

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.



Migrationspolitik

Orientierung für die Praxis

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Centrum für internationale
Migration und Entwicklung
eine Arbeitsgemeinschaft
aus giz und

Inhalt

I. Einleitung	03
Praxisorientierung – für wen und warum?	03
II. Migrationspolitik: Begriffsklärung und Grundlagen	05
Begriffsklärung	05
Migrationspolitik – was sind wichtige Fragestellungen?	06
Grundlagen einer erfolgreichen Migrationspolitik	09
III. Politikansätze und Maßnahmen	12
Ausgewählte Länderbeispiele	14
IV. Migrationspolitikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit	16
Interventionsebenen und Ansatzpunkte für die EZ	17
Ansätze der deutschen EZ	19
Literatur	24



I. Einleitung

Praxisorientierung – für wen und warum?

Nur durch geschicktes Migrationsmanagement und die Zusammenarbeit vieler Institutionen und Akteure entsteht aus der Wanderung von Menschen eine gewinnbringende Situation für alle Beteiligten. Derzeit leben rund 3 % der Weltbevölkerung außerhalb ihres Herkunftslandes, wobei der überwiegende Teil, fast zwei Drittel, der sogenannten Süd-Süd-Migration zuzurechnen ist. Bis vor wenigen Jahren noch ist Migration von Seiten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eher negativ bewertet worden, weil mit der Auswanderung vor allem Know-how und Arbeitskräfte in den Herkunftsländern verloren gingen. Inzwischen hat sich aber die Erkenntnis durchgesetzt, dass Migration viele Potenziale birgt – unter der Voraussetzung, dass sie so gestaltet und gesteuert wird, dass sowohl die Herkunfts- und Aufnahmeländer als auch die Migranten selbst davon profitieren (Triple Win).

De facto wird legale Migration gegenwärtig vor allem durch die Zuwanderungsregeln der Aufnahmeländer bestimmt. Zur Ausgestaltung und Umsetzung von Migrationspolitik in den Herkunftsländern gibt es bereits eine Reihe von Ansatzpunkten, aber auch konkreten EZ-Beratungserfahrungen, auf die in den nachfolgenden Abschnitten näher eingegangen wird.

In den meisten Herkunftsländern ist außerdem in den letzten Jahren das Interesse an ihrer Diaspora im Ausland stark gewachsen. Sie verfügen aber häufig weder über ausreichend Daten und Informationen noch über eine kohärente Strategie in Migrationsfragen. Verantwortliche Institutionen sind zwar vorhanden, aber zumeist sehr fragmentiert und mit unklaren bzw. sich überschneidenden Zuständigkeiten.

Eine wichtige Aufgabe der Entwicklungspolitik ist es daher, die Regierungen der Partnerländer zu stärken, damit die von ihnen durchaus wahrgenommenen Potenziale von Migration für die Entwicklung des eigenen Landes genutzt werden können. Darüber hinaus beeinflusst Migration die entwicklungspolitischen Wirkungen der Beratungsarbeit vor Ort, so z. B. im Bereich der Armutsminderung durch die Geldtrans-

fers der Migranten an ihre Familienangehörigen. Für die Technische Zusammenarbeit (TZ) stellt sich z. B. in Vorhaben der Beruflichen Bildung die Frage, ob die Unterstützung bei der Ausbildung von Fachkräften in erster Linie dem Partnerland zugutekommen soll oder eine Strategie zum Export von Arbeitskräften mit gefördert werden soll.



Die hier vorliegende Praxisorientierung fasst die bisher vorliegenden Erkenntnisse und Erfahrungen zusammen, die in den letzten Jahren in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Migrationspolitik gesammelt worden sind. Sie soll:

- Voraussetzungen und Ansätze für die erfolgreiche Ausgestaltung von Migrationspolitik aufzeigen und
- Anhaltspunkte für die praktische Umsetzung von Beratungsansätzen in diesem Thema geben.

Sie richtet sich daher an:

- Vertreter nationaler Institutionen im Bereich Migrationsmanagement¹ in Partnerländern der deutschen EZ,
- Mitarbeiter in Vorhaben der deutschen EZ,
- Mitarbeiter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie
- andere Geber, Kooperationspartner und Durchführungsorganisationen der internationalen EZ.

¹ Hier sind nicht nur die unmittelbar zuständigen Institutionen gemeint, sondern auch die anderer Ministerien oder Behörden, z. B. für Bildung, Finanzen etc.

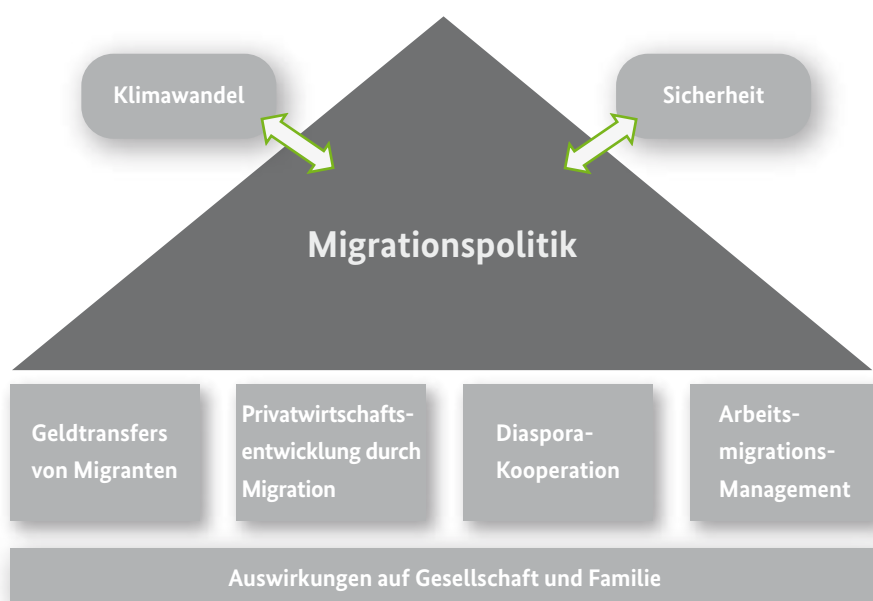
II. Migrationspolitik: Begriffsklärung und Grundlagen

Begriffsklärung

Migrationspolitik umfasst zum einen **nationale Politikansätze** zur Ausgestaltung und Steuerung von Aus- und Einwanderung, insbesondere von (legaler) Arbeitsmigration, einschließlich Datenerhebung und -auswertung, des Weiteren die rechtlichen Regelungen, die verantwortlichen staatlichen Institutionen sowie nicht-staatlichen Akteure. Zum anderen zählt das **internationale Migrationsmanagement** dazu, das die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern sowie regionale Migrationsbewegungen regelt.

Bei der Ausgestaltung länderspezifischer Migrationspolitiken geht es insbesondere um solche Themen, wie z. B. die Erleichterung der Geldtransfers von Migranten in ihre Herkunftsländer oder die Beziehungen zur Diaspora. Auch die Förderung von Wissenstransfer durch rückkehrende Fachkräfte, die Ausgestaltung von beruflichen Ausbildungen und Arbeitsmarktregulierung sowie Privatwirtschaftsentwicklung durch Migration können dazu gehören. Darüber hinaus können die Wechselbeziehungen zwischen Migration und Fragen von Sicherheit, Klimawandel und Gender im Rahmen einer migrationspolitischen Strategie dargelegt und daraus Maßnahmen abgeleitet werden. In diesem Sinne bildet Migrationspolitik das Dach bzw. den Überbau zu den genannten migrationsrelevanten Themen.

Abbildung 1: Migrationspolitik als Dach



Aufbauend auf dieser Grafik sind in der folgenden Übersicht wichtige Fragestellungen zusammengefasst, die in erster Linie die Migrationspolitik der Herkunftsländer betreffen, sich aber zumeist nicht losgelöst von der entsprechenden Zuwanderungs- und Integrationspolitik in den Aufnahmeländern betrachten lassen. Dies gilt z. B. für die Anerkennung von Berufsabschlüssen im Rahmen von legaler Arbeitsmigration, aber auch im Hinblick auf die Erleichterung von Geldtransfers sowie die Förderung gemeinnütziger oder privatwirtschaftlichen Engagements von Migranten (siehe auch Tabelle in Kapitel III).

Darüber hinaus ist die Erfassung und Bewertung der **Auswirkungen von Migration** in gesellschaftlicher, sozio-ökonomischer und ggf. kultureller Hinsicht für die Ausgestaltung einer kohärenten Migrationspolitik sowohl für Herkunfts- als auch Aufnahmeländer wichtig.

Migrationspolitik – was sind wichtige Fragestellungen?

■ Geldtransfers von Migranten

Was können Herkunfts-, aber auch Aufnahmeländer dafür tun, dass Geldtransfers über formelle Kanäle erleichtert werden?

Wie kann die nachhaltige Nutzung der Transfers sichergestellt werden?

Welche Möglichkeiten gibt es zur Minderung der Abhängigkeit von Remittances?

■ Abwanderung von Fachkräften (Brain Drain)

In welchen Sektoren in Aufnahme- und Herkunftsländern gibt es aufgrund von Migration tatsächlich Fachkräftemangel?

Wie kann dem begegnet werden?

Und wie lassen sich die öffentlichen Ausgaben für die Ausbildung Hochqualifizierter kompensieren?

■ Rechte von Migranten

Wie können Vermittlungs- und Rekrutierungsagenturen so gesteuert werden, dass Migranten in ihren Rechten gestärkt, Dienstleistungen verbessert sowie Menschenhandel vermindert werden?

Wie kann die Anerkennung der Berufsabschlüsse von Migranten in Aufnahmeländern sichergestellt werden?

■ Wissenstransfer und Diaspora-Kooperation

Wie lassen sich Verbindungspflege zur und Know-how-Transfer durch (hochqualifizierte) Migranten organisieren?

Wie kann das Engagement der Diaspora gefördert werden?

■ Rückkehr

Welche Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen müssen gegeben sein, damit Migranten zurückkehren?

Welche speziellen Rückkehranreize können gesetzt werden?

Welche Rolle spielt dabei die politische und Sicherheitssituation im Herkunftsland?

■ **Privatwirtschaftsentwicklung durch Migration**

Sind Migranten-Unternehmer eine spezielle Zielgruppe?

Wie können Investitionen und Handel durch Migration gefördert werden?

■ **Gender**

Wie ist das Gender-Profil bezogen auf migrierende Arbeitskräfte?

Haben weibliche Arbeitsmigranten spezielle Beratungs- und Unterstützungsbedarfe?

■ **Gesellschaft/Familie**

Wie können die sozialen Kosten von Migration in den Herkunftsländern, wie z. B. durch Trennung von Familien, aufgefangen werden?

■ **Sicherheit**

Unter welchen Bedingungen fördert regionales kooperatives Migrationsmanagement die Stabilität in der Region?

■ **Klimawandel**

Inwieweit kann/muss klimabedingte Migration in nationaler Migrationspolitik berücksichtigt werden?

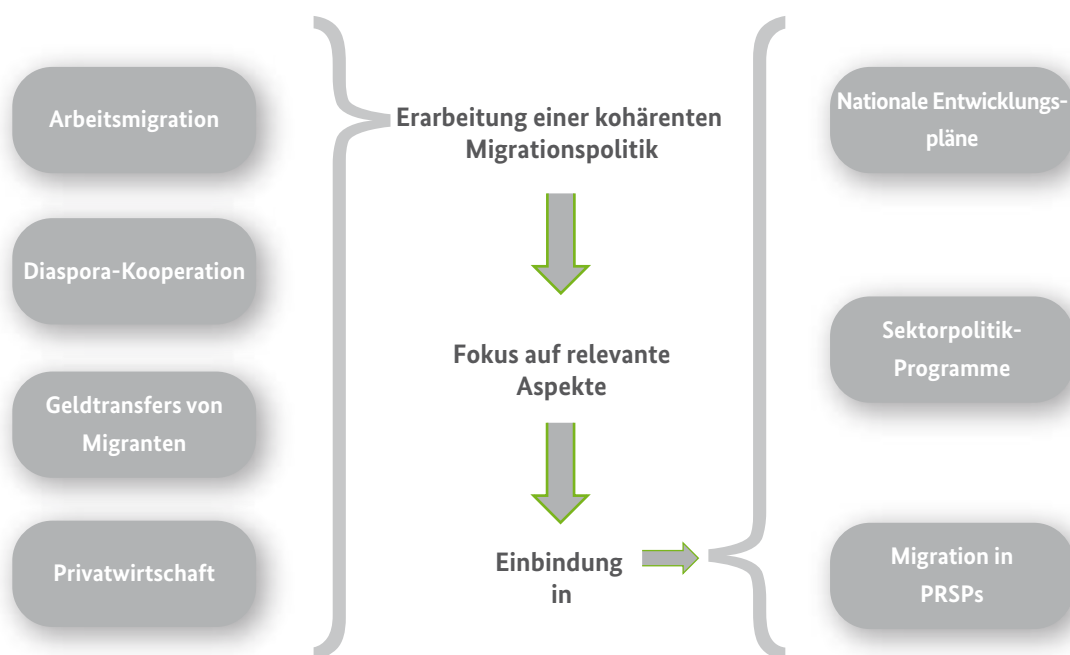


Die in der Übersicht aufgeführten Themenblöcke sind in den einzelnen Ländern natürlich unterschiedlich gewichtet; so dürften für Tadschikistan – vor dem Hintergrund eines Anteils von rund 45 % Geldtransfers am Bruttoinlandsprodukt² – die Stärkung formeller Transferwege sowie Möglichkeiten zur nachhaltigen Nutzung von Geldtransfers eine wichtige Rolle spielen. In einigen Ländern Afrikas südlich der Sahara ist hingegen das Thema *Care Drain*³ sowie die Auswirkungen von Klimawandel auf Migration besonders virulent.

oder Finanzpolitik, auch einen inhaltlichen Schwerpunkt setzen und damit an den vordringlichen Problemen eines Landes ausgerichtet sein. Dies kann sich dann in einzelnen Sektorpolitiken oder -programmen, z. B. zur Beruflichen Bildung oder Finanzsystementwicklung, widerspiegeln. Kohärente Migrationspolitik bedeutet auch, dass die relevanten Migrationsaspekte eines Landes in nationale Entwicklungsstrategien Eingang finden, aber auch bei Politiken zur Armutsreduzierung⁴ berücksichtigt werden.

Dementsprechend kann Migrationspolitik, ungeachtet der Notwendigkeit einer kohärenten Abstimmung der verschiedenen Politikansätze, wie Bildungs-, Außen-

Abbildung 2: Einbindung von Migrationspolitik in nationale Entwicklungspläne



² Laut IWF ist es im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise allerdings zu einem Rückgang der Geldtransfers gekommen.

³ Unter *Care Drain* versteht man die Abwanderung von Gesundheits- und Pflegepersonal.

⁴ So z. B. in den Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs; siehe Abbildung 2.

Grundlagen einer erfolgreichen Migrationspolitik

Die Entscheidung zum Verlassen des Herkunftslandes ist zunächst eine ganz individuelle und stellt einen wichtigen Bestandteil menschlicher Wahlfreiheit dar. In diesem Sinne kann Migration staatlicherseits nicht verhindert werden; sie kann und muss allerdings gestaltet und gesteuert werden, damit die Risiken begrenzt und die Potenziale zum Tragen kommen können sowie positive Effekte entstehen.

Daraus abgeleitet stellt sich als zentrale Frage, ob und in welchem Maße Migration, d. h. Aus- und Zuwanderung, gefördert werden soll. Grundsätzlich lässt sich Migrationspolitik in drei unterschiedliche Richtungen entwickeln:

(1) **Migration** wird als wichtiger Wirtschaftsfaktor bewusst **gefördert** und entsprechende Anreize dazu gesetzt. Dazu zählen sowohl die aktive Förderung von Arbeitsmigration, wie sie insbesondere aus den Philippinen und anderen asiatischen Staaten bekannt ist, als auch die gezielte Anwerbung von Fachkräften, wie z.B. im Rahmen der Green Card-Initiative in Deutschland. Im Fall von Entsendeländern dienen die Ausbildung, Rekrutierung und Vermittlung von Arbeitskräften vorrangig dem Ziel einer Entlastung des heimischen Arbeitsmarkts sowie der Erwirtschaftung von Devisen, während für Aufnahmeländer der Abbau von Fachkräftemangel im Vordergrund steht.

(2) **Legale Migration** wird weitestgehend **reguliert**, z. B. durch Zuwanderungskontingente und bilateral ausgehandelte Länderquoten, wie sie zwischen Staaten der Europäischen Union und einigen Herkunftsländern zu finden sind, oder auch durch ein Punktesystem wie in Kanada. Wesentliches Argument dafür ist die bessere Steuerbarkeit des heimischen Arbeitsmarkts. Dies kann aber auch dazu führen, dass irreguläre (Zu-)Wanderungen zunehmen und

entwicklungspolitische Gewinne aus Migration gemindert werden.

(3) Schließlich ist auch eine **Laissez-faire-Politik** möglich, die Aus- und Zuwanderung weder fördert noch sie zu verhindern sucht, so z. B. die regionalen Wanderungsbewegungen in einigen Ländern Westafrikas.

Was sind nun, neben den genannten inhaltlichen Fragestellungen, die wesentlichen Grundlagen einer erfolgreichen Migrationspolitik?

Erstens benötigt Migrationspolitik fundierte **Daten und Informationen** zum Umfang und zu den Auswirkungen von Migration, die sich folgendermaßen darstellen lassen:

Zunächst kann anhand der Wanderungsströme herausgefunden werden, ob es sich vorrangig um ein Ein- oder Auswanderungsland handelt bzw. beides zutrifft (z. B. Ghana⁵).

⁵ Bis Mitte der 60er-Jahre war Ghana in erster Linie ein Einwanderungsland für Migranten aus anderen Staaten Westafrikas; nach 1965 im Ergebnis der wirtschaftlichen und politischen Krisen kam es jedoch zu größeren Auswanderungswellen, die auch in den 80er-Jahren noch anhielten. Aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs der letzten Jahre ist Ghana inzwischen wieder ein attraktives Einwanderungsland geworden.

Transitländer

Eine Reihe von Ländern hat zusätzlich noch einen Transitstatus. Dies betrifft insbesondere einige Staaten Nordafrikas, die angesichts von Zuwanderungsbeschränkungen in die EU inzwischen eine erhebliche Anzahl (irregulärer) Migranten beherbergen, die nicht weiterwandern, aber häufig auch nicht zurückkehren können.

Die daraus resultierenden Herausforderungen betreffen sowohl die nationalen Belange des jeweiligen Landes, vor allem dessen Wirtschafts-, Sozial- und Kommunalpolitik, als auch Fragen des internationalen Migrationsmanagements.

Davon ausgehend kann, sofern vorhanden, anhand quantitativer und qualitativer Daten⁶ das Profil der Aus- bzw. Einwanderer näher bestimmt werden. Dazu zählen neben der Anzahl von Migranten im Wesentlichen deren Bildungsniveau, die Beschäftigungssektoren, aus denen sie kommen und in denen sie aktuell arbeiten, sowie die Geschlechterverhältnisse. Sofern im Länderkontext zutreffend, sollte auch erhoben werden, ob es Regionen gibt, die besonders von Migration betroffen sind. Aus Arbeitsmarktsicht ist es für Herkunftsländer relevant herauszufinden, in welchen Altersgruppen Arbeitskräfteüberschuss herrscht bzw. ansteht, und für Aufnahmeländer, in welchen Bereichen und welchem Umfang Fach- bzw. Arbeitskräftebedarf besteht.

In einem weiteren Schritt sollte untersucht und bewertet werden, welche Auswirkungen die Wanderungsbewegungen mit sich bringen. Häufig stehen dabei wirtschaftliche Fragestellungen im Vordergrund, wie z. B. Höhe und Verwendung der Geldtransfers der Migranten, die Wechselwirkungen von Migration und Investitionen sowie Arbeitsmarktnachfrage und -bedarf. Im Gegensatz dazu werden die Auswirkungen auf die Familienbeziehungen und strukturschwache Re-

gionen sowie auf Integration, Rechte von Migranten und kommunale Infrastruktur eher vernachlässigt; sie sollten aber ebenfalls beachtet und bei Politikentscheidungen einbezogen werden.

Neben der notwendigen Daten- und Informationsgrundlage ist **zweitens ein koordiniertes Zusammenspiel verschiedener Politikbereiche** notwendig. Dies beinhaltet ein abgestimmtes Vorgehen bis hin zu gemeinsamen Politikansätzen, wobei die durchaus vorhandenen, unterschiedlichen Interessenslagen bzgl. der Wirkungen von Migration ausbalanciert werden müssen.

Beteiligte Politikressorts sind in erster Linie die Innen- und Außenpolitik eines Landes mit solchen zentralen Fragestellungen wie Diaspora-Politik (Verbindungspflege, Know-how-Transfer) auf der einen Seite sowie Integration von Migranten auf der anderen Seite. Hinzu kommen Staatsbürgerschafts- und Wahlrecht, Ein- und Ausreise- sowie Visabestimmungen. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind zuständig, wenn es um die Ausgestaltung bilateraler oder auch regionaler Arbeitsmigrationsabkommen geht. Dazu gehören im Wesentlichen die korrekte Erfassung und Auswertung von Daten sowie Arbeitsvermittlung, Beratung und Information, einschließlich Reintegration von Rückkehrern. Bildungs- und Berufsbildungspolitik

⁶ Können Teil der regulären Arbeitsmarkt- oder Haushalts-Surveys sein, die um migrationsrelevante Module ergänzt werden müssen.

sind gefragt, wenn es um die berufliche Qualifizierung von Migranten und Rückkehrern oder um die Anerkennung von Bildungsabschlüssen und beruflichen Fertigkeiten geht, beispielsweise durch Qualifikationsrahmenwerke.

Drittens ist es erforderlich, dass verantwortliche **Institutionen für Migrationspolitik** vorhanden sowie deren Befugnisse und Aufgaben klar festgelegt sind. Nur in wenigen Fällen gibt es eine zentrale Institution, wie ein Ministerium oder eine Agentur (z. B. in Serbien). Entsprechend dem Aufgabenbereich sind die Zuständigkeiten zumeist auf verschiedene staatliche Stellen verteilt (siehe oben). Zusätzlich zu den zentralen staatlichen Akteuren kann es auch auf regionaler und lokaler Ebene verantwortliche Institutionen geben, teilweise als nachgeordnete Organisationseinheiten (so z. B. in Indien). Diese unterschiedliche Kompetenzverteilung erfordert größtmögliche Abstimmung, Dialog und Koordination – im besten Fall mittels einer koordinierenden bzw. federführenden staatlichen Instanz.

Vervollständigt wird die Institutionenlandschaft durch Beratungs-, Informations- und Vermittlungsagenturen (auch Zentren), die sich sowohl in staatlicher als auch privater Trägerschaft befinden können.

Neben dem Vorhandensein der Institutionen ist eine weitere zentrale Frage, mit welchen Ressourcen – personeller und finanzieller Art – diese ausgestattet sind.

Ein **vierter** wichtiger Bereich sind **rechtliche Fragen im Zusammenhang mit Migration**. Dazu zählt vor allem der Rechtsschutz für Migranten, der solche wichtigen Aspekte wie Aufenthaltsrecht, Arbeitsrecht, Arbeitsschutz und soziale Sicherung umfasst, einschließlich der Übertragbarkeit erworbener Sozialleistungen.

Auf der Grundlage dieser vier großen Bereiche – Daten und Informationen, Politikkoordination, Institutionensetting sowie Rechtsfragen – kommt es dann darauf an, konkrete migrationspolitische Ansätze und Maßnahmen zu entwickeln, die den Bedingungen des Landes Rechnung tragen und zu einem möglichst schlüssigen Gesamtkonzept führen.



III. Politikansätze und Maßnahmen

Bei der kooperativen Ausgestaltung von Migrationspolitik benötigen Aufnahme- und Herkunftsländer Strategien und Ansätze für die **drei Phasen der Migration**:

- (1) Vor der Ausreise
- (2) Aufenthalt im Zielland
- (3) Nach der Rückkehr

Dazu sind in der nachfolgenden Tabelle die wesentlichen (Politik-)Bereiche aufgeführt, denen jeweils konkrete Ansätze und Maßnahmen zugeordnet sind.

Da ein nachhaltiger Nutzen aus Migration sich nur im Zusammenspiel zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern vollziehen kann, sind in der Tabelle auch Aufgabenbereiche benannt, die sich in der Verantwortung der Aufnahmeländer befinden. Hinzu kommt, dass einige wenige EZ-Partnerländer, wie z. B. Südafrika oder Kasachstan, auch Aufnahmeländer sind. In diesen Fällen bietet es sich an, gemeinsam mit den jeweiligen Herkunftsländern einen (regionalen) kooperativen Ansatz zur Migrationssteuerung zu entwickeln.

	In der Verantwortung des Herkunftslandes	In der Verantwortung des Aufnahmelandes
	Erarbeitung und Abstimmung einer kohärenten Migrationspolitik	Kohärente Zuwanderungspolitik
Vor der Ausreise	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Berufliche Qualifizierung <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und -perspektiven durch berufliche Qualifizierung • Ausgestaltung nationaler und regionaler Qualifikationsrahmenwerke sowie • Einführung von anerkannten (Mindest)-Berufsstandards ➤ Arbeitsmarktinformation (AMI), Beratung und Vermittlung <ul style="list-style-type: none"> • Datenerhebung und -auswertung, Anpassung von AMI-Systemen, Ermittlung des eigenen Fachkräftebedarfs sowie des Bedarfs möglicher Zielländer, (regionale) Vernetzung von Arbeitsverwaltungen • Einrichtung von Migrations-, Informations- und Beratungszentren mit folgenden Aufgaben: <ul style="list-style-type: none"> a) Austausch von arbeitsmarktrelevanten Informationen, Bewerberprofilen und Vermittlungsangeboten b) Information für potenzielle Migranten zu wichtigen Zielländern, ggf. berufliche Orientierung, Angebot Sprachkurse, Arbeitsvermittlung, Rechtsberatung, finanzielle Grundbildung etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anerkennung von Qualifikationen • Anpassung der AMI-Systeme zur Ermittlung des Fachkräftebedarfs (einschließlich saisonal)

<p>Vor der Ausreise</p>	<p>➔ Arbeitsmigrationsabkommen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aushandlung bilateraler oder regionaler Arbeitsmigrationsquoten (auch temporäre/saisonale Arbeitsmigration) • Klare Regelungen zum rechtlichen Status der Arbeitsmigranten (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse, Arbeitsschutz und Sozialstandards, Familiennachzug) • Übertragbarkeit von Versicherungs- und Rentenansprüchen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kooperative Ausgestaltung von Arbeitsmigrationsabkommen, einschl. Auswahlkriterien, Zuwanderungs- und Aufenthaltsregelungen • Ethische Anwerbung von Fachkräften
<p>Aufenthalt im Zielland</p>	<p>➔ Rechte von Migranten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lobbying für den Rechtsschutz von Migranten (ggf. über Beratungs- und Anlaufstellen in den Zielländern) <p>➔ Finanzdienstleistungen und Privatwirtschaftsförderung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Angebote zu sicheren und kostengünstigen Geldtransfers • Anreize für Investitionen vor Ort, z. B. durch Erleichterung von Geschäftsregistrierungen und Gewährung legaler Sicherheiten • Finanzprodukte für Familienangehörige und zur Absicherung der Rückkehr • Zugang zu Krediten • Bildung strategischer Allianzen zwischen Politik und Privatsektor in Herkunfts- und Aufnahmeländern <p>➔ Wissenstransfer und Diaspora-Kooperation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderung zirkulärer Migration • Anreize für Rückkehr • Verbindungspflege zur Sicherung des Know-how-Transfers • Förderung von Netzwerken und Austausch • Förderung des gemeinnützigen Engagements von Migranten- und Diasporaorganisationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährung von Rechtsschutz für Migranten • Angepasste Integrationsangebote • Förderung von zu sicheren und kostengünstigen Geldtransfers • Ermöglichen von zirkulärer Migration sowie Beratung und Vermittlung Rückkehrwilliger • Förderung von Städte- und Hochschulpartnerschaften • Unterstützung des Engagements von Migranten und Diasporaorganisationen
<p>Nach der Rückkehr</p>	<p>➔ Reintegration von Rückkehrern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beratung und Information • Anerkennung erworbener Abschlüsse sowie Fertigkeiten • (Anpassungs-)Qualifizierung • Arbeitsvermittlung • Förderung des Zugangs zu Krediten für Existenzgründung, Investitionen und Wohnungsbau 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von rückkehrenden Fachkräften (Arbeitsplatzausstattung, Gehaltszuschüsse) • Übertragbarkeit von Renten- und Versicherungsansprüchen ermöglichen

Ausgewählte Länderbeispiele

Um einen genaueren Überblick darüber zu erhalten, welche Ansätze und Erfahrungen zur Migrationspolitik in ausgewählten Herkunftsländern bereits existieren, hat das Sektorvorhaben Migration und Entwick-

lung im Auftrag des BMZ eine Reihe von Studien und Arbeitspapieren erstellen lassen. Dazu zählen zunächst die Diasporastudien⁷, in denen neben den Aktivitäten der Diasporagemeinschaften für ihr Herkunftsland auch die jeweilige staatliche Politik zur Förderung dieses Engagements untersucht wurde.

Beispiel: Ghana

Beginnend mit dem Jahr 2000, bewertete die ghanaische Regierung ihre Diasporagemeinschaften zunehmend als wichtige wirtschaftliche und politische Ressource und förderte gezielt über die Botschaften Zusammenkünfte von ghanaischen Migranten in Vereinen. So wurde auf Initiative der Botschaft Ghanas in Deutschland im Juni 2004 die »Union of Ghanaian Associations in Germany« (UGAG) als Dachorganisation aller in Deutschland ansässigen Vereine gegründet. Allerdings repräsentiert die UGAG nicht alle Vereine bzw. wird von besonders aktiven und großen Organisationen, wie z.B. der Ghana Union Hamburg, nicht anerkannt. Eine Erklärung dafür ist sicher die Art und Weise der Etablierung dieser Dachorganisation, die in einem »klassischen« Top-down-Ansatz erfolgte.⁸

Parallel zu den Aktivitäten im Ausland, erfolgten in Ghana selbst wichtige rechtliche und institutionelle Änderungen mit dem Ziel, die Diaspora verstärkt in die wirtschaftliche und politische Entwicklung einzubeziehen. Dazu gehören die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft, d. h., Ghanaer können Staatsbürger des Aufnahmelandes werden, ohne die eigene Staatsangehörigkeit zu verlieren, sowie der Beschluss zum Auslandswahlrecht (2006), der allerdings in den Wahlen von 2008 nicht zur Anwendung kam. Die Versuche institutioneller Verankerung von Migrationspolitik sind mit recht unterschiedlichem Ergebnis verlaufen. Ein wichtiger Akteur ist der Ghana Immigration Service, der zunächst vor allem mit dem Management relevanter Migrationsdaten betraut worden war, darüber hinaus aber auch weitergehende Konzepte und Vorschläge zur Diasporaförderung, wie Mentoring und Twinning-Programme, Skills Audit, One-stop-shop Business Registration u. a. entwickelt und auf internationaler Bühne zur Diskussion gestellt hat. Dagegen scheint die interministerielle Zusammenarbeit bzw. Koordination eher schwierig, sodass ungeachtet der genannten förderlichen Voraussetzungen bislang wenig konkrete Ergebnisse bei der Umsetzung einer kohärenten Migrationspolitik zu verzeichnen sind.⁹

Eine weitere Reihe von Länderstudien (Usbekistan, Philippinen, Nepal, Mali, Georgien, Armenien, Tadschikistan sowie Albanien, 2009-10) befasst sich mit den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf Migranten, Migration und Geldtransfers. Eine wichtige Fragestellung war dabei, wie die jeweiligen Regierungen auf den Rückgang an Geldtransfers sowie auf die Rückkehr von Arbeitsmigranten reagieren und welche Möglichkeiten zum besseren Schutz und zur sozialen Absicherung von Migranten bestehen.¹⁰

⁷ <http://www.giz.de/Themen/de/23881.htm>

⁸ In Großbritannien hingegen scheint die Gründung einer Dachorganisation erfolgreich gelaufen zu sein. Vgl. Vezzoli und Lacroix 2010.

⁹ Vgl. ausführlich dazu: Schmelz 2009; Vezzoli und Lacroix 2010.

¹⁰ Vgl. Schmelz 2010. Außerdem gibt es eine länderübergreifende Untersuchung zu Mobilitätsmanagementsystemen in ausgewählten Partnerländern der deutschen TZ (Ägypten, Indien, Kosovo, China, Philippinen, Südafrika, Indonesien, Vietnam 2010), wobei hier insbesondere die Politik-, Institutionen- und Zielgruppenebene sowie daraus folgende Entwicklungsaspekte zur Ausgestaltung von (Arbeits-) Migration im Fokus stehen. Arnold-Bergstraesser-Institut 2010.

Beispiel: Philippinen

Arbeitsmigration hat in den Philippinen eine lange Tradition. 1970 als temporäre Maßnahme gestartet, wurde sie seitdem von sämtlichen Regierungen aktiv gefördert. In kaum einem anderen Entsendeland gibt es eine vergleichbare Dichte an Institutionen und gesetzlichen Regelungen. Das Ziel, jährlich mindestens eine Million an Arbeitsmigranten zu entsenden, wurde in den vergangenen Jahren stets erreicht. Die Bewertung dieser Arbeitskräfteexport-Strategie fällt allerdings sehr unterschiedlich aus: Während ihre Befürworter vor allem die wirtschaftsfördernde und armutsmindernde Wirkung herausstellen, kritisieren ihre Gegner fehlende nachhaltige Entwicklungseffekte und den Aufschub dringend anstehender Reformen, wie z. B. einer Landreform.

Auch im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 hat die philippinische Regierung keine grundlegende Änderung an ihrer Arbeitskräfteexport-Strategie vorgenommen, sondern vielmehr mit einer gezielten Erschließung neuer Zielländer und Beschäftigungsmöglichkeiten begonnen. Darüber hinaus sind spezielle Antikrisenmaßnahmen für Rückkehrer umgesetzt worden, so z. B. Fortbildungsangebote, Beratung und erneute Vermittlung sowie Existenzgründerkredite. Dazu sind in allen Provinzen integrierte Beratungsstellen eingerichtet worden, die neben Rechtsberatung und Informationen zu Weiterbildung und Existenzgründung auch online-gestützte Stellenbörsen für Arbeitsplatzangebote im In- und Ausland bereithalten. Dennoch sind diese Unterstützungsmaßnahmen nur von einer geringen Anzahl von Rückkehrern in Anspruch genommen worden. Dies lässt sich vor allem durch mangelndes Vertrauen in staatliche Strukturen, aber auch durch hohe bürokratische Hürden z. B. bei der Beantragung der Kleinkredite erklären. Hinzu kommt eine weitgehende Vernachlässigung von Reintegrationsmaßnahmen, sodass Rückkehrer eher erneut migrieren als Beschäftigung auf dem heimischen Arbeitsmarkt zu suchen. Das heißt, auch in Zeiten wirtschaftlicher Rezession setzt die philippinische Regierung ihre Politik des Arbeitskräfteexports fort, erweitert dafür ihr institutionelles Gefüge und Förderangebot, vermeidet damit aber, nach wirtschaftspolitischen Alternativen zur Arbeitsmigration und Abhängigkeit von Devisenzuflüssen zu suchen.

Zahlreiche Herkunftsländer haben Programme und spezielle Institutionen zur Förderung von Rückkehr und Reintegration von Migranten eingerichtet mit dem Ziel, die Entscheidung für eine Rückkehr zu erleichtern,

die Reintegration zu unterstützen und damit die Ressourcen von Migranten für die heimische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt besser zu nutzen.

Beispiel: Kolumbien

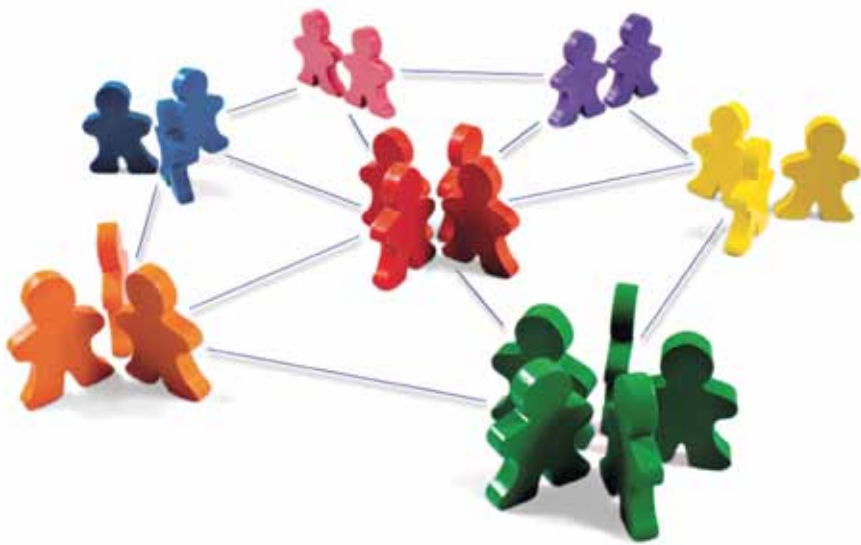
Seit 2009 besitzt Kolumbien ein Politikpapier zur strategischen Ausrichtung seiner Migrationspolitik »Politica Migratoria Integral«, das in Konsultation mit der kolumbianischen Diaspora erstellt und von 13 Ministerien gemeinsam verabschiedet worden ist. Darin ist festgelegt, dass eine intersektorale Kommission für die Umsetzung der Politik verantwortlich ist, so u. a. auch für das Rückkehrprogramm »Plan de Retorno Positivo«.

Das Programm beinhaltet folgende Ansatzpunkte:

- Steuerliche Vergünstigungen für die Einführung von Gütern und Kapital;
- Fortbildungen und Kredite für Existenzgründungen;
- Anpassungsqualifizierungen für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt sowie
- Nachhaltige Unterstützung in den Bereichen Wohnraum, produktive Investitionen und gemeinschaftliches Arbeiten.

Mittels der Internet-Plattform »Bienvenid@s a casa« werden Informationen und Beratungen per Mail zu rechtlichen Fragen, sozialer Sicherung, Wohnraum, Anstellungs- und Existenzgründungsmöglichkeiten angeboten. Darüber hinaus wird über weitere Programme spezielle Unterstützung bei der Reintegration in den heimischen Arbeitsmarkt gewährt, so z. B. Arbeitsmarktberatung, Jobbörsen, Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.

IV. Migrationspolitikberatung in der Entwicklungszusammenarbeit



Migrationspolitikberatung kann eines oder mehrere der zuvor aufgeführten migrationsrelevanten Themen umfassen. Dabei steht die deutsche EZ den Regierungen der Partnerländer sowohl bei der Erarbeitung einer kohärenten Migrationsstrategie als auch bei der Auswahl geeigneter Umsetzungsmaßnahmen beratend zur Seite. Darüber hinaus können sich interessante Andockpunkte mit bestehenden Vorhaben ergeben, so z. B. bei der wirtschaftspolitischen Beratung sowie in Projekten zu Mikrofinanz, Privatwirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Berufsbildung und Arbeitsmarkt, Gesundheit, Bildung und soziale Sicherung.

Das Thema (legale) Arbeitsmigration und dessen Ausgestaltung im Interesse aller beteiligten Akteure hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Dies lässt sich u.a. auch an den Analysen und Politikempfehlungen einschlägiger internationaler Publikationen ablesen.¹¹ Die deutsche EZ hat sich diesem Thema hauptsächlich unter der Fragestellung gewidmet, wie die berufliche Mobilität von Arbeitskräften verbessert und damit der Nutzen von Migration für die Herkunftsländer erhöht werden kann. Dazu liegen auch bereits erste Beratungsansätze vor (siehe weiter unten).

Migrationspolitikberatung bedeutet auch, einen Beitrag zur Stärkung der Rolle und institutionellen Kapazitäten der Herkunftsländer zu leisten, damit sich auf dieser Basis ein tatsächlich kooperativer Ansatz und Interessenausgleich im internationalen Migrationsmanagement verwirklichen lässt. In dem Maße, wie es gelingt, die Position der Partnerländer der EZ zur Nutzung der Potenziale von Migration nachhaltig zu stärken, erhöhen sich auch die entwicklungspolitisch positiven Wirkungen von Migration.

Neben der politischen Ebene kommt bei diesem Thema auch der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle zu. Dies betrifft sowohl Migrantenorganisationen und Interessensvertretungen in den Aufnahmeländern als auch nicht-staatliche Akteure des Migrationsmanagements in den Herkunftsländern. In beiden Fällen kommt es darauf an, sie stärker in Dialogprozesse zu nationalen Migrationspolitiken sowie bei deren praktischer Umsetzung einzubeziehen.

¹¹ So z. B. ILO 2010a; OECD 2009; IOM 2008b; UNDP 2009.

Interventionsebenen und Ansatzpunkte für die EZ

Die verschiedenen Ansatzpunkte für EZ-Vorhaben und konkreten Beratungsansätze lassen sich im Wesentlichen den drei nachfolgenden Interventions-ebenen (Makro, Meso, Mikro) zuordnen. Dabei kann Migrationspolitikberatung sowohl in stand-alone Vorhaben umgesetzt als auch an laufende Vorhaben angedockt werden, wie beispielsweise an Berufsbildungsvorhaben. Soweit möglich und nachgefragt vom Partner bietet es sich für die migrationspolitische Beratung an, mindestens auf zwei der aufgeführten Ebenen zusammenzuarbeiten (siehe Beispiel zum interministeriellen Dialog in Usbekistan). Auf diese Weise kann z. B. Politikberatung mit Institutionenförderung verknüpft und damit können bessere Wirkungen erzielt werden. Es kann aber auch sinnvoll sein, bilaterale Aktivitäten mit einem Regionalvorhaben zu kombinieren oder mit regionalen Maßnahmen zu starten, um dann je nach Bedarf bilaterale Beratungsangebote zu entwickeln (siehe Beispiel Migrationspolitikberatung im Westbalkan).

1. Makro- bzw. Politik-Ebene: Hier geht es vor allem um die Beratung zur Erarbeitung eines Gesamtkonzepts und einer entsprechenden strategischen und kohärenten Ausrichtung der Migrationspolitik, z. B. in welchem Maße aktiv Arbeitsmigration gefördert werden soll; denn dies hat erhebliche Auswirkungen auf andere Politikbereiche. Eine solche Beratung erfolgte beispielsweise in Honduras bei der Erstellung einer nationalen Migrationspolitik, »*Política Nacional de Atención al Emigrante*«, die unter Einbindung von Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Regierung und Gebern partizipativ erarbeitet wurde.¹²

Dies kann in einem nächsten Schritt in die Beratung zu ausgewählten Sektorpolitiken einfließen.

¹² Wegen der politischen Krise 2009 ist allerdings die Umsetzung dieser Politik bisher nicht erfolgt.

Dabei kann es sowohl um Ansätze gehen, die auf die Ursachen von Migration ausgerichtet sind, z. B. im Zusammenhang mit fehlenden Arbeitsplätzen und Beschäftigungsperspektiven, als auch um Ansätze, die den Nutzen aus Migration befördern, so z. B. die Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas, das auch Migranten, die als Unternehmer tätig sind, zugutekommt. Ein solcher Ansatz wurde unter anderem im Vorhaben MIDEO (*Migration et Développement Economique dans la région de l'Oriental*) in Marokko verfolgt. In Honduras wurde die Regierung auch bei der Gestaltung von Finanzregulierung beraten mit dem Ziel, kleine Geldtransferunternehmen an internationale Standards gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung heranzuführen, ohne dass dadurch zusätzliche Hürden für die Geldtransfers honduranischer Migranten aus den USA entstehen.

Sofern PRSP oder andere nationale Entwicklungspläne vorliegen, wäre ein weiterer möglicher Ansatzpunkt, Migration als »Querschnittsthema« einzubringen, insbesondere mit Blick auf Armutswirkungen, aber auch auf verbesserte Einkommens- und Bildungschancen und damit auf nachhaltige Entwicklung insgesamt.

2. Meso- bzw. Institutionen-Ebene: In Abhängigkeit von bereits vorhandenen migrationsrelevanten Strukturen und Verantwortlichkeiten können Beratungsansätze zur Weiterentwicklung dieser Institutionen, zur Stärkung der Kapazitäten sowie zur Schulung des Personals etc. eingebracht werden. Dies schließt zumeist auch Beratung zur Bündelung von Kompetenzen und Zuständigkeiten ein, die häufig auf zu viele Institutionen verteilt und nicht klar geregelt sind.

Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Beratung und Förderung von Service-Zentren für Migranten und Rückkehrer. In einer Reihe von EZ-Partnerländern gibt es solche Zentren bereits, die sich als Good Practices und zum Erfahrungsaustausch mit interessierten

Partnern aus anderen Ländern anbieten (z. B. auf den Philippinen bzw. die von IOM geförderten Migration Service Centre). Neben Beratung, Information und Arbeitsvermittlung können solche Zentren auch weitere Dienstleistungen für Migranten und Rückkehrer bereithalten, so z. B. Anpassungsqualifizierungen, Zertifizierung von im Ausland erworbenen Fertigkeiten oder Existenzgründerberatung, wie dies in Usbekistan und auch Tadschikistan angedacht ist.

Weitere Ansatzpunkte ergeben sich beispielsweise im Bereich Geldtransfers bei der Förderung von Mikrofinanzinstitutionen. In Vorhaben der Privatwirtschaftsentwicklung können für Migranten-Unternehmer spezielle Beratungsangebote entwickelt werden, die berücksichtigen, dass sich potenzielle Investoren zu meist nur kurzfristig im Herkunftsland aufhalten und die Besicherung von Krediten schwierig ist. Im bereits erwähnten MIDEO-Vorhaben in Marokko stehen im Mittelpunkt der Beratungen sowohl Informationsaustausch und verbesserte Kooperationsbeziehungen zwischen lokalen Unternehmern und marokkanischer Diaspora in Deutschland als auch ein besseres Angebot

an finanziellen und nicht-finanziellen Dienstleistungen. Dies soll schließlich dazu führen, dass mehr produktive Investitionen in der Region Oriental getätigt werden.

3. Mikro- bzw. Haushalts/Zielgruppen-Ebene: Dies betrifft zum einen die Daten- und Informationslage zu Migration (auf Haushaltsebene), die häufig unzureichend ist und damit Politikentscheidungen im Hinblick auf eine Migrationsstrategie erschwert. Beratungsansätze zur verbesserten Datenerhebung und -auswertung lassen sich hier sinnvoll mit denen zu Arbeitsmarktinformationssystemen verbinden. Zum anderen geht es um Migranten als Begünstigte von Maßnahmen, die sowohl ihnen selbst und ihren Familien zugutekommen als auch nachhaltige Entwicklungsimpulse in ihren Herkunftsländern setzen können, z. B. Finanzprodukte für Geldtransfer-Empfänger. So bietet beispielsweise die Mikrofinanzinstitution PAMECAS im Senegal ihren Kunden kombinierte Spar- und Kreditprodukte an, mit denen die Migranten nach ihrer Rückkehr ein Unternehmen gründen oder ein Haus bauen können.¹³

¹³ Vgl. ausführlich dazu: Riester 2010.

Ansätze in der deutschen EZ

■ Förderung des interministeriellen Dialogs zur Erarbeitung und Abstimmung einer Arbeitsmigrationsstrategie in Usbekistan

Regionale Arbeitskräftewanderungen sind in den letzten Jahren zu einem bedeutenden wirtschaftlichen Faktor für Usbekistan geworden. Die Höhe der Geldtransfers durch Arbeitsmigranten wird auf rund 3 Mrd. € geschätzt; das ist das Zehnfache der Summe der ausländischen Direktinvestitionen und der Zuflüsse im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Eine konsistente staatliche (Arbeits-)Migrationspolitik Usbekistans, die Überweisungs- und Sparmöglichkeiten besser regelt, migrationsbezogene Qualifikationsbedarfe in die staatliche Berufsbildungspolitik integriert und in zwischenstaatlichen Abkommen eine höhere Rechtssicherheit für Arbeitsmigranten bietet, gibt es aber bisher nicht. Im Gegenteil, das Thema Arbeitsmigration ist, ungeachtet der hohen Zahl usbekischer Arbeitskräfte, die sich vor allem in Russland und Kasachstan aufhalten, von der Regierung bislang weitestgehend negiert worden.

Im Auftrag des BMZ startete die GIZ im Januar 2009 das Projekt »Unterstützung einer fachübergreifenden staatlichen Politik der Republik Usbekistan für die Arbeitsmigration«; vorausgegangen war im November 2008 eine Auftaktveranstaltung, die erstmalig die verantwortlichen usbekischen Partner aus den verschiedenen Ministerien an einen Tisch brachte. Im Ergebnis einer zweiten Konferenz im November 2009 ist eine **interministerielle Arbeitsgruppe** unter Leitung des usbekischen Arbeitsministeriums gebildet worden, die sich zu einem wichtigen politischen Dialogforum entwickeln soll.

Dem multisektoralen Charakter von Arbeitsmigration entsprechend wird in dem Projekt in drei Förderkomponenten gearbeitet: Berufliche Bildung, Rechtsberatung sowie Fragen der Wirtschaftsförderung.

Im Bereich **Berufliche Bildung** sind zunächst Analysen zum Ausbildungs- und Arbeitskräftebedarf in den beiden Hauptaufnahmeländern Russland und Kasachstan gestartet worden. Ziel ist es, potenzielle Migranten durch eine bessere Ausbildung zu fördern, sodass sie eine sichere und besser bezahlte Beschäftigung finden. Dazu dient auch das Trainings- und Informationszentrum in Shakhrizabz, einer usbekischen Kleinstadt mit großer Konzentration an Migranten, Ausreisewilligen und Rückkehrern.

Die **Rechtsberatungskomponente** konzentriert sich auf Fragen der rechtlichen Grundlagen für Arbeitsmigration sowie den Rechtsschutz von Migranten. Im Unterschied zu seinen kirgisischen und tadschikischen Nachbarn, die ein Migrationsgesetz verabschiedet haben, ist in Usbekistan der juristische Rahmen für Erwerbstätigkeit im Ausland kaum entwickelt. Zur Analyse und als Diskussionsgrundlage für den Partner, das Justizministerium, ist die bestehende Rechtslage untersucht worden. Dazu sind wichtige internationale Abkommen und völkerrechtliche Standards herangezogen worden. Gegenwärtig wird an einer Verbesserung des Ausreiseablaufs und der Arbeitsvermittlung für usbekische Migranten gearbeitet; außerdem soll das staatliche Monopol auf den »Export« von Arbeitskräften abgeschafft sowie eine Rechtsgrundlage für die Tätigkeit privater Arbeitsagenturen etabliert werden.

In der Komponente **Wirtschaftsförderung** steht einerseits im Vordergrund, privatwirtschaftliche Initiativen zu unterstützen mit dem Ziel, Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für (rückkehrende) Migranten zu schaffen. Andererseits geht es darum, die Herausbildung stabiler langfristiger Beziehungen

zwischen Migranten und deren Familien sowie Finanzinstitutionen zu fördern, die sowohl für die Zeit des Auslandsaufenthalts als auch der Rückkehr den Zugang zu Finanzdienstleistungen und -produkten sichern. Davon ausgehend werden für Migranten Trainings zu finanzieller Grundbildung, zur investiven Nutzung von Geldtransfers sowie Existenzgründung organisiert; mit kommerziellen Banken und anderen Finanzinstitutionen sind Möglichkeiten zur Entwicklung neuer Finanzprodukte ausgelotet worden. Des Weiteren soll eine Kostenvergleichs-Webseite eingerichtet werden, ähnlich wie GeldtransFAIR.de, die aber zusätzlich noch Informationen zu aktuellen Finanzprodukten für Migranten bereithalten soll.

Das Projekt leistet damit einen Beitrag zur Bewusstseins- und Politikänderung im Hinblick auf die Potenziale von Arbeitsmigration für Usbekistan und deren besserer Nutzung. Es wird angestrebt, dass Aspekte von Arbeitsmigration integraler Bestandteil aller relevanten Vorhaben der bilateralen technischen Zusammenarbeit zwischen Usbekistan und Deutschland werden.

■ Migrationspolitikberatung in Südosteuropa/Westbalkan

(Arbeits-)Migration hat eine längere Tradition in der Region, und erste Ansätze einer **Migrationspolitik** sind zunächst von der jugoslawischen Regierung entwickelt und später seitens der neu entstandenen Nationalregierungen fortgeführt worden. Dies beinhaltet vor allem aktive Verbindungspflege durch die Konsulate. In den meisten Ländern des Westbalkan gibt es zuständige Einheiten für Migration und Diaspora, die aber zumeist sehr unterschiedlich aufgestellt bzw. zugeordnet sind. Gemeinsam ist den meisten Diaspora-Institutionen in der Region, dass sie nur eine untergeordnete Rolle in der politischen Hierarchie einnehmen und dementsprechend schlecht mit Ressourcen (Personal und Finanzen) ausgestattet sind. Hinzu kommen nicht klar geregelte Zuständigkeiten. Wichtiger ist aber die Tatsache, dass nur vereinzelt Erfahrungen und Kenntnisse darüber vorliegen, wie die Potenziale von Migranten für die Entwicklung des eigenen Landes genutzt werden können. Deshalb soll mittels regionalem Erfahrungsaustausch und der Präsentation von Good Practices im Form einer Veranstaltungsserie (4-5 Workshops) ein Beitrag zur Stärkung der verantwortlichen Institutionen für Migrationspolitik geleistet werden.

In drei Workshops haben sich die relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure der Region bereits zu Themen wie der Entwicklung und Umsetzung von Migrationsstrategien und koordinierter und kohärenter institutioneller Zusammenarbeit ausgetauscht.

Als Ausgangspunkt dazu dienen die **Migrationspolitik-Checklisten**, die zu allen Ländern der Region vorliegen und die einen guten Überblick über die verantwortlichen Institutionen, deren Politikansätze, über die Aktivitäten von Migrantenorganisationen bzw. Netzwerken sowie über die Vorhaben von Gebern liefern.

■ Etablierung eines neuen Arbeitsmarkt- informationssystems unter Einbeziehung migrationsrelevanter Daten und Akteure in Kirgistan

Während Arbeitsmarktdaten in Kirgistan in Form von Haushalts- oder speziellen Arbeitsmarkt-Erhebungen durchaus vorhanden sind, mangelt es jedoch an aussagekräftigen **Daten und Informationen zu Migrationsflüssen**, d. h. der Anzahl, dem Alter und Geschlecht sowie der Qualifikation von Einwanderern und Auswanderern. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass grenzüberschreitende Arbeitsmigration sich vorrangig im regionalen Kontext abspielt (z. B. Russland, Kasachstan) und dafür zumeist keine Aus- oder Einreiseunterlagen erforderlich sind. Wenn dann die Beschäftigung aufgrund fehlender Arbeitserlaubnis auch noch im informellen Sektor angesiedelt ist, gibt es praktisch keine Möglichkeit zur Erfassung derselben sowie der damit verbundenen Arbeitskräftewanderung. Deshalb sind Aussagen zu Nachfrage-trends und Beschäftigungspotenzialen auf regionalen bzw. internationalen Arbeitsmärkten bislang nur sehr begrenzt möglich, was wiederum die Möglichkeiten für eine qualifizierte Beratung von potenziellen Migranten und Rückkehrern stark einschränkt. Aber auch Arbeitgeber haben so nicht die Möglichkeit, ihre Stellenangebote zu verbreiten bzw. auf Stellengesuche zu reagieren.

Im Zuge der Etablierung eines neuen Arbeitsmarktinformationssystems in Kirgistan ist deshalb beschlossen worden, zusätzlich zu den Arbeitsmarktinformationen zukünftig auch die relevanten Daten zur Ein- und Auswanderung zu erfassen, auszuwerten und zu kommunizieren. Dies kann sowohl quantitative Daten umfassen, wie z. B. freie Stellen oder Stellengesuche, als auch qualitative Informationsangebote darüber, welche Qualifizierungs- oder Fördermöglichkeiten auch für Migranten und Rückkehrer existieren,

wer die Anbieter sind etc. Damit wird das neue System weit über das bisher bestehende Informationsangebot hinausgehen.

Ziel der Aktivitäten im Rahmen des deutsch-kirgischen Vorhabens »Berufsbildungsreform und Arbeitsmarkt« ist erstens, mittels einer verbesserten Daten- und Informationsgrundlage sowohl Politikentscheidungen im Bereich Arbeitsmigration zu erleichtern als auch die konkrete Beratungstätigkeit, Stellenakquise und Vermittlung zu verbessern. Zweitens soll eine strukturierte und institutionalisierte Zusammenarbeit all derer gefördert werden, die über Arbeitsmarkt- und Migrationsdaten verfügen sowie derer, die solche Informationen benötigen. Grundlegend für die Bereitstellung relevanter Informationen ist dabei ein gemeinsames Verständnis davon, welche Informationen auf welcher Ebene benötigt werden und wie sie den Nutzern adäquat zur Verfügung gestellt werden können.

Dabei bildet die geplante **Netzwerk- und Kommunikationsstruktur** eine gute Grundlage zur aktiven Einbeziehung und Beteiligung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure, letztlich derjenigen, die von den eingegebenen Informationen profitieren, aber diese auch aktiv bereitstellen müssen. Dieser Ansatz ist neu in der Region, eignet sich aber nach erfolgreicher Einführung in Kirgistan sicher auch für Vorhaben in den anderen Ländern.

■ Beratung beim Aufbau einer kohärenten Migrationspolitik in der Mongolei

Die mongolischen Universitäten haben derzeit nicht die Kapazitäten, die benötigten Fachkräfte auszubilden. Viele Mongolen gehen daher zum Studieren ins Ausland: derzeit etwa 200.000, davon 800 in Deutschland. 20 Prozent der im Ausland Studierenden bleibt dort, d. h., dass die akademische Diaspora stetig wächst. In der Mongolei hingegen bleiben Stellen unbesetzt, vor allem im hochqualifizierten Bereich. Gleichzeitig dürfen nicht mehr als 10 Prozent der Stellen an Ausländer vergeben werden. Die Diaspora birgt daher ein großes Potenzial für die Entwicklung des Landes, durch rückkehrende Fachkräfte, Know-how- und Wissenstransfer sowie durch Kontakte und Verbindungen der Diaspora. Zur Nutzung und Förderung dieses Potenzials hat die mongolische Regierung ein neues Ministerium »*Council on co-operation with the citizens of Mongolia living abroad*« eingerichtet, einen Gesetzesentwurf in die Wege geleitet und dazu Beratungsbedarf signalisiert. Dabei sind folgende **Empfehlungen** gemeinsam mit Vertretern des Ministeriums, der Nichtregierungsorganisation Mongolisch-Deutsche Brücke sowie des staatlichen Nationalen Entwicklungs- und Innovationskomitees diskutiert worden:

(1) Eine Politik der geschlossenen Türen für ein Studium im Ausland ist nicht empfehlenswert, denn damit würde eine wichtige Quelle des Wissenszuwachses nicht genutzt und die wünschenswerte Anbindung an neue Märkte verhindert. Vielmehr sollte die Diaspora enger an das Herkunftsland angebunden werden, beispielsweise über institutionalisierte Netzwerke und regelmäßigen Austausch zwischen Fachkräften im Ausland und den Industriezweigen in der Mongolei, die einen Arbeitskräftemangel haben. Mit Hilfe eines solchen Netzwerkes könnte die Vermittlung von Arbeitskräften in offene Stellen verbessert werden.

(2) Dies kann auch über die Erweiterung der Rechte von im Ausland lebenden Mongolen erreicht werden, z. B. durch Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft und des Wahlrechts. (3) Fachkräfte können auch über einen Gehaltszuschuss gezielt angeworben werden. (4) Voraussetzung für eine auf die Mongolei zugeschnittene Diasporapolitik ist eine genaue Kenntnis der Struktur der Diaspora. (5) Diasporapolitik sollte sich aber nicht nur an hochqualifizierten Migranten ausrichten, sondern auch geringer qualifizierte Migranten gezielt unterstützen, so z. B. durch eine Verbesserung der Geldtransfersysteme, die Erleichterung von Unternehmensgründungen und vor allem durch die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen.

Mitarbeiter der GIZ vor Ort wurden in die Thematik eingearbeitet, um eine **Weiterführung der Kooperation** zu gewährleisten. Von allen beteiligten Partnern gab es eine hohe Bereitschaft, den Prozess weiterzuführen und eng zusammenzuarbeiten.

■ Unterstützung beim Aufbau eines Netzwerkes der hochqualifizierten Diaspora zur Förderung von Innovation und Wissenstransfer in Honduras

Migration ist in mehrfacher Hinsicht von großer Bedeutung für Honduras. Die honduranische Zentralbank schätzt den Anteil der im Ausland lebenden Bürger auf etwa 10%, was knapp einer Million Honduraner entspricht. Die Geldtransfers der Migranten sind ein wesentlicher Faktor zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz. Innerhalb der Gruppe der im Ausland lebenden Honduraner gibt es eine kleine Anzahl hochqualifizierter, in Wissenschaft und Privatwirtschaft äußerst erfolgreicher Migranten.

Die GIZ hat im Rahmen des Programms »Einkommens- und Beschäftigungsförderung (PROMYPE)« seit 2008 einen Zusammenschluss öffentlich-privater honduranischer Partnerorganisationen darin unterstützt, diesen »Brain-Pool« für die Entwicklung des Landes zu erschließen und dazu das *Projekt Honduras Global* zu initiieren. Partner in Honduras sind Vertreter von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft (z. B. das

Planungsministerium, der Nationale Industrieverband und eine Stiftung zur Förderung der Wissenschaft).

Ziel von Honduras Global ist es, über die Einbindung der hochqualifizierten Diaspora Wissenstransfer und Innovation in Wissenschaft und Wirtschaft in Honduras zu fördern. Dazu werden im Ausland lebende Honduraner eingeladen, die an Universitäten oder in der Privatwirtschaft tätig sind und Interesse haben, ihr Herkunftsland über das Projekt Honduras Global zu unterstützen. Zu den ersten Aktivitäten zählen z. B. Vorträge der Mitglieder des Netzwerkes an honduranischen Universitäten sowie die Teilnahme an Konferenzen und Foren in Honduras. Weiterhin werden die Mitglieder von Honduras Global systematisch in existierende Strukturen, wie z. B. den runden Tisch für Innovation in Honduras, eingebunden. Darüber hinaus ist die Einführung von Praktikums- und Mentoringprogrammen geplant; desgleichen *E-Learning-Module* und eine *Summer School*. Ebenso sollen über Honduras Global die Mitglieder der hochqualifizierten Diaspora dabei unterstützt werden, Pilotprojekte in ihren Tätigkeits- bzw. Einflussbereichen umzusetzen, wie z. B. die Initiierung von Hochschulkooperationen.



Literatur

Angenendt, Steffen (2008): Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

Arnold-Bergstraesser-Institut (2010): Analyse der Mobilitätsmanagementsysteme in Partnerländern der TZ. Diskussionspapier, GTZ, Eschborn.

Awad, Ibrahim (2009): The Global Economic Crisis and Migrant Workers. Impact and Response. International Migration Programme, International Labour Office, Geneva.

Black, Richard (Ed.) (2009): Making Migration Work for Development. Development Research Centre on Migration, Globalisation and poverty / University of Sussex / DFID, Sussex.

BAMF (2010): Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Forschungsbericht 7, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

BMZ (2010): Migration. Chancen für Entwicklung nutzen. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

Hansen, Randall (2010): An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration. International Organization for Migration, Geneva.

ILO (2010a): International Labour Migration: A rights-based Approach. International Labour Organization, Geneva.

ILO (2010b): Making migration a development factor: the case of North and West Africa. International Labour Organization / International Institute for Labour Studies, Geneva.

IOM (2008a): Migrants and the Host Society: Partnerships for Success. International Dialogue on Migration No. 11, International Organization for Migration, Geneva.

IOM (2008b): World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. IOM World Migration Report Series, Vol. 4, International Organization for Migration, Geneva.

IOM (2010): Making Global Labour Mobility A Catalyst for Development. International Dialogue on Migration No. 12, International Organization for Migration, Geneva.

OECD (2007): Migration in OECD countries: labour market impact and integration issues. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2009): International Migration Outlook 2009. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2010): International Migration Outlook 2010. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OSCE (2006): Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination. Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna.

Rannveig Agunias, Dovelý (Ed.) (2009): Closing the Distance. How Governments Strengthen their Ties with Diaspora. Migration Policy Institute, Washington D.C.

Riester, Andrea (2010): Geldtransfers von Migranten in der Entwicklungszusammenarbeit. Orientierung für die Praxis. GTZ, Eschborn.

Schmelz, Andrea (2009): Die ghanaische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Ghanas. GTZ, Eschborn.

Schmelz, Andrea (2010): Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf Migranten, Migration und Remittances. Übergreifende Zusammenhänge und Fallstudien. Diskussionspapier, GTZ, Eschborn.

UNDP (2009): Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development. United Nations Development Programme, New York.

Vezzoli, Simona / Lacroix, Thomas (2010): Building bonds for migration and development. Diaspora engagement policies of Ghana, India and Serbia. International Migration Institute / University of Oxford / GTZ, Eschborn.

World Bank (2009): Shaping the Future. A Long-Term Perspective of People and Job Mobility in the Middle East and North Africa. The World Bank, Washington D.C.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65726 Eschborn
T + 49 61 96 79-0
F + 49 61 96 79-11 15

Gestaltung
Alexandra Müller

Bildnachweis
Titelseite: © istockphoto.com/DNY59;
S. 01: © istockphoto.com/Illureh; S. 02: © istockphoto.com/davincidig;
S. 05: © istockphoto.com/alxpin; S. 09: © istockphoto.com/timsa;
S. 14: © istockphoto.com/anirav; S. 21: © istockphoto.com/Rinelle

Stand
Februar 2013

Die GIZ ist verantwortlich für den Inhalt dieser Publikation.

Im Auftrag des
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)
Referat Bund-Länder-Kommunen; Migration und Beschäftigung;
Rückkehrende Fachkräfte; Exportkredit- und Investitionsgarantien

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn	BMZ Berlin
Dahlmannstraße 4	Stresemannstraße 94
53113 Bonn	10963 Berlin

T +49 228 99 535-0	T +49 30 18 535-0
F +49 228 99 535-3500	F +49 30 18 535-2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de