



Deutsche Gesellschaft
für die
Vereinten Nationen

BLAUE REIHE Nr. 103

Migration und Entwicklung: Chancen.Gemeinsam.Nutzen

Tagungsdokumentation

Mit Beiträgen von Ibrahim Awad, Gibril Faal,
Wolfgang Fenkart-Fröschl, Michael Griesbeck,
Bernd Klaschka, Karin Kortmann, Armin Laschet,
Ndioro Ndiaye, Vincent E. Okele, Cornelia Richter,
Wolfgang Schäuble, Bernd Schleich,
Rita Süssmuth, Norbert Walter

Dokumentationen, Informationen, Meinungen



Blaue Reihe

Herausgeber:
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.
Zimmerstraße 26/27 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de



Nr. 103

Migration und Entwicklung

Chancen.Gemeinsam.Nutzen

Tagungsdokumentation

ISSN 1614-547X



Zum Inhalt:

Diese Ausgabe der BLAUEN REIHE dokumentiert Beiträge der Tagung „Migration und Entwicklung“, die am 31. Januar 2007 im Rahmen der Konferenzreihe „Migration im Kontext“ in Berlin stattgefunden hat. Veranstalter der Konferenzreihe ist die Internationale Organisation für Migration (IOM). Die Tagung fand in Kooperation mit dem Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) statt. Die dokumentierten Beiträge geben die persönliche Meinung des/r jeweiligen Verfasser/in/s wieder.

IMPRESSUM:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin

Redaktion: Dr. Alfredo Märker, Julius Affandi, Claudia Hahn

Tel. (030) 259375-0

Fax (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Web: www.dgvn.de

ISSN 1614-547X

Inhalt

Vorwort	5
Grußwort (Prof. Dr. Rita Süßmuth)	7
Grußwort (Armin Laschet).....	10
Migration and Development: Harnessing Opportunities Together (Ndioro Ndiaye).....	14
Neue Wege der europäischen Migrationspolitik (Dr. Wolfgang Schäuble)	16
Internationale Migration als Erfolgsmodell gestalten (Prof. Dr. Norbert Walter) .	23
Labour migration and development: Economic linkages (Dr. Ibrahim Awad).....	29
Chancen der Migration (Bernd Schleich).....	35
Der Mensch als Maßstab guter Migrationspolitik (Prälat Bernd Klaschka)	37
Migration Policy in a Developmental Context: Economic Interests and the Advancement of Sustainable Development (Vincent E. Okele).....	39
Möglichkeiten der Nutzung des Potenzials von Migration für Entwicklung (Karin Kortmann).....	43
The diasporas' role in contributing to development in sending and receiving countries (Ndioro Ndiaye)	47
Die Bedeutung von Wissenserwerb und Integration im Aufnahmeland für Herkunfts- und Aufnahmeland (Dr. Michael Griesbeck)	52
EZ und Diaspora (Cornelia Richter)	54
Mitigating the Structural Imperfections and Negative Impacts of Remittances (Gibril Faal).....	57
Sense of Belonging und Ethnic Banking (Dr. Wolfgang Fenkart-Fröschl).....	66

Vorwort

Unter der Überschrift „Migration und Entwicklung: Chancen.Gemeinsam.Nutzen“ fand am 31. Januar 2007 die Auftaktkonferenz der Reihe „Migration im Kontext“ in der Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Berlin statt. Veranstaltet wurde die Konferenz von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI) und der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Die von der IOM ins Leben gerufene Konferenzreihe „Migration im Kontext“ greift das Thema Migration aus unterschiedlichen Perspektiven und unter besonderer Berücksichtigung ihrer positiven Aspekte und Chancen auf. Ziel ist, die Migrationsdebatte anzuregen, indem Vertreter/innen der Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft eine Plattform für einen problem- und lösungsorientierten Austausch geboten wird. Langfristig soll damit ein Beitrag in Richtung einer umfassenden Migrationsgestaltung geleistet werden, die den vielfältigen Belangen von Aufnahme- und Herkunftsländern entspricht. Die IOM wird bei der Konzeption der Konferenzreihe durch eine Steuerungsgruppe hochrangiger Expert/innen unter dem Vorsitz Prof. Dr. Rita Süßmuths beraten und unterstützt. Aufbauend auf den Ergebnissen und Erfahrungen der Auftaktkonferenz soll in Folgeveranstaltungen Migration auch unter den Aspekten Arbeit, Medien, Geschichte, Menschenrechte, Handel, Sicherheit, Integration, Demographie, u.a. betrachtet werden.

Migration und Entwicklung sind in einer globalisierten Welt untrennbar miteinander verbunden. Innerhalb der letzten Jahrzehnte haben sich die Migrationsbewegungen deutlich verändert. Internationale Migration tritt als Reaktion auf den schnellen Umschlag von Kapital, Waren und Dienstleistungen immer kurzfristiger auf. Gleichzeitig gibt es auf der ganzen Welt einen immensen Entwicklungsschub im Bereich der Kommunikations- und Transporttechnologien. Die Globalisierung hat dazu geführt, dass sich das Wissen über Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten in anderen Regionen der Welt deutlich gesteigert hat.

Die zunehmende Verfügbarkeit von Information und effizientere Reisemöglichkeiten machen es Migrant/innen leichter, mit Verwandten und Freund/innen in Kontakt zu bleiben. Mitglieder von Diaspora-Gemeinden können über große Entfernungen enge Verbindungen zu ihrer Heimat aufrechterhalten. Vielfach überschreitet der private Geldfluss aus den Einwanderungsregionen in die Auswanderungsgebiete sogar die öffentliche Entwicklungshilfe.

Neue Ansätze für den Umgang mit dem Thema Migration und Entwicklung werden diskutiert, sind zum Teil schon im Entstehen. Mit der vorliegenden Tagungsdokumentation möchten die Herausgeber dazu beitragen, allen Beteiligten gemeinsame Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Wir hoffen, dass sich der offene und konstruktive Dialog fortsetzt und danken den Autor/innen für die freundliche Überlassung der Manuskripte oder Redebeiträge sowie allen Beteiligten für die gute Kooperation und Unterstützung bei der Tagung und der Publikation.

Berlin, im Juni 2007

Dr. Andreas Halbach, IOM
Winfried Mengelkamp, MGFFI
Dr. Beate Wagner, DGVN

Grußwort

Prof. Dr. Rita Süßmuth*

Die Tagung *Migration und Entwicklung: Chancen.Gemeinsam.Nutzen* hat eine längere Vorgeschichte. Die für diese Konferenzreihe gegründete Steuerungsgruppe, deren Präsidentin ich bin, stellte sich die Frage: Wie können wir die neueren Erkenntnisse und Zusammenhänge von Migration und Integration, nicht nur aus einem nationalen sondern auch aus einem europäischen und globalen Kontext heraus betrachtet, verstärkt in der Öffentlichkeit vermitteln? Dabei geht es vor allem darum, eine Strategie zu entwickeln, mit der die breite Öffentlichkeit informiert wird.

Die Notwendigkeit besteht darin, international für alle Beteiligten, Aufnahmeländer, Entsendeländer und Migranten eine Win-Win-Situation zu schaffen. Früher verstand sich Entwicklungspolitik dahingehend, Migration zu verhindern. Nach wie vor geht es darum, erzwungene Migration zu vermeiden, sei sie in Armut, Umweltkatastrophen oder Krieg begründet.

Neu ist der Gedanke, Migration als einen wesentlichen Teil der Entwicklung zu sehen, als Entwicklungschance für Aufnahme- und Herkunftsländer. In diesem Zusammenhang ergeben sich neue Fragen, wie zum Beispiel: Was leisten Migrantinnen und Migranten für Entwicklungs- und Aufnahmeland? Wie gehen wir mit Humanpotential um und wie entwickeln wir Identität am Arbeitsplatz und in der Kommune? Dieses sind Fragen, die nur mit einem holistischen Ansatz beantwortet werden können. Darum sind wir zu der Überzeugung gekommen, zusammen mit Partnern aus Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft, Gewerkschaften und Arbeitgebern der Verpflichtung nachzukommen, mehr Öffentlichkeit herzustellen. Kein einzelnes Land kann eine gesteuerte und gestaltete Migrationspolitik leisten, wenn es die Bevölkerung nicht mitbeteiligt und informiert. Hierfür gibt es bereits einzelne erfolgreiche Beispiele, bei denen durch gute Führung und Kommunikation und einen stark gesteuerten und gestalteten Prozess erhebliche Erfolge erzielt werden konnten.

In der Bundesrepublik stehen wir vor einem zweiten großen Paradigmenwechsel. Der erste große Wechsel bestand darin, uns einzugestehen, dass wir seit langem ein Einwanderungsland sind. Damit wurde der Realität endlich auch in der Politik Rechnung getragen, dieses Faktum nicht länger geleugnet. Doch es folgte alsbald der Zusatz im Gesetz, dass der seit 1973 bestehende Anwerbestopp – von wenigen Ausnahmen abgesehen – aufrecht erhalten wird. Wir verstehen uns jetzt als ein Einwanderungsland ohne Zuwanderung. Gegenwärtig ist es so, dass abgesehen von Hochspezialisierten und Selbstständigen keine gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften erlaubt ist. Wegen der hohen Hürden kommen aber auch die gewünschten Gruppen der Hochqualifizierten und Selbstständigen nicht. Die Fallzahlen liegen unter 1000 Personen für die genannten Zielgruppen. Hier wurde gesagt, wir sind ein Einwanderungsland, wir behalten jedoch, von Ausnahmen abgesehen, den Einwanderungsstopp bei. Wie lange dieser Modus aufrecht-zuerhalten wird, ist trotz erheblichen Arbeitskräftemangels nicht abzusehen.

* **Prof. Dr. Rita Süßmuth** war *Bundestagspräsidentin* von 1988 bis 1998 und ist Ko-Initiatorin der hier dokumentierten Konferenz.

Im Jahr 2006 wurde der erste nationale Integrationsgipfel einberufen. Von vielen lediglich als ein symbolischer Akt gesehen, war es jedoch der erste Gipfel, der die betroffenen Gruppen berücksichtigte und Migrantenvertreter an einen gemeinsamen Tisch einlud. Dabei spielt die Integration von Zugewanderten eine neutrale Rolle. Sie sind zu integrieren mit ihrer Kultur und Religion, so unser Innenminister Wolfgang Schäuble. Wir verändern endlich unseren Blick, interessieren uns für das Humanpotential und die Bereicherungen von bestehenden Migranten. Als auf einer europäischen Konferenz zum Thema Migration die Frage gestellt wurde, was denn diese Bereicherungen seien, kam die ärmliche Antwort, Migranten und Migrantinnen seien flexibler und einsatzbereiter. Oft werden hier nur einzelne Aspekte und Beispiele als Bereicherung hervorgehoben, wie Bildende Kunst und Sportprofis, etc.

Erfahrungen und Erkenntnisse aus allen Lebensbereichen müssen zusammengetragen werden, da Menschen aus unterschiedlichen Kulturen andere Ansichten und Denkansätze haben. Menschen die unter anderen klimatischen Bedingungen leben als wir in Europa, haben zum Beispiel andere Ansichten und Lösungsansätze zu Problemen wie Wasser und Wüste. Ein anderes Beispiel ist die traditionelle chinesische Medizin. Hier ist das Denkmuster ein anderes, das bedeutet jedoch nicht, dass sie der westlichen Medizin verschlossen gegenüber steht. Uns fällt es schwer, dies als einen möglichen Zugang anzuerkennen und es öffnen sich nur langsam die Türen für alternative Ansätze. So könnte man viele kulturelle Ansätze und Beispiele von sich wechselseitig stützenden sozialen Lebensformen aufführen, von denen wir lernen können.

Unsere Konferenz heute soll helfen, die entwicklungs- und migrationspolitische Konzeption, die es neu zu entwickeln gilt, zu verstehen. Wenn wir heute wissen, dass Migranten fast 300 Milliarden in ihre Heimatländer überweisen, so ist das mehr als das Zweifache der staatlichen und öffentlichen Entwicklungshilfe. Die Migranten und Migrantinnen tragen entscheidend zur Entwicklung ihres Landes bei – finanziell, durch Beschaffung von Investitionen, durch stabilisierende Maßnahmen. Wir haben zu klären wie wir neu mit Diasporagemeinden umgehen. Von welchem Interesse sind diese Gemeinden für die örtliche Wirtschaft? Was können NGOs durch den Kontakt mit diesen Gemeinden für die Entwicklungshilfe lernen und verbessern? Deswegen wurde dieses heutige Thema gewählt, es steht für ein Umdenken in der Migrationspolitik.

Das nächste Thema in dieser Konferenzreihe wird „Arbeit“ sein. Wir möchten auch aus dem Teilnehmerkreis erfahren, was sind wichtige Themenschwerpunkte, die ihnen begegnen. Wir können nicht das gesamte Feld abdecken. Hier befindet sich die Steuerungsgruppe selbst noch in einem Lernprozess. Es muss eine informierte Migrationsdebatte geführt werden, und da ist es notwendig, die Gefühle und Emotionen aller Beteiligten anzusprechen. Dafür sind plastische Beispiele nötig, die Ihnen vergegenwärtigen, dass es anders geht und ist, als sie bis jetzt geglaubt haben. Win-Win-Situationen sind möglich und bestehen bereits.

Ich hoffe, dass wir es schaffen, aus den heutigen Beiträgen Informationen und Erkenntnisse zu bündeln und sie so in die Öffentlichkeit zu vermitteln, dass sie von der Bevölkerung aufgenommen werden. Es ist bekannt, wie schnell aus Aufnahmebereitschaft Abwehr entsteht. Das haben der 11. September und nachfolgende Terroranschläge gezeigt und eine nachhaltige Entwicklung verhindert. Solche Ereignisse beeinträchtigen nachhaltige Entwicklungen, tolerantes Zusammenleben. Wir, die Steuerungsgruppe und Organisatoren dieser Konferenz, sind überzeugt,

dass wir an einem Zeitpunkt sind, an dem es verstärkt notwendig ist und sich lohnt, Migration und Integration in ihrer Komplexität aufzuarbeiten und den Menschen nahe zu bringen, dass wir einander brauchen, um bestehende Probleme und Konflikte besser zu lösen. Die Win-Win-Situation muss für die Beteiligten erfahrbar werden, im Aufnahmeland wie im Heimatland.

Grußwort

Armin Laschet*

Sehr geehrte Damen und Herren,

seien Sie herzlich willkommen hier in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Berlin. Ich hoffe, Sie sind gut angekommen, hier in der Berliner 'Botschaft' unseres Landes.

Das Rheinland und Westfalen waren ja über Jahrhunderte preußisch und haben Erfahrung damit, von Berlin aus regiert zu werden. Im Föderalismus der Bundesrepublik ist das natürlich anders als in der preußischen Monarchie:

Heute hat nicht mehr Berlin seine Statthalter in Düsseldorf, sondern das Land Nordrhein-Westfalen hat - wie alle anderen Länder auch - Sitz und Stimme im Bundesrat und eben auch eine repräsentative Vertretung in der Hauptstadt.

Bevor wir ins Thema einsteigen möchte ich mich zunächst bei Ihnen, Frau Prof. Dr. Süßmuth, und bei der IOM für die Initiative zu dieser gemeinsamen Tagung bedanken.

Sie findet statt in der Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union. Jetzt, da die Union nach Deutschland blickt, ist ein besonders günstiger Zeitpunkt, über den Zusammenhang von Migration und Entwicklung öffentlich zu diskutieren.

Dass wir Sie, Herr Minister Schäuble, als Redner gewinnen konnten, gibt dieser Veranstaltung ein besonderes Gewicht. Vielen Dank, dass Sie hier sind.

Das Phänomen Migration

Wanderungsbewegungen sind schon seit Jahrtausenden ein weltweites Phänomen. Menschen verlassen ihre angestammte Heimat, sie brechen auf, um anderswo besser leben zu können.

Weltweit betrachtet hat sich die Zahl der Migranten in den vergangenen 25 Jahren auf 191 Millionen Menschen mehr als verdoppelt. Im Durchschnitt der wohlhabenden Länder nähert sich der Anteil an Zuwanderern unter der arbeitenden Bevölkerung den zehn Prozent.

* **Armin Laschet** ist seit 2005 *Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen*.

Migration als Chance

Aber nicht alle Wanderungsbewegungen werden selbstverständlich akzeptiert. Von der 'Festung Europa' ist häufig die Rede und davon, wie die EU sich abschottet gegen das, was wir gemeinhin 'illegale Einwanderung' nennen.

Die Bilder vom Herbst 2005, als Flüchtlinge aus Afrika an der Grenze zwischen Marokko und den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla starben, sind uns allen noch gegenwärtig. Sie zeigen, dass das Festungsprinzip nicht funktionieren wird.

Die Hoffnung und der Wille der Menschen, eine bessere Lebensperspektive zu finden, sind so groß, dass sich immer wieder Tausende auf den Weg machen werden. Und das, obwohl sie damit ihr Leben aufs Spiel setzen.

Das hat die Europäische Union längst erkannt, und deshalb haben auch im Jahr 2006 gleich zwei europäisch-afrikanische Ministerkonferenzen stattgefunden mit dem Ziel, die Entwicklung in diesen Ländern zu fördern.

Denn nur, wenn es uns gemeinsam mit den Regierungen in Afrika gelingt, Wirtschaft und Wohlstand in der Region voranzubringen, lässt sich die illegale Einwanderung eingrenzen.

Dabei - und diese politische Diskussion ist in Deutschland noch relativ neu - lässt sich auch Migration für Entwicklung nutzen.

Denn in den Communities der Zugewanderten - den sogenannten Diaspora-Gemeinden - leben Menschen mit einer Vielzahl von Ressourcen, die sie jetzt schon aktiv zur Förderung der Entwicklung ihrer Heimatländer einsetzen.

Da ist zum einen ihr finanzieller Beitrag. Im Jahr 2005 wurden rund 167 Milliarden US-Dollar in die Entwicklungsländer zurück überwiesen.

Das ist fast das Doppelte der offiziellen Entwicklungshilfe! Und ein ökonomisches und finanzpolitisches Potenzial, wie uns Prof. Dr. Walter, Chef-Volkswirt der Deutschen Bank, heute hier darlegen wird.

Diese Gelder kommen nicht nur den Familien der Ausgewanderten zu Gute. In vielen Ländern des Südens sind die Rücküberweisungen auch die größte Einnahmequelle für ausländische Devisen, noch vor Einnahmen aus dem Export und ausländischer Entwicklungshilfe.

Geld ist wichtig - aber bekanntlich nicht alles. Denn auch der nichtmaterielle Transfer fördert die Entwicklung in den Herkunftsländern. Die Vermittlung von Ideen, Normen und Werten, von Erfahrung und Wissen haben große Auswirkungen auf deren politische, soziale und kulturelle Landschaft.

Diese Form des Diaspora-Engagements ist nicht in Zahlen messbar, aber gleichwohl sehr wirksam. Diese ideellen Rücküberweisungen zu fördern, ist aus meiner Sicht eine äußerst effektive Investition in die Entwicklung in den Ländern des Südens.

Migration und Entwicklung in Nordrhein-Westfalen

Das ist auch mein Anliegen als nordrhein-westfälischer Integrationsminister.

Rund 4,1 Millionen der Menschen in Nordrhein-Westfalen haben eine Zuwanderungsgeschichte - das ist fast ein Viertel der Bevölkerung. Die meisten haben ihre Wurzeln in den Ländern, aus denen in den 50er bis 70er Jahren die sogenannten 'Gastarbeiter' angeworben wurden.

Aber auch die Zuwanderung aus den Entwicklungsländern beeinflusst die Bevölkerungszusammensetzung in Deutschland. So leben in Nordrhein-Westfalen rund 41.000 Menschen aus Subsahara-Afrika.

Es gibt ca. 2.400 Migrantenselbstorganisationen, davon sind allein 240 von Menschen afrikanischer Herkunft.

Insofern ist die Wechselwirkung von Migration und Entwicklung bei uns auch ein landespolitisches Thema. Zur Zeit erarbeiten wir einen 'regionalen' Ansatz im Bereich Migration und Entwicklung.

Im vergangenen Jahr haben wir die Zusammenarbeit mit den Diasporagemeinden intensiviert, die auch ohne staatliche Intervention erfolgreiche Entwicklungsarbeit leisten.

Unter ihnen sind Unternehmerinnen und Unternehmer aus Ghana, Experten zu Energie aus dem Senegal, Spezialisten zu Umweltfragen und Technologietransfer aus Nigeria, Forscherinnen der Naturwissenschaften aus der Demokratischen Republik Kongo, Kamerun und Guinea.

Unser Konzept sieht vor, dass wir zunächst einmal erfassen, was die Diasporagemeinden bereits jetzt an Entwicklungshilfe leisten. Auf dieser Grundlage werden wir die Zugewanderten enger in die vom Land geförderte Entwicklungszusammenarbeit einbinden.

Ich bin sicher: so können wir neue Möglichkeiten erschließen, um die Lage der Menschen in den Ländern des Südens zu verbessern.

Schlussbemerkung

Die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung zu nutzen - das ist eine riesige Chance und zugleich eine große Herausforderung.

Denn um dabei wirklich erfolgreich zu sein, müssen die Interessen der unterschiedlichen Akteure - Regierungen, Wirtschaft und Zugewanderte - sinnvoll miteinander verknüpft werden.

Das ist keine leichte Aufgabe, aber eine Aufgabe der wir uns stellen müssen, wenn wir die Ressourcen der Diasporagemeinden für ihre Herkunftsländer nutzen wollen.

Hinzu kommt: Ohne die gelungene Integration im Zielland Deutschland - in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt - kann sich das Potenzial des Einzelnen weder hier noch im Herkunftsland entfalten.

Sie wissen: Das Thema ist komplex, es erfordert einen langen Atem. Und es erfordert gute Ideen und einen fruchtbaren Austausch zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Migrantorganisationen.

Und diesen Austausch wollen wir mit der heutigen Tagung fördern. In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine erfolgreiche Konferenz.

Migration and Development: Harnessing Opportunities Together

Ndioro Ndiaye*

Allow me to thank the Ministry for Inter-Generation and Family Affairs, Women and Integration of the federal state of North Rhine-Westphalia for hosting this event with IOM and to warmly greet and thank all other distinguished participants for joining us today to discuss such an important topic as migration and the mutual benefits that it can provide for countries of origin, countries of destination and last but not least, the diasporas.

I am honoured to be able to greet you and address you at this early stage, particularly because I would like to urge all of us to seize the opportunity of our conference here today to reflect on where we stand at the beginning of 2007, as 2006 had held so much promise and hopes of seeing the way migration is understood and approached globally, radically change.

The High Level Dialogue on International Migration and Development was the main vehicle for all those hopes. This long-awaited event – the General Assembly resolution deciding to devote a high-level dialogue to international migration and development was adopted in December 2003 – holds the ambition to discuss the multidimensional aspects of international migration and development in order to identify appropriate ways and means to maximize its development benefits and minimize its negative impacts.

What is the conclusion that was reached at the end of it last September?

The answer was clear and parallels the key messages that have been strongly advocated by IOM for many years now. All the participating Member States, United Nations entities, observers, non-governmental organizations, civil society groups and the private sector representatives agreed that international migration could be a positive force for development in both countries of origin and countries of destination, provided it was supported by the right set of policies.

This is the heart of the message I would like to deliver to you today. With that conclusion we enter the core issues surrounding the whole question of international migration and development. There is potential, yes. But there is also a huge 'if' attached to it. That necessary condition is the implementation of appropriate supporting policies. So my question to you today is: what is the right set of policies that we all need to adopt and implement in order to allow international migration to achieve its full development potential?

I invite you all to bear that question in mind during the course of today and to address it through everything that you will hear or say. For my part, if you will allow me I would like to inform you of an important event that could help trigger an evolution in that specific area of international cooperation.

* **Ndioro Ndiaye** ist Stellvertretende Generaldirektorin der *International Organization for Migration*.

It is linked with the need for Global Inter-governmental cooperation. The debate around the HLD has underlined the need for strengthening cooperation among governments at all levels. IOM has been promoting this for years with its International Dialogue on Migration, created in the IOM Council in 2001. Right before the HLD, the United Nations Secretary-General made an important proposal to create a consultative, non-binding global forum as a venue for discussing issues related to international migration and development in a systematic and comprehensive way.

Nearly all Member States participating in the High-level Dialogue expressed an interest in the continuation of a global dialogue on international migration and development and there was widespread support for the proposal of the Secretary-General to create a global forum. The Government of Belgium offered to host the first meeting of the global forum in 2007, an offer that was generally welcomed. This forum will take place in Brussels from 9-11 July 2007 and I personally, strongly support it.

Why do I favour that Forum? First of all because we need to keep up the momentum that was generated through the HLD and the Forum will contribute to continue raising the awareness on the link between migration and development. I believe it will also serve to promote many other important objectives and among those, I, for my part, give priority to the fact that the Forum will enhance the preparedness of the governments of the countries of origin to become actors of the migration phenomenon in their respective countries as well as enhance the preparedness of the international donor community to respond to requests of the developing countries. This is key in going forward with this agenda: proper ownership and proactiveness of origin countries coupled with the full support of the donor countries and the development community. Belgium has always been a leader in that area and I hope that by hosting the first Global Forum it will enlist other European countries.

In this area, the Cotonou Agreement promoted many cooperation options that should be explored. I have in mind article 13, inviting the states parties to an in-depth dialogue on migration bearing in mind that: "... strategies aiming at reducing poverty, improving living and working conditions, creating employment and developing training contribute in the long term to normalizing migratory flows....", article 79 promoting technical cooperation and article 80 promoting the return (and IOM has proved that there is many return options other than permanent return) of qualified ACP nationals resident in developed countries with a view to reversing the brain drain. Those articles should be taken into account when negotiating cooperation agreements with countries of origin.

I will stop on that last point as I am very anxious to hear what you have to say and share with us. I hope that together today we will be able to make some progress on this important subject so close to my heart.

Neue Wege der europäischen Migrationspolitik

Dr. Wolfgang Schäuble*

„Globalisierung wird nicht funktionieren, wenn es zwischen den Teilnehmern, d. h. den Ländern dieser Erde, nicht ein Minimum an gemeinsamem Wertevorrat gibt“, auf diesen Nenner hat die Bundeskanzlerin ihren Ansatzpunkt im November letzten Jahres auf einer Konferenz „Globalisierung fair gestalten“ gebracht. Das gilt auch für die Kooperation von Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten, wenn sie die Chancen von Migration und Entwicklung gemeinsam nutzen wollen.

Wenn wir nämlich von dem Begriff des „triple win“ zugunsten von Herkunfts- und Zielstaaten sowie der Migranten selbst ausgehen, so wie er im Rahmen des hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen im Herbst letzten Jahres geprägt wurde, dann müssen die Beteiligten auf das Prinzip des Gebens und Nehmens bauen und in einem gemeinsamen Ansatz der Migrationspolitik verlässlich zusammenarbeiten.

Die entwicklungspolitischen und migrationspolitischen Aspekte dieser Zusammenarbeit müssen zu einheitlichen Ansätzen verbunden werden. In meinem heutigen Vortrag werde ich allerdings mehr die zuwanderungspolitische Seite beleuchten und versuchen, nicht nur aus Sicht der deutschen Innenpolitik, sondern im Sinne der gegenwärtigen deutschen Ratspräsidentschaft neue Wege der europäischen Migrationspolitik aufzuzeigen.

Einem Bericht der Vereinten Nationen vom vergangenen Jahr entnehmen wir, dass 64 Millionen von den insgesamt 191 Millionen Migranten weltweit in Europa leben; das entspricht ungefähr einem Drittel aller Migranten. Der Anteil derjenigen, die aus wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten kommen, hat sich seit 1990 von 53 Prozent auf 61 Prozent erhöht.

Wir wissen, dass Migrationsbewegungen ihre Ursache vielfach in einem Wohlstandsgefälle haben, das uns sehr viel mehr Probleme bereiten wird, wenn wir nichts dagegen unternehmen, wie wenn wir uns dazu bereit finden, diesen Ländern auch zu Hause vernünftige Standards zu ermöglichen. Migration führt eben auch dazu, dass wir in allen Teilen unserer Gesellschaft zunehmend begreifen müssen, dass wir in *einer* Welt leben; dass uns das, was anderswo passiert, etwas angeht und dass es uns auch betrifft. Die – gerade in unserer Wohlstandsgesellschaft – nahe liegende Versuchung, nur an unseren kleinen Vorgarten vor der Haustür zu denken und uns für den Rest eigentlich nicht zu interessieren, wird uns angesichts des täglichen realen Migrationsgeschehens nicht helfen. Wenn wir dieses Geschehen beeinflussen und gestalten wollen, müssen wir uns ihm stellen.

Migration bietet nicht nur Chancen, sondern auch jede Menge Risiken. Und die liegen vor allem in der mehr oder weniger unfreiwilligen Migration derer, die für sich im Herkunftsland auf Grund der dort bestehenden Lebensbedingungen keine Zukunft mehr sehen und deshalb ihr Heil in der unkontrollierten und eben weitgehend auch

* Dr. Wolfgang Schäuble, MdB ist seit 2005 Bundesminister des Innern.

illegalen Zuwanderung in die europäischen Mitgliedstaaten suchen. So sehen wir in den Medien immer wieder die Bilder von afrikanischen Migranten, die in kleinen Booten auf den Kanarischen Inseln zu landen versuchen und sich ein besseres Leben in Europa erhoffen. Wichtige Migrationsrouten – mit einem hohen Anteil illegaler Migration – verlaufen aber auch über ost- und südosteuropäische Nachbarregionen der EU. Innerhalb der EU wandern diese Zuwanderer dann meist über die östlichen neuen Mitgliedstaaten weiter in den Westen und den Süden der Union, sofern sie nicht dort verbleiben. Deutschland ist dabei nicht nur Zielland, sondern selbst Transitland.

Vor diesem Hintergrund stehen Migrations- und Sicherheitspolitik in Wechselwirkung mit Außen-, Wirtschafts-, Finanz- und Entwicklungspolitik. Deutschland, die EU und ihre Mitgliedstaaten verknüpfen die berührten Politikfelder zu einem kohärenten Ansatz und suchen die Kooperation. Wichtig ist eine solche Zusammenarbeit nicht nur untereinander, sondern auch mit den umliegenden Nachbarstaaten und Drittstaaten in aller Welt, vor allem auch mit den Herkunfts- und Transitstaaten der großen Migrationsströme in unmittelbarer europäischer Nachbarschaft.

In Anbetracht dessen hat der Europäische Rat bereits im Dezember 2005 einen „Gesamtansatz zur Migrationspolitik“ mit dem Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum entwickelt, der einen konkreten Aktionsplan für vorrangige Maßnahmen enthält, die jetzt von EU und Mitgliedstaaten Zug um Zug umgesetzt werden. Vor gerade anderthalb Monaten, während des Europäischen Rates im Dezember 2006, wurde gemeinsam eine Zwischenbilanz gezogen. Auf dieser Basis haben die Staats- und Regierungschefs der EU eine Fortschreibung dieses gemeinsamen umfassenden Ansatzes in geographischer wie auch in inhaltlicher Hinsicht beschlossen. Im ersten Umsetzungsjahr des – vor allem auf Dialog und Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten zielenden – Maßnahmenpakets wurde noch deutlicher als bisher, dass diese Kooperation auf allen Seiten ein Prozess des Gebens und Nehmens sein muss.

Aus deutscher Sicht, ebenso wie nach Auffassung eines großen Teils der anderen EU-Mitgliedstaaten, steht zunächst vor allem eine Verbesserung der Kooperation bei der Bekämpfung illegaler Migration und der Rückführung und Rückübernahme ausreisepflichtiger Migranten durch die Herkunfts- und Transitstaaten im Vordergrund. Zwar sind inzwischen mit einer Vielzahl weiterer Drittstaaten entsprechende Verhandlungen aufgenommen worden, aber die Verhandlungen sind oft nicht einfach, und selbst nach Abschluss von entsprechenden Übereinkommen gestalten sich in der Praxis Rückführung und Rückübernahme schwierig.

Der intensiviertere Dialog mit den Drittstaaten hat allerdings deutliche Hinweise darauf erbracht, dass es gut wäre und dem erstrebten „triple win“, dem dreiseitigen Nutzen der Migration für Drittstaaten, Zielstaaten und Migranten diene, wenn die EU den Herkunfts- und Transitstaaten Wege legaler Migration nach Europa anbieten und fördern könnte.

Auch wenn die Arbeitsmärkte vieler Mitgliedstaaten der EU, so auch derzeit in Deutschland, wenig Spielraum für die Zulassung von Arbeitsmigranten aus den in Betracht kommenden Drittstaaten bieten, kann die EU dieses Anliegen dem Grundsatz nach bei einer Fortentwicklung des Gesamtansatzes Migration und bei der Steuerung der Migration nicht ausklammern. Dies gilt jedenfalls dann, wenn wir als EU insgesamt ebenso wie als einzelne Mitgliedstaaten Fortschritte in der

Kooperation mit Drittstaaten entlang der Hauptmigrationsrouten erzielen wollen. Es genügt nicht, auf bestehende rechtliche und politische Verpflichtungen bei der Bekämpfung der illegalen Migration und bei der Rückführungspolitik zu pochen, ohne den bereits jetzt oder in Zukunft gut kooperierenden Drittstaaten auch etwas anbieten zu können, was in deren Interesse liegt.

Im Übrigen haben wir in Europa – auch in Deutschland – bereits jetzt durchaus Interesse daran, dass hochqualifizierte Zuwanderer zu uns kommen. Zukünftig könnten qualifizierte Zuwanderer jedenfalls einen Teil des Arbeitskräftebedarfs ausfüllen, der sich durch den demographischen Wandel in unserer Gesellschaft und speziell durch fehlende Fachkräfte vor allem im technisch-naturwissenschaftlichen Sektor heute schon abzeichnet. Wir müssen ja auch damit rechnen, dass Angebot und Nachfrage auf den nationalen Arbeitsmärkten der EU im Zuge der Globalisierung und veränderlicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ebenfalls einem raschen Wandel unterworfen sein könnten. Darauf sollten wir Europäer vorbereitet sein, indem wir bereits jetzt die Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Drittstaaten koordinieren und erproben.

Deshalb bin ich der Ansicht: Die Europäische Union sollte auch etwas anzubieten haben, wenn sie Verhandlungen mit Drittstaaten über eine gemeinsame und integrierte Migrationspolitik führt.

Meine Überlegungen – die zusammen mit den Vorschlägen des französischen Innenministers zu einer gemeinsamen Initiative der großen 6 unter den EU-Staaten geführt haben – weisen daher in die folgende Richtung: Soweit Mitgliedstaaten Möglichkeiten für – zeitlich begrenzte – legale Migration in ihre nationalen Arbeitsmärkte anbieten können, sollen sie das tun und die dafür festzulegenden Quoten auf freiwilliger Basis an die EU melden. Die Union hätte dann entsprechende Verhandlungsspielräume, um den besonders kooperationswilligen Drittstaaten Angebote im Bereich legale Migration zu machen.

Dabei steht vor allem auch das Instrument der befristeten, also der so genannten zirkulären Migration im Vordergrund, mit dem zeitlich befristete Aufenthalte für Arbeitszwecke oder für Ausbildungs- und Bildungszwecke ermöglicht werden können. Der Vorteil eines solchen Aufenthalts für einen fest umrissenen Zeitrahmen bestünde – neben seiner Kalkulierbarkeit für uns in den europäischen Zielstaaten – vor allem auch in seinen entwicklungspolitischen Effekten.

Nach ihrem Aufenthalt in der EU wären die zurückwandernden Migranten nämlich in der Lage, mit ihrem gehobenen Bildungs- und Ausbildungsstand und mit einem Teil des in Europa verdienten Geldes Beiträge zur Verbesserung von Infrastruktur und Wirtschaftskraft in ihren Herkunftsländern zu leisten. Auf diesem Wege könnte der private Sektor – ergänzend zur regulären Entwicklungshilfe, die natürlich auch weiterhin von hoher Bedeutung ist – die wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsstaaten noch mehr als bisher stützen und ankurbeln. Damit würden Schritte für Armut und Elend in den Herkunftsstaaten eingedämmt und der wichtigste „Push-Faktor“ für illegale Migration reduziert und letzten Endes beseitigt.

Wie bedeutsam und wirksam solche entwicklungspolitischen Effekte der Migration sein können, zeigen übrigens bereits die Geldströme, die durch Überweisungen von hier lebenden Zuwanderern in ihre Herkunftsländer entstehen. Die Summe der sogenannten „remittances“, die wir – nebenbei bemerkt – auch durch Senkung der Überweisungskosten zusätzlich fördern wollen, übertrifft bereits heutzutage das

Volumen der regulären Entwicklungshilfe. Der im Jahre 2005 erschienene Bericht der Global Commission on International Migration, den Sie, verehrte Frau Süßmuth, im März letzten Jahres gemeinsam mit mir der Öffentlichkeit präsentiert haben, geht von etwa 150 Milliarden Dollar aus, die jährlich von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer transferiert werden.

Dabei muss freilich in Rechnung gestellt werden, dass es sich um privates Geld handelt, dessen Verwendung und eventuelle Reinvestition im Herkunftsland durch die Politik jedenfalls nicht unmittelbar beeinflusst werden kann. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass bei weitem nicht alle diese privaten Gelder in den konsumtiven Bereich der Herkunftsländer fließen, sondern auch in Existenzgründungen und damit den Aufbau mittelständischer Strukturen investiert werden.

Gerade deshalb, weil wir durch geeignete Programme und Maßnahmen in den Herkunfts- und Transitstaaten der Migrationsströme nach Europa die Ursachen von unfreiwilliger Migration und Flucht bekämpfen wollen, ist uns der entwicklungspolitische Effekt der zirkulären und damit auch befristeten Zuwanderung und seine Steuerung durch eine kohärente und mit den Drittstaaten abgestimmte Migrationspolitik so wichtig. Aus dem sogenannten „brain drain“, dem unkontrollierten Verlust qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte in den Herkunftsstaaten, kann durch die Befristung des Aufenthalts in den Zielsstaaten Europas und die gezielte Steuerung der Rückwanderung und Förderung der Reintegration im Herkunftsland der erhoffte und vielzitierte „brain gain“ werden: ein Zugewinn an hochmotivierten und zur Existenzgründung im Herkunftsland bereiten, qualifizierten und hochqualifizierten Rückwanderern.

Damit ist allerdings auch schon gesagt, was grundlegende Voraussetzung, sozusagen die „conditio sine qua non“ für unsere Aufgeschlossenheit der zirkulären, befristeten Migration gegenüber sein muss: die Rückwanderung – notfalls auch die unfreiwillige Rückführung – der für befristete legale Zuwanderung in einen der EU-Arbeitsmärkte zugelassenen Migranten muss unbedingt durch verlässliche und effektive Kooperation der Transit- und Herkunftsländer sichergestellt sein. Mit anderen Worten: Erst der Abschluss und die effektive Implementierung von Rückübernahmeabkommen öffnet, wenn wir diesem Konzept folgen, die Tür für die Nutzung der Chancen befristeter Migration in die EU.

Dieses Konzept haben die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedstaaten vor knapp zwei Wochen auf ihrem informellen Treffen in Dresden erstmalig diskutiert und im Grundsatz Einvernehmen erzielt, die zirkuläre Migration als neuen Weg europäischer Migrationspolitik in den bestehenden Gesamtansatz zur Migrationsfrage zu integrieren.

Noch ein Punkt muss dabei jedoch völlig unmissverständlich und klar sein: Eine Anwerbung von Gastarbeitern, wie etwa in den 60er und 70er Jahren in Deutschland, kommt nicht in Betracht und ist damit auch nicht gemeint. Die heute angedachten Konzepte zirkulärer Migration stellen vielmehr den Versuch dar, die möglichen positiven Effekte von Migration zu nutzen und einen dreiseitigen Gewinn daraus zu ziehen: Für die Migranten selbst, für die Herkunftsstaaten, für die Zielstaaten.

Allerdings hatte, als die Gastarbeiter nach Deutschland kamen, zunächst auch kaum jemand die Vorstellung – insbesondere die Gastarbeiter selbst nicht –, dass sie auf Dauer hier bleiben würden. Die Menschen, die zunächst aus Italien, später aus

Spanien, Portugal, Jugoslawien und schließlich – aufgrund einer bewussten Entscheidung insbesondere der deutschen Wirtschaft, weil die Arbeitskräfte dort billiger waren – aus der Türkei angeworben wurden, wollten zunächst für ein paar Jahre kommen. So waren auch die Verträge. Die Menschen haben erst später irgendwann beschlossen, hier zu bleiben, und haben dann ihre Kinder und Familien nachgeholt.

Genau hier liegt der entscheidende Unterschied des jetzt erwogenen Konzepts zur „Gastarbeiter“-Politik früherer Zeiten: Das Konzept der zirkulären Migration, das wir gemeinsam mit unseren europäischen Partnern in Betracht ziehen wollen, geht hier von klaren Festlegungen aus und bezieht die spätere Rückwanderung von Anfang an mit ein. Deswegen ist die Verknüpfung mit reibungslos funktionierenden Rücknahmeabkommen und umfassender Kooperationsbereitschaft der betreffenden Drittstaaten ja auch Bedingung.

Um also ein mögliches Konzept der Förderung zirkulärer Migration mit den für uns Zielstaaten innerhalb der EU besonders wichtigen Zielen zu verbinden, nämlich der wirksamen Bekämpfung illegaler Zuwanderung und einer praktisch wirksamen Rückübernahme und Rückführungspolitik, schlagen wir vor, aus allen diesen Zielen jeweils Pakete zu schnüren und entsprechende umfassende Partnerschaftsabkommen bilateral abzuschließen. Um dabei innerhalb einheitlicher Linien europäischer Migrationspolitik und im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage zu bleiben, schlagen wir ferner vor, ein europäisches Musterabkommen zu solchen umfassenden Partnerschaften zu entwerfen. Jedem EU-Mitgliedstaat stünde es offen, diese Partnerschaftsabkommen mit Drittstaaten seiner Wahl abzuschließen, so dass zum Nutzen aller Mitgliedstaaten ein gemeinsamer Effekt des Gebens und Nehmens entstehen könnte.

Sie werden vielleicht sagen: Partnerschaftsabkommen, ist das denn was Neues, machen wir das denn nicht schon, und zwar auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten ebenso wie auf EU-Ebene? – Ich will Ihnen erklären, was das Besondere, was das Kern-Thema der von mir skizzierten Partnerschaftsabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten der nach Europa führenden Migrationsströme sein könnte:

Sowohl innerhalb der EU, als auch entlang der Migrationsrouten aus und über die unterschiedlichen Drittstaaten in weiterer und näherer Nachbarschaft der EU sind die Ausgangs- und Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft sehr unterschiedlich. So wie innerhalb der EU sehr unterschiedlich strukturierte Arbeitsmärkte bestehen, so sind auch die Bedürfnisse und Probleme der Drittstaaten sehr verschieden. Entsprechend unterschiedlich sind demzufolge auch die Interessenlagen. Deshalb ist es weder sinnvoll noch notwendig, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen oder mit gleicher Intensität den jeweiligen Problemen und Lösungsversuchen einzelner Drittstaaten widmen.

Ich will ein Beispiel nennen: Deutschland hat im Moment – abgesehen vom Interesse an der dauerhaften Zuwanderung Hochqualifizierter – keinen Bedarf an der Zulassung von Arbeitsmigration aus Drittstaaten, auch nicht, wenn sie befristet ist. Der deutsche Bedarf an gering qualifizierten Saisonarbeitnehmern, wie beispielsweise zur Spargelernte, wird vorwiegend aus den neuen Mitgliedstaaten der EU gedeckt. Ganz anders ist es aber in Spanien: dort besteht – oder bestand in der

Vergangenheit – ein erheblicher Bedarf an gering qualifizierten Arbeitsmigranten, z.B. aus Nordafrika.

Die unterschiedliche Ausgangs- und Interessenlage liegt auf der Hand. Beim Abschluss von Partnerschaftsabkommen, die die Ziele von Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpfen sollen, resultiert daraus eine spezifische Rollenverteilung und -gewichtung.

Es gibt ein weiteres Argument für das vorgeschlagene flexible Instrument der Partnerschaftsabkommen zur Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik: Allen, die sich mit der Geschichte der europäisch-afrikanischen Beziehungen und derjenigen im Mittelmeerraum näher beschäftigen, ist klar, dass es auch historisch gewachsene Verbindungen und Interessenkonstellationen gibt, die bestimmte Partner mehr als andere füreinander prädestinieren. Das gleiche gilt natürlich auch für die bilateralen und multilateralen Kontakte und Beziehungen, die die verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – gerade auch „alte“ und „neue“ Mitgliedstaaten – mit Drittstaaten in den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU verbinden. Diese Nachbarregionen sollen entsprechend der vom Europäischen Rat im Dezember 2006 beschlossenen Fortschreibung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage nunmehr ebenfalls einbezogen werden.

Diese von mir skizzierte Vielfalt legt vor allem Eines nahe: Alle gemeinsam sollten anstreben, dass diejenigen Partner zueinander finden, deren Ideen und Lösungsansätze am Besten zueinander passen. Sobald sich potenzielle Partnerländer mit den meisten Berührungspunkten und Schnittflächen kongruenter Interessen gefunden haben, treten sie in Verhandlungen, um nach einheitlichem europäischem Muster ein Partnerschaftsabkommen miteinander, aber auch zugunsten der EU insgesamt zu schließen.

Wollte man diese Idee einfach fassen, so könnte man sie mit dem Institut der in ganz Europa verbreiteten kommunalen Partnerschaften vergleichen: Haben sich die Partnerstädte erst einmal gegenseitig gefunden und ihre Partnerschaft etabliert, so füllt sich diese im Laufe der Zeit mehr und mehr mit Leben. Gemeinsame Strukturen und Vorhaben wachsen zum gegenseitigen Vorteil.

Die europäische Migrationspolitik hat auf ihrem Weg zu dem Ziel, die Ursachen unfreiwilliger Migration zu bekämpfen, indem die Lebensbedingungen vor allem in den Herkunftsstaaten verbessert werden, noch einen weiten Weg vor sich. Hier müssen wir mittel- und langfristig vorankommen. Gleichzeitig gilt es, das Nächstliegende zu tun: die illegale Migration, die Schleusungskriminalität und den Menschenhandel zu bekämpfen sowie dafür zu sorgen, dass rückkehrpflichtige Migranten – notfalls auch gegen ihren Willen – in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden können.

Mit dem im Jahr 2005 beschlossenen Gesamtansatz in der Migrationsfrage und seiner Fortschreibung durch den Europäischen Rat im Dezember 2006 sind erste wichtige Schritte bereits getan. Es kommt jetzt darauf an, bei den damit verbundenen konkreten Kooperationsvorhaben gemeinsam mit Drittstaaten entlang der großen Migrationsströme durch eine Politik des Gebens und Nehmens konkrete Verhandlungserfolge zu erreichen. Ein Weg, die dafür geeigneten Pakete zu schnüren, könnten die von mir skizzierten Partnerschaften sein, mit denen die Europäische Union besonders gut kooperierenden Drittstaaten auch neue Wege

legaler Zuwanderung – nämlich als zirkuläre, also befristete Migration – aufzeigt. Die Europäische Union insgesamt ist dazu in der Lage, soweit ihr von einzelnen Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Situation auf dem jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt auf freiwilliger Basis entsprechende Zuwanderungsquoten gemeldet werden, die sie als Anreiz für gute Kooperation bei allen zusammenhängenden Zielen der europäischen Migrationspolitik anbieten kann.

Deutschland wird vor allem auch die Zeit seiner Ratspräsidentschaft dazu nutzen, dass die europäische Migrationspolitik auf diesen teils bewährten, teils neuen Wegen vorankommen kann.

Solche Fortschritte sind uns wichtig, denn der Zusammenhang von Migration und Entwicklung hat etwas mit Glaubwürdigkeit zu tun. Und Glaubwürdigkeit gehört mit Sicherheit zu dem gemeinsamen Wertebestand, den wir beim Umgang mit Globalisierung und weltweiter Migration brauchen werden.

Internationale Migration als Erfolgsmodell gestalten

Prof. Dr. Norbert Walter*

Politischer Populismus beim Thema Migration hat fatale Auswirkungen. Die öffentliche Debatte ist in letzten Jahren glücklicherweise aufgeklärter geworden. Dazu haben verschiedene begrüßenswerte Initiativen auf nationaler und internationaler Ebene sowie Veranstaltungen wie diese beigetragen. Umso größer ist meine Freude, hier sprechen zu können. Intensiver Diskurs ermöglicht es, den Blick auf die unterschiedlichen Facetten der Migration zu richten. Internationale Wanderungen haben in den letzten Jahrzehnten absolut und relativ – gemessen an der Weltbevölkerung – zugenommen, besonders kräftig in den letzten 10 Jahren.

Internationale Migration (Bestand) in Millionen und Anteil an der Weltbevölkerung (%)

1965	1975	1985	1995	2005
75	84,5	105	125	190
2,3	2,1	2,2	2,5	3

Quelle: ILO

Dabei war Fluchtmigration erfreulicherweise zuletzt rückläufig. Aber es sind noch weit über 13 Mio. Menschen, die wegen Vertreibung, Flucht vor Kriegen oder politischer Verfolgung im Ausland leben. Hierbei ist zwischen den „klassischen“ Flüchtlingen und „internally displaced persons“ zu unterscheiden. Insbesondere letztere Gruppe nimmt relativ an Bedeutung zu und ist in „failed states“ zu finden (beispielsweise Sudan, Georgien mit Süd-Ossetien und Abchasien). Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO sind rund die Hälfte der 190 Mio. Migranten Arbeitskräfte.

Das Phänomen der Migration ist heute vielschichtiger denn je. Das Bild der Wanderungen wird längst nicht mehr allein durch arbeitssuchende jüngere Männer geprägt, die von weniger entwickelten in prosperierende Länder wandern. Vielmehr findet rund ein Drittel der weltweiten Wanderungen zwischen Entwicklungsländern statt (Bestand). Dabei ist die massive Binnenwanderung innerhalb Indiens und insbesondere in China noch nicht einmal berücksichtigt. Sie ist auch Ausdruck der zunehmenden Urbanisierung und regionaler Disparitäten (beispielsweise zwischen Küste und Hinterland in China) in Entwicklungsländern. Die Süd-Nord-Wanderung von den Entwicklungsländern in die Industrienationen macht ebenfalls ein Drittel aus (Bestand). Dabei sind mehr als die Hälfte der Zuwanderer in den entwickelten Ländern Frauen. Nennenswerte Wanderungsbewegungen erfolgen innerhalb des Nordens. 2005 wanderten ca. 3 Mio. Menschen in die Industrieländer ein. Selbst Migration von Nord nach Süden findet nicht nur in Ausnahmefällen statt. Manche Staaten, die früher Auswanderungsländer waren, erleben heute starke Zuwanderung, beispielsweise südeuropäische Länder wie Portugal, Spanien, Italien oder auch Irland. Andere Länder, die früher auf den Atlanten der Wanderungsbewegungen gar nicht verzeichnet waren, sind heute bedeutende Zuwanderungsmagneten, etwa die Golfstaaten. In Saudi-Arabien sind von 27 Mio.

* Prof. Dr. Norbert Walter ist Chefsvolkswirt und Leiter des Think Tanks der *Deutschen Bank Gruppe*.

Einwohnern rund 5,5 Mio. Ausländer vor allem aus Ägypten, Indien, Pakistan und Bangladesch.

Das vielschichtige Bild der Wanderungsbewegungen reflektiert Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung im Zuge der Globalisierung sowie Unterschiede in der demografischen Entwicklung, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Ein hoher Anteil an Frauen unter den Zuwanderern in den entwickelten Ländern zeigt, dass Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft mit verbesserten Beschäftigungschancen für Frauen verbunden ist, die sich in den Wanderungsmustern abbilden. Stellen für Migrantinnen gibt es sowohl in Dienstleistungsindustrien selbst, als auch in privaten Haushalten, weil in modernen Gesellschaften viele Frauen erwerbstätig sind.

Wanderungen zwischen entwickelten Ländern sind ganz unterschiedlich motiviert: Junge Menschen, die (Teile ihrer) Bildungsphase im Ausland verbringen. Beispielsweise im Rahmen der erfolgreichen EU Erasmus- und Sokrates Programme. Professoren, die an den Universitäten im Ausland unterrichten. Junge Doktoranden, die aufgrund unzureichender Forschungsförderung und -Bedingungen Deutschland – leider oft für immer – den Rücken kehren. Aufstrebende Fachkräfte, die Karrierechancen durch Auslandsaufenthalte verbessern wollen.

Die Zunahme der Wanderungen in jüngerer Zeit ist Folge der Globalisierung. Globalisierung hat in vielen Industrieländern, aber auch in den Nutznießer-Staaten des Öl- und Rohstoffbooms, für neue Wirtschaftsdynamik, höhere Löhne und höheren Bedarf an Arbeitskräften gesorgt. Moderne Kommunikationsmittel wie das Internet haben Unterschiede in Lebensperspektiven zwischen Heimatland und anderen Ländern weltweit transparent gemacht. Reisekosten haben im Zeitalter der Billigflüge selbst für ärmere Wanderungswillige an Relevanz verloren.

So gehen auch Handel und Wanderungen Hand in Hand. Die Realität hat längst all jene, die meinen, sie könnten Migration durch intensiveren Handel und Direktinvestitionen ersetzen, widerlegt. All diese Entwicklungen sind komplementär und Kernelemente der Globalisierung.

Neben zunehmender Wirtschaftsverflechtung sorgt vor allem demografische Entwicklung dafür, dass der Umfang der Wanderungen weiter zunehmen wird. In vielen Industrieländern des Nordens wird die Bevölkerungszahl in kommenden Dekaden schrumpfen, vor allem in Europa (2005 - 2050: -10 % insgesamt) und Japan (-12 %) und deutlich altern. In der Folge bedeutet dies vielerorts schon bald Mangel an jungen Arbeitskräften. Die Demografie in der südlichen Hemisphäre ist für die nächsten Jahrzehnte noch komplementär dazu (Asien 2005 bis 2050 plus 1,3 Mrd. Menschen bzw. ein Drittel mehr, in Afrika mehr als Verdoppelung von derzeit 0,9 auf 1,9 Mrd.; in Lateinamerika plus 40 % bzw. 220 Mio.).

Der Charakter der Wanderungen hat sich verändert. Wanderungen sind immer weniger irreversible Entscheidungen, die mit dem Abbruch aller Brücken in die Heimat einhergehen. An die Stelle weniger Briefe oder Telefonate wie früher sind heute jährlicher Besuch und wöchentliche E-Mails getreten. Auswanderer werden zu Botschaftern Ihrer neuen Heimat. Viele Einwanderungsländer verkennen dies noch immer.

Wanderungen sind vielfach auch nicht auf Dauer angelegt, sondern für eine befristete Lebensphase geplant. Bildungsmigration ist ein klassisches Beispiel dafür. Immer wichtiger werden auch die befristete Mitarbeit an Projekten im Ausland und durch Unternehmen veranlasste zeitlich begrenzte Aufenthalte in anderen Ländern. Der Aufbau grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten durch Offshoring erfordert Transfer von Wissen und – zumindest befristet – auch von Ingenieuren und Managern.

Auch die Übernahme von Dienstleistungstätigkeiten im Ausland ist oft nur für einige Monate oder wenige Jahre geplant. Beispiele hierfür sind Haushaltshilfen (Au-Pair) und Pflegekräfte in Deutschland aus Osteuropa oder Kindermädchen aus der Karibik in den USA. Die Zahl der Personen, die nur befristete Zeit im Ausland zubringen, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Das Phänomen wird aber statistisch nur unzureichend erfasst, weil die Einreisen zum Teil über Touristenvisa erfolgen. In Ländern, für die Daten verfügbar sind, haben die temporären Zuzüge 2004 um etwa 7% auf 1.5 Mio. zugenommen.

Wenn über Gestaltungsmöglichkeiten und Implikationen der Migration gesprochen wird, müssen die unterschiedlichen Erscheinungsformen beachtet werden. Für Wanderungen, die erkennbar auf einen befristeten Aufenthalt angelegt sind, sollten besonders liberale Regeln gelten. Befristete Wanderungen sind internationale Begegnungen und Form des Kulturaustausches, der allen nützt. Soweit solche Wanderungen wirtschaftlich motiviert sind, dienen sie oft als Ausgleich von dringendem Bedarf im Zielland, der anders kaum zu decken ist (Beispiel Pflegekräfte in Deutschland). Das Problem der Integration stellt sich bei befristeter Wanderung weniger stark ausgeprägt. Für die Herkunftsländer entsteht meist ebenfalls ein erheblicher Nutzen für die wirtschaftliche Entwicklung – offenkundig bei Auslandsaufenthalten für Aus- oder Weiterbildung.

Offenkundig ist auch, dass der übliche Blick auf Netto-Wanderungen und somit die Salden zwischen Zu- und Abwanderung, unzureichend ist. In vielen Ländern findet sowohl umfangreiche Zu- als auch Abwanderung statt. Dies gilt etwa für Deutschland, aber auch für Italien, Portugal oder Indien. So sind in Deutschland seit 1992 im Durchschnitt alljährlich knapp 1 Mio. Menschen zu- und knapp 700.000 abgewandert, wobei die Zuwanderung im Trend rückläufig war, während die Zahl der Fortzüge in etwa konstant blieb. Allerdings hat der Anteil der Deutschen unter den Abwandernden zugenommen (von rund 13% auf über 20%). Während Deutsche in die Schweiz, nach Skandinavien, Österreich und die USA auswandern, kommen vor allem Menschen aus der Türkei, den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie aus Russland nach Deutschland.

Wird die Wanderung von Arbeitskräften betrachtet, gilt die übliche Sichtweise des "brain drain": Demnach profitiert einseitig das Zuwanderungsland von der Migration. Es gewinnt Arbeitskräfte und damit Potenzial für zusätzliches Wirtschaftswachstum. Umgekehrt büßt das Herkunftsland in dieser Sicht mit den Menschen Arbeitskräfte und Know-how ein. Dahinter steckt die These, dass es vor allem jüngere und oft auch die besser ausgebildeten Menschen sind, die über die Grenzen hinweg mobil sind – gerade wenn der Wanderung wirtschaftliche Gründe, also der Wunsch nach Verbesserung der eigenen Lebensperspektiven, zugrunde liegen.

Die Entwicklung in den USA und anderen traditionellen Einwanderungsländern mit hoher Wirtschaftsdynamik hat gezeigt, dass der erste Teil der brain-drain-Hypothese

empirische Relevanz hat. Bis heute trägt die Zuwanderung von alljährlich über einer Mio. Menschen (1995-2000: 1,24 Mio. p.a.) wesentlich dazu bei, dass die USA seit Jahren die höchste Wachstumsdynamik unter den großen Industrieländern aufweisen (BIP 1997-2006: +3,2 % p.a.; EU-15: +2,0 % p.a.; Japan: +1,2 % p.a.) und Lokomotive der Weltwirtschaft sind.

Ich bin überzeugt, dass Zuwanderung auch in anderen Ländern, wie in Deutschland, ein wichtiger Treiber für Wachstum sein wird. Deutschland gehört zu den Ländern, deren Bevölkerung am schnellsten altert. Entsprechend groß ist die Gefahr, dass der Arbeitsmarkt weiter an Flexibilität verliert. Zuwanderung könnte ein Gegengewicht bilden.

Hingegen stehen viele Fragezeichen hinter der Behauptung, dass die Auswanderungsländer die Verlierer der internationalen Migration sind. Dies lässt sich weder empirisch belegen noch theoretisch begründen. Im Gegenteil. Vieles spricht dafür, dass Migration kein Nullsummenspiel, sondern ein Gewinn für beide Seiten ist. Die gilt alleine schon wegen der Tatsache, dass es in vielen Auswanderungsländern in der Regel nicht an Köpfen, sondern an Kapitalausstattung und notwendigem Wissen mangelt. Soweit niedrige Produktivität (und niedrige Löhne) sowie Armut die Perspektiven im Heimatland sind, ist Auswanderung offenkundig die sinnvollere Alternative.

Neben der Funktion als Ventil für den Arbeitsmarkt können Wanderungen den Herkunftsländern noch auf andere Weise positive Impulse vermitteln: durch Überweisungen. Überweisungen (sog. Remittances) und deren positive Effekte werden im Kontext der Globalisierung bzw. der Globalisierungsdebatte oft übersehen. Dabei sind Überweisungen ein bedeutender Wirtschaftsfaktor. Die Höhe der Überweisungen in die Entwicklungsländer (167 Mrd. USD im Jahr 2005) übersteigt inzwischen die Höhe der Gelder, die im Rahmen aller Arten der internationalen Entwicklungshilfe in diese Länder fließen. In 20 Ländern machen Überweisungen mehr als 10 % des BIP aus. Mit Ausnahme der Philippinen sind das in der Regel zwar kleinere Länder und oftmals politisch zerrüttete Staaten an der Grenze zum „Failed State“ – wie Moldawien, Bosnien, Albanien oder Georgien. Doch bedeutet dies, dass die Überweisungen auch politisch stabilisierend wirken. Überweisungen sind aber auch in einigen großen Ländern bedeutsam: Ägypten 4 % des BIP; Indien 3 %; Pakistan 2 %; China 1 %. Für Afrika sind Überweisungen sogar bedeutender als ausländische Direktinvestitionen (Ägypten mehr als doppelt so hoch). In der Türkei waren Überweisungen vor allem in den 90er Jahren von Bedeutung (zeitweise 2 % des BIP). In den letzten Jahren ist das Volumen aber deutlich geschrumpft, wohl als Folge des Nachzugs von Familienangehörigen und der wirtschaftlichen Stabilisierung der Türkei nach der Krise im Februar 2001. Die atomistische Struktur von Überweisungen ist von zentraler Bedeutung. Sie hat eine breite Streuung und keine „Transaktionsverluste“ wie bei der Entwicklungshilfe.

Überweisungen mindern Armut, fördern Kapitalbildung und Entwicklung. Migranten, die im Ausland Fuß gefasst haben, üben auch eine Vorbildfunktion aus und vermitteln den Daheimgebliebenen Anreize für vermehrte Bildungsanstrengungen. Zusätzliche positive Effekte ergeben sich, wenn die Auswanderung befristet erfolgt. Rückkehrer bringen vielfältige Kenntnisse über neue Technologien und Institutionen mit. Die Software-Branche in Indien oder die Computerindustrie in Taiwan hätten sich ohne den Transfer von Finanzmitteln und das spezifische Wissen der Menschen, die

aus den beiden Ländern in die USA ausgewandert sind, kaum so dynamisch entwickeln können.

Dass aus Wanderungen alle Beteiligten profitieren, ist aber nicht selbstverständlich. Vielmehr bedarf es geeigneter institutioneller Arrangements, wenn internationale Migration für alle ein Erfolgsmodell sein soll. Zielländer erfahren nur dann einen Zuwachs an wirtschaftlichem Nutzen, wenn die Zuwanderer dort produktiv tätig sind. Nur dann wird Zuwanderung auch politisch akzeptiert werden. Und auch nur Migranten mit eigenem Einkommen sind in der Lage, Geld in ihre Heimat zu überweisen und damit dort Nutzen zu stiften.

Unbefristete Einwanderung sollte daher in der Regel selektiv sein, damit Zuwanderung nicht in die Sozialsysteme erfolgt, sondern in den Arbeitsmarkt. Dies gilt gerade für Länder des europäischen Kontinents mit relativ umfangreichen staatlichen Sozialsystemen. Diese Systeme werden seit einigen Jahren reformiert. Aber es ist nicht zu erwarten, dass sie so weit umgebaut werden, dass die Ausnutzung der Systeme unmöglich bzw. unattraktiv wird.

Das Problem der Wanderung in Sozialsysteme sollte freilich nicht überbewertet werden. Es hat sich in den letzten Jahren relativiert und ist statistisch nicht signifikant und medial überbewertet. Bei der Gestaltung der Sozialsysteme haben es die Zuwanderungsländer auch selbst in der Hand, wer zu ihnen kommt. Wanderungen werden ja nicht nur durch Verhältnisse im Heimatland determiniert. Vielmehr hängt die Richtung der Bewegungen entscheidend auch von den Angeboten, d.h. der Attraktivität potenzieller Zielländer ab. Dementsprechend findet Selbstselektion (Vorauswahl) der Wanderungsströme statt. Erst Rechtssicherheit, ein permanentes Bleiberecht und eine einfachere Möglichkeit die Staatsbürgerschaft des Ziellandes anzunehmen, ermöglichen die Integration von Migranten. Insbesondere Deutschland mit seinem traditionellen „jus sanguinis“-Ansatz benötigt eine realitätsbezogene, „jus soli“-basierte Naturalisierungspolitik.

Deutschland beispielsweise wäre daher gut beraten, seine Vorzüge besser darzustellen. Dies gilt vor allem auch für die Attraktivität des Bildungssystems, das besser ist als sein Ruf. (Schlechte Ergebnisse sind eher auch Folge veränderter sozialer Zusammensetzung des Nachwuchses, fehlende Kinder des (Bildungs-Bürgertums).

Insbesondere für europäische Einwanderungsländer ist die Integration der auf Dauer Zuwandernden eine zentrale Herausforderung. Es gibt Anzeichen dafür, dass die Integration heute weniger erfolgreich ist als in der Vergangenheit. Zuwanderer sind weit stärker von Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung betroffen als die heimische Bevölkerung. Problematisch ist vor allem auch, dass die zweite und dritte Generation von Einwanderern erhebliche Defizite in Bildung und beruflicher Qualifikation aufweisen. Im Zusammenwirken mit nicht selten noch anzutreffenden Vorurteilen gegenüber Migranten resultieren daraus erhebliche Beschäftigungsbarrieren. Hier muss man sich grundsätzliche Fragen zur vertikalen Mobilität unserer Gesellschaft stellen. Verstärkte Anstrengungen zur Qualifikation und Integration sind daher ein Muss für die betroffenen Staaten. Integration fällt wachsenden Volkswirtschaften mit dynamischem Arbeitsmarkt leichter. Für Deutschland impliziert das eine Fortsetzung des Reformkurses und insbesondere verstärkte Anstrengungen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes. Insbesondere sollte es für Zuwanderer mit

ihrem durch die Wanderung ausgewiesenen Pioniergeist auch günstige Möglichkeiten für unternehmerische Betätigung geben.

Wenn die Rahmenbedingungen stimmen, kann der Verlust an demografischer Dynamik in (West-)Europa und Japan durch Wanderung sinnvoll gedämpft werden. Hier kann Politik wirksam ansetzen. Wir brauchen eine aktive Einwanderungspolitik.

Labour migration and development: Economic linkages

Dr. Ibrahim Awad*

It is indeed great pleasure for the International Labour Organization (ILO) and for me personally to have been invited to this important conference on Migration and Development to address Podium 1 on Migration policy in a development context: economic interests and the advancement of sustainable development. I wish to sincerely thank the Ministry for Generations, Families, Women and Integration of the Lander of North-Rhine Westphalia and the International Organization for Migration (IOM), as well as the German Association for the United Nations and the German Marshall Fund of the United States for their very kind invitation.

The multiplication of political and research conferences, and of global and regional forums dedicated to discussions on international migration in the last few years is an unequivocal indication of the importance the issue has acquired on the political agendas of States, industrialized and developing, of international organizations and of research institutions. This reflects a salutary concern for reconciling the interests of all parties to international migration processes. This concern, in turn, is recognition of the inevitability of migration and acceptance that it will be a permanent and legitimate feature of the present and future.

Migration has always had a strong linkage with development, even before this term was coined in the aftermath of World War II. People have always moved from their birthplaces to new lands in search of better lives or in pursuit of new endeavours. They were engaged in expanding their choices, which is the eloquent definition given in the 1990s to human development. In the process, they also contributed to economic growth, cultural progress and social advance in the countries that received them and in those they left behind. The contributions of the 60 million European migrants, who moved from their old continent to the new world between 1870 and 1914 in the previous globalization era, to development in both regions, are a living testimony of the validity of this proposition.

In seeking to reconcile the interests of all concerned, discussions at the global, regional and national levels, in fact, bear on maximizing these contributions of present-day international migrants and the expansion of their own choices. It is only natural that there is no consensus in the views of different parties on their interests and on the best way to reconcile them. The logic of the international system, precisely born in Westphalia, is that nation-states defend their interests as they define them. The healthy evolution of the system, however, has seen its essential actors, these nation-states, recognize cooperation as the best process for reconciling different interests. International organizations are expressions of this desired cooperation and a forum for articulating reconciliation. The ILO is among the first such expressions and certainly the earliest to deal with international migration. Naturally, in accordance with its mandate, its concern is with international labour

* **Dr. Ibrahim Awad** ist Direktor des Internationalen Migrationsprogramms der *Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)*.

migration. It is the views of the ILO on economic interest derived from migration and the advancement of sustainable development that I bring to you today.

International migrants were estimated in 2005 to number 191 million, about half of them being migrant workers. With their families, these accounted for almost 90 per cent of all international migrants. Almost half the international migrants are women who increasingly migrate on their own, in search of better work opportunities. It is important to point out that relative to the world population, migrants still represent only 3 per cent, the same percentage of migrants at the beginning of the 20th century. However, their share in the populations of some countries, notably in Western Europe, has markedly increased, as a result of their demographic evolution, reflected in declining population growth rates and shrinking labour forces.

The contributions of migrants to the world economy as well to countries of origin and destination were well acknowledged by the member States of the United Nations at the High-Level Dialogue on International Migration and Development, held at the United Nations General Assembly in September 2006. The World Bank has recently argued that the gains from liberalizing international migration surpass the expected gains from the liberalization of merchandise trade, particularly for developing countries. Based on a simulation study, it has projected \$356 billion gains to the global economy from increasing international migration by a modest 3 per cent up to 2025.

According to economic theory, increased labour supply brought about by migration should either reduce wages or increase unemployment in the country of destination. However, the available empirical evidence shows that these effects are very small, if noticeable, mainly because migrant workers are complements, not substitutes, for the large majority of workers in countries of destination. By complementing native workers, migrants improve the performance of the receiving economy. The inflow of low-skilled workers has a stronger effect in reducing the wages of low-skilled workers already present at destination. But because the share of low-skilled national workers is low and has been declining in most high-income countries, the downward pressure that growing numbers of low-skilled migrants have on average wages is small.

Where wages are inflexible, migrant inflows may increase unemployment rather than reduce wages, especially among low-skilled citizens. However, when migrants are attracted by an expanding economy, employment may rise. Because growing numbers of migrants increase consumption, this in turn raises overall demand for labour and spurs economic growth, improving the economic outcomes for natives as well. In most countries of destination, the occupational distribution of migrant workers differs markedly from that of non-migrants, a further indication that they do not compete with each other in the labour market. Furthermore, to the extent that migrants specialize in labour market activities that would not exist at the same scale, if at all, without their presence, the economy gains. Migration can thus increase the overall number of jobs.

For countries of origin, migration can have several positive consequences. It can reduce labour market pressures in labour-surplus countries; through remittances it can improve the wellbeing of migrants' families; through multiplier effects remittances can promote income growth and help reduce poverty; and through financial intermediation, remittances can facilitate productive investments.

Evidence indicates that tighter labour markets discourage emigration, although the departure of workers may not result in tighter labour markets. In some countries, workers who emigrate are easily replaced and there is no discernible loss in output or increase in wages after their departure. However, because migration is selective, it may induce upward pressure on wages in specific sectors. No matter what happens to wages, emigration of low-skilled workers generally produces gains among those who remain behind. In some countries experiencing large migrant outflows, the numbers departing annually have been close to the increase of the labour force without migration, suggesting that migration can provide an important employment outlet in times of economic stagnation. Labour migration has also been instrumental in promoting certain groups, especially women, to become economically active.

While low incomes create an incentive to emigrate, international migration often increases also when incomes rise. Generally, international migrants originate in households with middle incomes. Poor households do not have sufficient means to absorb the costs and risks of international migration. Therefore, as migration begins in a community, remittances initially increase income inequality, but, as migrant workers from poorer households join the outflow, remittances reduce that inequality. An important consequence is that the migration of low-skilled workers who originate in poor families, is the most likely to reduce poverty in developing countries.

Remittances are the most immediate and tangible benefit of international migration. They are the second-largest source of external funding for developing countries, behind FDI. And they are far less concentrated than FDI. Remittances are also a more reliable and stable source of income and tend to fluctuate less with economic cycles. For a number of countries remittances are now the principal source of foreign exchange. The World Bank estimates that, at the world level, remittance transfers more than doubled between 1995 and 2005, reaching \$232 billion in that latter year. Developing countries received 72 per cent of these remittances, or \$167 billion. Studies have belied the widespread contention that migrants allocate more to consumption than other households at the same income level. In fact, these studies have shown the opposite, bringing out that households receiving remittances invest more than their counterparts. In fact, in addition to reducing poverty, remittances have been found instrumental in paying for education and health care, thus improving human capital. Through multiplier effects, because remittances are spent on goods and services supplied by others in the local economy, they have the potential to increase the incomes of households without migrants. Remittances may also be used as collateral against which households obtain credit for small-scale production. Even national economies have used them as collateral, borrowing against them in the international capital markets on substantially better terms than they otherwise could.

However, remittance transfer fees are still high. In order to maximize remittances received in countries of origin, the fees should be reduced. Policies should be put in place to increase competition in the remittance market and maintain pressure for fee reduction. Expanding access to banks and banking services is also important. Governments can facilitate the establishment of branches from overseas banks and promote the participation of commercial and savings banks, credit unions and microfinance institutions in remittance services.

Policy makers should be vigilant, however, on some negative impacts of remittances. As they take off, the availability of foreign exchange can lead to exchange rate

overvaluation, adversely affecting exports, and increasing the competition of imports with local production.

When considering measures to increase remittances through international migration, countries of origin have to take account of the labour and skill they forgo, and which they need, to become more productive. This is the brain drain challenge. Brain drain can set in motion vicious circles that slow development, by reducing human capital, which has been repeatedly emphasized in research as being critical to development. The situation is particularly serious in certain sectors. For example the emigration of African health care workers, doctors and nurses, leads to poorer health care in Africa at a time when there is greater need for them to achieve Millennium Development Goals and tackle the HIV/AIDS pandemic. An obvious cost of brain drain is that the departure of the best and brightest reduces the country's capacity for long-term economic growth.

For countries that lose a significant part of their skilled labour force, this could lower the returns to capital. Governments may become reluctant to invest in higher education when faced with the prospect that most of those trained will emigrate. Local firms that invest in training people will find it hard to recoup their investments if these trained workers regularly leave. The emigration of highly trained people – given that it tends to have cumulative effects – may make it very difficult to create a critical mass of know-how necessary for research, product development and for adapting imported production technologies to local conditions. The migration of the more highly-skilled people might also affect capital movements. There could be an impact on foreign direct investment (FDI) since companies would take into account the skills and personnel available locally and might be discouraged to invest in a country that loses its most qualified people. Brain drain is compounded by the promotion by receiving States of the immigration of professionals through special recruitment drives and selection systems that facilitate their entry. These systems are effective in attracting the best and brightest from developing countries.

Nevertheless, the outflows of educated people can also have positive effects. Return migrants bring back their skills and work experience from abroad, thus boosting local productivity. The promise of high income through migration may itself encourage more investment in education, public and private, than might otherwise have been the case. The highly-skilled who remain abroad contribute funds via remittances, even if it is recognized that they remit less than low-skilled migrant workers. They may also transfer knowledge, technology and investments to countries of origin, which boost productivity and economic development. It is noteworthy, however, that migrant workers are not always able to make full use of their qualifications in countries of employment. To prevent such wastage, international cooperation is needed to promote mutual recognition of degrees, qualifications and certifications. Such recognition would improve the labour remuneration of migrant workers, thus allowing them to increase their contributions to development in their countries of origin.

To mitigate the detrimental effects of the emigration of skilled workers, the most important policy measure may be to adjust training to existing needs and to make it responsive to local conditions. Both countries of origin and destination need to make better assessments of their needs in the immediate and long terms and to devise policies to meet them. Countries admitting highly skilled migrants ought to prevent the wastage of their skills by ensuring that their terms and conditions of employment

are similar to those of citizens with comparable qualifications. In addition, high-income countries should observe ethical recruitment practices. They need to refrain from actively recruiting skilled workers in low-income countries that are already experiencing skill shortage. Concurrently, they may actively support the formation of human capital in those countries.

The protection of migrant workers and respect for their labour and human rights are important values *per se*, in addition to being the most effective instruments for ensuring their equality of treatment with native workers. Their observance ensures that migrant workers fully benefit from their migration experiences. Non-discrimination and equality of treatment are among the four categories of fundamental principles and rights at work recognized by members of the ILO. They also are a cornerstone of democratic societies committed to social cohesion and inclusiveness. In addition, non-discrimination and equality of treatment are the best means to protect the interests of native workers. If they were not respected, their employment, or at least its terms and conditions, would be undermined. In addition to its Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) of general scope of applicability, and the other standards, which all apply to migrant workers, the ILO has two international labour conventions specifically dedicated to the protection of migrant workers. These are the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97) and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143). They have been ratified by 45 and 21 States respectively. The principles of these two Conventions and other relevant international labour standards have been synthesized in the ILO Multilateral Framework on Labour Migration, endorsed by the ILO Governing Body in March 2006. The Multilateral Framework is a set of non-binding principles and guidelines for the formulation and application of labour migration policies by member States. Policy interventions highlighted above are all included in the framework as principles or guidelines. An annex to the framework set forth examples of good practices corresponding to the principles and guidelines. It thus includes specific instances of policies, programmes and measures adopted by countries of origin and destination to increase the benefits of international labour migration and to reduce its negative impacts.

These policies, programmes and measures may be adopted individually by countries of origin and destination, or they can be formulated and applied through mutually beneficial cooperation such as bilateral or regional international agreements. They can also be adopted through multilateral cooperation. The general discussion on migrant workers at the 92nd Session of the International Labour Conference in 2004 was a forum for discussing such multilateral cooperation and to trace its course of action. The Tripartite Meeting of Experts that adopted the ILO Multilateral Framework was another example. The convergence of the ILO employers' and workers' views during this meeting is worth underlining. The most recent forum for discussing multilateral cooperation was the already mentioned UN High-level Dialogue on International Migration and Development. The Dialogue recognized the benefits of migration and established that it was possible to discuss migration at an international forum without acrimony and mutual recriminations. The Dialogue produced the Global Forum on Migration and Development (GFMD), to be hosted next July by Belgium. This Global Forum is a testimony to the need and desire of the international community for multilateral cooperation on the migration processes. The ILO is committed to support the Global Forum both in the collective context of the Global Migration Group (GMG) and on its own. Its accumulated experience and expertise in

international labour migration since 1919 will be placed at the disposal of the Forum, as needed.

The ILO is dedicated to combating poverty, through the creation of employment and decent work, in countries of origin. This is the strategy of the Organization to support their development. It also is an effective way to reducing migration pressures so that people migrate by choice and not by necessity. In the process, conditions would be created for countries of origin and destination to cooperate fully in formulating and implementing labour migration policies that realize their interests as well as those of migrant workers themselves.

Chancen der Migration

Bernd Schleich*

Globalisierung ermöglicht nicht nur die immer größer werdende Mobilität von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Informationen. Globalisierung sorgt auch für eine wachsende Verknüpfung von Staaten, Gesellschaften und Märkten. Und Globalisierung beeinflusst die Mobilität von Menschen durch einfachere und preiswertere Transportmöglichkeiten, durch Netzwerke und durch moderne Kommunikationsmittel.

Dies manifestiert sich besonders in den kontinuierlich wachsenden Migrationsströmen. Migration ist ein vielschichtiges internationales Phänomen. Migration, ihre Ursachen und ihre Folgen bedürfen daher der internationalen Zusammenarbeit. Aber auch auf nationaler Ebene ist ein kohärenter, alle relevanten Politikbereiche umfassender Ansatz erforderlich. Dabei ist es Aufgabe der Politik, einerseits die Ursachen von Migration zu analysieren und zu versuchen, gerade die Ursachen unfreiwilliger Migration durch Armutsbekämpfung und Krisenprävention abzumildern. Für niemanden ist es ein Leichtes seine Heimat und Familie zurück zu lassen. Für viele Länder ist Abwanderung wirtschaftlich, intellektuell und gesellschaftlich ein herber Verlust. Wir müssen dazu beitragen, dass die Menschen in ihrer Heimat bleiben und leben können. Wir müssen Perspektiven schaffen, zum Beispiel indem wir gute Regierungsführung fördern. Die Politik sollte die Potenziale der Migration besser erkennen und nutzen lernen. Seien es Rücküberweisungen, die in den vergangenen Jahren ein beachtliches Volumen erreicht haben, das länderspezifische KnowHow oder das wirtschaftliche, soziokulturelle Engagement der Migranten in und für ihre neuen und alten Heimatländer. Die Abschottung von Grenzen stellt keine Lösung dar. Migration muss für alle Beteiligten positiv genutzt werden

Aus Sicht der Entwicklungszusammenarbeit ist zu betonen, dass Anstrengungen in diesem Feld allein Migration nicht verhindern oder regulieren können und auch nicht allein sollten. Migration ist ein multikausales, komplexes Phänomen mit zahlreichen Facetten. Verschiedene Push- und Pull-Faktoren, wie Krieg, Armut, Religion, attraktivere Arbeitsbedingungen etc. wirken zusammen. Es gelten unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Entsende- und Zielländern. Und es gibt nicht "DIE Migranten". Vielmehr gibt es unterschiedliche Gruppen wie freiwillige und unfreiwillige, temporäre und dauerhafte, "qualifizierte" und "unqualifizierte", regionale und überregional oder legale und illegale Migrantinnen und Migranten.

Dies unterstützt die eingangs genannte Forderung nach einem kohärenten Politikansatz, um die Ursachen für Migration - allen voran Armut und mangelnde Entwicklungsperspektiven - abfedern zu können. Wir brauchen eine kohärente Arbeitsmarkt-, Handels-, Finanz-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Menschenrechts- sowie Integrations(Innen-)politik. Wir brauchen einen Ansatz, der die Balance zwischen den Interessen und Erfordernissen der Entsende- als auch der Empfängerländer unter Berücksichtigung internationaler rechtlicher Rahmenbedingungen (u.a. Menschenrechte, ILO-Standards) wahrt. Für einen solchen Ansatz bedarf es eines anderen Leitbildes im Umgang mit den Herkunftsregionen, vor allem auch gegenüber Afrika. Diese sollten nicht als Bittsteller und Hilfsempfänger, sondern als

* **Bernd Schleich** ist Geschäftsführer von *InWent – Internationale Weiterbildung und Entwicklung*.

gleichberechtigte Partner, strategische Wirtschaftsstandorte und geopolitischer Faktor gesehen werden. Dies soll kein Werben für ein Vorgehen im Stile Chinas auf dem afrikanischen Kontinent sein, jedoch verdeutlichen, dass unser Blick auf Afrika einer neuen Perspektive bedarf.

Auch die Entwicklungszusammenarbeit muss in ihrer Kooperation mit Afrika den Blickwinkel erweitern. Die Migrationsproblematik sollte sich in der Entwicklungszusammenarbeit nicht auf "brain drain" reduzieren. Verschiedene Migrationsanreize in den Industrieländern (z.B. green card) fördern zwar auf den ersten Blick den "brain drain", also die Abwanderung Hochqualifizierter, aus Entwicklungsländern. Aber die Förderung einer zirkulären Migration kann auch zu "brain circulation" zu beiderseitigem Vorteil für das Entsende- wie für das Aufnahmeland führen. Also zu einer Pendelmigration, die sich nicht auf das einmalige Kommen und Gehen reduzieren lässt. Hierfür bedarf es einer freizügigeren Aufenthalts- und Arbeitsregulierung, die die Mobilität durch einen sichereren Aufenthaltsstatus unterstützt und einer Flexibilisierung der Transferierbarkeit von Sozialleistungen als Anreiz für eine Rückkehr ins Heimatland. Die Entwicklungszusammenarbeit stieß bisher dabei an die Barrieren innen- und sicherheitspolitischer Restriktionen. Außerdem können die Entwicklungsländer einen Beitrag leisten, indem sie verstärkt in Aus- und Weiterbildungssysteme investieren und angemessene Arbeits- und Forschungsbedingungen schaffen oder zumindest mittels externer Hilfe fördern.

Migration selbst birgt ein hohes Entwicklungspotenzial für die Heimatländer. Ein inzwischen viel diskutierter positiver Aspekt von Migration sind die wachsenden Rücküberweisungen. Auch hier gibt es Probleme, solange Rücküberweisungen immer noch stark konsumtiv genutzt werden und hohe Transferkosten die Rücküberweisungen schmälern. Die Entwicklungszusammenarbeit kann einen wesentlichen Beitrag leisten, indem sie in den Empfängerländern von Rücküberweisungen Finanz- und Bankensysteme stärkt und gute Regierungsführung fördert. Ziel sollte sein, eine stärkere investive Nutzung von Rücküberweisungen zu begünstigen, um ein langfristiges Wirtschaftswachstum zu fördern und damit auch einen Beitrag zur Verringerung von Push-Faktoren zu leisten. Durch einen stabileren Finanzsektor in den Empfängerländern sinken zudem Risiken für hiesige Banken. Dies könnte wiederum zu einer Vereinfachung von Transferverfahren und einer Senkung der Transaktionskosten beitragen. Parallel dazu bedarf es einer besseren Transparenz und eines Wettbewerbs der Banken und ihrer Angebote, auch indem alternative Angebote, z.B. von Mikrokreditinstitutionen genutzt werden.

Ein weiterer Vorteil von Migration ist das bisher meist noch unzureichend genutzte Wissen der in Deutschland ansässigen Diaspora-Gemeinschaften. Viele Migrantinnen und Migranten kommen mit Qualifikationen nach Europa, denn viele Familien senden ihre "Hoffnungsträger" und investieren hierfür gemeinsam hohe Summen. Diese Personen können Partner der Entwicklungszusammenarbeit sein bzw. im Rahmen entwicklungspolitischer Bildungsarbeit im Deutschland ein positives Klima für Migration schaffen und zu einer Versachlichung der Zuwanderungsdebatte beitragen. Zudem fördern sie selbst bereits zahlreiche Projekte in ihren Heimatländern, unterstützen den kulturellen Dialog, wirtschaftliche Kooperationen und transferieren Wissen in ihre Heimatländer. Es ist daher auch im Interesse der Zielländer, eine weitergehende und andauernde Qualifikation zu unterstützen. Zusammenfassend plädiere ich für eine Entideologisierung der Migrationsdebatte, eine umfassende Politikkohärenz und einen mutigeren Umgang mit zirkulärer Migration.

Der Mensch als Maßstab guter Migrationspolitik

Prälat Bernd Klaschka*

Es ist kein Zufall, dass sich Adveniat, als größtes Lateinamerika-Hilfswerk Europas, das Thema "Migration" im letzten Jahr zum Schwerpunkt gemacht hat. Lateinamerika ist die Region mit der höchsten Auswanderungsrate der Welt: 25 Mio LateinamerikanerInnen leben inzwischen im Ausland. Es ist die Perspektivlosigkeit, die die Menschen zu diesem Schritt zwingt. Sie verlassen ihre Heimat und ihre Familien, um im Ungewissen Arbeit zu finden - Hoffnungen, die sich oftmals nicht erfüllen. Und doch ist es meist die einzige Möglichkeit, die den Menschen bleibt, wenn sie nicht völlig mittellos im Ausenden wollen.

Als Pfarrer lebte ich mehr als acht Jahre in einer Eingeborenen-Pfarrei im Hochland von Mexiko. Thema vieler Gespräche war: Wie geht es meinem Sohn, meiner Tochter, meinem Mann in Atlanta, Miami oder Clearwater? 2 500 der 10 000 Gemeindemitglieder waren 10 Monate des Jahres in den USA. Die kleine Pfarrei lebte vom Geld, das diese MigrantenInnen nach Hause sandten. Diese Remessen sind mittlerweile die zweithöchste Einnahmequelle des mexikanischen Staates. Die arme Bevölkerung alimentiert so den Staat, während ihre Familien durch die Migration zerrissen werden.

MigrantenInnen sind billige Arbeitskräfte für die Empfängerländer, sie sind eine wichtige Einkommensquelle für die Herkunftsländer, sie sind eine Herausforderung für die Politik, sie sind aber zuallererst Menschen. Menschen, die sich in einer prekären Situation befinden: Aus einer zumeist unsicheren Ausgangslage machen sie sich auf einen gefährlichen Weg zu einem Ziel, das ihnen wenig Schutz bietet. Menschen in Migrationssituationen sind besonders verletzlich, besonders den Willkürlichkeiten des Schicksals, der Mitmenschen und der Autoritäten ausgesetzt. Die katholische Kirche sieht daher eine wichtige Aufgabe im Schutz und in der Unterstützung dieser Menschen weltweit. In biblischer Tradition und geleitet von einem christlichen Menschenbild möchte die Kirche die Rechte dieser Menschen gesichert wissen.

Heimat und Familie zu verlassen ist nie einfach. Seinen sozialen Kontext aufzugeben, weil man sich durch ökonomische Gründe dazu gezwungen sieht, ist besonders schmerzhaft. Dies jedoch - wie viele LateinamerikanerInnen - als Illegalisierte zu tun, ist darüber hinaus lebensgefährlich. Migration ist zumeist mit Leid verbunden: Niemand verlässt gerne seine Heimat, keine Mutter trennt sich leicht von ihren Kindern, niemand ist gerne fremd. Wenn die Migration aber ohne staatlichen Schutz geschieht, ja sogar gegen das ausdrückliche Bemühen des Staates, dann wird das Leid der MigrantInnen noch um ein vielfaches größer. Illegalisierte sind auf ihrem Weg Freiwild, das von Schleppern, Kriminellen und korrupten Beamten ausgeraubt, vergewaltigt und getötet wird. Der Grenzübertritt ohne Papiere oder der Fußmarsch durch die texanische Wüste kostet vielen das Leben. Schaffen sie es in das Land ihrer Träume wird ihre Arbeitskraft dort ausgebeutet, sie sind nicht

* **Prälat Bernd Klaschka** ist Geschäftsführer der Bischöflichen Aktion *ADVENIAT*, dem Lateinamerika-Hilfswerk der Katholiken in Deutschland.

versichert, habe keine Möglichkeit ihre Ansprüche geltend zu machen und können ihre Familie nicht besuchen fahren. Um sich zu schützen und ihre Identität zu bewahren, schließen sich jene, die aus dem selben Ort stammen, auch in der Fremde zusammen.

Das Ausmaß des Leidens, das mit der Migration verbunden ist, wird durch fehlende staatliche Organisation der Migration gravierend erschwert. Deshalb begrüßt Adveniat Initiativen wie diese, die sich um einen Politikansatz zu Migration und Entwicklung bemühen. Ein solcher Ansatz darf nicht nur die ökonomischen Verbesserung berücksichtigen, die Migration den Migrierenden, den Herkunfts- und den Empfängerländern bringen kann. Ökonomische Vorteile gehören sicherlich zu den wichtigsten positiven Effekten der Migration auf die menschliche Entwicklung. Bei allen volkswirtschaftlichen oder politischen Überlegungen muss jedoch der einzelne Mensch und seine Würde das Maß aller Dinge bleiben. Wenn von Migration gesprochen wird, so müssen neben den wirtschaftlichen Aspekten auch die kulturelle und religiöse Identität, Heimat und Familie, politische Rechte, kurz: alle Aspekte des menschlichen Lebens Beachtung finden.

Migration Policy in a Developmental Context: Economic Interests and the Advancement of Sustainable Development

Vincent E. Okele*

Migration and Development: Context

The link between migration and development is now well established. The diaspora community in general provides different forms of capital to their origin countries that have a developmental impact. These include social (networks developed in their host countries), Intellectual (skills and know-how), political (lobbying and advocacy), cultural (vulgarisation of the cultures of their origin countries) and financial (remittances, consumer products, etc..) capital. On the other hand, we are all aware of the damage caused by brain drain on the origin countries' social and economic development prospects.

An unprecedented level of attention was placed on migration in 2006 at national, regional and international levels with Africa being prominent in the discussions. To the extent that, as 2005 was dubbed the "Year of Africa", we can safely refer to 2006 as the "Year of the African diaspora". Not less than 5 high level international conferences and even a greater number of workshops, colloquiums, debates etc.. at national and regional levels were organised during the year. Some cynics might attribute this level of attention to the fact that, with the now well established fact that migrant remittances in some cases outstrips overseas development aid, the international donor community have discovered a new instrument to be used to make up for their increasing apathy to development aid. Realistically though, we believe that the heightened attention is due to the increasing migratory pressure in Europe, especially from its southern borders, and the need to seek for solutions to the looming crisis of skill and labour shortages in the continent resulting from the ageing of the population and dwindling birth rates.

It is a matter of social economics that the best and the brightest — especially those from less developed nations — will leave their countries for better pay, a nicer lifestyle or a more interesting job. Similarly, employers will always seek the best-educated workers at the lowest price. Berating those who leave or those who hire them is not going to stem the tide.

The question is how can the developmental impact of contributions from the diaspora be maximised in view of improving the economic and social conditions of the poor populace of their origin countries in a sustainable way?

Making abstraction of other contributory factors, it has now been shown that what will have a lasting impact on the development prospects of a country or region, are measures and initiatives that will lead to the emergence of an enterprising populace. These will lead to the creation of jobs, an increase in the per capita income of

* **Vincent Okele** ist Präsident der gemeinnützigen Organisation *African Axis* in Brüssel.

inhabitants and consequently to an improvement in their social conditions as they become productive members of the society.

Obviously, this is only possible through investments in the productive sectors of the country and region.

The diaspora: Models of intervention

The diaspora is a key component of the equation. Not only does it have the potential to invest in its own right, it also has the knowledge, expertise and experience that could be deployed in enabling foreign direct investment into their countries of origin. Different models of intervention are possible. These include:

- Cross-border investor networks: diaspora members invest in their origin countries solely or in partnerships. Ex: China
- Mentoring/Venture capital networks: Foreign start-up firms established by managers and owners of diaspora origin work with start up firms in their origin countries to develop and finance commercially viable projects. Ex: South Africa, Korea, Taiwan and Israel
- Outsourcing networks:
 - Diaspora business owners outsource some of their operations to firms in their origin countries. Ex: Armenia
 - Diaspora executives working for multinationals abroad influence investment decisions to outsource operations to firms in their origin countries. Ex: India and Scotland
- Brain circulation networks: diaspora members' skills are mobilized to provide managerial and knowledge expertise to firms and R&D laboratories in their origin countries. Ex: technology parks in China

Migration policy in a developmental context

To enable diaspora contribution to the development of origin countries as outlined above, there is the need to develop policies and initiatives that support the enterprising nature of members of this community. Embarking on a migratory path requires some level of entrepreneurial ability on the part of the migrant. Policy options and initiatives at the both the origin and host countries/regions levels should be designed to leverage, nurture and make use of this ability to contribute to the development of the diaspora community's origin countries.

Origin countries

The origin countries have to adopt policies and measures that will allow for their diaspora to remain emotionally linked with and to become economically attracted to it. In the case of Africa, the continent has shown a growing will to reconcile with its diaspora. Both the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) and the African Union (AU) have formally recognized the African diaspora as a key player in the development agenda of the continent. In 2003, the AU amended its Charter so as to "... encourage the full participation of the African Diaspora as an important part of the continent."

Although a huge effort is still required to improve their investment attractiveness prospects, a number of countries in Africa have created institutions and/or agencies that are designed to leverage the investment potentials of their diaspora community. The Ghana Investment Promotion Agency, for example, has created a diaspora desk aimed at assisting Ghanians in the diaspora to invest and transfer funds into the country.

Others are still grappling with policy options despite the availability of the wealth of knowledge and best practices available today. Thus for example, some countries still do not allow for dual citizenship, a key enabler in attracting diaspora investment and skills.

The European Union

In December 2005, the European council adopted the “Global Approach to migration” that put forth a number of coherent policies and actions to address the vast array of migration issues and brought together various policy areas: external relations, development, employment, justice, freedom and security. One year on, while progress was made in the area of stemming immigration flow (the launch of several joint maritime operations in the Mediterranean Sea and the Atlantic Ocean, the reinforced cooperation of Immigration Liaison Officers (ILOs) of member states in Africa, the set-up of ILO networks along the main migratory routes), the year was spent on “agenda setting” on other aspects of migration.

On the migration and development agenda, the commission in its recent communication at the end of 2006, outlined concrete orientations likely to have positive impact on the link between migration and development. In the case of Africa, one of the key proposals is the desire to launch an EU Programme on Migration and Development with the main aim of “promoting investments in labour-intensive sectors in regions with high outward migration”. Although this is welcome, we believe that this should not only be limited to regions with high outward migration as today’s region of low outward migration could become the source of new migration in the future if no action is taken now.

On the other hand, the commission’s proposal to create European Job Mobility Portals (that will provide African countries with information about the job opportunities in Europe) and the development of Mobility packages (that will make for easier movement of people and give them better access to the labour market of EU Member States) will only contribute to exacerbate the brain drain from the continent.

The diaspora community

There is a growing awareness among the diaspora of its moral, intellectual, and social responsibility to contribute to development efforts of their origin countries. In recent years, we have seen increasing networking between the members of this community in view of building capacity for effective participation in decision-making at all private and public sector levels in their home countries and internationally. Nevertheless, it is still felt that the community is not being engaged enough at both levels.

Diaspora organisations are now leading initiatives that strive to foster investment into their countries of origin. In June 2006, our organisation, African Axis, hosted the

African diaspora investment forum with the objective of providing the African diaspora community with the platform to meet with key stakeholders in view of driving the twin agenda of encouraging it to invest in and to serve as a catalyst for attracting investment into the continent. We are currently working on implementing one of the action points resulting from the event: the establishment of a Diaspora Investment Facility that will make available a €20 million investment fund to enable investments in Africa by entrepreneurial diaspora investors.

Conclusion

The pull factor of economic and demographic challenges in Europe (ageing population, skill and labour shortages, transformations of migratory flows, global competition for the highly skilled) and the push factors in Africa (wage differentials, established transcontinental networks based essentially on family) means that the African diaspora community in Europe is set to grow. With the new set of initiatives in a number of European countries and at the EU level designed to encourage the migration of skilled migrants, this community will increasingly be made up essentially of skilled work force.

The negative and the relatively positive impact of this on home countries' development prospects have been well documented. The damage caused by the brain drain on the origin countries' social and economic development is hardly offset by the financial and knowledge transfers made by this community.

The emerging diaspora movement to become more active in development efforts of their origin countries (especially through investment), the growing political will in their origin countries and internationally to recognize their potential contribution, and the possibilities created by information technology show that the diaspora is not, after all, a total loss to their origin countries.

For this to be achieved, there is the need for concrete long term collaboration between the diaspora community and the origin and host countries/regions. Initiatives and policies that strive to enable full diaspora participation needs to be developed at all levels.

Möglichkeiten der Nutzung des Potenzials von Migration für Entwicklung

Karin Kortmann*

Migration – ein emotionales Thema

Migration ist ein emotionales Thema. Lange Zeit war die öffentliche Debatte über Migration überwiegend negativ behaftet. In der Innenpolitik war sie geprägt von Ängsten der Konkurrenz um Arbeitsplätze und des eigenen Wohlstandes, des kulturellen Konfliktpotenzials und der Bedrohung der eigenen Werte.

In der entwicklungspolitischen Diskussion dominierte lange Zeit die Gefahr des sog. „brain drain“: Hochschulabsolventinnen und -absolventen und gut ausgebildete Fachkräfte aus Entwicklungsländern wandern in Industrieländer ab.

Damit steht die Befürchtung im Raum, dass diese Menschen für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer dauerhaft verloren gehen würden. Eine nicht ganz unberechtigte Befürchtung: Schätzungen zufolge arbeiten heute mehr malawische Ärzte in Manchester als in Malawi selbst.

Lange Zeit dominierte eine Wahrnehmung von Migration, die sehr stark von der Sicht der Industrieländer geprägt war. Insofern war ein Perspektivwechsel überfällig. Prägend war und ist dabei die Erkenntnis, dass mittlerweile die Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer mehr als das Doppelte der Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit betragen. Internationale Organisationen, die Europäische Union und auch wir in Deutschland haben begriffen, dass wir unsere Augen öffnen müssen für das positive Potenzial der Migrantinnen und Migranten.

Rolle der Europäischen Union und der Vereinten Nationen

Die Europäische Union und die Vereinten Nationen haben die Diskussion über die positiven Potenziale von Migration für die Entwicklung von Herkunftsländern wesentlich voran gebracht.

Die Weltkommission für Internationale Migration hat Ende 2005 einen viel beachteten Abschlussbericht zu unterschiedlichen Aspekten von Migration und Entwicklung vorgestellt. Dieser Bericht fordert nachdrücklich dazu auf, die positiven Beiträge anzuerkennen, die Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung ihrer Heimat- wie auch ihrer Aufnahmeländer erbringen. Diese positiven Potenziale sind vielfältig: direkte Verbesserung des Lebensstandards vieler Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern, Geldtransfer als wichtige Einnahmequelle für Regierungen, Wissenstransfer – dass also die von Migranten gebauten Brücken keine Einbahnstraßen sind.

Die Europäische Union hat im Dezember 2005 einen Rahmen für eine konstruktive und kohärente Gestaltung der Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten verab-

* **Karin Kortmann, MdB** ist Parlamentarische Staatssekretärin im *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*.

schiedet. Dieser „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ macht deutlich, dass europäische Migrationspolitik heute mehr ist als „Einwanderungsverhinderungspolitik“. Grundgedanke des EU-Ansatzes ist es, Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration zu verbinden mit solchen, die Potenziale legaler Migration nutzen und Ursachen bekämpfen.

Anders formuliert: die negativen Effekte der Migration minimieren und die positiven Effekte maximieren.

Von diesem konstruktiven Gedanken waren auch die Konferenzen von Rabat und Tripolis in 2006 bestimmt. Hier haben sich erstmals europäische Aufnahmestaaten mit afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten auf gemeinsame Aktivitäten zur Verbesserung des Migrationsmanagements geeinigt. Dazu gehört nicht mehr nur die Sicherung der EU-Grenzen, was viel zu kurz gedacht wäre.

Es geht auch um die Bekämpfung der Ursachen von Migration: Menschen verlassen ihre Heimatländer meistens nicht freiwillig, sondern sehen sich angesichts von Konflikten, Ressourcenknappheit oder Arbeitslosigkeit dazu gezwungen!

Aktivitäten der bilateralen EZ

Das Entwicklungsministerium hat damit begonnen, Ansätze zu entwickeln, die das Potenzial von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer stärken. Dabei konzentrieren wir uns auf folgende drei Fragen:

- 1) Wie kann der Geldtransfer von Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer besser gestaltet und gesteuert werden?
- 2) Welche Möglichkeiten liegen in der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen in der Diaspora?
- 3) Wie können wir hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten aus Entwicklungsländern bei der Rückkehr in ihre Heimatländer unterstützen?

Zur ersten Frage:

Der Ansatzpunkt mit der wohl höchsten direkten Wirkung auf den Lebensstandard vieler Haushalte in Entwicklungsländern ist der Geldtransfer, den Migrantinnen und Migranten an ihre Familien in der Heimat leisten – übrigens nicht nur von Nord nach Süd, sondern auch innerhalb des Südens.

2006 betragen allein die über formelle Kanäle getätigten Überweisungen laut Weltbankschätzungen ca. 200 Mrd. US\$. Nur zur Erinnerung: die ODA-Leistungen 2005 lagen bei knapp 107 Mrd. US\$. Schätzungen zu den inoffiziellen Überweisungen lassen noch mal einen ebenso hohen Betrag vermuten. Viele Entwicklungsländer sind auf solche Zuflüsse angewiesen: Beispielsweise machen solche Geldüberweisungen in El Salvador knapp 14% des Bruttosozialproduktes aus – in Marokko knapp 10 %.

Aber bei allen volkswirtschaftlichen Implikationen bedeuten diese Überweisungen 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 Prospects Bericht der Weltbank Ende 2005 hingewiesen. Wenn es gelingt, die Überweisungskosten zu senken und die Bedingungen für eine entwicklungswirksame Verwendung der Mittel zu verbessern, kann dieses Potenzial noch erhöht werden. Auch muss in den Heimatländern ein besonderes Augenmerk auf einen stabilen Bank- und Finanzsektor gelegt werden. Ihm kommt für die

Nutzung des entwicklungspolitischen Potenzials von Migrantenüberweisungen große Bedeutung zu.

Zweitens:

Ein weiterer Ansatzpunkt besteht bei der Zusammenarbeit mit so genannten Diaspora-Organisationen, also Zusammenschlüssen von in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten, die sich in ihren Herkunftsländern für den Aufbau sozialer Infrastruktur engagieren und somit ähnliche Zielsetzungen wie die Entwicklungszusammenarbeit verfolgen.

Dies ist für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit noch weitgehend Neuland, d.h. wir befinden uns derzeit in der Pilotphase und haben das Thema noch nicht systematisch in die Zusammenarbeit mit unseren Kooperationsländern integriert.

Ein interessantes Pilotprojekt planen wir zurzeit in Marokko: Die Regierung hat die Bedeutung ihrer Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung des Landes erkannt und ist deshalb sehr interessiert an einer Zusammenarbeit mit uns und anderen Staaten, um dieses Potenzial für die nationale Entwicklungsstrategie und die wirtschaftliche Entwicklung zu nutzen. Zum Beispiel, indem man auf das wirtschaftliche Engagement der Auslandsmarokkaner setzt. Im BMZ werden gegenwärtig für eine besonders von Auswanderung betroffene Region Marokkos Maßnahmen entwickelt, die die Verbindungen zwischen der in Deutschland lebenden marokkanischen Gemeinde und kleinen und mittleren Unternehmen dieser Region fördern sollen.

Schließlich die dritte Frage:

Wie können wir hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten aus Entwicklungsländern bei der Rückkehr in ihre Heimatländer unterstützen?

Seit über 30 Jahren fördern wir die berufliche Reintegration von Fachkräften aus Entwicklungsländern, die nach der Ausbildung oder einer Tätigkeit in Deutschland in ihre Heimat zurückkehren möchten. Ziel ist, das fachliche und soziale Know-How, das sie hier erworben haben, für die Entwicklung ihres Heimatlandes nutzbar zu machen. Statt Brain Drain fördern wir so den Brain Gain.

Beispielsweise unterstützen wir ghanaische Wasserversorgungs-Spezialisten, die mit ihrem Know-how und Ausstattungshilfen aus Deutschland nach Ghana zurückgekehrt und nun in der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter des ghanaischen Ministry for Works and Houses tätig sind. Andere Rückkehrer bringen mit ihrem Wissen aufstrebende private Ingenieurfirmen voran. Jedoch gibt es möglicherweise noch viel mehr Spielraum, das Potenzial von Migrantinnen und Migranten als Brückenbauer besser „nutzen“ zu können.

In diesem Zusammenhang erscheint es mir insbesondere wichtig, über die Möglichkeiten nachzudenken, wie man den Migrantinnen und Migranten die Mobilität zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland erleichtern und nach einer Rückkehr in ihre Heimat erneute längere Aufenthalte in Deutschland ermöglichen kann. Eine solche erneute Rückkehr-Option nach Deutschland würde manchen Betroffenen den Entschluss zur freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland erleichtern.

Denken wir z. B. an Afghanen, die an eine Rückkehr in ihr Heimatland denken. Sie können nicht sicher sein, ob sich ihre Existenzpläne in Afghanistan realisieren lassen. Die Gewissheit, trotz Rückkehr ins Heimatland ein „Standbein“ in Deutschland behalten zu können, sorgt möglicherweise für die nötige Sicherheit, um überhaupt eine Rückkehr ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Wir sollten nicht vergessen, dass diese Menschen bereit waren, aus ihrer Heimat eine Brücke nach Deutschland zu schlagen. Es wäre ein Fehler, solche Brücken hinter ihnen

abzubrechen. Sowohl die Entwicklungspolitik als auch deutsche Unternehmen im Ausland haben ein Interesse an Menschen, die zwischen verschiedenen Kulturräumen wandeln können – und wollen.

„Anwerbungsprinzipien“ für EU Mitgliedsstaaten

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich noch ein letztes Thema aufgreifen: Wir müssen gemeingültige „Anwerbungsprinzipien“ entwickeln, denn die Migration von gut ausgebildeten Fachkräften oder hochqualifizierten Wissenschaftlern aus Entwicklungsländern in Industrieländer ist immer ein zweiseitiges Schwert. Einerseits ist damit die Möglichkeit verbunden, durch den Transfer von Wissen oder Verbindungen Entwicklung im Heimatland zu befördern. Andererseits gehen den Heimatländern gut ausgebildete Menschen verloren, die für die Entwicklung des Landes dringend benötigt werden.

Gerade mit Blick auf die Millenniumsziele ist es bedenklich, wenn beispielsweise zwischen 2000 und 2005 über 16.000 afrikanische Krankenschwestern den Kontinent verlassen haben, um in Großbritannien zu arbeiten, oder nur 50 der 600 Ärzte, die seit der Unabhängigkeit in Sambia ausgebildet wurden, noch in ihrer Heimat arbeiten.

Insbesondere kleine Länder in Afrika und der Karibik leiden enorm unter den Auswirkungen des Brain Drain. Laut OECD wandern z.B. 82% der Hochschulabsolventen aus Jamaika oder 53% aus Angola ab. Dadurch werden die Gesundheits- und Bildungssysteme vor Ort enorm belastet.

Da die Aufnahmeländer von der Produktivität dieser Migrantinnen und Migranten stark profitieren, haben sie die moralische Verpflichtung, zur Kompensation dieses Verlustes beizutragen. Die Europäische Union arbeitet seit einigen Monaten an einem gemeinsamen Beitrag zur Lösung des Fachkräftemangels der Entwicklungsländer im Gesundheitssektor. Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten haben dazu im Dezember 2006 einen gemeinsamen Aktionsplan vorgelegt, in dem auch die Entwicklung von „Anwerbungsprinzipien“ für EU-Mitgliedsstaaten angesprochen wird. Auch werden den Belangen der Entwicklungsländer besonders Rechnung getragen (Set of Principles to Guide Recruitment of Health Workers, frühere Bezeichnung: Code of Conduct).

Im Rahmen unserer EU-Präsidentschaft werden wir, auf Grundlage dieses EU-Aktionsplans, weiter auf eine Verabschiedung eines entsprechenden Verhaltenskodex drängen.

Meine Damen und Herren, ich sehe den Umgang mit der Migration Qualifizierter und Hochqualifizierter als exemplarisch für den Umgang mit dem Thema internationale Migration insgesamt an. Hier wird deutlicher als bei anderen Teilaspekten, dass nur ein kohärenter Ansatz verschiedener Politikbereiche – sowohl auf nationaler als auch auf EU- und internationaler Ebene – zu angemessenen Lösungen führen kann. Wir brauchen den internationalen Gedanken- und Meinungs-austausch und möglicherweise auch Vereinbarungen, um die Interessen von Anwerbeländern, Herkunftsländern und natürlich den Migrantinnen und Migranten selbst in Einklang zu bringen. Die heutige Veranstaltung bietet genau in diesem Sinne Raum für eine ehrliche Debatte und wichtige Impulse für den weiteren Dialog.

The diasporas' role in contributing to development in sending and receiving countries

Ndioro Ndiaye*

I am very honoured to be able to address you a second time today. I am very pleased to introduce the subject of this second panel at a time when daily news is more oriented toward reporting deplorable irregular migration stories rather than success stories taking place everyday in countries of destination and countries of origin and which we could witness if we took the time to observe more closely what is happening in our neighbourhoods.

I will start my short overview of what is being contributed by migrants with the contributions in the countries of destination. I must admit that I made that choice simply because if today the contributions of migrants to development in the countries of origin are increasingly recognized, the simple idea that migrants contribute to the development of the countries where they live and work is still admitted with great difficulty by many.

Migration can bring substantial macro-economic benefits to destination countries through mitigation of labour shortages, enrichment of human capital and the job opportunities and wealth which result from migrant entrepreneurial activities. These are factors which can increase the flexibility and productivity of the economy and contribute to growth.

Many destination countries have traditionally adopted restrictive approaches to immigration based on concerns that migration can undermine local wages and working conditions and create security and social problems. Evidence shows, however, that migration has a minimal negative effect on wages and employment in host countries. Moreover, no direct correlation between migration and unemployment has been found.

The existing knowledge bases in the area of diasporas' contributions to their host countries is fragile and fragmentary and combined with the lack of an adequate theoretical and empirical framework, increase the difficulty of assessing these effects properly. This can also feed the politicization of migration issues and polarize the debate. As I said, many of the receiving industrial countries' immigration related concerns over jobs, wages and increased public welfare costs are exaggerated or ill-founded.

I am in no way implying that migration cannot impact negatively on societies and economies in countries of destination but that can be avoided by properly addressing the challenges linked to migration. This includes, among other things, anti-discrimination legislation and policies and solid integration measures.

Migrants are not only contributing to their host societies. They keep links with their origin countries and contribute to their development through several channels.

* **Ndioro Ndiaye** ist Stellvertretende Generaldirektorin der *International Organization for Migration*.

One of the key benefits of migration for countries of origin is the positive impact of remittances on poverty reduction, foreign reserves and the balance of payments. Remittances, broadly defined as monetary transfers made by migrants to their countries of origin, are, above all, private funds and are not substitutes for national development efforts, comprehensive development strategies, or official development aid. They have, however, the potential to contribute significantly to economic development at household, local, national and regional levels.

Among other benefits, remittances provide a source of foreign exchange, enabling recipient countries to acquire vital imports and/or pay off external debts, and increase the recipient country's creditworthiness. At the household level, remittances can help reduce the poverty of recipients, supplement their income and provide them with funds that can be used for consumption, savings, or investment in areas relating to development (e.g. education, health, and entrepreneurial activities).

In order to facilitate the transfers for the migrants and their family, measures can be taken to reduce the costs of transfers through formal channels, to improve access of migrants to secure banking and remittance transfer services and to improve their distribution to recipients in particular those living in remote areas.

We have only begun now to acknowledge the multifaceted aspects of remittances and their development impact. More efforts need to be put in documenting this phenomenon and in enhancing the development impact of remittances. As I said earlier, these are private funds, meaning that measures to enhance their development potential should only be in the form of incentives. Those incentives could include the provision of concrete opportunities and vehicles for investments. For example, innovative plans could be drawn up to invest remittances in the construction of affordable housing in the country of origin or by facilitating access to credit for entrepreneurial activities. In addition, financial packages can be offered which carry incentives such as higher interest rates, exchange rate guarantees, and exemption of wealth and income taxes.

Groups of migrants (e.g. home town associations) can also be encouraged to make collective contributions to development initiatives that benefit communities of origin (e.g. schools, sanitation, health services), for example through commitments by governments to match the funds they contribute.

The existence of a credible investment environment – one characterized by good governance, economic stability, and transparency and regulation of financial institutions – is critical to the willingness of migrants and remittance recipients to invest in development. Thus, in tandem with creating incentives to direct remittances to uses with impacts on development, governments must work to create a sound policy, financial and legal environment that stimulates capital inflows, including remittances.

The contribution of migrants to development in their countries of origin is not only monetary. Migrants' contributions also include knowledge and skills-transfer. Through the concept of "brain circulation", qualified migrants can be encouraged to return to their countries of origin on a voluntary basis – either temporarily, permanently or virtually – to transfer knowledge, skills and technology. For example, IOM's Migration for Development in Africa (MIDA) programmes make it possible for African professionals in Europe and North America to return temporarily to their home

countries to provide short-term assistance and expertise in fields such as health, education, engineering, agriculture and finance. The willingness of professionals to participate in such temporary return programmes depends in part on whether they can be assured that they will not jeopardize their legal status and benefits in their host countries as a result of their temporary return.

Virtual return, whereby migrants can transfer skills and knowledge from abroad, is an alternative to temporary or permanent return. For example, MIDA uses information and communications technologies to eliminate the need for physical presence where feasible, and has found distance learning to be an effective means for teachers from diasporas to reach a wider audience.

Migrants can also contribute to increased levels of local entrepreneurship, to modernization, democratization and respect for human rights, whether from abroad or upon return. Migration can also lead to the empowerment of women and other groups who may be in a weaker social position in their home countries, provided sufficient safeguards are in place to prevent their exploitation in particularly vulnerable situations.

Diaspora members and third and second generation groups are also increasingly seeking to be involved in the development of policies that impact on their countries of origin. They have views and opinions on how their host countries could deliver their international development aid and can efficiently improve those strategies. Development agencies in developed countries (for example DFID and CIDA) are opening to these new avenues of cooperation and are trying to ensure that relevant diaspora groups are involved in the development and review of policies that impact on them or on their country of origin. They are consulted with regard to the purpose of the policy, the desired outcomes and the best means of achieving the outcomes.

In those non-monetary areas incentives can also be provided. It requires an understanding of the primary obstacles to diaspora contributions in both the home and host country, so that these obstacles can be removed or mitigated.

As I said with regard to destination countries, migration can also have negative effects on countries of origin. Those may include dependency of the country's economy on the remittances of migrants, and the brain drain that can occur as a result of skilled emigration. Counteracting brain drain as much as possible is key to addressing the main challenges of migration for development and realizing its beneficial potential. Here, too, managed migration is essential.

Taking stock of what migrants are doing is a very good and important step and in that area we are only beginning now to make progress. Details about other types of diaspora contributions often remain unknown and require further study.

However, in parallel we also need to make sure that migrants' efforts are supported in the countries of origin and in the countries of destination alike, by the right set of policies. The extent to which diasporas can and will contribute to development depends largely on the policies, institutional frameworks and political and economic environments in countries of origin and destination.

One crucial first step to strengthen the development potential of migration is to mainstream migration into all national development planning agendas. Indeed, the interlinkages between migration and development are complex and can be both

positive and negative. While there are situations where migration can exacerbate existing challenges to achieving national and international development goals, as we have seen, migration can also yield considerable benefits for the development of the countries of origin. This is the reason why it is crucial to fully integrate migration when formulating national development strategies like Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).

Unfortunately, migration is scarcely mentioned in most African PRSPs and when it is, it is usually considered an expression of poverty and therefore as something that needs to be addressed and reduced.

In consideration of the current PRSPs' review, the integration of migration issues in those documents that constitute the basis for negotiations with the international community should be closely examined and given due attention. The first steps should consist in mainstreaming policies that link migration and development into the PRSPs. Migration can then be used as a tool, which will contribute to attaining specific, previously defined development objectives in the areas of education, health, agriculture... For example, through skills transfers, diaspora members can help meet the PRSPs' goals of modernizing agriculture, promoting trade and industry or supporting science and technology development.

At the same time, integrating migration issues coherently into national development strategies will allow to more effectively address challenges arising out of migration for national development.

IOM is pursuing this approach in a few pilot countries (e.g Ghana), specifically assisting Governments in reflecting migration issues into their new PRSPs by conducting a broad analysis of current migration issues in the target countries, followed by a migration-specific review of the poverty reduction strategy paper and other related strategic frameworks. Policy areas where migration can be seen as closely related to those countries development objectives will then be identified in close consultation with the governments and other relevant stakeholders.

Policy coherence is also necessary to harness the benefits of migration for development in order to avoid the direct and indirect negative effects of potentially competing policy agendas in the migration, development, trade, labour, employment, health, security and social welfare fields. This is achieved by bringing together the relevant Ministries with responsibility for different aspects of migration in order to avoid inconsistencies and to develop common objectives. For instance, policies to control migration and policies to facilitate migration should be complementary rather than contradictory. But coherence is more than simply avoiding inconsistency – it involves the active pursuit of synergies between policies and programmes in related domains. This approach has the potential of achieving an enhanced combined effect while furthering the policy objectives of each domain.

Successful integration of migration into national, regional and international development policy agendas, as well as the development of effective development policies and programmes, requires thorough understanding of the complex relationship between migration and development. There is a real need for improving data and statistics in the migration field.

Finally, developing better indicators to measure the impact of migration on development is necessary to help inform migration policies and integrate migration into PRSPs. It is also necessary to develop appropriate tools and methodology to this end.

African countries are increasingly seeking IOM's help in setting up observatories on migration in their respective countries and regional observatories are also on the agendas. I believe the development community must support their will to become actors and not mere observers of the migration phenomenon in their countries.

I will stop here by stressing two points. The first one is that we must never forget that migrants, as capable as they are in the development fields, are often particularly vulnerable and thus special efforts are still necessary to ensure the protection of their rights and interests before, during and after migration.

The second one is that diasporas will be most interested in contributing to development efforts when they have a sense of belonging to their country of origin. In addition, establishing trust between diasporas and governments in the country of origin is key. In order to achieve that trust, governments need to invest in identifying their diasporas abroad and in understanding their skills and interests. Building constructive relationships between countries of origin and diasporas requires that migrants be treated not as resources, but as partners.

Die Bedeutung von Wissenserwerb und Integration im Aufnahmeland für Herkunfts- und Aufnahmeland

Dr. Michael Griesbeck*

Zu Recht wird in der Diskussion immer wieder darauf hingewiesen, dass bei Migrationsprozessen in der globalisierten Welt alle Beteiligten – die Migranten, die Aufnahmeländer und die Herkunftsländer – gewinnen können und sollen. Auch Minister Schäuble hat heute schon von der „triple win situation“ gesprochen. Und alles was im Laufe des Tages dargestellt wurde, zeigt, dass, richtig angepackt, es tatsächlich nicht nur zu einer Win-Win-, sondern zu einer Win-Win-Win-Situation kommen kann. Migrations- und entwicklungspolitische Aspekte müssen zu einheitlichen Ansätzen verbunden werden.

Ich denke, dass sehr deutlich geworden ist, wie Migranten beitragen können zum wirtschaftlichen Fortschritt in den Herkunftsländern. Hier sind es zum einem die Rücküberweisungen: Migranten werden durch Rücküberweisungen (Remittances) meist zu Haupternährern der Familie. Rücküberweisungen der Migranten sind eine entwicklungspolitisch positive Auswirkung internationaler Migration und fördern neben dem Informationsaustausch den Ausbau der Kapazitäten im Herkunftsland, den technischen Transfer sowie Unternehmensinvestitionen. Zum anderen werden Verbesserungen in den Herkunftsländern durch das erworbene Wissen der zurückwandernden Migranten erzielt.

Anerkannt ist auch der Gewinn der Aufnahmeländer durch die Arbeit der Migranten und deren Wissen. Im Laufe der letzten Jahrzehnte entwickelte sich in Europa ein System vielfältiger Formen der Arbeitsmigration, wobei das Spektrum von der zeitlich kurz terminierten und niedrig qualifizierten Arbeit bis zur Zuwanderung von Hochqualifizierten reicht. Dadurch wurden und werden Engpässe behoben und die Wirtschaft in den Zielländern vorangebracht.

Die Potenziale der Zuwanderung können jedoch noch stärker genutzt werden. Die Aktivierung von bislang ungenutzten, mitgebrachten und erworbenen Ausbildungen und Qualifikationen liegt im Interesse der Migranten und der Aufnahmegesellschaft. Dies setzt allerdings voraus, dass der Migrant im Zielland wahrgenommen wird als jemand, der Potenziale und Ressourcen hat. Vielleicht fehlt es an einzelnen Nachqualifizierungsmerkmalen. Oft ist es nur die Sprachkompetenz, die verbessert werden muss, damit Talente zur Entfaltung gelangen und Ressourcen genutzt werden können. Vielfach lag bislang bei der Integration der Fokus auf zu behobenden Defiziten der Zuwanderinnen und Zuwanderer. Dieser Defizitansatz muss durch einen ressourcenorientierten Ansatz ersetzt, zumindest aber um einen solchen ergänzt bzw. erweitert werden. Zuwanderinnen und Zuwanderer kommen mit Talenten und Fähigkeiten zu uns – die offensichtlichste ist die Kenntnis einer anderen Sprache und Kultur. Wenn sie deutsch lernen, ist die dann vorhandene Zweisprachigkeit für viele Arbeitgeber eine wertvolle Ressource. Notwendig ist, dass die Zuwanderinnen und Zuwanderer die Chance dazu bekommen, ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen zu können. Der persönliche Kontakt zwischen Zuwanderinnen

* Dr. Michael Griesbeck ist Vizepräsident des *Bundesamts für Migration und Flüchtlinge* in Nürnberg.

und Zuwanderern sowie potenziellen Arbeitgebern ist daher zu fördern. Vielfach wird ein potenzieller Arbeitgeber, wenn er sich selbst von den Fähigkeiten überzeugen konnte, über nicht perfekte Deutschkenntnisse hinwegsehen.

Oftmals haben die Zuwanderinnen und Zuwanderer eine fundierte Berufsausbildung, die jedoch nicht genutzt wird oder nicht genutzt werden kann.

Soweit für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen Nachqualifikationen erforderlich sind, fehlt es oft an entsprechenden Angeboten und Fördermöglichkeiten mit der Konsequenz, dass betroffene Migrantinnen und Migranten häufig – wenn überhaupt – unter ihrem eigentlichen Qualifikationsniveau beschäftigt sind.

Das Bundesamt hat zu dieser Problematik bereits im Jahr 2005 zu einem Runden Tisch unter dem Titel „Potenziale erkennen, fördern und nutzen – Integration zugewandelter Akademiker und Akademikerinnen“ eingeladen, an dem u.a. Vertreter von Migrantenselbstorganisationen, Bundesministerien, Ländern, der Kultusministerkonferenz, der Otto Benecke-Stiftung und der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen haben.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass man einen Kontakt mit den Migrantenselbstorganisationen und den „Communities“ aufbaut. Dadurch gewinnt man mehr Möglichkeiten zu erkunden und zu erkennen, wo die besonderen Potenziale sind. Hier sind wir alle dazu aufgerufen und insbesondere die Wirtschaft, die besonders von diesen Potenzialen profitiert. Das Bundesamt sucht seiner Integrationsarbeit auch den Kontakt zu Migrantenselbstorganisationen, um zu erkennen, wo sind Potenziale sind und wie sie gefördert werden können. Bildungsdefizite können z.B. besser behoben werden durch stärkeres Einbeziehen der Migranten und deren Umfeld. Dieses Mehr an Wissen kommt dann auch wieder den Heimatländern zu Gute, wenn gut ausgebildete Migranten in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich beim Aufbau in anderer Weise mitbeteiligen.

EZ und Diaspora

Cornelia Richter*

In der entwicklungspolitischen Diskussion ist Migration über lange Jahre vornehmlich unter dem Aspekt des *Brain Drain*, also des Verlustes personeller Ressourcen, betrachtet worden. Praktische Erfahrungen in der deutschen wie auch internationalen EZ konzentrierten sich vornehmlich auf eine Förderung der Rückkehr von Migranten. Seit 2003 hat das Thema Migration und Entwicklung eine deutlich neue Ausrichtung erfahren, vor allem im Hinblick auf die positiven Aspekte von Migration für die Entwicklung der Herkunftsländer. Stichworte sind hier zum einen die Remittances und zum anderen das sichtbare Engagement von Diasporaorganisationen in ihren Herkunftsländern, und dies unabhängig von der Rückkehr.

Die GTZ begrüßt diese Entwicklung ausdrücklich und ist dabei, dieses Thema entsprechend seines neuen Stellenwerts in ihrer Arbeit zu verankern. Wir werden dabei vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, BMZ, unterstützt, das seit 2003 Mittel für Konferenzen und Studien bereitstellt hat und seit 2006 ein Beratungsvorhaben im Bereich Migration und Entwicklung fördert.

Dieses GTZ-Vorhaben zielt auf die Entwicklung von Konzepten und Instrumenten, die das entwicklungspolitisch relevante Potenzial von Migranten für ihre Herkunftsländer nutzen und verstärken will. In der ersten Phase dieses Projekts wollen wir uns in zwei Bereichen besonders engagieren:

- 1) Deutschland steht bei den Sendeländern von Remittances mit ca. 10 Mrd. US\$ nach den USA und Saudi Arabien an dritter Stelle. Ein großer Teil dieser Mittel wird immer noch auf informellem Weg transportiert. Die entwicklungspolitischen Wirkungen können aber erheblich gesteigert werden, wenn die Mittel über formelle Kanäle transferiert werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Senkung der Kosten der Überweisungen. Eine solche Senkung kann durch eine höhere Markttransparenz und durch verstärkten Wettbewerb unter den Anbietern solcher Überweisungen erreicht werden. Die GTZ möchte deshalb - ähnlich wie DfID - mittels einer Webseite und Broschüren Migranten über die bestehenden Angebote informieren, damit den Markt transparent machen, den Wettbewerb verstärken und so schließlich zur Kostensenkung der Gebühren für Remittances beitragen.
- 2) Gleichzeitig streben wir eine verstärkte Zusammenarbeit mit Diaspora-Organisationen in Deutschland zur Umsetzung gemeinsamer Aktivitäten in ihren Herkunftsländern an. Dies ist jedoch keine leichte Aufgabe. Die Vereinigungen der Migranten haben in der deutschen Politik bisher keine große Rolle gespielt. Es waren eher die deutschen Nichtregierungsorganisationen, die Gewerkschaften und die Wohlfahrtsverbände, die sich teils im Auftrag, teils mit finanzieller

* **Cornelia Richter** ist Bereichsleiterin für „Planung und Entwicklung“ der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

Förderung des Staates bei der Integration der Zuwanderer engagiert haben. Deshalb ist bislang nicht sehr viel über diese Vereinigungen und ihre Aktivitäten in ihren Herkunftsländern bekannt. Und noch viel weniger hat sich die staatliche Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Organisationen auseinandergesetzt. Es stellen sich also zugleich zwei Aufgaben: die Diaspora dazu zu bewegen, aus ihren geschlossenen Zirkeln herauszutreten und die Akteure der EZ dafür zu mobilisieren, sich mit den Aktivitäten der Migranten zu verbinden.

Inzwischen hat die GTZ eine Studie zu drei Diasporagemeinschaften in Deutschland – der ägyptischen, afghanischen und serbischen Diaspora – in Auftrag gegeben und daraus ein sehr differenziertes Bild über deren entwicklungsrelevante Aktivitäten erhalten. Dabei konnte auch nachgewiesen werden, dass sich eine gute Integration der Migranten im Aufnahmeland positiv auf ihr transnationales Engagement auswirkt.

Es hat sich außerdem gezeigt, dass Diaspora-Aktivitäten und entwicklungs- politische Ansätze sehr nah beieinander liegen. Vor diesem Hintergrund wird die GTZ in einem zunächst kleinen Pilotprogramm gemeinnützige sowie kommerzielle Investitionen von Diaspora-Organisationen in ihren Herkunftsländern unterstützen. Dies kann sowohl Investitionen in die soziale Infrastruktur umfassen, wie Bildung und Gesundheit, als auch produktive Investitionen zur Förderung von Privatwirtschaft und Handel. Voraussetzung dafür ist, dass ein gemeinsames Problem identifiziert werden kann, aus dem sich ein gemeinsames Ziel ableiten lässt. Diese Förderung soll

- einen zusätzlichen Anreiz für solche Investitionen bieten und zugleich mehr Informationen über die Aktivitäten der Diasporagemeinden erbringen,
- über das Vehikel der Förderung die Zusammenarbeit ermöglichen sowie mittel- bis langfristig die Kooperationsstrukturen zwischen EZ und Migranten verstetigen,
- ggf. die Effizienz sowohl der Investitionen der Diasporagemeinden als auch der EZ-Maßnahmen erhöhen.

Ein weiteres wichtiges Element in diesem Handlungsfeld ist die angestrebte Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der EZ-Strukturen; erste Vereinbarungen sind bereits mit dem Land NRW und der Stadt Stuttgart getroffen, weitere Städte und Kommunen sollen folgen, ebenso wie Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften.

Zusammenfassende Bemerkungen (Kernbotschaften)

- Der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung bedeutet, dass Migranten und Akteure der EZ gemeinsam Aktivitäten zur Entwicklung der Herkunftsländer planen, finanzieren und umsetzen.
- Dabei sollen in erster Linie bereits aktive Diaspora-Organisationen als neue strategische Partner für die EZ gewonnen werden, d.h. es kommt darauf an, EZ-Akteure und Diaspora für diese Partnerschaft zu mobilisieren.
- Darüber hinaus sind Integrationsbeauftragte der Länder und Kommunen wichtige Partner und Mittelpersonen, denn auch für sie rückt der positive Zusammenhang zwischen Migration und EZ zunehmend ins Blickfeld.

- Ausgangspunkt für die Zusammenarbeit wird ein Pilotprogramm zur Ko-Finanzierung von gemeinnützigen und kommerziellen Investitionen von Diaspora-Organisationen sein, das über das Vehikel der Förderung die Zusammenarbeit ermöglicht sowie praxisrelevante Erfahrungen liefert.
- Perspektivisch sollen diese Kooperationsstrukturen zwischen Diaspora und EZ verstetigt und erhebliche Synergien für die nachhaltige Entwicklung in unseren Partnerländern hervorbringen.

Mitigating the Structural Imperfections and Negative Impacts of Remittances

Gibril Faal*

Remittances as a Form of Self-Help Development Finance

The World Bank reports that in 2005 remittances to developing countries sent through formal financial channels was about US\$167 billion. A consensus has now emerged that remittances are an important form of international development finance. We argue that remittances are particularly important for sustainable development because the process involves self-help by people who originated from developing countries. The special significance of remittances is illustrated *inter alia* by the following:

- **Comparative Size of Remittances:** Firstly, the relative size of remittance inflows shows that migrants and the Diaspora are the foremost financial contributors to development. In many developing countries, the volume of remittances is several times that of Official Development Assistance (ODA) and Foreign Direct Investments (FDI). For countries such as Senegal and Ghana, remittances represent 10-15% of national income.
- **Enduring Self-Help Financing:** Secondly, unlike ODA and FDI, remittances are a form of continuous and enduring self-help finance generated and distributed by migrants and the Diaspora – not disbursements by foreign benefactors. ODA to developing countries tends to increase in times of natural or politico-economic catastrophes, whilst in contrast, FDI tends to increase in times of politico-economic stability. The World Bank reports that remittance inflows are on a steady and growing pattern, with the tendency to increase further in times of crises in the developing countries.
- **Absence of Financial Counter-Flows:** Thirdly, remittance inflows to developing countries are not countered by outflows characteristic of typical ODA and FDI financing schemes. ODA and FDI related outflows from developing countries include: interest, debt and dividend payments; retention and repatriation of funds to pay for donor country expatriates and professionals as well as product and service suppliers. Unlike ODA and FDI, financial counter-flows are not an inherent part of remittance financing.
- **Direct Financial Empowerment:** Fourthly, remittances are payments made directly to the beneficiaries in developing countries without the undue need for governments, corporate and other bodies to act as intermediaries. The directness of the financial relationship is an effective form of increasing financial and civil society empowerment. The beneficiaries of remittances are generally ordinary private citizens, families and local community groups.

* **Gibril Faal** ist Vorsitzender der *African Foundation for Development* (AFFORD-UK) in London und Gründer von RemitAid™.

- **Relevance to Millennium Development Goals:** Fifthly, remittances generally contribute to the relief of poverty and amelioration of human welfare in developing countries. The inflows are generally spent on food, shelter, education, health services, business start-up, community projects, land and property development etc. These activities funded by remittances are in line with Millennium Development Goals (MDGs) as well as charitable objectives.

The Economic and Development Benefits of Remittances

Remittances have a number of economic and socio-political benefits relevant to development. We have analysed the range of direct and indirect micro and macro-economic benefits, but have also identified the negative impacts and structural imperfections inherent in Diaspora and migrant remittances. Consequently, we have designed a scheme (i.e. RemitAid™), which mitigates the structural imperfections and optimises the effectiveness of remittances as a form of development finance.

Direct Impact on Poverty Reduction and Job Creation

Remittances contribute towards poverty reduction and job creation, and the direct economic impacts include the following:

- **Financing of Essential Human Needs:** The bulk of remittances are spent on subsistence and food; education; shelter; clothing; and medical services and products for the extended family and friends of the remitters. Absence, lack or inadequacy of these basic human necessities is what constitutes poverty. Thus remittances have a fundamental role in reducing poverty.
- **Increase in Household Income:** Remittances are sent to private households, often on a regular basis. In some countries, these inflows represent over 50% of the household income of a significant percentage of the population. Households that receive remittances have seen their incomes increase as a direct result of the inflows.
- **Investment in Micro-Enterprise and SME:** As responses to requests, as well as proactive attempts to reduce dependency of remittances, a significant number of remitters make 'extraordinary' remittances as seed capital funding for micro and SME businesses. Although the failure rate of business start ups are high, the relatively few successes do create jobs and have a positive effect in local economic activities and supply chains. For some recipients of such investment remittances, even the venture failure has the positive effect of increasing their enterprise and business awareness and skills.
- **Acquisition and Development of Real Estate:** The biggest sums remitted by Diasporans relate to the purchase or construction of houses for themselves and their families. This personal investment in property in the countries of origin, help create skilled and unskilled jobs, and generally stimulate and vitalise the construction sector. From architects, to builders, apprentices, building materials suppliers, interior decorators, furniture makers etc – all benefit from property investments by Diasporans.

- **Investment in Larger and Technological Enterprises:** A small number of Diasporans with high disposable incomes or those who access capital through their networks and connections in countries of residence, make major corporate investments in developing countries. These include investments in large scale business operations which create lots of employment as well as create business opportunities for smaller suppliers and service providers. Larger corporations are also more likely to invest in technology as well as staff training and development.

Indirect Impact on Economic Development

Remittances contribute to general economic development, and the indirect impacts include the following:

- **Foreign Currency Availability:** Remittances have become a significant source of foreign currency for many developing countries. This hard foreign currency is purchased by businesses and other organisations to be used to pay for importation of production inputs, machinery and other products and services. Increase in the supply of foreign currency through remittances lead to reduction in exchange rates. This in turn increases the buying power of importers. Remittances as a source of foreign currency is so important that some entrepreneurs set up money transfer operations offering very competitive rates, for the principal purpose of accumulating foreign currency rather than making a profit of the money transfer deals.
- **General Economic Multiplier Effect:** Irrespective of what the remittances are spent on, as far as they are spent in the local, regional and national economy, they contribute in creating a multiplier effect. Whether remittances are spent on essential subsistence, luxury goods, recreational services or productive ventures, the mere act of expenditure means that people who work in the businesses that provide the wide range of services earn incomes, and in turn spend their earnings by buying goods and services provided by other workers – thus a virtuous circle of income earning and expenditure is created in the local economy.
- **Circulation of Moneys in Deprived Areas:** In many developing countries, previously impoverished areas and localities have in recent years been regenerated and transformed due to intense inflows of remittances inflows. This arises from a phenomenon reported by the New Economic Foundation (NEF), observing that the more times money circulates within a given geographical area, the greater the level of economic prosperity in that area. Thus, deprived communities can be regenerated by encouraging recycling of moneys within those areas. This economic development model is relevant to remittances because there is a pattern to geographical origin of migrants and Diaspora. It is very common to have very high levels of migration from a particular village, region or country. Apart from migrants influencing and helping friends and family to migrate through a steady long term pattern, socio-political factors such as civil unrest, may also cause one-off mass migrations from specific geographical areas. These migrants then remit moneys to their areas of origin thereby creating intense financial inflows.
- **New Business Opportunities:** The increase and regularity in remittances have created new business opportunities in the finance sector in developing countries. In many countries, a new money transfer sector, outside of the mainstream

banking and financial institutions have arisen. This new sector is increasing competition and service quality in the entire financial sector and is also creating new jobs and transferable business skills. In addition to the primary money transfer service, collateral products and services are being developed to meet the needs of Diasporan remitters. For example, instead of cash being handed to the family of remittance recipients, the diversified money transfer businesses would deliver groceries, school materials or other specified goods and services. Furthermore, entrepreneurs are constantly looking at the needs and wants of Diasporan remitters and then designing packaged services to respond to these emerging business opportunities.

Structural Imperfections of Remittances

Despite the numerous direct and indirect economic and poverty alleviation effects, Diaspora and migrant remittances as a form of international development finance currently suffer from a number of structural and inherent imperfections. These imperfections include the following:

New Indicator of Poverty

Paradoxically, the substantial body of evidence that demonstrates the far reaching direct impact remittances have in poverty reduction also highlights one of the fundamental structural problems of remittances as a form of development finance. Those in developing countries who do not have family and friends in the Diaspora to remit to them do not enjoy the direct benefits of remittances. Amongst the poor, access to remittances may mean escape from the grips of poverty, and lack of access to remittances starkly highlights the ongoing poverty. We even propose that amongst the unemployed and low income people of developing countries, lack of access to remittances has become a new economic indicator of poverty - defining the 'new poor' in developing countries. This is particularly so because many employed people earn meagre incomes that merely maintain them below the poverty line. As such, for the low income section of the population, employment has ceased to be an adequate indicator of poverty. Remittances need structural reform, so as to avoid reinforcing the gap between the poor and the well off. Already, many poor families fully accept that access to remittances is the new indicator of poverty and have changed their behaviour accordingly. Instead of effort concentrated on finding employment in home countries, poor individuals and families are concentrating on sending family to Europe or North America, so that these migrants would in turn remit to them. This pattern is so well established that it has in many countries become an organised sector - better structured than even the job search or business start-up sector. Financial patterns and sociological protocols are even emerging amongst the poorest households, to govern the practice of economic migration. Families borrow, save, mortgage and dispose of assets to fund the legal or illegal migration attempts of young family members. Those who successfully migrate are then bound by family, social and informal contractual obligations to remit moneys to the families and others who were involved in facilitating their migration. In other cases, desperate young people embark upon hazardous trips across, deserts, seas, oceans and border posts, often resulting in failure, horrendous suffering in foreign lands and loss of young lives. It is imperative that the Diaspora is engaged in a public-private collaboration like RemitAid™, to tackle the structural factors that have now made remittances the new indicator of poverty.

Dependency on Remittances

Families and households that receive regular remittances from the Diaspora come to expect such inflows. The moneys become part of the household income, and budgets, expenditure and lifestyles are based on the remittance inflows. Not surprisingly, there is a tendency for receiving households to become dependent on these remittances. Dependency on remittances puts pressure on diasporan remitters to the extent that it may even negatively affect the development of their own financial and economic resources. Remitters who have to send moneys to dependent families tend to have less means of building savings or undertaking financially rewarding investments in the countries of residence. On the other hand, dependence on regular remittances may reduce the motivation of recipients to be more industrious, venturesome and enterprising. Dependence on remittances may indeed have a negative effect on the productive and developmental drive of remittance recipients in developing countries.

Limited Investment in Economic Production

The bulk of remittances are spent on consumption rather than economic production. This means that upon spending the moneys, there is limited or no financial return to the remitter or recipient. It is arguable that expenditure on education (and to a degree health), should be seen as social investments that would in future yield financial results - however, they too do not yield short term financial returns. This consumptive nature of remittances is one of the reasons why they tend to create dependency. Recipients receive just enough to spend on short term needs rather than to invest into ventures that produce income for them. It is not likely that Diaspora remitters would suddenly have more funds to allow them to remit sums for investment in productive ventures. As such, a scheme like RemitAid™ is needed to ensure that there are more opportunities and mechanisms through which remittances can fund more productive ventures through private and social enterprises. Even when Diaspora remitters send capital funds for investment in micro and small businesses, the failure rate of such businesses is very high. The failures undermine the motivation of remitters to take part in productive and business ventures. It also reinforces the view that the Diaspora cannot take part in business in the home countries, whilst resident overseas. However, it is worth noting that the failure rate of new SME start-ups is very high generally in many countries. This is even true in industrialised countries where there are well developed and sophisticated public, private and independent business advice and support services. In developing countries, such business support is generally absent. Worst still, in many productive venture start ups, some of the core factors of production are absent. Diaspora remitters send capital, with which labour and other resources are paid for. The recipients of the remittance and promoters of the venture are supposed to be the entrepreneurs who drive and run the business. However, in far too many cases, the promoter does not possess the skills or disposition to provide that very core factor of production – entrepreneurship. This inherent weakness in the usage of remittances to fund productive ventures arises from the fact that very often when decisions are made to start a new business, it is due to desperation rather than vocation. The business is started not because the remittance recipient is an entrepreneur, but because there are no employment opportunities and self-employment is the only option. As such, even the limited level of remittances spent on SME start-ups suffer from an inherent imperfection, i.e. the absence of entrepreneurship, which in turn leads to higher levels of business failures.

Misapplication of Funds

Remittances are often sent to the head of a household for him or her to distribute and spend on a range of specified and unspecified goods and services. Remitters report incidences when remitted moneys are not spent on specified items, resulting in remitters being dissatisfied and having to re-sent moneys. As long as certain individuals in the households continue to be channels through which remittances are disbursed, the risk of misapplication and diversion of funds will remain. Such diversions may have a negative impact on development as funds may be diverted from social investment activities such as education of young girls and are spent on non-productive consumption such as entertainment and recreation.

Retention of Hard Currencies in Host Countries

In seeking to reduce misapplication of funds and whilst improving services to remitters, packages are being developed whereby remitters pay agents in countries of residence, and the agents deliver goods and services to families in countries of origin. Although innovative and useful, if this sector grows, the macroeconomic risk is that hard foreign currencies will not flow into developing countries as they would have remained in countries of residence, thus having a negative effect on the local foreign exchange market. This retention of hard currency in industrialised countries is already a problem observed in ODA and FDI schemes.

RemitAid™: Framework for Mitigating the Imperfections and Improving the Impacts of Remittances

RemitAid™ is a scheme about remittance tax relief for international development. It seeks to mitigate the structural imperfections and negative impacts of remittances and to reform and improve the structure of the remittances sector through the financial instrument of tax incentives. This shall *inter alia*, result in the creation of a RemitAid™ Development Fund to finance the types of productive, equalitarian and poverty reduction schemes which private remittances do not normally fund. The key characteristics of RemitAid™ are as follows:

- **Practical Diaspora Partnership Initiative:** RemitAid™ is a Diaspora initiative which focuses on practical ways of harnessing and optimising the impact of the financial resources of the Diasporans and migrants from developing countries. It is also a mechanism that strengthens remittances as a form of self-help development finance, through a three way Diaspora-Public-Private partnership and collaboration.
- **Use of Standard Tax Incentive Tools:** RemitAid™ is a scheme through which Remittance Tax Relief (RTR) is claimed for remittances spent on international development – similar to existing tax relief schemes. In the United Kingdom, where the RemitAid™ idea originates, tax relief schemes such as Gift Aid, Venture Capital Trust (VCT) and Enterprise Investment Scheme (EIS) are used as financial incentives to stimulate and support charitable giving, investment in high risk ventures and economic regeneration respectively. Remittance Tax Relief (RTR) is a feasible mechanism for stimulating remittance expenditure on productive and regenerative ventures and other activities that contribute significantly to the attainment of the Millennium Development Goals (MDGs). The

remittances that shall qualify for tax relief shall be those sent to developing countries (as defined by OECD), through formal regulated money transfer channels, for expenditure on activities that contribute towards MDGs and charitable objectives.

- **Simple Operational Framework:** The operational framework (see attached diagram) shall facilitate simple, transparent and low cost collection of remittance tax rebates from national tax authorities. Organisations and schemes that contribute to MDG and charitable objectives in developing countries (e.g. health centres, health insurance schemes, schools and enterprise support agencies) shall be designated as 'Recognised RemitAid™ Receivers (RRRs)', using accreditation frameworks which already exist in the receiving countries. (This would be in line with ODA FDI schemes which operate within in-country regulatory frameworks). Remittances sent and received by RRRs shall trigger a rebate claim. The RemitAid™ Agency shall collect verifiable and auditable documentary evidence from participating Money Transfer Agencies (MTAs). The cost of collecting the evidence shall be minimal as MTAs already generate, file and maintain such evidence for anti-money laundering (AML) and other regulatory purposes. The RemitAid™ Agency shall collate and present the evidence to tax authorities to validate RTR rebate claims.
- **Innovative Pooling of Tax Rebate:** One of the innovative aspects of RemitAid™ is that, unlike other tax incentive schemes, the tax rebate collected is pooled together in a common fund – instead of being paid directly to individual remitters or charities. The absence of direct financial gain for the individual remitters eliminates almost completely, motive, means and opportunity for fraudulent scams such as 'round tripping' and multiple rebate claims. The pooling of the rebates also creates substantial sums of moneys usable to fund a variety of major development programmes.
- **New Independent Development Fund:** The pooled moneys, i.e. the RemitAid™ Development Fund (RDF) shall be invested so as to create an enduring financial asset as well as a substantial annual income. The income shall be disbursed in the form of loans, grants and investment capital to fund productive, poverty reduction, enterprise, community and Diaspora projects and schemes. Remittances as a form of development finance is independent of both FDI and ODA. As such, the RemitAid™ Development Fund which arises from it shall be recognised as an independent capacity-building fund that supplements and complements remittance inflows, ODA and FDI by funding schemes not normally covered by everyday remittances. As with Gift Aid in the UK, the introduction of RemitAid™ shall be a political choice made by governments as a way of reforming and strengthening the remittance sector, for the purpose of supporting sustainable development and the Millennium Development Goals.
- **Management and Corporate Governance:** The RemitAid™ Development Fund shall be managed on a professional basis similar to charitable trust funds, but governance and control shall remain with the primary stakeholders, including representatives of Diaspora and migrant workers (i.e. the remitters), national tax authorities in host countries, regional and international development agencies etc.

Conclusion: Diaspora Engagement in Public-Private Collaboration

For RemitAid™ to become a reality, the diaspora would have to take part in a genuine intra and trans-national public-private collaboration. Each of the partners and stakeholders in RemitAid™ would need to undertake and discharge specific roles. It is the sum of the different efforts that would lead to the reform and improvement of the current remittance structure and sector. The partnership tasks include the following:

Diaspora:

- Organise and consult amongst itself in order to develop a shared understanding of the benefits and imperfections of remittances, and raise awareness about the need for structural reform of the sector. (AFFORD & RemitAid™ have undertaken initial consultations with 100s of Diaspora remitters and several Home Town Associations in the UK).
- Participate in further research and consultation exercises to express their views, needs, wants and expectations about RemitAid™ and the RemitAid™ Development Fund.
- Undertake effective policy lobbying and advocacy for the purpose to securing the required statutory and regulatory amendments needed for the actualisation of the RemitAid™ idea.

Private Sector:

- Private and social enterprises to create appropriate business, legal and corporate structures that facilitate investment in MDG related ventures and develop capacity to receive loan or equity investments from RemitAid™ or other development and enterprise Funds.
- Schools, health insurance schemes and other relevant organisations working in MDG related fields to register as 'Recognised RemitAid™ Receivers' (RRRs) such that direct remittances to them would trigger a remittance tax rebate claim.
- Money transfer agencies to support, adopt and be accredited as RemitAid™ agents and to set up systems so as to become aware of remittances to 'Recognised RemitAid™ Receivers' (RRRs), and to provide RemitAid™ with documentary evidence of remittances, usable for rebate claims.

Public Sector:

- Government, tax and other statutory bodies in host countries should review and amend regulatory and statutory frameworks, and undertake reform of the remittance structure through introducing the RemitAid™ tax relief scheme.

- Governments in developing countries to simplify investment and enterprise regulatory frameworks, and to participate in PPP co-financing schemes with RemitAid™ and other development Funds as investment partners.
- Governments to acknowledge and raise public awareness about the mutual benefits of managed migration and to formally recognise that remittances are a significant, reliable and growing form of self-help development finance that deserves structural support similar to those given for FDIs and charitable donations.

Sense of Belonging und Ethnic Banking

Dr. Wolfgang Fenkart-Fröschl*

Ich möchte zwei finanztechnische Kreise behandeln, das eine ist der globale Geldtransfermarkt, der bereits angesprochen wurde und zweitens möchte ich in Bezug auf den *Sense of Belonging* das Thema *Ethnic Banking* ansprechen, was ich für sehr wichtig erachte. Welche Schritte können hier gemacht werden? Einige Länder sind in diesem Bereich erheblich weiter als Österreich und Deutschland.

Der globale Geldtransfermarkt, hier wurden heute schon einige Zahlen genannt, beläuft sich laut unserer Schätzung auf etwa 250 Milliarden US Dollar. Dabei lag das Wachstum der letzten fünf Jahre bei ca. 5 bis 10% per annum und wir glauben, dass sich dieser Trend weiter fortsetzen wird. Im Gegensatz zum Bankenmarkt, wo große Summen und Beträge gehandelt werden, sprechen wir im Bereich von Remittances von Beträgen unter 1000 Dollar. In manchen Regionen, wie zum Beispiel Lateinamerika und Afrika sprechen wir von Kleinstbeträgen von 300 bis 500 Dollar. Die Anzahl der Transaktionen wird auf unglaubliche zwei Trillionen geschätzt. Hierbei sollte man bedenken, dass diese Kleinsttransaktionen mit relativ hohen Kosten verbunden und deshalb nicht immer ganz billig sind.

Zweitens würde ich gerne behandeln, wer die Teilnehmer sind, die diese Überweisungen durchführen. Der Transaktionsmarkt ist sehr fragmentiert. Wenn Sie zum Beispiel in Spanien, UK und anderen Ländern durch die Straßen laufen, finden Sie etliche Anbieter, die Überweisungen von Remittances vornehmen. Hier haben sich so genannte Korridorspezialisten entwickelt, die spezifisch nur einen Korridor bearbeiten, wie zum Beispiel UK – Jamaika oder UK – Bangladesh. Diese sind Spezialisten, die sehr oft durch ihre Spezialisierung günstiger arbeiten können, als wenn man ein gesamtes, globales Netz zur Verfügung stellt. Weltweit agieren etwa 80 bis 100 Anbieter, dazu zählen Banken, *Postal Organisations* im weitesten Sinn, und dann Spezialunternehmen wie Western Union und andere. Die Top vier Anbieter des letzten Segments, haben einen geschätzten Marktanteil von 15 bis 18%, was bei Betrachtung des gesamten Marktes nur einen kleinen Teil ausmacht.

Wofür werden diese *Remittances* überwiesen und mit welchem makroökonomischem Einfluss? Nach unseren Erhebungen werden 60 bis 65% dieser Überweisungen für den notwendigen monatlichen Unterhalt von Familienmitgliedern, Erziehung und anderen anfallenden Kosten verwendet. Ein weiter Verwendungsanteil der Remittances wird für die Finanzierung von Sonderanlässen verwendet, wie zum Beispiel religiöse Feste, Hochzeiten und andere feierliche Anlässe.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer wichtiger Aspekt zu beachten: Woher kommt das Geld und wohin geht es? Vor 20 Jahren waren diese Flüsse noch relativ einfach zu verfolgen, zum Beispiel gab es einen Hauptkorridor von den USA nach Mexico und einen von Europa in die Türkei. Seitdem haben sich sehr viele neue Korridore weltweit aufgetan und verändert, wie zum Beispiel momentan in den

* Dr. Wolfgang Fenkart-Fröschl ist Generaldirektor der *Western Union International Bank* in Wien.

Emiraten, wo aufgrund des Baubooms viele Überweisungen nach Südost-Asien gehen.

Bei *Remittances* unterscheiden wir zwischen *Outbound* und *Inbound*. *Outbound* bedeutet, wo das Geld eingezahlt wird und *Inbound* darauf, wo das Geld an den Empfänger ausgezahlt wird. Ob ein Land In- oder Outbound ist, kann sich mit der Zeit auch ändern, zum Beispiel war Russland während der 90er Jahre ein typisches *Inbound Country*. Inzwischen liegt aber dieses Verhältnis auf der Kippe, weil inzwischen viele Immigranten aus zum Beispiel der Ukraine und Belarus in Russland arbeiten und *Remittances* in ihre Heimatländer zurücküberweisen.

Wie schaut die Zukunft aus? Wir glauben ohne Zweifel, dass das Wachstum des Marktes bei der historischen Größenordnung von 5 bis 10% bleiben wird. Dabei wird sich bestimmt aufgrund der fortschreitenden Technologien einiges verändern. Derzeit wird der Großteil der Überweisungen auf *cash-to-cash* Basis getätigt, welches natürlich erheblich größere Kosten beinhaltet. Wir glauben, dass mittelfristig auch andere Techniken angewendet werden können, zum Beispiel *account-to-cash*, *creditcard-to-cash*, oder *Bankomat-zu-Bankomatkarte*. Hier glaube ich, dass eine rasante, technische Entwicklung stattfinden wird, wobei es ungewiss bleibt, ob diese Varianten in allen Ländern möglich sein werden. Zum Beispiel wird es im ländlichen Indien schwierig sein, einen Geldautomaten zu finden. Daher wird in vielen Regionen die traditionelle Methode der Überweisung *cash-to-cash* weiterhin notwendig sein.

Noch ein Punkt zu *Ethnic Banking*, was verstehe ich darunter? Wie können wir den Migranten in den heimischen Finanz- und Dienstleistungsmarkt integrieren und wie schaut eine solche Filiale aus? Damit meine ich Filialen sollen nicht wie typische Bankfilialen, mit viel Marmor, ausgestattet sein, sondern eine attraktive Ausgestaltung haben, um die Hemmschwelle der Migranten zu überwinden. Und letztlich, wie schaut das Personal aus? *Ethnic staff* bedeutet, dass ein Chinese, der gerade in Deutschland oder Frankreich angekommen ist, ohne Sprachkenntnisse und mit Kulturproblemen mit seinem Geldinstitut kommunizieren kann. Ich glaube dies ist ein enorm wichtiger Ansatz, für die Integration von Migranten, den die Western Union Bank sehr gerne aufnehmen möchte. In einigen Ländern, wie zum Beispiel Spanien, gibt es bereits solche Ansätze bei lokalen Banken.

Dies ist eine wichtige Aufgabe für die Heimatländer und stellt Fragen wie zum Beispiel: Welche Produkte sollen angeboten werden? An welchen Standorten und wie lange sollen die Filialen offen haben?



IOM International Organization for Migration
IOM Internationale Organisation für Migration



Migration im Kontext Veranstaltungsreihe der **Internationalen Organisation für Migration**

Migration im Kontext ist eine Veranstaltungsreihe, die sich zum Ziel gesetzt hat, einen Beitrag zu einer positiveren Wahrnehmung von Migration zu leisten. Die Veranstaltungen bieten Raum für die Diskussion von Lösungsansätzen für die im Zusammenhang mit Migration bestehenden Herausforderungen. Gleichzeitig sollen Potenziale der Migration für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und den Herkunftsregionen bekannt gemacht und die aktive Mitgestaltung und Nutzung einer kohärenten Migrationspolitik gefördert werden. Jede einzelne Veranstaltung fokussiert auf einen eigenen Aspekt der Migration und wird in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern aus der Privatwirtschaft, dem Öffentlichen Sektor und/oder der Zivilgesellschaft organisiert.

Die Qualität und die strategische Ausrichtung der einzelnen Veranstaltungen und der gesamten Reihe werden durch eine hochrangige Steuerungsgruppe gesichert, die das Konzept, den jeweiligen thematischen Fokus und die Programme mitgestaltet und auswertet.

Die IOM befasst sich weltweit mit dem gesamten thematischen Spektrum von Migration, einschließlich Forschung, Beratung, technischer Zusammenarbeit auf nationaler sowie transnationaler Ebene und der Umsetzung von Projekten und Programmen. Zu den Arbeitsbereichen der IOM in Deutschland zählen:

- Unterstützung bei freiwilliger Rückkehr
- Hilfe bei Aus- und Weiterwanderung
- Bekämpfung des Menschenhandels
- Förderung eines offenen Dialogs
- Kompetenzstärkung
- Regionale Konsultationsprozesse

Die Gründung der IOM geht auf die "International Migration Conference" von 1951 in Brüssel zurück. In Deutschland ist die IOM seit 1954 vertreten. Leitgedanke der Organisation ist es, Migration zum Nutzen aller zu gestalten. Die IOM mit Hauptsitz in Genf/Schweiz hat 120 Mitgliedstaaten, 20 Staaten und 70 internationale und Nichtregierungsorganisationen haben Beobachterstatus. Die IOM führt weltweit mehr als 1600 Projekte gemeinsam mit den Vereinten Nationen und weiteren internationalen Organisationen, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen durch.

Zu der Vielzahl an Publikationen zählen der World Migration Report, Thematische Studien, Berichte, Periodika, Newsletter, Lehrbücher, Kompendien und Informationsbroschüren..

Internationale Organisation für Migration

Verbindungsstelle in der Bundesrepublik Deutschland

Charlottenstraße 17

D-10117 Berlin

Tel: (030) 278778-0

Fax: (030) 278778-99

Email: IOM-GERMANY@iom.int

Besuchen Sie uns im Internet unter: www.iom.int bzw. www.iom.int/germany und www.mik-online.org

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN)



Die DGVN ist Anlaufstelle in Deutschland für alle, die sich für die Vereinten Nationen interessieren. Angeboten werden Informationen über alle wesentlichen Entwicklungen und Ergebnisse der Arbeit der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und Spezialorgane. Die DGVN vermittelt die Anliegen der Weltorganisation gezielt an die Öffentlichkeit und sensibilisiert gleichzeitig für eine offene und kritische Diskussion wichtiger aktueller Themen, die sich aus der Entwicklung der Weltgesellschaft für unser Land ergeben.

Die Informations- und Bildungsarbeit umfasst:

- Herausgabe der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, der UN-Basis-Informationen und zahlreicher weiterer Publikationen
- Veranstaltung von Konferenzen, Seminaren, Diskussionsrunden und Pressegesprächen
- Umfangreiches Angebot im Internet – mit Texten zum Herunterladen

Themenschwerpunkte sind: Internationale Friedenssicherung, Nord-Süd-Fragen / Entwicklungspolitik, Schutz der Menschenrechte, Entwicklung und Bevölkerung, Fragen der Struktur und Reform der Vereinten Nationen.

Die DGVN wurde 1952 als eingetragener gemeinnütziger Verein gegründet.

Der Verein ist überparteilich und unabhängig.

Jede(r) Interessierte kann als Einzelperson Mitglied werden.

Die korporative Mitgliedschaft steht Akademien, Gewerkschaften, Rundfunkanstalten, Forschungsinstituten, Banken und Unternehmen offen.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstraße 26/27

D-10969 Berlin

Tel: (030) 259375-0

Fax: (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Besuchen Sie uns im Internet: www.dgvn.de

Die vorliegende Ausgabe der BLAUEN REIHE
dokumentiert eine Kooperationsveranstaltung der
folgenden Partner:



IOM International Organization for Migration
IOM Internationale Organisation für Migration

Ministerium für Generationen,
Familie, Frauen und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen



Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

**Deutsche Gesellschaft für die
Vereinten Nationen**

Zimmerstraße 26/27

D-10969 Berlin

Tel: (030) 259375-0

Fax: (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Besuchen Sie uns im Internet:

www.dgvn.de