

*Uwe Hunger/Dietrich Thränhardt (Hg.)*

„Brain Circulation“  
Diaspora als treibende Kraft bei der  
Entwicklung der Herkunftsländer

Seminar  
„Brain Drain und Brain Gain.  
Migration und Entwicklung“

Institut für Politikwissenschaft  
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster  
Sommersemester 2005

© Münster 2006



## Inhalt

<i>Uwe Hunger und Dietrich Thränhardt</i> Vorwort .....	003
<i>Nina Korte</i> Addressing the Brain Drain: South Africa's Policy Responses to High Skilled Mobility .....	005
<i>Christian Damhus</i> The New Zealand Diaspora – Profile, Benefits, and Networks .....	029
<i>Menno Preuschaft</i> Die Diaspora als Ressource: Zur Bedeutung der Auslandstürken für die türkische Wirtschaft .....	049
<i>Marc Venhaus</i> Vom kranken Mann zum Keltischen Tiger: Die Wandlung der Republik Irland vom klassischen Auswanderungs- zum Einwanderungsland .....	077
<i>Kristina Tsvetkova</i> Die Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Hochqualifizierte: Ein Überblick .....	099
<i>Paulina Hegemann</i> Kanadische Einwanderungspolitik: Von der ‚White Settler Society‘ zum ‚Brain gain‘ .....	115
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren .....	133



## Vorwort

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts hat die Diskussion über den Zusammenhang von Migration und Entwicklung eine neue Richtung bekommen. Wurde die Emigration von Hochqualifizierten aus Entwicklungsländern bislang zumeist als ein abgeschlossener Prozess gesehen, der für die Abgabeländer in einem Humankapitalverlust (brain drain) und für die Aufnahmeländer (meistenteils Industrieländer) in einem Humankapitalgewinn (brain gain) resultiert, so wird Elitenmigration heute mehr und mehr als ein zirkulärer Prozess der Hin- und Her- bzw. Weiterwanderung angesehen (brain circulation), von dem nicht nur Industrieländer, sondern potentiell auch Entwicklungsländer profitieren können. Einst ausgewanderte Eliten könnten – so die neueren Ansätze – wieder in ihr Heimatland zurückkehren und dort ihr im Industrieland gewonnenes Know-how, Kapital und ihre Netzwerkkontakte in den Entwicklungsprozess einbringen. Sie können aus dem Ausland in ihr Heimatland Finanzmittel transferieren, die Investitionen, Konsum und vor allem auch die Ausbildung ihrer Verwandten ermöglichen. Zudem können sie den politischen Diskurs beleben, vor allem in solchen Staaten, in denen den Bürgern im eigenen Land Beschränkungen auferlegt werden. So können einst ausgewanderte Eliten – wie die drei Minister in der gegenwärtigen afghanischen Regierung, die lange in Deutschland gelebt haben – Erfahrungen aus einer funktionierenden Demokratie in ihrem Heimatland nutzbar machen. Optimal ist der Aufbau einer Win-Win-Strategie für Auswanderungs- und Aufnahmeländer und für die Migranten selbst, von der alle profitieren.

Der Aufbau solcher, für beide Seiten positiven Migrationsbeziehungen scheint vor allem für Schwellenländer wie Indien, China und Taiwan realisierbar zu sein. Viele Studien haben inzwischen gezeigt, dass die Migration von Hochqualifizierten aus diesen Ländern – insbesondere in die USA – nach einer ersten Phase des brain drain später in einen brain gain für das Entwicklungsland übergegangen ist. Nach einem Studium oder einer erfolgreichen beruflichen Tätigkeit in den USA ist es vielen Migranten gelungen, ihr in den USA gewonnenes Kapital und Know-how in ihrem Heimatland zu investieren und somit maßgeblich an dem Wirtschaftsaufschwung der vergangenen Jahre zu partizipieren. Inzwischen haben fast alle OECD-Länder damit begonnen, die Einwanderungspolitik der USA für Hochqualifizierte nachzuahmen und ähnliche produktive Migrationsbeziehungen aufzubauen. Der vorliegende Band versammelt Beiträge, die aus dem Seminar „Brain Drain und Brain Gain. Migration und Entwicklung“, das am

Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Sommersemester 2005 durchgeführt wurde, entstanden sind und das Thema aus unterschiedlicher Perspektive beleuchten. Den Auftakt machen Beiträge, die das Thema Brain Drain und Brain Gain aus Sicht der Auswanderungsländer behandeln. *Nina Korte* analysiert in ihrem Beitrag "Addressing the Brain Drain: South Africa's Policy Responses to High Skilled Mobility" die Migration im Gesundheitssektor zwischen Südafrika und Großbritannien, zeigt dabei kritische Entwicklungen auf und versucht Auswege aus diesem Problem aufzuzeigen. *Christian Damhus* untersucht in seinem Beitrag "The New Zealand Diaspora" das Profil sowie mögliche Potentiale und Netzwerke der Diaspora Neuseelands, die bislang kaum von der Forschung beachtet worden ist. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt *Menno Preuschhoff* in seinem Beitrag „Die Diaspora als Ressource: Zur Bedeutung der Auslandstürken für die türkische Wirtschaft“ in Bezug auf das – bislang wenig beachtete – „Brain-Gain-Potential“ der deutsch-türkischen Migration. *Marc Venhaus* beschreibt in seinem Beitrag „Vom kranken Mann zum Keltischen Tiger“ die Wandlung der Republik Irland vom klassischen Auswanderungs- zum Einwanderungsland. Den Abschluss des Bandes bilden grundlegende Darstellungen der „Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Hochqualifizierte“ von *Kristina Tsvetkova* und der „Kanadischen Einwanderungspolitik: Von der ‚White Settler Society‘ zum ‚Brain gain‘“ von *Paulina Hegemann*, die beide die Idee einer brain circulation am stärksten umgesetzt haben.

Alle Arbeiten stellen originäre und eigenständige Forschungsarbeiten dar und tragen durch ihre sorgfältige Recherche dazu bei, weitere neue, wichtige Erkenntnisse für diese immer noch junge Forschungsrichtung zusammenzutragen. Wir freuen uns, hier diese eigenständige Arbeiten unserer Studierenden vorstellen zu können, die ein Thema behandeln, das sich in der Forschung gerade durchzusetzen beginnt, und Lösungsansätze für die Probleme einer globalisierten und zusammenwachsenden Welt öffnet.

Münster, im Oktober 2006

Uwe Hunger

Dietrich Thränhardt

# Addressing the Brain Drain: South Africa's Policy Responses to High Skilled Mobility

*Nina Korte*

## 1. Introduction

“About one million South Africans are going abroad per year”.<sup>1</sup> This was the opening sentence of a nationwide TV programme I watched a couple of weeks ago. Currently being an intern in Cape Town<sup>2</sup>, I am in the position to directly observe the South African attitude and policies towards migration; therefore this paper is based on internet research as well as on private conversations. Indeed, the emigration of high-skilled South Africans has become a high-profile public policy issue. Hardly a week passes by without some kind of media coverage or someone talking about a relative or friend currently working abroad. This sizeable, often emotional interest indicates the doubts of the public with regard to the future of their homeland. Evidently, South Africa has serious concerns about its outflows, as it appears that the country is losing a major proportion of its highly skilled citizens, while at the same time not being able to attract sufficient highly skilled immigrants to balance the scale.

Tahbo Mbeki's government acknowledges that for South Africa's long-term economic growth and international competitiveness it is crucial to attenuate emigration as well as to facilitate immigration.<sup>3</sup> According to endogenous growth theories a nation's economic success is directly linked to its average level of education.(Cf. Lowell 2001a: 14) Furthermore the degree of out-migration is generally seen as an indication of a nation's social, economic and political stability, which might

---

1 SABC 3: The New African; NB: One million is a highly inflated number, it is much more likely, that approx. 10.000 professionals left South Africa within the last year.

2 08.2005 – 10.2005, WESGRO - The Western Cape Investment and Trade Promotion Agency (ASA-Programm, InWEnt)

3 Between 1994, the end of apartheid, and 2002 the South African government's immigration policy was very hostile to immigration.

therefore have a deterring effect on potential investors. To outweigh or at least lessen these and many other adverse effects of highly skilled mobility on South Africa's development a number of measures and policies have been identified. The overall objective of this paper is to describe and critically assess the measures and policies currently employed in South Africa.

In order to understand the necessity for measures directly addressing the mobility of high-skilled individuals first of all the context needs to be illustrated. Part one of this assignment has been reserved for this. After defining the most important terms, the size of South Africa's skilled labour force is explored and used as a background to an overview of recent emigration trends. Finally the first part is concerned with the question why professionals choose to emigrate.

Bearing in mind the previous thoughts, part two embarks to explore and critically assess policy responses, directly or indirectly tackling high-skilled mobility, currently underway in South Africa. Policies to be looked at can be classified under the following generic terms: Campaigning repatriation, Retention through domestic development, Delaying the Brain Drain, Recruiting international migrants and involving the intellectual Diaspora. Although all these measures follow different strategies, they are still unified in the overall goal to promote South African development through human resources. Some of the measures, especially those driven by civil society entities, directly address migrants, others, especially those driven by government, intend to improve South African peoples' life in general, however very probably have an indirect effect on high-skilled mobility. In closing, the final part of this assignment is supposed to sum up the different findings and to suggest policy responses for a more constructive and positive response to manage high-skilled migration.



## 2. South Africa's Brain Drain

As the opening quote already points out high-skilled mobility is an issue among the general South African public. However, adequate background knowledge for the most part is lacking. This results in different perceptions of high-skilled mobility by different individuals. Some might argue that South Africa's situation is dreadful, others might argue that migration is nothing more than a symptom of the globalized world and results in more good than bad effects, and therefore there is no need to worry. This chapter tries to describe the scale of South Africa's Brain Drain independent of public opinion.

### *2.1. Definitions*

The term 'high-skilled mobility' already suggests on its own, that it refers to the mobility of highly skilled individuals. Individuals, who have received some form of specialised training, commonly tertiary education, therefore possess a high level of expertise and competence in a specific field. In a couple of countries, e.g. the United States, immigration policy in addition extends the definition of a highly skilled person to those individuals, who have a high competence in their field, either by talent or experience, however do not hold a degree of formal higher education. But, the proportion of individuals who enter their target country on this line of reasoning is negligible for the major immigration countries.

In the South African context the concept 'highly skilled individual' typically encompasses South African citizens with a matriculation examination (Matric) and a degree of either a university of technology (former technikon) or a university<sup>4</sup>. Professionals therefore emanate from multifarious fields, humanities, natural sciences, engineering,

---

4 By January 2005 South Africa's 36 universities and technikons were merged to 22 consolidated Higher Education institutions. Therefore SA's higher education system consists of 11 universities, five universities of technology and six comprehensive institutions.

medical sciences, social sciences, etc. When these individuals whose skills are in relative short supply in comparison to the overall labour market, hence crucial for the development of the nation, decide to emigrate the respective country of origin is deprived of these skills. Accordingly, this process is usually referred to as the 'brain drain'.

Although, compared to the dimensions of unskilled migration, the international movement of highly skilled individuals is indeed relatively small; its social and economic impacts by far outweigh the numerical significance. The sophisticated South African economy demands skilled workers and only to a much lower extent unskilled labour, of which there is excess. Moreover, studies indicate that the greater the social marginal product of a highly skilled emigrant is in comparison to his own personal marginal account, the more the remaining population loses out. (Cf. Lowell 2001a: 14) In South Africa this is particularly true for the medical sector, which is severely affected by out-migration.

## *2.2. Size of the Skilled Labour Force*

In order to be able to assess the significance of high-skilled mobility, it is necessary to get an idea of the size of South Africa's potential skilled labour force. A study by the South African Migration Project (SAMP) from the year 2000 declares, that "the economically active population in South Africa is approximately 17,000,000. Using various criteria, the size of South Africa's skilled sector is defined at 1,600,000 (or 9% of the economically active population)". (Crush 2000: 4)

The Department of Education also provides valuable information about the potential size of South Africa's highly skilled labour force. In 2004 380.168 individuals attended a university, while 199.089 students were enrolled at universities of technology. Assuming everybody would graduate with a degree, within the next 4 years South Africa would have at least 579.257 new highly skilled individuals.<sup>5</sup> A simple comparison of students currently in tertiary education (579.257) with the estimated current total population holding a degree or higher (1.600.000) indi-

---

<sup>5</sup> Cf. Department of Education (<http://education.pwv.gov.za>)

cates, that a large proportion of South African graduates prefer to look for opportunities abroad than to find a job at home.<sup>6</sup>

### *2.3. Emigration Trends*

Accurate, up-to-date figures on high-skilled mobility are difficult to source. The official authority of migration figures is Statistics South Africa's (Stats SA) annual report on "Tourism and migration." However, their figures are neither accurate nor complete.

- The reports only capture self-declared emigration via the three major airports, Johannesburg, Cape Town and Durban.
- Only between 1988-2003 occupational data was collected. However, skills levels have not been indicated.
- Due to the implementation of the Immigration Act, 2002 (Act No.13 of 2002) by the Department of Home Affairs, as from April 2003 "South African departures and arrivals are no longer required to have passport barcodes scanned at the ports of entry and exit; therefore, statistics on their departure and arrival are no longer available. Moreover those departing through the three international airports are no longer required to complete departure forms." (Stats SA 2005 : 1)

A comparison between Stats SA data and statistics from the five major recipient countries of South African emigrants – the United Kingdom, Canada, the United States, New Zealand and Australia clearly show a significant undercount in Stats SA statistics.

---

<sup>6</sup> The drop-out rate is deliberately ignored.

Tab. 1: Emigration of Professionals: Comparative Figures for Top Destination Countries 1989-1997

	1989	1991	1993	1995	1997
Australia (CSS & Stats SA)	312	198	356	308	310
Australia	<i>558</i>	<i>295</i>	<i>353</i>	<i>765</i>	<i>1.122</i>
New Zealand (CSS & Stats SA)	25	12	93	209	286
New Zealand	<i>60</i>	<i>63</i>	<i>551</i>	<i>462</i>	<i>631</i>
Canada (CSS & Stats SA)	94	63	136	173	118
Canada	<i>327</i>	<i>213</i>	<i>407</i>	<i>421</i>	<i>421</i>
United States (CSS & Stats SA)	56	89	153	235	258
United States	<i>399</i>	<i>389</i>	<i>461</i>	<i>538</i>	<i>538</i>
United Kingdom (CSS & Stats SA)	275	296	661	368	444
United Kingdom	<i>2.574</i>	<i>1.176</i>	<i>2.068</i>	<i>924</i>	<i>2.417</i>

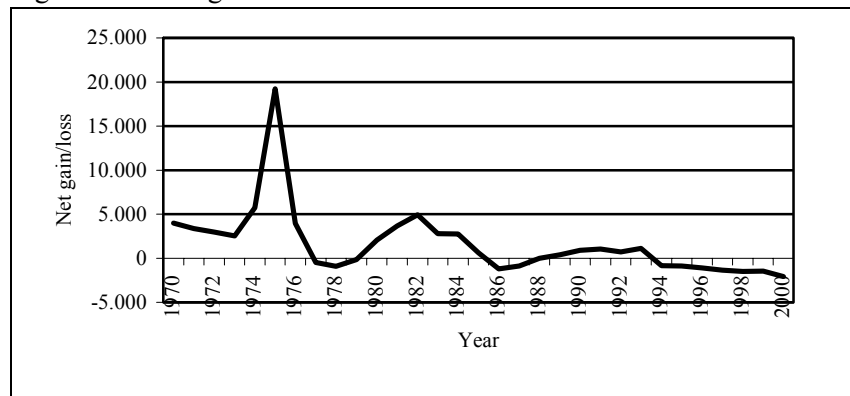
Source: Meyer/Brown/Kaplan 2000: 10; table 10.

Note: Estimates by Meyer et al. are italicised.

The study by Meyer, Brown, and Kaplan shows that according to Stats SA in sum an estimate of 11.255 individuals left South Africa for the top destination countries between 1989 and 1997. The accumulated figures from statistics of the main immigration countries however suggest 41.496 for the same time frame. (Cf. Crush 2001b: 5) Sectors particularly affected by the brain drain are the health and education sector. The loss of medical staff is especially critical for South Africa, as a population growth and an increase in transmittable diseases are expected. A Health Department report for 2003, released in 2004, estimated that 5.6 million of South Africa's 46.6 million people are already infected with HIV/Aids so far. (Cf. Department of Health 2004) South African state hospitals already feel the shortage of health workers, although right now they are still able to compensate the loss of South African health professionals for the most part by employing foreign health professionals. The majority of these individuals immigrate from the continent and Cuba. Nevertheless, Stats SA data does present the tendency of migration, which points out that South Africa has been suffering considerable net losses during the last couple of years. As 1994 presents South Africa's most important turning point, the begin of trans-

formation from apartheid state to democratic state, it is of particular interest whether migration patterns changed after the adoption of democracy.

Fig. 1: Net Migration of Professionals 1970-2000



Source: Central Statistical Service (CSS) (1974-1986) Tourism and Migration (Report No. 19-01-02 to 19-01-13); Central Statistical Service (CSS) (1987-1998) Tourism and Migration (Report No. 03-51-01 for years 1986 to 1996); Stats SA (1999-2001) Documented Migration (Report No. 03-51-03 for years 1997 to 2000); quoted in Bailey 2003: 239.<sup>7</sup>

Obviously, during apartheid-era South Africa was able to profit from skilled immigration, which can be attributed to the government's policy to actively encourage skilled 'Whites' to immigrate to South Africa. Moreover, South African economy was prospering, which opened up interesting career opportunities. Post-apartheid South Africa on the contrary suffers net losses of highly qualified individuals. Even though

<sup>7</sup> This table shows the findings of Meyer/Brown/Kaplan's (2000) study which was undertaken to get a better idea of the extent of the official data undercount of emigration in South Africa. They collected data on South African immigrants in the five major receiving countries – United Kingdom, United States, Australia, Canada, and New Zealand – for the period 1987 to 1997 and compared these with the official statistics. The main finding of the study was that the receiving country data reported around three times as many skilled South Africans entering their borders in the decade prior to 1997 than did the Stats SA data.

some scholars declare the increase in out-migration not more than moderate, the constant increase in high-skilled mobility is regarded as very threatening for South Africa's development by the majority of South Africans, including politicians and the media. The net losses do have many and diverse causes. As immigration is concerned, some 'fault' can be blamed on South African immigration policy, which between 1994 and 2002 was very hostile towards immigration. As emigration is concerned, many push and pull factors are of mutual importance for an individual's decision to either stay or leave. The next chapter will elaborate on some of these factors.

#### *2.4. Push and Pull Factors*

What makes an individual decide to leave his home country and settle in a new environment? Unfortunately, this question cannot be answered easily. The ultimate decision to emigrate voluntarily is based on the personal evaluation of a multitude of factors. The decisive question is which factors in the end weigh more, negative conditions existing at home or positive attributes perceived to exist in the desired destination country. Apart from these so-called push and pull factors, family related issues, distance between source and target country and the cost of migration do exert some influence. Push and pull factors can be divided into political, social and economic factors.<sup>8</sup> However, it is quite difficult to distinguish push and pull factors influencing a South African professional to relocate from each other, as they are deeply inter-twined and for the most part describe the same issue, even though on different levels of fulfilment.

Factors nurturing the desire to emigrate are manifold in South Africa, they comprise discontent with the overall political situation, social situation as well as with economic issues.<sup>9</sup> A priority concern of profes-

---

8 E.g. high unemployment, crime, poor service delivery (civil service, health service, education,...), red tape, limited freedom, poor exchange rate, high taxes, inflation, lacking career opportunities, personal issues (love, family,...)

9 In the following only three factors frequently voiced in South Africa will be elaborated on. They are supposed to function as examples.

sionals is the notoriously high level of violent crime, which is seen as directly endangering the personal life. In 2003/2004 the South African Police Service (SAPS) e.g. registered 19.824 cases of murder, 52.733 cases of rape, and 260.082 cases of assault with the intent to inflict grievous bodily harm<sup>10</sup>. Stories about crime are never ending, day after day. It is South African normality to live in a house, where windows are equipped with burglar bars, where panic buttons linked to a 24 hour armed response private security company are installed in every room and where the whole plot is surrounded by high walls with razor wire on top. Even more concerning is, that the SAPS is not effective in responding and deterring the crime due to a lack of personnel, resources, and training.

Promising career opportunities abroad form a major drawing point particularly for young South African university graduates. Being young and independent, the prospects of superior remuneration packages and the opportunity to gain international experience are very attractive. The decision to go abroad is especially easy when graduates have to carry the burden of student debts, university fees for a Bachelor degree only in general already amount to 30.000-50.000 Rand, and are likely to face unemployment after graduation. In addition, with the government's current black affirmative action policy, through Broad Based Black Economic Empowerment (BBBEE)<sup>11</sup>, career perspectives especially for Whites are perceived to be deteriorating as South African businesses commit themselves to employ diversity professionals at all levels. One of the reasons for business to comply with BBBEE is that scorecard measures are employed by government when granting licenses and concessions, selling assets, entering into partnerships or issuing tenders.

---

10 SAPS 2004. NB: Comparison with international crime statistics show, that SA is *not* the focal point of criminality in the world.

11 BBBEE simply said is a policy strategy, which aims to address human resource development, employment equity, enterprise development, preferential procurement and investment, ownership and control of enterprise, and economic assets by previously disadvantaged groups. For BBBEE Act 2003 see: [ww.polity.org.za/pdf/BroadBasedBlackEcoEmpB27B.pdf](http://www.polity.org.za/pdf/BroadBasedBlackEcoEmpB27B.pdf)

### 3. South Africa's Policy Responses

South African professionals are internationally sought after. This is due to a perception of good quality education combined with excellent English language skills. Especially Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom, the United States, and the Middle East regularly undertake road shows to recruit South African professionals. As South Africans for various reasons take advantage of the laid out opportunities South Africa is loosing some of its best brains. The question is in how far South Africa could assuage the effects of this brain drain or at best even profit from South African high-skilled mobility by the so-called brain circulation. This chapter will introduce counter-brain drain-measures currently in use in the South African context. B. Lindsay Lowell, economist at Georgetown University and international expert in the field of migration, identified six types of general policy responses, "return, restriction, recruitment, repatriation, resourcing and retention". (Lowell 2001b: 3) These policy responses are more or less transferable to the South African context.

#### *3.1. Campaigning Repatriation*

It is assumed that returning emigrants for the most part constitute a major gain for their home country. Their international experience is a major asset, provided upon return it is adjusted to the local situation. Return migrants take back their increased expertise, savings, good relations to the foreign market, and a global perspective.<sup>12</sup> Repatriation can be encouraged by active, information as well as incentive based programmes. The source country has to market itself, present its positive sides as well as try to address individuals' pride of belonging to that great nation. Undoubtedly to be successful with this kind of policy a country has to possess incentives. As South Africa is concerned, it can boast with ar-

---

<sup>12</sup> Studies indicate that one professional job creates approximately 10 direct or indirect employment opportunities.



guments to persuade emigrants to come back to their home country. Apart from being a large, scenically splendid, and humanly diverse country<sup>13</sup>, South Africa has undergone positive transformation since the end of the apartheid.

Since 1996 South Africa has one of the most progressive democratic constitutions in the world. Government holds a strong majority<sup>14</sup>, which in South Africa's case results in political stability. After 1994 South Africa's foreign relations normalized, it resumed membership of the Commonwealth, the United Nations and currently holds diplomatic relations with approximately 170 countries. Social services on the whole improved. Provision is made for the poorest of the poor via the South African Social Security Agency (SASSA). Numerous intervention strategies have been formulated to improve quality of teaching and conditions in the classroom. Health services have been expanded and made available for a bigger share of the South African population. Criminality is declining or at least stagnating. South Africa's reputation obtained in the years after transformation as the most dangerous nation not in war can no longer be maintained. South Africa's economic situation is making progress. "The budget deficit decreased from 9.5% of Gross Domestic Product (GDP) (...) in 1993, to fractionally over 1% in 2002/2003. Total public-sector debt fell from over 60% of GDP in 1994 to barely 50% of GDP in 2002/2003." (Burger 2004: 153)

Exactly these positive perceptions form the foundation of South Africa's various repatriation campaigns currently underway. The biggest repatriation campaigns by now are 'The Homecoming Revolution' and the 'Come Home Campaign'. The Homecoming Revolution is an independent not-for-profit initiative, which is mainly Internet based<sup>15</sup>, however in addition regularly organises events in the capitals of major emigration countries. The campaign was founded as part of a corporate social responsibility campaign by the advertising agency morrisjones &

---

13 Desmond Tutu shaped the term „rainbow nation“ to capture South Africa's diversity of races, tribes, creeds, languages and landscapes.

14 The ruling party, ANC (African National Congress), won all three elections with an overwhelming majority. (1994-63%; 1999-66.36%, 2004-69.7%)

15 Cf. <http://www.homecomingrevolution.co.za>.

co. and launched in January 2003. Financially it is sponsored by First National Bank (FNB), one of South Africa's major banks, which also offers assistance to South Africans willing to return home. This assistance includes general banking services, information on medical aid as well as help and advice with starting a business. The overall aim of The Homecoming Revolution, as the name already suggests, is to lure South African expatriates back to their home country. Consequently it provides a multitude of information on South Africa, encompassing news, advice on return migration, career opportunities, starting a business, events, everyday life information, networking opportunities for those not yet prepared to return, etc. In addition over the Christmas period 2004 appealing advertisements were placed in the country's newspapers, radio and television stations, cinemas and billboards to address those South Africans who came to celebrate Christmas at home.

The Come Home Campaign<sup>16</sup> was founded in March 2002 as a joint initiative of the trade union Solidarity and the Company for Immigration. Information provided by the Come Home Campaign is quite similar to information provided by The Homecoming Revolution. The impact of these campaigns is difficult to assess, nevertheless in March 2005 the Come Home Campaign declared, "that during its first two years the project provided advice to more than 1000 individuals and families who made inquiries regarding returning to South Africa from abroad. Of these people more than 500 had already returned home." (Business Day 2005) From government side the only active step conducive to promote remigration is the permission to hold dual-citizenship. This is a very tempting choice for individuals living between two societies, as movement is simplified and connections to both countries can be upheld on an intense as well as emotional basis.

### *3.2. Retention through Domestic Development*

Retention through domestic development speaks to South African (future) professionals who have not decided yet whether to emigrate or to

---

16 Cf. <http://www.comehome.co.za>.

stay. An individual's voluntary decision to remain at home possibly is the best bid a nation could strive for, as this usually implies a positive general development which benefits the majority of the population. "Retention policies focus on improving domestic opportunities in the educational sector, as well as those that target domestic economic growth and lessen the incentive to emigrate". (Lowell 2001b: V) As most motives of emigration are being eradicated, it is also much more likely that those individuals who do go abroad for professional advancement in the long-run return. (Cf. Wickramasekara 2002 : 9)

South Africa's policies towards domestic development are not directly intended to address migration; however they might as well have an effect on future migration trends. As the previous section already dealt with South Africa's political and economic development, this section only elaborates on South Africa's policy towards the development of human resources. In April 2001, the Department of Education together with the Department of Labour launched a human resource development strategy for South Africa<sup>17</sup> with the overall goal to maximise the potential of people in South Africa. The strategy goals are in line with South African politics in order to overcome the consequences of apartheid. They include the reduction of disparities, the development of a more inclusive society and the improvement of South African education as a whole. Indisputably domestic development cannot be achieved within a year; therefore it is clear, that the policy of retention through domestic development can only be regarded as a long-term investment. Short-term shortages of professionals have to be tackled by separate measures.

### *3.3. Delaying the Brain Drain*

The option of delaying the Brain Drain cannot really be appraised as a viable course of action. Its scope is very short-term and moreover it does not enhance positive perceptions of the home country as it can be

---

17 A Nation at Work for a Better Life for All: <http://www.education.gov.za/content/documents/296.pdf>

interpreted as a restriction on personal freedom, which counter-productively could spur the willingness to emigrate. Some governments nevertheless attempt to delay emigration of high-skilled individuals by compelling graduates to some form of community service at home before permitting freedom of movement.<sup>18</sup>

South Africa follows a similar path. In order to slow down the exodus of young South African medical graduates in 1999 the Department of Health began introducing a compulsory community service (CCS). In the meantime all students completing their studies as doctors, dentists and pharmacists, radiographers, clinical psychologists, physiotherapists, environmental health officers, dieticians, speech therapists and audiologists are required to perform a community service year. By 2007 the community service year should also encompass professionally trained nurses.<sup>19</sup>

In addition several provincial health departments run special projects, e.g. the Eastern Cape's<sup>20</sup> Health Department runs a very special programme to address the severe shortage of health professionals they have to face. Every year it grants approximately 10 scholarships for studying medicine in Cuba. These scholarships are linked to a long-term commitment to work for the public service wherever needed upon graduation. (Cf. the Daily Dispatch 2005) A complete restriction of the freedom of movement however is prohibited by South Africa's constitution<sup>21</sup>.

### *3.4. Recruiting International Migrants*

“Recruitment policies are not intended to bring back expatriates, but rather to offset their loss, or to gain a national advantage in the competition for occupations in global shortage”. (Lowell 2001b: 8) As South Africa hardly stands any chance in being successful in the later, South

---

18 Most governments condemn this action, as it infringes upon human rights.

19 Cf. Health Service Trust ([www.hst.org.za](http://www.hst.org.za))

20 The Eastern Cape with 68% of the population living below the poverty line is South Africa's second poorest province. (National HDR 2003)

21 Cf. Constitution of the Republic of South Africa

Africa should focus on offsetting their loss of skilled emigrants first. It should attempt to promote living and working in South Africa to foreign professionals in much the same way it promotes investment in South Africa and business relations with South Africa to foreign investors and business people.<sup>22</sup> In the long-run it is very likely that high-skilled professionals not only offset the loss of emigrants but also add additional value through new ideas, strategies, and linkages to foreign markets.

In 2002 the South African government began to loosen its immigration laws with the predominant intention to simplify issuing of visa for foreign high-skilled professionals. Nevertheless assessment of the current immigration law and public attitude towards foreigners indicate that neither the South African government nor its people are completely serious about attracting foreign professional workers. Immigration law still depicts the negative view South Africans have towards foreigners. SAMP “studies show widespread South African hostility towards the presence of all non-citizens. If South African policy were to be determined by popular vote, few foreigners would be allowed in the country at all”. (Crush 2001a: 7)<sup>23</sup>

With effect from 1<sup>st</sup> July 2005 South Africa’s new immigration law, the Immigration Amendment Act no.19 of 2004<sup>24</sup>, is in place. According to section 19 individuals can apply for four different categories of work permit, a quota work permit (categories annually determined by the Minister of Home Affairs), a general work permit (provided the company can proof, that no South African could fill the position, accompanied by documentary proof), an exceptional skills work permit (for a period not exceeding three years at a time) and an intra-company work permit (for a period not exceeding two years).

Assessing the new immigration act, one can say that on the one hand a positive amendment was made by repealing the requirement for

---

22 To get an impression visit the website of 'The Western Cape Investment and Trade Promotion Agency' [www.wesgro.org.za](http://www.wesgro.org.za)

23 The xenophobic attitude may be a result of the intense nation-building process which followed the end of apartheid.

24 For the act and regulations, see the Website for South Africa’s Department of Home Affairs at: <http://home-affairs.pwv.gov.za>.

certification regarding terms and conditions of employment and transmittal by a chartered accountant in order to apply for a work permit. On the other hand the requirements to submit a police clearance certificate for every country where the applicant has lived after the age of 18, to provide proof of qualifications evaluated by the South African Qualifications Authority and to supply a certificate from the Department of Labour showing the salary paid is in line with market rates are not only burdensome but with great certainty result in extended delays. On top of that, the Department of Home Affairs so far failed to finalise categories of skills that could qualify under the quota-work-permit system. No meetings between the Department of Home Affairs, the Department for Trade and Industry and the Department of Labour had taken place by the middle of September 2005 and no information is available on whether and when these meetings will take place. As also no transitional-management strategy exists, all applications for temporary residence quota work permit had to be halted, which results in a huge backlog. (Cf. Engineering News 2005: 5 and 79)

All in all South Africa's new immigration law can be evaluated as a substantial improvement to the older immigration law, however the amount of red tape associated with the new Immigration Act has apparently increased, which puts an additional burden on the already struggling authorities ultimately resulting in unnecessary and costly delays. In addition the amendments unfortunately do not go far enough to really attract foreign professionals to live and work in South Africa. – The question however is whether South Africa genuinely desires to achieve this? Can the expressed will in the preamble to the new immigration law be taken entirely serious? Although an outright denial would be unsubstantiated, South Africa's overall demeanour gives rise to the thought that its foremost aim is to ease the current unemployment situation on its labour market, secondly to strengthen unity among South African nationals and only thirdly to encourage the influx of scarce skills.

### *3.5. Involving the Intellectual Diaspora*

Emigrants do have a natural proclivity to maintain ties with their home country. This tendency can be utilized by the source country irrespective of whether the emigrant forms a permanent or a temporary loss. Source countries could benefit from expatriates mainly in two areas, financially through remittances and investments, intellectually through Diaspora networks, and private links between expats and locals which are targeted at the exchange of information and technology transfers.

Many expatriates voluntarily send remittances to their remaining family in order to support their living conditions. Dependent to the family's economic situation remittances are primarily spent on consumption or used towards investments. As high-skilled emigrants commonly take their immediate family with, the role of remittances is clearly diminished. Professionals are much more likely to accumulate capital in order to invest in their home country at some later stage. This assumption is reflected in South Africa's provision of assistance. On the one hand South Africa does not have any special policies to increase the amount of remittances received in South Africa, on the other hand the Department of Trade and Industry's division Trade and Investment South Africa (TISA) as well as several provincial agencies undertake activities to promote investment in South Africa<sup>25</sup>. The services offered by investment promotion agencies usually cover the categories of business intelligence, project management, facilitation, business retention and expansion and access. Investment incentives exist miscellaneous; among others they include a wide range of tax deductions, training grants, duty-free import of production related equipment, compensation of certain costs, etc.

Expatriate organisations, so called Diaspora networks, aimed at connecting expatriates all over the world, allow the exchange of knowledge and technology between target and source country without the necessity for an emigrant to return home. For the most part these net-

---

<sup>25</sup> The programmes are not tailored to expatriates; services are available to anyone who is interested in investing in South Africa.

works are Internet based, run by dedicated individuals and receive little assistance from home governments.

South African expatriates who wish to contribute to South Africa's development can get involved in different home organizations, which all do have a presence on the Internet. The biggest one is called SANSA, the South African Network of Skills Abroad. SANSA was initiated by the National Research Foundation (NRF) and has been formally endorsed by the Department of Science and Technology. Its aim is to connect professionals living abroad with local experts and projects. Whoever feels suitable and inclined to assist can become a member of the SANSA network by filling out an online Information Data Sheet.<sup>26</sup> SANSA has a very good response rate, 9 month after its initiation it already had approximately 1800 members in more than 57 countries on its list and the number never stopped increasing till then. "Network members are highly educated: the proportion with advanced degrees (masters and doctorates) is considerably higher than in the average graduate population." (Brown: 1) – Unfortunately no data on the networks' impacts is available. It is unclear whether members' prime interest in joining a network is to share knowledge or rather to 'socialise' with fellow citizens in a similar situation. The pure existence of a network like SANSA does not automatically benefit the source country. It remains to both the initiative of South Africans abroad as well as South Africans at home to capitalize on the possibilities a Diaspora network theoretically is capable of offering.

#### 4. Conclusion and Recommendations

In today's world highly-educated individuals seem to be extremely mobile. Often education and training are already gained globally, with periods at home alternating with periods abroad. Businesses and governments all over the world compete for the best educated individuals.

---

<sup>26</sup> See <http://sansa.nrf.ac.za>.



Sooner or later individuals face the decision where best to work and live for at least the next stage of life. This decision is no longer limited to a local decision between regions; moreover it has become a global decision between countries. As primarily developing countries seem to be losing out in this global competition for the brightest heads, high-skilled mobility with its presumed effects has to be dealt with as an exceptionally sensitive issue. Among others the controversy is reflected in the technical terms brain drain, brain circulation, and brain gain. Perceptions of high-skilled mobility cover the whole spectrum of attributes, from detrimental to zero-sum-game to beneficial. No consensus exists about the actual effects of high-skilled migration.

In South Africa the situation is similar; apparently no consensus about the effects of emigration of highly skilled citizens on South Africa exists. The constant emigration of highly skilled individuals forms a major concern among the general public, media, and numerous politicians. For government however the current situation seems to be less worrying. Nevertheless even government recently acknowledged that South Africa faces a problem which has to be managed positively with regards to South Africa's future development. Consequently numerous measures and policies addressing high-skilled mobility have been introduced. Striking is that only measures driven by civil society directly address (possible) emigrants. Government so far does not directly address the migration issue. However many government policies can be attributed a likely effect on future migration patterns. This is especially true for policies towards the improvement of public services, the eradication of criminality and of course immigration laws.

Assessment of the different measures reveals that although something has already been done to positively influence migration and its effects, not enough has been done to really manage the situation constructively. Actions, programmes, and procedures are still too weak or miss out on promising points. South Africa's government, business as well as civil society can do more to promote benefits of migration.

Policy recommendations towards a more positive and constructive management of high-skilled migration include the following:

- Government should stay on track with its goals to improve social services and to eradicate criminality, as success in these areas eliminates some of the major factors influencing an individual to leave his home country.
- Immigration of highly skilled individuals should be simplified. Government should regard migration as a chance to gain a national advantage over other nations. A feasible instrument would be the introduction of a point system for granting work permits as it is for example already practised by Canada or New Zealand.
- As long as the current immigration act is in place, the market should be allowed to determine whose skills are needed, in contrast to the current regulations where the Minister of Home Affairs has the prerogative to determine where skills are needed during the following year. This procedure ensures that skills can be much more effectively allocated.
- Xenophobia, intolerance, and discrimination towards foreigners should be actively confronted. Migrant workers will never feel at ease and develop the desire to permanently stay in a country when they regularly have to face anti-migrant attitudes.
- The Diaspora should be addressed in a more direct and active way. South Africa can benefit from its Diaspora in numerous ways therefore it should work out programmes to keep up patriotism with expatriates and consequently to tap in the Diaspora. On the scientific site projects should be established and promoted in which the expatriate either is a full member, acts as a consultant or even as a host. On the economic site expatriates should be encouraged to invest in their country of origin. A possible way would be to expand the current investment promotion strategies to include special incentives for South Africans living abroad.

South Africa has to act as high-skilled migration is not a temporary situation but will indisputably continue in future. The only open questions are how the migration pattern will look like and whether South Africa manages to benefit from migration or in the end loses out.

## References

- Bailey, Tracey (2003), Skills Migration, in: HRD Review 2003. p. 234-255.  
<http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/braindrain/documents/bailey.pdf>
- Brown, Mercy et al, SANSa: A Promising Linkage with the Diaspora.  
<http://sansa.nrf.ac.za/documents/grad99.pdf>.
- Burger, Delien (Ed.) (2004), South Africa Yearbook 2004/05, Government Communications. Pretoria. Business Day (2005), More South Africans coming home, 09.03.2005.  
[http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig\\_News\\_ID=787&Mig\\_News\\_Issue=3&Mig\\_News\\_Cat=8](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig_News_ID=787&Mig_News_Issue=3&Mig_News_Cat=8).
- Crush, Jonathan (Ed.) (2000), Losing Our Minds: Skills Migration and the South African Brain Drain, SAMP Migration Policy Series No.18, Cape Town.
- Crush, Jonathan/Williams, Vincent (Eds.) (2001a), The South African White Paper on International Migration: An Analysis and Critique, Migration Policy Brief No.1, Cape Town.
- Crush, Jonathan/Williams, Vincent (Eds.) (2001b), Counting Brains: Measuring Emigration from South Africa, SAMP Migration Policy Series No.5, Cape Town.
- Daily Dispatch (2005), Cuba to Train More Doctors, 14.06.2005.  
[http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig\\_News\\_ID=1158&Mig\\_News\\_Issue=6&Mig\\_News\\_Cat=8](http://www.queensu.ca/samp/migrationnews/article.php?Mig_News_ID=1158&Mig_News_Issue=6&Mig_News_Cat=8)
- Department of Education (2001), A Nation at Work for A Better Life for All. Pretoria.  
<http://www.education.gov.za/content/documents/296.pdf>.
- Department of Health (2004), HIV and Syphilis Antenatal Sero-prevalence Survey in South Africa 2003, Pretoria.  
<http://www.doh.gov.za/docs/reports/2004/hiv-syphilis.pdf>.
- Department of Home Affairs (2003), Broad Based Black Economic Empowerment Act 2003, Pretoria.  
<http://home-affairs.pwv.gov.za>.
- Department of Justice (1996), Constitution of the Republic of South Africa, Pretoria.  
<http://www.polity.org.za/pdf/ConsitutionoftheRepublic.pdf>.

- Engineering News (2005), Immigration Gridlock, September 16-22 2005, Garden View, p.5 and 79.
- Lowell, Lindsay B. (2001a), Some Developmental Effects of the International Migration of Highly Skilled Persons, International Migration Papers 46, Geneva.  
<http://www.oit.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp46.pdf>.
- Lowell, Lindsay B. (2001b), Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour, International Migration Papers 45, Geneva.  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp45.pdf>.
- Meyer, J B/Brown, M/Kaplan, D (2000), Assessing the South African Brain Drain: A Statistical Comparison; Central Statistical Service (CSS) (1990-1998) Tourism and Migration (Report No. 03-51-01 for years 1989 to 1996); Stats SA (1999) Documented Migration 1997 and 1998 (Report No. 03-51-03).
- SABC 3, Special Assignment – The New African, 23 August 2005.
- South African Police Service (2004), Crime in the RSA for the period April to March 1994/1995 to 2004, Pretoria.  
[http://www.saps.gov.za/statistics/reports/crimestats/2004/\\_pdf/crime/rsa\\_totals03\\_04\\_new.pdf](http://www.saps.gov.za/statistics/reports/crimestats/2004/_pdf/crime/rsa_totals03_04_new.pdf)
- Statistics South Africa (2005), Tourism and Migration, April 2005, Pretoria.  
<http://www.statssa.gov.za/Publications/P0351/P0351April2005.pdf>
- UNDP (2003), HDR 2003 National Report South Africa,  
[http://hdr.undp.org/reports/detail\\_reports.cfm?view=686](http://hdr.undp.org/reports/detail_reports.cfm?view=686)
- WESGRO, Investment Incentives in South Africa (unpublished)
- Wickramasekara, Piyasiri (2002), Perspectives on Labour Migration 5e. Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation, Geneva.  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom5e.pdf>

Websites

Come Home Campaign Website

<http://www.comehome.co.za>.

Health Service Trust Website

<http://www.hst.org.za>.

Homecoming Revolution Website

<http://www.homecomingrevolution.co.za>.

South African Network of Skills Abroad (SANSA) Website

<http://sansa.nrf.ac.za>



# The New Zealand Diaspora – Profile, Benefits, and Networks

*Christian Damhus*

## 1. Introduction

According to Meyer et al. (1997: 2), since the 1980s „brain gain“ strategies have increasingly developed and can be split into „return“- and „diaspora“-option.<sup>1</sup> The return option has successfully been realized in various industrialized countries such as Singapore and the Republic of Korea or in developing countries such as India or China (Meyer/Brown 1999: 6; Hunger 2003: 14-15). The diaspora option is more recent and differs from the return option in the sense that it does not aim at the physical repatriation of the nationals living and working abroad. Its purpose is to remote mobilization of the diaspora's resources and their association to the country-of-origin's programmes. As they point out, the high skilled citizens do not have to return to their home country. What matters is that they work for their country-of-origin in some ways. This is best achieved through a formal institutionally organized networking, the diaspora network (Meyer et al. 1997: 3).

In recent years, the diaspora option has attracted the attention of so-called developed „middle-income“-countries such as Australia or Canada to enhance their economy.<sup>2</sup> These nations are exploring the possibilities of using the same strategy to compete for a place among still wealthier countries. Thus, as Gamlen (2005: 4) points out, the diaspora option is coming to be seen as a potential channel for entire nation-states to achieve upward social mobility.

---

1 For a more detailed description of this development see Hunger (2003: 12-15).

2 See Hugo et al. (2002) for Australia, Kaplan/Meyer (1998) for South Africa, Evans/Woo (2004) for Canada, Barrett (2002) for Ireland, and Grönberg (2003) for Sweden.

Meyer and Brown (1997: 7) identified 41 expatriate knowledge networks that have been established around the world to the date of their publication. Their list only includes networks that have an explicit purpose of connecting the expatriate among themselves and with the country-of-origin and of promoting the exchange of skills and knowledge. These networks differ in size, scope, objectives, activities, and structure, and are tied to 30 different countries, such as Ireland, France, Korea, Taiwan and Norway. At that time, New Zealand – despite its large overseas population as it will be shown in the next chapter – did not have an explicit network. Therefore, the objective of this study is to find out what has been done to utilise the New Zealand diaspora during the last eight years since Meyer's and Brown's study.

This working paper had to deal with several problems. The major one was the lack of empirical research on the New Zealand diaspora. Less is known about its size, members, and the benefit the country could gain by utilizing this overseas potential. One has to agree to Gamlen when he points out that the „diaspora constitutes a major blind spot for population planners and national strategies and a wild card for New Zealand more generally“.<sup>3</sup> The next chapter will take a closer look at the profile of the New Zealand diaspora. It is important to bear in mind that empirical data is weak and therefore not representative. Nevertheless, it offers a vague idea about the overseas population. The third chapter focuses on the problems of recent immigration policy and the steps towards and the chances of a diaspora policy. The fourth chapter will offer a brief view inside existing diasporic networks such as Kiwi Expatriate Association, World Class New Zealander, and ANZA Technology Network. The last chapter will summarize the findings and make suggestions for further research.

---

3 See <http://www.keanewzealand.com/news/article.html?componentid=599945>).



## 2. The Profile of the New Zealand Diaspora<sup>4</sup>

According to Bryant and Law (2004: 3), 459.322 New Zealand citizens were overseas in 2001. Given a total population of 3.350.191, approximately 13,7 % of the New Zealand citizens were living outside their country-of-origin.

Tab. 1: The location of the New Zealand Diaspora, 2001

Country of residence	New Zealand population
Australia	355.765
Austria	156
Canada	9.475
Denmark	382
Finland	88
France	890
Germany	1.643
Ireland	2.195
Italy	234
Japan	1.814
Netherlands	4.260
Spain	275
Sweden	687
Thailand	300
United Kingdom	58.286
United States	22.872
New Zealand	2.890.869
Total	3.350.191
Total outside New Zealand	459.322

Source: Bryant/Law 2004: 3.

<sup>4</sup> This chapter uses four different sources to get a clearer idea of the diaspora members. The main source is an online questionnaire written by the Massey University College of Business (cited in Inkson et al. 2004). By November 2003, 2.201 questionnaires had been complete and returned. These questionnaires included questions on personal characteristics, such as age, sex, qualifications, occupations, length of absence and intentions with regard to return to New Zealand, but also feelings towards New Zealand. Further we quote from a survey of returners by Lidgard/Gilson (2002) and another online survey by the University of Auckland Business School (cited in Hansen 2002).

As Table 1 shows, the New Zealand diaspora is mainly concentrated in English-speaking countries. The main destination of departing New Zealanders remains Australia. By 1999-2000, New Zealand's citizens (including those born in New Zealand and third countries) constituted 34,3 % of the total permanent arrivals to Australia (Birrell/Rapson 2001: 4). There are only three non-English-speaking countries with a New Zealand-born population of more than 1.000, namely Germany, Japan, and the Netherlands.

Concerning the age composition of the New Zealanders abroad, there are strong evidences that they are clustered around the age of 30 and younger (Inkson et al. 2004: 32, Lidgard/Gilson 2002: 106). One explanation for the high number of younger New Zealanders abroad can be the „Overseas Experience“(OE). The „OE“ is a temporary international excursion of young New Zealanders which often becomes permanent. It is not primarily motivated by economic or career forces but by the desire for cultural exploration, adventure, and self-development. But as „OE“ proceeds, what was conceptualised initially as a temporary odyssey of cultural consciousness-raising, can become an exercise in focused career development, and eventually a permanent emigration in pursuit of career opportunities and standard of living (Inkson et al. 2004: 31).

The members of the New Zealand diaspora are likely to be higher skilled than the population that remains at home (Glass/Choy 2001: 31). Inkson et al. (2004: 32) point out, that over 90% of the overseas-New Zealander had at least a bachelor's degree, nearly 60% had post-graduate qualifications, and 5% had doctors. These findings are confirmed by Lidgard and Gilson (2002: 114), who concluded that emigrants were significantly more likely than non-emigrants to have a tertiary qualification.

Several studies have highlighted the dominance of the financial sector. According to the Massey questionnaire, 0,3% of the participants were working as managers, 16,1% as accountants and junior financial managers and 10,1% as senior managers. Only 5,5% were working as academics or teachers, another 5,5% were scientists and engineers (Ink-

son et al. 2004: 32). This dominance is also confirmed by Lidgard and Gilson (2002: 115) and Hansen (2002: 9), who notes that this might be due to the lack of business opportunities in IT, the business sector and Venture Capital.

An important factor with regard to the mobilization of the diaspora is the identification with the country-of-origin. Despite the finding that 51,4% of the participants of the Massey online questionnaire described themselves as permanently settled overseas and the long period of absence from New Zealand (45% had lived away for 1 to 5 years and 24% for more than 10 years), over 90% still identified as New Zealanders, though in many cases they shared this identification with another country or with „the world“. Furthermore, 44% of the participants indicated they were certain or likely to return to New Zealand permanently (Inkson et al. 2004: 32-35). The figure suggests that there are many who on the one hand say they are „permanently settled“ overseas, but on the other hand that they may seek to return. This strong identification is confirmed by Hansen, who points out that despite their departure, the expatriate still have strong feelings and consider New Zealand to be their home (Hansen 2002: 9) and by Lidgard and Gilson (2002: 112), who observed a high number of New Zealanders who return for a short period (days or weeks) after an absence of years.

### 3. Current Immigration Policy, its Problems, and the Benefits of a Diaspora Policy

#### *3.1 New Zealand's Immigration Policy*

New Zealand has traditionally been a country of immigration.<sup>5</sup> It has played major role for the size, growth rate, age-sex structure, and ethnic composition of New Zealand's population. Since the abolishment of the

---

<sup>5</sup> For a more detailed description of the development of the New Zealand immigration policy see Winkelmann (1999), Bedford et al. (2001), Belich (2001) and New Zealand Immigration Service (2004).

racial „Aryan New Zealand“ immigration policy in 1974, which discriminated in favour of Britons and against most other groups such as Asians and Polynesians (Belich 2001: 223), the subsequent governments clearly pursued a „replacement migration,“ driven by economic considerations (Bedford et al. 2001: 208).

A hallmark has occurred during the 1990s when successive New Zealand governments promoted a comprehensive economic restructuring program. An integral component of this restructuring was the removal of a considerable number of barriers to the free movement of capital, goods, and people into and out of the country (Bedford et al. 2001: 598). As a consequence, in 1991 a points based system was introduced, which permitted residence following the achievement of a minimum number of points (Winkelmann 1999: 12).

In 2003 the points based system underwent another important change and brought stricter language requirement. Now, people who intend to relocate in New Zealand are classified under three categories:

- Skilled/Business Investor,
- Family,
- Humanitarian (NZIS 2004: 10).

As some scientists explain, while immigration policies have attempted to address the country's economic and labour market needs, there is some evidence that these policies are not working as they might (Hansen 2002: 12, Bedford et al. 2001: 602)

Ip (1997: 163-164), who captured the essence of much of the frustration amongst Asians who had come to New Zealand under the points system, concluded that „many of the interviews expressed great frustration, wondering aloud why New Zealand has been targeting highly-skilled people, enticing them to come only to tell them that they were over-qualified for most of the jobs available in the country“. A study about the labour market outcomes of immigrants by Winkelmann and Winkelmann (1998) takes this point further. As they show, at the time of the 1996 Census, only 47% of the immigrants were in employment (Winkelmann/Winkelmann 1998: vii). They continue that labour market outcomes of immigrants differed substantially between region-or-origin.

UK and Ireland born immigrants had higher participation rates, employment rates and income than other groups of workers, including natives, but Asian and Pacific Island immigrants tended to have less favourable labour market outcomes (Winkelmann/Winkelmann 1998).<sup>6</sup>

As Glass and Choy (2001: 46) acknowledge, these „results suggest that while net migration has added numbers to the New Zealand population over the longer term, the incoming migrants may, in fact, not be a complete replacement for citizens who departed (at least in the short run), despite being higher skilled on average“. But also the return-option, often celebrated by Lidgard (2001), seems to be another point of concern, since it cannot automatically be considered a positive thing. Some returns are motivated by disappointment and frustration with economic and career outcomes of migrations. Even, as Gamlen (2005: 16) points out, when migrants are occupationally successful, there is no guarantee that benefits to the individual returnee will spill over to the home society.

### *3.2 The Diaspora Option*

As Bedford (2001: 309) notes, little is known about the extent to which overseas-New Zealanders contribute directly or indirectly to New Zealand's economic growth, since there is no established tradition of remittance. But as New Zealand scientists Wilson et al. (2000: 22) think, a diaspora network „will encourage the flow of skills and knowledge amongst the expatriate community and New Zealand as well as being useful in linking expatriate New Zealanders (and talented others) with employment opportunities in New Zealand for smart people“. There are three ways how to benefit from the diaspora: a) fiscal effects such as remittance and investment, b) international trade and migration and c) transmission of knowledge and information.

---

6 However, it is important to note a more recent study by Poot and Cochrane (2004). While they confirm that after the introduction of the points system in 1991, skilled immigrants had relatively greater difficulties in obtaining suitable employment in New Zealand. But they conclude that this situation has improved in recent years (Poot and Cochrane 2005: 18-19).

### 3.2.1 Fiscal Effects

Emigration always holds negative fiscal effects. Since most education services are substantially funded by taxpayers, these have an interest in getting a return for that investment in form of taxes from the educated person over his or her life. To the extent that educated people take their accumulated education overseas with them, the implicit contract with taxpayers is thwarted. The New Zealand taxpayers end up subsidizing the growth of other countries. Furthermore, New Zealanders qualify for subsidized health care by birth or by securing permanent residence. They can qualify for superannuation by working here for some years. There is a risk that New Zealanders will go overseas and avoid the tax that could be expected to fund these costs, and return to New Zealand for health care or for superannuation at the cost of the New Zealand taxpayer (Bushnell/Choy 2001: 12).

It is well known that remittance flows alone often overweight foreign direct investment and foreign aid to developing countries and many countries have facilitated this remittance capture by offering investment options to expatriates (Galem 2005: 20). For example, remittance to mainland China spiked in 1997 at 4.5 billion US-\$, though more generally remittances have been less than 1% of merchandise export earnings (Lucas 2001: 24). According to Lidgard and Gilson (2002: 16), over half of the returnees, who took part in a questionnaire in 2000, said that they had remitted money back to New Zealand. Most of those sending money back had forwarded it to a saving account, a few for other debt repayment or to family.

Maybe one overestimates the impact of remittance on the economic development of „middle-income countries“ such as New Zealand. Investment seems to be a more promising way to benefit from the diaspora. The diaspora network may serve to enhance capital flows because emigrants may be relatively likely to invest in their own country because they are better placed to evaluate investment opportunities and possess contacts to facilitate this process. However, emigrants may also

encourage investment in their home country by foreign nationals. Thus, the members of diaspora networks take over the role of middlemen, who have a far more specific local knowledge than do other residents abroad and have better access to credible new information through family and other networks at home (Lucas 2001: 3). Furthermore, returned migrants, known to the foreign investor, may even take on this role as a trustworthy and competent partner, and become the local counterpart (ibid. 24).

In 2002 New Zealand's government released the „Growth and Innovation Framework“ (GIF). The key objective is to enhance the economic performance of New Zealand and return New Zealand's per capita income to the top half of the OECD rankings (MED 2002: 12). An important way to achieve this was seen in increasing the global connection to attract foreign direct investment (ibid. 44). Indeed, the recent „Economic Development Indicators 2005“, published by the Ministry of Economic Development, show that New Zealand has continued to attract high rates of Foreign Direct Investment.<sup>7</sup> But again, there is no way to attribute this to the New Zealand diaspora. But given the information above it is important to note, that diaspora networks can be able to enhance foreign direct investment.

### 3.2.2 International Trade and Migration

Several studies have long recognized and documented the role of networks in enhancing trade. In their examination of the links between the bilateral country patterns of Canadian trade and the origins of Canadian immigrants, Heid and Reis (cited in Lucas 2001: 28) found out that a ten percent increase in the accumulated stock of permanent immigrants from a typical country is associated with a one percent increase in Canadian exports to that country and a three percent increase in exports from that country.

---

<sup>7</sup> See [http://www.gif.med.govt.nz/aboutgif/indicators2005/report/repo08.asp#P912\\_1-56780](http://www.gif.med.govt.nz/aboutgif/indicators2005/report/repo08.asp#P912_1-56780).

These findings are confirmed by Bryant et al. (2004) for New Zealand. They conclude that on average a 1% increase in the stock of migrants from a given country would result in an increase in export to that country of around 0,09% and in an increase of imports from that country of around 0,15% (Bryant et al. 2004: 13). This correlation can partly be explained by two basic causes. Firstly, immigrants tend to have a preference for the products of their home country, as a matter of taste or due to emotional attachment. Secondly, immigrants can reduce transaction costs of bilateral trade with their home country either through individual characteristics such as business contracts and through more generic traits such as language (Poot/Cochrane 2004: 25).

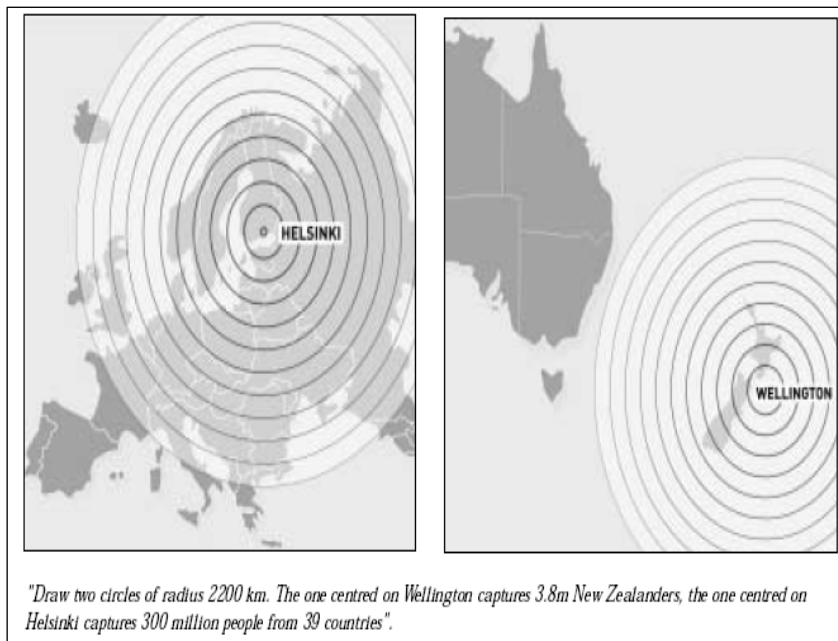
Another objective of the „Growth and Innovation Framework“ is to enhance international trade through a more aggressive export promotion (MED 2002: 44). As it can be seen in figure 1, New Zealand is located on the periphery of the world economy, far away from important markets such as the United States and Europe. While Finland captures 300 million people in a radius of 2200 km, New Zealand only captures its own population of less than four million. Analysing the trade links between India and the United States, Hunger (2003) offers a possible way to negotiate this geographical boundary. He argues that the economic development of India was mainly driven by exports in the United States. This was achieved by export orders made by Indians living in the United States who convinced their partners of the high quality of the Indian products. These Indians „front offices“ located in the US acquire orders for the Indian software industry, while the „back offices“ in India serve to process these orders (Hunger 2003: 25).

In addition diaspora networks can support a more selective immigration of foreign nationals to New Zealand. Since most networks –as it will be shown in the next chapter- are also open to foreign nationals, they can serve as a platform to recruit high-skilled people from other countries and provide them with first-hand information about business and job opportunities and help them to settle. Since some failures in settlement policy have been noted before, this could help to cut down



the transaction costs and help to target on the immigrants who are on demand for the labour market.

Fig. 1: New Zealand's Geographical Location and Range Compared to Finland



### 3.2.3 Transmission of Knowledge and Information

One key role of diaspora networks is the transmission of information and knowledge. A series of empirical papers has shown that total factor productivity growth in the OECD countries is empirically related to the stock of scientists and engineers available and to the rate of expenditure on research and development (Lucas 2001: 29). The transmission of knowledge and information can be realized through formal and informal channels. As Meyer and Brown (1999: 10-11) show, a formal way of transmitting can be the engagement of networks in a various joint pro-

jects with government agencies and private and non-profit organizations at home. Network members thus engage in various activities and organize different educational, developmental, social and cultural events. These includes conferences, seminars or workshops.

Informal channels are the second way. This can happen through informal contacts such as visits and communications, as well as return migration. One way to foster the communication between network members and to inform members about the latest development at home are newsgroups and newsletter but also mails in either a paper or an electric version (ibid. 10). The „Economic Development Indicators 2005“ notes that investment in Research and Development (R&D) can be beneficial for productivity. Stronger international R&D links can leverage this investment and benefits to New Zealand thus include access to equipment and technologies which are not available in New Zealand. The US, Australia and the UK are New Zealand’s principal scientific collaborators with about one thousand active New Zealanders/US collaborative research projects, about double the number with any other country. About one third of New Zealand scientists collaborate with their UK counterparts and there is significant collaboration with German scientists (14% of New Zealand scientists) and, to a lesser extent, French scientists (7%).<sup>8</sup> This indeed fits the findings mentioned in chapter two, that the New Zealand diaspora is mainly concentrated in English-speaking countries.

#### 4. New Zealand’s Diaspora Networks

Since 2001, the diaspora option has started to receive serious attention. As Gamlen (2005: 23) points out, it emerged from a combination of international interest, and local private-sector initiatives. The diaspora option came to the fore around the Knowledge Wave Conference in

---

<sup>8</sup> See [http://www.gif.med.govt.nz/aboutgif/indicators-2005/report/report-08.asp#P912\\_156780](http://www.gif.med.govt.nz/aboutgif/indicators-2005/report/report-08.asp#P912_156780).

2001, whose objective it was to generate recommendations on how New Zealand could lift its economic and social performance.<sup>9</sup>

Since then, several studies have highlighted the importance of the diaspora policy arguing that talent is a key to New Zealand's future and connecting the country's talents living abroad by establishing a network can facilitate interactions between the local and global talents and is thus a way for New Zealand to benefit from its overseas diaspora and to increase economic growth (LEK Consulting 2001: 11-12, Deutsche Bank 2003: 4). This chapter will focus on three New Zealand diaspora networks, namely Kiwi Expatriate Association (KEA), World Class New Zealand Network, and ANZA Technology Network.<sup>10</sup>

#### *4.1 Kiwi Expatriate Association (KEA)*

KEA was privately founded in 2002 as a direct result of the 2001 Knowledge Wave Conference by Stephen Tindall, David Teece and George Parker and rather focuses on business than on academic issues. The objective is to develop better connections between New Zealand and its large expatriate workforce. It connects 5.000 professionals in over 70 countries.<sup>11</sup>

It is connected to government agencies such as the Ministry of Economic Development and to other global networks as ANZA Technology Network. KEA offers four different types of membership. While the „Individual Standard-membership“ is free, the „Individual“-, „Corporate-Standard“- and „Corporate Premium“- memberships are commercial. All of them offer the ability to search for, contact and be contacted by other members of the network and grant access to a database which includes all important details of the members. It offers access to news from New Zealand and successful stories, it organizes and informs about events and finally it offers the ability to view and respond to

---

9 See <http://www.knowledgewave.org.nz/index.php?pg=projects>).

10 Besides the three networks we will take a closer look on, there are Global Network of Kiwis (GNOK), NZEdge, Kiwi Physicists Abroad and Innovators Online Network.

11 See <http://www.keanewzealand.com/about/background.html>).

commercial, professional and job opportunities. The commercial memberships also offer access to selected areas on the web-site. The membership is free to everyone, including New Zealand citizens and foreign nationals.<sup>12</sup>

KEA is using the internet as the main tool to inform its members via newsletters and e-mails. It works alongside a broad and diverse range of partners mainly from the private, business sector, but also academia and the local government.<sup>13</sup> The network has got nine offices operating in China (founded in 2005), Los Angeles (2004), Middle East (no date given), the Netherlands (2003), New England (2002), New York (2004), Silicon Valley (2002), Sydney (2004) and UK (no date given) and is managed by Global Board led by its founding Directors.<sup>14</sup> Finally, KEA is segmented into seven key sector categories to make it easier for its members to locate and focus on the information, opportunities and events that are of most interest and relevance. These key sectors are: Biotechnology, Creative, Finance and Investment, Food and Beverage, Forestry and Wood Processing, Information and Communication, Technology and finally Manufacturing.<sup>15</sup>

#### *4.2 World Class New Zealand Network*

The „World Class New Zealand Network“ is a result of the „Growth and Innovation Framework“ already mentioned above. The framework focuses on four areas for action to increase economic growth. Besides the areas „Strengthening the innovation system“, „Engaging with sectors“ such as biotechnology and „Increasing international connection“, the framework highlights the importance of „Developing skills and talents“ (MED 2005: 2). To achieve this, the Ministry of Economic Development identified two strategies: firstly, to attract overseas talent to live and work in New Zealand and secondly, to utilise overseas New Zea-

---

12 See <http://www.keanewzealand.com/about/membership.html>.

13 See <http://www.keanewzealand.com/about/partners.html>.

14 See <http://www.keanewzealand.com/about/structuremanagement.html>.

15 See <http://www.keanewzealand.com/sectors/index.html>.

landers. Thus, the strategy announced the „World Class New Zealand Initiative“ to build up a network of talented overseas New Zealanders and to use this network to establish internships, business exchange programmes and mentoring for young New Zealand entrepreneurs and emerging talents (MED 2002: 43).

The government in association with the industry also uses this network for recruitment and repatriation of skilled New Zealanders and foreign citizens to New Zealand. In the case of biotechnology, it established a Biotech Experts Network as part of the „World Class New Zealand program“ in 2004 (MED 2005: 32). The „World Class New Zealand Network“ is mainly a government-led project and pursues the objective to connect high potential New Zealand-based business and sectors with internationally recognized experts in relevant areas for business growth. Membership is granted to expatriate New Zealand citizens and to „New Zealand friendly“ foreign nationals.<sup>16</sup> Furthermore, there is an annual „World Class New Zealand Award“ which provides an opportunity to honour successful New Zealanders living overseas who are „generously giving their time, knowledge and skills to help New Zealand companies and industries succeed internationally.“<sup>17</sup>

#### *4.3 ANZA Technology Network*

ANZA Technology Network was established in 2001. It is a pre-eminent independent organization connecting the Australian, New Zealand and US technology sectors. Its mission is (a) to connect Australian, New Zealand and US technology executives, (b) to showcase Australian and New Zealand technology companies and executive in the US and (c) to educate Australian and New Zealand technology executives on how to perform better in the US. The network is governed by an international Board of Directors and is guided by an Executive Council of 35 Senior Executives in the United States. It has got 4.500 members (September 2005). Since 2001, it has conducted over 90 events and show-

---

<sup>16</sup> See <http://www.nzte.govt.nz/section/11774.aspx>.

<sup>17</sup> See <http://www.nzte.govt.nz/section/13746.aspx>.

cased over 150 Australian and New Zealand technology companies.<sup>18</sup> It informs its members about events, business news from New Zealand, Australia and the US and job and business opportunities. It uses the internet (newsletter) to inform its members.<sup>19</sup> Membership is not for free and not granted to everyone. An individual membership costs US-\$75 per year, the corporate membership US-\$ 375. Its members are offered the access to a database which includes the profile of the members and companies. Furthermore, it offers access to the exclusive Member Lounge (this includes job boards and bulletin boards), the opportunity to make important business relationships with Silicon Valley decision-makers, entrepreneurs and leaders and priority access to the personal connections at ANZA Technology Networks.<sup>20</sup> It is a non-profit network which is funded by the contribution of private investors and members.<sup>21</sup>

## 5. Conclusions

While this working paper pursued the objective to turn the scientific attention to the New Zealand diaspore, it dealt with a wide range of aspects referring to the diaspora option. Indeed, each chapter needs an in-depth analysis. Further information about the New Zealand overseas population is as much needed as research on the New Zealand diaspora networks and their impact on the economic and social growth of New Zealand. However, the research literature and the migration system remain heavily weighted towards replacement migration.

Despite the lack of research, we can draw some conclusions from the findings of this paper. New Zealand has got a large and high-skilled overseas population which shows a high identification with their home country but still the government focuses on targeted immigration policy

---

18 See [http://www.anzatechnet.com/frameset\\_aboutus.html](http://www.anzatechnet.com/frameset_aboutus.html)).

19 See [http://www.anzatechnet.com/frameset\\_news.html](http://www.anzatechnet.com/frameset_news.html)).

20 See [http://www.anzatechnet.com/frameset\\_members.html](http://www.anzatechnet.com/frameset_members.html)).

21 See <http://www.anzatechnet.com/index.html>.

to replace the loss of high-skilled citizens. Furthermore, the existing diaspora networks rather focus on business than on science, ignoring the findings of the „Economic Development Indicator 2005“ concerning the „R&D“ links between New Zealand and other countries such as the USA or Germany.

What are the potential benefits for New Zealand? There is a real chance for the small open economy to attract more foreign direct investment and to expand the range of export by using the members of the diaspora network. As it was shown, these members can act as middlemen, providing foreign nationals with important first-hand information and convince them of the high quality products of the „Brand New Zealand“ (MED 2002: 48). They might as well be able to assist the recent immigration policy by recruiting foreign nations abroad. Finally, they can act as „knowledge agents“, gain knowledge abroad and transmit it through formal and informal channels back to their counterparts in New Zealand. Since globalization leads to a „race for the best heads“ and more and more countries are competing for a limited pool of masterminds, a middle-income country such as New Zealand cannot afford to ignore its best people. Thus, a targeted immigration policy has to go hand in hand with a diaspora policy to utilize these people, who have left for what reason ever.

## References

- Bedford R. (2001), Reflections on the Spatial Odysseys of New Zealanders. *New Zealand Geographer*, 57(1), 306-312.  
<http://www.waikato.ac.nz/wfass/migration/docs/conf01-bedford.pdf>.
- Bedford R./Ho, E./Lidgard, J. (2001), Immigration Policy and New Zealand's Development in the 21<sup>st</sup> century: Review and Speculation. *Asian and Pacific Migration Journal*, 3-4(10). 585- 616.
- Belich, J. (2001), *Paradise Reforged: A History of the New Zealanders from the 1880s to the Year 2000*. Auckland.
- Bryant J./Genc, M./Law, D. (2004), Trade and Migration to New Zealand. New Zealand Treasury Working Paper 04/18.  
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2004/twp04-18.pdf>.
- Bryant, J./Law, D. (2004), New Zealand's Diaspora and Overseas-born Population. New Zealand Treasury Working Paper 04/13.  
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2004/twp04-13.pdf>.
- Bushnell, P./Choy, W.K. (2001), „Go West, Young Man, Go West!“? Treasury Working Paper 01/07.  
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/twp01-7.pdf>.
- Deutsche Bank (2003), The New Zealand economy and the growth debate. Discussion paper for the Knowledge Wave Conference, 18-21 February, Auckland.  
[http://www.knowledgewave.org.nz/forum\\_2003/background\\_reading/Knowledgewave2003.pdf](http://www.knowledgewave.org.nz/forum_2003/background_reading/Knowledgewave2003.pdf).
- Gamlen, A. (2005), The Brain Drain is Dead. Long Live the New Zealand Diaspora. Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 10. WP-05-10.  
<http://www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Alan%20Gamlen%20WP0510.pdf>.
- Glass, H./Choy, W.K. (2001), Brain Drain or Brain Exchange? New Zealand Treasury Working Paper 01/22.  
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2001/twp01-22.pdf>.
- Hansen, W. (2002), The Brain Drain – Emigration Flows for Qualified Scientists. Part 6. Flows across the oceans, New Zealand.  
[http://www.merit.unimaas.nl/braindrain/Part6.Flows\\_Across\\_the\\_Oceans-New%20Zealand.pdf](http://www.merit.unimaas.nl/braindrain/Part6.Flows_Across_the_Oceans-New%20Zealand.pdf).



- Hunger, U. (2003), Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkung der Migration von Hochqualifizierten auf die Abgabe- und Aufnahmeländer. [http://egora.unimuenster.de/pol/personen/thraenhardt/bindata/0405hunger\\_braindrain.pdf](http://egora.unimuenster.de/pol/personen/thraenhardt/bindata/0405hunger_braindrain.pdf).
- Inkson, K./Carr, S./Edwards, M./Hooks, J./Jackson D./Thorn, K./Allfree, N. (2004), Brain Drain to Talent Flow: Views of Kiwi Expatriates. *University of Auckland Business Review*, 6(2).
- Ip, M. (1997), Successful Settlement of Migrants and Relevant Factors for Setting Immigration Targets, in: *Proceedings of the Population Conference*, 12-14 November. Wellington.
- L.E.K. Consulting (2001), *New Zealand Talent Initiative. Strategies for Building a Talented Nation*. Auckland.
- Lidgard, J. (2001), Time to Celebrate International Brain Exchange: New Zealanders Still Come Home“, in: *Geography of Spatial Odyssey. Proceedings of the New Zealand Geographical Society and Institute of Australian Geographers Conference*, Dunedin 2001. 321-326.
- Lidgard, J./Gilson, C. (2002), Return migration of New Zealanders: Shuttle and circular migrants, in: *New Zealand Population Review*, 28(1). 99-128.
- Lucas, R.E.B. (2001), *Diaspora and Development: Highly skilled immigrants from East Asia*. Report prepared for the World Bank, Boston University. <http://www.bu.edu/econ/ied/dp/papers/dp120.pdf>.
- Meyer, J.-B./Charum, J./Bernal, D./Gaillard, J./Granés, J./Leon, J./Montenegro, A./Morales, A./Murcia, C./Narvaez-Berthelomot, N./Parrado, L. S./Schlemmer, B. (1997), *Turning Brain Drain into Brain Gain: The Colombian Experience of the Diaspora Option*. <http://sansa.nrf.ac.za/documents/stsjbm.pdf>.
- Meyer, J.-B./Brown, N. (1999), *Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain*. Prepared for the World Conference on Science UNESCO-ISCO, June 26 – July 1 1999, Budapest, Hungary. <http://www.unesco.org/most/meyer.htm>.
- Ministry of Economic Development (2005), *The Growth and Innovation Framework Sector Taskforces: Progress with Implementation*. <http://www.gif.med.govt.nz/aboutgif/taskforces-implementation/2005/taskforces-implementation-2005.pdf>.
- Ministry of Economic Development (2002), *Growing an Innovative New Zealand*. <http://www.beehive.govt.nz/innovate/innovative.pdf>.
- New Zealand Immigration Service (2004), *Immigration Trends 2003/2004*.

- <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/FC8301BC-B602-48F3-895A-BD3A87A47AD7/0/MigrationTrends200304.pdf>.
- Poot, J./Cochrane, B. (2004), Measuring the Economic Impact of Immigration: A Scoping Paper. Department of Labour.  
<http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/CC67A9CF-CDF5-4F87-97906F61EBEEB18/0/ScopingpaperontheEconomicImpactsofImmigration.pdf>
- Wilson, M./Gracewood, J./Easther, R./Peet, A./Elleray, M./TePunga Somerville, A. (2000), Submission to the Tertiary Education Advisory Commission.  
<http://www.het.brown.edu/people/easther/nzpolicy/documents/teac.pdf>.
- Winkelmann, R. (1999), Immigration: The New Zealand Experience. Discussion Paper No. 61. Christchurch.
- Winkelmann, L./Winkelmann, R. (1998), Immigration in New Zealand: A Study of their Labour Markets Outcomes. Department of Labour Occasional Paper 1998/1.  
<http://www.dol.govt.nz/PDFs/op1998.pdf>.

#### Websites

- ANZA (Australia, New Zealand, America) Technology Network  
<http://www.anzatechnet.com/>
- Growth through Innovation: Economic Development Indicators 2005  
<http://www.gif.med.govt.nz/aboutgif/indicators-2005/report/index.asp>
- Kiwi Expatriate Association (KEA)  
<http://www.keanewzealand.com/index.html> (8.10.2005).
- World Class New Zealand Network  
<http://www.nzte.govt.nz/section/11774.aspx> (8.10.2005).

# Die Diaspora als Ressource: Zur Bedeutung der Auslandstürken für die türkische Wirtschaft

*Menno Preuschaft*

## 1. Einleitung

Am 26. Mai 2004 führte der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik des Deutschen Bundestages eine öffentliche Anhörung unter dem Titel „Vom ‚brain drain‘ zum ‚brain gain‘: Die Diaspora als Ressource der Entwicklungspolitik“ (15. Deutscher Bundestag 2004: 22f.) durch. Hintergrund für die Themenwahl dieser 39. Sitzung des Ausschusses war der sich in den vergangenen Jahren vollziehende Paradigmenwechsel in der Migrations- wie in der Entwicklungspolitik. Migration wurde lange Zeit als Belastung für das Aufnahmeland aufgefasst, bei der die Kosten überwiegen. Ein möglicher ökonomischer Nutzen wurde aus der Diskussion fast gänzlich ausgeklammert. Entwicklungspolitik wiederum fokussierte sich lange auf die Zahlung großer Summen von Entwicklungshilfegeldern an – oft korrupte – Regierungen sowie auf die Förderung großer Projekte oder von Nicht-Regierungsorganisationen. „Jahrzehnte lang sind beide Bereiche mit einer dritten Defizit-Idee verbunden worden: dem *brain drain*, das heißt dem Verlust der bestausgebildeten Spezialisten an die reichen Länder. Aus diesem Grund hat die deutsche Entwicklungspolitik konsequent an der Rückführung der hier Ausgebildeten festgehalten [...]“ (Thränhardt 2005: 3f.)

Dass Migration zu einer Entwicklung in den Herkunftsländern (wie auch in den Aufnahmeländern) beitragen kann, ist der neue Ansatz in Politik und Wissenschaft. Die gezielte Anwerbung von Spitzenkräften (beispielsweise durch das deutsche Green-Card-Modell) ist die praktische Konsequenz. Durch die Bildung einer Diaspora der Hochqualifizierten erhofft man sich eine Win-Win-Situation zu schaffen, von der

beide Länder profitieren: Das Entwicklungsland durch Kapital- und Wissenstransfer, das Industrieland u.a. durch demographische Erneuerung. *Brain drain* wandelt sich so in einen *brain gain*. Das klassische Beispiel: Die erfolgreiche Entwicklung der IT-Branche in Kalifornien basierte zum großen Teil auf der Einwanderung von Fachkräften aus Indien. Rückwanderung hat dort später eine große Dynamik dieses Sektors bewirkt.

Die These, dass eine durch Migration entstandene Diaspora als Ressource für die Entwicklung des Ursprungslandes geeignet ist, soll in der vorliegenden Arbeit am Beispiel der größten in Deutschland existierenden Diaspora, den Türken, untersucht werden. Hierzu ist zunächst die Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung der Türkei sowie der Entwicklung der Migration aus der Türkei nach Deutschland notwendig. Anschließend soll die Bedeutung der türkischen Diaspora für die Wirtschaft ihres Heimatlandes dargestellt werden. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Frage gelegt werden, ob und inwieweit die deutsch-türkischen Arbeitnehmergesellschaften der 70er Jahre sowie die türkischen Selbständigen der zweiten Migrantengeneration in Deutschland auf die Entwicklung der türkischen Ökonomie positiven Einfluss haben bzw. hatten und sich damit der *brain drain* aus der Türkei in einen *brain gain* für die Türkei gewandelt hat.

## 2. Überblick: Die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei bis 2002

Die wirtschaftliche Bilanz, welche die junge Türkei vom Osmanischen Reich erbt, war verheerend. Der Anteil von Industrie und Handel am Sozialprodukt lag 1913 bei lediglich 13 Prozent und die Landwirtschaft litt unter fehlender Infrastruktur und niedrigen Erträgen, sodass zahlreiche Nahrungsmittel und Industrieprodukte eingeführt werden mussten (Vgl. Steinbach 2002: 49).

Nach Ausrufung der Republik 1923 begann eine Phase des wirtschaftlichen Aufbaus. Der liberale Wirtschaftskurs, den die türkische

Staatsführung in den frühen Jahren der Republik fuhr, blieb insgesamt aber auch trotz eines jährlichen Wachstums der Wirtschaft um 13 Prozent zwischen 1923 und 1930 insgesamt enttäuschend. Nicht zuletzt auch aufgrund der Folgen der Weltwirtschaftskrise wurde ab 1932 der „Etatismus“, also die staatliche Lenkung bestimmter Wirtschaftsbereiche, zu einem Prinzip des Kemalismus. 1934 lief in der Türkei der erste Fünfjahresplan außerhalb der UdSSR mit dem Ziel, Importgüter durch einheimische Produkte zu ersetzen. Die Entstehung entsprechender Unternehmen wurde teils durch von der Sowjetunion gewährte Kredite finanziert. Auf die Periode der Kriegszeitökonomie zwischen 1939 und 1945, in denen auch die türkische Wirtschaft – obwohl die Türkei am Krieg nicht teilnahm – litt, folgten Jahre der Anpassung, in denen u.a. die etatistischen Prinzipien geschwächt wurden (vgl. Şen 1980: 10f.). Zinsgünstige Kredite und die Abnahme von Produkten durch den Staat zu Garantiepreisen führten mit dem Regierungswechsel 1950 zum Aufschwung der Landwirtschaft. Die gleichzeitige Mechanisierung dieses Sektors setzte allerdings auch zahlreiche Arbeitskräfte frei, was eine starke Landflucht nach sich zog. Mitte der 50er Jahre stiegen die Inflationsrate und die Auslandsschulden durch hohe Außenhandelsdefizite und Militärausgaben im Anschluss an den NATO-Beitritt 1952 immer weiter an. 1958 kam es zu einer Abwertung der türkischen Währung um 400 Prozent (vgl. Şen 1980: 13f.).

Misswirtschaft der Regierung und Unruhen innerhalb der Bevölkerung führten zum Putsch durch das Militär im Jahr 1960. Neben dem Inkrafttreten eines neuen Grundgesetzes 1961 gehörte die Gründung eines Staatlichen Planungsamtes (*Devlet Planlama Teşkilati*) zu den bedeutendsten Maßnahmen der frühen 60er Jahre. Der 1962 in Kraft getretene Fünfjahresplan war auf die Schaffung einer Mischwirtschaft aus Privat- und Staatssektor zielgerichtet. Sowohl im ersten wie auch im zweiten Fünfjahresplan (für die Jahre 1968 bis 1972) erreichte man weitgehend die anvisierte Wachstumsrate von 7 Prozent. Ziele wie Preisstabilität, Verringerung der ökonomischen Abhängigkeit vom Ausland und Herabsetzung der Arbeitslosigkeit konnten jedoch nicht mit gleichem Erfolg erreicht werden. Die Jahre 1965 bis 1971 waren eine

Blütezeit für die Privatindustrie. Doch die Maßnahmen der Regierung Süleyman Demirels in den Bereichen Finanz- und Kreditwesen, den Steuern und dem Handel kamen nur wenigen Großunternehmen und Geschäftsleuten zugute, sodass die Klassenunterschiede immer größer wurden und es schließlich 1971 zu einem erneuten Militärputsch kam (vgl. ebd.: 14ff.).

Mitte der siebziger Jahre begann für die Türkei die – in wirtschaftlicher Hinsicht – schwerste Zeit, die von einem stetig wachsenden Außenhandelsdefizit, steigenden Auslandsschulden und zunehmender Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war. Ursächlich hierfür waren die politische Instabilität im Parlament, häufige Regierungswechsel und die Abhängigkeit der türkischen Industrie vom Ausland (vgl. ebd.: 20).

Mit dem Sanierungsprogramm der Demirel Regierung im Jahr 1980 vollzog sich eine fundamentale Wende in der türkischen Wirtschaftspolitik: Marktwirtschaft und Exportorientierung traten an die Stelle von Dirigismus und Importsubstitution. Nach dem dritten Militärputsch 1980 wurde Turgut Özal mit den Regierungsgeschäften betraut und setzte die Reformen um. Der Wandel von einem Agrar- und Entwicklungsland zum industriellen Schwellenland wurde vollzogen. Der Regierungswechsel 1987 führte jedoch zurück auf alte Wirtschaftswege, in deren Folge die Inflation drastisch anstieg. Auch in den neunziger Jahren wurden keine durchgreifenden Strukturreformen angegangen. Vielmehr wurde der Kreditbedarf des Staats im Wesentlichen durch die Druckerpresse gedeckt. Den kontinuierlichen Anstieg des BSP zwischen 1995 und 1998 war der boomenden Privatwirtschaft zu verdanken, deren Unternehmer häufig an ausländischen Universitäten studiert hatten. Nach dem Inkrafttreten der Zollunion zwischen der Türkei und der EU 1996 wiesen die Handelsbilanzen auf der türkischen Seite zwar hohe Defizite aus, diese konnten jedoch durch Exporte in andere Länder und durch die Tourismusbranche ausgeglichen werden. Dem gebremsten Wirtschaftswachstum der späten neunziger Jahre begegnete die Regierung Ecevit mit einem Stabilisierungsprogramm, das jedoch mangelhaft koordiniert war und auf Widerstand der staatlichen Unternehmen stieß. So schossen die als makroökonomische Größen relevanten Werte der

mittel- und langfristigen Zinsen bald in die Höhe. Dies war der Auslöser für die Freigabe des Wechselkurses im Februar 2002, welche die türkische Lira abstürzen ließ (vgl. Steinbach 2002: 50ff.).

### 3. Türkische Migration in die BRD

Im Jahr 2001 jährte sich der Beginn der Migration der größten in Deutschland lebenden Zuwanderergruppe zum 40. Mal. Zur Zeit leben etwa 2,5 Millionen türkischstämmige Migranten in der Bundesrepublik. In den 50er Jahren war die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte noch relativ gering. Bis 1959 wurden etwa 50.000 Personen, meist Italiener, angeworben. Das anhaltende Wirtschaftswunder und der mit dem Mauerbau im August 1961 versiegte Facharbeiterstrom aus der DDR hatten in der Bundesrepublik einen Arbeitskräftemangel zur Folge. Ende 1961 standen 500.000 offenen Stellen lediglich 180.000 arbeitslos gemeldete Deutsche gegenüber. So wurde im Oktober 1961 zwischen der Türkei und der BRD das „Abkommen zur Anwerbung türkischer Arbeitskräfte für den deutschen Arbeitsmarkt“ geschlossen (vgl. Şen/Goldberg 1994: 9). Mit der neuen türkischen Verfassung desselben Jahres war es zudem jedem türkischen Bürger möglich geworden ins Ausland zu reisen. Die Wirtschaft der Türkei befand sich in einer diametralen Lage zur Bundesrepublik. Die Industrialisierung des Landes zwischen 1950 und 1960 konnte mit der Modernisierung der Landwirtschaft nicht Schritt halten, sodass den freigesetzten Arbeitskräften keine Arbeitsplätze zur Verfügung standen. Die nach Deutschland migrierenden Türken hatten überwiegend bereits eine Binnenwanderung innerhalb der Türkei vom Land in die Großstädte hinter sich (vgl. Şen/Goldberg 1994: 16). Sie beabsichtigten in aller Regel drei bis fünf Jahre in Deutschland zu bleiben um soviel Geld anzusparen, wie für den Gang in die Selbstständigkeit oder den Erwerb von Grundeigentum bei einer Rückkehr in die Heimat nötig war.

Eine erste Welle der Remigration hatte bereits während des Konjunkturrückgangs 1966/67 stattgefunden. Da es in der Türkei aber kaum

Möglichkeiten zu wirtschaftlichem Fortkommen gab, kehrten bald viele Remigranten nach Deutschland zurück. Zwischen 1967 und 1970 stieg die Zahl der Türken in der BRD so von 172.400 auf 469.200. Aufgrund der Rezession von 1973, der so genannten Ölkrise, verhängte die Bundesregierung ein Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten. 1974 stieg die Zahl der Türken in Deutschland nur noch geringfügig an. Durch den Zuzug von Familienangehörigen wurde jedoch bereits 1975 die Millionengrenze überschritten. Die hohe Inanspruchnahme der Familienzusammenführung spiegelte die sich verändernden Verbleibabsichten vieler türkischer Migranten wider. Diese fußten meist auf den schlechten Erfahrungen früherer Remigranten im Sozialen wie Ökonomischen. Die Bundesregierung reagierte mit einer restriktiveren Ausländerpolitik und versuchte u.a. mit dem „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ von 1983 Anreize für die Remigration zu schaffen (vgl. Şen 1996: 12ff.). Doch auch zahlreiche Reintegrationsmodelle in der Türkei, wie z.B. das der Arbeitnehmerschaften, scheiterten meist an der desolaten Lage der türkischen Wirtschaft und einer verfehlten Wirtschaftspolitik (Şen 1994: 25).

Im Gegensatz zu den Migranten der ersten Generation stellte sich die berufliche Eingliederung der zweiten Generation seit Mitte der 80er Jahre unter den Bedingungen der wachsenden Arbeitslosigkeit zusehends schwieriger dar. Ausländische Jugendliche sind hiervon besonders betroffen. Die seit 1985 stetig wachsende Zahl von türkischstämmigen Selbstständigen ist einerseits als Reaktion auf die drohende Arbeitslosigkeit zu verstehen. Sie ist andererseits aber auch Zeichen dafür, dass die zweite und dritte Generation sich mehr als Einwanderer denn als Migranten versteht, die ihren Lebensmittelpunkt in der BRD haben (Şen 2002: 60f.). Dies zeigt nicht zuletzt auch die steigende Zahl von Einbürgerungen seit den 90er Jahren. Ende 1999 waren insgesamt fast 338.000 türkischstämmige Personen eingebürgert (ebd.: 54).



#### 4. Die erste Migrantengeneration

Im Folgenden will ich nun die Bedeutung der ersten Generation von türkischen Migranten in der BRD für die türkische Wirtschaft darstellen. Dabei sind mit der ersten Generation diejenigen Personen gemeint, die als Arbeitsmigranten ab 1961 in die Bundesrepublik kamen. Es handelte sich zumeist um Männer aus den ländlichen Regionen der Türkei im Alter zwischen 20 und 40 Jahren, die über keine oder nur eine geringe schulische und berufliche Ausbildung verfügten. Der für diese Personengruppe häufig genutzte Begriff „Gastarbeiter“ deutet schon auf ein bezeichnendes Merkmal der Gruppe hin, impliziert er doch einen zeitlich überschaubaren Aufenthalt der so Bezeichneten, die unter ganz bestimmten Bedingungen, nämlich als zusätzliche Arbeitskräfte zur Schließung des Arbeitskräftemangels in der BRD, angeworben waren. Für die zeitliche Abgrenzung der ersten von der zweiten Generation ist dieser Begriff darüber hinaus hilfreich, beabsichtigten die Migranten der 60er und der frühen 70er Jahre auch selbst nach einigen Jahren mit dem in Deutschland verdienten Kapital in die Türkei zurückzukehren, meist um eine eigene Existenz aufzubauen. In diesem Sinne nahmen sie sich denn auch selbst als Gastarbeiter war. Mit dem Wandel der Verbleibabsichten – vor allem ab Mitte der 70er Jahre – ist eine Veränderung der Eigenwahrnehmung der Gruppe feststellbar, vom Migranten („Gastarbeiter“) zum Einwanderer.<sup>1</sup> Da die Übergänge jedoch fließend sind, soll in diesem Abschnitt der Arbeit der Zeitraum von 1961 bis 1980 beleuchtet werden.

Als die zweite Migrantengeneration können wir die in Deutschland geborenen Kinder der ersten Generation, sowie die im Zuge der Familienzusammenführung ab 1974 nach Deutschland Immigrierten bezeichnen. Von wirtschaftlicher Relevanz für die Türkei (und die BRD) wird diese Gruppe ab Mitte der 80er Jahre.

---

1 Interessant ist dabei festzustellen, dass eine veränderte Wahrnehmung der Gruppe durch die Aufnahmegesellschaft wesentlich länger dauerte. Die Politik der Förderung der Rückkehrbereitschaft in den 80er Jahren ist hierfür ebenso ein Indiz, wie die bis Ende der 90er Jahre andauernde (und teils noch heute geführte) Debatte darüber, ob Deutschland ein Einwanderungsland sei.

#### *4.1. Wirtschaftlicher Nutzen für die Türkei*

Neben den türkischen Arbeitnehmern, die in der BRD eine Erwerbsmöglichkeit finden konnten, profitierte auch die Türkei von der Entsendung von Arbeitskräften in den 60er und 70er Jahren.<sup>2</sup>

Zunächst ermöglichte der Export von Arbeitskräften ins Ausland eine Milderung des Arbeitslosenproblems in der Türkei. 1962 belief sich die Arbeitslosigkeit auf 11 Prozent und stieg bis 1977 auf 13,5 Prozent. Zwar weisen diese Zahlen einen Anstieg der Arbeitslosigkeit aus. Berücksichtigt man jedoch, dass in diesem Zeitraum die jährliche Zuwachsrates der erwerbsfähigen Bevölkerung bei 2,4% (das entspricht etwa 450.000 Personen) lag, wovon nur etwa die Hälfte einen Arbeitsplatz in der türkischen Wirtschaft finden konnte (vgl. Şen 1980: 28f.), so kann doch von einer Milderung (wenn auch keiner Minderung) des Arbeitslosenproblems durch die Auswanderung türkischer Arbeitskräfte ausgegangen werden. Im Oktober 1977 lag die Gesamtzahl der türkischen Arbeitnehmer im Ausland laut türkischem Arbeitsministerium bei 710.209. Davon allein etwa 516.000 in der Bundesrepublik.<sup>3</sup>

Von erheblicher Bedeutung sind die Auslandstürken der 60er und 70er Jahre für die stark von Importen abhängige Türkei aber auch aufgrund der von ihnen getätigten Rücküberweisungen. Deckten die Rücküberweisungen in den frühen Jahren der Arbeitsmigration aus der Türkei ins Ausland das Außenhandelsdefizit kaum, so wuchsen diese Transferleistungen innerhalb eines Jahrzehnts beträchtlich an: 1964 betrug die Deckung des Außenhandelsdefizits (126,4 Mio. \$) durch Überweisungen (8,1 Mio. \$) lediglich sechs Prozent. Bereits zwei Jahre später lag die Deckung mit 115,3 Mio. \$ Überweisungen bei 50 Prozent. In den Jahren 1972 und 1973 überstieg die Summe der Überweisungen sogar

---

2 Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass natürlich auch die deutsche Wirtschaft vom Zuzug der türkischen Arbeitnehmer profitierte, waren diese doch äußerst billige Arbeitskräfte und dienten somit der Kostenminimierung einzelner Unternehmen und stellten überdies eine neue Konsumentengruppe dar.

3 Bezieht man auch die Familienangehörigen ein, so ergibt sich für die BRD eine Zahl von 1.079.300 türkischen Bürgern im Oktober 1977. Vgl. Şen 1980: 37.

das Außenhandelsdefizit mit 109 bzw. 153 Prozent, fiel im Folgejahr 1974 allerdings auf 63 Prozent zurück. Ein Grund hierfür ist in dem durch die Bundesrepublik ausgesprochenen Anwerbestopp und in der durch die Ölkrise beginnenden Rezession zu suchen (Şen 1980: 46ff.). Die meisten Investitionen aus Überweisungen wurden jedoch im privaten Bereich (z.B. langlebige Konsumgüter, Grund- und Hauserwerb, landwirtschaftliche Nutzgüter) getätigt. „Diese auf Konsum gerichteten Ausgaben wirk[t]en sich inflationsfördernd aus“ (Atalay 1974: 138f.), sodass „die ökonomische Entwicklung, die zu einem Aufschwung in allen Bereichen der Wirtschaft [...] hätte führen können“ (Şen 1994: 19), nicht entstand. Zudem wurden die Erwartungen der Rückkehrer an ihre Individualinvestitionen häufig aufgrund ökonomischer Unkenntnis, relativ geringem Eigenkapital, Schwierigkeiten bei der Kreditbeschaffung und der Monopolstellung der großen Holdings enttäuscht und versandeten häufig ohne nennenswerte positive Wirkung auf die Ökonomie (vgl. Şen: 1980: 55).

Faruk Şen kommt in seinem Werk über die türkischen Arbeitnehmersgesellschaften insgesamt zu dem Schluss, „daß sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Türkei trotz zahlreicher Nachteile von der Arbeitswanderung mindestens ebenso stark profitieren wie die einzelnen Individuen“ (ebd.: 52). Ein ähnliches Resümee zieht auch Ekmed Zadil:

„Die Arbeit türkischer Männer und Frauen im Ausland hat für sie selbst, aber auch für die türkische Wirtschaft große Vorteile gebracht. Der Arbeitskräfteüberschuß und das Außenhandelsdefizit wurden erheblich verringert [...] Die zum Teil aus primitiven Verhältnissen kommenden Gastarbeiter [...] gewinnen Kenntnisse [...] und in ihnen werden für die Zeit nach der Heimkehr neue existentielle Initiativen geweckt.“ (Zadil 1974: 149)

#### *4.2 Die deutsch-türkischen Arbeitnehmersgesellschaften der 70er Jahre*

Beispiele für solche neu geweckten Initiativen sind die deutsch-türkischen Arbeitnehmersgesellschaften. Diese wurden meist von türki-

schen Arbeitnehmern gegründet, die entweder im selben deutschen Betrieb tätig waren oder aus derselben Region in der Türkei stammten. Die desillusionierenden Erfahrungen bei der Umsetzung von Individualinvestitionen in der Türkei und das Streben danach, einer industriellen Mittelschicht anzugehören, wie sie in Deutschland zu finden war, veranlassten 1966 erstmals eine Gruppe türkischer Arbeiter zur Gründung einer solchen Gesellschaft. Dies geschah mit dem Ziel, die Reintegration türkischer Arbeitnehmer zu fördern, neue Arbeitsplätze zu schaffen sowie in der Hoffnung, einen Beitrag zur Industrialisierung der Türkei leisten zu können. Das in Deutschland erarbeitete Kapital wurde direkt in Genossenschaften und Unternehmungen investiert, die zum einen in der Heimatregion den wirtschaftlichen Aufschwung in Gang setzen und zum anderen Arbeitsplätze für den Investor und seine Angehörigen schaffen sollten (vgl. Şen 1994: 25f.). Vielfach beabsichtigten die Gründer auch, in den jeweiligen Standorten der Gesellschaften neue politische Interessengruppen aufzustellen und ihre Interessen gemeinsam zu vertreten (vgl. Şen 1980: 96).

Die Investition in eine Arbeitnehmergeinschaft erfolgt durch den Erwerb von Aktien. Faruk Şen weist darauf hin, dass eine solche „Aktiengesellschaft“ bestimmte Strukturanforderungen erfüllen muss, um als Arbeitnehmergeinschaft verstanden zu werden. Hierzu gehört, dass keiner der Aktionäre mehr als 5% der Aktien, welche Namensaktien sind, besitzen darf. Zudem dürfen keine Unterschiede zwischen den Aktien bestehen (d.h. es darf keine Vorzugsaktien geben), Banken, regionale Institutionen und staatliche Unternehmen können höchstens 10% der Aktien besitzen und die Gesamtzahl der beteiligten Institutionen darf drei nicht überschreiten (vgl. ebd.: 103).

#### 4.2.1 Positionierung innerhalb des türkischen Wirtschaftsystems

Seit dem Militärputsch von 1960 stellte sich die türkische Wirtschaft als ein Modell der gemischten Wirtschaft mit staatlichem und privatem Sektor dar. Unternehmen des Staatssektors fanden sich insbesondere im

Bereich der Schwer- und metallverarbeitenden Industrie, an denen sich der Privatsektor wegen geringer Gewinnspannen und hoher Investitionserfordernisse nur selten beteiligte. Die Stellung des privaten Sektors wurde nach dem Regierungswechsel 1950 erheblich gestärkt und die zweite Hälfte der sechziger Jahre gilt als Blütezeit dieses Sektors, der vor allem in den Bereichen der Konsum- und Montageindustrie investierte. Dabei haben sich die privaten Unternehmen seit 1950 und in zunehmendem Maße in den siebziger Jahren in den Händen einiger weniger Familien konzentriert, die zuallererst von den erheblichen staatlichen Förderungsmaßnahmen der ausgehenden sechziger Jahre profitiert haben (vgl. Şen 1980: 164ff.).

Die Schaffung eines dritten Wirtschaftssektors im Jahre 1973 sollte zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme und zur Verminderung des großen Einkommensgefälles zwischen den einzelnen Schichten beitragen. Die Initiative für diesen so genannten „Volkssektor“ sollte dabei im Wesentlichen von den breiten Bevölkerungsschichten ausgehen (vgl. ebd.: 64).

War den in Deutschland gegründeten Arbeitnehmergeellschaften von Seiten der türkischen Regierungen bis dahin kein großes Interesse entgegen gebracht worden, so wurden diese nun bedeutender Bestandteil des neuen Wirtschaftssektors, da sie gewissermaßen den bereits realisierten Teil des geplanten Volkssektors darstellten. Allerdings konnten die geplanten Projekte zur Förderung der Gesellschaften wegen der negativen Reaktionen verschiedener Interessengruppen lange nicht verwirklicht werden, sodass bis 1975 lediglich die Arbeitnehmerinvestitionsbank (DESIYAB), ebenfalls Teil des Volkssektors, gegründet werden konnte.<sup>4</sup>

---

4 Vgl. Şen 1980: 77f. Von Seiten der BRD wurde die Gründung der Arbeitnehmergeellschaften ab 1972 z.B. durch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und das Institut für Entwicklungsforschung und Sozialplanung (ISOPLAN) gefördert. Man erhoffte sich durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze die Rückkehrbereitschaft zu erhöhen und neue Absatzmärkte zu schaffen. Vgl. Şen 1980: 70ff.

#### 4.2.2 Bedeutung für die türkische Ökonomie

Die Gründungen der Arbeitnehmergeellschaften gingen eng mit der Hoffnung einher, einen Beitrag zur Industrialisierung der ländlichen Türkei, aus der die meisten Teilhaber stammten, leisten zu können, einen Arbeitsplatz bei der Rückkehr sicherzustellen und eine zusätzliche Einkommensquelle durch Gewinnausschüttungen zu schaffen. Die Erwartungen des Verbands türkischer Arbeitnehmergeellschaften (VTA) aus dem Jahr 1977, jährlich etwa 30.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen wurde in keinem Jahr realisiert. Bis 1978 wurden laut ISOPLAN von den rund 183 Arbeitnehmergeellschaften insgesamt lediglich 15.000 industrielle Arbeitsplätze geschaffen. Bedenkt man, dass in der Türkei jährlich etwa 450.000 neue Arbeitskräfte auf den Markt drängten, so ist die Zahl der durch die Arbeitnehmergeellschaften bereitgestellten Arbeitsplätze verschwindend gering. Hinzu kommt, dass die Unternehmen bevorzugt Landarbeiter aus der Umgebung zu den gesetzlichen Mindestlöhnen einstellten, da die remigrierten Arbeiter aus Deutschland Lohnerwartungen stellten, die von den jungen Betrieben nicht erfüllt werden konnten. So stand nur einer geringen Zahl von Aktionären einer der zuvor in Aussicht gestellten Arbeitsplätze zur Verfügung (vgl. ebd.: 180ff.).

Auch die Erwartungen auf ein zusätzliches Einkommen aus der Dividendenausschüttung wurden meist enttäuscht. Von den 32 Arbeitnehmergeellschaften, die Faruk Şen Ende der siebziger Jahre untersucht hat, konnte 1977 lediglich eine einzige eine Dividendenausschüttung vornehmen. Diese lag bei 25 Prozent. Der ökonomische Nutzen für die Aktionäre blieb zudem auch deshalb gering, weil sich die Inflationsrate der Türkei seit Beginn der siebziger Jahre bei 30% bewegte und 1978 sogar 42,5% betrug (vgl. ebd.: 174). Şen stellt allerdings fest, dass sich die Kollektivinvestitionen in hauptsächlich ländlichen Gebieten positiv auf die Industrialisierung und die Infrastrukturen dieser Regionen auswirkten. So stieg durch die industriellen Investitionen auch häufig die Zahl der Zuliefererfirmen an und besonders die Bauwirtschaft profitierte von der steigenden Nachfrage nach Eigentumswohnungen

(vgl. ebd.: 194ff.).<sup>5</sup> Heute gilt die Selbsthilfeinitiative der Arbeitnehmergeellschaften – häufig auch als das „türkische Modell“ bezeichnet – als gescheitert. Hierfür gab es verschiedene Ursachen. Zahlreiche Gesellschaften wählten falsche Projekte.<sup>6</sup>

Die gegründeten Unternehmen hatten in den ländlichen Regionen häufig mit mangelnder Infrastruktur, schlechten Transport- und Absatzmöglichkeiten sowie mit der Konkurrenz durch Großholdings aus der Privatwirtschaft zu kämpfen. Hinzu kamen Engpässe bei der Rekrutierung eines fachkundigen Managements und Schwierigkeiten bei der Kreditbeschaffung, die zu langen Zeiträumen zwischen Planung und Umsetzung der Projekte und damit häufig zu deren Scheitern führten. Auch der 1974 gegründete Verband türkischer Arbeitnehmergeellschaften (VTA) konnte die Ziele seiner Lobbyarbeit nicht erreichen und musste bereits 1978 seine Arbeit wegen finanzieller Engpässe und internen Streitigkeiten einstellen. Seit Anfang der 80er Jahre ist die Gründung von Arbeitnehmergeellschaften völlig zum Erliegen gekommen (vgl. Şen 1996: 14f.). 1983 existierten nur noch 20% der Arbeitnehmergeellschaften (vgl. Şen/Wierth 1992: 77).

## 5. Die zweite Migrantengeneration

Die erste Generation der „Gastarbeiter“ zeichnete sich durch ihre Homogenität aus: Es handelte sich zumeist um männliche Arbeiter im Alter zwischen 20 und 40 Jahren aus den ländlichen Regionen der Türkei, die von dort in die westlichen Industrieländer gewandert waren und zum Großteil über keine qualifizierende schulische oder berufliche Ausbildung verfügten. Mit dem vermehrten Zuzug von Familienangehörigen änderte sich die Sozialstruktur der Einwanderer jedoch zusehends. So

---

5 Şen (1994: 26) verweist jedoch auch darauf, dass die Ansiedelung der Arbeitnehmergeellschaften lediglich dort Impulse weitergeben konnte, wo bereits erste Ansätze einer Industrialisierung vorhanden waren.

6 So scheiterte die Gesellschaft „Türktur“ mit ihrer Spargel- und Champignonzucht, da diese weder den Eßgewohnheiten der türkischen Bevölkerung entsprachen noch die Erwartungen an die Exportchancen in die damalige EG erfüllt wurden. Vgl. Şen 1980: 138f.

zeigt sich das Aufbrechen der Homogenität der Migrantengruppe in den unterschiedlichen sozialen Bereichen: Das Bildungsniveau der zweiten Generation ist – trotz der nach wie vor bestehenden Probleme – höher als das der ersten Generation (vgl. Ulusoy 2003: 141f.). Die Zahl der türkischen Studenten, bei denen es sich zumeist um Bildungsinländer handelt, an deutschen Hochschulen steigt kontinuierlich an. Seit Mitte der achtziger Jahre ist bei der Wahl der Studienfächer eine Verschiebung des Anteils der Ingenieur- und Naturwissenschaften, die vor allem in der Türkei gute Berufsaussichten boten, zugunsten solcher Fächer festzustellen, deren Zukunftschancen in Deutschland liegen, wie beispielsweise Jura oder Lehramt (vgl. Şen/Wierth 1992: 78).<sup>7</sup>

Auch beim länderbezogenen Investitionsverhalten der zweiten Generation zeigen sich deutliche Verschiebungen im Vergleich zur ersten Generation, wie die Untersuchung Yunus Ulusoy zeigt.<sup>8</sup> Insgesamt betrachtet lässt sich erkennen, dass sich die überwiegende Mehrheit der Migranten auf ein Leben in Deutschland eingestellt hat und ihre Ersparnisse nur in Deutschland (29 Prozent) oder aber in der Türkei *und* Deutschland anlegt (48 Prozent). Der geringe Anteil derjenigen, die ihre Ersparnisse ausschließlich in der Türkei anlegen (23 Prozent) macht deutlich, dass das für Gastarbeiter typische Verhalten, das komplette Ersparnis in die Heimat zu transferieren nur noch von einer Minderheit praktiziert wird. Bei genauerer Betrachtung nach soziodemographischen Merkmalen zeigt sich, dass der Anteil derjenigen, die ihr Geld ausschließlich in der Türkei anlegen mit dem Alter der Befragten steigt. So transferieren 48 Prozent der Über-60-jährigen (also der ersten Generation von Migranten) ihr Ersparnis in die Türkei. Bei der jüngsten Altersgruppe (18 bis 29 Jahre) sind es lediglich 14 Prozent, bei den 30 bis 44-jährigen nur 15 Prozent. Diese Gruppen konzentrieren sich hauptsächlich auf Investitionen in Deutschland (vgl. ebd.: 161ff.). Die belie-

---

7 1999 waren rund 24.000 türkischstämmige Studierende an deutschen Hochschulen eingeschrieben. Vgl. ATIAD o.J.: 21.

8 Als ein mögliches „Relikt der früheren Gastarbeitermentalität“ deutet Yunus Ulusoy das hohe Sparvolumen unter den türkischstämmigen Migranten, dass sich auf rund 3,5 Mrd. DM jährlich beläuft. 51 Prozent der Migranten legt regelmäßig Geld zurück. Vgl. Ulusoy 2003: 155.



teste Anlageform ist nach wie vor der Erwerb von Immobilien in der Türkei. Laut Ulusoy haben zwei Drittel der türkischen Migranten Grund- oder Hausbesitz in der Türkei erworben. Dabei ist erwähnenswert, dass diejenigen, die Immobilien in der Türkei besitzen das höchste Durchschnittsalter und die längste Aufenthaltsdauer aufweisen, was darauf hindeutet, dass es sich vor allem um ehemalige Gastarbeiter der ersten Generation handelt. Überdies hatten bis 2002 bereits 17 Prozent der Migranten auch in der BRD Immobilien erworben, 11 Prozent mehr als noch 1997. Dabei handelt es „sich vor allem [um] die Migranten der zweiten Generation, deren Lebensmittelpunkt zumeist in Deutschland liegt [...]. Ihr Investitionsverhalten unterscheidet sich sichtbar von dem der ersten Generation.“ (Ulusoy: 2003: 167)

Zahlreiche weitere Faktoren weisen darauf hin, dass sich eine Verlagerung des Lebensmittelpunkts der türkischen Bevölkerung zugunsten Deutschlands vollzogen hat. Hierzu gehört neben den steigenden Einbürgerungszahlen und dem Wunsch nach politischer Mitbestimmungsmöglichkeit zumindest auf kommunaler Ebene auch die wachsende Zahl der Selbstständigen unter der türkischstämmigen Bevölkerung, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.<sup>9</sup>

### *5.1 Türkische Unternehmen in der BRD*

Die Anfänge des türkischen Unternehmertums in der Bundesrepublik liegen Ende der 60er Jahre, als Massenentlassungen aus der Montanindustrie eine große Arbeitslosigkeit verursachten, von der besonders die Gastarbeiter betroffen waren. Die Entwicklung lief jedoch zunächst langsam an, 1975 lag die Zahl der türkischen Selbständigen bei nur 100. Der rasante Anstieg von türkischen Unternehmensgründungen ist ein Phänomen der letzten 20 Jahre. Zwischen 1985 und 2000 ist die Zahl der türkischen Selbständigen in Deutschland von 22.000 auf 59.500 gestiegen, was einer Wachstumsrate von 170 Prozent entspricht (vgl.

---

<sup>9</sup> Ende 2002 lebten rund 730.000 türkischstämmige Deutsche in der Bundesrepublik. Vgl.: Stiftung Zentrum für Türkeistudien 2003: 11.

Ulusoy/Siebert 2001: 353).<sup>10</sup> Selbstverwirklichung und die Arbeit in eigener Verantwortung waren und sind für viele Türken ein Anreiz zur Gründung eines eigenen Betriebs. Der zunehmende Druck des bundesdeutschen Arbeitsmarktes ab Anfang der achtziger Jahre hat zudem erheblich zum Entstehen einer türkischen Ökonomie in Deutschland beigetragen, ebenso wie die schlechten Erfahrungen der Rückkehrer, die Einfluss auf die Zukunftsplanung vieler Türken in der BRD genommen haben (vgl. Goldberg 1996: 68).

Zu Beginn siedelten sich die türkischen Betriebe vor allem in ökonomischen Nischen an, um die speziellen Dienstleistungswünsche und Konsumbedürfnisse ihrer Landsleute zu erfüllen. Charakteristisch für die frühe Zeit des türkischen Unternehmertums waren Lebensmittelgeschäfte und Gastronomiebetriebe und die Beschränkung auf „Ethnic Business“ (vgl. ATIAD o.J.: 10). Inzwischen sind türkischstämmige Selbständige in über 100 Branchen vertreten, wobei der Schwerpunkt zwar weiterhin in den Bereichen Einzelhandel (34,9%) und Gastronomie (23%) liegt, zugleich aber auch eine klare Zunahme im Dienstleistungssektor (von 19,2% im Jahr 2000 auf 22,2% im Jahr 2002) zu vermerken ist (vgl. Zentrum für Türkeistudien 2003: 17). Sowohl der große Anteil deutscher Kunden, sowie die engen Kontakte zu deutschen Geschäftspartnern zeigen darüber hinaus, dass die türkischen Unternehmer ihre ethnische Nische verlassen haben.

Die türkischen Unternehmer sind zu einem bedeutenden Bestandteil des Wirtschaftskreislaufes der BRD geworden: Die 56.800 türkischstämmigen Selbständigen investierten 2002 insgesamt 6,5 Mrd. Euro und erwirtschafteten damit einen Gesamtumsatz von rund 26 Mrd. Euro. Zudem gaben sie 290.000 Personen einen Arbeitsplatz. Dabei handelt es sich zumeist um Kleinst- und Kleinunternehmen, die größtenteils (49,8%) nur bis zu drei Mitarbeiter haben. 9,5% der türkischen Unternehmen in Deutschland beschäftigen mehr als 10 Mitarbeiter (vgl. ebd.: 19ff.). Hierzu gehören beispielsweise auch Großunternehmen wie San-

---

10 Der leichte Rückgang von 2000 bis 2002 auf 56.800 ist im Wesentlichen auf den insgesamt zurückgehenden Gründerboom zurückzuführen. Vgl. Zentrum für Türkeistudien 2003: 16.

tex in der Textilindustrie und der Reiseveranstalter Öger Tours, der in Deutschland über 200 Mitarbeiter verfügt (weltweit sind es 7000). Vor allem diese Großunternehmen nutzen mittlerweile vermehrt sowohl Deutschland als auch die Türkei als Kernmärkte.

#### 5.1.1 Wettbewerbsvorteil „Interkulturalität“

Die heute in Deutschland lebenden Türken bzw. türkischstämmigen Deutschen fühlen sich sowohl mit der Türkei als auch mit Deutschland verbunden, wie eine Befragung des Zentrums für Türkeistudien aus dem Jahr 2000 zeigt (vgl. Sauer/Goldberg 2001: 66). Diese kulturelle Verbundenheit mit beiden Ländern stellt einen zusätzlichen bedeutenden Vorteil für die türkischen Unternehmen in Deutschland dar, wie Yunus Ulusoy betont:

„Türkische Unternehmen sind nicht nur aufgrund ihres quantitativen Potentials von großer Bedeutung, sondern auch wegen ihrer Interkulturalität [...]. Sie stellen in Zeiten der Globalisierung und Internationalisierung in zunehmendem Maße einen Standort- und Wettbewerbsvorteil dar, der insbesondere im Bereich des internationalen Handels zur Geltung kommen wird.“ (Ulusoy/Siebert 2001: 345f.)

Neben dem quantitativen Potential, welches in der Gruppe der türkischen Unternehmer liegt, spielt Ulusoy hier auf die „Interkulturalität“ vor allem der zweiten Generation von Türken in Deutschland an. Diese gut ausgebildete Gruppe – häufig mit einem deutschen Universitätsabschluss – verfügt meist über sehr gute Kenntnisse in beiden Sprachen und versteht darüber hinaus die kulturellen Eigenarten der „neuen“ wie auch der „alten“ Heimat. Damit sind sie sowohl für türkische als auch für deutsche Unternehmen, die im jeweils anderen Land investieren oder sich neue Absatzmärkte eröffnen wollen, von großem Interesse (vgl. ATIAD o.J.: 24ff.).

Ihre Interkulturalität ist für die türkischen Migranten in Deutschland allerdings nicht nur bei einer Anstellung in einem Unternehmen von Vorteil. Die interkulturellen Kompetenzen können auch bei der

Gründung und dem Ausbau eines eigenen Unternehmens als Wettbewerbsvorteil im Bereich des internationalen Handels genutzt werden, wie Ulusoy bemerkt. Dabei können die türkischen Selbständigen in Deutschland zusätzlich auf transstaatliche Wirtschaftsräume zurückgreifen, die sich in Folge der interstaatlichen Migration entwickelt haben und ihre Verankerung u.a. in dem Gefühl der Verbundenheit zum Emigrations- wie zum Immigrationsland haben (vgl. Rieple 2000: 89).<sup>11</sup>

### 5.1.2 Der deutsch-türkische transstaatliche Wirtschaftsraum

Laut Thomas Faist und Beate Rieple kann der deutsch-türkische Wirtschaftsraum nach dem Konzept transstaatlicher Räume<sup>12</sup> in vier Typen differenziert werden: Als erster Typ sind die transstaatlichen Kontaktfelder von Gütern, Kapital, Informationen und Personen zu nennen. Hierzu gehört beispielsweise die Übermittlung von Konsumgütern der Migranten an ihre Verwandtschaft in der Türkei und die Tätigkeit von Rücküberweisungen. Die Bedeutung dieses Typus des transstaatlichen Wirtschaftsraums war vor allem in der ersten Generation der Migranten von Bedeutung. Die Reduktion der Rücküberweisungen aufgrund der dauerhaften Ansiedelung ganzer Familien in Deutschland und der leichtere Zugang zu Konsumgütern in der Türkei selbst sind Gründe für die abnehmende Bedeutung dieses ersten Typs transstaatlicher Wirtschaftsräume, wobei allerdings eine gleichzeitige Stärkung des Bereichs Tourismus (Familienbesuche in der Türkei oder Deutschland) und des Informationsaustausches zu erwähnen ist (vgl. Rieple 2000: 98ff.).

---

11 Rieple (2000: 89) teilt den Entwicklungsprozess des transstaatlichen Wirtschaftsraums in zwei Phasen: Die erste ist gekennzeichnet durch die Entstehung einer Nischenökonomie, während in der zweiten Phase diese Nische zunehmend verlassen und in Deutschland und der Türkei investiert wird.

12 „Transstaatliche Räume’ bezeichnen hier verdichtete ökonomische, politische und kulturelle Beziehungen zwischen Personen und Kollektiven, die Grenzen von souveränen Staaten überschreiten. Sie verbinden Menschen, Netzwerke und Organisationen in mehreren Orten über die jeweiligen Staatsgrenzen hinweg. Eine hohe Dichte, Häufigkeit, eine gewisse Stabilität und Langlebigkeit kennzeichnen diese Beziehungen unterhalb bzw. neben der Regierungsebene.“ (Faist 2000: 10)

Transstaatliche Kleinbetriebe bilden den zweiten Typ transstaatlicher Wirtschaftsräume zwischen der Türkei und Deutschland. Die Kleinbetriebe werden meist durch die Familie getragen. Häufig sind sie im Bereich der sogenannten Nischenökonomie, also dem „Ethnic Business“, tätig. Als Beispiele können Lebensmittelhändler und Reisebüros angeführt werden, die türkische Lebensmittel anbieten und diese auch aus der Türkei beziehen bzw. die Reisen in die Türkei in Kooperation mit türkischen Airlines und Hotels anbieten (vgl. Rieple 2000: 100f.).

Netzwerke transstaatlicher Unternehmen stellen den dritten Typ dar und sind im Beziehungsgeflecht der deutsch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen von weit größerer ökonomischer Bedeutung als die beiden bereits genannten Typen. In den Netzwerken tauschen Unternehmen Güter und Know-how aus, beispielsweise über günstige Investitionsstandorte oder geeignete Zuliefererbetriebe in Deutschland und der Türkei.

So kooperieren zahlreiche türkischstämmige Unternehmer mit anderen deutschen Unternehmen in so genannten „Joint Ventures“, die das Ziel verfolgen, die technologische, betriebswirtschaftliche und logistische Kompetenz des alteingesessenen deutschen Unternehmers mit der interkulturellen und zielgruppenspezifischen Kompetenz des türkischen Unternehmers zu verbinden. Häufige Anwendung findet diese Art der Zusammenarbeit im Lebensmittelbereich (vgl. Ulusoy 2001: 360).

Transstaatliche Unternehmen und Verbände schließlich bilden die vierte Kategorie von Wirtschaftsaktivitäten. Die hierunter verstandenen Unternehmen investieren bzw. produzieren in mindestens einem Land außerhalb des Stammsitzes. Entscheidungen bezüglich Produktion, Absatz, Finanzierung oder auch Besteuerung trifft das Unternehmen unter dem Gesichtspunkt der grenzüberschreitenden Alternativen, die Ihnen Deutschland oder die Türkei (oder auch ein anderes Land) bietet. Das klassische Beispiel eines transnationalen Unternehmens mit deutsch-türkischem (Migrations-) Hintergrund stellt das Reiseunternehmen Öger Tours GmbH da. Das 1969 von Vural Öger, der in den 60er Jahren zum Studium nach Deutschland kam, gegründete Unternehmen ist europaweit größter Anbieter von Türkeireisen und war die erste Fluggesell-

schaft, die Direktflüge zwischen Deutschland und der Türkei anbot. Neben der Türkei werden auch Griechenland, Ägypten und Kuba angefliegen. Die Öger Gruppe setzt sich in Deutschland aus der Öger Tours GmbH mit den Tochtergesellschaften ATT Touristik und der Öger Türk TUR GmbH zusammen. Sie kooperiert mit verschiedenen deutschen und internationalen Airlines und 6000 Vertragsreisebüros. Außerdem zählt sie mit ihren Hotelgruppen zu den größten Hoteliers in der Türkei. Vural Öger engagiert sich zudem sowohl kulturell als auch sozial: So zählt er zu den Initiatoren der 1998 gegründeten Deutsch-Türkischen Gesellschaft, die sich für die deutsch-türkische Freundschaft einsetzt und hat im türkischen Erdbengebiet des Jahres 1999 Patenschaften für 200 Kinder übernommen, bis deren Ausbildung abgeschlossen ist (vgl. Rieple 2000: 104; Gries 2000: 9).

Von den transstaatlichen Unternehmen können die transstaatlichen Verbände unterschieden werden. Zu den Vereinigungen gehören vor allem Produzentenvereinigungen wie Wirtschaftsverbände, Innungen, Berufsvereinigungen und Berufsgenossenschaften. Die Bündelung von Interessen in Unternehmerverbänden lässt auf eine Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten türkischer Unternehmer in Deutschland schließen. Diese begannen Anfang der 90er Jahre sich in eigenen Verbänden zu organisieren. Zahlreiche dieser Verbände haben ihren Sitz in der Türkei, wie beispielsweise der Verband für Klein- und Mittelständische Unternehmen (TİDAF), der Verband der Unternehmer und Geschäftsleute in der Türkei (TÜSİAD) und der Verband türkischer Unternehmer und Industrieller in Europa e.V. (ATİAD). Außerdem gibt es Verbände europäischen bzw. deutschen Sitzes, wie den Bundesverband des Türkischen Groß- und Einzelhandels unter dem Dach des deutschen Einzelhandels (vgl. Rieple 2000: 106).

Der Verband türkischer Unternehmer und Industrieller in Europa e.V. (ATİAD) wurde 1992 in Düsseldorf von 25 in Deutschland ansässigen Unternehmern türkischer Staatsangehörigkeit gegründet und gilt als Wortführer des türkischen Unternehmertums im europäischen Ausland. Zahlreiche Industrie-, Dienstleistungs- und Handelsunternehmen sowie europäische Tochtergesellschaften namhafter türkischer Holdings

oder Banken gehören ATİAD an. Erklärtes Ziel von ATİAD ist die Intensivierung und Erweiterung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Türkei und der EU. So hat sich ATİAD maßgeblich für die 1996 errichtete Zollunion der EU mit der Türkei eingesetzt. Durch enge Kontakte zu Politik und anderen Wirtschaftsverbänden in der Türkei, Deutschland und der EU versorgt der Verband seine Mitglieder mit Informationen zu aktuellen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Außerdem werden Symposien, Seminare und Messebeteiligungen organisiert und Existenzgründungen türkischer Selbständiger in Europa gefördert (vgl. ATİAD: o.J.: 2).

### *5.2 Bedeutung für die türkische Wirtschaft*

Wie bereits angeklungen ist, spielen die türkischen Unternehmen aus Deutschland eine gewichtige Rolle für die deutsch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen. Somit nehmen sie auch Einfluss auf die Entwicklung der türkischen Ökonomie als Ganzes.

Deutschland ist der wichtigste Handelspartner für die Türkei. Im Jahr 2000 beliefen sich die deutschen Exporte in die Türkei auf rund 8,5 Mrd. Euro, was im Vergleich zum Vorjahr einen Zuwachs von 42% bedeutete. Im Folgejahr ging die Zahl der Exporte in die Türkei aufgrund der türkischen Wirtschaftskrise zwar um 28% zurück, doch konnte die Türkei zugleich ihr Exportvolumen erhöhen und erreichte damit eine ausgeglichene Außenhandelsbilanz (vgl. Zentrum für Türkeistudien 2003: 27).

Im Jahre 2003 betrug das Außenhandelsvolumen zwischen der Türkei und Deutschland nach Aussage des Präsidenten der Türkisch-Deutschen Industrie- und Handelskammer, Kemal Sahin, 16 Mrd. Euro, was einem Wachstum von 12% im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Die Exporte in Richtung Türkei sind in diesem Zeitraum sogar um 18% gestiegen. Ein Großteil der Exporte stammt Sahin zufolge von türkischen Unternehmen, die ihren Sitz in Deutschland haben.

Genauere Zahlen über die Höhe des von deutsch-türkischen Unternehmen durchgeführten Exports wie auch von Investitionen in der Tür-

kei sind nicht bekannt. Kemal Sahin geht von „vielen Milliarden“ Euro Investitionen aus (vgl. 15. Deutscher Bundestag 2004: 22f.). Weder TÜSIAD noch das staatlich-türkische Amt für Statistik konnten auf Anfrage entsprechende Zahlen zur Verfügung stellen, da Investitionen lediglich nach Unternehmenssitz oder Branchenzugehörigkeit aufgeschlüsselt werden. Spezifische Merkmale, wie die Nationalität des Unternehmenseigners oder ein möglicher Migrationshintergrund werden in den Statistiken nicht geführt oder aufgeschlüsselt. Daher können genaue Angaben über das Investitionsvolumen durch deutsch-türkische Unternehmen, sowie über dessen Wirkungen auf die türkische Wirtschaft nicht gemacht werden.

Seit 1980 wurden in der Türkei deutsche Investitionen in Höhe von über 4 Mrd. Euro genehmigt (vgl. Zentrum für Türkeistudien 2003: 27). Nach Angaben von ATIAD engagierten sich deutsch-türkische Großunternehmen allein mit 2,5 Mrd. DM (also etwa 1,25 Mrd. Euro) in der Türkei, wodurch zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen wurden und die türkische Exportwirtschaft angekurbelt wurde, wie beispielsweise die positive Außenhandelsbilanz des Jahres 2001 zeigt (vgl. ATIAD o.J.: 15). Allerdings gibt auch die ATIAD-Studie keine genaue Auskunft z.B. über die Zahl der von deutsch-türkischen Firmen geschaffenen Arbeitsplätze.

Das Volumen der Rücküberweisungen nimmt zwar seit vielen Jahren stetig ab und verliert damit an Bedeutung als Devisenquelle für die Türkei. Insgesamt haben die türkische Migranten in Deutschland seit Beginn der interstaatlichen Migration aber über 50 Mrd. Euro in die Türkei rücküberwiesen und so besonders zur Deckung des türkischen Außenhandelsdefizits beigetragen (vgl. 15. Deutscher Bundestag 2004: 21). Auf der Ebene der transstaatlichen Kleinbetriebe spielt der familiäre Devisentransfer jedoch weiterhin eine Rolle, das nicht selten Neuankömmlinge im Kontext der Kettenmigration für einige Jahre Anstellungen in verwandtschaftlichen, deutsch-türkischen Betrieben finden und Überweisungen in die Heimat tätigen (vgl. Rieple 2000: 98).

Der seit den 90er Jahren boomende Tourismussektor in der Türkei ist einer der wichtigsten Wirtschaftszweige der Türkei und bringt dem



Land jedes Jahr mehrere Milliarden US-Dollar an Devisen ein, 1998 beispielsweise 7,2 Mrd. US-Dollar. In jenem Jahr besuchten rund 9,7 Million Touristen die Türkei, im Jahr 2002 gut 12,4 Million (davon circa 3,5 Million Deutsche, welche damit die größte Gruppe stellen). Der Sektor bietet 2,5 Million Menschen in der Türkei Arbeit und nahm 2001 etwa elf Milliarde US-Dollar ein. An der Entstehung und Entwicklung dieses bedeutenden Wirtschaftsfaktors sind deutsch-türkische Unternehmer und Selbständige maßgeblich beteiligt, wie am Beispiel Öger Tours, aber auch an den zahlreichen klein- und mittelständischen Reiseunternehmen zu erkennen ist und deren erfolgreiches Wirken nicht zuletzt auch an der großen Zahl deutscher Türkeitouristen abgelesen werden kann (vgl. Steinbach 2002: 51; Zentrum für Türkeistudien 2003: 30f.).

Neben monetären Wirkungen stellt sich durch das Engagement türkischer Selbständiger auch ein Gewinn auf dem Gebiet der Wissensvermittlung ein. Hier sind speziell die transstaatlichen Unternehmen und Verbände von Bedeutung, die im Rahmen von Inter-Company-Transfers das sogenannte „Human-Kapital“ streuen und ausweiten können. Die Vermittlung und Weitergabe von Know-how wird zudem durch die Kooperation deutsch(-türkisch)er Unternehmen mit türkischen Firmen in zahlreichen „Joint-Ventures“ multipliziert.

## 6. Fazit und Ausblick

Gesicht und Struktur der türkischen Diaspora in Deutschland (und Europa) haben sich seit ihrer Entstehung Anfang der 60er Jahre bis heute deutlich geändert: Aus Migranten sind Einwanderer, aus türkischen Gastarbeitern sind deutsch-türkische Selbständige und Unternehmer geworden. Die Frage, die uns hier beschäftigt, lautet, ob mit der Wandlung der Emigrantengruppe in der Diaspora auch ein Wandel in ihrer Bedeutung für die Türkei als Wirtschaftsstandort einhergegangen ist. Anders formuliert und auf unsere Eingangsfrage zurückgreifend: Ist der

*brain drain* aus der Türkei zu einem *brain gain* für die Türkei geworden?

Zur Beantwortung dieser Frage müssen wir zunächst festhalten, dass es sich bei der Migration aus der Türkei in die BRD zunächst um Arbeitsmigration gehandelt hat. Wir haben es also primär nicht mit einem *brain drain* im Sinne der Abwanderung der bestausgebildeten Spezialisten zu tun gehabt, sondern mit der Abwanderung überschüssiger Arbeitskräfte aus der Türkei in die BRD. In diesem Sinne können wir also eher von einem *muscle drain* sprechen. Dieser hatte zunächst für beide Länder positive Effekte: für die Türkei eine Milderung des Drucks auf den Arbeitsmarkt und eine Devisenquelle durch Rücküberweisungen, die (zumindest einige Jahre) zur Deckung des Außenhandelsdefizits beitrugen. Für die BRD die gesicherte Versorgung der florierenden Wirtschaft mit Arbeitskräften, eine zusätzliche Konsumentengruppe und steigende Produktionszahlen. Die Wirkungen auf die türkische Wirtschaft waren jedoch temporär: Individualinvestitionen der Remigranten blieben auf dem von der Privatwirtschaft dominierten Markt ohne nachhaltige Wirkung und schlugen fehl. Lediglich die Bauwirtschaft profitierte sichtbar. Von einem *brain gain* können wir zu diesem Zeitpunkt nicht sprechen.

Die ab Mitte der 60er und in den 70er Jahren gegründeten Arbeitnehmerschaften stellen, nachdem der Weg der Individualinvestitionen gescheitert war, den Versuch dar, durch Kumulation von Kapital erfolgreiche Investitionen in der Türkei zu tätigen und die Entwicklung der (ländlichen) Türkei voranzutreiben. Auch wenn dieses Ziel, wie wir heute wissen, aus verschiedenen Gründen nicht erreicht wurde, so können wir doch feststellen, dass sich innerhalb der 1. Generation von Migranten durch die schlechten Erfahrungen bei der Rückkehr in die Heimat einerseits, sowie durch die wachsende Vertrautheit mit dem industriellen Mittelstand in Deutschland andererseits ein neuer Sinn und Geist für Unternehmertum entstanden ist, der nach Innovation und neuen Investitionsmöglichkeiten sucht. Zudem stellten die Arbeitnehmerschaften einen ersten Schritt zu grenzübergreifenden Kontakten und unternehmerischen Initiativen zwischen Deutschland und der

Türkei dar und bildeten somit einen der ersten transstaatlichen Kontaktpunkte über die vor allem auf familiärer Ebene bereits bestehenden Kontaktfelder hinaus. Insofern ein klarer Schritt in Richtung *brain gain*.

Der Durchbruch hierzu scheint in der zweiten Migrantengeneration geschafft: die wachsende Zahl türkischstämmiger Studierender an deutschen Hochschulen und von Unternehmensgründungen durch Mitglieder der zweiten Generation deuten darauf hin. Die deutsch-türkischen Selbständigen und Unternehmer haben zu großen Teilen längst die „Ethno-Nische“ verlassen und sind teils zu Großunternehmen herangewachsen. Als solche spielen sie mittlerweile nicht nur für die deutsche Wirtschaft eine gewichtige Rolle. Sie agieren auf transstaatlicher Ebene zwischen der Türkei und Deutschland und tragen so maßgeblich zu den engen und für beide Länder ertragreichen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen bei. Dabei verfügen die deutsch-türkischen Unternehmer und Selbständigen neben einer guten universitären und/oder beruflichen Ausbildung auch über interkulturelle Kompetenzen, die sie als Wettbewerbsvorteil nutzen.

Dass es sich bei dem deutsch-türkischen Unternehmertum um einen *brain gain* für die Türkei handelt, machen die florierenden Wirtschaftssektoren der Textilindustrie und der Touristik deutlich. In beiden Branchen sind deutsch-türkische Unternehmer maßgeblich engagiert, mit sichtbaren Effekten: Textilien sind der Hauptexportartikel der Türkei nach Deutschland, das seit Jahren ihr wichtigster Handelspartner ist. Touristen wiederum sind mit jährlich 3,5 Millionen einer der „Export-schlager“ Deutschlands in die Türkei. Deutsch- bzw. europäisch-türkische Unternehmervverbände, wie ATİAD, engagieren sich zudem auch stark wirtschaftspolitisch, beispielsweise im Vorfeld der 1996 errichteten Zollunion zwischen der EU und der Türkei und bei den Bemühungen der Türkei um eine EU-Vollmitgliedschaft.

Mittel- bis langfristig ist mit einem Wachstum bei der Selbständigkeit von Türkischstämmigen in Deutschland und der EU zu rechnen, zumal die Ursprünge noch relativ jung sind und die rasante Entwicklung ein Phänomen der letzten zehn Jahre ist (vgl. Zentrum für Türkeistudien 2003: 43). Ein solches Wachstum wird auch weiterhin positive Wirkung

---

auf die türkische Wirtschaft haben, ein Zuwachs des *brain gain* für die Türkei ist zu erwarten. So prognostiziert die ATIAD-Studie, dass die türkischen Auswanderer bis 2010 zu den wichtigsten Auslandsinvestoren in der Türkei werden und sich damit auf die Spuren der Auslandsinder und der Auslandschinesen begeben, die eine wesentlich längere Vergangenheit in der Diaspora als die Auslandstürken haben, aber wie diese weiterhin über enge (auch soziale) Kontakte zum Ursprungsland verfügen. Dabei werden die für 2010 prognostizierten 140.000 türkischstämmigen Selbständigen nicht nur von monetärer Bedeutung für die Türkei sein sondern auch den Technologie- und Know-how-Transfer weiter intensivieren (vgl. ATIAD o.J.: 18ff.).

## Literatur

- Atalay, M. Emin (1974), Gastarbeit und Industrieplanung, in: Hartl, Hans (Red.), Das Gastarbeiterproblem. Rotation, Integration, Arbeitsplatzverlagerung, München, S. 135-143.
- ATIAD Verband türkischer Unternehmer und Industrieller in Europa e.V. (o.J.), Türkischstämmige Unternehmer in Deutschland und Europa. 1961 – 2010, Düsseldorf.
15. Deutscher Bundestag (2004), Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Vom „brain drain“ zum „brain gain“: Die Diaspora als Ressource der Entwicklungspolitik. Wortprotokoll. 39. Sitzung, Berlin 26.05.2004.
- Faist, Thomas (2000), Grenzen überschreiten. Das Konzept Transstaatliche Räume und seine Anwendung, in: ders. (Hg.), Transstaatliche Räume. Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei. Bielefeld, S.9-56.
- Goldberg, Andreas (1996), Unternehmensgründungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Şen, Faruk/Goldberg, Andreas (Hg.), Türken als Unternehmer. Eine Gesamtdarstellung und Ergebnisse neuerer Untersuchungen, Opladen S. 47-80.
- Gries, Marie-Luise (2000), Erfolgsgeschichten. Mut und Kompetenz aus zwei Kulturen, in: Ausländer in Deutschland, 16. Jg., Heft 1, S. 9.
- Rieple, Beate (2000), Transstaatliche Wirtschaftsräume zwischen Deutschland und der Türkei, in: Faist, Thomas (Hg.), Transstaatliche Räume. Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei, Bielefeld, S.87-111.
- Sauer, Martina/Goldberg, Andreas (2001), Die Lebenssituation und Partizipation türkischer Migranten in Nordrhein-Westfalen Ergebnisse der zweiten Mehrthemenbefragung. Münster 2001.
- Şen, Faruk (1980), Türkische Arbeitnehmerschaften. Gründung, Struktur und wirtschaftliche Funktion der türkischen Arbeitnehmerschaften in der Bundesrepublik Deutschland für die sozioökonomische Lage der Türkei. Frankfurt a. M.
- Şen, Faruk/Wierth, Alke (1992), 1961 bis 1991. Ein kritischer Rückblick auf die dreißigjährige Migrationsgeschichte der Türken in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 2, S. 75-80.

- Şen, Faruk/Goldberg, Andreas (1994), *Türken in Deutschland. Leben zwischen zwei Kulturen*. München.
- Şen, Faruk (1996), *Türkische Migranten in Deutschland – Ein Überblick*, in: Şen, Faruk/Goldberg, Andreas (Hg.), *Türken als Unternehmer. Eine Gesamtdarstellung und Ergebnisse neuerer Untersuchungen*, Opladen, S. 11-45
- Şen, Faruk (2002), *Türkische Minderheit in Deutschland*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrg.), *Informationen zur politischen Bildung*. Heft 277/2002, S. 53-61.
- Steinbach, Udo (2002), *Auf dem Weg zu einer wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), *Informationen zur politischen Bildung*, Heft 277/2002, S. 49-53.
- Stiftung Zentrum für Türkeistudien (2003), *Die Wirtschaftskraft der türkischen Selbständigen in Deutschland, NRW und der Europäischen Union*. Essen.
- Thränhardt, Dietrich (2005), *Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 27, S. 3-11.
- Ulusoy, Yunus/Siebert, Julia (2001), *Türkische Selbstständige in Deutschland und der Europäischen Union. Ergebnisse einer Befragung zu ihrem ökonomischen Potential und der Betriebsstruktur*, in: Goldberg, Andreas/Halm, Dirk/Sauer, Martina (Hg.), *Migrationsbericht des Zentrums für Türkeistudien 2002*, Münster, S. 345-368.
- Ulusoy, Yunus (2003), *Sozioökonomische Lage, Spar- und Investitionsverhalten türkischer Migranten in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Telefonbefragung*, in: *Migrationsbericht des Zentrums für Türkeistudien, Münster 2003*.
- Zadil, Ekmed (1974), *Wiedereingliederungsprobleme in der Türkei*, in: Hartl, Hans (Red.), *Das Gastarbeiterproblem. Rotation, Integration, Arbeitsplatzverlagerung*, München 1974, S. 144-149.

Vom kranken Mann zum Keltischen Tiger:  
Die Wandlung der Republik Irland vom klassischen  
Auswanderungs- zum Einwanderungsland

*Marc Venhaus*

## 1. Einleitung

Die als ehemaliges „Armenhaus“ des nördlichen Europa bezeichnete Republik Irland hat in den letzten zwanzig Jahren einen beispiellosen Wandel vom „sick man“ zum marktwirtschaftlichen Musterschüler vollzogen. Ähnliches war bislang nur bei den sogenannten asiatischen Tigern Südkorea, Hongkong, Singapur und Taiwan zu verzeichnen gewesen. Doch im Gegensatz zu ihnen scheint sich das Wirtschaftswachstum Irlands seit 1990 ohne Einbrüche im Bereich von zehn Prozent stetig weiter zu entwickeln und ist damit das höchste innerhalb der OECD-Staaten (Roller 1999: 1).

Ein Ende scheint nicht in Sicht. Gekennzeichnet durch ungebremste Wachstumszahlen konnte der Massenarbeitslosigkeit und den hohen Auswanderungszahlen entgegengewirkt werden. Ein Trend vom Aus- zum Einwanderungsland vollzieht sich langsam aber spürbar. Besonders für Irischstämmige aus aller Welt ist ihre oder der Eltern einstige Heimat wieder attraktiv geworden. Jahrhundertlange Abhängigkeit vom übermächtigen, unerwünschten Nachbarn Großbritannien führte noch bis lange nach der politischen Unabhängigkeit zu einer landwirtschaftlich dominierten Wirtschaft mit mangelnder Wettbewerbsfähigkeit (Roller 1999: 1).

Irland schaffte es jedoch letztendlich das Ruder herumzureißen und sich vom vormaligen Agrarland zum Dienstleistungsland zu entwickeln. So entfallen heute 53 Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf diesen Sektor. Daher zählt die irische Wirtschaft aktuell zu den erfolgreichsten

der Welt und der wirtschaftliche Erfolg ist auf einen Mix von umsichtiger Finanz- und Währungspolitik, direkten Auslandsinvestitionen, einer starken Binnennachfrage, gut ausgebildeten Fachkräften und starken Exportraten der Hochtechnologiebranche zurückzuführen (Fink 2004). Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage nach den maßgeblichen Ursachen für einen derartigen Umbruch in der irischen Wirtschaftsgeschichte. Hierbei sollen die ausschlaggebenden Maßnahmen für den Erfolg der irischen Volkswirtschaft dargestellt werden. Als Ausgangspunkt dienen dabei die einstigen Rahmenbedingungen, die zu der ursprünglich stark agrarischen Ausrichtung Irlands führten. Darüber hinaus werden die Gründe für die massenhaften Migrationsbewegungen, vor allem des 19. und des 20. Jahrhunderts, insbesondere unter dem Menetekel der großen Hungersnot von 1846-1849, beleuchtet. Zum Ende werden die wegweisenden Weichenstellungen in der irischen Wirtschafts- und Bildungspolitik als Erklärung für den bemerkenswerten Aufschwung herangezogen. Bei alledem sollen wirtschaftspolitische Betrachtungen Vorrang haben, historisch-politische Determinanten nur zur Erklärung von Ursachen eingesetzt werden, ohne an Bedeutung zu überwiegen. Dementsprechend kann auch der Gegensatz zwischen Großbritannien und der Republik Irland, trotz seiner immensen Bedeutung, nur gestreift und nicht eingängig konkretisiert werden. Abschließend soll ein Ausblick auf die Gefahren einer einseitigen Ausrichtung Irlands auf bestimmte Sektoren der Wirtschaft die Ausarbeitung abrunden. So beschäftigen ausländische Firmen heute beispielsweise nahezu jeden zweiten Industrie-arbeitnehmer Irlands.

## 2. Ein Land in Agonie

In der Republik Irland leben nach aktuellem Stand 3,92 Millionen Menschen auf einer Fläche von 70.284 km<sup>2</sup>, was in etwa die Größe Bayerns ausmacht (Gruner/Woyke 2004: 228). Damit ist Irland eines der am wenigsten besiedelten Länder der EU. Vor etwas mehr als 150 Jahren bot sich allerdings ein anderes Bild. Irland hatte eine Bevölkerungszahl



von ca. neun Millionen Menschen und war damit so eng bevölkert wie kein anderes Land im damaligen Europa. Wie jedoch kam es zu einer derart drastischen Reduktion, die den Wachstumszahlen jedweder anderen europäischen Nation entgegensteht?

### *2.1. Irland – ein Agrarstaat*

Die Rolle Irlands als ursprünglichem, klassischem Agrarland kann nur in Verbindung mit seiner geopolitischen Lage verstanden werden. Maßgeblich sind als Faktoren die natürlichen Gegebenheiten und die Randlage innerhalb Europas zu nennen. So konnte besonders Großbritannien seinen Einfluss, oft zum Schaden der Nachbarinsel Irland, geltend machen. Teilweise wurde Irland gar von Einflüssen und Entwicklungen des europäischen Festlandes abgeschottet und kann daher als englischer Hinterhof bezeichnet werden, der nur selten wie ein Vorgarten gepflegt wurde (Müller 1999: 23).

Schon früh stellte sich in Irland eine traditionelle Viehwirtschaft heraus, später etablierte sich eine Agrarkultur, die auf den recht nährstoffreichen Böden basierte. Das sehr rohstoffarme, von Gewässern und Mooren durchzogene Land bot allerdings nur wenige Möglichkeiten für eine zusammenhängende Besiedlung. Dies verhinderte vielfach eine gute Kommunikation zwischen den einzelnen Regionen und insbesondere ein Erwachen von florierenden tausch- bzw. marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ein Großteil Irlands sollte somit langfristig auf Subsistenzwirtschaft basieren (Müller 1999: 43 ff.). Zusammenfassend kann daher gesagt werden, dass die Zerrissenheit des Landes den Einfluss von Außen, maßgeblich durch England, verstärkt zuließ, Monokulturen förderte und aufgrund der Rohstoffarmut eine mögliche Industrialisierung erschwerte.

### *2.2. Fremdherrschaft und englische Ansiedlungspolitik*

Irland war lange Zeit ein fester Bestandteil der englischen Krone. Schon im 12. Jahrhundert geriet das Eiland größtenteils unter die Herrschaft

der anglo-normannischen Eroberer. Die Engländer begannen schon früh zur Festigung ihrer Machtansprüche ein Ansiedlungsprogramm London-treuer, später vor allem loyaler, protestantischer Vasallen und Bevölkerungsgruppen, namentlich im Norden der Insel. So war Irland seit jeher nicht nur ein Emigrations-, sondern auch ein Immigrationsland – oft wider Willen. Dem gemäß waren die herrschende Klasse sowie die Großgrundbesitzer und Teile der Bildungselite stets englandfreundlich gesinnt und nicht selten irischer Abstammung. Daher mag Einwanderung wohlmöglich bis heute noch für die Iren einen mitunter üblen Nachgeschmack haben – ging es doch sooft mit Okkupation und Fremdbestimmung einher. Im Jahre 1800 gelang sogar eine staatsrechtliche Vereinigung Großbritanniens mit Irland, die erst zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts im Zeichen der irischen Home Rule - Bewegung allmählich wieder gelöst werden konnte (Maurer 1998: 227). Bis heute geht im Schatten des Nordirland-Konflikts ein Graben durch die gesamtirische Bevölkerung.

### *2.3. Die Kornkammer des Empire*

Mit der Abspaltung der anglikanischen Kirche von Rom 1536 unter Heinrich VIII. und später mit dem Siegeszug des modernen, puritanischen England über das „altertümliche“, katholische Irland vollzog sich nicht nur ein politischer, sondern auch ein ideologischer Gegensatz, namentlich in der wirtschaftlichen Ausrichtung (Maurer 1998: 116 ff.).

Während für die Iren Kultur und Dichtkunst traditionell im Vordergrund standen und Eigentum und Geld nur eine untergeordnete Rolle spielte, suchten die puritanischen Angelsachsen ihr Glück indes in Fleiß, Ratio und wirtschaftlichem Erfolg. Der aufkeimende Merkantilismus in England nahm weitreichenden Einfluss auf die Entwicklung Irlands, indem das ganze Land durch von London entsandte Gutsherrn mit Märkten und Handelsniederlassungen überzogen wurde, um eine Umstrukturierung auf Exportwirtschaft herzustellen. Irland sollte in die Lage versetzt werden, England mit wichtigen Agrargütern zu versorgen. Der Aufbau eigener Gewerbezweige war dabei nur hinderlich und wur-

de durch die restriktive Wirtschaftsgesetzgebung Londons unterbunden. So galt seit dem 17./18. Jahrhundert ein Exportverbot auf Wolle, welches später auch auf andere Güter erweitert wurde. Damit durfte Irland nicht mehr eigenständig mit anderen Ländern oder Kolonien Englands Handel treiben, höchstens über englische Häfen. Ausgenommen war nur Nordirland in der sich schon Leinenweber niedergelassen hatten. Es lies somit, vom Norden abgesehen, an jeglichem Impuls für eine Industrialisierung missen. Die Politik des englischen Vizekönigs machte daher aus Irland ein rückständiges, verfeimtes und ausgebeutetes Armenhaus. Dem Land war lediglich die Rolle einer Kornkammer des Empire zugeordnet.

#### *2.4. Die große Hungersnot*

Seit ca. 1800 hatte die Bevölkerung Irlands explosionsartig zugenommen und sich bis zum Jahre 1840 fast verdoppelt. Einer Volkszählung von 1841 zufolge lebten 8,2 Millionen Menschen in dem kleinen Land, davon über drei Millionen in bitterster Armut (Beckett 1977: 195). Vielfach wurde den Iren eine gewisse Lethargie vorgeworfen, die von dem Publizisten Young wie folgt erklärt wurde: „Die Faulheit, die bei ihnen offen zu Tage tritt, wenn sie für diejenigen arbeiten, die sie unterdrücken, steht im Kontrast zu Kraft und Aktivität, mit der dieselben Leute arbeiten, wenn es darum geht, für sich selbst die Früchte ihrer Arbeit einzubringen“ (Young 1892: 30). Eine sehr weitsichtige Vorausschau. Viele der Kleinpächter lebten in solcher Armut, das „die Wohnstätte (...) nicht von den Feldern zu unterscheiden war, die sie umgaben“ (Young 1892: 27). Die ständig wachsende, in ärmlichen Verhältnissen lebende irische Landbevölkerung war dazu übergegangen sich fast ausschließlich auf die günstige und vor allem sättigende Kartoffel auszurichten. Zumal alle anderen Produkte, besonders in Zeiten des Krieges (z.B. Napoleonische Kriege), an England gingen.

In einem Reisebericht von 1844 schilderte der Deutsche J.G. Kohl etwas euphemistisch, dass Iren täglich – außer an Weihnachten – nichts anderes als Kartoffel zu sich nehmen würden (Diner Hasia 2002: 87), was den Tatsachen aber sehr nahe kam. Für die eigene Ernährung blie-

ben den irischen Bauern nur minimale Flächen und minderwertige Böden. Folglich waren „Irland and the potato ...intimately bound together“ (Diner Hasia 2002: 87).

Im Jahre 1845 kam es dann zur Katastrophe, die später als *the Great Famine* – „die große Hungersnot“ – in die Geschichtsbücher eingehen sollte. Erstmals trat die bis dahin unbekannte Pflanzenkrankheit „Phytophthora infestas“ auf, wobei die Kartoffeln innerhalb eines Tages vergingen (Maurer 1998: 219). Das monokulturell ausgerichtete Land wurde wie vom Schlag getroffen. Auch in den kommenden drei Jahren wurden die Kartoffelernten aufs Neue vernichtet und die Iren der oft einzigen Nahrungsgrundlage entzogen. Hatten sie das erste Hungerjahr noch mühsam überstanden, so hatten bereits im zweiten Hungerjahr die meisten Iren ihre Ersparnisse aufgebraucht, Hab und Gut verkauft und waren gezwungen auszuwandern um nicht elendig zu sterben. Es darf nicht angenommen werden, dass ungenügend Nahrungsmittel zur Verfügung standen, sondern im Gegenteil, es wurde weiterhin sogar Getreide nach England exportiert. Vielmehr war ein Umverteilungsproblem die Ursache; Nahrungsmittel für die gemeine irische Landbevölkerung waren schlicht und einfach unerschwinglich. Die von Subsistenzwirtschaft betroffenen Gegenden, ohne Zugang zu nahegelegenen Märkten, litten besonders. Die Hungersnot zeigte zum ersten Mal die akuten strukturellen Mängel des Landes auf.

Hatte die englische Regierung ein Jahr zuvor noch helfend eingegriffen, so verfolgten die *Whigs* unter John Russel seit ihrer Machtübernahme eine strenge *Laissez-faire*-Politik und vermieden alle Nahrungsmittelsubventionen, um den freien Markt keiner Gefährdung auszusetzen. Man legte schlichtweg die Hände in den Schoß und sah die Situation als willkommenen Denkvettel für die aufsässige irische Bevölkerung an. So hieß es vielfach: „The Almighty sent the potato blight ... but the English created the Famine“ (Diner Hasia 2002: 89). Erst im dritten Hungerjahr war die Not so groß, dass sich auch die *Whig*-Regierung gezwungen fühlte öffentliche Suppenküchen einzurichten, von der zeitweise bis zu zwei Millionen Iren gespeist wurden (Percival 1995: 74 ff.).

Die Zahl der Toten, die aus dieser schweren Krise hervorgingen, kann nur geschätzt werden. Man geht von mehr als einer Millionen Menschen aus, die langsam verhungerten oder an Folgeerkrankungen der Mangelernährung starben (Percival 1995: 9). Geschwächt wurden viele von Typhus, Cholera und Ruhr dahingerafft. Auf diese Weise kam ein Viertel der Bevölkerung Irlands zu Tode. Die industrialisierte Provinz Ulster in Nordirland war allerdings nur recht wenig betroffen. Vielfach sah man vor allem in England die Theorie von Malthus bestätigt, nach der die Bevölkerung in geometrischer Progression wachse, die Nahrungsmittelmenge aber nur arithmetisch zunehme (Maurer 1998: 224). Die Katastrophe war wissenschaftlich fundiert und mithin als beinahe unvermeidbar dargelegt. Der Massentod der Ärmsten wurde als gesellschaftsbereinigende Maßnahme mitunter sogar willkommen geheißen.

Grundbesitzer vergaben Land künftig nur noch an vielversprechende Pächter, missbilligten weitere Aufteilungen des Pachtlandes und vertrieben die verarmte und in Rückstand geratene Bevölkerung unbarmherzig. Dies führte dazu, dass oft nur noch geheiratet wurde wenn Pachtland in Aussicht stand, ein Cottage frei wurde oder eine Stellung gesichert schien. So kam es, dass drei von fünf Kleinbauern erst gar nicht, die übrigen oftmals erst im Alter von 35 eine Ehe eingingen. Dies wirkte zusätzlich auf den massiven Bevölkerungsschwund.

### *2.5. Farewell Ireland*

Von 1845 an ist demnach ein stetiger Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen, dessen Trend sich erst im Jahre 1960 wieder umkehren sollte, nicht zuletzt auch bedingt durch die irische Massenemigration. Dies war sicherlich kein neues Phänomen, auch vormals hatten einige das Land aufgrund konfessioneller Hintergründe im 17. und 18. Jahrhundert verlassen. Vielfach war es die gebildete katholische Elite gewesen, die ihr Glück in Übersee suchte. Ebenso waren Tausende arbeitssuchende irische Fachkräfte in die wirtschaftlich prosperierenden Regionen Großbritanniens, Schottlands oder Wales ausgewandert. So schrieb

Patricia Conlan, die Iren seien aus verschiedenen Gründen schon immer Wanderer gewesen (Conlan 1991: 39), z.B. durch die Verbreitung des Christentums als Missionare, aufgrund politischer und religiöser Unterdrückung, der Suche nach Abenteuern, Arbeitsplätzen oder aufgrund großen Leids, wie zu Zeiten der Hungersnot. Viele Emigranten fanden so ihr Glück in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien aber auch in Großbritannien und auf dem europäischen Festland (Conlan 1991: 41).

Genauere Auswanderungszahlen können leider oft aufgrund mangelnder „unmittelbarer Verwaltungsmaßnahmen“ nur auf eine rein mathematische Kalkulation beschränkt bleiben (Conlan 1991: 44). Allein in den Katastrophenjahren zwischen 1845 und 1855 waren es schätzungsweise 200.000 bis 300.000 Arbeitsmigranten, die gemäß dem *Push-Pull*-Faktor von der Attraktivität des industrialisierten englischen Arbeitsmarktes aufgesogen und als Billiglohnkräfte ausgenutzt wurden. Der durchschnittliche Emigrant dieser Jahre war männlich, jung, katholisch, gälischsprechend und Analphabet. (Maurer 1998: 227)

Aber auch der Massenexodus nach Übersee kannte schon Vorzeichen. Bereits zwischen 1815 und 1845 hatten 1,5 Millionen Iren ihre Heimat größtenteils nach Nordamerika verlassen. Nach 1845 flohen viele der 2,1 Millionen Emigranten panikartig in die Häfen um dem Land auf dem schnellsten Wege den Rücken zu kehren. Gewinnsüchtige Schiffseigentümer überluden die oft seeuntauglichen Schiffe derart, dass es zu weiteren Seuchenausbrüchen bzw. in manchen Fällen sogar zum Untergang der Boote kam, weshalb sie auch als schwimmende Särge („coffin ships“) bezeichnet wurden (Maurer 1998: 226). Besonders die Strecke zur damals noch englischen Kolonie Kanada war legendär. Etwa 1/5 bis 1/6 der Schiffe gingen verloren. Die der Hungersnot folgende Armut zwang in den kommenden 60 Jahren insgesamt weitere fünf Millionen Iren zur Auswanderung.

Durch die hohen Überfahrtkosten geschröpft siedelten sich viele der Migranten vor allem entlang der amerikanischen Ostküste in Städten wie New York, Philadelphia und Boston an, wo sie nicht nur marginalisiert, sondern oft auch ghettoisiert wurden (Percival 1995: 118 ff.).

Hierdurch bildete sich eine eingeschworene irische Gemeinschaft heraus, deren Traditionen dort noch heute in Feiern wie dem legendären *St. Patrick's Day* zum Tragen kommen. Bis in die 1960er gelang es so auch vielen auf Ellis Island abgewiesenen Iren über Verbindungen an der Ostküste Zugang zum amerikanischen Schwarzmarkt zu erlangen und in die Illegalität abzutauchen. Viele Netzwerke zwischen Wahlheimat und irischem Vaterland haben bis heute Bestand. Bereits 1914 lebten ca. 2/3 aller zuvor in Irland geborenen Menschen außerhalb ihres Herkunftslandes. Bis 1940 waren etwa fünf Millionen Menschen allein in die USA emigriert (Beckett 1969).

Weltweit gibt es schätzungsweise 70 Millionen Menschen, die in irgendeiner Weise irischer Abstammung sind, der größte Teil in englischsprachigen Ländern wohnhaft. Nicht nur die Armen und Hungernenden, sondern auch die Fachkräfte und Gebildeten sahen wenig Hoffnung in ihrer alten Heimat. Auf diese Weise war es über viele Generationen hinweg zu einem „*brain drain*“ gekommen, der zusätzlich an den Perspektiven des Landes nagte. Durch die jahrzehntelange Auswanderung vor allem der 20- bis 40-jährigen verringerte sich nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern es kam auch zu einer eklatanten Überalterung der irischen Gesellschaft.

Auch in jüngerer Zeit, in der Krise der 1980er Jahre, verließen ca. 60.000 Menschen jährlich das Land. Das kam bei einer Zahl von ca. 50.000 Schulabgängern dem Effekt gleich, als würde die junge Generation jedes Jahr geschlossen das Land verlassen (Tieger 1995: 117). Ohne Emigration hätte es nach *worst-case* -Schätzungen ansonsten zu einer Arbeitslosigkeit von unvorstellbaren 40 Prozent kommen können.

### *2.6. Der große Sprung in kleinen Schritten*

Nachdem Irland 1922 seine politische Freiheit von England abgerungen hatte, wollte es auch den Schritt in die ökonomische Unabhängigkeit wagen. Doch mit den sechs nordirischen Grafschaften (und vor allem Belfast und Umgebung), die im Vereinten Königreich verblieben, verlor

das 3,25 Millionen Menschen zählende Land auch den bedeutendsten Teil seiner Industrie.

### 2.7. *Unabhängigkeit und Stagnation*

Der Freistaat war als fast ausschließliches Agrarland gezwungen, in der wirtschaftlichen Abhängigkeit von England zu verbleiben. England war nicht nur wichtigstes Exportland für irische Produkte, sondern auch Hauptquelle für alle dringend benötigten Einfuhren. Nach 1932 sollte es unter de Valera mit Hilfe des staatlichen Protektionismus vorrangiges Ziel sein, Irland durch eine eigene Industrie versorgen zu können. Hier spielten weniger ökonomische, als vielmehr politische Argumente eine Rolle, wollte man nach Erlangung der politischen Unabhängigkeit vom übermächtigen Großbritannien auch die noch bestehende wirtschaftliche Abhängigkeit beendet sehen (Roller 1999: 32).

So wurde der Weg einer „import-substituierenden Industrialisierung“ eingeschlagen, mit deren Hilfe der inländischen Industrie auf die Beine geholfen werden sollte. Ausländische, besonders britische Investitionen wurden – wenn überhaupt – zu diesem Zeitpunkt nur zu einem sehr geringen Bestandteil zugelassen, weshalb auch von einem „*Economic Nationalism*“ die Rede war (Roller 1999: 33). Jedoch war die seit 1949 proklamierte Republik Irland trotz aller Maßnahmen auch bis in die späten 1950er von hoher Arbeitslosigkeit und beständig hohen Auswanderungsraten charakterisiert. So hatte es zwar einen kräftig expandierenden Industriesektor gegeben, diesen aber hauptsächlich nur in den Investitionsgüterbereichen Nahrung, Textil und Schuhproduktion. Technisch hochwertige Güter wurden hingegen nur kaum und wenn dann aufgrund auf dem Binnenmarkt fehlender, internationaler Konkurrenz meist mangelhaft produziert.

Auch der Überschuss, der von der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte konnte weder von der Industrie, noch vom noch sehr rückständigen Dienstleistungssektor aufgesogen werden. Die Einwohnerzahl des jungen Staates erreichte mit nur 2,8 Millionen Einwohnern im Jahr 1961 seinen Tiefpunkt. Im Allgemeinen muss konstatiert werden, dass



die Republik nur mangelhaft auf ihre eigene Selbstständigkeit vorbereitet war und sich daher auch zu Recht den Begriff als Europas „kranken Mann“ einhandelte (Leister 1964: 285-301). Im Verlauf der 1950er Jahre kam die irische Wirtschaft gänzlich zum Stillstand und war nicht mehr in der Lage sich allein mit dringend benötigten Investitionsgütern zu versorgen. Das Pro-Kopf-Einkommen der Iren sank auf den niedrigsten Stand in Westeuropa (Roller 1999: 35).

### *2.8. Die Weichenstellung*

Die eingeschlagene Wirtschaftsstrategie der reinen Selbstversorgung war auf allen Ebenen gescheitert, eine neue musste her. Irland vollzog, nachdem ein Beitritt zur EWG 1961 missglückt war, eine langsame Öffnung gegenüber den Weltmärkten und etablierte ein erstes Programm zur Ansiedlung ausländischer Konzerne. Dies bedeutete eine radikale Kehrtwende zur vorherigen Politik der staatlichen Abschottung. Die Neuausrichtung war 1958 auf Basis des „Economic Development Reports“ des Finanzministers T.K. Whitaker erfolgt und unter dem Namen der „Outward-Looking Policy“ bekannt geworden (Roller 1999: 36). Zeitgleich war die Erkenntnis gewachsen, dass dem Agrarsektor zukünftig eine nur zweitrangige Rolle in Hinsicht auf Wachstums- und Einkommenssteigerungen zukommen würde.

Der einzuschlagende Maßnahmenkatalog setzte demgemäß drei tonangebende Elemente voraus: ein klares Bekenntnis zum Freihandel, Ausdehnung staatlicher Exportanreize, und die aktive Förderung multinationaler Unternehmen. Wobei ersteres hauptsächlich als Anpassung auf den allgemein verbreiteten Trend des Abbaus protektionistischer Maßnahmen, vor allem in Hinblick auf eine europäische Freihandelszone, zu verstehen ist. Gelockt von starken Anreizen wie 60 Prozent nicht rückzahlbarer Zuschüsse, teils hundertprozentiger Steuererleichterung auf Exportgewinne gemäß dem Finance Act von 1960, bezugsfertigen Fabriken, Ausbildungszuschüsse für Mitarbeiter und Kreditgarantien, zeigte das exportorientierte Programm auch alsbald seine Wirkung, indem es erfolgreich ausländische Unternehmen ins Land lockte. Dies

erscheint als recht ungewöhnlich im europäischen Kontext, da die meisten Staaten, wie beispielsweise Frankreich, vehement versuchten, den ausländischen Einfluss auf den heimischen Markt zu begrenzen.

Es gelang innerhalb der 1960er Jahre 500 neue Unternehmen anzusiedeln, davon über 350 ausländische (O'Connell/McGinnity 1997). Besonders den Amerikanern ging es darum, einen Standort innerhalb Europas zur Belieferung der hiesigen Märkte zu finden. So waren neben den ansonsten schon reizvollen Rahmenbedingungen folgende Punkte ausschlaggebend:

- Das Land verfügte auch aufgrund der vielen Migrantengenerationen über kulturelle Bindungen zu den USA. Darüber hinaus hatte es die niedrigsten Lohngesamtkosten in Europa bei gleichzeitig hohem Arbeitskräfteangebot, was auch für innereuropäische Konzerne eine Produktionsverlagerung nach Irland interessant machte. Es erfolgte eine Konzentration auf arbeitsintensive Industriezweige, um sowohl der hohen Arbeitslosigkeit als auch der damit einhergehenden Emigration Herr zu werden (Roller 1999: 43).
- Die hierdurch geschaffenen Arbeitsplätze waren aber in der Regel noch Tätigkeiten mit niedrigen Anforderungen. Zunehmend versuchte Irland das Qualifikationsniveau der Arbeitsplätze auch in der bestehenden Konkurrenz zu Entwicklungs- und Schwellenländern zu verbessern.
- Der Export wurde gefördert und konnte verfünffacht werden, Arbeitskräfte wurden gesucht und neue Absatzmärkte über England hinaus wurden erschlossen. Im Windschatten multinationaler Unternehmen und deren größtenteils exporterfahrenen, ausländischen Mitarbeitern konnte allerdings nur sehr langsam ein wachsender Know-how-Transfer, der sogenannte „Demonstrations-effekt“ verzeichnet werden, der es auch den Iren ermöglichte, dauerhaft eine eigene erfolgreiche Industrie zu etablieren (Roller 1999: 39). So hieß es bereits 1958 in einem Regierungsprogramm: „...we must be prepared to welcome foreign participation, financial and technical, in new industrial activities aimed at export.“ (GoI 1958: 36).

- Das Land war reif für den Beitritt zur EWG und wurde gemeinsam mit Großbritannien, von dem es immer noch stark wirtschaftlich abhängig war und mit dem es noch 1965 ein Freihandelsabkommen (AIFTA) geschlossen hatte, im Jahre 1973 als Mitglied aufgenommen.

### *2.9 EU-Beitritt und Wirtschaftsboom*

Hatte der neue Maßnahmenkatalog zur Industrieansiedlung die Weichen gestellt, so sorgte der Beitritt zur EU für den nötigen Antrieb. Der Geldzufluss aus Brüssel machte sich unmittelbar bemerkbar im damalig ärmsten EWG-Land, mit einem Pro-Kopf-Einkommen von nur 59 Prozent des EU-Durchschnitts. Für jedes Pfund, welches Irland an die EG zahlte, erhielt es fünf, bezieht man die Landwirtschaft mit ein, sogar zwölf Pfund zurück (Maurer 1998: 302). Die noch stark agrarisch geprägte Struktur des Landes machte es zum Großempfänger von Agrartransferleistungen.

Der Beitritt half nicht nur die Öffnung des irischen Marktes voranzutreiben, sondern ermöglichte es den Iren auch, den europäischen Markt zu erschließen. Eine weitere Maßnahme in den 1970er Jahren war es, vor allem exportorientierte Wachstumsbranchen wie Elektrotechnik und Pharmazie zur Niederlassung in Irland zu bewegen. Das Bruttosozialprodukt begann um jährlich vier Prozent zu wachsen, die industrielle Produktion stieg sogar um 40 Prozent. Ende der 1970er Jahre überstieg die Zahl der Rückkehrer sogar erstmalig die Zahl der Auswanderer. Auch die Bevölkerungszahl konnte ein Wachstum von einem Prozent verzeichnen; das höchste in Europa. Verbunden mit dem starken natürlichen Bevölkerungswachstum erhöhte sich die Einwohnerzahl von 1971-1981 um 15,3 Prozent. Dies schuf zwar anfangs Probleme des Wohnungsbaus, welche aber alsbald bewältigt werden konnten (Maurer 1998: 302).

Vorteilhaft war die durch die wachsende Bevölkerung bedingte, steigende Binnennachfrage nach Waren aller Art. Der verhältnismäßig umfangreiche Anteil der jungen, oft gut ausgebildeten Bevölkerung ließ

Irland als einen attraktiven Standort in einem neuen Licht erstrahlen. Nicht zu verkennen ist auch die Tatsache, dass vor allem für nicht-europäische Unternehmen neben den finanziellen Anreizen ein einfacher Zugang zum europäischen Binnenmarkt eröffnet wurde.

### *2.10 Krise und Neuorientierung*

Erst die Ölkrise in den 1970er Jahren und die Rezession der 1980er verpassten dem Land erneut einen Dämpfer. Die Arbeitslosigkeit, vormals langsam gesunken, schnellte wieder auf Rekordsummen. Mitte der 1980er Jahre wurde wieder die Spitzenmarke von 20 Prozent erreicht. Die Migration als irisches Indiz für wirtschaftliche Perspektivlosigkeit stieg erneut rapide an, bedingt durch zahlreiche industrielle Betriebs-schließungen, einer Inflationsrate von 20 Prozent, einer rasant steigenden Staatsverschuldung und nicht zuletzt einer an der Arbeitsmarktsituation gemessenen Überqualifikation vieler Akademiker. (O'Connell/McGinnity 1997).

Die Schwächen der irischen Wirtschaft waren alsbald gefunden. Zu lange hatte man die einheimische Industrie vernachlässigt und war anfällig für äußere Einbrüche geworden. Hinzu kam, dass der Anteil der hochqualifizierten und damit für ausländische Unternehmen unentbehrlichen Iren recht gering war. Sie machten, so stellte die *Telesis Consultancy Group* fest, mitunter nur sieben Prozent der Belegschaft aus (z.B. in der Elektronikindustrie). Zu Beginn der 1980er erfolgte eine nötige Kurskorrektur. Einheimische Firmen sollten durch eine „dualistische Struktur“ mehr integriert werden und neue Schwerpunkt im Bereich Marketing sowie Forschung und Entwicklung wurden als weitere nationale Wettbewerbsvorteile etabliert. Bei der Anwerbung multinationaler Unternehmen spielten nun kapitalintensivere Konzerne eine größere Rolle. Zwar nahmen sie im Ganzen weniger Beschäftigte auf, jedoch tendenziell höher qualifizierte, die auch eine höhere Produktivität garantieren konnten. Erst zu Beginn der 1990er kam es endlich zu einer Genesung des irischen Arbeitsmarktes.

### 3. Irland – der keltische Tiger

Der endgültige wirtschaftliche Aufschwung, der Irland zum keltischen Tiger werden ließ, wurde 1987 in die Wege geleitet. Regierung und Sozialpartner setzten sich gemeinsam an einen Tisch und arbeiteten Dreijahrespläne aus (Fink 2004: 76 ff.). In ihnen wurde festgelegt, dass die Löhne nur langsam wachsen dürften um einer Inflation vorzubeugen. Gleichzeitig sollten die Steuern gedrosselt werden, so dass dem Bürger unterm Strich mehr Geld zur Verfügung stand. Darüber hinaus wurden die Lehranstalten und Hochschulen animiert, besonders die für den Arbeitsmarkt notwendigen Berufsbereiche Elektronik und Pharmazie zu fördern. Heutzutage studieren 2/3 aller Schüler wirtschaftsorientierte Fächer. Dem Arbeitsmarkt stehen aufgrund der hohen Geburtenrate eine besonders große Anzahl hoch motivierter, junger Leute zur Verfügung.

Zu den guten fiskalischen Rahmenbedingungen kamen nun gut ausgebildete, englischsprachige Arbeitskräfte zu niedrigen Löhnen hinzu, die Irland vor allem für amerikanische Multikonzerne attraktiv werden ließen (Maurer 1998: 302). Besonders Firmen aus der Computer- und IT-Branche wie Microsoft, Intel und Hewlett-Packard, sowie pharmazeutische Unternehmen wie Pfizer verlagerten ihre Produktion auf die grüne Insel. Seit Mitte 1990 konnte das irische Wirtschaftswachstum eine konstante Höhe von jährlich zehn Prozent verzeichnen. Es wurden immense Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet, die es Irland ermöglichten, die Steuern noch weiter zu senken. Gleichzeitig ließ der rapide Wirtschaftsaufschwung Irlands europäische Nachbarn in Sorge geraten. Mit einer immer noch recht hohen Inflationsrate von um die fünf Prozent gefährdete das Land zeitgleich die Preisstabilität der anderen EU-Mitglieder.

#### *3.1 Appetit auf mehr ?!*

Hatte Irland noch im Beitrittsjahr zur EWG 1973 2/3 all seiner Exporte auf dem britischen Markt abgesetzt, so exportiert Irland heute mehr als

die Hälfte seiner Produkte in Länder außerhalb der Euro-Zone und damit mehr als jedes andere Land in der EU. Hierbei sind vor allem die USA größter Abnehmer.

Schon längst hat Irland ein Pro-Kopf-Einkommen, das weit über dem europäischen Durchschnitt liegt, selbst Deutschland wurde überundet. Mit nur fünf Prozent Arbeitslosigkeit liegt das Land auch hier weit unter EU-Durchschnitt. In einigen Bereichen herrscht bereits ein Mangel an fachmännischen Arbeitskräften vor. War Irland über Jahrhunderte ein reiner Exporteur von Menschen, so ist heute eine massive Zuwanderung, meist von US-Bürgern mit irischen Wurzeln oder irischem Migrationshintergrund zu verzeichnen. Die massenhafte Emigration der Iren besonders während der 1980er Jahre hat eine besonders qualifizierte, auslandserfahrene Generation hervorgebracht, die zurückkehrte und heute hochmotiviert dem irischen Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Die einstige Misere hat sich in einen Glücksfall verkehrt.

### 3.2 *Irische Hochschulpolitik*

Hatte einst die irische IDA<sup>1</sup> als eine Industrie-Ansiedlungsagentur behörden-untypische Werbeschritte an den Tag gelegt um ausländischen Unternehmen Irland als Profit-Land schmackhaft zu machen, so bedie-

---

<sup>1</sup> Die IDA (*Industrial Development Authority*) wurde im Jahre 1949/50 gegründet und war spätestens seit 1958 mit der Aufgabe der Anwerbung ausländischer Investoren und damit auch der Ausweitung der inländischen industriellen Basis betraut. Sie baute in den Folgejahren ein Netz von Büros in potenten Investorenländern aus, besonderer Schwerpunkt waren zu jeder Zeit die USA. Ab 1969 wurden die Kompetenzen um das Recht auf direkte Subventionsvergabe erweitert, womit es geradezu zu einer Entpolitisierung des IDA kam (Fink 2004: 99 ff.). Faktisch hatte es trotz offizieller Weisungsgebundenheit an das zuständige Ministerium freie Hand. Dies ermöglichte der Behörde flexibel zu agieren und besonders aggressives Marketing zu betreiben. Die besondere Leistung der IDA bestand darin, immer wieder frühzeitig die Sektoren erkannt zu haben, in denen die Republik Irland wettbewerbsfähig ist oder werden könnte (Roller 1999: 77). So erfolgte schon früh eine aktive Ansiedlungsbemühung von Elektronik und Computerindustrie, Medizintechnik und Pharmazie, Maschinenbau, sowie von Call-Center, Finanzdienstleistungen und Softwarevertrieben. Gerade hinsichtlich der Etablierung von Call-Center konnte Irland seine Standortnachteil als europäische Peripherie gut wett machen.

nen sich auch 80 Prozent der irischen Hochschulen gezielter Marketingmaßnahmen um die besten Studenten hervorzubringen. Hinzu kommt, dass es vielfältige Beziehungen zwischen ausländischen Investoren und Universitäten im technischen Bereich gibt. Spezielle aus der Privatwirtschaft unterstützte *Regional Colleges* bieten verkürzte Studienzeiten und eine hohe Praxisorientierung an. Irland hat sich damit bewusst für die Etablierung einer sogenannten „*Creative Class*“ entschieden. Der Begriff der *Creative Class* wurde durch den amerikanischen Sozialwissenschaftler Richard Florida begründet und umfasst neben Wissenschaftlern, Ingenieuren, Angehörigen hochqualifizierter, wissensbasierter Berufe auch Künstler, Musiker und Designer.<sup>2</sup>

War Irland bis vor wenigen Jahrzehnten ein reines Agrarland so überwiegt heute schon der Anteil der kreativen Arbeitskräfte gegenüber den Arbeitern. Besonders bei den jährlichen Zuwachsraten der ForscherInnen steht Irland derzeit mit knapp 17 Prozent an der EU-Spitze. Auch bei dem für Deutschland oft beschämenden Pisa-Ranking erhält Irland Top-Werte. Irlands Ausblick lautet Know-how und die Herausbildung von Wissensnetzwerken. Denis Hanrahan von der IDA fasste dies so zusammen: “Our disadvantages as a small island nation are irrelevant in this era of global networking if we continue to meet the changing educational and infrastructural needs of this sector.” (Hanrahan 1995)

### 3.3 Risiken irischer Anwerbepolitik

So atemberaubend der Aufstieg Irlands zum keltischen Tiger auch sein mag, es darf jedoch nicht übersehen werden, wie anfällig die irische Wirtschaft für Krisen ist. Dadurch dass Irland fast sein gesamtes Augenmerk auch in Hinsicht auf das Bildungssystem auf die Wünsche ausländischer Investoren gerichtet hat, weist das irische System eine starke Inflexibilität auf. Nur in einigen Bereichen wie beispielsweise bei der Software-Herstellung ist es gelungen eigene, irische Unternehmen zu gründen und marktfähig zu machen. Ansonsten ist der Anteil multinationaler Konzerne weiterhin maßgeblich. Sollte die amerikanische

---

2 Vgl. <http://www.creativeclass.org>

High-Tech-Branche, von der das Land besonders abhängig ist, in eine Krise geraten, so würde dies einen schweren Schlag für das irische Wirtschaftswachstum zur Folge haben. Allein Microsoft war in einigen Jahren für bis zu zehn Prozent des irischen Unternehmenssteueraufkommens verantwortlich. Da auch Großbritannien als zweitgrößter Partner Irlands ähnliche Abhängigkeit von den USA aufweist, gibt es bislang wenig Alternativen für Irland. Mit dem Schlagwort „Boston oder Berlin“ sucht das Land nach neuen Orientierungspunkten, weg von der blanken „*hire and fire*“-Politik nach US-Muster, hin zu einem absichernden Wohlfahrtsstaatsmodell, der den Erfahrungen der Geschichte besser gerecht werden könnte. Fraglich bleibt wie lange Irland den Boom aufrechterhalten kann.

Die Wirtschaft floriert aufgrund einer überschaubaren Zahl von Betrieben des Hightech- und Dienstleistungssektors. Gerade auch mit der EU-Osterweiterung werden neue Handelspartner eventuell größere Attraktivität für ausländische Investoren aufweisen. So stellten schon Kennedy/Giblin/McHugh 1988 fest, dass das ersatzlose kurz- oder mittelfristige Abwandern ausländischer Betriebe in größerem Umfang zu einem Desaster für die irische Wirtschaft, als auch für das irische Volk führen würde (Kennedy/Giblin/McHugh: 1988). Nun ist es für Irland folglich an der Zeit vorzusorgen und sich gegen einen möglichen harten Aufprall rechtzeitig abzufedern. Langfristiges Denken ist gefragt. Zu lange dominierte das alleinige Ziel Arbeitsplätze zu schaffen (Tieger 1995: 119).

#### 4. Ausblick

Vieles hat Irland Brüssel zu verdanken, z.B. Wohlstand und Emanzipation von London, so dass die Iren im Allgemeinen als besonders pro-europäische Nation verstanden werden können. So hatten 1973 über 83 Prozent der Iren für den Beitritt gestimmt. Doch oftmals kommt mit Wohlstand auch die Skepsis. Mitunter werden xenophobe Töne laut, da Irland nicht nur für ausländische Arbeitgeber sondern mittlerweile auch



für ausländische Arbeitnehmer interessant geworden ist. Die bislang gastfreundliche Atmosphäre hat in den letzten Jahren viele Einwanderer nach Irland kommen lassen. Besonders für Bürger der EU – darunter auch für viele Deutsche – ist es besonders attraktiv, ihren Lebensmittelpunkt auf die grüne Insel zu verlagern und einen Arbeitsplatz zu finden. Dabei ist auch die einfache Verständigung in englischer Sprache von Vorteil. Eine unkontrollierte Zuwanderung wird heute ebenso gefürchtet wie die Konkurrenz aus Billiglohnländern.

Aus heutiger Sicht ist es beschäftigungspolitisch auch kaum noch zu rechtfertigen, dass sowohl ausländische Investoren als auch Arbeitsmigranten mit EU-Geldern in Länder wie Irland gelockt werden. Diese Quelle wird dauerhaft für den keltischen Tiger versiegen. In Zukunft wird Irland nur mit Know-how die Nase vorn behalten können. Die demographische Entwicklung belastet bislang alle hochindustrialisierten Länder außer Irland. Fraglich ist nur ob der irische Markt auch dauerhaft befähigt ist, das Mehr an Iren zu versorgen, oder ob in Krisenzeiten erneut eine Migration – wohlmöglich von einem Überschuss hochqualifizierten Iren – zu erwarten ist.

## Literatur

- Beckett, James Camlin (1969), *Geschichte Irlands*, 2., erw. Auflage, London/Stuttgart.
- Conlan, Patricia (1991), *Die Bedeutung der EWG-Freizügigkeit für Irland: Fallstudie Irland – Bundesrepublik Deutschland*, in: *Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht*, Band 23, Berlin.
- Dankelmann, Otfried (Hg.) (1999), *Entdeckung und Selbstentdeckung: Die Begegnung europäischer Reisender mit dem England und Irland der Neuzeit*, Frankfurt am Main.
- Diner Hasia R. (2002), *Hungering for America: Italian, Irish and Jewish Foodways in the Age of Migration*, Cambridge.
- Elvert, Jürgen (1993), *Geschichte Irlands*, München.
- Fink, Philipp (2004), *Purchased Development: The Irish Republic's Export-oriented Development Strategy*, Münster.
- GoI (1958), *Programme for Economic Expansion*.
- Gruner, Wolf D./Woyke, Wichard (2004), *Europa- Lexikon: Länder – Politik – Institutionen*, München.
- Hanrahan (1995), *Chairman der IDA in: IDA, Annual Report 1995*.
- Kennedy, Kieran A./Giblin, Thomas/McHugh, Deirdre (1988), *The Economic Development of Ireland in Twentieth Century*, London.
- Leister, I. (1964), *Die Industrialisierung in der Republik Irland – Wirtschaftsgeographische Probleme eines industriefernen Landes in Europa*, in: *GR*, Heft 7.
- Maurer, Michael (1998), *Kleine Geschichte Irlands*, Stuttgart.
- Müller, Martin (1999), *Regionalentwicklung Irlands: Historische Prozesse, Wirtschaftskultur und EU-Förderpolitik*, Stuttgart.
- O'Casey (1961), *Irland, leb wohl!: Autobiographie Band IV*, aus dem Englischen übersetzt von Werner Beyer, Leipzig.
- O'Connell, Philip/McGinnity, Frances (1997), *Working Schemes? – Active Labour Market Policy in Ireland*, Hants/Vermont.
- OECD Economic Surveys: Ireland (2001/02).
- Percival, John (1995), *The Great Famine – Ireland's Potato Famine 1845-1851*, London.
- Roller, Arndt (1999), *Multinationale Unternehmen in Irland: Staatliche Strategien und volkswirtschaftliche Effekte*, Wiesbaden.

- Tieger, Manfred P. (1995), Irland, 3., überarb. und erw. Auflage, München.
- Werner, Heinz (1999), Internationale Vergleiche – Vom Sorgenkind Europas zum keltischen Tiger, in: Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Ausgabe Nr. 16.
- Young, Arthur (1892), A Tour in Ireland 1776-1779, 2 Bde. (hg. v. Arthur Wollaston Hutton), London.



# Die Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Hochqualifizierte: Ein Überblick

*Kristina Tsvetkova*

## 1. Einleitung

Hochqualifizierte Migranten sind in vielen Regionen der Welt und insbesondere in den „klassischen“ Entwicklungsländer USA und Kanada eine nicht mehr wegzudenkende Treibkraft für wirtschaftliche Entwicklung. Die Elitenmigration wird von den fortschreitenden Prozessen der Globalisierung und Digitalisierung vorangetrieben und von politischen Entwicklungen wie dem Ende des Kalten Krieges und der Demokratisierung der Länder Asiens und Osteuropas unterstützt. Die „Mobilität des Faktors Arbeit“ (Hunger 2003) gewinnt immer mehr an Bedeutung und spiegelt sich einerseits in den steigenden Zahlen der hochqualifizierten Migranten weltweit und andererseits in der gezielten Politik der Industrieländer zur Anwerbung und Aufnahme von Spezialisten wieder.

Diese Prozesse sind am deutlichsten in den USA zu beobachten, die als *das* Einwanderungsland schlechthin betitelt werden. Die Vereinigten Staaten nehmen jährlich den größten Anteil an Migranten auf (vgl. Hermann/Hunger 2003) und stellen für Hochqualifizierte aus aller Welt das bevorzugte Zielland dar. Während in den 1970er und 1980er Jahren die Familienzusammenführung der Hauptgrund für die Einwanderung war, trug eine neue Einwanderungsgesetzgebung in den 1990er dazu bei, dass die Migration aus Arbeitsgründen in den USA immer bedeutender wurde. Die temporäre und dauerhafte Beschäftigung von hochqualifizierten Arbeitskräften einerseits und die Anwerbung ausländischer Studierender andererseits haben mit dazu beigetragen, dass die USA ihre Position als eine der führenden Weltwirtschaften festigen konnten.

Ein Ziel dieser Arbeit ist daher die Darstellung der Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Hochqualifizierte. Ausgehend von der historischen Entwicklung der Gesetzgebung in diesem Zusammenhang wird auf die wirtschaftlichen Folgen der Elitenmigration eingegangen. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach den Auswirkungen der Abwanderung von Spezialisten auf die Abgabeländer. Die klassische Migrationsforschung geht davon aus, dass die Abwanderung der „besten Köpfe“ die Sendeländer an ihrer Entwicklung hindert und für sie einen „brain drain“ darstellt. In Anlehnung an Hunger und Thränhardt wird dem die These gegenübergestellt, dass die Entwicklungsländer von der Hin- und Herwanderung in Form von Investitionen und Wissenstransfer stark profitieren („brain gain“).

Kapitel zwei dieser Arbeit greift einige Begriffe und theoretische Grundlagen auf, die für die weiteren Überlegungen relevant sind. Kapitel drei beschäftigt sich mit den Motiven der Migration von Hochqualifizierten. In Kapitel vier wird ein geschichtlicher Überblick der Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Fachkräfte dargeboten. Es wird dargestellt, wie sich die Anwerbung und Aufnahme von Spezialisten im Laufe der Jahre verändert hat und welchen Einfluss darauf die Terroranschläge vom 11. September 2001 hatten. Kapitel fünf beschäftigt sich schließlich mit der Frage nach den Folgen der Elitenwanderung für die USA und die Abgabeländer.

## 2. Begriffliche und theoretische Grundlagen

### 2.1 *Definition des Begriffes „Hochqualifiziert“*

Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist die Definition des Begriffes „hoch qualifiziert“ von besonderer Relevanz. Dabei ist festzustellen, dass in der wissenschaftlichen Diskussion um Migration keine einheitliche Definition von „Hochqualifikation“ existiert (vgl. Hunger 2003). Aufgrund seiner weltweiten Anwendung wird im Folgenden das Konzept des „qualified as“ der United Nations Educational, Scientific, and

Cultural Organisation (UNESCO) herangezogen. Im Rahmen der International Standard Classification of Education (ISCED) zählen zu den hochqualifizierten Arbeitskräften alle Hochschulabsolventen, die mindestens einen ersten oder zweiten Hochschulabschluss oder eine vergleichbare Ausbildung<sup>1</sup> absolviert haben. (Vgl. Sauer 2004: 15)

## 2.2 Theorie der Migration Hochqualifizierter: *Brain Drain und Brain Gain*

Die wissenschaftliche Diskussion zum Thema „Migration von hochqualifizierten Arbeitskräften“ führt im Rahmen der Migrationsforschung ein Schattendasein (vgl. Kolb 2002: 25f.). In einigen Ansätzen wird sogar die Frage gestellt, ob räumliche Mobilität als eine Erscheinung der Migration betrachtet werden soll. Dies lässt sich nach Ansicht von Kolb (2002) vor allem dadurch erklären, dass das Interesse der Öffentlichkeit vielmehr auf „problematische“ Migrationserscheinungen wie illegale Einwanderung oder Flüchtlingsbewegungen gerichtet sei. Daher befassen sich zwei Drittel der wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema Migration mit Fragen der Sozialisation und Integration von Einwanderern. (Ebd.)

Dabei ist festzustellen, dass die wissenschaftliche und politische Diskussion um die Migration von Hochqualifizierten unterschiedliche Ausprägungen aufweisen kann (vgl. Kolb 2002: 29). Mitte der sechziger Jahre gingen die Forschungsarbeiten hauptsächlich auf die Elitenmigration zwischen den Industrieländern<sup>2</sup> ein. Gegen Ende des Jahrzehntes fand ein Wandel auf der Beobachtungsebene statt, der mit der Migration von „high skilled“<sup>3</sup> aus den Entwicklungsländern verbunden war. Unter dem Schlagwort „brain drain“ wurde die Annahme geäußert, dass die

---

1 In der Studie des IWF von Carrington und Detragiache, die auf der Datenbank von Barro und Lee basiert, wird diese Art Ausbildung als „tertiary education“ (teritiäre Ausbildung) bezeichnet (vgl. Hunger 2003).

2 Hier war das Forschungsinteresse vor allem auf die Migration britischer Hochqualifizierter in die USA gerichtet.

3 In dieser Arbeit wird der Begriff „high skilled“ als Synonym für „hochqualifiziert“ verwendet.

Auswanderung von Spezialisten einen Verlust für das Sendeland darstellt. Während sich die Migrationsforschung in den siebziger Jahren mit Problemen der Gastarbeiterbewegungen und der damit verbundenen Integration befasste, rückte Mitte der Achtziger die Frage nach der Mobilität von Hochqualifizierten in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Diese Änderung des Forschungsinteresses ist auf den Untergang des Ostblocks sowie die Prozesse der Globalisierung zurückzuführen. (Ebd.)

Neben dem negativ konnotierten Begriff des „brain drain“ wird die aktuelle Diskussion von dem Begriff der „brain circulation“ geprägt, der die Mobilität von Hochqualifizierten Arbeitskräften bezeichnet (vgl. Kolb 2002: 30). In neueren Ansätzen wird die Migration von „high skilled“ nicht mehr als ein abgeschlossener Prozess betrachtet, der für das Abgabeland zu einem „brain drain“ und für das Aufnahmeland zu einem „brain gain“ führt. Im Rahmen dieses Perspektivenwechsels stellt die Elitenmigration einen komplexen, zirkulären Prozess der Hin- und Herwanderung dar, der sowohl für die Aufnahme- als auch für die Sendeländer Vorteile mit sich bringt. Die Entwicklungsländer, so die Vertreter dieser These, profitieren vom Know-how, Kapital und von den Kontakten der in das Heimatland zurückgekehrten hochqualifizierten Auswanderer (vgl. Hunger 2003).

### *2.3 Ursachen für die Migration Hochqualifizierter*

Bei der Migration von Hochqualifizierten spielen unterschiedliche Faktoren eine Rolle. Die Wandermotive der Spezialisten lassen sich durch den klassischen Pull-Push-Ansatz der Migrationsforschung erklären (vgl. Hunger 2003, Martin/Werner 2000). Anziehungskräfte (pull-factors) sind dann wirksam, wenn im Einwanderungsland eine Möglichkeit zur Beschäftigung gegeben ist, bei der ein hohes (im Vergleich zum Heimatland) Einkommen erzielbar ist. Darüber hinaus existieren in den klassischen Einwanderungsländern spezielle Anwerbeprogramme, die darauf ausgerichtet sind, die „besten Köpfe“ in das Land anzuziehen (vgl. Hunger 2003). Abstoßungskräfte (push-factors) in den Sendelän-



dern gelten in der Migrationsforschung als die stärkste Treibkraft der Elitenwanderung (ebd.). Mangelnde Perspektiven und Beschäftigungsmöglichkeiten, niedriges Einkommen sowie die gesamte soziale und wirtschaftliche Situation im Heimatland tragen zu der Wanderungsentscheidung Hochqualifizierter bei.

### 3. Einwanderung Hochqualifizierter in die USA

#### *3.1. Kanäle der Wanderung Hochqualifizierter in die USA*

Bei der Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte in die USA lassen sich nach Hunger (2003) drei zentrale Kategorien ausmachen. Die erste Kategorie umfasst „highly skilled“ Arbeitnehmer, die auf temporärer Basis in den Vereinigten Staaten arbeiten. Zu der zweiten Kategorie zählen unternehmensinterne Arbeitnehmer (intra-company workers). Zu dem dritten Kanal der Zuwanderung Hochqualifizierter gehören die ausländischen Studierenden. Allein im Jahr 1996 kamen 420.000 Schüler und Studierende zu Ausbildungszwecken in die Vereinigten Staaten (vgl. Santel 2003: 183). In allen drei Kategorien verzeichnen die USA den größten Zustrom hochqualifizierter Migranten weltweit (vgl. Hunger 2003).

Dabei ist festzustellen, dass der wirtschaftliche Boom der USA in den neunziger Jahren an erster Stelle auf die Zuwanderung ausländischer Studenten zurückzuführen ist (ebd.). Die US-Wirtschaft profitiert von einem für ausländische Studenten offenen Bildungssystem (vgl. Santel 2003: 183). Statistiken zeigen, dass durchschnittlich 50 Prozent aller ausländischen Studierenden, die an US-amerikanischen Universitäten promoviert haben, nach ihrem Abschluss in den USA bleiben (ebd.). In diesem Zusammenhang stellt die Bildungszuwanderung in die Vereinigten Staaten meistens den ersten Schritt für eine langfristige Auswanderung (Trembley 2002, zitiert nach Hunger 2003) und damit eine der relevantesten Quellen für die Rekrutierung hochqualifizierter Arbeitskräfte dar (ebd.).

### 3.2 Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Hochqualifizierte

„Das Ausmaß der Einwanderung nach Amerika ist ohne Parallele und stellt die wohl größte Bevölkerungsverschiebung in der Menschheitsgeschichte dar.“ (Opitz 1999: 13)

#### 3.2.1 Der Immigration Act von 1952

Die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte in den USA begann zwar bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, eine erste gesetzliche Regelung der Migration von „highly skilled“ Arbeitnehmern wurde jedoch erst mit dem *Immigration Act* von 1952 möglich gemacht. Das Gesetz gilt als die wichtigste Grundlage der Einwanderungspolitik der Vereinigten Staaten in Bezug auf Elitenmigration (vgl. Hunger 2003). Es wurden zwei spezielle Kategorien eingeführt, die bis heute die Basis der Zuwanderung Hochqualifizierter in den USA darstellen. Die erste Einwanderungskategorie umfasste dauerhafte Zuwanderer (und deren Familien), die sich durch „high education, technical training, specialty experience, or exceptional ability“ (*Immigration and Nationality Act*, 66 Statutes-at-Large 163, 1952; zitiert nach Hunger 2003) auszeichneten. Unter der zweiten Kategorie wurden Einwanderungsvisa für temporäre Migranten ausgestellt, die entweder außergewöhnliche Verdienste und Fähigkeiten besaßen oder Engpässe auf dem US-amerikanischen Markt ausgleichen konnten. Die Einwanderung dieser zwei Gruppen wurde anhand der H-Visumskategorie geregelt, die als Basis für spätere Einwanderungsgesetze gilt (vgl. Hunger 2003).

#### 3.2.2 Der Immigration Act von 1970

Der „streng temporäre Charakter“ (Hunger 2003) der Zuwanderung von zeitlich befristeten hochqualifizierten Arbeitnehmern, der dem *Immigration Act* von 1952 zugrunde lag, wurde mit dem Einwanderungsgesetz von 1970 aufgehoben. Als Folge durften die temporären Einwanderer

fortan auch permanent beschäftigt werden. Darüber hinaus wurde mit der Einführung der L-Visumskategorie (für unternehmensinterne Transfers) eine weitere Möglichkeit der Anwerbung Hochqualifizierter aus dem Ausland geschaffen (ebd.).

### 3.2.3 Der Immigration Act von 1990

Der Immigration Act von 1990 ermöglichte eine stärkere Dauer- einwanderung aus Arbeitsmarkterwägungen (vgl. Martin/Werner 2000) und stellt die „deutlichste Reform der Einwanderung Hochqualifizierter“ (Hunger 2003) in der US-Geschichte dar. Mit dem Verabschieden des Gesetzes wurde das Zulassungsverfahren für temporäre Migranten geändert. Aufgrund eines Genehmigungsverfahrens (certification) wurden hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte bis 1990 nur dann hereingelassen, wenn der Arbeitgeber nachweisen konnte, dass einerseits keine einheimischen Arbeitskräfte für die jeweilige Stelle gefunden wurden und andererseits die Beschäftigung des ausländischen Arbeitnehmers keine negativen Auswirkungen auf vergleichbare amerikanische Arbeitnehmer haben würde. Der Immigration Act von 1990 ersetzte das Genehmigungsverfahren durch ein sog. Bezeugungsverfahren (attestation). Im Rahmen dieses Verfahrens hat ein amerikanisches Unternehmen, das einen hochqualifizierten Migranten einstellen will, nur noch gegenüber dem Arbeitsministerium zu bezeugen, dass der übliche Lohn bezahlt wird (prevailing wage). (Vgl. Martin/Werner 2000). Die Höchstgrenze wurde für die ersten drei Jahre auf 700.000 Einwanderungsvisa festgelegt. Das Hauptziel des Gesetzes bestand darin, besonders qualifizierte Wissenschaftler in das Land aufzunehmen (vgl. Opitz 1999: 28). Zu diesem Zweck wurde der Einwanderungsbereich sowohl für permanente Migranten (immigrants) als auch für temporäre Migranten (non-immigrants) ausgeweitet (vgl. Hunger 2003).

Die Auswahl für temporäre Einwanderer wird anhand einer Präferenzliste (employment preference) getroffen, die aus fünf Kategorien besteht. Diese Präferenzliste ermöglicht Fachleuten mit außergewöhnlichen Fähigkeiten auf dem Gebiet der Wissenschaft, Kunst,

Erziehung, Wirtschaft und des Sports sowie Personen mit einem höheren akademischen Grad eine befristete Beschäftigung in den USA. Darüber hinaus werden „besondere Einwanderer“, darunter religiöse Arbeiter und Angestellte der US-Regierung sowie Investoren, die mindestens 500.000 US Dollar in ein Unternehmen investieren („employment creation“), in das Land hereingelassen. (Ebd.)

Im Rahmen der Möglichkeiten einer befristeten Beschäftigung von hochqualifizierten Arbeitnehmern wurde mit dem Immigration Act von 1990 das ursprüngliche H-1 Programm umstrukturiert (vgl. Hunger 2003). Das sog. H-1B Programm wurde eingeführt, welches hochqualifizierte Arbeitskräfte in Spezialberufen („highly skilled workers in specialty occupations“) umfasst und die wichtigste Kategorie der temporären Zuwanderung darstellt. Dabei handelt es sich um eine auf drei Jahre befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für Hochqualifizierte, die um weitere drei Jahre verlängert werden kann. Darüber hinaus besteht nach Ablauf der Frist die Möglichkeit einer Beantragung einer „green card“ seitens des Arbeitgebers (vgl. Martin/Werner 2000).

Der Großteil (ungefähr 60 Prozent) der H-1B-Visa wurde an Spezialisten der Hochtechnologie vergeben (ebd.), gefolgt von Architekten, Ingenieuren und Forschern, verwaltungstechnischen Berufen sowie Berufen in der Medizin und Gesundheitsversorgung (vgl. Hunger 2003). Zusätzlich wurden weitere Visumkategorien geschaffen, wie beispielsweise das O-Visum (Personen mit außergewöhnlichen Fähigkeiten in der Wissenschaft, Kunst usw.) und das P-Visum (Entertainer, Sportler), die bis dahin über das H-1 Programm eingegliedert wurden (ebd.).

#### 3.2.4 American Competitiveness in the Twenty-First Century Act (AC21)

Im Oktober 2000 wurde der American Competitiveness in the Twenty-First Century Act (AC21) verabschiedet, der die Möglichkeiten US-amerikanischer Unternehmen, hochqualifizierte Arbeitskräfte einzustellen, zusätzlich erweiterte (vgl. Stacey o.J.). Die Quoten für die H-1B-Visa wurden für die Jahre 2001-2003 auf 195.000 erhöht (vgl. Hunger

2003). Darüber hinaus wurde den Besitzern von H-1B-Visa gestattet, ihren Arbeitgeber nach dem Ausfüllen eines Formulars zu wechseln. Diese Prozedur dauerte nach dem alten Gesetz meistens Monate.

### 3.2.5 Einwanderungspolitik nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben dazu geführt, dass die bisher liberale Einwanderungspolitik der USA unter Kritik geraten ist und gewisse Restriktionen eingeführt wurden (vgl. Hunger 2003). Die drastischsten Veränderungen betreffen die dritte Säule der Elitenmigration in die USA, nämlich die Einwanderung ausländischer Studierende (vgl. Stacey o.J.). Die University of Maryland in College Park meldete, im Jahr 2002 37 Prozent weniger Bewerbungen um einen Studienplatz erhalten zu haben als im vorherigen Jahr, obwohl die Zahl der Zulassungen ausländischer Studierender unverändert blieb (vgl. McDonald 2004). Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die Visa-Ausstellungen für Studierende von 195.000 auf 65.000 reduziert wurden. Darüber hinaus entscheiden sich viele ausländische Studenten aufgrund der geringeren Aussichten, ein Studentenvisum für die USA zu bekommen, für andere Einwanderungsländer. Viele US-Unternehmen befürchten daher einen Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften (ebd.).

## 4. Die Einwanderung Hochqualifizierter in die USA: Eine Win-Win-Situation?

Die Einwanderungspolitik der USA in Bezug auf Hochqualifizierte hat eine große wirtschaftliche Bedeutung sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für die Abgabeländer. Amerikanische Studien haben beispielsweise gezeigt, dass der wirtschaftliche Boom im kalifornischen Silicon Valley in den neunziger Jahren auf die Migration von „Immigrant Entrepreneurs“ aus Asien zurückgeführt werden kann (vgl. Her-

mann/Hunger 2003). Die Entwicklungsländer profitieren von der Auswanderung „highly skilled“ Arbeitnehmer aufgrund eines Kapital- und Wissenstransfers: „Personal aus den Entwicklungsländern kann in den entwickelten Ländern arbeiten und sich deren Arbeitsweisen und Standards aneignen. Bei einer Rückkehr kann es die erworbenen Kenntnisse und Arbeitsweisen mit seiner intimen Kenntnis des Heimatlandes verbinden. Darüber hinaus können Netzwerke aufgebaut werden, die über Firmenstrukturen, Verwandtschaftsverhältnisse oder andere Verbindungen laufen und die entwickelte Welt mit der weniger entwickelten verbinden.“ (Thränhardt 2005) Die Elitenmigration in die USA stellt folglich eine Win-Win-Situation dar, die wirtschaftliche Vorteile für beide Länder mit sich bringt.

#### *4.1 Vorteile für die USA*

Bereits während des Kalten Krieges betrieben die USA mit einem beispiellosen Finanzaufwand den wissenschaftlich-technologischen Wettlauf mit der Sowjetunion und warben hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Europa an (vgl. Kroker 2004). Von der damaligen Talentanwerbung profitieren die Vereinigten Staaten noch heute, da die Raumfahrt- und Waffenprogramme zu Entwicklungen in nahezu allen Natur- und Ingenieurwissenschaften beitragen (ebd.). Heutzutage stammt der Großteil hochqualifizierter Migranten aus Asien (vgl. Hunger 2003). Hunger (ebd.) vertritt die These, dass die US-amerikanische Wirtschaft von den „highly skilled“ Einwanderern aus China und Indien sehr stark profitiert hat. Der wirtschaftliche Erfolg der USA in den neunziger Jahren sei, so Hunger, ohne die Elitenanwerbung kaum möglich gewesen (vgl. Hunger 2005).

Der Beitrag der Migration von Hochqualifizierten zum wirtschaftlichen Aufschwung in den USA ist besonders offensichtlich im Bereich der Technologie, die den Schwerpunkt der Bildungsleistungen indischer Hochschulen darstellt (ebd.). Amerikanische Studien, die sich mit dem Erfolg der US-Software-Industrie befassen, zeigen, dass der Boom im Silicon Valley vor allem auf die Einwanderung indischer, chinesischer

und taiwanesischer Unternehmer zurückzuführen ist (ebd.). Zwischen 1995 und 1998 wurde jede vierte IT-Firma im Silicon Valley von hochqualifizierten Einwanderern aus Indien, China oder Taiwan gegründet. Alleine im Jahr 1998 erwirtschafteten diese Unternehmen fast ein Fünftel des gesamten Umsatzes im Silicon Valley und schufen mehrere Zehntausend Arbeitsplätze. Unter diesen Unternehmen sind global agierende Konzerne wie das amerikanisch-taiwanische Internetunternehmen Yahoo, das inzwischen einen höheren Börsenwert hat als etwa die Deutsche Bank. (Ebd.)

Darüber hinaus existieren diverse Statistiken, die beweisen, dass die Einwanderung Hochqualifizierter einen „brain gain“ für die USA darstellt. 32 % der Nobelpreisträger im Fachbereich Chemie zwischen 1985 und 1999 waren beispielsweise Einwanderer in die Vereinigten Staaten (vgl. OECD 2002, zit. nach Hunger 2003). Mehr als die Hälfte der in den USA arbeitenden Ingenieure mit einem PhD. sowie 45 Prozent der Computerspezialisten mit einem Dokortitel stammen aus dem Ausland (vgl. The Wall Street Journal 2004). Dieser Trend setzt sich bei den Kindern der hochqualifizierten Migranten fort: 65 Prozent der Gewinner der Mathematik-Olympiade im Jahre 2004 (13 von 20) sowie 46 Prozent des US-amerikanischen „Physics Team“ (11 von 24) sind Kinder von „foreign born“ (ebd.).

#### 4.2 Vorteile für die Abgabeländer

*“Following the “brain gain” hypothesis, every “brain drain” is a potential “brain gain”.” (Hunger 2002)*

In der Migrationsforschung wurde jahrelang die Ansicht vertreten, dass die Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Entwicklungsländern einen „brain drain“ für diese Länder darstellt, weil die Fachkräfte, die die Entwicklung des Landes unterstützen sollten, an andere Länder verloren gehen. Der wirtschaftliche Aufschwung von Indien und China jedoch zeigen, dass die Elitenmigration auch positive

Effekte auf die Abgabestaaten haben kann („brain gain“) (vgl. Hunger 2000).

Während die Elitenmigration aus Indien ursprünglich als Verlust für die indische Wirtschaft eingeschätzt wurde, entwickelte sich das Land in den letzten Jahren immer mehr zu einem gezielt Fachpersonal exportierenden Staat.<sup>4</sup> Mittlerweile profitiert Indien aus dieser Migrationspolitik. Alleine im Jahr 2002 verzeichnete das Land Einkünfte aus dem Export von Technologieprodukten und IT-Leistungen sowie im Rahmen des Outsourcing vieler ausländischer Firmen in Höhe von zehn Milliarden US-Dollar. Das auf die Migration zurückzuführende Wirtschaftswachstum sowie die spezielle Förderung des IT-Sektors als ein Prioritätssektor der indischen Volkswirtschaft Mitte der achtziger Jahre (vgl. Hunger 2005) führten dazu, dass die Anzahl der indischen Studierenden in den Bereichen IT und Ingenieurwesen schnell angestiegen ist. Der dabei entstandene Überschuss an Fachkräften floss in den heimischen Arbeitsmarkt und deckt einen Teil des Eigenbedarfs.<sup>5</sup>

Mit Blick auf den Erfolg der indischen Softwareindustrie mit einer Wachstumsrate von durchschnittlich 54 Prozent in den Jahren 1995 bis 1999 lässt sich daher festhalten, dass Indien von der Migration seiner hochqualifizierten Arbeitskräfte stark profitiert hat (vgl. Hunger 2000). Ähnliche Entwicklung vom „brain drain“ zum „brain gain“ gilt für China, dessen wirtschaftliche Entwicklung unter anderem auf die ca. 60 Millionen im Ausland lebenden Chinesen zurückzuführen ist (vgl. Hunger 2005). Es wird angenommen, dass ungefähr 60 bis 65 Prozent aller Auslandsinvestitionen in China von ehemaligen Migranten getätigt worden sind (ebd.). Diese Ausführungen zeigen, dass mit der Elitenmigration eine Win-Situation für das Abgabeland entstehen kann, die ihre wirtschaftliche Entwicklung stark vorantreibt.

---

4 Vgl. <http://www.iom.int/germany/PDF-de/Brain%20Drain%20Gain.PDF>.

5 Vgl. <http://www.iom.int/germany/PDF-de/Brain%20Drain%20Gain.PDF>.



### 5. Fazit

Die USA betreiben seit Jahrzehnten eine auf Einwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte ausgerichtete Politik und stellen gleichzeitig aufgrund ihrer führenden Position in der Weltwirtschaft das Hauptziel von gut ausgebildeten Arbeitskräften dar. Von dieser Situation profitieren jedoch nicht nur die Vereinigten Staaten sondern auch die Abgabekländer, deren Entwicklung von dem Know-how, Kapital und von den Netzwerkkontakten der ausgewanderten Eliten unterstützt werden. Die Mobilität Hochqualifizierter ist daher der Motor für wirtschaftlichen Erfolg und sollte durch entsprechende Regelungen weiterhin vorangetrieben werden.

## Literatur

- Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.) (2003), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*. Zweite Auflage, Opladen: Leske + Budrich
- Hermann, Vivian/Hunger, Uwe (2003), *Die Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA und ihre Bedeutung für die deutsche Einwanderungsdiskussion*, in: IMIS-Beiträge, Heft 22/2003, Themenheft „Die Deutsche Green Card“: Migration von Hochqualifizierten in theoretischer und empirischer Perspektive, Osnabrück.  
<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/iles/imis22.pdf>. S. 81-99.
- Hunger, Uwe (2000), *Vom „Brain-Drain“ zum „Brain-Gain“*. Migration, Netzwerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen „Software-Migranten“, in: IMIS-Beiträge, Heft 16, S. 7-22.  
<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/iles/imis16.pdf>. S. 7-23.
- Hunger, Uwe (2002), *The “Brain Gain” Hypothesis: The Third-World Elites in Industrialized Countries and Socioeconomic Development in Their Home Country*, San Diego: The Center for Comparative Immigration Studies, Work Paper 47, January 2002.  
<http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg47.PDF>
- Hunger, Uwe (2003), *Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer*, Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung.  
[http://egora.unimuenster.de/pol/personen/thraenhardt/bindata/0405hunger\\_braindrain.pdf](http://egora.unimuenster.de/pol/personen/thraenhardt/bindata/0405hunger_braindrain.pdf)
- Hunger, Uwe (2005), *Vier Thesen zur deutschen Entwicklungspolitik für Indien*. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 27, S. 12-18.  
[http://www.bpb.de/publikationen/QGRWAS,1,0,Vier\\_Thesen\\_zur\\_deutschen\\_Entwicklungshilfepolitik\\_f%FCr\\_Indien.html#art](http://www.bpb.de/publikationen/QGRWAS,1,0,Vier_Thesen_zur_deutschen_Entwicklungshilfepolitik_f%FCr_Indien.html#art)
- Kolb, Holger (2002), *Einwanderung und Einwanderungspolitik am Beispiel der deutschen „Green Card“*, Osnabrück: Der andere Verlag
- Kroker, Holger (2004), *Mit Braun begann der Brain Dain*, in: *Die Welt*, 17. August 2004.  
<http://www.welt.de/data/2004/08/17/320356.html>
- Martin, Philip/Werner, Heinz (2000), *Der amerikanische Weg? Ein Modell für Deutschland?*, in: IAB Kurzbericht, 15.05.2000, Ausgabe Nr. 5, Nürnberg.  
<http://www.iab.de/asp/internet/dbdokShow.asp?pkyDoku=k000526n01>

- McDonald, Riley (2004), Fewer Visas, Fewer Whiz Kids, in: Baltimore Sun, 24. Juli 2004.  
[http://www.nfap.net/researchactivities/articles/children\\_immigrants.pdf](http://www.nfap.net/researchactivities/articles/children_immigrants.pdf)
- Opitz, Götz-Dietrich/Zwingenberger, Meike (1999), Einwanderungsland USA – Einwanderungsland Bundesrepublik. Migration im internationalen Vergleich, FernUniversität – Gesamthochschule in Hagen.
- Santel, Bernhard (2003), Einwanderungs- und Integrationspolitik in Deutschland und in den USA, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integartions- und Minderheitenpolitik, 2. Aufl., Opladen: Leske + Budrich. S. 179-199.
- Sauer, Lenore (2004), Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Theoretische Analyse der Auswirkungen sowie internationale Politikoptionen. Regensburg: Transfer Verlag.
- Stacey, Francyne (o.J.), Immigration Law After 9/11.  
<http://www.psedlaw.com/article-immigration.htm>
- The Wall Street Journal (2004), Give Us Your Nerds.  
[http://www.nfap.net/researchactivities/articles/children\\_immigrants.pdf](http://www.nfap.net/researchactivities/articles/children_immigrants.pdf)
- Thränhardt, Dietrich (2005), Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 27, S. 3-11.  
[http://egora.uni\\_muenster.de/pol/personen/thraenhardt/bindata/0405entwicklung\\_durch\\_migration.pdf](http://egora.uni_muenster.de/pol/personen/thraenhardt/bindata/0405entwicklung_durch_migration.pdf)



**Kanadische Einwanderungspolitik:  
Von der ‚White Settler Society‘ zum ‚Brain gain‘**

*Paulina Hegemann*

## 1. Einleitung

Kanada ist ein klassisches Einwanderungsland. Die ethnisch-kulturelle Vielfalt bilden hier Gruppen britischer, französischer, deutscher, italienischer, ukrainischer, holländischer, polnischer, chinesischer, südasiatischer, jüdischer, portugiesischer und skandinavischer Herkunft, sowie Einwanderer aus der Karibik. Schon im 16. Jahrhundert kamen die ersten französischen und britischen Kolonisten nach Kanada. In den letzten Jahrzehnten des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts wanderten Nordeuropäer nach Kanada ein, um Landbesitz zu finden. In der gleichen Zeit kamen auch Chinesen und Südasiaten nach Kanada, um Arbeit beim Bau der Eisenbahn zu finden. Heutzutage immigrieren nach Kanada jährlich ca. 250.000 Einwanderer aus der ganzen Welt – im Jahre 2004 stammten die meisten Migranten aus China, Indien und den Philippinen.

Der kanadische Staat spielt eine zentrale Rolle bei der Anwerbung von Einwanderern. Im 20. Jahrhundert kann man jedoch einen Wandel der kanadischen Einwanderungspolitik beobachten. In dem vorliegenden Aufsatz sollten folgende Fragen beantwortet werden: Wie hat sich die kanadische Einwanderungspolitik im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelt? Wie sieht die Einwanderungspolitik heutzutage aus und welche Ziele verfolgt sie? Hat sich der Wandel der Einwanderungspolitik für Kanada gelohnt?

Das erste Kapitel dieser Arbeit beschreibt die zwei Phasen der kanadischen Einwanderungspolitik. Das zweite Kapitel konzentriert sich auf die Einwanderungspolitik gegenüber qualifizierten Arbeitskräften und

Business Immigranten. Der kanadische Staat legt einen besonderen Wert auf die Einwanderung beider Gruppen. Das dritte Kapitel befasst sich mit dem neusten Phänomen, das gleichzeitig eine Herausforderung für die Einwanderungspolitik ist, nämlich dem „brain drain“-Problem. Der Abfluss einheimischer qualifizierter Arbeitskräfte in die USA fordert die verstärkte Einwanderung von den Gruppen nach Kanada. Das vierte und letzte Kapitel versucht die wichtigsten wirtschaftlichen und soziokulturellen Folgen der Einwanderungspolitik zu beschreiben.

## 2. Phasen der kanadischen Einwanderungspolitik

### *2.1 White Settler Society*

Die Einwanderungspolitik des kanadischen Staates bis in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts kann man ohne Zweifel als diskriminierend bezeichnen. Die kanadische Gesellschaft bildete in dieser Zeit eine „white settler society“ – also eine Gesellschaft weißer Siedler. Die Einwanderung durfte den Charakter der kanadischen Population nicht verändern. Die Bewahrung der ethnisch-kulturellen Homogenität war Hauptziel der Einwanderungspolitik. So wurden die Einwanderer britisch-protestantischer Herkunft in dieser Zeit stark bevorzugt und den Nicht-Europäern, die als unerwünscht galten, wurde die Ansiedlung im Land so schwer wie möglich gemacht. Chinesen z.B., die als Bergarbeiter oder beim Eisenbahnbau beschäftigt wurden, mussten eine so genannte „chinesische Kopfsteuer“ bezahlen. Sie wurden gezwungen, nicht nur für die eigene Einwanderung nach Kanada zu bezahlen, sondern auch für die Einwanderung der nachkommenden Familienangehörigen. Diese hohen Steuern haben damals ihre Funktion erfüllt und eine langfristige Ansiedlung von Chinesen in Kanada verhindert (Schmidtke 2003: 207).

Die anti-chinesische Einwanderungspolitik war nichts anderes als ein Spiegelbild dessen, was die kanadische Gesellschaft in dieser Zeit ausmachte. Die überwiegend anglo-konformistische Gesellschaft war im Umgang mit der Minderheiten höchst hegemonial und rassistisch. „We

don't want Chinamen in Canada. This is a white man's country." (zitiert aus Geißler 2003) – lautete der Slogan der „Asiatic Exclusion League“. Die Angst von der „gelben Gefahr“ führte von der Einführung der „chinesischen Kopfsteuern“, durch ihre ständige Erhöhung zum totalen Einwanderungsverbot für chinesische Migranten in den Jahren 1923-1947 (Geißler 2003).

Der oben beschriebene Kurs in der kanadischen Einwanderungspolitik war sogar noch nach dem 2. Weltkrieg deutlich. Im Jahr 1947 sprach der damalige Premierminister Mackenzie King im Parlament über die Einwanderung aus dem fernen Osten (zitiert aus Schmidtke 2003: 207):

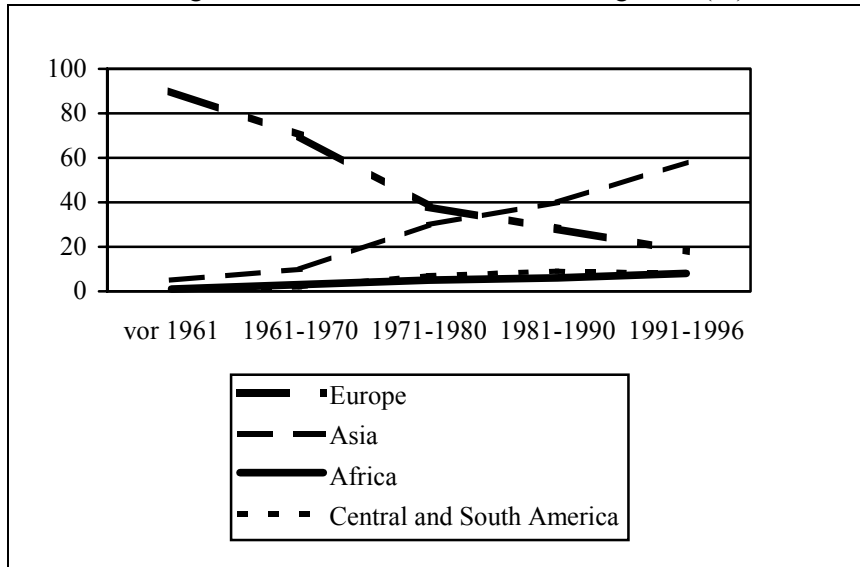
„It is not a fundamental human right of any alien to enter Canada. It is a privilege. It is a matter of a domestic policy. (...) Large-scale immigration from the Orient would change the fundamental composition of the Canadian population. Any considerable Orient immigration would, moreover, be certain to give rise to social and economic problems of a character that might lead to serious difficulties in the field of international relations.“

### *2.2 Einwanderungspolitik als wirtschaftliches Instrument*

Am Anfang der 60er Jahre kommt es zum Kurswechsel in der kanadischen Einwanderungspolitik. Der ideologische Faktor, der die Bewahrung des „weißen Kanada“ als Ziel sah, verliert an Bedeutung. Der wirtschaftliche Faktor nimmt dagegen einen zentralen Stellenwert ein.

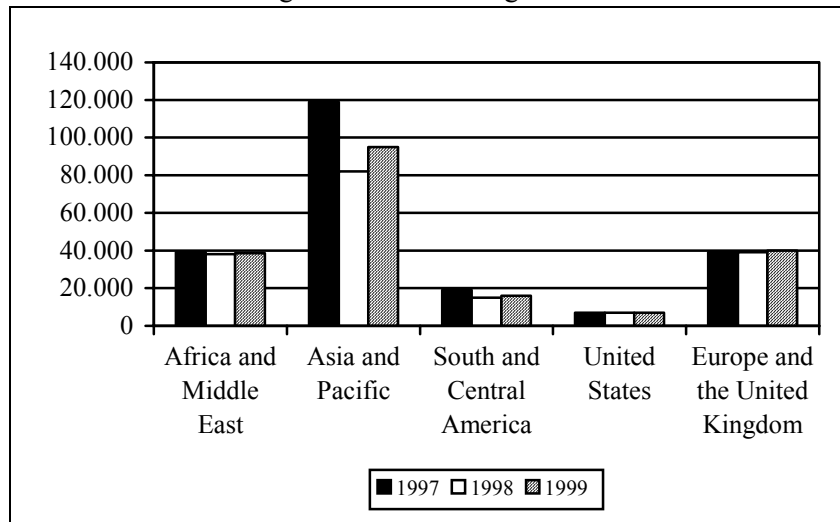
1962 hat die kanadische Regierung ihre rassistische Politik definitiv aufgegeben. Die Einwanderer wurden nicht mehr unter Betrachtung ihrer Nationalität, sondern unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Eigenschaften (wie z.B. hohe Ausbildung) in Kanada aufgenommen. Infolge der Grenzöffnung für die asiatischen Migranten, steigt ihre Zahl in den kommenden Jahrzehnten bedeutend. Heutzutage kommen bereits über 50% aller Einwanderer aus Asien. In der letzten Hälfte der 90er Jahre waren das ca. 100.000 Einwanderer asiatischer Herkunft jährlich.

Abb. 1: Immigranten in Kanada nach Herkunftsregionen (%)



Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

Abb. 2: Einwanderung nach Herkunftsregion 1997-1999



Quelle: Citizenship and Immigration Canada.



Die Abschaffung des diskriminierenden Einwanderungssystems war aber nicht der einzige bedeutende Trend in der Politik der 60er Jahre. In dieser Zeit wurde (nach der Beseitigung des ideologischen) der wirtschaftliche Faktor zum Leitmotiv der Einwanderungspolitik. Demografische und ökonomische Probleme, wie die Alterung der Gesellschaft oder Mangel an spezialisierten Arbeitskräften, brachten die Politiker zur Überzeugung, dass nur die Einwanderung auf kontinuierlich hohem Niveau Kanadas sozioökonomische Entwicklung garantieren könnte.

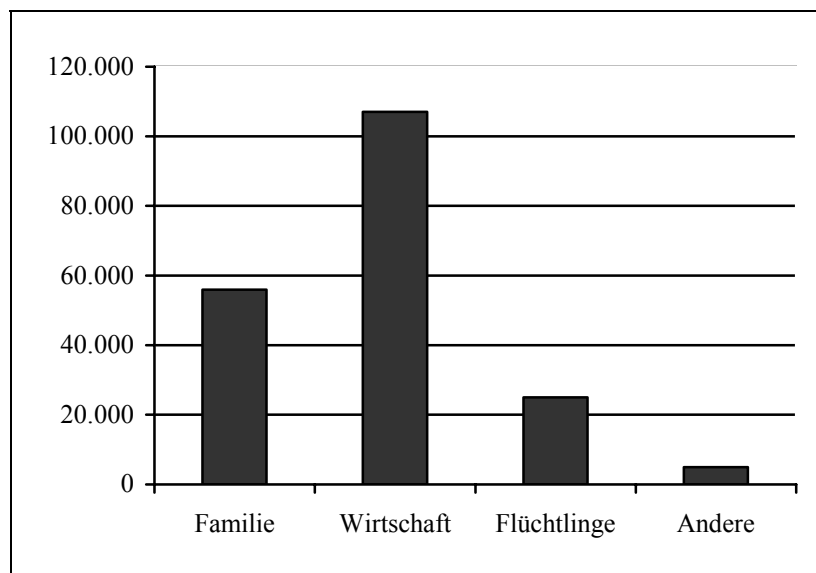
Die Einwanderungspolitik verfolgte das Ziel, möglichst „beste Köpfe“ nach Kanada anzulocken. Diese Einstellung wird deutlich in der Äußerung der damaligen kanadischen Ministerin für Immigration und Bürgerschaft (Immigration and Citizenship), Ellen Fairclough, im Jahr 1962 (zitiert aus Green/Green 1999: 431): „The key to our immigration policy will be the consistent application of proper selection standards designed to bring the best possible settlers to Canada“. Um die „besten Siedler“, also qualifiziertesten Arbeitskräfte zu bekommen, brauchte man neue Standards in der Einwanderungspolitik. So entstand 1967 ein Punktesystem zur Einwanderung. Dieses Punktesystem berücksichtigte u. a. solche Eigenschaften wie Ausbildung der Einwanderer, Alter und Sprachkenntnisse. Im Jahre 1967 lag die maximale Punktezahl bei 100. Der Bewerber musste mindestens 50 Punkte bekommen, um nach Kanada einwandern zu können.

Im Jahr 1976 kam es mit dem „Canadian Immigration Act“ zur weiteren Regulierung der Einwanderung. Die Bundesregierung wurde verpflichtet, dem Parlament zu Beginn jedes Jahres einen Bericht vorzulegen, in dem die Anzahl der Immigranten, die die Regierung für angemessen befindet, festgelegt ist. Die Regierung sollte die Einwanderungsquote nach Absprache mit verschiedenen Organisationen und Institutionen, sowie mit den einzelnen Provinzregierungen unter Berücksichtigung regionaler demographischer Erfordernisse und der Arbeitssituation festlegen (Bruns 1988: 42). Außerdem wurde die Einwanderungspolitik in drei Aktionsbereiche unterteilt: 1) sozialer Bereich, 2) humanitärer Bereich und 3) ökonomischer Bereich.

Der soziale Aktionsbereich konzentriert sich auf die Familienzusammenführung. Den Familienangehörigen, die nachweisbar in einem engen Verwandtschaftsverhältnis zu Personen stehen, die bereits nach Kanada emigriert sind und von diesen finanziell abhängig sind, wurde die Einwanderung auch gewährt. Der humanitäre Aktionsbereich regelt die Aufnahme von Flüchtlingen und Verfolgten. Der ökonomische Aktionsbereich der Einwanderungspolitik steht in Korrelation zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Die auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Landes abgestimmte Einwanderungspolitik sollte zur Weiterentwicklung der kanadischen Ökonomie beitragen. Der Bereich beschäftigt sich vor allem mit der Fachkräfteimmigration und der Unternehmerimmigration (Bruns 1988: 42-43).

Die Unterteilung der Einwanderungspolitik behält ihre Gültigkeit auch heute. Im Jahr 1999 kamen die meisten Einwanderer unter der Kategorie „Wirtschaft“. Die Zahl der eingewanderten Familienangehörige und Flüchtlinge war bedeutend geringer.

Abb. 3: Immigration nach Kategorien 1999



Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

### 3. Brain Gain in Kanada

#### *3.1 Die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften*

Wie schon oben angesprochen wurde, gehört zum ökonomischen Aktionsbereich der kanadischen Einwanderungspolitik die Fachkräftemigration oder die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften. Die kanadischen Regierungen gingen und gehen davon aus, dass es schneller und effizienter ist, die qualifizierten Fachkräfte aus dem Ausland zu bekommen, als die ökonomischen Entwicklungsdefizite durch die Ausbildung eigener Fachkräfte zu nivellieren (Bruns 1988: 49).

Als qualifizierte Arbeitskräfte (Skilled Workers) gelten in Kanada Menschen, die

- über minimale Berufserfahrung verfügen
- beweisen können, dass sie genug finanzielle Mittel für ihren Aufenthalt in Kanada haben
- und die erforderliche Punktezahl in dem Punktesystemverfahren bekommen<sup>1</sup>

Die minimale Berufserfahrung beträgt ein Jahr bezahlte Arbeit. Dazu muss der Beruf in der „Canadian National Occupation Classification Matrix“ aufgelistet sein. Außerdem gibt es auch die „List of Restricted Occupations“, wo ungewünschte Berufe angegeben werden, das heißt die Berufe, in denen es genug Arbeitskräfte auf dem kanadischen Markt gibt.

Die Bedingung, über ausreichend finanzielle Mittel zu verfügen, gilt nur für die Skilled Workers, die noch kein Arbeitsangebot von dem kanadischen Arbeitgeber haben. Der erforderliche Geldbetrag hängt mit der Größe der Familie zusammen:

---

<sup>1</sup> Citizenship and Immigration Canada: Will You Qualify as a Skilled Worker? <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-1.html> (22.08.2005).

Tab. 1: Erforderliches Kapital zur Einwanderung nach der Zahl der Familienmitglieder

Zahl der Familienmitglieder	Erforderliches Kapital (in Canadian \$)
1	9.897
2	12.372
3	15.387
4	18.626
5	20.821
6	23.015
7 und mehr	25.210

Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

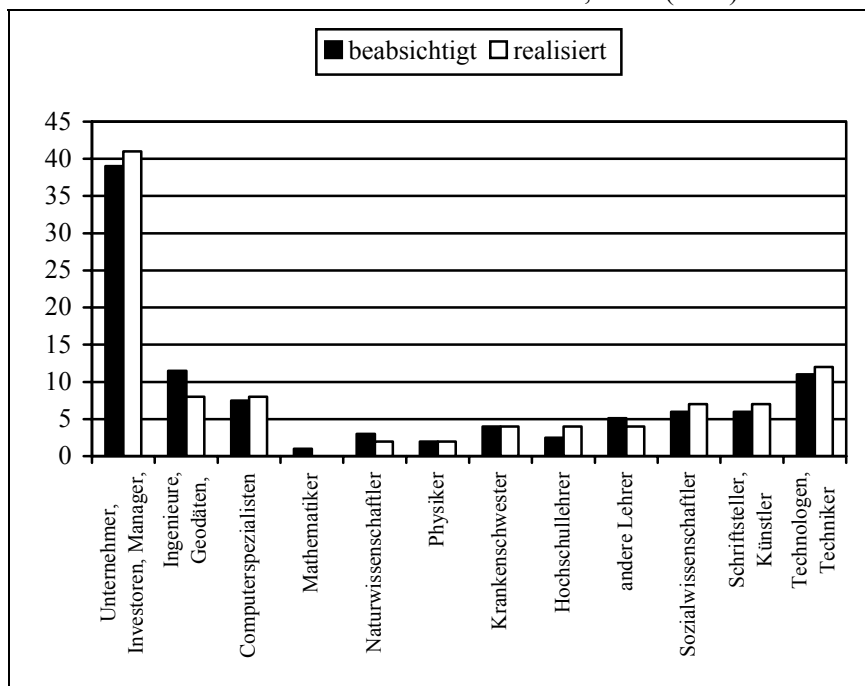
Das Punktesystem besteht aus sechs Faktoren:

- 1) Ausbildung (Education): Die Einwanderer mit dem Doktor- oder Magistertitel bekommen die maximale Punktezahl: 25 und Absolventen des Gymnasiums: 5 Punkte.
- 2) Sprachkenntnisse (Official Languages): maximal 24 Punkte für beide Amtsprachen, dabei gibt es für Englisch maximal 16 Punkte und für Französisch 8 Punkte.
- 3) Berufserfahrung (Experience): In dieser Kategorie kann man maximal 21 Punkte für eine vierjährige Berufserfahrung sammeln.
- 4) Alter (Age): Gewünscht sind Kandidaten zwischen dem 21. und dem 49. Lebensjahr – sie erhalten maximalen Punktezahl 10. Für jedes Jahr über oder unter diese Grenze gehen zwei Punkte verloren (D.h. für Personen bis zum 16. und ab dem 54. Lebensjahr gibt es gar keine Punkte)
- 5) bestehendes Arbeitsangebot (Arranged Employment in Canada): Kandidaten können maximal 10 Punkte bekommen
- 6) Anpassungsfähigkeit (Adaptability): Für ein zweijähriges Studium oder eine einjährige Berufserfahrung in Kanada werden jeweils 5 Punkte bewilligt. Auch Einwanderer, deren Familien bereits in Ka-

nada wohnen, sammeln 5 Punkte. Unter dieser Kategorie kann man aber maximal 10 Punkte bekommen.<sup>2</sup>

Die als qualifiziert bezeichneten Einwanderer arbeiteten 1996 (außer Unternehmer und Investoren) vor allem als Manager und Verwalter (ca. 40%). Als Techniker oder Technologen waren ca. 12% beschäftigt. 8% aller Immigranten arbeiteten im Bauwesen (als Ingenieure, Architekten). Im Jahre 2004 verfügte die Mehrheit der Einwanderer nach Kanada über einen Hochschulabschluss (die meisten hatten den Bachelor-Titel).

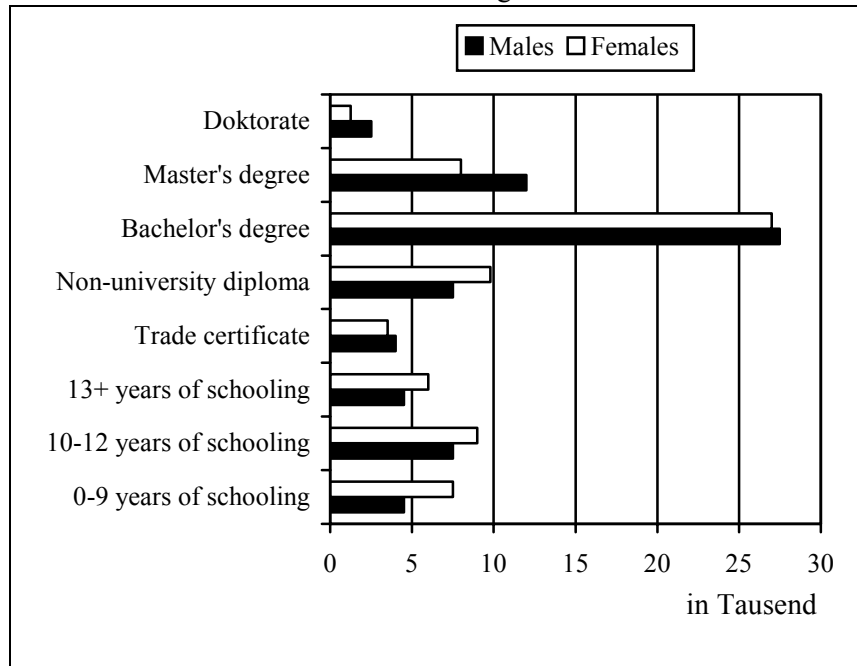
Abb. 4: Zwischen 1990 und 1994 nach Kanada eingewanderte Arbeitskräfte, unterteilt nach ursprünglich beabsichtigten und tatsächlich realisierten Berufsbereichen, 1996 (in %)



Quelle: Citizenship and Immigration Canada (Übersetzung P.H.).

<sup>2</sup> Citizenship and Immigration Canada: Six Selection Factors and Pass Marks. <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html> (22.08.2005).

Abb. 5: Zahl der Immigranten zwischen dem 25. und 64. Jahresalter nach Geschlecht und Ausbildungsniveau 2004



Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

### 3.2 Business-Immigranten

Als Business-Immigranten (Business Immigrants) werden Menschen bezeichnet, die entweder in Kanada investieren oder eigene Unternehmen gründen können. Die Business-Immigranten sollen dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum in Kanada zu beschleunigen. Es gibt drei Kategorien der Business-Immigranten:

- Investoren (Investors)
- Unternehmer (Entrepreneurs)
- Selbstständige (Self-employed persons)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Citizenship and Immigration Canada: Who is a Business Immigrant? Vgl. <http://www.cic.gc.ca/english/business/index.html> (22.08.2005).

Als Investoren sind Personen mit Erfahrung in der Wirtschaft bezeichnet, die schon mindestens 800.000 CAN\$ Netto-Gewinn gemacht haben und bereit sind 400.000 CAN\$ in Kanada zu investieren. Diese Investitionen sind mehr eine Form von Anleihen an die einzelnen kanadischen Provinzen, die das Geld nutzen, um Arbeitsplätze zu schaffen und Wirtschaftsentwicklung zu stützen. Nach fünf Jahren bekommt der Investor sein Geld zurück – allerdings ohne Zinsen.<sup>4</sup>

Tab. 2: Investoren nach Herkunftsländern 2002

Platz	Herkunftsland	#	%
1	China	680	55,1
2	Südkorea	152	12,3
3	Taiwan	120	9,7
4	Iran	44	3,6
5	Hongkong	32	2,6
6	Vereinigte Arabische Emirate	24	1,9
7	Marokko	22	1,8
8	Pakistan	17	1,4
9	Ägypten	10	0,8
10	Jordanien	9	0,7
Insgesamt (10 wichtigste Länder)		1 110	89,9%
Andere Herkunftsländer		125	10,1%
Insgesamt		1 235	100%

Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

Die Unternehmer müssen über Erfahrungen in der Wirtschaft und mindestens 300.000 CAN\$ verfügen. Sie sollten Besitzer von mindestens

<sup>4</sup> Citizenship and Immigration Canada: Coming to Canada as a business immigrant. <http://www.cic.gc.ca/english/pub/busimm.html> (22.08.2005).

33,3 Prozent eines kanadischen Unternehmens werden und durch aktives Management mindestens eine Arbeitsstelle für einen kanadischen Bürger schaffen.<sup>5</sup>

Tab. 3: Unternehmer nach Herkunftsländern 2002

Platz	Herkunftsland	#	%
1	Südkorea	259	22,0%
2	Iran	148	12,6%
3	China	116	9,9%
4	Pakistan	86	7,3%
5	Indien	73	6,2%
6	Taiwan	67	5,7%
7	Vereinigtes Königreich	45	3,8%
8	Vereinigte Arabische Emirate	40	3,4%
9	Hongkong	34	2,9%
10	Deutschland	22	1,9%
Insgesamt (10 wichtigste Länder)		890	75,6%
Andere Herkunftsländer		287	24,4%
Insgesamt		1 177	100%

Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

Die dritte Kategorie der Business-Immigranten sind Selbstständige, das heißt Menschen, die sich ihren Arbeitsplatz selbst schaffen können. Hierzu zählen vor allem zwei Gruppen:

- Eine Möglichkeit zur Einwanderung bietet sich Immigranten, die zum kulturellen oder sportlichen Leben Kanadas beitragen können.

<sup>5</sup> Citizenship and Immigration Canada: Coming to Canada as a business immigrant. <http://www.cic.gc.ca/english/pub/busimm.html> (22.08.2005).



Von diesen Bewerbern wird allerdings erwartet, dass sie in ihren kulturellen oder sportlichen Aktivitäten zur Weltklasse gehören.

- Die andere Möglichkeit, den kanadischen Pass zu bekommen, besteht für diejenigen, die in Kanada eine Farm kaufen und führen wollen. Als Voraussetzung hierzu wird aber eine bereits gewonnene Erfahrung in Farm-Management verlangt.<sup>6</sup>

Tab. 4: Selbstständige nach Herkunftsländern 2002

Platz	Herkunftsland	#	%
1	Vereinigtes Königreich	82	12,9%
2	Niederlande	63	9,9%
3	USA	49	7,7%
4	Taiwan	46	7,2%
5	Deutschland	46	7,2%
6	China	39	6,1%
7	Südkorea	39	6,1%
8	Indien	30	4,7%
9	Iran	30	4,7%
10	Frankreich	28	4,4%
Insgesamt (10 wichtigste Länder)		452	71,1%
Andere Herkunftsländer		184	28,9%
Insgesamt		636	100%

Quelle: Citizenship and Immigration Canada.

<sup>6</sup> Citizenship and Immigration Canada: Coming to Canada as a business immigrant. <http://www.cic.gc.ca/english/pub/busimm.html> (22.08.2005).

#### 4. Brain Drain in Kanada?

Ungefähr seit Anfang der 1990er Jahre steht vor der „brain gain“-gezielten kanadischen Einwanderungspolitik eine neue Herausforderung. Trotz ihrer Bemühungen, gut ausgebildete Einwanderer anzuwerben, leidet Kanada unter der Wanderung der qualifizierten Arbeitskräfte Richtung USA.

Die wichtigsten Gründe für die Auswanderung kanadischer qualifizierter Arbeitskräfte in die USA sind:

- höhere Einkommensmöglichkeiten
- deutlich niedrigere Steuern
- bessere Entwicklungschancen
- kleineres Risiko der Arbeitslosigkeit
- kulturelle Nähe
- die expansive amerikanische Einwanderungspolitik
- Arbeitskräftetransfer infolge der NAFTA-Vereinbarungen (Hunger 2003: 33).

Den letzten Punkt betreffend, haben die NAFTA-Vereinbarungen die Auswanderung qualifizierter kanadischer Arbeiter sehr vereinfacht. Der kanadische Bewerber muss den amerikanischen Behörden lediglich seine Qualifikationen und ein bestehendes Arbeitsangebot eines amerikanischen Arbeitgebers nachweisen können. Obwohl das NAFTA Visum maximal ein Jahr gültig ist, gibt es keine Begrenzung hinsichtlich der Zahl möglicher Verlängerungen (Zhao/Drew/Murray 2000: 10).

Verglichen mit der gesamten kanadischen Population sind diejenigen Bürger, die in die USA auswandern, hoch ausgebildet, stehen im Erwerbsalter und gehören zu den Besserverdienern (Zhao/Drew/Murray 2000: 8). Unter den Berufsgruppen der qualifizierten Auswanderer dominieren Manager und Führungskräfte – 1997 gehörten 37,5% (1.866) aller Auswanderer in die USA zu dieser Gruppe. Im Gesundheitssektor waren es 24,8% – davon 11% Krankenschwestern, 8% Ärzte. Weitere Gruppen bildeten Ingenieure, Computerspezialisten, Naturwissenschaft-

ler mit 18,4%, Artisten und Sozialwissenschaftler mit 11% und Lehrer mit 8,2%.<sup>7</sup>

Obwohl der „brain drain“-Trend in die USA während der 1990er Jahre zugenommen hat (jährlich zwischen 22.000 und 35.000 Auswanderer), ist gleichzeitig die Zahl der Einwanderer nach Kanada gestiegen. Besonders deutlich war es in der Technologie-Industrie, wo der Einfluss der Immigranten den Abfluss der Emigranten in die USA überstieg. Noch besser sieht die Situation bei den Migranten mit einem Hochschulabschluss aus – hier ist die Zahl der Einwanderer nach Kanada viermal so hoch wie die Zahl der Auswanderer. Selbst nur die Zahl der Einwanderer mit einem Magister- und Dokortitel übersteigt die allgemeine Zahl der ausgewanderten Hochschulabsolventen (Zhao/Drew/Murray 2000: 8).

## 5. Folgen der kanadischen Einwanderungspolitik

Folgen der kanadischen Einwanderungspolitik sind vor allem in der Wirtschaft bemerkenswert. Kanadas Einwanderer sind nicht nur keine Belastung für die Ökonomie, sondern tragen wesentlich zum Wohlstand des Landes bei. Das kanadische Kulturministerium (Canadian Heritage) hat, was die Einwanderung anbelangt, folgende Daten zusammengestellt:

- Einwanderer haben im Jahr 1988 sechs Milliarden Can Dollar ins Land gebracht.
- Unter den Einwanderern gibt es 50 Prozent mehr Selbständige als unter den „einheimischen“ Kanadiern.
- Einwanderer vergrößern durch ihre Ersparnisse das in Kanada verfügbare Investitionskapital.
- Einwanderer nehmen seltener öffentliche Dienstleistungen in Anspruch und nur wenige beziehen Sozialhilfe.

---

<sup>7</sup> Human Resources Development Canada: International Migration of Skilled Workers: Facts and Factors. [http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vw-apj/HAND\\_E.PDF/\\$FILE/HAND\\_E.PDF](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vw-apj/HAND_E.PDF/$FILE/HAND_E.PDF) (19.08.2005).

- Sie erhalten höhere Löhne und verfügen über ein überdurchschnittliches Einkommen – somit zahlen sie mehr Steuern als andere Kanadier.
- Ein Einwandererhaushalt transferiert durchschnittlich jedes Jahr 210 CAN\$ an Kanadas einheimische Bevölkerung.<sup>8</sup> Außerdem, wird durch „brain gain“ der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften behoben und gleichzeitig das „brain drain“-Problem gelöst.

Zu den soziokulturellen Folgen der Einwanderungspolitik gehört vor allem der Wandel der kanadischen Gesellschaft. Die hohen Zuwanderungsraten (in den 1990er Jahren jährlich ca. 250.000 Migranten) haben Kanada zu einer ethnisch-kulturell hochgradig differenzierten Gesellschaft werden lassen. Jeder fünfte Einwohner ist nicht im Land selbst geboren, und in Städten wie z.B. Toronto liegt dieser Anteil bei 40 Prozent. Die unmittelbare Immigrationerfahrung erhält einen prägenden Charakter für die verschiedensten Aspekte der kanadischen Gesellschaft. Dies spiegelt sich in der öffentlichen Wahrnehmung der Einwanderer wider: Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern werden die kanadische Einwanderer nicht als reine ökonomische, sondern auch als kulturelle Bereicherung des Landes gesehen. Der Begriff dessen, was die kanadische Nation ausmacht, unterliegt nicht nur einem quantitativen, sondern auch einem fortwährend qualitativen Wandel (Schmidtke 2003: 205). Die „white settler society“ ist im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einer multikulturellen Gesellschaft geworden.

## 6. Fazit

Die kanadische Einwanderungspolitik hat sich während des 20. Jahrhunderts von einer diskriminierenden, ideologisch geprägten zu einer weltoffenen und „brain gain“-gezielten Politik entwickelt. Bis in die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts versuchte Kanada, mit Hilfe seiner Einwanderungspolitik eine ethnisch-homogene weiße Gesellschaft („White

---

<sup>8</sup> Government of Canada, Über Kanada: Multikulturalismus <http://www.dfait-maeci.gc.ca/canadaeuropa/germany/aboutcanada0901-de.asp-27k> (19.08.2005)

settler society“) zu schaffen. 1967 wurde mit der Einführung des farbenblinden Punktesystems das Herkunftsregion-basierte Auswahlprinzip für Einwanderer definitiv aufgegeben und durch das Kriterium der persönlichen Eigenschaften ersetzt. Seit dieser Zeit besteht das Ziel der Einwanderungspolitik darin, möglichst hoch ausgebildete Immigranten nach Kanada anzuwerben, um Kanadas wirtschaftliche Entwicklung zu garantieren. Die qualifizierten Fachkräfte aus dem Ausland sollten dabei helfen, den Mangel an einheimischen Arbeitskräften zu beheben, und die Business-Immigranten, wie Investoren und Unternehmer sollen das notwendige Kapital nach Kanada bringen. Die Einwanderungspolitik ist somit zum Instrument der kanadischen Wirtschaft geworden.

Kanada profitiert erheblich von der Einwanderung. Migranten tragen wesentlich zum Wohlstand des Landes bei. Dabei gelten sie nicht nur als ökonomische, sondern auch als kulturelle Bereicherung der kanadischen Gesellschaft.

## Literatur

- Bruns, Claudia (1988), Die Unternehmerimmigration als wirtschaftspolitisches Instrument in Kanada, Stuttgart: Fischer.
- Citizenship and Immigration Canada: Will You Qualify as a Skilled Worker?  
<http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-1.html> (22.08.2005).
- Citizenship and Immigration Canada: Six Selection Factors and Pass Marks.  
<http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html> (22.08.2005).
- Citizenship and Immigration Canada: Who is a Business Immigrant?  
<http://www.cic.gc.ca/english/business/index.html> (22.08.2005).
- Citizenship and Immigration Canada: Coming to Canada as a business immigrant.  
<http://www.cic.gc.ca/english/pub/busimm.html> (22.08.2005).
- Geißler, Reiner (2003), Multikulturalismus in Kanada – Modell für Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 26, S. 19-25.
- Government of Canada, Über Kanada: Multikulturalismus.  
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/canadaeuropa/germany/aboutcanada0901-de.asp-27k> (19.08.2005)
- Green, Alan/Green, David (1999), The Economic Goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present, in: Canadian Public Policy – Analyse de Politiques, Bd. 25. Nr. 4, S. 425-451.
- Hunger, Uwe (2003), Vom Brain Drain zum Brain Gain, Die Auswirkung der Migration von Hochqualifizierten auf die Abgabe- und Aufnahmeländer, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Human Resources Development Canada: International Migration of Skilled Workers: Facts and Factors.  
[http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/HAND\\_E.-PDF/\\$FILE/HAND\\_E.PDF](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/HAND_E.-PDF/$FILE/HAND_E.PDF) (19.08.2005).
- Schmidtke, Oliver (2003), Das kanadische Einwanderungsmodell: Wohlverstandenes Eigeninteresse und multikulturelles Ethos, in: Dietrich Thränhardt/Uwe Hunger (Hg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 205-226.
- Zhao, John/Drew, Doug/Murray, Scott (2000), Brain Drain and Brain Gain: The Migration of Knowledge Workers from and to Canada, in: Education Quarterly Review, Bd. 6. Nr. 3, S. 8-28.

## Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Christian Damhus ist Student an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Paulina Hegemann ist Studentin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Uwe Hunger ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Nina Korte ist Studentin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Menno Preuschaft ist Student an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Dietrich Thränhardt ist Professor am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Kristina Tsvetkova ist Studentin an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Marc Venhaus ist Student an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.