

Uwe Hunger

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.⁸ 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.

⁸ 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.⁹

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.¹⁰

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

⁹ 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).

¹⁰ 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 Billiglohnland 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.