

Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik

Stellungnahme

Peter Bonin, Leiter Sektorvorhaben Migration und Entwicklung im Centrum für internationale Migration und Entwicklung, einer Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Inhalt:

1. Einführung
2. Der entwicklungspolitische Rahmen des Themas „Migration und Entwicklung“
3. Der deutsche Ansatz zu Migration und Entwicklung
 - a. Die Operative Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung
 - b. Migration und Entwicklung in der Praxis

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
18(19)069 c

Anhörung am 4. Juni 2014

28. Mai 2014

1. Einführung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt einen menschenrechtsbasierten Ansatz, der darauf abzielt, die Potenziale von Migration sowohl für die Migranten, die Entwicklung ihrer Herkunftsländer als auch die Aufnahmeländer nutzbar zu machen („Triple Win“) und die Risiken zu reduzieren. Dabei besteht der Anspruch, einen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten zu finden, und die besonderen Synergien zu nutzen, die sich aus den Interessen des deutschen Arbeitsmarktes und denen von Entwicklungs- und Schwellenländern ergeben können. Synergien ergeben sich auch zwischen dem Engagement von Migrantenorganisationen und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den Herkunftsländern von Migranten. Zentraler Ausgangspunkt ist, dass Migranten nicht nur als Zielgruppe sondern auch als Akteure und Partner der deutschen EZ wahrgenommen werden.

2. Der entwicklungspolitische Rahmen des Themas „Migration und Entwicklung“

Auf internationaler Ebene gewinnt das Bewusstsein, dass Migration zur Erreichung von Entwicklungszielen beitragen kann, zunehmend an Bedeutung.¹ Die Einberufung der Global Commission on International Migration 2003 durch den damaligen UN Generalsekretär Kofi Annan setzte den ersten Meilenstein für die steigende Anerkennung der Potenziale von Migration im Entwicklungskontext. Dies spiegelte sich auch in der Durchführung des ersten *UN High Level Dialogue on International Migration and Development* (UN-HLD) 2006 sowie der Gründung des *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), eines seit 2007 jährlich stattfindenden globalen Austauschs zum Thema, wider. 2013 stand im Zeichen des zweiten *UN High Level Dialogue on International Migration and Development*, dessen Ergebnis eine 8-Punkte-Aktionsagenda mit dem Ziel war, Migration für alle positiv zu gestalten. Der Fokus liegt hierbei auf den Aspekten Menschenrechte und Schutz von Migranten, Reduzierung der Kosten von Arbeitsmigration, Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung von Migranten, Stärkung von Wirkungsnachweisen sowie vermehrte Partnerschaften und engerer Zusammenarbeit im Migrationsbereich. Basierend auf dieser Aktionsagenda soll das Thema Migration in die Post-2015-Agenda einfließen, was die bedeutende Rolle von Migration im Entwicklungskontext widerspiegeln würde.

¹ Siehe z.B. Papademetriou, Newland (2014): How Migration Can Advance Development Goals. Council Statement. Transatlantic Council on Migration – A Project of the Migration Policy Institute.

3. Der deutsche Ansatz zu Migration und Entwicklung

Obwohl die deutsche Regierung nicht über *ein* zentrales Politikdokument zu Migration und Entwicklung verfügt,² stehen Politikkohärenz und der Versuch, den gesamten Migrationszyklus im Sinne von „Triple Win“ zu adressieren, im Mittelpunkt. Als Referenzrahmen auf internationaler Ebene gelten die Millennium Entwicklungsziele sowie der EU Gesamtansatz zu Migration und Mobilität (Global Approach on Migration and Mobility, GAMM).³

Anfang der 2000er Jahre standen zunächst die beiden Themen „Zusammenarbeit mit der Diaspora“ sowie „Erleichterung von Geldtransfers“ im Fokus. Hierbei konnten insbesondere im Austausch mit in Deutschland lebenden Migranten wichtige erste Erkenntnisse gesammelt werden: Es hat sich gezeigt, dass Migranten sich umso stärker für und in ihren Herkunftsländern engagieren, je besser sie im Aufnahmeland integriert sind. Integration und entwicklungspolitisches Engagement sind also zwei Seiten derselben Medaille. Integration umfasst in diesem Kontext mehrere Dimensionen: sozial, kulturell und religiös, politisch, rechtlich und wirtschaftlich.⁴ Gerade innerhalb der letzten Dimension spielt die Privatwirtschaft eine wichtige Rolle, was v.a. im Rahmen von Anwerbeabkommen von Fachkräften im Sinne des „Triple Win“ mitgedacht werden muss.

In den vergangenen Jahren hat sich der deutsche Ansatz thematisch deutlich verbreitert und konzentriert sich zusätzlich auf Themen wie Migrationspolitikberatung für Partnerländer, Privatwirtschaftsförderung durch Migration, entwicklungsorientierte Arbeitsmobilität, Klimawandel und Migration oder Ländliche Entwicklung und Migration. Ziel des deutschen Ansatzes ist es, Migranten in der Vorbereitungsphase zur Migration, während ihres Aufenthaltes im Ausland und nach Rückkehr bzw. während der Reintegration zu unterstützen und damit ein Angebot für den gesamten Migrationszyklus zu machen. Themen wie Binnenmigration, Süd-Süd-Migration aber auch der Themenkomplex Flucht und Flüchtlingsdiaspora gewinnen auch im Kontext der deutschen EZ zunehmend an Bedeutung.

² Das BMZ hat 2011 eine Informationsbroschüre mit dem Titel „Migration – Chancen für Entwicklung nutzen“ herausgegeben, die immer noch aktuell ist:
http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Material/e213_Informationsbroschuere_04_2011.pdf; letzter Zugriff: 16.05.2014

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf, letzter Zugriff: 16.05.2014

⁴ Juzwiak et. al. (2014): „Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses“, Policy Brief Number 1, 2014, United Nations University UNU-MERIT Maastricht School of Governance

a. Die Umsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich „Migration und Entwicklung“

Mehrere Akteure führen Entwicklungsprojekten zur Förderung der Potenziale von Migration für Entwicklung durch: neben CIM, der Arbeitsgemeinschaft aus GIZ und BA/ ZAV sind hier Engagement Global sowie Akteure auf kommunaler und Länderebene zu nennen.

CIM spiegelt das Bestreben nach einem kohärenten Ansatz im Kontext Migration und Entwicklung wider. Es vereint entwicklungspolitische und arbeitsmarktpolitische Expertise unter einem Dach, um durch eine kohärente Herangehensweise in diesen Bereichen positive Entwicklungswirkungen durch Migration zu fördern.

b. Migration und Entwicklung in der Praxis

Das im Auftrag des BMZ bei CIM durchgeführte Programm Migration für Entwicklung (PME) hat zum Ziel, die Potenziale von Migration in den unterschiedlichen Teilen des Migrationszyklus nutzbar zu machen:

- Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, finden das passende Angebot in der Komponente Rückkehrende Fachkräfte. Hier erhalten jährlich rund 200 rückkehrinteressierte Migranten Unterstützung bei der Vermittlung sowie bei der Integration im Herkunftsland. Bei Vermittlung in Jobs mit explizitem Entwicklungsbezug wird ein Gehaltszuschuss gezahlt. Mit 31. Dezember 2013 waren 427 Rückkehrer in der Förderung mit Gehaltszuschuss.
- Migranten, die sich von Deutschland aus für ihr Herkunftsland engagieren möchten, können mit einer Migrantenorganisation Projekte entwickeln und diese zur Förderung einreichen. Neben finanzieller Unterstützung erhalten sie Coaching und Capacity Development für die Umsetzung ihrer Vorhaben. Außerdem unterstützt CIM die Vernetzung unterschiedlicher Akteure, sowohl innerhalb Deutschlands als auch europaweit (Migrantenorganisationen untereinander, aber auch mit Unternehmen und politischen Akteuren).

Jährlich werden rund 15 Projekte zur Förderung bewilligt und in der Umsetzung begleitet. Seit 2011 wurden insgesamt 43 Projekte bewilligt; rund 20 sind momentan (Stand Mai 2014) in der Antragsprüfung. Geographischer Schwerpunkt basierend auf der Anzahl der Anträge und umgesetzten Projekte liegt in Subsahara-Afrika, was u.a. auf die guten Organisations- und Kommunikationsstrukturen der afrikanische Diaspora in Deutschland zurückzuführen ist; gefolgt von Asien, Mittelmeer/ Naher

Osten sowie Europa (Westbalkan, Moldau, Georgien). Thematisch überwiegen Projekte zu Bildung und Erneuerbaren Energien, sowie Gesundheit und Landwirtschaft. Am jährlichen Qualifizierungsseminar im Rahmen des Prozesses der Antragstellung und Projektplanung nehmen jeweils rund 30 Vertreter von Migrantenorganisationen teil. Darüber hinaus werden Peer-to-Peer Veranstaltungen (jeweils mit rund 20-25 Teilnehmern) sowie andere EZ-relevante Fortbildungen für Migrantenorganisationen durchgeführt.

- Viele Migranten agieren als Unternehmensgründer in ihrem Herkunftsland, sei als Rückkehrer oder von Deutschland aus. Hierfür erhalten sie bei CIM nichtfinanzielle Unterstützung in Form von Training, Coaching und Netzwerkbildung. Die Begleitung erfolgt zunächst in Deutschland durch landesspezifische Seminare und individuellem Business Plan – Coaching; aber auch vor Ort durch CIM-Berater, die administrative Informationen bieten, Kontakte vermitteln und Netzwerke pflegen. Momentan wird diese Komponente in Marokko (Pilotland seit 2010), Kamerun und Georgien durchgeführt. In Marokko konnten bisher erfolgreich 19 Unternehmen gegründet und dadurch ca. 60 Arbeitsplätze geschaffen werden. Je nach Unternehmen wurden zwischen € 10.000,- und € 1,2 Millionen investiert. Rund 70% der Unternehmer sind Ingenieure und gründeten v.a. in den Bereichen E-Commerce, Software, Lebensmittel, IT-Beratung etc. Momentan befinden sich für alle drei Länder 109 Teilnehmer des Programms in der individuellen Beratung.

Als eines der Länder mit dem größten Aufkommen an Remittances in Entwicklungsländer hat sich Deutschland im Rahmen der G20 verpflichtet, die Überweisungskosten für Geldtransfers von Migranten langfristig zu senken. Es wurde festgestellt, dass es auf dem deutschen Markt für Geldtransfers ins Ausland nach wie vor an Transparenz mangelt. Die Preise und Konditionen für Geldtransfers können enorm voneinander abweichen und es ist nicht einfach, das individuell beste Angebot zu finden. Die vom BMZ finanzierte und von CIM verantwortete, weltbankzertifizierte Preisvergleichswebseite www.geldtransfair.de versucht, hier Abhilfe zu schaffen: Für 21 Überweisungskorridore kann man hier die Preise der gängigsten Transferanbieter und ihrer wichtigsten Produkte erfahren.

CIM bietet neben der Vermittlung von hochqualifizierten Rückkehrern in ihre Herkunftsländer auch die Vermittlung von deutschen bzw. europäischen Experten in Institutionen der Kooperationsländer der deutschen EZ (sogenannte Integrierte Fachkräfte). Im Rahmen des vom BMZ beauftragten Programms „Thematisch flexible Maßnahmen mit Integrierten

Fachkräften“ werden z.B. Spezialisten in mit Migration befasste Partnerinstitutionen vermittelt, um dort Capacity Development zu unterstützen.

Schließlich wurden in den letzten Jahren einige Pilotprojekte zur Anwerbung von Fachkräften aus Drittstaaten in Kooperation zwischen GIZ und BA unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft CIM durchgeführt, um Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu reduzieren und den Fachkräften Chancen auf Weiterbildung, Berufserfahrung und höhere Löhne zu eröffnen. Insbesondere die Vermittlungsabsprache zwischen Deutschland und den Philippinen, die international Modelcharakter hat für faire Anwerbung von Fachkräften. In die Überwachung ihrer Umsetzung sind neben deutschen und philippinischen Gewerkschaften auch ZAV und GIZ involviert.

Synergien zwischen betroffenen Politikfeldern werden also im Rahmen des deutschen Ansatzes gestärkt, damit z.B. Arbeitsmarktpolitik entwicklungssensibel gestaltet wird und sowohl den Herkunftsländern der Migranten als auch dem Aufnahmeland zugute kommt. Die Stärkung von Potenzialen und gleichzeitige Reduzierung von Risiken stehen hierbei im Mittelpunkt.

Neben der Umsetzung der o.g. operativen Programme berät CIM auch den Auftraggeber BMZ bzw. Vorhaben der GIZ bzgl. der Integration des Themas Migration in die jeweiligen Fachthemen. Auch hier zeigen sich die zunehmende Bedeutung von Migration und das steigende Bewusstsein der deutschen EZ diesbezüglich. Die von CIM entwickelten Instrumente zu Themen wie Finanzielle Grundbildung für Remittances-Empfänger⁵ oder Unternehmensgründungen von Migranten oder Rückkehrern⁶ aber auch Angebote wie Diasporastudien und –Mappings sowie die Vernetzung verschiedener Akteure erfreuen sich großer Nachfrage vonseiten unterschiedlichster GIZ-Programme in den Partnerländern:

Kooperation mit der Diaspora

Tunesien: Das GIZ-Vorhaben zur Förderung von Unternehmertum und Innovation wurde 2012 vom politischen Partner (Industrieministerium) angefragt, verstärkt die tunesische Diaspora in Deutschland in die Programmaktivitäten einzubeziehen. In einem ersten Schritt wurde eine Studie erstellt über die tunesische Diaspora in Deutschland, um deren Organisationsgrad, Strukturen und Engagement besser zu verstehen und

⁵ Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investment (FReDI), <http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-handbook.pdf> (letzter Zugriff: 22. Mai 2014)

⁶ Migration Tools – Options for Sustainability (MITOS), <http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-en-mitos-gesamt.pdf> (letzter Zugriff: 22. Mai 2014)

Kooperationspotenziale zu identifizieren. Außerdem wurden durch ein gezieltes Mapping tunesische Akteure (Vereine, Wirtschaftsorganisationen, studentische Organisationen etc.) identifiziert, die potenziell mit der GIZ und den Partnern vor Ort kooperieren könnten. Damit ist eine Grundlage gelegt, neben deutschen und internationalen Experten auch Vertreter der tunesischen Diaspora in Deutschland als Experten und Fachberater für die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in Tunesien zum Einsatz zu bringen.

Unternehmertum und Finanzielle Grundbildung

Usbekistan: Das GIZ-Vorhaben zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Regionen Usbekistans zielt darauf ab, den Anteil an Unternehmensgründungen von Migranten und deren Familien zu erhöhen, sowie die niedrigen Quoten im Bereich finanzieller Grundbildung (was v.a. für Remittances-empfangende Familien große Bedeutung hat) zu verbessern.

Privatwirtschaftsförderung durch Migration:

Philippinen: Das Programm „Green Economic Development“ (PROGED bzw. dessen Vorgänger „Private Sector Promotion“) hat seinen politischen Partner Department for Trade and Industry (DTI) erfolgreich dazu beraten, das Thema Migration und Remittances in den KKMU-Entwicklungsplan (2011-2016) zu integrieren.

Dabei wurde spezielle migrantische Geschäftsmodelle analysiert und dem Partner Empfehlungen gegeben, wie er diese gezielt fördern kann.

Im Rahmen sogenannter „Migrations- und Entwicklungs-“Foren werden im Format eines Öffentlich-Privaten Dialogs mit der lokalen Verwaltung und dem Privatsektor Initiativen entwickelt, um entsprechende Investitionen von Diaspora und Rückkehrern zu fördern.

Integration und Business Responsibility

Indien: Das von der GIZ Indien ins Leben gerufene „Centre for Responsible Business“ (CRB) wurde dabei unterstützt, Instrumente zu Corporate Social Responsibility (CSR) für (Binnen) Arbeitsmigranten in Indien zu entwickeln. Das CRB berät indische Unternehmen zum Thema CSR und plant, konkret Beratungsinstrumente im Kontext (Binnen)Migration anzubieten, da gerade hier oft Menschenrechtsverletzungen stattfinden und der Privatsektor eine entscheidende Rolle spielen kann. Die Maßnahme folgt der Erkenntnis, dass eine verbesserte Arbeitssituation der Arbeitsmigranten sowie bessere Integration in den Aufnahmeregionen zu verstärkten Beiträgen (Remittances etc.) in den Herkunftsregionen führen kann.

Capacity Development von Migranten und internationale Vernetzung

Deutschland: 2013 fand zum zweiten Mal nach 2006 der *High Level Dialogue on International Migration and Development* der Vereinten Nationen (UN-HLD) in New York statt. Im Vorfeld führte CIM eine Fortbildung für Vertreter von Migrantenorganisationen zum Thema „Partizipation in Globalen Prozessen zu Migration und Entwicklung“ durch, auf der mithilfe erfahrener Migrantenvertreter aus den Niederlanden und Großbritannien Wege und Möglichkeiten zur Beteiligung für die migrantische Zivilgesellschaft in internationalen Prozessen wie dem *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) oder dem UN-HLD aufgezeigt wurden. Anschließend führte CIM zusammen mit der schweizerischen EZ und dem International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) einen europaweiten Runden Tisch zu Diaspora und Entwicklung durch. In diesem Rahmen stand neben dem Austausch zu den Themen des UN-HLD v.a. die Wahl eines Vertreters im Mittelpunkt, der im Oktober 2013 als Zivilgesellschaftsvertreter der in Europa ansässigen Migrantenorganisationen am UN-HLD in New York teilnahm.

2014 unterstützte CIM im Auftrag des BMZ die Teilnahme von 7 Vertretern von Migrantenorganisationen an den Civil Society Days des *Global Forum on Migration and Development*. Darüber hinaus fand am Tag des „Common Space“, also des Austausches der Delegierten der Civil Society Days und der Regierungsdelegationen des GFMD ein Treffen statt zwischen den Vertretern der deutschen Bundesregierung und den deutschen zivilgesellschaftlichen Vertretern. Im Mittelpunkt stand hierbei die Berichterstattung von den Civil Society Days und die gemeinsame Diskussion zu den wichtigsten GFMD-Themen.

Abkürzungen:

BA	Bundesagentur für Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CRB	Centre for Responsible Business
CSR	Corporate Social Responsibility
FReDI	Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investment
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
MITOS	Migration Tools – Options for Sustainability
UN-HLD	United Nations High Level Dialogue on International Migration and Development
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung