

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

27/2005 · 4. Juli 2005



Entwicklung durch Migration

Dietrich Thränhardt

Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz

Uwe Hunger

Vier Thesen zur deutschen Entwicklungshilfepolitik für Indien

Holger Kolb

Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels

Karin Weiss

Vietnam: Netzwerke zwischen Sozialismus und Kapitalismus

Editorial

Migration wird in der Öffentlichkeit häufig mit Einwanderung gleichgesetzt, positive Aspekte werden kaum wahrgenommen, ein möglicher ökonomischer Nutzen nahezu gänzlich aus der Diskussion ausgeklammert. Dass Migration zu einer Entwicklung (nicht nur) in den Herkunftsländern der Einwanderer führen kann, wird bislang kaum in Erwägung gezogen. Dabei gibt es interessante Beispiele, die belegen, dass kluge Migrationspolitik wirkungsvoller sein kann als traditionelle Entwicklungspolitik. Die Forderung nach einer Verknüpfung beider Politikfelder scheint vor diesem Hintergrund konsequent.

Die USA profitieren von ihrer relativ offenen Migrationspolitik, Länder wie Indien, China, Taiwan und Vietnam von der späteren Rückwanderung der Migrantinnen und Migranten. So basierte etwa die erfolgreiche Entwicklung der IT-Branche in Kalifornien zum großen Teil auf der Einwanderung von Fachkräften aus Indien. Rückwanderung hat dort später eine große Dynamik dieses Sektors mit weltweiter Ausstrahlung bewirkt.

Auch Deutschland hat die Erfahrung gemacht, dass mit Migration Vorteile verbunden sein können: für das aufnehmende wie für das Entsendeland. Dies lässt sich am Beispiel der Green Card zeigen, welche die Aufnahme ausländischer IT-Spezialisten aus Nicht-EU-Ländern für insgesamt fünf Jahre regelt. Mit diesem Instrument ist in Deutschland ein Paradigmenwechsel der Migrations- und Entwicklungspolitik eingeleitet worden, der nicht zuletzt in der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes zum Ausdruck kommt. Die Einführung der Green Card fällt mit einer vorsichtigen Änderung der einwanderungspolitischen Praxis und mit der Modifizierung entwicklungspolitischer Grundsätze zusammen. Die Frage, wie Deutschland ähnlich den USA von Migration profitieren könnte, wird hierzulande allerdings noch viel zu selten gestellt.

Katharina Belwe

Dietrich Thränhardt

Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz

Entwicklungs- und Migrationsforschung sind bisher weitgehend getrennt voneinander betrieben worden, obwohl sie offensichtlich in enger Beziehung zueinander stehen. Beide waren in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft von Defizitansätzen geprägt:

Dietrich Thränhardt

Dr. rer. soc., geb. 1941; Professor an der Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Schlossplatz 7, 48149 Münster. thranha@uni-muenster.de
www.ifpol.de

Wesen“ geschildert, die es zu integrieren und zu „kulturalisieren“ gelte. Migration wird in diesem Zusammenhang generell als Krisenerscheinung gekennzeichnet und mit „Überflutung“ assoziiert. Die Konzentration der öffentlichen Diskussion auf „Integration“ und „Integrationsdefizite“ in den letzten Jahren hat diesem Denkansatz noch Auftrieb gegeben. Der Wert der mitgebrachten Kulturelemente wird so implizit ausgeklammert.¹ Ein Beispiel für diese Denkweise findet sich in der Argumentation der Herzog-Kommission der CDU: Migration wurde als Teillösung des demographischen Problems abgelehnt, ohne aber eine andere Lösung anzubieten und ohne positive Aspekte auch nur ansatzweise in Betracht zu ziehen.² Andererseits wird in dem sehr gründlich ausgearbeiteten interfraktionellen Bericht „Migration and Development“ des britischen Unterhauses darauf hingewiesen, dass auch bei rein monetärer Betrachtung die Kosten von Migration durch den Nutzen übertroffen werden.³ Dies ist deshalb besonders bemerkenswert, weil britische Migrationsforscher der damaligen britischen konservativen Regierung und der

Öffentlichkeit Deutschland noch im Jahr 1994 wegen seiner Öffnung gegenüber den ostmitteleuropäischen Ländern und Südeuropa als positives Beispiel für den ökonomischen Nutzen von Einwanderung nahe zu bringen versuchten.⁴

Zweitens: Als defizitär gelten auch die Entwicklungsländer, die es mit westlicher Hilfe zu Leistungen zu befähigen gelte. Alternative Szenarien einer „Abkopplung“, wie sie etwa Dieter Senghaas vertreten hat, sind mit dem Ende des Ostblocks und dem Scheitern der Entwicklungsstrategien von Ländern wie Tansania, Kuba und Nordkorea sowie dem Übergang Chinas zu einer immer intensiveren Verknüpfung mit der Weltwirtschaft obsolet geworden.⁵ Die Entwicklungsliteratur schildert eine Kette von Misserfolgen, die auf Korruption, Inkompetenz, politische Instabilität und mangelnde kulturelle Voraussetzungen zurückgeführt werden. Betroffen von derartigen Szenarien ist insbesondere Afrika, das in den Medien fast nur mit Katastrophen in Verbindung gebracht wird. Mit der Verlagerung der Entwicklungszusammenarbeit von den früher präferierten großen Projekten wie dem Bau von Staudämmen auf die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen treten karitativ-unterstützende Motive wieder stärker in den Vordergrund. Zuweilen wird zudem die Entwicklungshilfe selbst mit Katastrophenszenarien identifiziert, so in Brigitte Erlers Buch „Tödliche Hilfe“.⁶

Jahrzehntelang sind die beiden Bereiche mit einer dritten Defizit-Idee verbunden wor-

¹ Vgl. Ines Michalowski, Integration Programmes for Newcomers – a Dutch Model for Europe?, in: Anita Böcker/Betty De Hart/Ines Michalowski (Hrsg.), Migration and the Regulation of Social Integration, Osnabrück 2004, S. 163–176.

² Vgl. Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme: www.edu.de, 30. 9. 2003.

³ Vgl. House of Commons. International Development Committee, Migration and Development: How to work for poverty reduction. Sixth Report of Session 2003–04, London 2004.

⁴ Vgl. Sarah Spencer (Hrsg.), Immigration as an Economic Asset. The German Experience, Stoke-on-Trent 1994, S. XXI ff.

⁵ Vgl. Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, Hamburg 1998¹⁰.

⁶ Brigitte Erler, Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg/Brsg. 1985.

den: dem *brain drain*, das heißt dem Verlust der bestausgebildeten Spezialisten an die reichen Länder.¹⁷ Aus diesem Grund hat die deutsche Entwicklungspolitik konsequent an der Rückführung der hier Ausgebildeten festgehalten (sofern sie nicht über eine Eheschließung die Beschränkungen umgehen konnten).¹⁸ Gleichzeitig ist Migration nach Deutschland ganz weitgehend auf Europäer beschränkt worden. Obwohl Angebote vieler afrikanischer und asiatischer Staaten vorlagen, Arbeitskräfte zu entsenden, hat sich die Bundesrepublik auf die Anwerbung von Arbeitskräften aus den Ländern nördlich des Mittelmeers beschränkt, die Mitglieder der Europäischen Union waren, wurden oder werden wollen.¹⁹ Zahlenmäßig eng begrenzt blieben Anwerbungen aus Marokko, Tunesien und Südkorea.

Vom Defizitansatz zur Verknüpfung

Diese Politik ist aus faktischen und aus theoretischen Gründen überholt und nicht mehr praktikabel.

Erstens: Sie ist aus faktisch-pragmatischen Gründen überholt, weil die USA während des Clinton-Booms dazu übergegangen sind, sich für die besten Köpfe aus der ganzen Welt zu öffnen. Insofern können auch die in Deutschland Ausgebildeten in die USA emigrieren, wenn Deutschland ihnen keine Chancen bietet. Weitere Länder wie Kanada, Australien und selbst Irland verfolgen die gleiche Strategie.¹⁰ Bezeichnend für diesen Zusammenhang ist, dass ausgerechnet deut-

¹⁷ Eine systematische Zusammenfassung des entsprechenden Diskussionsstandes findet sich in: Gerald Braun/Angelina Topan, Internationale Migration. Ihre Folgen für die Ursprungsländer und Ansätze eines Migrationsregimes, Sankt Augustin 1998 (Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studien Nr. 153).

¹⁸ Siehe auch den Beitrag von Holger Kolb in dieser Ausgabe.

¹⁹ Vgl. Johannes-Dieter Steinert, Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961, Osnabrück 1995; Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entwicklung und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er Jahren bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001.

¹⁰ Siehe dazu den vergleichenden Überblick von Gail McLaughlan/John Salt, Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers. Report to the Home Office, London 2002; online unter: www.homeoffice.gov.uk.

sche Entwicklungshilfe am Beginn der Überproduktion von Computerspezialisten in Indien stand.¹¹ Viele dieser Spezialisten gingen anschließend in die USA und bildeten eine personelle Grundlage für den IT-Boom in Kalifornien. In späteren Jahren kehrten einige von ihnen schließlich nach Indien zurück und begründeten dort eine heute blühende Computerindustrie.¹² Deutschland hat sich insofern durch seine Politik selbst bestraft, es nimmt seine wirtschaftlichen Chancen nicht wahr – ganz abgesehen vom Export seiner eigenen Spitzenwissenschaftler in die USA, die wegen der kontraktiven Bildungspolitik in Deutschland keine Chance finden.

Zweitens: Diese Politik ist überholt und nicht praktikabel aus entwicklungstheoretischen Gründen, weil mit der Hin- und Herwanderung eine Win-Win-Situation entstehen kann, in der über transnationale Netzwerke beide Länder profitieren können: das Entwicklungsland durch Kapital- und Wissenstransfers und das Industrieland durch demographische Erneuerung. Die Fähigkeiten der Einwanderer zu Kettenmigration und Netzwerkbildung spielen hier eine besondere Rolle.

Analytisch und praktisch wichtig für die weitere Entwicklung ist die Frage, unter welchen Bedingungen sich – wie in dem Indien-Kalifornien-Beispiel – eine Kette positiver Zusammenhänge und Folgewirkungen für alle Beteiligten – ein *circulus virtuosus* – ergeben kann, und unter welchen Kontexten es dazu kommt. Diese Perspektive bedeutet einen Paradigmenwechsel sowohl in der Migrations- als auch in der Entwicklungsdebatte, der die Ressourcen der Migration in den Mittelpunkt der Debatte rückt, statt nur die Defizite zu betrachten. Insgesamt wird mit einem solchen Paradigmenwechsel ein

¹¹ Vgl. AnnaLee Saxenian, Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs, in: W.A. Cornelius/T.J. Espenshade/I. Salehyan (Hrsg.), The International Migration of the Highly Skilled. Demand, Supply and Development Consequences in Sending and Receiving Countries, San Diego 2001, S. 197–234 (CCIS Anthologies 1). Siehe hierzu auch: Uwe Hunger, Vom „brain drain“ zum „brain gain“. Migration, Netzwerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen „Software-Migranten“, in: IMIS-Beiträge, Nr. 16, 2000, S. 7–22. (IMIS = Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien).

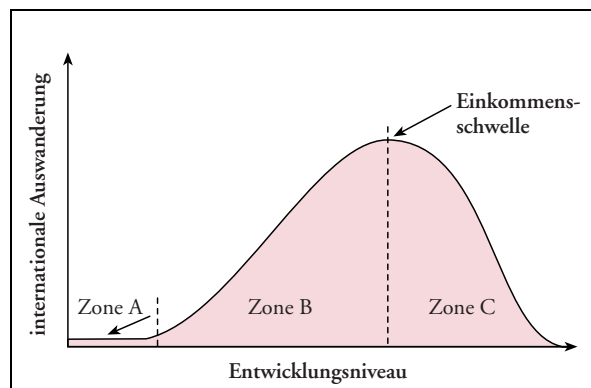
¹² Siehe dazu im Einzelnen den Beitrag von Uwe Hunger in diesem Heft.

realistisches, optimistisches Szenario an die Stelle eines pessimistischen gesetzt, der „Umbruch in der Welt als Chance“ genutzt, wie Bundespräsident Horst Köhler es in seiner Antrittsrede ausgedrückt hat.

Damit ist zugleich eine andere Debatte beendet, mit der vor allem Anfang der neunziger Jahre Entwicklungs- und Migrationspolitik verbunden war: Es ging darin um die Idee, man könne und wolle mit einer besseren oder mit einer finanziell besser ausgestatteten Entwicklungszusammenarbeit die „reiche Welt“ vor der Migration aus der „armen Welt“ abschirmen. Dieser Ansatz ist einerseits wegen der demographischen Krise in der reichen Welt überholt, andererseits ist durch wissenschaftliche Analysen und praktische Erfahrungen klar geworden, dass derartige Mechanismen nicht funktionieren. Im Gegenteil: Wenn ein Land sich ökonomisch dynamisch entwickelt, werden im Transformationsprozess zunächst mehr Arbeitskräfte freigesetzt. Die Folge ist eine höhere Migration. Erst in einem späteren Stadium nimmt die Migrationsneigung ab, wenn die weiter wachsende Wirtschaft mehr Arbeitskräfte aufnehmen kann und die Geburtenrate sinkt. Steigende Einkommen und eine größere Marktförmigkeit der Gesellschaft erleichtern es zudem, Migrationsentscheidungen zu treffen und durchzuführen. Dies hängt damit zusammen, dass es nicht Angehörige der allerärmsten Schichten der Bevölkerung sind, die sich zum Weggang entscheiden, sondern eher Menschen, die im Modernisierungsprozess stehen und über das Mindestmaß an Mitteln verfügen, das Voraussetzung für eine Migration ist. Zwar wird die Debatte um Migrationsbegrenzung auf dem Wege der Entwicklungshilfe inzwischen weniger heftig geführt, aber sie hat sich in den Verträgen der EU mit den Staaten am Südrand des Mittelmeers niedergeschlagen und taucht immer wieder auf.¹³

¹³ Vgl. zum Konzept Commission of the European Communities, Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration, SEC (1991) 1855 final, Brüssel 1991; Horst Breier, Development and Migration. The Role of Aid and Co-operation, in: OECD (Hrsg.), Migration and Development. New Partnerships for Co-operation, Paris 1994, S. 162–178; Sami Nair, Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires, Paris 1997 (www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/984000139.shtml); Christophe Daum, Développement des pays d'origine et flux

Schaubild 1: Der Migrationsbuckel



Zone A: Vor der ökonomischen Öffnung; Zone B: Auswanderung während des Übergangs zu Marktwirtschaft und Wachstum; Zone C: Abschwächen der Migration nach dem Erreichen eines befriedigenden Pro-Kopf-Einkommens und der demographischen Wende.

Quelle: House of Commons. International Development Committee, Migration and Development: How to work for poverty reduction. Sixth Report of Session 2003–04, The Stationary Office, London 2004, Abbildung 4 (Übersetzung durch den Autor).

Die entsprechenden Gedankengänge sind nur noch insofern aktuell, als sie zur Verbrämung des Drucks der reichen auf die armen Länder dienen, Migrantinnen und Migranten zurückzuhalten.

Es ist schwierig, Migrationsverläufe exakt zu quantifizieren. So ist die entsprechende Prognose Philip Martins über eine anfängliche Steigerung der mexikanischen Migration in die USA als Resultat des NAFTA-Prozesses zwar eingetreten,¹⁴ auf Grund der mexikanischen Wirtschaftskrise ist die Steigerung aber sehr viel stärker ausgefallen als vorhergesagt, und es gibt auch noch kein Anzeichen für ein Ende des Migrationsdrucks. Insofern ist die schematische Darstellung des britischen Unterhaus-Berichts instruktiv (Schaubild 1), die zunächst mehr Migration und anschließend ein Auslaufen der Entwicklung zeigt, auch wenn keine Aussage zu den Zeiträumen und Quantitäten gemacht wird. Kein

migratoires: La nécessaire déconnexion, in: Hommes et Migrations, (1998) 1214, S. 58–72. Zu den Verträgen und der spanischen Diskussion: Axel Kreienbrink, Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen, Frankfurt/M. 2004.

¹⁴ Vgl. Philip Martin, Economic Integration and Migration: The Mexico-US Case, Arbeitspapier der University of California, Davis 2002.

Zweifel besteht daran, dass Modernisierung und wirtschaftliche Aktivierung eines Landes zunächst Migration freisetzen. Auch historisch lässt sich dies belegen: Man denke etwa an Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und an Spanien zwischen 1960 und 1973.¹⁵

Ende traditioneller Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik ist an einer Scheidelinie angelangt. Einerseits sind wichtige asiatische Länder wie Indien, China und vor allem Malaysia, Singapur, Taiwan und Südkorea keine bedürftigen Entwicklungsländer mehr. Indien, jahrzehntelang das größte Empfängerland, hat die neue Situation im Jahr 2003 scharf markiert, indem es seinen Verzicht auf weitere Entwicklungshilfe erklärte. Nach der Tsunami-Katastrophe hat es diesen Verzicht auf Hilfe wiederholt und sich selbst als helfenden Akteur ins Spiel gebracht. Ähnliches gilt für die führenden Länder Lateinamerikas wie Chile und Brasilien. Noch mehr als in der Vergangenheit sind die ökonomischen Beziehungen der entwickelten Länder zu diesen Schwellenländern von wirtschaftlichen Eigeninteressen bestimmt, insbesondere dem Interesse an der Vermarktung hochwertiger technischer Systeme oder von Dienstleistungskomplexen. Japan, die USA und die EU bemühen sich um Freihandelsabkommen mit wichtigen Schwellenländern, vor allem in Lateinamerika.

Andererseits sind vor allem viele afrikanische Länder in ihrer Entwicklung nicht nur nicht entscheidend weitergekommen, sondern ihre staatlichen Strukturen lösen sich tendenziell auf, so dass die Voraussetzungen für Entwicklung und Investitionen kaum mehr gegeben sind. Wie die sehr unterschiedliche Interventionsneigung der USA in Staaten wie dem Irak und Liberia mit großer Deutlichkeit zeigt, ist der Stellenwert von Ländern ohne wichtige Ressourcen für die USA, die einzige Supermacht der Welt, und auch für die anderen großen Länder mit dem Ende der Konkurrenzsituation des Kalten Krieges entscheidend gesunken, so dass der

traditionellen Entwicklungspolitik auch von dieser Seite die politische Dynamik fehlt.

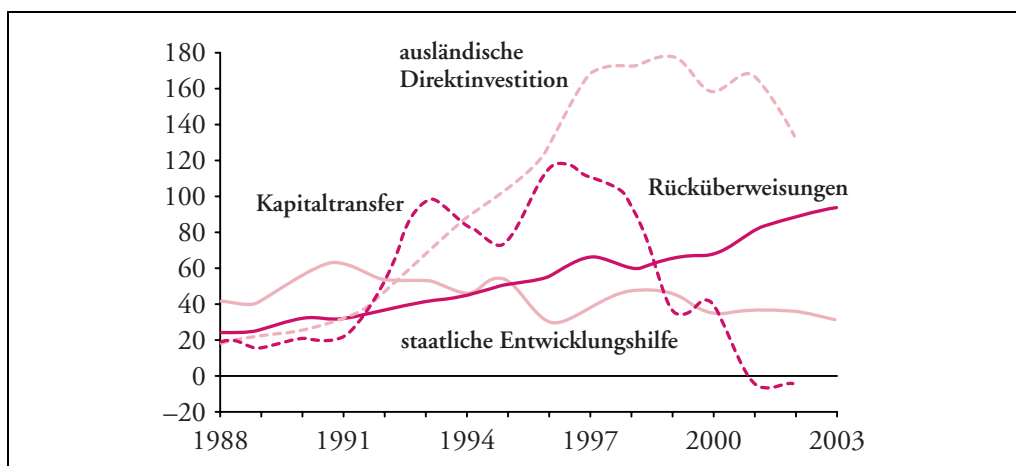
Zugleich muss konstatiert werden, dass gerade Länder, die hohe Entwicklungsleistungen erhalten haben, in ihrer Entwicklung stagnierten oder sogar zurückgefallen sind, während andere Länder mit wenig oder gar keinen „Finanzspritzen“ entscheidend weitergekommen sind. China, Indien und Brasilien haben in den letzten vierzig Jahren weniger als ein Prozent ihres Bruttosozialprodukts an Hilfe erhalten, aber dessen ungeachtet in den Jahren 1965 bis 2002 ihr Pro-Kopf-Einkommen vervielfacht: China von 85 auf 940 \$, Indien von 90 auf 480 \$ und Brasilien von 200 auf 2850 \$. Länder, die sehr hohe Entwicklungshilfesummen erhalten haben, die zum Teil sogar ihr gesamtes Bruttosozialprodukt übertrafen, haben sich demgegenüber nicht entwickeln können. Dies gilt insbesondere für Länder in Afrika südlich der Sahara. So lag etwa das Pro-Kopf-Einkommen Ghanas zum Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit über dem Chinas, Indiens und Südkoreas. Es belief sich 1992 immer noch auf 440 \$, im Jahr 2002 aber – ungeachtet außergewöhnlich hoher Unterstützung durch westliche Länder – nur noch auf 270 \$. Der Entwicklungshilfespezialist Heinrich Langerbein, der diese Vergleichsdaten zusammengestellt hat, weist erklärend darauf hin, dass die meisten Entwicklungshilfegelder in die Industrieländer zurückfließen – vor allem wenn sie projekt- und liefergebunden sind – und dass große Summen von „kleinen Macht-Eliten kassiert und als Fluchtgeld ins Ausland gebracht“ werden.¹⁶ Der langjährige kongolische Diktator Mobutu ist für ein solches Verhalten ein bekanntes Beispiel. Als Fazit muss festgehalten werden, dass Entwicklungshilfe wenig effektiv gewesen ist. Dagegen ist anzunehmen, dass private Transfers von Migranten in ihre Heimatländer die Adressaten zielgenauer erreichen.

Hinzu kommt ein quantitatives Argument. Im erwähnten Ausschuss-Bericht des Britischen Unterhauses wird festgestellt, dass die Migration aus entwicklungspolitischer Sicht

¹⁵ Vgl. Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000. Siehe hierzu auch A. Kreienbrink (Anm. 13).

¹⁶ Heinrich Langerbein, Je mehr Hilfe, desto größer die Armut. Die erfolgreichsten Staaten kamen fast ganz ohne Unterstützung aus, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 23. 3. 2004. Zu einem ganz ähnlichen Schluss kommen Gary S. Becker/Guity Nashat Becker, *Die Ökonomik des Alltags*, Tübingen 1998, S. 326–328, S. 349.

Schaubild 2: Ressourcenübertragungen in Entwicklungsländer 1988–2003 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: House of Commons (s. Schaubild 1), Abbildung 6 (Übersetzung durch den Autor).

zugleich ein enormer Devisenbringer für die Entwicklungsländer ist und in dieser Funktion die staatlichen Finanztransfers in der Entwicklungshilfe inzwischen weit übertrifft (Schaubild 2)¹⁷. Es wird argumentiert, dass eine kontrollierte Erhöhung der Migration aus den armen in die reichen Länder weit bedeutsamere Entwicklungseffekte haben werde als alle absehbaren Anstrengungen der Entwicklungshilfe, ganz abgesehen von deren Durchsetzbarkeit in den wohlhabenden Ländern.

Die deutsche „Green Card“

Die traditionelle deutsche Entwicklungspolitik war mit einer expliziten Nichteinwanderungsdoktrin verbunden. Fachpersonal aus den Entwicklungsländern sollte ausgebildet werden und nach der Ausbildung in das jeweilige Land zurückkehren. Dies war eine in sich schlüssige Doktrin, die durchaus auch mit Erfolgen verbunden war. Dieses Paradigma lässt sich nicht mehr halten. Mit der Proklamation der „Green Card“ ist es in einer gezielten öffentlichen politischen Aktion aufgegeben worden.¹⁸ Andere europäische Staaten sind dieser Initiative gefolgt.

¹⁷ Vgl. House of Commons. International Development Committee, Migration and Development: How to work for poverty reduction. Sixth Report of Session 2003–04, The Stationary Office London, London 2004.

¹⁸ Vgl. Uwe Hunger/Holger Kolb (Hrsg.), Die deutsche „Green Card“. Migration von Hochqualifizierten

Wie in den USA tut sich heute auch in Deutschland eine Nachwuchslücke bei den Fachkräften im naturwissenschaftlichen Sektor auf. Die Universitäten und Unternehmen beginnen, gezielt Studierende aus Mitteleuropa und Asien anzuwerben. Nach wie vor wandern viele befähigte und gut ausgebildete Wissenschaftler aus Deutschland in die USA aus. Die Ursachen dafür liegen einerseits in der Dynamik des tertiären Sektors in den USA, der als einer der entscheidenden Boom-Sektoren der amerikanischen Wirtschaft bezeichnet werden kann, andererseits in der Stagnation oder sogar Kontraktion des Hochschulsektors in Deutschland, der staatsmonopolistisch organisiert und eingeschränkt ist und in den letzten Jahren mit einer Serie von Stellenstreichungen kleiner gemacht wurde. Symbolisch steht dafür die Weiterwanderung des ersten Green-Card-Inhabers mangels einer dauerhaften Perspektive in Deutschland. Die traditionelle Nichteinwanderungs- und Anti-Brain-Drain-Politik lässt sich in Zukunft nicht länger durchhalten. Zu den genannten pragmatischen und entwicklungstheoretischen Gründen kommt hinzu, dass sich bei fehlenden Niederlassungs- und Karrieremöglichkeiten von Migranten aus armen Ländern keine Kettenmigrationseffekte

in theoretischer und empirischer Perspektive (IMIS-Beiträge, Themenheft Nr. 22), Osnabrück 2003; Holger Kolb, Einwanderung zwischen wohlverstandener Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen „Green Card“, Münster 2004.

te einstellen können, die für die Dynamik von Migrationsprozessen entscheidend sind. Wegen seiner demographischen Defizite braucht Europa diese Art Zuwanderung zudem dringend.

Deutschland konkurriert, wie die Süsmuth-Kommission „Zuwanderung“ bemerkt hat, mit anderen Ländern um die besten und fähigsten Spezialisten und Wissenschaftler.¹⁹ Es ist dabei mit zwei Handikaps belastet: Englisch ist in Deutschland nicht die dominante Sprache, und das deutsche Forschungs- und Hochschulsystem ist im Vergleich zu den USA unterfinanziert. Mit der neuen restriktiven Visumpolitik der USA könnten allerdings die Chancen wachsen, dass europäische Länder stärker aufgesucht werden.

Das indische IT-Beispiel

Entwicklung ist in der globalisierten Welt nicht mehr nachholende Entwicklung, wie dies für die fünfziger Jahre gelten konnte, als deutsche, sowjetische und amerikanische Ingenieure im Wettbewerb Stahlwerke in Indien nach ihren jeweiligen Mustern bauten, während gleichzeitig die Stahlmärkte weitgehend gegeneinander abgeschottet blieben. Vielmehr findet Entwicklung heute in vernetzter Form statt, sie zielt auf immer offenere weltweite Märkte und nutzt die spezifischen Standort- und Kostenvorteile der einzelnen Länder. Weniger entwickelte Länder können dabei auf ihre niedrigeren Lohn- und Kostenstrukturen setzen, entwickeltere auf ihre Infrastruktur, ihre fortgeschrittenen Technologien und ihre höhere Effizienz.

Optimale Kosten-Nutzen-Effekte treten dann auf, wenn beides vereint wird: die Effizienz der entwickelten Länder mit den Kostenvorteilen der weniger entwickelten. Dies setzt eine enge Kooperation und Durchlässigkeit voraus, und zwar nicht nur bei der Technik, sondern vor allem beim Personal. Personal aus den Entwicklungsländern kann in den entwickelten Ländern arbeiten und sich deren Arbeitsweisen und Standards aneignen. Im Falle einer Rückkehr werden die erworbenen Kenntnisse und Arbeitsweisen mit der intimen Kenntnis der Situation des Heimatlandes

¹⁹ Vgl. Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001.

verbunden. Darüber hinaus können Netzwerke aufgebaut werden, die über Firmenstrukturen, Verwandtschaftsverhältnisse oder andere Verbindungen laufen und die entwickelte Welt mit der weniger entwickelten verbinden. Viele Länder, u. a. auch Deutschland, haben derartige Personalaustausche im Rahmen von Inter-Company-Transfers erleichtert, was allerdings nur Großunternehmen zugute kommt.²⁰

Das Paradebeispiel derartiger produktiver Beziehungen ist sicherlich die indische Computerindustrie. Hier hat zunächst eine Ausbildung qualifizierter Ingenieure in Indien über den aktuellen Bedarf hinaus stattgefunden.²¹ Ein Teil dieser Fachkräfte wanderte seit den sechziger Jahren in die USA aus und trug später entscheidend zur Dynamik der IT-Wirtschaft in den USA bei.²² Insbesondere in den neunziger Jahren gab es keine Begrenzungen auf Seiten des Personals. Die IT-Wirtschaft konnte Erhöhungen der Einwanderungsquoten durchsetzen, sobald die bestehenden Quoten erschöpft waren.²³ Wichtig war ferner die Arbeitsenergie und -intensität dieser Gruppe von Einwanderern im besten Arbeitsalter. Darüber hinaus machten sich viele aus Indien eingewanderte IT-Ingenieure in den USA selbständig, es existiert sogar ein eigener Verband für diese Gruppe.²⁴

In einem zweiten Schritt wanderte ein Teil dieser Gruppe von IT-Spezialisten zurück, und es wurden Kooperationsnetze zwischen IT-Unternehmen in den USA und in Indien geknüpft. Die IT-Wirtschaft im Raum Bangalore blühte auf und entwickelte mit großer Dynamik Software.²⁵ Getragen wurde sie

²⁰ Vgl. Holger Kolb, Pragmatische Routine und symbolische Inszenierungen – zum Ende der „Green Card“, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, (2003) 7, S. 231–235.

²¹ Vgl. Jürgen Wiemann, Von Indien lernen! Entwicklungspolitische Bewertung der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungs- und Transformationsländern, Berlin 2000.

²² Vgl. A. Saxenian (Anm. 11).

²³ Vgl. Vivian Hermann/Uwe Hunger, Die Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungsdiskussion, in: U. Hunger/H. Kolb (Anm. 18), S. 81–98.

²⁴ Vgl. A. Saxenian (Anm. 11).

²⁵ Vgl. Martina Fromhold-Eisebith, Internationale Migration Hochqualifizierter und technologieorien-

ganz überwiegend von Unternehmern, die aus den USA zurückgewandert waren.²⁶ Die weltweite Krise der IT-Wirtschaft seit dem Jahr 2002 führte schließlich dazu, dass die indischen Produktionsanteile weiter anstiegen, weil die indischen Unternehmen in einem schrumpfenden Weltmarkt ihre komparativen Kostenvorteile voll ausspielen konnten, entweder als Zulieferer amerikanischer Firmen oder als selbständige Akteure. Die indische IT-Wirtschaft produziert auf höchstem Niveau – mit den Kostenvorteilen eines Entwicklungslandes.

Die Übertragbarkeit der optimierenden Netzwerk-Strukturen

Inwiefern und inwieweit ist dieser Parafall einer remigrations- und netzwerkgestützten Entwicklung auf andere Länder und auf andere Produktionszweige übertragbar? Gibt es Parallelen in anderen Ländern, die Erfolge und Misserfolge demonstrieren?

Drei spezielle Charakteristika der indischen Software-Entwicklung lassen sich herausstellen:

- die Ausbildung einer großen Zahl qualifizierter Spezialisten auf Weltniveau;
- die Entscheidung der Regierung Bill Clinton, die Einwanderung von Computerspezialisten faktisch nicht zu beschränken, also die Spielregeln des freien Marktes in diesem Bereich auf die Migration anzuwenden;
- die Eigenschaft von Software-Produkten, sich protektionistischen Maßnahmen und behördlichen Blockaden sowohl von Seiten des Entwicklungslandes wie des entwickelten Landes weitgehend zu entziehen. Man denke dabei auf der indischen Seite an die extrem

tierte Regionalentwicklung. Fördereffekte interregionaler Migrationssysteme auf Industrie- und Entwicklungsländer aus wirtschaftsgeographischer Perspektive, in: IMIS-Beiträge, (2002) 19, S. 21–41.

²⁶ Vgl. Uwe Hunger, Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung: Gesprächskreis Migration und Integration, Bonn 2003. Siehe hierzu auch: ders., Indian IT-Entrepreneurs in the US and India. An Illustration of the „Brain Gain Hypothesis“, Journal of Comparative Policy-Analysis 2004, S. 99–110.

entwickelte und korruptionsanfällige Bürokratie und auf der amerikanischen an die Neigung, bei wirtschaftlichen Problemen protektionistische Maßnahmen zu ergreifen. Ein Beispiel dafür sind die einseitigen Stahlzölle, die im Jahr 2004 nach einer Entscheidung der Welthandelsorganisation zurückgenommen werden mussten, den europäischen und asiatischen Stahlexporturen aber geschadet haben. Software ist über das Internet transportierbar und insofern kaum durch behördliche Restriktionen zu erfassen.

Es gibt Parallelen des hier für die indische IT-Wirtschaft beschriebene Beitrags von Rückwanderern – sowohl in der historischen Rückschau wie in den letzten Jahrzehnten: In Deutschland haben die Emigranten von 1849 eine entsprechende Rolle gespielt.²⁷ Für die letzten Jahrzehnte lassen sich entsprechende Effekte für Südkorea und für Taiwan nachweisen, im letzteren Fall in Bezug auf die Hardware-Industrie.²⁸ Ein besonders interessantes Beispiel ist in jüngster Zeit Vietnam. Hier haben die ehemaligen DDR-Vertragsarbeiter mit bundesdeutscher Unterstützung wirtschaftliche Dynamik ausgelöst; gleichzeitig sind Migrationsketten entstanden, die zu Studienzwecken und mit wirtschaftlichen Zielen weiter nach Deutschland drängen. Überraschend ist dabei, dass dieses einzige positive Beispiel in Bezug auf das heutige Deutschland ausgerechnet mit produktiven Netzen aus der DDR-Vergangenheit zusammenhängt, und zwar mit der Rolle der DDR als „Juwel“ im Ostblock, wie dies Richard von Weizsäcker einmal bezeichnet hat.²⁹

Zugleich lässt sich aufzeigen, dass es anderen Ländern nicht gelungen ist, entsprechende Entwicklungen anzustoßen und die Vielzahl ausgewanderter Spezialisten für das Her-

²⁷ Vgl. Benedikt Köhler, Ludwig Bamberg. Revolutionär und Bankier, Stuttgart 1999. Für Schweden vgl. Per Olof Grönberg, International Migration and Return Migration of Swedish Engineers in the 1990s, in: Uwe Hunger/Susanne In der Smitten (Hrsg.), Migration und Entwicklung. Ergebnisse der Konferenz für Nachwuchswissenschaftler und Studierende, Münster 2003 (Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster: Civil-Society Network 2004. http://www.civil-society-network.org/download/Hunger_InDerSmitten_Migrationskonferenz.pdf).

²⁸ Vgl. A. Saxenian (Anm. 11.).

²⁹ Vgl. Richard von Weizsäcker, Vier Zeiten. Erinnerungen, Berlin 1999. Zu Vietnam vgl. den Beitrag von Karin Weiss in diesem Heft.

kunftsland produktiv zu machen. Dies gilt beispielsweise für Mexiko, das ein spezielles staatliches Programm zur Rückwerbung ausgewanderter Spezialisten unterhält, das aber allem Anschein nach mit problematischen Eigeninteressen der Elite und insbesondere der Programm-Zuständigen belastet ist.³⁰

Forschungsdesiderate

Die dynamische Globalisierung der Weltwirtschaft in den Jahren seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich auf den Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen konzentriert und den freien Austausch von Menschen vernachlässigt. Faktisch ist die freie Bewegung innerhalb der OECD-Welt (mit Ausnahme der Türkei und Mexikos) weitgehend gewährleistet; für Angehörige der Entwicklungsländer gilt dies jedoch nicht. Die Analyse von Migrations- und Entwicklungspolitik hat sich mehr oder weniger separiert voneinander vollzogen und Tragweite und Chancen der Migration für die Entwicklung tendenziell vernachlässigt. Stattdessen ist in der Migrationsliteratur ebenso wie in der öffentlichen Debatte der Abschottungs- und Bedrohungsreflex stark spürbar, etwa in dem Terminus *migration crisis*. Allerdings ist auf Grund der demographischen Rahmenbedingungen völlig klar, dass es große Bevölkerungsbewegungen aus der armen in die reiche Welt geben wird. Fraglich ist nur, wie produktiv und wie konflikthaft diese Prozesse verlaufen werden.

– Von daher muss sich die Forschung zur Entwicklungspolitik für Migrationsphänomene öffnen und sie als Elemente einbauen. Es ist evident, dass Re-Migranten über viele Fähigkeiten verfügen, die westliche Spezialisten nicht besitzen. Zugleich ist nach dem Ende der Phantasien über autozentriert-isolierende Entwicklungen klar, dass es Anschübe und Übertragungen aus der Außenwelt und insbesondere aus der entwickelten Welt geben muss, um Entwicklungsimpulse auszulösen und insbesondere Kenntnisse über Spitzentechnologien und Märkte weiterzugeben.

– Die Migrationsforschung sollte sich für die Entwicklungsperspektive „jenseits des brain

³⁰ Vgl. Utta Groß-Böling, *Der „Brain Drain“ in Mexiko und die Auswirkungen auf den Entwicklungsprozess*, Magisterarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster 2003.

drain“³¹ öffnen. Das ist bislang kaum geschehen. Dies erklärt sich erstens daraus, dass die Idee von Rückkehr und Rückkehrförderung politisch belastet ist. Damit werden fremdenfeindliche Konnotationen verbunden, die vor allem in Deutschland in einem starken Spannungsverhältnis zur Eigenidentifizierung der Forscher standen. Es erklärt sich zweitens aus der sehr verbreiteten Tendenz, Migranten als hilfsbedürftige und „defizitäre Wesen“ zu beschreiben. Damit wird – wenngleich in wohlmeinender Absicht – deren Eigeninitiative und Eigendynamik abgewertet. Drittens schließlich ist die Katastrophen- und Krisenbeschreibung anzuführen, mit der Migration nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in weiten Teilen der Literatur immer wieder zusammengebracht wird. Insgesamt ist in dieser Beziehung – wie Gary Freeman es für die amerikanische Literatur einmal beschrieben hat – ein Übergewicht normativer Annahmen und engagierter Beschreibungen, verbunden mit theoretisch-analytischen Defiziten, zu konstatieren.³²

– Aufgabe der Forschung muss es sein, das Verhältnis von Migration und Entwicklung zu klären und Optimierungsstrategien und -modelle zu entwerfen. Dazu können Fallstudien dienen, in denen unterschiedliche Verläufe von Migration und Entwicklung verfolgt werden, von dequalifizierend-unproduktiven bis zu qualifizierend-produktiven. Insbesondere sind die Beziehungen zwischen Ländern, die traditionell Studenten nach Deutschland entsenden, und deren Beziehung mit ökonomischer Entwicklung relevant, und zwar für das betreffende Herkunftsland, für Deutschland oder auch für die USA, in die gut ausgebildete Spezialisten vielfach abwandern. Beispiele sind der Iran, die Türkei, Griechenland, aber auch Indonesien und Vietnam – ein Land mit einer langen Tradition universitärer Zusammenarbeit mit der ehemaligen DDR. Speziell zu berücksichtigen ist auch der Aspekt der Geschlechterrollen und ihres Einbaus in die

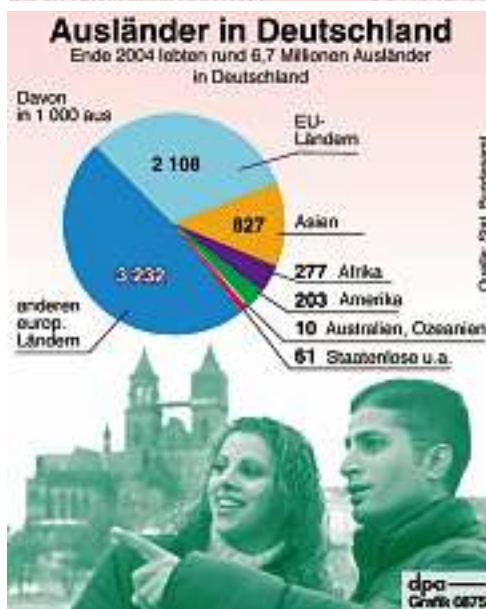
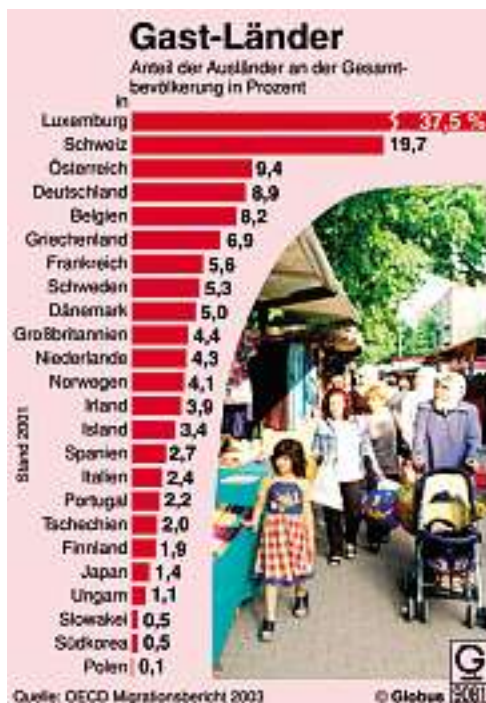
³¹ Felicitas Hillmann/Hedwig Rudolph, *Jenseits des brain drain. Zur Mobilität westlicher Fach- und Führungskräfte nach Polen*, Discussion Paper FS I 96–103 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin 1996.

³² Vgl. Gary Freeman, *Political Science and Comparative Immigration Politics*, in: Michael Bommes/Ewa Morawska (Hrsg.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Aldershot 2004, S. 111–128.

Entwicklungsstrategien der Nationalstaaten. Der Haushalts- und Pflegebereich ist wegen seiner privaten Gestaltung für Dequalifizierung und geringe Bezahlung anfällig und durch informelle Beschäftigungsverhältnisse geprägt, entweder auf Grund gezielter Politik oder auf Grund des Nichteingreifens der Staaten in diesen Bereichen, das den einheimischen Haushalten weitgehende Freiheit lässt.³³

– Eine weitere Differenzierung ist in sektoraler Hinsicht notwendig. Dazu gehören die oben erwähnte Software-Entwicklung in Kalifornien und Indien und die Hardware-Entwicklung in Taiwan. Erfolgreiche Entwicklungen zeichnen sich auch im medizinischen Sektor einiger mitteleuropäischer Länder, in Israel, Thailand und ebenfalls in Indien ab. Dagegen scheint die Abwanderung medizinischen Personals aus Südafrika nach England, Australien und Kanada bisher nur für die Einwanderungsländer vorteilhaft gewesen zu sein. Zu untersuchen wäre dabei, inwiefern und inwieweit die Politiken der entwickelten Länder derartige Prozesse ermöglichen, behindern oder kanalisieren. Normativ kann sich eine derartige Forschungsperspektive an der schrittweisen Entwicklung einer offenen Welt orientieren, in der nicht mehr nur der Warenverkehr frei ist, sondern auch der Personenverkehr. Realpolitisch muss sie die Bedingungen und Wege identifizieren, mit denen Migrations-, Kommunikations- und Austauschprozesse eingeleitet und gefördert werden können, die den Beteiligten auf beiden Seiten nutzen und die ihnen erlauben, ihre Fähigkeiten zu optimieren, Mehrwert zu schaffen und damit Entwicklung zu ermöglichen.

³³ Vgl. Christine Chin, Organisierte Randständigkeit als staatliches Modell: Frauen und Migration in Südostasien, in: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hrsg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan-Sonderheft 2003, Wiesbaden 2003, S. 313–333. Siehe hierzu auch: Giuseppe Sciortino, Einwanderung in einen mediterranen Wohlfahrtsstaat: die italienische Erfahrung, in: ebd., S. 253–273.



Deutschland gehört zu den Ländern mit höherem Ausländeranteil, wobei jeder vierte Ausländer aus EU-Mitgliedsländern wie Italien, Griechenland und Österreich stammt. Ohnehin spiegelt der Ausländeranteil die tatsächliche Zuwanderung nur bedingt wieder. Hat ein Staat mit hoher Zuwanderung ein liberales Einbürgerungsrecht und gewährt Neueinwanderern schnell die Staatsbürgerschaft, bleibt der Ausländeranteil gering. Ein Staat mit restriktiver Einwanderungspolitik, in dem selbst Kinder und Enkel von Migranten die Staatsangehörigkeit nicht erhalten, hat dagegen einen relativ hohen Ausländeranteil.

Vier Thesen zur deutschen Entwicklungshilfepolitik für Indien

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit der Entwicklung Indiens vom Brain Drain (Abwanderung von hoch Qualifizierten) zum Brain Gain (Einwanderung von hoch Qualifizierten).¹ Hierbei soll ein Aspekt in den Vordergrund gerückt werden, der bisher wenig beachtet worden ist, aber eine durchaus wichtige Rolle im indischen Entwicklungsprozess spielt und der sehr aufschlussreich im Hinblick auf die entwicklungs- und einwanderungspolitischen Schlussfolgerungen dieser weltweit bedeutsamen Entwicklung Indiens

Uwe Hunger

Dr. phil., geb. 1970; wissenschaftlicher Assistent an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Schlossplatz 7, 48151 Münster. hunger@uni-muenster.de

ist: der Beitrag der deutschen Entwicklungshilfepolitik für Indien. Er hat bei der Grundsteinlegung dieser erfolgreichen Entwicklung eine nicht unwichtige Rolle gespielt.

Ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Indien bestand in der Finanzierung von Bildungseinrichtungen, insbesondere in der Unterstützung einer der leistungsstärksten Institutionen der höheren Bildung, des Indian Institute of Technology in Chennai (IIT Chennai), früher Madras.² Dieses Institut gehört heute zu den weltweit am meisten anerkannten Einrichtungen seiner Art und kann als Indiens Antwort auf das amerikanische Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Cambridge bezeichnet werden. Am IIT Chennai wird jährlich eine große Zahl von Absolventen in technischen Berufen ausgebildet, die weltweit nachgefragt werden. Seit jüngstem ist dies auch in Deutschland bekannt, da infolge der Einführung der deutschen „Green Card“ ausländische Computerspezialisten insbesondere auch

aus Indien für den deutschen Arbeitsmarkt angeworben werden.³

Infolge der guten Ausbildungsarbeit in Chennai und in ähnlichen Ausbildungseinrichtungen in Indien verfügt das Land heute über das zweitgrößte englischsprachige Technikpersonal nach den USA. In diesem Prozess hat die deutsche Entwicklungshilfepolitik für Indien eine bedeutende Rolle gespielt. Wenn man sich den Entwicklungsprozess Indiens genauer anschaut, haben die deutschen Entwicklungshilfegelder für das IIT Chennai allerdings einen sehr weiten Weg nehmen müssen, bis die erhoffte Wirkung für Indien tatsächlich erzielt werden konnte. Die Absolventen des IIT Chennai sind wie viele andere Absolventen der weiteren Elite-Hochschulen des Landes nicht in Indien geblieben und haben dort bei der Entwicklung des Landes mitgeholfen, sondern sind zu Hunderttausenden (!) ausgewandert, und zwar vor allem in die USA. Deswegen soll hier als erste von vier – etwas überspitzten – Thesen formuliert werden: *Von der deutschen Entwicklungshilfe für Indien haben in erster Linie die USA profitiert.*

Profite der USA

Diese These stützt sich vor allem darauf, dass die US-Wirtschaft von den hoch qualifizierten Einwanderern aus Indien, aber auch aus China und anderen Ländern der Welt sehr stark profitiert hat. Der wirtschaftliche Boom in den USA in den 1990er Jahren ist maßgeblich durch die Einwanderung hoch Qualifizierter möglich geworden. Seit dem „Immi-

¹ Vgl. hierzu Uwe Hunger, Vom „brain drain“ zum „brain gain“. Migration, Netzwerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen „Software-Migranten“, in: IMIS-Beiträge, (2000) 16, S. 7–22 (IMIS = Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien). Ich danke dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und der Gesellschaft zur Förderung der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster e. V. für ihre großzügige Unterstützung meiner Forschungsreisen in die USA und nach Indien.

² Vgl. Jürgen Wiemann, Von Indien lernen! Entwicklungspolitische Bewertung der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungs- und Transformationsländern (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Berlin 2000, S. 7.

³ Vgl. Uwe Hunger/Holger Kolb (Hrsg.), Die deutsche „Green card“. Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive, IMIS-Beiträge, (2003) 22.

gration Act“ aus dem Jahr 1990, mit dem die Zuwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte in die USA auf eine neue rechtliche Basis gestellt worden ist, kamen mehrere Millionen Zuwanderer in das Land, darunter temporäre Arbeitsmigranten, Studierende und Einwanderer auf Dauer. Die größten Gruppen der Zuwanderer stammen aus Indien und China.

Im Technologiebereich, dem Schwerpunkt der Ausbildungsleistungen indischer Hochschulen, wie des IIT Chennai, ist der positive Einfluss der Einwanderung auf die US-Wirtschaft besonders evident. Wie eine Studie der US-Geografin Anna Lee Saxenian zum Aufschwung der amerikanischen IT-Industrie in den 1990er Jahren gezeigt hat,¹⁴ geht der weltweit beachtete Boom im kalifornischen Silicon Valley zu einem großen Teil auf indische, chinesische und taiwanische Unternehmer zurück, die in den 1970er, 1980er und 1990er Jahren in die USA eingewandert sind. Zwischen 1995 und 1998 wurde im Silicon Valley jedes vierte Unternehmen von eingewanderten Indern, Chinesen oder Taiwanern gegründet. Im Jahr 1998 erwirtschafteten diese Unternehmen fast ein Fünftel des gesamten Umsatzes im Silicon Valley und waren für die Entstehung von mehreren Zehntausend Arbeitsplätzen verantwortlich.

Unter diesen Unternehmen sind global agierende Konzerne wie das amerikanisch-taiwanische Internetunternehmen Yahoo, das inzwischen einen höheren Börsenwert hat als etwa die Deutsche Bank. Der IT-Boom im Silicon Valley wie der amerikanische Wirtschaftsaufschwung insgesamt wäre ohne den Zustrom hoch qualifizierter Migranten aus Indien, China und anderen Ländern der Welt wohl kaum möglich gewesen. Ein Teil dieses Booms in den USA ist damit quasi von deutschen Entwicklungshilfegeldern für Indien subventioniert worden. Allerdings hat sich über diesen Umweg auch ein Vorteil für Indien selbst ergeben. Denn: *Der indische Brain Drain in die USA – so meine zweite These – stellt eine wichtige Basis für die Entwicklung Indiens dar.*

¹⁴ Vgl. AnnaLee Saxenian, Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs, in: Wayne A. Cornelius/Thomas J. Espenshade/Idean Salehyan (Hrsg.), The International Migration of the Highly Skilled. Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries, San Diego 2001; AnnaLee Saxenian, Local and Global Networks of Immigrant Professionals in Silicon Valley, Berkeley 2002.

Indien gilt heute als eine der wichtigsten ökonomischen Wachstumsregionen der Erde. In dem Land, das im Jahr 2000 noch zu den 50 ärmsten Ländern der Welt gehörte,¹⁵ herrscht heute trotz aller offensichtlichen, ungelösten Probleme Aufbruchstimmung. Es gibt viele hoffnungsvolle Zeichen der Modernisierung und Entwicklung, vor allem in den aufsteigenden Technologiezentren wie Bangalore und Hyderabad, aber auch in Kalkutta, das bisher als Symbol der Verelendung Indiens galt.¹⁶ Angesichts dieser positiven Entwicklung hat die indische Regierung im vergangenen Jahr bereits offiziell den Verzicht auf internationale Entwicklungshilfegelder verkündet. Das Land will die weitere Entwicklung ohne fremde Hilfe in Angriff nehmen. Dies wurde auch bei der Tsunami-Katastrophe zum Jahreswechsel 2004/05 deutlich, als Indien, das ebenfalls von den Zerstörungen der Flutwelle, unter anderem in Chennai, betroffen war, zu den Hilfegebern und nicht zu den Hilfeempfängern zählte.

Eine Schlüsselrolle im indischen Entwicklungsprozess nimmt die indische IT-Wirtschaft ein, die seit Beginn der 1990er Jahren zweistellige Wachstumsraten verzeichnet und weltweite Beachtung auf sich gezogen hat. Viele multinationale Großkonzerne der Branche wie Microsoft und SAP haben bereits Teile ihrer Softwareproduktion nach Indien verlagert, um dort von der großen Zahl hoch qualifizierter Softwarespezialisten und den für ein Entwicklungs- bzw. Schwellenland typisch günstigen Lohnkosten zu profitieren. Im Vergleich zu den USA betragen die Lohnkosten für einen Softwareprogrammierer in Indien etwa nur ein Viertel bei vergleichbarer Qualifikation. Auch andere Branchen außerhalb der IT-Wirtschaft folgen diesem Trend und versuchen von diesem komparativen Kostenvorteil der indischen Softwareindustrie zu profitieren, indem sie einen wachsenden Anteil ihrer Geschäftsprozesse in Indien abwickeln lassen.¹⁷

¹⁵ Gemessen am Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen, in: Human Development Report, Making New Technologies Work for Human Development, New York–Oxford 2001.

¹⁶ Vgl. Erich Follath, Ein Moloch erwacht, in: Der Spiegel, Nr. 21 vom 23. 5. 2005, S. 126–136.

¹⁷ Hierzu gehört auch das sog. „business process outsourcing“ (BPO), das einen wachsenden Anteil der Aufträge ausmacht. In Deutschland steckt dieses The-

Dieser erfolgreiche Aufbau der indischen Softwarewirtschaft ist ebenso wie der amerikanischen IT-Boom im kalifornischen Silicon Valley sehr eng mit der Migration hoch qualifizierter Spezialisten verbunden. So wie im Silicon Valley in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jedes vierte Unternehmen von Einwanderern aus Indien, China und Taiwan gegründet worden ist, so ist in Indien mindestens jedes zweite Softwareunternehmen von Migranten, und zwar von ehemaligen indischen Auswanderern in die USA, gegründet worden bzw. wird heute von ihnen im Topmanagement geleitet. Wie die „indischen“ Unternehmen im Silicon Valley erwirtschaften diese Unternehmen einen großen Anteil der Gesamtumsätze und schaffen viele Arbeitsplätze in Indien.¹⁸ Von den 20 erfolgreichsten indischen Unternehmen, die im Jahr 2000 ca. 40 Prozent der Gesamtumsätze der indischen Softwarewirtschaft erwirtschafteten, wurden zehn Unternehmen von ehemaligen Auswanderern aus den USA, so genannten *Non-Resident Indians* (NRI), gegründet, und in neun weiteren waren ehemalige NRIs jeweils in den Topmanagements vertreten.

Auch die zentralen Branchen-Organisationen, die ebenfalls eine wichtige Rolle beim Aufschwung des indischen Sektors gespielt haben, wurden unter Beteiligung der NRIs in den USA ins Leben gerufen. Die wichtigste Organisation ist die „National Association of Software and Service Companies“ (NASSCOM), die seit Beginn des Softwarebooms als Lobby-Organisation wesentlichen Einfluss auf politische Liberalisierungsinitiativen ausübt und zudem großen Anteil am Aufbau eines Marktes für Venture Capital (Risiko- oder Wagniskapital) in Indien hatte, wodurch die Entstehung von neuen Unternehmen in Indien beschleunigt wurde. Eine zweite wichtige Organisation ist „The Indus Entrepreneur“ (TIE), die Anfang

ma noch in den Anfängen. Indien wird bisher kaum als Outsourcing-Alternative betrachtet. Vgl. Das Auslagern ganzer Geschäftsprozesse ist noch selten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juni 2005, S. 18.

¹⁸ Vgl. Uwe Hunger, Vom brain drain zum brain gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Entsendeländer, Friedrich-Ebert-Stiftung (Arbeitskreis „Migration und Integration“), Bonn 2003; ders., Indian IT-Entrepreneurs in the US and India. An Illustration of the „Brain Gain Hypothesis“, in: Journal of Comparative Policy-Analysis, (2004) 2, S. 99–109.

der 1990er Jahre von den im Silicon Valley ansässigen indischen Unternehmern gegründet wurde und es sich zur Aufgabe gemacht hat, jungen indischen Unternehmern beim Aufbau ihrer Unternehmen zu helfen. Ihre Strukturen wurden inzwischen von den USA (wo bereits 18 Niederlassungen im gesamten US-Gebiet unterhalten werden) nach Indien und in andere Länder übertragen. In Indien trägt die TIE zusätzlich zu ihrer ursprünglichen Netzwerkfunktion auch zur Finanzierung der erwähnten IITs, den zentralen IT-Ausbildungszentren, bei.¹⁹

Die Bedeutung der aus den USA nach Indien remigrierten Softwarespezialisten für den Erfolg der Softwarewirtschaft in Indien lässt sich auch daran ablesen, dass der Aufschwung der indischen Softwareindustrie wesentlich von Exporten in die USA getragen wurde. Im Finanzjahr 2003 bis 2004 gingen über 70 Prozent der Gesamtumsätze der indischen Softwarewirtschaft in Höhe von über neun Milliarden US-Dollar auf Exporterlöse zurück, von denen fast zwei Drittel auf Nordamerika entfielen. Niederlassungen indischer Softwareentwicklungshäuser in den USA haben hierbei eine wichtige Funktion als Marketing-Agenturen (*front office*), die die notwendigen Aufträge für die indische Softwarewirtschaft akquirieren, während die Niederlassungen in Indien (*back office*) lediglich zur Auftragsabwicklung dienen. Mehr als die Hälfte der indischen Softwareunternehmen verfügt heute über eine entsprechende Konstruktion.¹¹⁰

Auch wenn natürlich nur ein kleiner Teil der indischen Auswanderer aus den USA wie-

¹⁹ Über diese Organisationen hinaus haben sich in den USA weitere private Initiativen gebildet, die in Indien Entwicklungshilfe z. B. in Form von Alphabetisierungsprogrammen leisten; vgl. in diesem Zusammenhang etwa die Organisation „Asha for Education“, Berkeley, Calif. Das IIT Mumbai (früher: Bombay) hat in diesem Zusammenhang eine eigene Alumni-Organisation ins Leben gerufen, mit deren Hilfe innerhalb weniger Jahre mehrere Mio. US-\$ in den USA gesammelt werden konnten; vgl. hierzu Paula Chakravarty, The Emigration of Highly Skilled Indian Workers to the United States: Flexible Citizenship and India's Information Economy, in: W. A. Cornelius/T. J. Espenshade/I. Salehyan (Anm. 4), S. 325–350. Zusätzlich sind Zeitungen und Informationsportale entstanden, die über aktuelle Entwicklungen im US-amerikanischen und indischen Softwaresektor informieren (vgl. etwa www.siliconindia.com).

¹¹⁰ Vgl. U. Hunger (Anm. 8).

der nach Indien zurückkehrt und wiederum nur ein Teil dieser Rückkehrer ein Unternehmen in Indien gründet (oft nur als Zweigniederlassung eines bereits in den USA bestehenden Unternehmens), so sprechen diese Ergebnisse dennoch dafür, dass Indien von seinem Brain Drain in die USA heute profitiert. Zwar werden die Kosten der gegenwärtigen Abwanderung in die USA als Ergebnis der verloren gehenden Ausbildungsinvestitionen mit jährlich etwa zwei Milliarden US-Dollar kalkuliert,¹¹ aber allein die indischen Exporterlöse im IT-Bereich aus den USA übersteigen diese Summe bei weitem. Ohne die Existenz der NRIs in den USA wäre der indische Aufschwung in diesem Bereich mit Sicherheit nicht in dieser Form realisierbar gewesen. Der Brain Drain hat sich in diesem Fall tatsächlich in einen Brain Gain umgedreht.

In dieser Perspektive sind die deutschen Entwicklungshilfegelder für das IIT Chennai letztlich doch noch Indien zugute gekommen, wenn auch auf einem ganz anderen Weg als ursprünglich gedacht. Hieraus ergeben sich weiter gehende Überlegungen. Denn letztlich hat sich die amerikanische Einwanderungspolitik für den Erfolg der indischen Softwarewirtschaft als von größerer Bedeutung erwiesen als die deutschen Entwicklungshilfegelder, die im Übrigen die traditionellen amerikanischen Entwicklungshilfegelder für Indien deutlich überstiegen. Im Jahr 2003 betrug die deutsche Entwicklungshilfe 159 Millionen US-Dollar im Vergleich zu 149 Millionen US-Dollar aus den USA.¹² Dies führt zur dritten, wiederum etwas überspitzten These: *Migrationspolitik ist die „bessere“ Entwicklungspolitik.*

Vorteile der US-Migrationspolitik

Dafür, dass sich Migrationspolitik letztlich als die „bessere“, d. h. wirkungsvollere Entwicklungspolitik erweisen könnte, sprechen nicht nur die Erfahrungen Indiens, sondern auch Beispiele anderer Länder wie China und

¹¹ So der Wert für das Jahr 2000. Vgl. Human Development Report (Anm. 5), S. 5.

¹² Zahlen der OECD, zitiert in: Thorsten Jochem, Migration, Brain Drain and Macroeconomic Effects on Developing Countries. With an Empirical Study on Brain Drain Effects of the Exodus of Indian IT-Experts to the United States of America, Diplomarbeit, Fachhochschule Karlsruhe, Fakultät für Wirtschaftsinformatik, 2005, S. 85.

Taiwan, deren Entwicklungen vom Brain Drain zum Brain Gain ebenfalls von großer Bedeutung sind. Insbesondere China gilt als ein (Entwicklungs-)Land, das in großem Maße von seinen ca. 60 Millionen im Ausland lebenden Staatsbürgern (so genannten *Overseas Chinese*) profitiert hat. Es wird geschätzt, dass etwa 60 bis 65 Prozent aller Auslandsinvestitionen in China von ehemaligen Auswanderern getätigt wurden und damit ganz wesentlich zur Kapitalisierung des (ursprünglich kapitalarmen) Landes beigetragen haben.¹³ Diese Entwicklung hat bereits seit der Öffnung des Landes zu mehr Marktwirtschaft Ende der 1970er Jahre begonnen und sich in den 1990er Jahren weiter intensiviert. Auslandschinesen werden besondere Anreize für Investitionen im Heimatland geboten, wie z. B. in Form von Vergünstigungen beim Erwerb von Grundbesitz oder bei der Abschreibung von Investitionen. Darüber hinaus wurden speziell für die *Overseas Chinese* Investitionsparks (besonders im Technologiebereich) eingerichtet.¹⁴

Ganz ähnlich ist die Situation in Taiwan, wo ebenfalls die vermehrte Rückwanderung von Studierenden, Wissenschaftlern und anderen hoch Qualifizierten aus den USA beobachtet wird. Wie die indische Softwarewirtschaft in den 1990er Jahren maßgeblich von der Rückkehr und der Ausbildung transnationaler Unternehmensnetzwerke zwischen dem Silicon Valley und indischen Softwarezentren, wie Bangalore, profitiert hat,¹⁵ so ist

¹³ Zur Bedeutung der Kapitalisierung durch „Overseas Chinese“ in anderen südostasiatischen Ländern vgl. Annabelle R. Gambe, *Overseas Chinese. Entrepreneurship and Capitalist Development in Southeast Asia*, Münster u. a. 1999.

¹⁴ In jüngerer Zeit wird zudem ein Trend beobachtet, dass vermehrt im Ausland studierende Chinesen (Gleiches gilt für Taiwanesen und Koreaner) nach ihrem Studium (vor allem in den USA) in ihr Heimatland zurückkehren. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der blutig beendeten Studentenunruhen in China Ende der 1980er Jahre besonders bemerkenswert. Der Trend zur Rückwanderung hängt sicherlich mit den verbesserten ökonomischen und sozialen Bedingungen in China zusammen, aber auch mit der aktiven Politik der chinesischen Regierung, die spezielle Anreize zur Rückkehr chinesischer Studierender wie auch chinesischer Wissenschaftler aus dem Ausland bietet (vgl. Benedikt L. Madl, *Auslandsstudium, Brain-Drain und Regierungspolitik am Beispiel der VR China*, Frankfurt/M. 2002).

¹⁵ Vgl. hierzu auch Martina Fromhold-Eisebith, *Internationale Migration Hochqualifizierter und tech-*

in Taiwan die Hardwareindustrie – Taiwan ist hier bei der Herstellung von Laptops Weltmarktführer – unter maßgeblicher Beteiligung der Auslandstaiwanesen in den USA, insbesondere im Silicon Valley, entstanden.¹⁶ Bereits in den 1980er Jahren wurde eine spezielle Agentur, die National Youth Commission, gegründet, welche die Rückkehr der taiwanesischen Studierenden und hoch qualifizierten Fachkräfte aus den USA fördern sollte und als Anlaufstelle für alle Rückkehrinteressierten fungierte (das so genannte „reverse brain drain“-Programm).¹⁷ Im größten Technologiepark Taiwans, dem Hsinchu Science-Based Industrial Park, sind zum Beispiel mehr als 50 Prozent der Unternehmen von Rückkehrern aus den USA gegründet worden.¹⁸

Diese Entwicklungsfortschritte lassen sich zwar nicht allein auf die Migration und die Rolle der Migrantinnen und Migranten zurückführen. Vielmehr sind all diesen Entwicklungen jeweils grundlegende Strukturveränderungen in Politik, Wirtschaft und im Rechtssystem der betreffenden Länder vorausgegangen. Im Falle Indiens ist vor allem der generelle Umschwung der allgemeinen indischen Wirtschaftspolitik von einer so genannten *Self-reliance*-Strategie zu einer offenen Marktwirtschaft Anfang der 1990er Jahre zu nennen.¹⁹ Hinzu kam die spezielle Förderung des IT-Sektors als ein Prioritätssektor der indischen Volkswirtschaft Mitte der 1980er Jahre. Dieser Strategiewechsel und die spezielle Förderungspolitik brachte für die indische Softwarewirtschaft erhebliche Liberalisierungen, Steuer- und Importbefreiungen, die von indischen IT-Unternehmen in den USA genutzt wurden. Des Weiteren gab es umfangreiche Investitionen in die Infrastruk-

nologieorientierte Regionalentwicklung, Fördereffekte interregionaler Migrationssysteme auf Industrie- und Entwicklungsländer aus wirtschaftsgeographischer Perspektive, in: IMIS-Beiträge, (2002) 19, S. 21–41.

¹⁶ Vgl. AnnaLee Saxenian, Brain drain or brain circulation? The Silicon Valley-Asia Connection, Paper presented at the South Asia Seminar, Weatherhead Center for International Affairs, 29. September 2000.

¹⁷ Vgl. Shirley L. Chang, Causes of Brain Drain and Solutions: The Taiwan Experience, in: Studies in Comparative International Development, (1992) 1, S. 27–43.

¹⁸ Vgl. A. Saxenian (Anm. 16).

¹⁹ Vgl. Christian Wagner, Politischer Wandel und wirtschaftliche Reformen in Indien. Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung 7, Rostock 1997.

tureinrichtungen des Landes, vor allem in die technische Infrastruktur und das Bildungssystem des Landes, so dass Indien heute über eine große Zahl international wettbewerbsfähiger Technologieparks verfügt. Ähnliches gilt auch für China und Taiwan. Auch hier folgten die positiven Beiträge der Auslandseliten grundlegenden Reformen im Inland.

Aber auch diese Strukturveränderungen stehen in einem Zusammenhang mit der Migration selbst. Nicht nur, dass die erwähnten Reformen in Indien auch unter dem Druck und wachsenden Einfluss der NRIs vorangetrieben und umgesetzt worden sind, auch die bis heute anhaltende Auswanderung übt Druck auf Indien aus, seine Reformen weiter fortzusetzen. So führt die stetige Abwanderung von IT-Spezialisten in die USA im indischen Softwarebereich zu einer spürbaren Arbeitskräfteknappheit. Dies hat sich bereits in einem Lohnanstieg niedergeschlagen, der Indiens komparativen Wettbewerbsvorteil bedroht. Doch anstatt diesen Abfluss gut ausgebildeter Fachkräfte (als Brain Drain) zu beklagen, werden in Indien Anstrengungen unternommen, durch weitere Investitionen und grundlegende Reformen des Bildungs- und Beschäftigungssystems den Arbeitskräftepool in diesem Bereich kurz- und langfristig weiter zu erhöhen. Es wird versucht, nach und nach breitere Bevölkerungsschichten in das indische Ausbildungssystem einzubinden, etwa indem die Rolle der Frau in der Gesellschaft neu definiert wird und bessere Bedingungen für die Kinderbetreuung geschaffen werden, um gut ausgebildete Frauen verstärkt in den Arbeitsmarkt aufzunehmen und damit den bereits vorhandene Arbeitskräftepool besser zu nutzen.

Diese Maßnahmen gehen mit einem generellen Druck der NRI auf das bestehende Gesellschaftssystem einher, sei es beim Schulsystem, bei der Kindererziehung oder in anderen Gesellschaftsbereichen. Die Orientierung am amerikanischen Lifestyle ist inzwischen so groß, dass es in den Bereichen, wo NRIs besonders involviert sind, bereits zu einem Aufbrechen der indischen Kastenstrukturen kommt. Zudem ist die Möglichkeit der Migration (vor allem in die USA) eine wichtige Quelle der Motivation, privat in die Ausbildung zu investieren, um hierüber einen persönlichen wirtschaftlichen Aufstieg zu realisieren, sei es durch die Emigration in die USA oder durch die zunehmende Möglichkeit, in

Indien selbst einen gut bezahlten Arbeitsplatz zu erhalten. Bei dieser Entwicklung ist vermutlich vor allem entscheidend, dass die Impulse zu Veränderungen in Indien zwar durch Migration vermittelt sind, aber doch aus der eigenen Bevölkerung kommen. Anders als bei der klassischen Entwicklungszusammenarbeit wird der Druck zu notwendigen Reformen nicht als von außen aufgezwungen empfunden, wie dies oft bei Entwicklungskrediten der Fall ist.

Die Frage, die sich hieraus ableitet, ist, ob die Entwicklung vom Brain Drain zum Brain Gain ein Modell auch für andere Länder darstellen kann. Der derzeitige Kenntnisstand deutet darauf hin, dass vor allem Schwellenländer einen positiven Entwicklungsbeitrag ihrer Auslandseliten realisieren könnten, während in den meisten Entwicklungsländern zumeist die nötigen Strukturvoraussetzungen für die Rückkehr der Eliten in das Heimatland fehlen. Dieser Zusammenhang wurde insbesondere für Indien, China, Taiwan und auch Südkorea²⁰ nachgewiesen. Länder wie Mexiko und die Philippinen, die ebenfalls eine große Zahl hoch Qualifizierter in den USA aufweisen, konnten dagegen bislang kaum Brain-Gain-Effekte verzeichnen. Dies hängt vor allem mit der dortigen geringeren Investitionssicherheit im Vergleich zu den o.g. Ländern zusammen. Länder wie Brasilien, Thailand oder Malaysia verfügen dagegen nur über eine relativ kleine Elitenpopulation in den USA. Die Chancen auf einen „brain gain“ erscheinen infolgedessen eher gering, auch wenn die Investitionssicherheit zumindest in Thailand und Malaysia durchaus mit dem Niveau in Indien vergleichbar ist. Länder wie Bangladesch, Papua Neu Guinea, Sri Lanka, die Fidschi Inseln, Indonesien oder Pakistan verfügen demgegenüber weder über nennenswerte Auslandseliten (in den USA), noch bieten sie eine genügend große Investitionssicherheit. Hier wird der Brain Drain wohl weiterhin problematisch bleiben. Gleiches gilt für arme Entwicklungsländer insbesondere in Afrika, die ihren Auslandseliten kaum Anreize zur Rückkehr bieten können. Fehlen diese Voraussetzungen jedoch, werden auch gut gemeinte Rückkehrprogramme wohl ins Leere laufen.

²⁰ Vgl. Yoon Bang-Soon, Reverse Brain Drain in South Korea, in: Studies in Comparative International Development, (1992) 1, S. 4–26.

Diese Befunde stellen die bisherige Entwicklungs- und Einwanderungspolitik insbesondere der Bundesrepublik Deutschland in Frage. Während die USA relativ geringe entwicklungspolitische Hilfe für Indien bereitgehalten haben, dafür aber in großem Maße Einwanderung erlaubt und von ihr profitiert haben, blieben die Türen für hoch Qualifizierte in Deutschland nicht zuletzt auch aus entwicklungspolitischen Überlegungen geschlossen. Die entwicklungs- und einwanderungspolitischen Schlussfolgerungen hieraus werden in Deutschland jedoch nur langsam gezogen. Mit der Einführung des neuen Zuwanderungsgesetzes wurde die Migration von hoch Qualifizierten in die Bundesrepublik Deutschland etwas erleichtert, und ausländische Studierende dürfen seitdem zum Zwecke der Arbeitsaufnahme auch nach Beendigung ihres Studiums in Deutschland bleiben. Zudem hat im Deutschen Bundestag im letzten Jahr eine erste Sachverständigenanhörung zur Rolle der Diaspora in der Entwicklungszusammenarbeit stattgefunden. Darüber, wie die politische Neuorientierung in diesem Fall aber letztlich aussehen soll, ist man sich noch nicht endgültig im Klaren. Vielleicht stellt sich die Frage der Migration von hoch Qualifizierten aber auch schon bald ganz anders. Denn als vierte – und am weitesten gehende – These soll abschließend formuliert werden: *Die Migrationsbeziehungen zu Ländern wie Indien oder China werden für Deutschland in Zukunft wichtiger sein als für diese Länder selbst.*

Entwicklung durch Migration

Der Erfolg der IT-Branche, die nur einen Anteil von weniger als 10 Prozent des gesamten indischen BIP ausmacht, soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Indien weiterhin große Probleme bestehen. Auch heute noch herrscht in dem der Bevölkerung nach zweitgrößten Land der Erde große Armut, gibt es eine hohe Analphabetenrate und vielfältige soziale Probleme. Aber Indien arbeitet mit großem Optimismus an der Lösung dieser Probleme, und die Ansätze einer positiven Entwicklung, die durch die Softwareindustrie angestoßen wurde, sind nicht zu übersehen. Das Land sieht sich selbst auf dem Weg zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt. Nach einer Studie von Goldman-Sachs ist es durchaus denkbar, dass die indische Volkswirt-

schaft bereits zwischen den Jahren 2020 und 2025 die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland einholen wird. Das Einkommen pro Kopf wird dann zwar noch deutlich geringer sein als in Deutschland, dessen Gesamtleistung der Volkswirtschaft (gemessen als BIP) aber übersteigen.¹²¹ Als einen der Hauptgründe dieser optimistischen Entwicklung sieht Indien seine demographische Entwicklung, die es als eine Art „Goldmine“ betrachtet,¹²² weil sie der Garant für geringe Löhne bei einer gleichzeitig wachsenden Zahl gut ausgebildeter Fachkräfte ist.

Die USA profitieren infolge der intensiven Migrationsbeziehungen bereits von Indien als Billiglöhland in einem Hochtechnologiebereich und sichern dadurch die Wettbewerbsfähigkeit ihrer eigenen Volkswirtschaft. Deutschland sieht in Indien dagegen eher einen Konkurrenten als einen Partner. Dies spiegelt sich in der gesamten Migrationsdebatte in Deutschland wider, die nach wie vor äußerst defensiv geführt wird. Dabei lautet die Frage schon lange nicht mehr, wie können wir Migration (sei es aus ökonomischen, sozialen oder entwicklungspolitischen Gründen) verhindern oder kontrollieren, sondern wie können wir von Migration am meisten profitieren, wie es die USA vorgemacht haben. Diese veränderte Fragestellung ist nicht zuletzt angesichts unserer demographischen Entwicklung notwendig. Die Richtlinie kann nicht heißen: „Kinder statt Inder“, sondern allenfalls „Kinder und Inder“. Indien kann sich mittlerweile auch ohne Deutschland weiterentwickeln, umgekehrt wird die deutsche Wirtschaft, ohne auf den günstigen Produktionsstandort Indien zurückzugreifen, kaum international wettbewerbsfähig bleiben. Wer hätte damit gerechnet, als vor einigen Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland die Entscheidung getroffen wurde, als eine zentrale entwicklungspolitische Maßnahme das IIT Chennai finanziell zu unterstützen?

¹²¹ Vgl. Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman-Sachs: Global Economics Paper, (2003) 99, S. 3.

¹²² Chirdeep Bagga, *Youthful India will drive the economy*, in: *The Times of India* vom 25. April 2005, S. 1.

Holger Kolb

Die Green Card: Inszenierung eines Politik- wechsels

In Deutschland galt Migration für die Entwicklung im Herkunftsland der Migrantinnen und Migranten lange Zeit als negativ: Die Schaffung von Möglichkeiten des permanenten Aufenthaltes von hoch qualifizierten Fachkräften vor allem aus Entwicklungsländern wurde als entwicklungspolitisch verwerflich angesehen und sollte daher vermieden werden. Durch die Anwerbung von hoch Qualifizierten, so die dominierende Annahme, könnten reiche Industrieländer Ausbildungskosten nach außen verlagern und armen Entwicklungsländern die dort dringend benötigten Fachkräfte entziehen,¹ so dass eine aufholende Entwicklung im Sinne der Modernisierungstheorie konterkariert werde.² In der Ausgestaltung der deutschen Einwanderungspolitik für hoch Qualifizierte galt folglich lange Zeit auch das Primat entwicklungspolitischer über wirtschaftspolitische Grundsätze. Signifikant wurde dies durch die (bis auf wenige Ausnahmen) restriktiven Regelungen für die Anwerbung hoch Qualifizierter, die erst durch die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes (ZuwG) abgelöst wurden, und im Umgang mit ausländischen Universitätsabsolventen.

Holger Kolb

Dr. phil., geb. 1977; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Osnabrück, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück. hkolb@uni-osnabrueck.de www.imis.uni-osnabrueck.de

¹ Vgl. Baidyanath N. Ghosh, *Economics of Brain Migration*, New Delhi 1982.

² Vgl. für viele Wilfred J. Ethier, *International Trade Theory and International Migration*, in: Oded Stark (Hrsg.), *Migration, Human Capital and Development*, London 1986.

Im ersten Fall ermöglichten die Normen der Anwerbestoppausnahmereverordnung (§ 5 Nr. 2 ASAV) ausländischen hoch Qualifizierten nur unter sehr strengen Auflagen und nach einer intensiven Einzelfallprüfung eine Einreise nach Deutschland – bis zum Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005. Dieser Passus knüpft an eine Arbeitserlaubnis für Fachkräfte mit Hochschul-/Fachhochschulbildung oder vergleichbarer Qualifikation die Bedingung, dass „wegen ihrer besonderen fachlichen Kenntnisse ein öffentliches Interesse besteht“. Die vom Verordnungsgeber gewollte Restriktion wurde zwar rechtlich umgesetzt. Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist ein öffentliches Interesse aber selbst dann noch nicht ausreichend begründet, wenn ein privater Arbeitgeber einen ausländischen Arbeitnehmer dringend benötigt: also auch dann nicht, wenn keine arbeitsmarktpolitischen Bedenken bestehen. Die Prüfung des öffentlichen Interesses verlangte in diesem Zusammenhang eine über die Arbeitsmarktprüfung hinausgehende Würdigung öffentlicher Belange und umfasste alle öffentlich-rechtlichen Aspekte. Diese gingen über die bloße Situation am Arbeitsmarkt hinaus und bezogen wirtschaftliche, soziale und sonstige allgemeinpolitische Interessen ein.¹³ Sie erforderten eine intensive Einzelprüfung. Dementsprechend wurde von den Regelungen des § 5 Nr. 2 ASAV wenig Gebrauch gemacht.¹⁴

Aus entwicklungsideologischen Gründen verfolgte man zudem lange Zeit die ökonomisch gesehen fast paradoxe Praxis, ausländische Studierende in Deutschland erst (teuer) auszubilden, sie nach ihrem Studienabschluss aber zu zwingen, das Land zu verlassen. Nach dem Ausländergesetz von 1990 konnte eine Aufenthaltserlaubnis für eine Erwerbstätigkeit frühestens nach Ablauf einer Frist von einem Jahr nach der erzwungenen Ausreise erteilt werden. Diese Härte konnte durch den Ausnahmevermerk des § 28, Abs. 3, S. 2, 2. Halbsatz des Ausländergesetzes (AuslG), der bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses greifen sollte, wegen einer sehr restriktiven Rechtsprechung nur wenig gemindert werden.

¹³ Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 4. 11. 1991. I B 132.91, Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht. 25. N.2, S. 2.

¹⁴ Vgl. Dirk Meyer, Green Card – Eine ökonomische Analyse, in: Sozialer Fortschritt, 49 (2000) 5, S. 118–120.

So urteilte das Bundesverwaltungsgericht, dass das öffentliche Interesse an der Beschäftigung das Interesse der Wahrung des entwicklungspolitischen Grundsatzes überwiegen müsse,¹⁵ was in der Realität kaum nachzuweisen war. Das entwicklungspolitisch notorisch schlechte „deutsche Gewissen“ wurde an dieser Stelle also höchstrichterlich bestätigt.

Deutschlands schlechtes Gewissen

Die Green Card ist nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in politischen Verlautbarungen vorschnell mit positiven wie negativen Superlativen bedacht worden.¹⁶ Innerhalb der Gewerkschaften vertrat der damalige IG-Metall-Chef Klaus Zwickel mit seiner Rede von der „Roten Karte für Arbeitslose“ eine Extremposition. Er wurde jedoch vom Vorsitzenden der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) noch übertroffen, der in der Green Card gar einen „Verrat an den Arbeitnehmern und Arbeitslosen“ sehen wollte. Befürworter wie die Bundesausländerbeauftragte Marieluise Beck hingegen begrüßten diese überschwänglich als Beginn einer pragmatischen und ideologiefreien Einwanderungspolitik.

In einer streng entwicklungspolitischen Perspektive lässt sich bei einer Betrachtung der institutionellen Ausgestaltung der Green Card tatsächlich deutlich machen, dass in diesem Bereich die Einschätzung eines Paradigmenwechsels zutreffend ist, da die Maßnahme mit der dominierenden Interpretation von Entwicklungspolitik brach. Dies geschah zunächst mit „angezogener Handbremse“ und wurde erst später im Zuwanderungsgesetz zum Abschluss gebracht.

Die Green Card war zunächst nichts anderes als die Kombination einer arbeits- und einer aufenthaltsrechtlichen Verordnung, die es Fachkräften aus dem Nicht-EU-Ausland, die einen Hoch- oder Fachhochschulabschluss in einem IT-relevanten Studienfach haben oder in dieser Branche ein Gehalt von mindestens 51 130 Euro nachweisen können, ab dem 1. August 2000 ermöglichte, für maximal fünf

¹⁵ Vgl. Bundesverwaltungsgericht (Anm. 3).

¹⁶ Für einen Überblick vgl. Holger Kolb, Einwanderung zwischen wohlverstandener Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen „Green Card“, Münster 2004.

Jahre in Deutschland zu arbeiten.¹⁷ Deutliche Unterschiede zu den davor relevanten Möglichkeiten für Unternehmen mit Bedarf an IT-Fachkräften bestanden vor allem in der Verfahrensgestaltung: Der bis zu diesem Zeitpunkt obligatorische und mühsame Weg über die Botschaften entfiel. Betroffene IT-Fachkräfte konnten die Zusicherung einer Arbeits-erlaubnis und die nötigen Visa direkt über die zuständigen Arbeitsämter erhalten. Daneben entfiel die bisher übliche, mit einer vierwöchigen Mindestdauer verbundene obligatorische Prüfung der Arbeitsmarktlage.

Die Green Card führte somit zu einer Verwaltungsvereinfachung, wodurch die Anwerbung hoch qualifizierter IT-Fachkräfte beschleunigt werden konnte. Die deutliche Lockerung der strengen Anwerbemaßstäbe ist auch ein signifikantes Anzeichen für ein verändertes entwicklungspolitisches Denken: Das Dogma, wonach die Anwerbung hoch Qualifizierter bzw. die Beschäftigung von Studienabsolventen aus Entwicklungsländern mit einer verantwortungsvollen Entwicklungspolitik unvereinbar sei, wurde durch die Green Card erstmals vorsichtig in Frage gestellt. Green-Card-Kritiker hatten postwendend vor allem vermeintlich schädigende Auswirkungen der Maßnahmen auf die Entsendeländer hervorgehoben. Jürgen Rüttgers, der Erfinder der nur mäßig erfolgreichen „Kinder statt Inder“-Kampagne im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2000, griff – trotz Gegenwindes sogar aus der eigenen Partei – auf das Argument angeblicher entwicklungspolitisch kontraproduktiver Wirkungen der Green Card zurück und betonte, dass es „unmoralisch [sei], aus der dritten Welt die Eliten abzuziehen“. Als Angst vor der eigenen politischen Courage kann man dann allerdings die Begrenzung der durch die Green Card gewährten Aufenthaltsdauer auf maximal fünf Jahre interpretieren. Ein Motiv für diese wirtschaftspolitisch unsinnige Höchstaufenthaltsdauer war die Immunisierung gegenüber Vorwürfen, mit der Green Card die Ausbeutung des ohnehin schon geringen Humankapitals von Entwicklungsländern zu forcieren oder gar eine „kolonialistische“, „anstößige“, „moralisch fragwürdige migratorische Bevölke-

¹⁷ Vgl. Wilhelm Moll/Michael E. Reichel, „Green Card“ – Verfahren, Voraussetzungen und arbeitsrechtliche Fragen, in: *Recht der Arbeit*, (2001) 5, S. 309–310.

runbspolitik“ zu betreiben.¹⁸ Die Beschränkung auf fünf Jahre führte – wie nicht anders zu erwarten – unter den Green Card-Inhabern in Deutschland zu großer Verunsicherung. Im Vergleich zu den „Konkurrenzprodukten“ anderer Länder, wie beispielsweise dem amerikanischen H-1B-Visum, das unter gewissen Bedingungen in einen dauerhaften Aufenthaltstitel umgewandelt werden kann,¹⁹ erschien die deutsche Lösung eher unattraktiv. So verließ der erste Green-Card-Inhaber, Harianto Wijaya, ein Informatik-Absolvent der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, wegen des unsicheren Aufenthaltsstatus bereits vor Ablauf seiner Green Card Deutschland in Richtung Amerika.¹⁰ Diese hauptsächlich entwicklungspolitisch motivierte „angezogene Handbremse“ wurde allerdings durch das Zuwanderungsgesetz vollends gelöst. Die dort mögliche Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an „Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung“ macht auch die Befristung der Green Card unwirksam.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive viel bedeutender ist die in der öffentlichen Diskussion weitaus weniger thematisierte Aufenthaltskomponente der Green Card. Die Maßnahme ermöglichte nicht nur eine erleichterte Neueinreise ausländischer IT-Fachkräfte, sondern auch die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an Ausländerinnen und Auslän-

¹⁸ So etwa der Vorwurf von Herwig Birg, Migrationsdiskurse in Deutschland zwischen Politik, Propaganda und Wissenschaft. Eröffnungsreferat zur Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie, Wiesbaden 2003. Die Tatsache, dass die meisten der auf der Basis der Green Card sich in Deutschland aufhaltenden ausländischen Fachkräfte nach Ablauf der fünfjährigen Höchstaufenthaltsdauer mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in ihre Heimatländer zurückgekehrt, sondern in Länder mit Einreise- und Aufenthaltsregelungen für hoch Qualifizierte wie etwa die USA weitergereist wären, spielte dabei keine Rolle.

¹⁹ Vgl. Susan F. Martin/Lindsay B. Lowell, Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hrsg.), *Migrationsreport 2002, Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 134.

¹⁰ Vgl. den Beitrag von Dietrich Thränhardt in dieser Ausgabe. Nachdem das Zuwanderungsgesetz nach langwierigen Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition schließlich endgültig inklusive der Möglichkeit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis verabschiedet worden war, entschied sich Harianto Wijaya allerdings, wieder nach Deutschland zurückzukehren.

der, „die sich im Rahmen eines Hoch- oder Fachhochschulstudiums mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie“ in Deutschland aufhielten und nach erfolgreichem Studienabschluss eine Beschäftigung aufnehmen wollten. Die Einschränkung, nach Studienabschluss nicht direkt in Deutschland arbeiten zu dürfen, entfiel damit zunächst für Absolventen eines IT-relevanten Studiengangs. Diese Möglichkeit stellte in einem entwicklungspolitischen Zusammenhang in der Tat eine Art Paradigmenwechsel dar, hatte man in der „Prä-Green-Card-Ära“ doch einen direkten Übergang vom Studium ins Berufsleben bei ausländischen Graduierten verhindert, um einen Brain Drain (Abwanderung von hoch Qualifizierten) aus den Entwicklungsländern zu vermeiden. Die Ausbildung der Graduierten aus den Entwicklungsländern sollte demnach einen Beitrag zur Entwicklungshilfe darstellen, der sich vermeintlich nur dann für Entwicklungsländer auszahlte, wenn dieser Personenkreis nach Studienabschluss in das jeweilige Heimatland zurückkehrte. Ein direkter Berufseinstieg dieser Akademiker in Deutschland würde die entwicklungspolitischen Anstrengungen konterkarieren und sei daher nur unter sehr strengen Auflagen vertretbar. Die Green Card markiert hier einen ersten, allerdings sehr zögerlichen Strategiewechsel. Denn der mögliche direkte Übergang vom Studium in den Beruf wurde durch die Green Card exklusiv auf Absolventen in Fächern der Informations- und Kommunikationstechnologie beschränkt. Erst mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wurde die „Bremse“ endgültig gelöst. Denn nun gilt, dass ausländische Absolventen aller Studiengänge, statt ausreisen zu müssen, zunächst eine einjährige Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erhalten und nach dem Durchlaufen einer individuellen Vorrangprüfung direkt nach dem Studium in Deutschland arbeiten können.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass gerade unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten die Green Card durchaus eine Art Kristallisationspunkt eines Strategiewechsels der deutschen Einwanderungspolitik darstellte. Mit ihr wurde von der „Politik des schlechten Gewissens“ Abschied genommen, der zufolge jeder in Deutschland arbeitende hoch qualifizierte Ausländer aus einem Entwicklungsland die Entwicklungsfähigkeit dieses Landes untergrub.

Green Card als erfolgreiche Inszenierung

Die Green Card gilt nicht nur in entwicklungspolitischer Hinsicht als eine Art „kopernikanischer Wendepunkt“, der die – gerade für die hoch Qualifizierten – unzeitgemäße Migrationspolitik in eine rationale und pragmatische Politik überführt habe. Die mediengerechte, als Überraschung konzipierte Inszenierung dieser Maßnahme auf der Computermesse CeBIT sollte diesen Eindruck verstärken.¹¹

Strategisch hatte die Green Card für die rot-grüne Bundesregierung zwei Aufgaben zu erfüllen: Sie sollte zum einen das Image der Regierung und besonders des Bundeskanzlers als wirtschaftsfreundlicher und pragmatischer „Macher“ befördern. Aus dieser Intention lässt sich auch die Einführung des falschen Tatsachen vorspiegelnden Labels „Green Card“ erklären: Das begriffliche Original aus den USA verleiht Einwanderern einen dauerhaften Aufenthaltsstatus inklusive Einbürgerungsmöglichkeit.¹² Insbesondere Innenminister Otto Schily hatte aus diesen Gründen Einwände gegen die Bezeichnung Green Card erhoben, die Bundeskanzler Gerhard Schröder allerdings mit dem Verweis auf das für die Politikvermittlung bestehende Erfordernis eines „simplen Etiketts“ zurückwies.¹³

Abgesehen vom Überraschungseffekt und von der Suggestivwirkung von Modernität und Pragmatismus wurde mit der Green Card noch ein weiteres politisches Ziel verfolgt: Neben dem anderen einwanderungspolitischen Großprojekt der rot-grünen Regierung – einer grundlegenden Reform der Einbürgerungspolitik¹⁴ – sollte sie gegenüber der zum Zeitpunkt ihrer Einführung noch nicht lange abgewählten Vorgängerregierung in einwanderungspolitischen Fragen ein Zeichen von Diskontinuität und Differenz setzen.¹⁵

¹¹ Vgl. H. Kolb (Anm. 6), S. 21 f.

¹² Die deutsche Green Card ähnelt dementsprechend eher dem amerikanischen H-1B-Visum.

¹³ Vgl. Blindflug in die Zukunft, in: Die Zeit vom 2. März 2000, S. 19.

¹⁴ Vgl. Heike Hagedorn, Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen 2001.

¹⁵ Vgl. Klaus J. Bade/Michael Bommes, Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hrsg.), Migrationsreport 2000. Fakten-Analysen-Perspektiven, Frankfurt/M. – New York 2000, S. 199.

Die anfängliche öffentliche euphorische Interpretation der Green Card als Durchbruch zu einer rationalen und pragmatischen Einwanderungspolitik bildete zugleich den Hintergrund für ihre spätere Einschätzung als „Fehlschlag“ oder als „unattraktiv“. ¹⁶ Die empirische Grundlage für den parteiübergreifenden Konsens hinsichtlich dieser Einschätzung bildete der schlichte Vergleich der im Vorfeld der Maßnahme im Wesentlichen von Verbandsvertretern vorgenommenen Schätzungen eines Fachkräftemangels mit der Zahl der schließlich tatsächlich auf der rechtlichen Basis der Green Card zugesicherten Arbeits-erlaubnisse. Allerdings waren im Rahmen dieser Spontandiagnosen weder die sich gerade in der adressierten IT-Branche rapide ändernde konjunkturelle Situation noch eine genauere Betrachtung der internen Branchenstrukturen zum Thema gemacht worden.

Nicht intendierte Mittelstandsförderung

Für eine angemessene Einschätzung der Green Card als einwanderungspolitische Maßnahme sind vor allem die Branchenstrukturen von entscheidender Bedeutung. In ersten Publikationen wurde meist etwas verwundert auf die einseitige Verteilung der zugesicherten Arbeits-erlaubnisse auf kleine und mittelständische Unternehmen hingewiesen. ¹⁷ Anfängliche Befürchtungen, dass sich einzelne Großunternehmen aufgrund ihres bekannten Namens den „Löwenanteil“ des Green-Card-Kontingentes zu Lasten der eher unbekannteren Mittelständler und *Start-ups* sichern würden, wurden somit entkräftet; auch der eher oligopolistischen Branchenstruktur widersprachen diese Beobachtungen. In der IT-Branche als Hauptzielgruppe der Maßnahme vereinen die 20 größten Unternehmen etwa 70 Prozent des Gesamtbranchenumsatzes auf sich, die Top 30 erwirtschaften gar 86 Prozent. ¹⁸ Nachfragen bei den marktdominanten Großunternehmen der Branche hinsichtlich deren Green-Card-Nutzung bestätigten das zunächst merkwürdig erscheinende Gefälle

zwischen Unternehmensgröße und Green-Card-Inanspruchnahme. ¹⁹ Dies ließ sich durch eine isolierte Betrachtung der Green Card als mögliches Rekrutierungsinstrument auch nicht erklären. Eine umfangreichere Analyse aller im Rahmen des bis Ende 2004 gültigen Ausländergesetzes verfügbaren Rekrutierungsmöglichkeiten machte dabei jedoch deutlich, dass gerade die Großunternehmen Alternativregelungen nutzen können und somit auf die Green Card als Zusatzinstrument nur als zweite Option zurückgreifen mussten. Die angesprochenen, in der öffentlichen Diskussion weitgehend unbekannteren Alternativen zur Green Card für Großunternehmen waren die Möglichkeiten des unternehmensinternen Arbeitskräftetransfers. ²⁰ Damit stand den Unternehmen der IT-Branche mit ausreichend etablierten, länderübergreifenden unternehmensinternen Arbeitsmärkten bereits vor der Einführung der Green Card ein flexibles Verfahren zur Personalallokation zur Verfügung. Für eine strukturell bedeutende Gruppe des IT-Sektors war die Green Card also als Rekrutierungsinstrument nur „zweite Wahl“ und auch nicht unmittelbar notwendig, zumal in der betrieblichen Personalpolitik interne Stellenbesetzungsverfahren als wichtiges Instrument der Personalentwicklung zunehmend an Bedeutung gewannen. ²¹

¹⁹ Vgl. ebd., S. 50–52.

²⁰ § 4 Abs. 7 ASAV ermöglicht die Erteilung einer Arbeits-erlaubnis an Fachkräfte eines international tätigen Unternehmens für eine Beschäftigung im inländischen Unternehmensteil, wenn die Tätigkeit im Rahmen des Personalaustausches unabdingbar erforderlich ist und der Arbeitnehmer eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzt. § 4 Abs. 8 ASAV ermöglicht eine Arbeits-erlaubnis für diese Gruppe zur Vorbereitung von Auslandsprojekten. Schließlich existiert mit § 9 Nr. 2 der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) die Möglichkeit, bestimmte Zuwanderergruppen gänzlich arbeitsgenehmigungsfrei über unternehmensinterne Arbeitsmärkte nach Deutschland zu bringen. Diese Möglichkeit betrifft leitende Angestellte auf Vorstands-, Direktions- und Geschäftsleitungsebene oder in sonstiger leitender Position.

²¹ Vgl. exemplarisch Andres Edström/Jay R. Galbraith, Transfer of Managers as a Coordination and Control Strategy in Multinational Organizations, in: Administrative Science Quarterly, 22 (1979) 2, S. 248–263; Josef Fidelis Senn u. a., Arbeitsmarktpolitische Instrumente auf dem betriebsinternen Arbeitsmarkt, in: Hartmut Klein-Schneider (Hrsg.), Interner Arbeitsmarkt. Beschäftigung und Personalentwicklung in Unternehmen und Verwaltungen, Frankfurt/M. 2003, S. 108–123.

¹⁶ Vgl. H. Kolb (Anm. 6), S. 38.

¹⁷ So z. B. Rolf Jordan/Klaus F. Geiger, Hoch qualifizierte Arbeitsmigration in Deutschland. Zur Entwicklung des „Green Card“-Verfahrens in der Bundesrepublik, Universität/GH Kassel. Fachbereich 5, Working Paper Nr. 12, 2002.

¹⁸ Vgl. H. Kolb, (Anm. 6), S. 46.

Vielen Evaluationen der deutschen Green Card mangelte es an dieser Einbeziehung möglicher Alternativen. Berücksichtigt man diese, wird auch deutlich, warum weder die hinsichtlich der Green Card dominante Enttäuschungssemantik noch die Einstufung der Green Card als Neuanfang in der Einwanderungspolitik für hoch Qualifizierte gerechtfertigt ist. In einer primär wirtschaftspolitischen Perspektive entwickelte sich die Green Card nämlich zu einer Art von nichtintendierter Mittelstandsförderung. Kleine und mittelständische Unternehmen in der IT-Branche hatten dadurch im Wettbewerb um hoch qualifizierte Fachkräfte wieder ähnliche Wettbewerbsbedingungen wie Großunternehmen, die auf unternehmensinterne Arbeitsmärkte zurückgreifen konnten. Die Green Card wurde damit für kleinere Unternehmen und den Mittelstand, die vor deren Einführung nur die umständliche und zeitraubende Möglichkeit des § 5 Nr. 2 ASAV mit seiner Prüfung des öffentlichen Interesses hatten, zu einem funktionalen Äquivalent zu den unternehmensinternen, länderübergreifenden Arbeitsmärkten der international operierenden Unternehmen. Die gängigen Einschätzungen der Green Card als „Fehlschlag“ sind also nicht zutreffend: nicht nur wegen der Nichtberücksichtigung der veränderten konjunkturellen Situation, sondern auch wegen einer nicht zulässigen Verallgemeinerung der Green Card als Rekrutierungsinstrument für die gesamte IT-Branche. Ihre Bedeutung gewann die Green Card als Instrument der betrieblichen Personalpolitik nur für kleine und mittelständische Unternehmen. Bezieht man die Zahl der zugesicherten Arbeits-erlaubnisse auf diese, zeigt sich, dass die Green Card von Unternehmen dieser Größenordnung trotz der konjunkturell angespannten Situation in hohem Maße in Anspruch genommen wurde. So sind im Zeitverlauf konstant etwa drei Viertel aller Green Cards kleinen und mittelständischen Unternehmen mit bis zu 500 Mitarbeitern zugesichert worden. Dies ist umso beachtlicher, wenn man berücksichtigt, dass Unternehmen dieser Größenordnung gegenüber den „global players“ der Branche nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Einwanderungspolitik im „unerklärten“ Einwanderungsland

Durch eine differenzierte Betrachtung der Green Card mit sorgfältiger Analyse der kon-

junkturellen und brancheninternen Strukturbedingungen wie auch der rechtlichen Alternativmöglichkeiten wird auch die zweite Extremposition, nämlich eine zu euphorische Einschätzung der Green Card als „Initialzündung zu einer rationalen und pragmatischen Einwanderungspolitik“, zumindest relativiert. So lässt sie sich zwar in einer entwicklungspolitischen Perspektive durchaus als ein vorsichtiger Absetzversuch vom dominierenden Paradigma des „schlechten politischen Gewissens“ verstehen. Interessiert man sich aber für die Modi der einwanderungspolitischen Praxis in Deutschland, so wird deutlich, dass es sich bei der Green Card weniger um eine bahnbrechende Neuerung als um eine Art Vollzug eines bereits begonnenen Prozesses handelt. In einer nachholenden Entwicklung wurde das weltweit beobachtbare und auch in Deutschland bereits begonnene einwanderungspolitische Projekt der Gewährleistung flexibler und pragmatischer Regelungen für die Anwerbung von hoch Qualifizierten – zunächst auf eine Branche begrenzt – auch auf kleine und mittelständische Unternehmen ausgeweitet.¹²² Damit lässt sich auch für die Green Card als eine der jüngsten einwanderungspolitischen Maßnahmen im „unerklärten Einwanderungsland“ Deutschland ein Politikmodus feststellen,¹²³ der sich weniger durch spektakuläre Strukturbrüche als durch ein hohes Maß an administrativer Routine bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung einer – je nach politischer Orientierung positiv oder negativ konnotierten – sich restriktiv gebenden Schließungssemantik kennzeichnen lässt.¹²⁴

Klaus Bade und Michael Bommers führen in diesem Zusammenhang das Begriffspaar „pragmatische Integration“ und „appellative Verweigerung“ ein,¹²⁵ um die Kontinuitäten im *modus operandi* deutscher Einwanderungspolitik zu beschreiben. Auch die Green Card passt demnach in dieses Muster. Als

¹²² Für einen Überblick vgl. Gail McLaughlan/John Salt, Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers. Report to the Home Office, London 2002.

¹²³ Vgl. Dietrich Thränhardt, Germany: An Undeclared Immigration Country, in: New Community, 21 (1995) 1, S. 19–36.

¹²⁴ Vgl. Peter Katzenstein, Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987.

¹²⁵ K.J. Bade/M. Bommers (Anm. 15), S. 163–168.

pars pro toto einer neuen Politik gegenüber hoch Qualifizierten entwickelt, haftete ihr lange Zeit das Stigma des Fehlschlags an, der exemplarisch die Rückständigkeit der deutschen Einwanderungspolitik verdeutlichte. Dabei lässt sich zeigen, dass die Green Card eher als vorläufiger Abschluss eines Prozesses der Neuausrichtung von Arbeitsmigrationsbestimmungen auch an wirtschaftspolitischen Interessen zu interpretieren ist denn als völliger Neubeginn. Der entwicklungspolitische Fokus auf die Green Card verstellt also in gewisser Hinsicht den richtigen Blickwinkel für eine adäquate Gesamteinschätzung dieser Maßnahme. So ist zweifelsohne die Green Card in einer entwicklungspolitischen Perspektive als wichtiger Vorbote des Endes der „Politik des schlechten Wissens“ zu interpretieren. Sie markiert damit für Deutschland insofern einen Paradigmenwechsel, als die aktive Rekrutierung von hoch Qualifizierten und die Beschäftigung von hier ausgebildeten Studierenden aus Entwicklungsländern nun zumindest institutionell nicht mehr unter dem Generalverdacht eines „demographischen Kolonialismus“ steht.¹²⁶ Dies sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Implementation der Green Card samt vorgelagerten Alternativregelungen sich durchaus in den dominierenden Modus des einwanderungspolitischen *policy-making* in Deutschland einordnen lässt. Die Green Card war demnach lediglich Gegenstand des auf der politischen Hauptbühne¹²⁷ zum Besten gegebenen Stücks „Deutschland ist kein Einwanderungsland“,¹²⁸ während auf der spärlicher ausgeleuchteten Hinterbühne materiell relevantere Prozesse abliefen, die durch die Einführung der Green Card lediglich abgeschlossen wurden. Seit Beginn des Jahres 2005 ist die Maßnahme ohnehin nur noch Historie, abgelöst durch die weitergehenden Regelungen des neuen Zuwanderungsgesetzes. Die erste, am 1. August 2000 erteilte Green Card wird bereits im Bonner Haus der Geschichte ausgestellt.

¹²⁶ H. Birg (Anm. 8), S. 16.

¹²⁷ Vgl. K.J. Bade/M. Bommers (Anm. 15), S. 176.

¹²⁸ Hier in der Variante, dass Deutschland eben kein Einwanderungsland sei, weil es „zu unattraktiv“ sei.

Karin Weiss

Vietnam: Netzwerke zwischen Sozialismus und Kapitalismus

Redet man in der Bundesrepublik Deutschland über Zuwanderung aus Vietnam, ist damit meist von den Migrantinnen und Migranten die Rede, die als vietnamesische Kontingentflüchtlinge in den siebziger Jahren unter starker öffentlicher Anteilnahme in der Bundesrepublik aufgenommen wurden.¹ Weit weniger bekannt ist die Einwanderung der Vietnamesen, die als Schüler, Studierende, Auszubildende und Praktikanten seit den frühen fünfziger Jahren in die DDR kamen oder ab Beginn der achtziger Jahre als Vertragsarbeiter in der DDR eingesetzt wurden. Viele von ihnen sind nach Beendigung ihrer Ausbildung bzw. ihres Arbeitseinsatzes nach Vietnam zurückgekehrt und haben Beträchtliches für die Entwicklung Vietnams und der deutsch-vietnamesischen Beziehungen geleistet.²

Karin Weiss

Dr. phil., geb. 1951; Professorin an der Fachhochschule Potsdam, Fachbereich Sozialwesen, Postfach 60 06 08, 14406 Potsdam. weiss@fh-potsdam.de

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird der Plural bei Personen männlichen und weiblichen Geschlechts im Text nicht immer korrekt gebraucht. Männliche Formen sollen im Folgenden aber immer auch weibliche Personen mit einschließen.

² Die folgenden Aussagen über ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter(innen) und Studierende in der DDR stützen sich zum einen auf die vorliegenden Materialien und Schriften, einschließlich „grauer“ Literatur. Zum anderen basieren sie auf Interviews mit Vertretern der Büros der Ausländerbeauftragten, vietnamesischen Vereinen. Die Daten wurden im Rahmen des Forschungsprojektes „From Foreignness to Social Citizenship – the History of Former Contract Workers in East Germany 1980–2000“ an der Universität Wolverhampton, Großbritannien, erhoben. Leiter des Projektes waren Mike Dennis und Eva Kolinsky.

Schon ab 1955 wurden Schülerinnen und Schüler aus Vietnam in der DDR aufgenommen. Sie waren nach einer Gruppe aus Nordkorea die zweite Gruppe von Kindern, die im Rahmen einer Solidaritätsaktion eine schulische und berufliche Ausbildung in der DDR erhielten. 1955/56 reisten die ersten 348 Kinder in die DDR ein und wurden in Dresden und Moritzburg aufgenommen. Viele dieser Kinder, die im Alter von 10 bis 14 Jahren in die DDR gekommen waren, kehrten erst als Erwachsene nach Vietnam zurück. Trotz unterschiedlichster Biographien verbindet sie aber bis heute auch in Vietnam ihr Leben in der DDR, noch heute führen sie den Namen „Moritzburger“. Sie treffen sich regelmäßig und haben in ihren unterschiedlichen Berufen und sozialen Positionen die Entwicklung des heutigen Vietnams mit beeinflusst, wie in der Verbleibsstudie von Mirjam Freytag ausführlich dargestellt wird.¹³

Nach den „Moritzburgern“ kamen weitere Gruppen von Vietnamesen zur Qualifizierung in die DDR. Insbesondere wurden im Rahmen der Aktion „Solidarität hilft siegen“ Mitte der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre viele Studierende, Schüler und Lehrlinge aus Vietnam in der DDR ausgebildet, um das „sozialistische Bruderland“ zu unterstützen.¹⁴ Auch nach der Vereinigung der beiden vietnamesischen Staaten gingen weiterhin kontinuierlich Schüler, Studenten, Lehrlinge und Wissenschaftler aus Vietnam zur Qualifizierung in die DDR.

Zuwanderung zu Lehr- und Ausbildungszwecken

Die Zahlen über die Zuwanderung in die DDR zu Qualifizierungszwecken lassen sich derzeit nur ungenau ermitteln. Eva-Maria und Lothar Elsner beziffern die Zahl ausländischer Studierender in der DDR allein bis 1988 auf insgesamt 42 000,¹⁵ allerdings sind

¹³ Vgl. Mirjam Freytag, Die „Moritzburger“ in Vietnam: Lebenswege nach einem Schul- und Ausbildungsaufenthalt in der DDR – Vermitteln in interkulturellen Beziehungen, Frankfurt/M. 1998.

¹⁴ Vgl. Günter Wernicke, „Solidarität hilft siegen!“ – Zur Solidaritätsbewegung mit Vietnam in beiden deutschen Staaten. Mitte der 60er bis Anfang der 70er Jahre, Hefte zur DDR-Geschichte, Nr. 72, Berlin 2001.

¹⁵ Vgl. Eva-Maria Elsner/Lothar Elsner, Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR. Hefte zur DDR-Geschichte, Nr. 2, Berlin 1992, S. 16–18.

hieraus keine genauen Zahlen für Vietnam zu entnehmen. Man kann jedoch aufgrund der hohen politischen Bedeutung der Solidaritätsaktion mit Vietnam davon ausgehen, dass eine beträchtliche Anzahl dieser Studierenden aus Vietnam stammte. Elsner und Elsner belegen darüber hinaus die Zahl von 2 639 vietnamesischen Praktikanten, die in der Zeit von 1966 bis 1972 in der DDR geschult wurden, sowie von 9 400 Lehrlingen für die Jahre 1973 bis 1981.¹⁶ Das Verzeichnis ehemaliger Studenten der Humboldt-Universität Berlin zählt alleine mehr als 800 Absolventen aus dem Großraum Hanoi.¹⁷ Fast alle diese Schüler, Wissenschaftler und Studierenden sind nach Abschluss ihrer Ausbildungszeit in der DDR nach Vietnam zurückgekehrt.

Die Zusammenarbeit zwischen der DDR und Vietnam hatte zunächst vornehmlich politische Gründe. Mike Dennis beschreibt, wie das Gefühl der Zusammengehörigkeit Vietnams und der DDR von Horst Sindermann, dem Vorsitzenden der Volkskammer in der DDR und SED-Politbüromitglied, hervorgehoben wurde: „... als er 1973 einer Delegation aus Vietnam erklärte: ‚Sie haben dem USA-Imperialismus eine Niederlage beigebracht, dem selben USA-Imperialismus, der einige Kilometer von uns entfernt steht.‘ Bevor Südvietnam 1975 mit Nordvietnam vereinigt wurde, stellten die DDR und andere sozialistische Staaten Nordvietnam beachtliche militärische, finanzielle und wirtschaftliche Hilfe zur Verfügung. Dies geschah im Rahmen von Solidaritätsaktionen mit Völkern und Staaten, die um ‚Freiheit und nationale Unabhängigkeit von Kolonialherrschaft und Imperialismus‘ kämpften.“¹⁸

Arbeitszuwanderung

Mit Beginn der achtziger Jahre kam es zu einer weiteren Form der Migration in die DDR, zur Migration zu Arbeitszwecken. Im Rahmen von Staatsverträgen zwischen der DDR und Vietnam, Kuba, Algerien, Angola und Mosambik wurden seit Beginn der acht-

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Angaben aus Gesprächen mit Vertretern der HU Berlin.

¹⁸ Mike Dennis, Die vietnamesischen Vertragsarbeiter in der DDR, 1980–1989, in: Karin Weiss/Mike Dennis (Hrsg): Erfolg in der Nische? Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland, Münster 2005, S. 16.

ziger Jahre⁹ Vertragsarbeiter aufgenommen.¹⁰ Die ersten Vertragsarbeiter aus Vietnam kamen bereits 1980. Bis Mitte der achtziger Jahre war ihre Zahl allerdings relativ klein. Almut Riedel spricht für die Zeit von 1980 bis 1984 von insgesamt 8 840 Arbeitskräften.¹¹ Diese Vertragsarbeiter sollten zum einen den zunehmenden Arbeitskräftebedarf der DDR decken, zum anderen während ihres Arbeitseinsatzes gleichzeitig eine Berufsausbildung erhalten: Etwa 75 Prozent aller in dieser Zeit eingereisten Vertragsarbeiter durchliefen während ihres Arbeitseinsatzes eine berufliche Qualifizierung.¹²

Ab 1987 stieg die Zahl der Vertragsarbeiter sprunghaft an. Allein 1987 wurden 20 446 Arbeiter aufgenommen, 1988 folgten weitere 30 552. Noch 1989 begannen 8 688 vietnamesische Arbeitskräfte ihren Arbeitseinsatz in der DDR.¹³ Die später kommenden Arbeiterinnen und Arbeiter erhielten jedoch überwiegend keine Ausbildung mehr, sondern arbeiteten als reine Arbeitskräfte – zu 85 Prozent in der Industrie.¹⁴ Insgesamt wurden nach DDR-Quellen mehr als 68 000 vietnamesische Arbeitskräfte eingesetzt. Vom Ministerium für Arbeit, Invalide und Soziales der Sozialistischen Republik Vietnam (SRV) wird

⁹ Erste Arbeitskräfte kamen bereits Anfang der siebziger Jahre aus Algerien, allerdings nur in geringer Zahl. Erst ab Anfang der achtziger Jahre kann deshalb von Arbeitsmigration in größerem Umfang geredet werden.

¹⁰ Zur Geschichte der Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen vgl. u. a. K. Weiss/M. Dennis (Anm. 8); Helga Marburger (Hrsg.), „Und wir haben unseren Beitrag zur Volkswirtschaft geleistet“: eine aktuelle Bestandsaufnahme der Situation der Vertragsarbeiter der ehemaligen DDR vor und nach der Wende. Werkstattberichte, Interkulturelle Forschungs- und Arbeitsstelle der TU Berlin, Frankfurt/M. 2003; Andreas Müggenberg – Der Bundesbeauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Die ausländischen Vertragsarbeiter in der ehemaligen DDR – Darstellung und Dokumentation, Berlin 1996; Almut Riedel, Algerische Arbeitsmigranten in der DDR. „... hatten doch ooch Chancen, ehrlich!“, Opladen 1994; Uli Sextro, Gestern gebraucht – heute abgeschoben. Die innenpolitische Kontroverse um die Vertragsarbeiter der ehemaligen DDR, Sächsische Landeszentrale für politische Bildung, Dresden 1996.

¹¹ Vgl. A. Riedel, ebd.

¹² Vgl. Eva-Maria Elsner/Lothar Elsner, Zwischen Nationalismus und Internationalismus. Über Ausländer und Ausländerpolitik in der DDR 1949 – 1990, Rostock 1994, S. 5.

¹³ Vgl. A. Riedel (Anm. 10), S. 5.

¹⁴ Vgl. M. Dennis (Anm. 8), S. 16.

eine etwas höhere Zahl genannt. Danach sind zwischen 1980 und 1990 insgesamt 71 965 vietnamesische Vertragsarbeiter in die DDR gegangen.¹⁵

Der Arbeitseinsatz in der DDR war nicht nur für die DDR-Wirtschaft von Bedeutung, auch für Vietnam hatte das Arbeitskräfteabkommen große Vorteile. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit im eigenen Land hatten die Auslandseinsätze eine gewisse Entlastungsfunktion. Zudem waren sie für die, welche mit Beginn des Abkommens in die DDR kamen, in der Regel mit einer Facharbeiter- oder Teilfacharbeitersausbildung verbunden. Aber auch jene, die nicht mehr qualifiziert wurden, profitierten durch Wissenserwerb vom Aufenthalt in der DDR: Sie erhielten Einblicke in die europäische Kultur und in industrielle Fertigungstechniken. Darüber hinaus ging der Arbeitsaufenthalt der Vietnamesen mit dem Transfer wichtiger Devisen und Gebrauchsgüter nach Vietnam einher. Die DDR zahlte pauschal pro Kopf 180 DDR-Mark pro Jahr an Sozialversicherungsbeiträgen an die SR Vietnam, und jeder Arbeiter hatte 12 Prozent seines Arbeitseinkommens als Beitrag zum Aufbau des Landes direkt an die SR Vietnam abzuführen.¹⁶ Nach Nguyen Van Huong erhielt Vietnam dadurch in den letzten Jahren von seinen Arbeitskräften in der DDR jährlich über 200 Millionen DDR-Mark.¹⁷ Hinzu kamen die Devisen, die Vietnamesen privat nach Vietnam sandten, um ihre Familien zu unterstützen. So durfte jeder Vertragsarbeiter 60 Prozent seines Nettoarbeitseinkommens, das monatlich 350 DDR-Mark überstieg, nach Vietnam transferieren. Fast alle Familien der Vertragsarbeiter waren vom Verdienst ihrer Angehörigen in der DDR abhängig. Auch konnten diese Waren aus der DDR nach Vietnam schicken,

¹⁵ Ministerium für Arbeit, Invalide und Soziales der SR Vietnam/Friedrich-Ebert-Stiftung, Zur Situation ehemaliger vietnamesischer Gastarbeiter. Eine Studie über die aus der einstigen DDR vorzeitig zurückgekehrten Arbeitnehmer/Innen in der SR Vietnam, Hanoi–Bonn 1991, S. 5.

¹⁶ Vgl. M. Dennis (Anm. 8), S. 20 ff.

¹⁷ Vgl. Nguyen Van Huong, Die Politik der DDR gegenüber Vietnam und den Vertragsarbeitern aus Vietnam sowie die Situation der Vietnamesen in Deutschland heute, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit“, Band VII/2, Baden-Baden–Frankfurt/M. 1999, S. 1301–1363, S. 1329.

pro Arbeiter zwölfmal jährlich ein Warenpaket im Wert von 100 DDR-Mark, sechsmal jährlich eine Postsendung ohne Wertbegrenzung und am Ende des Aufenthaltes Gegenstände in einer Holzkiste von zwei Kubikmetern. Auf diese Weise gelangten Mopeds und Fahrräder, Nähmaschinen und andere Elektrogeräte, Stoffe, Zucker, Seifen und viele andere Waren nach Vietnam.¹⁸ Für die unter erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten leidende SR Vietnam waren diese Wareneinfuhren von volkswirtschaftlicher Bedeutung. So berichtet 1989 das Ministeriums für Staatssicherheit der DDR: „Schon mehrmals betonten Regierungsvertreter der SRV in bilateralen Gesprächen mit der DDR, dass der Einsatz vietnamesischer Werktätiger in der DDR ‚eine strategische Linie der Außenwirtschaft bilde, deren Effekte es zu erhöhen‘ gilt. Die Ausfuhr von Konsumgütern in die Heimat wird als der wichtigste Auftrag ihrer Werktätigen in der DDR gesehen.“¹⁹

Neuorientierung im vereinten Deutschland

Mit der Vereinigung beider deutscher Staaten verblieben die Vertragsarbeiterinnen und Vertragsarbeiter zunächst in einem rechtlich ungeklärten Raum. Im Gegensatz zu den ausländischen Arbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland wurden sie nicht als reguläre Arbeitnehmer, sondern als Werkvertragsarbeiter eingestuft und erhielten damit lediglich eine befristete Aufenthaltsbewilligung für die Zeit des ursprünglich vereinbarten Arbeitsvertrages. Viele dieser Arbeitsverträge wurden jedoch im Zuge der „Wende“ aufgelöst, da die zusammenbrechende ostdeutsche Wirtschaft die (Staats-)Verträge zwischen der DDR und Vietnam nicht mehr erfüllen konnte.²⁰ Es kam zu Änderungsverhandlungen mit den Entsendestaaten, denen allerdings durch den am 18. Mai 1990 unterzeichneten Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion der beiden deutschen Staaten enge Grenzen gesetzt waren. Vertragsarbeiter, die in ihre Heimat zurückkehrten, erhielten eine Entschädigung von 3 000 DM und freien Rückflug. Da eine Vielzahl der Betriebe der DDR geschlos-

sen wurde, sahen sich auch die Vertragsarbeiter kurz nach der Wende ganz überwiegend der Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Viele nahmen aus diesem Grunde das Angebot war, in ihre Heimat zurückzureisen.

Nach Angaben des Ministeriums für Arbeit, Invalide und Soziales der SR Vietnam kehrten bis 1995 45 000 bis 50 000 vietnamesische Vertragsarbeiter in ihre Heimat zurück.²¹ Da fast alle Devisen mit nach Hause brachten, hatten die Rückkehrer für Vietnam eine wirtschaftliche Bedeutung. Sie führten im Schnitt 5 000 bis 7 000 Dollar Devisen mit.²² Do Huang Phu, Handelsrat an der Vietnamesischen Botschaft in Ost-Berlin, nennt eine Summe zwischen 30 000 bis 40 000 DDR-Mark, die jeder Vertragsarbeiter im Durchschnitt während eines fünfjährigen Arbeitseinsatzes in der DDR sparte.²³ Neben diesen privaten Transfers kam es im Juni 1992 zu einem Abkommen zwischen Deutschland und Vietnam über Finanzierungshilfen zur Existenzgründung und beruflichen Eingliederung der ehemaligen Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen. Die Bundesrepublik stellte dafür insgesamt zehn Millionen DM zur Verfügung. Bis 1996 wurden im Rahmen dieses Abkommens 997 Projekte gefördert und 225 Lehrgänge bzw. 76 Existenzgründerseminare durchgeführt.²⁴ Vietnam war sich der Bedeutung der Rückkehrer für die Entwicklung des Landes durchaus bewusst. So sah das Ministerium schon 1991 in der Rückführung der Arbeitskräfte die Chance, einerseits mit Hilfe dieser Arbeitskräfte Joint-Venture-Projekte mit Deutschland zu initiieren und andererseits mit dem bereits in der DDR geschulten Personal neue Arbeitskräfteabkommen einzugehen, um weitere Devisen zu erhalten.

Die Netzwerke der Rückkehrer

Zwei unterschiedliche Personenkreise kehrten also aus der DDR nach Vietnam zurück: Das sind zum einen seit Beginn der siebziger Jahre Schüler, Lehrlinge und Wissenschaftler,

¹⁸ Vgl. Ministerium für Arbeit, Invalide und Sozialwesen des SR Vietnam, Konferenz zur Auswertung der Durchführung des vietnamesisch-deutschen Rückkehrerprogramms, Übersetzung durch die Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Hanoi, Hanoi 1996, S. 1.

¹⁹ Vgl. ebd..

²⁰ Vgl. M. Dennis (Anm. 8), S. 29.

²¹ Vgl. Ministerium für Arbeit, Invalide und Sozialwesen des SR Vietnam (Anm. 21), S. 4 ff.

¹⁸ Vgl. M. Dennis (Anm. 8), S. 21.

¹⁹ Zitiert nach M. Dennis, ebd.

²⁰ Vgl. dazu u. a. U. Sextro (Anm. 10).

die in der DDR eine Qualifizierung erhalten hatten. Viele von ihnen haben nach ihrer Rückkehr über Jahre hinweg Verbindungen sowohl untereinander als auch nach Deutschland unterhalten. Die Reintegration in Vietnam Mitte der siebziger Jahre war aus sozialen wie ökonomischen Gründen teilweise schwierig, der Zusammenhalt mit den anderen bot hier materielle wie immaterielle Unterstützung. Mit der Öffnung Vietnams nach Westen („Doi Moi“) gewannen viele der in der DDR gesammelten Kenntnisse an Bedeutung; Rückkehrer sind ebenso im aufstrebenden Tourismus tätig wie als Mittler und Dolmetscher für deutsche Investoren und Institutionen. Die Ergebnisse der Studie von Mirjam Freytag wie auch meine Interviews 2004 in Hanoi verweisen auf eine hohe Vernetzung ehemaliger Studierender aus der DDR.²⁵ Sie haben die seit Anfang der neunziger Jahre beginnende Öffnung Vietnams nach Westen mitgetragen und durch ihre in der DDR gewonnenen Erfahrungen als kulturelle Mittler fungieren können.

Fast alle werteten ihren Aufenthalt in Deutschland als eine positive Zeit; gemessen an den Lebensbedingungen im damaligen Vietnam war die DDR – trotz aller Beschränkungen – ein „Paradies“, wie manche sie in den Interviews bezeichneten. Sowohl die Studie von Freytag über die „Moritzburger“ als auch eigene Interviews liefern eine Vielzahl von Hinweisen darauf, dass die gemeinsame Vergangenheit in der DDR und die positive Bindung an Deutschland für sie auch nach ihrer Rückkehr nach Vietnam eine bedeutende Rolle im weiteren Leben spielte.

Die zweite Gruppe der Rückkehrer waren die Vertragsarbeiter, die mit der „Wende“ nach Vietnam zurückkehrten. Schon zu DDR-Zeiten hatten diese gut funktionierende Netzwerke aufgebaut. Eine Reihe von Gründen begünstigte die Netzwerkbildung. Die Vertragsarbeiter wurden in separaten Wohnheimen untergebracht und waren auch in eigenen „Arbeitskollektiven“ tätig.²⁶ Die Bedingungen am Arbeitsplatz wie im Wohnheim unterschieden sich erheblich von denen der DDR-Bevölkerung. Private Beziehungen zu

Deutschen waren unerwünscht. Arbeitseinsatz, Unterbringung, alle Rechte und Pflichten der Vertragsarbeiterinnen und -arbeiter wurden im Staatsvertrag bzw. in Jahresprotokollen zwischen der DDR und der SR Vietnam festgelegt; die Arbeiter selbst verfügten über keinen individuellen Arbeitsvertrag mit einklagbaren Rechten. Der Aufenthalt in der DDR war von vornherein zeitlich begrenzt, eine Integration in die DDR-Gesellschaft nicht erwünscht. Vor dem Hintergrund der sehr schwierigen Lebensbedingungen im Heimatland war der Aufenthalt in der DDR für die Vietnamesen – ungeachtet aller Einschränkungen und Repressionen – trotzdem sehr erstrebenswert.²⁷ Die Arbeit sicherte nicht nur die eigene Existenz, sondern ermöglichte es den Vertragsarbeitern auch, ihre in Vietnam zurückgebliebenen Familien zu unterstützen.²⁸

Trotz der ständigen Aufsicht und Überwachung entwickelten sich informelle Netzwerke, mit denen sowohl soziale als auch ökonomische Ziele verfolgt wurden und die sogar über überregionale Strukturen verfügten. Neben der Funktion, die restriktiven Lebensbedingungen in den Wohnheimen zu erleichtern und dringend benötigte Nebenerwerbsquellen zu erschließen, boten sie sowohl die Möglichkeit zur Pflege der eigenen Kultur als auch Schutz vor ablehnenden Reaktionen von Seiten der deutschen Bevölkerung, die es trotz der offiziellen Freundschafts- und Solidaritätserklärungen immer wieder gab.²⁹ Die

²⁷ Über die positive Bewertung der Lebensbedingungen in den Wohnheimen vgl. auch M. Dennis (Anm. 8); Wilhelm Breuer, *Ausländerfeindlichkeit in der ehemaligen DDR. Studie zu Ursachen, Umfang und Auswirkungen von Ausländerfeindlichkeit im Gebiet der ehemaligen DDR und zu den Möglichkeiten ihrer Überwindung. Eine Untersuchung des ISG im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*, Köln 1990.

²⁸ So heißt es z. B. in einem von mir im Oktober 2003 geführten Interview: „Ich finde das schön, wir waren jung und fast alle ohne Familienangehörige da, auch viele sind verheiratet, waren verheiratet, aber die sind, die waren alleine da, in der DDR. . . . die Familien waren in Vietnam . . .“

War das nicht schwierig?

Na, für viele schon, aber die nahmen alles in Kauf, weil die möchten was für die Familien tun, weil das Leben in Vietnam, das Leben nach dem Krieg war sehr schwierig . . .“

²⁹ Vgl. M. Dennis (Anm. 8); Marianne Krüger-Potratz, *Anderssein gab es nicht – Ausländer und Minderheiten in der DDR*, Münster 1991.

²⁵ Vgl. M. Freytag (Anm. 3).

²⁶ Zur Geschichte der vietnamesischen Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen vgl. K. Weiss/M. Dennis (Anm. 8).

Netzwerke gaben damit nicht nur emotionalen Rückhalt; sie fungierten auch als handfeste Hilfe im Alltag, sie waren für die soziale Situation und die Identität der Vertragsarbeiter unerlässlich.

Die in der DDR geknüpften Netzwerke blieben auch in der Wendezeit bestehen. Während für die in Deutschland verbliebenen Vertragsarbeiter die Bindung an die ethnische Community im Chaos der Wendezeit überlebenswichtig war, da fast alle Arbeitsverträge aufgelöst wurden, die staatlichen Institutionen für einen Verbleib in Deutschland zunächst jedoch keinerlei Hilfestellung boten,³⁰ hielten auch die Vertragsarbeiter, die – freiwillig oder eher unfreiwillig – nach Vietnam zurückkehrten, die Vernetzung untereinander nach Möglichkeit aufrecht. Diese Netzwerke dienten sowohl der gegenseitigen wirtschaftlichen Hilfe als auch dem sozialen Austausch; sie halfen, den Kulturbruch zwischen der vietnamesischen und der DDR-Kultur zu überbrücken. Viele der Zurückgekehrten unterhalten dabei auch heute noch regelmäßigen Kontakt zu ehemaligen Vertragsarbeitern, die nach dem Zusammenbruch der DDR in Deutschland verblieben waren. Auch diese pflegen bis heute ethnische Netzwerke. Der Kampf um die Existenz und das Überleben im Nachwendedeutschland hat zu einem engeren Zusammenrücken der in Deutschland lebenden Vietnamesen geführt; bis heute leben viele der ehemaligen Vertragsarbeiterinnen und -arbeiter eng auf die eigene Community bezogen. So haben sich die in der DDR aufgebauten Netzwerke bis heute erhalten. Sie haben sich in dem Sinne sogar ausgebreitet, als heute wieder engere Verbindungen nach Vietnam bestehen, da durch die Bleiberechtsregelung von 1997 die Aufenthaltsfrage geklärt ist und Reisen in die Heimat somit ohne Schwierigkeiten möglich sind. Viele der ehemaligen Vertragsarbeiter haben inzwischen ihre damals in Vietnam verbliebenen Kinder nach Deutschland geholt, und kulturelle und wirtschaftliche Querverbindungen haben sich zwischen den Netzwerken der Ehemaligen aus der DDR in Vietnam und den vietnamesischen Netzwerken in Deutschland nach der Wende herausgebildet.

³⁰ Vgl. Karin Weiss, Nach der Wende: Vietnamesische Vertragsarbeiter und Vertragsarbeiterinnen in Ostdeutschland heute, in: K. Weiss/M. Dennis (Anm. 8), S. 77–98.

Die Netzwerke der ehemaligen Studenten und Schüler wie auch die der Vertragsarbeiter basieren dabei auf einer positiven emotionalen Bindung an Deutschland, die nahtlos von der DDR auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen wurde. Sie können als stabile Basis für positive Beziehungen auch zum vereinten Deutschland gesehen werden. Die Netzwerke waren bei der individuellen, sozialen und wirtschaftlichen Reintegration sehr hilfreich und fungieren bis heute als ökonomische Stütze. Sie haben bei Existenzgründungen geholfen und nicht zuletzt durch deutsche Kredite Arbeitsplätze in Vietnam geschaffen. In der bereits zitierten Studie des Sozialministeriums in Vietnam (1996) werden alleine ca. 14 000 Arbeitsplätze erwähnt, die durch das Rückkehrerprogramm der Bundesrepublik Deutschland in Vietnam entstanden seien.³¹ Einer der Rückkehrer begann beispielsweise damit, in Hanoi sehr erfolgreich Thüringer Bratwurst zu produzieren; er beschäftigt heute eine Vielzahl von Arbeitskräften.

Gleichzeitig dienen die Netzwerke auch den sich inzwischen in Deutschland etablierenden vietnamesischen Unternehmern als Basis etwa beim Aufbau deutsch-vietnamesischer wirtschaftlicher Beziehungen.³² Auch deutsche Investoren nutzen die Netzwerke und die Kompetenzen der ehemaligen Vertragsarbeiter. Die Rückkehrer, durch die zu DDR-Zeiten Devisen nach Vietnam flossen, sind auch heute von wirtschaftlichem Nutzen für ihr Land: Sie treiben die Entwicklung voran und unterstützen die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zur Bundesrepublik. Nicht wenige der ehemaligen Vertragsarbeiter versuchen heute, ihre Kinder zur Ausbildung nach Deutschland zu schicken, wofür sie teilweise erhebliche finanzielle Mittel aufwenden.

Auch in anderer Form wird Entwicklung unterstützt. Als Beispiel sei ein vietnamesischer Unternehmer in Deutschland genannt, der 1986 ohne eigene finanzielle Mittel von seiner Dorfgemeinschaft zum Studium in die

³¹ Vgl. Sozialministerium Vietnam (Anm. 21).

³² Vgl. auch Dao Minh Quang, Wirtschaftliche Strukturen der ehemaligen Vertragsarbeiter/innen in Deutschland, in: K. Weiss/M. Dennis (Anm. 8), S. 119–128.

DDR geschickt worden war. Er brachte es nach der Wende im Herbst 1998 zu einem erfolgreichen Unternehmer und Mediator zwischen Deutschland und Vietnam. Er sieht es heute als seine Pflicht an, seinerseits begabte Schülerinnen und Schüler seines Heimatdorfes ebenso wie soziale Einrichtungen durch Spenden zu unterstützen. Von der Dorfgemeinschaft, die ihm den Weg in die DDR ermöglichte, wird dies auch erwartet. Dies ist sicherlich kein Einzelfall, sondern Ausdruck der Verbindung traditioneller vietnamesischer sozialer Stützungsstrukturen mit westlicher Qualifizierung.

Die Netzwerke der Rückkehrer haben noch eine weitere Funktion: Sie bilden ein nicht zu unterschätzendes Reformpotenzial. So sind etwa die ehemaligen „Moritzburger“ fast alle in mittleren bis leitenden Positionen tätig und nehmen damit Einfluss auf die Entwicklung des Landes. Mehrere Minister und Vizeminister haben ihr Studium in der DDR absolviert, ihr Wissen fließt in ihre Arbeit mit ein; ihre in der DDR geknüpften Verbindungen sind ihnen heute nützlich. Auch die Vertragsarbeiter hatten bei ihrer Rückkehr europäisches Know-how und die Kenntnis westlicher Mentalität im Gepäck, was ihnen und ihrem Heimatland nützlich ist: Vietnam ist heute aufnahmebereit für diese Einflüsse. Waren die Kompetenzen, welche die Absolventen der DDR-Universitäten mitbrachten, Mitte der siebziger Jahre im Land oft nicht nutzbar, so werden solche Kenntnisse heute – infolge des Aufbaus und der Öffnung des Landes nach Westen – dringend gesucht und genutzt. Die vietnamesische Regierung hat die Entwicklungsmöglichkeiten, die sich durch die Rückkehr der Schüler und Schülerinnen, Studierenden und Arbeitskräfte bieten, frühzeitig erkannt. So formulierte das Sozialministerium bereits 1993: „Die Gemeinschaft der Vietnamesen, die im Ausland eingesetzt waren, speziell in Deutschland, sind soziale Arbeitskräfte mit hoher Qualität, besitzen technisch-fachliches Können in vielen ökonomischen Branchen. Das sind Arbeitskräfte, die sehr wichtig für die sozial-ökonomische Entwicklung in den lokalen Orten und Entwicklungen sind.“¹³³

¹³³ Ministerium für Arbeit, Invaliden und Soziales, Zusammenfassender Bericht über die Studie der vietnamesischen Rückkehrer aus Deutschland, Hanoi 1993, S. 20.

Auch politisch werden die Beziehungen Vietnams zu den im Ausland lebenden Vietnamesen heute als bedeutsam eingeschätzt und von der Regierung bewusst gefördert. Nach einem Bericht der *Viêt Nam News* von 2005 wird dem Ausbau der Beziehungen zu im Ausland lebenden vietnamesischen Wissenschaftlern, Künstlern, Wirtschaftsleuten und Akademikern für die wirtschaftliche Entwicklung Vietnams eine hohe Bedeutung zugemessen, sie soll in der Zukunft stärker gefördert werden. Es gibt dem Bericht zufolge sogar Überlegungen, die doppelte Staatsangehörigkeit zu ermöglichen, um diese Beziehungen flexibler gestalten zu können. Der Bericht benennt private Geldtransfers von Auslandsvietnamesen im Wert von derzeit mehr als drei Milliarden US-Dollar jährlich, die nicht nur den Familienangehörigen zugute kommen, sondern auch die Entwicklung der Ökonomie und der Gesellschaft in Vietnam vorantreiben. Und der stellvertretende Außenminister *Nguyễn Phú Bình* formuliert abschließend: „We highly value the overseas Vietnamese community's contribution to their fatherland.“¹³⁴

¹³⁴ Zitiert nach *Viêt Nam News*, 2. April 2005, S. 5.

APuZ

Nächste Ausgabe

28–29/2005 · 11. Juli 2005

Zerfallende Staaten

Jochen Hippler

Failed States und Globalisierung

Wolfgang Hein

Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall

Tobias Debiel

Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik

Ludgera Klemp · Roman Poeschke

Good Governance gegen Armut und Staatsversagen

Ulrich Schneckener

Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko

Trutz von Trotha

Der Aufstieg des Lokalen

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen
für **APuZ** zum Preis von
Euro 3,58 zuzüglich
Verpackungskosten, Portokosten
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Entwicklung durch Migration *APuZ* 27/2005

Dietrich Thränhardt

3-11 **Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz**

Entwicklungs- und Migrationspolitik sind in der Vergangenheit getrennt betrachtet worden und waren von einseitigen Hilfsvorstellungen und Abwehrreflexen geprägt. Das gilt gleichermaßen für die beiden Forschungsbereiche, die – obwohl sie in enger Beziehung zueinander stehen – von Defizitansätzen geprägt sind. Eine Verknüpfung beider Politikbereiche könnte sowohl den Migrantinnen und Migranten wie dem Entsende- und dem Aufnahmeland nutzen. Die Green Card in Deutschland ist ein erster Schritt in diese Richtung.

Uwe Hunger

12-18 **Vier Thesen zur deutschen Entwicklungshilfepolitik für Indien**

Vier Thesen zur Rolle der deutschen Entwicklungshilfe für Indien werden diskutiert. Erstens: Von der deutschen Entwicklungshilfe für Indien haben in erster Linie die USA profitiert; zweitens: Der indische Brain Drain in die USA stellt eine wichtige Basis für die Entwicklung Indiens dar; drittens: Migrationspolitik ist die bessere Entwicklungspolitik, und viertens: Migrationsbeziehungen zu Ländern wie Indien werden für Deutschland zukünftig wichtiger sein als für diese Länder selbst.

Holger Kolb

18-24 **Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels**

Die deutsche Green Card gilt vielfach als der Wendepunkt zu einer rationalen Einwanderungspolitik. In einer entwicklungspolitischen Perspektive lässt sich zeigen, dass die Green Card mit dem dort dominierenden politischen Paradigma brach. Die Anwerbung von hoch Qualifizierten und der Einsatz von in Deutschland ausgebildeten Akademikerinnen und Akademikern aus Entwicklungsländern galten nunmehr als wünschenswert. Verortet man die Maßnahme jedoch im Gesamtkontext deutscher Einwanderungspolitik, so werden eher Kontinuitäten als Strukturbrüche sichtbar.

Karin Weiss

24-30 **Vietnam: Netzwerke zwischen Sozialismus und Kapitalismus**

Zahlreiche Vietnamesinnen und Vietnamesen wurden in der DDR ausgebildet oder haben dort gearbeitet. Im Beitrag werden die Netzwerke geschildert, die sie zwischen Vietnam und Deutschland aufgebaut haben, und es wird deren Einfluss und Nutzen für die Entwicklung Vietnams und die deutsch-vietnamesischen Beziehungen bewertet. Die Netzwerke basieren auf einer positiven emotionalen Bindung, die nahtlos von der DDR auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen wurde. Sie werden als stabile Basis für gute Beziehungen zum vereinten Deutschland gewertet.