

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
18(19)069 h

Anhörung am 4. Juni 2014

2. Juni 2014

**Brot
für die Welt**

Brot für die Welt –
Evangelischer
Entwicklungsdienst

An:

Den Deutschen Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Platz der Republik
11011 Berlin

Abteilung Politik
Referat Menschenrechte und Frieden
Tel.: 030 65211 1791
julia.duchrow@brot-fuer-die-welt.org
www.brot-fuer-die-welt.de
Caroline Michaelis Str. 1
10115 Berlin

Stellungnahme

Dr. Julia Duchrow, Brot für die Welt, Leiterin Referat Menschenrechte und Frieden¹

anlässlich der **Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 4. Juni 2014 zum Thema „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“**

zu Themenblock 3: „Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potenziale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt“

„Brot für die Welt“ bedankt sich für die Gelegenheit, zum genannten Ausschussthema Stellung zu nehmen.

Brot für die Welt hat im Jahr 2009 eine Arbeitsstelle für Migration und Entwicklung eingerichtet, die im Referat Menschenrechte und Frieden der Politikabteilung angesiedelt ist. Das evangelische Entwicklungswerk bekräftigt damit die Erkenntnis, dass internationale Migration eine wichtige Dimension menschlicher Entwicklung ist. Sie kann sowohl in den Herkunftsländern als auch in den Zielländern als Antrieb für Entwicklung fungieren. Dies setzt allerdings voraus, dass die Migrations- und Entwicklungspolitik Menschenrechte gewährleisten und schützen.² Ausgehend von dieser Grundposition nimmt „Brot für die Welt“ zu den vom Ausschuss für die Anhörung vorgeschlagenen Aspekten wie folgt Stellung:

I. Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von Flüchtlings- und anderen Migrationsbewegungen

Die entwicklungspolitische Steuerung von Flüchtlingsbewegungen einerseits und weiteren Migrationsbewegungen andererseits sollte getrennt voneinander erfolgen. Dies betrifft auch die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Steuerung der beiden Bereiche, die getrennt voneinander betrachtet werden müssen. Sowohl die Ursachen für Flucht und Migration als auch die rechtlichen

¹ Diese Stellungnahme ist mit maßgeblicher Unterstützung von Sophia Wirsching, Referentin Migration und Entwicklung, Brot für die Welt, entstanden.

² Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 18.

Rahmenbedingungen und die Bedürfnisse der involvierten Menschen können sich stark unterscheiden. Nichtsdestotrotz ist es richtig, die freiwillige Mobilität von Menschen ebenso wie erzwungene Flucht und Alternativlosigkeit als verschiedene Aspekte globaler Migration wahrzunehmen.

Insoweit begrüßt „Brot für die Welt“, dass der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung diese unterschiedlichen Aspekte von Migration in den Blick nimmt. Wichtig ist es, vorab darauf hinzuweisen, dass Migration ein möglicher Weg der individuellen Anpassung des Menschen an sich ändernde Lebensbedingungen, wie etwa klimabedingte Bodenerosion oder Arbeitslosigkeit aufgrund der Wirtschaftskrise eines Staates, und damit Ausdruck des Strebens nach Freiheit und Selbstbestimmung sein kann. Wird Entwicklungspolitik als Beitrag für internationale Gerechtigkeit und Freiheit verstanden, bedeutet das, dass sie darauf abzielt, zu selbstbestimmter Migration zu befähigen und zugleich den Zwang zu mindern, das eigene Lebensumfeld verlassen zu müssen.³

1. Ziele der Steuerung von Flüchtlingsbewegungen

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen hat zum Weltflüchtlingstag im letzten Jahr bekannt gegeben, dass durchschnittlich 23.000 Menschen täglich vor gewaltsamen Konflikten oder Verfolgung fliehen müssen.⁴ Hinzu kommen die wachsenden Zahlen Vertriebener infolge des Klimawandels und derer, die aus wirtschaftlicher Not in die Migration gezwungen sind.

Für viele wirtschaftlich arme Länder bewirken hohe Flüchtlingszahlen eine Überforderung ihrer Infrastruktur und ernsthafte Herausforderungen für die Versorgungskapazitäten. Etwa 80 % aller Flüchtlinge weltweit leben in sogenannten Entwicklungsländern.

Zunächst nur vorübergehend scheinende Flüchtlingskrisen werden immer häufiger zur dauerhaften Lebensrealität für die Betroffenen. Humanitäre Hilfe bietet hier mit ihren eher auf vorübergehende Lösungen ausgelegten Konzepten keine nachhaltige Antwort. Insbesondere Flüchtlingslager werden häufig für Jahrzehnte zur tristen Heimat von Flüchtlingen, die kaum Aussicht auf Rückkehr in ihre Herkunftsgebiete haben.

- Aus Sicht von „Brot für die Welt“ sollte der Ausschuss berücksichtigen, dass für eine entwicklungspolitische Ausrichtung im Umgang mit Flüchtlingsbewegungen neben der humanitären Unterstützung - die eben gerade nicht nur kurzzeitig bleiben darf - konflikt sensible und friedensfördernde Maßnahmen notwendig sind.
- Länder, die Flüchtlinge und Schutzsuchende aufnehmen, müssen darüber hinaus wirtschaftlich und im Hinblick auf den Aufbau sozialer Sicherungssysteme unterstützt werden. Bei dauerhaften sich verstetigenden Fluchtsituationen, in denen auf absehbare Zeit keine Aussicht auf Rückkehr in Herkunftsregionen besteht, sollte die Entwicklungspolitik darauf zielen, Flüchtlinge in die Lage zu versetzen, sich selbst zu versorgen, und darauf, mit den Gemeinden bzw. der Bevölkerung vor Ort gemeinsame Projekte zu implementieren.⁵

³ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012; S. 15.

⁴ <http://www.unhcr.org/mt/news-and-views/2011-world-refugee-day>

⁵ Vgl. Diakonie Katastrophenhilfe und Caritas international: Gemeinsame Erklärung zu Grundsätzen in der humanitären Hilfe, 2004 http://www.diakonie-katastrophenhilfe.de/ueber-uns/wie-wir-arbeiten/grundsätze-positionen/gemeinsame-erklärung.html?no_cache=1&cid=1900&did=973&sechash=8c8dad17

- Regionale Schutzprogramme, die die Kapazitäten für die Flüchtlingsaufnahme in Staaten außerhalb Europas stärken, sind wichtig, dürfen aber nicht dazu missbraucht werden, Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen und Migrantinnen in andere Staaten abzuschieben oder die Rechte von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen zu verwässern.
- Auch „Resettlement“, die Neuansiedlung von Flüchtlingen, ist ein möglicher zusätzlicher Lösungsansatz, der neben freiwilliger Rückkehr, Asyl und Integration Flüchtlinge darin unterstützen kann, sich ein neues Leben in Frieden und Würde aufzubauen. Die Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat ist dann geboten, wenn in Erstaufnahmestädern die Flüchtlingszahlen zu groß werden oder keine Aussicht auf dauerhafte Integration der Flüchtlinge besteht.

2. *Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von klimabedingter Flucht und Migration*⁶

Pauschale Blaupausen für den Umgang mit Migration im Kontext des Klimawandels gibt es aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Migrationsmuster kaum. Das Spektrum reicht von dauerhafter, erzwungener Vertreibung bis hin zur temporären, freiwilligen Arbeitsmigration. Auch hier gilt: Lösungsansätze sollten die Rechte und Bedürfnisse der Betroffenen in den Mittelpunkt stellen und sie an der Planung und Umsetzung dieser Ansätze selbst beteiligen. Positive Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklung im Kontext interner Wanderungsbewegungen und Vertreibungen können durch die Umsetzung der UN-Leitprinzipien zum Schutz und Umgang mit Binnenvertriebenen geschaffen werden. Grundsätzlich hilfreich ist auch, im Falle plötzlicher Klima- oder Umweltkatastrophen über gut durchdachte Systeme des Katastrophenmanagements zu verfügen. Entwicklungspolitik sollte auch den Übergang von Nothilfe in langfristige Zusammenarbeit in den Blick nehmen, um Betroffenen nach Ende der unmittelbaren Gefährdung eine Perspektive zur Rückkehr bieten zu können.

Brot für die Welt ist der Ansicht, dass Migration infolge schleichender klimatischer Veränderungen eine legitime Form der Anpassung an den Klimawandel ist. Dies sollten auch der Ausschuss und die Bundesregierung anerkennen. Daher darf es nicht das ausschließliche Ziel politischer Maßnahmen sein, Migration zu verhindern. Mit konkreter Unterstützung bei der Umsetzung von Anpassungsstrategien können tatsächlich neue Mobilitäts- und Einkommenskonzepte für betroffene Bevölkerungsgruppen entwickelt werden. Beispiele sind unter anderem regionale Kooperationen, die auf Freizügigkeit zielen, um die Mobilität von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu erleichtern, eine Verbreiterung der Einkommensmöglichkeiten auch mithilfe von Remittances, veränderte landwirtschaftlichen Methoden und Investitionen in Weiterbildung.

- Wichtig ist, dass solche Maßnahmen Teil einer kohärenten Migrationspolitik sind und im Einklang mit längerfristigen Entwicklungszielen der betroffenen Länder stehen und mit diesen gemeinsam geplant, durchgeführt und entsprechend finanziert werden.

Bisher gibt es keine verbindlichen internationalen Bestimmungen, die Schutzansprüche und Rechte von Menschen festlegen, die wegen des Klimawandels Grenzen überschreiten und damit den

⁶ Brot für die Welt befasst sich intensiv mit den Zusammenhängen von Klimawandel und Migration und den Wechselwirkungen zu Entwicklung und Menschenrechten. Zu den hier aufgeführten Punkten siehe auch: Pro Asyl, Amnesty International, Brot für die Welt, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Germanwatch, medico international, Oxfam Deutschland: „Auf der Flucht vor dem Klima“ – Diskussionsbeitrag, 2013 und Brot für die Welt, Oxfam, Jugendrotkreuz „Vom Klimawandel vertrieben Migration und Flucht infolge des Klimawandels, Mai 2014.

Wirkungsbereich der eigenen Hoheitsgewalt verlassen. Notwendige erste Schritte sind daher bilaterale Abkommen zur Aufnahme der Betroffenen und regionale Kooperationen für grenzüberschreitende Anpassungsmaßnahmen.

- Parallel sollte die Staatengemeinschaft durch völkerrechtliche Vereinbarungen den Status der Betroffenen und deren Rechte definieren und Instrumente entwickeln, die ihnen in der neuen Umgebung neben Rechtssicherheit auch Einkommensperspektiven und die Schaffung von Lebensgrundlagen gewähren. Die Nansen-Initiative leistet hier wichtige Vorarbeiten, die später für völkerrechtliche Vereinbarungen genutzt werden könnten. „Brot für die Welt“ begrüßt, dass die Bundesregierung der Nansen-Initiative beigetreten ist. Die Bundesregierung und die Mitglieder dieses Ausschusses sollten in diesem Prozess darauf hinwirken, dass die Initiative in das UN-System aufgenommen oder in internationale Regelwerke eingebunden wird. Da klimabedingte Migration in den allermeisten Fällen innerhalb der Grenzen eines Landes als Binnenmigration stattfindet, sollte hier ähnliches Engagement wie in der Nansen-Initiative gezeigt werden.

3. *Entwicklungspolitische Ziele der Steuerung von Arbeitsmigration*

„Brot für die Welt“ stellt fest, dass die gegenwärtige migrationspolitische Debatte im Wesentlichen von sicherheitspolitischen Interessen des Staates und der Perspektive der makroökonomischen Verwertbarkeit von Arbeitsmigranten geprägt wird. Migrationssteuerung findet ihren Ausdruck vor allem im Grenzmanagement und der Festschreibung und Handhabung von Aufenthaltsrechten.

Hier sollte der Ausschuss ein Umdenken mit anstoßen und dem innen- und sicherheitspolitischen Diskurs ein Gegengewicht entgegensetzen. Diese Anhörung erkennt „Brot für die Welt“ als wichtigen Schritt dahingehend an, die politische Debatte *entwicklungspolitisch* und nicht rein *innenpolitisch* zu prägen.

Der Nexus von Migration und Entwicklung wird häufig reduziert auf Armutsbekämpfung in sogenannten Entwicklungsländern, aufgrund der Remittances, die Arbeitsmigrantinnen und -migranten leisten.

Tatsächlich sind die Wirkungen der derzeit weltweit zu verzeichnenden ca. 231 Millionen Migrantinnen und Migranten auf nachhaltige Entwicklung komplexer. Die Mehrzahl von ihnen verlässt die Heimat, um Arbeit zu finden, und nimmt im Zielland am wirtschaftlichen Leben teil. Die Weltbank gibt an, dass in 2012 401 Mrd. US-Dollar in Form von Rücküberweisungen in die Entwicklungsländer geflossen sind.⁷ Hierbei handelt es sich um ein Vielfaches der globalen Entwicklungsgelder.⁸ Die Empfänger dieser Gelder investieren sie häufig in Bildung und Gesundheit.

Für die Migrantinnen und Migranten selbst kann das Herauslösen aus traditionellen Umgebungen und (Geschlechter-)Rollen Selbstermächtigung und Emanzipation bedeuten, sie gewinnen an Expertise und Erfahrungen.

⁷ The World Bank: Migration and Remittances Brief 20. Officially recorded remittance flows to developing countries reached an estimated \$401 billion in 2012, April 2013.

⁸ Ebd.

Gleichzeitig sind die negativen Folgen und Risiken für Migrantinnen und Migranten erheblich. Ihre Gesundheit, Sicherheit, Wohlergehen und menschenrechtlicher Schutz werden vielfach in Mitleidenschaft gezogen. Menschenrechtsverletzungen, prekäre oder ausbeuterische Arbeitsbedingungen treffen Menschen in der Migration besonders häufig. In einigen Ländern, aus denen Migranten abwandern, kann es zu Arbeitskräftemangel oder sog. Brain Drain kommen. Die sozialen Kosten können sehr hoch sein, etwa wenn ältere Menschen oder Kinder in Herkunftsländern zurückgelassen werden.

Rein ökonomisch gesehen, profitieren alle Zielländer von Arbeitsmigrantinnen und -migranten, insbesondere dann, wenn diese über gefragte Qualifikationen verfügen, sie anwenden und an der Gesellschaft teilhaben können.

- Um diese Effekte zu begünstigen braucht es soziale und gesetzgeberische Maßnahmen durch die Bundesregierung, beispielsweise im Bereich Bildung und politischer Teilhabe.
- Der Ausschuss kann auf veränderte Rahmenbedingungen hinwirken. Beteiligt er sich an zusätzlichen Beschränkungen von Migrationsmöglichkeiten und –wegen, beispielsweise durch die Befürwortung einer weiteren Finanzierung von Grenzschutztechnologie in Staaten vor der Grenzen Europas, ist dies für Entwicklung sowohl in den Entsende- als auch in den Aufnahmeländern kontraproduktiv, und immer häufiger auch lebensgefährlich für Migrationswillige.

Dies belegt etwa das Beispiel Mauretaniens, wo durch drastische Aufrüstung der Grenzkontrollen nach Vorgaben europäischer Staaten, die Freizügigkeit innerhalb der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft derart eingeschränkt worden ist, dass die von Arbeitsmigranten abhängige Wirtschaft schwere Einbußen hinnehmen musste. Migrantinnen und Migranten werden durch die Einführung von Kontrollen, Verwaltungsvorschriften und Straftatbeständen willkürlich irregularisiert und kriminalisiert. In der Folge ist wachsende Fremdenfeindlichkeit zu beobachten.⁹

Zwar sind in den vergangenen Jahren zumindest die Verlautbarungen, die einen verbesserten rechtlichen Schutz der Migrantinnen und Migranten betreffen, zahlreicher geworden. Tatsächliche Maßnahmen, diesen effektiv zu befördern, sind aber weiterhin die Ausnahme. Viele Staaten sehen weiterhin davon ab, Schutznormen, wie sie die Internationale Arbeitsorganisation in verschiedenen Konventionen formuliert hat, zu ratifizieren.¹⁰ Sozialstandards werden nicht umgesetzt. Dieser Schutz ist aber unabdingbar, um viele Migranten aus ihren massiven Notlagen zu bringen und Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Das Fehlen einer rechtebasierten Migrationspolitik haben Migrantenselbstorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft in das Zentrum ihrer Kritik gerückt.¹¹

⁹ Brot für die Welt, medico international, Pro Asyl (Hrsg.): „Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes auf „Drittstaaten““, 2013, S. 30 f. <http://bfdw.de/migration>

¹⁰ Besonders hervorzuheben sind hier die Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeitnehmer; Nr. 143 über Arbeitsmigranten in ausbeuterischen Arbeitsbedingungen; Nr. 181 über private Arbeitsvermittler und Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte.

¹¹ Siehe Deklaration und Forderungen der zivilgesellschaftlichen Plattform Peoples' Global Action on Migration, Development and Human Rights zum Hochrangigen UN-Dialog über Migration und Entwicklung im Oktober 2013: <http://hld2013.gcmigration.org/media/pgga-2013-declaration-recommendations/> und Advocacy-Paper

- Brot für die Welt begrüßt, dass die Bundesregierung im letzten Jahr das IAO-Übereinkommen Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit ratifiziert hat.
- Brot für die Welt fordert den Ausschuss auf, sich gegenüber der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass Deutschland zügig die folgenden Übereinkommen Nr. 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer, und Nr. 181 über private Arbeitsvermittler ratifiziert.

Migration als Sicherheitsrisiko wird vor allem seitens der Zielländer von Migrantinnen und Migranten thematisiert. Das Thema ist eng geknüpft an negative Stereotype und Vorurteile. Migrantinnen und Migranten werden pauschal kriminalisiert und als Konkurrenten um knappe Arbeitsplätze auf dem nationalen Arbeitsmarkt wahrgenommen oder als „Sozialleistungsschmarotzer“ diffamiert. Fremdenfeindliche Haltungen gegenüber „den Anderen“ und ein diskriminierendes Klima gegenüber Migrantinnen und Migranten sind weltweit auf dem Vormarsch und stehen dem Bemühen entgegen, für Migration als Entwicklungshebel oder Entwicklung per se zu sensibilisieren.

Männer und Frauen sind von den Risiken und Folgen internationaler Migration unterschiedlich betroffen. Frauen arbeiten häufig in privaten Haushalten und werden so als quasi „unsichtbare“ Migrantinnen besonders häufig Opfer häuslicher Gewalt.¹²

Die Perspektive, Migration als einen Schlüssel für nachhaltige Entwicklung zu sehen, erfährt erst seit kurzem, im Kontext der Debatten um die Post-2015-Entwicklungsagenda ernsthafte, internationale Aufmerksamkeit. Im Oktober 2013 stuften die UN-Mitgliedstaaten menschliche Mobilität einstimmig und offiziell als einen entscheidenden Faktor inklusiver und nachhaltiger Entwicklung ein¹³. Seitdem kreisen Diskussionen um die Frage, wie Migration hier gebührend aufgenommen werden sollte. Bislang zeichnet sich aber kein eindeutiges Bild dazu ab.

Auch zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten noch an einer klaren Empfehlung, wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beiträge von Migrantinnen und Migranten anzuerkennen und wertzuschätzen sind, ohne die Migranten selbst zu instrumentalisieren.¹⁴

- Der Ausschuss sollte diese Diskussion begleiten und dafür eintreten, dass ein Bekenntnis zu Mobilität als Beitrag für nachhaltige Entwicklung bestehen bleibt und der Schutz von Migrantinnen und Migranten von besonderer Bedeutung ist.

aus gleichem Anlass des kirchlichen Netzwerks Churches Witnessing with Migrants http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/cwmm4_advocacy_paper_final_version_10.09.2013_0.doc

¹² Nach Schätzungen der ILO arbeiten bis zu 100 Millionen Menschen auf der Welt als Hausangestellte, die meisten davon Frauen. In Entwicklungsländern machen Hausangestellte 4-12 % aller Beschäftigten aus. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_181344.pdf

¹³ United Nations General Assembly Sixty-eighth session Agenda item 21 (e) Globalization and Interdependence: international migration and development Draft resolution submitted by the President of the General Assembly Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.5

¹⁴ Vgl.: Global Forum on Migration and Development, Civil Society Chair's Report 2014 <http://gfmdcivilsociety.org/wp-content/uploads/2014/05/GFMD-CSD-Chairs-report-2014.pdf>

II. Chancen und Grenzen der Migrationsbeeinflussung unter besonderer Berücksichtigung der Instrumente der Entwicklungspolitik

Die Wirkungen von Entwicklungspolitik auf internationales Migrationsgeschehen sind mehrdimensional und gleichzeitig begrenzt. Allgemein gilt, dass Migration, sofern sie unter Migrantinnen und ihren Familien Schutz und Sicherheit bietenden Rahmenbedingungen stattfindet, ihr Entwicklungspotential am besten entfalten kann.

Da Migration ein kostenintensiver Prozess ist, der zumeist Startkapital, soziale Ressourcen, Kontakte und Mut erfordert, sind es gerade nicht die besonders Armen, die internationale, oft militärisch gesicherte Grenzen überwinden. Das bedeutet, ein gewisses Einkommens- und Bildungsniveau sind sogar Grundvoraussetzung für Migration.

Auch gibt es keine linearen Zusammenhänge zwischen geringer Entwicklung und hoher Auswanderungsquote. Die Philippinen, die Türkei oder auch Mexiko gelten in unserer Zeit als klassische Emigrationsländer, zählen aber nicht zu den ärmsten Staaten. Subsahara-Afrika wiederum gilt als „least migratory region of the world.“¹⁵ Migrationsvermeidung durch Entwicklung kann also kein Ziel von Entwicklungspolitik sein.

- Aus Sicht von Brot für die Welt kann internationale Entwicklungszusammenarbeit aber dazu beitragen, den Lebensalltag von in verschiedenen Ländern lebenden Familien enorm zu erleichtern, u.a. indem sie den Aufbau eines vernetzten Bankensystems fördert, das flächendeckend preisgünstige und zuverlässige Überweisungen aus dem Ausland ermöglicht.
- Diasporaorganisationen setzen vielfältige Entwicklungsprojekte um. Diese Leistungen sollten gefördert und nachhaltig unterstützt werden. Dies kann beispielsweise durch eine verstärkte Einbindung der Diasporaorganisationen in die staatlichen Kooperationsstrukturen, so wie dies auch in der Praxis schon teilweise durch die GIZ praktiziert wird, geschehen. Außerdem sollte die Entwicklungspolitik darauf zielen, Expertise im Projektmanagement zu verbessern, evtl. auch durch die Bereitstellung notwendiger Gelder.
- Herkunftsstaaten sollten darauf hingewiesen werden, dass Angebote für zurückkehrende Migrantinnen und Migranten dazu dienen können, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen für den Entwicklungsprozess zu nutzen. Barrieren und Diskriminierungen für Rückkehrer sind soweit als möglich abzubauen.¹⁶

In einigen Staaten bedarf es entwicklungsfördernder Maßnahmen, um die Folgen der Abwanderung von Fachkräften auszugleichen. Hier ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen betroffener Berufe und Sektoren notwendig. Ausbildungsprogramme und –partnerschaften können hier ebenso sinnvolle Instrumente sein, wie bilaterale Programme, die Mobilität fördern.

Die am 21.05. 2014 beschlossenen **"Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung"** und die neue Sonderinitiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Titel **„Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“** zielen darauf, strukturelle und akute Ursachen von Flucht zu überwinden und gesellschaftliche und politische Stabilisierung zu fördern. Insoweit begrüßt Brot für die Welt die Leitlinien und die Sonderinitiative der Bundesregierung.

¹⁵ Hein de Haas: „What drives human migration“ Blogbeitrag unter <http://heindehaas.blogspot.de/2013/12/what-drives-human-migration.html>, Dezember 2013.

¹⁶ Diakonie Bundesverband, „Brot für die Welt“, CCME: Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diakonie Texte, Positionspapier 3. 2012, S. 22.

Richtig ist, dass den Nötigungen zu unfreiwilliger Migration durch Entwicklungspolitik entgegengewirkt werden kann, indem mittel- und langfristige Lebensperspektiven vor Ort, im Sinne von umfassendem Menschenrechtsschutz, good governance und der Schaffung von fairen Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten, geboten werden. Migration sollte eine Wahlmöglichkeit und nicht ultima ratio sein.

Mit Blick auf die oben formulierte Erkenntnis aber, dass ein Mehr an Entwicklung erst zu selbstbestimmter Migration befähigt, erscheint es fraglich, ob es tatsächlich eine „präventive Migrationspolitik, die entwicklungsorientiert gestaltet“¹⁷ ist, so wie dies die Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung annehmen, geben kann.

Diese Frage stellt sich auch im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien benannte „Strategie für Migration und Entwicklung“. Hierbei sollte es sich tatsächlich um eine Politik handeln, die Entwicklungspotentiale sowohl in den Herkunftsländern als auch direkt für die Migrantinnen und Migranten fördert und die nicht nur auf die „konsequente Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen“ beschränkt ist.¹⁸

- Der Ausschuss sollte sich daher dafür einsetzen, dass Abkommen mit Herkunfts – und Transitstaaten über die „Bekämpfung illegaler Migration“ hinausgehen und faire Migrationsmöglichkeiten und Migrationsbedingungen ermöglichen. Sie müssen sich unbedingt an menschenrechtlichen Standards und der Verpflichtung zum Flüchtlingsschutz orientieren. Die Leistung von Entwicklungshilfe darf nicht an den Abschluss der Vereinbarungen geknüpft werden.

Auch die Europäische Union (EU) begründet ihre Migrationspolitik mit dem Hinweis auf das Entwicklungspotential von Migration für die Entwicklung der Drittstaaten. Sie befürwortet zirkuläre Migration, setzt auf die Wirkung von Rücküberweisungen und auf Wissenstransfer. Sie hat diese Elemente in den sogenannten **GAMM**, den **Gesamtansatz zu Migration und Mobilität** eingebunden, der eine Strategie für eine umfassende und kohärente Migrationspolitik darstellen möchte.

Trotz deutlicher Nachbesserungen des 2005 erstmals vorgestellten Konzepts, in das 2011 nachträglich ein ganzes Kapitel zum Schutz für Asylsuchende und Wahrung der Rechte von Migranten eingefügt wurde, lässt sich der Eindruck, es gehe hier hauptsächlich um die Bekämpfung irregulärer Migration, nur schwer entkräften. Wenig übrig ist von der Absicht, die Synergien zwischen Migration und Entwicklung stärker zu nutzen und vermehrte Möglichkeiten legaler Zuwanderung nach Europa zu schaffen. Grenzmanagement ist nicht entwicklungsorientiert – Sparmaßnahmen und Einschnitte bei Sozialausgaben auf der einen Seite und milliardenteure Grenzsyste me wie EUROSUR zeugen von einem unausgegorenen Entwicklungsverständnis.

Eigentlich sollten der Vorschlag von der Schaffung von Mobilitätspartnerschaften und einzelne Vorhaben des Stockholmer Programms das Gegenteil beinhalten. Das Stockholmer Programm war Ausgangspunkt für die Erarbeitung der Richtlinien zur zirkulären Migration für Saisonarbeiter und konzerninterne Versendung von Arbeitnehmern. Erst im Februar 2014 verabschiedete der Rat der Europäischen Union die Richtlinie „Über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von

¹⁷ Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung vom 21.05.2014, S. 7.

¹⁸ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode S. 109.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=24D87E2C8A9A1F345120A9F52A357F61.s4t1?blob=publicationFile&v=2>

Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer“. Die inhaltliche Weiterführung des Stockholmer Programms wird bei der Sitzung des Europäischen Rates am 24. Juni 2014 auf der Tagesordnung stehen. Es ist davon auszugehen, dass die neuen strategischen Richtlinien der EU im Bereich Inneres weiterhin auf restriktives Migrationsmanagement setzen werden.

Die Mobilitätspartnerschaften gelten dabei als dasjenige Instrument, mit dem entwicklungs- und migrationspolitische Anliegen effektiv und nachhaltig zusammengebracht werden können. Es handelt sich um politische Vereinbarungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedsstaaten und einem Drittstaat, die Möglichkeiten legaler Migration nach Europa und Entwicklungsinitiativen eröffnen und im Gegenzug dafür strikte Verpflichtungen zur Eindämmung irregulärer Migration und einen verbesserten Grenzschutz einfordern. Mobilitätspartnerschaften sind völkerrechtlich nicht bindend und vermutlich gerade deshalb so attraktiv für EU-Mitgliedstaaten.

Deutschland ist Partner der Mobilitätspartnerschaften mit Moldau, Georgien, Tunesien, Armenien und Marokko. Die Partnerschaften setzen offensichtlich die Vereinbarung Rückübernahmeabkommen für ausgewiesene Migranten mit den Drittstaaten voraus. Auch in den Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung werden die Mobilitätspartnerschaften mit der Bereitschaft zu Rückübernahme verknüpft.¹⁹

Erste Analysen von Nichtregierungsorganisationen deuten darauf hin, dass die Mobilitätspartnerschaften bislang hauptsächlich der Vorverlagerung der europäischen Grenzsicherung dienen, aber allenfalls in sehr geringem Maße die Entwicklung fördern – auch wenn ihnen das Potential dafür nicht vollkommen abgesprochen werden soll.²⁰

- Brot für die Welt ist der Auffassung, dass eine Entwicklungspolitik, die Grenzüberwachung und Kampf gegen unerwünschte Migration zur Vorbedingung von Entwicklungszusammenarbeit macht, nicht legitim und nicht legitimierbar ist. Der Ausschuss sollte sich vielmehr für die tatsächliche Ermöglichung von Mobilität von Menschen aus diesen Staaten einsetzen.

III. Möglichkeiten einer konstruktiven Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potentiale von Migration für Entwicklung zur Geltung bringt

Eine Entwicklungs- und Migrationspolitik, die die Potentiale für Migration zur Geltung bringen wird, muss den Migranten in den Mittelpunkt rücken und die Vereinbarkeit nationaler Migrationspolitiken mit internationalen Konventionen gewährleisten.

Sie muss außerdem in einen gesamtpolitischen Strategierahmen eingebettet sein und - anders als bisherige Politikkonzepte - das völlige Ungleichgewicht zwischen Migrationskontrolle einerseits und der nur nachrangigen Entwicklung andererseits mindestens auszugleichen versuchen.

Das herrschende allgemeine Entwicklungsparadigma produziert Ungleichheiten, die erzwungenermaßen zu Migration führen. So führt eine einseitig auf Gewinn ausgerichtete Wirtschaftspolitik in vielen Bereichen, wie etwa der Fischereipolitik oder im Bereich von subventionierten Fleischexporten, zum Verlust von Wirtschaftszweigen in den betroffenen Ländern.

¹⁹ Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung, S. 7.

²⁰ Brot für die Welt, medico international, Pro Asyl (Hrsg.): „Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes auf ‚Drittstaaten‘“, Dezember 2013, S. 30 f. <http://bfdw.de/migration>

Gleichzeitig ist die oft illegalisierte Arbeit von Migrantinnen und Migranten in allen Industriestaaten ein entscheidender Wirtschaftsfaktor. Migration in den Kontext nachhaltiger Entwicklung zu stellen, bedeutet, die gesamte Komplexität von Migration in der globalisierten Welt anzuerkennen, Ursachen und Ausgestaltung in den Blick zu nehmen:

Brot für die Welt ist der Auffassung, dass sowohl Herkunfts- als auch Zielländer durch nationale und internationale Gesetze gute Arbeit für alle – für Staatsbürger wie für Migrantinnen und Migranten, auch mit irregulärem Aufenthalts- und Arbeitsstatus - ermöglichen müssen. Gerade letztere sind in ihrem Nicht-Vertrautsein mit den Lebensverhältnissen und Rahmenbedingungen im Transit- oder Zielland verletzlich. Entwicklungspolitik muss der Ausnutzung von Migrantinnen und Migranten als billige und flexible Arbeitskräfte entgegenwirken. Internationale Schutzinstrumente, wie die ILO-Konventionen oder die UN-Konvention zum Schutz von Wanderarbeitnehmerinnen und ihren Familien sollten ratifiziert und in die jeweils nationale Gesetzgebung der Staaten übertragen werden, so dass die Übereinkommen für die Regierungen bindend und einklagbar für die Betroffenen werden. Wie schon erwähnt, sollte deswegen der Ausschuss auf die Ratifizierung von Schutznormen für Migrantinnen und Migranten hinwirken.

Konkret kann die Entwicklungspolitik der Bundesregierung sich dafür einsetzen, die Kontrolle von privaten Rekrutierungsagenturen und Kreditunternehmen zu verbessern.

Die Schaffung effektiver Strafverfolgungsmechanismen für Akteure, die in die Ausbeutung von Migrantinnen und Migranten verwickelt sind, bildet einen weiteren wichtigen Ansatzpunkt.

Staaten müssen sich für eine inklusive soziale Sicherung einsetzen. Gesundheit und Bildung, insbesondere der Schulbesuch für Kinder mit Migrationshintergrund sind wichtige Grundvoraussetzungen für nachhaltige Entwicklung.

IV. Die Rolle der Migranten-Diaspora für Entwicklungsländer

Viele Migrantinnen und Migranten schließen sich im Ausland zu Verbänden oder Vereinen zusammen und engagieren sich für die Entwicklung ihrer Herkunftsregionen. Sie investieren in Unternehmensgründungen im Herkunftsland und nehmen Einfluss auf den politischen Diskurs und können etwa als Peace-Builders signifikant auf Friedensprozesse in Konfliktstaaten einwirken.²¹

Migrantinnen und Migranten sollten in die Lage versetzt werden, sich durch neue Partnerschaften für Entwicklung einsetzen zu können. Diese Partnerschaften können als wichtige Plattformen für Kooperationen auf lokaler, nationaler oder regionaler Ebene fungieren und Raum für Konsultationen und Prozessgestaltung bieten. Der Dialog und die Kooperation zwischen Entsende- und Empfängerländern, Unternehmen und Migranten, sollte gefördert werden, um Potentiale zwischen Migration und Entwicklung für alle Teilnehmer zu identifizieren und zu ermöglichen.

Aus Sicht von Brot für die Welt sind Remittances aber keine geeignete Antwort auf gescheiterte Entwicklung und sollten nicht als staatliches Politikinstrument zur Armutsreduzierung instrumentalisiert werden. Natürlich sind die Überweisungen aus dem Ausland für einige Staaten zur

²¹ Siehe African Diaspora Policy Center: *Diasporas as partners in conflict resolution and peacebuilding, Policy recommendations for fruitful collaboration based on fieldwork studies in Finland, Germany, Italy, the Netherlands and Norway*, 2010.

wichtigsten Devisenquelle geworden – sie nehmen aber die Migrantinnen und Migranten oft unverhältnismäßig stark in die Pflicht für das Einkommen ihrer Angehörigen in der Heimat.

Die Wirkung dieser Zahlungen auf die ökonomische Situation in den Herkunftsländern ist schwer zu ermessen. So profitieren auch Geldinstitute, die oftmals hohe Gebühren für die Überweisungen erheben. Die Weltbank berechnet, dass im globalen Mittel auch im ersten Quartal 2014 immer noch über 8 % Transaktionskosten fällig werden – mit regional stark ausgeprägten Unterschieden.²² Auch politisch können Rücküberweisungen verheerend wirken, da sie dazu führen können, dass gescheiterte Entwicklungspolitik verschleiert wird. Sie entlasten Staaten in ihrer Verpflichtung gegenüber den Bürgern und stabilisieren so Regierungen, „die in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Beschäftigung keine Anstrengungen mehr unternehmen.“²³

V. Anwaltliche Funktion der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politikbereichen im Interesse von Flüchtlingen aus Entwicklungsländern und im Interesse von Entwicklungsländern, in denen Migration Entwicklung maßgeblich beeinflusst.

In ihrem Ende Mai 2014 veröffentlichten Weltarbeitsbericht konstatiert die Internationale Arbeitsorganisation, ILO, dass rund 231 Millionen Menschen in Ländern leben, die nicht ihre Geburtsländer sind. Die Zahl der Migranten ist seit dem Jahr 2000 um 57 Millionen gewachsen. Die Hälfte der Migrantinnen und Migranten leben in der EU und anderen entwickelten Ländern, obgleich sich die Migration dorthin im Zuge der Wirtschaftskrisen verlangsamt hat. Hauptursache für die anhaltende Migration aus armen Ländern ist das weiterhin starke Einkommensgefälle. Für dieselbe Arbeit verdienen Menschen in Entwicklungsländern oft nur ein Zehntel dessen, was in Industriestaaten bezahlt wird. Insbesondere die Arbeitsmärkte in Entwicklungsländern sind mit enormen Herausforderungen konfrontiert. Der ILO zufolge werden hier ca. 200 Millionen vor allem junge Menschen zusätzlich nach Jobs suchen.

Entwicklungspolitik muss die Partnerländer dabei unterstützen, Arbeitsplätze zu schaffen, die qualitativ hochwertig sind und besser bezahlt werden.

Nach Auffassung von „Brot für die Welt“ muss Entwicklungspolitik, um ihre Ziele zu erreichen, als kohärente Politikgestaltung verstanden werden. Freihandelsabkommen dürfen dann beispielsweise keine negativen Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen und Einkommensverhältnisse für Entwicklungspartner haben.

Wenn sich Entwicklungs- und Migrationspolitik darüber hinaus an den Rechten und Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten orientiert, setzt sie die richtigen Rahmenbedingungen für selbstbestimmte und nachhaltige Entwicklung.

Berlin, 2. Juni 2014

²² <https://remittanceprices.worldbank.org/en> Wo ein formelles Bankensystem nicht zur Verfügung steht, zu unsicher oder teuer ist, gelangen Geldströme über informelle Wege in die Zielregionen. Die Wechselwirkungen mit der lokalen Ökonomie sind komplex. Es kann beispielsweise zu einem nachteiligen Effekt kommen, wenn der Zufluss an Devisen und ein gesteigerter Konsum zu steigenden Preisen etwa für Lebensmittel oder zu einer unbeabsichtigten Aufwertung der Landeswährung führen.

²³ Mabanza, Boniface: Rücküberweisungen von Migranten: Opium für das Volk? Plädoyer für eine neue Rolle der afrikanischen Diaspora, Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika, Heidelberg, 2011.