

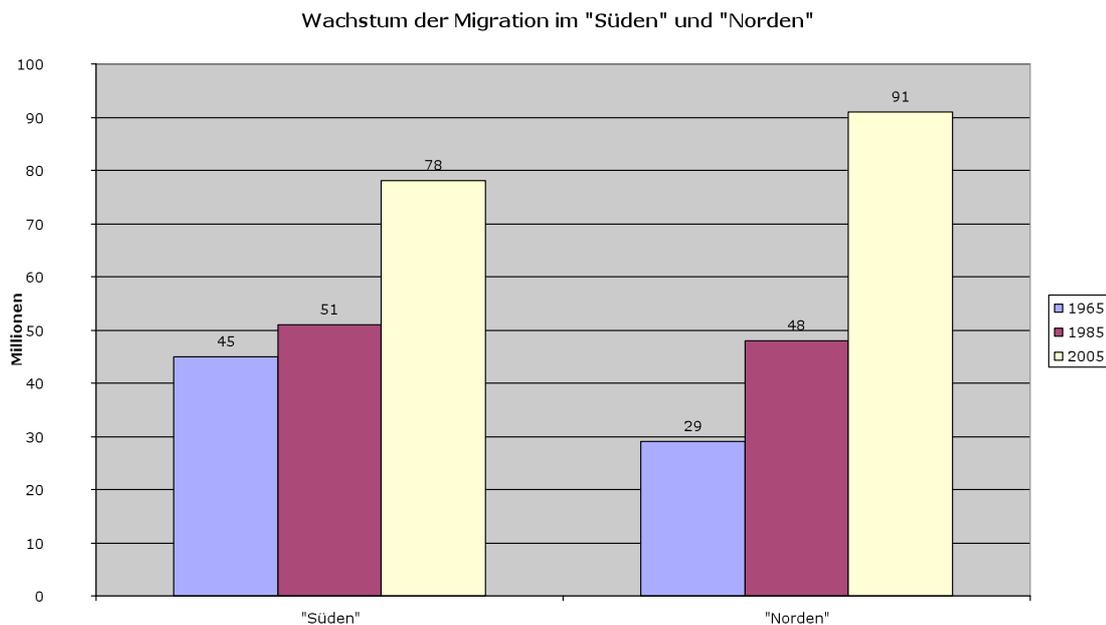
MIGRATION UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Franz Nuscheler

Der Haupttitel des Vortrages lautet: „Migration und Entwicklungszusammenarbeit“. Der Untertitel fragt nach den Kooperationschancen zwischen der Diaspora, also den hier lebenden „Menschen mit Migrationshintergrund“, und den Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Weil die Rolle dieser Diaspora nicht aus dem größeren Zusammenhang des internationalen Migrationsgeschehens herausgelöst werden kann, will ich diesen Zusammenhang anfangs zumindest kurz darstellen.

Die Diaspora als Teil des internationalen Migrationsgeschehens

Die Welt war immer in Bewegung, aber die Globalisierung beschleunigt diese Bewegung über Grenzen und Kontinente hinweg. Nach neuesten Daten der *Internationalen Organisation für Migration* (IOM) leben rund 200 Millionen Menschen nicht mehr in dem Land, in dem sie geboren wurden, davon fast zwei Drittel in der westlichen „OECD-Welt“.



Quelle: Ratha/Shaw 2007: 4.

Nicht enthalten in dieser Zahl der registrierten MigrantInnen ist die wachsende Zahl von sog. „irregulären“ Wanderern zwischen den Welten, die ohne gültige Papiere auf vielen Wegen und Irrwegen zu Land und zu Wasser versuchen, ein Land zu erreichen, in dem sie sich Arbeit, bessere Lebensbedingungen und die Möglichkeit versprechen, an die zurückgebliebenen Familien Geld überweisen zu können. Die IOM schätzt ihre Zahl auf 10 bis 15 % des Migrationspotenzials, also auf eine Größenordnung, welche mit rund 20 bis 30 Millionen die Zahl der vom UNHCR betreuten Flüchtlinge weit übersteigt. Sie bilden als schutzlose und häufig ausgebeutete Arbeitskräfte die „neuen Heloten“ auf dem globalisierten Arbeitsmarkt. Und sie leben mitten unter uns, immer in Angst, aufgegriffen und abgeschoben zu werden. Sie sind auch Teil der Diaspora.

Wir sehen mit Beklommenheit und Hilflosigkeit die Fernsehbilder vom Fluchtgeschehen auf dem Mittelmeer oder im Atlantik vor den Kanarischen Inseln, aber was hier häufig mit tödlichem Ausgang geschieht, sind nur Brennpunkte eines Geschehens, das sich an vielen Grenzen zwischen Süden und Norden, Osten und Westen abspielt.

Wenn wir von internationaler Migration sprechen, haben wir es also mit sehr verschiedenen Vorgängen, mit verwirrenden Begriffen und mit häufig nur geschätzten Größenordnungen zu tun. Es geht in der EU und in Deutschland inzwischen nach der Verengung der asylrechtlichen Zugänge nicht mehr um das früher heftig umstrittene Asylproblem, weil die Zahl der Asylsuchenden auf wenige Zehntausend zurückgegangen ist, von denen nur wenige Asyl bekommen. Es geht mehr um den Umgang mit den sog. „Illegalen“, die häufig in den Diaspora-Communities untertauchen und hier Schutz finden. Die Schätzungen über ihre Zahl schwanken in Deutschland zwischen 600.000 und 1,5 Millionen, im EU-Raum um 8 Millionen, in den USA um 12 Millionen.

Es geht hier um die weit größere Zahl von MigrantInnen mit gültigen Aufenthaltserlaubnissen; und es geht hier im Besonderen um Zuwanderer aus Ländern, die gemeinhin zu den Entwicklungsländern gezählt werden, mit denen es eine staatliche oder private, gelegentlich auch kommunale Entwicklungszusammenarbeit gibt.

Perzeptions –und Paradigmenwechsel in der Migrationsdebatte

Gerade bezogen auf diese Gruppe der Zuwanderer aus der sog. Dritten Welt vollzog sich in den letzten Jahren ein bemerkenswerter Perzeptionswandel, der auch durch den im Jahre 2005 vorgelegten Bericht der *Weltkommission für internationale Migration* angestoßen wurde. Nun wurde in Berichten des UN-Generalsekretärs, der EU-Kommission und der OECD zunehmend der Zusammenhang von „*Migration und Entwicklung*“ thematisiert – und dabei auch die positive Rolle der Diaspora-Organisationen entdeckt. Nun war mehr von Chancen denn von Gefahren und Risiken der Migration die Rede. Nun setzte sich in den OECD-Staaten allmählich die Einsicht durch, dass die alternden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften zur Erhaltung ihres Wohlstandsniveaus Zuwanderung, vor allem von Fachkräften,

brauchen. Nun machte die migrationspolitische Maxime die Runde: Einwandern darf, wen wir brauchen, aber nicht, wer uns braucht. In Deutschland verschwand aus allen Parteiprogrammen – mal die rechtsextremen Parteien ausgenommen – der die Realität ignorierende Satz, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und werden solle.

Der Tatbestand, dass rund ein Fünftel der Bevölkerung inzwischen einen „Migrationshintergrund“ hat, rückte die Frage in den Mittelpunkt, wie die schon hier lebenden „Inländer mit Migrationshintergrund“ stärker in die Gesellschaft, in den Arbeitsmarkt und in das Kulturleben integriert und gleichzeitig in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden können.

Diaspora und Remittances

Zunächst konzentrierte sich die neue Einschätzung der Migration ziemlich einseitig auf die Geldüberweisungen (*remittances*) von MigrantInnen in ihre Herkunftsländer. Nach Daten der Weltbank überstiegen diese Remittances seit einigen Jahren nicht nur die Deviseneinkünfte vieler Entsendeländer aus den Güterexporten, sondern auch das Volumen der internationalen Entwicklungshilfe (ODA) um das inzwischen fast Dreifache. Im letzten Jahr erreichten sie nach vorläufigen Schätzungen rund 280 Mrd. US-Dollar, aber die Weltbank schloss auch weit höhere Transfers im Reisegepäck oder über informelle Kanäle nicht aus.

Remittances im Verhältnis zu ODA, FDI und anderen privaten Kapitaltransfers an Entwicklungsländer (in Mrd. US-\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Remittances	68,4	77,0	88,1	93,0	161,2	190,4	221,3	239,7	283 ^a
FDI	162,2	175,0	147,1	135,2	225,5	288,5	367,5	470,8	
Portfolio-Investitionen	13,5	4,4	5,8	25,2	40,4	68,9	104,9	145,1	
ODA ^b	53,7	52,4	58,3	69,1	79,4	107,1	104,4	103,7	

^a vorläufige Schätzung; ^b der DAC-Länder

Abkürzungen: FDI = Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen); ODA = Official Development Assistance (öffentliche, bi- und multilaterale Entwicklungsleistungen); Portfolio-Investitionen = private Anleihen und Aktienkäufe

Quellen: Weltbank: Migration and Remittances Team: Migration and Development Brief 5 + 8 (Juli/November 2008); OECD/DAC: Development Co-operation 2004 + 2008; Global Development Finance 2004 + 2008 (mit erheblichen Abweichungen).

Den Remittances wird eine mehrfache soziale Hebelwirkung zuerkannt, weil sie die Lebensbedingungen der zurückgebliebenen Familien aufbessern, Zugänge zum Bildungs- und Gesundheitswesen eröffnen und gelegentlich auch in Produktionsmittel (also den Kauf von Land oder Geräten) investiert werden. Waren es früher möglichst viele Kinder, die das Überleben sichern sollten, bekam nun in vielen armen Ländern die legalisierte und irreguläre Migration diese Funktion der Überlebenssicherung. Das ist konkrete und wirksame Armutsbekämpfung, die gezielter zur Verwirklichung der MDGs beiträgt als die staatliche ODA.

Allerdings wurden zunehmend auch negative Nebeneffekte dieser Geldströme in harten Währungen entdeckt. Fallstudien belegten, dass die Geldüberweisungen die Abhängigkeit von ganzen Familienverbänden von den von außen zufließenden Subsidien verstärken und die Eigeninitiative der Zurückgebliebenen schwächen könnten; und zugleich könnten sie die Ungleichheit zwischen den Haushalten mit oder ohne

solche Subsidien verstärken und dadurch auch Anreize für weitere Migration schaffen. Migration generiert Migration.

Das Problem des Braindrain

Es gab auch eine sehr kontroverse Debatte über den **Braindrain**, also über den Abfluss von Fachkräften aus armen Ländern, in denen das ausgebildete Humankapital kaum weniger wichtig ist als das Sachkapital. Die Berichte der IOM und der OECD belegen, dass die Migration von sog. „Hochqualifizierten“ mit einem tertiären Hochschulabschluss sowohl zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern als auch und besonders zwischen Entwicklungs- und Industrieländern stark zugenommen hat. Es gibt eine weltweite Jagd nach den „besten Köpfen“.

Geradezu dramatische Ausmaße nahm die Abwanderung von Fachkräften (Ärzten und Krankenschwestern) aus dem Gesundheitswesen vieler afrikanischer Länder an, die das Erreichen der gesundheitspolitischen Millennium-Entwicklungsziele erheblich erschwert. Berühmt wurde das Beispiel von Manchester, wo mehr Ärzte und Krankenschwestern aus Malawi tätig sind als in ihrem bettelarmen Heimatland. Die Verschlechterung der Gesundheitsversorgung kann auch durch den Einsatz von ausländischen Hilfspersonal nur notdürftig behoben werden. Da stimmt doch etwas nicht, wenn die reiche Welt der armen Welt das dort ausgebildete medizinische Personal abwirbt.

Die Kritiker des Braindrain heben deshalb auf die folgenden negativen Auswirkungen ab:

- Verlust an Humankapital, das für Entwicklung nicht weniger notwendig ist als Sachkapital. Viele Entwicklungsprojekte enden auch

deshalb als Entwicklungsruinen, weil die Fachkräfte für ihren Betrieb fehlen.

- Verknappung von Fachkräften in den für die Armutsbekämpfung strategischen Sektoren, besonders im Gesundheitswesen.
- Verlust von Investitionskapital, das die Staaten in die Ausbildung von Fachkräften investiert haben.
- Schwächung der Innovationskraft eines Landes durch die Abwanderung von großen Teilen seiner innovativen Potenziale.

„Brainwaste“ in der Diaspora

In vielen Diaspora-Communities ist auch ein anderes Problem zu beobachten, das man „*brain waste*“, also Verschwendung von Talenten, nennt. Viele MigrantInnen können ihre mitgebrachten oder hier erworbenen Qualifikationen nicht nutzen, weil entweder ihre Abschlüsse nicht anerkannt werden oder sie Abschlüsse haben, die vom Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden. Es gibt in deutschen Universitätsstädten viele promovierte Taxifahrer, die über Marx oder Habermas parlieren können, oder ausgebildete Ärztinnen, die im Pflegedienst oder als Putzfrauen arbeiten. Hier findet in der Tat eine Entwertung von Qualifikationen statt, die am Selbstwertgefühl nagt und Talente, auch für die Entwicklungszusammenarbeit, brach liegen lässt.

Die dreifache Gewinnerwartung (triple win)

Warum aber konnte die OECD in mehreren Studien einen größeren **Braingain** und sogar eine „*triple win*“-Prämie der Migration sowohl für die Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer sowie für die MigrantInnen und ihre Familien entdecken? Sie weist allerdings auf länderspezifische Bedingungen hin: Ob die Abwanderung von Fachkräften dem Herkunftsland einen größeren Schaden oder Nutzen

bringt, hängt wesentlich davon ab, wie hoch das Reservoir an Fachkräften ist. Indien kann schadlos die Abwanderung von Zehntausenden von Ingenieuren oder IT-Spezialisten verkraften, weil seine guten Hochschulen ein Überangebot produzieren. Dies gilt jedoch nicht für die allermeisten afrikanischen Länder. Dennoch überwiegen inzwischen die Pro-Argumente für den **Braingain** die Contra-Einwände, die im **Braindrain** besonders für die ärmsten Länder große Nachteile sehen.

Die Diaspora als Entwicklungsressource

Die Fixierung auf die Remittances hatte auch zur Folge, dass andere Aktivitäten der Diaspora erst spät und fast nebenbei erkannt wurden. Die *Weltkommission für internationale Migration* betonte an erster Stelle ihren Beitrag zur Herausbildung von transnationalen Wissensnetzwerken, wenn die MigrantInnen nach ihrer Rückkehr für einen Transfer von Wissen, Technologie und unternehmerischen Fähigkeiten, also für eine „*brain circulation*“, sorgen. Solche Wissensnetzwerke entstehen vor allem durch die wissenschaftliche Kooperation, die u. a. vom DAAD oder von der Humboldt-Stiftung, teilweise auch von den politischen Stiftungen gefördert wird. Und natürlich spielt die CIM bei der Reintegration von Fachkräften in ihre Herkunftsländer eine wichtige Rolle.

Nun wurden auch andere positive Rollen der Diaspora anerkannt:

- ihre Funktion als Brückenbauerin zwischen den Kulturen;
- ihr wichtiger Beitrag zur Integration von Neuankömmlingen;
- die Bereicherung des kommunalen Kulturlebens und natürlich auch des gastronomischen Angebots hervorgehoben.

Die politische Bildungsarbeit der kommunalen Volkshochschulen wäre ohne Beteiligung der Diaspora gar nicht mehr denkbar. Was wäre die

Multi-Kulti-Hauptstadt Berlin ohne den „Karneval der Kulturen“? Was wären die vielen Kirchenfeste ohne farbige Musikgruppen und afrikanische Trommeln? Hier findet interkulturelles Lernen statt.

Gelegentlich wird, dies sollte nicht verschwiegen werden, auch ihre Schutzfunktion für „illegale“ Zuwanderer kritisiert. In der Tat wurde die Herausbildung von ethnischen Migrationsnetzwerken zu einem wichtigen Steuerungsinstrument der internationalen Migration: MigrantInnen wandern möglichst dorthin, wo sie nicht nur Geld verdienen können, sondern auch eine vertraute Umgebung finden und sich so etwas wie „*transnationale Sozialräume*“ herausgebildet haben. Hier finden die MigrantInnen ein Stück Heimat in der Fremde. Diese Funktion der Diaspora kann gar nicht hoch genug geschätzt werden.

Diaspora in der Entwicklungszusammenarbeit

Aber wie steht es mit der Rolle der Diaspora-Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit? Die Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ (Karin Kortmann) stellte auf einer Konferenz der IOM, die im Januar 2007 in Berlin stattfand, selbstkritisch fest, dass die Zusammenarbeit mit Diaspora-Organisationen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch „weitgehend Neuland“ bilde. Es gäbe zwar schon mehrere Pilotprojekte, aber das Thema sei „noch nicht systematisch in die Zusammenarbeit mit unseren Kooperationsländern“ integriert worden.

Auch eine Sprecherin der GTZ (Cornelia Richter) übte sich bei dieser Konferenz in Selbstkritik: Zwar hätten sich bisher NGOs, die Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände bei der Integration der Zuwanderer (immer beiderlei Geschlechts) engagiert, aber die staatliche Entwicklungszusammenarbeit habe die Diaspora-Organisationen noch nicht als „neue strategische Partner für die Entwicklungszusammenarbeit“ zu gewinnen versucht. Wohlgedenkt: Es

fand nicht einmal der Versuch statt! Allerdings ersparte die GTZ den Diaspora-Organisationen nicht den Vorwurf, sich nur in geschlossenen Zirkeln zu bewegen, sich abzuschotten, und sich gar nicht um eine Zusammenarbeit mit den nationalen oder kommunalen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zu bemühen. So ganz unbegründet ist dieser Vorwurf wohl nicht. Ganz nebenbei erwähnte die Sprecherin der GTZ die positive Ausnahme der Stadt Stuttgart, in der es bereits zu Kooperationsvereinbarungen mit den Diaspora-Communities gekommen sei.

Folgerungen aus der Defizitanalyse

Die Parlamentarische Staatssekretärin des BMZ versprach nicht nur, mit Hilfe der CIM die berufliche Reintegration von Fachkräften nach ihrer Rückkehr gezielter zu fördern, sondern die Diaspora-Organisationen auch stärker in die staatliche Entwicklungszusammenarbeit einzubauen. Es ist doch erfahrungsgemäß so, dass die in unserer Gesellschaft angekommenen und auf dem Arbeitsmarkt erfolgreichen MigrantInnen eher hier bleiben als zurückkehren wollen, selbst wenn sie durch Förderprogramme zur Rückkehr animiert werden sollen. Die Rückkehrbereitschaft hängt wesentlich von den beruflichen Chancen und von den politischen Bedingungen im jeweiligen Heimatland ab. Ich erlebte als Hochschullehrer öfters, dass meine Absolventen zwar zurückkehren wollten, aber nicht konnten, weil sie politische Repressionen befürchteten.

Die Sprecherin der GTZ verkündete zwei „Kernbotschaften“ für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Diaspora und Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit:

- Erstens sollen aktive Diaspora-Organisationen mehr als bisher als neue strategische Partner für die Entwicklungszusammenarbeit gewonnen werden. Es blieb jedoch offen, wie diese „strategische

Partnerschaft“ aussehen könnte. Ich vermisse ein operatives Konzept, wie es die britische Entwicklungsbehörde DIFD vorlegte.

- Zweitens – und das ist hier wichtig – sollen Integrationsbeauftragte der Länder und Kommunen – wie in Stuttgart – als „wichtige Partner und Mittelspersonen“ fungieren. Es gibt zwar viele Integrationsbeauftragte, die aber nicht immer auch gute Partner für eine kommunale Entwicklungszusammenarbeit sind.

Von der Bundesebene hörten wir bisher vor allem gute Absichtserklärungen. Das BMZ förderte weitere Pilotprojekte und die GTZ vergab Beratungsaufträge. Aber es gibt weiterhin keine systematische Zusammenarbeit mit Diaspora-Organisationen bei der Planung oder Durchführung von Entwicklungsvorhaben gibt. Als Begründung für dieses Zögern hörte ich die Fragen: Mit wem soll unter dem Wildwuchs von ethnisch fragmentierten Organisationen kooperiert werden? Wer ist repräsentativ und außerdem vertrauenswürdig? Bei wem gibt es keine diplomatischen Verwicklungen, weil sich in einzelnen Diaspora-Communities Oppositionsgruppen gegen Regime in den Herkunftsländern organisierten?

Warum nehmen sich BMZ und GTZ nicht ein Beispiel am britischen DFID (*Department for International Development*), das 2007 ein konkretes Arbeitsprogramm für die Zusammenarbeit mit den Diaspora-Organisationen vorlegte, vor allem bei Projekten zur Armutsbekämpfung. Das Programm hat den richtungsweisenden Titel: *Migration besser für arme Menschen arbeiten lassen („Moving out of Poverty-Making Migration Work Better for Poor People“)*. Das DIFD geht ausführlich darauf ein, welche Rolle die Diaspora spielen kann. Einen ähnlichen konkreten Operationsplan für die Zusammenarbeit mit der Diaspora legte auch die schwedische Entwicklungsbehörde CIDA vor. Beide Entwicklungsbehörden sind den deutschen Entwicklungsorganisationen häufig ein paar Schritte voraus. Das hören

sie nicht gerne, aber bei der Frage, die hier zur Diskussion steht, mussten sie selbst klein begeben.

Perspektiven und Ratschläge

Was ist zu tun? Erstens sollen die Durchführungsorganisationen das tun, was sie zu tun versprechen, und was viele NGOs und die kirchlichen Hilfswerke schon längst tun. Ich vermisse in Beratungsrunden immer noch mehr Gesichter mit anderer Hautfarbe und mehr Stimmen aus anderen Weltregionen, die nicht nur ein pflichtschuldig Dekorum bilden.

Meine lange Erfahrung lehrt zweitens, dass die Zusammenarbeit mit der Diaspora am besten in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit funktionieren kann, vorausgesetzt, dass es Städtepartnerschaften gibt, die sich nicht auf den Austausch von Stadtoberen oder Musikgruppen beschränken, sondern Entwicklungsprobleme anpacken wollen; und drittens vorausgesetzt, dass die Diaspora-Organisationen auf die Stadtverwaltungen und Stadtparlamente zugehen und sich als Verhandlungspartner anbieten und organisieren. Auf beiden Seiten müssen Vorbehalte und Hindernisse der Kooperation abgebaut werden. Dies kann am besten dort gelingen, wo – wie in Stuttgart – die Integrationsarbeit eng mit der Entwicklungszusammenarbeit verkoppelt ist und sich die Stadtoberen sichtbar und hörbar für dieses joint venture engagieren. Viele Städtepartnerschaften sind ihren Namen nicht wert.

Zum Schluss: Ich kann mich in der Defizitanalyse der ehrlichen Selbstkritik der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ anschließen. Ich kann als unverbesserlicher Optimist nur hoffen, dass die von BMZ und GTZ auf Konferenzen verkündeten Absichtserklärungen auch praktische Folgen in den Apparaten haben, die nun einmal in Routinen gefangen sind. Es müssen neue Wege gefunden werden, um das Potenzial der wachsenden Diaspora besser zu

nutzen – und zwar zum gegenseitigen Vorteil von Partnerländern oder Partnerkommunen.

Die Stadt Stuttgart diente der Sprecherin der GTZ wie eine willkommene Ausrede, indem sie vermelden konnte: Es gibt ja schon Leuchttürme der Entwicklungszusammenarbeit auf kommunaler Ebene! Leuchttürme haben bzw. hatten auch die Funktion, Lotsen den Standort und die Richtung anzuzeigen. Es wäre ungemein hilfreich, wenn Stuttgart, falls es nicht schon geschehen sein sollte, seine Kooperationsvereinbarung mit der Diaspora und seine Erfahrungen in der konkreten Zusammenarbeit auf einer Tagung des Städtetages und auf einer der vielen Konferenzen, die inzwischen das Thema „Migration und Entwicklung“ behandeln, vorstellen würde. Ich vermisste die Kommunen auf den beiden Konferenzen des *Global Forum on Migration and Development*.

Die Erfahrung lehrt: „*Bottom up*“ funktioniert allemal besser als „*top down*“. Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung hat in Strategien zur Förderung von good governance eine ganz zentrale Bedeutung. Dieses Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip befreit aber das BMZ, die Durchführungsorganisationen und auch die Bundesländer nicht von der Verpflichtung, auf ihren jeweiligen Handlungsebenen die angemahnte und versprochene „strategische Partnerschaft“ mit der Diaspora zu suchen. Allerdings sind auch die Diaspora-Organisationen gefordert, sich als Kooperationspartner besser zu organisieren. Beide Seiten sind gefordert. Der Lohn könnte eine „*triple win*“-Prämie sein.