Problemlösungskapazitäten, krisenanfällige Ökonomien und gesellschaftlicher Unfrieden herrschen, werden umweltbedingte Krisen die Vulnerabilität, also die Verletzbarkeit der Region noch steigern. Hier können sie sogar als Katalysator wirken und den Zusammenbruch einer ohnehin labilen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung anstoßen. Demgegenüber kann davon ausgegangen werden, dass stabile politische, gesellschaftliche und ökonomische Systeme Reaktionsmuster entwickeln, die eine konfliktarme Bewältigung der Folgen umweltbedingter Krisen erwarten lassen.<sup>57</sup>

Das zunehmende Gewicht des Bestimmungsfaktors Umwelt im globalen Migrationsgeschehen wird voraussichtlich nicht zu trans- oder interkontinentalen Massenmigrationen führen. Die lange Geschichte des Ausweichens vor Hungerkatastrophen und der migratorischen Reaktionen auf „failed states“ macht deutlich, dass wegen der geringen Ressourcen vieler Betroffener die Reaktionen auf Klimawandel und Umweltveränderungen vor allem das lokale und regionale Wanderungsgeschehen in den Risikozonen der Welt beeinflussen werden. Auch nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen wird deshalb der reiche Norden der Welt als Hauptverursacher des Klimawandels aller Voraussicht nach nicht oder nur in geringerem Maße migratorisch von umweltbedingten Veränderungen des Wanderungsgeschehens im globalen Süden betroffen sein.

*Für die Debatte über den Nexus Migration und Entwicklung folgt daraus: Bislang sind die Folgen von Klimawandel und Umweltveränderung in der Diskussion nicht sehr präsent. Eine sachgerechte Einschätzung des Potentials von Migration für Entwicklungsprozesse ist aber auf die Einbeziehung von*

*Umweltmigrationen angewiesen. Obgleich nicht zu erwarten steht, dass Umweltmigrationen in größerem Ausmaß interkontinentale Migrationen zur Folge haben, müssen mehrere Aspekte berücksichtigt werden: Klimawandel und Umweltveränderungen können die Handlungsmacht von (potentiellen) Migrantinnen und Migranten vermindern. Sie sind darüber hinaus geeignet, Entwicklungspotentiale (etwa in der Landwirtschaft) zu minimieren, das gilt auch angesichts der hohen Kosten für Vorsorgemaßnahmen oder für die Beseitigung von Schäden. Ein Szenario ist keineswegs unrealistisch, wonach zum Beispiel Rücküberweisungen immer häufiger für die Steuerung der direkten oder indirekten Folgen von Umweltveränderungen ausgegeben werden müssen und damit nicht mehr im bisherigen Maße für zum Beispiel Gesundheitsversorgung und Bildung.*

#### 4.6. Die politische Ordnung der globalen Migrationsverhältnisse

Die ökonomisch führenden Staaten der Welt haben migrationspolitische Muster durchgesetzt, die auf eine strikte Kontrolle von Zuwanderung zielen: Das sind zum einen die restriktiven Visa- und Einreisebestimmungen gegenüber potenziellen Zuwanderern, die nicht aufgrund von hoher Qualifikation oder Besitz als begehrte Träger von („Human“) Kapital gelten. Zum anderen sind es auch Verträge mit Herkunftsländern, die vor allem darauf ausgerichtet sind, die Rückkehr jener Zuwanderer zu garantieren, die aus ökonomischen Gründen für zeitweilig erforderlich erachtet werden (im Falle der EU: „Mobilitätspartnerschaften“). Unter den Generalverdacht einer möglichen Belastung für Sicherheit, Ökonomie, soziale Sicherungssysteme oder spezifische kulturelle Werte und politische Vorstellungen einer Gesellschaft fallen auch Flüchtlinge und Vertriebene, die in den vergangenen zwei, drei Jahrzehnten mit einer Schließung vieler Migrationskanäle, also legaler Zuwanderungsmöglichkeiten, konfrontiert waren, die die Asylsysteme geboten hatten. Die Entwicklung der Migrationspolitik der EG/EU verweist auf diese restriktive Komponente, beschränkte sich die Kooperation der Mitgliedstaaten bislang doch ganz wesentlich auf die Erarbeitung von restriktiven Regeln für eine gemeinsame Grenz- und Visapolitik sowie die Zusammenarbeit zur Begrenzung der Asylzuwanderung.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Hierzu s. z.B. Christopher McDowell/Gareth Morell, *Displacement Beyond Conflict. Challenges for the 21st Century*, New York/Oxford 2010, S. 117–136.

<sup>58</sup> Steffen Angenendt, *Aktuelle Trends und künftige Auswirkungen des globalen Wanderungsgeschehens auf Europa*, in: Andreas Marchetti/Louis-Marie Clouet (Hg.), *Europa und die Welt 2020. Entwicklungen und Tendenzen*, Baden-Baden 2011, S. 59–67.

Für die Diskussion um den Nexus Migration und Entwicklung heißt das: Eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik des globalen Nordens bzw. eine migrationsorientierte Entwicklungspolitik, die – anders als bislang – nicht ausschließlich von den Interessen der wohlhabenden Gesellschaften und Staaten ausgeht, müsste stärker auf das Element der Kooperation setzen – „Entwicklungszusammenarbeit“ im eigentlichen Wortsinn. Die von der Europäischen Union mit mehreren Staaten vereinbarten „Mobilitätspartnerschaften“ entsprechen einer solchen Perspektive der Kooperation nicht: Interessen der EU nach der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften müssen abgestimmt werden mit den Interessen der Herkunftsländer nach einer Vermeidung von „brain drain“, der Eröffnung von Perspektiven der Zahlung möglichst hoher Rücküberweisungen und der Übertragung von Kenntnissen und Kompetenzen in die Herkunftsgesellschaften durch Rückwanderung bzw. Wissenstransfer – und das in Verbindung mit Regelungen zum Schutz der Migrantinnen und Migranten vor ausbeuterischen Rekrutierungs- und Beschäftigungspraktiken führen. Bilaterale Wanderungsverträge, die auf der Basis eines im Rahmen der UN abgestimmten international anerkannten Standards ruhen, könnten einen solchen Interessenausgleich herbeiführen indem sie Regelungen fixieren über die Bedingungen und Formen der Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften unter Beteiligung beider Seiten und unter Berücksichtigung beider Interessen. Sie sollten darüber hinaus transparente Maßregeln finden für sichere und kostengünstige Rücküberweisungen, Fragen von sozialer Sicherung klären und Voraussetzungen formulieren, unter denen Migrantinnen und Migranten längerfristige bzw. Daueraufenthalte im Zielland erreichen können (unter Einbeziehung von Regelungen zum Familiennachzug). Die Verträge sollten außerdem gemeinsam ausgehandelte Rechte der Migrantinnen und Migranten festschreiben, Möglichkeiten der Kontrolle der Einhaltung der Rechte vorsehen und darüber hinaus Beschwerdeinstanzen und Rechtswege unter der Aufsicht der beiden Vertragspartner bzw. internationaler Institutionen vorsehen. Im Rahmen der bilateralen Vertragswerke könnten auch Qualifikations- und Weiterqualifizierungsmaßnahmen geregelt sowie Kooperationen im Bereich der beruflichen Bildung und der Hochschulen vorgesehen werden.

Insbesondere die migrationspolitisch gestützte Entwicklungszusammenarbeit im tertiären Bildungssektor verspricht positive Wirkungen für die Entwicklung im globalen Süden: den vom globalen Nor-

den unterstützten Ausbau des Bildungswesens im globalen Süden als Voraussetzung für vielfältige Entwicklungsperspektiven, den steten Transfer von Wissen und Kompetenzen von Norden nach Süden und von Süden nach Norden, die Ausbildung von qualifiziertem Personal entsprechend des Bedarfs in den Herkunfts- und in den Zielländern und die transnationale Etablierung von Wissens- und Qualifikationsnetzwerken.



## Empfehlungen

Was unter „Migration“ und „Entwicklung“ verstanden wird und welche Aspekte des Verhältnisses beider Elemente zueinander hervorgehoben werden, unterliegt einem steten Aushandlungsprozess. An ihm sind zahlreiche, verschieden positionierte und interessierte, unterschiedliche mächtige Akteure in Konfrontation und Kooperation beteiligt. Dazu zählen staatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit oder Wirtschaftsförderung, wieder andere, die Migrationspolitik als Sicherheitspolitik oder aber als Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung verstehen. Zahllose Akteure in Herkunftsgesellschaften oder internationale Organisationen leisten auf verschiedene Weise mit unterschiedlichen Interessen ebenfalls Beiträge, ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen, denen es in spezifischen Konstellationen beispielsweise in Kooperation mit Medien oder Wissenschaft immer wieder gelingt, Themen zu setzen, Begriffe zu prägen und damit Handlungsmacht zu entwickeln.

**1. Entwicklungszusammenarbeit langfristig denken:** Eine erfolgreiche Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik sollte auf Langfristigkeit ausgelegt sein und darauf, mehr als Wachstumspolitik und Armutsbekämpfung durch zeitlich begrenzte, also maximal dreijährige Projekte zu sein. Alle Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in EU und in der Bundesrepublik Deutschland sollten hierbei berücksichtigen, dass „Entwicklung“ unterschiedlichste Komponenten umfasst: neben wirtschaftlichen eben auch soziale, politische, demographische, geschlechterpolitische, räumliche und kulturelle.

Im Blick auf das weltweite Fluchtgeschehen hat Entwicklungspolitik keine so weitreichenden Handlungsmöglichkeiten, dass in den verschiedensten globalen Konfliktherden Fluchtbewegungen verhindert oder gesteuert werden können. Entwicklungspolitik kann aber zu Krisenprävention und friedlicher Konfliktbearbeitung beitragen, sie kann unterstützend wirken, wenn es um den Schutz von Flüchtlingen und besonders verletzte Gruppen wie Kinder in der Region geht, sie kann darüber hinaus bei der Rückkehr von Flüchtlingen, bei Wie-

deraufbau und Re-Integration ganz wesentliche Beiträge leisten.

Im Blick auf Migrationswillige kann die Entwicklungspolitik sich einbringen bei der Beratung von Menschen „auf dem Weg“ nach Europa, und sie kann sich auch darum bemühen, eine kohärente Migrationspolitik mit zu entwickeln, die sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene des Bundes unter Beteiligung zahlreicher Akteure in den kommenden Jahren entwickelt werden muss, um den humanitären, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte erfolgreich begegnen zu können.

### **2. Einseitige Fixierung auf die migrationspolitischen Interessen des globalen Nordens beenden:**

Die beinahe ausschließliche Fixierung auf die sicherheits- und arbeitsmarktpolitischen Interessen des globalen Nordens muss überwunden werden. Nötig ist ein Interessenausgleich von Herkunfts- und Zielgesellschaften, der insbesondere durch die Ministerien für Entwicklungszusammenarbeit und ihre Partner im globalen Süden moderiert werden muss. Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten sind aufgefordert, den Prozess aktiv mitzugestalten. Im Interesse der Wahrung der Rechte ihrer Staatsangehörigen sollten sie sich dabei nicht auf die Rolle von Juniorpartnern zurückziehen. Intensive Beziehungen aufgrund von Wanderungsbewegungen dienen beiden Seiten: Sie bieten qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte für Segmente im globalen Norden, in denen Mangel herrscht und verbessern durch Rücküberweisungen und Kompetenztransfer Entwicklungsbedingungen in den Herkunftsgesellschaften. Beides kann insbesondere zu einer Verbesserung der Bildungschancen beitragen, die nicht nur die Situation in der Herkunftsgesellschaft hebt, sondern auch neue Migrationsmöglichkeiten erschließt. Diese Impulse lassen sich durch entwicklungspolitische Maßnahmen verstärken, die auf den sekundären und tertiären Bildungssektor zielen. All das kommt insbesondere Kindern, Jugendlichen und jungen Menschen zugute – und vermindert damit das Risiko der Vererbung von Armut.

**3. Transfer von Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten erleichtern:** Wegen der geschilderten hohen Bedeutung der Rücküberweisungen müssen stärker noch als bislang Mechanismen und Praktiken etabliert werden, die einen kostengünstigen und risikoarmen Transfer der von Migrantinnen und Migranten aus dem globalen Süden im Norden erwirtschafteten Geldsummen ermöglichen. Offensichtlich sind die Kräfte des Marktes hier nicht ausreichend, Eingriffe staatlicher Akteure insbesondere im Süden sind erforderlich, um Rahmungen für diesen Kapitaltransfer zu bieten und Veränderungen im Bankensektor anzuregen.

**4. Diaspora einbeziehen:** Die Handlungsmacht von Migrantinnen und Migranten kann über die Zulassung und die Förderung der Selbstorganisation (Vereine und Verbände) in den Zielländern erhöht werden. Sie bilden eine Erweiterung der für die Initiierung und Aufrechterhaltung der Migration zentralen Netzwerke. Transnational operierende Vereine und Verbände sind nicht nur Elemente des Transfers von Wissen und Kompetenzen, vielmehr können sie auch eine hohe Bedeutung für die politische Vertretung von Interessen aus der Herkunftsgesellschaft einnehmen. Darüber hinaus sind sie als handlungsmächtige zivilgesellschaftliche Organisation geeignet, als Interessenvertreterin für Migrantinnen und Migranten zu wirken, auf Probleme im Blick auf Arbeits- und Lohnverhältnisse sowie rechtliche und soziale Diskriminierung aufmerksam zu machen. Entwicklungspolitik kann hier einen Beitrag leisten, indem sie bewusst und gezielt Migrantinnen und Migranten sowie Rückkehrer in die Arbeit einbezieht. Von hoher Bedeutung ist dabei, dass die Entwicklungspolitik die Innenbehörden anregt, die Organisation und Interessenvertretung von Migranten zu fördern. Zugleich sollten die Herkunftsländer Misstrauen gegenüber transnationalen Kooperationen ablegen. An Handlungsmacht gewinnen Vereine und Verbände vor allem dann, wenn sie sich nicht gegenüber Mitgliedern von außerhalb der Herkunftsgemeinschaft verschließen.

**5. „Migrationsmanagement“ neu definieren:** Die Vorstellungen von der weitreichenden Plan- und Steuerbarkeit von Migrationsbewegungen im Interesse des globalen Nordens haben sich weithin als Illusion erwiesen. Die Aktivitäten staatlicher Akteure in diesem Feld sollten sich weniger auf die Steuerung einrichten, sondern Rahmenbedingungen für Bewegungen schaffen. An den Menschenrechten orientierte Grundprinzipien sind dafür bereits durch zahlreiche internationale Konventionen unter anderem der Internationalen Arbeits-

organisation definiert. Ein wesentlicher Weg können bilaterale Wanderungsabkommen zwischen Herkunfts- und Zielländern vor dem Hintergrund internationaler, auch unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen abgestimmter Mindeststandards für die Formulierung der Verträge sein. Solche Abkommen ermöglichen eine Beeinflussung im Blick auf Umfänge und Zusammensetzung von Migrationsbewegungen – für beide Seiten, in gegenseitiger Abstimmung unter Einbeziehung von Kontroll- und Beschwerdeinstanzen für alle Beteiligten einschließlich der Migrantinnen und Migranten.

**6. Europäisches migrationspolitisches Gesamtkonzept entwickeln:** Migrantinnen und Migranten sind immer Handelnde, nicht bloße Opfer und Getriebene, sieht man von denen ab, die als Flüchtlinge und Vertriebene wenig Möglichkeiten haben, Zeitpunkt, Umstände und Ziel ihrer Migration zu beeinflussen. In der Regel bildet die räumliche Bewegung ein Mittel zur Wahrnehmung von Chancen andernorts. Migrationsprojekte sind ergebnisoffen, sie sind zumeist auf einen temporären Aufenthalt ausgerichtet. Trotz gewisser Tendenzen der Öffnung, sind die Migrationsregime des globalen Nordens gegenüber Zuwanderungen aus dem globalen Süden in erster Linie auf Abwehr und Schließung ausgerichtet. Selbst Menschen im globalen Süden, für die ein Migrationsprojekt deshalb realistisch ist, weil sie über Finanzmittel, Netzwerke und Wissen über Pfade nach Europa verfügen, sind meist auf das irreguläre Überschreiten der Grenzen angewiesen – mit hohen Risiken und hohen Kosten. Das gilt obgleich einerseits der Umfang der Migration vom globalen Süden in den Norden relativ gering ist sowie andererseits der Zuwanderungsbedarf im Norden und die entwicklungsfördernde Kapazitäten im Süden als hoch gelten. In Europa ist angesichts dieser Konstellation eine breit angelegte Diskussion über die Ziele der Migrationspolitik nötig: Die EU und die Bundesrepublik Deutschland haben in den vergangenen Jahren zahlreiche unterschiedliche migrationspolitische Instrumente entwickelt, ohne jemals ausgehandelt zu haben, welche Ziele mit diesen Instrumenten erreicht werden sollen. Die fehlende Formulierung von Zielen minimiert nicht nur die Wirkung der Instrumente, sondern beschränkt auch die Entwicklung und Gesamtkonzepten und lässt große Unsicherheit in der europäischen Bevölkerung zurück, die alle Fragen von Migration und Integration betreffen. Die EU verweist vehement und stetig auf europäische Werte. Sie müssen nunmehr auch als Leitbild für eine europäische Migrationspolitik fungieren, die sich als ein Beitrag einer auf Kooperation und Kon-



sens ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit versteht.

**7. Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützen:** Die deutsche Entwicklungspolitik sollte langfristig und gezielt das Engagement von Hilfsorganisationen zum Thema Flüchtlinge und anderen Formen der Migration, das überwiegend im Ausland stattfindet, unterstützen. Das gilt vor allem in der humanitären Hilfe und in der Re-Integration, zum Beispiel aktuell in Syrien, Südsudan oder auch Afghanistan und Mali. In der auf Langfristigkeit angelegten Entwicklungszusammenarbeit sind eine enge Kooperation verschiedener Akteure und die gemeinsame Entwicklung und Weiterentwicklung flexibler, kontextbezogener Instrumente unverzichtbar.

**8. Weitere Forschung zum Nexus Migration und Entwicklung dringend nötig:** Die durch zahlreiche Akteure mit ganz unterschiedlichen Interessen geprägte Debatte um das Wechselverhältnis von Migration und Entwicklung hat mancherlei neue Argumente hervorgebracht und dem Gegenstand große Aufmerksamkeit verschafft. Sie muss weitergeführt werden. Bislang bleiben viele Konzepte und Projekte ohne Evaluation. Hier kann auch die deutsche Entwicklungspolitik einen wesentlichen Beitrag leisten. Sie sollte zu einer konstruktiven gesellschaftlichen Diskussion beitragen, indem sie über Hintergründe, Formen und Folgen von Migration informiert. Die Bundesregierung sollte Ressourcen für den weiterhin dringenden Forschungsbedarf bereitstellen mit Blick auf die Frage, unter welchen Bedingungen unterschiedliche Formen von Migration entwicklungsfördernde Wirkungen haben können.



Zur Zukunft der globalen Beziehungen



### **Welthungerhilfe**

Friedrich-Ebert-Straße 1  
53172 Bonn  
Tel.: 02 28/22 88-0  
Fax: 02 28/22 88-333  
E-Mail: [info@welthungerhilfe.de](mailto:info@welthungerhilfe.de)  
Internet: [www.welthungerhilfe.de](http://www.welthungerhilfe.de)

### **terre des hommes Deutschland e.V.**

Hilfe für Kinder in Not  
Ruppenkampstraße 11 a  
49084 Osnabrück  
Tel.: 05 41/71 01-0  
Fax: 05 41/70 72 33  
E-Mail: [info@tdh.de](mailto:info@tdh.de)  
Internet: [www.tdh.de](http://www.tdh.de)

