

Tagung Migration(en) und Entwicklung(en)
Transformation von Paradigmen, Organisationen und Geschlechterordnungen
Bielefeld, 10. – 11. Juli 2008

Entwicklungspolitik für, mit und durch Migrant/innen: Wie geht das?

Karsten Weitzenegger, Dipl.-Pol., AGEG Consultants eG

Abstract

Migration und Entwicklungspolitik standen jahrzehntelang im Konflikt. Während die Entwicklungspolitik Migration als fatalen Ressourcenverlust für die Entwicklungsländer sah, kritisierten Diasporagruppen, dass die Entwicklungszusammenarbeit genau die Zustände eher noch verstetigt, die sie aus ihrer Heimat trieben. Im Zuge eines Paradigmenwandel in der Entwicklungs- und Migrationspolitik werden Netzwerke und Gruppen in Diasporas inzwischen als Entwicklungsagenten gehandelt. In der Diskussion stehen wegen ihrer global und für einzelne Regionen bedeutenden Höhe die Rücküberweisungen im Vordergrund, aus denen Mittel für Investitionen und Entwicklungsprojekte gewonnen werden sollen. Praktische Ansätze zielen hier auf die Senkung der Transaktionskosten. Die Bedarfe und Motivationen der MigrantInnen werden bisher zu wenig erhoben. Leitfrage der Untersuchung ist, wie MigrantInnen in der Diaspora als wirkliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit gewonnen werden können.

Von Brain Drain zum Brain Gain

In der Entwicklungspolitik galt jahrzehntelang als Konsens, dass Migration der Entwicklung schadet. Die Abwanderung von Fachkräften (Brain Drain) galt als fataler Ressourcenverlust für die Entwicklungsländer. Der Schaden des Brain Drain und in manchen Ländern auch „Youth Drain“ war und ist für viele Länder erheblich. Ursachen und Wirkungen sind hierbei vielschichtig und wurden intensiv untersucht. Der Prozess entfaltete seine eigene Dynamik: Weil gewisse Regionen (ländliche, konfliktive, politisch/ethisch marginalisierte) oder Sektoren (Gesundheits-, Bildungssystem, Landwirtschaft) unattraktiv waren, wanderten solche Menschen ab, die anderswo eine Chance erhofften. Entwicklung führt jedoch nicht automatisch zu weniger Migration, im Gegenteil: Die Erfahrung zeigt, steigende Einkommen zum Teil überhaupt die Voraussetzung dafür, dass sich Menschen eine Auswanderung leisten können.

Das Fehlen dieser dynamischen Leistungseliten trieb eben diese Regionen und Sektoren weiter in die Benachteiligung. Zeitweise klang es wie ein Patentrezept für Diktatoren. ("Jage die kritische junge Intelligenz aus dem Land, dann herrscht Ruhe und ihre Rücküberweisungen aus der Diaspora halten die marode Wirtschaft stabil.") Unterentwickelte Gebiete sind heute vielfach dadurch gekennzeichnet, dass die qualifizierten Einheimischen abgewandert sind und in Entwicklungsprogrammen durch teure ausländische Expert/innen ersetzt werden.

Das Überschreiten von internationalen Grenzen ist dabei nicht wesentlich. Negative und möglicherweise positive Effekte der Migration treten übrigens auch auf, wenn sie nicht die Landesgrenzen überschreitet (Binnenmigration). Auch die Landflucht in die nächste wu-

chernde Stadt hat Auswirkungen auf die ländliche Entwicklung. Auch zwischen Entwicklungsländern bestehen Migrationskorridore, z.B. in Westafrika und in die Golfstaaten.

Ob Brain Drain dem Abwanderungsland schadet oder nützt, ist stark kontextabhängig. Insgesamt scheinen kleine und arme Entwicklungsländer von Brain Drain eher geschwächt zu werden, während größere Länder und solche mittleren Einkommens davon auch profitieren können. Als positive Auswirkungen werden angesehen: Rücküberweisungen; Bildungsanreiz im Herkunftsland; Transfer von Wissen und Technologie („Brain Gain“); Diaspora-Gemeinden als Katalysatoren für unternehmerische Initiativen und Entwicklungsprojekte, sowie die Entlastung des Arbeitsmarktes der Herkunftsländer.

In der Perzeption der Entwicklungspolitik waren die Migrant/innen als solche nie eine ausdrückliche Zielgruppe. Zumindest als Flüchtlinge bekamen sie Lager und Nothilfe, um dann möglichst schnell in ihr Herkunftsgebiet zurückgesiedelt zu werden. Internationale Wirtschaftsmigrant/innen befanden sich damit genau auf der Gegenseite zu den internationalen Entwicklungsfachleuten, die oft kamen, um Positionen einzunehmen, die die hochqualifizierten Abgewanderten brach ließen. Mit ihren Partnern aus den einheimischen Eliten waren sich die Entwicklungsexperten schnell einig, dass mit den Abgewanderten kein Staat zu machen ist. Zu wenig wurde erkannt, dass die Menschen abwandern weil die Zukunftsaussichten in einigen Regionen schlecht sind, und nicht umgekehrt.

Zwischen Entwicklungsexperten und Diaspora-Migrant/innen gab es also kaum Berührungspunkte. Man zog faktisch aneinander vorbei. Wenn es zu Begegnungen kam, sprach man aneinander vorbei. Folgende Konfliktlinien waren dabei typisch:

- Migrant/innen üben mehrheitlich fundamentale Kritik an der Entwicklungspolitik, die in ihren Herkunftsländern genau die Regime politisch stütze, vor denen sie einst geflohen sind. Großprojekte und Arbeit mit staatlichen Trägern verbessere nicht die Lebensverhältnisse der Bekannten daheim, sondern zerstöre dort eher Umwelt und soziale Bindungen. Fachliche und kulturelle Kompetenz der ausländischen Experten seien zweifelhaft, wie auch deren Intentionen. Entwicklungspolitik sein nur fortgesetzter Kolonialismus zur Rohstoffsicherung. Rückkehrwillige verweisen auf anhaltend unzureichende Lebensverhältnisse hinsichtlich Arbeitsmarkt, Wohnung, Sicherheit, Schule, Trinkwasser, Straßen usw., die die Entwicklungspolitik immer noch nicht bereitstellen kann. Vereinzelt gab es Forderungen, die Verwaltungen der Entwicklungsagenturen mehr mit Migrant/innen zu besetzen. Entwicklungspolitisch interessierte Diasporagruppen hatten häufig mit der Dominanz von innen- und sicherheitspolitischen Debatten bei der Migrationspolitik zu kämpfen.
- Entwicklungsexperten halten Migrant/innen unterschwellig entgegen, dass sie ihr Land verlassen haben, die Entwicklung dort also ihnen gar nicht so wichtig war. Migrant/innen könnten nicht mitreden, weil sie keine entwicklungsrelevanten Qualifikationen erworben hätten, sondern sich auf Arbeiten und Leben im Gastland orientierten. Schließlich wird der Diaspora ein romantischer Konservatismus nachgesagt. Sie sein zu lange aus ihrem Land fort, um den Fortschritt dort zu erkennen. Sie setzte darauf, dass die push-Faktoren lange fortbestehen und so das Weggehen auf lange Sicht die richtige Entscheidung war. Einige Migrant/innen zeigten sich tatsächlich der Diskussion über die Länder ihrer Vergangenheit müde und konzentrierten sich lieber auf die Integration dort, wo sie endlich angekommen waren.

Zwischen Entwicklungspolitik und Diaspora ist also eine strukturelle Entfremdung entstanden. Aus Ignoranz wurden viele Entwicklungsprojekte ohne die fehlenden Akteure in der Diaspora geplant. Investitionsförderungsprogramme warben um imaginäre Spekulanten,

aber richteten sich nicht an die eigene Diaspora. Von Migration geprägte Volkswirtschaften wurden beraten, ohne dieses Phänomen angemessen zu berücksichtigen.

Die Migrant/innen in Diaspora gingen derweil eigene Wege. So wie sie in der neuen Heimat zumindest wirtschaftlich angekommen waren, sandten sie Geld in die alte Heimat. Diese Gelder aus der Diaspora stellen nach den ausländischen Direktinvestitionen heute die zweitgrößte externe Finanzquelle für die Entwicklungsländer dar. Viele Entwicklungsländer sind auf solche Zuflüsse angewiesen: Die Remittances bedeuten vor allem die Möglichkeit für die Familien der Migrantinnen und Migranten, schlimmste Armut zu reduzieren und akute Notsituationen abzufedern. Darauf hat auch der Global-Economic-Prospect-Report der Weltbank 2005 hingewiesen.

Zwecke und Empfänger der Remittances sind vielfältig. Wenn für die Kosten der Reise Schulden gemacht wurden, müssen diese irgendwann beglichen werden. Die Angehörigen im Herkunftsland haben stets ein prioritäres Anrecht auf finanzielle Unterstützung, gleichgültig wie entfernt sie inzwischen sind. Die Remittances ermöglichen den Angehörigen generell einen höheren Konsum. Sie sind oft sogar unverzichtbar, um Kosten für medizinische Versorgung und weiterführende Ausbildung zu tragen. Paradoxerweise geht das Geld der Diaspora auf diese Weise in die vom Brain Drain gebeutelten Gesundheits- und Bildungssysteme, fördern dort allerdings die Privatisierungstendenzen. Remittances funktionieren für die Angehörigen im Herkunftsland als Sozialversicherung und Nothilfe bei kleinen und großen Katastrophen. Vielfach wird in neue Wohnhäuser investiert, die zur potentiellen Rückkehr beriet stehen.

Das Potential der Diaspora war letztlich durch das hohe (informell weit höhere) erfasste Niveau der Remittances nicht mehr zu ignorieren. Es war folglich nicht der Dialog von Entwicklungspolitik und Diaspora, die das Paradigma des Brain Gain beförderte, sondern die Wahrnehmung der alle öffentliche Entwicklungshilfe übersteigenden Finanztransfers.

Elitenmigration wird inzwischen als ein zirkulärer Prozess verstanden von dem neben den Industrieländern auch die Schwellen- und Entwicklungsländer profitieren können. Denn die einst abgewanderten Eliten können sich, nach ihrer Rückkehr ins Heimatland mit ihrem gewonnenen Know-How, Kapital und Kontakten in den Industrieländern, am Entwicklungsprozess beteiligen. Als Beispiel für gelungene Brain Circulation wird vor allem Indien angeführt. (Hunger 2004a, 2005). In der policy-Diskussion geht es zunächst darum, überhaupt Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Brain Gain ist für Herkunftsländer vor allem dann möglich, wenn qualifizierte Arbeitskräfte nicht dauerhaft abwandern, sondern temporär in einem anderen Land Erfahrungen sammeln, die dann bei der Rückkehr eingesetzt werden können. Eine solche zirkuläre Migration setzt voraus, dass die temporäre wie dauerhafte Rückkehr von Migrant/innen unterstützt wird, auch durch Reintegrationsmaßnahmen, Möglichkeiten der erneuten Migration und Investitionsförderung, und dass die Verbindung dieser Migrant/innen mit ihrem Herkunftsland während ihres Aufenthaltes in einem anderen Land aufrecht erhalten werden.

Zudem sollten Verbindungen mit dem Herkunftsland, einschließlich der Rücküberweisungen gefördert und vereinfacht werden, damit sie gezielter für Investitionen genutzt werden können, die die Entwicklung des Herkunftslandes fördern. Um zirkuläre Migration und die positiven Auswirkungen für Herkunftsländer zu unterstützen, muss ein von Herkunfts- und Zielländern gemeinsam getragenes Migrationsmanagement entwickelt werden, das Strategien zu nachhaltiger Entwicklung der Herkunftsländer unterstützt.

Diaspora als vergessene Akteure wieder gewinnen

Im Zuge eines Paradigmenwandel in der Entwicklungs- und Migrationspolitik werden Netzwerke und Gruppen in Diasporas inzwischen in der policy-Diskussion als vollwertige Entwicklungsagenten anerkannt. Die Herausforderung ist, MigrantInnen in der Diaspora als wirkliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zu gewinnen.

Migrantinnen und Migranten sind für die Entwicklungszusammenarbeit wichtige Ressourcepersonen. Sie vermitteln Werte, kulturelle Identitäten und gehören zu den wichtigsten Förderern ihrer Heimatländer. Sie müssen als "doppelte Brückenbauer" (Süssmuth) anerkannt werden. Beide Seiten, Staat und Diaspora, müssen sich deshalb erst einmal aufeinander zu bewegen und gemeinsame Strukturen für die Zusammenarbeit finden.

Auffällig an der Brain Gain Diskussion ist, dass nur selten von der Perspektive der primär Betroffenen, also der Migrant/innen als Zielgruppe oder zumindest Stakeholder, aus argumentiert wird, sondern die Kosten/Nutzen-Bilanz für Herkunfts- und Zielländer im Mittelpunkt steht. Allenfalls wird betont, dass das Recht auf Mobilität ein Menschenrecht sei, das nicht verweigert werden könne. Während in der Entwicklungspolitik seit Jahren Konsens ist, dass man nur für, mit und durch die Zielgruppen Wirkung erzielen kann, wird dies im Fall der Diaspora nur zögerlich versucht. Wenn sogar mit den Ärmsten der Armen partizipative Ansätze geboten sind, dann muss dies auch für die Diaspora gelten. Wenn die Diaspora entwicklungsrelevante Beiträge leistet, dann gilt für die staatliche Entwicklungspolitik, sie darin zu unterstützen und alle Hindernisse zu beseitigen.

Die deutsche Entwicklungsministerin zeigt sich offen für die neue Partnerschaft, wenn sie formuliert: "In Zukunft müssen wir aber auch dem entwicklungspolitischen Potenzial und der kreativen Energie internationaler Migration aufgeschlossener gegenüberstehen. Migrantinnen und Migranten können ihren Teil zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen – und oft genug tragen sie auch zu unserer wirtschaftlichen Entwicklung und Wohlstand bei. Viele suchen nach Möglichkeiten, wie sie ihre Familien und Herkunftsregionen noch besser unterstützen können – unterstützen wir sie dabei und lernen wir ihre Möglichkeiten zu nutzen!" (Wieczorek-Zeul 2006)

Die Diaspora kann in ihrem Herkunftsland eine starke Lobbygruppe werden. Dies wird gefördert, wenn doppelte Staatsbürgerschaften gehalten werden dürfen und die Herkunftsländer Bürger/innen im Ausland das Wahlrecht gewähren. Interessen der Diaspora sind oft entwicklungsfördernd. Zur Reduzierung der Abhängigkeit von Remittances verlangt sie z.B. funktionierende Gesundheits- und Bildungsdienste, Arbeits- und Unternehmensförderung, Abbau der Korruption. Zur Vorbereitung der eigenen Rückkehr verlangt sie gute Regierungsführung, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur, Sicherheit, Umweltschutz und Rechtssicherheit.

Die These, dass Investitionsprojekte von Migrant/innen auf Grund ihrer Kenntnisse über das Herkunftsland erfolgreicher seien als die von ausländischen Investoren, ist noch nicht empirisch belegt. Wenn die Investitionen mit einer Reintegration verbunden sind, geht man davon aus, dass das im Ausland erworbene Know-how zusammen mit dem eingesetzten Kapital und der Landeskenntnis zusätzliche Synergien entfaltet.

Bei aller Euphorie ist bei der Arbeit mit der Diaspora Rücksicht geboten. Migrant/innen leben häufig ohne Absicht am Rande der Legalität und verhalten sich daher lieber unauffällig, immer in Zweifel, welches Risiko Regelverstöße im Zielland für sie haben. Ihre Remittances sind persönliche Finanzverhältnisse, entlang von familiären, freundschaftlichen und andern Abhängigkeitsverhältnissen. Das sind intime Dinge, die niemand gern von einem Forscherteam öffentlich breittreten lässt. Die Diaspora eines Landes ist keinesfalls homogen, sondern

politisch, ethnisch, sozial sehr unterschiedlich. Hochqualifizierte machen nur einen Anteil der Gemeinschaften aus. Die meisten Migrant/innen sind abhängig beschäftigt und haben daher wenig unternehmerische Erfahrung. Regionale Identitäten innerhalb der Herkunftsländer setzen sich stark in der Diaspora fort. Kollektive Spenden und Hilfsprojekte der Diaspora folgen überkommenen Charity-Ansätzen und präferieren meist die Symbolik und Sichtbarkeit der Diaspora als Wohltäter.

Auch die Akteure im Herkunftsland verdienen eine genauere Betrachtung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Beweggründe. In den Entwicklungsländern scheint Migration auf individueller bzw. Haushaltsebene oft die einzige Zukunftsperspektive zu sein. Rücküberweisungen der Migrant/innen machen in vielen Ländern einen beträchtlichen Teil des Bruttoinlandsproduktes aus. Diese Finanztransfers sind oftmals die einzige verlässliche Einkommensquelle für die Familien der Migrantinnen und Migranten. Sie sichern die Existenz der Angehörigen, ermöglichen den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung oder dienen dem Aufbau einer neuen Existenz.

Andererseits führt Migration gerade von gut Ausgebildeten zu akutem Fachkräftemangel in Schlüsselbereichen sowie in fragmentierten Dienstleistungs- und Bildungssystemen. Die Auswirkungen sind insgesamt komplex, oft widersprüchlich und stark kontextabhängig. In Gebieten mit starker Abwanderung können die sozialen und wirtschaftlichen Systeme langfristig geschädigt sein. Die Zurückgebliebenen fallen in eine lethargische Lebenshaltung, die mit "Dutch Disease" zu wenig dramatisch beschrieben ist.

Das Entwicklungspotential der Diaspora sollte weiter untersucht werden. Kriterien der Analyse sollten außer Geschlecht, Klasse und Ethnizität weitere Marker sein, z.B. legaler Status, Bildungsstand, Alter, historische Generation, Familiensituation. Zur Diaspora zählen auch Ehe- und Lebens-Partner/innen aus dem Zielland, deren Rolle ebenfalls Beachtung verdient.

Bemühen um Politikkohärenz "beyond remittances"

Angesichts der fortschreitenden Integration der Märkte, der Zunahme der weltweiten Ungleichheit und der unzureichenden Sicherheit in vielen Staaten kann man davon ausgehen, dass die Zahl der internationalen Migrant/innen und Flüchtlinge weiter auf hohem Niveau bleibt. In vielen Staaten wächst die Einsicht, dass die damit verbundenen Chancen und Herausforderungen nur durch eine intensivere internationale Zusammenarbeit bewältigt werden können.

Die Diskussion über die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung hat in den vergangenen Jahren stark an Raum gewonnen, wobei Migration zunehmend als Potential für alle Beteiligten angesehen wird. Internationale Wettbewerbsfähigkeit erfordert die Verfügbarkeit von flexibel handhabbaren Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikationsniveaus. Es besteht daher von Seiten der ökonomischen und politischen Eliten in den Ländern des Nordens durchaus ein Interesse an Immigration, allerdings unter der Bedingung, dass diese kontrolliert und je nach Bedarf steuerbar ist. Unkontrollierte Migration wird hingegen als wirtschaftliches und Sicherheitsproblem angesehen und insbesondere von unteren Schichten abgelehnt.

In den Vereinten Nationen und ihren verschiedenen Unterorganisationen gewinnt das Thema Migration und Entwicklung zunehmend an Gewicht. Quer zu allem bestehenden Organisationen wurde 2003 eine Global Commission on International Migration eingesetzt, die ihre Arbeit 2005 mit einem Bericht abschloss (Global Commission on International Migration 2005). Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen hielten 2006 in einer Resolution (United

Nations 2007) fest, dass die Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Migration sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance für Herkunfts-, Transit- und Zielländer seien, von der die globale Gemeinschaft profitieren kann. Migrant/innen und Migration trügen zu Entwicklung bei.

Der High-level Dialogue der Vereinten Nationen im September 2006 und das daran anknüpfende Global Forum on Migration and Development sind zentrale Diskussionsstrukturen zum Thema Migration und Entwicklung auf internationaler Ebene. Mitte 2007 fand in Brüssel das erste Global Forum on Migration and Development als offenen Dialogveranstaltung statt. Das Globale Forum beinhaltet einerseits eine Konferenz von Regierungsvertretern, andererseits ein Treffen der Zivilgesellschaft. Es basiert auf Freiwilligkeit, Informalität und Transparenz. Es soll jährlich zusammenkommen, vor allem praktisch orientiert diskutieren und Erfahrungen austauschen. Das zweite Global Forum on Migration and Development wird im Oktober 2008 in Manila, Philippinen, stattfinden.

Um Migration zu einem positiven Phänomen für alle zu machen ist aus Sicht des Global Forum wichtig, Migrationspolitik stärker mit Entwicklungspolitik zu verknüpfen, Migration dabei aber nicht zum Ersatz für Entwicklungsstrategien zu sehen. Menschen- und Grundrechte sowie Abbau von Diskriminierung und verbesserte Integration sind für Migranten und besonders für Migrantinnen unverzichtbar, damit sie ihren Beitrag optimal leisten können. Zirkuläre Migration ist das Leitbild, dem sich Reintegrationsmaßnahmen und Maßnahmen, die die negativen Effekte der Abwanderung Hochqualifizierter abfedern und deren Rückkehr erleichtern anschließen. Diaspora-Netzwerke sollen stärker für Entwicklungsprojekte und Integrationspolitik genutzt werden. Rückführung ist nicht mehr das Ziel. Je besser die Migrant/innen in den Zielländern integriert sind, umso effizienter und effektiver können sie für die Herkunftsländer wirken.

Zahlreiche bi- und multilaterale Konferenzen zum Thema Migration und Entwicklung sowie etliche Policy-Dokumente weisen auf die Bedeutung der Fragestellung innerhalb der EU hin. Schwerpunktregionen europäischer Migrationspolitik sind Afrika und der Mittelmeerraum. Der von der EU-Kommission 2006 veröffentlichte Gesamtansatz in der Migrationsfrage, der zu einem umfassenden europäischen Migrationskonzept führen soll (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006), fokussiert auf die Bekämpfung der Ursachen von Migration, die Schaffung von Möglichkeiten legaler Migration und die Bekämpfung illegaler Migration. Integration in den Zielländern wird ebenso hervorgehoben. Insgesamt zeigen die EU-Policy-Dokumente unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, sie reichen von Ursachenbekämpfung, über Steuerung und Kontrolle bis hin zum partnerschaftlichen Management von Migration. Letztlich scheint jedoch die Kontrolle der Migrationsflüsse im Vordergrund zu stehen.

Migration hat in den letzten Jahren einen hohen Stellenwert in der OECD-Diskussion eingenommen. Die OECD fordert generell ein neues Herangehen im Sinne einer Bewertung von Migration als Potential für alle Beteiligten. Ziel ist die Schaffung eines internationalen Mobilitätssystems. Untersuchungen und Empfehlungen richten sich insbesondere an die EU. Bemerkenswert ist die Betonung von Politikkohärenz und die Aufforderung an die EU, sich verstärkt um diese zu bemühen. Nach Empfehlung der OECD müssen die europäischen Länder ihre Migrationspolitiken auf Kohärenz mit den Entwicklungszielen hin überprüfen und darauf achten, dass Entwicklungsländer mehr Nutzen aus den Migrationsprozessen ziehen können. Entwicklungsländer sollten darin unterstützt werden, Migration in ihre nationalen Entwicklungsstrategien zu integrieren. Die Strukturen des Migrationsmanagements - sowohl in der EU als auch in den anderen OECD-Mitgliedsländern - müssen reformiert werden. Die EU und ihre Mitgliedsländer sollten nach mehr Kohärenz und größeren Synergien zwischen den einzelnen Politikbereichen, einschließlich Handel mit Dienstleistungen, Sicherheit und Ent-

wicklungspolitik, streben. Diaspora-Netzwerke sollen unterstützt und in den Prozess der Policy-Ausarbeitungen in den Bereichen Arbeitsmarktpolitik, Integration und Entwicklungszusammenarbeit integriert werden. (Dayton-Johnson 2007)

Im November 2007 hielten die G8 in Berlin ein "Outreach Meeting" zum Thema Remittances ab. Bei ihrem Gipfel auf Sea Island 2005 hatten die G8-Staaten festgestellt, dass die Transaktionskosten bis zu 15 Prozent der Remittances betragen können. Seither sind ohne Zweifel Fortschritte bei der Verringerung dieser Kosten gemacht worden – dennoch ist das ebenfalls beim Sea Island-Gipfel anvisierte Ziel einer Reduzierung um 50% noch nicht erreicht.

Das BMZ hat beim Outreach Meeting der G8 die Website www.geldtransfair.de vorgestellt. Dort haben Migrant/innen die Möglichkeit, die für sie kostengünstigsten und sichersten Geldüberweisungsangebote auszuwählen. Es geht vor allem darum, die unsicheren und viel zu teuren Überweisungswege durch effektivere Bankenstrukturen – auch in den Entwicklungsländern zu fördern. Vorbild ist die von der britischen DFID geförderte Plattform www.sendmoneyhome.org.

Positionen und Strategien der Entwicklungspolitik Deutschlands

Immer mehr bilaterale Geberorganisationen beschäftigen sich ebenfalls mit den Zusammenhängen zwischen Migration und Entwicklung bzw. mit der Frage, wie Migrationsprozesse für die Entwicklungszusammenarbeit nutzbar gemacht werden. Die Positionen bewegen sich im Allgemeinen im Rahmen der oben dargestellten Debatte in internationalen und multilateralen Organisation und in der EU.

Die Bemühungen gehen in erster Linie in die Richtung, Migration als Potential für Entwicklung zu sehen und entsprechende Politiken und Maßnahmen in diesem Sinne zu ergreifen. Hier stehen generell bessere Informations-, und Managementstrategien, die Integration von Migrationsbelangen in die nationalen Entwicklungspläne der Entwicklungsländer, der bessere und gezieltere Einsatz von Rücküberweisungen, die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung von Diaspora-Netzwerken und die Förderung der zirkulären Migration im Vordergrund.

Vorreiter in der Debatte ist Großbritannien, wo das Parlament bereits seit 2002 zahlreiche Politikempfehlungen erarbeitet hat. Mit dem Ergebnis des Berichtes "Migration und Entwicklung" stand das britische Unterhaus im Jahr 2004 noch weitgehend allein auf weiter Flur. Die britische DFID hat daher erste praktische Erfahrungen in der Projektarbeit gewonnen und betont zudem die Förderung regionaler Migration als eine Maßnahme zur Nutzbarmachung des Potentials von Migration (DFID 2007).

Zwar hat das Bundesentwicklungsministerium (BMZ) das Potenzial der Diaspora für die Entwicklung ihrer Heimatländer schon seit längerem erkannt und unterstützt im Rahmen seiner Förderung für private Träger punktuell einzelne Vereine der in Deutschland lebenden Diaspora aus Entwicklungsländern, aber bisher wurde das Thema nicht systematisch in die Zusammenarbeit mit den Kooperationsländern integriert.

Der Deutsche Bundestag hat Anfang 2007 mit seinem Beschluss "Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen" die Bundesregierung aufgefordert, ein Konzept für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit auszuarbeiten und darin aufzuzeigen, wie eine stärkere Vernetzung von Entwicklungspolitik mit unternehmerischen oder gemeinnützigen Tätigkeiten der Migrantengemeinden erreicht werden kann. Um die Finanztransfers besser zu regeln, sollen Vorschläge zur Verbesserung von Geld-

überweisungen erarbeitet werden. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich international für eine Senkung von Überweisungskosten einzusetzen.

Das BMZ hat bereits 2004 die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) beauftragt hat, Konzepte und Instrumente im Rahmen eines Sektorvorhabens "Migration und Entwicklung" zu entwickeln. Sie sollen das entwicklungspolitische Potenzial von Migrantinnen und Migranten für ihre Herkunftsländer nutzen und verstärken. Außer Geldtransfers zu erleichtern, soll das Sektorvorhaben eine engere Zusammenarbeit mit in Deutschland ansässigen Diasporagemeinschaften geben - als Beitrag zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer. Um Synergieeffekte zu erreichen, arbeitet die GTZ mit Diaspora-Organisationen und Integrationsbeauftragten sowie Ländern (Nordrhein-Westfalen) und Gemeinden (Stuttgart, Berlin) zusammen.

Durch Studien zu ägyptischen, afghanischen und serbischen, sowie zu marokkanischen, vietnamesischen und kamerunesischen Diasporagemeinschaften hat die GTZ inzwischen ein differenziertes Bild gewinnen können. Dabei zeigte sich, dass gute Integration im Aufnahmeland mehr Engagement für das Herkunftsland mit sich bringt. Vor diesem Hintergrund hat die GTZ Pilotprogramme (bisher in Marokko) gestartet, um Projekte von Migrant/innen in ihren Herkunftsländern zu unterstützen. Sie können zum Beispiel den Aufbau von Schulen oder Krankenhäusern oder auch die Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten realisieren. An vielen Stellen ergeben sich Berührungspunkte mit Vorhaben der GTZ. Nach und nach will sich die GTZ weiter vernetzen.

Außerdem bestehen Kontakte zu Migrant/innen im Rahmen der Programme der beruflichen Reintegration von Fachkräften aus Entwicklungsländern, die das BMZ seit 20 Jahren finanziell unterstützt. Jedoch gibt es möglicherweise noch viel mehr Spielraum, das Potenzial von Migrant/innen als Brückenbauer besser nutzen zu können. Entscheidend ist dabei die Partizipation der Diaspora als aktiv Beteiligte.

Karsten Weitzenegger, Dipl.-Pol, Entwicklungspolitischer Gutachter, Hamburg,
karsten@weitzenegger.de, <http://www.weitzenegger.de>

Literatur

- Abella, M. I., 2003, Global dimensions of highly skilled migration, Paper for the GTZ Conference "Brain Drain oder Brain Gain?", Berlin 20-21 October 2003, <http://www2.gtz.de/migration-and-development/download/abella.pdf> (09.02.2005).
- Baraulina, T. et al., 2006, Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung, Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-diasporastudie-2006.pdf> (30.11.2007).
- Bhagwati, J. N. & Partington, M. (ed.), 1976, Taxing the brain drain, Amsterdam; New York.
- Bhagwati, N. , 1983, International Migration of the Highly Skilled: Economics, Ethics and Taxes, in: R.C. Feenstra (ed.) J. Bhagwati: International Factor Mobility, Essays in Economic Theory, Bd. 2, Cambridge, Mass./London, S. 57-70.
- Black, R., 2004, Migration and Pro-Poor Policy in Africa, Country Background Paper WP-C6, DRC Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, Brighton, Nov 04, http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-C6.pdf (08.02.2005).
- Bolt, P. J., 1996, "Looking to the Diaspora: The Overseas Chinese and China's Economic Development, 1978-1994". *Diaspora*, 5:3: 467-496.

- Bundesministerium der Finanzen (BMZ) von Deutschland, 2007, The 7 Recommendations on Remittances, Erfolgreicher Abschluss des hochrangigen Treffens zum Thema Remittances, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_2416/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Internationale__Beziehungen/Informelle__Gremien__der__Zusammenarbeit/G7__G8/008.html (22.02.2008).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von Deutschland, 2004, Migration in und aus Afrika, BMZ Spezial Nr. 118, Berlin, September 2004 von http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial118/spezial_118pdf.pdf (30.03.2005).
- Dayton-Johnson, J. et al., 2007, Gaining from Migration. Towards a new mobility system. OECD Development Centre (ed.), Paris.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (ed.), 2004, Brain Drain or Brain Gain? Die Migration Hochqualifizierter, Eschborn.
- Deutscher Bundestag, 2007, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen, Drucksache 16/4164, 16. Wahlperiode 31. 01. 2007, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/041/1604164.pdf> (22.05.2008).
- Dumont, J.-C. , 2003, New trends within OECD countries to encourage the international migration of highly skilled workers, Paper for the GTZ Conference "Brain Drain oder Brain Gain?", Berlin 20-21 October 2003, <http://www2.gtz.de/migration-and-development/download/dumont.ppt> (09.02.2005).
- Everett, B., 2005, Brain Drain/Brain Gain. Issue Paper to the Vth International and Higher Education Research Conference, Melbourne.
- Faye, M. , 2007, Die senegalesische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Senegals, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung, Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-senegalesische-diaspora-2007.pdf> (30.11.2007).
- Holmes, E. et al., 2007, Remittances aus Deutschland und ihre Wege in die Herkunftsländer der Migranten, Eine Studie zu fünf ausgewählten Ländern, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung, Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-sendekorridore-2007.pdf> (30.11.2007).
- House of Commons , 2003, Session 2003-04 International Development Committee International Development - Sixth Report, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmintdev/79/7902.htm> Chapter 2, Migration and Development: Looking for Development Gains, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmintdev/79/7906.htm#note14>.
- House of Commons International Development Committee , 2003, Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction: Government Response to the Committee's Sixth Report of Session 2003–04. First Special Report of Session 2004–05 Ordered by The House of Commons to be printed 14 December 2004 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/163/163.pdf>.
- House of Commons International Development Committee , 2004, Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction Sixth Report of Session 2003–04 Volume I HC 79–I Published on 8 July 2004 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmintdev/79/79.pdf> (22.02.2008).
- House of Commons, International Development Committee Migration and Development, 2004, How to Make Migration Work for Poverty Reduction 1, Report, together with formal minutes, The Stationery Office, London.
- House of Commons, International Development Committee, 2004, Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction. Sixth Report of Session 2003-04, Volume I, Report, together with formal minutes, Published on 8 July 2004 by authority of the House of Commons, London: The Stationery Office Limited,

- http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/international_development.cfm
(22.02.2008).
- Hunger, U. & Kolb, H., 2001, Die neue Elitenmigration im IT-Sektor und ihre Bedeutung für den Einwanderungsdiskurs in Deutschland, in: U. Hunger u.a. (ed.), Migration in erklärten und ‚unerklärten‘ Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich, Münster, London, S. 149-166.
- Hunger, U., 2000, Vom "brain drain" zum "brain gain". Migration, Netzwerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen "Software-Migranten", in: IMIS-Beiträge, (2000) 16, S. 7 - 22 (IMIS = Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien).
- Hunger, U., 2003a, Brain Drain oder Brain Gain: Migration und Entwicklung, in: U. Hunger/ D. Thränhardt (ed.), Migration im Spannungsfeld von Nationalstaat und Globalisierung. Leviathan-Sonderheft 22/2003.
- Hunger, U., 2003b, Vom brain drain zum brain gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Entsendeländer, Friedrich-Ebert-Stiftung (Arbeitskreis "Migration und Integration"), Bonn 2003.
- Hunger, U., 2004a, Indian IT-Entrepreneurs in the US and India. An Illustration of the "Brain Gain Hypothesis", in: Journal of Comparative Policy-Analysis, Vol. 6, No. 2, S. 99-109.
- Hunger, U., 2004b, Wie können Migrantenselbstorganisationen den Integrationsprozesses betreuen? Expertise für das Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück, http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise_hunger.pdf (10.02.2005).
- Hunger, U., 2005, Vier Thesen zur deutschen Entwicklungshilfepolitik für Indien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 27/2005), p. 12-18, <http://www.bpb.de/files/DQ5H56.pdf>, (20.08.2005).
- Karnath, S. J. , 1998, Brain Drains and Brain Gains: A Critical Look at the Literature on the Economics of the International Migration of Human Capital, in: The Indian Journal of Economics, Nr. 78, S. 371-407.
- Katseli L. et al., 2006, Effects of Migration on Sending Countries: What do we know? OECD Development Centre Working Paper No. 250, Paris.
- Khachani, M. (ed.), 2007, L'impact de la migration sur la société marocaine, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Tanger 2007, <http://www.gtz.de/de/dokumente/fr-impact-migration-societe-marocaine-2007.pdf> (22.05.2008).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr. Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. KOM (2006) 735, Bruxelles.
- Langthaler, M., 2008, Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer, Working Paper 20 Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE Wien, http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Braindrain.pdf (22.05.2008)
- Newland, K. & E Patrick, 2004, Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin. A Scoping Study by the Migration Policy Institute for the Department of International Development. Migration Policy Institute, Washington, DC.
- Oberndörfer, D., 2003, Warum brauchen Industrieländer die Zuwanderung von Hochqualifizierten?, Paper for the GTZ Conference "Brain Drain oder Brain Gain?", Berlin 20-21 October 2003, <http://www2.gtz.de/migration-and-development/download/oberndoefer.pdf> (09.02.2005).
- OECD (ed.), 2007, Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries, Paris.
- Permanent Secretariat of the Latin American Economic System, 2004, Migrants' Money Remittances: An Alternative for Latin America and the Caribbean?, in: Strategic Issues, No. 45 – June 2004, from http://www.sela.org/public_html/AA2K4/ING/notest/notest45.pdf (18.04.2005).
- Schmelz, A., 2008, Die kamerunische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Kameruns, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung, Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-kamerunische-diaspora-2008.pdf> (22.05.2008).

- Schüttler, K., 2007, Die marokkanische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Marokkos, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung, Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-marokkanische-diaspora-2007.pdf> (30.11.2007).
- Straubhaar, T., 2000, International Mobility of the Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange, HWWA Working Paper Nr. 88, Hamburg.
- United Nations (ed.), 2007, General Assembly Resolution 61/208. International Migration and Development.
- United Nations, 2007, General Assembly Resolution 61/208. International Migration and Development.
- Wolf, B., 2007, Die vietnamesische Diaspora in Deutschland. Struktur und Kooperationspotential mit Schwerpunkt auf Berlin und Hessen, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (ed.), Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung, Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-vietnamesische-diaspora-2007.pdf> (22.05.2008).
- World Bank, 2005, Global Economic Prospects, Washington, DC: World Bank.