SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Neue Nähe: die Politik der Staaten Lateinamerikas zu ihren Emigranten

Pedroza, Luicy; Palop, Pau; Hoffmann, Bert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Pedroza, L., Palop, P., & Hoffmann, B. (2016). *Neue Nähe: die Politik der Staaten Lateinamerikas zu ihren Emigranten.* (GIGA Focus Lateinamerika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47933-0

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

G | G A Focus | LATEINAMERIKA

Luicy Pedroza, Pau Palop, Bert Hoffmann

Neue Nähe: Die Politik der Staaten Lateinamerikas zu ihren Emigranten

GIGA Focus | Lateinamerika | Nummer 3 | Juli 2016 | ISSN 1862-3573

Lateinamerika und die Karibik sind international Vorreiter für ein neues Verhältnis zwischen Staaten und Emigranten – von der Ausweitung des Auslandswahlrechts bis hin zur öffentlichen Kofinanzierung, wenn Rücküberweisungen aus dem Ausland in Entwicklungsprojekte investiert werden. Diese aktive Politik gegenüber den Ausgewanderten stellt jedoch Herkunfts- und Residenzstaaten vor erhebliche Herausforderungen.

- Allein in den USA leben rund 18 Millionen Emigranten aus Lateinamerika und der Karibik. Der Anteil der ausgewanderten Bürger beträgt in manchen Ländern der Region 15 Prozent der Bevölkerung.

- Abwanderung ist nicht nur Verlust. Rücküberweisungen der Emigranten sind zentrale Säulen vieler Volkswirtschaften – bis hin zu 20 Prozent des BSP in El Salvador. In Lateinamerika insgesamt erreichten sie im Jahr 2014 nicht weniger als 65 Mrd. USD.

- Emigranten sind heute in vielfältigen Formen mit den Herkunftsländern verbunden und in ihre Gesellschaften involviert. Geldüberweisungen sind nur die Spitze des Eisbergs dieser transnationalen Netzwerke.

- Die Staaten Lateinamerikas und der Karibik entwickeln Politikansätze, die explizit auf die emigrierten Landsleute zielen, um deren soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Bindungen an das Herkunftsland zu stärken. Bei diesen „Emigrant Policies“ ist die Region Vorreiter eines zunehmend globalen Trends.

- Das wichtigste Politikfeld dabei sind staatsbürgerliche Rechte, gefolgt von sozialpolitischen Maßnahmen, die eine Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Funktionen über die Staatsgrenzen hinaus darstellen.

Fazit

Auch für die Aufnahmestaaten der Migranten sind diese Entwicklungen wichtig. Manche Staaten helfen ihren emigrierten Bürgern aktiv dabei, sich in die dortige Gesellschaft zu integrieren. Solche Politikansätze können die Integrationskosten für Emigranten senken – und bieten ein bislang wenig genutztes Potenzial für die Kooperation von Herkunfts- und Zielstaaten.

Dr. Luicy Pedroza
Research Fellow
luicy.pedroza@giga-hamburg.de

Pau Palop
Research Fellow
pau.palop@giga-hamburg.de

Prof. Dr. Bert Hoffmann
Senior Research Fellow
bert.hoffmann@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Eine Pionierregion für „Emigrant Policies“

In ein anderes Land auszuwandern bedeutet heute nicht mehr, die Verbindungen zu seinem Herkunftsland zu verlieren. Die aktuelle Forschung zeigt eine Reihe von Gründen, warum Herkunftsstaaten ein Interesse an fortdauernden Banden zu ihren Emigranten haben, von Kontrolle der Bevölkerung bis hin zur Sicherstellung eines stetigen Zustroms an Geldüberweisungen oder die Funktionalisierung der Emigranten als außenpolitische Lobby im Residenzland. Die Forschung hat gezeigt, dass Lateinamerika und die Karibik weltweit Pioniere bei der Entwicklung aktiver „Emigrant Policies“ sind. Die ausgewanderten Bürger werden dabei vielfach als „Diaspora“ und die Ansätze zu ihrer Einbindung in die Herkunftsländer als „staatsgeführter Transnationalismus“ (*state-led transnationalism*) bezeichnet.

Die neue Dynamik der „Emigrant Policies“ verändert die internationale Politik. In der Vergangenheit sahen Staaten in der Auswanderung einen Verlust für das und Verrat am Gemeinwesen. In einer auf exklusive Loyalitäten an einen Nationalstaat orientierten Welt war in der Praxis ein weitgehender Verlust staatsbürgerlicher Rechte die Folge. Gleichzeitig war mit einer aktiven Politik gegenüber der emigrierten Bevölkerung jenseits der Landesgrenzen auch die Sorge verbunden, gängige Normen nationaler Souveränität zu verletzen. Heute hingegen gewähren Staaten ihren emigrierten Bürgern das Wahlrecht, zum Teil mit eigenen Verfahren und sogar mit spezieller Repräsentation im Parlament. Ein solches Engagement von Migranten, die gleichzeitig Bewohner und Bürger zweier Staaten sind, wird zunehmend akzeptiert, wie sich nicht zuletzt in der Zunahme von doppelter Staatsbürgerschaft und Auslandswahlrecht zeigt.

Doch auch wenn diese Entwicklungen heute legitime Formen transnationaler Politik sind, stellen sie sowohl für Herkunfts- als auch für Residenzländer der Migranten kontroverse Themen dar. Dies ist etwa der Fall, wenn, wie in Eritrea, Emigranten zentrale ökonomische Stützen autoritärer Regime sind, wenn die Ausweitung des Wahlrechts auf die Diaspora die politischen Kräfteverhältnisse ändert, wie in Kroatien, wenn Auslandsgemeinden für nationalistische Ziele mobilisiert werden, wie in Ungarn, oder wenn Herkunftsstaaten ihre emigrierten Bürger als Verräter verstehen, wenn sie sich zu weitgehend in ihr Gastland integrieren, wie sich dies gegenwärtig im Fall der Türkei abzeichnet.

Doch nicht überall sind die staatlichen Politiken zu den Emigranten von derartigen Konflikten überlagert. Im Vordergrund stehen in der Regel eine Ausweitung der Rechte der Migranten, ihre Integration in die Gesellschaft des Residenzlandes und eine Erleichterung und Stärkung ihrer Bindungen an das Herkunftsland. Staaten wie Italien oder Mexiko hoffen auf einen Zuwachs an Bürgern, wenn sie sich an Auswanderer zweiter oder dritter Generation wenden, die aufgrund ihrer Abstammung Ansprüche auf Staatsbürgerschaft erheben können. Einige lateinamerikanische Staaten entwickeln auch Programme rechtlicher Unterstützung für ihre Emigranten, wenn diese ohne legale Basis im Aufnahmeland leben.

Die Staaten Lateinamerikas teilen zwar eine Reihe kultureller und rechtlicher Traditionen, doch in sozio-ökonomischer und politischer Hinsicht ist die Region von erheblichen Unterschieden geprägt. Mehrere Staaten erlebten in den letzten 50 Jahren Auswanderungswellen aus politischen Gründen: Hunderttausende flohen vor Diktaturen ins Exil. Mit der Rückkehr zur Demokratie kehrten auch viele Exilanten in ihre Herkunftsländer zurück und wurden dort Zeuge, wie mangeln-

de wirtschaftliche Perspektiven oder fehlende öffentliche Sicherheit eine neue, aus anderen Gründen gespeiste Auswanderung hervorriefen. Heute weisen die Länder der Region sehr unterschiedliche Migrationsprofile auf: von Ländern mit Netto-Zuwanderung wie Costa Rica hin zu Ländern mit fortdauernd hoher Auswanderung wie El Salvador. Die komplexen Migrationsprofile umfassen etwa für Kolumbien und Ecuador auch Flüchtlinge, Transit- und Rückkehrmigration.

Die bisherige Forschung hat „Emigrant Policies" in einzelnen Länderfallstudien oder entlang eines engen Ausschnitts politischer oder ökonomischer Dimensionen untersucht (Calderón 2004; Lafleur 2012; Escobar 2007, 2015). Die Arbeit von Margheritis (2016) umfasst mehrere Dimensionen, jedoch nur für wenige Länder. Bislang hat jedoch keine Studie die volle Breite der „Emigrant Policies" für die ganze Region erfasst und vergleichend untersucht. Das diesem GIGA Focus zugrunde liegende Forschungsprojekt beschreitet hier Neuland. Es umfasst 22 Staaten der Region und hat für diese Daten erhoben, die ein sehr viel breiteres Raster von auf Emigranten gerichteten Politiken umfassen, als dies üblicherweise geschieht. Abbildung 1 zeigt diese vielfältigen Dimensionen. Neben der administrativen Dimension, die für die Umsetzung von „Emigrant Policies" große Bedeutung hat, unterscheidet sie zehn Policy-Felder, in denen die Staaten auf ihre emigrierten Bürger gerichtete Politiken entfalten.

Abb. 1
Die zehn Dimensionen der „Emigrant Policies"
Die Entwicklung der Kategorien erfolgte deduktiv, zunächst unter Auswertung der einschlägigen Fachliteratur, danach erweitert und verändert durch die eigene Datenerhebung. In einem für alle 22 Staaten einheitlichen Erhebungstool wurden die Daten aus der Auswertung zahlreicher politischer Dokumente erfasst, darunter Gesetzestexte zu Nationalität und Staatsbürgerschaft, Vorschriften zum Auslandswahlrecht, Parteiprogramme und Regierungserklärungen.
Quelle: Eigene Darstellung.

Wie die Staaten ihre Bürger außerhalb der Landesgrenzen integrieren

Politik gegenüber Emigranten sind nicht mit Emigrationspolitik zu verwechseln, die den Akt der Auswanderung selbst reguliert. „Emigrant Policies" setzen später an: Bei den Rechten, Pflichten und Partizipationsmöglichkeiten von ausgewanderten Bürgern, die bereits außerhalb der Landesgrenzen leben. An der Grenze zwischen beiden Kategorien liegen die Ausreise- und Transit-Politiken einiger Länder Zentralamerikas, die ihre (tatsächlichen und potenziellen) Emigranten über ihre Rechte aufklären sowie über Risiken, sichere Routen und Notfallnummern informieren. Dies hat angesichts der in den vergangenen Jahren stark zugenommenen Gefahren bei der Durchreise durch Mexiko besondere Bedeutung erlangt.

Für Emigranten, die bereits im Ausland leben, sind „Citizenship Policies" – sprich: Politikansätze, die die staatsbürgerlichen Rechte betreffen – von entscheidender Bedeutung, um Rechte und Dienstleistungen der Herkunftsstaaten be-

anspruchen zu können. Während in Europa Nationalität und Staatsbürgerschaft vielfach synonym verwendet werden, besteht in Lateinamerika eine rechtliche Unterscheidung zwischen beiden Kategorien. Während Nationalität die Mitgliedschaft in einem Nationalstaat bezeichnet, ist Staatsbürgerschaft (*ciudadanía*, *citizenship*) eine Unterkategorie davon, die sich auf den Status der formalen Teilhabe an der politischen Gemeinschaft bezieht.

Die Regelungen zu doppelter Staatsbürgerschaft sind von besonderer Bedeutung dafür, ob und wie weit Emigranten sich in ihren Herkunftsstaaten beteiligen können. Wie die Studie von Vink et al. (2015) zeigt, hat die Tolerierung doppelter Staatsbürgerschaft in Lateinamerika größere Verbreitung gefunden als in jeder anderen Weltregion. Außer Kuba erlauben alle Staaten ihren ausgewanderten Bürgern die Annahme einer zweiten Staatsbürgerschaft ohne Verlust der ersten. Diese Toleranz gegenüber doppelter Staatsbürgerschaft geht in der Regel mit der Unveräußerlichkeit der ursprünglichen Nationalität einher – eine Entwicklung, die mit den Reformen zur Nationalitätsgesetzgebung in Mexiko begann und von anderen Staaten der Region übernommen wurde. Das Gegenteil indes ist in Uruguay der Fall, wo alle Emigranten, die sich im Ausland niederlassen, ihre uruguayische Staatsbürgerschaft verlieren (nicht aber ihre Nationalität!). Wenn sie zurückkehren, können sie die Staatsbürgerschaft wieder erlangen.

Eng verbunden mit dem staatsbürgerlichen Status ist ein zentrales Feld der „Emigrant Policies“: die Gewährung des – passiven und aktiven – Auslandswahlrechts für Emigranten. Unterschiede zu den im Land lebenden Bürgern bestehen in der Regel auf verschiedenen Ebenen: An welchen Wahlen Emigranten teilnehmen können, die Bedingungen, unter denen sie wählen können, die Formen der Registrierung und die spezifische Form der Repräsentation (wie die Stimmen gezählt und in Mandate umgewandelt werden). In Bezug auf die ersten drei Punkte hat Mexiko im vergangenen Jahrzehnt große Veränderungen erfahren: Im Jahr 2006 durften Auslandsmexikaner das erste Mal auf dem Postweg an Präsidentschaftswahlen teilnehmen. Angesichts einer überaus mühsamen Prozedur zur Einschreibung in das Wahlregister nahmen von den rund vier Mio. Wahlberechtigten jedoch gerade einmal 33.111 teil; die Kosten pro Stimme waren drei- bis zehnmal höher als die von in Mexiko lebenden Wählern (Pedroza 2014). In der Folge waren die mexikanischen Behörden um erhöhte Effizienz bemüht; in der Folge lag bei den Wahlen im Jahr 2012 die Beteiligung der Auslandsmexikaner bereits bei 23 Prozent der Wahlberechtigten. Zudem beseitigten Wahlrechtsreformen im Jahr 2014 weitere Regelungen, die als Hindernisse für eine höhere Beteiligung identifiziert wurden. Gegenwärtig haben im Ausland lebende Mexikaner das Recht, an Wahlen für die Präsidentschaft und den Senat teilzunehmen – in einigen Bundesstaaten auch für den Gouverneur. Sie können entweder postalisch wählen, in Botschaften und Konsulaten, oder via Internet.

Eine spezifische Repräsentation durch für Emigranten reservierte Sitze ist lediglich in einigen Bundesstaaten Mexikos eingeführt worden, nicht jedoch auf nationaler Ebene. Hier sind Kolumbien, Ecuador und die Dominikanische Republik die Pioniere in der Region. In der Dominikanischen Republik etwa sind sechs Parlamentssitze für die Vertretung der und Wahl durch die Emigranten reserviert. Diese wählen in drei Wahlkreisen, die ihrer geografischen Verteilung in der Welt entsprechen: Der erste Wahlkreis umfasst neun Städte in den USA und Kanada, der zweite

die Städte der Karibik sowie Miami und der dritte Städte mit starker dominikanischer Präsenz im Rest der Welt wie Amsterdam, Barcelona, Madrid und Mailand.

In scharfem Kontrast zu einer derartigen Ausweitung der Vertretung im Parlament stehen vier Länder der Region – Belize, Kuba, Jamaika und Uruguay –, die den Emigranten keinerlei Wahlrecht einräumen. Chile und Nicaragua haben zwar eine Reform des Auslandswahlrechts verabschiedet, aber sie bislang nicht implementiert.

Ein weiteres Politikfeld der „Emigrant Policies", das eng mit der Ausweitung des Wahlrechts verbunden ist, ist die Regulierung des politischen Wettbewerbs im Ausland: der Organisation von Parteien und des Wahlkampfs. Ecuador geht hierbei am weitesten, indem es für die politische Beteiligung im Ausland die gleichen Bedingungen vorsieht wie im Land selbst. In den meisten lateinamerikanischen Staaten hingegen besteht keine explizite Regulierung. Die Form und Finanzierung des Wahlkampfs im Ausland bleibt so in einer rechtlichen Grauzone mit negativen Folgen für die Legitimität der politischen Partizipation von Emigranten.

Als Teil aktiver „Emigrant Policies" weiten Staaten nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten auf ihre Emigranten aus. Auch wenn die Staaten Lateinamerikas und der Karibik über wenig Handhabe verfügen, diese jenseits der Landesgrenzen durchzusetzen, finden manche – wie Mexiko – Wege, Emigranten zur Erfüllung eines (reduzierten) Sozialdienstes zu bringen oder dazu, über spezielle Prozeduren einen Aufschub des Militärdienstes zu beantragen. Dies ist von Bedeutung, wenn die Emigranten die Option auf eine Rückkehr nach Mexiko aufrechterhalten wollen, da für die Integration in den formalen Arbeitsmarkt die Erfüllung dieser Pflichten überprüft wird.

Jenseits individueller politischer Rechte haben die Stimmen der Emigranten auch über die Einführung von Konsultativgremien Einzug in die Politik der Herkunftsstaaten erhalten. In acht Staaten der Region existiert eine solche institutionelle Partizipation, die die Vertretung der Emigranten bei für sie relevanten politischen Entscheidungen gewährleisten soll. Dabei haben diese Gremien in den verschiedenen Ländern ein unterschiedliches Maß an Institutionalisierung, Kompetenzen und Autonomie. In El Salvador, Guatemala, Peru und Mexiko sind sie auf der nationalen Ebene angesiedelt, während Jamaika dezentrale, zumeist an die Konsulate angebundene Konsultativräte im Ausland unterhält. Die Dominikanische Republik, Brasilien und Uruguay haben Konsultativgremien auf mehreren Ebenen, sowohl national als auch auf der Ebene der Konsulate.

Über die politische Dimension hinaus streben die „Emigrant Policies" zumeist auch eine Vertiefung der ökonomischen Verbindungen der Emigranten zu ihren Herkunftsstaaten an. Am prominentesten sind die Bestrebungen, die Geldüberweisungen (Remittances) der Verwandten im Ausland zu stärken und zu vereinfachen, aber auch Investitionen von Emigranten zu fördern. Staaten können spezielle Bankkanäle für die Geldüberweisungen der Emigranten einrichten, die die hohen Gebühren der kommerziellen Cash-to-Cash-Anbieter umgehen, oder sie können Grenzen für die Gebühren setzen, die diese Anbieter erheben können.

Die bisherige Forschung zur Verwendung von Remittances und zu ihren Auswirkungen auf Entwicklung, politisches Verhalten sowie soziale und Gender-Beziehungen zeigt ein gemischtes Bild: Die Geldüberweisungen versorgen Haushalte von Emigranten mit Einkünften, die der Grundversorgung durch Nahrungsmittel dienen, und gewähren den Zugang zu Bildung, was einen Ausbruch aus den Teufels-

kreisen von Armut und politischer Abhängigkeit ermöglicht und finanzielle Sicherheit bringt. Die Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Männern und Frauen sowie in Bezug auf lokale und regionale Ungleichheiten hingegen sind eher negativ. Nicht zuletzt deswegen haben viele Herkunftsstaaten auch Programme zur Förderung kollektiver Remittances für Investitions- und Entwicklungsziele entwickelt. Über so genannte „Hometown Associations" in den Aufnahmeländern organisieren sich Emigranten mit anderen aus dem gleichen Ort oder der gleichen Region und spenden gemeinsam für Projekte, die das Leben der in den Herkunftsorten Verbliebenen verbessern sollen. Mexiko war ein Pionier bei der Entwicklung von Koinvestitionsprogrammen, in denen auch der Staat einen Beitrag zu diesen Projekten für Infrastruktur oder Gemeindeprojekte leistet. Das Volumen dieser „translokalen" Investitionen der Emigranten erreicht teilweise das bis zu Siebenfache des Haushalts, der den lokalen Behörden für öffentliche Projekte zur Verfügung steht (Orozco 2012).

In anderen Bereichen der „Emigrant Policies" ist Mexiko allerdings eher ein Nachzügler – etwa bei der Rückkehr der Emigranten. Denn Auswanderer können nicht nur durch Geldsendungen aus dem Ausland wirtschaftliche Bedeutung für ihre Herkunftsorte erhalten, sondern auch, wenn sie nach einer gewissen Zeit im Ausland in ihr Herkunftsland zurückkehren. Diese Rückkehr kann, wie das Beispiel Ecuador zeigt, von den Herkunftsstaaten durch politische Maßnahmen gezielt gefördert werden. Sie kann insbesondere dann produktive Impulse setzen, wenn Programme zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und Titeln existieren, die es den Migranten erlauben, ihre erworbenen Fähigkeiten und Kompetenzen ohne Reibungsverluste für ökonomische Aktivitäten zu nutzen. Aber auch, wenn die Emigranten keine dauerhafte Rücksiedlung beabsichtigen, können die Herkunftsstaaten über so genannte „Brain Circulation"-Programme das im Ausland erworbene Know-how der Emigranten durch den Aufbau von Netzwerken anzapfen. Typischerweise in den Bereichen von Wissenschaft und Technologie werden dabei Partnerschaften und Austauschprogramme zwischen Emigranten und ihren Kollegen in den Herkunftsstaaten etabliert. Argentinien, Kolumbien und Uruguay haben hier wegweisende Programme entwickelt.

In Bezug auf ökonomisch orientierte Politikansätze ist ein klarer Unterschied zwischen den Ländern Mittelamerikas auf der einen und denen Südamerikas auf der anderen Seite zu konstatieren. Während die Staaten Lateinamerikas, die stark von den Geldüberweisungen der Emigranten abhängen, viel getan haben, um diese Remittances zu erleichtern und besser zu nutzen, verfolgen die Staaten Südamerikas seit mindestens 2011 keine Koinvestitionsprogramme in diesem Bereich, sondern investieren eher in Programme zu Rückkehr und Vernetzung. Die Geldüberweisungen der Verwandten gelten ihnen weithin als private Ressource, die nicht Angelegenheit des Staates sein soll.

Einige der eindrucksvollsten Entwicklungen der „Emigrant Policies" sind im Bereich der Sozialpolitik zu beobachten. Auch wenn der Begriff „Sozialstaat" in Lateinamerika in der Regel wenig adäquat ist, erleben wir eine bemerkenswerte Ausweitung der Gesundheitsversorgung, Bildung und Rentenzahlungen für Emigranten. In manchen Fällen werden in diesen Bereichen Emigranten der Bevölkerung des Herkunftslands gleichgestellt, in anderen werden diese Ansprüche nur teilweise anerkannt oder umgesetzt. Hauptmotor dieser Entwicklung, Sozialleistungen über die Konsulate zu verwalten oder gar direkt abzuwickeln, waren die Staaten mit gro-

ßen Emigrantengemeinden in den USA, allen voran Mexiko und die Staaten Zentralamerikas.

Auch wenn das klassische Instrument der „Kulturinstitute“ zur Kulturpflege im Ausland traditionell von den dominanten europäischen Mächten entwickelt wurde, kommt der auswärtigen Kulturpolitik auch in Lateinamerika und der Karibik eine wesentliche Rolle für das Feld der „Emigrant Policies“ zu. Brasilien ist der deutlichste Fall in der Region, wo der Staat sich zur Aufgabe macht, seine Konzeption des kulturellen Erbes (Sprache, Traditionen etc.) an seine Emigranten zu vermitteln. Im Fall Brasiliens kann dies auch als Teil einer größer angelegten Strategie der Projektion von „Soft Power“ verstanden werden.

Zuweilen verweisen Beobachter darauf, dass manche Elemente der „Emigrant Policies“ nur „symbolisch“ seien – dass sie mehr ein Signal aussenden, als dass sie wirklich die Beziehung zwischen Herkunftsstaat und Emigranten ändern würden. Dies geht jedoch an der Sache vorbei. Zum einen sind alle bisher beschriebenen Politiken tatsächlich mit der realen Investition menschlicher und finanzieller Ressourcen verbunden. Und zum anderen gibt es tatsächlich Maßnahmen expliziter Symbolpolitik, die als eigenständiges Element der „Emigrant Policies“ verstanden werden müssen. Dabei geht es insbesondere darum, dass die Herkunftsstaaten den Beiträgen der Emigranten zum Gemeinwohl Anerkennung zollen.

Solche Symbolpolitik kann verschiedene Formen annehmen: Die Einführung eines Tags der Erinnerung der Emigranten, wie in Peru, die Organisation nationaler Konferenzen, um ihre Rolle zu würdigen, wie in Venezuela, die Aufnahme eines Passus in die Verfassung, der den Beitrag der Emigranten würdigt, wie in Ecuador, die Auslobung von Preisen für Emigranten, die sich um das Gemeinwohl verdient gemacht haben, wie in Mexiko und Brasilien, oder die Schaffung einer neuen, metaphorischen Provinz oder Region für die Emigranten-Gemeinde des Landes, wie Uruguays „Departamento 20“ – eine administrative Einheit, die nur symbolisch existiert (und auch keinen Wahlkreis darstellt), aber den ausgewanderten Uruguayern sprachlich einen Platz an der Seite der bestehenden 19 Departements des Landes gibt und sie somit, wenn auch nicht politisch, so doch diskursiv als Teil des Gemeinwesens verortet.

Notwendige Anpassungen der staatlichen Verwaltung

Um „Emigrant Policies“ über Absichtserklärungen hinaus auch in die Praxis umzusetzen, müssen sie mit geeigneten bürokratischen Instrumenten unterfüttert werden. Angesichts des Umstands, dass die Emigranten in der ganzen Welt verstreut sind, ist dies eine komplexe Aufgabe. Bei den nötigen Anpassungen des staatlichen Apparats ist grundlegend zwischen der Verwaltungsstruktur im Herkunftsland und der im Ausland zu unterscheiden.

Traditionell stellen Konsulate die primäre administrative Struktur dar, über die Staaten die Beziehungen zu ihren Bürgern im Ausland pflegen, ihnen helfen und sie beschützen. „Emigrant Policies“ gehen jedoch weit über die traditionellen konsularischen Aufgaben hinaus, wie sie in der „Wiener Konvention über Konsularische Beziehungen von 1963“ festgelegt wurden, bei denen es im Kern um die Versorgung mit Dokumenten, juristischen Beistand, notarielle Dienste und Nachlassangelegenheiten geht. Insofern ist die Frage, inwieweit mit den erweiterten Aufgaben der

„Emigrant Policies“ auch ein Ausbau des konsularischen Netzwerks erfolgt. Einige lateinamerikanische Staaten sind in dieser Hinsicht in der Tat weltweit Pioniere - etwa mit der Etablierung „mobiler Konsulate“, die zunächst als Ergänzung der konsularischen Einrichtungen Mexikos in den USA entstanden. Als Folge daraus übernahmen auch andere Konsulate zentralamerikanischer, später auch südamerikanischer Staaten dieses Modell.

Konsularische Netzwerke sind immer an eine Institution im Herkunftsland gebunden – in der Regel ist dies das Außenministerium. Allerdings kann die Federführung für die Politik gegenüber den Emigranten auch bei einem anderen Ministerium verortet sein. Im Bereich „nationale Verwaltung“ analysieren wir Unterschiede in Stellung, Funktion und Grad der Autonomie jener Instanzen, die zentrale Bedeutung für Entwicklung und Durchführung der „Emigrant Policies“ haben. Ecuador hat die zuständige Verwaltungsinstanz mit einem eigenständigen Ministerium für die Angelegenheiten der Emigranten auf höchster Ebene angesiedelt. In Chile ist eine eigene Abteilung im Außenministerium zuständig, daneben wurde aber auch eine interministerielle Koordinierungsstelle geschaffen. Mexiko besitzt eine autonome Instanz zur Entwicklung der „Emigrant Policies“.

Einige föderal verfasste Staaten Lateinamerikas wie Mexiko und Brasilien zeigen zudem, wie „Emigrant Policies“ auf subnationaler und lokaler Ebene entwickelt und erst in der Folge auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Manche Politikansätze haben ihren Ausgangspunkt nicht auf zentralstaatlicher Ebene, sondern verbreiten sich horizontal von einer subnationalen Einheit zur nächsten. Lokale „Emigrant Policies“ entstehen zudem auch als Folge der zunehmenden Handlungskompetenz konsularer Stellen, die eigene Maßnahmen entwickeln und verfolgen. Die Studie von Délano (2014) verweist auf eine Diffusion solcher Praktiken auch zwischen Konsulaten unterschiedlicher Staaten, die in den USA mit Emigranten-Gemeinden mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sind.

Die verschiedenen Dimensionen der „Emigrant Policies“ auf einen Blick

Das folgende „Hitze-Diagramm“ (siehe Abbildung 2) zeigt die Dichte von Politikansätzen und Institutionen in den verschiedenen Dimensionen der „Emigrant Policies“: Je heller ein Feld ist, desto geringer fallen in dem jeweiligen Land Aktivitäten in diesem Bereich aus, je dunkler, desto intensiver sind sie. Dies stellt keine normative Bewertung dar und sagt nichts über die Qualität der Ansätze aus, aber es zeigt die Bedeutung, die das Politikfeld in den verschiedenen Ländern erhalten hat. Beispielsweise zeigt die Farbabstufung, dass Brasilien (die Spalte ganz rechts) „Emigrant Policies“ in allen Bereichen umsetzt – mit einer besonderen Verdichtung bei Staatsbürgerrechten, institutioneller Beteiligung sowie kulturellen, sozialen und ökonomischen Ansätzen. Dies geht einher mit einer hohen Implementationsfähigkeit seiner nationalen Verwaltungsstrukturen sowie seines traditionell dichten konsularischen Netzwerks.

Mexiko (die Spalte links daneben) hat auch in allen Bereichen „Emigrant Policies“ entwickelt, aber insbesondere die institutionelle Partizipation der Emigranten fällt schwächer aus. In Ecuador ist diese Dimension noch schwächer ausgeprägt,

aber das Land weist die stärkste Entwicklung im Bereich der nationalen Verwaltungsstrukturen – die Einrichtung eines eigenen Ministeriums – für die Angelegenheiten der Emigranten auf. Im Querschnittsblick auf die verschiedenen Dimensionen der „Emigrant Policies“ ist zu erkennen, dass Staatsbürgerrechte der am intensivsten bearbeitete Bereich ist – überraschenderweise gefolgt von Sozialpolitik (die Ausweitung sozialpolitischer Leistungen über die Landesgrenzen hinaus) und dem Aufbau spezieller Strukturen in der nationalen Verwaltung. Erwartungsgemäß sind Ausreise- und Transit-Politiken am stärksten in Mexiko und El Salvador entwickelt, wo die Risiken für Transit-Migranten am größten sind.

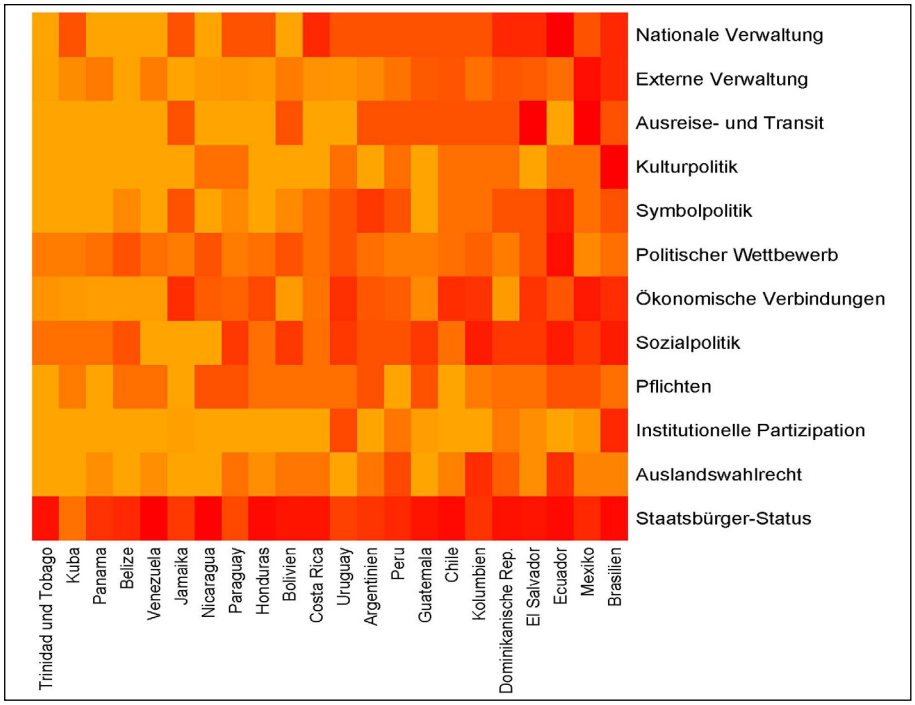

Abb. 2
„Emigrant Policies“ in den 22 Staaten Lateinamerikas und der Karibik
Quelle: Eigene Erhebung.

Politische Herausforderungen für die Aufnahmeländer

Die Ausweitung staatlicher Funktionen und politische Innovationen im Umgang mit Emigranten sind ein weltweiter Trend, der ein neues Interesse der Herkunftsstaaten an ihren emigrierten Bürgern widerspiegelt. Lateinamerika erlebt die Ausweitung dieser „Emigrant Policies“ als Strategien, eine zerbrochene Beziehung zu all jenen Menschen wiederzubeleben, die wegen fehlender Perspektiven ihre Länder verlassen haben. In den meisten Fällen zielen diese Politiken darauf ab, einerseits die Verbindungen der Emigranten zu ihren Herkunftsorten und -staaten zu stärken und andererseits ihre Integration in das Aufnahmeland zu befördern.

„Emigrant Policies“ bleiben gleichwohl eine Herausforderung. Die Ausweitung von Politiken über die Staatsgrenzen hinaus antwortet zwar auf ein Anliegen vieler Emigranten, aber sie führt auch zu neuen Forderungen – sei es nach transparenterer und institutionalisierter Beteiligung im Herkunftsland oder für mehr und bessere Unterstützung im Aufnahmeland. Für staatliche Politik bleibt dies ein schwieriges Terrain. Jenseits der Landesgrenzen bedarf es eng koordinierter Politikansätze für Bereiche, die im Land selbst in die Zuständigkeit ganz unterschiedlicher Instanzen fallen. Gleichzeitig sind die Ressourcen zur Umsetzung im Ausland über das konsu-

larische Netzwerk und die Kooperation mit Migrantenorganisationen und lokalen Repräsentanten in aller Regel viel geringer.

Wie die Arbeiten von Ragazzi (2009) und Gamlen (2014) gezeigt haben, gibt es sehr verschiedene Zugänge und Motivationen der Herkunftsstaaten für „Emigrant Policies“: von Logiken der Bevölkerungskontrolle hin zum Verständnis der Emigranten als ökonomische Ressource sowie vom Versuch, die Nation über die Grenzen des Nationalstaats hinaus zu erweitern, hin zur Stärkung der Rechte der Bürger gegenüber Aufnahme- und Herkunftsland. Mexiko und die Staaten Zentralamerikas offerieren ergänzende Gesundheits- und Bildungsangebote für die Emigranten, die ihre Integration in das Gastland erleichtern, und versuchen, die finanziellen Rücktransfers der Familien zu vereinfachen und besser zu nutzen. Die Staaten Südamerikas sind in diesen Bereichen weniger aktiv und setzen eher darauf, die Emigranten den Bürgern im Herkunftsland in einer Reihe von Bereichen gleichzustellen, etwa bei Rentenleistungen. Beide Ansätze haben erhebliche Implikationen auch für die Gastländer.

In Europa haben Aufnahmestaaten wie Deutschland und Österreich vielfach mit Sorge die jüngsten Bemühungen der Türkei betrachtet, politische Kampagnen im Ausland durchzuführen, Emigranten zweiter und dritter Generation das Wahlrecht in der Türkei zu geben und die Unantastbarkeit der ursprünglichen Nationalität zu betonen. Ähnliche Bemühungen Ungarns haben zu Unruhe in der Slowakei und Rumänien geführt, wo große ungarisch-stämmige Bevölkerungsgruppen leben. Derartige Ansätze implizieren Loyalitätserwartungen von Menschen, die nie in dem „Herkunftsland“ gelebt haben, aber die allein aufgrund ihrer Abstammung als Teil der nationalen Gemeinschaft definiert werden.

Für Deutschland als Residenzland von Migranten aus der Türkei oder auch Eritrea werfen die emigrantenpolitischen Anstrengungen dieser Staaten politische Fragen auf. Doch dabei sind nicht alle „Emigrant Policies“ über einen Kamm zu scheren. Wie die vorliegende Analyse gezeigt hat, gibt es verschiedene Ansätze in einer Vielzahl von Politikfeldern, auf die differenziert zu antworten ist. Unsere Forschung zu Lateinamerika zeigt, dass dort die Ausweitung der „Emigrant Policies“ mit einer Orientierung an Bürgerrechten und staatlichen Leistungen verbunden ist, die die Integration in die Aufnahmeländer positiv beeinflussen können. Auch für europäische Aufnahmeländer gilt, dass unter den vielfältigen Formen, in denen Herkunftsstaaten die Bande zu ihren Emigranten pflegen, es Möglichkeiten zu produktiver Kooperation gibt, die die Kosten von Migration und Integration senken können – zum Nutzen aller Beteiligter. Ein Beispiel sind beschäftigungspolitische Maßnahmen der Aufnahmeländer, die komplementär zu Rückkehrprogrammen der Herkunftsländer sind. Diese können dazu beitragen, das oft beschworene „Win-Win-Win“-Versprechen zirkulärer Migration Realität werden zu lassen: Dass sowohl die Herkunfts- als auch die Aufnahmeländer als auch die Migranten selbst in dem Prozess gewinnen.

Literatur

Calderón Chelius, Leticia (Hrsg.) (2004), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Contemporánea sociología, México, D.F.: Instituto Mora.

Délano, Alexandra (2013), The Diffusion of Diaspora Engagement Policies: A Latin American Agenda, in: *Political Geography*, Dezember, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629813001121 (15. Juli 2016).

Escobar, Cristina (2015), Immigrant Enfranchisement in Latin America: From Strongmen to Universal Citizenship, in: *Democratization*, 22, 5, 927-950.

Escobar, Cristina (2007), Extraterritorial Political Rights and Dual Citizenship in Latin America, in: *Latin American Research Review*, 42, 3, 43-75.

Gamlen, Alan (2014), Diaspora Institutions and Diaspora Governance in: *International Migration Review*, 48, September, 180-217.

Hirt, Nicole (2016), *Flüchtlinge aus Eritrea: Spielball europäischer Interessen*, GIGA Focus, 2, Juli, www.giga-hamburg.de/de/publikation/fluechtlinge-aus-eritrea-spielball-europaeischer-interessen (14. Juli 2016).

Lafleur, Jean-Michel (2011), Why Do States Enfranchise Citizens Abroad? Comparative Insights from Mexico, Italy and Belgium, in: *Global Networks*, 11, 4, 481-501.

Margheritis, Ana (2016), *Migration Governance across Regions. State-Diaspora Relations in the Latin America-Southern Europe Corridor*, New York: Routledge.

Orozco, Manuel (2012), Tendencias futuras de las remesas en América Latina y el Caribe, in: *Diálogo Interamericano*, http://thedialogue.org/PublicationFiles/TendenciasfuturasdelasremesasaALCSP.pdf (10. April 2016).

Ostergaard, Eva (2003), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies, and Transnational Relations*, London: Palgrave Macmillan.

Pedroza, Luicy (2012), Contra el desencanto del voto de los mexicanos en el extranjero, in: *Letras Libres: Blog Frontera Adentro*, www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/contra-el-desencanto-del-voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero (14. März 2012).

Ragazzi, Francesco (2014), A Comparative Analysis of Diaspora Policies, in: *Political Geography*, Februar, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629814000043 (10. April 2016).

Ragazzi, Francesco (2009), Governing Diasporas, in: *International Political Sociology*, 3, 4, 378-397.

Vink, Maarten P. et al. (2015), *The International Diffusion of Expatriate Dual Citizenship,* paper prepared for 22nd International Conference of Europeanists, Paris.

Die Autoren

Dr. Luicy Pedroza ist Research Fellow am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Ihre Arbeitsgebiete umfassen die vergleichende Forschung zu Citizenship-Politiken und zur politischen Integration von Migranten in Demokratien. Ihre Doktorarbeit zum Wahlrecht für Immigranten in Demokratien gewann Preise von der deutschen sowie der amerikanischen Vereinigung für Politikwissenschaft.
luicy.pedroza@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/pedroza

Pau Palop ist Research Fellow am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Er hat einen Master-Abschluss in Sozialwissenschaften von der Humboldt-Universität Berlin und einen Bachelor in Politikwissenschaft und Öffentlicher Verwaltung der Universität Valencia, Spanien. Seine Forschungsinteressen sind insbesondere die

politische Repräsentation von Migranten in Herkunfts- und Aufnahmestaaten sowie die Anwendung neuer Methoden in der Migrationsforschung.
pau.palop@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/palop-garcía
Prof. Dr. Bert Hoffmann ist Senior Research Fellow am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Leiter des GIGA Berlin-Büros und Professor für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Er leitet das DFG-Projekt „Polities beyond Borders. The New Dynamics of Emigrant Politics and Policies in Latin America".
bert.hoffmann@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/hoffmann

GIGA-Forschung zum Thema

Dieser GIGA Focus ist ein Ergebnis des von der DFG finanzierten Forschungsprojekts „Polities beyond Borders. The New Dynamics of Emigrant Politics and Policies in Latin America", das am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien durchgeführt wird. Es ist Teil des Forschungsschwerpunkts 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation". Eine ausführliche Darstellung des Vorhabens findet sich auf der Projekt-Website unter: www.giga-hamburg.de/en/project/emigrant-policies.

GIGA-Publikationen zum Thema

Hoffmann, Bert (2010), Bringing Hirschman Back in: Exit, Voice, and Loyalty in the Politics of Transnational Migration, in: *The Latin Americanist*, 54, 2, 57-73.

Hoffmann, Bert (2004), *The Politics of the Internet in Third World Development*, New York: Routledge.

Hoffmann, Bert, und Laurence Whitehead (2007), *Debating Cuban Exceptionalism*, London: Palgrave.

Pedroza, Luicy (2015), The Democratic Potential of Enfranchising Resident Migrants, in: *International Migration*, 53, 3, Juni, 22-35, DOI: 10.1111/imig.12162.

Pedroza, Luicy (2013), *Extensiones del derecho de voto a inmigrantes en Latinoamérica: ¿contribuciones a una ciudadanía política igualitaria? Una agenda de investigación*, desiguALdades.net Working Paper Series No. 57, www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/desigualdades/workingpapers/57_WP_Pedroza_Online.pdf.

Impressum

Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach
Redaktion GIGA Focus Lateinamerika: Prof. Dr. Detlef Nolte
Lektorat: Christine Berg

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
www.giga-hamburg.de/giga-focus
giga-focus@giga-hamburg.de

GIGA
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien