



Internationale Arbeitsmarktmobilität Chance oder Risiko für Entwicklungsländer?

von Denis Drechsler, OECD Entwicklungszentrum

- ◆ Migration hat eine wichtige entwicklungspolitische Komponente.
- ◆ Die entwicklungspolitischen Potenziale von Migration werden derzeit unzureichend ausgenutzt.
- ◆ Mehr Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen – insbesondere der Migrations-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik – ist unverzichtbar für ein verbessertes Migrationsmanagement.

Migration ist fester Bestandteil einer zunehmend integrierten Welt. In der OECD hat sich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund zwischen 1985 und 2005 mehr als verdoppelt. Obgleich gut die Hälfte dieser Migranten aus anderen Industrieländern stammt, hat auch die Bedeutung von Migration für Entwicklungs- und Schwellenländern stark zugenommen. Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig. Neben politischen Motiven (z.B. Verfolgung im Heimatland) spielen wirtschaftliche Überlegungen oft eine entscheidende Rolle für die Migrationsentscheidung. Arbeitskräfte versprechen sich vom Fortgang in ein fremdes Land bessere Jobs, höhere Löhne und ein allgemein besseres Leben. Was oft übersehen wird: Neben positiven Auswirkungen in den Empfangsländern (z.B. Anwerbung von Hochqualifizierten, Stützung des Sozialstaatsmodells) kann internationale Migration ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung in den entsendenden Länder liefern.

Migration und Entwicklung

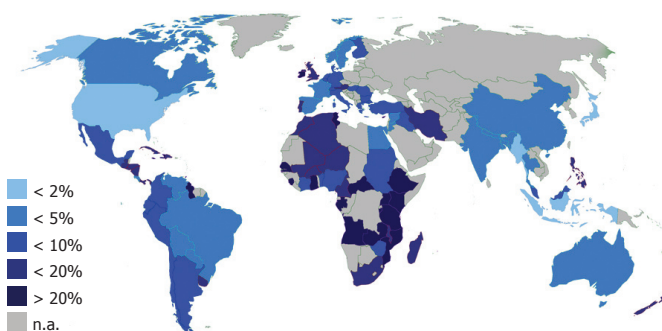
Migration kann zur Entwicklung in vielerlei Hinsicht beitragen, insbesondere durch Arbeitmarkeffekte, Produktivitätsgewinne und die finanziellen Rückführungen von Migranten. Die relative Bedeutung dieser Faktoren variiert von Land zu Land und hängt oftmals vom Ausbildungsgrad der Migranten ab.

Im Vergleich zur Migration von Hochqualifizierten hat nämlich die Migration von geringqualifizierten Arbeitnehmern einen größeren Effekt auf Armutsbekämpfung. Dieser vielleicht überraschende Befund lässt sich einfach erklären. Zunächst entsenden geringqualifizierte Migranten relativ viel Geld nach Hause, da sie oftmals in ein benachbartes Land migrieren, ein starkes Interesse an einer baldigen

Rückkehr in ihr Heimatland haben sowie häufig ohne ihre Familie auswandern. Der Anreiz, Angehörige daheim durch Geldüberweisungen zu unterstützen, ist daher ungleich höher als bei hochqualifizierten Migranten. Zudem stammen geringqualifizierte Migranten gewöhnlich aus unteren Einkommensschichten, wodurch die finanziellen Transfers besonders wertvoll für die Armutsbekämpfung sind. Darüber hinaus kann die Abwanderung geringqualifizierter Arbeitnehmer die Arbeitsmarktsituation für die Daheimgebliebenen verbessern: entweder durch steigende Löhne oder durch den Abbau von Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor.

Die Abwanderung von hochqualifizierten Facharbeitern – der sogenannte brain drain – ist aus entwicklungspolitischer Sicht problematischer und betrifft insbesondere arme Entwicklungsländer. So ist die Rate von Universitätsabsolventen, die nicht mehr in ihrem Heimatland leben, besonders hoch in Sub-Sahara-Afrika, Zentralamerika und kleinen Inselstaaten (gekennzeichnet durch dunklere Schattierungen in Abbildung 1).

Abbildung 1. Abwanderung von Universitätsabsolventen in %



Anteil der Universitätsabsolventen eines Landes, die in einem (anderen) OECD Land leben.

Quelle: OECD Database on Expatriates and Immigrants (2004/2005).

Doch selbst in diesen Ländern ist das Phänomen wesentlich komplexer als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Hochqualifizierte emigrieren gewöhnlich, da sie zuhause keine adäquate Beschäftigung finden. Ihr Fortgang hat daher keine direkten Konsequenzen auf das Heimatland. Durch geschickte Maßnahmen kann die Migration von Facharbeitern sogar von Vorteil sein: durch die Aussicht auf eine mögliche Emigration kann ein allgemeiner Anreiz entstehen, höhere Bildung anzustreben, finanzielle Rückflüsse von Migranten unterstützen den Entwicklungsprozess und ein späterer Wissenstransfer kann einige der im Ausland neu erworbenen Qualifikationen und Fähigkeiten auch für das entsendende Land nützlich machen.

Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik im Zeichen der Migration

Trotz dieser Möglichkeiten werden die entwicklungspolitischen Potenziale, die in einem verbesserten Migrationsmanagement stecken, bisher unzureichend ausgenutzt. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik zu.

Entsendende Länder sollten versuchen, Arbeitskräfte, die für den Entwicklungsprozess unentbehrlich sind (z.B. Pflege- und Krankenhauspersonal, Lehrkräfte), durch positive Anreize im Land zu halten oder wieder zur Rückkehr zu gewinnen. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass sich ein Land den eigenen Bedürfnissen bewusst ist, um Arbeitskräfte gezielt dort einzusetzen, wo sie am meisten gebraucht werden. Nur dann werden sie einen Anreiz haben, aktiv am Entwicklungsprozess des eigenen Landes mitzuwirken.

Im Gegenzug ist es wichtig, rückkehrwilligen Migranten die Möglichkeit zu geben, sich wieder in den Arbeitsmarkt ihres Heimatlandes zu integrieren. Einige Länder machen bereits Gebrauch von bestimmten Regelungen, die hochqualifizierte Migranten oder im Ausland Studierende durch das Versprechen auf Steuervergünstigungen, attraktive Forschungseinrichtungen oder Sonderzuschläge aufs Gehalt wieder ins eigene Land zurücklocken. Selbst weniger kostenintensive Maßnahmen können eine geeignete Strategie darstellen. So sollte die im Ausland geleistete Arbeitszeit anrechenbar sein auf die individuelle

Weiterführende Literatur:

OECD Entwicklungszentrum (2007): *Policy Coherence for Development – Migration and Developing Countries*, OECD, Paris

Das OECD Entwicklungszentrum begrüßt die Verwendung von Material aus der Reihe „Entwicklung kurz gefasst“ bei entsprechender Nennung der Bezugsquelle. Als Gegenleistung würden wir uns über die Zusendung einer Ansichtskopie der jeweiligen Publikation freuen, die unser Material zitiert. Weitere Berichte aus der Reihe „Politik kurz gefasst“ und Informationen zum OECD Entwicklungszentrum sind im Internet erhältlich unter www.oecd.org/dev

Arbeitserfahrung und bei der Einstellung in eine neue Tätigkeit berücksichtigt werden. Ebenso sollten spezielle Informationsressourcen rückkehrwillige Migranten darüber aufklären, wie sie z.B. einen Kredit aufnehmen oder ein Unternehmen gründen können.

Gleichzeitig kommt der Bildungspolitik eine entscheidende Rolle zu, das Angebot an benötigten Fachkräften aufrechtzuerhalten oder mögliche Lücken schnellstmöglich wieder zu schließen. Um die Abwanderung von Fachkräften zu begrenzen, könnte z.B. die öffentliche Finanzierung für höhere Bildungseinrichtungen Absolventen dazu verpflichten, eine gewisse Zeit im Heimatland tätig zu sein. Ebenfalls könnte durch Partnerschaftsabkommen mit OECD Ländern erreicht werden, dass migrationswillige Arbeitskräfte für eine gewisse Zeit auswandern dürfen, danach jedoch auch Auflagen im Heimatland zu erfüllen haben. Dass dies funktioniert, kann in den USA beobachtet werden, wo jamaikanische Krankenschwestern jeweils für zwei Wochen des Monats in Florida und ihrem Heimatland arbeiten. Durch solche Maßnahmen kann der Nutzen der Migration für alle Beteiligten erhöht werden: die Migranten, die in den zwei Wochen ein wesentlich höheres Gehalt erzielen; das Gastland, das durch die temporäre Migration wichtige Stellen besetzen kann; und das Heimatland, das durch die neu gewonnenen Erfahrungen rückkehrender Migranten ebenfalls gewinnt.

Mehr Politikkohärenz zur besseren Ausnutzung der Potenziale

Migrationspolitik darf daher nicht getrennt gesehen werden von der Entwicklungspolitik eines Landes. Mehr Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen ist ein unverzichtbarer Bestandteil eines besseren Migrationsmanagement. Zudem kann die entwicklungspolitische Komponente von Migration verstärkt werden durch zirkuläre Migration, bessere Richtlinien für die Anwerbung von hochqualifizierten Migranten, konzertierte Maßnahmen mit Banken und anderen Finanzdienstleistern, um die Transaktionskosten von Rücküberweisungen zu senken, sowie einem besseren Personalmanagement im öffentlichen wie im privaten Sektor, um die Folgen von Migration besser auszugleichen.