
Simon Musekamp

Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik

Eine vergleichende Studie zu Deutschland und Frankreich

Dissertation

Universität Trier - Fachbereich III / Politikwissenschaft

Erstgutachter: Prof. Dr. Hanns W. Maull

Zweitgutachter: Prof. Dr. Winfried Thaa

Datum der mündlichen Prüfung: 5. Februar 2013

Saarbrücken, im Februar 2013

Für
Frau D.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
I. Einleitung	29
1. Fragestellung, Argumentation und Aufbau der Untersuchung	31
1.1. Fragestellung und Ziele der Arbeit, Definitionen	32
1.2. Argumentation	36
1.3. Aufbau der Arbeit	47
2. Vorgehensweise und Untersuchungsmethoden	49
2.1. Methoden der Erkenntnisgewinnung	49
2.1.1. Theoriegeleitete empirische Analyse	49
2.1.2. Hermeneutik als Grundform der Erkenntnisgewinnung	52
2.1.3. Qualitative Inhaltsanalyse	53
2.1.4. Zum Umgang mit Dokumenten und anderen Datenquellen	55
2.1.5. Anwendung der Methode des Vergleichs	55
2.2. Vorgehensweise	60
2.2.1. Forschungsschritte der Arbeit	60
2.2.2. Entwicklung und Verwendung des Kategoriensystems	60
2.3. Begründung der Datengrundlage	63
2.3.1. Eingrenzung der Akteure	63
2.3.2. Herangezogene und erhobene Quellen	64

II.	Analytischer Rahmen	67
3.	Theoretischer Ansatz: Policy Transfer	69
3.1.	Policy Transfer und verwandte Ansätze	70
3.2.	Formen und Mechanismen – Vorteil der Offenheit des Ansatzes	73
3.3.	Bedingungsfaktoren des Policy Transfers	75
3.3.1.	Struktur der Innovation	79
3.3.2.	Komplexität der Wirkungsketten	81
3.3.3.	Konfliktpotenzial	82
3.3.4.	Kompatibilität mit dem Status quo ante	83
3.3.5.	Transfer Agents	84
3.3.6.	Motive der Akteure	85
3.4.	Auswahl der in den Fallstudien zu analysierenden Vorschläge	86
4.	Systematische Kategorien des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	89
4.1.	Oberkategorie A: Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik	95
4.2.	Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	98
4.3.	Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer	101
4.4.	Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure	107
4.5.	Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain	110
4.6.	Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration	114
4.7.	Oberkategorie G: Zirkuläre Migration	116

III.	Verfeinerung und Spezifizierung des Kategoriensystems: Die internationale Debatte über Migration und Entwicklung	121
5.	Verfeinerung des Kategoriensystems: Die Vorschläge der internationalen Debatte	123
5.1.	Oberkategorie A: Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik	132
5.2.	Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	137
5.3.	Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer	142
5.4.	Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure	148
5.5.	Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain	155
5.6.	Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration	160
5.7.	Oberkategorie G: Zirkuläre Migration	164
6.	Spezifizierung der ausgewählten Vorschläge	169
6.1.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie A	169
6.1.1.	Berücksichtigung von Migration in der EZ (A1a)	170
6.1.2.	Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a)	172
6.1.3.	Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migration (A3a)	174
6.2.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie B	178
6.2.1.	Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung (B2a)	178
6.2.2.	Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a)	180
6.2.3.	Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zielen der Migrationssteuerung (B4a)	182
6.3.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie C	186
6.3.1.	Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a)	186

6.3.2.	Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)	188
6.3.3.	Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)	191
6.4.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie D	194
6.4.1.	Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a)	194
6.4.2.	Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)	196
6.5.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie E	199
6.5.1.	Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)	199
6.5.2.	Ersetzen des Fachkräfteverlusts (E2b)	201
6.6.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie F	204
6.6.1.	Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunfts- land (F3a)	204
6.7.	Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie G	207
6.7.1.	Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)	207
IV.	Fallstudie Deutschland	211
7.	Akteure, Strukturen und Debatten	213
7.1.	Migrations- und Entwicklungspolitik in Deutschland	213
7.2.	Akteure im Schnittfeld von Migrations- und Entwicklungspolitik	226
7.3.	Herangezogene Quellen	231
8.	Migration und Entwicklung im politischen Handeln 2000-2010	233
8.1.	Oberkategorie A: Strukturen der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik	235
8.1.1.	Berücksichtigung von Migration in der EZ (A1a)	235
8.1.2.	Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a)	243
8.1.3.	Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Her- kunftsländern (A3a)	250

8.2.	Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	263
8.2.1.	Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung (B2a)	263
8.2.2.	Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a)	269
8.2.3.	Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zielen der Migrationssteuerung (B4a)	275
8.3.	Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer	286
8.3.1.	Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a)	289
8.3.2.	Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)	292
8.3.3.	Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)	295
8.4.	Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure	299
8.4.1.	Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a)	301
8.4.2.	Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)	307
8.5.	Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain	316
8.5.1.	Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)	318
8.5.2.	Ersetzen des Fachkräfteverlusts der Herkunftsländern (E2b)	324
8.6.	Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration	329
8.6.1.	Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland (F3a)	331
8.7.	Oberkategorie G: Zirkuläre Migration	339
8.7.1.	Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)	341
9.	Zwischenfazit	355

V.	Fallstudie Frankreich	361
10.	Akteure, Strukturen und Debatten	363
10.1.	Migrations- und Entwicklungspolitik in Frankreich	363
10.2.	Akteure im Schnittfeld von Migrations- und Entwicklungspolitik	375
10.3.	Herangezogene Quellen	383
11.	Migration und Entwicklung im politischen Handeln 2000-2010	385
11.1.	Oberkategorie A: Strukturen zur Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik	386
11.1.1.	Berücksichtigung von Migration in der EZ (A1a)	386
11.1.2.	Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a)	391
11.1.3.	Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Her- kunftsländern von Migrationsbewegungen (A3a)	396
11.2.	Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migra- tion und Entwicklung	405
11.2.1.	Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbe- handlung (B2a)	406
11.2.2.	Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a)	409
11.2.3.	Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zie- len der Migrationssteuerung (B4a)	415
11.3.	Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunfts- länder	422
11.3.1.	Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a)	424
11.3.2.	Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)	426
11.3.3.	Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)	428
11.4.	Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure	434
11.4.1.	Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a)	436
11.4.2.	Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)	445

11.5.	Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain	454
11.5.1.	Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)	455
11.5.2.	Ersetzen des Fachkräfteverlusts (E2b)	459
11.6.	Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration	464
11.6.1.	Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunfts- land (F3a)	465
11.7.	Oberkategorie G: Zirkuläre Migration	474
11.7.1.	Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)	474
12.	Zwischenfazit	483
VI.	Schlussfolgerungen	489
13.	Ergebnisse der Untersuchung	491
13.1.	Zusammenfassung der Beobachtungen	492
13.2.	Erklärung der Beobachtungen	496
13.3.	Beitrag der Ergebnisse zu Forschung und politischer Praxis	502
13.4.	Kritische Reflexion der Ergebnisse und weitere Forschungspotentiale	506
VII.	Anhang	511
14.	Beispiel eines Interviewleitfadens	513
15.	Literatur	515

Abbildungsverzeichnis

2.1.	Fälle und Beobachtungen	56
2.2.	Fälle und Beobachtungen	58
2.3.	Konkrete Vorgehensweise der Untersuchung	61
4.1.	Migration und Entwicklung in Web of Science	93
4.2.	Umfang der Rücküberweisungen im Vergleich zu anderen Kapitalströmen in Entwicklungsländer seit 1990	102
7.1.	Entwicklungshilfe Deutschlands 2001-2010	225
10.1.	Entwicklungshilfe Frankreichs 2001-2010	373

Tabellenverzeichnis

3.1.	Bedingungsfaktoren des Policy Transfers	76
3.2.	Ausprägungen der Bedingungsfaktoren und Indikatoren der Überprüfung	80
3.3.	Auswahl der Beobachtungen	87
4.1.	Phasen der Forschung und Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung	90
4.2.	Oberkategorien	95
5.1.	Die Unterkategorien der Oberkategorie A	133
5.2.	Die Unterkategorien der Oberkategorie B	138
5.3.	Die Unterkategorien der Oberkategorie C	143
5.4.	Die Unterkategorien der Oberkategorie D	149
5.5.	Die Unterkategorien der Oberkategorie E	156
5.6.	Die Unterkategorien der Oberkategorie F	161
5.7.	Die Unterkategorien der Oberkategorie G	164
6.1.	Unterkategorie A1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	172
6.2.	Unterkategorie A2a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	174
6.3.	Unterkategorie A3a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	177
6.4.	Unterkategorie B2a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	180
6.5.	Unterkategorie B3a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	182
6.6.	Oberkategorie B4a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	185
6.7.	Unterkategorie C1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	188
6.8.	Unterkategorie C1b: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	191
6.9.	Unterkategorie C2b: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	193
6.10.	Unterkategorie D1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	196

6.11.	Unterkategorie D2a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	198
6.12.	Unterkategorie E1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	201
6.13.	Unterkategorie E2b: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	204
6.14.	Unterkategorie F3a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	207
6.15.	Unterkategorie G1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung	210
8.1.	Unterkategorie A1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	241
8.2.	Unterkategorie A2a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	248
8.3.	Unterkategorie A3a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	261
8.4.	Unterkategorie B2a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	269
8.5.	Unterkategorie B3a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	274
8.6.	Unterkategorie B4a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	285
8.7.	Unterkategorie C1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	291
8.8.	Unterkategorie C1b in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	294
8.9.	Unterkategorie C2b in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	299
8.10.	Unterkategorie D1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	306
8.11.	Unterkategorie D2a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	315
8.12.	Unterkategorie E1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	322
8.13.	Unterkategorie E2b in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	328
8.14.	Unterkategorie F3a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	338
8.15.	Unterkategorie G1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen . .	351
11.1.	Unterkategorie A1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	390
11.2.	Unterkategorie A2a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	395
11.3.	Migrationsabkommen Frankreichs	399
11.4.	Unterkategorie A3a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	404
11.5.	Unterkategorie B2a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	408
11.6.	Unterkategorie B3a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	415
11.7.	Unterkategorie B4a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	421
11.8.	Rücküberweisungen in vier wichtige Partnerländer Frankreichs hinsicht- lich Migration und Entwicklung	423
11.9.	Unterkategorie C1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	425
11.10.	Unterkategorie C1b in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	427

11.11. Unterkategorie C2b in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	433
11.12. Unterkategorie D1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	443
11.13. Unterkategorie D2a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	454
11.14. Unterkategorie E1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	458
11.15. Unterkategorie E2b in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	462
11.16. Unterkategorie F3a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	473
11.17. Unterkategorie G1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen . . .	480
14.1. Beispiel eines Interviewleitfadens – Teil 1	513
14.2. Beispiel eines Interviewleitfadens – Teil 2	514
14.3. Beispiel eines Interviewleitfadens – Teil 3	514

Abkürzungsverzeichnis

A&HCI	Arts and Humanities Citation Index
AA	Auswärtiges Amt
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AFD	Agence française de développement
AGC	Accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire
AGEF	Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit
AKP-Staaten	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik
ANAEM	Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations
ANL	Aufnahmeland
APD	Aide publique au développement, offizielle Entwicklungshilfe, ODA
AuslG	Ausländergesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
bzw.	beziehungsweise
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CDG	Carl-Duisberg-Gesellschaft, seit 2002 InWEnt
CDI	Commitment to Development Index
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CICI	Comité Interministériel de Contrôle de l'immigration
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIGEM	Zentrums für Information und Migrationssteuerung in Mali (Centre d'Information et de gestion des migrations au Mali)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
COCODEV	Commission Coopération Développement im französischen Außenministerium
CODETRAS	Collectif de défense des travailleurs étrangers dans l'agriculture
COMCAD	Center on Migration, Citizenship and Development, Universität Bielefeld
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d.h.	das heißt
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst

DAC	Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee) der OECD
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGCiD	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGM	Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DPM	Direction de la Population et des Migrations
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, seit 2002 InWEnt
E+Z	Entwicklung und Zusammenarbeit (Zeitschrift)
e.g.	example given
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	ausländische Direktinvestitionen (Foreign direct investment)
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote

FORIM	Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations
Franc CFA	Franc der Communauté Financière d’Afrique
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
G8	Gruppe der sieben führenden Industrienationen und Russlands, Gruppe der Acht
GAME	Groupe Appui à la Micro-Entreprise
GATS	Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services)
GFMD	Global Forum for Migration and Development
GG	Grundgesetz
gisti	Groupe d’information et de soutien des immigrés
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, seit 2011 GIZ
HALDE	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
HDI	Human Development Index, Index menschlicher Entwicklung des UNDP
HKL	Herkunftsland
HWWI	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organization bzw. International Labour Office
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung, seit 2011 GIZ

IO	Internationale Organisation
IOM	International Organization for Migration
IT	Informationstechnologie
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOM	Grundsignatur der Dokumente der Europäischen Kommission
LDC	Least Developed Country
LIC	Low Income Country
LMIC	Lower Middle Income Country
M&D	Migrations et Développement (Migrantenorganisation)
MAE	Ministère des Affaires Étrangères (et Européennes)
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDGs	Millennium Entwicklungsziele (Millennium Development Goals)
MFI	Mikrofinanzinstitut
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MICOMI	Mission Interministérielle au Codéveloppement et aux Flux Migratoires
MIDA	Migration for Development in Africa (IOM-Programm)
MIINDS	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MIOMCT	Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales

MO	Migrantenorganisation
Mrd.	Milliarden
MTO	Money Transfers Operator, Geldtransfer-Dienstleister
NELM	New Economics of Labour Migration
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
Nr.	Nummer
o.ä.	oder ähnliches
ODA	offizielle Entwicklungshilfe (Official Development Assistance)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OK	Oberkategorie
OMI	Office des Migrations Internationales
ONG	Organisation non gouvernementale, frz. für NGO
ORSTOM	Office de la recherche scientifique et technique outre-mer, heute IRD (Institut de recherche pour le développement)
OSI	Organisation de solidarité internationale
OSIM	Organisation de Solidarité Internationale issue de la Migration
PAISD	Programme d'Appui aux initiatives de Solidarité pour le Développement
PCDM	Programme Co-Développement Migrations
PDLM	Programme Développement Local Migration

PMIE	Programme Migrations et Initiatives Économiques
PRA / OSIM	Programme d'Appui aux OSIM
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
pS-Eau	Programme Solidarité Eau
Ratsdok.	Ratsdokument
S.M.	Simon Musekamp
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (bei InWEnt bzw. GIZ)
sog.	so genannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSCI	Social Sciences Citation Index
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
Tab.	Tabelle
TOKTEN	Programm Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals des UNDP
UK	Unterkategorie
UMIC	Upper Middle Income Country
UN	Vereinte Nationen, United Nations (Organization)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, United Nations Development Programme
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

vgl.	vergleiche
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
WUS	World University Service
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur (bzw. Bundesanstalt) für Arbeit
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

Teil I.

Einleitung

1. Fragestellung, Argumentation und Aufbau der Untersuchung

Seit etwa zehn Jahren findet eine umfangreiche internationale Debatte über Möglichkeiten der Verknüpfung der Politikfelder Migration sowie Entwicklungszusammenarbeit statt. Verschiedene Internationale Organisationen (IOs) sowie internationale Diskussionsgremien förderten die Verbreitung dieser Debatte. Es werden Vorschläge gemacht, wie Migration in einer Form gestaltet werden kann, dass allen Beteiligten Vorteile daraus erwachsen oder wie staatliches Handeln positive Effekte der Migration auf die Entwicklung der Herkunftsländer der Migranten¹ verstärken und negative minimieren kann. Wenngleich sich diese Beiträge auf wissenschaftliche Ergebnisse stützen, insbesondere aus Ökonomie, Soziologie und Ethnologie, lässt die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema doch einen wichtigen Aspekt vermissen. So steht dort – im Gegensatz zu den Beiträgen der IOs – die staatliche Handlungsebene selten im Fokus. Vielmehr werden die Verbindungen zwischen beiden Bereichen als transnationales soziales Phänomen aufgefasst, das sich einer direkten staatlichen Steuerung – etwa durch die Migrationspolitik – zunehmend entzieht. Das bedeutet aber nicht, dass nationalstaatliche Regelungen irrelevant sind. Vielmehr beeinflussen sie Migration nach wie vor stark (Pries, 2008, S. 14). Daher stellt diese Untersuchung die *politische* Verknüpfung von Migration und Entwicklung in den Mittelpunkt.

Insgesamt lässt sich in den Statements der beteiligten IOs ein sehr optimistischer Grundtenor feststellen, hinsichtlich der Chancen, die eine solche Verknüpfung für alle Beteiligten böte. Der Optimismus der Debatte und die verbreitete Einschätzung, dass *alle* Akteure gewännen, lässt erwarten, dass es rational ist, die dargestellten Mög-

¹ Die Studie verwendet zur besseren Lesbarkeit im Folgenden die männliche Form. Damit sind aber in der Regel beide Geschlechter gemeint.

lichkeiten auch umfassend politisch umzusetzen. Dies gilt umso mehr, als weitreichende Probleme in beiden Politikfeldern bestehen, zu deren Lösung in der Debatte Vorschläge gemacht werden. Dazu gehören etwa das Erreichen der Millennium Entwicklungsziele oder eine den Bevölkerungen vielfach versprochene effektivere Migrationssteuerung.

Eine Umsetzung dieser Vorschläge ist allerdings nur in eingeschränktem Maße zu beobachten. So wurden sie nur zum Teil auf innerstaatlicher Ebene rezipiert bzw. in konkrete politische und administrative Maßnahmen umgesetzt.

1.1. Fragestellung und Ziele der Arbeit, Definitionen

Hier setzt die **Fragestellung** der Arbeit an: *Warum wurde – angesichts der weitreichenden positiven Erwartungen – nur ein Teil der Vorschläge zur politischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung umgesetzt?*

Die Arbeit geht dieser Fragestellung nach, indem zunächst die Vorschläge der internationalen Debatte systematisch erhoben werden. Danach wird die politische Umsetzung in zwei Länderfallstudien, Deutschland und Frankreich, analysiert. Der Untersuchungszeitraum umfasst im Wesentlichen die Zeit zwischen 2000 und 2010. Einen Ausgangspunkt der Arbeit stellt die Forschung zu entwicklungspolitischer Kohärenz dar. Diese beschäftigt sich mit Widersprüchen zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politiken bzw. mit dem Zusammenwirken von Politiken in Hinblick auf übergeordnete Ziele (Hoebink, 2004, S. 184; Ashoff, 2005a, S. 41).

Mit der Untersuchung politischen Handelns in Hinblick auf die Vorschläge der Debatte um Migration und Entwicklung verfolgt die Arbeit politisch-praktische und wissenschaftliche Erkenntnisinteressen.

Die Arbeit soll eine Bilanz ziehen über die bisherige Umsetzung der Vorschläge der internationalen Debatte über den Nexus von Migration und Entwicklung in Deutschland und Frankreich in politisches Handeln. Die Umsetzung wird dazu nuanciert dargestellt, sie reicht von der Rezeption in Reden und politischen Konzepten über die Einrichtung von Pilotvorhaben bis hin zu einer umfassenden Verknüpfung von Migration und Entwicklung, etwa durch die Einbeziehung von Migration in die allgemeine Entwicklungszusammenarbeit (EZ) oder die Berücksichtigung von Entwicklungsbelangen in der Migrationsgesetzgebung.

Politischen Mehrwert gewinnt die Arbeit aus der Tatsache, dass der Tenor vieler Debattenbeiträge ist, eine engere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik sei hilfreich, um schwerwiegende Problemstellungen zu lösen, welche in beiden Politikfeldern bestehen.² Die Darstellung der politischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung in den beiden Ländern und die Analyse der Hindernisse, die einer weitergehenden Rezeption der Debatte um Migration und Entwicklung entgegen stehen, ermöglicht es, Lehren für die praktische Gestaltung entsprechender Politiken zu ziehen.³

Als genuin wissenschaftliche Zielsetzung leistet die Arbeit einen Beitrag dazu, diese Debatte theoriegeleitet politikwissenschaftlich zu fassen. Sie zieht erstmals eine umfassende systematische Bilanz der politischen Aufnahme der Debatte in zwei Staaten und bietet dafür eine politikwissenschaftliche Erklärung mittlerer Reichweite an.⁴ Aufgrund des umfassenden Ansatzes stellt die Arbeit zudem eine Grundlage für weitergehende Untersuchungen dar.

Definitionen: Vorschläge zur politischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung wurden von unterschiedlicher Seite aufgenommen, insbesondere seitens der Migrations- und der Entwicklungspolitik.

Migration bezeichnet „alle Wanderungsbewegungen von Menschen, seien es Individuen oder Gruppen, die ihren Wohnsitz längerfristig oder dauerhaft wechseln“ (Barwig und Schumacher, 2001, S. 300). Es kann unterschieden werden zwischen Wanderungsbewegungen über Staatsgrenzen hinweg (internationale Migration) und solchen innerhalb von Staaten (interne Migration) (Hoerder, Lucassen und Lucassen, 2007, S. 36). Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) gibt für 2009 eine Zahl von weltweit insgesamt 214 Mio. internationalen Migranten an. Das sind 3,1% der

² So könnte Migration einen Beitrag zum Erreichen der Millennium Entwicklungsziele leisten. Auf der anderen Seite lässt sich das Problem der irregulären Migration kaum ohne die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten lösen, so dass deren Interessen (unter anderem Entwicklung) berücksichtigt werden müssen.

³ Es ist dabei aber nicht Ziel der Untersuchung, inhaltliche Aussagen darüber zu treffen, inwiefern bestimmte Formen der Verknüpfung von Migration und Entwicklung *tatsächlich* Vorteile für alle Beteiligten bergen.

⁴ Das heißt, es ist nicht Ziel der Arbeit, eine weit reichende verallgemeinerungsfähige Erklärung über die Umsetzung internationaler Debatten in staatliches politisches Handeln liefern.

Weltbevölkerung (UNDP, 2009, S. 27). Migrationspolitik ist der „gezielte Versuch von staatlicher bzw. suprastaatlicher Seite, auf die räumliche Mobilität Einfluss zu nehmen“ (Barwig und Schumacher, 2001, S. 300).⁵ Die Arbeit verwendet den Begriff des Herkunftslandes für das Land, aus dem ein Migrant stammt, während das Zielland das Land ist, in welches er einwandert.⁶

Für die Arbeit ist daneben der Begriff der *Diaspora* von Bedeutung. Als Minimaldefinition kann gelten, dass es sich um Gruppen von Menschen handelt, die auf zwei oder mehr Orten verteilt leben, sich längerfristig in Richtung eines *Heimatlandes* oder einer Heimatregion orientieren und deren Gruppenabgrenzung über längere Zeit besteht.⁷

Entwicklungspolitik umfasst „die Summe aller Mittel und Maßnahmen, die von [Entwicklungsländern] und [Industrieländern] eingesetzt werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der [Entwicklungsländer] zu verbessern“ (Nohlen, 1998, S. 224). Der Begriff ist weiter gefasst als der der (staatlichen) Entwicklungszusammenarbeit. Letzterer umfasst nur die Anwendung bzw. Finanzierung konkreter Instrumente zur Förderung politischer und sozioökonomischer Modernisierung in Entwicklungsländern durch spezialisierte staatliche Organisationen. Der Begriff der Entwicklungspolitik betrifft dagegen auch etwa Sozial-, Sicherheits-, Handels- oder umweltpolitische Maßnahmen (Faust und Neubert, 2010, S. 15).

Zentrale Aspekte der Debatte über die Verknüpfung von Migration und Entwicklung werden im Folgenden kurz angerissen. Diese werden drei Dimensionen zugeordnet, die die Kohärenzforschung identifiziert hat (Forster und Stokke, 1999, S. 20).

Mit der *institutionell-rechtlichen Dimension* werden strukturelle Rahmenfaktoren

⁵ Die Begriffe Einwanderung, Zuwanderung und Immigration werden in dieser Arbeit synonym verwendet – ebenso die Begriffe Auswanderung, Abwanderung und Emigration.

⁶ Diese dichotome Einteilung wird der Realität temporärer sowie transnationaler Wanderungsbewegungen nicht gerecht. Sie stellt aber im Rahmen der Arbeit eine nützliche Unterscheidung dar. Wenn notwendig verwendet die Arbeit differenziertere Begrifflichkeiten. Transitländer stellen eine weitere Gruppen von Ländern dar, nämlich solche durch die Migrant*innen hindurch wandern. Sie spielen für die Migrationspolitik als eigenständige Gruppe eine wichtige Rolle. Da sie jedoch oft auch selbst Herkunftsländer sind und in der Debatte zu denjenigen Ländern zählen, in denen Entwicklungseffekte erzielt werden sollen, werden sie in der vorliegenden Arbeit häufig gemeinsam mit den Herkunftsländern behandelt.

⁷ Gamlen, 2011, S. 267. Das Konzept ist durchaus umstritten und wird im Zusammenhang mit der Debatte um Migration und Entwicklung häufig verkürzt verwendet im Sinne von Gruppen von Migrant*innen – die etwa bezogen auf die Entwicklung ihres Herkunftslandes handeln (Page und Mercer, 2010). Die Arbeit geht auf diese konzeptionelle Debatte nicht näher ein und verwendet den Begriff weitgehend synonym zu Migrant*innen(organisationen).

der politischen Verknüpfung von Migration und Entwicklung beschrieben. Dazu zählen etwa die konzeptionelle Berücksichtigung des Tatbestands von Migration in der Entwicklungspolitik oder die Fähigkeit politischer Akteure zur Verknüpfung der Politikfelder Migration und Entwicklung. Auch Fragen der Kooperation zwischen Herkunfts- und Zielländern zum Ausgleich der jeweiligen Interessen gehören dazu. Da Kohärenz auch von der Verfügbarkeit entsprechenden Wissens abhängt, sind auch Fragen der Wissensgewinnung und -verbreitung von Bedeutung.

Die *politische Dimension* entspricht der inhaltlichen Ausrichtung der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung. Mögliche Grundausrichtungen sind etwa die Orientierung am Gedanken größtmöglicher Freiheit oder an Grund- und Menschenrechten. Aus Sicht der Entwicklungszusammenarbeit ist die Ausrichtung auf das Ziel der Entwicklung besonders relevant (entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch, Ashoff, 2005b). Seit den 1990er Jahren werden verstärkt auch Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Migrationssteuerung diskutiert.

Die *inhaltliche Dimension* von Kohärenz wird in der vorliegenden Untersuchung in Bezug auf staatliches Handeln in fünf Bereichen abgedeckt. *Erstens* sind dies Rücküberweisungen, das heißt Geldüberweisungen von Migranten an ihre Angehörigen in Entwicklungsländern und deren mögliche Entwicklungseffekte. *Zweitens* werden Migranten als Entwicklungsakteure in der Debatte hervorgehoben. So setzen sich Migranten vielfach vom Aufenthaltsland aus für die Entwicklung ihrer Herkunftsregionen ein. *Drittens* spielt staatliches Handeln in Hinblick auf den Verlust von Fachkräften der Herkunftsländer durch die Auswanderung in Industrieländer eine Rolle (*Brain Drain*), insbesondere im Gesundheits- und Bildungssektor. Einen *vierten* Aspekt stellt die Förderung der Rückkehr und Reintegration von Migranten dar, um durch die Rückkehr von Fachkräften Entwicklungsimpulse zu setzen (*Brain Gain*).

Schließlich wird, *fünftens*, die so genannte *Zirkuläre Migration* diskutiert. Damit wird einerseits das Phänomen beschrieben, dass Migration vielfach nicht dauerhaft, sondern in Form von Pendelbewegungen (Hin und Her) stattfindet, bzw. dass sich an einen Aufenthalt in einem Zielland eine Weiterwanderung anschließt, die möglicherweise erst nach vielen Jahren wieder ins Herkunftsland führt. Daneben wird unter dem Begriff eine Form der *Migrationssteuerung* verstanden, die temporäre Migrationsbewegungen fördert. Gemeinsam ist beiden Definitionen, dass in der Debatte um Migration und

Entwicklung zirkuläre internationale Wanderungsbewegungen oft als vorteilhaft dafür angesehen werden, die Bedürfnisse der Herkunftsländer mit denjenigen der Zielländer in Einklang zu bringen.

Im nächsten Abschnitt wird die Argumentation der Arbeit dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer Darstellung des Aufbaus der Arbeit.

1.2. Argumentation

Ausgangspunkt der Argumentation ist der stark optimistische Tenor der internationalen Debatte. So schlägt etwa der Bericht des Hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen über Migration und Entwicklung 2006 so genannte *Triple-win*-Lösungen vor, die sowohl für das Aufnahmeland von Migranten, deren Herkunftsland sowie die Migranten selbst vorteilhaft seien (UN, 2006c, S. 5). Einen Überblick über den Ablauf der Debatte geben etwa Lavenex und Kunz (2008).

Die einzelnen Aspekte der Debatte werden etwa von Nyberg-Sørensen, Hear und Engberg-Pedersen (2002); Nyberg-Sørensen, Van Hear und Engberg-Pedersen (2002b), Naerssen, Spaan und Zoomers (2008a) oder Castles und Miller (2009, S. 50-78) dargestellt. De Haas (2010) führt die Debatte zurück auf verschiedene historische und theoretische Grundlagen. Grundlegende Beiträge aus ökonomischer Sicht sind etwa Stark (1991), Beine, Docquier und Rapoport (2001) sowie Docquier und Rapoport (2009), aus entwicklungsökonomischer Sicht ist etwa Solimano (2008) zu nennen. Aus Sicht der soziologischen Transnationalismusforschung sind etwa Faist (2011), Glick Schiller (2009) und Vertovec (2007) zu nennen. Aus der Friedens- und Konfliktforschung stammen Impulse in Bezug auf die Rolle der Diaspora in Konflikten im Herkunftsland (siehe etwa: Radtke, 2009).⁸

Die Arbeit berücksichtigt den Forschungsstand zu den systematischen bzw. theore-

⁸ Verschiedene Autoren befassen sich kritisch mit der Debatte. So kritisieren etwa Delgado Wise und Marquez Covarrubias (2009) sowie Ziai (2007) die Grundlegung der Debatte auf einem einseitig, neoliberal geprägten Entwicklungsbegriff. Bakewell (2008, 2009) stellt einen auf Sesshaftigkeit ausgerichteten Entwicklungsbegriff der Debatte fest. Inhaltlich weist Brinkerhoff (2008) auf den deutlichen Fokus auf Rücküberweisungen hin. Dannecker und Sieveking (2009) sowie Kunz (2008) fordern die stärkere Berücksichtigung von Genderaspekten ein. Portes (2007, 2009) weist auf negative Aspekte hin, die im Optimismus der Debatte unterzugehen drohen. Skeldon (2008) sowie Black und Skeldon (2009) machen deutlich, dass die weitreichenden Aussagen der Debatte zum Teil auf sehr schwachem empirischen und theoretischen Fundament stehen.

tischen Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung und nutzt die bestehenden Arbeiten bei der Grundlegung des Kategoriensystems.⁹ Der Fokus der vorliegenden Untersuchung liegt aber auf der Ebene politischen Handelns.

Ausgangspunkt der Arbeit ist, wie oben bereits erwähnt, die plausible Erwartung, dass solche politische Handlungsvorschläge, die allen Beteiligten in erster Linie Vorteile bringen, auch umgesetzt werden. Dem gegenüber steht im Falle des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung in der Realität aber eine nur sehr eingeschränkte Umsetzung in tatsächliche Politik. Die These, von der die Arbeit ausgeht, ist, dass die Hindernisse einer Umsetzung der Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung in staatliches Handeln insbesondere politischer Natur sind.¹⁰ Solche politischen Grenzen, etwa institutionelle Beharrungskräfte, innerstaatliche Konfliktlinien oder mangelnder politischer Wille, wurden in der bisherigen Literatur zum Nexus von Migration und Entwicklung wenig beachtet.¹¹

Angesichts der Beobachtung, dass viele der Vorschläge vor allem im Diskurs genannt, aber nicht umgesetzt wurden, könnte man das Thema auch als reine Modeerscheinung wahrnehmen. Die Debatte ist aber insofern wirkungsmächtig, als sich politische Akteure auf sie beziehen. Es kann daher angenommen werden, dass sie tatsächlich politisches Handeln zur Folge hat oder zumindest der Rechtfertigung politischen Handelns dient.

⁹ Siehe daher zu Einzelaspekten Kapitel 4.

¹⁰ Es erscheint durchaus plausibel, dass zumindest ein Teil der Vorschläge – auch der nicht umgesetzten – tatsächlich Konstellationen im Sinne eines *Triple-win* zur Folge hätte, ihre mangelnde Umsetzung also nicht rational aus den Vorschlägen selbst zu erklären ist.

¹¹ Zur politischen Handlungsebene der Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist nur auf einige Veröffentlichungen hinzuweisen. Diese befassen sich jedoch meist nur mit Einzelaspekten des Schnittbereichs. So stellt De Haas (2006a) Ansätze aus verschiedenen europäischen Ländern zu Mobilisierung von Migrantenorganisationen für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer dar. Die EU stellt eine zunehmend wichtige Ebene der Migrationspolitik dar. Mit der Einbeziehung des Themas der Entwicklung in die Gestaltung der europäischen Migrationspolitik (siehe Kap. III) ist auch die wissenschaftliche Literatur zum Schnittbereich von Migration und Entwicklung mit Europabezug gewachsen (zum Beispiel Angenendt, 2008b; Chou, 2006; Fargues, 2009; Lavenex und Kunz, 2008; Parkes, 2009, 2010). Untersuchungen zu den Auswirkungen des Aufbaus des Schengenraums bzw. einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik auf die Politik gegenüber Herkunfts- und Transitländern, der einer außenpolitischen Dimension europäischer Migrationspolitik (Boswell, 2003), kamen bereits vor der neueren Debatte um Migration und Entwicklung auf (etwa: Kruse, 2006; Lavenex und Uçarer, 2002) und spielen nach wie vor eine wichtige Rolle (etwa: Geiger, 2011). Insbesondere zum französischen Fall besteht eine vergleichsweise gute Literaturlage. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Frankreich bereits seit längerer Zeit verschiedene Ansätze politischen Handelns im Schnittbereich von Migration und Entwicklung umgesetzt werden. Dieser Literaturstrang wird in der französischen Fallstudie berücksichtigt.

Dabei spielt es keine Rolle, ob sie sich als Modeerscheinung, als „passing phase“ (Skeldon, 2008), herausstellt.

Es mag sicherlich auch sachlich begründete Grenzen der Umsetzung geben, die eine nähere Untersuchung rechtfertigen. Es ist aber nicht das Ziel dieser Studie, zu untersuchen, ob bestimmte Vorschläge inhaltlich „tauglich“ bzw. umsetzbar sind. Gleichwohl können natürlich Zweifel an der Tauglichkeit die Ursache für bestimmte *politische* Entscheidungen darstellen. Aber selbst solche Vorschläge, deren inhaltliche Angemessenheit und Funktionalität unklar ist, weil sie etwa noch nicht praktisch erprobt worden sind, verdienen aus dem Blickwinkel der Debatte eine ernsthafte Umsetzung. So könnten aus der Erfahrung Kenntnisse über die Grenzen der Verknüpfung abgeleitet werden.

Die Studie hat explorativen Charakter. Sie bezieht das Untersuchungsthema der Debatte um Migration und Entwicklung zunächst umfassend ein und berücksichtigt die Vorschläge der wichtigsten internationalen Urheber. Dafür bestehen mehrere Argumente. *Erstens* zielt die Fragestellung der Arbeit auf die Debatte um Migration und Entwicklung insgesamt und nicht auf einzelne Teilaspekte. *Zweitens* sind die politischen Inhalte der Debatte und ihrer Umsetzung nur in geringem Maße quantifizierbar und die Beziehung zwischen Migration und Entwicklung insgesamt komplex (Wihtol de Wenden, 2009).¹² *Drittens* bestehen in der Literatur kaum Vorarbeiten zur politischen Wirksamkeit der Debatte und keine weithin akzeptierte These dazu, die die Arbeit an konkreten, eng gefassten Fällen überprüfen könnte. Da es plausibel ist anzunehmen, dass die Übernahme (auch) kontextbedingt ist, wird ein Forschungsdesign mit zwei Länderfallstudien gewählt.

Damit die Arbeit den Anspruch, politisches Handeln erklären zu können, einlösen kann, muss sie dieses Handeln tiefgehend untersuchen. Der Anspruch, die Debatte in ihrer ganzen Breite zu erfassen, bedingt aber eine gewisse Oberflächlichkeit in den Einzelaspekten. Um dies auszugleichen, werden Einzelaspekte der internationalen Debatte ausgewählt, die in den Länderfallstudien exemplarisch tiefgehend analysiert werden.

¹² Statistische Untersuchungen, etwa Czaika und Mayer (2008), haben zwar gezeigt, dass es einen grundsätzlichen statistischen Zusammenhang zwischen Herkunftsländern von Migrationsbewegungen und der Gesamtallokation von Entwicklungshilfe gibt. Dies ist aber wenig aussagekräftig in Bezug auf konkretes politisches Handeln bzw. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Politik als Problemlösen: Die Arbeit geht davon aus, dass staatliche Akteure bzw. politische Entscheidungsträger das Ziel haben, Probleme zu lösen. Politische Probleme sind konstruiert. Entsprechend könnte argumentiert werden, die mangelnde Umsetzung der Vorschläge rühre daher, dass die Lösungen, die die internationale Debatte vorschläge, nicht den Problemen entspreche, die von politischen Entscheidungsträgern als relevant erachtet werden. Es ist aber plausibel davon auszugehen, dass Probleme, wie Inkohärenz, das Erreichen der Millennium Entwicklungsziele oder die Steuerung von Migration für politische Akteure relevante Probleme darstellen.

Die Globalisierung hat auf der einen Seite zu höherer internationaler Interdependenz, auf der anderen Seite zu gestiegenen Möglichkeiten der Koordination und Kommunikation geführt. Dies begründet das Interesse von Staaten bzw. ihren Repräsentanten daran, politische Konzepte, die jenseits der eigenen Grenzen ihren Ursprung haben für die eigene Politikgestaltung nutzbar zu machen.¹³ Entsprechend versteht die Arbeit die Ideen zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung, die die internationale Debatte verbreitet, als ein Angebot, aufgrund dessen politische Entscheidungsträger ihre Politiken entwickeln können.

Die zentrale Handlungsebene ist in beiden Politikfeldern der Nationalstaat. Die Arbeit analysiert daher, inwiefern und warum sich die Vorschläge aus der *internationalen* Debatte im *nationalen* staatlichen Handeln wiederfinden.¹⁴

Zunächst werden die wichtigsten Vorschläge aus der internationalen Debatte um Migration und Entwicklung herausgearbeitet. Dann wird untersucht, welche Aspekte der Debatte innerstaatlich aufgenommen bzw. umgesetzt wurden. Zur Erklärung dieser Beobachtungen dient dann ein theoretischer Ansatz, welcher kausale Verbindungen zwischen Debatte und Umsetzung modelliert.

¹³ „Policy-makers increasingly look to other political systems for knowledge and ideas about institutions, programs and policies and about how they work in other jurisdictions“ (Dolowitz und Marsh, 2000, S. 7).

¹⁴ Hinsichtlich der internationalen Ebene werden nur Vorschläge und nicht etwaiges Handeln berücksichtigt, auf nationaler Ebene in den beiden Fallstudien sowohl Reden als auch politisches Handeln im engeren Sinne. Einfacher wäre es, zu untersuchen, welche internationalen Vorschläge auf *internationaler* Ebene umgesetzt wurden. Um den Schnittbereich von Migration und Entwicklung umfassend abdecken zu können, muss aber die nationale Ebene im Fokus stehen. Andere Ebenen (international, regional) werden – sofern relevant – abhängig vom Thema einbezogen.

Aufteilung von Politik in Politikfelder, Kohärenz: Staaten sind keine einheitlichen Akteure. Gesamtstaatliche Politik kann in unterschiedliche Politikfelder aufgeteilt werden, die voneinander abgrenzbar sind. Allerdings bestehen Schnittbereiche zwischen Politikfeldern.

Die Untersuchung von Politik im Schnittbereich von Politikfeldern ist Thema der Literatur zu politischer Kohärenz. Diese teilt sich in vier Strömungen auf. Dies sind die entwicklungspolitische Forschung, die Europaforschung, Arbeiten zum *New Public Management* sowie die Forschung zu den *Varieties of Capitalism* (Konvergenzforschung).

Die entwicklungspolitische Forschung stellt den Ausgangspunkt der Arbeit dar. Sie beschäftigt sich etwa seit Anfang der 1990er Jahre mit dem Thema Kohärenz. Dafür waren insbesondere Impulse von OECD und EU von Bedeutung. Sie ist stark empirisch orientiert und stellt verschiedene Möglichkeiten der Differenzierung (z.B. horizontal – vertikal) und unterschiedliche Vorschläge zur Erhöhung der Kohärenz zu Verfügung. Ein zentrales Thema der entwicklungspolitischen Kohärenzforschung ist die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern (klassisch: entwicklungspolitische Kohärenz der Handels- oder der Agrarpolitik).¹⁵

Die Steigerung der Kohärenz zwischen zwei Politikfeldern ist ein anspruchsvolles politisches Ziel. Vollständige Kohärenz ist aus verschiedenen Gründen nicht zu erreichen. Gleichzeitig ist Kohärenz ein wichtiges Ziel politischen Handelns. *Erstens* soll ein effektives Erreichen politischer Ziele ermöglicht werden, indem bestehende Konflikte von Zielen und / oder Instrumenten zwischen den entsprechenden Politikfeldern minimiert

¹⁵ Die *europapolitische Kohärenzforschung* beschäftigt sich insbesondere mit dem Aufbau der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* und der Entwicklungszusammenarbeit der EU. Ihr zentrales Thema sind Widersprüche zwischen Politiken der Mitgliedstaaten untereinander bzw. zwischen verschiedenen Ebenen in europäischen Mehrebenensystem (siehe etwa: Hoebink, 2004; Pilegaard, 2003).

Zentrales Thema des Forschungsstrangs des *New Public Management* stellt die Enthierarchisierung von Politik und Verwaltung dar (z.B. Dezentralisierung, flache Hierarchien, „Vermarktwirtschaftlichung“ öffentlicher Aufgaben). Das zieht die Frage nach der Fähigkeit politischer Systeme nach sich, auch unter diesen Bedingungen Prozesse so zu gestalten, dass sie möglichst widerspruchsfrei ablaufen (siehe etwa: Peters, 2004).

Eine zentrale Fragestellungen der Forschung zu den *Varieties of Capitalism* besteht darin, ob eine allmähliche Konvergenz westlicher Wohlfahrtsstaatssysteme zu verzeichnen ist. Kohärenz ist dabei eine unabhängige Variable. Höhere Kohärenz im Sinne geringer innerer Widersprüche verleiht danach einem System höhere Stabilität (Mayntz, 2006). In ähnlicher Weise stellt Kohärenz eine unabhängige Variable in der Forschung zur Akteursqualität der EU (*Actorness*) dar (Stahl, 2008).

werden.¹⁶ *Zweitens* soll ein möglichst effizienter Mitteleinsatz gewährleistet werden, indem unnötige Kosten minimiert werden, die durch Störeffekte aus dem jeweils anderen Politikfeld entstehen. *Drittens* stellen Inkohärenzen ein Glaubwürdigkeitsproblem für politische Akteure dar (Ashoff, 2010, S. 347). Indem das Potenzial einer Verknüpfung von Migration und Entwicklung zur Lösung politischer Probleme hervorgehoben wird, werden indes entsprechende Erwartungen leicht zu erreichender *Win-win*-Situationen geweckt, das heißt Konstellationen in welchen Kohärenz weitgehend konfliktfrei erreichbar scheint.

Die Literatur zur entwicklungspolitischen Kohärenz hat Migration lange Zeit kaum als Themenfeld beachtet.¹⁷ Dies hat sich mit der Debatte um Migration und Entwicklung geändert. Der bislang umfassendste Versuch, systematisch die Auswirkungen anderer Politikfelder – unter Einschluss der Migration – auf Entwicklung anschaulich darzustellen, ist der *Commitment to Development Index* (CDI) (Roodman, 2011). Der Index vergleicht seit 2003 jährlich die Beiträge von 22 Industrieländern zur weltweiten Entwicklung und umfasst sieben Politikfelder. Da sich nur wenige Aspekte aus dem Migration-Development-Nexus direkt quantifizieren lassen,¹⁸ bewertet der Index die Entwicklungswirkung staatlicher Politiken mit Hilfe von Indexwerten, die dann gewichtet und verrechnet werden. Die Komponente *Migration* beruht auf der Annahme, dass diese sich in der Regel positiv auf die Entwicklung der Herkunftsländer auswirkt. Dafür werden Rücküberweisungen, Netzwerkeffekte, verstärkter wirtschaftlicher Austausch und positive Arbeitsmarkteffekte verantwortlich gemacht. Der Bereich Migration wird mit Hilfe von vier Indikatoren abgebildet (siehe auch: Kevenhörster, 2006). Dazu gehören der Zuzug sowie der Bestand regulärer Einwanderer aus *Nicht-OECD-*

¹⁶ Kohärenz kann damit als Maß institutioneller Effektivität betrachtet werden (Hydén, 1999, S. 59).

¹⁷ Eine inhaltliche Ausnahme stellt das Thema des *Brain Drain* dar (siehe Kap. 4.5). Ausnahmen betreffen außerdem die Publikationen von OECD und EU zu Kohärenz, die Migration bereits früher berücksichtigt haben (siehe dazu Kap. 5), sowie einzelne Beiträge, etwa Newland (2004).

¹⁸ Dies gilt bestenfalls für die Zahl ausgewanderter Fachkräfte, die Kosten ihrer Ausbildung, deren „Rendite“ Herkunftsländern durch den *Brain Drain* vorenthalten wird, die Höhe von Rücküberweisungen, die Eingewanderte zu Gunsten ihrer Familien im Herkunftsland tätigen oder die staatlichen Ausgaben für die Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten von Migranten. Allerdings können solche Zahlenwerte lediglich einen Eindruck über Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Migration vermitteln und sagen nichts über ihre Entwicklungswirkung oder konkretes politisches Handeln aus. Siehe zu Strategien der „Messung“ entwicklungspolitischer Kohärenz Ashoff (2007, S. 19).

Ländern,¹⁹ Studierende aus Nicht-OECD-Ländern, die Aufnahme und die Population von Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden. Deutschland und Frankreich erreichten 2011 insgesamt leicht überdurchschnittliche Werte und liegen auf Rang 14 bzw. 16 von 22. Im Bereich der Migration belegen sie mit 4,8 (Deutschland) bzw. 3,4 (Frankreich) Punkten Rang 11 bzw. 20 (Roodman, 2011).

Der Index hat aufgrund seiner Methodik und der Festlegung einer Rangfolge Diskussionen von wissenschaftlicher wie politischer Seite ausgelöst. Einwände werden zum Teil durch Verfeinerungen der Methodologie und Variablen aufgenommen. Allerdings berücksichtigt der Index einige Aspekte der derzeitigen Diskussion um Migration und Entwicklung nicht (Lowell, 2006). Dies betrifft etwa Rücküberweisungen, die Unterstützung entwicklungsbezogener Diasporainitiativen oder die Reintegrationsförderung. Da der Index von Ergebnissen von Politik auf der Makroebene ausgeht, kann konkretes staatliches Handeln – insbesondere in frühen Stadien – nicht abgebildet werden.²⁰

Die vorliegende Arbeit bezieht insbesondere auch absichtsvolles politisches Handeln und politische Diskussionen in Bezug auf die Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung ein. Inhaltliche Eingrenzungen sollen nicht methodisch sondern theoretisch sowie anhand der Fragestellung begründet werden (siehe Kap.3 und 4).

Ausgangspunkt der Entwicklung des Analyserahmens bilden Gründe für Inkohärenz aus der entwicklungspolitischen Forschung. In Anlehnung an Ashoff (2005b, S. 34-40) lassen sich vier Gruppen von Wirkfaktoren definieren. Diese betreffen *erstens* Interessendifferenzen, *zweitens* Informations- und Erkenntnisdefizite, *drittens* Institutionen

¹⁹ Unqualifizierte Migration wird im Index stärker berücksichtigt als qualifizierte, um der Problematik des *Brain Drain* gerecht zu werden.

²⁰ Gesetzliche Regelungen zur Einwanderung und ihre Auswirkung auf Entwicklung sind nur mittelbar, in ihren etwaigen Auswirkungen auf das Migrationsgeschehen, einbezogen. Am Beispiel Deutschlands zeigen sich auch Grenzen des CDI in Hinblick auf das Datenmaterial. So stand Deutschland mit einem Wert für die Komponente Migration von 6,0 im Jahr 2006 auf einem überdurchschnittlichen siebten Platz, unter anderem aufgrund des hohen Bestands an Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden und eines damals vergleichsweise hohen Zustroms von Migranten aus Entwicklungsländern. Allerdings deutet wenig darauf hin, dass diese Werte auf absichtsvolles politisches Handeln zur Entwicklungsförderung zurück geführt werden können. Der relativ hohe Anteil unqualifizierter Einwanderer beruht eher auf einer generellen Skepsis gegenüber aktiver Anwerbung in Verbindung mit Offenheit in Bezug auf weniger qualifizierte Fachkräfte in einzelnen Wirtschaftszweigen sowie der Familienzusammenführung. Die hohen Einwanderungszahlen in den 1990er Jahren wurden eher negativ im Sinne eines Versagens der Migrationskontrolle wahrgenommen, nicht als positiver Beitrag zur weltweiten Entwicklung. Hinzu kommt, dass sich die deutsche Flüchtlingspolitik seit dem Asylkompromiss von 1992 eher um eine Verringerung der Flüchtlingszahlen bemüht hat (Musekamp, 2008).

der Willensbildung und Politikkoordination sowie Pfadabhängigkeit. *Viertens* nennt Ashoff die Bedeutung solcher grundlegender Normen politischen Handelns, die Kohärenzstreben begünstigen (z.B. Effektivität, Effizienz und Glaubwürdigkeit) im Vergleich zu anderen Normen (z.B. Dezentralisierung oder Partizipation).

Zur Beantwortung der Frage nach den Gründen für (In-)Kohärenz zwischen Migration und Entwicklung reichen die genannten Gruppen von Wirkfaktoren dieses Forschungsstrangs aber nicht aus. Sie bilden keinen einheitlichen theoretischen Ansatz zur Kohärenz mit dessen Hilfe die in der Fragestellung zum Ausdruck kommenden kausalen Zusammenhänge modelliert werden können.

Policy Transfer als theoretischer Erklärungsansatz: Das heuristische Werkzeug der Arbeit wird auf Grundlage des Ansatzes des Policy-Transfer entwickelt. Dieser stammt aus dem Bereich der *Governance*-Forschung. Mechanismen der Koordinierung mehr oder weniger autonomer Akteure, deren Handeln aber interdependent ist, stellen ein Forschungsthema dieser theoretischen Perspektive in der Politikwissenschaft dar (Benz u. a., 2007). „Governance“ ist jedoch kein festgefügtes Forschungsprogramm bzw. kein eindeutiger Theorieansatz, sondern eine Perspektive auf Politik, in deren Rahmen Forscher mit unterschiedlichen Ansätzen operieren.

Die Arbeit verwendet den Ansatz des Policy Transfers als Erklärungsansatz. Darüber hinaus dient er dazu, den empirischen Gegenstand zu strukturieren und den Blick auf bestimmte, als relevant anzusehende Wirkfaktoren zu richten. *Policy Transfer* bezeichnet einen Prozess, bei dem Wissen über politische Inhalte (*Policies*), Institutionen etc., welches an einem Ort oder zu einer Zeit besteht, zur Entwicklung von *Policies*, Institutionen etc. in einem anderen Kontext genutzt wird (Dolowitz und Marsh, 1996). Zur Erklärung der Diskrepanz zwischen den Vorschlägen zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung und deren Umsetzung dienen vier im Ansatz des Policy Transfers angelegte *Bedingungsfaktoren*. Dies sind (1) die Einfachheit der Struktur des Transferobjekts, (2) die Komplexität der Zusammenhänge von Ursache und Wirkung, die einem Vorschlag zu Grunde liegen, (3) sein Konfliktpotenzial sowie (4) seine Kompatibilität mit dem Status quo ante hinsichtlich bestehender Institutionen, Strukturen und politischen Paradigmen. Die Arbeit zieht plausible Schlüsse über die jeweilige Bedeutung eines Wirkfaktors für den Transfer einer Idee und setzt dann die Bedeutung der

verschiedenen Wirkfaktoren in der Gesamtschau im Fazit zueinander in Bezug.

Streng genommen setzt die Anwendung des Ansatzes des Policy Transfers voraus, dass sich *tatsächlich* ein Prozess feststellen lässt, bei dem Vorschläge von internationaler Ebene auf innerstaatliches politisches Handeln einwirken. Ein solcher *Top-down*-Prozess, bei dem politisches Handeln im Schnittbereich von Migration und Entwicklung durch die internationale Debatte beeinflusst wurde, ist in vielen Fällen zu beobachten.

Gleichwohl können auch Fälle benannt werden, bei denen es sich um parallele Prozesse ohne gegenseitige Beeinflussung gehandelt hat oder eine Beeinflussung in die andere Richtung stattfand (*bottom-up*). Dies betrifft insbesondere die französische Fallstudie. Es ist aber nicht Ziel der Arbeit, nachzuweisen, *dass* ein Transferprozess stattgefunden hat. Die in Kap. 3 ausgewählten Bedingungsfaktoren sind grundsätzlich auch plausibel für die Umsetzung solcher Ideen in politisches Handeln, die nicht zwingend aus einem Politiktransfer hervorgegangen sind. Entsprechend können sie auch für solche Fälle angewandt werden. Formal werden dann Bedingungen für die Umsetzung entsprechender inhaltlicher Vorhaben untersucht, die die Arbeit anhand der internationalen Debatte definiert hat. Im Fazit wird dieser Aspekt der Theoriewahl in Hinblick auf die Ergebnisse reflektiert.

Die Arbeit betrachtet Internationale Organisationen und einige weitere internationale Diskussionsgremien als zentrale Akteure bzw. Instanzen der Verbreitung von Konzepten zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung.²¹ Der Ansatz des Policy Transfers versteht solche Akteure, die den Transfer begünstigen als sog. *Transfer Agents*. Indem diese Wissen bündeln und verfügbar machen sowie Akteure miteinander vernetzen, stoßen sie Transferprozesse an und unterstützen sie. Gleichzeitig bieten sie auch bestimmte Deutungen des Nexus von Migration und Entwicklung an und haben Einfluss darauf, *welche* konkreten Ideen, Politikvorschläge und Maßnahmen aus der abstrakten Aussage, dass Migration und Entwicklung miteinander verbunden sind, entwickelt werden. Die Publikationen der einschlägigen IOs bilden daher den inhaltlichen Ausgangspunkt der Untersuchung.²²

²¹ Die Akteursqualität von IOs steht außer Frage (kollektive Akteure). Die internationalen Gremien stellen keine Akteure im eigentlichen Sinne dar. Zumindest aber wurden Politikvorschläge in ihrem Namen bzw. auf Grundlage ihrer Existenz veröffentlicht. Indem sich die internationale wie innerstaatliche Debatte auf diese Veröffentlichungen bezieht, verleiht sie ihnen Relevanz.

²² Die Auswahl der entsprechenden IOs beruht auf einer Auswertung der Sekundärliteratur zur

Die Theoriewahl spiegelt auch den explorativen Charakter der Arbeit wider. Es können unterschiedliche elementare theoretische Konzepte wie Macht, Interessen, Werte und Normen oder institutionelle Pfadabhängigkeit abgedeckt werden. Die Arbeit geht davon aus, dass einzelne Wirkfaktoren nicht unbedingt allein erklärungs mächtig sind. Daher sollte ein Ansatz gewählt werden, der nicht auf eindimensionalen Nutzenfunktionen bzw. Rationalitätsannahmen in Hinblick auf die Akteure beruht. Sowohl Strukturen (Art der Organisation von Politik), als auch Akteure, als auch Prozesse spielen in Hinblick auf den Forschungsgegenstand eine Rolle. Daher sollte ein Ansatz gewählt werden, der in dieser Hinsicht keine Vorentscheidungen trifft, indem er eine dieser Dimensionen ausgrenzt. Der Ansatz deckt zudem unterschiedliche Grade der Politikbeeinflussung ab und ermöglicht somit eine breite Einbeziehung der Empirie.

Kontinuität und Wandel: Die Frage nach einer Aufnahme und Umsetzung von Vorschlägen in staatliche Politik impliziert eine Beschäftigung mit dem Thema von Kontinuität und Wandel. Dies ist in zweierlei Hinsicht wichtig. *Erstens* wird untersucht *was* sich wandelt bzw. stabil bleibt (Objekt des Wandels) und *zweitens wie stark* solcher Wandel zu verzeichnen ist (Grad des Wandels). Dabei werden keine rein objektiven Kriterien verwendet werden können. Die Untersuchung von Kontinuität und Wandel hat stets eine subjektive Komponente.²³

Die Umsetzung von Politikvorschlägen zeigt sich letztlich in einem Wandel von Regelungen, Handlungsweisen und Policies – also von Institutionen.²⁴ Dabei geht es nicht

internationalen Debatte um den Nexus von Migration und Entwicklung. Die gesammelten Vorschläge von internationaler Ebene als Ausgangspunkt zu nehmen, stellt letztlich eine Abkürzung der Argumentation dar, indem die konkreten Ursprungskontexte der Politikvorschläge nicht berücksichtigt werden, und indem die inhaltliche wissenschaftlichen Forschung zum Nexus von Migration und Entwicklung nur als Grundlage zu Rate gezogen wird. Dies ist angesichts der umfassenden Beschäftigung der IOs mit dem Thema gerechtfertigt.

²³ „Change, like beauty and good skiing conditions, is in the eye of the beholder“ (Holsti, 1998, S. 4). Wandel hängt insbesondere auch vom Standpunkt und der Fragestellung des Betrachters ab. So stellt sich Wandel für einen Historiker mit Blick auf lange Prozesse anders dar, als für einen Politikwissenschaftler, der den Gang aktueller Ereignisse verfolgt (ebd., S. 4).

Wandel und Kontinuität wurden bereits in der Antike erbittert diskutiert. So sah Parmenides Wandel lediglich als Illusion an (Mortensen, 2008, Abs. 3), während Heraklit davon ausging, alles sei einem beständigen Wandel unterworfen. Entsprechend sei es unsinnig überhaupt von Kontinuität zu sprechen (Peters, Pierre und King, 2005, S. 1275).

²⁴ In den vergangenen beiden Jahrzehnten haben institutionalistische Ansätze zur Untersuchung von Politik und Gesellschaft weite Verbreitung gefunden (Hall und Taylor, 1996; Peters, 1999; Rhodes, Binder und Rockman, 2008b). Dennoch fehlt es an einer gemeinsamen Definition von

(nur) um institutionellen Wandel auf Makroebene. Vielmehr wird ein Verständnis von Institutionen angelegt, welches Platz bietet für Uneinheitlichkeit, Widersprüche und Nebeneinander unterschiedlicher institutioneller Ordnungen (Orren und Skowronek, 1994, 2004). Indem Akteure unterschiedliche verfügbare institutionelle Prinzipien und Praktiken kombinieren kann institutioneller Wandel verschiedene Formen annehmen (Streeck und Thelen, 2005, S. 18-31; Lütz, 2006, S. 10-12).

Zur Strukturierung des Objekts des Wandels („Was wandelt sich?“) dient ein aus der wissenschaftlichen Sekundärliteratur und den Beiträgen der IOs und internationalen Gremien gewonnenes inhaltliches Kategoriensystem zum Schnittfeld von Migration und Entwicklung (siehe Kap. 4).

Zur Einschätzung des Grades von Wandel wird die Situation vor und nach einem Ereignis berücksichtigt, denn jeder politische Vorschlag trifft auf eine Umgebung, die bereits geprägt ist durch frühere Entscheidungen und deren institutionelle Ergebnisse (Orren und Skowronek, 2004). Hinzu kommt der Vergleich zwischen den beiden Länderfällen.

Der inhaltliche Maßstab wird aufgrund unterschiedlicher möglicher Grade bzw. Tiefen des Wandels gebildet. Dabei stellt der erste Schritt des Wandels die Aufnahme einer Idee in die politische Debatte dar.²⁵ Die Anpassung der Einstellungen und Ausstattung bestehender Instrumente stellt einen tiefergehenden Wandel dar. Noch weiter geht die

Institutionen (Rhodes, Binder und Rockman, 2008a, S. xiii). Czada (2004, S. 363) definiert Institutionen als „verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme“. Meyer (2005, S. 8) versteht sie als „umfangreiche Muster oder Regelsysteme, in die Akteure wie Individuen, Organisationen und Nationalstaaten eingebettet sind.“ Hall und Taylor (1996, S. 6) definieren sie als „formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy.“

²⁵ Die Aufnahme der Debatte in Reden ist insofern relevant als es einen Unterschied macht, ob ein Vorschlag überhaupt nicht rezipiert wird, ob er zwar rezipiert aber nicht umgesetzt wird oder ob er tatsächlich umgesetzt wird. Die Rezeption einer Debatte in politischen Reden kann zudem einen ersten Schritt für die weitere Umsetzung darstellen.

Die Arbeit bezieht die „verbale“ Aufnahme der Debatte in Reden und mehr oder weniger unverbindliche politische Konzepte auf nationaler Ebene als Grad des Wandels mit ein. Dabei stützt sie sich auf das Phasenmodell der Politikfeldanalyse (*Policy Cycle*). Diese zerlegt politisches Handeln analytisch in mehrere Schritte: Problemdefinition, Agenda Setting, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluierung, Politikterminierung bzw. Problemredefinition (Jann und Wegrich, 2009). Die ersten dieser Schritte stellen letztlich Akte des *Sprechens* dar.

Zur argumentativen Einschätzung des Grades der Umsetzung von Vorschlägen (Wandel) können weitere konkrete Abstufungen bzw. Umsetzungsschritte identifiziert werden. Einen Schritt weiter als die Aufnahme eines Themas in die politische Debatte geht etwas die Beauftragung analytischer Vorarbeiten (Vorstudien etc.), ein weiterer Schritt ist die Einrichtung von Pilotprojekten.

Veränderung der Instrumente selbst. Dabei ist die Einrichtung von Pilotprojekten weniger weitreichend als die Umsetzung umfassenderer Maßnahmen. Die umfassendste Ausprägung politischen Wandels ist der Wechsel politischer Paradigmen.²⁶

Die Fragestellung impliziert zunächst einmal, Gründe für die Kontinuität von Politik trotz der vorhandenen Lösungsvorschläge aus der internationalen Debatte zu suchen. Aber sowohl Kontinuität als auch Wandel und dessen Ausmaß sind erklärungsbedürftig. „Wandel und Kontinuität sind Zwillingskonzepte; das eine kann ohne das andere nicht gedacht werden“ (Medick-Krakau, 1999, S. 4).

1.3. Aufbau der Arbeit

Im folgenden Kapitel werden Vorgehensweise und Untersuchungsmethoden der Arbeit offengelegt. Dazu gehören die Methoden der Erkenntnisgewinnung, die Vorgehensweise sowie die Begründung der Datengrundlage. Der zweite Teil der Arbeit stellt den analytischen Rahmen bereit. In Kapitel 3 wird dann der theoretische Ansatz des Policy Transfers dargestellt und in Bezug zur Fragestellung gesetzt. In der theoretischen Literatur identifizierte Bedingungsfaktoren stellen das heuristische Instrument zur Erklärung der Beobachtungen dar und werden spezifiziert und operationalisiert. Auf Grundlage der Bedingungsfaktoren werden am Ende des Kapitels 3 Auswahlkriterien für die in den Fallstudien näher zu analysierenden Beobachtungen festgelegt. In Kapitel 4 werden auf Grundlage der neueren wissenschaftlichen Forschung sieben systematische Oberkategorien zum Nexus von Migration und Entwicklung entwickelt. In Bezug auf die Fragestellung der Arbeit werden hier die oben genannten inhaltlichen Themenbereiche der Umsetzung der Vorschläge zu Migration und Entwicklung aus wissenschaftlicher Grundlage definiert.

Der dritte Teil der Arbeit besteht aus zwei Kapiteln zur internationalen Debatte um den Nexus von Migration und Entwicklung. Zunächst aber werden nach einer kurzen Darstellung der Debatte selbst, die zentralen Dokumente der entscheidenden beteiligten Internationalen Organisationen und internationalen Diskussionsforen identifiziert. Dann wird auf Grundlage des allgemeinen Kategoriensystems die Debatte um Migrati-

²⁶ Hall, 1993. Siehe auch Hermann (1990, S. 3); Medick-Krakau (1999) und Holsti (1998).

on und Entwicklung unter den einschlägigen Internationalen Organisationen analysiert. Dabei wird das Kategoriensystem in 44 Unterkategorien verfeinert (Kap. 5) und es werden fünfzehn Unterkategorien für die weitere Untersuchung ausgewählt. In Kapitel 6 werden diese Unterkategorien in Form von konkreten Politikvorschlägen spezifiziert. In Bezug zur Fragestellung werden hier konkrete Themenbereiche definiert und der inhaltliche Maßstab für die politische Aufnahme der Debatte festgelegt.

Der vierte und fünfte Teil der Arbeit besteht aus zwei parallel aufgebauten Länderfallstudien (Deutschland und Frankreich). Dort wird politisches Handeln im Schnittbereich von Migration und Entwicklung eingehend analysiert, um die Fragestellung der Arbeit zu beantworten, warum (nur) bestimmte Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung politisch umgesetzt wurden. Jede Fallstudie beginnt mit einer Einführung in die Rahmenbedingungen und die zentralen politischen Akteure (Kap. 7 bzw. 10). Sodann (Kap. 8 bzw. 11) wird politisches Handeln anhand des bestehenden Kategoriensystems hinsichtlich der ausgewählten Unterkategorien analysiert und aufgrund der Bedingungsfaktoren erklärt. Die Fallstudien schließen jeweils mit einem Zwischenfazit (Kap. 9 und 12), in dem die Einzelergebnisse zu den Unterkategorien aus Sicht der Bedingungsfaktoren miteinander verglichen bzw. aufeinander bezogen werden.

Der letzte Teil (VI) der Arbeit widmet sich den Schlussfolgerungen (Kap. 13). Zunächst (Kap. 13.1) werden die Einzelergebnisse aus den Fallstudien zusammengefasst. Dann (Kap. 13.2.) werden sie mit Hilfe der Theorie erklärt. Es folgt der Beitrag der Ergebnisse zur Forschung und zur praktischen Politik (Kap. 13.3). In Kapitel 13.4 werden die Ergebnisse kritisch reflektiert und Hinweisen für die weitere Forschung gegeben.

2. Vorgehensweise und Untersuchungsmethoden

Zur Beantwortung der Fragestellung, warum nur bestimmte Vorschläge der internationalen Debatte innerstaatlich politisch aufgenommen und umgesetzt wurden, sind mehrere Arbeitsschritte notwendig. In diesem Kapitel wird das Untersuchungsdesign entwickelt. Zunächst werden die Methoden der Erkenntnisgewinnung, auf denen die Analyse fußt, dargestellt und begründet (Kap. 2.1). Es folgt die Vorgehensweise (Kap. 2.2) sowie die Begründung der Datengrundlage (Kap. 2.3).

2.1. Methoden der Erkenntnisgewinnung

Es wird zunächst der Stellenwert des theoretischen Ansatzes der Studie sowie ihre methodische Grundhaltung dargestellt. Danach werden die weiteren Aspekte des Forschungsdesigns, d.h. die Hermeneutik als Grundform der Erkenntnisgewinnung, darauf aufbauend die Qualitative Inhaltsanalyse sowie der Umgang mit Dokumenten und anderen Datenquellen dargelegt. Es folgt die Darstellung der Anwendung der Methode des Vergleichs in der Arbeit. Vorteile und Grenzen des Forschungsdesigns bilden den Abschluss des Unterkapitels.

2.1.1. Theoriegeleitete empirische Analyse

Es handelt sich um eine theoretisch angeleitete empirische Studie. Der Fokus der Arbeit liegt dabei in der Empirie, namentlich der internationalen Debatte um Migration und Entwicklung und dem entsprechenden Handeln der Akteure in den untersuchten Ländern. Die Theorie dient als Instrument der Bearbeitung der Empirie. Theoreti-

sche Weiterentwicklungen der verwendeten Ansätze stehen nicht im Mittelpunkt dieser Untersuchung.

Die Studie verbindet Elemente qualitativer Forschung mit solchen aus dem positivistischen Forschungsparadigma. In Anlehnung an Mayring (2001) wird so die Offenheit und Nähe zum Untersuchungsgegenstand, die charakteristisch für qualitative Forschung ist und dem explorativen Charakter und breiten Forschungsinteresse der Studie entgegenkommt, verbunden mit dem geregelten Ablaufschema und dem Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit aus dem positivistischen Forschungsparadigma.

Aus der qualitativen Forschungslogik wird übernommen, dass möglichst wenige Setzungen im Vorhinein vorgenommen werden (Kruse, 2009, S. 12-15). Die Arbeit beschränkt sich nicht auf die Überprüfung der Aussagekraft eines einzelnen Wirkfaktors, sondern nimmt ein Bündel von vier Wirkfaktoren an. Der Erkenntnisfortschritt erfolgt hermeneutisch-interpretativ. Zudem findet während des Forschungsprozesses eine kontinuierliche Überprüfung und ggf. Nachjustierung des Erhebungsinstruments statt (ebd., S. 14-15). Die qualitative Herangehensweise erlaubt, quantifizierbare wie nicht quantifizierbare Sachverhalte, unterschiedliche Aspekte der Verknüpfung von Migration und Entwicklung sowie unterschiedliche Formen und Grade der Rezeption der internationalen Debatte in die Analyse einzubeziehen. Außerdem kann eine große Menge von Einzelinformationen unterschiedlicher Art einbezogen werden (Przyborski und Wohlrab-Sahr, 2010, S. 240).

In Anlehnung an die positivistische, bzw. deduktiv-nomothetische Forschungslogik stellt mit dem politikwissenschaftlichen Ansatz des Policy Transfers (vgl. Kap. 3) ein Theorieansatz den Ausgangspunkt der Entwicklung des Analyserahmens dar. Der Ansatz definiert Bedingungsfaktoren, die an die Beobachtungen zum Handeln der politischen Akteure angelegt werden. Es wird herausgearbeitet, inwiefern bestimmte Bedingungsfaktoren des Policy Transfers wirksam waren.

Der Ansatz ist offen für unterschiedliche Mechanismen und Formen des Transfers. So können unterschiedliche Wege und Grade der Politikbeeinflussung abgedeckt werden. Dies ist notwendig, um die Breite des Handlungsfeldes *Migration und Entwicklung* angemessen berücksichtigen zu können. Die Bedingungsfaktoren werden spezifiziert und in Form von Hypothesen operationalisiert. Auf dieser Grundlage werden Indikatoren für die Bewertung der empirischen Beobachtungen in Hinblick auf die Hypothesen ent-

wickelt. Zur Erklärung der Beobachtungen in den Fallstudien dient die so genannte Kongruenzmethode (*Congruence testing*). Die Beobachtungen werden dabei mit den Erwartungen aufgrund der Hypothesen verglichen. Entsprechen Erwartung und Beobachtung einander, kann ein kausaler Zusammenhang angenommen werden (Bennett, 2004, S. 24-25; George und Bennett, 2005, S. 181).

Die Arbeit wendet die formale Form der Kongruenzmethode in zweierlei Blickrichtung an. Dabei ist zwischen zwei Gruppen von je zwei Bedingungsfaktoren zu unterscheiden, *erstens* solchen, die auf der Beschaffenheit des Vorschlags selbst beruhen, sowie *zweitens*, solchen, die die innerstaatlichen Rahmenbedingungen des Policy Transfers in den Blick nehmen. Zunächst wird die Ausprägung der ersten Gruppe von Bedingungsfaktoren eingeschätzt und die Erwartung über die Ausprägung der abhängigen Variable, also der zu erwartenden Beobachtung formuliert. Es folgt die Analyse und Darstellung der Ausprägung der abhängigen Variablen in den Einzelkapiteln der Fallstudien. Am Ende jedes einzelnen Kapitels werden Erwartungen und Beobachtungen miteinander verglichen. Dann erst werden die beiden Bedingungsfaktoren angelegt, die auf der Beschaffenheit der innerstaatlichen Rahmenbedingungen des Transfers beruhen, um die Beobachtungen plausibel zu machen. Diese Abweichung von der eigentlichen Form der Methode liegt darin begründet, dass eine Einschätzung letzterer beiden Bedingungsfaktoren ohne Kenntnis der genauen Abläufe der Ereignisse nicht möglich ist.

Aufgrund der Methoden der Arbeit hat diese einen eingeschränkten Erklärungsanspruch. Ziel der Arbeit ist das Knüpfen plausibler Verbindungen zwischen *Status quo ante*, Prozess und Ergebnissen sowie zwischen Vorschlägen, Reden und Handeln. Die Arbeit geht dabei in erster Linie hermeneutisch-verstehend vor. Verstehen wird dabei aber nicht als Gegensatz zum Erklären, sondern als Grundlage der Beantwortung der Fragestellung verstanden, die als „Warum-Frage“ letztlich auf *Erklärung* ausgerichtet ist (Poser, 2001, S. 209-210). Der Anspruch des Erklärens wird eingelöst durch die Anwendung des Theorieansatzes und das Design als vergleichende Studie. Auch die Kongruenzmethode impliziert im Vergleich zu anderen Verfahren, wie etwa dem *Process tracing* einen eingeschränkten Erklärungsanspruch (Bennett, 2004, S. 24-25). Dafür ist sie aber weniger voraussetzungsreich als diese und kann auf eine größere Anzahl von Einzelbeobachtungen angewandt werden. Indem diese Beobachtungen systematisch vergleichend zueinander in Bezug gesetzt werden, erhöht sich die Aussagekraft der Er-

gebnisse. Die Absicherung der Ergebnisse erfolgt außerdem durch die Einbeziehung mehrerer möglicher kausaler Verbindungen zwischen Ursache und Wirkung innerhalb des Ansatzes, eine systematische, regelgeleitete und transparente Vorgehensweise, die eingehende Darstellung des politischen Handlungsfeldes (Nähe zum Untersuchungsgegenstand) und die argumentative Entwicklung des Ergebnisses (Mayring, 2002, S. 23-24, 35-36, 144-148).

2.1.2. Hermeneutik als Grundform der Erkenntnisgewinnung

Die Hermeneutik stellt die Grundlage für Aufbau und Vorgehensweise der Arbeit dar. Die Methoden der Qualitativen Inhaltsanalyse sowie der Umgang mit Dokumenten und anderen Datenquellen beruhen unter anderem auf der Hermeneutik. Auch zur Interpretation der herausgearbeiteten Beobachtungen und der Einschätzung ihrer Ursachen wird hermeneutisch gearbeitet.

Hermeneutik bezeichnet den Prozess der Verständigung bzw. des Verstehens. Als wissenschaftliche Methode gibt sie Hinweise über die Vorgehensweise, die zum Verstehen führt. Sie wurde von Schleiermacher als Kunstlehre des Interpretierens von Texten und sinnhafter Realität überhaupt beschrieben (Mayring, 2008, S. 27). Aus hermeneutischer Sicht kann die Interpretation der beobachteten Wirklichkeit nicht auf eine vorher festgelegte Methode eingeschränkt werden. Das Verständnis dessen, was wir beobachten können, geschieht interpretativ während der Interpretation selbst (Freeman, 2008, S. 2). Hermeneutik definiert dabei die Grundform des Vorgangs des Verstehens, weniger konkrete einzelne Techniken oder Methoden (Mayring, 2008, S. 28). Der Vorgang des Verstehens bildet den Rekonstruktionsprozess einer fremden Individualität (des Urhebers einer Quelle) mit Hilfe des eigenen Verstandes.²⁷

In Hinblick auf die konkrete Vorgehensweise bei der hermeneutischen Verarbeitung der Texte legt Gadamer zunächst zwei Grundvoraussetzungen fest. *Erstens* muss der Forscher ein Vorverständnis mitbringen. *Zweitens* muss er die Bereitschaft haben, dieses angesichts neuer Beobachtungen zu revidieren. Im Dialog zwischen Vorverständnis und neuen Informationen entsteht ein revidiertes Verständnis des Gegenstandes. Dieser

²⁷ Poser, 2001, S. 218-219. Entsprechend liegt die Grenze des Verstehens darin, dass wir uns niemals voll und ganz in die Gegebenheiten des Ursprungs einer historischen oder in anderer Weise fremden Quelle hineinversetzen können (ebd., S. 218-219).

wird wiederum anhand neuer Informationen revidiert und so weiter. So entsteht eine Spiralbewegung, die letztlich immer weiter geht (*hermeneutischer Zirkel*). Wenngleich ein vollständiges Verständnis des Fremden nicht möglich ist, wird als Richtung dieser Spiralbewegung von Gadamer die so genannte „Horizontverschmelzung“ angegeben (Poser, 2001, S. 224).

Insgesamt wird im Arbeitsprozess die Maßgabe des beständigen Hin- und Herbewegens zwischen dem Ganzen und den Teilen befolgt. Das Ergebnis der Untersuchung beruht auf regelmäßigem Überdenken und Überarbeiten ihrer einzelnen Teile in Hinblick auf die Erkenntnisse aus anderen Teilen sowie die Entwicklung des gesamten Forschungsvorhabens.

Ziele und Vorverständnis der Arbeit werden *vor* der eigentlichen Analyse offengelegt (Mayring, 2008, S. 29). Dazu wurden bereits Fragestellung und Argumentation in der Einleitung dargestellt. Der Ansatz des Policy Transfers als theoretischer Hintergrund im Sinne eines möglichen Musters, wie die Übernahme von Ideen in politisches Handeln ablaufen könnte, wird dazu in Kapitel 3 dargelegt. Die Grundlage des Kategoriensystems zur Strukturierung von Vorschlägen und politischem Handeln bildet die in Kapitel 4 dargestellte wissenschaftlich-theoretische Debatte zum Schnittbereich von Migration und Entwicklung.

Die Untersuchung der internationalen Debatte zu politischen Handlungsoptionen im Schnittbereich von Migration und Entwicklung basiert auf der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse, die selbst hermeneutisch inspiriert ist (Teil III). Das Material wird zunächst kurz auf seine Entstehungsbedingungen hin eingeordnet und systematisiert. Ergebnis dieses Arbeitsschrittes ist ein Kategoriensystem. Auf dessen Grundlage werden in den Länderfallstudien (Teil IV und V) Primärquellen und Sekundärliteratur verarbeitet. Zur Erklärung werden die Beobachtungen aus den Fallstudien mit den Erwartungen aufgrund des theoretischen Ansatzes abgeglichen. Die dazu notwendige Einschätzung und Bewertung der Beobachtungen erfolgt hermeneutisch-interpretativ.

2.1.3. Qualitative Inhaltsanalyse

Die Fragestellung impliziert, dass die Debatte um den Schnittbereich von Migration und Entwicklung möglichst umfassend und korrekt erfasst wird. Daher ist der Text-

korpus relativ groß. Zur Bewältigung dieser großen Textmenge wurde die Methode der Qualitativen Inhaltsanalyse ausgewählt.²⁸ Damit können Texte systematisch bearbeitet werden (Mayring, 2002, S. 121). Ziel ist die methodisch kontrollierte Analyse des Materials (ebd., S. 114). Einerseits soll die Analyse „offen“ für das Material sein, indem möglichst wenige Vorentscheidungen hinsichtlich der auszuwählenden Informationen sowie ihrer Verarbeitung getroffen werden. Andererseits soll aus einem großen Textkorpus eine inhaltliche Struktur herausgearbeitet werden. Die Qualitative Inhaltsanalyse geht daher schrittweise von der Offenheit zur Strukturiertheit vor.

Es gibt unterschiedliche Techniken der Qualitativen Inhaltsanalyse. Die Arbeit wendet eine so genannte inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse an.²⁹ Mit Hilfe der Qualitativen Inhaltsanalyse werden die in der internationalen Debatte vertretenen Vorschläge zur politischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung systematisch erhoben. Es entsteht ein Kategoriensystem aus Ober- und Unterkategorien. Zunächst werden deduktiv aus der wissenschaftlichen Literatur zum Thema die Oberkategorien entwickelt (Kap. 4). Zur weiteren Verfeinerung des Kategoriensystems werden induktiv Unterkategorien aus dem ausgewählten Textmaterial herausgearbeitet (siehe dazu Kap. 2.2.2).

Das Ergebnis der Qualitativen Inhaltsanalyse besteht in der strukturierten Darstellung der inhaltlichen Vorschläge der internationalen Debatte. Es stellt ein Set an Kategorien zum politischen Handeln im Schnittfeld von Migration und Entwicklung dar. Das Ergebnis wird qualitativ und quantitativ ausgewertet (vgl. ebd., S. 117). Ein Teil der Unterkategorien wird für die weitere Untersuchung ausgewählt. Diese werden weiter spezifiziert und dann an das innerstaatliche politische Handeln angelegt und untersucht, inwiefern das Handeln den Vorschlägen entspricht.

²⁸ Die Inhaltsanalyse ist eine relativ einfache Methode zur Bewältigung größerer Textmengen. Sie ist dazu geeignet, Aussagen aus der internationalen Debatte herauszuarbeiten und systematisch zu kategorisieren. Die Erklärung, warum bestimmte Vorschläge umgesetzt wurden, andere hingegen nicht, erfolgt dann anhand der Analyse politischen Handelns auf der Grundlage des Kategoriensystems und des analytischen Ansatzes des Policy Transfers.

²⁹ Die Darstellung stützt sich auf Mayring (2008, S. 42-59, 82-85, 89, 92-99). Siehe auch: Flick (2006, S. 279-283) und Przyborski und Wohlrab-Sahr (2010).

2.1.4. Zum Umgang mit Dokumenten und anderen Datenquellen

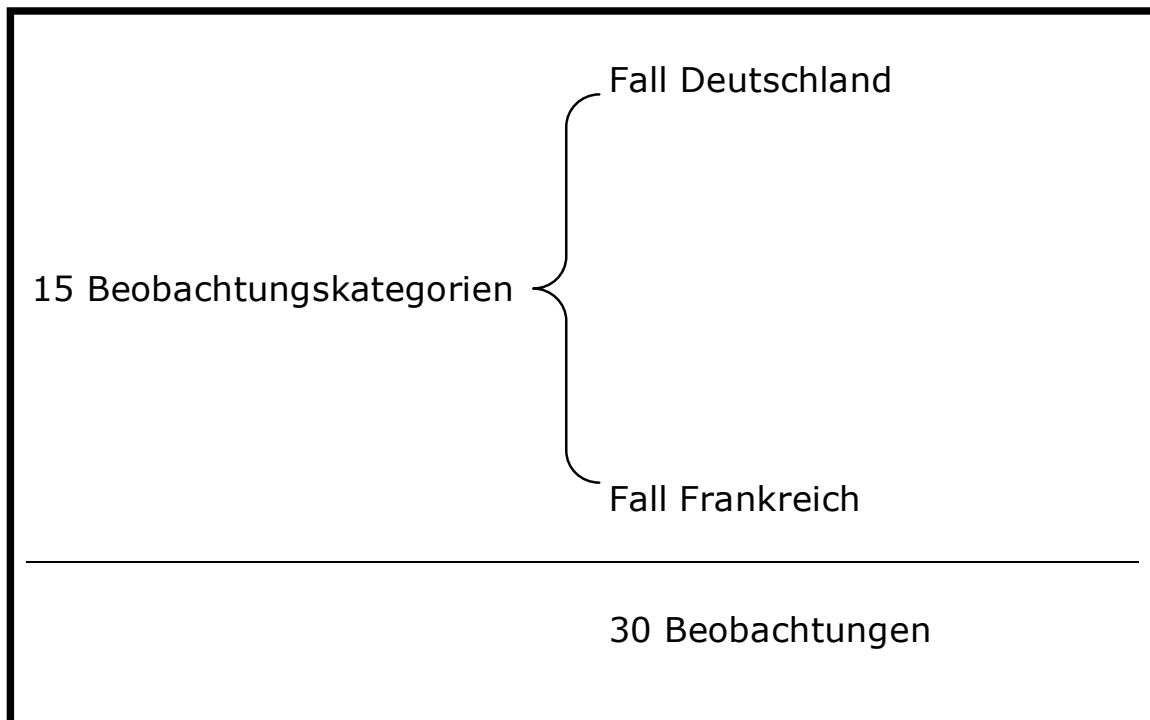
Inhaltsanalytisch geprägt ist auch der Umgang mit Dokumenten, Interviews und Sekundärliteratur. So wird bei deren Verarbeitung ebenfalls das entwickelte Kategoriensystem angewandt. Der Umgang der Arbeit mit diesen Texten ist geprägt vom Verfahren hermeneutischer Textinterpretation Mayring (2008, S. 28).

Vor der eigentlichen Textarbeit wird die Authentizität des Materials geprüft, bzw. zuverlässige Quellen für das Material aufgetan. Das Vorverständnis und die konkrete Fragestellung, die an das Material herangetragen werden, werden stets (erneut) vergegenwärtigt. Zunächst wird der allgemeine Sinn durch Überschrift, Inhaltsverzeichnis, Hinweise Dritter (z.B. Rezensionen) oder erstes Durchlesen erfasst. Während der interpretativen Erfassung des Textes stehen Wortbedeutungen und grammatikalische Zusammenhänge im Zentrum. Auch beim Erarbeiten des Sinnes eines Textes findet das idealtypische Hin- und Herbewegen zwischen Ganzem und Teil sowie zwischen Vorverständnis und Text statt. Es werden die Regeln der Logik angewandt und grundsätzlich wird – selbst bei Widersprüchen – der Autor für vernünftig gehalten. Etwaige Widersprüchlichkeiten sollen logisch und durch Heranziehen weiteren Materials aufgelöst werden. Der Text wird dann in den Kontext zum Handeln bzw. anderer Texte des fraglichen Urhebers gestellt. Bewusste und unbewusste Voraussetzungen des Autors, wie etwa seine politische Einstellung oder die Gruppenzugehörigkeit werden reflektiert und in Bezug zum Text gesetzt. Formal stellen alle verstandenen Sinn- und Wirkungszusammenhänge Hypothesen dar, die sich im weiteren Forschungsprozess bewähren müssen.

2.1.5. Anwendung der Methode des Vergleichs

Die Arbeit umfasst zwei Länderfallstudien, Deutschland und Frankreich. Die Fallstudien bringen eine Varianz der politischen Entscheidungsstrukturen sowie des *Status quo ante* der Verknüpfung von Migration und Entwicklung in die Untersuchung ein. Damit wird die Vermutung überprüft, dass die Rezeption und Umsetzung der Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung (auch) von bestehenden nationalen Ge-

Abbildung 2.1.: Fälle und Beobachtungen



Nach: Gerring (ebd., S. 23).

gebenheiten abhängt (vgl. Kap. 3).³⁰ Mit zwei Fällen ist die Fallzahl klein (*small-n*).³¹ So können konkrete inhaltliche Details und politische Regelungsprozesse berücksichtigt werden. Die Erkenntnisgewinnung stützt sich insbesondere auf Beobachtungen innerhalb der Fallstudie (*Within-case analysis*, Gerring, 2007, S. 204-206, siehe Abb. 2.1).

Das zentrale strukturierende Element der Untersuchung innerhalb der Fälle stellen die fünfzehn ausgewählten Unterkategorien dar. Jede Fallstudie ist in diese fünfzehn Unterkategorien gegliedert (mit einer Gruppierung nach den sieben Oberkategorien). Sie stellen forschungslogisch betrachtet eine Auswahl an *Beobachtungen* aus der Gesamtpopulation der in Kapitel 5 definierten 44 Unterkategorien dar.³²

³⁰ Darüber hinaus erhöht die Untersuchung eines weiteren Falls mit den jeweiligen national gemachten Erfahrungen die politische Relevanz der Untersuchung.

³¹ Die Verwendung des Begriffs des Falls für die *Länderfallstudien* (und nicht etwa für die Oberkategorien) entspricht der gängigen Verwendung in der Politikwissenschaft (Gerring, 2007, S. 19). Dieser Handlungsweise bzw. „Konvention“ folgt die Arbeit in erster Linie zur besseren Zugänglichkeit bzw. Verständlichkeit.

³² Die Unterkategorien basieren auf der *Interpretation* von Sinnzusammenhängen durch den Forscher. Zwar ist die Vorgehensweise formal festgelegt, d.h. sie entspricht wichtigen wissenschaftlichen Gütekriterien. Letztlich stellt aber selbst die Gesamtzahl der 44 definierten Unterkategorien ebenfalls auch „nur“ eine Auswahl aus einer nicht definierten Zahl *möglicher* Unterkategorien dar.

Die Zahl der Beobachtungen, auf die sich die Analyse stützt, entspricht aus diesem Blickwinkel *nicht* der Anzahl der zwei Länderstudien, sondern ist mit dem Produkt aus Länderstudien und untersuchten Vorschlägen ($2 \times 15 = 30$) deutlich höher.³³ Jede Unterkategorie wird außerdem in mehrere Teilaspekte bzw. Einzelvorschläge zerlegt. Die Analyse basiert letztendlich auf diesen Teilbeobachtungen (vgl. Abb. 2.2).

Damit kann auch dem explorativen Charakter der Analyse entsprochen werden.³⁴

Die Erkenntnisgewinnung beruht auf zwei Vergleichsdimensionen. Einerseits wird die Umsetzung der *verschiedenen Vorschläge in einem Land*, andererseits die Aufnahme *gleicher Vorschläge in den beiden Ländern* miteinander verglichen.³⁵

Auswahl der Länderfallstudien: Grundlegend für die konkrete Auswahl der Länderfallstudien ist das Vorhandensein einer nennenswerten Entwicklungspolitik, und dass Migration aus Entwicklungsländern in einem erheblichen Ausmaß stattfindet bzw. stattgefunden hat. Außerdem sollen nur europäische Staaten einbezogen werden, da diese in ähnlicher Weise von Migration betroffen sind (keine klassischen Einwanderungsländer wie die USA oder Australien). Aufgrund der empirischen Ausrichtung der Arbeit soll die Fallauswahl zudem politisch „wichtige“ Staaten in Bezug auf die Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik abdecken.

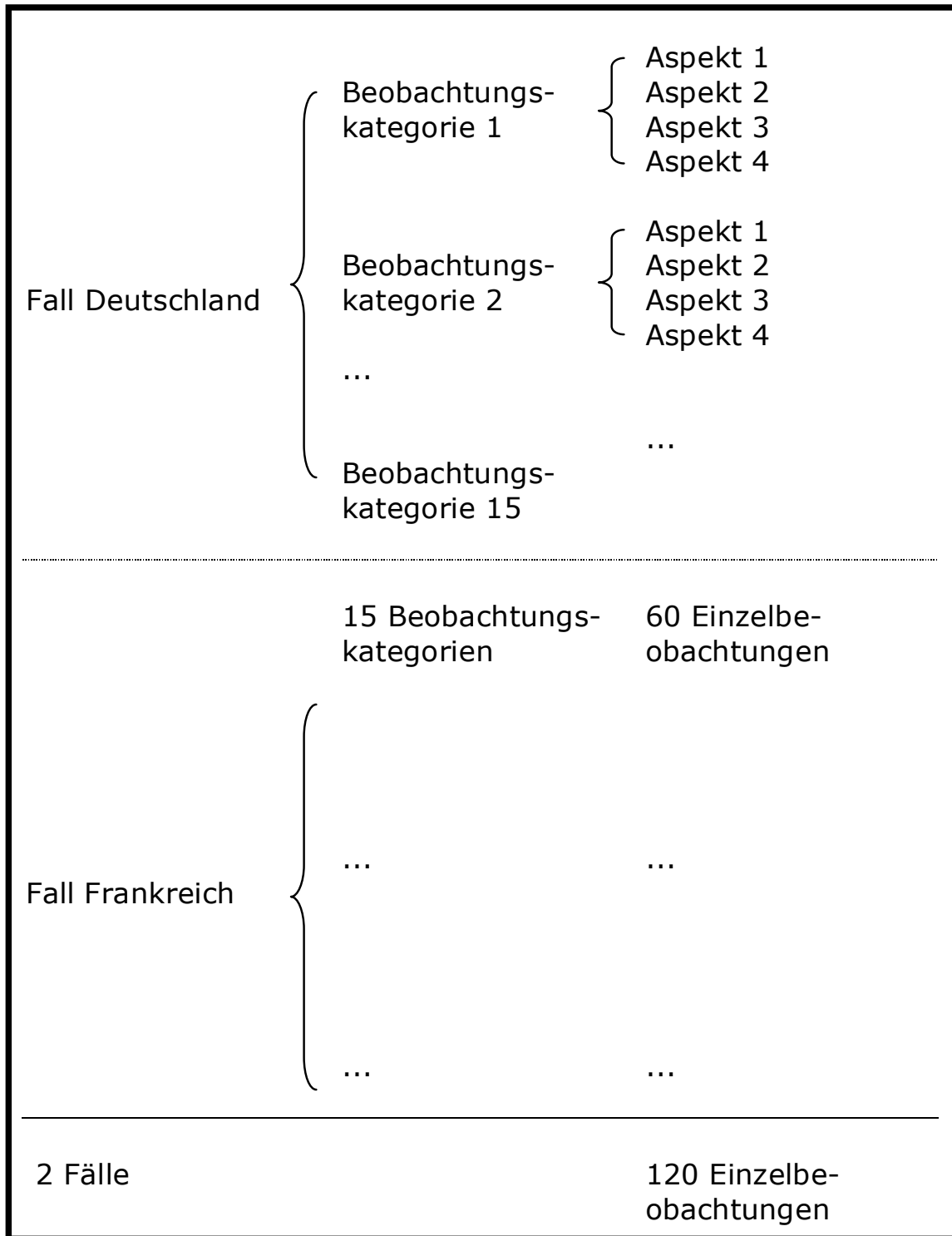
Idealtypisch nach Mill betrachtet, handelt es sich bezogen auf die Länderfallstudien um eine Auswahl nach dem *Most-similar-case*-Prinzip. Das heißt, dass die Fälle in Bezug auf die unter Beobachtung stehenden Wirkfaktoren unterschiedlich sind, sich ansonsten aber möglichst ähneln. Daher sollen *erstens* unterschiedliche Regierungssysteme und damit unterschiedliche institutionelle Entscheidungskontexte abgedeckt werden. *Zweitens* wird eine Varianz der entwicklungs- und migrationspolitischen Erfahrungen bzw. Grundausrichtungen der Politik angestrebt.

³³ Vgl. King, Keohane und Verba, 1994, S. 227. So kann die Analyse der Vermutung entsprechen, dass die Aufnahme der Debatte sowohl von strukturellen Faktoren in den Ländern als auch von inhaltlichen Faktoren, die sich auf die Kategorien der Debatte beziehen, abhängig sein könnte.

³⁴ Nach Gerring entspricht n der Anzahl der Beobachtungen und nicht der Fälle. Bei einer Anzahl von 30 Beobachtungen wäre wohl weniger von einer small-n-Analyse zu sprechen. Methodisch entspricht die Untersuchung aber grundsätzlich dem qualitativen, eher „narrativ“ geprägten Vorgehen, das typisch für kleine Fallzahlen ist. Daher ist für die vorliegende Arbeit trotz der höheren Anzahl an identifizierbaren Beobachtungen von einer small-n-Analyse zu sprechen.

³⁵ Vgl. Abb. 2.1. Siehe zu Fällen und Beobachtungen: Gerring (2007, S. 17-26).

Abbildung 2.2.: Fälle und Beobachtungen



Nach: Gerring (ebd., S. 23). Die Zahlenangaben sind ungefähre Werte, siehe für die tatsächlichen Werte Kapitel 6.

Die Auswahl fällt auf Deutschland und Frankreich. Deutschland ist eine Konsensdemokratie mit einem starken Regierungschef (Kanzlerprinzip). Das Ressort Entwicklungspolitik hat zwar Kabinettsrang, ist politisch aber eher schwach. Die relative Höhe deutscher Entwicklungshilfe war lag in den 2000er Jahren zwischen 0,28% und 0,4% des Bruttonationaleinkommens (BNE) und ist damit tendenziell gering.³⁶ In der Migrationspolitik ist Deutschland traditionell als eher restriktiv einzuordnen. Das Gros der Einwanderung nach Deutschland aus ärmeren Ländern stammt aus dem südöstlichen Europa und der Türkei (Dumont und Lemaître, 2005, S. 31). Durch Asylzuwanderung und die Zuwanderung von Studierenden sowie eine beginnende Öffnung für Arbeitsmarktzuwanderung seit Anfang der 2000er Jahre sind auch andere Regionen stärker in den Fokus gelangt. Eine Rezeption der Debatte um eine Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist in Deutschland erst sehr spät feststellbar.

Frankreich unterscheidet sich mit seinem semipräsidentiellen politischen System institutionell grundlegend von Deutschland. Der Staatspräsident stellt – bei gleichen Mehrheiten in der französischen Nationalversammlung – das Machtzentrum im politischen System dar.³⁷ In Frankreich wurde das Entwicklungshilfeministerium Ende der 1990er Jahre in das Außenministerium integriert. Die Unterstützung von Entwicklungsländern, insbesondere Afrikas, hat in Frankreich traditionell einen recht hohen Stellenwert. In den 2000er Jahren lag die Entwicklungshilfe Frankreichs zwischen 0,31% und 0,5% des BNE, war also durchaus höher als diejenige Deutschlands. Frankreichs Migrationspolitik war traditionell liberaler als die deutsche, in der jüngeren Vergangenheit zeigen sich aber in starkem Maße restriktive Tendenzen. Fast die Hälfte der im Ausland geborenen Bevölkerung Frankreichs stammt aus Afrika nördlich und südlich der Sahara (ebd.). Es bestehen bereits seit längerem Erfahrungen der Verknüpfung von Migration und Entwicklung in verschiedenen Bereichen der Debatte.³⁸

³⁶ 1970 forderten die UN mit der Annahme des Berichts der Pearson-Kommission die Industrieländer auf, jährlich mindestens 0,7% ihres Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe auszugeben. Obwohl nur wenige Staaten das Ziel bislang tatsächlich erreicht haben, ist es seitdem immer wieder sowohl international als auch innerstaatlich bekräftigt worden. Zuletzt haben die EU-Staaten im Mai 2005 eine schrittweise Verwirklichung der Anteils von 0,7% am BNE beschlossen (2010: 0,51%, 2015: 0,7 %). Auch im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung 2005 wurde dies bekräftigt (OECD, 2005c, S. 13).

³⁷ Im Falle einer parlamentarischen Mehrheit, die den Staatspräsidenten nicht unterstützt (*Kohabitation*), sind dessen Machtressourcen hingegen stark eingeschränkt.

³⁸ De Haas (2006a, S. 67) klassifiziert in einer vergleichenden Studie den Fall Frankreich als „highly

2.2. Vorgehensweise

Zunächst werden nun die allgemeinen Forschungsschritte der Arbeit dargestellt. Es folgt ein Unterkapitel zur Entwicklung und weiteren Verwendung des Kategoriensystems.

2.2.1. Forschungsschritte der Arbeit

Um herauszufinden, warum bestimmte Aspekte der internationalen Debatte um Migration und Entwicklung innerstaatlich politisch angenommen wurden, andere aber nicht, werden mehrere Forschungsschritte durchgeführt (vgl. Abbildung 2.3). Dabei wird mit jedem Schritt die Menge der Beobachtungen und mithin die Komplexität der Untersuchung reduziert. So wird die Untersuchung handhabbar.

Die Untersuchung stützt sich auf die Darstellung und theoriegeleitete Erklärung von Beobachtungen *innerhalb* der zwei Fallstudien, den Vergleich *zwischen den Fallstudien* sowie *zwischen den Beobachtungen* (vgl. Gerring, 2007, S. 15-36). Die Makrostruktur der Arbeit wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

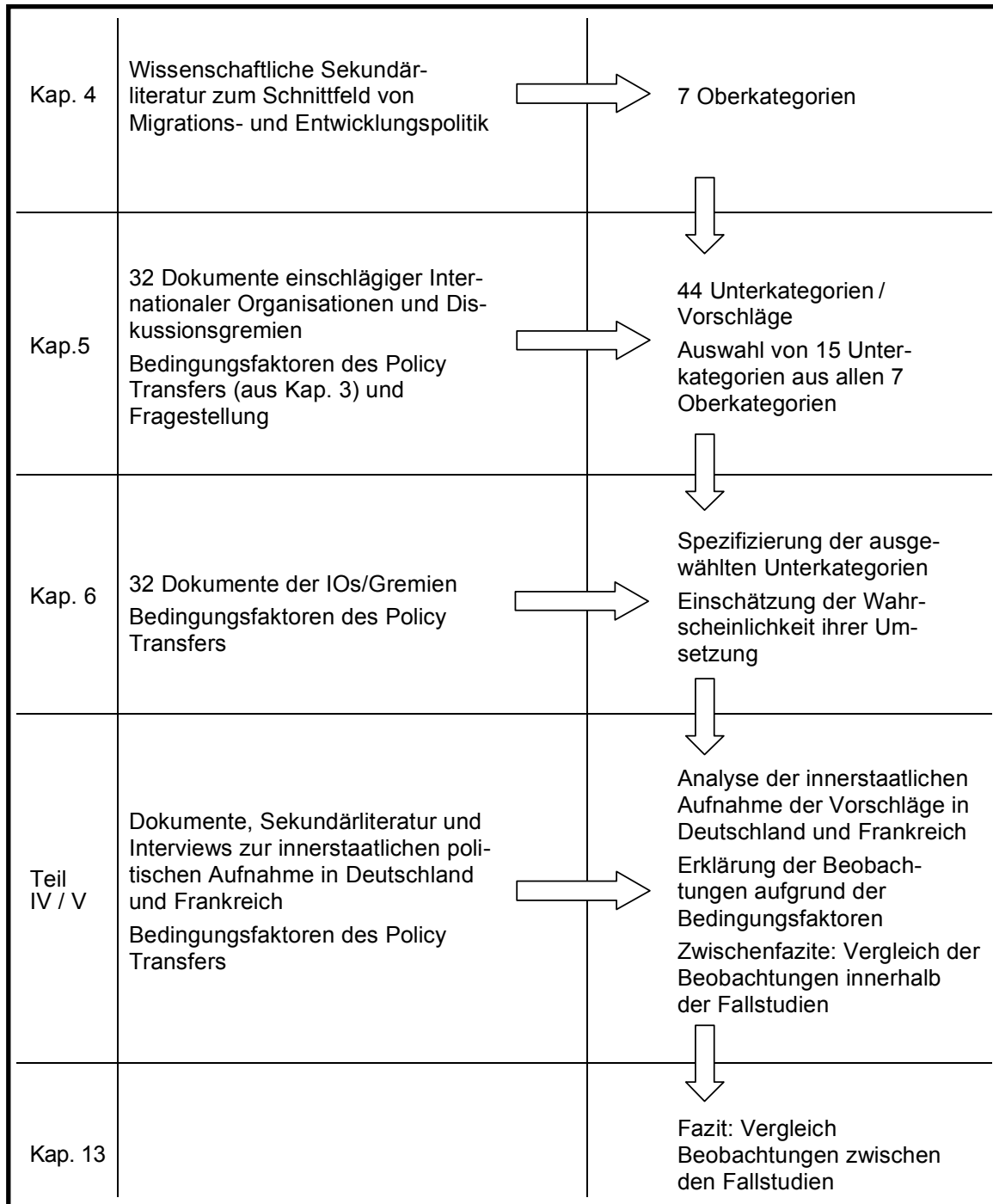
In Kapitel 4 wird auf Grundlage der wissenschaftlichen Literatur zur Verbindung von Migration und Entwicklung deduktiv ein System allgemeiner Oberkategorien entwickelt. Dieses einfache Kategoriensystem wird in Kapitel 5 induktiv verfeinert. Dazu werden die inhaltlichen Vorschläge der internationalen Debatte um Migration und Entwicklung den Oberkategorien zugeordnet, systematisiert und dargestellt. Dabei entstehen Unterkategorien, die die Vorschläge der Internationalen Organisationen strukturieren. Auf Grundlage der Bedingungsfaktoren des Policy Transfers und der Fragestellung erfolgt eine begründete Auswahl von fünfzehn aussagekräftigen Beobachtungskategorien (vgl. Kap. 3.4), die in Kapitel 6 spezifiziert werden. Die Aufnahme der Vorschläge in politisches Handeln wird in den beiden Länderfallstudien (Teil IV und V) untersucht. Die Arbeit endet in Kapitel 13 mit den Schlussfolgerungen.

2.2.2. Entwicklung und Verwendung des Kategoriensystems

Die Arbeit stützt sich bei der Durchführung der Qualitativen Inhaltsanalyse auf einen detaillierten formalen Ablaufplan nach Mayring (2008). Bevor die Analyse durchge-

instructive“ aufgrund der langen und vielfältigen Erfahrung in diesem Bereich.

Abbildung 2.3.: Konkrete Vorgehensweise der Untersuchung



Quelle: Eigene Darstellung.

führt wird, muss der Textkorpus charakterisiert werden. Dabei wird das Material festgelegt, seine Erhebungssituation analysiert und es wird formal charakterisiert.³⁹ Vor der Durchführung der Inhaltsanalyse muss zudem *formal* festgelegt werden, welche Textbestandteile in welcher Reihenfolge berücksichtigt werden können (so genannte *Analyseeinheiten*). Der *kleinste* Materialbestandteil, der hier ausgewertet werden darf, ist jede vollständige Aussage zu einer Kategorie in Form eines Vorschlags. Der *größte* Materialbestandteil, der unter eine Kategorie fallen kann umfasst einen ganzen Textabschnitt oder – bei kürzeren Texten – gegebenenfalls sogar den ganzen Text. Die Reihenfolge der Auswertung der Texte ist chronologisch. Innerhalb der Texte gibt deren Aufbau die Auswertungsreihenfolge vor. Als Hilfsmittel zur Kodierung und Auswertung wird das Computerprogramm TAMS Analyser verwendet (Weinstein, 2009).

Kategorien, Ausprägungen, und entsprechende Codes werden in einem Kodierschema offengelegt. Ein Kodierleitfaden beinhaltet neben dem Kodierschema eine offene Sammlung von Ankerbeispielen sowie Kodierregeln zur Abgrenzung von Codes.

Zunächst wird ein Drittel des Materials mit Hilfe der Oberkategorien kodiert und dabei Ankerbeispiele und Kodierregeln aufgestellt. Dabei werden Texte verschiedener Akteure und Zeitpunkte einbezogen. Das erste Ziel dieses Teildurchlaufs ist die Prüfung der Tauglichkeit der Oberkategorien.⁴⁰ Das *zweite*, zentrale Ziel dieses Teildurchlaufs ist die Erarbeitung von Unterkategorien. Dazu werden zunächst Textstellen im Material bezeichnet, in denen bestimmte Oberkategorien angesprochen werden (Fundstellenbezeichnung). Dann wird das gekennzeichnete Material zu spezifischen Unterkategorien gruppiert. Dazu werden die Fundstellen in mehreren Schritten paraphrasiert, zusammengefasst und als Unterkategorien definiert (siehe: Mayring, 2008, S. 59-74, 89).

Danach wird der gesamte Textkorpus (inklusive eines erneuten Durchlaufs des ersten

³⁹ Flick, 2006, S. 279-280; siehe dazu Kapitel 2.3.2.

⁴⁰ Mayring, 2008, S. 83. Bei der Durchführung dieses Arbeitsschrittes sind Anpassungen am Kategoriensystem vorgenommen worden. Die ursprünglich bestehende Oberkategorie „Kohärenz“ ist aufgeteilt worden in die Oberkategorien „A Konzeptionelle Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik“ sowie drei Unterkategorien zur Richtung von Kohärenz. Letztere ist zusammen mit der Kategorie „Beiträge der EZ zur Migrationssteuerung“ zur Oberkategorie „B Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung“ neu gruppiert worden. Außerdem ist die Oberkategorie „G Zirkuläre Migration“ ergänzt worden (sie war zunächst Teil der Oberkategorie „E Brain Drain“).

Die ergänzten Oberkategorien sind dann auf Grundlage der wissenschaftlichen Sekundärliteratur exakt definiert worden.

Drittels) mit Hilfe des endgültigen Kategoriensystems, Kodierschemas und Kodierleitfadens chronologisch kodiert. Bei der Kodierung werden weiterhin bei Bedarf und unter Berücksichtigung bereits getroffener Kodierentscheidungen Kodierregeln präzisiert.⁴¹

Das Ergebnis der Qualitativen Inhaltsanalyse besteht in der strukturierten Darstellung der Vorschläge der internationalen Debatte in Form von Ober- und Unterkategorien (Kap. 5). Die fünfzehn Unterkategorien werden in Kapitel 6 spezifiziert und die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung hinsichtlich der den Vorschlägen selbst innewohnenden Wirkfaktoren eingeschätzt. In den Fallstudien stellt das Kategoriensystem die oberste Ebene der Strukturierung der Empirie dar. Es wird in dieser Phase nicht mehr verändert, mit Ausnahme kleinerer Präzisierungen im Rahmen der Überarbeitung.

2.3. Begründung der Datengrundlage

Nachdem der Darstellung der Vorgehensweise im Großen wie im Kleinen, wird im Folgenden darauf eingegangen, welche Daten inhaltlich zur Beantwortung der Fragestellung herangezogen werden. Dazu wird *erstens* auf die Eingrenzung der Akteure sowie *zweitens* auf die Art der herangezogenen bzw. erhobenen Daten eingegangen.

2.3.1. Eingrenzung der Akteure

In Bezug auf die internationale Debatte und deren nationale Aufnahme könnte grundsätzlich einer Vielzahl von Akteuren Relevanz zugesprochen werden. Im Folgenden wird eine Auswahl getroffen.

Als Akteure versteht die Arbeit die nationalen politischen Entscheidungsträger. Sie stellen im Sinne des Ansatzes die *Importeure* von Ideen dar. Es sind Akteure der Exekutiven bzw. untergeordneten Verwaltungsebenen sowie Durchführungsorganisationen der EZ. Dabei wird auch die Ebene der Abteilungsleiter / Projektleiter einbezogen.⁴²

⁴¹ Auffälligkeiten im Material werden ebenfalls während der Analyse festgehalten und bei der Überarbeitung einbezogen.

⁴² Andere Akteure werden nicht systematisch einbezogen. Die klassischen Interessengruppen wie Arbeitgeber, Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) beschäftigen sich zwar zum Teil mit Migrations- und Integrationsthemen, die Verknüpfung von Migration und Entwicklung taucht aber nur ganz am Rande auf. NGOs spielen lediglich mittelbar eine Rolle, etwa indem sie als Urheber von Detailinformationen auftreten, auf die sich die Analyse stützt. Migranten selbst sind, sofern sie nicht über die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes verfügen, nur

Im Ansatz des Policy Transfers werden zur Erklärung der Prozesse und Ergebnisse des Transfers neben den Importeuren von Ideen auch *Transfer Agents* genannt. Dies sind Akteure, die den Transfer von Ideen fördern. In der vorliegenden Untersuchung werden die mit dem Thema befassten Internationale Organisationen und andere internationalen Gremien in dieser Weise betrachtet. Die Vorschläge, die in den von ihnen veröffentlichten Dokumenten gemacht werden, bilden den Ausgangspunkt der Untersuchung. Über die bloße Charakterisierung als *Transfer Agents* hinaus werden sie jedoch im Forschungsdesign nicht weiter als *Akteure* betrachtet.

2.3.2. Herangezogene und erhobene Quellen

Datengrundlage der Analyse sind neben der bestehenden Sekundärliteratur verschiedene Quellen. Die Vorschläge der internationalen Debatte werden aufgrund thematisch zentraler Veröffentlichungen der für das Thema *Migration und Entwicklung* einschlägigen Internationalen Organisationen und Gremien herausgearbeitet.⁴³ Zur Auswahl der Beiträge wird die Sekundärliteratur zum Schnittbereich von Migration und Entwicklung herangezogen. Durch die Einbeziehung von insgesamt 32 Dokumenten von neun IOs und Gremien sowie angesichts der Tatsache, dass diese sich auch auf andere, z.B. wissenschaftliche Quellen berufen, ist eine hinreichende Repräsentativität der Vorschläge für die gesamte Debatte anzunehmen.⁴⁴

sehr eingeschränkt wahlberechtigt und ihre Interessen wenig kampagnenfähig.

⁴³ Konkret werden Beiträge der International Labour Organization (ILO), der International Organization for Migration (IOM), des Global Forum for Migration and Development (GFMD), des UN-High-Level-Dialogue on Migration and Development, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), der Weltkommission für international Migration, der Weltbank, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Europäischen Kommission herangezogen (siehe dazu Kap. 5).

Bei einigen der Texte ist der Hinweis vermerkt, sie stellten keine offizielle Äußerung der Organisation dar, sondern seien allein unter der Verantwortung der jeweiligen Autoren entstanden. Es handelt sich jedoch um Dokumente, die durch die jeweiligen IOs verbreitet und in dieser Form auch durch verschiedene Akteure wahrgenommen werden. Daher werden sie in der Arbeit trotz der genannten formalen Einschränkungen herangezogen.

In der Darstellung werden sie nicht als offizielle Position der Organisation wahrgenommen. Funktional stellen aber alle Beiträge der IOs und internationalen Gremien inhaltliche Politikvorschläge dar, die durch politische Akteure aufgenommen werden können. Dabei ist entsprechend nicht von Bedeutung, ob sie offizielle Aussagen der Organisation darstellen, oder nur durch diese verbreitet werden.

⁴⁴ Die Arbeit beschränkt sich auf Internationale Organisationen bzw. internationale Diskussionsgremien und lässt epistemische Gemeinschaften, Expertennetzwerke oder unabhängige Forschungsinstitute außer Acht. Angesichts der Intensität der Beschäftigung der genannten Organisationen

Die Beiträge haben unterschiedlichen Charakter und Entstehungskontext. Sie stammen zum Teil aus den Forschungsabteilungen der jeweiligen Organisation. Einige stehen im Kontext regelmäßiger Berichte der IOs, die im entsprechenden Fall das Thema Migration und Entwicklung zum Fokus haben. Daneben werden Abschlussberichte von Kommissionen und Dialogforen einbezogen. Hinzu kommen Mitteilungen und Gesetzgebungsvorschläge der Europäischen Kommission. Viele dieser Beiträge sind sehr gut wissenschaftlich fundiert und berücksichtigen den Forschungsstand zum Thema. Gemeinsam ist den Beiträgen, dass sie nicht rein analytische sondern (auch) inhaltlich-politische Zielsetzungen haben und konkrete politische Handlungsempfehlungen formulieren. Sie sind nicht unbedingt neutral und ohne Eigeninteressen – dies wird aber nicht systematisch analysiert.

Für die *innerstaatliche Untersuchung* werden neben Sekundärliteratur offizielle Dokumente aus den Ministerien, oberen Behörden und Durchführungsorganisationen der EZ, Reden von Entscheidungsträgern, Statistiken und Darstellungen der jeweiligen institutionellen Regelungen herangezogen.⁴⁵

Die Entstehungssituation politischer Reden unterscheidet sich von anderen Textformen. Die politische Rede hat werbenden Charakter, die Redner wollen überzeugen und ihre Arbeit in möglichst gutem Licht erscheinen lassen. Somit ist nicht davon auszugehen, an dieser Stelle objektive Darstellungen der Politik zu erhalten. Wohl aber können Deutungsmuster über den Zusammenhang von Migration und Entwicklung erkennbar werden bzw. aus Reden z.T. schwer zugängliche Informationen gewonnen werden.⁴⁶

Als weitere Quelle werden teilnarrative Experteninterviews mit Beobachtern und

und Gremien mit dem Thema und der Tatsache, dass diese vielfach wissenschaftliche Erkenntnisse einbeziehen, ist dieses Vorgehen angemessen. Es entspricht auch weitgehend der zu beobachtenden Rezeption der internationalen Debatte durch nationale politische Akteure.

⁴⁵ Die Quellen- und Literaturlage ist für die beiden Fallstudien unterschiedlich. So existiert im französischen Fall deutlich mehr Sekundärliteratur und der Schnittbereich von Migration und Entwicklung stellt regelmäßig ein Thema in offiziellen Berichten zur Migrationspolitik wie zur Entwicklungszusammenarbeit dar. Im deutschen Fall muss sich die Arbeit stärker auf graue Literatur und Interviews stützen.

⁴⁶ Die Reden unterliegen in vielen Fällen der Einschränkung, dass die Manuskripte nicht offiziell freigegeben wurden (Hinweis „Es gilt das gesprochene Wort!“). Dies ignoriert die Arbeit. Die Reden wurden durch die Ministerien oder die Redner im Internet veröffentlicht, besitzen also durchaus offiziellen Charakter. Zudem gibt es in der deutschen Fallstudie fast keine Reden der Akteure zum Thema, die freigegeben sind. In der französischen Fallstudie ist die Quellenlage besser.

Entscheidungsträgern durchgeführt (Kruse, 2009, S. 52-62, 225-245).⁴⁷ Zur Identifizierung von Gesprächspartnern werden Organigramme herangezogen, Erkenntnisse aus der Analyse von Primärquellen und Sekundärliteratur genutzt sowie Experten und die entsprechenden Organisation selbst angesprochen.

Vor jedem Interview wird der Leitfaden individuell an Gesprächspartner und konkrete – ggf. im Erhebungsprozess neu aufgekommene – Forschungsfragen angepasst. Um eine Verfälschung des Interviewergebnisses durch die Fragen selbst zu minimieren werden diese möglichst offen gestellt. Gleichzeitig ist eine gewisse Fokussierung notwendig, damit die Interviews den erwarteten Nutzen im Forschungsprozess bringen können. Die Balance zwischen Offenheit und Strukturiertheit ist die zentrale Herausforderung bei der Vorbereitung und Führung des Interviews. Zur Lösung dieses Dilemmas wird der Interviewleitfaden zweistufig angelegt. Während des Interviews werden zunächst offene, eher allgemein gehaltenen Grundfragen gestellt. Konkretere Nachfragen dienen der inhaltlichen Eingrenzung der Antworten und werden möglichst selten verwendet.⁴⁸

Aufgabe des Interviewers ist es, das Gespräch in Gang zu halten und den Redefluss des Gesprächspartners möglichst nicht zu stören. Nur wenn das Gespräch eine Richtung nimmt, die für die Forschungsfrage irrelevant ist, wird eingegriffen.⁴⁹ Zur Nachbereitung des jeweiligen Interviews wird zunächst ein Postskript angefertigt, um zentrale Aspekte und Besonderheiten des Gesprächs festzuhalten. Möglichst zeitnah werden alle relevanten Passagen transkribiert.⁵⁰

Die Interviews werden in der Arbeit anonymisiert zitiert und im Literaturverzeichnis aufgelistet. Textstellen werden als ungefähre Zeitangabe der Aufnahme der Interviews angegeben. Die Gutachter erhalten eine Liste der Interviewpartner im Anhang. Transkriptionen und Aufnahmen der Interviews werden bei Bedarf zur Verfügung gestellt.

⁴⁷ Die Interviews sind im deutschen Fall eine zentrale Quelle. Im französischen Fall wurden ebenfalls Interviews geführt. Diese mussten jedoch aufgrund der besseren Quellen- und Literaturlage kaum in die Analyse einbezogen werden und hatten daher eher die Funktion von Hintergrundgesprächen zur zusätzlichen Absicherung der Ergebnisse und Gewinnung von Hinweisen auf Einzelaspekte der Untersuchung.

⁴⁸ Siehe das Beispiel eines Leitfadens im Anhang.

⁴⁹ In der Praxis dienen die Leitfäden als Anhaltspunkt für die Gesprächsführung. Oft werden mit einer Aussage mehrere Fragen beantwortet. Bestimmte Fragen erübrigen sich, da das Gespräch eine neue Richtung nimmt und neue Fragen oder Nachfragen kommen hinzu.

⁵⁰ Angesichts der Tatsache, dass es sich um Experteninterviews handelt, kann auf das Einbeziehen phonetischer Symbole etc. verzichtet werden.

Teil II.

Analytischer Rahmen

3. Theoretischer Ansatz: Policy Transfer

In diesem Teil der Arbeit wird ein Analyserahmen entwickelt, mit dem die Beobachtungen der Umsetzung der Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung systematisch erfasst und erklärt werden können.⁵¹

Als Werkzeug dient dabei der politikwissenschaftliche Ansatz des Policy Transfers. Dieser wird in den nächsten beiden Unterkapiteln allgemein dargestellt und verwandten Ansätzen gegenüber gestellt. Danach wird der Ansatz auf den Untersuchungsgegenstand und das Erkenntnisziel hin spezifiziert. Dazu werden Bedingungsfaktoren für die empirische Untersuchung ausgewählt und operationalisiert. Auf dieser Grundlage wird schließlich die Vorgehensweise zur Auswahl der in den Fallstudien anzustellenden inhaltlichen Beobachtungen festgelegt.

3.1. Policy Transfer und verwandte Ansätze

Der Ansatz des Policy Transfers stammt aus der britischen Politikwissenschaft. Wichtige Vertreter, die den Forschungsstrang prägten, sind Rose (1991, 1993) sowie Dolowitz und Marsh (1996, 2000). Letztere definieren *Policy Transfer* wie folgt:

“Policy [T]ransfer [...] refer[s] to a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and / or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place” (Dolowitz und Marsh, 1996, S. 344).

Im vorliegenden Fall geht es um den Transfer von Ideen und Konzepten über die politische Verknüpfung von Migration und Entwicklung von der Ebene der internationalen Debatte auf die nationale Ebene der Politikgestaltung bzw. des staatlichen Handelns. Seit den 1990er Jahren ist eine Vielzahl von Studien erschienen, die sich dieses Ansatzes bedienen (vgl. Dolowitz und Marsh 2000, S. 5; Lütz 2007).⁵²

⁵¹ Der wissenschaftliche Fokus der Arbeit ist inhaltlicher bzw. empirischer Natur. Die Theorie dient als Instrument zur Bearbeitung der Empirie. Theoretische Weiterentwicklungen der verwendeten Ansätze stehen nicht im Mittelpunkt der Untersuchung.

⁵² Tews (2001, S. 1) geht davon aus, dass auch das *Phänomen* von Politiktransfers selbst vermehrt vorkommt, dass also auch in der zu beobachteten Wirklichkeit mehr und mehr Politik aufgrund solcher Prozesse formuliert wird. Dies sei auf Globalisierungsphänomene zurückzuführen. Steigende Kommunikation und Interdependenz förderten solche Übertragungsprozesse.

Zur Erklärung, *warum bestimmte* Politikvorschläge aus der internationalen Debatte umgesetzt wurden, *andere* hingegen nicht, dienen Bedingungsfaktoren, die aus der Forschungsliteratur über Policy Transfer stammen (nach ebd.). Dazu zählen die Präferenzen der importierenden Akteure bezüglich des Transferobjekts, das Auftreten von Akteuren, die den Transfer begünstigen (sog. Transfer Agents), das Konfliktpotenzial des Transferobjekts, die Einfachheit seiner politischen Umsetzung, die Komplexität der zu Grunde liegenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie seine Kompatibilität mit dem Status Quo.⁵³

Der Ansatz des Policy Transfers ist recht weit gefasst. So können mehr oder weniger unfreiwillige sowie verhandelte Mechanismen abgedeckt werden (Tews, 2001, S. 3). Auch die Muster des Transfers können unterschiedlich sein und reichen von der Nutzung der Politikvorschläge von Außen als Inspirationsquelle, über das Kombinieren oder Angleichen bis hin zur Kopie von *Policies* (siehe Kap. 3.2).

Ausgangspunkt der empirischen Untersuchung sind Vorschläge einschlägiger Internationaler Organisationen bzw. Vorschläge aus hochrangigen internationalen Diskussionsgremien. Diese werden als *Transfer Agents* aufgefasst.⁵⁴ Im konkreten Fall der Verknüpfung von Migration und Entwicklung waren es gerade deren Veröffentlichungen, die die Debatte und deren Rezeption vorangetrieben haben. Die nationalen politischen Entscheidungsträger stellen im Sinne des Ansatzes die Policy-Importeure dar. Es sind Akteure aus den Ministerien bzw. untergeordneten politischen Ebenen bzw. Durchführungsorganisationen der EZ.⁵⁵

Es gibt eine Reihe ähnlicher Ansätze, namentlich Politikdiffusion, Politisches Lernen und Politik-Konvergenz. Gemeinsam ist all diesen Ansätzen, dass sie die Verbreitung von Ideen, Wissen, Policies etc. über die Grenzen politischer Systeme hinweg (und z.T. auch innerhalb dieser) zum Gegenstand haben (Dolowitz und Marsh, 2000, S. 5). Es wird die Interdependenz zwischen verschiedenen Akteuren bzw. Systemen und der Um-

⁵³ Es ist *nicht* das Ziel dieser Arbeit nachzuweisen, *ob* ein solcher Transfer stattgefunden hat, also ob eine Veränderung von Politik tatsächlich auf einen Transfer von Ideen von Außen zurückzuführen ist oder ob diese „zufällig“ parallel zur internationalen Debatte stattgefunden hat. Dies bildet eine Annahme der Untersuchung.

⁵⁴ Siehe zur Akteursqualität Fn. 21.

⁵⁵ *Exporteure* von Ideen im Sinne von Akteuren aus anderen Staaten, die bestimmte Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung entwickelt haben, werden in der Untersuchung ausgeklammert. Es wird vielmehr bei den Internationalen Organisationen und Gremien angesetzt.

gang der Akteure mit dieser analysiert. Allerdings unterscheiden sich die Ansätze in ihrem jeweiligen Erkenntnisinteresse, im analytischen Fokus oder ihren Grundannahmen (siehe Knill, 2005). Im Folgenden wird ihr Verhältnis zum Ansatz des Policy Transfers kurz dargestellt.

Während sich die Transferliteratur stärker der Frage nach individuellen Prozessen des Im- und Exports bestimmter politischer Konzepte widmet, stehen im Ansatz der Politikdiffusion generelle Strukturmuster der Verbreitung von Politikinnovationen innerhalb politischer Systeme oder über politische Systeme hinweg im Fokus.⁵⁶

Der Ansatz des Policy Transfers weist auch Schnittmengen mit dem des Politischen Lernens auf, geht aber darüber hinaus. Politisches Lernen kann definiert werden als eine freiwillige Anpassung von Zielen oder Techniken der Politikgestaltung aufgrund von Erfahrungen oder neuen Informationen (Hall, 1993, S. 278).⁵⁷ Während Lernen grundsätzlich ein freiwilliger Vorgang ist, können mit dem Ansatz des Policy Transfers auch oktroyierte und verhandelte Prozesse der Übernahme von Innovationen aus anderen Kontexten abgedeckt werden.

Auch die politikwissenschaftliche Konvergenzforschung⁵⁸ weist Gemeinsamkeiten mit dem Ansatz des Policy Transfers auf. Diese beschäftigt sich mit Prozessen der allmählichen Entstehung von Konvergenz zwischen *Policies*, Institutionen etc. unterschiedlicher politischer Systeme. Während sie aber vom Ergebnis ausgeht (Konvergenz oder nicht) lässt der Ansatz des Policy Transfers dieses offen bzw. differenziert zwischen verschiedenen Mustern bzw. Graden des Transfers (siehe unten). Er ist eher an Prozessen und deren individuellen Ergebnissen als an einem bestimmten Typ von Ergebnissen interessiert. Transferprozesse können zu allmählicher politischer Konvergenz führen, müssen dies aber nicht (Knill, 2005, S. 766).

⁵⁶ Lütz, 2007, S. 134. Everett Rogers, einer der wichtigsten Vertreter des Ansatzes, definiert Diffusion als „the process by which an *innovation* is *communicated* through certain *channels* over *time* among the members of a *social system*“ (Rogers, 1995, S. 10). Siehe auch Rose (1991, S. 9); Kern (2000); Simmons, Dobbin und Garrett (2006); Tews (2002).

⁵⁷ Ein wichtiger Vertreter des Ansatzes ist Richard Rose, dessen Name mit dem Begriff des „*Lesson Drawing*“ verbunden ist (Rose, 1991). Dieser hatte auch Einfluss auf den Ansatz des Policy Transfers. Für einen Überblick über verschiedene Ansätze des Politischen Lernens siehe Bandelow (2009); Biegelbauer (2007).

⁵⁸ Siehe dazu etwa Holzinger und Knill (2005); Lenschow, Liefferink und Veenman (2005).

3.2. Formen und Mechanismen – Vorteil der Offenheit des Ansatzes

Wie bereits oben kurz angerissen, ermöglicht der Ansatz des Policy Transfers die Aufnahme unterschiedlicher Formen und Mechanismen der Übertragung von Politik-Innovationen. So können unterschiedliche Grade der Politikbeeinflussung, sowie unterschiedliche Wege und Mechanismen abgedeckt werden.

Lütz (2007, S. 135-136) differenziert zwischen vier Formen des Policy Transfers. *Kopieren* bedeutet, dass ein Programm ohne Änderung übernommen wird. Beim *Angleichen* wird ein Programm als Leitbild für eigene Regelsetzungsprozesse verwendet. *Kombinieren* ist dann der Fall, wenn verschiedene Elemente aus unterschiedlichen Kontexten übernommen werden. *Inspirieren* entspricht einer Nutzung der Lösungen aus anderen Kontexten als intellektuellen Stimulus zur Entwicklung eigener Programme.⁵⁹ Diese Formen des Policy Transfers spielen keine zentrale Rolle bei der Beantwortung der Fragestellung. Alle vier Formen sind im vorliegenden Fall grundsätzlich vorstellbar.

Lütz (ebd.) unterscheidet fünf Mechanismen des Policy Transfers.⁶⁰ Diese gehören ebenfalls nicht zum heuristischen Instrumentarium der Analyse. Die Tatsache, dass der Ansatz unterschiedliche Transfermechanismen annimmt, ermöglicht aber einen breiten Zugang zur Empirie. Im Mechanismus der *Hierarchie* zwingt ein Akteur einen anderen zur Übernahme eines bestimmten Programms.⁶¹ Hierarchie impliziert ein formal oder auf Machtungleichgewichten begründetes Verhältnis von Über- bzw. Unterordnung. Dieser Mechanismus ist im vorliegenden Fall nicht zu erwarten. Internationalen Organisationen fehlt in den Bereichen Migrations- und Entwicklungspolitik das Mandat, um bestimmte Policies oktroyieren zu können. Dies gilt auch für die EU – in beiden Politikfeldern ist das Vergemeinschaftungsniveau niedrig, d.h. die Mitgliedstaaten nehmen

⁵⁹ Die Formen stammen aus unterschiedlichen Forschungszusammenhängen. Lütz stützt sich auf Rose (1993), Dolowitz und Marsh (1996) sowie Bulmer und Padgett (2004). Alternative Bezeichnungen sind für *Angleichen*: Adaption/Emulation, für *Kombinieren*: Hybridization, Synthesis sowie für *Inspirieren*: Influence.

⁶⁰ Siehe auch Bulmer und Padgett (ebd.). Welche Mechanismen zu beobachten sind ist abhängig von der institutionelle Konfiguration des Politikbereichs und bereits bestehenden inhaltlichen Regelungen, die Transferprozesse formal bedingen.

⁶¹ Tews (2001) zeigt etwa, dass im Falle der Annäherung der mittelosteuropäischen Beitrittskandidaten an die EU oktroyierte Transferprozesse im Umweltbereich zu beobachten sind.

eine zentrale Rolle ein.

Im Mechanismus des *Wettbewerbs* konkurrieren die Akteure um ein – wie auch immer geartetes – knappes Gut. So kann ein Regelungswettbewerb dazu führen, dass Staaten versuchen, bestimmte, günstige Rahmenbedingungen zu übernehmen, um das Verhalten Dritter in ihrem Sinne zu beeinflussen.⁶² Wettbewerb als Mechanismus des Policy Transfers ist ebenfalls eher nicht zu erwarten. So besteht kein knappes Gut im Bereich Migration und Entwicklung, um deren Gewinnung unterschiedliche OECD-Staaten (bzw. Aufnahmeländer von Migranten) konkurrieren würden.⁶³

Der Transfer von Policies kann auch durch *Verhandlung* geschehen, indem verbindliche Absprachen über eine Veränderung jeweils eigener *Policies* getroffen werden. In Verhandlungen verhalten sich formal gleichberechtigte Akteure positionsbezogen, d.h. sie verändern ihre Ziele oder Situationsdeutungen nicht, sind aber dazu bereit, aufgrund von Tausch oder Kompensation von der Umsetzung bestimmter Ziele bzw. von Maßnahmen abzurücken. Verhandlungsmacht erlangen Akteure aufgrund ihres Drohpotenzials, ihren Angebotsmöglichkeiten sowie etwaigen Vetomöglichkeiten.⁶⁴ Im vorliegenden Fall könnten Verhandlungen etwa auf EU-Ebene eine Rolle spielen. So wurden in der letzten Zeit immer wieder Aspekte des Nexus von Migration und Entwicklung in Verhandlungen zwischen EU-Mitgliedstaaten bzw. zwischen EU-Kommission und Migrationstaaten einbezogen. Auch auf internationaler Ebene sind verhandelte Transferprozesse zu erwarten. So ist weitgehend unstrittig, dass eine Kontrolle internationaler Migrationsbewegungen nicht allein durch die Zielländer erreichbar ist sondern der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern bedarf. Damit kommen die Interessen dieser Staaten, u.a. das Interesse an Entwicklung, ins Blickfeld der Zielländer.

Der Modus der *Deliberation* unterscheidet sich von demjenigen der Verhandlung dadurch, dass die Akteure nicht positions- sondern problem- bzw. verständigungsbezogen agieren (Lütz, 2007, S. 138). Durch die Kraft des besseren Arguments können

⁶² Siehe etwa Benz (2007a). Beispiele stammen etwa aus der Steuergesetzgebung oder der Umweltpolitik. Aber auch die immer restriktiveren Regelungen zum Flüchtlingsrecht in unterschiedlichen europäischen Staaten (*Race to the bottom*) können als Regelungswettbewerb beschrieben werden.

⁶³ Allenfalls hinsichtlich der Anwerbung von Fachkräften bestehen Ansätze eines solchen Wettbewerbs. Allerdings ist konkretes Handeln in dieser Richtung in Deutschland und Frankreich (noch) kaum zu verzeichnen. Zumindest stellt der „Wettbewerb um die besten Köpfe“ ein Argument im Diskurs dar.

⁶⁴ Siehe etwa Benz (2007b); Putnam (1988).

Situationsdeutungen, Präferenzen und Interessen Veränderungen erfahren bzw. werden erst im Laufe des Austauschs entwickelt. Eine trennscharfe Differenzierung zwischen den Mechanismen der Verhandlung und der Deliberation dürfte im vorliegenden Fall schwierig sein und ist im Zweifelsfall für das Untersuchungsergebnis nicht von zentraler Bedeutung.

Im Mechanismus des *Unilateralen Policy-Shopping* (ebd., S. 138-139) suchen Akteure in anderen Kontexten nach Lösungen für bestehende politische Probleme. Die Unzufriedenheit mit dem Status quo steht dabei oft am Anfang. Daneben kann Policy Transfer auch von Dritten ausgehen, die bestimmte Lösungen anbieten und Akteure dazu anregen, Lösungen für ihre politischen Probleme aus anderen Kontexten zu importieren (vgl. Holzinger und Knill, 2005, S. 785).⁶⁵

Insgesamt sind beim Transfer von Innovationen aus dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung von der internationalen auf die nationale Ebene vor allem auf Freiwilligkeit beruhende Mechanismen (Unilaterales Policy Shopping, Deliberation, in einigen Fällen Verhandlung) zu erwarten.⁶⁶

3.3. Bedingungsfaktoren des Policy Transfers

Wie oben angemerkt, stehen von Forschern des Policy Transfers identifizierte Bedingungsfaktoren im Zentrum des analytischen Rahmens der Untersuchung. Mit ihrer Hilfe soll die Diskrepanz zwischen den Vorschlägen zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung und deren Rezeption bzw. Umsetzung erklärt werden. Für ihre Definition stützt sich die Arbeit in erster Linie auf Lütz (2007).⁶⁷ Sie unterscheidet zwischen drei Gruppen von Faktoren. So gibt es solche, die die am Transferprozess beteiligten Akteure selbst betreffen. Andere Faktoren stellen Rahmenbedingungen des Policy Transfers dar.

⁶⁵ Dieser Mechanismus des Policy Transfers ist dem „Lesson-Drawing“ (Rose, 1991, 1993) sehr ähnlich. Dolowitz und Marsh (2000) verwenden den Begriff „*voluntary transfer*“.

⁶⁶ Lediglich bei Maßnahmen auf EU-Ebene könnten stärker erzwungene Transferprozesse vorzufinden sein. Aber auch hier ist deren Wahrscheinlichkeit im konkreten Falle gering. So haben die Nationalstaaten nach wie vor die wichtigsten Entscheidungskompetenzen im Bereich der Migrationspolitik sowie hinsichtlich der (nationalen) Entwicklungspolitiken (siehe auch Bulmer und Padgett, 2004).

⁶⁷ Lütz verwendet zur Entwicklung der Bedingungsfaktoren Beiträge unterschiedlicher Autoren aus den Forschungssträngen Policy Transfer und Policy Diffusion.

Tabelle 3.1.: Bedingungsfaktoren des Policy Transfers

Bezugsrahmen	Bedingungsfaktor
Akteure	Kulturelle, institutionelle und sozioökonomische Ähnlichkeit zwischen Exporteur und Importeur
	Motive der Exporteure und Importeure
Rahmenbedingungen	Häufigkeit der Interaktion
	Institutionalisierungsgrad der Interaktion
	Auftreten von Transfer Agents
Transferobjekt	Struktur der Innovation (Einfachheit)
	Komplexität von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen der Innovation
	Konfliktpotenzial der Innovation
	Kompatibilität der Innovation mit dem <i>Status quo ante</i> des importierenden Systems

Eigene Darstellung nach Lütz (ebd.).

Schließlich gibt es Faktoren, die das Transferobjekt – das heißt, die „Politikinnovation“ – selbst betreffen (siehe Tabelle 3.1).⁶⁸

Hinsichtlich der Faktoren, die in den beteiligten Akteure begründet liegen, nennt Lütz die *kulturelle, institutionelle und sozioökonomische Ähnlichkeit* zwischen den beteiligten Transfereinheiten.⁶⁹ So gilt ein Transfer dann als besonders wahrscheinlich, wenn sich die Exporteure und Importeure in diesen Bereichen besonders ähnlich sind. Außerdem müssen, so Lütz, die *Motive der Akteure* dafür, am Transfer teilzunehmen, in den Blick genommen werden (siehe auch Tews, 2001, S. 4).

Zu den Rahmenbedingungen des Policy Transfers zählen nach Lütz (2007, S. 140) die *Häufigkeit der Interaktion* und der *Grad der Institutionalisierung* der Interaktion, etwa in Netzwerken, dauerhaften Verhandlungssystemen oder Koordinations- und Diffusionsinstitutionen im Mehrebenensystem (siehe auch Bulmer und Padgett, 2004). Häufige Interaktionen bzw. ein hoher Grad an Institutionalisierung erscheinen als besonders förderlich für einen Policy Transfer. Außerdem wirkt sich das Auftreten von

⁶⁸ Lütz bezeichnet Faktoren, die die Transferobjekte betreffen, auch als endogene Faktoren, diejenigen, die Rahmenbedingungen betreffen, als exogene Faktoren.

⁶⁹ Siehe auch Kern (1997, S. 26-27); Rose (1991, S. 13-14) und Lenschow, Lieferink und Veenman (2005, S. 809-810).

so genannten *Transfer Agents* auf Transferprozesse aus (Stone, 2004, S. 550). Dies sind Akteure bzw. Akteursgruppen, die den Transfer unterstützen, etwa Internationale Organisationen, transnationale Advocacy-Netzwerke oder Forschergruppen. Treten *Transfer Agents* auf, so ist ein *Policy Transfer* wahrscheinlicher, als wenn dies nicht der Fall ist.⁷⁰

Auch hinsichtlich des Transferobjekts selbst unterscheidet sich die Transferierbarkeit von Innovationen. Dabei spielen die *Einfachheit oder Komplexität der Struktur* der Innovation und die *Einfachheit oder Komplexität der Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung*, die der Innovation zu Grunde liegen, eine Rolle. Einfach strukturierte Transferobjekte, sowie solche, denen ein einfacher Zusammenhang von Ursache und Wirkung zu Grunde liegt, gelten als besonders gut transferierbar (Lütz, 2007, S. 141; Kern, 2000, S. 257). Außerdem ist das Konfliktpotenzial einer Innovation von Bedeutung für seine Transferierbarkeit. Würde die Umsetzung einer Innovation zu starken Konflikten im importierenden politischen System führen, ist ein Policy Transfer wenig wahrscheinlich.⁷¹

Schließlich ist auch von Bedeutung, inwiefern eine Innovation mit dem *Status quo ante im importierenden System kompatibel* ist. Dazu wird eingeschätzt, wie stark eine Innovation in den bestehenden politisch-institutionellen Rahmen eingreift (Hall, 1993). Ist die Umsetzung einer neuen Idee durch die Anpassung von Einstellungen (*Settings*) bestehender Instrumente möglich (Wandel erster Ordnung), so ist ein Transfer wahrscheinlicher, als wenn die Instrumente selbst verändert werden müssen (Wandel zweiter Ordnung) oder wenn die zu Grunde liegenden Ziele und Zielhierarchien (Policy-Paradigmen in Anlehnung an Kuhn) verändert werden müssten. Ein Paradigma bezeichnet den interpretativen Rahmen mit dem politische Akteure Wirklichkeit wahrnehmen bzw. auf dessen Grundlage Probleme, Ziele und Instrumente formuliert werden (ebd., S. 279). Entsprechend ist von einem politischen Paradigmenwechsel zu sprechen, wenn sich solche Zielhierarchien ändern (Bandelow, 2009, S. 329).

Nach Hall (1993, S. 280-283) spielt sich Wandel erster Ordnung oft als Routinehandeln von Politik und Verwaltung innerhalb der staatlichen Sphäre ab. Auch Wandel

⁷⁰ Siehe auch Holzinger und Knill (2005, S. 785-786); grundlegend Finnemore und Sikkink (1998, S. 899-901).

⁷¹ Lütz, 2007, S. 141. Siehe auch Kern (2000, S. 257) und Knill (2005, S. 770).

zweiter Ordnung findet eher innerhalb staatlicher Organisationen statt. Neue Informationen allein seien nicht die Auslöser von Veränderungsprozessen. Vielmehr sei dafür insbesondere das Handeln von Experten innerhalb der staatlichen Verwaltung bzw. in staatlichen Diensten verantwortlich (Hall, 1993, S. 287-288). Bei einem Paradigmenwechsel kommt es zunächst zu einer Häufung von Beobachtungen, die dem bestehenden Paradigma zuwider laufen („accumulation of anomalies“). Auf diese wird mit *ad hoc* vorgenommenen Anpassungen reagiert. Dies untergräbt aber die interne Kohärenz und schließlich die Autorität des Paradigmas selbst. Alternative Paradigmen treten in Wettbewerb mit den bestehenden und lösen es möglicherweise ab. Beim Wandel von Paradigmen spielen sowohl Machtaspekte als auch Lernprozesse eine Rolle.⁷² Da fast immer unterschiedliche wissenschaftliche Meinungen existieren, sind politische Paradigmenwechsel stärker politisch-soziologisch als wissenschaftlich geprägt und durch „*Trial and error*“ gekennzeichnet (ebd.).

Die Bedingungsfaktoren treffen Aussagen darüber, unter welchen Umständen *Policy Transfer* wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher ist. Sie definieren im Zusammenhang der Arbeit Erwartungen darüber, wie wahrscheinlich eine Aufnahme bzw. Umsetzung der Vorschläge von der internationalen Ebene in nationales politisches Handeln ist. Außerdem geben sie Anhaltspunkte über die Art und Weise, wie entsprechende Transferprozesse ablaufen und damit auch darüber, welche Daten zu sammeln bzw. welche methodischen Überlegungen anzustellen sind (vgl. Checkel, 2005, S. 9).

Hypothesen und Indikatoren (positivistisch geprägtes Instrumentarium) dienen einerseits dazu, die Arbeit zu strukturieren, indem sie ein geregeltes Ablaufschema anbieten. Andererseits kann durch ihre Anwendung dem Anspruch der Arbeit, Beobachtungen zu erklären, entsprochen werden. Sie dienen der Verknüpfung der Theorie mit der praktischen Ebene der Beobachtungen. Die Indikatoren müssen oft interpretativ bewertet werden. Ein „Test“ der Hypothesen im strengen positivistischen Sinne kann und soll die Arbeit nicht leisten.

Im Folgenden werden die Bedingungsfaktoren in Hinblick auf Untersuchungsgegenstand und Fragestellung spezifiziert und operationalisiert (vgl. Tab. 3.2). Drei der Be-

⁷² In Hugh Heclos Terminologie: „[M]any of the actors involved in changing policy not only ‚puzzle‘; they also ‚power‘. [...] The important point here is that ‚powering‘ and ‚puzzling‘ often go together“ (Hall, 1993, S. 289).

dingungsfaktoren werden dabei nicht weiter herangezogen. Sie spielen für die vorliegende Studie keine Rolle, da der Ausgangspunkt der Arbeit die internationale Debatte ist. Die eigentlichen *Policy-Experteure* werden entsprechend nicht berücksichtigt.⁷³ Die wegfallenden Bedingungsfaktoren sind die *kulturelle, institutionelle bzw. sozioökonomische Ähnlichkeit* zwischen Policy Importeur und Policy Exporteur sowie die Annahmen, dass mit größerer *Häufigkeit* der Interaktion bzw. einem höherem *Grad ihrer Institutionalisierung* die Wahrscheinlichkeit eines Policy Transfers steige.

Alle ausgewählten Bedingungsfaktoren werden nun kurz auf den Untersuchungsgegenstand bezogen und anhand seiner illustriert. Sie werden mittels Hypothesen operationalisiert, es werden Ausprägungen festgelegt und Indikatoren angegeben, mit deren Hilfe diese in der Empirie beobachtet werden können (vgl. Tab. 3.2). Die Reihenfolge ihrer Darstellung entspricht dabei derjenigen der Anwendung im empirischen Teil der Arbeit. Zwei dieser Bedingungsfaktoren (H5 und H6) dienen nur der methodischen Auswahl von Beobachtungen für die Untersuchung in den Länderfallstudien. Vier Bedingungsfaktoren dienen direkt der Erklärung.

3.3.1. Struktur der Innovation

Bei Transferobjekten mit einfacher *Struktur*, etwa der Kofinanzierung von entwicklungsfördernden Aktivitäten von Migrantengruppen, kann eher mit einem *Policy Transfer* gerechnet werden, als bei Innovationen die aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen bzw. -regelungen bestehen, wie etwa Maßnahmen zur Zirkulären Migration (Lütz, 2007, S. 141; Kern, 2000, S. 257).

H1 - Einfachheit bzw. Komplexität der Struktur: Der Transfer eines Vorschlags zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je einfacher der Vorschlag strukturiert ist. Einfachheit wird dabei nicht *absolut* im Sinne der Teillosgigkeit / Unteilbarkeit verstanden (Ulfig, 1993, S. 98). Vielmehr werden Vorschläge auf einem Kontinuum zwischen Einfachheit und Komplexität verortet. Ein Vorschlag ist danach umso einfacher strukturiert, je *weniger* Elemente er hat (2 Ausprägungen: eher einfach, eher komplex).

⁷³ Zwar könnte man anhand der Dokumente der IOs bisweilen nachvollziehen, aus welchem Kontext ein Vorschlag stammt, dies ist aber nicht immer der Fall, zum Teil sehr aufwändig und würde den Rahmen der Arbeit sprengen.

Tabelle 3.2.: Ausprägungen der Bedingungsfaktoren und Indikatoren der Überprüfung

Hypo- these	Bedingungsfaktor	Ausprägung Wirkrichtung		Indikator	Messung
H1	Struktur der Inno- vation	Einfache Struktur	+	Wenige Voraussetzungen zu schaffen	Interpretation / Analyse der Vorschläge
		Komplexe Struktur	-	Viele Voraussetzungen zu schaffen, ggf. Aufbau auf anderem Vorschlag	
H2	Komplexität der Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung der Innovation	Einfache Beziehung	+	Verbindungsweg zwischen Ursache und Wirkung eher kurz.	Interpretation / Analyse der Vorschläge, Sekundärliteratur
		Komplexe Beziehung	-	Verbindungsweg zwischen Ursache und Wirkung eher lang.	
H3	Konfliktpotenzial der Innovation	Niedrig	+	Alleinige Zuständigkeit eines Akteurs, Zielgleichheit der Akteure, regulative Politiken, geringer Politisierungsgrad	Interpretation / Sekundärliteratur, Regierungssystem, Analyse der Vorschläge, Analyse des politischen Handelns
		Hoch	-	Mehrere Akteure zuständig, unterschiedliche Zielsetzungen der Akteure, redistributive Politiken, hoher Politisierungsgrad	
H4	Kompatibilität der Innovation mit dem <i>Status quo ante</i> des importierenden Systems	Wandel erster Ordnung	+	Anpassung der Einstellungen von Instrumenten notwendig	Interpretation / Sekundärliteratur, bestehende Entwicklungs- und Migrationspolitik (Regelungen und Deutungsmuster), Analyse des politischen Handelns
		Wandel zweiter Ordnung	+	Anpassung der Instrumente notwendig	
		Wandel dritter Ordnung	-	Anpassung politischer Paradigmen notwendig	
H5	Anzahl auftretender <i>Transfer Agents</i>	0-4		Anzahl unterschiedlicher <i>Transfer Agents</i> , die Vorschläge zu einer Unterkategorie machen	Statistische Auswertung Inhaltsanalyse
		5-9			
H6	Motive des Importeurs	Vorschlag entspricht Zielen der EZ		Erreichen von Zielen der EZ wird bei Umsetzung erwartet	Interpretation / Analyse der Vorschläge, Sekundärliteratur
		Vorschlag entspricht Zielen der Migrationspolitik		Erreichen von Zielen der Migrationspolitik wird bei Umsetzung erwartet	
		Vorschlag entspricht Zielen beider Akteursgruppen		Erreichen von Zielen beider Akteursgruppen wird bei Umsetzung erwartet	

Quelle: eigene Darstellung. Die (vereinfachte) Ausprägungen der Wirkfaktoren: + eher günstig für Umsetzung, - eher ungünstig.

Indikator: Die Einfachheit der Struktur eines Vorschlags wird im Rahmen der Darstellung der Vorschläge der IOs interpretativ bewertet. Dazu ist zu überlegen, wie viele einzelne Voraussetzungen auf einem Kontinuum zwischen wenigen und sehr vielen geschaffen werden müssen, um den Vorschlag umzusetzen. Zum Teil bauen Vorschläge einer Unterkategorie aufeinander auf. Entsprechend sind grundlegende Vorschläge als einfacher einzuschätzen, als solche, die auf ihnen aufbauen.

3.3.2. Komplexität der Wirkungsketten

Auch die Komplexität von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen bzw. Wirkungsketten, die einem Vorschlag zu Grunde liegen, wirkt sich auf die Wahrscheinlichkeit des Policy Transfers aus (Kern, 2000, S. 257). Niedrige Komplexität – und damit hohe Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung – haben solche Gegenstände, die nur eine geringe Anzahl zugehöriger Einzelaspekte und Relationen aufweisen.⁷⁴ Vorschläge liegen idealtypisch auf einem Kontinuum zwischen wenigen und sehr vielen Einzelaspekten und Relationen, die Ursache und Wirkung verbinden (2 Ausprägungen: eher einfach, eher komplex). Zu beachten ist, dass damit keine Aussage darüber getroffen wird, ob ein solches politisches Handeln tatsächlich zum Erreichen der erhofften Ziele führt – also ob die dem Vorschlag zu Grunde liegende Wirkungskette auch realistisch ist.

H2 - Einfachheit bzw. Komplexität von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen: Der Transfer eines Vorschlags zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je geringer die Komplexität der zu Grunde liegenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen ist (2 Ausprägungen: eher einfach, eher komplex).

Indikator: Die Komplexität von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen wird ebenfalls interpretativ bei der Vorschläge der IOs bewertet. Dabei werden insbesondere Hinweise aus der Sekundärliteratur oder den Beiträgen der IOs ausgewertet.

⁷⁴ Mittelstraß, 1984, S. 427-428. So werden in der aktuellen Debatte die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften und die Frage des Brain Drain relativ komplex miteinander verbunden. Es müsse differenziert werden nach Herkunftsland und Branche sowie hinsichtlich ihrer kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen. Einfache Sichtweisen, wie die aus der Dependenztheorie stammende Ansicht, Migration führe grundsätzlich zu einem „Ausbluten“ der Humankapitalressourcen der Entwicklungsländer und müsse daher vermieden werden, wären sicherlich einfacher in konkretes politisches Handeln zu übersetzen.

3.3.3. Konfliktpotenzial

Das *Konfliktpotenzial* einer Innovation als Bedingungsfaktor ist für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ebenfalls von Bedeutung (Kern, 2000, S. 257-258). So wird etwa die Umsetzung einer Vergleichsdatenbank für die Kosten von Rücküberweisungen durch Migranten an ihre Familien kaum Konflikte mit anderen staatlichen Akteuren hervorrufen. Dagegen dürfte die Forderung, Einwanderungsregelungen mobilitätsfördernd zu gestalten (d.h. zu liberalisieren), um entwicklungspolitisch positiv bewertete mehrfache Wanderungen zu ermöglichen, Konflikte mit dem Innen- und dem Arbeitsministerium hervorrufen.⁷⁵

H3 - Konfliktpotenzial: Der Transfer eines Vorschlags zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je geringer das Konfliktpotenzial einer Umsetzung des Vorschlags ist (2 Ausprägungen, niedriges und hohes Konfliktpotenzial).

Indikator: Hinsichtlich des Konfliktpotenzials ist auf die institutionelle Regelung der Zuständigkeiten sowie der Aufgaben der beteiligten innerstaatlichen Akteure zu achten. Geringes Konfliktpotenzial haben Vorschläge, die nicht politisiert sind, in die alleinige Zuständigkeit *eines* Akteurs fallen bzw. bei denen die beteiligten Akteure die gleichen Ziele bzw. Aufgaben haben. Hohes Konfliktpotenzial haben solche Vorschläge, deren Umsetzung mit den Zielen beteiligter innerstaatlicher Akteure nicht in Einklang steht (ebd., S. 257-258). Knill (2005, S. 770) weist zudem darauf hin, dass regulative Politiken aufgrund ihrer relativ geringeren Verteilungseffekte ein geringeres Konfliktpotenzial bergen als redistributive Politiken, die stärkere Verteilungseffekte zwischen nationalen Interessengruppen auslösen.

Die Einschätzung erfolgt interpretativ auf Grundlage der Sekundärliteratur zu Regierungssystem und Zuständigkeiten sowie der Analyse der Vorschläge und Beobachtungen politischen Handelns.

⁷⁵ Tatsächlich macht sich die deutsche EZ für die Änderung der entsprechenden Bestimmungen stark, da sie davon ausgeht, dass so die Verbindung zwischen Migranten und Herkunftsland besser gepflegt werden könne, um so durch Austausch, Projekte und Kontakte entwicklungsförderliche Wirkungen zu erzielen. Aus Sicht der Migrationssteuerung gibt es dagegen wenig Anlass zu einer Lockerung von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen. Hinzu kommt, dass die Pflege von Kontakten ins Herkunftsland z.T. als Integrationshindernis angesehen wird.

3.3.4. Kompatibilität mit dem Status quo ante

Die *Kompatibilität einer Innovation mit dem Status quo ante* kann daran eingeschätzt werden, inwieweit ein möglicher Policy Transfer bestehende institutionelle Regelungen betrifft.⁷⁶ Dabei kann nach Hall (1993) unterschieden werden, wie weitreichend die Auswirkungen bzw. zu schaffenden Voraussetzungen der Umsetzung eines Vorschlags sind. So kann es zur Umsetzung notwendig sein, die Einstellungen bestehender Instrumente anzupassen (Wandel erster Ordnung), Instrumente selbst zu verändern oder neu zu schaffen (Wandel zweiter Ordnung), oder aber die zu Grunde liegenden politischen Paradigmen, d.h. die Zielhierarchien der maßgeblichen Akteure, zu verändern (Wandel dritter Ordnung).⁷⁷

Kann ein Vorschlag bereits dadurch umgesetzt werden, dass die Einstellungen bestehender Instrumente angepasst werden, so ist eine Anpassung wahrscheinlicher, als wenn die Instrumente selbst angepasst werden müssten.⁷⁸ Die Umsetzung eines Vorschlags, der „nur“ eine Veränderung bestehender Instrumente erfordert, ist wiederum wahrscheinlicher, als die eines Vorschlags, der eine Anpassung des bestehenden Paradigma des entsprechenden Politikfeldes impliziert.⁷⁹

H4: Kompatibilität mit Status quo ante: Der Transfer eines Vorschlags zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je besser der Vorschlag mit dem *Status quo ante* in Einklang steht. Dabei wird differenziert zwischen Vorschlägen, die einen Wandel erster, zweiter oder dritter Ordnung bedingen.

Indikator: Als Indikator dient die Differenzierung zwischen Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung (s.o.). Hinsichtlich dieses Bedingungsfaktors werden die nationa-

⁷⁶ Institutionen sind oft sehr dauerhafte Gebilde und neue Ideen müssen sich gegenüber bestehenden Institutionen durchsetzen und behaupten. Grundsätzlich können Vorschläge mit bestehenden Institutionen in unterschiedlichem Maße kompatibel sein. Je größer die inhaltliche Diskrepanz zwischen bestehender und vorgeschlagener Regelung, desto geringer die Chancen auf Umsetzung.

⁷⁷ Hall, 1993, S. 278-280, siehe auch: Bandelow (2009, S. 329-330) sowie Lenschow, Lieferink und Veenman (2005, S. 802-807).

⁷⁸ So ist eine Ausweitung des EZ-Instrumentes der Förderungen von Projekten von NGOs oder der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren im Rahmen von so genannten *Public-Private-Partnerships* auf Akteure aus dem Bereich der Migranten eine aus dieser Sicht vergleichsweise leicht umzusetzende Maßnahme.

⁷⁹ Ein Beispiel für letzteres wäre etwa die Forderung, Migranten ein Höchstmaß an Mobilität zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland (sowie Drittländern) zu ermöglichen. Dies wäre mit der Grundausrichtung (Paradigma) der deutschen Politik der Arbeitsmigration, das eher auf Schließung und Kontrolle ausgerichtet ist, kaum vereinbar.

len institutionellen Gegebenheiten und vorherrschenden Deutungsmuster im Schnittbereich von Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik in den Blick genommen. Der Vorschlag und die bestehende Regelung bzw. vorherrschende Deutung werden dann einander gegenüber gestellt und daraus die Kompatibilität interpretiert. Die Grundlage dafür bilden Sekundärliteratur und die Analyse der Beobachtungen.

3.3.5. Transfer Agents

Die einbezogenen Internationalen Organisationen bzw. Gremien, die sich mit dem Thema Migration und Entwicklung beschäftigt haben, werden als *Transfer Agents* verstanden. So wird etwa häufig die Rolle der Weltbank für die stärkere Berücksichtigung des Themas der Rücküberweisungen in der entwicklungspolitischen Debatte und dem entsprechenden Handeln hervorgehoben. Eine ähnliche Rolle wird der Weltkommission für internationale Migration sowie der Europäischen Kommission für das Thema der Zirkulären Migration zugeschrieben. In der vorliegenden Arbeit wird allein die Anzahl der *Transfer Agents*, die einen Vorschlag unterstützen, berücksichtigt.

H5 - Transfer Agents: Der Transfer eines Vorschlags zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je mehr unterschiedliche *Transfer Agents* ihn unterstützen. Die beiden Ausprägungen sind 0-4 bzw. 5-9 *Transfer Agents*.

Indikator: Dieser Hypothese wird nachgegangen, indem die Dokumentenanalyse (Kap. 5) dahingehend ausgewertet wird, wie groß die Anzahl *unterschiedlicher Transfer Agents* ist, die Vorschläge machen, die einer Unterkategorie zugeordnet werden.

Der Bedingungsfaktor *Transfer Agents* wird nur dazu verwendet, solche Vorschläge, die nur von wenigen IOs und Gremien genannt werden, aus der weiteren Analyse in den Fallstudien auszuklammern. Bei diesen Vorschlägen ist eine tatsächliche Wirksamkeit der internationalen Debatte für politisches Handeln eher unwahrscheinlich. Würde die Arbeit auch solche Vorschläge berücksichtigen, müssten Transferprozesse genauer untersucht werden, als das hier möglich ist, um die Wirksamkeit des Bedingungsfaktors zu bewerten.

3.3.6. Motive der Akteure

Policy-Transfer ist ein intentionaler Prozess, weshalb Motive bzw. Präferenzen der Akteure eine Rolle spielen. Dabei werden in diesem Fall nur diejenigen der (potenziellen) Importeure einbezogen. So gilt etwa das Interesse eines Innenministers in erster Linie der Steuerung und Kontrolle von Migration bzw. der Integration von bereits im Aufnahmeland befindlichen Zuwanderern – wenn er auch, wie etwa der ehemalige deutsche Innenminister Schäuble, die Bedeutung von Migranten, ihren Initiativen und Rücküberweisungen für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer hervorheben mag (etwa: Schäuble, 2006d). Die Motive werden als Präferenzen konzeptualisiert.⁸⁰

H6 - Motive der Importeure: Der Transfer eines Vorschlags zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je besser die inhaltlichen Präferenzen des Importeurs mit dem Vorschlag in Einklang stehen (3 Ausprägungen: Vorschlag entspricht Zielen der Entwicklungspolitik, der Migrationspolitik oder beider Ziele).

Indikator: Hinsichtlich inhaltlicher Präferenzen seitens der Importeure wird idealtypisch davon ausgegangen, dass ein Vorschlag entweder eher den Zielen der EZ, oder der MP oder aber beiden gleich dienlich ist.⁸¹ Es wird dann anhand der Sekundärliteratur sowie der Vorschläge selbst interpretiert, inwiefern ein Vorschlag mit diesen angenommenen Präferenzen in Einklang steht.

Auch dieser Bedingungsfaktor dient nur der methodischen Auswahl von Beobachtungskategorien, für die Fallstudien. Bei der innerstaatlichen Aufnahme der Vorschläge geht der Bedingungsfaktor des Konfliktpotenzials (H3) in die gleiche Richtung, so dass eine zusätzliche Berücksichtigung von H6 nicht notwendig ist.

⁸⁰ Die Motive selbst sind dem Forscher nicht zugänglich. Es kann aber angenommen werden, dass Zielsetzungen der Akteure aufgrund ihrer Aufgabenbeschreibungen sowie eigenen Aussagen ausreichend Aufschluss über die tatsächlichen Präferenzen geben.

⁸¹ Die Ziele der jeweils zuständigen Ministerien werden dafür nicht einzeln analysiert.

3.4. Auswahl der in den Fallstudien zu analysierenden Vorschläge

Die Auswahl der konkreten Vorschläge aus der internationalen Debatte, die hinsichtlich ihrer Umsetzung näher zu untersuchen sind, erfolgt im Kapitel zur internationalen Debatte (siehe Kap.6). Im Folgenden werden die Auswahlkriterien offengelegt.

Die Auswahl erfolgt auf Grundlage der Bedingungsfaktoren bzw. Hypothesen H1, H2, H5 und H6. Es werden solche Beobachtungen ausgewählt, die in Hinblick auf die Fragestellung der Arbeit besonderes aussagekräftig sind, da sie jeweils einen bestimmten Typus von Beobachtungen repräsentieren und sich erklärungsrelevant voneinander unterscheiden (Plümper, 2003).

Insgesamt sollen alle sieben Oberkategorien mit zumindest einem Vorschlag berücksichtigt werden, so dass eine *inhaltliche* Repräsentativität erreicht wird und unterschiedliche Schwerpunktsetzungen hinsichtlich der Bearbeitung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung deutlich werden (*diverse cases*, Gerring (2007, S. 97-101)).

Angesichts der Fülle des Materials kann die Arbeit den Transferprozess selbst nicht systematisch nachzeichnen. Daher sollen nur solche Vorschläge ausgewählt werden, bei denen es grundsätzlich plausibel ist, anzunehmen, dass sie innerstaatliche Beachtung fanden. Dies ist nur anzunehmen bei Vorschlägen, deren Verbreitung in der Debatte hinreichend groß ist.

Daher werden in einem ersten Schritt solche Vorschläge ausgelassen, bei denen nur eine geringe Repräsentativität in der Debatte vorliegt. Dabei kommt H5 zur Anwendung. Es werden nur solche Vorschläge in die engere Auswahl genommen, die von fünf oder mehr unterschiedlichen *Transfer Agents* vertreten werden. Dann ist – so die Annahme – davon auszugehen, dass die Wahrscheinlichkeit des Vorschlags, rezipiert zu werden, hinreichend hoch ist (*Bedingung der Repräsentativität*).⁸²

Weiterhin werden nur solche Vorschläge einbezogen, die überdurchschnittlich häufig

⁸² Freilich ist es vorstellbar, dass auch Vorschläge, die nur von wenigen Transfer Agents vertreten werden zur Umsetzung kommen. Allerdings müsste dies sehr viel detaillierter geprüft werden, es müssten genauere Informationen über konkrete Transferprozesse zwischen IOs und Staaten erhoben und diskutiert werden. Aufgrund des breiten Vorgehens der Untersuchung stellt die Beschränkung auf weit verbreitete Vorschläge eine Notwendigkeit dar. Es wurden 31 der 44 Unterkategorien von fünf oder mehr Transfer Agents genannt.

vorkamen (*Bedingung der Häufigkeit*). Der Schwellenwert entspricht dabei dem Erwartungswert bei einer Normalverteilung der Vorschläge innerhalb der entsprechenden Oberkategorie (Durchschnitt). Dieser Durchschnittswert wird bezogen auf die jeweilige Oberkategorie ermittelt.

Aus methodischen Gründen werden weiterhin nur solche Vorschläge ausgewählt, die möglichst konkret und überprüfbar sind. So werden etwa Vorschläge, die allgemeinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen entsprechen, wie etwa die Förderung von *Good Governance*, nicht einbezogen, selbst wenn sie in der Debatte verbreitet als Vorschlag auftauchen.

Tabelle 3.3.: Auswahl der Beobachtungen

Auswahlbedingung	Ausprägung
Vollständigkeit	Abdeckung aller Oberkategorien
Repräsentativität	Anzahl Transfer Agents ≥ 5 (H5)
Häufigkeit	Überdurchschnittliches Auftreten innerhalb einer Oberkategorie
Methodische Handhabbarkeit	Konkrete und überprüfbare Vorschläge
Erklärungsrelevante Varianz von H1, 2 und 6	Abdecken möglichst vieler Ausprägungskombinationen ($2 \times 2 \times 3 = 12$)
Erklärungsrelevante Varianz von H3	Länderauswahl: Unterschiedliche institutionelle Konfigurationen
Erklärungsrelevante Varianz von H4	Länderauswahl: Unterschiedliche institutionelle Regelungen und historische Erfahrungen hinsichtlich der Migrationspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung

Quelle: eigene Darstellung.

Im nächsten Auswahlschritt wird sichergestellt, dass möglichst unterschiedliche Ausprägungen der Bedingungsfaktoren H1, H2 und H6 abgedeckt sind. Ziel ist es dabei, möglichst viele der rechnerisch insgesamt zwölf Kombinationen von Ausprägungen abzudecken. Es werden solche Vorschläge ausgewählt, die in ihrer Struktur sowie in den ihnen zu Grunde liegenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen einfach und solche die komplex sind (H1 und H2). Zudem werden nicht nur Vorschläge berücksichtigt,

denen eher Vorteile aus Sicht der Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben werden, sondern auch solche, die eher Ziele der Migrationspolitik bedienen. Damit wird der Bedingungsfaktor der angenommenen Motive der Importeure (H6) abgedeckt.

Im Zweifelsfall werden solche Vorschläge bevorzugt ausgewählt, die zentrale und wichtige Aspekte der Debatte um Migration und Entwicklung abdecken. Jede Unterkategorie umfasst mehrere Einzelschlüsse bei denen die Ausprägungen der Bedingungsfaktoren einzeln eingeschätzt werden. Zur Auswahl der Beobachtungen werden diese Einschätzungen dann zusammengefasst. Im Ergebnis werden 15 Vorschläge ausgewählt.

Eine erklärungsrelevante Varianz der Bedingungsfaktoren Konfliktpotenzial (H5) und institutionelle Kompatibilität (H6) wird durch die Länderauswahl erreicht. Dabei wurden unterschiedliche institutionelle Konfigurationen einbezogen (staatliche Strukturen, Zuständigkeiten etc.). Daher sind Unterschiede im Konfliktpotenzial eines Vorschlags zu erwarten. Unterschiedliche institutionelle Regelungen und Erfahrungen hinsichtlich Migrations- und Entwicklungspolitik bzw. des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung dürften zu einer Varianz hinsichtlich der Kompatibilität des Vorschlags mit dem *Status quo ante* führen.

4. Systematische Kategorien des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung

In diesem Abschnitt wird die Debatte um Migration und Entwicklung auf wissenschaftlicher Basis dargestellt. Ziel ist die Definition von Oberkategorien eines Kategoriensystems, welches in Teil III anhand der Dokumente der IOs und Diskussionsgremien durch Unterkategorien für die weitere Untersuchung verfeinert wird. Der Forschungsstand zum Schnittbereich der beiden Politikfelder bildet somit die Grundlage für die weitere Untersuchung der Debatten auf internationaler Ebene sowie des politischen Handelns in den beiden Untersuchungsländern (Mayring, 2008, S. 45).

Der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung ist alles andere als ein neues wissenschaftliches Thema und wurde seit den 1960er Jahren diskutiert.⁸³

Die Zeit von 1960-1973 war geprägt durch Optimismus hinsichtlich der Entwicklungswirkung von Migration. Der Migration wurden grundsätzlich positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer von Migranten zugesprochen. Für Vertreter neo-klassischer ökonomischer Ansätze gleicht Migration internationale Marktungleichgewichte des Produktionsfaktors Arbeit aus und leistet damit einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Modernisierungstheoretische Ansätze verstehen Arbeitsmigration als integralen Bestandteil des Prozesses der Modernisierung der Entwicklungsländer. Rückflüsse von Kapital und Wissen leisten dabei einen

⁸³ In Folgenden nach De Haas (2007, S. 36-61), der die wissenschaftliche Verknüpfung grob in vier Phasen einteilt (vgl. Tab. 4.1). Ähnlich auch Faist (2008). Diese Phasen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik lassen sich auch im deutschen und französischen Fall nachweisen (vgl. Kap. 7.1 und 10.1).

Tabelle 4.1.: Phasen der Forschung und Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung

Period	Research community	Policy field
until 1973	Development and migration optimism	Developmentalist views; capital and knowledge transfers by migrants would help developing countries in development take-off. Development strongly linked to return.
1973-1990	Development and migration pessimism (dependency, brain drain)	Growing scepticism; concerns on brain drain; after experiments with return migration policies focused on integration in receiving countries. Migration largely out of sight in development field; tightening of immigration policies.
1990-2001	Readjustment to more subtle views under influence of increasing empirical work (NELM, livelihood approaches, transnationalism)	Persistent scepticism and near-neglect of the issue: „migration and development, nobody believes that anymore“ (Taylor et al. 1996a: 401) further tightening of immigration policies.
> 2001	Boom in publications, in particular on remittances. Generally positive views. De-linking of development with return	Resurgence of migration and development optimism under influence of remittance boom, and a sudden turnaround of views: brain gain, diaspora involvement.

Quelle: De Haas (2010, S. 230), Layout angepasst.

Beitrag zur nachholenden Entwicklung der Herkunftsländer von Migranten (De Haas, 2007, S. 39; Faist, 2008, S. 15).

Zwischen 1973 und 1990 kann eine pessimistische Phase identifiziert werden (De Haas, 2007, S. 36). Verschiedene strukturalistische Ansätze (etwa Neo-Marxismus, Dependenztheorie, Weltsystemtheorie und (zum Teil) *Cumulative Causation Theory*) konstruieren den Zusammenhang von Migration und Entwicklung negativ. So wird Unterentwicklung als Grund für Migration verstanden. Gleichzeitig trage Migration zur Verfestigung der Unterentwicklung bei, vor allem, indem Entwicklungsländer ihre leistungsfähigsten Fachkräfte verlören (*Brain Drain*). Zudem setzte sich die Einschätzung durch, dass die Rückflüsse an Kapital und Wissen kaum zur Entwicklung beitragen. Daneben wurde auf problematische gesellschaftliche Auswirkungen der Migration in den Herkunftsländern hingewiesen, etwa die Verschärfung gesellschaftlicher Ungleichheit (Faist, 2008, S. 16; De Haas, 2007, S. 40-43).

Eine moderatere Sichtweise seit Beginn der 1990er Jahre steht im Zusammenhang eines allgemeinen paradigmatischen Wandels in den Sozialwissenschaften weg von Groß-

theorien, hin zu hybriden Ansätzen mittlerer Reichweite (ebd., S. 47).⁸⁴ Bei einem eher optimistischen Grundtenor umfasst sie sowohl optimistische als auch pessimistische Sichtweisen.

Sie basiert insbesondere auf drei Ansätzen, der *New Economics of Labour Migration* (NELM)⁸⁵, sog. *Livelihood*-Ansätzen von Migration aus Geographie, Anthropologie und Soziologie⁸⁶ sowie dem soziologischen Ansatz des Transnationalismus.

Ausgangspunkt *transnationaler Ansätze* der Migrationsforschung ist die Beobachtung, dass Migranten aufgrund kostengünstiger Kommunikations- und Transportmöglichkeiten immer weniger gezwungen sind, ihren Lebensmittelpunkt *entweder* im Herkunftsland *oder* im Aufnahmeland zu verorten. Entsprechend sind vorher halbwegs klare analytische Abgrenzungen zwischen Herkunfts- und Zielland oder zwischen permanenter und temporärer Migration kaum zu halten. Migrationsbewegungen werden komplexer und Migranten entwickeln multiple Identitäten und Loyalitäten (ebd., S. 55-56). Nach wie vor wird internationale Migration stark durch staatliches Handeln, etwa Einwanderungs-, Grenzschutz- oder Staatsangehörigkeitsspolitiken beeinflusst. Zugleich können sich Migranten solchen Regelungen auch aktiv entziehen, etwa durch das Ausweichen auf irreguläre Einwanderungskanäle, wenn reguläre Möglichkeiten fehlen, durch die kreative Nutzung unterschiedlicher Zugangsmöglichkeiten oder mit Hilfe

⁸⁴ “[N]either the structuralist pessimists nor the functionalist optimists were right, as the variation and complexity of real-life migration-development interactions is too high to be able to fit them into deterministic theoretical schemes predicting the development outcome of migration” (De Haas, 2007, S. 49).

⁸⁵ Die *New Economics of Labour Migration* setzt sich vom individualistischen mikroökonomischen Blickwinkel ab, indem sie den Analyseblickwinkel vom Individuum auf den Haushalt legt (Stark, 1991). Zentrale Annahme ist, dass Migrationsentscheidungen nicht von isolierten Individuen, sondern von Haushalten / Familien etc. getroffen werden. Individuelle Migranten handeln also rational, allerdings hinsichtlich kollektiver Einheiten. Dabei kann der Kollektivnutzen dem individuellen Nutzen widersprechen. Haushaltseinheiten werden über nationale Grenzen hinweg betrachtet. Besondere Bedeutung kommt Rücküberweisungen zu (De Haas, 2007, S. 50-52, Haug, 2000).

⁸⁶ *Livelihood Ansätze* betonen die aktive Rolle armer Menschen in der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen innerhalb der jeweiligen Umstände, unter denen sie leben (De Haas, 2007, S. 52-53). Sie werden also nicht als passive Opfer kapitalistischer Marktkräfte und Ausbeutungsverhältnisse verstanden, sondern als Akteure, die ihre eigenen Interessen verfolgen können (De Haan und Zoomers, 2005, 28ff.). Mit dem Begriff *Livelihood* wird die Gesamtheit der Fertigkeiten, materiellen und sozialen Ressourcen sowie Aktivitäten zur Sicherung des Lebensunterhalts bezeichnet. Dazu gehören etwa die Aktivitäten zur Gewinnung von Einkommen, soziale Institutionen, die Beziehungen innerhalb eines Haushalts sowie Mechanismen zur Ressourcengewinnung im gesamten Lebenszyklus (De Haas, 2007, S. 52-53). Siehe auch De Haan und Zoomers (2005); De Haan (2000); Jacobsen (2002).

sozialer Netzwerke (Pries, 2008, S. 14).

Der veränderte Blick auf Migration hat Auswirkungen auf zentrale Fragen der älteren Debatten, wie etwa die Bewertung von Rücküberweisungen und Brain Drain. Die Beobachtungsperspektive des Haushalts, komplexere Migrationsformen, transnationale Zugehörigkeiten, Netzbildung sowie langfristiges Engagement von Migranten über Grenzen erschweren eine „Saldierung“ der Auswirkungen von Migration auf die Entwicklung als positiv oder negativ – insbesondere unter Berücksichtigung längerer Zeiträume (De Haas, 2007, S. 55-56).

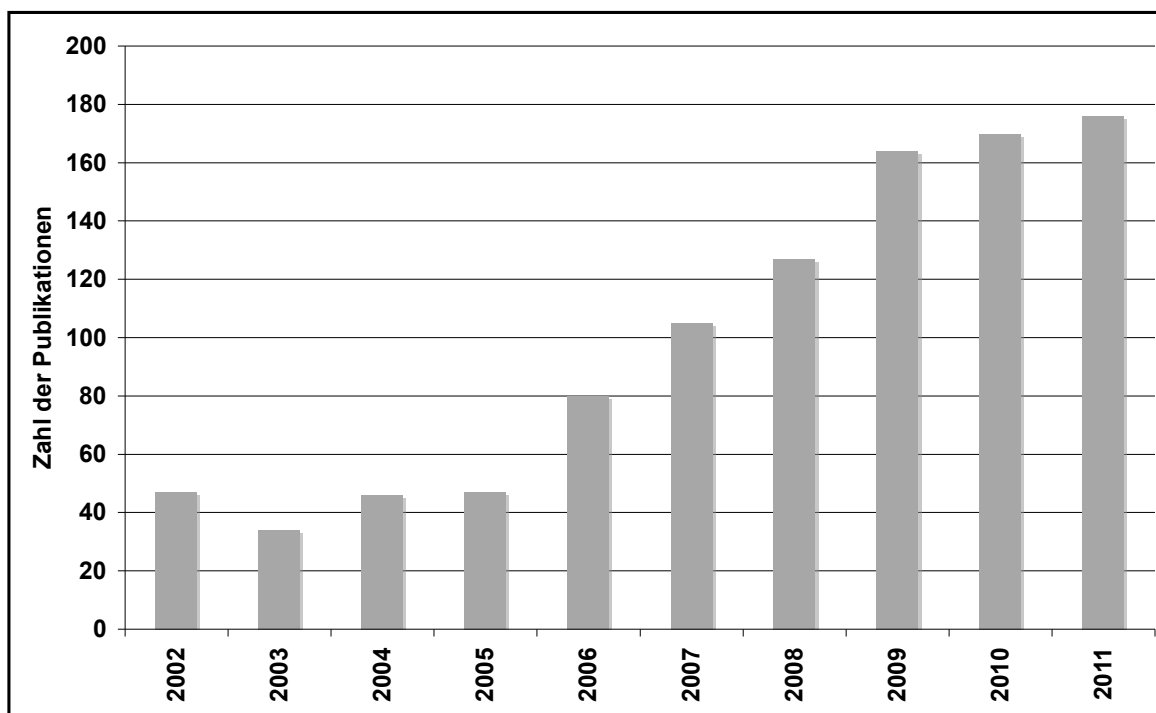
In den drei genannten Ansätzen bildet Migration eine Möglichkeit, das Haushaltseinkommen zu diversifizieren, abzusichern und zu steigern. Migranten werden weniger als Opfer oder als anonyme Größe in makroökonomischen Berechnungen, sondern vielmehr als Akteure in ihrem eigenen Interesse verstanden (Faist, 2008). Migration bildet eine aktive Strategie der Haushaltssicherung was Stereotypen wie „Migration als *Flucht* aus der Armut“ widerspricht.

Ab 2000 ist auf Grundlage der genannten wissenschaftlichen Diskussionen ein regelrechter Boom der Forschung zu Migration und Entwicklung mit weitgehend optimistischen Grundannahmen in Wissenschaft und Internationalen Organisationen mit Auswirkungen bis hinein in die Politik und Entwicklungsorganisationen zu beobachten. Diese Phase ist Thema dieser Arbeit.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Migration stärker als Möglichkeit und Tatsache wahrgenommen wird, die berücksichtigt werden sollte, wenn individuelle, kollektive oder staatliche Strategien der Überlebenssicherung oder der Armutsbekämpfung formuliert werden. Neuere Ansätze stärken die Akteursperspektive – Akteur und Struktur sind gleichermaßen relevant (De Haas, 2010, S. 253). Der Determinismus früherer Ansätze wird abgelehnt und für eine differenziertere Wahrnehmung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung plädiert (ebd., 238ff.). Eine wichtige Grundannahme ist, dass Migration in großem Maßstab einfach stattfindet und kaum zu verhindern ist. Es wird nun stärker nach den Bedingungen gefragt, unter denen die angenommenen positiven Effekte zu erzielen und negative möglichst zu verhindern oder auszugleichen sind.

Das erneuerte Interesse am Nexus von Migration und Entwicklung hat auch zu einer Vervielfachung wissenschaftlicher Beiträge geführt. Dies zeigt eine Suchanfrage in

Abbildung 4.1.: Migration und Entwicklung in Web of Science



Quelle: Web of Science, eigene Suchanfrage.

der Datenbank *Web of Science*. In der statistischen Darstellung der Veröffentlichungen und Zitationen zum Themenfeld „Migration und Entwicklung“ zeigt sich deutlich die Dynamik der Debatte seit 2002 (vgl. Abb. 4.1). Insgesamt lässt sich seit 2003 (20 Aufsätze) ein stetiger Anstieg der Publikationszahlen auf 122 Aufsätze (2009) feststellen.⁸⁷

⁸⁷ Da *Web of Science* nur die renommiertesten wissenschaftlichen Zeitschriften beinhaltet, kommt noch eine viel größere Zahl an Publikationen in weniger renommierten Zeitschriften, Sammelbänden, Working Papers und Büchern hinzu. Der hohe Wert für 2002 lässt sich zum Teil damit erklären, dass allein 16 der 42 Resultate aus zwei Sonderausgaben zum „Migration Development Nexus“ der Zeitschrift *International Migration* stammen.

Die Datenbank *Web of Science* umfasst die renommiertesten Zeitschriften aus den Bereichen Naturwissenschaften (*Science Citation Index*), den Sozialwissenschaften (SSCI - *Social Sciences Citation Index*) und den Geisteswissenschaften (A&HCI - *Arts and Humanities Citation Index*). Die Suche wurde am 20. Januar 2012 durchgeführt und umfasste die Jahre 2002-2011 über die Datenbanken SSCI und A&HCI. Die mit dem logischen Operator *ODER* verknüpften Suchwörter waren: „*Migration-Development-Nexus*“, „*Migration and Development*“, *Remittances*, *codevelopment*, *codéveloppement*, „*Hometown Association*“, „*Circular Migration*“, „*Brain Gain*“, „*Brain circulation*“, „*Brain Drain*“, „*Migration Management*“. Die Suche wurde noch gefiltert nach fachlichen Kategorien von *Web of Science*. Es wurden die Kategorien *Economics*, *Demography*, *Planning Development*, *Geography*, *Sociology*, *Area Studies*, *Political Science*, *Anthropology*, *Public Environmental Occupational Health*, *Ethnic Studies* und *International Relations* berücksichtigt.

Für eine ähnliche Vorgehensweise zum Thema von Migrantenorganisationen siehe Schimany und Schock (2010).

Entwicklung eines systematischen inhaltlichen Kategoriensystems: In Anlehnung an Forster und Stokke (1999, S. 20) können verschiedene Untersuchungsdimensionen von Kohärenz definiert werden, die im Kategoriensystem berücksichtigt werden. So sind *erstens* Strukturen, Strategien und Mechanismen der Politikgestaltung von Bedeutung für die Untersuchung von Kohärenz (institutionell-rechtliche Dimension).⁸⁸ *Zweitens* sollten die Ziele von Kohärenz beachtet werden – „coherence for what and for whom?“ (ebd., S. 20) bzw. die *Richtung* des Kohärenzanspruchs (Ashoff, 2002) (politische Dimension von Kohärenz). Als *dritten* Aspekt der Kohärenzforschung heben Forster und Stokke (1999, S. 20) die Ergebnisse von Politiken heraus. Diese *inhaltliche* Dimension betrifft die konkreten politischen Inhalte und Maßnahmen. Dabei wird auch die Ebene der Implementierung einbezogen, etwa durch die Arbeit der Durchführungsorganisationen.⁸⁹

Das auf diesen kohärenztheoretischen Überlegungen aufbauende Kategoriensystem gliedert sich in sieben Oberkategorien (A-G). Die institutionell-rechtliche Dimension von Kohärenz wird mit der Oberkategorie (A) *Strukturen der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik* abgedeckt. Oberkategorie (B), *Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung* greift die politische Dimension auf. Fünf weitere Oberkategorien umfassen die inhaltliche Dimension. Sie entsprechen den in der Literatur verbreiteten Kategorisierungen des Nexus von Migration und Entwicklung.⁹⁰ Dies sind (C) (materielle) Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer, (D) Migranten als Entwicklungsakteure, (E) der Umgang mit dem Brain

⁸⁸ Zur institutionell-rechtlichen Dimension zählen die historisch gewachsenen rechtlichen Grundlagen für das Verhältnis von Entwicklungs- und Migrationspolitik und darauf aufbauende sekundärrechtliche und administrative Institutionen. Diese bilden strukturelle Gegebenheiten, die die Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik fördern oder behindern können. Zudem regeln sie den Zugang von politischen, administrativen und auch nichtstaatlichen Akteuren auf die Entscheidungen bezüglich der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik (z.B. durch den Zuschnitt bestimmter Ministerien oder interministerieller Strukturen).

⁸⁹ In einem engen Verständnis politischer Kohärenz geht es allein um das Zusammenwirken von Politikfeldern bzw. Politiken. Verbreitet wird sich dem Thema aber auch mit einem weiteren Verständnis von Kohärenz genähert. So fragen Studien, die kürzlich durch die Internationale Organisation für Migration (IOM) sowie die OECD verbreitet wurden im Sinne von Kohärenz zwischen Migration und Entwicklung auch danach, ob der Tatbestand von Migration sowie die Migranten selbst Berücksichtigung im staatlichen entwicklungspolitischen Handeln finden (vgl. OECD, 2007; Naik, Koehler und Laczko, 2008). Diesem weiten Verständnis schließt sich die vorliegende Arbeit an.

⁹⁰ Siehe etwa ABI (2010); BAMF und BMI (2010); Koser (2007); Skeldon (2008); Vollmer und Warnecke (2011).

Tabelle 4.2.: Oberkategorien

A	Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik
B	Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung
C	Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer
D	Migranten als Entwicklungsakteure
E	Umgang mit dem Brain Drain
F	Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration
G	Zirkuläre Migration

Quelle: Eigene Darstellung.

Drain, (F) Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration (Brain Gain) sowie (G) Zirkuläre Migration.

4.1. Oberkategorie A: Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik

Folgt man der Einschätzung, *dass* enge Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung bestehen, so stellt sich die Frage, *welche* Strukturen zur politischen Verknüpfung der beiden Politikfelder vorliegen bzw. aufgebaut werden könnten. Dabei lassen sich vier Varianten des „Aufeinander-Beziehens“ unterscheiden. *Erstens* wird aus dem neuen Blickwinkel auf Migration und Entwicklung gefolgert, dass das Thema der Migration selbst und seine Verbindungen zur Entwicklung stärker in die staatliche Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden sollte. Neben grundlegenden Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung betrifft dies etwa auch die Erweiterung des Akteursbildes der EZ um Migranten, ihre Organisationen oder ihre Angehörigen als Empfänger von Rücküberweisungen.⁹¹ Auch die entwicklungspolitische Forschung müsse, so Thränhardt (2005, S. 10), Migration stärker berücksichtigen.⁹² Angesichts

⁹¹ De Haas, 2006a, S. 91-94, Nyberg-Sørensen, Hear und Engberg-Pedersen, 2002, S. 69-70.

⁹² So kritisiert Bakewell (2008, 2009), der Begriff der Entwicklung sei in der Debatte – wie auch in der Entwicklungsforschung insgesamt – häufig stark auf Sesshaftigkeit als Norm ausgerichtet. Er plädiert in diesem Zusammenhang dafür, ein Entwicklungsmodell anzulegen, welches stärker die

der Komplexität der Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung spricht sich Skeldon (2008, S. 15) dafür aus, weniger zu versuchen, durch bestimmte politische Migrationsregelungen Entwicklungsimpulse zu generieren, als vielmehr Migration als integralen Bestandteil des Entwicklungsprozesses zu verstehen und auf dieser Grundlage entsprechende entwicklungspolitische Maßnahmen zu ergreifen.⁹³

Zweitens wird in der Forschung diskutiert, wie die Politik im Schnittbereich von Entwicklung und Migration so gestaltet werden kann, dass gemeinsame Ziele erreicht und Widersprüche vermieden werden könnten.⁹⁴ In Bezug auf den Schnittbereich von Migration und Entwicklung ist dieses Thema insbesondere deswegen relevant, da die Debatte häufig die Erwartung nährt, durch eine bestimmte Gestaltung der Migrationspolitik könnten weitreichende Entwicklungseffekte erzielt werden.⁹⁵

Drittens könnte die Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik dadurch gesteigert werden, dass Herkunfts- und Zielländer bei der Regelung von Migration kooperieren, auf bilateraler, regionaler oder globaler Ebene (Martin, Martin und Weil, 2006, S. 237-244).

Die Notwendigkeit der Schaffung von Global Governance-Strukturen im Bereich der Migration – vergleichbar mit denen im Bereich des Welthandels – ist „widely recognized.“⁹⁶ Allerdings wird nur wenig Aktivität in dieser Richtung zu erwartet (Angenendt, 2009, S. 51). Vorschläge, wie die Schaffung einer Migrationsorganisation auf UN-Ebene, die weniger intergouvernementaler Service- und Forschungsdienstleister (wie die beste-

Möglichkeiten der Mobilität als Forschungsstand der Migrationsforschung berücksichtigt.

⁹³ Siehe auch De Haan, 2006b, S. 42-43. „[M]igration is both cause and effect of a broader development process“ (Munck, 2009, S. 11). Skeldon (2008, S. 15) plädiert insbesondere auch dafür, interne Migranten, die den Hauptteil der Migranten insgesamt ausmachen, stärker in die Debatte um Migration und Entwicklung einzubeziehen.

⁹⁴ Vgl. Hoebink, 2004, S. 184; Ashoff, 2005a, S. 41. Kohärenz ist verbunden mit Zielen der Effektivität und der Effizienz sowie der Glaubwürdigkeit der Politik (Ashoff, 2005b). So weist etwa die OECD darauf hin, dass die Millennium Entwicklungsziele die Mitgliedstaaten der OECD dazu verpflichten, die Kohärenz ihres politischen Handelns bezogen auf entwicklungspolitische Ziele zu steigern (OECD, 2005b, S. 17). Grundsätzlich gilt, dass jede Politik ihre eigenen Ziele verfolgt, „die in demokratisch verfassten Gesellschaften Ausdruck politischer Willensbildung unter Bedingungen konkurrierender Interessen sind“ (Ashoff, 2010, S. 358).

⁹⁵ Diese Einschätzung wird aber auch als unrealistisch kritisiert, da sie die Komplexität des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung missachte (Siehe etwa: De Haan, 2006b, S. 42-43; Skeldon, 2008, S. 15). Siehe zur institutionellen Kohärenz in Bezug auf Migration ABI (2010, S. 10-11).

⁹⁶ Munck, 2009, S. 12; siehe auch Jacquet (2007, S. 144-145).

hende IOM) als vielmehr das Pendant zur Welthandelsorganisation im Bereich der Migration darstellen würde, scheitern an den Souveränitätsansprüchen der Nationalstaaten (Munck, 2009, S. 12). Auch von einem internationalen Regime im Bereich der Migration kann – abgesehen von der Flüchtlingsmigration – nur sehr eingeschränkt gesprochen werden (Rother, 2009a, S. 219). Der Begriff des „Migration Management“ stellt das aktuelle Schlagwort für einen umfassenden internationalen Ansatz zum Umgang mit Migration dar. Er soll, so seine Befürworter, allen Beteiligten, insbesondere Herkunftsländern, Zielländern und Migranten selbst, gerecht werden. Ziel sei es, Migrationsprozesse stärker durch Ordnung, Vorhersehbarkeit und Steuerbarkeit zu gestalten (Geiger und Pécoud, 2010a, S. 2).

Während mit dem Konzept des Migrationsmanagement auf der einen Seite ein positiveres Bild von Migration – weniger als einzudämmende Bedrohung denn als soziales Phänomen mit Vor- und Nachteilen – Einzug gehalten hat, werden einige Aspekte kritisiert. So führe die bestehende Institutionalisierung von Regelungsinstrumenten *neben* dem bestehenden UN-System zu einer Re-Nationalisierung von Migrationspolitik. Inhaltlich erschienen menschenrechtliche Aspekte als Rhetorik ohne Verbindlichkeit. Migration werde „entpolitisiert“, indem Migrationssteuerung als Managementprozess verstanden wird. Dadurch würden aber politische Vorstellungen der Zielländer von Migrationsbewegungen eher verdeckt, als dass es zu einem Ausgleich der Interessen komme. Die konkreten Maßnahmen dienten weitgehend den Zielländern, welche sie auch finanzieren. Gleichzeitig werde der Ansatz höchst selektiv umgesetzt, was seiner umfassenden Konzeption widerspricht.⁹⁷ Daneben wird darauf hingewiesen, dass die bestehenden Widersprüche zwischen den Ländern durch Druck oder Kompensation zwar gemildert, aber eben nicht beseitigt werden. Dies stelle ein strukturelles Hindernis der Funktionsfähigkeit des Konzepts dar (Cyrus, 2011).

⁹⁷ Cyrus, 2011; Geiger und Pécoud, 2010a. Diese grundlegenden Einschätzungen zeigen sich etwa auf EU-Ebene. Es lässt sich ein klarer Fokus auf restriktive Aspekte der Migrationssteuerung feststellen (Chou, 2006). Die Selektivität des Ansatzes zeigt sich an den Inhalten der Mobilitätspartnerschaften, die die EU und interessierte Mitgliedstaaten bislang mit vier Ländern abgeschlossen haben (s.u.). Sie bilden ein Paket zu dem jeder interessierte Mitgliedstaat sowie die EU konkrete Aspekte im Tausch gegen die Kooperation der entsprechenden Staaten beiträgt (SVR, 2011a; Parkes, 2009). Ähnliches gilt in Hinblick auf Staaten Mittelosteuropas sowie südliche Anrainerstaaten des Mittelmeers, die als Beitrittskandidaten bzw. als Partner der EU im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik durch Druck, Anreize oder Kompensationsleistungen in die europäische Grenzschutzarchitektur einbezogen wurden.

Viertens besteht, so die verbreitete Ansicht in der Literatur, weiterer Forschungsbedarf in Hinblick auf das Zusammenspiel von Migration und Entwicklung.⁹⁸ Black und Skeldon (2009) weisen trotz Fortschritten auf einen Mangel an wichtigen statistischen Daten in Bezug auf Migration und Entwicklung hin. Dies betrifft Daten über *Migrationsbewegungen* (im Unterschied zu bestehenden Migrantenpopulationen), insbesondere innerhalb und zwischen Entwicklungsländern sowie geschlechtsspezifische Daten. Es betrifft die Frage, unter welchen Bedingungen die (zum Teil nur vermuteten) Potenziale einer engeren Verbindung auftreten, mit welchen Politiken wirkungsvoll darauf eingewirkt werden könne und wie weit politisches Handeln überhaupt reicht, etwa im Bereich Zirkulärer Migration (SVR, 2011a, S. 229). Es betrifft aber auch die Forschung über den Nexus von Migration und Entwicklung selbst.⁹⁹

4.2. Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung

Kohärenzstreben zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik kann als zweiseitiger Prozess aufgefasst werden, nach dem sowohl Migrationsfragen in die Entwicklungszusammenarbeit als auch Entwicklungsfragen in die Migrationspolitiken Eingang erhalten sollten. Jedes beteiligte Ministerium hat seinen eigenen Blickwinkel auf den Schnittbereich von Migration und Entwicklung. Daher ist eine wichtige Frage, mit welcher inhaltlichen Ausrichtung der Schnittbereich von Migration und Entwicklung politisch gestaltet wird. Dies wird in der Literatur mit dem Begriff der *Richtung der Kohärenz* ausgedrückt (Ashoff, 2005a, S. 44). Die Arbeit geht von vier grundlegenden Ausrichtungen aus, die aber nicht unbedingt in Reinkultur vorliegen müssen (Lavenex und Kunz, 2008, S. 449).

Erstens kann ein an Grundsätzen der Freiheit orientierter Ansatz der Verknüpfung

⁹⁸ Im Sinne der Kohärenzforschung basieren diese Vorschläge auf der Beobachtung, dass Inkohärenz vielfach auf Erkenntnisdefiziten beruht (Ashoff, 2010, S. 363).

⁹⁹ So mangelt es – um nur zwei Aspekte zu nennen – an einer systematischen Einbeziehung von Migration in die Forschung zu Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit, aber auch umgekehrt an einer Klärung des Verständnisses von Entwicklung in der Debatte der Migrationsforschung über Migration und Entwicklung (Naerssen, Spaan und Zoomers, 2008b, S. 15-16; Delgado Wise und Marquez Covarrubias, 2009; De Haan, 2006a; Bröring, 2009).

von Migration und Entwicklung identifiziert werden. Dieser kann zwei Ausprägungen aufweisen. So gibt es Überlegungen, die generell auf eine stärkere Liberalisierung von Migrationsbewegungen, das heißt eine Steigerung der Mobilität hinauslaufen. In diesem Sinne impliziert Freiheit, den Abbau rechtlicher Schranken der Bewegungsfreiheit über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Ein anderer Ansatz bezieht sich auf die Wahlmöglichkeiten der Bevölkerungen in den Herkunftsländern. In diesem Sinne geht es um den Abbau struktureller Zwänge, etwa, dass sich Menschen aufgrund von Armut und fehlenden Zukunftsaussichten gezwungen sehen, ihren Wohnort oder ihr Land zu verlassen (Matsas, 2008a, S. 6).

Zweitens wird ein Rechte-orientierter Ansatz (*Rights-based-approach*) diskutiert. Eine Kritik an der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über den Nexus von Migration und Entwicklung ist, sie berücksichtige nicht in ausreichendem Maße das Thema der Rechte von Migrant*innen (Boehning, 2009). Dabei können Rechte sowohl als notwendige Bedingung für eine entwicklungsbezogene Wirksamkeit von Migration verstanden werden (ebd., S. 669-670) also auch als Einschränkung in dem Sinne, dass die Rechte der Migrant*innen als zentrale Akteure im Schnittbereich von Migration und Entwicklung, die Nützlichkeitsrechnungen bezogen auf die Entwicklungswirkung ihrer Migration begrenzen. Lavenex und Kunz (2008, S. 449) identifizieren den Rechte-orientierte Ansatz insbesondere in Beiträgen von ILO und IOM.¹⁰⁰

Der *dritte*, der entwicklungsorientierte Ansatz, entspricht im Kern der neuen Einschätzung von Migration als Entwicklungsressource. Als Begründung dafür, Migration aus dem Blickwinkel der Entwicklung der Herkunftsländer zu betrachten, können etwa die einschlägigen internationalen Bekenntnisse der Geberländer von Entwicklungshilfe zu entwicklungspolitischer Kohärenz, etwa in der Millennium Declaration herangezogen werden (Ashoff, 2007, S. 18-19; UN, 2010).¹⁰¹ Hinzu kommt die grundsätzliche Rechtfertigung für Kohärenzpolitik aus Gründen von Effektivität, Effizienz und Glaubwür-

¹⁰⁰ Eine einschlägige Grundlage des Ansatzes ist die Erklärung der Menschenrechte – nicht nur, aber auch das in Artikel 13, Absatz 2 kodierte Recht auf Ausreise (Mundt, 2011, S. 202). Diesem Recht steht freilich – abgesehen von dem Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention – keine Pflicht der einzelnen Staaten gegenüber, einem Migrant*innen die Einreise zu gewähren.

¹⁰¹ Hatte die Millennium Declaration den Aspekt der Migration noch nicht explizit einbezogen, so umfasste der *Monterrey Consensus* von 2002 auch Forderungen in Hinblick auf Migration und Entwicklung, namentlich die Steigerung der Entwicklungswirkung von Rücküberweisungen.

digkeit (s.o.).

Viertens wird ein steuerungsorientierter Ansatz identifiziert, der Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zur Migrationssteuerung hervorhebt. Diese können darin bestehen, dass durch die Entwicklung der Herkunftsländer der Migrationsdruck aus diesen Staaten sinken könnte (sog. *Root-causes-approach*) sowie darin, dass Entwicklungshilfe an die Kooperation der Herkunfts- und Transitländer in der Migrationssteuerung gebunden wird (migrationspolitische Konditionalisierung).

Ausgangspunkt des *Root-causes-approach* ist die Einschätzung, dass Migration oftmals auf das Streben der Migranten nach besseren Lebensbedingungen zurückzuführen ist (im Folgenden nach: De Haas, 2006b). Ziel der Entwicklungspolitik ist die Verbesserung der Lebensbedingungen in ihren Partnerländern. Entsprechend wurde insbesondere seit den 1980er Jahren der Beitrag der Entwicklungspolitik zum Erreichen des Ziels der Verringerung ungewollter Migration betont.¹⁰² In der politischen Debatte zeigt sich dieser Zusammenhang unter anderem in der Rechtfertigung von Entwicklungshilfe (Lachmann, 1999, S. 10).

Allerdings hat nicht erst die neuere Forschung deutlich gemacht, dass diese Einschätzung zu kurz greift und höchstens langfristig gilt (ausführlich dazu: De Haas, 2006b). Kurz- und mittelfristig führt eine Erhöhung des Entwicklungsniveaus der Herkunftsländer aufgrund von Modernisierungsprozessen eher zu einer Steigerung der Auswanderung. Aufgrund der Form des Graphen einer Darstellung von Migration in Abhängigkeit zum Entwicklungsniveau spricht man vom so genannten „*Migration hump*“.¹⁰³

Neben dem Ansatz, Migrationsprobleme durch Entwicklungszusammenarbeit „an der Wurzel“ zu lösen, wird Entwicklungszusammenarbeit auch als Baustein in Verhandlungspaketen mit migrationspolitischen Aspekten einbezogen oder direkt von einer Kooperation im Migrationsbereich abhängig gemacht (Konditionalisierung). So beinhalten Abkommen über Entwicklungshilfe mit Staaten des globalen Südens mittlerweile häufig

¹⁰² Dies stand in Verbindung mit dem allgemein verbreiteten Gefühl des Versagens der Migrationssteuerung, das zusammentraf mit einer Entwicklungspolitik, die unter Rechtfertigungsdruck stand (Nuscheler, 1995, S. 99-101, 263-270).

¹⁰³ Vgl. *Martin und Taylor, 1996*, Widgren und Martin, 2002, Der *Migration hump* wird in der Literatur auch als *Reverse u-curve* bezeichnet. Grund für die steigende Migration bei steigender Entwicklung sind etwa die Erhöhung der Arbeitslosigkeit aufgrund von Rationalisierung in der Wirtschaft, eine verbesserte Transportinfrastruktur sowie der leichtere Zugang zu migrationsrelevanten Informationen (De Haas, 2006b, Thränhardt, 2008a, S. 110-112).

Bestimmungen über die Rücknahme von Staatsbürgern, die sich illegal im Geberland aufhalten.¹⁰⁴ Daneben wurden in den letzten Jahren mit einer Vielzahl von Staaten Rücknahmeabkommen für deren Staatsbürger oder über das entsprechende Land eingereiste Angehörige von Drittstaaten geschlossen. Dabei werden entwicklungspolitische Leistungen mehr oder weniger explizit als Gegenleistungen für die Kooperation im Migrationsbereich einbezogen (vgl. Ellermann, 2008).¹⁰⁵

4.3. Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer

Die Höhe der Geldüberweisungen von Migranten aus Entwicklungsländern an ihre Angehörigen im Herkunftsland gab die Weltbank 2003 mit mehr als dem Doppelten der offiziellen Entwicklungshilfe an (Ratha, 2003). Diese Veröffentlichung stellte einen wichtigen Auslöser oder Katalysator der internationalen Debatte über Migration und Entwicklung dar. Dabei hat auch das Thema der Rücküberweisungen bereits eine lange Geschichte (siehe oben).¹⁰⁶

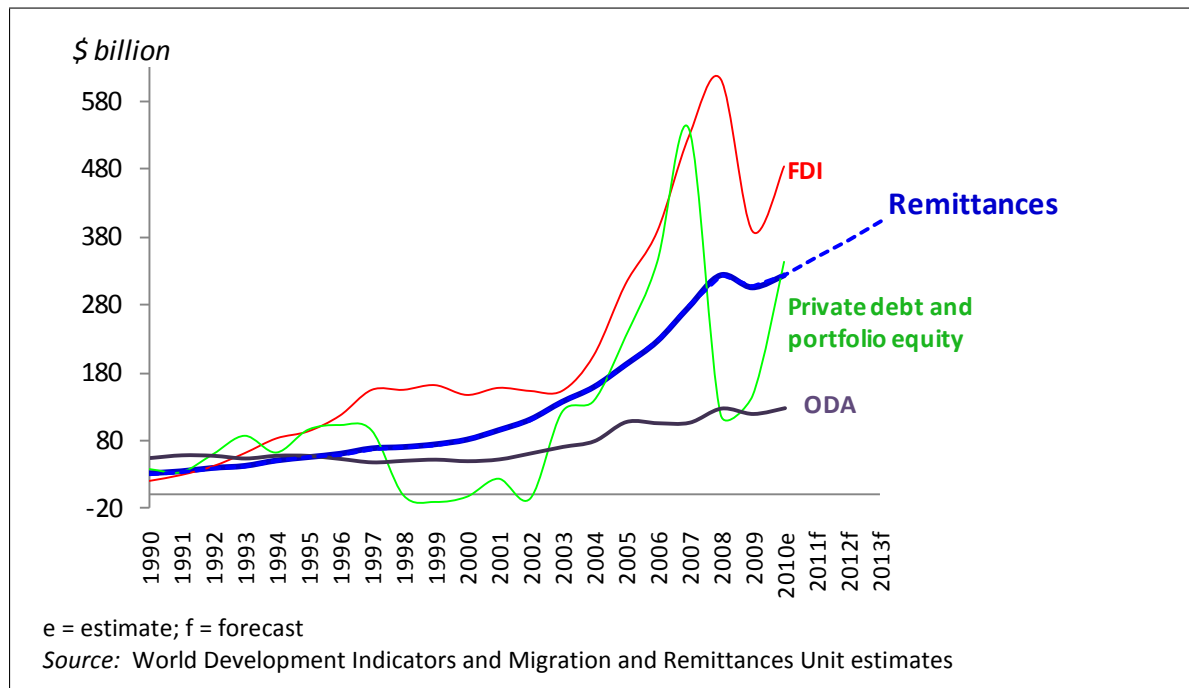
Die Weltbank gibt den Gesamtwert der Rücküberweisungen, die in Entwicklungsländer gesendet wurden, für das Jahr 2008 mit 325 Mrd. US-Dollar an. Krisenbedingt sei der Wert 2009 auf 308 Mrd. US-Dollar eingebrochen, um sich 2010 wieder zu erholen. Bis zum Jahr 2013 erwartet die Weltbank eine Steigerung auf 404 Mrd. US-Dollar (Ratha, Mohapatra und Silwal, 2011, S. 12). Die Rücküberweisungen betragen im Jahr 2008 mehr als das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Staaten

¹⁰⁴ So etwa in Artikel 13 des Abkommens von Cotonou zwischen der EU und den AKP-Staaten (vgl. Higazi, 2005; Gabas, 2009, S. 284).

¹⁰⁵ Chou (2006) stellt insbesondere auf EU-Ebene einen auf Migrationssteuerung ausgerichteten Ansatz (*Coercive approach*) fest. Auch wenn auf EU-Ebene mit dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage vorgeblich ein umfassenderer Ansatz (so suggeriert es die englische Betitelung „*Global approach*“) verfolgt werden, ständen die Ziele der Restriktion im Vordergrund. Die größere Durchsetzungsfähigkeit repressiver gegenüber anderen Komponenten des Gesamtansatzes stellt für Chou (2009) auch die Begründung für die innenpolitische Ausrichtung der EU-Mobilitätspartnerschaften dar, die sie auf eine „*First-mover-advantage*“ der innenpolitischen Akteure zurückführt (siehe auch Chou und Gibert, 2010).

¹⁰⁶ Die Oberkategorie umfasst individuelle Rücküberweisungen. Kollektive Rücküberweisungen im Rahmen der Arbeit von Migrantenorganisationen werden dagegen mit der Oberkategorie D „Migranten als Entwicklungsakteure“ kodiert.

Abbildung 4.2.: Umfang der Rücküberweisungen im Vergleich zu anderen Kapitalströmen in Entwicklungsländer seit 1990



Quelle: Ratha, Mohapatra und Silwal, 2011, S. 2.

(OECD, 2009, S. 149). Die wichtigsten Empfängerländer waren 2010 Indien, China, Mexiko und die Philippinen.¹⁰⁷

Rücküberweisungen gelten als vorhersehbarer und zuverlässiger als ausländische Direktinvestitionen (*Foreign direct investment*, FDI) und Entwicklungshilfe, die beiden anderen großen Quellen von Kapitalzuflüssen aus dem Ausland. „[T]here is substantial evidence, that remittances have proved to be an increasingly important, less volatile, less pro-cyclical, and therefore a more reliable source of foreign currency than other capital flows for developing countries“ (De Haas, 2007, S. 58). Zudem wird Rücküberweisungen im Vergleich zu öffentlicher Entwicklungshilfe ein zielgenaueres Erreichen ihrer Adressaten zugesprochen (Thränhardt, 2005, S. 6).

¹⁰⁷ Ratha, Mohapatra und Silwal, 2011, S. 10. Internationale Statistiken über Rücküberweisungen weisen erheblich Ungenauigkeiten auf. Zudem beinhalten sie nur diejenigen Überweisungen, die über offizielle Kanäle (Banken, Geldtransferinstitute) getätigt werden. Die Weltbank schätzt die Höhe informeller Transfers (als Bargeld beim Reisen bzw. über Boten oder durch inoffizielle Transfersysteme, wie das islamische Hawala-System) auf noch einmal die Hälfte derjenigen über offizielle Kanäle. Ein Teil des Anstiegs der statistisch erfassten Rücküberweisungen der vergangenen Jahre beruht *auch* auf der Verlagerung von inoffiziellen auf offizielle Kanäle und einer besseren Datenerfassung (Ambrosius, Fritz und Stiegler, 2008, S. 2). Siehe auch Agunias (2006, S. 8-9).

Kapur (2003) stellt in einem häufig zitierten Beitrag die beginnende Euphorie hinsichtlich der Rücküberweisungen in den Zusammenhang des Scheiterns vorheriger Entwicklungsparadigmen. „[A]s with the euphoria with private capital flows in the mid-1990s, the attractiveness of remittances is in part a reaction to previous failed development mantras.“¹⁰⁸

Zentrale Aspekte in Hinblick auf die Entwicklungswirkung von Rücküberweisungen stellen ihre Höhe sowie ihre Verwendung dar. In Hinblick auf die *Höhe* von Rücküberweisungen wurden insbesondere *Transfermethoden und -wege* untersucht. Dabei steht der Aspekt der Überweisungskosten im Mittelpunkt. Hier werden insbesondere auch Möglichkeiten für staatliches Handeln gesehen. So führt mangelnde Konkurrenz und Transparenz im Markt für Rücküberweisungen zu hohen Gebühren. Gleichzeitig unterscheiden sich die Gebühren je nach Anbieter – z.B. Banken und Geldtransferunternehmen – oft stark voneinander. Gleichgültig, in welchem Maße Rücküberweisungen als entwicklungsfördernd bzw. armutslindernd angesehen werden, stellen die Gebühren Mittel dar, die den Empfängern nicht zur Verfügung stehen.

Ein zentraler Forschungsstrang betrifft die Differenzierung zwischen formellen und informellen Rücküberweisungen. Informelle Transferwege gelten häufig als wenig zuverlässig und teuer.¹⁰⁹ Entsprechend stellt der Zugang von Migranten zu formellen Finanzdienstleistern sowie die Versorgung mit Überweisungsdienstleistungen in den Herkunftsländern einen wichtigen Aspekt dar. Dabei bestehen Verbindungen zur Debatte um Mikrofinanzdienstleister. Diesen wird eine wichtige Rolle zugesprochen, insbesondere in Bezug auf die Versorgung abgelegener Gebiete. Die technische Seite der Überweisungen ist ein weiteres wichtiges Forschungsthema. So hat der Ausbau moderner Kommunikationsnetze die Einrichtung schneller und im Vergleich zur bankgestützten Überweisung kostengünstiger Transfermöglichkeiten, etwa über Mobiltelefone, ermöglicht.

Hinsichtlich der Verwendung von Rücküberweisungen wird bereits seit den 1960er die Frage nach ihrer entwicklungsförderlichen Wirkung diskutiert. So vermuteten Kri-

¹⁰⁸ Kapur, 2003, S. 10. „Remittances strike the right cognitive chords. They fit in with a communitarian, ‘third way’ approach and exemplify the principle of self-help“ (ebd., S. 10).

¹⁰⁹ Allerdings ist diese Einschätzung auch umstritten. So wird zumindest einigen der informellen Überweisungswegen ein relativ gutes Kostenniveau bescheinigt.

tiker, sie würden von allem für den privaten Konsum verwendet. Danach würden damit in erster Linie importierte Konsumgüter, der Bau von Häusern, die Rückzahlung von Schulden sowie Konsumausgaben des Alltags finanziert. Zudem dienten Rücküberweisungen auch häufig der Finanzierung von Statussymbolen oder künftigen Auswanderungsprojekten. Tatsächlich getätigte Investitionen bezögen sich eher auf den Kauf von Immobilien und Land als auf den Aufbau von produktivem Kapital (De Haas, 2007, S. 44).

Andere Beiträge weisen dagegen auf investive Nutzungsformen hin sowie auf positive Entwicklungseffekte auch derjenigen Rücküberweisungen, die die frühere Forschung als „nur“ konsumtiv betitelt hat. So sei die Differenzierung zwischen konsumtiver und investiver Nutzung durchaus heikel und beruhe auf einem verengten Verständnis produktiver Investitionen (ebd., S. 59). Auf Haushaltsebene sei es schwierig, zwischen investiver und konsumtiver Nutzung zu unterscheiden, vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Ernährung.¹¹⁰

Zudem könnten Ausgaben für einheimische Konsumgüter eine Breitenwirkung auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Land entfalten (ebd., S. 58-59). Indem viele der Haushalte in Entwicklungsländern, die Rücküberweisungen erhalten, diese zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse einsetzen, verbesserten Rücküberweisungen die Versorgung der Bevölkerung. In diesem Sinne lindern Rücküberweisungen Armut – selbst wenn sie rein konsumtiv verwendet werden – und leisten durch Diversifizierung einen Beitrag zur Verringerung von Einkommensunsicherheit (ebd., S. 58). Außerdem haben empirische Untersuchungen festgestellt, dass solche Haushalte, die Rücküberweisungen erhalten eine höhere Investitionsneigung aufweisen, selbst wenn es nicht die Rücküberweisungen sind, die investiert werden und selbst wenn das nicht sofort geschieht (ebd., S. 58). Zur Steigerung der Breitenwirkung wird, wie bereits in Hinblick auf die Verbesserung der Überweisungswege, auf die Bedeutung funktionierender Bankensysteme in den Herkunftsländern und -regionen der Migranten hingewiesen.

Rücküberweisungen und ihr Beitrag zur Entwicklung sind auch in der aktuellen De-

¹¹⁰ „Beispielsweise können Ausgaben für Bildung, bessere Ernährung und verbesserte hygienische Verhältnisse sich positiv auf die (zukünftige) Arbeitskraft und damit auf ökonomische Chancen auswirken – auch wenn sie formal zu den konsumtiven Ausgaben zählen“ (Ambrosius, Fritz und Stiegler, 2008).

batte nicht unumstritten. Die oben genannten Kritikpunkte tauchen auch dort immer wieder auf. Weitere Kritik bezieht sich auf die Auswirkungen der Rücküberweisungen auf der Mikroebene der Individuen und Haushalte sowie der Makroebene der Volkswirtschaften.

So wird etwa zu Bedenken gegeben, Rücküberweisungen förderten die Ungleichheit in den Herkunftsländern der Migranten. Schließlich empfangen Rücküberweisungen nur diejenigen Haushalte, die Mitglieder im Ausland haben (vgl. Agunias, 2006, S. 34-37). Hinzu komme, dass nicht die ärmsten Bevölkerungsgruppen auswanderten, da es jenen an den dafür notwendigen Mitteln fehle (De Haas, 2007, S. 43; Jacquet, 2007, S. 141). Dem wird jedoch entgegengehalten, dass es mit der Verwendung von Rücküberweisungen zum Erwerb von Gütern und Dienstleistungen zu Verteilungseffekten komme, so dass auch die Teile der Bevölkerung, die selbst keine Rücküberweisungen erhalten, durch Beschäftigung und Handel vor Ort profitieren (De Haas, 2007, S. 58).

Eine weitere Sorge geht dahin, dass die regelmäßigen Geldüberweisungen selbst Abhängigkeit erzeugen könnten. So schafften sie Anreize dazu, die Ausbildung sowie vorhandene Ressourcen auf Auswanderungsprojekte hin auszurichten oder eigene Anstrengungen aufgrund der Mittelzuflüsse aus dem Ausland einzuschränken.¹¹¹ In verschiedenen Studien wurde jedoch gezeigt, dass Haushalte oft nur einen Teil ihrer Einkünfte aus Rücküberweisungen bestreiten (Ambrosius, Fritz und Stiegler, 2008, S. 4). Diese stellen damit eher eine Strategie der *Risikostreuung* als der Steigerung von Abhängigkeit dar. Zudem weisen Studien darauf hin, dass Rücküberweisungen zum Teil zu Investitionen verwendet werden, die die Abhängigkeit auf längere Sicht verringern (Agunias, 2006, S. 34).

Auf volkswirtschaftlicher Ebene tragen Rücküberweisungen zwar dazu bei, Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen, die Devisen- und Kreditversorgung von Entwicklungsländern zu erleichtern sowie notwendige Importe zu finanzieren (Ambrosius, Fritz und Stiegler, 2008, S. 4). Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass einige Länder in übermäßig hohem Maße von den Überweisungen der Migranten abhängig sind (Agunias, 2006, S. 31).¹¹² Kritiker weisen auch auf die Gefahr hin, dass mit dem starken Zustrom

¹¹¹ „The authors blame this negative association on the moral hazard problem remittances creates“ (Agunias, 2006, S. 34).

¹¹² So stellen Rücküberweisungen in drei Staaten (Tadschikistan, Tonga und Moldova) über 30 Pro-

vom Devisen die Gefahr einer Aufwertung der Währung des Landes und damit eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft einhergehe.¹¹³

Auch der Umgang der aktuellen Debatte über Rücküberweisungen erfährt in der Literatur Kritik. So werde etwa häufig nicht beachtet, dass Rücküberweisungen auch Kosten – insbesondere diejenigen der vorangegangenen Migrationsbewegung – implizieren. Werden sie isoliert betrachtet mangelt es an der Berücksichtigung negativer Effekte, wie des Brain Drain oder sozialer Kosten in der Herkunftsgemeinde. Außerdem werde der Zufluss finanziellen Kapitals in die Herkunftsländer der Migranten durch Rücküberweisungen als Gegenbewegung zum Abfluss von Humankapital durch die Auswanderung verstanden. Die beiden Kapitalformen seien jedoch nicht austauschbar. So entsprächen sich Wirtschaftssektoren, Empfängerländer und -regionen, Bevölkerungsgruppen und zeitliche Entwicklung der Flüsse nicht. Darüber hinaus lasse die Debatte um Rücküberweisungen als Entwicklungsressource zu oft die Einsicht vermissen, dass es sich dabei um private Mittel handle, die nicht nach Belieben für Zwecke nationaler Entwicklung eingeplant werden können. Sie können also nicht als Ersatz für die real kaum steigende Entwicklungshilfe verstanden werden (Kapur, 2003, S. 13-14). Schließlich dürfe die wichtige Rolle von Rücküberweisungen für die Verbesserung der Lebenssituation vieler Menschen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie allein nicht den Schlüssel zur Entwicklung der Empfängerländer darstellt. Dazu müssten strukturelle Entwicklungshindernisse beseitigt werden, etwa in Hinblick auf die politische Situation, entwicklungsfördernde makroökonomische Politiken, (rechtliche) Unsicherheit, Bürokratie, Korruption und Infrastrukturprobleme (De Haas, 2007, S. 59).

zent und in sechs Staaten (Lesoto, Guyana, Libanon, Samoa, Jordanien, Honduras) über 20 Prozent des BSP dar (Ratha, Mohapatra und Silwal, 2009, S. 2).

¹¹³ Jacquet, 2007, S. 141. Dies wird mit dem Phänomen der sog. *Dutch disease* beschrieben (vgl. Dichtl und Issing, 1993, S. 480). Allerdings ist umstritten, ob dieses Phänomen, welches ursprünglich im Kontext von massiven Außenhandelsüberschüssen in Sektoren mit geringer Beschäftigung (namensgebend bei den Erdgasfunden in den Niederlanden in den 1960er Jahren) für den Fall der Rücküberweisungen überhaupt zutrifft (Agunias, 2006, S. 37).

4.4. Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure

Migranten als Akteure, die individuell oder im Rahmen von Migrantenorganisationen entwicklungsbezogene Projekte in ihren Herkunftsländern durchführen bzw. als Unternehmer oder durch Vernetzung und den Austausch von Wissen Entwicklungswirkungen hervorrufen, sind ein weiteres zentrales Thema der Forschung.¹¹⁴

Die Bereiche des Engagements sind vielfältig (De Haas, 2006a, S. 2). Sie reichen von Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, der Gewährung von Mikrokrediten für kleine Unternehmen und der Etablierung von Handelsbeziehungen bis hin zur Stärkung von Frauenrechten oder der Übertragung sog. immaterieller Rücküberweisungen, das heißt von Werten, Normen oder Einstellungen.¹¹⁵ Migranten beeinflussen aus der Ferne oder bei ihrer Rückkehr das gesellschaftliche, politische und kulturelle Leben im Herkunftsland.¹¹⁶ So könnten sie dazu beitragen, moderne Vorstellungen von Demokratie, Menschenrechten, Minderheitenschutz und Good Governance zu verbreiten und damit Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Zielrichtung unterstützen.

Migranten haben gute Kenntnisse der Bedingungen sowohl im Herkunfts- als auch im Aufenthaltsland.¹¹⁷ Dies verschafft ihnen komparative Vorteile verglichen mit klassischen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, transnationalen Wirtschaftakteuren oder Akteuren des Austauschs von Wissen und *Know how*. Durch ihren Standort „zwischen“ Herkunfts- und Aufenthaltsland bzw. an beiden Orten können sie bestimmte Aktivitäten besser umsetzen als andere Akteure aus diesen Bereichen.

¹¹⁴ Organisationen, in denen sich Migranten aus dem gleichen Ort bzw. der gleichen Gegend organisieren, werden in der Literatur häufig als *Home Town Associations* bezeichnet.

¹¹⁵ Siehe zu letzterem: Rüländ, Kessler und Rother (2009); Levitt (1998); Nyberg-Sørensen (2004). In Bezug auf immaterielle Rücküberweisungen, die sich auf das politische System beziehen spricht man auch von politischen Rücküberweisungen. „[W]e argue that migrants have the potential to act as norm entrepreneurs and as agents of democratization“ (Rüländ, Kessler und Rother, 2009, S. 161). Siehe auch Musekamp (2011).

¹¹⁶ So weisen etwa Martin, Martin und Weil (2006, S. 4) auf gesteigerte Partizipationsansprüche zurückgekehrter Migranten an ihre Regierungen hin.

¹¹⁷ So stellt Lacroix (2007, S. 18) eine Zugehörigkeit der von ihm untersuchten marokkanischen Migranten und ihren Organisationen zu beiden Kontexten, Herkunfts- und Aufenthaltsland fest („double appartenance“). Bertini u. a. (2010, S. 185) sprechen von *Coprésence*, also der gleichzeitigen Anwesenheit in beiden Räumen.

Daher erscheint es sinnvoll, an diesen bereits bestehenden Aktivitäten und Strukturen anzuknüpfen und sie zu unterstützen. So könnten etwa entwicklungsorientierte Migrantenorganisationen und staatliche Entwicklungsagenturen ihre komparativen Vorteile bündeln (Newland und Patrick, 2004, S. vi). Erstere könnten ihr kulturelles Wissen über die Herkunftsgemeinschaften, einen besseren Zugang zu Akteuren vor Ort, die Fähigkeit in beiden Kulturen zu arbeiten, das größere Bewusstsein für spezifische Bedürfnisse und Hindernisse sowie ihre langjährige Erfahrung im Engagement einbringen.¹¹⁸ Letztere haben den Vorteil größerer Mittel, technischer Expertise und Professionalität, ihrer Glaubwürdigkeit als Entwicklungsakteure sowie die Fähigkeit, durch Skaleneffekte Effizienzgewinne zu erreichen (ebd., S. vi). Entsprechend wird in der Literatur insbesondere staatliches Handeln in Hinblick auf die Kofinanzierung von Projekten genannt sowie zur Verbesserung der Fähigkeiten von Migrantenorganisationen, entwicklungsbezogene Maßnahmen umzusetzen oder zu planen (*Capacity building*). Am weitesten würde in dieser Hinsicht eine umfassende Einbeziehung von Initiativen von Migrantenorganisationen in gemeinsame regionale oder nationale Entwicklungsstrategien gehen.

Die entwicklungsförderliche Wirkung der Aktivitäten von Migranten – in welcher Form auch immer – stellt in erster Linie das Ergebnis autonomen sozialen Verhaltens dar. Daher sind die *Rahmenbedingungen* im Aufenthalts- und Herkunftsland für entsprechendes Handeln von großer Bedeutung. Im Aufenthaltsland betrifft dies insbesondere Fragen der Mobilität und der Integration. Zur Verbesserung der Mobilität tragen etwa sichere Aufenthaltstitel, oder die Einbürgerung bei. So kann die Verbindung *zwischen* den Gemeinschaften im Herkunftsland und den Migranten erhalten und gefördert werden (Bertini u. a., 2010, S. 185; Lacroix, 2009a, S. 44). In Hinblick auf die Integration weisen Bertini u. a. (2010, S. 184) und Lacroix (2009a, S. 44) für westafrikanische bzw. marokkanische Migranten darauf hin, dass die bessere Integration in Frankreich ab etwa den 1990er Jahren ermöglicht habe, dass innerhalb der MOs Akteure auftraten, die besser gebildet und professioneller waren und bessere Verbindungen zum französischen Staat hatten.¹¹⁹

¹¹⁸ Siehe dazu etwa Martin, Martin und Weil (2006); Metzger, Schüttler und Hunger (2011); Daoud (2004).

¹¹⁹ In diesem Sinne steht die Integration im Aufnahmeland dem Engagement für die Entwicklung

Daneben sind auch Rahmenbedingungen im Herkunftsland als mehr oder weniger entwicklungsförderlich zu bezeichnen. Dazu gehören einerseits allgemeine entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen, wie auch die Möglichkeiten eigenständigen Handelns der Gemeinschaften in den Herkunftsländern einen Einfluss haben. Diese können etwa durch Dezentralisierung zusätzliche Aufgaben und Kompetenzen erhalten, ihre Selbstorganisation kann mehr oder weniger stark unterstützt oder behindert werden (Lacroix, 2005a, S. 97; Bertini u. a., 2010, S. 184). Schließlich wird darauf hingewiesen, dass die für Entwicklung zuständigen Akteure in den Herkunftsländern „ihre“ Diaspora häufig zunächst gar nicht kennen und keine Verbindungen zu ihr haben.

Es bestehen aber auch kritische Einschätzungen hinsichtlich der Idee, Migranten als Akteure der EZ wahrzunehmen und Kritik an der optimistischen Debatte darüber. So kann das Engagement der Migranten auch eine negative Dimension aufweisen, etwa indem es zur Verstärkung von Uneinigkeit oder der Verlängerung von gesellschaftlichen Konflikten beiträgt. So beziehen Bürgerkriegsparteien vielfach finanzielle, materielle und ideelle Unterstützung von Migranten (Newland und Patrick, 2004, Nyberg-Sørensen, Van Hear und Engberg-Pedersen, 2002b).¹²⁰

Ganz praktisch besteht zumindest bei einer starken Unterstützung von Aktivitäten von MOs durch staatliche EZ die Gefahr, dass sich deren Schwerpunkt verlagert von solchen Ländern bzw. Sektoren, die Hilfe benötigen, hin zu solchen, in denen Migrantenorganisationen aktiv sind.

Durch die staatliche Anerkennung der Migrantenorganisationen als Akteure der Entwicklung ihrer Herkunftsländer wird diesen in gewissem Maße auch eine Verantwortung für die Überwindung der Unterentwicklung zugewiesen – einer Unterentwicklung, die aber insbesondere als Ergebnis der Austauschbeziehungen zwischen Nord und Süd be-

des Herkunftslandes nicht entgegen (siehe dazu etwa Tanner, 2005) sondern stützt dieses (Bertini u. a., 2010, S. 188-190).

¹²⁰ „Diasporas, sheltered from the daily consequences of violence, are often more uncompromising than their counterparts who remain in countries of origin“ (Newland und Patrick, 2004, S. 19).

Auch politische Rücküberweisungen können positive wie negative Auswirkungen auf die Demokratisierung haben (De Haas, 2007, S. 59; Rüländ, Kessler und Rother, 2009, S. 169, 177). Auf negative Auswirkungen weist etwa Portes in Bezug auf die Kinder irregulärer Einwanderer in den USA hin. So könne der prekäre Aufenthaltsstatus vieler Einwanderer aus Lateinamerika in den USA zur Übertragung devianter Lebensstile durch deren zurückkehrende Kinder ins Herkunftsland führen (Portes, 2007, S. 73).

griffen werden kann.¹²¹ Schließlich können Projekte und Initiativen von Migrantenorganisationen – wie alle Maßnahmen der EZ – auch misslingen. Diese Tatsache wird in der Hervorhebung der Möglichkeiten, durch Migration Entwicklung zu befördern, bisweilen vergessen. Es spricht wenig dafür, dass Migranten *per se* die besseren Unternehmer oder Entwicklungshelfer sind.¹²²

4.5. Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain

Eine alte Debatte und ein klassischer Fall von Inkohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik ist der sog. *Brain Drain* durch die Auswanderung gut ausgebildeter Menschen.¹²³ Insgesamt sind nach Schätzungen zwischen 1970 und 1986 ca. 1,2 Millionen hochqualifizierte Arbeitskräfte aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer abgewandert, was zu einem geschätzten Verlust von 24 Mrd. US-Dollar für erstere geführt hat (Windfuhr, 1998, S. 117).¹²⁴ Klingebiel (1994, S. 19) nennt Schät-

¹²¹ Gonin und Kotlok, 2009b, S. 29. „[On] met à distance les migrants en leur assignant un espace, celui du développement de leur village, et en leur interdisant d’autres espaces, ceux de la citoyenneté dans leur société d’accueil et de l’accumulation dans l’économie globale“ (Bayart, 2007).

¹²² Ein Beispiel ist die Erfahrung hinsichtlich der türkischen und kroatischen Arbeitnehmerschaften der 1970er und 1980er Jahre. So wurden auf Grundlage des Kapitals von Migranten Betriebe in den Herkunftsländern gegründet. Diese so genannten Arbeitnehmerschaften wurden materiell und durch Beratung von der Bundesrepublik Deutschland gefördert. Bis Ende der 1980er Jahre entstanden in der Türkei mehrere hundert kleine bis mittlere Betriebe mit mehr als 15.000 Arbeitsplätzen. Die Ergebnisse der Arbeitnehmerschaften waren aber ernüchternd. Nur wenige der Betriebe waren längerfristig erfolgreich, was auf die dramatisch verschlechterte Wirtschaftslage in der Türkei Ende der 1970er Jahre, aber insbesondere auf Managements- und Finanzierungsprobleme zurückzuführen ist (Schmidt-Fink, 2007, S. 252). Am Fall der kroatischen Gastarbeiter in Deutschland zeigt sich ein weiteres potenzielles Problem. Hier hatte zwar die Heimatgemeinde der Migranten weitreichende Entscheidungsbefugnisse, welche Projekte durch die Mittel der Migranten finanziert werden sollten. Dennoch lässt sich auch hier teilweise eine Verwendung der Mittel feststellen, die eher dem Prestige bestimmter Orte oder Familien oder auch der Versorgung bestimmter Personengruppen mit Arbeitsplätzen dienlich war, als einer nachhaltigen tragfähigen wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. Winterhagen, i.E.).

¹²³ Brain Drain und der Umgang mit diesem stand traditionell im Fokus der Beschäftigung der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Thema Migration (Mundt, 2008a; Schibel, 2004). Einen Überblick über die Debatte liefert Hunger (2003b).

Daneben – weniger bekannt aber regional von größerer Bedeutung – ist der sog. *Brawn Drain* (engl. *brawn*: Muskeln), die Abwanderung der arbeitsfähigsten Kräfte der Landwirtschaft aus den ländlichen Gebieten in die Industrie bzw. die Städte (oder außer Landes) (De Haas, 2007, S. 43).

¹²⁴ Siehe auch: Wissenschaftlicher Beirat (1995, S. 26). „Von der Abwanderung qualifizierter Menschen besonders betroffen erscheint Afrika. Nach Schätzungen der Weltbank haben Mitte der 1990er Jahre alle Länder Afrikas zusammen jährlich etwa 23.000 akademisch und beruflich Qua-

zungen eines durchschnittlichen Verlusts der Herkunftsländer von 60.000 US-Dollar pro Auswanderer aufgrund der geleisteten Ausbildungsinvestitionen.

Insbesondere Vertreter eines pessimistischen Verständnisses des Nexus von Migration und Entwicklung (s.o.) weisen darauf hin, dass die Abwerbung von Fachkräften einen massiven Transfer von Ressourcen aus armen in reichere Länder bedeutet.¹²⁵ Damit werde die Unterentwicklung ersterer noch verfestigt.¹²⁶ Da insbesondere die gut ausgebildeten, jüngeren und risikobereiteren Bevölkerungsgruppen emigrierten, verlören Herkunftsländer nicht nur die Bildungsinvestitionen, die sie vorher in die Ausbildung der Fachkräfte gesteckt haben, sondern auch gerade diejenigen Menschen, die sie für die eigene Entwicklung brauchen (Nuscheler, 1995, S. 207). „[T]hey argue that migration deprives developing countries of their valuable human and material capital resources, which are exploited for the benefit of industrialized countries.“¹²⁷

Allerdings wird der Brain Drain in jüngerer Zeit weniger problematisch gesehen. „Akademisch wird dieser Gesinnungswandel etwa durch Thesen vom ‚brain gain‘ für alle – Emigrations- und Immigrationsländer, Migranten und Konsumenten in den OECD-Ländern – legitimiert. Dieser Wandel kann teilweise als eine Abkehr von der kritischen Betrachtung von ‚[B]rain [D]rain‘ interpretiert werden“ (Faist, 2006, S. 5). So sei es zu simpel, Wanderungsbewegungen als Nullsummenspiel zu begreifen. Vielmehr profitiere auch das Herkunftsland durch die Rückkehr von Emigranten und Rückflüsse von Kapital, Erfahrungen und Kontakte.¹²⁸

Es besteht mittlerweile eine sehr differenzierte wirtschaftswissenschaftliche Debatte über die Effekte der Abwanderung von qualifizierte Fachkräften aus Entwicklungslän-

lifizierte an die Industrieländer verloren. Dabei handelt es sich zum einen um Akademiker, die vor allem in Frankreich, Großbritannien und den USA studiert haben und nach dem Studium dort bleiben bzw. nach einer zeitweiligen Rückkehr wieder dorthin zurückkehren. Zum anderen wandert auch ein Teil beruflich Qualifizierter innerhalb Afrikas von ärmeren in prosperierende Länder“ (Körner, 1999, S. 57).

¹²⁵ So wird „die ‚Humankapitalflucht‘ von vielen Kritikern des globalen Liberalisierungssystems als [...] skandalöse Umkehrung des entwicklungspolitisch notwendigen Technologietransfers von den reichen Industrieländern in die armen Drittweltländer [gesehen]“ (ebd., S. 55).

¹²⁶ „This out-migration [...] was thought to contribute to even more underdevelopment and increased migration flows through asymmetric distribution of benefits and resources“ (Faist, 2008, S. 16).

¹²⁷ De Haas, 2007, S. 42. „The dilemma is that those most likely to be institution-builders are those most likely to emigrate“ (Kapur und McHale, 2005, S. 4).

¹²⁸ Wiemann, 2000a, S. 13, siehe auch: Wiemann, 2001, S. 2; Klingebiel, 1994.

dern. Während der recht einfache oben beschriebene Zusammenhang des Brain Drain vor allem aus der neoklassischen ökonomischen Theorie stammt, sehen andere wirtschaftswissenschaftliche Ansätze die Abwanderung von Fachkräften weniger kritisch. Die Hypothese des *optimal level of emigration* bzw. des *beneficial brain drain* weist auf Anpassungseffekte in den Herkunftsländern hin. So wird (vorausgesetzt die Abwanderung ist nicht *zu* groß) durch die Möglichkeit der Abwanderung die individuelle Ausbildungsneigung erhöht was letztlich zu einem höheren Ausbildungsniveau insgesamt führe. Daneben könnte das geringere Arbeitskräfteangebot durch Lohnsteigerungen auch Wachstum stimulieren.¹²⁹

Anknüpfungspunkte für staatliches Handeln werden insbesondere in der Verringerung des Umfangs der Anwerbung, im Ersetzen des Verlusts von Fachkräften oder der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Entwicklungsländern an den *Brain Drain* gesehen.¹³⁰

Zur Verringerung schädlicher Abwerbung werden etwa Verhaltensregeln für eine entwicklungsfreundliche Anwerbspolitik der Unternehmen diskutiert. Hier ist etwa der britische *Code of practise* für die Anwerbung von Fachpersonal im staatlichen Gesundheitswesen zu nennen (Wets, 2004, S. 10). Hans Werner Mundt schätzt aber die Erfolgsbedingungen, den Brain Drain durch ethische Anwerbeprinzipien effektiv zu verringern, aber als gering ein.¹³¹

Auswanderung muss nicht zwangsläufig eine Lücke fehlender Arbeitskräfte in der heimischen Wirtschaft hinterlassen und zu einem realen Ressourcenverlust führen. So bestehe nicht nur unter den niedrig qualifizierten Arbeitskräften vielfach Arbeitslosigkeit (Klingebiel, 1994, S. 19). Daher wird auch vorgeschlagen, bei der Anwerbung eng

¹²⁹ Lowell und Findlay, 2001, S. 6-7, Stark und Fan, 2006. Kritisch dazu: Mundt (2011, S. 199-201).

¹³⁰ Zur Verringerung schädlicher Abwerbung von Arbeitskräften wurden in der Vergangenheit unterschiedliche Maßnahmen diskutiert und auch praktiziert. Das Verbot einer Auswanderung, wie dies die Staaten des Ostblocks praktizierten, widerspricht Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der jedem Menschen das Recht gibt, den eigenen Staat zu verlassen. Siehe zum Thema Migration und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Lange (2008). In den 1970er Jahren wurde die „Abkopplung“ der Entwicklungsländer vom globalen Arbeitsmarkt diskutiert, etwa indem Studiengänge und -abschlüsse inkompatibel mit denjenigen aus Industrieländern gemacht würden und vielmehr den konkreten Bedürfnissen der Entwicklungsländer angepasst würden (Chung, 1977).

¹³¹ „Tatsächlich sind alle Versuche, die Anwerbung aus Entwicklungsländern mit ethischen Grundsätzen zu steuern, weitgehend fehlgeschlagen“ (Mundt, 2011, S. 204).

mit den Herkunftsländern zusammenzuarbeiten, um nur diejenigen Fachkräfte anzuwerben, die nicht für die Entwicklung des Herkunftslandes gebraucht werden.

In Bezug auf die Studierendenmigration aus Entwicklungsländern wurde lange Zeit aus entwicklungspolitischen Gründen ein besonderes Augenmerk auf die Rückkehr der Absolventen in ihr Herkunftsland gelegt. So war Absolventen aus Entwicklungsländern etwa in Deutschland die Aufnahme einer Beschäftigung bis 2005 in der Regel nicht möglich.¹³² Das bedeutet allerdings nicht, dass Absolventen tatsächlich immer in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt sind. Eine Weiterwanderung in andere Industrieländer ließ sich durch die Pflicht zur Rückkehr schließlich nicht verhindern.¹³³

Ein anderer Ansatz zum Umgang mit der Problematik des Brain Drain ist es, ihn auszugleichen. Einige Vorschläge setzen beim Arbeitskräfteangebot im Herkunftsland an. So könnte versucht werden, durch Bildungsmaßnahmen den Verlust an Wissensressourcen gezielt auszugleichen (Farrant, MacDonald und Sriskandarajah, 2006, S. 8-9). Auch eine Wiedereingliederung ins Herkunftsland, durch Reintegrationsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Steigerung der Bereitschaft der Absolventen zurückzukehren, wird als Ausgleich für den Fachkräfteverlust diskutiert (Mundt, 2007, S. 3).

Kompensationszahlungen für die Anwerbung von Fachpersonal bilden einen weiteren Vorschlag. Hintergrund ist die Tatsache, dass das entsprechende Herkunftsland viel Geld in die Ausbildung „seiner“ Migranten investiert hat. Bereits in den 1970er Jahren hat der Ökonom Bhagwati vorgeschlagen, eine Migrationssteuer zu erheben, mit der Arbeitsmigranten, die durch ihre Auswanderung gesteigerte Einkünfte hätten, ihre Herkunftsländer für den Verlust an Humankapital entschädigen würden (Bhagwati, 1976). Bislang ist jedoch keine der seit den 1960er Jahren vorgeschlagenen Maßnahmen zum Ersetzen des Verlusts der Herkunftsländer umgesetzt worden (Mundt, 2004b, Abs.3).

¹³² „Die traditionelle deutsche Entwicklungspolitik war mit einer expliziten Nichteinwanderungsdoktrin verbunden. Fachpersonal aus den Entwicklungsländern sollte ausgebildet werden und abschließend nach der jeweiligen Ausbildung in das jeweilige Land zurückgehen“ (Thränhardt, 2008a, S. 115).

Die Studienkosten werden statistisch der offiziellen Entwicklungshilfe zugerechnet. Kehrt ein Absolvent nicht zurück, bedeutet das nicht allein den Verlust einer gut ausgebildeten Fachkraft für das Herkunftsland – ein Teil der Ausbildungskosten werden dann sogar als Entwicklungshilfe dargestellt.

¹³³ Ein anderer Versuch, den Spagat zwischen der Unterstützung von Entwicklungsländern durch Hochschulausbildung ihrer Eliten und der Gefahr des *Brain Drain* zu meistern, besteht darin, Stipendien nicht im Industrieland, sondern im Herkunfts- bzw. einem Drittland zu vergeben (sog. *Sur-place-Stipendien*) (Windfuhr, 1998, S. 118).

Dazu fehle es insbesondere am politischen Willen angesichts der Tatsache, dass „die Migration Hochqualifizierter in vielen Ländern längst eine Strategie der Eliten geworden ist, sich gegen politische und wirtschaftliche Risiken zu versichern. Forderungen nach Kompensation an die Aufnahmeländer sind jedenfalls nicht sehr überzeugend, solange die eigenen Hausaufgaben unerledigt bleiben“ (Mundt, 2011, S. 203). Insgesamt erscheint fragwürdig, ob eine solche internationale Steuer tatsächlich politisch und technisch umsetzbar wäre (Körner, 1999, S. 62).

Da manche Länder stärker unter der Abwanderung leiden als andere, besteht ein weiterer Ansatzpunkt darin, die Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an den Brain Drain zu steigern. So gibt es sogar Staaten, die bewusst und gezielt Fachkräfte für ausländische Arbeitsmärkte ausbilden. Ein Beispiel sind die Philippinen, die zu einem wichtigen Teil von Auswanderung und den Rücküberweisungen abhängen (Rother, 2009a).

4.6. Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration

Neben dem Brain Drain als Verlust von Fachkräften bestehen seit langem Untersuchungen und Debatten über einen möglichen Gewinn an Humankapital (Brain Gain) aufgrund der Rückkehr von Migranten. Davon könnten Entwicklungsimpulse ausgehen, so dass die Emigration qualifizierter Fachkräfte aus Entwicklungsländern nicht unbedingt ein dauerhaftes Entwicklungshemmnis darstellt.

Ein mittlerweile recht gut erforschtes Beispiel für eine langfristige Umkehr des Brain Drain ist die indische IT-Industrie. Viele in Indien ausgebildete IT-Fachkräfte waren in den 1970er Jahren in die USA ausgewandert. Der IT-Boom im Silicon-Valley ging zu einem großen Teil auf indische, chinesische und taiwanesishe Fachkräfte und Unternehmer zurück, die in den 1970 bis 1990er Jahren eingewandert waren. Der Boom in der indischen IT-Industrie seit den 1990er Jahren wurde zu einem wesentlichen Teil durch indische bzw. indischstämmige Fachkräfte in den USA, ihre Erfahrungen und Netzwerke sowie Rückwanderer gestützt.¹³⁴

¹³⁴ Hunger, 2003a; Hunger, 2008; Wiemann, 2000b. Für den Fall Taiwan siehe O’Neil (2003). Das

Einige Beiträge befassen sich mit der Steigerung der *Bereitschaft* der Migranten, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Dabei wird etwa die Befristung von Aufenthalten genannt (siehe auch Kap. 4.7). Daneben wird insbesondere hervorgehoben, dass persönliche Chancen der Rückkehrer im Herkunftsland für die Bereitschaft zur Rückkehr entscheidend sind. Dies ist insbesondere für die ärmsten Länder ein Problem.

Auch in Hinblick auf die *Entwicklungswirkung* von Rückkehrmigration sind Rahmenbedingungen im ursprünglichen Herkunfts- wie auch im bisherigen Aufenthaltsland von Bedeutung. Im Aufenthaltsland ist es vorteilhaft, wenn Migranten in ihrem erlernten Beruf arbeiten können und Angebote zur Weiterbildung erhalten. Wenn ausländische Akademiker in der Landwirtschaft oder Altenpflege arbeiten, kann dies längerfristig zu einer Entwertung ihres Wissens führen (Prozesse der Dequalifizierung, „*Brain Waste*“, Englmann, 2010). Die Anerkennung von Abschlüssen und die Lockerung von Arbeitsmarktrestriktionen könnten sich in diesem Zusammenhang vorteilhaft auswirken. Für das Herkunftsland stellt sich in Hinblick auf die Entwicklungswirkung von Migration die Frage, inwiefern der dortige Arbeitsmarkt Rückkehrer absorbieren kann (Fan und Stark, 2007).

Da die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung lange Zeit aus Sicht des Brain Drain verstanden wurde, bestanden entwicklungspolitische Gegenmaßnahmen in erster Linie in Reintegrationsprogrammen (Mundt, 2007, S. 3). Solche Maßnahmen werden in der Entwicklungs- und Migrationsforschung (wieder) zunehmend diskutiert. Es kann unterschieden werden zwischen solchen Programmen bzw. Politiken, die primär der Migrationssteuerung dienen und solchen, die entwicklungspolitische Zielsetzungen durch die gezielte Förderung von Projekten von Rückkehrern verfolgen.

In der Arbeit werden nur Maßnahmen mit entwicklungspolitischer Zielsetzung einbezogen. Rein migrationspolitische Rückführungsregelungen ohne Bezug zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung werden gänzlich ausgeklammert.¹³⁵ Als Diffe-

Beispiel der indischen IT-Industrie weist eine weitere Parallele zur Entwicklungszusammenarbeit auf. So war ein Schwerpunkt der deutschen EZ seit den 1970er Jahren die Finanzierung von Bildungseinrichtungen, darunter insbesondere das *Indian Institute of Technology* in Chennai (Madras). Hier wurde in den 1970er Jahren der Grundstein für die Ausbildung von IT-Fachkräften in Indien gelegt. Viele der IT-Fachkräfte, die später in die USA auswanderten, wurden hier ausgebildet (Hunger, 2008, S. 129). So profitierte zunächst vor allem die US-Wirtschaft von den unter anderem mit deutscher Entwicklungshilfe ausgebildeten Fachkräften.

¹³⁵ Zu wirtschaftlichen Kooperationsangeboten, die von der Kooperationsbereitschaft der Herkunfts-

renzierungsgrundlage dient dabei auch die Qualität der Förderung (z.B. die Flankierung mit Beratung etc.), die Ausrichtung an konkreten Entwicklungsprojekten aber auch der Kontext der Regelung hinsichtlich ihrer Begründung sowie institutionellen Zuordnung. Programme zur entwicklungspolitischen Rückkehrerförderung setzen eher beim individuellen Migranten und dessen möglichem Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Herkunftslandes an.¹³⁶

Vergleicht man den betriebenen Aufwand sowie die finanzielle Ausstattung von Rückkehrförderungsmassnahmen zur Migrationssteuerung mit solchen von entwicklungspolitischer Zielsetzung, so zeigt sich eine klare Priorisierung zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik. Das vorrangige Ziel der meisten staatlichen Massnahmen in Verbindung mit der Rückkehr von Migranten liegt in der Rückführung von Migranten in ihr Herkunftsland, weniger darin, nachhaltige Entwicklungsfortschritte, etwa durch die Stimulation von Existenzgründungen zu erzielen (vgl. Weil, 2002). Entsprechend stoßen solche staatlichen Massnahmen auch immer wieder auf Skepsis unter Migrantenvertretern (De Haas, 2006a, S. 19-20), (vgl. ebd., S. 25-31).¹³⁷

4.7. Oberkategorie G: Zirkuläre Migration

Die Forschung zur Zirkulären Migration knüpft an diejenige zum Brain Drain an. So hatten einige Forscher bereits in den 1960er und 1970er Jahren der damals gängigen Auffassung des *Brain Drain* die theoretische Möglichkeit entgegen gestellt, dass

und Transitländer bei der Rückführung irregulärer Einwanderer abhängig gemacht werden, siehe Kap. 4.2.

¹³⁶ Bei der individuellen Rückkehrförderung im Rahmen der Migrationspolitik werden irregulären Migranten und abgelehnten Asylbewerber der Rückflug sowie Starthilfen zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft und zum Aufbau einer Existenz, beispielsweise in Form von Zuschüssen zur Unternehmensgründung gewährt, um sie zur freiwilligen Ausreise zu animieren. Die Tatsache, dass entwicklungspolitische Zielsetzungen mit diesen Programmen kaum verfolgt werden, zeigt sich darin, dass für das Erreichen von Entwicklungsfortschritten weder die finanzielle Ausstattung noch die fachliche Begleitung der Vorhaben der Migranten ausreichend sind.

¹³⁷ Auch das Instrument der individuellen Rückkehrförderung scheint nur begrenzten Erfolg zu haben. Die Ergebnisse individueller Rückkehrförderungsprogramme waren in der Vergangenheit ebenfalls eher unbefriedigend, was nicht zuletzt auch an ihrer oft schwachen finanziellen Ausstattung angesichts der Unsicherheit der Existenz im Herkunftsland und der trotz aller Restriktionen weiterhin bestehenden Möglichkeiten lag, seinen Lebensunterhalt auf legalem oder illegalem Wege im Aufenthaltsland zu bestreiten (De Haas, 2006a, S. 67-68). Außerdem waren die Programme häufig nicht in entwicklungspolitische Gesamtkonzepte eingebunden.

die ausgewanderten Fachkräfte eines Tages in ihre Herkunftsländer zurückkehren und letztlich einen Gewinn an Humankapital für diese darstellen könnten.¹³⁸ Heute wird dieser Forschungsstrang unter dem Begriff *Brain Circulation*, *Circular Migration*, *Brain Exchange* oder im deutschen Sprachgebrauch *Zirkuläre Migration* bearbeitet. Zirkuläre Migration kann analytisch in zwei Dimensionen untersucht werden, derjenigen der Einreise ins Zielland (*Inward Mobility*) sowie derjenigen der Rückkehr ins Herkunftsland (*Outward Mobility*).

Der Begriff *Zirkuläre Migration* wird unterschiedlich definiert. So werden temporäre oder saisonale Wanderbewegungen zum Teil nicht als Zirkuläre Migration bezeichnet. Die Arbeit verwendet aber die umfassendere Definition des Begriffs, um Debatte und Handeln umfassend erfassen zu können.

Eine weitere begriffliche Unschärfe besteht darin, dass mit dem Begriff einerseits ein Phänomen, andererseits eine Form der Migrationssteuerung bezeichnet wird. Zirkuläre Migration als Beschreibung eines Phänomens beruht auf der Beobachtung, dass Migration oft nicht dauerhaft ist. Die Rückkehr von Migranten in ihr Herkunftsland oder eine Weiterwanderung sind durchaus weit verbreitet. So schließt sich an einen Aufenthalt in einem Zielland eine Weiterwanderung an, die möglicherweise erst nach vielen Jahren wieder ins Herkunftsland führt.

Als Form der Migrationssteuerung wird Zirkuläre Migration insbesondere auf Regierungsebene diskutiert (Schneider und Parusel, 2011, S. 17). Mit dem Konzept der Zirkulären Migration soll Migration besser planbar werden. Ein Beispiel für diesen Ansatz ist die von Wolfgang Schäuble und Nicolas Sarkozy im Oktober 2006 vorgestellte „Deutsch-Französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“ (siehe Kap. 8.7 und 11.7). „In diesem Sinne ist die zirkuläre Migration [...] ein Steuerungsinstrument, mit dem ‚Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe‘ vorgegeben werden können“ (Angenendt, 2007b, S. 2).¹³⁹

¹³⁸ Ladame, 1970; Grubel und Scott, 1966; Scott und Grubel, 1969. Siehe dazu Hunger (2003b, S. 14). Daneben wurden Elemente aus der seit den 1980er Jahren bestehenden Forschung zur Mobilität von Hochqualifizierten im Kontext von Globalisierung und zunehmender internationaler ökonomischer Verflechtung aufgegriffen (ebd., S. 12-14).

¹³⁹ Thränhardt kritisiert diesen Ansatz des Schäuble-Sarkozy-Papiers: „[Es] konzipiert [...] die Hin- und Herwanderung nicht als freie Entscheidung der Betroffenen [...], sondern als Aufgabe der Staaten, die dann Hin- und Rückführungen zu organisieren hätten [...]. Die ist eine hypertrophe Selbstüberschätzung der Regelungsapparate, die im Zeitalter der Globalisierung obsolet und nach

Gemeinsam ist beiden Definitionen, dass in der Debatte um Migration und Entwicklung zirkuläre internationale Wanderungsbewegungen oft als vorteilhaft dafür angesehen werden, die Bedürfnisse der Herkunftsländer, der Zielländer und der Migranten miteinander in Einklang zu bringen (Angenendt, 2007b, S. 2). Ersteren ist etwa an einer Eindämmung des Brain Drain sowie der Steigerung der Rückflüsse von Know-how (Brain Gain) und der Zufüsse Rücküberweisungen gelegen.¹⁴⁰ Durch die Gewährung von Zirkulationsmöglichkeiten würden insbesondere auch entwicklungsrelevante Rückkehrentscheidungen erleichtert, indem Migranten die Möglichkeit einer Wiederkehr ins Aufenthaltsland hätten (Petek-Salom, 2002; Barou, 2007, S. 10). Daneben könnte Zirkuläre Migration dazu führen, dass Migranten während ihres Aufenthaltes im Aufnahmeland besser im Herkunftsland investieren können (Angenendt, 2007b, S. 2).

Die Zielländer von Migrationsbewegungen haben ein Interesse an der Fachkräftegewinnung sowie einer möglichst reibungslosen Steuerung der Migration. So erhofft man sich, dass durch die Gewährung von (zirkulär gestalteten) legalen Zuwanderungsmöglichkeiten die Bereitschaft verringert wird, illegale Wege zur Migration zu nutzen.¹⁴¹

Ausgehend von dem Verständnis Zirkulärer Migration als Phänomen werden in der Literatur Maßnahmen diskutiert, die zu einer Steigerung zirkulärer Migrationsbewegungen die *Förderung der Mobilität von Migranten* ins Zentrum stellen. So könnte Zirkuläre Migration durch migrationsrechtliche Regelungen gefördert werden, indem Möglichkeiten für temporäre Arbeitsmigration ausgebaut und explizit mit der Möglichkeit der Wiedereinreise verbunden würden (Faist, 2006, S. 7; Angenendt, 2007b, S. 3). So wurde gezeigt, dass die Gewährung von Möglichkeiten zur temporären Migration durchaus zu verstärkter Rückkehr von Migranten führen kann. Dies entspricht auch der bekannten Beobachtung, dass gerade der Anwerbestopp von 1973 / 74 dazu geführt habe, dass die ursprünglich temporär ausgerichtete Migration permanent wur-

allen Erfahrungen auch nicht durchführbar ist. Vielmehr führt gerade die freie Entscheidungsmöglichkeit dazu, dass viele Migranten zurückkehren – vor allem dann, wenn sie sicher sind, wieder kommen zu können“ (Thränhardt, 2007).

¹⁴⁰ Es konnte gezeigt werden, dass Migranten, die sich nur für kürzere Zeit oder ggf. mehrfach im Zielland aufhalten, besonders viele Rücküberweisungen transferieren. Auch die immateriellen Rückflüsse sind in diesem Fall höher (Faist, 2006, S. 7).

¹⁴¹ Angenendt weist allerdings darauf hin, dass dies zwar plausibel, jedoch keineswegs empirisch nachgewiesen worden sei (Angenendt, 2007b, S. 3).

de indem die Migranten im Aufnahmeland sesshaft wurden.¹⁴² Thränhardt plädiert dafür, Anreize zur Zirkulation zu setzen, indem geleistete Sozialversicherungsabgaben ausgezahlt oder -ansprüche auch im Herkunftsland geltend gemacht werden können (Thränhardt, 2007).¹⁴³

Während zwar vielfach davon ausgegangen wird, dass Zirkuläre Migration an sich bereits das Potenzial hat, entwicklungspolitisch erwünschte Effekte zu erzielen, wird auch untersucht, inwiefern staatliches Handeln diese Vorteile verstärken könnte. Ansatzpunkte sind etwa die gezielte Schaffung förderlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für Entwicklungserfolge in den Herkunftsländern, die Verbesserung der beruflichen Möglichkeiten von Migranten im Aufnahmeland, etwa durch die Anerkennung von Abschlüssen sowie die Förderung des Erhalts von Bindungen zum Herkunftsland und des Aufbaus transnationaler Netzwerken (Hunger, 2003b, S. 15; Weitzenegger, 2008, S. 3). Daneben wird auch die Schaffung von Programmen vorgeschlagen, die zirkulär oder temporär angelegte Migrationsmöglichkeiten mit angepassten entwicklungspolitischen Maßnahmen flankieren, um die Wirkung auf die Entwicklung der Herkunftsländer zu steigern (SVR, 2011b).

Insgesamt besteht über die oben genannten plausiblen Erwartungen hinaus bislang jedoch nur wenig gesichertes Wissen über die tatsächliche entwicklungspolitische Wirkung Zirkulärer Migration. So empfiehlt etwa der SVR (2011a, S. 229), zunächst Erfahrung mit Hilfe kleiner Pilotprogramme zu sammeln.

¹⁴² „Der signifikante Anstieg der dauerhaft niedergelassenen Immigrantepopulation nach der Schließung der Grenzen 1973/74 lässt annehmen, dass der Wegfall der Zirkulationsmöglichkeit die Niederlassung fördert“ (Sassen, 1996, S. 161). Siehe dazu auch Birsl (2003, S. 133) und Green (2004, S. 36).

Im Rückblick und angesichts der im Aufnahmeland verbliebenen Gastarbeiterbevölkerung erscheint die Aussage, Kurzzeitmigration werde aus verschiedenen Gründen stets permanent, sehr plausibel. Dies fasst der Spruch des Migrationsforschers Philip Martin zusammen: „there is nothing more permanent than temporary migration“ (zit. nach Faist, 2006, S. 7). Allerdings erscheint dieses Diktum nur begrenzt gültig. Sogar das „klassische“ Beispiel der Gastarbeiter in Deutschland hinkt, denn *vor* dem Anwerbestopp kehrte die Mehrheit von ihnen zurück (Green, 2004, S. 33).

¹⁴³ Bei allen wissenschaftlich belegten oder plausiblen Vorteilen von Regelungen, die Zirkuläre Migration begünstigen, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es schwierig sein dürfte, solche Regime auch innerstaatlich durchzusetzen. „[Es] ist zu berücksichtigen, dass angesichts der Widerstände in den EU-Ländern auch schon ein geringer Anteil von Migranten, die sesshaft werden, zu Konflikten um polit-ökonomische und kulturelle Konsequenzen führt“ (Faist, 2006, S. 7).

Teil III.

Verfeinerung und Spezifizierung des
Kategoriensystems: Die
internationale Debatte über
Migration und Entwicklung

5. Verfeinerung des Kategoriensystems: Die Vorschläge der internationalen Debatte

In Kapitel 4 wurden allgemeine Themenbereiche zur Kohärenz von Migration und Entwicklung identifiziert und als Oberkategorien beschrieben. In diesem Teil der Untersuchung erfolgt die Darstellung der Vorschläge der einschlägigen IOs, die sich mit Migration und Entwicklung beschäftigt haben. Dabei wird das Kategoriensystem verfeinert und auf konkrete Politikvorschläge hin fokussiert (Kap. 5). In Kapitel 6 werden fünfzehn ausgewählte Unterkategorien dann spezifiziert, um einen inhaltlichen Maßstab für die Analyse politischen Handelns in den Fallstudien zu entwickeln.

Die internationale Debatte zum Schnittbereich von Migration und Entwicklung: Zunächst werden die internationale Debatte zur politischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung und die einschlägigen Internationalen Organisationen und Diskussionsgremien zum Thema charakterisiert.

Die Verbindung von Migration und Entwicklung wird nicht erst seit dem Jahr 2000 diskutiert. Im Unterschied zu früher ist die neuere Debatte inhaltlich dadurch geprägt, dass ihr Fokus stark auf positiven bzw. produktiven Aspekten liegt (De Haas, 2010).¹⁴⁴ Bei der Verbreitung dieser Debatte spielten insbesondere Internationale Organisationen

¹⁴⁴ So wird von Triple-win-Lösungen gesprochen (für Aufnahmeland, Herkunftsland und Migranten) und Migration gar überspitzt als bessere Entwicklungszusammenarbeit dargestellt (Hunger, 2008).

und Diskussionsgremien eine Rolle, in deren Umfeld die Debatte seit Ende der 1990er Jahre geführt und vorangetrieben wurde.¹⁴⁵ Ihre Beiträge sind zum Teil eng an die wissenschaftliche Forschung angebunden. So besteht ein intensiver Austausch durch die Einbeziehung von Wissenschaftlern in den Forschungsabteilungen und Beiräten von IOs und Diskussionsgremien sowie durch Konferenzen und Auftragsarbeiten.

Die Arbeit trifft zur Identifikation der Politikempfehlungen auf internationaler Ebene eine Auswahl der Internationalen Organisationen / Gremien und ihrer Texte. Grundlage ist die einschlägige wissenschaftliche Literatur über die internationale Debatte um *Migration und Entwicklung*.¹⁴⁶ Ausgewertet werden Texte der Weltbank, der Weltkommission für internationale Migration, des hochrangigen Dialogs der UN über Migration and Development, des *Global Forum for Migration and Development* (GFMD), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), der *International Organization for Migration* (IOM), der *International Labour Organization* (ILO), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Europäischen Kommission.¹⁴⁷ Zur Charakterisierung des Textkorpus der Qualitativen Inhaltsanalyse wird diese Auswahl im Folgenden dargestellt (Mayring, 2008).¹⁴⁸

Weltbank: Die Erkenntnis der Weltbank des Jahres 2003, dass die Überweisungen von Migranten an ihre Familien in Entwicklungsländer die offizielle Entwicklungshilfe um mehr als das Doppelte übertreffen (Ratha, 2003), gilt vielfach als Katalysator für eine breite Rezeption der Debatte (Mundt, 2008a).¹⁴⁹ Seitdem hat die Weltbank immer wieder insbesondere auf Rücküberweisungen hingewiesen. Die Arbeit berücksichtigt die genannte Veröffentlichung, die ein Kapitel des Bandes *Global Development Finance*

¹⁴⁵ Während sich die konkrete inhaltliche Ausrichtung der Beiträge unterscheidet (siehe etwa Lavenex und Kunz, 2008), so ist ihnen doch die positive Verknüpfung im Sinne von *Triple Win-Lösungen* gemeinsam.

¹⁴⁶ Dazu gehören etwa Lavenex und Kunz (ebd.); ABI (2010); Mona, 2008.

¹⁴⁷ Mit dem Thema haben sich natürlich auch andere Internationale Organisationen und Gremien beschäftigt, etwa der Internationale Währungsfonds und die G8. Die G8 haben etwa auf dem Wirtschaftsgipfel 2004 auf Sea Island oder bei einem hochrangigen Treffen im deutschen Bundesfinanzministerium 2007 (BMF, 2007b) das Thema der Rücküberweisungen behandelt. Auch der Europarat hat sich dem Thema gewidmet (Taran, 2009).

¹⁴⁸ In den meisten Fällen wurde nicht die gesamte Publikation sondern nur einschlägige Ausschnitte berücksichtigt. Dies wird aus den Belegen zur Inhaltsanalyse in Kap. 5 und 6 deutlich.

¹⁴⁹ Freilich finden sich ähnliche Zahlen auch bereits in früheren Veröffentlichungen.

2003 darstellte (Ratha, 2003) sowie die Publikation *Global Economic Prospect 2006* (The World Bank, 2006). Außerdem werden die Berichte einer Konferenz von Weltbank und der britischen Entwicklungsorganisation DFID (The World Bank und DFID, 2003) sowie einer Konferenz von Belgien, IOM, der Weltbank und der Europäischen Kommission (IOM, 2006) herangezogen.

Weltkommission für internationale Migration: Im Dezember 2003 wurde durch eine Gruppe von Staaten und gefördert durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, die Weltkommission für internationale Migration gegründet. Ihr Bericht, der das Thema in mehreren Kapiteln thematisiert, förderte die Diskussion um Migration und Entwicklung in besonderem Maße und wird in die Arbeit einbezogen (Weltkommission, 2006; Martin und Martin, 2006).¹⁵⁰ Kritik am Bericht der Weltkommission übt etwa Bhagwati (2005). So habe die Besetzung der Kommission durch „activists, politicians and retired international bureaucrats“ einen Mangel an wissenschaftlicher Expertise und offensichtliche analytische Schwächen zur Folge gehabt. Insbesondere institutionell sei ein Mangel an Visionen festzustellen. So habe es die Kommission versäumt, die notwendige Schaffung einer eigenständigen „World Migration Organization“ auf UN-Ebene anzuregen.¹⁵¹

Hochrangiger Dialog über Migration und Entwicklung: Auf UN-Ebene wurde im Rahmen der UN-Generalversammlung am 14. und 15. September 2006 der Hochrangige Dialog über Migration und Entwicklung durchgeführt (Naujoks, 2006, UN, 2006c).¹⁵² Seine Aufgabe, so die UN-Generalversammlung vom 23. Dezember 2003 sei „to discuss the multidimensional aspects of international migration and development in order to identify appropriate ways and means to maximize its development benefits

¹⁵⁰ Aufgrund der Vorschläge der Weltkommission für internationale Migration wurde Anfang 2006 die so genannte *Global Migration Group* als übergreifende Gruppe von internationalen Organisationen und Institutionen, die sich mit dem Thema Migration beschäftigen, gegründet (<http://www.globalmigrationgroup.org> [23.02.2010]). Badie (2009, S. 25) nennt das Ergebnis dieser Gruppenbildung allerdings bescheiden. „[L]e groupe constitué est peu structuré, fragmenté [et] privé de réels pouvoirs.“

¹⁵¹ IOM stellt keine UN-Organisation dar.

¹⁵² Einen Überblick über die wachsende Beschäftigung der verschiedenen UN-Gremien und Konferenzen mit dem Nexus von Migration und Entwicklung seit den 1970er Jahren liefert das UN-Dokument „Compendium of Recommendations on International Migration and Development“ (UN, 2006a).

and minimize its negative impacts“ (UN, 2003). Dabei sollte der Hochrangige Dialog insbesondere Beiträge zum Erreichen der im September 2000 beschlossenen Millennium Entwicklungsziele identifizieren.¹⁵³

Global Forum for Migration and Development (GFMD): Die Arbeit des Hochrangigen Dialogs sollte auf Vorschlag des UN-Generalsekretär fortgesetzt werden durch das formal außerhalb des UN-Rahmens angesiedelte *Global Forum for Migration and Development* (GFMD). Teilnehmer des Forums sind Regierungsvertreter, Vertreter internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft (Matsas, 2008b).¹⁵⁴

Die Arbeit stützt sich auf die Abschlusserklärungen der Konferenzen vom Juli 2007 in Belgien (GFMD, 2007), vom Oktober 2008 auf den Philippinen (GFMD, 2008) und vom November 2009 in Griechenland (GFMD, 2009).¹⁵⁵

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP): Die Arbeit berücksichtigt die Ausgabe 2009 des jährlich erscheinenden Berichts des UNDP über die menschliche Entwicklung, die unter dem Titel „Migration und menschliche Entwicklung“ steht (Kamp, 2009a; UNDP, 2009). Eine zentrale Besonderheit der Beschäftigung des UNDP mit dem Thema liegt in dem Entwicklungsbegriff, den die Organisation anlegt. Dieser beruht auf Arbeiten des Entwicklungsökonom Amartya Sen. Seine Grundidee ist, Entwicklung nicht einseitig anhand der wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. dem Bruttoinlandsprodukt) zu messen, sondern stärker von Bedürfnissen und Handlungsmöglichkeiten der Menschen auszugehen. Einbezogen werden daher et-

¹⁵³ UN, 2003. Im Jahr 2013 findet erneut ein Hochrangiger Dialog über Migration und Entwicklung der UN statt.

¹⁵⁴ Die konkreten Ergebnisse können allerdings als durchwachsen angesehen werden. So urteilt Stefan Rother hinsichtlich des 2. Global Forums auf den Philippinen: „While ‚migration and development‘ has been set up as a new Mantra, the political debate has hardly moved beyond stressing the importance of remittances, with [Civil Society Organizations] often rightfully suspecting that the talk is in fact about ‚migration for development‘ [...] or even worse ‚migration instead of development‘“ (Rother, 2009b, S. 105).

¹⁵⁵ Das vierte Treffen fand 2010 in Mexiko, das fünfte 2011 in der Schweiz statt. Das GFMD hat sich als zentraler Ort der Debatte über Migration und Entwicklung etabliert. Da bereits bis zum Jahr 2015 Zusagen der ausrichtenden Staaten bestehen, stellt sich die Arbeitsform als stabil dar. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass globale Aspekte des Themas Migration wohl längerfristig außerhalb des UN-Systems behandelt werden.

wa auch Ernährung, Gesundheit, Bildung und Möglichkeiten der Mitbestimmung.¹⁵⁶

International Organization for Migration (IOM): IOM ist eine zwischenstaatliche internationale Organisation, die außerhalb des UN-Rahmens steht. Sie beschäftigt sich seit langem intensiv mit dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung.¹⁵⁷

Die Arbeit stützt sich auf eine Auswahl unter den vielen von IOM herausgegebenen Publikationen zum Thema. Dabei soll der Schnittbereich von *Migration und Entwicklung* übergreifend – also nicht in Länderfallstudien – untersucht werden. Neben dem bereits genannten Konferenzbericht (IOM, 2006) fiel die Auswahl auf drei Publikationen aus der Forschungsabteilung der Organisation, den World Migration Report 2005 „Costs and benefits of International Migration“ (IOM, 2005), die Publikation „Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries“ (Ionescu, 2006) sowie die Publikation „Migration and Development: Achieving Policy Coherence“.¹⁵⁸

International Labour Organization (ILO): Auch ILO kann auf eine langjährige Beschäftigung mit Fragen der Verbindung von Migration und Entwicklung verweisen. Für diese Arbeit werden drei Dokumente herangezogen. Dies sind der Bericht „Making the best of Globalisation. Migrant Worker Remittances and Micro-Finance“ (ILO, 2000), die „Resolution concerning a fair deal for migrant workers in a global economy“, die im Jahr 2004 von der Internationalen Arbeitskonferenz, dem „Legislativorgan“ der ILO angenommen wurde (ILO, 2004) sowie die Publikation „International Labour Migration and Development: The ILO Perspective“, die im Juni 2007 vom International Migration Programme des International Labour Office (Internationales Arbeitsamt),

¹⁵⁶ Der Entwicklungsbegriff ist die Grundlage für den Index menschlicher Entwicklung (Human Development Index, HDI) des UNDP.

¹⁵⁷ So erschienen 2002 zwei Themenhefte der von IOM herausgegebenen Zeitschrift *International Migration*, welche sich mit den Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung (sog. *Migration-Development Nexus*) beschäftigen (Nyberg-Sørensen, Van Hear und Engberg-Pedersen, 2002b). Die Themenhefte waren hervorgegangen aus einem vom dänischen Außenministerium in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt des *Centers for Development Research* in Kopenhagen. Die Untersuchung diente auch als inhaltlicher Input für die Vorbereitung der dänischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2002 (Nyberg-Sørensen, Van Hear und Engberg-Pedersen, 2002a, S. 1; Pastore, 2003, S. 2-3).

¹⁵⁸ Naik, Koehler und Laczko, 2008. Bei all diesen Publikationen gilt seitens IOM die Einschränkung, dass die gemachten Aussagen allein diejenigen der Autoren und nicht notwendigerweise diejenigen der Organisation darstellen. In jedem Fall können die Vorschläge aber als diejenigen betrachtet, die IOM verbreitet und in die Debatte eingespeist hat.

der operativen Struktur der ILO herausgegeben wurde (ILO, 2007).

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD):

Die OECD hat seit Anfang der 2000er Jahre mit mehreren Publikationen und Konferenzen zum Thema beigetragen. Bei der OECD befassen sich zwei Abteilungen mit dem Thema *Migration und Entwicklung*: das *OECD-Development Centre* sowie der Entwicklungsausschuss (*Development Assistance Committee, DAC*), welches Migration seit Mitte der 1990er Jahre in sein Begutachtungsverfahren der Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten aufgenommen hat. Die Arbeit stützt sich auf mehrere Dokumente und Publikationen. Dies sind der Konferenzbericht „Migration, Remittances and Development“ (OECD, 2005a), die Politikanalysen „Gaining from Migration. Towards a New Mobility System“ (Dayton-Johnson u. a., 2007) und „Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries“ (OECD, 2007) sowie die Publikation „International Migration. Die menschliche Seite der Globalisierung“ (Kealey, 2010).¹⁵⁹

Europäische Kommission: Auch auf EU-Ebene fand das Thema Migration und Entwicklung Aufnahme in einer Vielzahl von Dokumenten, Initiativen und Konferenzen. Die Arbeit stützt sich allein auf Veröffentlichungen der Europäischen Kommission.¹⁶⁰ Von dieser gingen die meisten Initiativen hinsichtlich des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung auf EU-Ebene aus.¹⁶¹

¹⁵⁹ Bei diesen Publikationen der OECD besteht die gleiche formale Einschränkung, wie bei IOM, siehe Fn. 158.

¹⁶⁰ Selbstverständlich beschäftigen sich auch anderen EU-Gremien, insbesondere der Rat mit dem Thema. Hier sind aber die Mitgliedstaaten die zentralen Einflussfaktoren, so dass eine Trennung zwischen internationaler Debatte einerseits und (weitgehend) nationaler Politik (Debatte und Handeln) andererseits nicht möglich wäre.

Hinsichtlich seiner Publikationen ist insbesondere der vom Europäischen Rat am 16. Dezember 2005 beschlossene „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ zu nennen (Rat der Europäischen Union, 2005), der betont, dass eine gesteuerte Zuwanderung allen Beteiligten zu Gute kommen solle. Weiterhin sind die von der EU und ihren Mitgliedstaaten mit Herkunftsländern von Migranten geschlossenen Mobilitätspartnerschaften sowie verschiedene Richtlinien des Rates (etwa zur sog. Blue Card) von Bedeutung.

Hinzu kommen Europa-Afrika-Gipfel der Staats- und Regierungschefs zu Migration und Entwicklung (der sog. Rabat-Prozess), etwa in Rabat im Juli 2006, Tripolis im November 2006, Paris im November 2008 und Dakar im November 2011, auf denen sich die Teilnehmer beider Seiten des Mittelmeeres mit dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung beschäftigten.

¹⁶¹ Zwar ist die Europäische Kommission nicht nur eine Akteurin, die lediglich Vorschläge und Argumente vorbringt, sondern hat auch weitere Befugnisse im europäischen Gesetzgebungsverfahren

Auf EU-Ebene lässt sich die Verbindung von Migration und Entwicklung analytisch zwei Ansätzen zuordnen, einerseits orientiert am Ziel der Steuerung von Migration, andererseits an der Nutzung von Migration als Entwicklungsressource (Lavenex und Kunz, 2008). Beide Ansätze, die Chou (2006) als *Coercive* bzw. *Comprehensive approach* bezeichnet, spielen auch in aktuellen politischen Initiativen auf EU-Ebene eine Rolle – in bisweilen wechselnder Stärke.

Sie lassen sich exemplarisch an zwei in die Arbeit einbezogenen Mitteilungen der Europäischen Kommission darstellen. Dazu gehört die Mitteilung „Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern.“¹⁶² Insgesamt steht der erste Teil der Mitteilung zwar unter der allgemeinen Überschrift „Migration und Entwicklung“ und es werden auch die Themen Brain Drain, Rücküberweisungen und „Mobilität von Intelligenz“ angesprochen, der Fokus der Mitteilung liegt aber eindeutig in der Begrenzung und Steuerung von Zuwanderung (ebd., S. 7). Die Mitteilung der Kommission „Migration und Entwicklung. Konkrete Leitlinien“¹⁶³ beruht dagegen stärker auf einem entwicklungspolitisch orientierten Ansatz der Verknüpfung von Migration und Entwicklung. „Erst mit der Mitteilung von 2005“, so Angenendt (2008b, S. 55) „wurden explizit entwicklungsbezogene Argumente aufgenommen.“¹⁶⁴

Die Arbeit berücksichtigt neben den beiden genannten Dokumenten und dem genannten Bericht zu der Konferenz, an dem die Kommission beteiligt war, weitere elf Dokumente. Zu eher steuerungsorientierten Dokumenten gehören etwa das Grünbuch KOM (2004) 811), und die Mitteilung KOM (2005) 669,¹⁶⁵ Seit dem Gipfel des Europäischen Rat von Hampton Court im Oktober 2005 und dem vom Europäischen Rat

und der Umsetzung von Maßnahmen und Entscheidungen. Die Arbeit berücksichtigt jedoch nur Texte der Europäischen Kommission, die den Charakter von Konzepten oder im weitesten Sinne politikberatenden Dokumenten haben, insbesondere Mitteilungen.

¹⁶² KOM (2002) 703 vom 3.12.2002 (Europäische Kommission, 2002a).

¹⁶³ KOM (2005) 390 vom 1.9.2005 (Europäische Kommission, 2005b).

¹⁶⁴ Die Kommission stellt die Mitteilung auch explizit in den Rahmen derjenigen Instrumente, die zur Verwirklichung der Millennium Entwicklungsziele in Frage kommen - in Ergänzung der notwendigen und zu steigernden öffentlichen Entwicklungshilfe. „Nach Auffassung der Kommission könnten die Entwicklungsziele durch die Verknüpfung von Migration und Entwicklung beträchtlich vorangebracht werden“ (ebd., S. 2). Damit wurde der Blickwinkel erstmals gedreht – von den Auswirkungen von Entwicklung auf Migration hin zu denjenigen von Migration auf Entwicklung (Lavenex und Kunz, 2008, S. 450).

¹⁶⁵ „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ vom 11.1.2005 und „Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung“ vom 21.12.2005.

in Brüssel im Dezember 2005 beschlossenen Gesamtansatz zu Migration steht die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern noch stärker im Fokus als vorher. Im Kontext dieser beiden Gipfel steht die Mitteilung KOM (2005) 621.¹⁶⁶

Die Implementation des Gesamtansatzes erweist sich jedoch als schwierig (Angenendt und Parkes, 2009, S. 2). Die Europäische Kommission hat eine ganze Reihe an Dokumenten in Hinblick auf den Ansatz vorgelegt. Zu den Dokumenten, die die Arbeit berücksichtigt, gehören die Mitteilung KOM (2006) 26, die Mitteilung KOM (2007) 247 sowie die Mitteilung KOM (2008) 611.¹⁶⁷

Als konkrete Form der Migrationssteuerung stehen insbesondere die Zirkuläre Migration sowie der Abschluss von Mobilitätspartnerschaften auf der europäischen Agenda. In diesem Zusammenhang steht die Mitteilung KOM (2007) 248.¹⁶⁸ Während dabei die Intention der Schaffung eines Interessenausgleichs zwischen Herkunfts- und Aufnahme-ländern sowie Migranten zwar stets hervorgehoben wird, ist der Inhalt des Vorschlags (und erst recht der vier tatsächlich umgesetzten Mobilitätspartnerschaften mit Kap Verde, Moldova, Georgien und Armenien) eindeutig orientiert am Ziel der Migrationssteuerung.¹⁶⁹

Einige der in dieser Arbeit berücksichtigten Dokumente der Europäischen Kommission sind dagegen stärker entwicklungspolitisch ausgerichtet. Dazu zählen etwa die Mitteilungen KOM (2005) 642 und KOM (2006) 409.¹⁷⁰ Migrationsfragen spielen auch

¹⁶⁶ „Priority actions for responding to the challenges of migration“ vom 30.11.2005.

¹⁶⁷ „Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“ vom 25.1.2006, „Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union“ vom 16.5.2007 und „Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie“ vom 8.10.2008.

¹⁶⁸ „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“ vom 16.5.2007. Mobilitätspartnerschaften sind danach gemeinsame Abkommen der EU und interessierter Mitgliedstaaten mit einem Drittland. Sie umfassen Themen wie die Steuerung der legalen Migration, die Zusammenarbeit bei Grenzschutz und der Bekämpfung illegaler Migration sowie die Steigerung der entwicklungsbezogenen Wirkungen von Migration.

¹⁶⁹ „A closer look at the intended contents of these mobility partnerships confirms the enduring predominance of migration control elements and the near absence of development goals“ (Lavenex und Kunz, 2008, S. 451). „In short, the Commission documents [KOM (2007) 247 und KOM (2007) 248, S.M.] show that, in continuation of earlier activities, the EU and its member states have more facility in spelling out the necessary contributions of the third countries regarding migration control than to commit themselves to activities that would be potentially beneficial to the development of the third country“ (ebd., S. 452).

¹⁷⁰ „Mitteilung der Kommission über eine EU-Strategie über Maßnahmen zur Bekämpfung des aku-

in Mitteilungen zur entwicklungspolitischen Kohärenz eine wachsende Rolle. Einschlägig sind in diesem Zusammenhang die Mitteilungen KOM (2005) 134 und KOM (2009) 458.¹⁷¹

Verfeinerung des Kategoriensystems: Im Folgenden wendet sich die Arbeit der internationalen Debatte um den Nexus von Migration und Entwicklung zu. Dabei stützt sich die Darstellung auf 32 einschlägige Beiträge der genannten Internationalen Organisationen bzw. Gesprächsforen. Systematischer Zweck dieses Kapitels ist es, konkrete Untersuchungskategorien für die Bearbeitung der Fallstudien zu gewinnen und entsprechende thematische Aspekte zu beschreiben und auszuwählen. Inhaltliches Ziel ist außerdem die Einschätzung der Erwartungen für die Hypothesen H1 und H2.

Zunächst (Kap. 5.1 - 5.7) wird auf Grundlage der in Kapitel 4 entwickelten Oberkategorien das Kategoriensystem verfeinert. Die Politikvorschläge aus der Debatte werden systematisiert und insgesamt 44 Unterkategorien zu Politikvorschlägen induktiv entwickelt.¹⁷²

Am Ende der Darstellung jeder Oberkategorie wird eine Auswahl von Unterkategorien getroffen, die in den Länderfallstudien weiter berücksichtigt werden. Dazu werden die in Kapitel 3.4 festgelegten Auswahlkriterien angewandt. So sollen alle Oberkategorien berücksichtigt werden. Ein Vorschlag muss durch mindestens fünf IOs oder internationale Gremien unterstützt werden (*Repräsentativität*) und relativ häufig auftauchen (*Häufigkeit*).¹⁷³ Vorschläge müssen außerdem methodisch gut abprüfbar sein. Das heißt, dass Handeln, welches auf den Nexus von Migration und Entwicklung bezogen ist von anderem Handeln abgegrenzt werden kann. Schließlich sollen die drei Bedingungsfak-

ten Fachkräftemangels im Gesundheitswesen der Entwicklungsländer“ vom 12.12.2005 und „Beitrag zur Position der EU im Rahmen des Hocharangigen Dialogs der Vereinten Nationen über Internationale Migration und Entwicklung“ vom 14.7.2006.

¹⁷¹ „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele“ vom 12.4.2005. und „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union“ vom 15.9.2009.

¹⁷² Die Untersuchung konzentriert sich auf konkrete Vorschläge. Aussagen, die nicht den Charakter eines Vorschlags hatten, wurden allenfalls als Hintergrundinformationen zu einem Vorschlag berücksichtigt. Die Gesamtzahl der Zitate betrug 1209 Textstellen.

¹⁷³ Die relative Häufigkeit des Vorschlags bezogen auf die entsprechende Oberkategorie muss mindestens dem Erwartungswert bei einer durchschnittlichen Verteilung der Vorschläge innerhalb der Oberkategorie entsprechen.

toren H1, H2 und H6 in ihren unterschiedlichen Ausprägungen möglichst vollständig abgedeckt werden.¹⁷⁴ Insgesamt werden fünfzehn Unterkategorien für die weitere Untersuchung ausgewählt.¹⁷⁵ In Kapitel 6 werden diese dann im Detail dargestellt und die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung auf Grundlage der Hypothesen H1 und H2 eingeschätzt.

5.1. Oberkategorie A: Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik

Die Oberkategorie „Strukturen der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik“ entsprach 17% der Textstellen. In diesen wurde darauf eingegangen, dass Migration und Entwicklung einander bedingen können und es wurden Vorschläge zu einer besseren Verzahnung der beiden Politikfelder gemacht. Dies entspricht der institutionellen Dimension von Kohärenz.

Zwei Unterkategorien (A1a und A1b) betreffen Vorschläge zum Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Thema Migration. Mit diesen Unterkategorien wurden 22% der Textstellen aus Oberkategorie A bezeichnet. Zwei Unterkategorien (A2a und A2b) mit zusammen ebenfalls 22% der Textstellen dieser Oberkategorie umfassen Vorschläge zur Erhöhung von Kohärenz zwischen den beteiligten Politikfeldern. Eine Unterkategorie (A3a, 36%) umfasst Vorschläge zur Steigerung von Kohärenz durch die engere Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen. Die Unterkategorie A4a betrifft Vorschläge zum Informations- und Forschungsbedarf hinsichtlich Migration und Entwicklung. Sie machen insgesamt 20% der Vorschläge zur Struktur der Verknüpfung von Migration und Entwicklung aus.

¹⁷⁴ Die unterschiedlichen Ausprägungen von H6 werden jeweils bei der Auswahl kurz eingeschätzt. Zur Einschätzung von H1 und H2 siehe Kap. 6.

¹⁷⁵ Bei acht gewählten Unterkategorien ist die Umsetzung aufgrund von H1 *und* H2 unwahrscheinlich. Sechs davon dienen Zielen der EZ, eine Zielen der Migrationspolitik, bei einer ist die Zielsetzung unentschieden. Eine Unterkategorie ist in Bezug auf die Umsetzungswahrscheinlichkeit H1 negativ und H2 positiv eingeschätzt worden und dient Zielen der EZ. Bei drei Unterkategorien ist H1 positiv und H2 negativ, während sie ebenfalls Zielen der EZ dienen. Drei Unterkategorien weisen in Hinblick auf H1 und H2 hohe Umsetzungswahrscheinlichkeit auf; davon dienen zwei Zielen der EZ und eine Zielen der MP. Unterkategorien, die in Bezug auf H1 negativ und H2 positiv eingeschätzt wurden und umgekehrt, und die Zielen der Migrationspolitik dienen waren nicht verfügbar.

Tabelle 5.1.: Die Unterkategorien der Oberkategorie A

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK A Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik (Institutionelle Dimension von Kohärenz) (6 Unterkategorien)	225		
Vorschläge zur Berücksichtigung der Migration in der Entwicklungszusammenarbeit (2 Unterkategorien) (A1)	50	22%	
A1a) Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit	43	19%	9
A1b) Migration soll nicht als Ersatz für Entwicklungsbemühungen verstanden werden	7	3%	5
Vorschläge zur Kohärenz als Zusammenwirken auf gemeinsame Ziele hin bzw. als Vermeiden von Widersprüchen zwischen Politikfeldern (2 Unterkategorien) (A2)	49	22%	
A2a) Stärkung regierungsinterner politischer Koordination	49	22%	7
A2b) Erzielen von Synergieeffekten zwischen den beteiligten Politikfeldern	4	2%	3
Vorschläge zur Kohärenz durch die Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen (A3)	80	36%	
A3a) Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen	80	36%	8
Vorschläge zum Informations- und Forschungsbedarf (1 Unterkategorie) (A4)	46	20%	
A4a) Forschung und Austausch über die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung sowie politische Handlungsmöglichkeiten	46	20%	7
Summe	225		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	38		

Quelle: Eigene Darstellung.

A1a) Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit:

Die Migration sowie Migranten selbst als Akteure sollten umfassend in die Entwicklungspolitiken (Strategien, Programme, Handeln) integriert werden. Dies schlagen Beiträge aller untersuchten IOs und Gremien vor (43 Zitate, 19%). So sollten die Entwicklungsländer etwa Rücküberweisungen oder ihre Beziehungen zur jeweils eigenen Diaspora in ihre Entwicklungsstrategien einbeziehen.¹⁷⁶ Auch die Entwicklungspolitiken der Geber bzw. die internationalen Entwicklungsstrategien sollten entsprechend angepasst werden (GFMD, 2008, S. 22), etwa die Millennium Entwicklungsziele (MDGs) und Maßnahmen zu ihrer Umsetzung.¹⁷⁷ Daneben wird vorgeschlagen, die Entwicklungszusammenarbeit solle Entwicklungsländer darin unterstützen, Vorteile aus der Migration zu maximieren und Nachteile zu minimieren.¹⁷⁸

¹⁷⁶ OECD, 2007, S. 141. Siehe auch GFMD (2007, S. 13); GFMD (2009, S. 18); IOM (2005, S. 268); Europäische Kommission (2008, S. 8); The World Bank und DFID (2003, S. 44) sowie UNDP (2009, S. vi).

¹⁷⁷ Europäische Kommission, 2002a, S. 23; IOM, 2005, S. 266. Siehe auch GFMD (2009, S. 35), Weltkommission (2006, S. 23).

¹⁷⁸ OECD, 2007, S. 142-143; siehe auch Europäische Kommission (2005b, S. 4); Europäische Kommission (2002a, S. 22); Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 96).

A1b) Migration soll nicht als Ersatz für Entwicklungsbemühungen verstanden werden:

Einige Vorschläge beruhen auf einer eher skeptischen Einschätzung der bisherigen Debatte um Migration und Entwicklung. Sieben Zitate (3%) von fünf IOs wurden dieser Unterkategorie zugeordnet. Ein Einwand weist darauf hin, dass Migration nicht als Ersatz für Entwicklungsbemühungen angesehen werden sollte. Entwicklung beruhe grundsätzlich auf gut fundierter nationaler Wirtschaftspolitik, so die Weltbank (2006, S. xi). Zudem solle kein zu enger – rein ökonomischer – Entwicklungsbegriff angelegt werden. Vielmehr solle der Aspekt der menschlichen Entwicklung in Diskursen über Migration und Entwicklung gestärkt werden, wie der Abschlussbericht des GFMD (2009, S. 5) anregt.

A2a) Stärkung regierungsinterner politischer Koordination:

Eine Reihe von Vorschlägen (49 Zitate, 21%, sieben IOs) geht auf die institutionelle Gestaltung des Schnittfeldes der beiden Politikbereiche ein, mit dem Ziel, die Fähigkeiten der Staaten zur Formulierung und Umsetzung kohärenter Politiken zu stärken.¹⁷⁹ So fordert die Weltkommission, die „Regierungstätigkeit auf nationaler Ebene sollte effektiv unter allen betroffenen Ministerien koordiniert [...] werden.“¹⁸⁰

Als Maßnahmen werden insbesondere die Verstärkung des Dialogs und der Kooperation¹⁸¹ sowie die Einrichtung von Gremien und Mechanismen zur Koordination vorgeschlagen.¹⁸² Ein grundsätzlicher Vorschlag ist, Migration und Entwicklung auf Basis einer grundlegenden politischen Strategie zu verknüpfen.¹⁸³ Eine für IOM erstellte Studie weist dabei der Führungsfähigkeit und -bereitschaft der Regierungsspitze sowie dem Engagement der für EZ zuständigen Regierungsmitglieder eine wichtige Rolle zu (Naik,

¹⁷⁹ Weltkommission, 2006, S. 66; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 7.

¹⁸⁰ Weltkommission, 2006, S. 66. Siehe auch: GFMD, 2008, S. 21; GFMD (2009, S. 18); OECD (2007, S. 141); ILO (2004, Nr.10); UN (2006b, Nr.72). Dabei sollten, so ein für die OECD verfasster Bericht, auch diejenigen Ministerien einbezogen werden, die – obwohl nicht für Migration zuständig – Aufgaben wahrnehmen, die für internationale Migration relevant sind (OECD, 2007, S. 141).

¹⁸¹ UN, 2006b, Nr.72. Siehe auch: OECD (2007, S. 114); Europäische Kommission (2005b, S. 36); Ionescu (2006, S. 65); GFMD (2009, S. 33).

¹⁸² OECD, 2007, S. 146; GFMD, 2007, S. 13; siehe auch Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 7); Weltkommission, 2006, S. 67.

¹⁸³ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 23, siehe auch: GFMD (2007, S. 12); GFMD (2009, S. 16). Allerdings weisen Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 23) auch auf die Schwierigkeit hin, eine solche politische Strategie gegen Widerstände umzusetzen.

Koehler und Laczko, 2008, S. 18).

A2b) Erzielen von Synergieeffekten zwischen den beteiligten Politikfeldern: Es wird vorgeschlagen, dass sich eine Politik der Verknüpfung von Migration und Entwicklung auf deren möglichen Synergien beziehen sollte und weniger eine Kompensation der Verluste aufgrund des einen Politikfeldes durch das andere zum Ziel haben sollte. Dies wird in vier Zitaten (2%) durch drei Urheber vertreten. Der Vorschlag wird damit begründet, dass sich die Vorteile so wechselseitig verstärken können.¹⁸⁴

A3a) Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen: Einige Vorschläge nehmen darauf Bezug, Kohärenz zwischen Migration und Entwicklung solle durch die Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen erreicht werden.¹⁸⁵ 80 Zitate (35%) von acht IOs entsprechen diesem Inhalt.

So wird etwa empfohlen, Ziel- und Herkunftsländer von Migrationsbewegungen sollten miteinander in Dialog über politische Regelungen treten und stärker miteinander kooperieren.¹⁸⁶ Mit bilateralen (GFMD, 2007, S. 6), regionalen bzw. multilateralen¹⁸⁷ sowie globalen Abkommen werden unterschiedliche *Ebenen* der Zusammenarbeit vorgeschlagen (ILO, 2007, Nr.13).

Insgesamt kann zwischen vier Ausrichtungen bzw. Zielsetzungen der Zusammenarbeit unterschieden werden. Dies sind *erstens*, die *Steuerung* der Migration bzw. die Sicherstellung der Rückkehr der Migranten,¹⁸⁸ *zweitens* die stärkere *Öffnung des Arbeitsmarktes*, insbesondere auch für mittel- und niedrig qualifizierte Einwanderer,¹⁸⁹

¹⁸⁴ OECD, 2007, S. 115. Zielkonflikte seien bei der Gestaltung einer entwicklungsfreundlicheren Migrationspolitik nicht *unbedingt* zu erwarten, so Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 95). Maßnahmen zur Steigerung der Entwicklungswirkung von Migration liefen nämlich nicht unbedingt den migrationspolitischen Interessen der Zielländer von Migrationsbewegungen zuwider.

¹⁸⁵ Weltkommission, 2006, S. 82; Europäische Kommission, 2005b, S. 26.

¹⁸⁶ Europäische Kommission, 2007b, S. 14. siehe auch GFMD (2008, S. 14); OECD, 2007, S. 114.

¹⁸⁷ Weltkommission, 2006, S. 82; Europäische Kommission, 2002a, S. 25. Multilateralen Abkommen messen von Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 87) in einem für IOM verfassten Papier zwar besonders große Vorteile für die Herkunftsländer bei, sie seien aber schwieriger abzuschließen.

¹⁸⁸ Dabei wird auch die Stärkung von Anreizen zur Rückkehr angesprochen (GFMD, 2007, S. 7). Die Europäische Kommission weist den Herkunftsländern zudem die Aufgabe zu, Beschäftigungschancen im Lande selbst zu erhöhen (Europäische Kommission, 2007b, S. 14).

¹⁸⁹ GFMD, 2007, S. 7; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 33.

drittens die *Entwicklung* der Herkunftsländer¹⁹⁰ sowie *viertens* das Wohl der Migranten und der Schutz ihrer Rechte.¹⁹¹

A4a) Forschung und Austausch über die Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung sowie politische Handlungsmöglichkeiten: 46 Zitate (14%)

sieben verschiedener Urheber betreffen Vorschläge zur systematischen Erforschung der allgemeinen Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung sowie entsprechender Politiken.¹⁹² Politische Maßnahmen in Hinblick auf entwicklungsfördernde Wirkungen der Migration sollten auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und umsetzbare Politikvorschläge entwickelt und international ausgetauscht werden. Dazu sollten geeignete Foren geschaffen werden.¹⁹³

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: Insgesamt entsprechen vier Unterkategorien den Bedingungen der Repräsentativität (Anzahl der IOs mindestens fünf) und der Häufigkeit (durchschnittliche Anzahl der Zitate, hier mindestens 38).

Die Unterkategorie A1a wird ausgewählt, da sie einen zentralen Aspekt der Dis-

¹⁹⁰ GFMD, 2007, S. 7; UNDP, 2009, S. 121; auch: Europäische Kommission, 2008, S. 5; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 9, 87; Europäische Kommission, 2007b, S. 14.

¹⁹¹ „Joint arrangements between origin and destination countries, particularly for lower-skilled migrants, can help enforce the laws to protect temporary migrants and enhance their contribution to their families and home communities“ (GFMD, 2007, S. 6).

¹⁹² Etwa: Europäische Kommission, 2002a, S. 23. Auch hinsichtlich fast aller weiteren Oberkategorien wurde auf Informations- und Forschungsbedarf hingewiesen. Hinsichtlich der *Rücküberweisungen* wird auf einen Bedarf an verbesserter Statistik und weiterer Forschung etwa in den Bereichen informeller Finanzströme, bilateraler Überweisungskanäle, der Motivationen, aus denen heraus Migranten Mittel überweisen sowie der Verwendung der Mittel hingewiesen (Europäische Kommission, 2005c, S. 16-17). Vorschläge zum Bedarf an Information und weiterer Forschung zu *Migranten als Entwicklungsakteuren* betreffen etwa die verschiedenen Migrantengemeinschaften in den Aufenthaltsländern (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 66) bzw. die jeweiligen Diasporen der Herkunftsländer in aller Welt. Dazu gehört auch die Identifikation von Gesprächspartnern (Europäische Kommission, 2005b, S. 24), der Aufbau von Datenbanken über Fähigkeiten und Projekte der Migrantenorganisationen (Weltkommission, 2006, S. 28; Europäische Kommission, 2005b, S. 8). Vorschläge zur Verbesserung der Informations- und Forschungslage zum *Brain Drain* betreffen die allgemeine Datenlage, die Vergleichbarkeit entsprechender Statistiken sowie Erkenntnisse über die langfristigen Auswirkungen der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte der Herkunftsländer. Vorschläge über die Informations- und Forschungslage zu *Rückkehr und Brain Gain* sowie zur *Zirkulären Migration* betrafen ebenfalls die Statistik und die Erforschung der längerfristigen Auswirkungen der Rückkehr auf die Entwicklung (UN, 2006b, Nr.99, Nr.254).

¹⁹³ Europäische Kommission, 2005b, S. 36. Der Austausch entwicklungsfreundlicher Praxisbeispiele wurde in Bezug auf alle Oberkategorien empfohlen (zu Rücküberweisungen etwa: ebd., S. 18).

kussion – die Nutzbarmachung des Potenzials von Migration in der EZ – abbildet. Eine Berücksichtigung von Migration in Entwicklungsstrategien würde Zielen der EZ entsprechen.

Die Unterkategorie A2a wird ebenfalls ausgewählt, da sie im Sinne der institutionellen Kohärenz eine der am weitesten reichenden Möglichkeiten darstellt, Migration und Entwicklung miteinander zu vereinbaren. Hinsichtlich der Frage, wem die entsprechenden Maßnahmen nützen würden, kann keine Aussage getroffen werden, da die Richtung solchen Kohärenzstrebens offen bleibt.¹⁹⁴

Auch A3a ist zentral, insbesondere in Hinblick auf Vorschläge zur Steuerung von Migration, und wird daher ausgewählt. Die Interessenlagen sind bei den einzelnen Vorschlägen sehr unterschiedlich verteilt – wobei migrationspolitische Interessen überwiegen und am differenziertesten ausgearbeitet sind.

A4a wird nicht ausgewählt. Vorschläge zum Informations- und Forschungsbedarf werden bereits innerhalb der jeweils thematisch passenden Unterkategorie angesprochen. Maßnahmen zur *allgemeinen* Verbesserung von Informationsversorgung und zur Forschung sind zudem nur schwer zwischen den Ländern vergleichbar und grundsätzlich in ihrer Gültigkeit meist international.

5.2. Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung

Die Richtung der Kohärenz, also die Frage, welcher Politikbereich, bzw. welche grundlegenden Ziele und Ideen im Falle von Zielkonflikten für die Gesamtpolitik ausschlaggebend sein sollen (Ashoff, 2010, S. 349) ist Thema von insgesamt fünf Unterkategorien.

Zwei dieser Unterkategorien (B1a und B1b) lassen sich einem freiheitsorientierten Ansatz zuordnen. Mit diesen Unterkategorien wurden 18% der Vorschläge dieser Oberkategorie bezeichnet. Die Unterkategorie B2a entspricht dem Rechte-orientierten Ansatz, indem sie auf die Achtung von Grund- und Menschenrechten sowie den Prinzipien Fairness und Gleichbehandlung abhebt (46 Zitate, 28%). Die Unterkategorie B3a (35 Zitate, 21%) bezeichnet den entwicklungsorientierten Ansatz. Die Unterkategorie B4a

¹⁹⁴ Siehe dazu Oberkategorie B.

ist dem steuerungsorientierten Ansatz zuzuordnen (56 Zitate, 34%).¹⁹⁵

Tabelle 5.2.: Die Unterkategorien der Oberkategorie B

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK B Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung (Politische Dimension bzw. Richtung von Kohärenz) (5 Unterkategorien)	167		
Freiheitsorientierter Ansatz (2 Unterkategorien) (B1)	30	18%	
B1a) Migration als Wahl und nicht als Zwang	8	5%	5
B1b) Liberalisierung der Migrationspolitik	22	13%	8
Rechte-orientierter Ansatz (1 Unterkategorie) (B2)	46	28%	
B2a) Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung	46	28%	9
Entwicklungsorientierter Ansatz (1 Unterkategorie) (B3)	35	21%	
B3a) Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik	35	21%	9
Steuerungsorientierter Ansatz (1 Unterkategorie) (B4)	56	34%	
B4a) Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Ziele der Migrationssteuerung	56	34%	6
Summe	167		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	33		

Quelle: Eigene Darstellung.

B1a) Migration als Wahl und nicht als Zwang: Als ganz grundsätzliche Aussage wurde von verschiedenen Akteuren geäußert, Migrationsentscheidungen sollten auf freier Wahl, nicht auf ökonomischer Notwendigkeit oder anders geartetem Zwang beruhen. Dieser Unterkategorie wurden 8 Zitate (5% in Oberkategorie B) von fünf unterschiedlichen IOs und Gremien zugeordnet. So betont die Weltkommission für internationale Migration: „Frauen, Männer und Kinder [...] sollten nur auf Grund ihrer freien Wahl und persönlichen Entscheidung abwandern und nicht, weil sie dazu gezwungen sind.“¹⁹⁶

B1b) Liberalisierung der Migrationspolitik: Verbreitet wurde auch gefordert, die Zielländer von Migrationsbewegungen sollten sich von der bestehenden restriktiven Einwanderungspolitik abwenden und legal einreisenden Arbeitsmigranten echte Migrations- und Mobilitätsoptionen bieten (Europäische Kommission, 2009, S. 10).

¹⁹⁵ Der steuerungsorientierte Ansatz dominierte die Debatte in den 1990er Jahren hinsichtlich des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung. Vorschläge, wie die EZ Beiträge zum Erreichen von staatlichen Zielen der Migrationssteuerung leisten könnte, finden sich weiterhin auch in der aktuellen Debatte.

¹⁹⁶ Weltkommission, 2006, S. 4. Ähnlich das Global Forum for Migration and Development 2007: „Create the environment enabling international migration to occur by choice rather than out of necessity“ (GFMD, 2007, S. 16). Entsprechende Aussagen finden sich auch bei ILO (ILO, 2007, S. 16), der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2006a, S. 9) und dem UN High-Level-Dialogue (UN, 2006b, Nr.82).

Diese Unterkategorie machte 13% der Vorschläge aus (22 Zitate) und wurde von sieben IOs / Gremien vertreten.

Für eine eine solche Liberalisierung werden nicht nur grundsätzliche Erwägungen, sondern auch entwicklungsbezogene Argumente, etwa die Erwartung steigender Rücküberweisungen angeführt (Ratha, 2003, S. 158). Die OECD-Publikation OECD (2007, S. 125) nennt in dieser Hinsicht insbesondere niedrig qualifizierte Arbeitskräfte.¹⁹⁷

Neben Vorschlägen zur Liberalisierung des *Zugangs* zu den Zielländern von Migration wird auch die Erleichterung der *Zirkulation* von Migranten befürwortet.¹⁹⁸

B2a) Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung: Ein Rechte-orientierter Ansatz beruht auf der Forderung, Grund- und Menschenrechte sowie die Grundsätze der Gleichberechtigung und Fairness bei der Gestaltung von Politiken im Bereich von Migration und Entwicklung zur Basis politischen Handelns zu machen.¹⁹⁹ Außerdem sollten Migranten vor Ausbeutung geschützt und ihre Verwundbarkeit verringert werden.²⁰⁰ Diese Aussagen werden in Texten aller Organisationen und Gremien vertreten (46 Textstellen, 28%).

B3a) Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik: Eine verbreitete Forderung in der Debatte ist die Verfolgung solcher Ansätze, durch die die positiven Auswirkungen der Migration für die Entwicklung der Herkunftsländer maximiert und

¹⁹⁷ Siehe auch Unterkategorie B3a. Als Bestandteile einer Liberalisierung der Einwanderungspolitik werden etwa genannt, ein effizientes Auswahlssystem für legale Arbeitsmigration zu entwickeln (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 50) sowie die Anerkennung von Qualifikationen und die Zulassung zu Berufen zu vereinfachen. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, es gebe keine *einzelne* Politik, die für alle Gegebenheiten sinnvoll sei. Daher müssten differenzierte Lösungen gefunden werden (OECD, 2007, S. 125).

¹⁹⁸ Dazu gehören etwa die Gewährung doppelter Staatsangehörigkeit, die Erleichterung wiederholbarer temporärer Aufenthalte, z.B. durch mehrfach gültige Visa, der Erhalt des Aufenthaltsstatus von Migranten, die kurzzeitig aus entwicklungspolitischen Gründen in ihr Herkunftsland zurückkehren (*Outward Mobility*) oder die bessere Transferierbarkeit von Rentenansprüchen bei einer Rückkehr ins Herkunftsland. Dabei sollten Herkunfts- und Aufnahmeländer von Migranten zusammenarbeiten (The World Bank, 2006, S. xv). Siehe dazu auch die Oberkategorien D und G.

¹⁹⁹ "Existing international human and labor rights instruments are the backdrop for the debate on migration and development" (GFMD, 2007, S. 15).

²⁰⁰ ILO, 2007, Nr.17. Siehe auch: Weltkommission, 2006, S. 66-67; ILO (2007, S. 18); IOM (2005, S. 267); Europäische Kommission (2005a, S. 20); UN (2006b, Nr.71); UNDP, 2009, S. 125-128.

ihre negativen Konsequenzen minimiert werden (entwicklungsorientierter Ansatz).²⁰¹ Diese Unterkategorie trat bei allen IOs und Gremien auf und machte 21% (35 Zitate) der Vorschläge zur inhaltlichen Ausrichtung des Schnittbereichs von Migrations- und Entwicklungspolitik aus.

Dazu sei, so einige Zitate, insbesondere eine Veränderung der Rahmenbedingungen der Migration notwendig. Entsprechend solle die Migrationspolitik der Zielländer von Migrationsbewegungen entwicklungsfreundlicher gestaltet, bzw. aus dem Blickwinkel der Entwicklung betrachtet werden.²⁰²

B4a) Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zielen der Migrationssteuerung:

Diese Unterkategorie bezeichnet Vorschläge, die darauf abzielen, wie Entwicklungszusammenarbeit zur Bewältigung von Aufgaben der Migrationssteuerung beitragen könne.²⁰³ Diese Unterkategorie macht mit 56 Zitaten 34% der Vorschläge zur inhaltlichen Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung aus.

Dazu gehören Vorschläge, die die Bekämpfung von Migrationsursachen durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zum Inhalt haben. So weist die Europäische Kommission darauf hin, das langfristige Ziel in Hinblick auf die Migration sollte „in der Bekämpfung der wichtigsten Migrationsursachen bestehen.“²⁰⁴ Auch die entwicklungsförderlichen Auswirkungen der Migration selbst werden als Faktoren zur Senkung des *Migrationsdrucks* genannt. Entsprechende Maßnahmen dienen mittelfristig auch der Verhütung massiver Migrationsströme.²⁰⁵ Einige Beiträge schlagen vor, EZ stärker

²⁰¹ Weltkommission, 2006, S. 23. Siehe auch: Weltkommission (ebd., S. 80); OECD (2007, S. 122); The World Bank (2006, S. xi), UNDP (2009, S. 128-131).

²⁰² OECD, 2007, S. 121. Der Abschlussbericht des dritten Global Forums for Migration and Development benennt als ein zentrales Ziel der Veranstaltung, „to create conceptual and structural links between migration and the achievement of the Millennium Development Goals“ (GFMD, 2009, S. 5). Siehe auch: OECD (2007, S. 13); IOM (2005, S. 268); Europäische Kommission (2005b, S. 26).

²⁰³ So beklagt die Weltkommission (2006, S. 2), „[w]ichtige Entscheidungen, die in Bereichen wie Entwicklung, Handel, internationale Finanzpolitik und Arbeitsmarkt getroffen werden, w[ü]rden selten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die internationale Migration überprüft.“

²⁰⁴ Europäische Kommission, 2002a, S. 5, siehe auch Europäische Kommission (ebd., S. 7, 22); Europäische Kommission (2005e, S. 6); Europäische Kommission (2008, S. 10); GFMD (2007, S. 16).

²⁰⁵ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 84; GFMD, 2009, S. 22; UN, 2006b, Nr.225.

auf migrationspolitisch relevante Länder und Sektoren auszurichten. Dies betrifft etwa die Bereiche Armutsbekämpfung und Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse, Schaffung von Arbeitsplätzen sowie ländliche Entwicklung.²⁰⁶ Daneben könne die EZ Beiträge zur Bekämpfung von Ursachen *erzwungener* Migration leisten.²⁰⁷

Neben der Milderung des Migrationsdrucks durch Maßnahmen der EZ wird auch eine migrationspolitische Konditionalisierung von Entwicklungshilfe vorgeschlagen. Entsprechend würden Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit an Herkunfts- oder Transitländer von Migrationsbewegungen als Anreiz zur Kooperation in der Migrationssteuerung verwendet (Konditionalisierung).²⁰⁸

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: Drei Unterkategorien erfüllen die Bedingungen der Repräsentativität (Anzahl der IOs mindestens fünf) und der Häufigkeit (durchschnittliche Anzahl der Zitate, hier mindestens 28). Diese drei Unterkategorien, B2a, B3a und B4a, werden ausgewählt. Damit sind auch drei der vier grundlegenden Ausrichtungen der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung abgedeckt.

Unterkategorie B2a bildet eine wichtige, hinsichtlich der Euphorie über Synergien durchaus skeptische Debatte zum Nexus von Migration und Entwicklung ab (*Rights-based-approach*). Alle Vorschläge dieser Unterkategorie entsprechen eher Zielen der Entwicklungszusammenarbeit als der Migrationspolitik.

Die Unterkategorie B3a umfasst ganz zentrale Vorschläge zum Nexus von Migration und Entwicklung. Alle Vorschläge zu einer entwicklungsfreundlichen Gestaltung der Migrationspolitik entsprechen Zielsetzungen der EZ.

Unterkategorie B4a nimmt die in den 1990er Jahren intensiv geführte Diskussion um

²⁰⁶ Europäische Kommission, 2002a, S. 22-24; ILO, 2004, Nr.9, 16, 17; GFMD, 2009, S. 22-23; UN, 2006b, S. 223; GFMD, 2007, S. 16; ILO, 2007, S. 16; IOM, 2006, S. 22; Europäische Kommission, 2008, S. 8, 10; OECD, 2007, S. 143.

²⁰⁷ Dazu gehören etwa entwicklungspolitische Maßnahmen zur Konfliktprävention, der Friedenssicherung sowie der Verbreitung von Menschenrechten, Demokratie und *Good Governance* (Europäische Kommission, 2002a, S. 24; GFMD, 2007, S. 16; Europäische Kommission, 2008, S. 10; OECD, 2007, S. 143).

²⁰⁸ So wird etwa darauf hingewiesen, Herkunftsländer könnten nur dann zur Kooperation bewegt werden – etwa in Bezug auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen – wenn ihnen entwicklungspolitische Unterstützung als Anreiz angeboten werde (Europäische Kommission, 2002a, S. 5).

Ursachenbekämpfung und migrationspolitische Konditionalisierung von Entwicklungshilfe auf. Die vorgeschlagenen Maßnahmen kommen der Migrationssteuerung entgegen, wobei auch die EZ insofern ein Interesse an ihrer Umsetzung hat, als sie ihr Legitimationsgrundlagen verschaffen könnten.

5.3. Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer

Die Oberkategorie „Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer“ trat am häufigsten auf. Insgesamt wurden 25% der Textstellen mit einer Unterkategorie aus dieser Oberkategorie kodiert. Sie umfasst Vorschläge zur Steigerung und Nutzung des Potenzials von Rücküberweisungen für die Entwicklung der Herkunftsländer.

Zunächst werden nun sieben Unterkategorien dargestellt, die Maßnahmen zur Steigerung des Transfervolumens insbesondere durch Kostensenkung betreffen (55% der Zitate dieser Oberkategorie).²⁰⁹ Die restlichen Zitate dieser Oberkategorie verteilen sich auf eine zweite Gruppe von vier Unterkategorien mit Vorschlägen, die auf eine entwicklungsfreundlichere *Verwendung* von Rücküberweisungen durch die Empfänger abzielen.

C1a) Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt: Durch eine Steigerung der Transparenz des Marktes könnte der Wettbewerb zwischen bestehenden Finanzdienstleistern stimuliert werden, um die Gebühren für Rücküberweisungen zu senken. Dies wird von acht der einbezogenen IOs und Gremien vorgeschlagen (41 Zitate, 14%).²¹⁰

Konkrete Möglichkeiten staatlichen Handelns liegen insbesondere in der Gewinnung und Verbreitung von Informationen, etwa durch den Aufbau einer Vergleichsdatenbank

²⁰⁹ Vorschläge, die auf die Steigerung der für Rücküberweisungen verfügbaren Mittel abzielen etwa indem Migration generell liberaler zu handhaben sei, werden in anderen Ober- bzw. Unterkategorien behandelt (siehe Unterkategorien B1b und G1a).

²¹⁰ „[Governments] should foster openness and competitiveness in the remittance market“ (ILO, 2000, S. 16). Siehe auch Weltkommission (2006, S. 27); The World Bank (2006, S. 143); UN (2006b, Nr.230) und The World Bank und DFID (2003, S. 16).

Tabelle 5.3.: Die Unterkategorien der Oberkategorie C

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK C Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer (11 Unterkategorien)	299		
Steigerung der Höhe der Transfers von Rücküberweisungen. (7 Unterkategorien) (C1)	164	55%	
C1a) Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt	41	14%	8
C1b) Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	42	14%	8
C1c) Selbstbindung von Finanzdienstleistern durch Verhaltenskodizes	4	1%	2
C1d) Unterstützung der Entwicklung, Verbreitung und Vereinheitlichung kostensenkender technologischer Neuerungen	27	9%	8
C1e) Finanzprodukte zur Verstetigung des Mittelflusses und zur Bündelung von Rücküberweisungen	6	2%	3
C1f) Verbesserung des Zugangs von Migranten zum Finanzsystem im Aufnahmeland	38	13%	6
C1g) Senkung von Wechselkursrisiken und Umtauschkosten	6	2%	3
Entwicklungsfreundlichere Verwendung von Rücküberweisungen (4 Unterkategorien) (C2)	135	45%	
C2a) Verbesserung von Investitionsklima und Infrastruktur in den Herkunftsländern	24	8%	6
C2b) Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem	54	18%	8
C2c) Schaffung entwicklungsfreundlicher Investitionsangebote in den Herkunftsländern für Migranten und ihre Familien	26	9%	8
C2d) Finanzielle Grundbildung für die Empfänger von Rücküberweisungen	31	10%	7
Summe	299		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	27		

Quelle: Eigene Darstellung.

zu den Kosten von Rücküberweisungen.²¹¹ Daneben wird vorgeschlagen, Maßnahmen zur Stärkung finanzieller Grundbildung von Migranten (*Financial literacy*) umzusetzen, um deren Fähigkeiten zu verbessern, eine informierte Entscheidung hinsichtlich ihrer Mittel zu treffen.²¹²

C1b) Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber:

Zur Senkung der Überweisungsgebühren wird daneben eine Stärkung des Wettbewerbs durch die Erhöhung der Zahl der Anbieter von Überweisungsdienstleistungen vorgeschlagen, indem diesen der Markteintritt erleichtert würde (OECD, 2005a, S. 362). Es handelt sich um 42 Zitate (14%) von acht unterschiedlichen Urhebern.²¹³

²¹¹ So sollten bessere Informationen über die am Überweisungsmarkt tätigen Unternehmen, deren Gebührenstruktur und den Wettbewerb zwischen ihnen zu gewinnen sein (Europäische Kommission, 2005b, S. 4). Die Weltkommission (2006, S. 27) schlägt vor, Migranten und ihre Organisationen dabei als Informanten und Multiplikatoren einzubeziehen.

²¹² GFMD, 2007, S. 10; GFMD, 2008, S. 22; The World Bank, 2006, S. 138; Weltkommission, 2006, S. 28.

²¹³ Die Vorschläge dieser Unterkategorie ähneln denjenigen der Unterkategorie C2b zur Förderung einer produktiven Verwendung durch die stärkere Einbeziehung von Rücküberweisungen ins Finanzsystem. Im Unterschied zu jener liegt der Fokus hier auf dem Transfer und seinen Kosten, während er dort auf der Einbeziehung der Mittel ins Bankwesen des Herkunftslands – und damit

So schlägt der Bericht des Hochrangigen Dialogs der UN vor, möglichst niedrige, international einheitliche Anforderungen für den Eintritt neuer Marktteilnehmer einzuführen.²¹⁴ Durch eine Vereinheitlichung der Regelungen für den Geldtransfermarkt würde regionalen Anbietern eine Erweiterung ihres Geschäftsfeldes erleichtert (IOM, 2005, S. 271).

Schließlich wird vorgeschlagen, bestehende Einschränkungen im Zugang für Mitbewerber abzubauen. So sollten etwa exklusive Partnerschaften geöffnet werden.²¹⁵ Durch die Förderung von Postdienstnetzen oder Mikrofinanzinstitutionen in den Herkunftsländern könnte die Versorgung mit Finanzdienstleistungen in der Fläche verbessert werden.²¹⁶

C1c) Selbstbindung von Finanzdienstleistern durch Verhaltenskodizes: Zwei Urheber (vier Zitate, 1%) schlagen vor, Finanzdienstleister zur Verabschiedung freiwilliger Best-Practise-Richtlinien und Verhaltenskodizes zu Bedingungen und Kosten von Rücküberweisungen anzuhalten (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 59). Inhalt wären etwa die Transparenz der Angebote in Bezug auf die Höhe der Gebühren, Wechselkurse sowie die zeitliche Dauer einer Überweisung (The World Bank, 2006, S. 16).

C1d) Unterstützung der Entwicklung, Verbreitung und Vereinheitlichung kostensenkender technologischer Neuerungen: Acht IOs / Gremien (27 Zitate, 9%) machen Vorschläge zur Einführung, Verbreitung und Vereinheitlichung kostengünstiger Überweisungstechnologien. Dazu gehören etwa elektronische Überweisungssysteme sowie die Nutzung von Geld-, Kredit- und Debitkarten oder auch Mobiltelefonen für den Geldtransfer (ebd., S. 159). Wettbewerb und Spareffekte könnten auch durch die Vereinheitlichung technischer und regulatoriver Standards erreicht werden (Europäische Kommission, 2005b, S. 19; The World Bank, 2006, S. 147). Dabei sollte es Banken

der Verwendung der Mittel liegt.

²¹⁴ UN, 2006b, Nr.230; The World Bank, 2006, S. xvi. Eine Überregulierung des Finanzmarktes sollte vermieden werden (ebd., S. 147). Die Anforderungen an reine Transferdienstleister könnten niedriger gestaltet werden, als diejenigen an Anbieter von weiter reichenden Bankdienstleistungen (Europäische Kommission, 2005b, S. 18-19; IOM, 2005, S. 271).

²¹⁵ ebd., S. 271; GFMD, 2007, S. 10, siehe auch: The World Bank, 2006, S. 135.

²¹⁶ Weltkommission, 2006, S. 27; siehe auch IOM (2005, S. 272); The World Bank (2006, S. 143) und UN (2006b, Nr.56, Nr. 232); ILO (2000, S. 5).

aus Herkunftsländern von Migranten erleichtert werden, auch in den Aufnahmeländern präsent zu sein (ebd., S. xv).

Informelle Finanzdienstleister haben teilweise vorteilhafte Geschäftspraktiken, die von formalen Dienstleistern übernommen werden könnten. Dazu gehören zum Teil niedrigere Kosten, bessere Öffnungszeiten, eine größere Reichweite und eine bessere Anpassung an die Sprachkenntnisse der Migranten und ihrer Familien (ebd., S. 147).

C1e) Finanzprodukte zur Verstetigung des Mittelflusses und zur Bündelung von Rücküberweisungen:

Ein weiterer Vorschlag im Zusammenhang mit dem Transfer volumen betrifft die Erhöhung der Stetigkeit des Mittelzuflusses (Sechs Zitate (2%) von drei IOs). Durch Versicherungsprodukte könnte der Fluss von Rücküberweisungen stabil gehalten werden, auch wenn Sender von Rücküberweisungen zeitweilig Einkommenseinbußen erleben (ebd., S. 149-150). Durch die Bündelung kleinerer Überweisungsbeträge durch entsprechende Finanzprodukte könnten Kosten reduziert werden (ebd., S. 147).

C1f) Verbesserung des Zugangs von Migranten zum Finanzsystem im Aufnahmeland:

Der Zugang zum Finanzsystem ist für Migranten im Aufnahmeland oft erschwert, so dass Migranten auf informelle Überweisungskanäle ausweichen. Diese gelten als weniger sicher als formelle Überweisungskanäle. Zum Teil sind die Überweisungskosten auch höher. Die Aufenthaltsländer von Migranten könnten Maßnahmen zur Senkung von Hürden des Zugangs zum Finanzsystem ergreifen. 38 Dokumente (13%) von sechs IOs sprachen dieses Thema an. Dies wird insbesondere hinsichtlich irregulärer Migranten vorgeschlagen, denen es oft etwa an den nötigen Ausweisdokumenten für die Eröffnung von Konten fehlt (Ratha, 2003, S. 166).

C1g) Senkung von Wechselkursrisiken und Umtauschkosten:

Zur Steigerung des Transfervolumens könnte auch bei den Wechselkursen angesetzt werden (sechs Zitate, 2%, drei verschiedene Urheber). Dazu gehören etwa die Schaffung einheitlicher Wechselkurse (kein Bestehen von offiziellen und inoffiziellen Wechselkursen nebeneinander), die Erhöhung der Währungsstabilität oder die Gewährung von Fremdwährungskonten (The World Bank, 2006, S. xvi).

C2a) Verbesserung von Investitionsklima und Infrastruktur in den Herkunftsländern: Zur Förderung einer stärker investiven *Verwendung* wird in vielen Dokumenten eine Verbesserung des Investitionsklimas der Herkunftsländer angemahnt. Sechs verschiedene IOs schlagen dies in 24 Textstellen vor (8%). Dazu gehören etwa die Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit, Besitzrechten, einer transparenten Verwaltung sowie der Abwesenheit von Korruption bis hin zu vereinfachten Verfahren zur Unternehmensgründung und -führung. Ein sicherer makroökonomischer Rahmen und eine gute Infrastruktur seien in dieser Hinsicht ebenfalls förderlich.²¹⁷

C2b) Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem: Einige Vorschläge zur Verwendung von Rücküberweisungen zielen darauf ab, Rücküberweisungen durch eine Stärkung der Finanzsysteme in den Herkunftsländern stärker in diese Finanzsysteme einzu beziehen (54 Zitate, 18%, acht verschiedene Urheber). So würde eine investive Nutzung erleichtert.²¹⁸ So wird vorgeschlagen, allgemein Schritte zu einer Stärkung des Bankensystems und der Erweiterung der Netze formeller Finanzdienstleister, wie Banken, Post, Kreditgenossenschaften oder Mikrofinanzdienstleister zu unternehmen.²¹⁹ Für die Versorgung der Bewohner abgelegener Gebiete mit Finanzdienstleistungen könnten insbesondere Post- und Genossenschaftsbanken oder Mikrofinanzinstitute eine wichtige Rolle spielen (OECD, 2007, S. 130; The World Bank, 2006, S. 149). Außerdem werden Entwicklungsanleihen vorgeschlagen, in die Migranten ihre Mittel investieren könnten (Weltkommission, 2006, S. 29).

Bereits die stärkere Einbeziehung *der Sender* und des Transfers der Mittel ins formelle Bankwesen würde das Finanzsystem im Herkunftsland stützen.²²⁰

²¹⁷ Europäische Kommission, 2005b, S. 21, 23. Durch den Ausbau der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur in den Herkunftsländern könne eine positive Breitenwirkung der Rücküberweisungen gefördert werden. So würden die Mittel eher dort eingesetzt, wo sie aus marktwirtschaftlicher Sicht gebraucht werden und auch Gebiete, die keine starken Zuflüsse von Rücküberweisungen zu verzeichnen haben, könnten von diesem Kapital profitieren (OECD, 2007, S. 142).

²¹⁸ Europäische Kommission, 2005b, S. 22; ILO, 2000, S. 2; UN, 2006b, Nr.92.

²¹⁹ ebd., S. 239; OECD, 2005a, S. 362; Europäische Kommission, 2008, S. 8.

²²⁰ „Improving migrant workers’ access to banking facilities in their host countries [...] would [...] lead to financial development and improved intermediation of savings and investment in many receiving countries“ (IOM, 2005, S. 272). So würden Rücküberweisungen eher für Finanzprodukte wie Sparbücher, Kredite und Versicherungen mit signifikanten langfristigen mikro- und makro-

C2c) Schaffung entwicklungsfreundlicher Investitionsangebote in den Herkunftsländern für Migranten und ihre Familien: Daneben werden verschiedene Maßnahmen diskutiert, um Migranten und ihren Familien bessere konkrete *Angebote* für eine entwicklungsfördernde Verwendung der Rücküberweisungen zu machen. 26 Zitate (9%), die von acht verschiedenen Urhebern stammen entsprechen dieser Unterkategorie. Außerdem könnten Angebote im Bildungs- und Gesundheitsbereich als Investitionsmöglichkeit gemacht werden.²²¹

C2d) Finanzielle Grundbildung für die Empfänger von Rücküberweisungen: Einige Vorschläge zielen darauf ab, die Fähigkeiten der Empfänger von Rücküberweisungen zu einem bewussteren Umgang mit Finanzdienstleistungen zu verbessern (*Financial literacy*).²²² 31 Zitate (10%) von insgesamt sieben IOs entsprechen dieser Unterkategorie. Konkrete Maßnahmen betreffen beispielsweise die Verbreitung entsprechender Informationen zum Bankensystem, die Verbesserung der Transparenz sowie sprachliche Unterstützung.²²³

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: Sechs Unterkategorien innerhalb der Oberkategorie C entsprechen den Bedingungen der Repräsentativität und der Häufigkeit (hier: 27 Zitate).

Die Unterkategorien C1a und C1b werden besonders häufig und von vielen IOs genannt. Sie bilden zentrale und in den Fallstudien gut zu prüfende Vorschläge zur Steigerung der Höhe der Rücküberweisungen. Beide entsprechen Zielen der EZ.

ökonomischen Vorteilen genutzt (The World Bank und DFID, 2003, S. 8; IOM, 2005, S. 272; siehe auch UN, 2006b, Nr.231).

Dieser Vorschlag ist bisweilen nur schwer von solchen zu trennen, die nur auf die *Übermittlung* von Rücküberweisungen zielen (z.B: Unterkategorien C1a, C1b, C1f). Das Differenzierungskriterium ist die Bezugnahme auf die Verwendung der Mittel.

²²¹ IOM, 2005, S. 274. Vorschläge zur Unterstützung von Migrantenorganisationen und ihrer Projekte werden in Unterkategorie D1a dargestellt.

²²² Weltkommission, 2006, S. 28. Auch für die Sender von Rücküberweisungen ist finanzielle Grundbildung von Bedeutung. Entsprechende Einzelschlüsse sind Teil der Unterkategorien C1a und C1f.

²²³ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 55. Frauen sollten, so ein Vorschlag, bei der Förderung entwicklungsfreundlicher Verwendungen von Rücküberweisungen besonders in den Fokus gerückt werden, da diese laut verschiedener Studien Rücküberweisungen am effizientesten einsetzen (Weltkommission, 2006, S. 28).

C1d wird nicht ausgewählt, da staatliches Handeln dabei keine zentrale Rolle bzw. eher indirekten Einfluss hat.²²⁴ Zudem werden Vorschläge dieser Unterkategorie von deutlich weniger IOs genannt als andere Vorschläge. Auch C1f wird wegen des eher begrenzten staatlichen Einflusses nicht ausgewählt.²²⁵

Unter den Vorschlägen zur *Verwendung* von Rücküberweisungen entsprechen zwei Unterkategorien den Voraussetzungen. C2a wird nicht ausgewählt, da die zugeordneten Vorschläge weitgehend allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen entsprechen und so kaum mit Bezug auf Migration und Entwicklung überprüfbar sind.

C2b wird dagegen ausgewählt. Diese Unterkategorie, die Zielen der EZ entspricht, wurde sehr häufig genannt und es existieren konkrete Ansätze zur Umsetzung.²²⁶

5.4. Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure

Die Oberkategorie „Migranten als Entwicklungsakteure“ hat einen Anteil von 18% an den kodierten Textstellen. Mit dieser Oberkategorie wurden solche Vorschläge bezeichnet, die zum Inhalt haben, staatliches Handeln solle Migranten als Entwicklungsakteure berücksichtigen.

Die ersten vier Unterkategorien befassen sich mit inhaltlichen Bereichen, in die entwicklungsbezogenes Engagement von Migranten gegliedert werden kann. Dazu zählt die staatliche Unterstützung von gemeinnützigen Projekten der Migranten zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer, von entwicklungsrelevanten wirtschaftlichen Aktivitäten, solchen des Wissensaustauschs sowie solchen der Übertragung entwicklungsrelevanter Werte, Normen und Praktiken (sog. immaterielle Rücküberweisungen). Sie machen zusammen 45% der Vorschläge aus. Eine Unterkategorie (24%) enthält Vorschläge zum

²²⁴ Eine Umsetzung etwaiger Ansätze in diese Richtung dürfte stark vom Vorhandensein privater Anbieter mit entsprechenden Interessen abhängig sein.

²²⁵ Lediglich hinsichtlich einer Ausstattung irregulärer Einwanderer mit Dokumenten, die ihnen einen Zugang zum Finanzsystem verschaffen könnten, wäre *staatliches* Handeln erfolgversprechend.

²²⁶ Unterkategorie C2c entspricht dem Kriterium der Häufigkeit mit 26 Textstellen nur sehr knapp nicht. So könnte man argumentieren, man solle diese auch in die Auswahl mit einbeziehen. Dies wurde hier nicht getan, insbesondere weil genügend Vorschläge, die alle Bedingungen erfüllen, zur Verfügung stehen.

Capacity Building für Migranten und ihre Organisationen. Weitere drei Unterkategorien umfassen Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für entwicklungsbezogenes Engagement von Migranten (31%). Hinsichtlich des Aufenthaltslandes sind in diesem Zusammenhang die Bedingungen für Einwanderung und für Integration zu nennen. Weitere Rahmenbedingungen betreffen das Herkunftsland.

Tabelle 5.4.: Die Unterkategorien der Oberkategorie D

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK D Migranten und ihre Organisationen als Entwicklungsakteure (8 Unterkategorien)			
Staatliche Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte, wirtschaftlicher Aktivitäten, des Wissensaustauschs sowie politischer und sozialer Rücküberweisungen durch Migranten in ihre Herkunftsländer (D1). (4 Unterkategorien)	99	45%	
D1a) Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern	32	15%	8
D1b) Unterstützung entwicklungsrelevanter wirtschaftlicher Aktivitäten von Migranten in ihren Herkunftsländern	25	11%	6
D1c) Unterstützung des Austauschs von Wissen und Know-How durch Migranten	34	16%	6
D1d) Unterstützung der Übertragung von Werten, Normen und Praktiken durch Migranten (soziale und politische Rücküberweisungen)	8	4%	3
Capacity Building: Steigerung der Fähigkeiten von Migranten als Entwicklungsakteure zu handeln (D2) (1 Unterkategorie)	53	24%	
D2a) Capacity Building von Migrantenorganisationen	53	24%	7
Rahmenbedingungen in Aufenthalts- und Herkunftsländern für entwicklungsbezogenes Engagement von Migranten (D3) (3 Unterkategorien)	67	31%	
D3a) Migrationspolitik: Steigerung der Mobilität entwicklungspolitisch engagierter Migranten	23	11%	5
D3b) Förderliche Integrationspolitik für entwicklungspolitisches Engagement von Migranten	14	6%	3
D3c) Förderliche Rahmenbedingungen im Herkunftsland für das Engagement von Migranten	30	14%	6
Summe	219		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	27		

Quelle: Eigene Darstellung.

D1a) Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern: Vielfach wird in den untersuchten Dokumenten vorgeschlagen, entwicklungsbezogene Projekte, die Migranten finanzieren, durch staatliches Handeln zu unterstützen. 32 Zitate (15%), die von acht verschiedenen Urhebern stammen entsprechen dieser Unterkategorie.²²⁷

Die Vorschläge reichen von der Bereitstellung von Mitteln zur Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten²²⁸ über Beratung bzw. Coaching (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 71) bis hin zum Vorschlag, Maßnahmen der EZ in enger Kooperation gemein-

²²⁷ Das Thema des Capacity Building wird in der Unterkategorie D2a angesprochen.

²²⁸ Etwa Weltkommission (2006, S. 30); ILO (2000, S. 15); Europäische Kommission (2005b, S. 24).

sam mit Migrantenorganisationen umzusetzen.²²⁹

Bei allen Versuchen seitens des Staates, das Handeln von Migrationorganisationen zu beeinflussen legt die Weltkommission Wert auf das Prinzip der Freiwilligkeit.²³⁰ Außerdem wird darauf hingewiesen, dass auch bei der Unterstützung der Projekte von MOs Grundprinzipien der EZ, wie Effektivität, Effizienz und Zielorientierung gelten müssen.²³¹

D1b) Unterstützung entwicklungsrelevanter wirtschaftlicher Aktivitäten von Migranten in ihren Herkunftsländern: Einige Vorschläge zielen darauf, Wirtschaftsaktivitäten von Migranten zu fördern, die für die Entwicklung der Herkunftsländern relevant sind (ILO, 2004, Nr.17). Dieser Unterkategorie wurden 25 Zitate (11%) von sechs unterschiedlichen IOs zugeordnet.

So wird vorgeschlagen, den Zugang von Migranten zu finanziellem Kapital für unternehmerische Aktivitäten im Herkunftsland zu erleichtern. Dazu könnten etwa spezielle Mittel bereitgestellt werden, um den Zugang von Migranten zu Finanzdienstleistungen zu verbessern. Durch die Ermöglichung von Auslands- oder Devisenkonten könnten Wechselkursrisiken verringert werden. Weitere Vorschläge beziehen sich auf Weiterbildungsangebote im Bereich Management und die Erleichterung des Transfers von Wissen und Fähigkeiten mit wirtschaftlicher Bedeutung.²³²

D1c) Unterstützung des Austauschs von Wissen und *Know how* durch Migranten: Eine Reihe von Vorschlägen nimmt den Austausch von Fähigkeiten, Wissen und *Know how* durch Migranten in den Blick. Sechs verschiedene IOs schlagen dies an 34 Textstellen vor (16%).

Zur Erleichterung des *Know how*-Transfers werden etwa die Steigerung der Mobilität

²²⁹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 9; GFMD, 2008, S. 29; UN, 2006b, Nr.93.

²³⁰ Weltkommission, 2006, S. 31. Siehe auch Europäische Kommission (2005b, S. 24).

²³¹ So sei darauf zu achten, dass die Maßnahmen effektiv auf entwicklungspolitische Ziele ausgerichtet seien und nicht nur einzelnen Gruppen der Bevölkerung zu Gute kämen (Weltkommission, 2006, S. 30).

²³² UN, 2006b, Nr.90. Ein Augenmerk bei der Förderung sollte auf Wirtschaftsbereichen liegen, in denen Migranten besondere Vorteile aufgrund ihrer interkulturellen Situation haben. Als Beispiele werden Handel, Tourismus, Joint Ventures zwischen Unternehmen aus Herkunfts- und Aufenthaltsland sowie die Verlagerung von Wirtschaftstätigkeiten in Herkunftsländer von Migranten genannt (Europäische Kommission, 2005b, S. 30-31).

von Migranten zu kürzeren Aufenthalten in ihren Herkunftsländern (*siehe Unterkategorie D3a*) aber auch der gezielte Einsatz neuer Medien („virtuelle Rückkehr“) vorge schlagen. Durch die Vernetzung der Migranten mit Akteuren in ihren Herkunftsländern würde der Wissensaustausch gefördert.²³³ Hinsichtlich des *Know how*-Transfers wird Migrantenorganisationen eine wichtige Rolle zugeschrieben. Diese könnten Fähigkeiten und Kompetenzen ihrer Mitglieder bündeln und verfügbar machen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 79).

D1d) Unterstützung der Übertragung von Werten, Normen und Praktiken durch Migranten (soziale und politische Rücküberweisungen): Vorschläge zu Migranten als Entwicklungsakteuren zu sozialen und politischen Rücküberweisungen (Werte, Normen etc.) machten 4% der Textstellen aus (acht Zitate) und traten bei drei Urhebern auf. Allerdings werden in diesem Bereich kaum konkretere Vorschläge gemacht.²³⁴

So spricht UNDP in diesem Zusammenhang etwa die Überwindung von Ungleichheit zwischen den Geschlechtern,²³⁵ in Bezug auf die Partizipationschancen jüngerer Menschen (UNDP, 2009, S. 75), wie auch bezogen auf ganze Gruppen vormals unterprivilegierter Menschen an.²³⁶ UNDP hebt hervor, dass „Emigranten die Verbesserung politischer Institutionen in ihren Herkunftsländern vorangetrieben hätten“ (ebd., S. 102-103). Daneben weist UNDP auf die Bedeutung von Migration für den Aufbau der Zivilgesellschaft und die Ausbildung demokratischer Eliten in einigen Ländern durch Migration hin (ebd., S. 103).

Konkrete Politikvorschläge bezogen auf soziale und politische Rücküberweisungen

²³³ In diesem Zusammenhang könnten etwa Televorlesungen in lokalen Sprachen an Universitäten in Herkunftsland angeboten werden (Europäische Kommission, 2002a, S. 26).

²³⁴ In der Debatte über Migration und Entwicklung spielen Aussagen über soziale und politische Rücküberweisungen generell durchaus keine geringe Rolle. Die geringe Anzahl identifizierbarer Vorschläge lässt sich möglicherweise damit erklären, dass konkretes staatliches Handeln in diesem Bereich eher begrenzt ist, siehe dazu Musekamp (2011).

²³⁵ „Migration kann Frauen aus ländlichen Gegenden zu mehr Autonomie verhelfen“ (UNDP, 2009, S. 75), siehe auch ebd., S. 101.

²³⁶ „Mobilität kann tiefgreifende Folgen für soziale, schichtbezogene und ethnische Hierarchien in Herkunftsgemeinschaften haben, wenn Gruppen mit niedrigerem Status Zugang zu beträchtlich höheren Einkommen erhalten. [...] Dabei handelt es sich um willkommene Veränderungen, die überlieferte kastenähnliche Formen angeborener Ungleichheit [...] aufbrechen können, welche einen ungleich verteilten Zugang zu Grund und Boden sowie anderen Ressourcen zur Folge haben“ (ebd., S. 99).

lassen sich lediglich hinsichtlich der Steigerung der Mobilität von Migranten, die sich in ihrem Herkunftsland engagieren möchten identifizieren. So könnten diese in die Entscheidungsprozesse im Herkunftsland einbezogen werden können und auf gesellschaftlicher und nationaler Ebene am Kapazitätsaufbau mitarbeiten.²³⁷

D2a) Capacity Building von Migrantenorganisationen: Mit dieser Unterkategorie werden Vorschläge bezeichnet, die auf die Steigerung der Fähigkeiten von Migranten abzielen, als Entwicklungsakteure handeln zu können (Capacity Building).²³⁸ Diese Unterkategorie macht 24% der Vorschläge zu Migranten als Entwicklungsakteuren aus. 53 Zitate von sieben IOs entsprechen diesem Thema.

Dazu müssten zunächst Gesprächspartner innerhalb der Diaspora identifiziert²³⁹ und Arbeitsbeziehungen zwischen staatlichen Akteuren und MOs aufgebaut werden. Weiterhin wird die Unterstützung des Aufbaus und der Festigung von Organisationen der Migranten angesprochen (Europäische Kommission, 2005b, S. 24).²⁴⁰

Zur Unterstützung der Professionalisierung der Organisationen wird vorgeschlagen, spezifische Maßnahmen zur Weiterbildung und zum Capacity Building anzubieten.²⁴¹ Daneben kann ein verstärkter Kontakt und die Kooperation zwischen MOs und Akteuren der EZ zu einer Professionalisierung führen, so der Abschlussbericht des GFMD 2009 (GFMD, 2009, 36946, Nr. 126).

D3a) Migrationspolitik: Steigerung der Mobilität entwicklungspolitisch engagierter Migranten: Einige Vorschläge zu den Rahmenbedingungen im Aufenthaltsland für entwicklungsbezogenes Engagement von Migration beruhen auf der Einschät-

²³⁷ „[Social Remittances] können bei Besuchen und durch rasch besser werdende Kommunikationsmöglichkeiten vermittelt werden“ (UNDP, 2009, S. 103). „One effect of dual citizenship is the ability of the diaspora to be politically involved with their homeland, thereby increasing affinity and willingness to contribute to its development“ (Naik, Koehler und Laczko, 2008, 194927, Nr. 924).

²³⁸ So weisen Naik, Koehler und Laczko (ebd., S. 69) darauf hin, Migrantenorganisationen mangle es vielfach an „the concerted participation, leadership and coordination needed to make development projects effective.“

²³⁹ GFMD, 2007, S. 11, siehe auch: Weltkommission, 2006, S. 30.

²⁴⁰ Dem Staat weist ein für IOM herausgegebenes Arbeitspapier unter anderem die Rolle als Partner zu (Ionescu, 2006, S. 54). Dies könne auch auf regionaler oder kommunaler Ebene umgesetzt werden (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 72).

²⁴¹ GFMD, 2009, S. 21; IOM, 2005, S. 267.

zung, dass durch größere Mobilität der Migranten deren Möglichkeiten verbessert werden, sich zu engagieren (23 Zitate, 11%, fünf verschiedene Urheber).²⁴²

So könnten bestehende Beschränkungen einer zeitweiligen Rückkehr ins Herkunftsland ohne Verlust des Aufenthaltsstatus im Aufenthaltsland abgebaut und damit längerfristige Aufenthalte ermöglicht werden (Europäische Kommission, 2007b, S. 25-26).²⁴³ Im arbeitsrechtlichen Bereich wird etwa die Erleichterung von Sabbatjahren und unbezahltem Urlaub vorgeschlagen und im Bereich des Sozialrechts die Sicherung des Sozial- und Rentenversicherungsstatus bei einem Aufenthalt im Herkunftsland. Dem öffentlichen Sektor schreibt ein Vorschlag eine Vorreiterrolle darin zu, dort beschäftigten Migranten Möglichkeiten der zeitweiligen Rückkehr ins Herkunftsland zu eröffnen (Europäische Kommission, 2005b, S. 31).

D3b) Förderliche Integrationspolitik für entwicklungspolitisches Engagement

von Migranten: Auch der Aspekt der sozialen und beruflichen Integration im Aufnahmeland wird in der internationalen Debatte angesprochen. Vierzehn Zitate (6%) von drei Urhebern wurden dieser Unterkategorie zugeordnet.

So wird die Einschätzung vertreten, eine erfolgreiche Integration sei *an sich* wichtig und widerspreche nicht der Mobilisierung der Diaspora für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer. Inhaltlich wird etwa eine Integrationspolitik gefordert, die die kulturelle Identität von Migranten annimmt und wertschätzt. So würden diese ermutigt, sich für ihre Herkunftsländer bzw. ihre Angehörigen zu engagieren (ebd., S. 25). Zudem sollte die Anerkennung beruflicher Qualifikationen erleichtert werden, damit Migranten ihr Potenzial voll ausschöpfen, sich beruflich weiterentwickeln und sich damit besser für ihre Herkunftsländer engagieren könnten (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 64).

D3c) Förderliche Rahmenbedingungen im Herkunftsland für das Engagement

von Migranten: Auch die Rahmenbedingungen im Herkunftsland haben Auswirkungen auf die Möglichkeiten von Migranten sich dort als Entwicklungsakteure zu

²⁴² In Bezug auf Zirkuläre Migration wird dieser Aspekt unter dem Begriff der *Outward Mobility* diskutiert (vgl. Kap. 5.7). Er wird in beiden Unterkategorien berücksichtigt, da er in beiden Kontexten Relevanz genießt.

²⁴³ Als hilfreich wird auch die Gewährung doppelter Staatsangehörigkeit empfohlen. Diese stelle, so IOM (ebd., S. 296) „an encouragement to productive, free exchange between the two countries“ dar (siehe auch GFMD, 2008, S. 14).

engagieren. Die Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer könnte darauf Einfluss nehmen. 30 Zitate (14%) von insgesamt sechs IOs entsprechen dieser Unterkategorie.

So werden in diesem Bereich etwa Maßnahmen zur Förderung moderner Technologie und zur Erleichterung wirtschaftlichen Engagements angesprochen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 88). Hinzu kommen Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas, zur Schaffung intakter rechtlicher Rahmenwerke, effizienter Bankensysteme, einer ehrlichen öffentlichen Verwaltung sowie einer funktionierenden physischen und finanziellen Infrastruktur (Weltkommission, 2006, S. 30).

Daneben könnten Herkunftsländer darin unterstützt werden, ihre (z.T. ehemaligen) Staatsangehörigen im Ausland in die eigene Entwicklungsagenda einzubeziehen. So sollten diejenigen Akteure der Herkunftsländer, die mit der Diaspora zusammenarbeiten, darin gefördert werden, entwicklungsrelevante Fähigkeiten aufzubauen.²⁴⁴ Konkrete Maßnahmen in dieser Hinsicht sind etwa die Förderung der Vernetzung zwischen ansässigen und ausgewanderten Wissenschaftlern, das Setzen von Anreizen für eine entwicklungsförderliche Verwendung von Rücküberweisungen (etwa durch Kofinanzierung) oder die Unterstützung der Gründung von Migrantorganisationen.²⁴⁵

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: Vier Unterkategorien dieser Oberkategorie wurden von einem repräsentativen Querschnitt der Urheber (mindestens fünf der neun IOs und internationalen Diskussionsgremien) vorgeschlagen und traten in einer Häufigkeit auf, die eine Rezeption in den Nationalstaaten annehmen lässt (überdurchschnittliche Anzahl der Zitate (hier 27) bezogen auf alle Unterkategorien der Oberkategorie).

Die Unterkategorien D1a, D1b und D1c sind einander recht ähnlich. Es werden Vorschläge gemacht, entwicklungsförderndes Handeln staatlicherseits direkt zu unterstützen. Unter diesen Unterkategorien fiel die Auswahl auf die Unterkategorie D1a, da die Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Her-

²⁴⁴ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 64; GFMD, 2009, S. 21.

²⁴⁵ UN, 2006b, Nr.246. Auch die Beziehungspflege zwischen staatlichen Akteuren und Migrantorganisationen spielt eine wichtige Rolle. Die Bereitschaft von Migrantorganisationen, sich für die Entwicklung ihres Herkunftslandes zu engagieren hängt auch von den Beziehungen zu diesem bzw. dessen Regierung ab. So wird vorgeschlagen Regierungen sollten Partnerschaften mit Diasporen eingehen, vertrauensschaffende Maßnahmen treffen und Spannungen zwischen Diasporen und anderen Akteuren im Herkunftsland abbauen (ebd., Nr.235).

kunftsländern als grundlegende Form dieser Gruppe von Maßnahmen angesehen werden kann. Zudem ist diese Art von Vorschlägen unter den IOs und anderen internationalen Gremien am weitesten verbreitet (acht versus sechs verschiedene Urheber). Diese Unterkategorie entspricht Zielen der Entwicklungszusammenarbeit.

Daneben wurde aus dieser Oberkategorie die Unterkategorie D2a zum Capacity Building von Migrantenorganisationen ausgewählt. Sie trat mit 48 Zitaten am häufigsten auf und wurde von sieben der neun Urheber genannt. Neben der EZ haben grundsätzlich auch Akteure der Migrations- und Integrationspolitik ein Interesse an einer Stärkung der Organisations- und Handlungsfähigkeit von Migrantenorganisationen.

Die Unterkategorie D3c (Förderliche Rahmenbedingungen im Herkunftsland für das Engagement von Migranten) wird nicht ausgewählt, da diese Rahmenbedingungen in großem Maße allgemeinen Zielen der EZ entsprechen. Daher wird in den Fallstudien kaum eindeutig Handeln nachzuweisen sein, das durch die Rezeption der Debatte um Migration und Entwicklung ausgelöst wurde.

5.5. Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain

Die Oberkategorie „Umgang mit dem Brain Drain“ hat einem Anteil von 12% der Textstellen. Dabei werden *erstens* Vorschläge zur Verringerung der Abwerbung von Fachkräften gemacht, *zweitens* solche zur Kompensation von Verlusten an Humankapital (Naik, Koehler und Laczko, 2008, 99717, Nr. 963) sowie *drittens* solche zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an diese Situation.

Zur ersten Gruppe zählen vier Unterkategorien, die darauf abzielen, den Umfang des Phänomens selbst zu verringern (ebd., S. 97). Sie machten 60% der Vorschläge zum Brain Drain aus. Zur zweiten Gruppe gehören zwei Unterkategorien mit Vorschlägen zu Kompensationszahlungen sowie zu verstärkter Ausbildungskooperation. Sie umfassen zusammen 36% der Vorschläge aus dem Bereich des *Brain Drain*. Vorschläge, die darauf abzielen, die Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an den Verlust von Humankapital zu verbessern, machen 4% der Zitate zum *Brain Drain* aus.

E1a) Selbstbeschränkung der Anwerbeländer: Eine Selbstbeschränkung der Anwerbeländer schlagen sieben verschiedene IOs an 43 Textstellen vor (29% in Oberkate-

Tabelle 5.5.: Die Unterkategorien der Oberkategorie E

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK E Umgang mit dem Brain Drain (7 Unterkategorien)			
Maßnahmen zur Verringerung des Umfangs des Brain Drain (4 Unterkategorien) (E1)	89	60%	
E1a) Selbstbeschränkung der Anwerbeländer	43	29%	7
E1b) Ausschöpfen des bestehenden Fachkräftepotenzials der Anwerbeländer	8	5%	3
E1c) Schaffung zusätzlicher attraktiver Beschäftigungsmöglichkeiten im Herkunftsland	28	19%	6
E1d) Senkung des mobilen Fachkräfteangebots	10	7%	4
Ersetzen des Verlusts an Humankapital (2 Unterkategorien) (E2)	53	36%	
E2a) Kompensationszahlungen an Herkunftsländer	8	5%	3
E2b) Ersetzen des Fachkräfteverlusts	45	30%	7
Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an den Brain Drain (1 Unterkategorie) (E3)	6	4%	
E3a) Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an den Brain Drain.	6	4%	3
Summe	148		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	21		

Quelle: Eigene Darstellung.

gorie E). So spricht sich die Europäische Kommission dafür aus, dass „keine Arbeitskräfte aus den Berufsgruppen, bei denen in dem betreffenden Land Abwanderung droht [abgeworben werden].“²⁴⁶ Zumindest aber solle die Anwerbung von Arbeitskräften in einer Form stattfinden, die die Nachteile der Entwicklungsländer durch die Migration minimiert.

Zur Durchsetzung wird insbesondere der Abschluss von Verhaltenskodizes und ethischen Anwerbeprinzipien entsprechenden Inhalts vorgeschlagen.²⁴⁷ Dabei werden insbesondere die Sektoren Gesundheit und Bildung genannt, zumal in diesen Sektoren die Abwerbung häufig durch staatliche Akteure geschieht.²⁴⁸

Kritische Stimmen weisen jedoch darauf hin, dass bisher kaum gute Erfahrungen mit solchen Maßnahmen existieren.²⁴⁹ Dies liege an Ausweichbewegungen, Lücken in der Regulierung und mangelnder Regelbefolgung.²⁵⁰ Zumindest sei es notwendig, sol-

²⁴⁶ Europäische Kommission, 2007b, S. 14. Siehe auch: Europäische Kommission (2005c, S. 17); Europäische Kommission (2005b, S. 33).

²⁴⁷ ILO, 2004, Nr.24; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 41; GFMD, 2007, S. 7; Europäische Kommission, 2005b, S. 9; UN, 2006b, Nr.95.

²⁴⁸ Europäische Kommission, 2008, S. 9; Europäische Kommission, 2002a, S. 26; Europäische Kommission, 2005b, S. 33.

²⁴⁹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 52; siehe auch: OECD (2007, S. 124).

²⁵⁰ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 46; Weltkommission, 2006, S. 25.

che Regelwerke sehr detailliert und genau zu definieren, eine international allgemeine Gültigkeit sicherzustellen und starke Durchsetzungsmechanismen einzurichten.²⁵¹

E1b) Ausschöpfen des bestehenden Fachkräftepotenzials der Anwerbeländer:

Einige Vorschläge setzen bei der Nachfrage nach Fachkräften in den Industrieländern an. Dieser Unterkategorie wurden acht Zitate (5%) von drei unterschiedlichen IOs zugeordnet. So sollten die Industrieländer verstärkt eigene Fachkräfte ausbilden und die vorhandenen Ressourcen besser nutzen (UN, 2006b, Nr.96). Dazu gehört auch die Verbesserung der Arbeitnehmermobilität innerhalb der EU oder eine bessere Arbeitsmarktintegration der bereits im Land ansässigen Migranten (verbesserte Integrationspolitik, Anerkennung ausländischer Abschlüsse).

E1c) Schaffung zusätzlicher attraktiver Beschäftigungsmöglichkeiten im Herkunftsland:

Andere Vorschläge beziehen sich auf die beruflichen Chancen für Fachkräfte in den Herkunftsländern (28 Zitate, 19%, sechs verschiedene Urheber).²⁵² So sollten mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu angemessener Bezahlung für qualifizierte Fachkräfte in den Herkunftsländern von Migranten geschaffen werden.²⁵³

Zu den vorgeschlagenen konkreten Maßnahmen gehören etwa eine stärkere Auslagerung von Tätigkeiten aus den Industrieländern in Entwicklungsländer (etwa durch Telearbeit) (Europäische Kommission, 2002a, S. 25). Durch die Gründung von Partnerschaften und Austauschprogrammen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern im akademischen Bereich sowie dem Gesundheitswesen könnten Forschern und Fachkräf-

²⁵¹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 46; Europäische Kommission, 2005b, S. 33.

²⁵² Die Weltkommission für internationale Migration weist darauf hin, „die Ausbildung und das Verbleiben einer angemessenen Zahl ausgebildeten Personals [sein] [...] in vielen Entwicklungsländern zu einer Schlüsselaufgabe geworden, die unverzüglich angegangen werden [müsse]“ (Weltkommission, 2006, S. 24). Einer Strategie, die Fachkräfte an der Ausreise hindere, den Brain Drain also mit Zwang verhindern wolle, erteilt die Weltkommission eine Absage, da dies als menschenrechtlicher Sicht abzulehnen und aus ökonomischer Sicht kaum umzusetzen sei (ebd., S. 25).

²⁵³ Europäische Kommission, 2007a, S. 6. „[C]ountries of origin must focus on increasing job opportunities and improving the working conditions of skilled workers, both by fostering career opportunities and providing adequate pay“ (UN, 2006b, Nr.97); vgl. GFMD (2007, S. 7); Europäische Kommission (2007b, S. 14); Europäische Kommission (2008, S. 9); Weltkommission (2006, S. 25). Die Weltbank weist dabei besonders dem öffentlichen Sektor eine wichtige Rolle zu (The World Bank, 2006, S. xv).

ten Perspektiven im Land geboten werden.²⁵⁴ Die Entwicklungszusammenarbeit könnte insbesondere in den Sektoren Gesundheit und Bildung dabei helfen, die Attraktivität von Arbeitsplätzen im Land zu verbessern.²⁵⁵ Auch durch die stärkere Berücksichtigung einheimischer Fachkräfte als Mitarbeiter in Projekten der EZ könnten diese im Land gehalten werden, so die Europäische Kommission.²⁵⁶

E1d) Senkung des mobilen Fachkräfteangebots: Zur Senkung des Brain Drain wurden auch Vorschläge gemacht, die beim Angebot an Fachkräften ansetzen. Zehn Dokumente (7%) von vier IOs sprachen das Thema an. So könnte die Ausbildung von Fachkräften im Herkunftsland – etwa in den Bereichen Gesundheit und Bildung – dahingehend verändert werden, dass diese für den internationalen Fachkräftemarkt uninteressant würden, ohne aber zugleich Abstriche an den Qualifikationen zu machen, die für einen Einsatz im Herkunftsland notwendig sind.

Um den Verlust von Fachkräften im Anschluss an Studienaufenthalte in Industrieländern zu verringern, wird vorgeschlagen, das Studium stärker vor Ort zu organisieren. So könnten akademische Einrichtungen Filialen in Entwicklungsländern gründen und Bildungsprogramme vor Ort umsetzen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 41). Dadurch würde es Absolventen erschwert, im Ausland nach einem Arbeitsplatz zu suchen.

E2a) Kompensationszahlungen an Herkunftsländer: Ein klassischer Vorschlag zum Brain Drain ist, Anwerbeländer sollten den Herkunftsländern Kompensationszahlungen für deren Verlust an Humankapital leisten (ebd., S. 70). Diese Unterkategorie macht 5% (acht Zitate) der Vorschläge zu Migranten als Entwicklungsakteuren aus und wurde von drei Urhebern angesprochen.

Dabei werden auch Zweifel an diesem Vorschlag laut. So fehle es etwa an Erkenntnissen über dessen Wirksamkeit für die Entwicklung der Herkunftsländer. Zudem sei

²⁵⁴ Europäische Kommission, 2005b, S. 10, 34; Europäische Kommission, 2005a, S. 19; UN, 2006b, Nr.97.

²⁵⁵ So schlägt die OECD vor: „[A]ppropriate capacity building in health and education sectors can enhance the capacity of low-income countries to retain skilled personnel“ (OECD, 2007, S. 142). Siehe auch: Weltkommission (2006, S. 24); UN (2006b, Nr.97); OECD (2007, S. 124). Die Europäische Kommission weist auf entsprechende Erfolge Ghanas hin (Europäische Kommission, 2005a, S. 7).

²⁵⁶ Europäische Kommission, 2005b, S. 10. Siehe auch: Europäische Kommission (2002a, S. 26).

strittig, ob solche Mittel für Ausbildungszwecke – also die Bekämpfung des Fachkräftemangels – verwendet würden. Weiterhin müsste geklärt werden, wer zahlen müsste (Anwerbeland, Arbeitgeber, Arbeitnehmer), wer die Zahlung im Herkunftsland erhielt und welche Höhe sie haben müssten. Außerdem mangle es an der Bereitschaft von Arbeitgebern und Anwerbeländern, solche Ausgleichszahlungen überhaupt zu leisten (Weltkommission, 2006, S. 25).

E2b) Ersetzen des Fachkräfteverlusts: Ein anderer Vorschlag besteht darin, Herkunftsländer darin zu unterstützen, ihren Verlust an Fachkräftenressourcen wieder zu ersetzen. Dies wird in vielen Dokumenten vorgeschlagen bzw. gefordert (45 Textstellen, 30%, sieben Urheber).²⁵⁷ Dabei seien die Kosten – etwa des Ausbaus der Aus- und Weiterbildung in den Sektoren Gesundheit und Bildung – durch die Anwerbeländer zu tragen.²⁵⁸

Auch indirekte Maßnahmen werden vorgeschlagen, etwa die Verbesserung der Qualität und Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme der Herkunftsländer durch eine Stärkung des akademischen Austauschs mit den Aufnahmeländern oder die Erhöhung der Zahl der Stipendien, die an Studenten aus Entwicklungsländern vergeben werden.²⁵⁹

Daneben werden in diesem Zusammenhang Maßnahmen der Rückkehr- und Reintegrationsförderung oder die Einführung zirkulärer Migrationsregime vorgeschlagen (siehe auch Kap. 5.6 und 5.7).²⁶⁰ Mit Hilfe regionaler und globaler Abkommen könnten Maßnahmen zur Ergänzung des Fachkräftepotenzials abgesichert werden.²⁶¹

E3a) Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an den *Brain Drain*: Mit dieser Unterkategorie werden Vorschläge zum Brain Drain bezeichnet,

²⁵⁷ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 8. Siehe auch: OECD (2007, S. 124); Europäische Kommission (2005b, S. 34).

²⁵⁸ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 49; Weltkommission, 2006, S. 25.

²⁵⁹ Europäische Kommission, 2005a, S. 19; OECD, 2007, S. 142; IOM, 2005, S. 296.

²⁶⁰ „Both circular migration and return can help mitigate the impact of brain drain“ (Europäische Kommission, 2005b, S. 26). Siehe auch Europäische Kommission (2005a, S. 19); Europäische Kommission (2006c, S. 11); Europäische Kommission (2007b, S. 7); OECD (2007, S. 124); Europäische Kommission (2007b, S. 14); The World Bank und DFID (2003, S. 6); OECD (2007, S. 143).

²⁶¹ UN, 2006b, S. 96, siehe auch: OECD (2007, S. 124).

die darauf abzielen, die Anpassungsfähigkeit der Herkunftsländer an den Verlust von Humankapital zu verbessern, etwa durch Maßnahmen der EZ (OECD, 2007, S. 124). Diese Unterkategorie machte 4% der Vorschläge aus (sechs Zitate) und trat bei drei IOs / Gremien auf.

So wird vorgeschlagen, Arbeitsmärkte und Infrastruktur in den betroffenen Staaten so weiter zu entwickeln, dass Über- und Unterangebot an Arbeitskräften besser miteinander in Einklang gebracht werden können. Ansatzpunkte stellen in diesem Zusammenhang etwa die stärkere Integration regionaler und sektoraler Teilarbeitsmärkte oder die Förderung der Verkehrsinfrastruktur dar (Europäische Kommission, 2005b, S. 9).

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: Aus der Oberkategorie E entsprechen drei Unterkategorien den Voraussetzungen Repräsentativität und Häufigkeit (hier: mindestens 21).

Von diesen Unterkategorien werden E1a und E2b ausgewählt. Beide stellen klassische Vorschläge zum Brain Drain dar, sind weit verbreitet und staatliche Maßnahmen sind grundsätzlich erkennbar. Beide Unterkategorien entsprechen Zielen der EZ.

E1c wird nicht ausgewählt, da die Vorschläge kaum von anderen Maßnahmen der EZ zur Wirtschaftsentwicklung abgrenzbar sind.

5.6. Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration

Die Oberkategorie „Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration“ hatte einen Anteil 7% an den kodierten Textstellen. Vorschläge zu diesem Thema gehen von der Möglichkeit aus, dass durch die Rückkehr von Migranten in ihre Herkunftsländer Entwicklungsimpulse ausgehen, insbesondere durch den Zufluss an Humankapital.²⁶²

²⁶² Die Rückkehr von Migranten stellt auch ein Ziel verschiedener Maßnahmen der Migrationspolitik ohne den Bezug auf die Entwicklungswirkung dar. Solche Vorschläge werden hier – wie in Kapitel 4.6 dargelegt – nicht einbezogen. Zum Teil ist eine klare Differenzierung zwischen den Interessen der Entwicklung oder der Migrationssteuerung als dahinterstehende Zielsetzung schwierig bzw. entwicklungspolitische Ziele treten zu solchen der Migrationspolitik hinzu. Darauf wird im Einzelnen hingewiesen.

Eine Unterkategorie umfasst Vorschläge zur Steigerung der Bereitschaft von Migranten zu einer Rückkehr in ihr Herkunftsland. Diese Vorschläge machen 23% der Oberkategorie aus. Eine weitere Unterkategorie betrifft Vorschläge zu den Rahmenbedingungen für den Aufbau und die Steigerung von Finanz-, Human- und Sozialkapital über welches Rückkehrer verfügen. Sie machen 35% der Beiträge innerhalb dieser Oberkategorie aus. Eine Unterkategorie enthält konkrete Vorschläge zu Rückkehr- und Reintegrationsmaßnahmen. Diese hat einen Anteil von 42% an den Vorschlägen.

Tabelle 5.6.: Die Unterkategorien der Oberkategorie F

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK F Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration (3 Unterkategorien)			
Steigerung der Rückkehrbereitschaft von Migranten (1 Unterkategorie) (F1)	19	23%	
F1a) Verbesserung der Rahmenbedingungen einer Rückkehr in Herkunfts- und Aufenthaltsländern	19	23%	6
Erhöhung des Finanz-, Human- und Sozialkapitals von Rückkehrern (1 Unterkategorie) (F2)	28	35%	
F2a) Rahmenbedingungen zur Steigerung von Finanz-, Human- und Sozialkapital von Rückkehrern	28	35%	7
Reintegrationsmaßnahmen (1 Unterkategorie) (F3)	34	42%	
F3a) Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland	34	42%	7
Summe	81		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	27		

Quelle: Eigene Darstellung.

F1a) Verbesserung der Rahmenbedingungen einer Rückkehr in Herkunfts- und Aufenthaltsländern: Dieser Unterkategorie entsprechen 19 Zitate (23% in Oberkategorie F), die von sechs verschiedenen Urhebern stammen. So wird vorgeschlagen, die *Herkunftsländer* sollten ein Umfeld schaffen, in welchem dauerhaftes Wirtschaftswachstum und günstige Geschäfts- und Arbeitsbedingungen herrschen sowie ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.²⁶³ Die Anerkennung von Berufsabschlüssen und Qualifikationen, sollte auch seitens der Herkunftsländer verbessert werden. Zudem wird der Abbau von bürokratischen Hindernissen empfohlen. Bei der Herstellung dieser Voraussetzungen könnten sie durch die Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer unterstützt werden.²⁶⁴

²⁶³ Weltkommission, 2006, S. 31. So sollten die Herkunftsländer von Migranten Maßnahmen ergreifen, um die Reintegration der Rückkehrer zu fördern. So sollten Beschäftigungsmöglichkeiten in den entsprechenden Bereichen auf die Bedürfnisse der Rückkehrer angepasst werden (ILO, 2004, Nr.9).

²⁶⁴ IOM, 2005, S. 295; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 84; The World Bank, 2006, S. XV.

Daneben werden Vorschläge gemacht, wie die *Aufenthaltsländer* die Rahmenbedingungen einer Rückkehr verbessern könnten. Dazu gehört etwa eine bessere Übertragbarkeit von Rentenansprüchen (Weltkommission, 2006, S. 31) oder Maßnahmen, die es ausländischen Wissenschaftlern erleichtern, nach einer Rückkehr den fachlichen Austausch mit Kollegen fortzuführen und ihre Forschungsarbeiten fortzusetzen. Einige Vorschläge setzen zudem auf eine allgemeine Steigerung der Mobilität der Migranten, beispielsweise durch das Einräumen erleichterter Visaregelungen oder Wiederkehroptionen bei einem Fehlschlag des Rückkehrprojekts (siehe Kap. 5.7).

F2a) Rahmenbedingungen zur Steigerung von Finanz-, Human- und Sozialkapital: Einige Vorschläge betreffen das Finanz-, Human- und Sozialkapital, das Migranten für ihr Rückkehrprojekt zur Verfügung steht (28 Zitate, 35%, sieben verschiedene Urheber).²⁶⁵

Zur Steigerung des finanziellen Kapitals werden etwa Übergangsstipendien für zurückkehrende Studenten, die Zahlung einer Hilfe zur Wiedereingliederung bei einer Rückkehr, Angebote für steuerlich begünstigtes Rückkehrsparen sowie die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen durch Vereinbarungen zwischen Herkunfts- und Aufenthaltsländern vorgeschlagen (ebd., S. 31). Zur Steigerung des Human- und sozialen Kapitals, auf welches Migranten bei einer Rückkehr ins Herkunftsland zurückgreifen können wird vorgeschlagen, Weiterbildungs- und Fellowshipprogramme sowie weitere Maßnahmen zur Sammlung neuer beruflicher Erfahrungen anzubieten.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass generell ein ausreichend langer Aufenthalt und eine dem Qualifikationsniveau angemessene Beschäftigung im Aufenthaltsland gewährleistet werden müsse, damit Migranten entsprechende Qualifikationen und Ressourcen erwerben können.²⁶⁶

²⁶⁵ Hinsichtlich Zirkulärer Migration besteht eine ähnliche Unterkategorie (G3a). Während es hier (F1a) um spezifische Vorschläge aus dem Kontext der Rückkehr- und Reintegrationsförderung geht, stehen jene im Kontext von Vorschlägen zur Zirkulären Migration.

²⁶⁶ IOM (2005, S. 289) spricht von optimalen Ergebnisse bei einem Aufenthalt von 10-15 Jahren in Hinblick auf Hochqualifizierten. In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag, Studenten aus Entwicklungsländern nach einem Studium in einem Industrieland die Aufnahme einer Beschäftigung zu ermöglichen, damit sie Berufserfahrung sammeln können, wovon das Herkunftsland bei der Rückkehr profitieren kann (OECD, 2007, S. 125).

F3a) Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland:

Viele Vorschläge werden zu Reintegrationsprogrammen gemacht. Diese Unterkategorie macht 42% der Vorschläge zu Brain Gain und Rückkehrförderung aus. 34 Zitate von sieben IOs entsprachen diesem Thema. Danach sollten Programme und Politiken entwickelt werden, die die Reintegration freiwillig zurückkehrender Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft der Herkunftsländer erleichtern. So könnten diese mit ihren Ersparnissen, Fähigkeiten und Netzwerken einen Beitrag zu deren Entwicklung leisten.²⁶⁷

Zentral sei grundsätzlich, dass Migranten die Rückkehr als das eigene, freiwillige Projekt betreiben (Europäische Kommission, 2005b, S. 28). Ein für IOM verfasstes Papier schlägt außerdem eine Einbeziehung von Migrantenorganisationen im Aufnahmeland in die Arbeit der Reintegrationsförderung vor (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 78).

Neben finanzieller Unterstützung weisen viele Textstellen darauf hin, dass auch Maßnahmen der Beratung, Ausbildung und weiterer Begleitung vor und nach einer Rückkehr notwendig seien.²⁶⁸ Daneben werden konkrete Hilfen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz vorgeschlagen.²⁶⁹

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: Zwei Unterkategorien aus der Oberkategorie F entsprechen den Voraussetzungen Repräsentativität und Häufigkeit (hier: mindestens 27).

F3a wird als sehr weit verbreiteter Vorschlag ausgewählt. Da in beiden Ländern Erfahrungen der Reintegrationsförderung bestehen, verspricht die Untersuchung von Wirkungen der internationalen Debatte interessante Ergebnisse. Die Vorschläge entsprechen Zielen der EZ.

F2a wird nicht in die weitere Untersuchung einbezogen. Vielfach sind die entsprechenden Vorschläge und Maßnahmen aus diesem Bereich nicht von solchen aus anderen Politikfeldern (z.B. Arbeitsmarktzulassung, Nicht-Diskriminierung) abzugrenzen. Zu-

²⁶⁷ ILO, 2004, Nr.24; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 88; Europäische Kommission, 2006c, S. 11; Europäische Kommission, 2007a, S. 9; Europäische Kommission, 2007b, S. 14; ILO, 2007, Nr.11, siehe auch The World Bank und DFID (2003, S. 15); Europäische Kommission (2002a, S. 17).

²⁶⁸ Europäische Kommission, 2005b, S. 28. Siehe auch: IOM (2005, S. 294); Europäische Kommission (2002a, S. 25).

²⁶⁹ The World Bank, 2006, S. xv; OECD 2007, S. 125; Europäische Kommission, 2007b, S. 13.

dem bestehen starke Überschneidungen zu den Oberkategorien Rücküberweisungen und Migranten als EZ-Akteure.

5.7. Oberkategorie G: Zirkuläre Migration

Die Oberkategorie „Zirkuläre Migration“ machte 9% der kodierten Vorschläge aus. Wie oben bereits dargestellt, liegt dieser Studie eine weite Definition des Begriffs zu Grunde, die auch temporäre Migration oder Saisonarbeitnehmermigration umfasst (vgl. Kap. 4.7).

Tabelle 5.7.: Die Unterkategorien der Oberkategorie G

Definition	Anzahl gesamt	Anteil an OK	Anzahl IOs
OK G Zirkuläre Migration (4 Unterkategorien)			
Förderung Zirkulärer Migration durch verbesserte Mobilitätsbedingungen für Migranten (2 Unterkategorien) (G1)	60	66%	
G1a) Zulassung von mehr Zirkulärer Migration	51	56%	8
G1b) Bereitstellung von Informationen zur Arbeitsplatzvergabe	9	10%	2
Förderung Zirkulärer Migration durch Förderung der Rückkehr (1 Unterkategorien) (G2)	11	12%	
G2a) Aufenthalts- und Visaregelungen, die einer freiwilligen Rückkehr förderlich sind	11	12%	4
Maßnahmen zur Verbesserung der Entwicklungswirkung Zirkulärer Migration (1 Unterkategorie) (G3)	20	22%	
G3a) Maßnahmen zur Steigerung von Finanz-, Sozial- und Humankapital	20	22%	8
Summe	91		
Erwartete Häufigkeit (Anzahl gesamt / Anzahl Unterkategorien)	23		

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine erste Gruppe von zwei Unterkategorien (G1a und G1b) bezeichnet Vorschläge zu Zirkulärer Migration, die die Förderung der Mobilität von Migranten ins Zentrum stellen. Diese machten mit zusammen 57% die meisten Vorschläge zur Zirkulären Migration aus.²⁷⁰ Eine Unterkategorie (G2a, 12%) bezieht sich auf Vorschläge zu Zirkulärer Migration, die besonders den Aspekt der Rückkehr betonen. Dabei werden Aufenthalts- und Visaregelungen angesprochen, die einer *freiwilligen* Rückkehr förderlich sind. Eine Unterkategorie (G3a) betrifft Vorschläge zur Verbesserung der Wirkung Zirkulärer Migration auf die Entwicklung der Herkunftsländer. Sie machen 22% der Vorschläge innerhalb der Oberkategorie aus.

²⁷⁰ Die Unterkategorien umfassen nur solche Vorschläge zur Förderung von Mobilität, die im Kontext von Konzepten der Zirkulären Migration stehen.

G1a) Zulassung von mehr Zirkulärer Migration: Die hier dargestellten Vorschläge plädieren dafür, mehr reguläre Möglichkeiten für wiederholte, befristete bzw. Zirkuläre Migration zu schaffen. 43 Zitate (47%) von acht IOs / Gremien wurden dieser Unterkategorie zugeordnet. Man sollte, so die Weltkommission, „[die] zirkuläre Bewegung hoch qualifizierter Arbeitskräfte[.] förder[n], [...] und die Vorteile der Fähigkeiten und Ressourcen, die sie während ihres Aufenthalts und durch ihre Arbeit im Ausland erworben haben, mit ihren Herkunftsgesellschaften teilen.“²⁷¹ Vorschläge dieser Unterkategorie betreffen sowohl die Dimension der *Inward Mobility* als auch die der *Outward Mobility*.²⁷²

Vorteile aus entwicklungspolitischer Sicht werden etwa in der Eindämmung des Brain Drain (Europäische Kommission, 2006c, S. 11), der Steigerung von Rücküberweisungen (OECD 2007, S. 126) und der Förderung wissenschaftlichen Austauschs (ebd., S. 125) gesehen. Aus migrationspolitischer Sicht würde eine effektive Steuerung von Migration erleichtert (ebd., S. 13), Anreize zur Rückkehr gegeben (ebd., S. 126) und irreguläre Migration verringert (GFMD, 2008, S. 22).

Konkret wird etwa vorgeschlagen, aufenthalts- und visarechtliche Regelungen einzuführen, die es Migranten ermöglichen, „relativ einfach zwischen ihrem Herkunfts- und dem Zielland hin- und herzureisen.“²⁷³ So würden Anreize für temporäre, wiederholbare Arbeitsmigration gegeben.²⁷⁴ Daneben wird vorgeschlagen, die Mobilität zu erleichtern, indem die Kosten der Wanderungsbewegung selbst über Kredite finanziert würden.²⁷⁵

Einige Vorschläge zielen auch darauf ab, Zirkuläre Migration – in Sinne temporärer Migration – durch eindeutige Regelungen zur Steuerung und Befristung des Aufenthalts

²⁷¹ Weltkommission, 2006, S. 31. Siehe auch Europäische Kommission (2007a, S. 6); Weltkommission (2006, S. 31); UN (2006b, Nr.73); Europäische Kommission (2009, S. 10).

²⁷² Es werden unterschiedliche Wanderungsformen hervorgehoben. Während die Weltkommission von einer „regelmäßig[en] oder gelegentlich[en]“ Rückkehr spricht (Weltkommission, 2006, S. 31), plädiert UNDP dafür, Möglichkeiten zu schaffen, „sich frei zwischen Aufnahmeland und Herkunftsland hin- und her zu bewegen“ (UNDP, 2009, S. 123). Der Bericht des GFMD 2007 plädiert für die Sicherstellung von „[m]ore circular forms of migration and sustainable return“ (GFMD, 2007, S. 7), betrifft also auch eine *nachhaltige Rückkehr*.

²⁷³ Weltkommission, 2006, S. 31. Siehe auch IOM (2005, S. 296); Europäische Kommission (2007a, S. 6); Europäische Kommission (2005d, S. 12); OECD (2007, S. 126-127); Europäische Kommission (2007b, S. 25-26); GFMD (2008, S. 14).

²⁷⁴ IOM, 2005, S. 226. Siehe auch GFMD (2007, S. 6); GFMD (2008, S. 14); Europäische Kommission (2008, S. 4); OECD (2007, S. 126-127); UNDP (2009, S. 121).

²⁷⁵ GFMD, 2007, S. 8; GFMD, 2008, S. 14.

durchzusetzen (Europäische Kommission, 2007b, S. 13; GFMD, 2007, S. 9).

G1b) Bereitstellung von Informationen und zur Arbeitsplatzvergabe: Ganz praktisch ist der Vorschlag, potenziellen Arbeitsmigranten Informationen über offene Stellen und Bedarf an Zuwanderung schon im Herkunftsland bereitzustellen (Europäische Kommission, 2007a, S. 9). Neun Zitate (9%) von insgesamt zwei IOs entsprechen dieser Unterkategorie.

G2a) Aufenthalts- und Visaregelungen, die einer freiwilligen Rückkehr förderlich sind: In Zusammenhang mit Zirkulärer Migration wurden verschiedene Vorschläge zur Erhöhung der Rückkehrbereitschaft von Migranten durch entsprechende Regelungen des Aufenthalts- und Visarechts in ihr Herkunftsland gemacht. Es handelt sich um elf Zitate (12%) von vier unterschiedlichen Urhebern.²⁷⁶

Zur Förderung einer freiwilligen Rückkehr wird etwa vorgeschlagen, Migranten die nach Ablauf ihres Aufenthaltstitels das Land regelgemäß wieder verlassen eine privilegierte Wiederkehrmöglichkeit im nächsten Jahr einzuräumen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 35). Durch Regelungen des Aufenthalts- und Visarechts kann Migranten die Sicherheit vermittelt werden, nach einer Rückkehr ins Herkunftsland erneut einreisen zu können. Dazu gehören etwa flexiblere Visaregeln, die Erteilung eines sicheren Aufenthaltsstatus, bis hin zur Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft.²⁷⁷

G3a) Maßnahmen zur Steigerung von Finanz-, Sozial- und Humankapital: Die Befürworter Zirkulärer Migration gehen zwar meist generell davon aus, dass diese grundsätzlich entwicklungsfördernde Effekte habe. Mit dieser Unterkategorie werden Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Entwicklungswirkung Zirkulärer Migration bezeichnet (Acht IOs / Gremien, 20 Textstellen, 22%).

So wird vorgeschlagen, dass alle beteiligten Staaten sowie Internationale Organisationen politische Ansätze und Programme formulieren sollten, mit deren Hilfe die Ent-

²⁷⁶ Die Unterkategorie G2a umfasst solche Vorschläge, die in Zusammenhang mit der Zirkulären Migration genannt werden. Dies unterscheidet sie von Unterkategorie F1a.

²⁷⁷ Daneben werden in Zusammenhang mit der Zirkulären Migration auch Vorschläge gemacht, die der „klassischen“ Rückkehr- und Reintegrationsförderung entsprechen (siehe dazu Unterkategorie F2a).

wicklung des finanziellen, sozialen und Humankapitals der Migranten während ihres Aufenthalts verbessert werden kann, damit die positiven Auswirkungen von Rückkehr und Zirkulärer Migration auf die Entwicklung des Heimatlandes maximiert werden.²⁷⁸

Auswahl der Unterkategorien für die weitere Untersuchung: In der Oberkategorie G entspricht eine Unterkategorie den Voraussetzungen Repräsentativität und Häufigkeit (hier: mindestens 23 Textstellen).

Diese Unterkategorie, G1a, wird ausgewählt. Sie ist zentral für das Thema der Zirkulären Migration. Sie entspricht in erster Linie Zielen der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch solchen der Migrationspolitik.

²⁷⁸ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 31; Europäische Kommission, 2007b, S. 14. Skeptisch wird in einigen Dokumenten darauf hingewiesen, dass die Bedürfnisse der Herkunftsländer de facto nur selten die Wahl einer Regelung für temporäre Arbeitsmigration beeinflussten. Hierauf sollte sich stärker konzentriert werden (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 35).

6. Spezifizierung der ausgewählten Vorschläge

Insgesamt sind oben fünfzehn Unterkategorien für die weitere Untersuchung ausgewählt worden. Elf dieser Unterkategorien entsprechen Zielen der EZ, zwei solchen der Migrationspolitik, eine Unterkategorie dient beiden Zielrichtungen und eine bleibt in dieser Hinsicht unbestimmt (H6).

Im Folgenden werden die ausgewählten Vorschläge spezifiziert. Dazu werden sie so im Detail dargestellt, dass sie an die Empirie der Fallstudien angelegt werden können. Außerdem werden sie auf die Einfachheit bzw. Komplexität ihrer Struktur (Hypothese H1) sowie der ihnen zu Grunde liegenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (H2) hin eingeschätzt. Auf diese beiden Bedingungsfaktoren wird bei der Erklärung in den Fallstudien zurückgegriffen. Die ausführliche Darstellung der Vorschläge dient darüber hinaus der Strukturierung der Untersuchung der innerstaatlichen Aufnahme der Debatte in Teil IV (Deutschland) und V (Frankreich). Dort treten dann H3 und H4 als Erklärungsfaktoren hinzu.

6.1. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie A

Das folgende Kapitel legt die ausgewählten Unterkategorien der Oberkategorie A sowie die darin gruppierten einzelnen Vorschläge dar. Dies sind die Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit (A1a), die Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a) sowie die Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern (A3a). An jedes Unterkapitel schließt sich

die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung der Vorschläge auf Grundlage der Bedingungsfaktoren H1 und H2 an.

6.1.1. Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit (A1a)

Migration umfassend in den Strategien zur Entwicklung (Politiken, Programme und Handeln) von Entwicklungsländern, Geberländern und Internationalen Organisationen zu berücksichtigen, ist ein Vorschlag aller einbezogenen Urheber.²⁷⁹ Die Europäische Kommission plädiert dafür, dass „Migrationsfragen Bestandteil der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und auch der Strategien zur Armutsverringerung [werden sollten].“²⁸⁰ Dadurch könnten der Nutzen der Migration für Entwicklungsprozesse maximiert und der Schaden minimiert werden.²⁸¹

Um Migrationsfragen in die Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer bzw. die Entwicklungsstrategien der Herkunftsländer einzubeziehen, muss unter den beteiligten Akteuren ein Verständnis für die hohe Bedeutung der Migration für die Entwicklung erzeugt werden. So fordert die Weltkommission für internationale Migration, „[d]ie Rolle von Migranten bei der Förderung von Entwicklung und Verringerung von Armut in ihren Herkunftsländern [...] sollte[,] anerkannt und gestärkt werden“ (Weltkommission, 2006, S. 23).

Viele Entwicklungsländer seien nicht dazu in der Lage, die Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung produktiv zu nutzen (ebd., S. 23-24). Einerseits sollten die Industrieländer bzw. Aufnahmeländer von Migranten aus Entwicklungsländern in ih-

²⁷⁹ So plädiert etwa OECD (2007, S. 141) dafür, „developing countries [...] must mainstream migration and remittances in their national development strategies.“ Siehe auch: GFMD (2007, S. 13); GFMD (2009, S. 18); IOM (2005, S. 268); Europäische Kommission (2008, S. 8); The World Bank und DFID (2003, S. 44); UNDP, 2009, S. vi. Eine Einbindung des Themas in die nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung und Entwicklung wird insbesondere auch für die Entwicklungspolitik der Geber vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2006a, S. 9).

²⁸⁰ Europäische Kommission, 2002a, S. 23, ähnlich: IOM (2005, S. 266) mit dem Vorschlag, Migration in die breiteren ökonomischen und sozialen Entwicklungsstrategien, etwa die Millennium Entwicklungsziele, zu integrieren. Siehe auch: GFMD (2009, S. 35); Weltkommission (2006, S. 23).

²⁸¹ Die Weltkommission für internationale Migration stellt das Handlungsprinzip auf „[i]nternationale Migration sollte sowohl in Entwicklungs- als auch in Industrieländern ein integraler Bestandteil der nationalen, regionalen und globalen Strategien zum Wirtschaftswachstum werden“ (ebd., S. 4).

rem entwicklungspolitische Handeln die Fähigkeiten der Herkunftsländer stärken, sich an die Tatsache der Auswanderung anzupassen. So wird etwa vorgeschlagen, die EZ sollte Entwicklungsländern darin unterstützen, Strategien zur Prävention, Milderung und dem Umgang mit Risiken und zur Steigerung der Sicherheit für die Bevölkerung zu entwickeln.²⁸² Andererseits sollten Maßnahmen zur besseren Nutzung des Entwicklungspotenzials der Migration unterstützt werden (OECD, 2007, S. 146). Dazu könnte die Entwicklungszusammenarbeit darauf hinwirken, die Breitenwirkung der Vorteile von Migration (z.B. von Rücküberweisungen) zu erhöhen.²⁸³

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge zur Berücksichtigung von Migration in Entwicklungsstrategien erscheinen in ihrer Struktur überwiegend komplex. Lediglich eine Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas innerhalb der EZ ist in der Struktur von mittlerer Komplexität und stellt eine Voraussetzung für weitere Schritte dar, die in ihrer Struktur entsprechend komplexer sind.²⁸⁴

Die Komplexität der Zusammenhänge zwischen den Maßnahmen zur Berücksichtigung von Migration in Entwicklungsstrategien und ihrer Wirkung bzw. Umsetzung erscheint hoch, das heißt, die Wirkungskette ist eher lang. Lediglich hinsichtlich der Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas innerhalb der EZ kann von einer mittleren Komplexität dieser Zusammenhänge ausgegangen werden.²⁸⁵

²⁸² „Improving access to land and water assets, supporting agricultural extension programmes and irrigation infrastructure, promoting institutional capacity building as well as appropriate land titling and regulatory modernisation are only a few examples of policy priorities that could significantly enhance security in the countries of origin and stem the desire for relocation“ (OECD 2007, S. 153). Dies betrifft auch die Aufnahme von Flüchtlingen in Entwicklungsländern (Europäische Kommission, 2002a, S. 22, 24).

²⁸³ OECD 2007, S. 142, siehe auch Europäische Kommission (2005b, S. 4); Europäische Kommission (2009, S. 10) und Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 96).

²⁸⁴ Eine für IOM verfasste Studie weist darauf hin, dass die Entwicklungspolitik das Thema der Migration zwar relativ einfach – ohne Veränderung der eigenen Ziele – aufnehmen könnte. „The main challenge here is the lack of consensus among development communities on the level of priority to be assigned to this issue, as well as practical and logistical difficulties in harnessing the potential of remittances and diaspora engagement“ (ebd., S. 96).

²⁸⁵ Die Ausprägungen der Wirkfaktoren werden wie folgt notiert: + günstig für Umsetzung, 0 mittlere Komplexität, - ungünstig.

Tabelle 6.1.: Unterkategorie A1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
A1a) Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit	-	-
1a) Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas Migration innerhalb der EZ	0	0
1b) Umfassende Einbeziehung der Migration in Entwicklungsstrategien	-	-
1c) Berücksichtigung der Migration im entwicklungspolitischen Handeln	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.1.2. Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a)

Eine intensivere regierungsinterne politische Koordination, insbesondere durch Maßnahmen der institutionellen Ausgestaltung des Schnittbereichs der beiden Politikfelder wird häufig gefordert. Als Ziele einer solchen Steigerung der Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik werden genannt, „to [...] make migration work better for development and vice versa“ (GFMD, 2007, S. 13), „to achieve the aims of both“ (OECD 2007, S. 121) bzw. „to gain more from migration“ (ebd., S. 141). Die Regierungstätigkeit auf nationaler Ebene sollte, so die Weltkommission (2006, S. 66), „effektiv unter allen betroffenen Ministerien koordiniert [...] werden.“²⁸⁶

Zur Stärkung institutioneller Kohärenz werden verschiedene *Methoden und Maßnahmen* vorgeschlagen. Ganz allgemein raten verschiedene Dokumente zu einer Stärkung von Dialog und Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren.²⁸⁷ Dazu sollten, so ein Bericht für die OECD (2007, S. 141), bestehende institutionelle Strukturen überprüft und entsprechende formelle oder informelle Kooperationsgremien und -mechanismen geschaffen werden, um die zuständigen Ministerien und Abteilungen miteinander zu

²⁸⁶ Siehe auch: GFMD (2008, S. 21); GFMD (2009, S. 18); OECD (2007, S. 141); ILO (2004, Nr.10); UN (2006b, S. 72). In vielen Staaten seien verschiedene Ministerien für das Thema Migration zuständig, und häufig fehle es an Koordination. (Weltkommission, 2006, S. 64). Die Koordination sollte, so ein für die OECD verfasster Bericht, auch auf solche Ministerien ausgedehnt werden, die zwar nicht für Migration zuständig sind, aber migrationsrelevante Aufgaben wahrnehmen (OECD 2007, S. 141, siehe auch: Weltkommission, 2006, S. 67).

²⁸⁷ „This requires closer cooperation among the authorities in charge of migration and those working on development strategies and development cooperation“ (UN, 2006b, Nr.72). Siehe auch: OECD (2007, S. 114); Europäische Kommission (2005b, S. 36); Ionescu (2006, S. 65); GFMD (2009, S. 33).

verknüpfen.²⁸⁸ Dies könnten etwa Arbeitsgruppen sein, in denen Vertreter unterschiedlicher Ministerien, Abteilungen aber auch von Zivilgesellschaft oder Migrantenorganisationen beteiligt werden (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 17). Daneben wird die Einrichtung spezialisierter Arbeitseinheiten für Migration und Entwicklung („migration and development focal point“) in jedem relevanten Ministerium vorgeschlagen (GFMD, 2007, S. 12). Der Bericht des Global Forums von 2007 weist zudem darauf hin, dass solche Mechanismen und Strukturen der Stärkung institutioneller Kohärenz in ausreichendem Maße mit Mitarbeitern und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden sollten (ebd., S. 12).

Neben diesen strukturellen Anpassungen wird auch vorgeschlagen, die Verknüpfung von Migration und Entwicklung auf die Basis einer *grundlegenden politischen Konzeption* zu stellen. „An integrated policy framework can facilitate the case for more developed coordination mechanisms.“²⁸⁹

Kohärenzbemühungen hängen, so ein für IOM verfasstes Papier, stark von der *Führungsfähigkeit* und -bereitschaft der Regierungsspitze hinsichtlich der Berücksichtigung von Entwicklungszielen bei der Gestaltung der Migrationspolitik ab. Daneben sei auch starkes Engagement der Ministerien und Abteilungen, die für Entwicklungszusammenarbeit zuständig sind, von Vorteil (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 18).²⁹⁰

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Fast alle Maßnahmen zur besseren Koordination der verschiedenen Politiken innerhalb der Regierung erscheinen sowohl hinsichtlich ihrer Struktur, also auch hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge komplex.²⁹¹ Lediglich für ein Engagement der Regierungsspitze bzw.

²⁸⁸ OECD, 2007, S. 146; GFMD, 2007, S. 13; siehe auch Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 7); Weltkommission (2006, S. 67).

²⁸⁹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 23, siehe auch: GFMD (2007, S. 12); GFMD (2009, S. 16). Allerdings weisen Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 23) auch auf die Schwierigkeit hin, eine solche politische Strategie gegen Widerstände umzusetzen.

²⁹⁰ Die Autoren weisen aber auch darauf hin, dass die Förderung umfassenderer Kohärenz auch von Policies auf Arbeitsebene oder konkreten kleinen bzw. lokalen Projekten ausgehen könne (ebd., S. 7, 14, 19, 96).

²⁹¹ Naik, Koehler und Laczko (ebd., S. 97) weisen auf Schwierigkeiten bei der Stärkung institutioneller Kohärenz hin. „[S]ynergies at that level are difficult to achieve largely because of intrinsic tensions between the development and migration agendas. Migration is a core domestic priority for receiving countries and pushes international development commitments into second place.“ Die Autoren weisen aber auch auf Erfahrungen hin, dass „measures to support development do

der Spitze des für Entwicklung zuständigen Ministeriums kann von eher einfachen Maßnahmen hinsichtlich Struktur und Wirkungsketten ausgegangen werden.²⁹² Sowohl die Umsetzung des übergreifenden Ziels der Steigerung der Kohärenz als auch die Entwicklung einer politischen Konzeption für den Schnittbereich von Migration und Entwicklung erfordern die Umsetzung von Einzelschritten aus dem Bereich der Maßnahmen bzw. eine entsprechende Führung. Daher weisen diese höhere Komplexität ihrer Struktur auf.

Tabelle 6.2.: Unterkategorie A2a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
A2a) Stärkung regierungsinterner politischer Koordination	-	-
2a) Stärkung von Dialog, Kommunikation und Koordination zwischen den beteiligten Ministerien etwa durch Schaffung geeigneter institutioneller Strukturen oder die Konzentration von Zuständigkeiten	-	-
2b) Entwicklung einer grundlegenden Strategie bzw. Konzeption für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	-	-
2c) Regierungsspitze und Leitung des EZ-Ministeriums sollten sich für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung engagieren	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.1.3. Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migration (A3a)

Die dritte ausgewählte Unterkategorie zu den Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik betrifft die Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migration zur Regelung von Migration. Dies wird von fast allen IOs und Gremien vorgeschlagen. So weist etwa die Europäische Kommission darauf hin, dass zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verlaufs und der beiderseitigen Vorteile von

not necessarily work against receiving country interests“ (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 95).

²⁹² Immerhin bestehen weitreichende internationale Selbstverpflichtungen zu Kohärenz und es besteht insbesondere an der Regierungsspitze, sowie im eher schwachen Ressort Entwicklung ein Interesse an kohärenter Regierungspolitik. Dies gilt auch bezogen auf das Verhältnis von Migrations- und Entwicklungspolitik, bestehen doch auf Grundlage der internationale Diskussion weitreichende Erwartungen hinsichtlich der Potenziale zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Regierungspolitik in diesem Bereich.

Migration der *Dialog und die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern notwendig* seien.²⁹³

Die Zusammenarbeit kann auf unterschiedlichen *Ebenen* geregelt werden. So werden in den untersuchten Dokumenten sowohl bilaterale Abkommen zwischen Ziel- und Herkunftsländern (GFMD, 2007, S. 7; UNDP, 2009, S. 121) als auch multilaterale Abkommen, beispielsweise im Rahmen von Assoziierungsabkommen der EU,²⁹⁴ als auch globale Abkommen, wie etwa das GATS-Abkommen im Rahmen der WTO (ILO, 2007, S. 13) angesprochen.²⁹⁵

Es werden dabei unterschiedliche Ausrichtungen und Ziele der Zusammenarbeit hervorgehoben, die dem migrationspolitischen, arbeitsmarktpolitischen, entwicklungspolitischen oder rechtspolitischen Bereich zugeordnet werden können (vgl. Kap. 6.2).

In einem Dokument der Europäischen Kommission zur Zirkulären Migration werden den Herkunftsländern Pflichten in Hinblick auf die Migrationssteuerung und die Sicherstellung der Rückkehr zugewiesen. „Die Partnerländer müssten sich auch zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der irregulären Migration und des Menschenhandels verpflichten und garantieren, dass ihre an zirkulären Migrationsprogrammen teilnehmenden Staatsangehörigen nach Auslaufen oder Beendigung ihres Vertrags in ihr Heimatland zurückkehren können und zugelassen werden.“²⁹⁶ Migrationspolitische Zielsetzungen zeigen sich auch in Empfehlungen zur Rückkehrförderung: „Die Partnerländer sollten sich auch bemühen, Anreize für die Rückkehr und die Wiederein-

²⁹³ Europäische Kommission, 2007b, S. 14. Der konkrete Bezug ist dabei das Konzept der Zirkulären Migration. Siehe auch GFMD (2008, S. 14).

²⁹⁴ Europäische Kommission, 2002a, S. 25. Auch die Mobilitätspartnerschaften der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit Herkunftsländern von Migrationsbewegungen stellen einen Versuch dar, über rein bilaterale Verträge hinaus zu gehen – wenn auch nur hinsichtlich des Rahmenvertrags. Der Bericht des GFMD 2007 weist darauf hin, dass angesichts des Fehlens eines funktionierenden multilateralen Migrationsmanagement „bilateral arrangements have been found to operate effectively in certain countries“ (GFMD, 2007, S. 6).

²⁹⁵ Neben Herkunfts- und Zielländern von Migration könnten auch weitere Akteure einbezogen werden, etwa Internationale Organisationen (ebd., S. 7) sowie Gewerkschaften und Arbeitgeber (UNDP, 2009, S. 121).

²⁹⁶ Europäische Kommission, 2007b, S. 14. Ein für IOM verfasstes Papier berichtet von Versuchen verschiedener Staaten, den Zugang zum Arbeitsmarkt durch positive Anreize oder Strafen mit Verpflichtungen der Herkunfts- und Transitländer zum Kampf gegen irreguläre Migration zu verknüpfen. Die Autoren sehen in dieser Hinsicht aber nur geringe Chancen, da die bestehenden Quotierungen zu gering seien bzw. nicht den Bedürfnissen der Arbeitgeber entsprachen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 33).

gliederung zu schaffen, einschließlich aktiver Maßnahmen zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen“ (Europäische Kommission, 2007b, S. 14).²⁹⁷

Drittländer, so die Europäische Kommission, würden von der EU darin unterstützt, „ihre Kapazitäten zur Steuerung der legalen Migration auszubauen, indem sie u.a. die Arbeit nationaler Dienste oder autonomer Zentren erleichtert, die potenzielle Migranten und / oder im Ausland lebende Angehörige des betreffenden Staates beraten“ (Europäische Kommission, 2008, S. 4).

Von den Aufnahmeländern wird etwa eine stärkere Öffnung des *Arbeitsmarktes*, insbesondere auch für mittel- und niedrig qualifizierte Einwanderer gefordert.²⁹⁸

In Bezug auf die Förderung der *Entwicklung* fordert die Europäische Kommission, Maßnahmen zu ergreifen, dass „zirkuläre Migration [...] einen höheren Beitrag zur Entwicklung in den Herkunftsländern leisten [könne. Es solle] sichergestellt [werden], dass die Mobilität nicht zur Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften führt“ (ebd., S. 5). Als Pflicht der Anwerbeländer nennt die Europäische Kommission auch Maßnahmen zur Eindämmung des Brain Drain.²⁹⁹

Die Weltbank fordert eine offenere Migrationspolitik, um Entwicklungsimpulse in den Herkunftsländern zu geben. „Greater emigration of low-skilled emigrants from developing to industrial countries could make a significant contribution to poverty reduction. The most feasible means of increasing such emigration would be to promote managed migration programs between origin and destination countries that combine temporary migration of low-skilled workers with incentives for return“ (The World Bank, 2006, S. xv).

Andere Vorschläge zielen auf die *Rechte und das Wohl der Migranten* ab. So sieht der Bericht des GFMD 2007 Vorteile von Migrationsprogrammen darin, dass die Kosten des Migrationsprojekts für den Migranten niedrig und die Gefahr des Missbrauchs

²⁹⁷ Das GFMD 2007 empfiehlt “commitments by origin countries to strengthen the incentives for migrants and their skills to return home, either temporarily or permanently; and to factor multi-sectoral training into their labor emigration planning” (GFMD, 2007, S. 7).

²⁹⁸ ebd., S. 7; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 33. Dazu zählt auch die Bereitstellung von Informationen über die Arbeitskräftenachfrage im Ausland (Europäische Kommission, 2007b, S. 14).

²⁹⁹ Europäische Kommission, 2008, S. 4. Im Bereich des Brain Drain müssten Herkunfts- und Zieländern von Migration enger zusammenarbeiten, so OECD (2007, S. 124).

und der Ausbeutung geringer seien. Das Forum befürwortet eine Steigerung der Anzahl solcher Programme „that could ensure safer, more productive labor mobility“ (GFMD, 2007, S. 7). UNDP zählt zu den zentralen Themen bei einer Kooperation in der Migrationssteuerung „garantierte Mindestlöhne, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die Möglichkeit der mehrfachen Einreise.“³⁰⁰

Tabelle 6.3.: Unterkategorie A3a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
A3a) Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen	-	-
3a) Steigerung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migration	-	-
3b) Abschluss von Abkommen zur Migrationssteuerung (bilateral, multilateral oder global)	-	-
3c) Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern bei der Steuerung der Migration	-	-
3d) Stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes der Zielländer	-	-
3e) Maßnahmen, die Zielsetzungen der Entwicklung der Herkunftsländer verfolgen	-	-
3f) Maßnahmen, die das Wohl und die Rechte der Migrantinnen verfolgen	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge zu einer umfassenden Kooperation und einem weitreichenden Dialog zwischen Herkunfts- und Zielländern von Migrationsbewegungen über ihre entsprechenden Politiken weisen alle hohe Komplexität hinsichtlich ihrer Struktur und den Zusammenhängen zwischen den Maßnahmen selbst und ihrer Wirkung auf. Es sind eine große Zahl von Akteuren zu beteiligen, unterschiedliche Interessen auf beiden Seiten zu berücksichtigen und es bestehen bisher nur wenige konkrete Beispiele einer solchen Kooperation.

³⁰⁰ UNDP, 2009, S. 121. Siehe auch: GFMD (2007, S. 6). „Joint arrangements between origin and destination countries, particularly for lower-skilled migrants, can help enforce the laws to protect temporary migrants and enhance their contribution to their families and home communities“ (ebd., S. 6).

6.2. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie B

Im Folgenden werden die drei ausgewählten Unterkategorien mit Vorschlägen zur inhaltlichen Ausrichtung der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung (Richtung von Kohärenz) im Detail dargelegt, um als Untersuchungsraaster für die weitere Untersuchung zu dienen. Zunächst wird der rechte-orientierte Ansatz (B2a), dann der entwicklungs- (B3a) und schließlich der steuerungsorientierte Ansatz thematisiert.

6.2.1. Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung (B2a)

Die Forderung, den Schnittbereich von Migration und Entwicklung auf der Basis von Grund- und Menschenrechten sowie Grundsätzen von Fairness und Gleichbehandlung zu gestalten, ist weit verbreitet und wird von allen untersuchten IOs und Gremien in unterschiedlicher Form vertreten. Migranten sollten vor Ausbeutung geschützt und ihre Verwundbarkeit verringert werden.³⁰¹

So postuliert etwa die ILO-Resolution von 2004: „A fair deal for all migrant workers requires a rights-based approach“ (ILO, 2004, S. 20). Dies wird – wie hier – einerseits aufgrund der menschlichen Würde und grundlegender Rechte gefordert. Andererseits besteht die instrumentelle Begründung, dass Migranten nur unter diesen Voraussetzungen ihr Potenzial für sich selbst und ihre Familien sowie für Herkunfts- und Aufnahmeländer voll ausschöpfen könnten. Das GFMD 2008 in Manila, welches sich dem Thema der Rechte von Migranten besonders gewidmet hat fasst dies folgendermaßen zusammen: „Protecting the rights of migrants is not only the right thing to do, but also the smart thing to do.“³⁰²

Dazu gehören die Grund- und Menschenrechte (UNDP, 2009, S. 127), ein Recht auf

³⁰¹ ILO, 2007, Nr.17. „Existing international human and labor rights instruments are the backdrop for the debate on migration and development“ (GFMD, 2007, S. 15). Siehe auch: Weltkommission (2006, S. 67); ILO (2007, Nr.18); IOM (2005, S. 267); Europäische Kommission (2005a, S. 20); UN (2006b, Nr.71), UNDP (2009, S. 125-128).

³⁰² GFMD, 2008, S. 7, siehe auch: Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 9, 38; The World Bank und DFID (2003, S. 8).

Gleichbehandlung insbesondere im Arbeitsrecht sowie der Arbeits- und Gesundheitsschutz. Zudem sollte der Aufenthaltsstatus des betreffenden Migranten hinsichtlich des Schutzes dieser Rechte keine Rolle spielen (GFMD, 2008, S. 12). So können Migranten besser vor Ausbeutung geschützt und ihre Verwundbarkeit verringert werden. Es wird vorgeschlagen, temporären Migranten die Möglichkeit eines Arbeitgeberwechsels einzuräumen um die Abhängigkeit der Migranten von ihrem Arbeitgeber zu verringern (UNDP, 2009, S. 123). UNDP (ebd., S. 125) fordert, den Schutz auch der Rechte irregulärer Migranten sicherzustellen.

Einige Textstellen weisen darauf hin, dass im Kontext Zirkulärer Migration besondere rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, da die Befristung des Aufenthalts besondere Risiken für die Migranten berge (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 31). Einige grundlegende Rechte könnten zudem einer Rückkehrverpflichtung entgegenstehen, die hinsichtlich der Politik zur Zirkulären Migration von Bedeutung ist.

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge zur besseren Achtung von Grund- und Menschenrechten, sowie der Grundsätze von Fairness und Gleichbehandlung gegenüber Migranten sind fast alle vergleichsweise einfach in ihrer Struktur. So bestehen dazu einschlägige internationale Konventionen, die in einem ersten Schritt lediglich ratifiziert werden müssten. Eine Umsetzung in konkretes nationales Recht würde sicherlich einigen Aufwand erfordern – im Vergleich zu anderen Rechtsetzungsverfahren hielte sich aber dieser Aufwand wohl auch in Grenzen, zumal nach einer Ratifikation entsprechende gerichtliche Vorgaben dazu gemacht würden. Die Umsetzung entsprechender Regelungen in Bezug auf Zirkuläre Migration erscheint in der Struktur komplexer, da Vorgaben und Erfahrungen bislang kaum vorhanden sind und die Erwartung einer Rückkehr der auf zirkulärer Basis angeworbenen Migranten in einem Spannungsverhältnis zu bestimmten grundlegenden Rechten etwa in Bezug auf den Schutz der Familie steht.

Tabelle 6.4.: Unterkategorie B2a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
B2a) Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung	+	-
4a) Achtung von Grund- und Menschenrechten	+	-
4b) Sicherstellung von Fairness und Gleichbehandlung, Arbeits- und Gesundheitsschutz	+	-
4c) Schutz vor Ausbeutung und Senkung der Verwundbarkeit	+	-
4d) Sicherstellung dieser Rechte und Grundsätze insbesondere auch im Rahmen von Zirkulärer und temporärer Migration	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

Die zentrale Herausforderung dürfte hinsichtlich der Achtung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung eher in der Umsetzung, also im Zusammenhang von Maßnahme und Wirkung liegen. In dieser Hinsicht sind alle Vorschläge aufgrund der Vielzahl an Akteuren und Situationen als komplex zu bewerten.

6.2.2. Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a)

Zur entwicklungsfreundlichen Gestaltung der Migrationspolitik und anderer Politiken finden sich Vorschläge in den Dokumenten aller IOs und internationalen Gremien. Kern dieser Vorschläge ist die Einschätzung, dass Entwicklungseffekte bei der Gestaltung von Migrationspolitik beachtet werden sollten. Die Weltkommission sieht dabei eine zweiseitige Herausforderung die darin liege „politische Ansätze zu formulieren, durch die die positiven Auswirkungen der Migration für die Herkunftsländer maximiert und ihre negativen Konsequenzen minimiert werden.“³⁰³ Es wird also einerseits gefordert, Migrationspolitik so zu gestalten, dass negative Effekte auf die Entwicklung vermieden werden (negative Kohärenz). Ambitionierter ist andererseits die Forderung, Migrationspolitik so zu gestalten, dass positive Entwicklungseffekte entstehen (positive Kohärenz).

Die Vermeidung negativer Konsequenzen für die Entwicklung der Herkunftsländer wird etwa in dem Vorschlag deutlich, „migrant-receiving countries in the OECD need

³⁰³ Weltkommission, 2006, S. 23). Siehe auch: Weltkommission (ebd., S. 31); OECD (2007, S. 122); The World Bank (2006, S. xi), UNDP (2009, S. 128-131).

to look at their migration-related policies through a development lens and consider the consequences for development of migrants' home countries“³⁰⁴ In diesem Zusammenhang wird insbesondere der Brain Drain genannt.³⁰⁵

Im Sinne positiver entwicklungspolitischer Kohärenz sollte die Migrationspolitik der Zielländer von Migrationsbewegungen mit dem Ziel des Erreichens der Millennium Entwicklungsziele verknüpft werden, das heißt entwicklungsfreundlicher gestaltet werden, so der Bericht des GFMD 2009.³⁰⁶ Grundgedanke ist dabei, dass die Entwicklungseffekte von Migration auch von deren Rahmenbedingungen abhängen.³⁰⁷

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Eine entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik kann sowohl hinsichtlich der Struktur der einzelnen Vorschläge als auch hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen Durchsetzung des Vorschlags und der erwarteten Wirkung als komplex eingeschätzt werden. Eine Vielzahl von Regelungen, Praktiken und Akteuren wäre betroffen und die Wirkungsketten wären lang und zum Teil wenig vorhersehbar.

³⁰⁴ OECD, 2007, S. 121. Siehe auch: OECD (ebd., S. 13); IOM (2005, S. 268); Europäische Kommission (2005b, S. 26).

³⁰⁵ Die Interessen der Entwicklungsländer hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Fachkräften müssten bei der Gestaltung von Migrationspolitiken berücksichtigt werden (Europäische Kommission, 2007b, S. 14). Noch weiter geht der Vorschlag, durch Partnerschaften zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern die Entwicklung eines mobilen und globalen Bestands an qualifizierten Arbeitskräften voranzutreiben (Weltkommission, 2006, S. 25).

³⁰⁶ So benennt der Abschlussbericht des dritten Global Forums for Migration and Development als ein zentrales Ziel der Tagung, „to create conceptual and structural links between migration and the achievement of the Millennium Development Goals“ (GFMD, 2009, S. 5).

³⁰⁷ „Die Wirtschaftsmigration ist bei richtiger Steuerung nicht nur für den einzelnen Migranten und die Zielländer von Nutzen, sondern kann darüber hinaus auch positiv zur Entwicklung der Herkunftsländer beitragen“ (Europäische Kommission, 2006a, S. 5). „Die Migration ist ein untrennbarer Teil der Entwicklung und es wird heutzutage allgemein anerkannt, dass es erforderlich ist, von dem Ansatz ‚weniger Migration durch mehr Entwicklung‘ zu der Zielsetzung ‚mehr Entwicklung durch bessere Steuerung der Migration‘ [...] überzugehen“ (Europäische Kommission, 2006c, S. 10-11).

Tabelle 6.5.: Unterkategorie B3a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
B3a) Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik	-	-
5a) Entwicklungseffekte sollten bei der Gestaltung von Migrationspolitik beachtet werden	-	-
5b) Migrationspolitik sollte negative Effekte auf die Entwicklung vermeiden (<i>negative Kohärenz</i>)	-	-
5c) Migrationspolitik sollte so gestaltet werden, dass positive Entwicklungseffekte entstehen (<i>positive Kohärenz</i>)	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.2.3. Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zielen der Migrationssteuerung (B4a)

Beiträge der EZ zum Erreichen von Zielen der Migrationspolitik lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen. Einerseits solche EZ-Maßnahmen, die den Migrationsdruck senken sollen (*Root-causes-approach*), andererseits die Maßnahmen, die Partnerländern Anreize geben, eine bestimmte, aus migrationspolitischer Sicht gewünschte Politik, zu verfolgen (*migrationspolitische Konditionalisierung von EZ*).

Zur Senkung des *Migrationsdrucks* werden insbesondere Maßnahmen gefordert, die der ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklung der Herkunftsländer dienen. Laut Europäischer Kommission sollte das langfristige Ziel in Hinblick auf die Migration „in der Bekämpfung der wichtigsten Migrationsursachen bestehen“ (Europäische Kommission, 2002a, S. 5). Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft „widme[.] sich den Push-Faktoren, die Teil der den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen [seien].“³⁰⁸ Skeptisch sieht diesen Ansatz eine Studie der OECD, die darauf hinweist, dass „the links from aid to growth are weak and, even if aid spurs growth, there is no guarantee that migration will diminish as a result“ (OECD, 2007, S. 142).

Neben klassischen Maßnahmen der EZ werden auch entwicklungsfördernde Effek-

³⁰⁸ Europäische Kommission, 2002a, 22, siehe auch 7. Die Europäische Kommission bezeichnet es als einen wichtigen „Nebeneffekt der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft [...] zur Wirksamkeit der EU-Migrationspolitik und ihrem Ziel einer ‚Normalisierung‘ der Migrationsströme beizutragen.“ (ebd., S. 22). Siehe auch: Europäische Kommission (2005e, S. 6); Europäische Kommission (2008, S. 10); GFMD (2007, S. 16).

te, die den Wechselwirkungen von Migration und Entwicklung zugeschrieben werden, als Möglichkeit der Bekämpfung von Migrationsursachen dargestellt. Entsprechende Maßnahmen, wie die Unterstützung von Rücküberweisungen, Diaspora-Projekten oder der Reintegration werden damit begründet, dass sie durch ihre Entwicklungswirkung auf längere Sicht eine Verringerung des Migrationsdrucks zur Folge hätten.³⁰⁹ So wird Migration durch ihre Auswirkungen auf die Senkung des Migrationsdruck gleichsam gerechtfertigt.

In vielen Dokumenten werden bestimmte Bereiche und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit als Beiträge zu Bekämpfung von Migrationsursachen besonders hervorgehoben. Dabei werden zum Teil Bereiche genannt, die ohnehin im Zentrum entwicklungspolitischen Handelns stehen, wie die Armutsbekämpfung,³¹⁰ die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse (Europäische Kommission, 2002a, S. 24) oder der Schutz der verwundbarsten Bevölkerungsteile (GFMD, 2009, S. 22). „Consideration may be given to allocating development assistance to projects and programmes generating or increasing employment in decent conditions“³¹¹ In diesem Zusammenhang kann auch der Vorschlag gestellt werden, durch den Einsatz der Entwicklungszusammenarbeit Beiträge zur Erzielung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums zu leisten (Europäische Kommission, 2008, S. 8; OECD, 2007, S. 143).

Andere Vorschläge implizieren mehr oder weniger deutlich eine Konzentration von Unterstützung auf Sektoren oder Länder, die aus migrationspolitischer Sicht relevant erscheinen. So wird etwa vorgeschlagen, Entwicklungsbemühungen in diejenigen Ländern und Regionen zu konzentrieren, in denen besonders große oder aus entwicklungs-

³⁰⁹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 84; GFMD, 2009, S. 22. Zudem könnte die EZ sich dafür einsetzen, dass die Vorteile, die Familien von Migranten aus deren Migration ziehen sich auch in der Breite der Bevölkerung positiv auswirken. Indem auch diejenigen Familien, die keine Migranten ins Ausland geschickt haben von der Migration profitierten, würde für diese der Anreiz gesenkt, ihrerseits auszuwandern (UN, 2006b, Nr.225).

³¹⁰ „Vor diesem Hintergrund scheint es, dass der Schwerpunktbereich Armutsbekämpfung und die derzeitig vorrangigen Sektoren der EG-Entwicklungspolitik beibehalten werden müssen“ (Europäische Kommission, 2002a, S. 22). Siehe auch: ILO, 2004, Nr.9; GFMD (2009, S. 22).

³¹¹ ILO, 2004, Nr.17. Siehe auch: GFMD (2007, S. 16); GFMD (2009, S. 23); ILO (2004, Nr.16); ILO (2007, Nr.16); IOM (2006, S. 22); Europäische Kommission (2002a, S. 23); Europäische Kommission (2008, S. 8, 10). Die ILO regt darüber hinaus die Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme in den Herkunftsländern an (ILO, 2004, Nr.16). Die Europäische Kommission (2008, S. 8) spricht sich für eine Verbesserung von allgemeiner und beruflicher Bildung aus.

politischer Sicht problematische Migrationsbewegungen stattfinden.³¹² Im Bericht des GFMD (2009, S. 22) wird in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, sich stärker auf Einkommens- als auf volkswirtschaftliches Wachstum zu konzentrieren, während eine Veröffentlichung der OECD dabei insbesondere der Förderung des Exports im Bereich arbeitsintensiver Branchen eine wichtige Rolle zuweist.³¹³ In einigen der Dokumente wird ein besonderer Fokus auf die ländliche Entwicklung gelegt, damit weniger Menschen aus ländlichen Gebieten in die Städte zögen.³¹⁴ Auch durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, Frieden und der Prävention von Konflikten würden wichtige Push-Faktoren für erzwungene Migration verringert.³¹⁵

Für alle bisher genannten Vorschläge galt, dass Entwicklungsziele durchaus verfolgt werden – zumindest als Mittel zum Zweck der Senkung des Migrationsdrucks. In einigen Vorschlägen wird entwicklungspolitische Kooperation aber auch als Anreiz zur Beeinflussung des migrationspolitischen Handelns der Partnerländer verstanden.

So wird etwa in Bezug auf den Abschluss von Rückführungsabkommen darauf hingewiesen, Herkunftsländer könnten nur durch materielle Anreize, z.B. Entwicklungshilfe, zur Kooperation im Bereich der Migrationspolitik bewegt werden (Europäische Kommission, 2002a, S. 5). Diese Anreize können in zusätzlichen Hilfen bestehen oder auch den Entzug von Leistungen bei Verstoß gegen diese Regelungen einschließen (Konditionalisierung). So wird etwa gefordert, entwicklungspolitische Abkommen sollten Migrationfragen in den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Dialog mit den Partnerländern einbeziehen.³¹⁶

³¹² Dies wird auch damit begründet, dass Migration oft ein sich selbst verstärkender Prozess sei (UN, 2006b, Nr.223).

³¹³ „Expansion of such export industries will in some cases affect migration flows“ (OECD, 2007, S. 143). Dazu seien, wie der Bericht der Konferenz von IOM, Belgien, der Weltbank und der Europäischen Kommission feststellt, (IOM, 2006, S. 22) auch die bestehenden Handels- und Agrarpolitiken der Industrieländer kritisch zu hinterfragen (siehe auch: OECD, 2007, S. 143).

³¹⁴ Europäische Kommission, 2002a, S. 24. Siehe auch: GFMD (2009, S. 22); OECD (2007, S. 143).

³¹⁵ GFMD, 2007, S. 16; Europäische Kommission, 2002a, S. 24. Siehe auch: Europäische Kommission (2008, S. 10); OECD (2007, S. 143).

³¹⁶ Zu diesen Aspekten von Migration gehören etwa Fragen der legalen Migration, deren Steuerung durch das Drittland, die Prävention der illegalen Einwanderung, Schleuserei und Menschenhandel sowie die Rückkehr und Rücknahme illegaler Einwanderer (Europäische Kommission, 2002a, S. 24). Die Europäische Kommission geht dabei auf die EU-AKP-Beziehungen ein. Da das Abkommen von Cotonou (2000) bereits die Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsbürger durch

Daneben wird aber auch Kritik an einer solchen migrationspolitischen Konditionalisierung von Entwicklungshilfe geäußert. So bestehe die Gefahr einer Fehlallokation von Mitteln in Hinblick auf entwicklungspolitische Ziele.³¹⁷

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge hinsichtlich Maßnahmen der EZ zur Bekämpfung ökonomischer Migrationsursachen (*Root-causes-approach*) sind einfach strukturiert. Ausgehend von der einfachen Hypothese, dass durch Armutsbekämpfung die wichtigste Migrationsursache beseitigt werde, können leicht entsprechende Maßnahmen definiert werden. Lediglich der Vorschlag, das Potenzial der Armutsbekämpfung von Migration selbst für die Beseitigung von Migrationsursachen zu nutzen, erscheint in seiner Struktur komplexer, da zunächst die Bekämpfung von Armut durch Migration definiert bzw. geklärt werden müsste. Diese Maßnahmen zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Wirkungsketten lang sind, wie die einschlägige Forschung zum Thema zeigt (De Haas, 2006b).

Tabelle 6.6.: Oberkategorie B4a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
B4a) Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Ziele der Migrationssteuerung		+
6a) Anerkennung, die EZ stelle allgemein einen Beitrag zur Verringerung der <i>Push-Faktoren</i> von Migration dar	+	+
6b) Nutzung und Steigerung des Entwicklungspotenzials der Migration selbst als Beitrag zur Senkung von Migrationsursachen	-	+
6c) Bestimmte Sektoren und Länder, die für die Bekämpfung von Migrationsursachen von großer Bedeutung sind, sollten im besonderen Fokus der EZ stehen	+	+
6d) Kooperationsanreize und Konditionalisierung: Leistungen der EZ oder andere Hilfen als Gegenleistung für die Kooperation bei der Migrationssteuerung	-	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

die AKP-Staaten enthalte ist sie „der Ansicht, dass solche zusätzlichen finanziellen Anreize nicht erforderlich sind und daher nicht auf diese Länder angewandt werden“ (ebd., S. 28).

³¹⁷ So könnten Länder mit geographischer Schlüsselstellung im Migrationsgeschehen zu Lasten der ärmsten Länder der Welt bevorzugt werden. Letztere hätten zudem oft nur schwache Kapazitäten im Grenzmanagement und würden daher mit den ihnen zugewiesenen migrationspolitischen Ausgaben leicht überfordert (OECD, 2007, S. 142). In jedem Fall sollten Maßnahmen der Migrationssteuerung in Entwicklungsländern aus eigenen, von der Entwicklungshilfe getrennten, Haushaltslinien finanziert werden, könnten aber freilich Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen (Europäische Kommission, 2002a, S. 5). Maßnahmen der Migrationssteuerung dürften dabei andere Kooperationsinstrumente und -maßnahmen nicht behindern (ebd., S. 30).

Die Vorschläge, migrationspolitische Ziele durch das Setzen von Anreizen oder die Androhung von Strafen in Bezug auf entwicklungspolitische Zusammenarbeit erreichen zu wollen, erscheinen in ihrer Struktur komplex, da viele Einzelschritte zu berücksichtigen sind. Die Zusammenhänge zwischen Ursache (Setzen von Anreizen bzw. Androhung von Strafen) und Wirkung (Verhaltensänderung der Partnerländer) sind hingegen einfach, da man von rationalem, anreizgesteuertem Verhalten ausgeht.

6.3. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie C

Die ausgewählten Unterkategorien zu den Rücküberweisungen sind die Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a) bzw. durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b), sowie die Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b).

6.3.1. Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a)

Zur Kostensenkung von Rücküberweisungen werden insbesondere Maßnahmen vorgeschlagen, die den Wettbewerb zwischen Finanzdienstleistern fördern sollen. Dazu gehören Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz im Markt. So regt etwa ILO (2000, S. 16) an, „[governments] should foster openness and competitiveness in the remittance market.“³¹⁸ Die Europäische Kommission berichtet darüber hinaus, die EU treffe bereits „Maßnahmen, um den Wettbewerb auf dem Zahlungsverkehrsmarkt der Union zu verstärken.“³¹⁹

In fast allen Dokumenten werden Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz von Preisen und Rahmenbedingungen angeregt. So könnten etwa Finanzdienstleister verpflichtet werden, vor einer Transaktion alle Kosten (UN, 2006b, Nr.230) inklusive der

³¹⁸ Siehe auch Weltkommission (2006, S. 27) und The World Bank (2006, S. 143).

³¹⁹ Europäische Kommission, 2005e, S. 7. Auch der Bericht der Konferenz von OECD und anderen in Marrakesch 2005 rät zu Maßnahmen zur Steigerung von Wettbewerb: „We heard many examples of how greater competition between banking and other money-transfer-saving intermediaries [...] have contributed to reducing formal fees“ (OECD, 2005a, S. 362).

angelegten Wechselkurse (The World Bank und DFID, 2003, S. 16) sowie die Transaktionsdauer (Europäische Kommission, 2005b, S. 5) offen zu legen.³²⁰ Neben anderen Maßnahmen schlägt die Weltbank vor, „[to] establish[...] a voluntary code of conduct for fair transfers [to] improve transparency in remittance transactions“ (The World Bank, 2006, S. 134-135).

Zur Verbreitung entsprechender Informationen, so verschiedene Vorschläge, sollten die Mitgliedstaaten Verzeichnisse von Geldtransferdienstleistern anlegen, ständig aktualisieren, der Öffentlichkeit zugänglich machen³²¹ und entsprechende Initiativen unterstützen (Europäische Kommission, 2005b, S. 5). Auf einer Reihe von Konferenzen und in verschiedenen Dokumenten wird dazu die Einrichtung von Vergleichsdatenbanken über Finanzdienstleister und ihre Kosten im Internet angeregt. So weist die Weltbank auf die vom britischen Department for International Development (DFID) im April 2005 vorgestellte Website „Sendmoneyhome.org“ hin.³²²

Einige Vorschläge hinsichtlich der Steigerung von Wettbewerb durch mehr Transparenz gehen auf die Stärkung finanzieller Grundbildung von Migranten (*Financial literacy*) ein.³²³

Weltbank und Europäische Kommission fordern die Staaten zudem zu einem stärkeren Austausch über Erfahrungen politischen Handelns in diesem Bereich auf.³²⁴ Zudem

³²⁰ Siehe auch: OECD (ebd., S. 362); Weltkommission (2006, S. 27); Europäische Kommission (2005b, S. 5). Die Europäische Kommission weist auf die Vorbereitung einer entsprechenden Richtlinie und auf erste Beispiele aus Mitgliedstaaten für Maßnahmen in diese Richtung hin: „A number of Member States have taken active steps to improve transparency in the remittance market.“ (ebd., S. 18).

³²¹ ebd., S. 5; The World Bank, 2006, S. xvi; The World Bank und DFID, 2003, S. 14; UN, 2006b, Nr.230 und OECD, 2005a, S. 11. Insgesamt müssten bessere Daten zu Überweisungsströmen und bestimmten bilateralen „Überweiskorridoren“, insbesondere auch inoffizielle Überweisungswege, gesammelt werden (Europäische Kommission, 2005b, S. 4).

³²² The World Bank, 2006, S. 148. Die Europäische Kommission regt die Einrichtung einer solchen Website auf EU-Ebene an (Europäische Kommission, 2005b, S. 5). Sendmoneyhome.org heißt heute fxcompared.com.

Die Weltkommission spricht bei der Verbreitung von Informationen über Überweisungswege und -kosten insbesondere Migrantenvereinigungen und der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zu. Sie könnten „relevante Informationen zu den verschiedenen, existierenden Überweisungsdiensten zusammentragen, analysieren und verbreiten“ (Weltkommission, 2006, S. 27).

³²³ GFMD, 2007, S. 10; GFMD, 2008, S. 22; The World Bank, 2006, S. 138. Auf finanzielle Grundbildung in Zusammenhang mit der *Verwendung* von Rücküberweisungen durch deren Empfänger wird unten eingegangen.

³²⁴ The World Bank und DFID, 2003, S. 17; Europäische Kommission, 2005b, S. 5, 18.

müssten Erkenntnisse über mangelnden Wettbewerb sowie die Gründe für bestimmtes Überweisungsverhalten gewonnen werden (Europäische Kommission, 2005b, S. 4, 16).

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Hinsichtlich ihrer Struktur sind alle Vorschläge eher einfach. So sind nur wenige Einzelschritte umzusetzen bzw. neue Voraussetzungen zu schaffen. Lediglich eine Steigerung der allgemeinen finanziellen Grundbildung der Sender von Rücküberweisungen umfasst – will man dies flächendeckend erreichen – eine Vielzahl von Einzelschritten – wenngleich kein besonders komplexes Wissen zu verbreiten wäre. Daher wird die Struktur dieses Einzelvorschlags als mittel komplex eingeschätzt.

Die Wirkungskette zwischen der Steigerung der Transparenz von Rücküberweisungen und der größeren Entwicklungswirkung ist bei allen Vorschlägen ebenfalls kurz. So führt die größere Transparenz zu mehr Wettbewerb, dieser senkt die Preise, so dass ein größerer Betrag bei den Empfängern ankommt. Ausgehend von der Grundannahme, dass Rücküberweisungen positive Auswirkungen auf Ziele der EZ haben, führt eine Steigerung der Überweisungen zu größerer Entwicklungswirkung.

Tabelle 6.7.: Unterkategorie C1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
C1a) Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt	+	+
7a) Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz von Preisen und Rahmenbedingungen des Geldtransfers	+	+
7b) Einrichtung einer Vergleichsdatenbank	+	+
7c) Steigerung finanzieller Grundbildung von Migranten (<i>Financial literacy</i>)	0	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.3.2. Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)

Eine Steigerung des Wettbewerbs und damit verbundene Kostensenkungen können, so einige Vorschläge, auch durch die Erleichterung des Markteintritts neuer Dienstleister – reine Geldtransferanbieter und andere Geldinstitute (OECD, 2005a, S. 362) – und die Verbreitung von Dienstleistern in der Fläche erreicht werden. Die Europäische Kommis-

sion weist auch auf erste Verbesserungen im Marktzugang hin, von denen sie eine Reduktion der Transferkosten erwartet (Europäische Kommission, 2005e, S. 7). In diesem Zusammenhang wird etwa vorgeschlagen, möglichst niedrige Anforderungen für den Eintritt neuer Marktteilnehmer anzusetzen und diese international zu vereinheitlichen. So schlägt der Bericht des Hochrangigen Dialogs der UN vor, Kapitalanforderungen zur Einrichtung von Transferdienstleistern zu senken.³²⁵ Weiterhin wird vorgeschlagen, die Kapitalanforderungen an reine Geldtransferdienstleister zu senken, wenn diese keine anderen Bankdienstleistungen anbieten. So weist die Europäische Kommission auf die Unterschiede zwischen den Geschäftsfeldern hinsichtlich des abzusichernden Risikos hin.³²⁶

Außerdem, so die Weltbank, sollten Überregulierung und übertriebene Anforderungen hinsichtlich Monitoring und Berichtspflichten vermieden werden, um kleineren Anbietern den Marktzugang zu erleichtern.³²⁷ Durch eine angemessenere Regulierung könnten auch bislang informelle Transferdienstleister dazu ermutigt werden, in den formellen Wettbewerb einzutreten, was zu einer Verringerung von Kosten und zur Verbesserung von Überweisungsdienstleistungen führen könnte (Europäische Kommission, 2005b, S. 18). Der von IOM herausgegebene World Migration Report 2005 spricht sich dafür aus, Regelungen für den Geldtransfermarkt zu vereinheitlichen, um regionalen Anbietern eine Erweiterung ihres Geschäftsfeldes zu erleichtern.³²⁸

Der Zugang zu bestehenden Transfersystemen könnte, so wird vorgeschlagen, erleichtert werden. So wird eine Öffnung bestehender exklusiver Partnerschaften zwischen bestimmten Dienstleistern für alle Marktteilnehmer befürwortet.³²⁹ Der Bericht des

³²⁵ UN, 2006b, Nr.230. Siehe auch: The World Bank (2006, S. xvi). IOM nennt Beispiele aus den USA über unangemessen hohe Kapitalanforderungen (IOM, 2005, S. 271).

³²⁶ „[S]ome [countries] impose the same requirements as on banking institutions, a step that does not appear justified in terms of prudential risk, since the money transfer business typically does not involve any lending“ (Europäische Kommission, 2005b, S. 18), siehe auch: IOM (2005, S. 271).

³²⁷ The World Bank, 2006, S. 147. Der Bericht des GFMD (2007, S. 10) schlägt ebenfalls flexiblere Regelungen für den Rücküberweisungsmarkt vor, weist aber auch auf die legitimen Sicherheitsregeln zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung hin.

³²⁸ IOM, 2005, S. 271. Dabei macht IOM darauf aufmerksam, dass sogar zwischen US-Bundesstaaten solche einschränkend wirkenden unterschiedlichen Regelungen existieren.

³²⁹ IOM beschreibt die Problematik: „Frequently, some large remittance service providers have persuaded the postal network, or large banks with extensive branch networks in developing countries, to sign exclusive contracts that limit the access of competitors to these distribution networks“ (ebd., S. 271).

GFMD 2007 schlägt vor, „[to] [e]nhance competition on the remittance market by [...] avoiding monopolies and promoting partnerships that enable more actors to enter this market.“³³⁰

Insbesondere für Überweisungen in abgelegene Gebiete in den Herkunftsländern sollte der Wettbewerb gesteigert werden. Die Weltkommission spricht insbesondere staatlichen Postnetzen und anderen in der Fläche präsenten Finanzdienstleistern eine zentrale Rolle zu. Sie könnten „Migranten eine Alternative sowohl zu den teuren offiziellen Überweisungsdiensten als auch zu inoffiziellen Diensten [...] bieten.“³³¹ Daneben werden Kreditgenossenschaften und Mikrofinanzinstitute als Dienstleister genannt, die helfen könnten, die Versorgung in der Fläche zu verbessern.³³²

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Alle Einzelvorschläge sind eher komplex in ihrer Struktur, da viele Einzelschritte bis zu einer Umsetzung notwendig wären. Auch die Verbindungen zwischen Ursache (Maßnahmen zur Förderung des Markteintritts) und Wirkung (Kostensenkung der Rücküberweisungen) sind lang und komplex. Eine Umsetzung der Vorschläge ist angesichts ihrer Beschaffenheit eher unwahrscheinlich.

³³⁰ GFMD, 2007, S. 10, siehe auch: The World Bank (2006, S. 135). „As a way to enhance competition, governments can encourage postal systems and other state-owned distribution alternatives to open their networks to multiple MTO partnerships on a nonexclusive basis“ (ebd., S. 147).

³³¹ Weltkommission, 2006, S. 27; siehe auch IOM (2005, S. 272); The World Bank (2006, S. 143) und UN (2006b, Nr.232).

³³² ILO, 2000, S. 5. Der Bericht des Hocharangigen Dialogs weist auch bereits auf erste Erfolge hinsichtlich der Kosten von Überweisungen hin (UN, 2006b, Nr.56).

Dieses Argument wird auch in Zusammenhang mit der *Verwendung* von Rücküberweisungen (C2b) genannt.

Tabelle 6.8.: Unterkategorie C1b: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
C1b) Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	-	-
8a) Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	-	-
8b) Senkung der Kapitalanforderungen an reine Dienstleister von Geldtransfers	0	-
8c) Vermeidung von Überregulierung	-	-
8d) Vereinheitlichung der Regelungen für den Geldtransfermarkt	-	-
8e) Erleichterung des Zugangs zu bestehenden Transfersystemen für Mitbewerber	-	-
8f) Besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung abgelegener Gebiete in den Herkunftsländern mit Finanzdienstleistungen	0	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.3.3. Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)

Zur Steigerung des Nutzens von Rücküberweisungen für die Entwicklung schlagen viele der Dokumente deren stärkere Einbeziehung in das Finanzsystem vor.³³³ Dadurch würde die *Verwendung* von Rücküberweisungen stärker in entwicklungsbezogene Richtungen gelenkt, bzw. dorthin, wo sie aus ökonomischer Sicht gebraucht werden.³³⁴ Dafür seien funktionierende Finanzsysteme in den Herkunftsländern vorteilhaft, da diejenigen Familien, die Rücküberweisungen empfangen, nicht unbedingt *selbst* die Möglichkeit hätten, die Mittel ökonomisch sinnvoll einzusetzen. So fehle es ihnen aufgrund der Migration von Familienmitgliedern etwa häufig an Arbeitskräften.³³⁵

³³³ Maßnahmen zur stärkeren Einbeziehung des *Transfers* von Rücküberweisungen ins Finanzsystem, werden in den Fallstudien dann in Bezug auf Unterkategorie C2b analysiert, wenn sie in erster Linie auf die Verwendung hin abzielen.

³³⁴ UN, 2006b, Nr.92. „This could lead to a better allocation of resources promoting productive investment and therefore result in welfare gains for the country or region of origin“ (Europäische Kommission, 2005b, S. 22). Siehe auch: ILO (2000, S. 2).

³³⁵ Der Bericht des Hocharangigen Dialogs der UN bringt dies auf den Punkt: „Since some households are good at producing migrants and others are better at producing goods, the solution may be to link the two through credit institutions (microcredit is often appropriate) so that productive investments can take place“ (UN, 2006b, Nr.225). Dazu wäre es auch sinnvoll, den Zugang von Familien ohne ausgewanderte Mitglieder zum Bankensystem zu stärken, also eine allgemeine Verbesserung des Zugangs anzustreben (ebd., Nr.234).

Zur Einbeziehung von Rücküberweisungen ins Finanzsystem wird insbesondere die Erweiterung der Netze formeller Finanzdienstleister, wie Banken, Post, Kreditgenossenschaften oder Mikrofinanzdienstleister im Herkunftsland vorgeschlagen. So sollten allgemein Schritte zu einer Stärkung des Bankensystems und dessen weiterer Verbreitung unternommen werden.³³⁶ Rücküberweisungen könnten so durch die Familien der Migranten angelegt werden und sich auf die Entwicklung der Herkunftsländer auswirken.³³⁷ Die Weltkommission für internationale Migration hebt in diesem Zusammenhang Mikrofinanzinstitute besonders hervor (Weltkommission, 2006, S. 28).

Durch den Ausbau entsprechender Netze in den Herkunftsländern erhielten insbesondere arme Menschen sowie die Landbevölkerung bzw. Bewohner abgelegener Gebiete einen besseren Zugang zu formellen Finanzdienstleistungen. Dabei könnten insbesondere kleinere Finanzdienstleister, wie Mikrofinanzinstitute und Kreditgenossenschaften sowie Postbanken eine wichtige Funktion einnehmen.³³⁸ Auch durch die Ausgabe von Entwicklungsanleihen bzw. die Schaffung entwicklungsbezogener Sparangebote für Migranten könnten Rücküberweisungen stärker ins Finanzsystem integriert werden (ebd., S. 29).

Aus makroökonomischer Sicht birgt die stärkere Einbeziehung von Rücküberweisungen ins formelle Bankensystem die Möglichkeit für die Herkunftsländer, Kredite auf dem internationalen Kapitalmarkt zu günstigeren Bedingungen zu erhalten (UN, 2006b, Nr.239).

Bei der Stärkung des Finanzsystems in Entwicklungsländern sollte insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit Unterstützung gewähren (vgl. Europäische Kommission, 2005b, S. 5). Daneben wird auch die Schaffung von Regelungen im Herkunftsland angesprochen, die für eine Entwicklung des Bankensystems notwendig sind. Der Bericht der Konferenz von Weltbank und DFID von 2003 rät dazu, Hindernisse zu einer Bildung von Kreditgenossenschaften abzubauen (The World Bank und DFID, 2003, S. 10). Es wird auch darauf hingewiesen, dass Regelungen in den Herkunftsländern, die dazu führen dass Rücküberweisungen über informelle oder unsichere Kanäle transferiert werden

³³⁶ UN, 2006b, Nr.239; OECD, 2005a, S. 362; Europäische Kommission, 2008, S. 8.

³³⁷ IOM, 2005, S. 272; Europäische Kommission, 2005e, S. 7.

³³⁸ OECD, 2007, S. 130; The World Bank, 2006, S. 149.

abgebaut werden sollten (Europäische Kommission, 2005b, S. 23).

Weiterhin wird vorgeschlagen, Migranten Anreize zum Sparen von Rücküberweisungen für eine entwicklungsfreundliche Verwendung der Mittel zu setzen.³³⁹

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge zur Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem sind in ihrer Struktur komplex. Eine Umsetzung erfordert viele Einzelschritte. Die Zusammenhänge zwischen Ursachen und Wirkung, die den Vorschlägen zu Grunde liegen sind dagegen eher einfach. Man geht davon aus, dass ein besser ausgebautes Finanzsystem es Empfängern von Rücküberweisungen ermöglichen würde, diese in Finanzprodukten anzulegen, wodurch die Mittel ins Wirtschaftssystem der Herkunftsländer der Migranten eingebracht würden. So könnten sie dorthin fließen, wo sie aus ökonomischer Sicht gebraucht würden – also einer entwicklungsfördernden Wirkung zugeführt werden.

Lediglich die Umsetzung von Anreizen zum Sparen von Rücküberweisungen erscheint in der Struktur einfach. Die Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung sind bei diesen Vorschlägen ebenfalls einfach.

Tabelle 6.9.: Unterkategorie C2b: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
C2b) Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem	-	+
9a) Erweiterung der Netze formeller Finanzdienstleister und Stärkung des Bankwesens in den Herkunftsländern	-	+
9b) Verbesserung des Zugangs armer Menschen und der Landbevölkerung zu formellen Finanzdienstleistungen	-	+
9c) EZ-Maßnahmen zur Stärkung des Finanzsystems in den Herkunftsländern	-	+
9d) Anreize an Migranten, Rücküberweisungen anzusparen und entwicklungsfreundlich zu verwenden	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

³³⁹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 60; UN, 2006c, Nr.231; GFMD, 2007, S. 10.

6.4. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie D

Zum Thema der Migranten und ihrer Organisationen als Entwicklungsakteure wurden zwei Unterkategorien ausgewählt. Dies sind die Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a) und das Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a).

6.4.1. Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a)

Weite Verbreitung genießt der Vorschlag, gemeinnützige Entwicklungsprojekte von Migranten und ihren Organisationen im Herkunftsland zu unterstützen. Regierungen könnten dazu etwa finanzielle oder technische Unterstützung anbieten,³⁴⁰ oder Maßnahmen der EZ in enger Kooperation gemeinsam mit Migranten bzw. ihren Organisationen umzusetzen. Die Weltkommission für internationale Migration schlägt ganz allgemein vor, „die Diaspora sollte dazu ermutigt werden, die Entwicklung in ihren Herkunftsländern durch Geldanlagen und Investitionen sowie durch die Beteiligung an transnationalen Wissensnetzwerken zu fördern.“³⁴¹

Weit verbreitet ist in den untersuchten Dokumenten der Vorschlag, Mittel der Migranten, die in Entwicklungsprojekte in deren Herkunftsländern fließen, durch öffentliche Mittel zu ergänzen (Kofinanzierung, matching funds).³⁴²

Es werden auch engere Kooperationsformen zwischen staatlichen Akteuren und Migranten vorgeschlagen. So könnten Akteure staatlicher Entwicklungszusammenarbeit

³⁴⁰ Das Thema des Capacity Building wird in der Unterkategorie D2a angesprochen. Vorschläge zum Beratung und Coaching in Hinblick auf konkrete Projekte werden hingegen innerhalb dieser Unterkategorie behandelt.

³⁴¹ Weltkommission, 2006, S. 29, siehe auch Europäische Kommission (2007a, S. 9). Für die ILO besteht die Rolle der Regierungen darin, „to observe, create an incentive-based regulatory framework and possibly provide matching funds to spur local community development (ILO, 2000, S. 15). Siehe auch Europäische Kommission (2005b, S. 24).

³⁴² Weltkommission, 2006, S. 30; IOM, 2005, S. 266; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 64; UN, 2006b, Nr.93. In diesem Zusammenhang wird immer wieder das mexikanische Programm *tres por uno* genannt, bei dem solche Mittel aus verschiedenen mexikanischen öffentlichen Quellen um das Dreifache erhöht werden (The World Bank und DFID, 2003, S. 15; IOM, 2005, S. 274).

Maßnahmen gemeinsam mit Migranten planen, finanzieren bzw. umsetzen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 9).³⁴³ Die staatliche EZ könnte Projekte identifizieren, an welchen sich Migranten beteiligen können.³⁴⁴ Da Mitglieder von Migrantenorganisationen sich in ihrer Freizeit und als Laien engagieren (ebd., S. 69) wird vorgeschlagen, MOs in der Durchführung entwicklungsbezogener Projekte durch Beratung und Coaching zu unterstützen (ebd., S. 71).

Neben diesen konkreten Ansätzen werden auch Grundbedingungen genannt, denen eine Unterstützung von Projekten der MOs zu folgen habe. So betont die Weltkommission das Prinzip der Freiwilligkeit und zeigt sich besorgt über Regierungsmaßnahmen, „die übertriebene Forderungen an die finanziellen und sonstigen Ressourcen der Diaspora gestellt haben.“³⁴⁵

Zudem seien allgemeine entwicklungspolitische Grundsätze auch auf die Kooperation mit MOs anzuwenden. So weist die Weltkommission (2006, S. 30) darauf hin, es sei bei der Kofinanzierung von Projekten der Migrantenorganisationen darauf zu achten, dass diese Mittel für effektive entwicklungsbezogene Zwecke eingesetzt werden. Sie sollten auch nicht nur eng begrenzten Gruppen zur Verfügung stehen, sondern ganzen Gemeinden zu Gute kommen. Kritisch weist der von IOM verbreitete World Migration Report 2005 in diesem Zusammenhang darauf hin, dass trotz aller bestehender Potenziale nicht vergessen werden dürfe, dass die Möglichkeiten, Entwicklungshilfegelder sinnvoll über Migrantengruppen fließen zu lassen, eher begrenzt sind (IOM, 2005, S. 274).

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge der Unterkategorie D1a sind in ihrer Struktur eher einfach. So müssen für eine Kofinanzierung von Migrantenprojekten oder die Einführung engerer Kooperationsformen zwischen EZ

³⁴³ Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 9) verwenden in diesem Zusammenhang den französischen Begriff des *Codéveloppement*. „Co-development programmes [...] are relatively new and have yet to make a major impact, but nonetheless they have opened up new areas of development cooperation between non-traditional partners“ (ebd., S. 71). Siehe auch: IOM (2006, S. 23); Europäische Kommission (2005b, S. 6, 25); OECD (2007, S. 142).

³⁴⁴ GFMD, 2008, S. 29; UN, 2006b, Nr.93. „Support the participation of diasporas in partnerships [...] that can relate diaspora inputs to identified development needs“ (Ionescu, 2006, S. 62). „Enhance links between diasporas and countries of origin, including over generations, through regular dialogue and information channels (formal or informal, political involvement) and provide accurate information to diasporas about development and investment opportunities in countries of origin,“ (GFMD, 2007, S. 11).

³⁴⁵ Weltkommission, 2006, S. 31, Siehe auch Europäische Kommission (2005b, S. 24).

und Migranten nur wenige neue Voraussetzungen geschaffen werden. Maßnahmen zu ergreifen, mit dem Ziel zu prüfen, ob Projekte, die kofinanziert werden auch wirklich eine Breitenwirkung entfalten sowie die Öffnung von Projekten der EZ für das Engagement von Migranten, erscheinen etwas weniger einfach. Sie erfordern aber auch keine sehr weit reichenden Maßnahmen, die über die übliche EZ und die bewährte Zusammenarbeit mit NGOs hinausgehen.

Auch die den Vorschlägen zu Grunde liegenden Wirkungsketten sind eher einfach. Bei der Entwicklung engerer Kooperationformen in diesem Zusammenhang kann eine mittlere Komplexität angenommen werden.

Tabelle 6.10.: Unterkategorie D1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
D1a) Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern	+	+
10a) Kofinanzierung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten	+	+
10b) Einbeziehung von Migranten in Planung, Finanzierung und Umsetzung staatlicher Entwicklungsprojekte	0	0
10c) Beratung und Coaching von Migrantenorganisationen, die EZ-Projekte durchführen	+	+
10d) Prinzip der Freiwilligkeit	+	+
10e) Es sollen nur Projekte unterstützt werden, die effektive entwicklungsbezogene Zwecke verfolgen und der allgemeinen Bevölkerung zu Gute kommen	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.4.2. Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)

Der zweite ausgewählte Vorschlag aus der Oberkategorie D betrifft Maßnahmen zum Capacity Building von Migrantenorganisationen, also der Steigerung ihrer Fähigkeit, als EZ-Akteure zu handeln.

Als eine erste Herausforderung wird die Identifikation von Gesprächspartnern unter den Migranten bzw. der Diaspora und die Kontaktaufnahme zu diesen genannt. So schlägt das GFMD (2007, S. 11) vor, die Staaten sollten Partner innerhalb der Diaspora identifizieren und deren Anzahl, Wohnorte und Fähigkeiten zusammenfassen.³⁴⁶

³⁴⁶ Siehe auch: Weltkommission (2006, S. 30). „A key difficulty that sending and receiving country governments are often faced with in terms of dealing with the diaspora is precisely knowing the diaspora“ (Europäische Kommission, 2005b, S. 24).

Ein weitergehender Schritt ist, wie GFMD (2009, S. 21) vorschlägt, *Arbeitsbeziehungen* und Diskussionsprozesse zwischen Migrantenorganisationen und Regierungen der Aufnahmeländer über Ziele und die Möglichkeiten der Kooperation zu initiieren.³⁴⁷ Die Kooperation zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren müsse dabei nicht auf nationaler Ebene, sondern auch auf regionaler oder kommunaler Ebene ansetzen, worauf Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 72) mit Blick auf ein italienisches Beispiel hinweisen.

Der von IOM herausgegebene World Migration Report 2005 schlägt vor, die Vernetzung von Migranten und ihren Organisationen untereinander sowie mit Dritten zu fördern (IOM, 2005, S. 267).³⁴⁸

Einige Vorschläge betreffen die Unterstützung von Migranten beim Aufbau von Organisationen und deren Institutionalisierung.³⁴⁹ Die Europäische Kommission hält es zu diesem Zweck für sinnvoll, entsprechende Migranten und deren Gruppen dazu zu bewegen, sich als Gesprächspartner zu organisieren und weist dabei auf die Gründung von Dachorganisationen in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien hin (Europäische Kommission, 2005b, S. 24).

Viele Dokumente schlagen Maßnahmen zur Professionalisierung von Migrantenorganisationen vor. Diaspora-Organisationen sollten, so die Europäische Kommission „in die Lage versetzt werden, als Entwicklungsagenten zu fungieren“ (Europäische Kommission, 2005e, S. 6). Dazu sollten etwa Management- und Planungsfähigkeiten sowie Expertise im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung aufgebaut bzw. weiterentwickelt werden.³⁵⁰ Eine durch IOM verbreitete Studie weist dem

³⁴⁷ Dazu könnte auch die Umsetzung ganz konkreter gemeinsamer Projekte beitragen (Europäische Kommission, 2009, S. 10).

³⁴⁸ Dabei könnte etwa die Nutzung moderner Informationstechnologie helfen (The World Bank und DFID, 2003, S. 16). So schreiben Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 78): „Diaspora contributions to development [...] can be facilitated by [...] the promotion of information-based networks.“ Siehe auch: GFMD (2007, S. 11).

³⁴⁹ Siehe etwa: Weltkommission (2006, S. 30); UN, 2006b, Nr.93.

³⁵⁰ „Development agencies and donors should directly empower diasporas, e.g. through network strengthening, incentives and general capacity building, to encourage them to contribute in a more systematic way to poverty alleviation at home“ (IOM, 2005, S. 267). Siehe auch: Ionescu (2006, S. 63); GFMD (2009, S. 21); Europäische Kommission (2008, S. 9).

„There is much that governments of receiving countries can do to facilitate this process in terms of [...] technical assistance, capacity building“ (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 9). Der Bericht zum GFMD (2009, S. 21) schlägt vor, „[to] initiate capacity building aimed at creating

Staat im Umgang mit MOs eine Rolle als Partner zu.³⁵¹

Es wird aber auch auf Schwierigkeiten hingewiesen, die eine solche Zusammenarbeit zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren, insbesondere Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit birgt. So beständen zum Teil unterschiedliche politische Agenden (Konflikte zwischen Gruppeninteressen und weitergehenden Entwicklungszielen), Rivalitäten zwischen unterschiedlichen Migrantengruppen, gegenseitiges Misstrauen oder auch Spannungen zwischen Migrantenorganisationen und lokalen NGOs, die womöglich beide Partner von EZ-Akteuren sind (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 67). Zudem könnten fragmentierte Politikstrukturen mit einer Vielzahl an Ebenen und Akteuren Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Staat und MOs hervorrufen (ebd., S. 69).

Tabelle 6.11.: Unterkategorie D2a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
D2a) Capacity Building von Migrantenorganisationen	-	-
11a) Identifizierung und Anerkennung von Migrantenorganisationen als Gesprächspartner und Kontaktaufnahme	+	0
11b) Aufbau von Arbeitsbeziehungen und Diskussionsprozessen zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren	0	-
11c) Förderung der Vernetzung von MOs untereinander sowie mit Dritten	-	-
11d) Aufbau von Organisationen und deren Institutionalisierung	-	-
11e) Direkte Maßnahmen zum Capacity Building	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Vorschläge der Unterkategorie D2a sind in ihrer Struktur eher komplex; zum Teil bauen sie aufeinander auf. So stellt die Identifizierung von Gesprächspartnern und der Aufbau von Kontakten eine Grundlage weiterer Zusammenarbeit dar. Erstere wird in ihrer Struktur als ein-

coordination, managing and monitoring bodies both at societal and national levels.“

³⁵¹ „Partnership appears to be a key word referring to many types of joint actions: support and recognition of existing diasporas initiatives, collaboration between home and host countries, alliances with associations, cooperation with regions and municipalities, collaboration with private institutions, academia, public enterprises and other development stakeholders. Policy can play a key role in building such partnerships“ (Ionescu, 2006, S. 54).

fach, letztere als Vorschlag mittlerer Komplexität angesehen. Ein umfassendes Capacity Building flächendeckend umzusetzen, erscheint hingegen komplex. Das Gleiche gilt für den Vorschlag, Migranten dazu zu bewegen, sich als Gesprächspartner zu organisieren sowie der Vernetzung von Migrantenorganisationen. Die Interessenlagen derjenigen, die sich organisieren und vernetzen sollen, dürften sehr unterschiedlich sein.

Auch die Zusammenhänge zwischen staatlichen Maßnahmen sowie Anreizen und deren Wirkung (Steigerung von EZ-Expertise von MOs bzw. deren Institutionalisierung) sind eher komplex als einfach.

6.5. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie E

Der Umgang mit dem Brain Drain wird anhand der Unterkategorien E1a – Selbstbeschränkung der Anwerbeländer und E2b – Ersetzen des Fachkräfteverlusts weiter untersucht.

6.5.1. Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)

Die Einführung einer entwicklungsfreundlichen Anwerbepolitik ist ein weit verbreiteter Vorschlag hinsichtlich des Umgangs mit dem Brain Drain. Die Anwerbeländer sollten sich verpflichten, „keine Arbeitskräfte aus den Berufsgruppen, bei denen in dem betreffenden Land Abwanderung droht, einzustellen,“ so die Europäische Kommission.³⁵²

Dabei wird oft die Aufstellung von Verhaltenskodizes und ethischen Anwerbeprinzipien empfohlen, die eine Abwerbung aus kritischen Ländern oder Sektoren einschränken oder verbieten.³⁵³ Im Zentrum dieser Überlegungen steht dabei der Gesundheits- und Bildungssektor, in welchem die Ausbildung häufig staatlich finanziert und daher der direkte Verlust für Entwicklungsländer besonders offensichtlich ist.³⁵⁴ Zudem erfolgt eine

³⁵² Europäische Kommission, 2007b, S. 14. Siehe auch Europäische Kommission (2005c, S. 17); Europäische Kommission (2005b, S. 33).

³⁵³ ILO, 2004, Nr.24; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 41; GFMD, 2007, S. 7; Europäische Kommission, 2005b, S. 9; UN, 2006b, Nr.95.

³⁵⁴ „Other sectors, such as IT, have been of less concern as they are often perceived as a private-sector luxury financed by private education“ (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 45-46).

Abwerbung in diesen Bereichen vielfach durch staatliche Arbeitgeber des Gesundheits- und Bildungssystems.³⁵⁵

Allerdings gibt es in diesem Zusammenhang auch eine weit verbreitete Skepsis. „Ethical recruitment codes have been largely ineffectual.“³⁵⁶ Es bestehe die Gefahr von Ausweichbewegungen in andere Länder oder zu anderen Arbeitgebern (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 46). Die Regelbefolgung sei – vor allem bei *freiwilligen* Selbstverpflichtungen – oft mangelhaft (ebd., S. 46) und es sei zu leicht für Arbeitgeber Regelungslücken auszunutzen (Weltkommission, 2006, S. 25). Zudem weist die Europäische Kommission darauf hin, „[e]ine [solche] Reglementierung [...] [laufe] darauf hinaus, die Kosten der Abwanderung für den Einzelnen zu erhöhen, und [könne] [...] als diskriminierend empfunden werden“ (Europäische Kommission, 2005a, S. 6-7).

Um überhaupt einen gewissen Einfluss zu haben, müssten ethische Anwerbeprinzipien sehr genau formuliert werden, um alle Arten von Rekrutierungsagenturen und -prozessen abdecken zu können. Zudem benötigten sie starke Durchsetzungsmechanismen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 46). Außerdem müssten sie international möglichst allgemeine Gültigkeit haben.³⁵⁷ Zumindest wird solchen Anwerbeprinzipien zugesprochen, sie könnten dazu von Nutzen sein, ethische Anwerbepaxis bei Arbeitgebern zu verbreiten und Transparenz zu erzeugen (ebd., S. 46).

Neben der Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien wird auch vorgeschlagen, die betreffenden Berufsgruppen aus Migrations- und Freizügigkeitsregelungen auszunehmen, die mit Ländern der Dritten Welt ausgehandelt werden. Auch in dieser Hinsicht ist aktives staatliches Handeln grundsätzlich möglich. Dies wird etwa in Hinblick auf Mobilitätspartnerschaften und zirkuläre Migrationsprogramme der EU vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2007b, S. 7).

³⁵⁵ Europäische Kommission, 2008, S. 9; Europäische Kommission, 2002a, S. 26; Europäische Kommission, 2005b, S. 33.

³⁵⁶ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 52, siehe auch: OECD (2007, S. 124).

³⁵⁷ „It is the Commission’s view that isolated action by one or a few countries is unlikely to be very effective if other developed countries do not show the same degree of self-discipline“ Europäische Kommission, 2005b, S. 33. „Die Kommission wird sich auch darum bemühen, andere wichtige Bestimmungsländer für ähnliche Regelungen zu gewinnen. [...] [D]ieses Thema sollte außerdem in den entsprechenden internationalen Foren wie der WHO erörtert werden“ (ebd., S. 9). Am 21. Mai 2010 verabschiedete die Weltgesundheitsversammlung der Weltgesundheitsorganisation den *WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*.

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Der Vorschlag, ethische Anwerbeprinzipien aufzustellen ist in jeder Hinsicht in seiner Struktur komplex und die Wirkungsketten sind lang. Die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung ist daher gering.

Der Vorschlag einer Herausnahme bestimmter Berufsgruppen aus Migrationsabkommen mit Herkunftsländern ist in seiner Struktur dagegen einfach. Die Wirkungskette ist aber auch in diesem Fall lang.

Tabelle 6.12.: Unterkategorie E1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
E1a) Selbstbeschränkung der Anwerbeländer	-	-
12a) Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien und Verhaltenskodizes	-	-
12b) Fokussierung der Verhaltenskodizes auf die Bereiche Gesundheit und Bildung	-	-
12c) Internationale Verbindlichkeit der Verhaltenskodizes	-	-
12d) Verhaltenskodizes müssen sehr genau formuliert werden und brauchen starke Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen	-	-
12e) Herausnehmen entsprechender Berufsgruppen aus nationalen Anwerbepolitiken	+	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.5.2. Ersetzen des Fachkräfteverlusts (E2b)

Neben der Verringerung der Abwerbung betreffen viele Vorschläge Maßnahmen, um den Verlust an Fachkräften der Herkunftsländer zu ersetzen (*Skills replenishment*). „Firmen measures by developed receiving countries are called for, such as skills replenishment or compensation to off-set immediately visible losses to developing home countries in terms of investment in education and human capital.“³⁵⁸ Die Kosten sollten dabei von den Ländern getragen werden, die Fachkräfte abwerben bzw. im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit übernommen werden.³⁵⁹

³⁵⁸ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 8. Die Vorschläge zum Ersetzen des Verlusts an Fachkräften begründen Naik, Koehler und Laczko (ebd., S. 96) insbesondere damit, dass Maßnahmen zur Reduktion der Abwerbung nur schwer oder gar nicht umzusetzen seien. Siehe auch: OECD (2007, S. 124); Europäische Kommission (2005b, S. 34).

³⁵⁹ Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 49. Die Weltkommission weist auf das große Potenzial der meisten betroffenen Länder an jungen Menschen hin, die entsprechend ausgebildet werden könnten, dass sie den Fachkräftebedarf decken könnten. „Aber sie werden nur in der Lage sein, solche Fähigkeiten zu erwerben, wenn ausreichende Ressourcen verfügbar sind, um ihnen die nötige Schul- und Ausbildung zukommen zu lassen“ (Weltkommission, 2006, S. 25).

Möglichkeiten für solche Maßnahmen seien, so wird vorgeschlagen, etwa die Unterstützung bei der Verbesserung der Aus- und Weiterbildung, insbesondere in den Sektoren Gesundheit und Bildung. So schlägt die Europäische Kommission die „Förderung des Zugangs zu einer hochwertigen Bildung für alle, die Entwicklung und Verbesserung der beruflichen Bildung und die Verbreitung von Managementkenntnissen“ vor (Europäische Kommission, 2008, S. 9).

Der Bericht des Hochrangigen Dialogs der UN spricht sich dafür aus, die negativen Auswirkungen der Migration in Kooperation zwischen Anwerbe- und Herkunftsländern zu mildern, „particularly by supporting the formation of human capital in those countries where skilled emigration has created a scarcity of skilled personnel.“³⁶⁰ Dazu könnten regionale oder globale Abkommen dienen.³⁶¹ Die OECD schlägt zudem vor, den Mangel an Fachkräften durch Programme zur berufsbegleitenden Weiterbildung zu mildern (OECD, 2007, S. 124).

Zur Verbesserung der Situation wird auch eine Stärkung akademischer Beziehungen oder der Austausch von Mitarbeitern zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern vorgeschlagen. Dazu zählen etwa von der Europäischen Kommission vorgeschlagene „Networks of Excellence“ (Europäische Kommission, 2005a, S. 19). Auch die OECD spricht sich dafür aus, „appropriately designed fellowships and training schemes“ aufzubauen (OECD, 2007, S. 142). Weitere Vorschläge bringen Freiwillige ins Spiel. So könnten Fachkräften aus Industrieländern Anreize gesetzt werden, auf freiwilliger Basis in einem Entwicklungsland im Bereich der Aus- und Weiterbildung zu arbeiten und damit *Know how*-Transfer zu erreichen (Europäische Kommission, 2005a, S. 19). Solche Maßnahmen des freiwilligen *Know how*-Transfers könnten insbesondere auf Angehörige der Diaspora zugeschnitten werden.³⁶²

Allerdings gibt es in Zusammenhang mit der Ergänzung des Humankapitals auch skeptische Stimmen. So sei die Effektivität solcher Maßnahmen unklar.³⁶³

³⁶⁰ UN, 2006b, Nr.73. Siehe auch: OECD (2007, S. 142-143); Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 48). „Increased spending in the health and education sectors, supported by foreign aid, can promote more efficient service delivery systems, skill creation in those sectors and, more importantly, facilitate the replenishment of the supply of skilled people“ (OECD, 2007, S. 118).

³⁶¹ UN, 2006b, Nr.96, siehe auch: OECD (2007, S. 124).

³⁶² Europäische Kommission, 2005a, S. 19-20; The World Bank und DFID, 2003, S. 6.

³⁶³ Beispielsweise dürften Maßnahmen zum Austausch von Mitarbeitern nur dann funktionieren,

Daneben werden in Zusammenhang mit dem Ersetzen des Fachkräfteverlusts insbesondere auch zirkuläre bzw. temporäre Migrationsformen vorgeschlagen (Siehe dazu auch Kap. 6.7). Auch Maßnahmen zur Rückkehrförderung werden stark mit diesem Thema verbunden.³⁶⁴ „Both circular migration and return can help mitigate the impact of brain drain.“³⁶⁵ Dazu zählen Maßnahmen der individuellen Förderung und Vorbereitung einer Rückkehr und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Rückkehrer in ihren Herkunftsländern.

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Maßnahmen aus den Bereichen Bildung und Ausbildung mit dem Ziel des Ersetzens von Fachkräfteverlusten erscheinen in ihrer Struktur eher einfach. Dies gilt auch für die grundsätzliche Entscheidung, Maßnahmen zum Ersetzen von Fachkräften zu ergreifen. Komplexer in ihrer Struktur sind dagegen die Vorschläge zur Verbesserung der Fachkräfteausstattung der Herkunftsländer durch die Einführung bzw. Förderung zirkulärer Migrationsmuster oder die Rückkehrförderung.

Die Wirkungsketten, die die Maßnahmen zum Ersetzen des Fachkräfteverlusts mit ihrer Wirkung auf die Fachkräfteausstattung verbinden, sind bei allen genannten Vorschlägen lang.

wenn Angehörigen von Industrieländern dafür ausreichende Anreize geboten würden. Zudem könnte die Auswanderung aufgrund des Austauschs von Mitarbeitern oder der Unterstützung und Vernetzung im Bildungssektor noch steigen (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 49).

³⁶⁴ Europäische Kommission, 2007b, S. 14; OECD, 2007, S. 124; The World Bank und DFID, 2003, S. 6. Siehe auch Kap. 6.6.

³⁶⁵ Europäische Kommission, 2005b, S. 26. Siehe auch: Europäische Kommission (2005a, S. 19); Europäische Kommission (2006c, S. 11); Europäische Kommission (2007b, S. 7); OECD (2007, S. 124). „Further options include assistance toward redesigning service delivery systems, such as [...] schemes to reintegrate returning professional emigrants“ (ebd., S. 143).

Tabelle 6.13.: Unterkategorie E2b: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
E2b) Ersetzen des Fachkräfteverlusts der Herkunftsländer	+	-
13a) Maßnahmen zum Ersetzen des Fachkräfteverlusts (z.B. durch Aus- und Weiterbildung in den Herkunftsländern, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung)	+	-
13b) Ersetzen des Fachkräftepotenzials im Rahmen von Kooperation zwischen Herkunfts- und Anwerbeländern	+	-
13c) Stärkung akademischer Beziehungen, des Austauschs von Mitarbeitern sowie die Förderung des Einsatzes von Freiwilligen	+	-
13d) Umsetzung zirkulärer und temporärer Anwerbeformen sowie Rückkehrförderung zur Verbesserung der Fachkräfteausstattung	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.6. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie F

Aus Oberkategorie F wurde die Unterkategorie F3a zur Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland für die Studie ausgewählt.

6.6.1. Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland (F3a)

Programme und Politiken zur Förderung der Reintegration von Rückkehrern in ihr Herkunftsland stellen den überwiegenden Teil der Vorschläge zu Rückkehr und Brain Gain dar. Kern ist die Idee, durch eine gelingende Reintegration freiwillig ins Herkunftsland zurückkehrender Migranten Entwicklungsimpulse für dieses zu geben.³⁶⁶

Der World Migration Report 2005 von IOM schreibt, Rückkehrprogramme könnten erfahrungsgemäß einen Beitrag zur Entwicklung leisten (IOM, 2005, S. 295). Zu deren Erfolgsbedingungen schreibt der Bericht „that the most successful return programmes are those that operate on a small scale, and are tailor-made for the particular circumstances of particular returnees and countries of origin“ (ebd., S. 295).

³⁶⁶ ILO, 2004, Nr.24; Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 88; Europäische Kommission, 2006c, S. 11; Europäische Kommission, 2007a, S. 9; Europäische Kommission, 2007b, S. 14.

Dabei sollte eine möglichst entwicklungsfördernde Verwendung der Potenziale von Rückkehrern (zum Beispiel Ersparnisse, Fähigkeiten und Netzwerke) gefördert werden. „Return migrants bring back financial and social capital, skills and know how. Policies for their proper reintegration in labour markets and societies in countries of origin are needed.“³⁶⁷

Grundsätzlich sollten solche Programme in Einklang mit Menschenrechtsnormen stehen und auf die Entwicklung der Herkunftsländer, vor allem die ländliche Entwicklung ausgerichtet sein. Hinzu kommen eine Aktivierung des Migranten, die eigene Rückkehr als ihr eigenes Projekt zu betreiben sowie eine gute Vorbereitung und Unterstützung der Rückkehrer (Europäische Kommission, 2005b, S. 28).

Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 78) machen in einer von IOM beauftragten Studie den Vorschlag, Migrantenorganisationen, die im Aufnahmeland ansässig sind, sowie die Herkunftsgemeinschaften in solche Reintegrationprogramme einzubeziehen. „Local co-development efforts which closely involve migrants and home communities appear to be a promising way of fostering successful returns.“³⁶⁸ Außerdem wird vorgeschlagen, Programme zur Förderung der Rückkehr auch für irreguläre Einwanderer zu öffnen, da auch deren Rückkehr Brain Gain auslösen könne (Europäische Kommission, 2005b, S. 28).

Die Europäische Kommission nennt als Möglichkeiten finanzieller Unterstützung etwa Hilfen zur Wiedereingliederung und die Unterstützung der eigenen Sparanstrengungen der Migranten während des Aufenthalts.³⁶⁹ Als Erfolgsbedingungen einer Rückkehr reichten finanzielle Maßnahmen aber nicht aus. Es werden unterschiedliche konkrete Maßnahmen innerhalb solcher Programme genannt. „Advice and other forms of non-financial assistance, both before and after the migrant’s return, play an indispensable role“ (ebd., S. 28). Auch IOM (2005, S. 294) fordert einen umfassenden Ansatz, mit Maßnahmen der Beratung, Ausbildung und weiterer Unterstützung vor und nach ei-

³⁶⁷ ILO, 2007, Nr.11, siehe auch The World Bank und DFID (2003, S. 15); Europäische Kommission (2002a, S. 17).

³⁶⁸ „Their higher success rate is attributed to the fact that they are more translocal and closely involve the migrants themselves and the beneficiary communities in the home countries“ (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 84).

³⁶⁹ Europäische Kommission, 2005b, S. 29; Europäische Kommission, 2007b, S. 13.

ner Rückkehr.³⁷⁰ Daneben wird zu Unterstützungleistungen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz geraten.³⁷¹

Weiterhin wird der Vorschlag gemacht, man solle einen Teil von Ausbildungs- und Reintegrationsprogrammen im Herkunftsland durchführen, um dafür zu sorgen dass Weiterbildung und der Gewinn von *Know how* besser an die Bedürfnisse vor Ort angepasst sei und somit einen größeren Entwicklungsnutzen entfalten könne (Naik, Koehler und Laczko, 2008, S. 40).

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung der Vorschläge erscheint auf Grundlage der Bedingungsfaktoren H1 (Einfachheit der Struktur) und H2 (Komplexität der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge) eher gering.

Die Einrichtung kleiner, maßgeschneiderter Programme impliziert ein kleinteiliges Vorgehen, mithin viele Einzelschritte. Gleiches ist bei den vorgeschlagenen konkreten Formen der Reintegrationsförderung der Fall, etwa in Hinblick auf die Einbeziehung von MOs, Herkunftsgemeinschaften sowie irregulären Einwanderern. Auch die Gewährung der konkreten Leistungen erfordert eher viele Zwischenschritte – mit Ausnahme der finanziellen Förderung, die leichter umzusetzen sein dürfte.

Die Verbindung zwischen Maßnahmen und Wirkung (zunächst die erfolgreiche Wiedereingliederung, letztlich aber die entwicklungsförderliche Wirkung) ist für alle Vorschläge lang und komplex. „[S]tronger efforts to enable the return and productive reintegration of skilled migrants can go a long way towards ensuring the development of the home country“ (ebd., S. 97).

³⁷⁰ Siehe auch: Europäische Kommission (2002a, S. 25). Die ILO rät, Politiken zur Rückkehrförderung „should include measures to make productive use of savings, acquired skills and networks of returning migrants“ (ILO, 2007, Nr.11).

³⁷¹ The World Bank, 2006, S. xv; OECD, 2007, S. 125; Europäische Kommission, 2007b, S. 13. Einen umfassenden Katalog an möglichen Maßnahmen nennt die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung über Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften. „Darunter könnte die Unterstützung der Rückkehrer bei der Arbeitssuche und/oder beim Aufbau eines Geschäfts fallen; Unterstützung der Herkunftsländer bei der Anerkennung nicht unmittelbar beschäftigungsrelevanter Kenntnisse, die die Rückkehrer während ihres Auslandsaufenthalts erworben haben; eine Wiedereingliederungsprämie, steuerbegünstigte Sparkonten in den Heimatländern der Migranten, besondere Wohnungsbauprogramme, Unterstützung, damit in ihr Heimatland zurückkehrende Forscher ihre Forschungsarbeit fortsetzen können oder - im Falle von Studenten - ihr Stipendium einige Jahre nach ihrer Rückkehr weiterhin gültig ist“ (ebd., S. 13).

Tabelle 6.14.: Unterkategorie F3a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
F3a) Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland	-	-
14a) Formen: Entwicklung von Angeboten zur Reintegrationsförderung, die maßgeschneidert sind für konkrete Migranten, Herkunftsländer und Entwicklungsziele	-	-
14b) Formen: Einbeziehung von Migrantenorganisationen und Akteuren im Herkunftsland in die Reintegrationsförderung	-	-
14c) Formen: Öffnung von Reintegrationsprogrammen auch für irreguläre Einwanderer	-	-
14d) Leistungen: finanzielle Unterstützung	+	-
14e) Leistungen: Beratung, Coaching, Aus- und Weiterbildung	-	-
14f) Leistungen: Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche	-	-
14g) Leistungen: Durchführung von Teilen der Maßnahmen bzw. Weiterführung im Herkunftsland, Nachkontakt	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

6.7. Die ausgewählten Unterkategorien aus Oberkategorie G

Zur Zirkulären Migration wurde für die weitere Untersuchung die Unterkategorie G1a – Zulassung von mehr Zirkulärer Migration – ausgewählt.

6.7.1. Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)

Aus der Einschätzung, Zirkuläre Migration sei förderlich für die Entwicklung der Herkunftsländer folgt aus entwicklungspolitischer Sicht, dass mehr Möglichkeiten für Zirkuläre Migration geschaffen werden sollten. So schreibt die Weltkommission für internationale Migration: „In der heutigen Zeit sollte man die Zunahme der menschlichen Mobilität nutzen, indem man die Idee der ‚brain circulation‘ (zirkuläre Bewegung hoch qualifizierter Arbeitskräfte) fördert, in der Migranten regelmäßig oder gelegentlich in ihr Heimatland zurückkehren und die Vorteile der Fähigkeiten und Ressourcen, die sie während ihres Aufenthalts und durch ihre Arbeit im Ausland erworben haben, mit ihren Herkunftsgesellschaften teilen.“³⁷²

³⁷² Weltkommission, 2006, S. 31. Die Europäische Kommission plädiert dafür, dass „[d]ie Möglichkeiten der zirkulären Migration [...] unter Berücksichtigung bestehender temporärer oder saisona-

Die Autoren der unterschiedlichen Dokumente erwarten sowohl Vorteile aus Sicht des Herkunfts- als auch des Ziellandes. So schreibt der Bericht des GFMD (2007, S. 7): „More circular forms of migration and sustainable return would enable temporary labor movements to be better linked to the skills and development needs of the source country, and to be factored into the skills requirements of the destination country.“ Durch Zirkuläre Migration könne etwa Brain Drain eingedämmt werden und Brain Gain entstehen, so die Europäische Kommission (2006c, 11 und 2008, S.5), die Höhe der gesamten Rücküberweisungen würden gesteigert (OECD, 2007, S. 126) und es könnte zu einem besseren wissenschaftlichen Austausch im Interesse sowohl der Entwicklungs- aber auch der Industrieländer kommen (ebd., S. 125). Schließlich wird darauf hingewiesen, es erleichtere auch eine effektive Steuerung von Migration, zirkuläre Migrationsoptionen im Sinne wiederholbarer Wanderungen einzuräumen (ebd., S. 13). Migranten würde ein großer Anreiz gegeben, freiwillig nach Ablauf ihres Visums ins Herkunftsland zurückzukehren (ebd., S. 126). So würde auch ein Beitrag zur Verringerung irregulärer Migration geleistet (GFMD, 2008, S. 22).³⁷³

Das Entwicklungsprogramm der UN führt den besonderen Nutzen der Zirkulären Migration insbesondere auf die Möglichkeit zurück, „sich frei zwischen Aufnahmeland und Herkunftsland hin- und her zu bewegen.“³⁷⁴

Die Vorschläge betreffen damit sowohl die die Möglichkeiten der Einreise (*Inward Mobility*) als auch die Möglichkeiten, das Aufenthaltsland zu verlassen, ohne den Aufenthaltsstatus zu verlieren (*Outward Mobility*).

Zur Ausgestaltung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen schlägt die Weltkommission für internationale Migration vor, „die Zielländer [könnten] eine zirkuläre Migration fördern, indem sie Mechanismen und Systeme anbieten, die Migranten ermöglichen, relativ einfach zwischen ihrem Herkunfts- und dem Zielland hin- und herzureisen“ (Weltkommission, 2006, S. 31). Dazu zählt etwa die stärkere Öffnung der

ler Wanderungsbewegungen [...] ausgeweitet werden [sollten]“ (Europäische Kommission, 2007a, S. 6). Siehe auch: Weltkommission (2006, S. 31); UN (2006b, Nr.73); Europäische Kommission (2009, S. 10); UNDP (2009, S. 121).

³⁷³ Der Vorteil für die Migranten und ihre Familien liegt insbesondere in der Eröffnung bedarfsgerechter, flexibler legaler Migrationsoptionen. „The more accessible and flexible migration programs are, the more beneficial they may be for the migrants and their families“ (GFMD, 2008, S. 14).

³⁷⁴ UNDP, 2009, S. 123, siehe auch Europäische Kommission (2005c, S. 17); IOM (2006, S. 22).

Grenzen für temporäre, wiederholbare Arbeitsmigration, um Anreize für eine Rückkehr und spätere Wiederkehr zu geben.³⁷⁵ Daneben wird vielfach vorgeschlagen, Visaregeln zu vereinfachen, also Grenzen generell leichter durchlässig zu machen,³⁷⁶ oder Reiseerleichterungen durch mehrfach gültige Visa zu erreichen.³⁷⁷ In Hinblick auf die *Outward Mobility* wird etwa vorgeschlagen, die Möglichkeiten zu verbessern, ohne Verlust des Aufenthaltstitels längere Zeit ins Herkunftsland zurückzukehren (Europäische Kommission, 2007b, S. 25-26) oder auch die Gewährung doppelter Staatsangehörigkeit (IOM, 2005, S. 296; GFMD, 2008, S. 14).

Hinsichtlich konkreter Maßnahmen neben der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen des Migrations- und Visarechts werden eine Vielzahl unterschiedlicher Vorschläge gemacht.³⁷⁸ So könnten etwa finanzielle Anreize für verstärkte zirkuläre Migration gesetzt werden. So wird vorgeschlagen, Erleichterungen hinsichtlich der Kosten, welche der Akt der Migration selbst verursacht, etwa durch Kredite zu erreichen.³⁷⁹ Daneben könnte auch durch die Verbesserung der Übertragbarkeit sozialer Ansprüche in Herkunfts- und insbesondere Drittstaaten die Mobilität von Migrant*innen zur Rückkehr oder Weiterwanderung erhöhen (Europäische Kommission, 2008, S. 5).

Neben dem Setzen von Anreizen wird auch diskutiert, Zirkuläre Migration durch entsprechende Befristungs- und Steuerungsregelungen zu erreichen. So sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission (2007b, S. 13) auch Maßnahmen zur „Gewährleistung der tatsächlichen Rückkehr“ vor. Dazu zählen Selbstverpflichtungen der Migrant*innen, eine notfalls zwangsweise Rückführung sowie der Abschluss entsprechender Abkommen mit Herkunftsländern vor.³⁸⁰ In diesem Sinne wird Zirkuläre Migration in erster Linie als nicht dauerhafte, also temporäre, Migrationsform verstanden.

³⁷⁵ IOM, 2005, S. 296; GFMD, 2007, S. 6; GFMD, 2008, S. 14; Europäische Kommission, 2008, S. 4; OECD, 2007, S. 126-127; UNDP, 2009, S. 121.

³⁷⁶ IOM, 2005, S. 296; Europäische Kommission, 2007a, S. 6.

³⁷⁷ Europäische Kommission, 2005d, S. 12; OECD, 2007, S. 127.

³⁷⁸ Je nach angelegtem Verständnis von Zirkulärer Migration spielen freilich unterschiedliche Maßnahmen eine Rolle. Einige Vorschläge beziehen sich auf den Abschluss internationaler Abkommen (siehe dazu Kap. 6.1.3).

³⁷⁹ GFMD, 2007, S. 8; GFMD, 2008, S. 14.

³⁸⁰ Siehe auch: GFMD (2007, S. 9).

Einschätzung hinsichtlich der Bedingungsfaktoren: Anhand der Beschaffenheit der Vorschläge selbst kann keine eindeutige Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung angestellt werden. Alle Vorschläge erscheinen in ihrer Struktur einfach. Es handelt sich zumeist um vergleichsweise einfache rechtliche Regelungen. Das Setzen finanzieller Anreize ist ebenfalls in Form einfacher Regelungsänderungen oder Fördermaßnahmen möglich.³⁸¹

Die Verbindungen zwischen Ursache (rechtliche Regelungen oder Fördermaßnahmen) und Wirkung (Zirkularität der Migrationsmuster, Entwicklungssteigerung) sind dagegen lang und eine Vielzahl weiterer Faktoren dürfte sich auswirken. Zudem sind die Wirkungen wissenschaftlich nur schwach belegt (Angenendt, 2007b, S. 3).

Tabelle 6.15.: Unterkategorie G1a: Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung

Definition	Einschätzung Wirkfaktoren	
	H1	H2
G1a) Zulassung von mehr Zirkulärer Migration	+	-
15a) Stärkere Öffnung der Grenzen für temporäre, wiederholbare Arbeits- und Bildungsmigration (<i>Inward Mobility</i>)	+	-
15b) Verbesserung der Möglichkeiten für Migranten, regelmäßig oder gelegentlich in ihr Herkunftsland zurückzukehren und dann ins Aufenthaltsland wiederzukehren (<i>Outward Mobility</i>)	+	-
15c) Finanzielle Anreize zur Migration in zirkulärer Form (Kredite für Migrationskosten, Übertragbarkeit von Sozialansprüchen, Rückkehrförderung etc.)	+	-
15d) Rechtliche Befristung des Aufenthalts	+	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 285.

³⁸¹ Siehe dazu für den deutschen Fall Schneider und Parusel (2011, S. 65-66).

Teil IV.

Fallstudie Deutschland

7. Akteure, Strukturen und Debatten

In diesem Kapitel werden Akteure, Strukturen und Debatten des Schnittbereichs von Migrations- und Entwicklungspolitik in Deutschland als Grundlage der weiteren empirischen Analyse dargestellt. Dazu wird zunächst ein historischer Abriss der Migrations- und Entwicklungspolitik gegeben und zentrale Charakteristika der beiden Politikfelder und ihres Schnittbereichs in Deutschland skizziert. Es folgt die Festlegung der Akteure, welche für die Arbeit zentral sind. Schließlich werden die herangezogenen Quellen für die Bearbeitung der Fallstudie kurz offengelegt.

In Kapitel 8 folgt dann die eigentliche Fallstudie mit der Darstellung der deutschen Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung. Ein Zwischenfazit in Kapitel 9 schließt die Fallstudie ab.

7.1. Migrations- und Entwicklungspolitik in Deutschland

Deutsche Migrationspolitik und ihre Bezüge zur Entwicklungspolitik: Waren Deutschland und fast ganz Europa bis zum Zweiten Weltkrieg durch Auswanderung geprägt (Münz, 1997, S. 35), so wurde Deutschland ab der Mitte des 20. Jahrhunderts zum Ziel umfangreicher Einwanderung.³⁸² Mit dem Anwerbeabkommen mit Italien begann 1955 die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer (so genannte *Gastarbeiter*).³⁸³ Es

³⁸² Für eine detaillierte historische Darstellung von Einwanderung und Einwanderungspolitik in Deutschland siehe Bade (2000).

³⁸³ Erste unregelmäßige Anwerbemaßnahmen fanden bereits 1952 statt (vgl. Meier-Braun, 2002, S. 31-35). Angesichts der hohen Zahl an Übersiedlern aus der DDR wurde erst nach dem Bau der

folgten Anwerbeabkommen mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) sowie Jugoslawien (1968) (Rühl und Currle, 2004, S. 19). Bis 1973 wurden insgesamt 14 Millionen Gastarbeiter angeworben (Green, 2004, S. 33).

Es bestand die Erwartung, dass die Gastarbeiter nach dem Ende ihrer Verträge in ihr Herkunftsland zurückkehren und durch neue Arbeitskräfte ersetzt würden (Rotationsprinzip) (Hansen, 2003, S. 26). Daher wurde die Anwerbung auch nicht als Einwanderung verstanden. Wenngleich ein rechtlich verbindliches Rotationsprinzip nie umgesetzt wurde, ist insgesamt eine hohe Rückkehrerquote festzustellen.³⁸⁴ Fast 80 Prozent der Angeworbenen kehrten letztlich in ihre Herkunftsländer zurück (Green, 2004, S. 33).

Zu dieser Zeit wurde verbreitet der einfache Zusammenhang angenommen, die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer habe per se positive Auswirkungen für die Entwicklung der Herkunftsländer (De Haas, 2010). Dies wurde mit makroökonomischen Erwägungen und mit Hinweis auf die Rücküberweisungen begründet.³⁸⁵

Aber auch die pessimistische Sichtweise auf die Verbindung von Migration und Entwicklung zeigt sich bereits in der deutschen Debatte. So weist der SPIEGEL im Jahr 1971 auf negative Auswirkungen der Abwanderung der Gastarbeiter auf die familiären und dörflichen Strukturen in deren Herkunftsländern hin. Der Zufluss an Devisen- und Kaufkraft durch die Gastarbeiterüberweisungen habe außerdem negative Auswirkun-

Berliner Mauer 1961 verstärkt von der Anwerbung Gebrauch gemacht (Rühl und Currle, 2004, S. 19).

³⁸⁴ Ein im Anwerbeabkommen mit der Türkei zunächst auch rechtlich festgelegter Rotationsmechanismus wurde bereits vor der ersten vorgesehenen Rotation wieder aufgehoben. Zwar hätte dieser sicherlich dem Wunsch entsprochen, dauerhafte Einwanderung und soziale Kosten aus Niederlassung und Familiengründung zu vermeiden. Gleichzeitig war es aber weder im Sinne der Arbeitgeber – wegen der Kosten für das Anlernen der Arbeitskräfte – noch der Gewerkschaften, die ihn aus Sorge um die Stabilität der deutschen Arbeitsregelungen bei Anwerbung billiger Arbeitskräfte mit Kurzzeitverträgen ablehnten. Auch Wirtschafts- und Arbeitsministerium, das Auswärtige Amt sowie nicht zuletzt die Herkunftsländer wandten sich gegen solche Regelungen, die vor allem vom Bundesinnenministerium gefordert worden waren (Schönwälder, 2003, S. 126-130).

³⁸⁵ So bezeichnet Anton Sabel, von 1957-1968 Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die Gastarbeiteranwerbung als eine echte Entwicklungspolitik. Er schreibt, „dass durch die Hereinnahme ausländischer Arbeitnehmer vielen Menschen, die in ihrer Heimat keine Möglichkeiten für eine Existenzsicherung hatten, Arbeit und Brot geboten wurde. Es dürfte sich hierbei wohl um die bedeutendste Entwicklungshilfe handeln, die von der Bundesrepublik Deutschland bisher geleistet wurde“ (Sabel, 1966, S. 166), siehe auch Kleiner-Liebau (2008).

gen auf die lokalen Märkte.³⁸⁶

Im Zusammenhang mit der Rezession aufgrund der ersten Ölkrise beschloss die Bundesregierung im November 1973 das Ende der Anwerbung von Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Staaten (so genannter *Anwerbestopp*). Die Regelung des Anwerbestopps sah auch vor, dass ausländische Arbeitskräfte bei Verlust ihres Arbeitsplatzes in ihre Heimatländer zurückkehren müssten (Birsl, 2003, S. 133).³⁸⁷ Zu diesem Zeitpunkt befanden sich insgesamt 2,6 Millionen ausländische Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Die ausländische Gesamtbevölkerung betrug vier Millionen (Barwig und Schumacher, 2001, S. 301). Auf den Anwerbestopp folgte jedoch „nicht die erhoffte Rückkehrwelle, sondern ein massiver Nachzug von Familienangehörigen“ (Münz, 1999, S. 20-21).

Programmatisch war die Migrations- und Ausländerpolitik nach 1973 geprägt durch den Versuch einer Begrenzung des weiteren Zuzugs, der Erwartung bzw. zunehmende Förderung der Rückkehr sowie ersten Ansätzen der Integrationspolitik (vgl. etwa Angenendt, 2008a, S. 11). Man erschwerte ab 1974 den Zugang von Ausländern zum Arbeitsmarkt indem eine Einstellung nur dann erlaubt wurde, wenn kein Deutscher oder anderer Bevorrechtigter (z.B. Bürger eines EG-Mitgliedsstaats) für die Beschäftigung zur Verfügung stand. Diese Vorrangprüfung besteht im Grundsatz bis heute (ebd., S. 11).³⁸⁸

Eine konzeptionelle Grundlage der Ausländerpolitik bilden die Vorschläge einer Bundesländer-Kommission vom Januar 1977. Die zu Grunde liegenden Prinzipien Anwerbestopp, Rückkehr und Integration wurden parteiübergreifend geteilt und stellten die Grundlage der Ausländerpolitik für die folgenden Jahre dar.³⁸⁹ Unterschiede in der

³⁸⁶ Der Beitrag des SPIEGEL steht unter dem vielsagenden Titel „Gastarbeiter: Entwicklungshilfe für Reiche?“ (o.A. 1971a,b).

³⁸⁷ Gemeinhin wird der Anwerbestopp eng mit der durch die Ölkrise ausgelösten Rezession als Grund in Verbindung gebracht (siehe etwa: Rühl und Currie, 2004, S. 19, Green, 2004, S. 36). Offenbar gab es aber bereits zuvor intensive Diskussionen und Planungen einer Beendigung der Anwerbung von Gastarbeitern – und zwar in mehreren europäischen Staaten gleichzeitig (Berlinghoff, 2011, i.E.). Die Rezession war daher eher ein verstärkendes Moment (siehe auch: Herbert, 2003, S. 228-229).

³⁸⁸ „Bei der Vorrangprüfung untersucht die zuständige Agentur für Arbeit, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen. Bevorrechtigt sind Deutsche, EU-Bürger, Bürger aus EWR-Staaten, Bürger aus der Schweiz sowie Drittstaatsangehörige mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang in Deutschland“ (BMAS, o.J. S. 4).

³⁸⁹ Die Kernpunkte der Vorschläge fasst Herbert (2003, S. 245) wie folgt zusammen: „Die Bundes-

Ausländerpolitik der folgenden Jahre beruhten letztlich allein darauf, welchem der drei Prinzipien besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde (Green, 2004, S. 38-39). Von nun an wurde das Politikfeld, welches vorher stark auf Aspekte des Arbeitsmarkts bezogen war, breiter definiert.

Auch die Grundformen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik, die in den folgenden Jahren von Bedeutung sein sollten, zeigen sich Mitte der 1970er Jahre. So hatte im Jahr 1975 ein interministerieller Ausschuss der Bundesregierung 17 Thesen zur Ausländerpolitik vorgelegt.³⁹⁰ Darin wurde etwa das grundlegende Ziel einer Rückkehr der Migranten in ihre Herkunftsländer betont und explizit auf bestehende Fördermittel hingewiesen, sofern mit der Rückkehr entwicklungspolitische Ziele verfolgt würden.³⁹¹ Dieser Aspekt wurde auch mit dem Ziel der Vermeidung des *Brain Drain* verknüpft³⁹² sowie mit der Zielsetzung, die Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern als Migrationsursache zu bekämpfen.³⁹³ In die gleiche Richtung geht die befristete Förderung von Ausbildungs- und Studierendmigration.³⁹⁴

republik sei kein Einwanderungsland, die Ausländer sollten in der Regel nach einiger Zeit wieder in ihre Heimat zurückkehren; Beibehaltung des Anwerbestop[p]s; Verstärkung der Rückkehrbereitschaft und -fähigkeit; Ablehnung von Zwangsmaßnahmen; Integration der hier lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien; Sicherung ihres sozialen und rechtlichen Status; verstärkte Bemühungen um die Probleme der ‚Zweiten Generation‘ der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer.“ Nach Green können sie als wichtige Quelle von Pfadabhängigkeit in der deutschen Ausländerpolitik der kommenden zwei Jahrzehnte gesehen werden. In der Tatsache, dass gleichzeitig die Ziele Rückkehr und Integration verfolgt wurden, zeigt sich aber auch eine gewisse Widersprüchlichkeit des Ansatzes (Green, 2004, S. 38-39).

³⁹⁰ Der Chef des Bundeskanzleramtes, 1976, siehe auch: o.A. (1975).

³⁹¹ These 14. Für Maßnahmen ohne entwicklungspolitische Zielsetzung sollten hingegen keine Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden (These 7). Die deutsche EZ führte bereits seit Anfang der 1970er Jahre Programme zur Förderung der Reintegration von freiwillig zurückkehrenden Fachkräften durch (siehe Kap.8.6).

³⁹² These 17. Siehe zu diesem Debattenstrang etwa Habicht (1979) und Wissenschaftlicher Beirat (1995, S. 26).

³⁹³ Thesen 14 und 16. Als konkrete Zielsetzung der Entwicklungspolitik taucht die Bekämpfung von Migrationsursachen aber erst Mitte der 1980er Jahre verstärkt auf, etwa in den entwicklungspolitischen Berichten der Bundesregierung in Bezug auf Flüchtlinge in Ländern der Dritten Welt: „Solange die beschriebene Flüchtlingssituation anhält, mu[ss] [...] in vielfältiger Weise durch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur der Aufnahmeländer wie auch durch direkte Unterstützung der Betroffenen geholfen werden“ (Deutsche Bundesregierung, 1985, S. 59), siehe auch Kerner (2002).

³⁹⁴ So wird die Ausbildungsmigration in die Bundesrepublik befürwortet (These 17). Die Bundesregierung trete für ein „möglichst hohes Maß an Freizügigkeit auf dem Gebiet der Ausländerausbildung“ ein. Dies sei jedoch nur dann sinnvoll „wenn die damit verbundenen Ziele erreicht werden können und die Voraussetzungen für eine Rückkehr und Eingliederung in die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Heimatländer erfüllt [seien].“ Vgl. Jelden (1974a); BMZ (1973, S. 48).

Zu Beginn der 1980er Jahre geriet die Bundesregierung unter verstärkten Handlungsdruck, da die bisherigen Bemühungen zur Konsolidierung der Ausländerzahlen weitgehend fruchtlos geblieben waren (Hunn, 2005, S. 454). Hatte die sozial-liberale Koalition zunächst noch einen wichtigen Schwerpunkt auf die Integration gelegt,³⁹⁵ so kam es im Herbst 1981 zu einem Schwenk hin zu einer „weitgehend einseitigen Begrenzungs politik“ (ebd., S. 460-461). Im Februar 1982 verabschiedete das Bundeskabinett ausländerpolitische Grundsatzpositionen. Zunächst wurde der Familiennachzug eingeschränkt und eine Beschleunigung der Asylverfahren beschlossen. Daneben verabschiedete das Bundeskabinett im Juli 1982 Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer (Meier-Braun, 2002, S. 57).³⁹⁶ Vor einer Umsetzung des Beschlusses zerbrach die Regierungskoalition. Die neue Bundesregierung ab Oktober 1982 machte Maßnahmen zur Rückkehrmaßnahmen zu einem wichtigen Bestandteil ihrer Ausländerpolitik.³⁹⁷

Im Dezember 1983 trat das bis Ende Juni 1984 befristete „Rückkehrförderungsgesetz“ in Kraft. Es beruhte im Wesentlichen auf einer erleichterten Auszahlung von Sozialversicherungsansprüchen und der Zahlung einer Rückkehrprämie in Höhe von 10.500 DM zuzüglich 1.500 DM pro Kind für arbeitslose Nicht-EG-Ausländer die in ihre Herkunftsländer zurück kehrten. Eine entwicklungspolitische Dimension war nicht vorhanden (Hunn, 2005, S. 490). Im Ergebnis nahmen etwa 13.700 ausländische Arbeitnehmer (v.a. Türken) eine Rückkehrprämie in Anspruch. Eine Erstattung ihrer Rentenbeiträge wurde etwa 120.000 Arbeitnehmern bewilligt (ebd., S. 485-486). Zusammen mit den Familienangehörigen sprach die Bundesregierung nach dem Auslaufen des Gesetzes von insgesamt 300.000 Rückkehrern. Hönekopp spricht von maximal 133.000 Fortzügen aufgrund des Gesetzes.³⁹⁸

³⁹⁵ Dazu gehörten etwa eine Vereinfachung des Arbeitsmarktzugangs für ausländische Jugendliche, Pläne zur Erleichterung der Einbürgerung (die im Bundesrat scheiterten) sowie die Ankündigung eines neuen Ausländergesetzes.

³⁹⁶ Inhalt waren finanzielle Rückkehranreize, die Verstärkung privater Investitionen, die Verbesserung der Integration ausländischer Kinder sowie entwicklungspolitische Maßnahmen (IAB, 1988).

³⁹⁷ So hatte die Union während der Koalitionsverhandlungen gefordert, die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer bis 1990 zu halbieren (zit. nach Hunn, 2005, S. 473).

³⁹⁸ Hönekopp, 1987, S. 307. Allerdings scheint das Gesetz dazu beigetragen zu haben „die Verbleiborientierung vieler Ausländer zu klären“, indem es entsprechende Entscheidungen ausgelöst hat (ebd., S. 332-333).

Mit dem Bemühen, das weitere Anwachsen der ausländischen Bevölkerung durch verschiedene Maßnahmen zu stoppen und ihre Zahl möglichst zu verringern, hatten die Regierung aus CDU / CSU und FDP in den 1980er Jahren keinen Erfolg: Im Oktober 1990 lebten 5,2 Millionen Ausländer in Deutschland (Münz, 1999, S. 20-21, Birsl, 2003, S. 134).

Der politische Wandel in Osteuropa seit Mitte der 1980er Jahre läutete eine Phase beträchtlichen Zuzugs, insbesondere von Aussiedlern, Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen ein (Münz, 1999, S. 20-22).³⁹⁹ Die Situation wurde weithin als staatlicher Steuerungsverlust wahrgenommen (ebd., S. 21).⁴⁰⁰ Als Reaktion begann die Bundesregierung unter Mitwirkung der SPD-Opposition mit einer Ausdifferenzierung der bislang vor allem auf dem Grundrecht auf Asyl beruhenden Schutzgewährung für Flüchtlinge und andere Schutzsuchende. Der entscheidende Schritt war dabei der so genannte Asylkompromiss, der am 6. Dezember 1992 zwischen den vier Parteien geschlossen wurde.⁴⁰¹ Dabei wurde das Grundrecht auf Asyl eingeschränkt.⁴⁰²

Daneben fand eine zaghafte Öffnung für Arbeitsmigration statt. So wurde mit der

³⁹⁹ So stieg die Zahl der als (Spät-)Aussiedler aufgenommenen deutschstämmigen Personen von rund 38.000 im Jahr 1985 auf einen Höchststand von fast 400.000 im Jahr 1990. Der Zustrom von Asylbewerbern umfasste zwischen 1988 und 1993 insgesamt über 1,4 Million Menschen. Hinzu kamen 350.000 Kriegsvertriebene aus Bosnien-Herzegowina (Münz, 1999, S. 21; Barwig und Schumacher, 2001, S. 304; Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2004, S. 33).

⁴⁰⁰ „Ausländer- und Asylprobleme galten damals fast zwei Jahre lang als wichtigstes politisches Thema, blutige Gewaltakte erregten Erschrecken“ (Thränhardt, 2008b, S. 9).

⁴⁰¹ Angenendt (1997, S. 91) charakterisiert den Asylkompromiss als „erste[n] Versuch der deutschen Nachkriegsgeschichte, ein kohärentes Instrumentarium für [den] [...] Politikbereich [Migration und Asyl] zu entwickeln.“ Er war in FDP und SPD äußerst umstritten und stieß auf Ablehnung seitens der Grünen und Flüchtlingsorganisationen.

⁴⁰² Nur solche Antragsteller, die *nicht* über einen Mitgliedstaat der EU oder einen anderen per Gesetz festgelegten so genannten sicheren Drittstaat einreisen, können sich nach der neuen Fassung auf das Grundrecht auf Asyl (Art.16a GG) berufen. Es können Staaten per Gesetz bestimmt werden, für die von vornherein von Verfolgungsfreiheit ausgegangen wird („sichere Herkunftsländer“). Außerdem wurden Ausweisungs- und Abschiebungsverfahren erleichtert. Hinzu kamen ein gesondertes Schnellverfahren am Flughafen (ebd., S. 95; Ritter, 1999, S. 176-181) sowie die Absenkung der Sozialleistungen für Asylbewerber unter das Sozialhilfeniveau durch das Asylbewerberleistungsgesetz (Treibel, 2001, S. 114-116).

Darüber hinaus wurde eine Regelung getroffen, die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen einen vorübergehenden Aufenthalt erlaubt, sofern sie darauf verzichteten, einen Antrag auf Flüchtlingsanerkennung zu stellen (Angenendt, 1997, S. 92-93, § 32a AuslG). Viele der Betroffenen erhielten dabei keinen regulären Aufenthaltsstatus, sondern nur eine so genannte Duldung, die starke Einschränkungen hinsichtlich Arbeitsmarktzugang, Sozialleistungen, Sicherheit des Aufenthaltsstatus und Bewegungsfreiheit impliziert.

„Anwerbestoppausnahmereverordnung“ ein Kontingent von bis zu 100.000 Personen für temporäre Arbeitsmigration zur Behebung lokaler Arbeitsmarktengpässe festgelegt. Dieses Kontingent wurde später erweitert. Im Jahr 2004 wurden 307.000 Arbeitsgenehmigungen für Saisonarbeitnehmer nach Anwerbestoppausnahmereverordnung erteilt (OECD, 2007, S. 45-46).

Neben gesetzlichen Regelungen, die die Anziehungskraft Deutschlands für Zuwanderer senken sollten, versuchte die deutsche Politik insbesondere auch Maßnahmen zur Senkung des Migrationsdrucks in den Herkunftsländern umzusetzen.

„War die Verbindung zwischen Entwicklungs- und Innenpolitik bis zum Ende der [19]80er Jahre eine Nebenschauplatzerscheinung gewesen, wurde nun die Indienstnahme der Entwicklungszusammenarbeit für innenpolitische Belange ins Zentrum des politischen Geschehens gerückt“ (Kerner, 2002, S. 57).

Im Jahr 1990 beschloss die Bundesregierung eine unter Federführung des BMI verfasste Flüchtlingskonzeption, die auch die Entwicklungszusammenarbeit einbezog (BMI, 1990). Ihr kamen laut Konzeption mehrere Aufgaben zu.⁴⁰³ Es folgten eine Reihe von Konzepten und Maßnahmen seitens der EZ und des BMI, die aber nur in vergleichsweise geringem Umfang durchgeführt wurden und deren tatsächlicher Einfluss auf die Migrationsproblematik kaum feststellbar ist, aber eher gering sein dürfte. Sie verliefen weitgehend im Sande (Nuscheler, 2004a, S. 207). Gegen Ende der 1990er Jahre ebte die Debatte wieder ab (Kerner, 2002).

Unter der rot-grünen Bundesregierung ab 1998 kam erneut Bewegung in die deutsche Asyl- und Migrationspolitik.⁴⁰⁴

⁴⁰³ So sollte sie *erstens* durch die Verbesserung der Lebensumstände in den Herkunftsländern Fluchtursachen bekämpfen. *Zweitens* sollte durch die Zahlung von Strukturhilfen an Drittstaaten deren „Aufnahmebereitschaft“ für freiwillig aus Deutschland ausreisende Flüchtlinge und Asylbewerber „hergestellt werden“. *Drittens* sollte die Förderung der Rückkehr von Flüchtlingen ausgebaut werden und bestehende Reintegrationsprogramme stärker für Flüchtlinge geöffnet werden. *Viertens* sollte durch die Unterstützung der Erstaufnahmeländer von Flüchtlingen (häufig Nachbarstaaten) deren Belastung durch die Flüchtlinge gemildert sowie deren Weiterwanderung vermieden werden.

⁴⁰⁴ Die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN von 1998 sah in dieser Hinsicht nur wenig vor. Sowohl Otto Schily als auch Herta Däubler-Gmelin lehnten als designierte Minister für Inneres bzw. Justiz die Schaffung eines Einwanderungsgesetzes kategorisch ab (Green, 2004).

Zunächst trat 1999 ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft (s.u.). Im März 2000 machte Bundeskanzler Schröder den Vorschlag, den auf etwa 75.000 Personen bezifferten Mangel an hoch qualifizierten Fachkräften in der Informationstechnologie durch die Erteilung von sog. Green Cards an entsprechende Ausländer zu beheben. Damit sollten diese auf unbürokratischem Weg eine befristete Arbeitserlaubnis in Deutschland erhalten (Angenendt, 2002, S. 33-35). Wenn auch die Anwerbestoppausnahmereordnung rechtlich für die Anwerbung der entsprechenden Personengruppen ausgereicht hätte (Treibel, 2001, S. 113), so spielte der Vorschlag doch eine wichtige Katalysatorrolle für die deutsche Diskussion um Einwanderung (Kruse, Orren und Angenendt, 2003, S. 130). In der Folge begann eine breite gesellschaftliche Debatte über Einwanderung und deren Steuerung.⁴⁰⁵

Nach einem langen Diskussions- und Gesetzgebungsprozess konnte im Mai 2004 ein Kompromiss zwischen der rot-grünen Regierungskoalition und der CDU / CSU, die die Mehrheit im Bundestag kontrollierte, erzielt werden (Musekamp, 2004). Das Zuwanderungsgesetz trat am 1.1.2005 in Kraft.⁴⁰⁶ Wenngleich das Gesetz in einigen Bereichen Veränderungen gebracht und die Komplexität der deutschen Gesetzgebung im Bereich Migration reduziert hat, blieben eine Reihe von Herausforderungen bestehen (Bade und Oltmer, 2007, S. 168). Aufgrund der seitdem vollzogenen Rechtsetzung auf EU-Ebene sowie angesichts des Fachkräftemangels wurden eine Reihe kleinerer Reformschritte unternommen.

Insbesondere angesichts des Fachkräftemangels erscheint eine weitere Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Migranten erforderlich (Brücker, 2010; Bundesagentur für Arbeit, 2011). Mit dem Weiterbestehen des Anwerbestopps beruht das deutsche Recht zur Arbeitsmigration auf vielfältigen Ausnahmeregelungen und ist entsprechend komplex. Auf Grundlage der Anwerbestoppausnahmereordnung werden insbesondere Arbeitskräfte für niedrig qualifizierte Arbeiten auf Grundlage von Abkommen mit verschiedenen mittel-osteuropäischen Herkunftsländern angeworben. Für Fachkräfte wur-

⁴⁰⁵ Neben allen im Bundestag vertretenen politischen Parteien entwickelten in den Jahren 2000 und 2001 Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kirchen, Flüchtlings- und Menschenrechtsgruppen sowie andere gesellschaftliche Gruppen ihre Positionen zu Asyl und Einwanderung (Angenendt, 2002, S. 36).

⁴⁰⁶ „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“.

de eine Reihe von Erleichterungen geschaffen, die aber bislang nur wenig zum Tragen kommen. Die Erleichterung der Arbeitsaufnahme für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen durch das Zuwanderungsgesetz stellt eine der wichtigsten Quellen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte dar (OECD, 2011b, S. 282).

Die Migrationspolitik (bzw. die Ausländerpolitik) war spätestens seit Beginn der 1980er Jahre stark politisiert insofern, als Regierungsakteure stets unter starkem Handlungsdruck standen, etwa in Hinblick auf eine Konsolidierung der Ausländerzahlen in den 1980er und 1990er Jahren. Deutlich wird die Politisierung auch an der langen Debatte um die Frage, ob Deutschland als Einwanderungsland zu bezeichnen sei, in der Debatte um das Staatsangehörigkeitsrecht 1999, in den harten Auseinandersetzungen über das Zuwanderungsgesetz und weitere Reformschritte der deutschen Migrations- und Integrationspolitik.

Insgesamt begann mit den Debatten um Staatsangehörigkeitsrecht, Green Card und Zuwanderungsgesetz (1999-2004) ein Bewusstseinswandel gegenüber Migration. Sie wurde zunehmend als positiv und notwendig sowie Migranten als eigenständige Akteure wahrgenommen. Gleichzeitig hat sich der Fokus der Debatte verschoben. Sprach man zunächst insbesondere in Reihe der CDU / CSU davon, Deutschland sei kein *klassisches* Einwanderungsland, wird neuerdings von Deutschland als „Integrationsland“ gesprochen (Thränhardt, 2008b).

Integration: Knapp 13% der Bevölkerung in Deutschland ist außerhalb des Landes geboren (2009).⁴⁰⁷ 8,2% der Menschen in Deutschland sind Ausländer, das heißt sie haben keine deutsche Staatsangehörigkeit (OECD, 2011b, S. 283). Die zehn wichtigsten Nationalitäten von Neuzuwanderern in den Jahren 2000 bis 2009 waren Polen, Rumänien, Bulgarien, die Türkei, Ungarn, Italien, die USA, Russland, China sowie der Irak. Unter den Ausländern in Deutschland sind die größten Gruppen Türken (26,1%), Men-

⁴⁰⁷ Die 11 wichtigsten Herkunftsländer von in Deutschland lebenden Menschen, die dort nicht geboren sind, sind in absteigender Rangfolge die Türkei, Polen, Russland, Kasachstan, Italien, Rumänien, Kroatien, die Ukraine, Griechenland, Serbien und Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina (OECD, 2011b, S. 390). Insgesamt machen die ersten fünf dieser Länder 44% dieser Menschen aus.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit verwendet die Studie hier die Kategorien und statistischen Daten der OECD und erst in zweiter Linie die in Deutschland gebräuchlicheren Kategorien *Ausländer* oder *Personen mit Migrationshintergrund*. Siehe zur Problematik Straubhaar (2006).

schen aus Nachfolgestaaten Jugoslawiens (10,8%), Italiener (8%) und Polen (4,8%).⁴⁰⁸

In der seit Beginn der 2000er Jahre verstärkt geführten politischen Debatte um die Integration von Zuwanderern steht im Mittelpunkt, welche Erwartungen in Form von Integrationsbemühungen an Migranten zu stellen seien und welche Unterstützung bzw. Möglichkeiten die Mehrheitsgesellschaft ihnen zu eröffnen habe. So wurden etwa Sprachtests ausgeweitet sowie Integrationskurse und -tests eingeführt. Es findet eine stärkere Öffnung und Annäherung zwischen staatlicher Ebene und Migrantenvertretern statt (etwa in den seit 2006 stattfindenden Treffen der *Deutschen Islamkonferenz*) – bei allen Rückschlägen und Hindernissen.

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht beruhte traditionell auf dem sog. Abstammungsprinzip (*Ius Sanguinis*). Das heißt, dass die Staatsangehörigkeit der Eltern und nicht das Land der Geburt die Staatsangehörigkeit eines Kindes festlegt. Nachdem seit den 1980er Jahren verschiedene Erleichterung der Einbürgerung umgesetzt wurden (z.B. Verkürzung von Wartezeiten, Senkung von Gebühren) stellte die rot-grüne Bundesregierung ab 1998 zunächst eine grundlegende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts in den Mittelpunkt ihrer Ausländer- und Migrationspolitik.⁴⁰⁹

Nach heftigen Diskussionen und einer Einigung mit der FDP, die aufgrund veränderter Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat notwendig gewordenen war, trat die Reform zum 1. Januar 2000 in Kraft. Danach erhalten in Deutschland geborene Kinder, deren einer Elternteil sich mindestens acht Jahre legal in Deutschland aufgehalten haben muss, bei Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit zusätzlich zu derjenigen ihrer Eltern. Bis zum 23. Lebensjahr müssen sie sich jedoch für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden (Green, 2004).⁴¹⁰

⁴⁰⁸ OECD, 2011b, S. 283. Die Zahl irregulärer Einwanderer in Deutschland liegt einer Schätzung des BAMF zu Folge zwischen 100.000 und 400.000 Personen (Schneider, 2012, S. 7). Zum Problemkomplex illegale Einwanderung insgesamt siehe Jordan und Düvell (2002) sowie Alt (2003).

⁴⁰⁹ „Wir erkennen an, dass ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozess in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen. Im Zentrum unserer Integrationspolitik wird die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen,“ so die Koalitionsvereinbarung (SPD und Bündnis 90/Die Grünen, 1998, S. 38).

⁴¹⁰ Mit dieser Regelung wurde das Abstammungsprinzip durch das Territorialprinzip (*Ius Soli*) ergänzt.

Die deutsche Entwicklungspolitik: Die Entwicklungspolitik hat in Deutschland zwar Kabinettsrang, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) war jedoch stets ein schwaches Ressort. Es war von Beginn an unter anderem koalitionspolitischen Gesichtspunkten geschuldet (Ashoff, 1996, S. 63). Gleichzeitig versuchten Auswärtiges Amt (AA) und Bundeswirtschaftsministerium (BMW) seit der Gründung des BMZ 1961 Kompetenzverluste gering zu halten. Als Querschnittsaufgabe berührt Entwicklungspolitik eine Vielzahl anderer Ressorts – ein wichtiges Thema ist daher die Kohärenz.

Nach einer Phase des Aufbaus stellte die erste Hälfte der 1970er Jahre eine Phase der Innovationen mit zunehmender inhaltlicher Eigenständigkeit der EZ dar.⁴¹¹ In der zweiten Hälfte der 1970er, vor dem Hintergrund von Ölkrise und Rezession, wurde die deutsche Entwicklungspolitik wieder stärker als Teil einer Gesamtpolitik begriffen und eng mit Handels-, Wirtschafts- und Außenpolitik verflochten. Rohstoffsicherung und Beschäftigungseffekte im Inland wurden als wichtige Ziele der Entwicklungspolitik hervorgehoben (Bodemer, 1998, S. 227).

Unter der konservativ-liberalen Koalition ab 1982 war deutsche Entwicklungspolitik weiterhin stark durch außenwirtschaftliche (Exportförderung) und außenpolitische Interessen bestimmt. Hinzu kam 1991 mit den so genannten „Spranger-Kriterien“ eine politische Konditionalisierung der EZ. Danach sollte die Hilfe auch an den fünf Kriterien *Menschenrechte, Partizipation der Bevölkerung, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaftliche Ordnung sowie Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns* ausgerichtet werden. Zudem wurde Entwicklungspolitik dem Leitbild der Nachhaltigkeit unterworfen und die regionale Differenzierung verstärkt.

Die rot-grüne Koalition ab 1998 versuchte neue Akzente zu setzen. Vier zentrale Ziele lassen sich identifizieren: „1. die Achtung der Menschenrechte, Förderung demokrat[ischer] Grundprinzipien und friedl[icher] Konfliktlösung; 2. die Verbesserung der

⁴¹¹ Die erste Hälfte der 1970er Jahre wies offenbar gute Rahmenbedingungen für neue Wege in der Entwicklungspolitik auf. Dazu zählen die Entspannungspolitik zwischen Ost und West, die Debatte um eine neue Weltwirtschaftsordnung, aber auch innenpolitisch eine gute wirtschaftliche Lage und die Unterstützung einer starken entwicklungspolitisch interessierten Teilöffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund gelang es dem neuen Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Erhard Eppler, „die außenpol[itischen] Interessen des AA (Friedenspolitik) und die außenwirtschaftspol[itischen] Interessen des BMW als kompatibel mit den e[ntwicklungs]pol[itischen] Interessen des BMZ (E[ntwicklungspolitik] als Weltinnenpolitik bzw. als weltweite Sozialpolitik) darzustellen“ (Bodemer, 1998, S. 226-227).

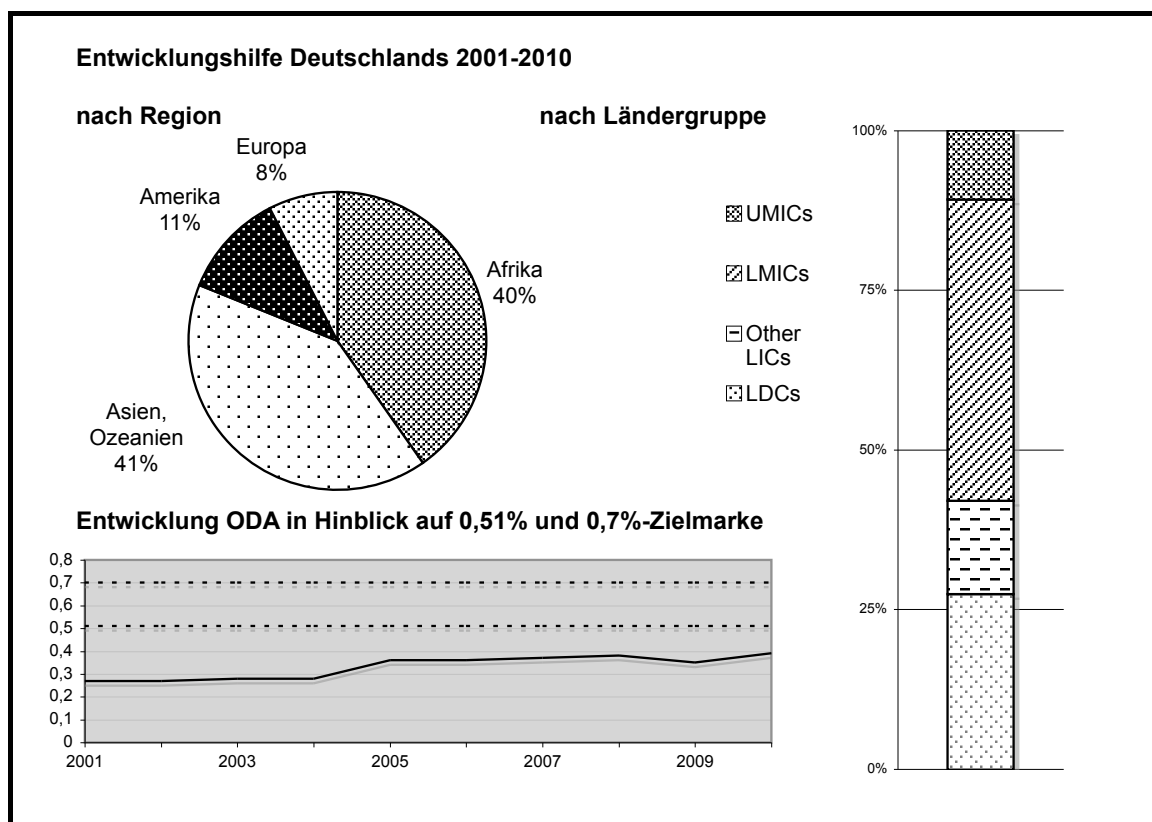
soz[ialen] Lage der Menschen durch Minderung der Armut und Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen; 3. die Förderung nachhaltiger ökol[ogischer] E[ntwicklung], Klimaschutz und Wüstenbekämpfung; 4. die nachhaltige wirtsch[aftliche] E[ntwicklung der [Entwicklungsländer]“ (Bodemer, 2002, S. 240). Allerdings lässt sich nach wie vor ein Mangel an finanziellem Engagement vor dem Hintergrund der angespannten öffentlichen Finanzen konstatieren. Auf Grundlage der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen wurde ein nationales Aktionsprogramm zu deren Umsetzung beschlossen (Langmann und Andersen, 2003, S. 171).

Global betrachtet ist Deutschland 2010 mit 13,5 Mrd. US-Dollar offizieller Entwicklungshilfe (ODA) nach den USA das zweitgrößte Geberland unter den Mitgliedern des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD. In relativen Werten steht Deutschland zwischen 0,27% (2001) und 0,39% (2010), gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) im gesamten Jahrzehnt, auf dem 13. Platz und nur ganz knapp über dem Durchschnitt der Mitglieder des DAC. Wenngleich die Ausgaben in den vergangenen Jahren gestiegen sind, so sind sie doch weit entfernt von der Zielmarke der Vereinten Nationen von 0,7% des BNE (OECD 2008: Tab.1). Allerdings ist die zu beobachtende Steigerung in einigen Jahren in hohem Maße auf Schuldenerleichterungen zurückzuführen (9 Prozent im Jahr 2004, 18 Prozent im Jahr 2005 und 26,4 Prozent im Jahr 2006.⁴¹²

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit weist keine besonders starke Fokussierung auf die ärmsten Staaten der Welt (*Least developed countries* (LDCs), *Low income countries* (LICs)) auf (OECD, 2008a, S. 84). Stattdessen konzentriert sie sich eher auf middle income countries. So gehörten beispielsweise China, Indien, Ägypten oder die Türkei traditionell zu den Hauptempfängern bilateraler ODA: „Die deutsche Entwicklungspolitik konzentriert sich seit jeher stark auf Länder der mittleren Einkommensgruppe, die bis Anfang der 2000er Jahre mehr als 50% der bilateralen Leistungen empfangen“ (OECD, 2005c, S. 14).

⁴¹² OECD, 2005c, S. 13, OECD, 2008a, S. 84, 222. Auch wenn Schuldenerleichterungen angesichts der Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer notwendig sind, ist ihre Anrechnung auf die öffentliche Entwicklungshilfe durchaus umstritten (Nuscheler, 2004b, S. 370-380). Es wird kein „frisches“ Geld für Entwicklung mobilisiert, sondern lediglich im Geberstaat eine Buchung vorgenommen. Zudem sind Schuldenerleichterungen Einmaleffekte (im deutschen Fall in der jüngsten Vergangenheit vor allem die Erleichterungen für Nigeria und den Irak), die nicht zu einem mittelfristigen Erreichen des 0,7%-Ziels führen.

Abbildung 7.1.: Entwicklungshilfe Deutschlands 2001-2010



Quelle: OECD, 2011a; eigene Berechnung und Darstellung. Die Angaben nach Region und Ländergruppe sind Durchschnittswerte 2001-2010. Zu den Abkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis.

Daneben hat man der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vorgeworfen, durch eine Aufteilung der Hilfe auf zu viele Empfängerländer und Projekte ineffizient zu sein. Im Jahr 2000 wurde eine mittelfristige Beschränkung der Zusammenarbeit auf 40 so genannte Schwerpunktländer (in denen sich das BMZ auf möglichst nicht mehr als drei Arbeitsbereiche konzentriert) und 32 so genannte Partnerländer (mit nur einem Arbeitsbereich) beschlossen.⁴¹³ Bis 2007 wurde die Anzahl der Schwerpunkt- und Partnerländer auf insgesamt 58 verringert.⁴¹⁴

⁴¹³ ebd., S. 499; OECD, 2005c, S. 14; Bohnet, 2000.

⁴¹⁴ OECD, 2009, S. 117. Allerdings weisen Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland (2011, S. 6) darauf hin, dass faktisch noch 2008 in „mindestens 140 Ländern Projekte mit deutschen EZ-Mitteln durchgeführt“ wurden.

7.2. Akteure im Schnittfeld von Migrations- und Entwicklungspolitik

Regierungssystem: Deutschland hat ein parlamentarisches Regierungssystem (im Folgenden nach Schmidt, 2010, S. 163-180). Die Exekutive besteht aus Bundesregierung und Bundespräsident, wobei letzterer eine schwache Stellung einnimmt und für die vorliegende Studie keine Rolle spielt. Der Bundeskanzler hat verfassungsmäßig gegenüber Bundespräsident und Parlament eine starke Position.

Der Bundeskanzler hat das Recht, sein Kabinett selbst zu bilden. Dies betrifft sowohl die Auswahl der Minister als auch den Zuschnitt der Ministerien. Dabei ist er aber durch partei- und koalitionspolitische Gegebenheiten in seiner Freiheit eingeschränkt. Daneben besitzt der Bundeskanzler nach Artikel 65 GG die Richtlinienkompetenz der Politik, das heißt, er kann die grundsätzlichen Ziele der Politik seiner Regierung bestimmen. Innerhalb dieses Rahmens „leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung,“ so der Verfassungstext weiter (Ressortprinzip). Schließlich legt der Text weiter fest: „Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung“ (Kabinetts- bzw. Kollegialprinzip).

Neben den beiden letztgenannten Prinzipien bestehen in der faktischen Politikgestaltung (Verfassungswirklichkeit) weitere Einschränkungen der Macht des Bundeskanzlers. So gab es in der Vergangenheit starke wie schwache Bundeskanzler. Insbesondere in Koalitionsregierungen stellen Koalitionsvertrag sowie in informellen Koalitionsausschüssen getroffene Vereinbarungen zwischen den Parteien Schranken der Macht des Bundeskanzlers dar. Da die Besetzung der Ministerposten sowie der Zuschnitt der Ministerien in der Regel das Ergebnis von Koalitionsabsprachen zwischen den Regierungsparteien darstellt, sind insbesondere diejenigen Minister, die nicht der Partei des Bundeskanzlers angehören, relativ autonom.

Der Bundesrat als Vertretung der Länder bildet eine weitere Einschränkung der Macht von Bundeskanzler und Bundesregierung. Die Länder, bzw. ihre Regierungen, wirken maßgeblich an der Gesetzgebung des Bundes mit. In der vorliegenden Studie ist dies insbesondere in Hinblick auf die Migrationspolitik der Fall.

Unter den Bundesministerien sind für die Studie insbesondere das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesmi-

nisterium des Innern (BMI) relevant, da sie hauptzuständig für die beiden Teilaspekte des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung sind. Hinzu treten in Bezug auf bestimmte Aspekte weitere Ministerien. Da viele Impulse und Initiativen, insbesondere im Bereich der Einwanderungsgesetzgebung, von EU-Ebene stammen, spielt das Auswärtige Amt (AA) eine Rolle.⁴¹⁵ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist für die Zulassung ausländischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt zuständig.⁴¹⁶ Das Bundesministerium der Finanzen ist verantwortlich für Einzelaspekte des Themenbereichs der Rücküberweisungen (BMF, 2007b). Zwischen BMZ und BMI herrscht ein klares Machtungleichgewicht, stellt doch letzteres ein „klassisches Ressort“ dar (Thranhardt, 2003, S. 66).

Politikkoordination zwischen den Ministerien: Die Verbindung von Migration und Entwicklung betrifft die Zuständigkeit mehrerer Ministerien. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers sowie das Ressort- und das Kabinettsprinzip stellen die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Ressortabstimmung dar. Darüber hinaus bestimmt die Geschäftsordnung der Bundesregierung und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien die weiteren Arbeitsabläufe. So sind alle Angelegenheiten, die mehrere Bundesministerien betreffen vor der entsprechenden Kabinettsitzung zwischen den beteiligten Ministerien zu beraten. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministerien muss vor einer Regelung auf Kabinettssebene zunächst ein Verständigungsversuch zwischen den Bundesministern stattfinden (Deutsche Bundesregierung, 2002, § 16-17). Für die Gewährleistung der Beteiligung der entsprechenden Ministerien in allen Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Ministerien berühren, ist das federführende Bundesministerium zuständig. Es darf keine bindenden Beschlüsse fassen, solange Meinungsverschiedenheiten in Fällen bestehen, die das Einvernehmen anderer Ministerien voraussetzen (Deutsche Bundesregierung, 2000, § 19).

Im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien hat das

⁴¹⁵ Vgl. Sturm und Pehle, 2005, S. 54-55; Interview Ministerium 8, 2010.

⁴¹⁶ Bis 1982 war das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für die meisten Aspekte der Ausländer- und Migrationspolitik zuständig. Dann kam es zu einer Kompetenzverlagerung hin zum Bundesministerium des Innern (BMI). Gleichwohl bleiben einige Aspekte der Ausländerpolitik (insbesondere solche aus dem Bereich Arbeitsförderung und Soziales) beim Arbeitsministerium (Schmidt-Fink, 2007, S. 260).

BMZ im Juli 2000 verbesserte Prüfungsmöglichkeiten bei allen Gesetzesvorhaben anderer Ressorts erhalten, um Inkohärenz zu vermeiden.⁴¹⁷ Im Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Armutsbekämpfung, welches die Bundesregierung 2001 verabschiedet hat, bekräftigt diese, „[a]lle neuen deutschen Gesetze werden künftig darauf geprüft, ob Belange von entwicklungspolitischer Bedeutung berührt werden.“⁴¹⁸ Das Aktionsprogramm legt zudem fest, die Bundesregierung werde „in allen relevanten Politikfeldern [...] die organisatorischen Voraussetzungen für die stärkere Beachtung der Armutsbekämpfung schaffen“ (Deutsche Bundesregierung, 2001a, S. 8). Weitere Bekenntnisse für Kohärenz, auch im Nachgang zur Konferenz von Monterrey, beinhaltet die Koalitionsvereinbarung von 2002. Institutionell wurden seit 2002 „Kohärenzgespräche zwischen den Ministerien [...] zur Erörterung und Abstimmung aktueller und zukunftsweisender politischer Querschnittsthemen sowie zur Vereinbarung gemeinsamer Handlungen und Positionen“ sowie die Mitgliedschaft des BMZ im Bundessicherheitsrat beschlossen (Deutsche Bundesregierung, 2005b, S. 88).

In der Praxis der Ressortabstimmung müssen nicht alle Hierarchieebenen durchlaufen werden. Die Abstimmung zwischen den Ministerien zunächst auf Arbeitsebene statt und wird gegebenenfalls ausgeweitet. Kann auf Ebene der Referenten kein Einvernehmen hergestellt werden, wird die nächsthöhere Ebene einbezogen bis hin zu Staatssekretär, Minister oder Kabinettsrat. Sofern im Kabinettsrat keine Einigung erzielt werden kann, bzw. wenn der Bundeskanzler keine Einigung erreichen kann, bleibt es bei der bestehenden Regelung.⁴¹⁹

Rolle des Parlaments: Durch die enge Bindung zwischen den Mehrheitsfraktionen des Bundestages und der Bundesregierung spielt das Parlament für die vorliegende Studie keine bedeutende Rolle. Im Falle unsicherer Mehrheiten für Regierungshandeln wird dies als Einschränkung der Handlungsfreiheit der Regierung einbezogen – letztlich im Sinne des Konfliktpotenzials einer vorgeschlagenen Regelung.⁴²⁰

⁴¹⁷ Ashoff, 2002, 3 (online), vgl. Deutsche Bundesregierung, 2000.

⁴¹⁸ Deutsche Bundesregierung, 2001a, S. 2; siehe auch: Borrmann und Stockmann (2009, S. 42).

⁴¹⁹ Interview Ministerium 7 (2010); Interview Ministerium 9 (2010).

⁴²⁰ Die Stärke der Regierung gegenüber dem Parlament wird insbesondere in der Entwicklungspolitik deutlich. Diese gilt als Domäne der Exekutive. Die Einflussmöglichkeiten des Bundestages sind relativ gering und beschränken sich auf die Haushaltsberatungen – wobei hier der Haus-

Im Bundestag fand die neue Diskussion um Migration und Entwicklung ebenfalls Beachtung.⁴²¹ Insgesamt spielt der Bundestag keine maßgebliche Rolle hinsichtlich der Diskussion um Migration und Entwicklung. Daher erfolgt keine systematische, sondern nur eine fallbezogene Einbeziehung von Akteuren bzw. Quellen des Bundestages.⁴²²

Ebene der Verwaltung und Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit:

Die Verwaltungsebene im Bereich der Migrationspolitik (insbesondere die Bereiche Zugang, Aufenthalt, Einbürgerung) ist in der Fläche Aufgabe der Bundesländer und der kommunalen Ebene. Die Zuständigkeit für die Gewährung von Aufenthaltstiteln liegt bei den Ausländerbehörden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist zusammen mit seiner Infrastruktur vor Ort für die Prüfung von Asylanträgen zuständig.

Das BAMF ist hinsichtlich des Themenbereichs Migration und Entwicklung operativ nur am Rande relevant. Zwar werden Einzelaspekte, wie etwa die Kooperation mit Migrantenorganisationen oder die Rückkehrförderung berührt – in Hinblick auf die Arbeit des BAMF jedoch weitgehend ohne entwicklungspolitischen Bezug.⁴²³ Die Gewährung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt obliegt der Bundesanstalt für Arbeit.

Die Durchführung der EZ und deren Steuerung durch die Bundesregierung sind voneinander getrennt. Das BMZ hat keinen eigenen behördlichen Unterbau. Für die Vorbereitung und Durchführung von Projekten nutzt es insbesondere die beiden halbstaatlichen Organisationen *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*⁴²⁴

haltsausschuss und nicht der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) von zentraler Bedeutung ist (Nuscheler, 2006, S. 193).

⁴²¹ So führte der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit in 2004 und 2008 Anhörungen zum Thema durch. Anfang 2007 hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN einen fraktionsübergreifenden Beschluss verabschiedet, der die Bundesregierung dazu auffordert, Migration sowie die Migranten selbst stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag, 2007a). Daneben wurden von Zeit zu Zeit Anfragen aus dem Bundestag zu Teilaspekten des Themas an die Bundesregierung gestellt.

⁴²² Benedetter und Schira (2009) beziehen in ihre Analyse der Aufnahme von Aspekten der Zirkulären Migration in Deutschland und Frankreich systematisch die im Bundestag vertretenen Parteien ein. Keine dieser Parteien hat aber eine nennenswerte ausgefeilte Position zum Thema *Migration und Entwicklung*.

⁴²³ Allerdings wurden durch die Forschungsgruppe des BAMF eine Reihe von Studien veröffentlicht, die als Quelle für diese Arbeit relevant sind.

⁴²⁴ 2011 wurden GTZ und die Organisation InWent (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung*)

und *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). Daneben arbeitet es mit einer Vielzahl weiterer Projektträger zusammen.

Die GTZ wickelt den größten Teil der technischen Zusammenarbeit des BMZ ab. Sie gehört zwar dem Bund, ist aber privatrechtlich organisiert (Nuscheler, 2004b, S. 463). „Die GTZ plant und überwacht die Durchführung der vielfältigen Projekte im Agrarsektor, Bildungs- und Gesundheitswesen, Verkehrs- oder Kommunikationswesen. Sie wählt Fachkräfte aus und vergibt als eine Art ‚Super-Consulting‘ Aufträge an die ihr zuarbeitenden Consulting-Unternehmen und Gutachter“ (ebd., S. 463). Gleichzeitig hat sich die GTZ auch zu einer vielfältigen Denkfabrik mit ausgeprägter Beratungskompetenz entwickelt (ebd., S. 464).

Die KfW wickelt den größten Teil der finanziellen Zusammenarbeit ab und übernimmt auch das Projektmanagement. In der Vergangenheit lag ihr Schwerpunkt auf großen materiellen Infrastrukturprojekten, wie Transport, Energie, Wasserversorgung und Bewässerungslandwirtschaft. Im der jüngeren Vergangenheit verschob sich der Fokus auf die soziale Infrastruktur (Bildungsinfrastruktur, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) und den Umwelt- und Ressourcenschutz. Damit entsprach sie der stärkeren Armutsorientierung der Entwicklungspolitik (ebd., S. 461-462).

Daneben ist – insbesondere auch in Verbindung mit dem Thema Migration – die Organisation InWEnt (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung*) zu nennen, die 2002 aus der Fusion der *Carl-Duisberg-Gesellschaft* (CDG) mit der *Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung* (DSE) hervorgegangen ist. Sie bietet Bildungs- und Trainingsprogramme für Fachkräfte aus aller Welt und Dialogprogramme für Führungskräfte aus Partnerländern an (Nuscheler, 2006, S. 195).

Für das Thema *Migration und Entwicklung* ist daneben das *Centrum für internationale Migration und Entwicklung* (CIM) von Bedeutung, welches von GTZ und Bundesagentur für Arbeit gemeinsam getragen wird. Neben der Vermittlung deutscher Fachkräfte der EZ hat es mit dem Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ als einzige deutsche EZ-Organisationen wirklich langjährige Erfahrung im Schnittbereich von Migration und Entwicklung. Mit dem Programm wird die Reintegration ausländischer

in der *Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) zusammengeschlossen. Die Studie verwendet aufgrund des Untersuchungszeitraums meist noch die alte Bezeichnung.

Fachkräfte in ihren Herkunftsländern gefördert.⁴²⁵

Auf der operativen Ebene der Behörden bzw. Durchführungsorganisationen konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die wichtigsten Akteure in diesem Rahmen, namentlich die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), das *Centrum für internationale Migration* (CIM) und die Organisation *Internationale Weiterbildung und Entwicklung* (InWEnt).

Regionale und Kommunale Ebene, NGOs: Auch die die Bundesländer und Kommunen sind für das Thema *Migration und Entwicklung* relevant. Beide verfügen über eigene (wenn auch eher bescheidene) entwicklungspolitische Erfahrungen. Aufgrund ihrer Aufgaben im Bereich der Verwaltung und Integration, sowie über Ausländer- und Integrationsbeiräte bzw. -beauftragte verfügen sie häufig über einen vergleichsweise guten Zugang zu Migrantenorganisationen. Ein Beschluss der Ministerpräsidenten vom Oktober 2008 über die Rolle der Länder in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hebt den Aspekt *Migration und Entwicklung* hervor (WUS, o.J.). Eine besondere Rolle nimmt dabei Nordrhein-Westfalen ein, das Migranten und ihre Organisationen in der Konzeption seiner Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt (MGFFI, 2008). Einige Kommunen, wie etwa Stuttgart oder Ludwigsburg, arbeiten bereits seit längerer Zeit mit Migrantenorganisationen im Bereich Nord-Süd-Partnerschaft und im Entwicklungsbereich zusammen. Kommunen und Bundesländer werden fallbezogen in die Analyse einbezogen.

Einige deutsche Nichtregierungsorganisationen befassen sich ebenfalls mit dem Thema *Migration und Entwicklung* (DGB-Bundesvorstand, 2008; Follmar-Otto, 2007; VENRO, 2009). Sie werden aber nicht als Akteure in die Analyse einbezogen. Durch ihre inhaltliche Auseinandersetzung mit Teilbereichen des Themas der Arbeit stellen sie aber eine wichtige Informationsquelle dar.

7.3. Herangezogene Quellen

Als Primärquellen werden die auf den Internetseiten der Ministerien, Durchführungsorganisationen bzw. Behörden sowie Bundestag und Bundesrat bereitgestellten Berichte,

⁴²⁵ BMZ, 2005; CIM, 2011b. Siehe dazu auch Kapitel 8.6.

Redemanuskripte und Protokolle verwendet. Die Auswahl der Dokumente und Reden ist im deutschen Fall einfach. Da das Thema *Migration und Entwicklung* gegenüber anderen Themenstellungen der Ressorts klar randständig ist, werden alle verfügbaren Dokumente und Reden der o.g. Akteure einbezogen, die im Untersuchungszeitraum zu diesem Thema veröffentlicht wurden.⁴²⁶ Daneben bilden teilnarrative Experteninterviews eine wichtige Quelle.

Sekundärliteratur zur deutschen Fallstudie ist rar. Häufig handelt es sich um halboffizielle bzw. *graue Literatur*, etwa die Studien des BAMF oder der GTZ. Die verfügbare Sekundärliteratur ist in die Arbeit einbezogen worden.

⁴²⁶ Die meisten der Reden weisen die prinzipielle Einschränkung auf, dass nur „das gesprochene Wort“ gilt. Da sie aber auf den Internetseiten der Ministerien bzw. Redner veröffentlicht wurden – also durchaus offiziellen Charakter aufweisen – und aufgrund der schlechten Quellsituation (es gibt – abgesehen von einer Bundestagsdebatte zu Migration und Entwicklung fast keine offiziell veröffentlichten Reden zum Thema) werden die im Internet veröffentlichten Redemanuskripte dennoch herangezogen.

8. Migration und Entwicklung im politischen Handeln 2000-2010

In Deutschland wurde die neuere Debatte um Migration und Entwicklung vergleichsweise spät rezipiert. So haben zu Beginn der 2000er Jahre weder die Entwicklungs- noch die Migrationspolitik das jeweils andere Politikfeld besonders berücksichtigt. In der Entwicklungspolitik wurden andere Themen verfolgt, etwa die Umsetzung der Millennium Entwicklungsziele, die Steigerung der Entwicklungshilfeleistungen, die Schulungsproblematik sowie die konzeptionelle und organisatorische Reform der Entwicklungszusammenarbeit (Interview Ministerium 9, ca. 00:13:45). Im Bereich der Migrationspolitik fanden die Diskussionen um Staatsangehörigkeitsrecht, Green Card und Zuwanderungsgesetz statt. Dabei kamen die Herkunftsländer und die Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung praktisch nicht vor.⁴²⁷

Erst ab 2003 erhielt das Thema „Migration und Entwicklung“ größere Bedeutung. Für die nach und nach wachsende Aufmerksamkeit werden vielfach die Publikation der Zahlen für Rücküberweisungen durch die Weltbank 2003 (Ratha, 2003) und der Bericht der Weltkommission für internationale Migration 2005 (Weltkommission, 2006) als Katalysatoren angesehen.⁴²⁸ Zentraler Akteur in Hinblick auf die Aufnahme der Debatte

⁴²⁷ Die *Unabhängige Kommission „Zuwanderung“* (so genannte Süßmuth-Kommission) widmete den Herkunftsländern etwa 3 Seiten ihres Berichts (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001, S. 80-82). In den Konzepten der Parteien zur Zuwanderung kam das Thema fast nicht vor. Allenfalls die Forderung, durch Entwicklungszusammenarbeit die Ursachen von Migration zu bekämpfen, sowie die Sorge um den Brain Drain durch die Anwerbung von Fachkräften aus Entwicklungsländern, sind hin und wieder festzustellen.

⁴²⁸ Aber auch einige weitere Aspekte könnten – ohne dass dies hier vertieft würde – eine Rolle spielen. So wurde durch die Green Card-Debatte die indische IT-Industrie zum Thema und damit auch die Erkenntnisse zur Bedeutung der Migration für den Aufbau derselben (Hunger, 2003a). Mit der Zuwanderungsdebatte verbreitete sich insgesamt auch ein sachlicheres und positiveres Bild von Migration (Thränhardt, 2008b, S. 9) und ein Bild von Migrant*innen als Akteure. Durch die Verringerung der Einwanderungszahlen sank die Politisierung des Themas. Schließlich kamen

war die GTZ. Sie richtete 2003 das Projekt „Migration und Entwicklung“ ein, welches aus Eigenmitteln betrieben wurde und das ab 2006 als Sektorvorhaben im Auftrag des BMZ weitergeführt wurde. Daneben hat eine Evaluation des Programms „Rückkehrende Fachkräfte“ des CIM in ihrem Bericht 2005 auf die Debatte um Migration und Entwicklung hingewiesen (BMZ, 2005). Auch die Durchführungsorganisation InWEnt beschäftigte sich seit 2007 in einem Pilotprojekt mit Migration und Entwicklung (InWEnt, 2009). Im BMZ zeigt sich die Aufnahme des Themas in Reden seit etwa 2006 und organisatorisch in der Schaffung entsprechender Referentenstellen.

Das BMI beschäftigt sich mit dem Themenkomplex seit der Veröffentlichung des Berichts der Weltkommission für internationale Migration. Seit der Vorstellung des deutschen Berichts im März 2006 hatte insbesondere Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble das Thema Zirkuläre Migration in viele seiner Reden aufgenommen. Im gleichen Jahr stellte Schäuble zusammen mit seinem französischen Amtskollegen Nicolas Sarkozy Vorschläge für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik vor, die zum Teil auf diesem Bericht aufbauten. Das Thema findet sich auf EU-Ebene mittlerweile in fast allen Überlegungen zur legalen Migration wieder.⁴²⁹

Im Folgenden wird das politische Handeln in Deutschland in Hinblick auf die Debatte zu Migration und Entwicklung untersucht. Dabei bilden die in Kapitel 5 ausgewählten Unterkategorien die zentrale Gliederungsebene (Unterkapitel). Sie werden entsprechend ihrer Oberkategorie in Kapiteln gruppiert. Jedes Unterkapitel schließt mit einer Zusammenfassung. Außerdem wird am Ende der Fallstudie ein Zwischenfazit über den deutschen Fall gezogen.

erste Impulse von EU-Ebene, die zumindest zu einer Beschäftigung mit dem Thema zwangen (Europäische Kommission, 2002a).

⁴²⁹ Das BAMF hat 2009 ein Forschungsprojekt zu Migration und Entwicklung in Deutschland eingerichtet. Ziel ist es, „die institutionelle Verankerung des Handlungsfeldes ‚Migration und Entwicklung‘, das entwicklungsrelevante Engagement von Migrantenorganisationen sowie deren wechselseitige Einflussnahme aufeinander zu analysieren“ (BAMF, 2010). Das Teilprojekt zur institutionellen Verankerung der Debatte in Deutschland ist zwar abgeschlossen, sein Ergebnis aber noch nicht veröffentlicht (Baraulina, Hilber und Kreienbrink, i.E. Hilber und Baraulina, 2012).

8.1. Oberkategorie A: Strukturen der Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik

Drei der insgesamt sechs Unterkategorien zu den Strukturen der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik wurden ausgewählt (siehe 6.1). Dabei handelt es sich *erstens* um eine Unterkategorie zu Vorschlägen, Migration in Entwicklungsstrategien zu berücksichtigen (Unterkategorie A1a). *Zweitens* werden Vorschläge zur Schaffung von Kohärenz durch die gesteigerte regierungsinterne politische Koordination (A2a) untersucht. *Drittens* wird die Kooperation und der Dialog der beteiligten Staaten hinsichtlich ihrer Politiken (A3a) als Möglichkeit zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung in den Blick genommen.

8.1.1. Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit (A1a)

Im Folgenden geht der Text auf die Berücksichtigung von Migration in Entwicklungsstrategien und entwicklungspolitischem Handeln ein. Ein erster Schritt in diese Richtung stellt die Steigerung des Verständnisses für das Thema der Migration innerhalb der EZ dar. Die umfassende Einbeziehung der Migration in Entwicklungsstrategien stellt die am weitesten reichende Umsetzung der Vorschläge dieser Unterkategorie dar. Daneben kann Migration auch in Einzelbereichen in konkretes Handeln der EZ einbezogen werden, insofern als Partnerländer darin unterstützt werden, mit Migration produktiver umzugehen.

Angesichts der um die Jahrtausendwende nur schwach ausgeprägten Beschäftigung der deutschen EZ mit dem Thema Migration stellt die *Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas innerhalb der EZ* eine Grundvoraussetzung für deren weitere Berücksichtigung in Strategien und Handeln der EZ dar.⁴³⁰

⁴³⁰ Die vorher nur geringe Bedeutung des Themas Migration lässt sich mit Abgrenzungstendenzen der EZ begründen, die sich in den 1990er Jahren mit massiven Forderungen aus dem Innenministerium konfrontiert sah, einen Beitrag zur Lösung der Asylproblematik zu leisten. Daneben besteht einer Aufnahme des Themas die verbreitete Einschätzung in Deutschland entgegen, Migration sei eher als temporäres Phänomen zu begreifen, welches durch die Rückkehr oder die vollständige Integration ein Ende finde. Transnationale Aktivitäten von Migranten widersprechen diesem Verständnis von Migration (Mundt, 2007, S. 6).

Mit dem 2003 eingerichteten Projekt „Migration und Entwicklung“ war die GTZ ein Schlüsselakteur für die stärkere Einführung des Themas der Migration in die EZ.⁴³¹ Zunächst bestand die Arbeit des Projekts vor allem in der Gewinnung von Erkenntnissen zum Thema.⁴³²

Das im Mai 2006 begonnene Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ hat insbesondere das Ziel der „Entwicklung und Verbreitung von Konzepten und Instrumenten zum Umgang mit den entwicklungspolitischen Potenzialen und Risiken von Migration“ (Kausch, 2007, S. 14).⁴³³ Nach und nach wurden unterschiedliche Aspekte des Themas *Migration und Entwicklung* mit Hilfe von Studien oder Konferenzen bearbeitet.⁴³⁴ 2009 und 2010 hat die GTZ ihre Erkenntnisse in fünf Handreichungen und Leitfäden gebündelt. Themen sind etwa die Kooperation mit Migrantenorganisationen, Rücküberweisungen, die Gestaltung von Migrationspolitik sowie das Thema Wertschöpfung durch Migration.⁴³⁵ Sie richten sich explizit an Mitarbeiter der deutschen EZ, das BMZ selbst, entsprechende Akteure in den Partnerländern sowie weitere Akteure. Damit haben sie unter anderem das Ziel einer Steigerung des allgemeinen Verständnisses der Verbindungen von Migration und Entwicklung.⁴³⁶

⁴³¹ Daneben ist allgemein die internationale Debatte hinsichtlich Migration und Entwicklung bzw. Kohärenz – insbesondere verstärkt durch die EU-Ebene – zu nennen. Durch Vorschläge und Maßnahmen aus Brüssel sind nationale Akteure gezwungen, sich zu positionieren, was das Thema auch innerstaatlich vorantreibt. Hinzu kam die Tatsache, dass die Debatte mit Migration und Entwicklung auch im BMI Eingang fand (Interview Ministerium 8, ca. 00:09:30).

⁴³² So wurden als erstens die internationalen Debatten im Bereich Migration und Entwicklung nachvollzogen. Dazu dienten insbesondere zwei Konferenzen im Oktober 2003 zum Thema „Brain Drain oder Brain Gain“ und im Mai 2004 zum Thema „Zusammenarbeit mit der Diaspora“. Dann befasste man sich stärker mit den konkreten Mechanismen und Rahmenbedingungen für die Förderung der Entwicklung der Herkunftsländer durch Migration (De Haas, 2006a, S. 86). Dazu gehörte insbesondere eine systematische Gewinnung von Informationen zu Diasporagruppen in Deutschland. Zwischen 2006 und 2009 erschienen Studien zu elf verschiedenen Diasporen, nämlich aus Afghanistan, Ägypten, Armenien, Äthiopien, Ghana, Kamerun, Marokko, den Philippinen, Senegal, Serbien und Vietnam (<http://www.gtz.de/de/themen/wirtschaft-beschaeftigung/23881.htm> [2011-08-23]).

⁴³³ Zu den Leistungen des Sektorvorhabens gehört, das BMZ und andere Akteure (Durchführungsorganisationen, Bundesländer, Kommunen) dabei zu beraten, wie sie ihr Handeln im Schnittbereich von Migration und Entwicklung gestalten könnten (GTZ, o.J.).

⁴³⁴ Dazu gehörten etwa Papiere zur Migrationspolitik, zur Diasporakooperation, Rücküberweisungen, Migration und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung.

⁴³⁵ Bühner, 2010; Kausch, 2010; Pohl und Schüttler, 2009; Riester, 2010; Windisch u. a., 2010; Interview Ministerium 8, ca. 00:14:45.

⁴³⁶ Vollmer und Warnecke, 2011, S. 58; vgl. Homepage des Sektorvorhabens: <http://www.gtz.de/de/themen/wirtschaft-beschaeftigung/15653.htm> [2011-08-23]. So schreibt

Die gestiegene Bedeutung des Themas Migration und Entwicklung führte auch zu einer verbesserten personellen Ausstattung der entsprechenden Organisationseinheiten, etwa im BMZ sowie insbesondere bei der GTZ.⁴³⁷ Zur Vernetzung der unterschiedlichen mit Migration befassten Akteure der deutschen EZ wurde 2008 ein Thementeam zu Migration aufgebaut, das vom Referenten für Migration im BMZ geleitet wird.⁴³⁸ Vertreten sind unter anderem das Sektorvorhaben der GTZ, die KfW, das CIM, die *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* von InWEnt⁴³⁹ sowie das Ministerium für Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.

Neben eigener Arbeiten haben die GTZ und andere Akteure der deutschen EZ, etwa InWEnt, das BMZ selbst oder das Land Nordrhein-Westfalen, auch unterschiedliche Forschungsinstitutionen durch Auftragsforschung an dem Thema beteiligt.⁴⁴⁰

Eine *umfassende konzeptionelle Einbeziehung der Migration in Entwicklungsstrategien* ließ in Deutschland lange auf sich warten (De Haas, 2006a, S. 85). Entsprechende potenzielle Vorarbeiten aus den 1990er Jahren waren nach dem Regierungswechsel 1998 nicht weiter verfolgt worden.⁴⁴¹ Ein umfassendes Konzept zur Einbeziehung der

die Leiterin des Sektorvorhabens im Vorwort zum Leitfaden zur Kooperation mit Diasporage-meinschaften: „Das Pilotförderprogramm [zur Förderung von Diasporaprojekten, S.M.] gab den Anstoß, Migranten als Partner der Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen. In umfassender Bekanntmachungs- und Beratungsarbeit haben wir dabei zwei Jahre lang Erfahrungen gesammelt, welche wir mit diesem Leitfaden in die Hände der Kollegen weiterreichen möchten. Wir hoffen, dass sie davon regen Gebrauch machen“ (Bührer, 2010, S. 1).

⁴³⁷ Im BMZ hatte sich vorher eine Stelle unter anderem mit Migrationsfragen befasst. Dies wurde dann zu einer halben Stelle, die nur Migration bearbeitet hat, schließlich zu einer vollen Stelle sowie einer von der GTZ „ausgeliehenen“ Mitarbeiterin. Bei der GTZ startete das Projekt 2003 mit einem Seniorberater sowie einem Mitarbeiter, insbesondere seit der Einrichtung des Sektorvorhabens arbeiten dort deutlich mehr Mitarbeiter (Interview Ministerium 8, ca. 00:12:10; De Haas, 2006a, S. 86).

⁴³⁸ Thementeams sind eine interne Arbeitsform der deutschen EZ im Bereich der sektoralen Arbeit, um „inhaltliche Positionen für die jeweiligen Bereiche gemeinsam mit den Organisationen der staatlichen EZ weiterzuentwickeln. [...] In den Thementeams wird der Sachverstand des gesamten staatlichen EZ-Systems gebündelt zur besseren Wahrnehmung der sektorpolitischen Aufgaben“, so die Deutsche Bundesregierung (2005a, S. 11).

⁴³⁹ Die Servicestelle *Kommunen in der Einen Welt* versteht *Migration und Entwicklung als Zukunftsthema*, das heißt als einen der Schwerpunkte ihrer Arbeit.

⁴⁴⁰ Dazu gehören etwa das HWWI in Hamburg, COMCAD in Bielefeld, das politikwissenschaftliche Institut der Universität Münster, das Institut für soziale Innovation in Solingen und das Arnold-Bergstraesser-Institut in Freiburg.

⁴⁴¹ Bereits 1989 und 1994 hatte der wissenschaftliche Beirat des BMZ ein Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik, bzw. eine Stellungnahme zu Migration und Entwicklungszusammenarbeit von 1994 verfasst. Außerdem war 1994 das BMZ-Konzept „Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ erstellt worden (BMZ, 1994; Wissenschaftlicher Beirat, 1989, 1995).

Migration in Strategien der deutschen EZ wurde mehrfach gefordert, etwa 2005 im Evaluierungsbericht zum Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ des CIM⁴⁴² sowie einem Beschluss des Deutschen Bundestags Anfang 2007.⁴⁴³ Einige Aussagen von Akteuren aus dem BMZ gingen auch in die Richtung einer grundsätzlichen Beschäftigung mit dem Thema. Unterabteilungsleiterin Bögemann-Hagedorn weist 2010 darauf hin, dass Migration eine langfristige gesellschaftliche Realität darstellt, welche die EZ berücksichtigen müsse. „Darauf müssen wir uns auch mit der Entwicklungspolitik strategisch einstellen, denn Migration hat das Potenzial, die Entwicklung der Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten zu fördern“ (Bögemann-Hagedorn, 2010, S. 9).⁴⁴⁴ Eine Umsetzung dieser Vorhaben in Sinne eines umfassenden Konzepts war aber zunächst nicht zu beobachten.⁴⁴⁵ Die im Sommer 2010 veröffentlichte Broschüre des BMZ „Migration. Chancen für Entwicklung nutzen“ (BMZ, 2010) stellt in dieser Hinsicht zumindest eine Standortbestimmung auf höchster politischer Ebene dar. Migration stellt danach potenziell einen „strategische[n] Baustein [...] [dar], um Armut zu bekämpfen und die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen“ (ebd., S. 10).

„Unser Ziel ist es, diese Chancen für Entwicklung zu nutzen und zugleich die mit Migration verbundenen Risiken zu mindern. Eine triple win-Situation ist dabei unser Leitbild, um angesichts der Vielfalt der beteiligten Interessen nachhaltige Erfolgeerzielen zu können“ (ebd., S. 10).

Auf anderer Ebene fanden konzeptionelle Arbeiten bereits früher statt. Die GTZ be-

⁴⁴² Der Evaluierungsbericht empfiehlt dem BMZ, sich „im Dialog mit anderen Ressorts der Innen- und Außenpolitik verstärkt an der Entwicklung neuer Ansätze zur entwicklungspolitischen Nutzung von Migration [zu] beteiligen“ (BMZ, 2005, S. 8).

⁴⁴³ Der mit den Stimmen der Fraktionen von CDU / CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN unterstützte Bundestagsbeschluss fordert die Bundesregierung dazu auf, Migration und die Migranten selbst stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag, 2007a,b).

⁴⁴⁴ Die parlamentarische Staatssekretärin Kortmann weist im Mai 2009 darauf hin, es sei „Ziel der Entwicklungspolitik [...], einen entwicklungsförderlichen Rahmen für Migration zu setzen. Wir wollen die Entwicklungspotenziale der Migration fördern und zugleich die Risiken der Migration mindern“ (Kortmann, 2009). Siehe auch Kortmann (2007b); Stather (2008a).

⁴⁴⁵ So beinhaltete eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Bundestag die Frage danach, ob „die Bundesregierung ein Konzept entwickelt [habe], um in den Entwicklungsländern eine stärkere Vernetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit unternehmerischen Tätigkeiten und gemeinnützigen Aktivitäten der Diasporagemeinden zu erreichen“ (Deutsche Bundesregierung, 2009a, S. 24). Die Bundesregierung listet in ihrer Antwort verschiedene Maßnahmen und Pilotvorhaben auf, nennt aber kein Konzept (ebd., S. 24-25).

schäftigt sich in ihren Sektorvorhaben (und zuvor im entsprechenden Projekt aus Eigenmitteln) sowohl mit der konzeptionellen als auch der praktischen Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik. Seit der Einrichtung des Sektorvorhabens wurden neben den Pilotprojekten, Konferenzen und Pilotstudien vermehrt konzeptionelle Arbeiten zur Einbeziehung von Migration als Querschnittsthema der EZ begonnen.⁴⁴⁶

Die 2009 und 2010 entwickelten Handreichungen und Leitfäden des Sektorvorhabens bilden konzeptionelle Beiträge zu Teilbereichen des Themenfelds. Der Leitfaden *Migrationspolitik* der GTZ empfiehlt, „die relevanten Migrationsaspekte eines Landes [sollten] in nationale Entwicklungsstrategien Eingang finden, aber auch bei Politiken zur Armutsreduzierung berücksichtigt werden“ (Kausch, 2010, S. 6). Migration könnte als Querschnittsthema in nationale Entwicklungspläne oder die nationalen Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (sog. *Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) eingebunden werden (ebd., S. 15).

Daneben haben weitere Akteure der EZ konzeptionelle Arbeiten im Bereich Migration und Entwicklung angestellt. So hat das Land Nordrhein-Westfalen in seine 2007 beschlossenen Leitlinien zur Entwicklungszusammenarbeit das Thema Migration und Entwicklung als wichtigen Bestandteil integriert. Zudem wurden Integrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit in einem Ressort vereint (MGFFI, 2008). Die Ministerpräsidenten der Länder haben in einem Beschluss zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder das Schnittfeld von Migration und Entwicklung als eine der „Kernkompetenzen und Handlungsfelder für das Engagement der Länder“ hervorgehoben (WUS, o.J. S. 4).⁴⁴⁷

Auch auf der der *Ebene des Handelns* zeigt sich eine verstärkte Einbeziehung von Migration in die EZ. So ist der Fokus der Arbeit des GTZ-Projekts „Migration und Entwicklung“ seit seiner Weiterführung als Sektorvorhaben 2006 von den Migranten *in* Deutschland stärker auf die Herkunftsländer internationaler Migrationsbewegungen unter den Partnerländern der deutschen EZ gerückt. Migration soll als Faktor für deren Entwicklung gestärkt werden, gleichgültig in welchem Aufenthaltsland Migranten aus

⁴⁴⁶ Interview EZ-Organisation 2, ca. 00:45:00, siehe auch De Haas, 2006a, S. 86.

⁴⁴⁷ „An der Schnittstelle von Entwicklungspolitik, Migration und Integration ergeben sich neue Aufgaben und Chancen für die Länder. Die Aktivierung der Diaspora kann neue Potenziale für die wirtschaftliche und kulturelle Kooperation mit Entwicklungsländern mobilisieren und die Kompetenz der Migranten als Brückenbauer zu ihren Heimatländern stärken“ (WUS, o.J. S. 4).

diesem Land leben (Interview EZ-Organisation 2, ca. 00:31:30). Neben der Durchführung von Pilotmaßnahmen – etwa zu Rücküberweisungen oder Migranten als Akteuren der EZ – bietet die deutsche EZ ihren Partnerländern Beratung zur Berücksichtigung von Migration in ihren Entwicklungsstrategien an.⁴⁴⁸ Hintergrund ist die Einschätzung, „Entwicklungs- und Schwellenländern [falle] [...] es oft schwer, mit dem ‚Phänomen Migration‘ umzugehen.“⁴⁴⁹

Solche Beratungsprojekte in Herkunftsländern betreffen etwa den Aufbau spezieller Regierungsabteilungen für Migrationsangelegenheiten oder die Unterstützung bei der Erstellung von Profilen der Diasporen im Ausland, um die Regierungen in die Lage zu versetzen, deren Potenzial gezielt zu nutzen (BMZ, 2010, S. 14-15).⁴⁵⁰ Im Auftrag der GTZ wurden die Mobilitätsmanagementsysteme ausgewählter Partnerländer der deutschen EZ analysiert. Dabei wurden unter anderem die Auswirkungen der Politiken der untersuchten Länder auf deren Entwicklungserfolge berücksichtigt.⁴⁵¹

Daneben wird Migration auch in einigen konkreten Einzelmaßnahmen der GTZ in der Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern einbezogen, etwa in einem Beratungsprojekt zur Privatwirtschaftsentwicklung durch Migration in Marokko oder in Projekten in den Bereichen Geldtransfers, Brain Drain, Wissenstransfer und Diaspora-Kooperation sowie der Reintegrationsförderung (siehe unten). Außerdem werden Migranten in die entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland einbezogen.⁴⁵²

Eine systematische Einbeziehung des Themas Migration in die EZ steht vor der grundsätzlichen Schwierigkeit, dass in den einzelnen Partnerländern der deutschen EZ zur Bildung von Schwerpunkten nur noch eine begrenzte Anzahl an Themenfeldern

⁴⁴⁸ Interview Ministerium 8, ca. 00:14:45. „Wir unterstützen die Herkunftsländer dabei, ihre Migrationspolitik so zu gestalten, dass sie Migrantinnen und Migranten in die Lage versetzen, Brücken zu bauen, über die Know-[h]ow und Kapital in die Herkunftsländer fließen können“ (Kortmann, 2010, S. 266; siehe auch Bögemann-Hagedorn, 2010, S. 9-10, BMZ, 2010, S. 10, 12, 13).

⁴⁴⁹ GTZ, 2010c, S. 1. Siehe auch Kausch (2010, S. 2).

⁴⁵⁰ Erste konkrete Beispiele sind ein Beratungsprojekt für eine Arbeitsmigrationsstrategie in Usbekistan, Migrationspolitikberatung in Südosteuropa / Westbalkan, die Entwicklung eines Arbeitsmarktinformationssystems in Kirgistan, die Beratung der Mongolei beim Aufbau einer Diasporapolitik oder die Förderung von Vernetzung der Diaspora von Honduras, um den Wissenstransfer zu stärken (ebd., S. 17-21).

⁴⁵¹ (ABI, 2010, S. 4). Ausgewählte Länder waren Ägypten, China, Indien, Indonesien, das Kosovo, die Philippinen, Südafrika und Vietnam.

⁴⁵² Stather, 2004; InWEnt, 2010a.

abgedeckt werden soll. Bei Schwerpunktpartnerländern sollen danach langfristig nur drei thematische Schwerpunkte gesetzt werden und bei Partnerländern nur einer (s.o.). Es ist nicht leicht, Migration als relativ neues *zusätzliches* Thema in die jeweiligen Länderstrategien zu integrieren (Interview Ministerium 8, ca. 00:04:00).

Zusammenfassung: Nach der Darstellung des politischen Handelns in diesem Bereich, wird es in den folgenden Absätzen auf die Erwartungen auf Grundlage des Ansatzes des Policy Transfers bezogen.⁴⁵³

Tabelle 8.1.: Unterkategorie A1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
A1a) Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit	-	-	(+)	+	+
1a) Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas Migration innerhalb der EZ	0	0	(+)	+	+
1b) Umfassende Einbeziehung der Migration in Entwicklungsstrategien	-	-	(+)	+	+
1c) Berücksichtigung der Migration im entwicklungspolitischen Handeln	-	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Entsprechend der Erwartung, dass Maßnahmen zur Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas Migration innerhalb der EZ noch am ehesten umgesetzt werden könnten (mittlere Komplexität der Struktur), ist Handeln hier noch am stärksten ausgeprägt. Allerdings reicht diese Steigerung des Verständnisses kaum wesentlich über diejenigen Akteure innerhalb der EZ hinaus, die damit engeren Kontakt haben. Zumindest aber haben unterschiedliche Akteure entsprechende Abteilungen aufgebaut bzw. Stellen geschaffen. Das Thema ist seit 2003 in zahlreichen Konferenzen und Gremien bearbeitet worden. Diese Aktivität kann anhand der Faktoren Konfliktpotenzial und Kompatibilität mit dem *Status quo ante* plausibilisiert werden. So dürfte die rein intellektuelle Beschäftigung mit dem Thema bzw. der begrenzte Aufbau personeller Kapazitäten kaum Konflikte verursachen. Innerhalb des BMZ wurde mit dem Thementeam Migration ein Instrument der Koordination geschaffen, welches auf bestehenden

⁴⁵³ Die Ausprägungen der Wirkfaktoren werden wie folgt notiert: + günstig für Umsetzung, (+) eher günstig, 0 neutral (mittlere Komplexität bei H1 und H2), (-) eher ungünstig, - ungünstig. Die Ausprägungen der Beobachtungen: + Umfassende Aufnahme in Handeln; (+) Aufnahme in Handeln: eingeschränkt, Einzelmaßnahmen oder Pilotprojekte; (-) Aufnahme in Reden ohne Handeln; - Keine Umsetzung oder sogar Rückgang.

Beispielen (anderen Thementeam) aufbauen konnte.

Zudem entsprachen viele Impulse und inhaltliche Beiträge, die aus der internationalen Diskussion stammten, ebenfalls eher der Ebene intellektueller Beschäftigung als der Umsetzung ganz konkreter Maßnahmen, so dass diese Impulse ohne großen Umsetzungsaufwand einbezogen werden konnten. Die internationale Debatte bildete zudem einen guten „Nährboden“ für die Beschäftigung mit dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung.

Insgesamt können in Deutschland zumindest erste Ansätze einer Berücksichtigung von Migration in Entwicklungsstrategien beobachtet werden. Diese können jedoch noch nicht als sehr umfassend bezeichnet werden. Dies geht insofern über die Erwartungen hinaus, als eine Einbeziehung angesichts des Komplexitätsgrades der Struktur sowie der Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung der Maßnahmen als wenig wahrscheinlich angesehen wurde. Plausibel wird dies aber angesichts der auf die innerstaatlichen Gegebenheiten bezogenen Wirkfaktoren. So haben diese Maßnahmen – zumindest in dem Stadium, in dem sie stehen – kein hohes Konfliktpotenzial (H3). Sie betreffen nur die EZ und berühren die Kompetenzen anderer Ministerien nicht. Auch der institutionelle und ideelle *Status quo ante* (H4) erscheint in dieser Hinsicht günstig. So war im Rahmen der Debatte um das Zuwanderungsgesetz ein positiveres Bild von Migration verbreitet worden. Hinzu kamen die internationale Debatte, konkrete Impulse von EU-Ebene sowie stellenweise ein entsprechendes Interesse seitens der Partnerländer.

Eine Berücksichtigung der Migration in konkretem entwicklungspolitischen Handeln ist in einigen Projekten und Beratungsmaßnahmen festzustellen. Dies war aufgrund der Struktur der Vorschläge und der Länge ihrer Wirkungsketten nicht zu erwarten. In dem beschränkten Umfang, in dem solche Maßnahmen bislang umgesetzt wurden, sind jedoch eher keine Konflikte zu erwarten und es ist anzunehmen, dass diese Maßnahmen Bereiche betreffen, bei denen auch der *Status quo ante* günstig war.⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ Eine weitergehende Umsetzung dürfte hingegen sowohl Konflikte als auch Inkompatibilitäten mit institutionellen und inhaltlichen Vorgaben hervorrufen, etwa in Bezug auf die thematischen Einschränkungen im Rahmen der Fokussierung der deutschen EZ.

8.1.2. Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a)

Hinsichtlich einer stärkeren regierungsinternen politischen Koordination mit dem Ziel, kohärente gemeinsame Politikansätze zu verfolgen, wurden in der internationalen Debatte über Migration und Entwicklung unterschiedliche Vorschläge gemacht. Diese werden im Folgenden in Bezug zum deutschen Fall gesetzt werden. Dazu gehört die Stärkung von Dialog und Kommunikation zwischen den beteiligten Ministerien. Ein weiterer Aspekt ist die Entwicklung einer grundlegenden Strategie bzw. Konzeption für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung. Insgesamt wurde das Engagement der Regierungsspitze und des für Entwicklungszusammenarbeit verantwortlichen Ministeriums als relevant für den Erfolg einer Koordinationsstrategie angesehen.

Das organisatorische Zentrum der deutschen Entwicklungspolitik stellt das BMZ dar. Das BMZ ist trotz einer schrittweisen Ausweitung seiner Kompetenzen ein eher schwaches Ressort (s.o.).⁴⁵⁵

Die Forderung, Regierungstätigkeit hinsichtlich Migration effektiv unter allen betroffenen Ministerien zu koordinieren stellen insbesondere Akteure des BMZ auf. So schreibt Ministerin Wieczorek-Zeul (2006), für die Nutzung der Potenziale von Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer sei Kohärenz zwischen unterschiedlichen Politikbereichen notwendig. Migrationspolitik sei Gegenstand unterschiedlicher und zum Teil widersprüchlicher Interessen zwischen denen ein fairer Ausgleich gefunden werden müsse, so Kortmann (2009). Auch der Leitfaden der GTZ zur Migrationspolitik weist darauf hin, für die Entwicklung einer erfolgreichen Migrationspolitik sei ein koordiniertes Zusammenspiel verschiedener Politikbereiche notwendig (Kausch, 2010, S. 8).

⁴⁵⁵ Nach seiner Gründung war es zunächst nur für die Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes zuständig. Die fachlichen Zuständigkeiten sowie Vetorechte blieben im AA und BMWi. Nach und nach konnte das BMZ Kompetenzen hinzugewinnen und Entwicklungspolitik als eigenständigen Politikbereich etablieren (Ashoff, 1996, S. 63-64).

„Vereinbarungen über bilaterale Hilfe bedürfen der Zustimmung des AAs. Die Federführung für Handelsfragen liegt beim BMWi, und über die Mitwirkung in IWF/Weltbank nimmt auch das Finanzministerium (BMF) Einfluss. In wichtigen Feldern wie humanitäre/Katastrophenhilfe, Hilfe an TRANSFORM-Länder und globale Umweltbelange ist das BMZ neben den führenden Ressorts (AA, BMWi bzw. BMU) lediglich beteiligt“ (Langmann und Andersen, 2003, S. 172).

Kohärenzfragen und Zielkonflikte spielen in einer Rede Erich Stathers im November 2008 eine herausgehobene Rolle. Zielkonflikte zwischen den Ressorts sieht Stather etwa in der Arbeitsmarktpolitik (Brain Drain). Mit der Innenpolitik gebe es ebenfalls Zielkonflikte, man komme sich aber näher. So stimmten BMZ und BMI darin überein, dass irreguläre Migration zu vermeiden sei.⁴⁵⁶ Dagegen sei das Konzept der Zirkulären Migration zwischen den Ressorts „noch nicht zu Ende diskutiert“ (Stather, 2008a). Stather spricht sich dafür aus, dass „divergierende Interessen der Ministerien in kohärente Politik verwandel[t werden]“ (ebd.). Um mehr Kohärenz zu erreichen, müssten Interessengegensätze zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik durch Verhandlungen überwunden werden. Dabei gebe es auch Erfolge, die sich etwa daran zeigten, dass auch Bundesinnenminister Schäuble sich dafür ausspreche, die Belange der Herkunftsländer zu berücksichtigen.

So hatte sich Schäuble (2007c) für Kohärenz ausgesprochen und dafür, die Interessen aller Beteiligten zu wahren. Ganz grundsätzlich stellte der Bundesinnenminister fest, Migrationspolitik stehe mit anderen Politikfeldern, etwa der Entwicklungspolitik in Wechselwirkung (ebd.). Er wies darauf hin dass „Deutschland, die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die berührten Politikfelder zu einem kohärenten Ansatz“ verknüpfen sollten.⁴⁵⁷

Institutionelle Strukturen und Maßnahmen zur *Stärkung von Dialog und Kommunikation zwischen den beteiligten Ministerien* bilden das Thema des folgenden Abschnitts. Als Querschnittsaufgabe berührt Entwicklungspolitik eine Vielzahl anderer Ressorts. Daher stellt Kohärenz für diese ein wichtiges Thema dar. Die grundsätzlichen institutionellen Regelungen der Ressortabstimmung und die allgemeinen Willenserklärungen zur entwicklungspolitischen Kohärenz wurden bereits in Kapitel 7.2 dargestellt.

Konkret zeigt sich die Kohärenzarbeit des BMZ in der regelmäßigen Ressortabstimmung. Im Bereich Migration sind dabei insbesondere täglich mehrfach stattfindende

⁴⁵⁶ „Nur mit legalem Zugang ist den Menschen nachhaltig geholfen. Irreguläre Migrantinnen und Migranten werden leicht Opfer von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen, besonders Frauen“ (Stather, 2008a).

⁴⁵⁷ Schäuble, 2007c. In der Rede stellt Schäuble auch die bereits gemachten Schritte auf europäischer Ebene heraus, etwa den Gesamtansatz zur Migrationspolitik vom Dezember 2005, sowie dessen Fortschreibung auf Beschluss der Staats- und Regierungschef im Dezember 2006 (ebd.). Der Gesamtansatz war – laut Angaben aus einem Experteninterview – auf einen deutsch-britischen Vorstoß zurück gegangen (Interview Ministerium 8, ca. 00:10:00).

Abstimmungen mit dem AA, dem BMI und dem BMAS zu nennen.⁴⁵⁸ Insbesondere Vorlagen von europäischer Ebene wirken als Auslöser für Koordinationsmaßnahmen zwischen den Ministerien (Interview EZ-Organisation 3, ca. 00:42:00). Die Zusammenarbeit im Bereich Migration und Entwicklung wird in einem Interview als zunehmend fair beschrieben (Interview Ministerium 8, ca. 00:21:00). Bei Abstimmungsprozessen, die Vorschläge zu Migration auf EU-Ebene betreffen, hat sich informell das AA als zentraler Akteur etabliert, der Positionen formuliert und bündelt. So ist ein Ministerium federführend, welches in vielen Bereichen weniger starke eigene Interessen besitzt, was die Kooperation in der Praxis erleichtert (Interview Ministerium 8, ca. 00:58:30-01:03:00).⁴⁵⁹

Während es auf bundesstaatlicher Ebene eingespielte – wenn auch bisweilen nicht reibungslose Kooperationsstrukturen – gibt, bestehen auf lokaler Ebene kaum solche Strukturen.⁴⁶⁰ Im Falle der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen ist eine zeitweilige Konzentration von Zuständigkeiten in Bezug auf Aspekte von Migration und Entwicklung in ein einziges Ministerium festzustellen. So heißt es in den Leitlinien der EZ des Landes: „Die Beziehung zwischen Migration und Entwicklung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Nordrhein-Westfalen trägt dieser Tatsache Rechnung, indem es als einziges Land Integrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit in einem Ressort vereint hat.“⁴⁶¹ Inwiefern die tatsächlich starke Bedeutung der Verknüpfung von Migration und Entwicklung in Nordrhein-Westfalen unter der CDU-Regierung von

⁴⁵⁸ Persönliche E-Mail Ministerium, 2008-11-10.

⁴⁵⁹ Indem Themen auf europäischer Ebene gesetzt werden, können Ministerien auch versuchen, durch die Kooperation mit Verbündeten aus anderen Mitgliedstaaten, eigenen Positionen im innerstaatlichen Entscheidungsprozess Nachdruck zu verleihen (Interview Ministerium 8, 2010, ca. 00:49:00).

⁴⁶⁰ „[L]eider ist es eine Seltenheit, dass diese Gruppen überhaupt voneinander wissen oder gar miteinander kooperieren. Ein Grund hierfür ist, dass es keine oder kaum administrative und zivilgesellschaftliche Brücken zwischen den Bereichen Integration und Eine-Welt-Arbeit auf lokaler Ebene gibt. Ein weiterer Grund sind die jahrzehntelangen innen- und entwicklungspolitischen Debatten, die Migration – und damit immer auch die Migranten selbst – als ein Problem beschrieben haben: für den sozialen Zusammenhalt und die Staatskassen in Deutschland und für die Gesellschafts- und Wirtschaftsentwicklung in den Entwicklungsländern“ (InWEnt, 2008, 5 (Vorwort)). Siehe auch Wilhelmy und Held (2008, Abs.19).

⁴⁶¹ MGFFI, 2008, S. 10. Mit dem Regierungswechsel 2010 haben sich allerdings die Zuständigkeiten verändert. Die Entwicklungszusammenarbeit Nordrhein-Westfalens wurde ab Juli 2010 bei der Staatskanzlei angesiedelt. Integration wird im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales bearbeitet.

2005-2010 durch diese institutionelle Konstellation oder einfach durch die Person des Ministers Armin Laschet bedingt war ist jedoch fraglich (Interview Wissenschaft 3, ca. 00:36:30).

Eine *grundlegende Strategie bzw. Konzeption* für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung in Deutschland wurde bislang nicht erstellt. Der Evaluationsbericht zur Reintegrationsförderung von Fachkräften des BMZ weist 2005 darauf hin, dass es „in Deutschland [...] noch keine ressortübergreifende Migrationspolitik, die auch entwicklungspolitische Ziele berücksichtigen würde“ gebe (BMZ, 2005, S. 4). Dies hat sich seitdem auch nicht geändert. Die Initiativen der EZ im Bereich des Schnittfeldes Migration und Entwicklung haben bislang keine „greifbare[n] Auswirkungen auf anderen Politikbereiche [...] entfalte[t]“ (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 5).

Im Oktober 2008 forderte die parlamentarische Staatssekretärin Kortmann, dass das Konzept der Zirkulären Migration in ein entwicklungspolitisches Gesamtkonzept eingebunden werden müsse (Kortmann, 2008). In einer Rede im November 2008 weist Staatssekretär Stather in dieser Hinsicht auf die europäische Ebene mit dem Gesamtansatz für Migration bzw. den Beschlüssen über Politikkohärenz hin. So habe man „Ende 2006 Migration als eines von zwölf Themen einer Politikkohärenz für Entwicklung vereinbart.“ Beim europäischen Gesamtansatz für Migration, der Migrationsfragen „umfassend, ausgewogen und partnerschaftlich“ angehen solle, habe die EU eine internationale Vorreiterrolle übernommen (Stather, 2008a). Auch die Broschüre des BMZ zu Migration weist auf die Kohärenzpolitik auf europäischer Ebene hin (BMZ, 2010, S. 11), ein sachlich-inhaltliches Konzept über Politik im Schnittfeld von Migration und Entwicklung umfasst dies jedoch nicht.⁴⁶²

Auch Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble spricht sich 2006 dafür aus, die „Politik zur Migrationssteuerung, zur humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher in einer kohärenten Strategie [zu bündeln]“, wie es auch das Haager Programm für eine gemeinsame europäischen Asyl- und Migrationspolitik (2004-

⁴⁶² Interview Wissenschaft 5, ca. 00:40:00, Interview Wissenschaft 3, ca. 00:11:45. Die Broschüre des BMZ selbst stellt keine inhaltliche Konzeption über die (zukünftige) Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung dar, da sie allein im BMZ entwickelt wurde und keiner Abstimmung mit anderen Ressorts entstammt.

2009) vorsehe (Schäuble, 2006a). So bestehe eine Wechselwirkung zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik (Januar 2007). Man müsse einen Ausgleich finden zwischen Zuwanderungs-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik sowie zwischen den Interessen von Herkunftsland, Aufnahmeland und Migranten. Angesprochene Themen sind Brain Drain, die Beschäftigung mit Migrationsursachen und die Entwicklung des Konzepts der Zirkulären Migration. Zur Schaffung von Kohärenz sollten einheitliche Ansätze in der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern entwickelt werden. Migrationspolitik, humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik sollten zu einer kohärenten Strategie auf EU-Ebene zusammengefasst werden. Beim Abschluss bilateraler Mobilitätspartnerschaften sollten für alle EU-Staaten einheitliche Musterverträge zum Einsatz kommen (Schäuble, 2007c).

Das *Engagement der Regierungsspitze bzw. des BMZ* wurde in der internationalen Debatte als wichtiger Faktor für die Verknüpfung von Migration und Entwicklung identifiziert.⁴⁶³ Seitens der beiden seit 2000 regierenden Bundeskanzler lässt sich kein besonders ausgeprägtes Interesse am Thema *Migration und Entwicklung* feststellen. Dies mag auch damit zu tun haben, dass bei Beginn der Debatte um Migration und Entwicklung in Deutschland gerade der langwierige Streit um das Zuwanderungsgesetz beendet und das Thema weitgehend befriedet war.

Die Spitze des BMZ hatte das Thema Migration zunächst kaum im Blick (s.o.). Migration und Entwicklung als Schnittbereichsthema wurde vor allem von der parlamentarischen Staatssekretärin Kortmann in Reden bearbeitet – wobei zu beachten ist, dass Ministerin und beamteter Staatssekretär das Thema als weniger relevant erachteten.⁴⁶⁴ Mit der Veröffentlichung der Broschüre „Migration – Chancen für Entwicklung nutzen“ (BMZ, 2010), das mit Vorwort des Ministers herausgegeben wurde, besteht zumindest eine grundsätzliche Anerkennung des Themas von oberster Hierarchieebene, wengleich andere Themen weiterhin ungleich wichtiger sind (Interview Ministerium 8, ca. 00:07:30). Grundsätzlich scheint aber die seit 2009 von der FDP gestellte Spitze

⁴⁶³ Die formalen Kohärenzgebote stellen nur Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer auch die Person der jeweiligen Amtsinhaber entscheidend ist. Wichtig können dabei etwa die Verankerung in der Partei, Engagement, Beziehungen oder auch Beharrungsvermögen hinsichtlich bestimmter Streitpunkte sein (Interview Ministerium 9, ca: 01:08:00).

⁴⁶⁴ Dies wird aus verschiedenen Experteninterviews deutlich (Interview Wissenschaft 5, ca: 01:08:00; Interview Ministerium 9).

des BMZ dem Thema recht offen gegenüber zu stehen (Interview EZ-Organisation 2, ca. 00:32:00). Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass viele Aspekte des Nexus von Migration und Entwicklung gut mit einem liberalen Verständnis von Politik korrespondieren (z.B. zivilgesellschaftliches Engagement, Public-Private-Partnerships, Nutzung von Marktmechanismen).

Das Thema Migration und Entwicklung wurde und wird auf Arbeitsebene behandelt und insgesamt scheint sich das Engagement der Ministeriumsspitze für das Thema in Grenzen zu halten, aber auch keine Blockade zu bestehen.⁴⁶⁵

Zusammenfassung: Bezieht man nun das Handeln im Bereich der Unterkategorie A2a auf die eher geringen Erwartungen über die Aufnahme der Politikvorschläge so zeigt sich eine weitgehende Übereinstimmung, wenngleich manche Vorschläge in Ansätzen – und damit etwas stärker – umgesetzt wurden als erwartet.

Tabelle 8.2.: Unterkategorie A2a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
A2a) Stärkung regierungsinterner politischer Koordination	-	-	(-)	(-)	(-)
2a) Stärkung von Dialog, Kommunikation und Koordination zwischen den beteiligten Ministerien etwa durch Schaffung geeigneter institutioneller Strukturen oder die Konzentration von Zuständigkeiten	-	-	(+)	+	+
2b) Entwicklung einer grundlegenden Strategie bzw. Konzeption für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	-	-	-	-	-
2c) Regierungsspitze und Leitung des EZ-Ministeriums sollten sich für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung engagieren	+	+	- (NRW: +)	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Es lassen sich nur wenige *konkrete* Maßnahmen zur Stärkung der regierungsinternen politischen Koordination im Schnittbereich von Migrations- und Entwicklungspolitik feststellen. Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass bereits umfassende institutionelle Regelungen zur Koordination von Regierungspolitik bestehen, das heißt, Instrumente selbst hätten verändert werden müssen (H4). Änderungen in dieser Hinsicht sind daher auch nicht erwartbar gewesen. Eine Konzentration von Zuständigkeiten innerhalb der Regierung lässt sich lediglich für den Fall Nordrhein-Westfalen feststellen, wo

⁴⁶⁵ Interview Wissenschaft 5, ca. 00:40:00. Auf Länderebene beinhaltet dagegen der Beschluss der Ministerpräsidenten zur EZ der Länder ein eindeutiges Bekenntnis zur Bedeutung des Nexus von Migration und Entwicklung für diese Politiken (WUS, o.J. S. 4).

Integrations- und Entwicklungspolitik zeitweilig im gleichen Ministerium angesiedelt waren. Auf Bundesebene ist dies nicht eingetreten und war angesichts des traditionellen institutionellen Aufbaus der Regierung auch nicht zu erwarten.⁴⁶⁶ In einigen Aspekten ging die Umsetzung aber über die Erwartungen hinaus. So lässt sich beobachten, dass zumindest die grundsätzliche Forderung, die Regierungstätigkeit hinsichtlich Migration effektiv unter allen betroffenen Ministerien zu koordinieren, verbreitet aufgestellt wird. Dies erscheint angesichts der Tatsache, dass die bloße Forderung noch keine Konflikte verursacht (H3) sowie aufgrund der bereits bestehenden Diskussionen über entwicklungspolitische Kohärenz in Deutschland plausibel. So bildete Migration einfach ein neues Thema, das auf diesen bereits bestehenden Diskussionsstrang bezogen werden konnte (H4). Über verstärkten Dialog und engere Kommunikation zwischen den beteiligten Ministerien wurde von Gesprächspartnern auch durchaus berichtet. Dabei wurden die bestehenden institutionellen Grundlagen der Ressortabstimmung genutzt (H4).

Die Erstellung einer grundlegenden Strategie oder Konzeption zur Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung ist nicht feststellbar. Der Versuch dürfte breite Konflikte hervorrufen und könnte sich auch nicht auf bestehende Vorarbeiten stützen.

Ein besonderes Engagement von Regierungsspitze und der Leitung des BMZ für den Schnittbereich von Migration und Entwicklung lässt sich in Deutschland nicht feststellen. Dies widerspricht der Erwartung aufgrund der Struktur des Vorschlags. Eine Erklärung dafür könnte die Tatsache sein, dass das Thema Migration als sehr politisiert gilt und seit der Debatte um das Zuwanderungsgesetz halbwegs „befriedet“ war. Ein erneutes Aufbrechen der Konflikte zu diesem Thema und entsprechende Veränderungen der bestehenden Institutionen und inhaltlichen Konzeptionen dürfte nicht im Interesse der Akteure liegen (H3, H4).

⁴⁶⁶ Dies zeigt auch die Tatsache, dass das BMZ auch den Regierungswechsel 2009 überlebt hat, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Wahrscheinlichkeit einer Eingliederung ins AA, über die von Zeit zu Zeit diskutiert wird vergleichsweise hoch war.

8.1.3. Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern (A3a)

Die Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen in Hinblick auf deren Steuerung ist ein Thema, das im Laufe der 1990er Jahre, etwa im Rahmen von Rückführungsabkommen,⁴⁶⁷ oder in den Abkommen über Werkvertrags- und Gast- und Saisonarbeitnehmer immer stärker wurde.⁴⁶⁸ Angesichts der sich verbreitenden Einsicht, dass Migration nicht unilateral durch die Zielländer zu steuern ist, kamen nach und nach Interessen der Herkunftsländer – unter anderem Entwicklungsinteressen – ins Spiel (Mundt, 2008b, Abs.14-15).

Der folgende Abschnitt geht darauf ein, inwiefern solche Kooperation grundsätzlich gefordert wird. Es folgen die Formen der Kooperation. Dann werden nacheinander Aspekte der Steuerung von Migration, der Arbeitsmarktpolitik, der Entwicklungspolitik sowie die Rechte und Interessen der Migranten in Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern von Migranten thematisiert.

Eine grundsätzliche Notwendigkeit der Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern zur politischen Beeinflussung von Migration, ihren Ursachen und Folgen wird spätestens seit den 1990er Jahren von immer mehr Akteuren anerkannt.⁴⁶⁹ Das zeigt sich damals etwa in dem Bestreben von Akteuren der Zielländer, Rückübernahmeabkommen für Ausländer ohne gültigen Aufenthaltstitel mit Herkunfts- und Transitländern abzuschließen. Dabei mussten gegebenenfalls Forderungen der Herkunftsländer berücksichtigt werden. Noch in der Debatte um das Zuwanderungsgesetz spielten weitere Aspekte, die die Herkunftsländer betreffen, dagegen kaum eine Rolle.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Siehe dazu etwa Ellermann (2008, S. 174-183).

⁴⁶⁸ Siehe dazu etwa Schneider und Parusel (2011, S. 42-45).

⁴⁶⁹ Streng genommen sind auch die Transitländer einzubeziehen. Darauf verzichtet die vorliegende Arbeit jedoch.

⁴⁷⁰ Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Deutschland geographisch inmitten so genannter *sicherer Drittstaaten* liegt. Daher konnte Migration länger als in Staaten mit Randlage als Thema verstanden werden, das in nationaler Souveränität zu regeln sei (Interview EZ-Organisation 2, ca. 00:10:00). Auch bei den Diskussionen der 1990er Jahre über die Bekämpfung von Migrationsursachen, wurden Migrationsabkommen kaum thematisiert.

Allerdings kam das Thema auf europäischer Ebene bereits auf, was grundsätzlich eine Beschäftigung mit diesem Themenkomplex in Deutschland notwendig gemacht haben dürfte. Ein Thema des Europäischen Rates am 4. und 5. November 2004 in Brüssel war unter anderem die Partnerschaft mit Herkunftsländern von Migrationsströmen. Er ersuchte Europäische Kommis-

Sowohl die Akteure des BMZ als auch die des BMI bestätigen mittlerweile, dass Kooperation notwendig sei. So fordert Ministerin Wieczorek-Zeul (2006), es müsse ein Interessenausgleich zwischen Ziel- und Herkunftsländern erreicht werden. „Eine gezielte Steuerung der Migration lässt sich nur in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und unter Berücksichtigung der Interessen von Migrantinnen und Migranten erzielen.“⁴⁷¹ Dazu solle, so die Ministerin, ein internationaler Gedanken- und Meinungsaustausch angeregt werden und möglicherweise auch entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen werden. Der EU-Ebene komme dabei eine wichtige Rolle zu.⁴⁷² Karin Kortmann weist in einer Rede auf die Konferenzen von Rabat und Tripolis im Jahr 2006 hin, wo sich „erstmal europäische Aufnahmestaaten mit afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten auf gemeinsame Aktivitäten zur Verbesserung des Migrationsmanagements geeinigt“ hätten (Kortmann, 2007c).

Bundesinnenminister Schäuble spricht sich im Januar 2007 mit Hinweis auf den Hochrangigen Dialog der UN dafür aus, so genannte Triple-Win-Situationen zu schaffen, von denen Herkunftsstaaten, Zielstaaten und Migranten profitierten. Dazu müssten Herkunfts-, Transit- und Zielländer kooperieren und in einem gemeinsamen Ansatz der Migrationspolitik verlässlich zusammenarbeiten. Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen den Politikfeldern müssten entwicklungs- und migrationspolitische Aspekte der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten zu einheitlichen Ansätzen verbunden werden (Schäuble, 2007c).⁴⁷³ Das Programm für die deutsche EU-

sion und Ministerrat Strategien, die Migration, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe verknüpfen „mit besonderem Gewicht auf den Hauptursachen, den Push-Faktoren und der Armutsbekämpfung weiter zu entwickeln“ (Rat der Europäischen Union, 2004, S. 22).

⁴⁷¹ „Wir müssen Migration im engen Dialog mit den Partnern lenken und gestalten, um einen fairen Interessenausgleich aller Beteiligten – der Herkunfts- und der Zielländer sowie der Migranten selbst – herzustellen,“ so die Unterabteilungsleiterin im BMZ, Bögemann-Hagedorn (2010, S. 9).

⁴⁷² „Hier sollte man der EU-Kommission ein großes Lob aussprechen: In zwei Mitteilungen hat sie den Dialog über partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern in Migrationsfragen in Gang gebracht sowie vielfältige konkrete Vorschläge für prioritäre Maßnahmen vorgelegt. Auch der Rat der Europäischen Union hat erkannt, wie drängend das Thema Migration ist. [...] Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 verabschiedete Globale Ansatz in Migrationsfragen, der die EU auf eine schnelle Umsetzung unter anderem auch entwicklungspolitischer Maßnahmen festlegt“ (Wieczorek-Zeul, 2006). Siehe auch Kortmann (2007c); Kortmann (2009).

⁴⁷³ Auch die von den Innenministern Schäuble und Sarkozy vorgelegte europäische Initiative vom November 2006 beinhaltet entsprechende Vorschläge. Durch den Abschluss von Partnerschaftsabkommen mit Herkunftsländern solle – neben der stärkeren Kohärenz zwischen den Politiken der Mitgliedstaaten – auch eine engere Verknüpfung von Zuwanderungspolitik und Entwicklungs-

Ratspräsidentschaft geht in Bezug auf den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* ebenfalls auf die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern bei der Migrationssteuerung ein. „Eine weitere zentrale Herausforderung stellt die illegale Migration dar. Die EU muss gleichermaßen nach Süden wie nach Südosten und Osten schauen und innovative Konzepte entwickeln, die präventive Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern und verstärkte gemeinschaftliche Entwicklungshilfe verbinden“ (Deutsche Bundesregierung, 2006, S. 10).

Als konkrete *Form* der Kooperation sind in Deutschland insbesondere die Teilnahme an drei EU-Mobilitätspartnerschaften sowie ein geplantes Abkommen mit Ghana zu nennen. Karin Kortmann bezeichnet im Mai 2009 den Abschluss von Mobilitätspartnerschaften als Beispiel für eine faire und entwicklungsverträgliche Gestaltung der Migration. Diese erschienen, so Kortmann, aus entwicklungspolitischer Sicht vielversprechend. Sie berücksichtigten wichtige entwicklungspolitische Bereiche wie die Steuerung der legalen Migration, die Bekämpfung irregulärer Migration sowie Förderung von Migration und Entwicklung.⁴⁷⁴

Das Modell der Mobilitätspartnerschaften wurde durch die Europäische Kommission in einer Mitteilung von 2007 vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2007b) und vom Rat im Dezember 2007 beschlossen (Kortmann, 2010, S. 264). Grundlage war insbesondere der Gesamtansatz zur Migrationsfrage, auf den sich der Europäische Rat Ende 2005 geeinigt hatte. Es handelt sich bei den Mobilitätspartnerschaften um „Verabredungen, in denen sich auf der einen Seite interessierte Mitgliedstaaten der EU sowie die Europäische Union und auf der anderen Seite ausgewählte Drittstaaten zu bestimmten Maßnahmen verpflichten“ (SVR, 2011a, S. 216). Sie umfassen steuerungs-, arbeitsmarkt- und entwicklungspolitische Komponenten.

zusammenarbeit, also eine Steigerung von Kohärenz zwischen den Politikfeldern, erreicht werden (Schäuble und Sarkozy, 2006).

⁴⁷⁴ Kortmann, 2009. Siehe auch Stather (2008a). „Solche Partnerschaften beinhalten die Zusammenarbeit in der Migrationspolitik. Sie erleichtern unter anderem Wanderungsbewegungen von [...] Migrantinnen zwischen der EU und ihren Herkunftsländern. Eine Mobilitätspartnerschaft ist zugeschnitten auf die spezifischen Bedingungen und Bedürfnisse des Herkunftslandes, auf die Bedürfnisse der EU-Staaten sowie auf die der Migrantinnen selber. Dazu gehört die gemeinsame Gestaltung des gesamten Migrationsprozesses, vom Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt bis zur Unterstützung bei der Wiedereingliederung im Herkunftsland“ (BMZ, 2010, S. 12). Ziel der Mobilitätspartnerschaften sei es, so Kortmann (2008), „irreguläre und für die Menschen gefährliche Migration zu reduzieren.“

Bislang wurden vier Mobilitätspartnerschaften abgeschlossen, im Mai 2008 mit Moldova und Kap Verde, im November 2009 mit Georgien und im Oktober 2011 mit Armenien.⁴⁷⁵ Deutschland nimmt an den Partnerschaften mit Moldova, Georgien und Armenien teil (ebd., S. 216).

Mobilitätspartnerschaften werden entsprechend der konkreten Forderungen der jeweiligen Vertragspartner individuell ausgehandelt und unterscheiden sich entsprechend – es besteht also kein festgelegter und für alle Abkommen gleicher Inhalt.⁴⁷⁶ Generell besteht die Gefahr, dass die Mobilitätspartnerschaften, die im Stockholmer Programm über die gemeinsame Innenpolitik der EU für 2010 bis 2014 als „wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration“ (zit. nach ebd., S. 219) bezeichnet werden, diesen Erwartungen nicht gerecht werden. So ist die Teilnahme der EU-Mitgliedstaaten unverbindlich, die bisherigen Partnerschaften wurden mit migrationspolitisch relativ unbedeutenden Drittstaaten abgeschlossen und die Zugeständnisse der Mitgliedstaaten gehen kaum über bestehende Maßnahmen hinaus. Es sei für eine abschließende Bewertung noch zu früh, so der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen 2011, es sei aber absehbar dass „[m]it der aktuellen Ausgestaltung [...] die gesetzten Ziele von Mobilitätspartnerschaften sicher nicht erreicht werden [können]“ (ebd., S. 219).⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Verhandlungen mit dem Senegal wurden ergebnislos abgebrochen.

⁴⁷⁶ Insgesamt dominieren die Interessen der EU-Staaten, etwa die Eindämmung illegaler Einwanderung, Stärkung der Grenzsicherung und Rückführung irregulärer Einwanderer. Anreize für die Herkunftsländer bestehen etwa in Maßnahmen zur Erleichterung von Rücküberweisungen oder einem verbesserten Sozialschutz eigener Staatsangehöriger (SVR, 2011a, S. 217). Es fällt „vor allem der stark asymmetrische Charakter dieser ‚Partnerschaften‘ auf: Strategisch als wichtig erachtete ‚Partner‘ sollen in die Migrationskontrolle der EU eingebunden werden, ohne dass ihnen daraus im Gegenzug ersichtliche Vorteile erwachsen“ (ebd., S. 219).

Dies erinnert stark an die Politik des Abschlusses von Rückübernahmeabkommen der 1990er Jahre. Deutschland hat in den 1990er Jahre Rückübernahmeabkommen mit insgesamt 19 Ländern abgeschlossen. Dabei zeigte sich bereits die Schwierigkeit, dass der Abschluss solcher Abkommen in erster Linie im Interesse Deutschlands lag. Entsprechend liest sich die Liste der Abkommen: Zehn der Staaten waren Beitrittskandidaten der EU oder strebten eine engere Bindung an diese an und hatten deshalb ein großes Interesse an guten Beziehungen zu Deutschland. Zudem erhielten sie zum Teil umfassende Wirtschaftshilfen Deutschlands (Bulgarien, Estland, Jugoslawien, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechien, Ungarn). Weitere Staaten waren nur als Transitstaaten innerhalb Europas von Belang (Schweiz, Österreich). Die vier übrigen Staaten mit denen Rückübernahmeabkommen abgeschlossen wurden waren Algerien, Hong Kong, Marokko und Vietnam (Ellermann, 2008, S. 175). „Even though German officials were anxious to stress that these agreements were non-reciprocal, practise showed that they usually contained economic incentives for compliance“ (ebd., S. 175).

⁴⁷⁷ Das in den Mobilitätspartnerschaften formulierte Ziel einer effektiven Rücknahme von Staats-

Neben der Teilnahme an den drei Mobilitätspartnerschaften steht Deutschland in Verhandlungen zu einem Migrationsabkommen mit Ghana. Dieses soll dem Konzept entsprechen, das auf EU-Ebene im Stockholmer Programm, dem Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl sowie dem Gesamtansatz zur Migrationsfrage festgelegt ist (Schneider und Parusel, 2011, S. 46-47). Es stellt ein Rahmenabkommen dar, welches zusammen mit einem bilateralen Rückübernahmeabkommen geschlossen werden soll. „Mit dem Rahmenabkommen sollen im Einklang mit dem EU-Gesamtansatz Migration die migrationspolitischen und entwicklungspolitischen Ziele beider Seiten miteinander in Einklang gebracht und eine kohärente umfassende Zusammenarbeit in Migrationsfragen angestrebt werden“ (Deutsche Bundesregierung, 2009b, S. 7).

Die als zäh beschriebenen Verhandlungen waren mindestens seit 2008 im Gang und nach Aussagen eines ehemaligen hohen Regierungsvertreters von der deutschen Seite ausgegangen. So bestand ein Interesse des BMI am Abschluss eines Rückübernahmeabkommens. Die ghanaische Seite scheint zu Verhandlungen darüber nur bereit gewesen zu sein, wenn die deutsche Seite auch Möglichkeiten der legalen Einwanderung oder andere Aspekte ähnlich der Mobilitätspartnerschaften auf EU-Ebene zugestehen würde.⁴⁷⁸ Der Entwurf des Abkommens wurde dem ghanaischen Innenministerium am 1. Juli 2009 übermittelt. Über weitere Verhandlungsschritte liegen keine Informationen vor.⁴⁷⁹

Ziele der Migrationssteuerung stellen im deutschen Handeln hinsichtlich der Kooperation mit Herkunftsländern die dominierenden Aspekte dar. Dies zeigt sich bereits in der Initiative Schäubles und Sarkozys zur europäischen Migrationspolitik (Angenendt, 2007b; Fisch, 2008, S. 558-559). So weist ihr gemeinsames Papier darauf hin, es sei darauf zu achten, „dass die Herkunftsländer bedingungslos ihrer Pflicht zur Rückübernahme derjenigen Migranten nachkommen, die nicht freiwillig zurückkehren wollen“

angehörigen durch die Herkunftsländer erfordert es, dass dafür angemessene Gegenleistungen der EU-Mitgliedstaaten angeboten werden. Dies hatte bereits 2002 die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen deutlich gemacht: „Da Rückübernahmeabkommen ausschließlich den Interessen der Gemeinschaft dienen, hängt deren erfolgreicher Abschluss in hohem Maße davon ab, welches politische Gewicht die Kommission in die Waagschale werfen kann“ (Europäische Kommission, 2002b, S. 26).

⁴⁷⁸ Interview Ministerium 8, ca. 00:43:00; Interview Ministerium 9, ca. 00:09:00; siehe auch Stather (2008a).

⁴⁷⁹ Letzte Information laut E-Mail des Büros von Sevim Dağdelen, MdB, vom 7. Juli 2011.

(Schäuble und Sarkozy, 2006). Schäuble bezeichnet in einer Rede „die Rückwanderung – notfalls auch die unfreiwillige Rückführung“ als grundlegende Voraussetzung, als „conditio sine qua non“ für die Einrichtung zirkulärer Migrationsregime. Dazu müsse eine verlässliche Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern sichergestellt sein. „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 Europäische Union“ (Schäuble, 2007c).⁴⁸⁰ Eine Zuteilung von Kontingenten zur Arbeitskräfteeinwanderung in die EU wird von der Kooperation bei der Rückführung abhängig gemacht.⁴⁸¹

Mit dieser Bedingung für die Zulassung von legaler Arbeitsmigration haben Schäuble und Sarkozy auch die weitere Entwicklung des Konzepts der Zirkulären Migration auf EU-Ebene beeinflusst. Während die Europäische Kommission Zirkuläre Migration zuvor vor allem aus entwicklungspolitischen Überlegungen heraus vertreten hatte, wurde „dem Konzept [...] mit dem Instrument der Mobilitätspartnerschaften ein innenpolitisches Dach gleichsam übergestülpt“ (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 4). Auch Karin Kortmann widerspricht einer Befristung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen hinsichtlich zirkulärer Migration nicht. Diese solle im Dialog mit den Herkunftsländern festgelegt werden (Kortmann, 2008).⁴⁸²

Die große Bedeutung der Rückwanderung bzw. Rückführung zeigt sich etwa darin,

⁴⁸⁰ Die Einräumung temporärer legaler Migrationsmöglichkeiten, die wirksame Bekämpfung illegaler Zuwanderung und eine wirksame Rückübernahme- und Rückführungspolitik sollten, so Schäuble, in umfassenden Partnerschaftsabkommen gebündelt werden, die dann bilateral abgeschlossen werden sollten (Schäuble, 2007c).

⁴⁸¹ „[M]an muss auch ein Stück weit Kooperationen prämiieren und fördern und einen Unterschied zu den Ländern machen, die weniger kooperieren“ (ebd.). Darin, dass die spätere Rückwanderung von Anfang an einbezogen sei, sieht Schäuble den entscheidenden Unterschied zur Gastarbeiteranwerbung der 1960er und 1970er Jahre (ebd.).

Hinter dem Vorschlag Schäubles und Sarkozys steht die Überlegung, dass durch die Einräumung verstärkter Möglichkeiten legaler Einwanderung irreguläre Einwanderung verringert werden könne. Hierfür gibt es zwar durchaus plausible Argumente. So könnte einerseits der Wille potenzieller Auswanderer, über irreguläre Kanäle in die EU einzuwandern durch die prinzipielle Möglichkeit – eventuell mit zeitlicher Verzögerung – regulär einzuwandern, verringert werden. Andererseits besteht die Einschätzung, dass Herkunftsländer eher zur Kooperation bei der Bekämpfung irregulärer Migration bereits sein dürften, wenn reguläre Kontingente angeboten werden. Für diese durchaus plausiblen Überlegungen fehlt jedoch bislang ein empirischer Beweis (Angenendt, 2007b, S. 3).

⁴⁸² Gleichzeitig fordert sie, dass es Migranten durch die Gewährung einer erneuten Einreise nach ihrer Rückkehr ins Herkunftsland ermöglicht wird, zwischen Herkunfts- und Zielland zu pendeln (Kortmann, 2008).

dass das Migrationsabkommen mit Ghana als Rahmenabkommen konzipiert ist, welches zusammen mit einem bilateralen Rückübernahmeabkommen abgeschlossen werden soll (Deutsche Bundesregierung, 2009b, S. 7).⁴⁸³

Neben dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen zeigen sich Zielsetzungen der Migrationssteuerung im Rahmen internationaler Zusammenarbeit auch darin, dass Maßnahmen zur Kooperation im Kampf gegen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität, Menschenhandel sowie beim Grenzschutz verabredet werden, so etwa im geplanten Migrationsabkommen Deutschlands mit Ghana (Deutsche Bundesregierung, 2010b, S. 3).

Auch in den Mobilitätspartnerschaften spielen die bereits genannten Aspekte einer Politik der Migrationssteuerung eine zentrale Rolle. „Mit den Mobilitätspartnerschaften verbinden die beteiligten EU-Mitgliedstaaten vorrangig die Absicht, in den Herkunftsländern Kapazitäten zur Steuerung von Migrationsbewegungen (insbesondere der Unterbindung irregulärer Migration) und zur Förderung der Rückwanderung aufzubauen“ (SVR, 2011a, S. 217).⁴⁸⁴ Deutsche Anteile an den Migrationspartnerschaften mit Georgien und Moldova hinsichtlich der Ziele der Steuerung betreffen die Stärkung der Fähigkeiten, Arbeits- und Rückkehrmigration zu steuern, die Verbesserung des Migrationsmanagementssystems,⁴⁸⁵ die Verbesserung des Grenzschutzes,⁴⁸⁶ Maßnahmen zur Rückkehrunterstützung (Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 10, 12) sowie technische Unterstützung bei der Verbesserung der Dokumentensicherheit (ebd., S. 17).

Aspekte der Arbeitsmarktpolitik innerhalb von migrationspolitischen Abkommen kön-

⁴⁸³ „Der Rahmenabkommensentwurf versteht sich als Ergänzung der Zusammenarbeit im Rahmen eines zwischen den Vertragsparteien noch abzuschließenden Abkommens über die Übernahme und Durchbeförderung von Personen (Rückübernahmeabkommen) [...]. Seine allgemeinen Bestimmungen sehen ein Bekenntnis zur guten Zusammenarbeit in allen Angelegenheiten der Migrations-, Rückkehr- und Integrationspolitik beider Vertragsparteien sowie ein Bekenntnis zur völkerrechtlichen Verpflichtung zur Rückübernahme vor“ (Deutsche Bundesregierung, 2010b, S. 2).

⁴⁸⁴ Interview Ministerium 9, ca. 00:57:00. Siehe auch Rathgeber und Schröder (2008, S. 9-11). Auch in der Umsetzung der Mobilitätspartnerschaften, etwa mit Moldova, stehen die Aspekte der Grenzsicherung und des Kampfes gegen irreguläre Migration im Vordergrund, während Vorteile für die Bevölkerung nicht spürbar sind (Interview NGO 3, ca. 00:28.00-00:30:12).

⁴⁸⁵ Genannt wird im Abkommen mit Moldova konkret „Unterstützung für den Kapazitätsaufbau in den Bereichen Migration, Integration und Asyl mit folgenden Komponenten [...]: Informationserhebung, Asylmanagement, Migrations-[,] Integrations- [und] Wiedereingliederungsmanagement, Grenzkontrolle [sowie] [...] internationale Zusammenarbeit“ (Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 8). Siehe zu Georgien Rat der Europäischen Union (2009a, S. 8-9; 11).

⁴⁸⁶ Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 9, 16; Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 12.

nen ein Entgegenkommen der Zielländer für die Kooperation der Herkunfts- und Transitländer bei der Migrationssteuerung darstellen. Durch das Angebot, bestimmte Kontingente von Arbeitskräften zuzulassen, sollen die Herkunftsländer zur Kooperation bewegt werden (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 4). Eine Bündelung der Abkommen auf EU-Ebene stärkt dabei die Verhandlungsmacht der EU-Mitgliedstaaten und ermöglicht es, dass auch solche Länder, die keinen Bedarf an Arbeitskräften haben, von der Zusammenarbeit profitieren. Im Konzept von Schäuble und Sarkozy soll die Zulassung von Arbeitskräften direkt an die reibungslose Umsetzung von Rückführungsmaßnahmen irregulärer Migranten gebunden werden.⁴⁸⁷

Schäuble bezeichnet die Eröffnung legaler Migrationsmöglichkeiten als förderlich für die Schaffung von „*Triple win*-Situationen“. Er betont, dass der Dialog mit Drittstaaten ergeben habe, dass es gut wäre, „wenn die Europäische Union den Herkunfts- und Transitstaaten Wege legaler Migration nach Europa anbieten und fördern könnte.“⁴⁸⁸

Die Zusagen in den Mobilitätspartnerschaften zur Zulassung legaler Einwanderung von Arbeitskräften sind aber insgesamt unbedeutend. So sollen die Mobilitätspartnerschaften zwar explizit die Rahmenbedingungen für die legale Einwanderung fördern. Die konkreten Vorschläge sind in dieser Hinsicht jedoch sehr vage und „bleiben weit hinter diesen Ansprüchen zurück. Sie schreiben meist bereits Vorhandenes fort, b[ei]spielsweise] die unverbindliche Bereitstellung von Informationen über den europäischen Arbeitsmarkt“ (SVR, 2011a, S. 217, 219). Jede Zulassung von Arbeitsmigration ist abhängig von den nationalen Arbeitskräftebedarfen sowie davon, dass in diesem Bereich keine EU-Bürger oder in EU-Staaten bereits ansässige Migranten zur Einstellung zur Verfügung stehen (nachrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt).⁴⁸⁹

Im geplanten Migrationsabkommen mit Ghana wird die Zulassung von ghanaischen

⁴⁸⁷ Schäuble und Sarkozy, 2006; siehe auch Fisch (2008, S. 559).

⁴⁸⁸ Schäuble, 2007c. „Deswegen haben wir gesagt, dass wir jedenfalls dann, wenn Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum für die Zulassung von dauerhafter oder temporärer Migration in die Arbeitsmärkte sehen, dies in die Toolbox für die Verhandlungen mit den Herkunfts- und Transitstaaten einbringen sollten“ (ebd.).

⁴⁸⁹ SVR, 2011a, S. 217, 219; Interview Ministerium 8, ca. 00:37:00-00:39:15. Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit Moldova macht Deutschland in diesem Zusammenhang lediglich den Vorschlag „bei der Bereitstellung von Informationen über Wege der legalen Migration in die EU, legale Beschäftigung in den EU-Mitgliedstaaten, die Gefahren und negativen Auswirkungen illegaler Migration sowie die Rückkehr und die Wiedereingliederung in der Republik Moldau zusammenzuarbeiten“ (Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 10).

Staatsbürgern zum deutschen Arbeitsmarkt ebenfalls eindeutig in Zusammenhang mit der Rückführung von Ghanaern ohne Aufenthaltsrecht gestellt.⁴⁹⁰ Danach hängt die „Größenordnung der Wirtschafts- und Arbeitsmigration von der Größenordnung der erfolgten Rückkehr ausreisepflichtiger ghanaischer Staatsangehöriger ab“ (Deutsche Bundesregierung, 2010b, S. 2).⁴⁹¹ Die Aufenthaltsdauer bei einer erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels soll maximal zwei Jahre betragen (ebd., S. 2).

Maßnahmen, die Ziele der Entwicklung verfolgen, stellen ebenfalls ein Entgegenkommen seitens der Zielländer der Migration im Kontext migrationspolitischer Abkommen dar.⁴⁹² Indem aber Möglichkeiten der – als entwicklungsförderlich angesehenen – Zirkulären Migration nur denjenigen Ländern angeboten werden sollen, mit denen ein Abkommen zur Migrationssteuerung getroffen wurde, besteht die Gefahr, dass nicht der entwicklungspolitische Nutzen, sondern die migrationspolitisch-strategische Position der Länder dafür ausschlaggebend ist, ob ihnen das Angebot solcher Migrationsmöglichkeiten gemacht wird.⁴⁹³

In den Mobilitätspartnerschaften mit Moldova und Georgien nimmt Deutschland auch in Bereichen teil, die der Entwicklung des Landes dienen sollen. Dazu gehört et-

⁴⁹⁰ „Der deutsche Entwurf enthält [...] den Vorschlag, die Zulassung strukturierter (befristeter) Migration nach Deutschland und die Rückkehr ghanaischer Staatsangehöriger in Beziehung zu setzen“ (Deutsche Bundesregierung, 2009b, S. 7).

⁴⁹¹ Unklar bleibt in den Aussagen der Bundesregierung zum Abkommen, in welchem konkreten Verhältnis die Zahlen der Rückkehr und der Zulassung stehen sollen. Die Zahlen sollen „zueinander in Beziehung gesetzt werden. [...] Die Einzelheiten, insbesondere die Wirtschaftssektoren und Berufsgruppen, für die eine solche Wirtschafts- und Arbeitsmigration zugelassen werden soll, sowie entsprechende Zulassungszahlen sollen nach Abschluss des Rahmenabkommens durch Vereinbarung auf Expertenebene geregelt werden“ (Deutsche Bundesregierung, 2010b, S. 2). Laut eines Interviews mit einem ehemaligen hohen Regierungsvertreter hatte das BMZ zur Bedingung für eine Zustimmung zum Abkommen gemacht, dass nicht mehr Ghanaer abgeschoben werden dürften als zugelassen werden (Interview Ministerium 9).

⁴⁹² Entsprechend sind Akteure aus dem Bereich der Migrationssteuerung auch interessiert daran, dass die EZ an Abkommen zur Migrationssteuerung beteiligt ist (Interview Ministerium 8, ca. 00:37:00). Dies spricht auch Wolfgang Schäuble in einer Rede an: „Wenn man [...] mit Herkunftsstaaten [...] über Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Migration spricht und wenn man die Kommission der Europäischen Union beauftragt, solche Gespräche zu führen und am besten auch Rückführungsabkommen abzuschließen, so muss man natürlich auch Instrumente zur Verfügung stellen, die die Kooperation in diesen Fragen attraktiv machen. Und das sind neben der Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Visaa erleichterungen im Einzelfall auch gewisse Instrumente zur Öffnung von nationalen Arbeitsmärkten“ (Schäuble, 2007b).

⁴⁹³ „Diese politische Festlegung weist die postulierte Solidarität des Konzepts [zirkulärer Migration nach Schäuble und Sarkozy, S.M.] als unglaubwürdig aus. Sie verhindert, dass entwicklungspolitische Ziele tatsächlich im denkbaren und wünschenswerten Umfang realisiert werden“ (Fisch, 2008, S. 559-560, vgl. Interview NGO 3, ca. 00:07:00-00:08:00).

wa die Reintegrationsförderung von Rückkehrern,⁴⁹⁴ die Unterstützung des georgischen Staatsministers für Diasporafragen (Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 10), eine Website über Kanäle für Rücküberweisungen nach Moldova (Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 11, 13) sowie – unter bestimmten Bedingungen – die Gewährung längerer Abwesenheitszeiten (bis zu 24 Monate) der Staatsbürger beider Länder in Deutschland ohne Verlust des Aufenthaltstitels.⁴⁹⁵ Indem Ausländern verlängerte Abwesenheitszeiten ohne Verlust des Aufenthaltstitels gewährt werden soll (Verbesserung der *Outward Mobility*), so ein Schreiben des BMI an die Länder zur Mobilitätspartnerschaft mit Moldova, die Entwicklung des Herkunftslandes durch temporär zurückkehrende Migranten gefördert werden (BMI, 2008). Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration bezeichnet diesen Aspekt als „eine der wenigen wirklich neuen Initiativen, die im Rahmen einer Mobilitätspartnerschaft in Bezug auf zirkuläre Migration geschaffen wurden“ (SVR, 2011a, S. 219).⁴⁹⁶

Zu einer kooperativen Ausgestaltung von Arbeitsmigrationsabkommen empfiehlt der Leitfaden der GTZ zur Migrationspolitik eine Migrationspolitikberatung zur „Stärkung der Rolle und institutionellen Kapazitäten der Herkunftsländer“ um auch tatsächlich einen „kooperativen Ansatz und Interessenausgleich im internationalen Migrationsmanagement verwirklichen“ zu können (Kausch, 2010, S. 11, 14).⁴⁹⁷ Dabei sollte auch die Zivilgesellschaft, insbesondere Migrantenorganisationen und Interessenvertretungen in den Aufnahmeländern sowie „nicht-staatliche Akteure des Migrationsmanagements in

⁴⁹⁴ Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 10; Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 10.

⁴⁹⁵ Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 13; Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 11. Dieser als *Outward-Mobility* bezeichnete Aspekt zirkulärer Migration wurde insbesondere von Akteuren des BMZ in der Debatte um Migration und Entwicklung hervorgehoben. Man verspricht sich davon bessere Möglichkeiten für Migranten, durch ökonomische oder gemeinnützige Tätigkeiten zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beizutragen (siehe dazu Kap. 8.7.1).

⁴⁹⁶ Erkenntnisse darüber, inwiefern von diesen Möglichkeiten zum verlängerten Aufenthalt im Herkunftsland Gebrauch gemacht wird, liegen – aufgrund der kurzen Zeit, die die Regelung in Kraft ist sowie des Fehlens entsprechender statistischer Daten – nicht vor. Das gleiche gilt insbesondere auch darüber, ob *tatsächlich* Entwicklungswirkungen von dieser Regelung ausgehen.

⁴⁹⁷ Karin Kortmann weist auf die Einrichtung des Zentrums für Information und Migrationssteuerung (CIGEM) im Oktober 2008 in Mali als Beispiel für die Beratung und Unterstützung von Herkunftsländern im Bereich der Migration hin. Das Zentrum werde von der Europäischen Union finanziert, um das Land „bei der Bewältigung von Aufgaben zu unterstützen, die mit der regulären und der irregulären Migration verbunden sind“ (Kortmann, 2010, S. 268). Siehe als kritischer Beitrag zum CIGEM etwa Tsianos und Ibrahim (2009), die darauf hinweisen, dass aufgrund der Einwanderungsbeschränkungen der EU-Mitgliedstaaten nurmehr die restriktiven Aspekte der Arbeit des CIGEM umgesetzt würden.

den Herkunftsländern“ in Dialogprozesse zu Migrationspolitiken und deren Umsetzung eingebunden werden (Kausch, 2010, S. 14).

Ziele des Schutzes grundlegender Rechte von Migranten werden in den vorliegenden Ansätzen zur kooperativen Migrationssteuerung kaum angesprochen. „Die von der deutsch-französischen Initiative wie von der Europäischen Union vorgestellten Konzepte zirkulärer Migration lassen mehr erahnen als erkennen, welche Rechte Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Migrationsprogrammen aufgenommen wurden, in Europa haben sollen“ (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 6). Insofern als die Zulassung in die EU nur temporär und allein zum Zwecke der Arbeitsaufnahme bzw. der Ausbildung vorgesehen ist, kann davon ausgegangen werden, dass die gleichen (mensen-)rechtlichen Einschränkungen gelten, wie im Falle anderer Regelungen temporärer Arbeitsmigration, etwa der Saisonarbeit (siehe Kap. 8.2.1).

Die Mobilitätspartnerschaften stehen darüber hinaus im weiteren Zusammenhang mit dem Bestreben, Transit- und Herkunftsländer in die Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenzen einzubeziehen. Daran ist Deutschland maßgeblich beteiligt. Diese „Vorverlagerung“ des europäischen Grenzregimes durch die Zusammenarbeit mit den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers gefährdet die Menschenrechte der entsprechenden Migranten, da nicht sichergestellt wird, dass sich die Partnerstaaten der EU an die grundlegenden Menschenrechtsnormen halten. Die Kooperation betrifft im Wesentlichen den Ausbau von Grenzanlagen, für den etwa Marokko 70 Millionen Euro für die Jahre 2007 bis 2013 erhält (VENRO, 2009, S. 7).

Deutschland schlägt in der Mobilitätspartnerschaft mit Georgien vor, das Land durch den „Austausch von Fachwissen und bewährten Praktiken im Hinblick auf die Erfüllung der Bedürfnisse von Personen, die internationalen Schutz beantragen, auch was die Organisationsstruktur der Aufnahmezentren anbelangt“ zu unterstützen (Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 11). Inwiefern dies zu einer merklichen Stärkung der rechtlichen Position von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Georgien führt, ist unklar. Jedenfalls geht die Mobilitätspartnerschaft auch mit gestiegenen Pflichten des Landes zur Grenzsicherung sowie der Rücknahme von Personen einher, die durch Georgien irregulär ins EU-Gebiet eingereist sind. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass durch diese Regelungen zunächst einmal eher rechtlich problematische Situationen für Flüchtlinge und irreguläre Einwanderer entstehen.

Zusammenfassung: Die bloße *Forderung*, den Dialog und Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Herkunftsländern von Migranten zu steigern, ist unter deutschen Akteuren häufig zu beobachten. In Hinblick auf die Beteiligung an den Mobilitätspartnerschaften der EU sowie auf das vorgesehene Abkommen mit Ghana ist auch erstes konkretes Handeln im Sinne von Abkommen festzustellen. Diese Maßnahmen haben jedoch eher Pilotcharakter bzw. nur eingeschränkte Bedeutung. Das Handeln ist insgesamt etwas stärker ausgeprägt, als aufgrund der Beschaffenheit der Vorschläge selbst zu erwarten war.

Dies ist aber aus zwei Gründen plausibel. Zum einen ist die Einschätzung weit verbreitet, dass die Bekämpfung der irregulären Migration – als zentrale Sorge deutscher Innenpolitiker – ohne die Zusammenarbeit mit Herkunfts- oder Transitstaaten faktisch unmöglich ist. Zum anderen bestanden bereits Erfahrungen in der Kooperation im Bereich der Rückführung, so dass das Instrument von Abkommen nicht gänzlich neu war (H4). Die Tatsache, dass bei den Mobilitätspartnerschaften jeder EU-Mitgliedstaat selbst entscheiden kann, in welchem Umfang er teilnimmt, schon das Prinzip der Souveränität (H4) und vermeidet Konflikte (H3).

Tabelle 8.3.: Unterkategorie A3a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
A3a) Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen	-	-			
3a) Steigerung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migration	-	-	(+)	(+)	(+)
3b) Abschluss von Abkommen zur Migrationssteuerung (bilateral, multilateral oder global)	-	-	(+)	(+)	(+)
3c) Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern bei der Steuerung der Migration	-	-	(+)	(+)	(+)
3d) Stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes der Zielländer	-	-	-	-	(+)
3e) Maßnahmen, die Zielsetzungen der Entwicklung der Herkunftsländer verfolgen	-	-	-	-	-
3f) Maßnahmen, die das Wohl und die Rechte der Migranten verfolgen	-	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

In den bisher bestehenden bzw. in Diskussion befindlichen Abkommen zur Migrationssteuerung, an denen Deutschland teilnimmt, überwiegen steuerungsorientierte Aspekte und gehen etwas über die Erwartungen hinaus. Dies erscheint ebenfalls aufgrund der Erfahrungen mit Rückübernahmeabkommen sowie bestehenden Abkommen mit An-

rainerstaaten der EU zur Kooperation bei der Grenzsicherung und Migrationskontrolle plausibel (H4). Zudem erregen diese Maßnahmen zwar durchaus Kritik und Widerspruch, dieser wird jedoch in erster Linie von Nichtregierungsorganisationen geäußert, so dass die Regierungspolitik diese nicht umfassend berücksichtigen muss.⁴⁹⁸

Maßnahmen zur Öffnung des Arbeitsmarktes, zur Entwicklung der Herkunftsländer oder zum Schutz der Rechte der Migranten stehen nicht im Fokus deutschen Handelns hinsichtlich der Kooperation mit Herkunftsländern bei der Migrationssteuerung, was den Erwartungen aufgrund der Vorschläge selbst entspricht. Bei den bisher bestehenden Abkommen sind keine Staaten betroffen, die strategisch von großer Bedeutung für das europäische Migrationsgeschehen sind. Somit haben diese Staaten selbst auch nur geringe Druckmittel. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie die Bundesländer stehen einer Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes kritisch gegenüber (H3). Auch die EZ hat kein ausgeprägtes Eigeninteresse am Abschluss solcher Abkommen. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit bedürfen schließlich keiner Festlegung in einem solchen Abkommen, sondern können auch unabhängig davon umgesetzt werden. Weitergehendes Entgegenkommen – etwa in Hinblick auf die Öffnung des Arbeitsmarkts oder die Gewährung größerer *Outward Mobility* – kann oder will wiederum das BMI nicht gewähren. Aspekten des Schutzes der Rechte von Migranten fehlt es an einer starken Lobby, um umfassende Berücksichtigung zu finden.

Die grundsätzliche Konzeption und Umsetzung von Abkommen findet ihre Grenzen gerade in dieser Schwäche der arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischen Aspekte. Herkunftsländer dürften unter diesen Bedingungen nur eingeschränkt als Verhandlungspartner zur Verfügung stehen. Aufgrund der Abhängigkeit von Rücküberweisungen vieler Herkunftsländer und der Tatsache, dass diese vielfach von irregulären Einwanderern gesendet werden, sind legale Migrationskanäle oder zumindest beträchtliche *zusätzliche* Entwicklungshilfe als Verhandlungsangebot an diese Staaten von großer Bedeutung (Interview EZ-Organisation 2, ca.: 00:33.49).

⁴⁹⁸ So kritisiert etwa der DGB-Bundesvorstand die Betonung einer restriktiven Migrationspolitik durch die Konkretisierung des Konzepts der Zirkulären Migration in Mobilitätspartnerschaften mit den Schwerpunkten der Grenzsicherung und der Rückübernahmepolitik. „Entwicklungspolitische und menschenrechtliche Aspekte stehen dahinter klar zurück“ (DGB-Bundesvorstand, 2008, S. 12).

8.2. Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung

Mit Bezug auf den europäischen Gesamtansatz zur Migrationsfrage weist die parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, Kortmann, darauf hin, Migrationpolitik sei mehr 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“ (Kortmann, 2007c).⁴⁹⁹

Im Folgenden werden – ganz im Sinne der Darstellung Kortmanns – die drei gewählten Unterkategorien zur konzeptionellen Ausrichtung einer Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung für den deutschen Fall näher beleuchtet. Diese Vorschläge betreffen die allgemeinen Zielsetzungen der Politikgestaltung im Schnittbereich von Migration und Entwicklung, somit also die Richtung der Kohärenz. Zunächst wird auf einen Ansatz eingegangen, der die Achtung von Grund- und Menschenrechten und die Förderung von Fairness und Gleichbehandlung für Migranten in den Mittelpunkt stellt (sog. *Rechte-basierter Ansatz*, B2a). Es folgt, *zweitens*, die Ausrichtung von Politiken auf Ziele der EZ, das heißt, eine entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a). Die dritte einbezogene Unterkategorie betrifft Beiträge der EZ zur Lösung von Problemen der Migrationssteuerung. Dies war die in den 1990er Jahren vorherrschende Richtung der Verknüpfung von Migration und Entwicklung. Diese Diskussion ebte jedoch um die Jahrtausendwende weitgehend ab (B4a).

8.2.1. Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung (B2a)

Das Thema der Achtung der Grund- und Menschenrechte der Migranten, sowie von Fairness und Gleichbehandlung wird international oft als *Rights-based-approach* bezeichnet und insbesondere von ILO und UNDP vertreten. National findet sich dieser

⁴⁹⁹ Kohärenzfragen seien wichtig hinsichtlich des Interessenausgleichs zwischen Herkunftsländern, Aufnahmeländern und Migranten (Kortmann, 2007c).

Ansatz vor allem bei NGOs (etwa: Wirsching, 2011) und auch beim BMZ. Aspekte dieser Unterkategorie sind die Achtung von Grund- und Menschenrechten, die Sicherstellung von Fairness und Gleichbehandlung, der Schutz vor Ausbeutung und die Senkung der Verwundbarkeit von Migranten. Im Folgenden werden nach einer kurzen Einleitung zunächst allgemeine Regelungen und Vorschläge dargestellt, um dann das Thema „Zirkuläre Migration“ aus diesem Blickwinkel betrachtet.

In ihrem Leitfaden zu einer entwicklungsfreundlicheren Gestaltung von Migrationspolitik thematisiert die GTZ auch die Rechte von Migranten.⁵⁰⁰ Wichtige Fragestellungen der Migrationspolitik seien die Steuerung von Vermittlungs- und Rekrutierungsagenturen in einer Weise, „dass Migranten in ihren Rechten gestärkt, Dienstleistungen verbessert sowie Menschenhandel vermindert werden“ (Kausch, 2010, S. 4). Als wesentliche Grundlage einer erfolgreichen Migrationspolitik nennt der Leitfaden unter anderem den Rechtsschutz für Migranten etwa in den Bereichen des Aufenthaltsrechts, des Arbeitsschutzes und der sozialen Sicherung sowie der Übertragbarkeit erworbener Sozialleistungen (ebd., S. 9).⁵⁰¹

Auf UN-Ebene bildet die internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen einen wichtigen Bezugspunkt für die Achtung der Rechte von Migranten. Deutschland hat sie bislang nicht unterzeichnet.⁵⁰²

Die Bundesregierung begründet ihre ablehnende Haltung hinsichtlich einer Unterzeichnung der Konvention damit, dass man befürchte, dadurch würde sie zu stark in der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik, insbesondere in der Bekämpfung illegaler Migration eingeschränkt, so ein Papier des Deutschen Instituts für Menschenrechte.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Der Leitfaden richtet sich allerdings nicht direkt an Akteure der Migrationssteuerung in den Zielländern, etwa im Innenministerium, sondern zielt auf Akteure in den Partnerländern der EZ sowie Mitarbeiter des BMZ (Kausch, 2010, S. 2).

⁵⁰¹ Diese Aufgaben stellt der Leitfaden explizit in die Verantwortung des Aufnahmelandes, also etwa Deutschlands (ebd., S. 11). Maßnahmen zur Verbesserung des Rechtsschutzes für Migranten sind auch Teil eines Beratungsvorhabens der GTZ in Usbekistan (ebd., S. 17).

⁵⁰² Bis auf die Türkei und Mexiko hat bisher kein einziger der OECD-Staaten die Konvention unterzeichnet. Siehe dazu: De Guchteneire und Pécoud (2008); Spieß (2007); Spieß (2009). Die Konvention wurde 1990 durch die Generalversammlung der UN beschlossen und trat am 1. Juli 2003, nach ihrer Ratifikation durch 20 Staaten, in Kraft.

⁵⁰³ Spieß, 2007, S. 13. In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage im Bundestag begründet Staatssekretär Hoofe die Ablehnung einer Unterzeichnung hingegen damit, dass „die bestehenden und von den Mitgliedstaaten bereits ratifizierten internationalen Abkommen [...] in

Gleichwohl gelten bestehende Verpflichtungen Deutschlands aus den zentralen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen selbstverständlich auch für Migranten.⁵⁰⁴ Problematisch ist allerdings die *Durchsetzung* dieser Rechte. Dies gilt insbesondere für irreguläre Migranten, da diese ihre Abschiebung riskieren, wenn sie versuchen, ihre Rechte gegenüber staatlichen Stellen oder ihrem Arbeitgeber vor Gericht durchzusetzen. Zudem sind ihnen ihre Rechte häufig schlicht unbekannt (Spieß, 2007, S. 12). Das Problem besteht insbesondere auch hinsichtlich der Durchsetzung der Rechte auf Gesundheit und Bildung.⁵⁰⁵

In Reden der Akteure des BMZ wird die Umsetzung von Grund- und Menschenrechten sowie Fairness und Gleichbehandlung insbesondere in Zusammenhang mit der Vermeidung illegaler Migration gebracht. So weist Staatssekretär Stather im November 2008 darauf hin, BMZ und BMI stimmten darin überein, dass irreguläre Migration zu vermeiden sei. „Nur mit legalem Zugang ist den Menschen nachhaltig geholfen. Irreguläre Migrantinnen und Migranten werden leicht Opfer von ausbeuterischen Arbeitsbedingungen, besonders Frauen“ (Stather, 2008a).⁵⁰⁶ Auch darin, dass Maßnahmen gegen irreguläre Migration das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte nicht aushöhlen dürften, sei man sich einig (ebd.). Karin Kortmann, parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, weist im November 2007 darauf hin, es sollten Möglichkeiten zur legalen Migration Geringqualifizierter verbessert werden, da dies sonst illegal geschehe. Illegale Einwanderer erzielten jedoch nur geringe Löhne und ihr Aufenthaltsstatus ist zu unsicher, als dass sie sich besonderes für die Entwicklung ihres Herkunftslandes einsetzen

Verbindung mit den jeweiligen nationalen Regelungen bereits ein umfassendes und ausreichendes Schutzniveau für Wanderarbeitnehmer und deren Familien bieten“ (Deutsche Bundesregierung, 2010c, S. 22) und weist dabei auf einen Konsens der EU-Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht hin.

⁵⁰⁴ Eine Ratifizierung der UN-Wanderarbeitnehmerkonvention würde diese insbesondere konkretisieren und die Pflichten der Vertragsparteien klarstellen. Außerdem umfasst die Konvention Prüfungsverfahren und Informationspflichten (Spieß, 2007).

⁵⁰⁵ ebd., S. 13. Im Bereich der Schulen wurde die zuvor bestehende Anzeigepflicht der Schulleitung mittlerweile aufgehoben. In den Bereichen Gesundheit und Arbeit besteht sie jedoch weiterhin (Netzwerk Migration in Europa, 2011b, S. 1-2).

⁵⁰⁶ Die Verbindung der Zielsetzung, irreguläre Migration zu verringern, mit dem Schutz der Migranten, wird auch in einer Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMI, Altmaier, auf einer Tagung der DGVN deutlich. „Denn irreguläre Migration bedeute Ausbeutung, unwürdige Lebensverhältnisse und die Abhängigkeit von Schlepperorganisationen. Irreguläre Migration sei die ‚schlechteste aller Migrationsmöglichkeiten‘ und müsse bekämpft werden“ (nach Kamp, 2009b, S. 3).

zen könnten. Entwicklungspolitische Effekte blieben entsprechend gering (Kortmann, 2007b).⁵⁰⁷

Der Vorschlag Schäubles und Sarkozys zur europäischen Migrationspolitik hat die Debatte über Zirkuläre und andere temporäre Migrationsformen, verstärkt. In Zusammenhang mit temporärer, saisonaler bzw. zirkulärer Migration spielen Grund- und Menschenrechte, Fairness und Gleichbehandlung eine wichtige Rolle.

Der Vorschlag Schäubles und Sarkozys sowie die in der Folge vorgelegten Konzepte auf europäischer Ebene erregten verbreitete Kritik. So weist ein Positionspapier des NGO-Netzwerks *Forum Menschenrechte* auf die geringe Bedeutung hin, die den Rechten von Migranten darin zukommt, hin. „Die von der deutsch-französischen Initiative wie von der Europäischen Union vorgestellten Konzepte zirkulärer Migration lassen mehr erahnen als erkennen, welche Rechte Migrantinnen und Migranten, die im Rahmen von Migrationsprogrammen aufgenommen wurden, in Europa haben sollen“ (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 6). Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert das Konzept Schäubles und Sarkozys sowie die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Zirkulären Migration dahingehend, dass nicht alle sozioökonomischen Rechte der Arbeitsmigranten garantiert würden. Es fehlten Teilhaberechte in den Betrieben und es bestehe durch die Bindung des Aufenthalts an den Arbeitsplatz die Gefahr der Ausbeutung.⁵⁰⁸ Zudem würden das Recht des Schutzes der Familie sowie des Schutzes vor Diskriminierung verletzt (DGB-Bundesvorstand, 2008, S. 4-5, 7, 14-15).⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ Diese – zumindest teilweise – instrumentelle Argumentation kritisiert Fisch (2008, S. 555) in Zusammenhang mit dem Vorschlag Schäubles und Sarkozys zur Zirkulären Migration. „Der Zwang zur Rückkehr [der im Konzept vorgesehen ist,] ist auch eine Verzweckung der Arbeitsmigrant(inn)en für entwicklungspolitische Zielsetzungen. Wenn die entwicklungspolitischen Motive auch ehrenwert sind, sind es die damit verbundenen Restriktionen nicht, weil sie den freien Willen eines Menschen missachten“ (ebd., S. 555). Auch das Positionspapier des Forums Menschenrechte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die zentralen Akteure, nämlich die Migranten selbst als Inhaber von einforderbaren Rechten „keine bloßen ‚agents of development‘ sind“ (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 12).

⁵⁰⁸ Auch das Forum Menschenrechte weist darauf hin, es müsse „im Arbeits- und Arbeitserlaubnisrecht [...] darum gehen, die Unabhängigkeit des (ohnehin befristeten) Aufenthaltsrechts vom konkreten Arbeitsplatz sicherzustellen, damit Migrantinnen und Migranten nicht durch die Drohung mit dem Verlust des Arbeitsplatzes dazu bewegt werden können, die ihnen zustehenden Rechte nicht auszuüben“ (ebd., S. 8).

⁵⁰⁹ Fisch weist darauf hin, dass der Schutz der Familie aus sozialem ethischer Sicht zwar bei kurzfristigen saisonalen Arbeitsaufenthalten ohne Möglichkeit des Familiennachzugs noch gewährleistet sei. Beim Konzept Zirkulärer Migration mit mehrjährigen Aufenthalten, wie es Schäuble und Sarkozy vorgestellt haben, sei ein Mitzug der Familien dagegen zu gewähren. Er sieht andernfalls die Gefahr einer Instrumentalisierung der Familie zu Zwecken der Sicherstellung einer Rückkehr

Insbesondere die Fragen der Aufenthaltsverfestigung und des besonderen Schutzes von Ehe und Familie sind hinsichtlich zirkulärer bzw. temporärer Migrationsregelungen problematisch. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftung stellt zwar heraus, dass eine Beendigung des Aufenthalts für einen großen Teil der temporär zugelassenen Migranten umgesetzt werden könne und dass die rechtlichen Ansprüche auf Familienzusammenführung bei befristeten Aufenthalten eher schwach sind. Allerdings sei „eine Verfestigung des Aufenthalts [...] für einen gewissen Prozentsatz [...] nicht vollständig auszuschließen, selbst wenn die zeitliche Beschränkung des Aufenthalts eingangs explizit festgestellt wird“ (SVR, 2011a, S. 226). Ein Schutz des Rechts auf einen Daueraufenthalt sowie auf Familienzusammenführung sei insbesondere mit steigender Aufenthaltsdauer wahrscheinlich. Zudem wird die Aufenthaltsverfestigung wahrscheinlicher, wenn familiäre Bindungen ins Aufenthaltsland aufgebaut oder durch Familienzusammenführung (etwa durch Arbeitsverträge beider Partner) weitergeführt werden. Dies gilt insbesondere wenn ein Kind im Aufenthaltsland geboren werde oder die Schule besucht (ebd., S. 226-227).⁵¹⁰

In Bezug auf die Zulassung von Saisonarbeitnehmern befindet sich ein Richtlinien-vorschlag der Europäischen Kommission in der Diskussion, der auch eine Gleichstellung von Saisonarbeitnehmern mit inländischen Arbeitnehmern hinsichtlich bestimmter Rechte vorsieht. Die Bundesregierung sieht darin allerdings Diskussionsbedarf.⁵¹¹ Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

bzw. der Steigerung von entwicklungswirksamen Rücküberweisungen, was gegen die Würde der Familie verstoße (Fisch, 2008, S. 553).

⁵¹⁰ Eine strikte Durchsetzung der Befristung missachtet die Tatsache, dass sich Lebenssituationen ändern können und dann durch die Durchsetzung der Befristung die Menschenrechte des betreffenden Migranten verletzt werden könnten (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 10). Auf eine Schriftliche Frage im Bundestag weist der Parlamentarische Staatssekretär Altmaier hingegen darauf hin, dass Zirkuläre oder temporäre Migration „mit der Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung grundsätzlich unvereinbar [sein]“ (Deutsche Bundesregierung, 2007, S. 8). Dies begründet Altmaier dann mit dem Ziel der Steigerung der Entwicklung des Herkunftslandes.

⁵¹¹ Schneider und Parusel, 2011, S. 51-52; Deutsche Bundesregierung, 2010d, S. 9-10. Siehe dazu im Einzelnen Deutsche Bundesregierung (2010a, S. 9-12, 14-15). Dabei wird vor allem auf bestehende Regelungen verwiesen, die die Gleichbehandlung und bestimmte weitere Rechte für Saisonarbeitnehmer bereits vorsähen. Die Bundesregierung nennt dabei aber auch keine Regelungen, die den spezifischen Problemen der besonderen Verwundbarkeit von Saisonarbeitskräften und der *faktisch* bestehenden Schwierigkeiten, Rechte einzuklagen, Rechnung trägt. Zumindest aber weist die Bundesregierung darauf hin, dass bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses aus Gründen, die der Arbeitgeber zu vertreten habe, „eine Vermittlung zu einem anderen Arbeitgeber möglich sein [sollte]“ (ebd., S. 15). Siehe dazu die entsprechende Forderung von VENRO (Wirsching, 2011, S. 4).

sieht in den Richtlinienentwürfen dagegen „erhebliche Risiken für Menschenrechtsverletzungen“ (Wirsching, 2011, S. 2) und fordert EU und Bundesregierung dazu auf, die Entwürfe auf Grundlage des *Rechte-basierten Ansatzes* sowie der Wanderarbeitnehmerkonvention bzw. einschlägiger ILO Konventionen zu überarbeiten. So schließe die Richtlinie in einigen Bereichen eine Ausbeutung der Saisonarbeiter nicht aus, etwa hinsichtlich der Entlohnung, sofern keine Mindestlöhne oder Tarifverträge gelten, sowie hinsichtlich der Kosten für Arbeitsvermittlung und Unterbringung. Zudem berücksichtige sie nicht, dass bestimmte Leistungen und Rechte aufgrund der Befristung des Aufenthalts faktisch nicht in Anspruch genommen werden können.⁵¹² Eine Mitnahme von Familienangehörigen oder der Besuch durch diese sei nicht vorgesehen und die Gewährung eines Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem werde den Mitgliedstaaten überlassen (ebd., S. 5).

Das Vorhaben, Zirkuläre Migration in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern in Form von „Paketverträgen“ zu regeln, wird von Katharina Spieß von *Amnesty International* kritisiert. Es sei bedenklich, wenn nicht gleichzeitig sichergestellt werde, dass die Transitstaaten in die Lage versetzt würden, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen den Migrant*innen gegenüber einzuhalten und ein entsprechendes Monitoring stattfinde (Spieß, 2009, S. 4).

Zusammenfassung: Hinsichtlich der Achtung von Grund- und Menschenrechten sowie der Sicherstellung von Fairness und Gleichbehandlung als Richtschnur für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung waren die Erwartungen uneindeutig. So erschienen fast alle Maßnahmen in ihrer Struktur einfach, in den Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung jedoch komplex. Die Beobachtung in Deutschland zeigt eine geringe Bedeutung der Vorschläge aus dieser Unterkategorie im politischen Handeln.

Die Tatsache, dass kaum ein den Vorschlägen entsprechendes Verhalten in Deutschland zu beobachten ist, erscheint plausibel, da eine Stärkung des Menschenrechtsschutzes für Migrant*innen, insbesondere für solche mit irregulärem Status, in Deutschland aus der weit verbreiteten Sorge vor einem Anstieg an ungewollter Migration als wenig po-

⁵¹² Wirsching, 2011, S. 5. Dazu gehören etwa Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Kindergeld, Schulbesuch von Kindern.

Tabelle 8.4.: Unterkategorie B2a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
B2a) Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung	+	-	-	-	-
4a) Achtung von Grund- und Menschenrechten	+	-	-	-	-
4b) Sicherstellung von Fairness und Gleichbehandlung, Arbeits- und Gesundheitsschutz	+	-	-	-	-
4c) Schutz vor Ausbeutung und Senkung der Verwundbarkeit	+	-	-	-	-
4d) Sicherstellung dieser Rechte und Grundsätze insbesondere auch im Rahmen von Zirkulärer und temporärer Migration	-	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

pulär gilt. Dies zeigt sich etwa in der Verschärfung des Asylrechts der 1990er Jahre, der Debatte um das Zuwanderungsgesetz, aber auch in Fragen des Zugangs zum Arbeitsmarkt oder der Integration. Zugleich ist die Interessenvertretung von Migrant*innen (erst recht, wenn sie – als nur *potenzielle* Migrant*innen – Deutschland gar nicht erreichen) im politischen Willensbildungsprozess schwach.

Die bestehenden internationalen Konventionen könnten sich zwar auf eine Umsetzung förderlich auswirken (H4). Im Innern sprechen aber sowohl das Konfliktpotenzial als auch bestehende politische Paradigmen gegen eine Umsetzung. So besteht weiterhin das politische Credo in den meisten Parteien, kaum Zuwanderung zu brauchen, und wenn dann, nur solche Zuwanderer*innen, die Deutschland und seiner Wirtschaft einen maximalen Nutzen bringen (H4).

8.2.2. Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a)

Dieses Kapitel befasst sich mit der entwicklungspolitischen Richtung der Kohärenz. Nach einer kurzen Einleitung werden verschiedene konkrete Forderungen und Maßnahmen analysiert, die einer mehr oder weniger starken Ausrichtung der Migrationspolitik auf Ziele der EZ entsprechen. Zunächst wird ganz allgemein dargestellt, inwiefern eine Berücksichtigung von Entwicklungseffekten bei der Gestaltung von Migrationspolitik stattfindet. Dann werden konkrete Teilaspekte negativer und positiver entwicklungspolitischer Kohärenz (Ashoff, 2010, S. 347-350) in der deutschen Politik analysiert.

Grundsätzlich sind sowohl die Migrations- als auch die Entwicklungspolitik an den

grundgesetzlichen Auftrag aus dem Amtseid jedes Bundesministers gebunden, deutschen Interessen zu dienen. Entsprechend könnte sowohl argumentiert werden, Entwicklungspolitik solle Zielen der Migrationspolitik dienen, als auch umgekehrt. Es geht also um den Ausgleich unterschiedlicher staatlicher Interessen, hier zwischen Entwicklungs- und Einwanderungspolitik. Dementsprechend ist vollständige entwicklungspolitische Kohärenz nicht realistisch erreichbar (und auch ob sie wünschenswert ist, kann bestritten werden).

Seit 2000 wurden aber Grundlagen für einen umfassenden *entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch* an andere Politiken gelegt (im Folgenden nach: Ashoff, 2007, S. 19-21). Dieser wurde von der Bundesregierung mehrfach ausdrücklich anerkannt. Beispiele im internationalen Rahmen sind die Millenniumserklärung 2000, die Entschließung der UN-Generalversammlung 2005 zur Überprüfung der Umsetzung der Millenniumsziele, Verpflichtungen im Rahmen der OECD sowie die Gemeinsame Erklärung des EU-Ministerrats, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union (Europäischer Konsens). Auch auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung das entwicklungspolitische Kohärenzgebot hervorgehoben, etwa im Koalitionsvertrag der Großen Koalition, dem Zwölften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung von 2005, der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland von 2002 sowie im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut von 2001. Das Thema der Migration blieb dabei jedoch lange randständig.

Deutschland belegte 2011 im so genannten *Commitment to Development Index*, der die Auswirkungen von sieben Politikfeldern auf die Entwicklung einschätzt, im Bereich Migration den 11. Rang (von 22). Positiv wurden dabei insbesondere Studierendenmigration und Flüchtlingsaufnahme bewertet. Die Werte für die Zulassung von (nicht qualifizierten) Arbeitsmigranten aus Nicht-OECD Ländern waren hingegen unterdurchschnittlich (Roodman, 2011, S. 28-32).

In einem Beitrag 2006 bezieht Ministerin Wieczorek-Zeul das Thema der Kohärenz auf den Umgang mit Migration. „[N]ur ein kohärenter Ansatz verschiedener Politikbereiche – sowohl auf nationaler als auch auf EU- und internationaler Ebene – [kann] zu angemessenen Lösungen führen“ (Wieczorek-Zeul, 2006). Minister Niebel weist in einer Rede über das Thema „Migration und Entwicklung“ 2010 ebenfalls auf das Kohärenzge-

bot hin.⁵¹³ Die Notwendigkeit, Migrationspolitik mit der Entwicklungspolitik kohärent zu gestalten, sei, so Kortmann, grundsätzlich anerkannt und etwa durch den europäischen „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ oder die Ratsbeschlüsse zur Politikkohärenz bestätigt (Kortmann, 2009, Kortmann, 2010, S. 262).

Auch Bundesinnenminister Schäuble (2006d) betont, dass man „einen vernünftigen, tragfähigen Kompromiss finden [müsse] zwischen den unterschiedlichen Zielen der Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik einerseits und der Entwicklungspolitik andererseits.“

Sowohl die negative (Nachteile minimieren) als auch die positive (Vorteile stärken) Begründung entwicklungspolitischer Kohärenz sind im deutschen Fall nachweisbar. Ziel der EZ sei es, so Staatssekretär Stather im November 2008, negative Aspekte von Migration zu vermeiden und Potenziale zu stärken (Stather, 2008a).⁵¹⁴ Als zentralen Gesichtspunkt seines Leistungsspektrums nennt auch das Sektorvorhaben der GTZ auf seiner Internetseite, man wolle Ansätze entwickeln, „wie das positive Potenzial der Migration besser ausgeschöpft und die negativen Auswirkungen vermindert werden können.“⁵¹⁵

Die Differenzierung zwischen dem „positiven“ und „negativen“ Verständnis ist nicht immer eindeutig. Daher folgt die Darstellung nun inhaltlichen Bereichen von Kohärenzpolitik. Diese finden sich im weiteren Verlauf der Fallstudie im Detail wieder.

Einen Ansatzpunkt für die EZ zur Verbesserung der entwicklungspolitischen Kohärenz von Migrationspolitik sieht Kortmann bei ihrer Rede an der Universität Trier darin, in Deutschland und auf EU-Ebene „Verständnis für ein entwicklungspolitisch

⁵¹³ „Auch wir Geber müssen unsere Hausaufgaben machen. Wichtig ist, die Wirksamkeit unserer Arbeit und die Kohärenz mit anderen Politiken immer wieder zu überprüfen. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stehen Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz deshalb besonders hoch im Kurs“ (Nebel, 2010). Karin Kortmann plädiert im November 2007 dafür, Globalisierung und Migration entwicklungsverträglich zu gestalten. Die EZ sollte in Deutschland und auf EU-Ebene „Verständnis für ein entwicklungspolitisch wirksames Migrationsmanagement schaffen“ (Kortmann, 2007b).

⁵¹⁴ „Ziel der Entwicklungspolitik ist es [...], einen entwicklungsförderlichen Rahmen für Migration zu setzen. Wir wollen die Entwicklungspotenziale der Migration fördern und zugleich die Risiken der Migration mindern“ (Kortmann, 2009).

⁵¹⁵ GTZ, o.J. „[W]e want to analyze how migration is influencing current development projects and vice versa – e.g. the interplay between migration and education, health, conflicts and climate change – how to make use of positive aspects of migration to enhance their results – e.g. create synergies with migrants’ activities – and how to avoid counterproductive results – e.g. through taking into account migration motivations and histories“ (Riester, 2008, S. 81).

wirksames Migrationsmanagement [zu] schaffen“ (Kortmann, 2007b). Konkret plädiert Kortmann auch für Veränderungen in der Zuwanderungspolitik und im Aufenthaltsrecht, um Migranten bessere Möglichkeiten zu geben, sich für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer einzusetzen (ebd.). Das BMZ spricht sich aus für die „Schaffung nationaler und internationaler Rahmenbedingungen für Migration, die auch den Bedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung tragen: Dazu gehören allgemeine Regeln, insbesondere mehr Möglichkeiten für legale Mobilität, sowie maßgeschneiderte Ansätze für einzelne Länder und Regionen“ (BMZ, 2010, S. 10).⁵¹⁶

Ein Aspekt ist die *Erweiterung der Möglichkeiten für legale Migration*. Um *Know-how-Transfer* bzw. *Brain Gain* in Gang zu setzen, setzt sich Kortmann (2009) dafür ein, es müsse „ausreichende Möglichkeiten für legale Migration“ geben, „[i]nsbesondere, aber nicht nur, für Hochqualifizierte.“ Dies sieht sie mit der im März 2009 auf EU-Ebene beschlossenen Hochqualifizierten-Richtlinie (Stichwort „Blue Card“) auf gutem Wege.⁵¹⁷ Eine Begründung für die Befürwortung verbesserter Möglichkeiten zur legalen Migration und Erteilung von Arbeitserlaubnissen für Geringqualifizierte ist auch, dass diese sonst oft illegal mit entsprechend geringen entwicklungspolitischen Effekten ins Land kämen.⁵¹⁸

Auf den *Brain Drain* weist Kortmann (ebd.) als klassischen Fall von Inkohärenz zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik hin. Als Möglichkeit für dessen Milderung spricht sich das BMZ für ethische Anwerbeprinzipien aus.⁵¹⁹ Eine andere Möglichkeit zum Umgang mit dem Brain Drain, die immer wieder genannt wird, ist die Rückkehrförderung (vgl. Kap. 8.5.2 und 8.6.1).

Schwierigkeiten der Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt, insbesondere in Hinblick auf die *Anerkennung von Berufsabschlüssen* stellen einen anderen Aspekt dar, bei dem Regelungen der Migrationspolitik sich negativ auf die Entwick-

⁵¹⁶ Allerdings ist die Umsetzung solcher Forderungen kaum *gegen* anderslautende Präferenzen aus Arbeits- und Innenressort – allein unter Hinweis auf das entwicklungspolitische Kohärenzstreben – zu erwarten (Interview Ministerium 8, ca. 00:17:00).

⁵¹⁷ „Im Rahmen der Politikkohärenz setzt sich das BMZ ein für [...] [g]roßzügigere Möglichkeiten für legale Migration. Dabei fangen wir in der Europäischen Union mit Mobilitätspartnerschaften an. Auch die ‚blue card‘ für Hochqualifizierte war ein Schritt in die richtige Richtung, wir müssen aber auch weniger qualifizierten Kräften Chancen einräumen“ (Bögemann-Hagedorn, 2010, S. 9).

⁵¹⁸ Kortmann, 2010, S. 263; siehe auch Goethe und Hillmann, 2008, S. 208.

⁵¹⁹ Bögemann-Hagedorn, 2010, S. 9, vgl. Kap. 8.5.1.

lung auswirkten, so Kortmann (ebd.).⁵²⁰ Nur bei einer Anerkennung ihrer Qualifikationen könnten Migranten ihr Potenzial voll ausschöpfen – und dabei auch der Entwicklung ihrer Herkunftsländer nützen. So erhielten sie Möglichkeiten zur Weiterbildung, der Steigerung von Rücküberweisungen und verbesserter Netzwerkbildung, was dem Herkunftsland zu Gute kommen könne. Mit der aktuellen Regelung sei jedenfalls niemandem gedient. „Damit entwertet sich ihr Wissen. Wir haben es geradezu mit einer Verschwendung von Fähigkeiten zu tun.“⁵²¹

Einschränkungen der Mobilität von in Deutschland ansässigen Migranten, die das Land für längere Zeit verlassen wollen (*Outward-Mobility*) stellen Hindernisse für die entwicklungspolitische Wirksamkeit von Migration dar. So gibt Kortmann zu bedenken, dass ein Wissenstransfer nur dann stattfinden könne, wenn der Kontakt zwischen Herkunftsland und Aufnahmeland nicht abbreche. Ansonsten würden Entwicklungspotenziale verschenkt (Kortmann, 2008).

Als Maßnahmen werden etwa die Gewährung doppelter Staatsbürgerschaft, die Förderung zirkulärer Wanderungsbewegungen oder die Erteilung mehrfach gültiger Einreisevisa genannt (Kausch, 2007, S. 16). Insbesondere die Regelung, dass in Deutschland ansässige Ausländer in der Regel nach 6 Monaten der Abwesenheit ihren Aufenthaltstitel verlieren, wurde breit diskutiert (vgl. Kap.8.7.1). „Eine längere Rückkehr-Option nach Deutschland würde vielen den Entschluss zur temporären Rückkehr in ihre Herkunftsländer erleichtern,“ so Kortmann (2008). Durch die höhere Mobilität könnten sich bessere Möglichkeiten für das Engagement derjenigen Migranten ergeben, die nicht dauerhaft in Herkunftsland zurückkehren wollen oder können.⁵²² Hinsichtlich der maximalen Abwesenheitszeit von sechs Monaten kann nach Ermessensentscheidungen der

⁵²⁰ „Um das entwicklungspolitische Potenzial von [...] Migranten noch gezielter fördern zu können, müssen sie besser in den deutschen und europäischen Arbeitsmarkt integriert werden“ (BMZ, 2010, S. 12).

⁵²¹ Kortmann, 2009, siehe auch Kausch, 2010, S. 4; Bögemann-Hagedorn, 2010, S. 9; BMZ, 2010, S. 7. „[D]ie Anerkennung von Bildungsabschlüssen aus Drittstaaten [ist] meist sehr kompliziert [...], was zur Folge hat, dass selbst qualifizierte Migranten in Deutschland häufig unqualifizierten Tätigkeiten nachgehen“ (Riester, 2011, S. 283). Siehe auch: Goethe und Hillmann, 2008, S. 201.

Im März 2011 hat die Bundesregierung zumindest als ersten Schritt den Entwurf des so genannten *Anerkennungsgesetzes* verabschiedet, „das die Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse und Qualifikationen erheblich erleichtern soll“ (Netzwerk Migration in Europa, 2011a, S. 4). Das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ trat am 1. April 2012 in Kraft.

⁵²² Kortmann, 2009; siehe auch Kortmann, 2010, S. 268; Mundt, 2011, S. 204, Riester, 2011, S. 284.

Ausländerbehörde eine Abweichung von dieser Regelung gewährt werden, was auch verstärkt ermöglicht wird.⁵²³

Ein weiterer kohärenzbezogener Aspekt ist die Einschränkung der Bewegungsfreiheit und der Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern und Migranten mit Duldungsstatus. Dies bildet eine Hürde für mögliches Engagement zu Gunsten ihres Herkunftslandes (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 6).

Schließlich erhöht die stellenweise Einführung von *Studiengebühren oder Betreuungszuschlägen* für ausländische Studierende an einigen deutschen Hochschulen die Kosten für entwicklungsbezogene Studienaufenthalte von Staatsangehörigen aus Entwicklungsländern (ebd., S. 6).

Zusammenfassung: Insgesamt entspricht das politische Handeln hinsichtlich einer entwicklungsfreundlichen Gestaltung von Migrationspolitik und anderen Politiken in Deutschland tendenziell den Erwartungen, dass eine Umsetzung solcher Vorschläge unwahrscheinlich sein dürfte.

Tabelle 8.5.: Unterkategorie B3a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
B3a) Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik	-	-	(-)	(-)	(-)
5a) Entwicklungseffekte sollten bei der Gestaltung von Migrationspolitik beachtet werden	-	-	(-)	-	+
5b) Migrationspolitik sollte negative Effekte auf die Entwicklung vermeiden (negative Kohärenz)	-	-	(-)	-	(-)
5c) Migrationspolitik sollte so gestaltet werden, dass positive Entwicklungseffekte entstehen (positive Kohärenz)	-	-	(-)	-	(-)

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Eine grundsätzliche Festlegung, dass Entwicklungseffekte bei der Gestaltung von Migrationspolitik beachtet werden sollten, findet sich nicht in zwingender Form (im Sinne eines Vetorechts des BMZ o.ä.) und wird eher in Form von Absichtserklärungen auf verschiedenen Ebenen bejaht. Als Forderung in der Debatte ist dieser Aspekt weit verbreitet. Es lassen sich sehr wenige konkrete Beispiele für Kohärenzpolitik (negative wie positive Kohärenz) finden.

⁵²³ Dies ist aktuell etwa im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften, im Bezug auf das Programm *Weltwärts* sowie bei EZ-Projekten mit Migrantenorganisationen möglich (Vgl. Kap. 8.7.1).

Als plausible Erklärung für die – zumindest in Hinblick auf die Aufnahme in die Debatte und wenige Einzelmaßnahmen – leicht über die Erwartung hinausgehenden Umsetzungsschritte sei auf die gut verankerten Diskussionen und Mechanismen zur Kohärenzförderung verwiesen. In diesem Sinne bestehen institutionelle und ideelle Grundlagen sowie Instrumente. Diese wurden freilich vorher in der Regel nicht auf das Themenfeld Migration angewandt (H4). Insbesondere stoßen Maßnahmen zur Kohärenzsteigerung immer wieder an die Grenzen divergierender Interessen, was die Tatsache erklären dürfte, dass nur vereinzelte Maßnahmen in dieser Richtung zu beobachten sind (H3). Hinzu kommt, dass Diskussionen über eine entwicklungsförderliche Migrationspolitik stets Aspekte betreffen, die politisch sensibel sind, etwa die Frage der Öffnung für legale Einwanderung (Interview Ministerium 8, ca. 00:07:00).

Gleichzeitig ist erstaunlich, dass die Spitze des BMZ in Reden und Dokumenten die EU-Mobilitätspartnerschaften als Schritt in die richtige Richtung bzw. Rahmen für einen Ausgleich der Interessen sehen. Abgesehen von den leicht erweiterten Möglichkeiten der *Outward Mobility* stehen dort innenpolitische Ziele ganz eindeutig in Vordergrund. Hinzu kommen einige EZ-Maßnahmen, die ohnehin bereits zum Leistungsspektrum deutscher EZ gehören (vgl. Kap. 8.1.3). Wenn dies bereits als Fortschritt der Kohärenzarbeit gilt, erscheinen Anspruch bzw. realistische Möglichkeiten entwicklungspolitischer Kohärenzarbeit im Bereich der Migration eher gering zu sein.

8.2.3. Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zielen der Migrationssteuerung (B4a)

Im folgenden Abschnitt werden Beiträge der EZ zur Lösung von Problemen der Migrationspolitik thematisiert. Zunächst wird kurz auf die deutsche Debatte der 1990er Jahre zu diesem Thema eingegangen. Sie beruhte letztlich auf der „Idee, man könne [...] mit einer besseren oder mit einer finanziell besser ausgestatteten Entwicklungszusammenarbeit die reiche Welt vor der Migration aus der armen Welt abschirmen.“⁵²⁴ Angesichts einer zunehmenden Wahrnehmung des Migrationsgeschehens in Deutschland als „Problem“ (Kerlen und Wimmer, 1997, S. 6-7) wurde eine „Indienstnahme der

⁵²⁴ Thränhardt, 2008a, S. 110. Siehe auch Kleiner-Liebau (2008, S. 8); Kerner (2002); Mundt (2007, S. 6) .

Entwicklungszusammenarbeit für innenpolitische Belange ins Zentrum des politischen Geschehens gerückt“ (Kerner, 2002, S. 57).

Im September 1990 verabschiedete die Bundesregierung eine Flüchtlingskonzeption (BMI, 1990), mit der sie „ihre Politik auf den Gebieten der auswärtigen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Wirtschaftshilfe auf die Bekämpfung der Fluchtursachen ausrichte[n] und diese Politikbereiche im Hinblick auf die Wanderungsbewegungen mehr als bisher koordinier[en wollte]“ (Reichert, 1991, S. 38).⁵²⁵ Angesichts einer niedrigen Anerkennungsquote von Asylbewerbern folgte man, das die Ursache der Wanderungsbewegungen in erster Linie das Wohlstandsgefälle zwischen Herkunfts- und Zielstaaten sei (ebd., S. 37). Zur Verhinderung von Wanderungsbewegungen sah die Konzeption die Lösung der Schuldenkrise der Entwicklungsländer, eine bessere Ausstattung (0,7%-Ziel) und Effektivitätssteigerung der EZ, Wirtschaftshilfen für die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie gezielte Hilfen zur Ausbildung und Beschäftigung für potenzielle Migranten aus diesen Ländern vor (BMI, 1990, S. 25-26).⁵²⁶

Im April 1994 konkretisierte das BMZ die entwicklungspolitischen Bezüge der Flüchtlingskonzeption mit dem „Konzept Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.“ Hinsichtlich der Ziele und Strategien geht das Konzept neben Aspekten der Minderung von Fluchtfolgen und der Rückkehrförderung insbesondere auf die Ursachenbekämpfung von Flucht und Migration ein. „Entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Anreiz für die Bevölkerung, in ihrer Heimat und an ihrem Wohnort zu bleiben. In die gleiche Richtung wirkt auch jede erfolgreiche Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit, deren Ziel die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen ist.“⁵²⁷ Hinsichtlich der *Fluchtursachen* schlägt das

⁵²⁵ Die Konzeption war von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des BMI erarbeitet worden. Laut eines Informationsvermerks des BMZ ging sie „explizit ‚von innenpolitischen Erwägungen‘ aus und versuchte die Frage zu beantworten, ‚was die Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und Asylpolitik zur Lösung des wachsenden Zustroms von Asylbewerbern (Flüchtlinge) einbringen können‘“ (zit. nach Kerner, 2002, S. 57).

⁵²⁶ Der „Neunte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ aus dem Jahr 1993 knüpfte erstmals eine direkte kausale Verbindung zwischen Armut und Migration. „Eine präventive Entwicklungspolitik eröffnet den Menschen in den Entwicklungsländern Perspektiven in ihrer Heimat“ (Deutsche Bundesregierung, 1993, S. 72).

⁵²⁷ BMZ, 1994, S. 2. Das Konzept weist dabei durchaus darauf hin, dass Entwicklung und Migrationsneigung nicht unbedingt linear zueinander verlaufen. So heißt es dort, Migration könne auch durch weitere Entwicklung hervorgerufen werden (Bildungsniveau, Kommunikations- und Transportmöglichkeiten) (ebd., S. 6). Angesichts der oben zitierten Einschätzung, jede erfolgreiche

Konzept Maßnahmen vor, die an den politischen Rahmenbedingungen⁵²⁸ sowie der Katastrophenvorbeugung ansetzen. Zur Bekämpfung der *Migrations*ursachen schlägt das Konzept Maßnahmen vor, die auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation abzielen (BMZ, 1994, S. 8-9).

Zwei Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, die zu dieser Zeit erschienen, schätzten den möglichen Beitrag der EZ zur Ursachenbekämpfung von Migration indes deutlich geringer ein.⁵²⁹ Beide Dokumente bekräftigen zwar, dass eine dauerhafte Entschärfung der Migrations- und Flüchtlingsproblematik nur durch Ursachenbekämpfung möglich sei. Der Entwicklungszusammenarbeit käme dabei aber „bestensfalls eine sekundäre Rolle zu.“⁵³⁰ Schließlich stellt der Beirat fest, „dass eine erfolgreiche EZ zwar – unfreiwillige – Migration verhindern, gleichzeitig aber auch die Mobilität weiter fördern wird.“⁵³¹

Auf Ebene der Maßnahmen sind nur wenige Ergebnisse der Diskussionen und Konzepte festzustellen. Eine Bilanz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit der 1990er Jahre zur Bekämpfung von Migrationsursachen kann kaum vom Diktum des Konzepts von 1994 ausgehen, wonach praktisch jede erfolgreiche Maßnahme der EZ der Verminderung von Flucht- und Migrationsursachen dienen könne.⁵³² Zunächst widerspricht der

entwicklungspolitische Maßnahme leiste einen Beitrag zur Lösung des Problems der Migration, scheint diese Einschränkung jedoch nur wenig Beachtung zu finden.

⁵²⁸ Genannt werden Menschenrechte, politische Beteiligung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft. Die Konzeption bezieht sich dabei offensichtlich auf die so genannten Spranger-Kriterien zur Vergabe von Entwicklungshilfe von 1991 (Spranger, 1991).

⁵²⁹ Siehe auch Kerner (2002, S. 60). Ein „Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik“ wurde 1989 und eine Stellungnahme zum Thema „Migration und Entwicklungszusammenarbeit“ im Januar 1994 vorgelegt (Wissenschaftlicher Beirat, 1989; Wissenschaftlicher Beirat, 1995). Die Stellungnahme wurde 1999 leicht gekürzt erneut veröffentlicht (Wissenschaftlicher Beirat, 1999).

⁵³⁰ Wissenschaftlicher Beirat, 1995, S. 28-29. Es müsse „dringend davor gewarnt werden, die Entwicklungszusammenarbeit auf dem Gebiet der Migrationsbekämpfung mit Erwartungen zu überfrachten, die sie nicht erfüllen kann“ (ebd., S. 28-29). Der Beirat weist in diesem Zusammenhang insbesondere auch auf die sinkende finanzielle Ausstattung der EZ hin.

⁵³¹ ebd., S. 29. Interessant ist, dass die Stellungnahme des Beirats gerade drei Monate *vor* dem Konzept des BMZ zur Flüchtlingspolitik (BMZ, 1994) erschien, ohne das jenes die zurückhaltende Einschätzung des Beirats teilte.

⁵³² Auch die entwicklungspolitischen Berichte der Bundesregierung geben kaum Auskunft und entsprechen in weiten Passagen dem Konzept des BMZ von 1994. Konkrete Maßnahmen werden gar nicht angesprochen. War das Thema der Ursachenbekämpfung im 9. (1993) und 10. (1995) Bericht sehr umfassend dargestellt worden, so entsprach ihr Umfang im 11. Bericht (2001) wieder demjenigen aus dem 8. Bericht (1990), (Deutsche Bundesregierung, 1990, 1993; Deutsche Bundesregierung, 1995; Deutsche Bundesregierung, 2001b).

in den 1990er Jahren stetig sinkende Anteil der Entwicklungshilfeleistungen am BIP dem in der Flüchtlingskonzeption bekräftigten Ziel eines Anstiegs der Hilfe. Konkrete Maßnahmen wurden nur in sehr geringem Umfang umgesetzt. So bleibt die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage im Bundestag 1996 insgesamt sehr allgemein und nennt kaum direkte Maßnahmen zur Ursachenbekämpfung.⁵³³ Seitens des BMI wurden zwischen 1990 und 1996 einige Maßnahmen in Mittel- und Osteuropa ergriffen, um den „Bleibewillen“ der Bevölkerung zu erhöhen. Dabei standen Gebiete im Vordergrund, die von Deutschstämmigen besiedelt sind.⁵³⁴ Im Rückblick bewertet Nuscheler (2004a, S. 207) den Ansatz der Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen, der in Deutschland seit der Veröffentlichung der Flüchtlingskonzeption verfolgt worden war, als gescheitert.

In der Debatte um das Zuwanderungsgesetz taucht das Thema der Ursachenbekämpfung und die Rolle, die die Entwicklung der Herkunftsländer dabei spielen soll, zwar immer wieder auf, hat aber darüber hinaus keine große politische Bedeutung.⁵³⁵

In Hinblick auf Beiträge der EZ zum Erreichen staatlicher Ziele der Migrationssteuerung *in der neueren Debatte über Migration und Entwicklung* wird nun zunächst auf die Bekämpfung von Migrationsursachen durch EZ eingegangen. Dabei wird *zuerst* die

⁵³³ Deutsche Bundesregierung, 1996. Die Bundesregierung weist auf ein Programm in Marokko sowie ein Forschungsprojekt zum Einfluss von EZ-Vorhaben auf das Migrationsverhalten hin.

⁵³⁴ Kerlen und Wimmer, 1997, S. 13. Neben dem BMI war auch das Auswärtige Amt an Hilfen, insbesondere im Bereich von Kultur und Bildung beteiligt. Siehe auch: Fumetti (1999). Ab 1991 hat das BMI in Polen, Rumänien und Bulgarien sieben berufliche Ausbildungszentren für freiwillig zurückkehrende Asylbewerber und Ortsansässige aufgebaut. Die Laufzeit der Projekte war jedoch nur kurz und sie hatten nur wenige hundert Teilnehmer (Herbst u. a., 1995; Deutsche Bundesregierung, 1997; Kerlen und Wimmer, 1997, S. 11-12).

⁵³⁵ Cyrus und Vogel, 2005, S. 24. So forderten BÜNDNIS90 / DIE GRÜNEN im Wahlprogramm 2002-2006 als Ausdruck internationaler Solidarität unter anderem, Fluchtursachen zu beseitigen (Bündnis 90 / Die Grünen, 2003, S. 1). In Papieren zur Zuwanderungspolitik von CDU und CSU von 2001 fordern diese, es müsse „auf europäischer Ebene [...] alles getan werden, um den Zuwanderungsdruck aus den Staaten der Dritten Welt nach Europa zu reduzieren“ (CDU und CSU, 2001, Punkt 4, CSU-Parteivorstand, 2001, Punkt 6). Ein Beschluss der CDU forderte, „[anstatt einer] gezielte[n] Aufnahme von Armutswanderern und Wirtschaftsflüchtlingen [sei] [...] die Bekämpfung von Fluchtursachen zu intensivieren. Zuwanderungs- und Entwicklungspolitik [seien] [...] eng miteinander zu verbinden. Die Industriestaaten müß[t]en sich ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung endlich [...] stellen. Dazu zähl[e] zunächst die Erreichung des 0,7 Prozentzieles an öffentlicher Entwicklungshilfe“ (CDU-Bundesausschuss, 2001, S. 4). Bundesinnenminister Schily bezeichnete im Januar 2005 die sinkenden Zahlen der Asylanträge als Beleg für „den Erfolg der politischen Anstrengung der Bundesregierung“. Schily führt dies neben der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes auch auf die „großen finanziellen Anstrengungen weltweit“ zurück, Aufgrund der Stabilisierung der Lebensbedingungen, etwa in Bosnien-Herzegowina und Afghanistan, woll[t]en dort nun immer weniger Menschen ihre angestammte Heimat verlassen“ (BMI, 2005).

EZ als solche betrachtet, *dann* entwicklungsförderliche Aspekte aus dem Nexus von Migration und Entwicklungszusammenarbeit und *danach* die Frage der Fokussierung von entwicklungspolitischen Aufgaben auf Aspekte, die auch aus migrationspolitischer Sicht vorteilhaft erscheinen. Danach wird auf die migrationspolitische Konditionalisierung von EZ bzw. ihre Instrumentalisierung als Anreiz an Herkunfts- und Transitländer für die Kooperation im Migrationsbereich eingegangen.

Die Bedeutung der EZ für die Ursachenbekämpfung von Migration wird in der deutschen Debatte über Migration und Entwicklung insbesondere von Akteuren aus dem BMZ hervorgehoben. Bundesministerin Wieczorek-Zeul (2003) weist als ersten Aspekt der Verknüpfung von Migration und Entwicklung darauf hin, die deutsche EZ wolle Flucht- und Migrationsursachen bekämpfen. Staatssekretär Erich Stather spricht 2004 Entwicklungsprobleme in vielen Herkunftsländern als „maßgebliche push-Faktoren“ für Migration an. Entsprechend betont er auch den Beitrag der EZ zur Senkung des Migrationsdrucks durch die Verbesserung der „politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern,“ durch die Bekämpfung der Armut und den Beitrag der EZ zu Frieden und Sicherheit in den Entwicklungsländern.

„Mit unserer gesamten Entwicklungszusammenarbeit wollen wir dazu beitragen, dass weniger Menschen in Entwicklungsländern mangels einer wirtschaftlichen Perspektive aus ihrem Heimatland emigrieren müssen.“⁵³⁶

Das BMZ wolle mit seinem „entwicklungspolitischen Engagement [...] den Menschen bessere Zukunftsperspektiven in ihrer Heimat und Gründe zum Bleiben liefern,“ so Wieczorek-Zeul (2006).⁵³⁷

Auch in der Informationsbroschüre des BMZ über Migration findet sich die Grundform dieser Argumentation. „Da Armut einer der auslösenden Faktoren von Migration ist, bekämpft Entwicklungspolitik auch einen Teil der Ursachen von Migration“ (BMZ, 2010, S. 9).

⁵³⁶ Stather, 2004. Siehe auch Stather (2008b, S. 5).

⁵³⁷ „[N]ur indem wir uns mit den Ursachen von Migration beschäftigen, können wir sinnvolle Lösungsansätze entwickeln, die sich eben nicht in Abschottung und der Verstärkung von Grenzbefestigungen erschöpfen“ (Wieczorek-Zeul, 2006). Auch die parlamentarische Staatssekretärin Kortmann spricht 2007 das Thema der Ursachenbekämpfung an: „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“ (Kortmann, 2007c).

In Beiträgen aus dem BMZ wird auch darauf hingewiesen, dass es in der Regel nicht pure Not, sondern Perspektivlosigkeit sei, die Menschen in die – in diesem Sinne also eher unfreiwillige Migration – treibe.⁵³⁸

Bundesinnenminister Schäuble weist darauf hin, die Wohlstandsgesellschaften sollten sich aus eigenem Interesse und angesichts des täglichen realen Migrationsgeschehen den Ursachen von Migration zuwenden, wenn sie das Migrationsgeschehen beeinflussen wollten.⁵³⁹ An anderer Stelle weist Schäuble auch ganz explizit der Entwicklungszusammenarbeit entsprechende Aufgaben zu. „[Die Bekämpfung der] Flucht- und Migrationsursachen in den Herkunftsländern [...] geht über die Zuständigkeit der Justiz- und Innenminister weit hinaus. Es ist eine ressortübergreifende Aufgabe, insbesondere der Außenpolitik sowie auch und nicht zuletzt der Entwicklungszusammenarbeit.“⁵⁴⁰

Hinweise auf Grenzen der EZ bei der Bekämpfung von Migrationsursachen sind in der deutschen Debatte nicht so häufig zu finden. So weist Kortmann darauf hin, dass die Erwartung problematisch sei, Migrationsursachen durch Entwicklungspolitik zu bekämpfen. Es gelte vielmehr, dass „Entwicklung [...] mittelfristig mit wachsender Migration und Mobilität verbunden“ ist (Kortmann, 2009). Zwar sei Entwicklungspolitik auf die Bekämpfung von Armut als eine zentrale Ursache von Migration ausgerichtet. „Bis aber der Verbleib im Herkunftsland attraktiver erscheint als die Auswanderung, müssen Lohnniveaus und individuelle Entfaltungsmöglichkeiten Anschluss an die Zielländer

⁵³⁸ Kortmann, 2007b. Siehe auch Stather (2008a); BMZ (2010, S. 3). Im Oktober 2010 drückt sich Minister Niebel folgendermaßen aus: „Die Entwicklungspolitik hat sich zur Aufgabe gemacht, den Zwang zu Migration aus Armut und Not zu verringern. Unser vorrangiges Ziel ist deshalb, dass Menschen in ihren Herkunftsländern eine Perspektive für ein selbstbestimmtes Leben haben. Wir wollen, dass Menschen in Entwicklungsländern ihren eigenen Lebensunterhalt verdienen können, ihre Kinder zu Schule schicken können und eine gute Gesundheitsversorgung erhalten“ (Niebel, 2010).

⁵³⁹ Schäuble, 2007c. „Wir wissen, dass Migrationsbewegungen ihre Ursache vielfach in einem Wohlstandsgefälle haben, das uns sehr viel mehr Probleme bereiten wird, wenn wir nichts dagegen unternehmen, als wenn wir uns dazu bereit finden, diesen Ländern auch zu Hause vernünftige Standards zu ermöglichen“ (ebd.). Dabei zieht Schäuble auch eine Verbindung zwischen der Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern und der illegalen Zuwanderung. Menschen, die in ihren Herkunftsländern angesichts der herrschenden Lebensbedingungen keine Zukunft sähen suchten „ihr Heil in der unkontrollierten und eben weitgehend auch illegalen Zuwanderung in die europäischen Mitgliedstaaten“ (ebd.).

⁵⁴⁰ Schäuble, 2006a. Er bezieht er sich dabei auch ausdrücklich auf seine Zeit als Innenminister 1989/90, als die Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung unter Federführung des BMI ausgearbeitet wurde (s.o.).

gefunden haben.“⁵⁴¹

Daher müsse man, so Kortmann (ebd.) auf mittlere Sicht Migration aus Entwicklungsländern akzeptieren und für die Migranten würdig gestalten. Dazu gehörten insbesondere legale Mobilität, wodurch irreguläre Migration eingeschränkt würde, menschenwürdigen Bedingungen für Migranten und Entwicklungsperspektiven in den Herkunftsländern geschaffen würden. Auch die Broschüre des BMZ zur Migration weist auf die Langfristigkeit dieser Zielsetzung hin.⁵⁴²

Als Argumentationsgrundlage für die Rechtfertigung von Entwicklungszusammenarbeit kann deren Bedeutung für die Verminderung von Migrationsursachen durchaus eine Rolle spielen. So rät Jürgen Wiemann vom Deutschen Institut für Entwicklungsforschung der EZ, im Rahmen der Debatten um die stärkere Zulassung von Migration „ihre Rolle bei der Milderung des Migrationsdrucks in der Entwicklungswelt deutlich machen und für die Bereitstellung hinreichender Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe werben müssen.“⁵⁴³

Eine *Fokussierung entwicklungspolitischer Maßnahmen auf migrationspolitisch relevante Länder oder Sektoren* ist im deutschen Fall kaum in konkreteren Vorschlägen oder Maßnahmen festzustellen. In den Redebeiträgen wird bei der Betonung der Bedeutung der EZ für die Bekämpfung von Migrationsursachen etwa besonders auf die Orientierung deutscher EZ auf Armutsbekämpfung und die Befriedigung von Grundbedürfnissen hingewiesen. In einer Rede 2004 weist Erich Stather darauf hin, die deutsche EZ helfe dabei „maßgebliche push-Faktoren“ für Migration zu lindern, etwa durch „die Schaffung produktiver langfristiger Arbeitsplätze in Entwicklungsländern“ (Stather,

⁵⁴¹ Kortmann, 2009. Ähnlich in Kortmann (2010, S. 265-266). In die gleiche Richtung argumentiert die Unterabteilungsleiterin im BMZ, Bögemann-Hagedorn, auf einer Konferenz 2010: „Kurzfristig ist Entwicklungspolitik nicht geeignet, Migrationsströme zu vermindern. Entwicklung führt zunächst zu mehr und nicht zu weniger Migration. Ebenso richtig ist es aber auch, dass wir langfristig dafür sorgen müssen, dass mehr Menschen attraktive Lebensperspektiven in ihren Heimatländern finden. Dazu brauchen wir mehr Entwicklungszusammenarbeit“ (VENRO, 2010, S. 9).

⁵⁴² „Bis bei der Bevölkerung spürbare Verbesserungen angelangt sind und sich die Lebensverhältnisse stärker angeglichen haben, vergehen Jahre. Dazu beizutragen, den Migrationsdruck zu mildern, ist ein langfristiges Ziel der Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2010, S. 9-10).

⁵⁴³ Wiemann, 2000a, Abs.34. Auch als Begründung der Kohärenzpolitik des BMZ wird auf deren Rolle bei der Bekämpfung von Migrationsursachen verwendet. So setze sich das BMZ für den Abbau von Agrarexportsübventionen ein, damit durch unfaire Konkurrenz nicht Menschen in Afrika ihre Lebensgrundlage verlören und „wirtschaftlich eventuell in die Migration gezwungen werden“ (Stather, 2008a).

2004). Der Leitfaden der GTZ zur Migrationspolitik schlägt vor, EZ-Maßnahmen in Sektoren umzusetzen, die auf die Ursachen von Migration ausgerichtet sind, etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen (Kausch, 2010, S. 15).⁵⁴⁴ Wieczorek-Zeul weist darauf hin, eine vorausschauend handelnde Entwicklungspolitik müsse Krisenprävention betreiben, etwa durch den Kampf gegen Hunger und Armut und für die Umsetzung der Millennium Entwicklungsziele. „Schulen, Ausbildung, Einkommensmöglichkeiten – all das dient dem Ziel, Menschen Perspektiven in ihrer Heimat zu bieten“ (Wieczorek-Zeul, 2006).

Die genannten EZ-Maßnahmen zur Befriedigung von Grundbedürfnissen, Armutsbekämpfung oder der Schaffung von Arbeitsplätzen stellen als integrale Bestandteile der gängigen Entwicklungszusammenarbeit keine Gefahr einer Verschiebung ihres Fokus hin zu migrationspolitischen Zielsetzungen dar. Sie bieten eher die Möglichkeit, entwicklungspolitischem Handeln eine zusätzliche Legitimation zu gewähren.

Etwas deutlicher wird Wolfgang Schäuble, der betont, die Bekämpfung von Migrationsursachen sei eine Aufgabe, die ressortübergreifend anzugehen sei (Schäuble, 2006a). In einer Rede fordert er eine „strategische Ausrichtung der finanziellen Unterstützung und der Entwicklungshilfe durch die Europäische Union“ (Schäuble, 2006d). Die von ihm genannten inhaltlichen Ziele – „Armut zu bekämpfen und die sozioökonomische Entwicklung zu fördern“ (ebd.) – sind jedoch problemlos in den bestehenden Zielkatalog der Entwicklungszusammenarbeit einzubinden. Am eindeutigsten in diese Richtung geht ein Argument Norbert Blüms zur Ablehnung des Zuwanderungsgesetzes 2002. „[M]an solle lieber die Arbeitsplätze zu den Menschen bringen und nicht [...] die Menschen zu den Arbeitsplätzen“ (zit. nach: Meier-Braun, 2002, S. 44).

Hinweise darauf, dass die *Entwicklungswirkungen der Migration selbst von Vorteil für die Ursachenbekämpfung von Migration* seien, sind kaum festzustellen. Als Begründung für sein Plädoyer für Zirkuläre Migrationsregelungen weist Schäuble in einer Rede auf die Senkung von Migrationsursachen durch die entwicklungsbezogenen Effekte dieser Migrationsform hin. „Damit würden Schritt für Schritt Armut und Elend in den

⁵⁴⁴ Hansen und Wirsching (2010, S. 6) weisen auf den Förderschwerpunkt von *Brot für die Welt* im Bereich der ländlichen Gemeinwesenentwicklung in Zusammenhang mit Migration und Entwicklung hin, bei dem Fragen der Landflucht ein bedeutender Stellenwert zukommt. Landflucht wird häufig als erster Schritt zur internationalen Migration verstanden.

Herkunftsstaaten eingedämmt und der wichtigste ‚Push-Faktor‘ für illegale Migration reduziert und letzten Endes beseitigt“ (Schäuble, 2007c).⁵⁴⁵

Eine *Konditionalisierung von Hilfeleistungen* in Bezug auf die Kooperation der Empfängerländer im Bereich der Migrationspolitik ist im deutschen Fall nicht ausgeprägt. In den Reden der Akteure kommt die Instrumentalisierung von EZ als potenzieller Konfliktpunkt zwischen den Akteursgruppen BMZ und BMI kaum zum Vorschein. Allein Wolfgang Schäuble spricht dies vage in der Aussage zur strategischen Ausrichtung von finanzieller Hilfe und Entwicklungshilfe an (s.o.). Staatssekretär Stather (2008a) weist in einer Rede ganz allgemein darauf hin, es dürfe keine Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit für Belange der Arbeitsmarkt-, Innen- und Handelspolitik geben.⁵⁴⁶

In Zusammenhang mit Abkommen, die Deutschland mit Herkunfts- und Transitländern von Migration schließt bzw. schließen könnte, spielt ein Beitrag der EZ zum Verhandlungspaket eine Rolle (vgl. Kap. 8.1.3, Interview Ministerium 9, 2010). Die Abgrenzung zwischen der Gewährung (zusätzlicher) Unterstützung und der Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit sind allerdings fließend. Wenn etwa Bundesinnenminister Schäuble die Entwicklungszusammenarbeit als einen Baustein sieht, um die Zusammenarbeit für die Herkunftsländer attraktiv zu machen (Schäuble, 2007b), ist es zumindest plausibel, davon auszugehen, dass nach Lesart des BMI bei fehlender Kooperation bei der Bekämpfung der illegalen Migration Entwicklungszusammenarbeit auch ausgesetzt werden kann. Ansonsten wäre der Anreiz sinnlos (Kohärenz zu Gunsten der Ziele der Migrationspolitik und zu Lasten der Entwicklungspolitik).

Insbesondere auf EU-Ebene – und daran ist Deutschland als Mitgliedstaat beteiligt – enthalten entwicklungspolitische Abkommen Klauseln der Bindung von Hilfen an die Kooperation dieser Länder in der Migrationskontrolle. So weist der Migrationsforscher

⁵⁴⁵ „Sofern künftig Zuwanderungsquoten festgelegt werden, sollte daher verstärkt das Instrument der Zirkulären Migration genutzt werden, um den positiven Entwicklungseffekt auf die Herkunftsstaaten zu verstärken“ (Schäuble und Sarkozy, 2006).

⁵⁴⁶ Eine solche direkte Verknüpfung ist für die 1990er Jahre hingegen in Bezug auf den Abschluss und die Umsetzung eines Rücknahmeabkommens mit Vietnam feststellbar. So verweigerten die Behörden Vietnams 1994 die Ausgabe von Reisedokumenten an 40.000 Vietnamesen, die aus Deutschland abgeschoben werden sollten. Die Bundesregierung beschloss als Sanktion das Einfrieren von Entwicklungshilfe. Erst im Juli 1995 wurde ein Rückführungsabkommen geschlossen, welches – wenn auch nicht offiziell – in Zusammenhang mit einem Vertrag über Entwicklungshilfe in Höhe von 200 Millionen DM stand (Ellermann, 2008, S. 176-177).

Thomas Faist darauf hin, dass in sämtlichen Abkommen der EU mit Drittländern die Zahlung von Entwicklungsgeldern mit Migrationskontrolle verknüpft werde (zit. nach: Baxmann, 2006, Abs.7).⁵⁴⁷ Inwiefern diese migrationspolitische Konditionalisierung von EZ greift ist aber nicht so eindeutig.⁵⁴⁸ Sonderleistungen als Kooperationsanreiz sind hingegen häufiger vorgesehen. So sieht der Gesamtansatz positive Anreize für Herkunfts- und Transitländer, die bei der Migrationssteuerung kooperieren vor.⁵⁴⁹ Sofern solche Leistungen dann als Entwicklungshilfe verbucht werden gehen sie zumindest statistisch in die Quote der Entwicklungshilfeleistungen ein, obwohl sie als positive Anreize rein migrationspolitischen Zielen dienen.⁵⁵⁰

Zusammenfassung: Die Erwartungen hinsichtlich des Handelns im Bereich der Unterkategorie B4a waren unterschiedlich. Der Vorschlag, Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag zur Senkung des Migrationsdrucks umzusetzen, ist in seiner Struktur einfach. Im Sinne des Vorschlags stellt ohnehin jede Form der Entwicklungszusammenarbeit – beziehungsweise zumindest viele Formen der gängigen Entwicklungszusammenarbeit – einen Beitrag zur Bekämpfung von Migrationsursachen dar. Entsprechend ist lediglich auf argumentativer Ebene zu „handeln“ und die Reduktion des Migrationsdrucks zu den Legitimationsgrundlagen von EZ hinzuzufügen. Auch die Wirkungsketten, auf denen der Vorschlag beruht, sind kurz – Entwicklungszusammenarbeit führt zu Entwicklung und diese führt zu weniger Migration.⁵⁵¹ Die Vorschläge, EZ als Koopera-

⁵⁴⁷ Der gemeinsame Vorschlag von Schäuble und Sarkozy 2006 zu einer europäischen Migrationspolitik lässt migrationspolitische Konditionen für EZ allerdings nur erahnen. So sieht das Papier in Hinblick auf eine mögliche unfreiwillige Rückführung von Migranten Sanktionen gegenüber Herkunfts- und Transitländern vor. Ob sich diese auch auf die Entwicklungskooperation erstrecken, wird zwar nicht deutlich, ist aber nicht unwahrscheinlich (Schäuble und Sarkozy, 2006).

⁵⁴⁸ In Hinblick auf das Abkommen von Cotonou mit den AKP-Staaten ist eine solche Konditionalität rechtlich schwer umzusetzen, denn das Abkommen nennt keine entsprechenden konkreten Sanktionen (Higazi, 2005, S. 7).

⁵⁴⁹ Interview Ministerium 8, 2010, ca. 00:35:00; VENRO, 2009, S. 7.

⁵⁵⁰ Das Ergebnis wäre eine relative Schwächung von genuin entwicklungspolitischen Zielsetzungen in der EZ. So befürchtet Spieß (2009, S. 5), dass eine Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit mit migrationspolitischen Aspekten „dazu führen kann, dass bei der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr ausschließlich die Armutsbekämpfung im Mittelpunkt steht, sondern auch die unmittelbare Bekämpfung ungeregelter Wanderungsbewegungen nach Europa.“

⁵⁵¹ Das heißt nur, dass die dem Vorschlag zu Grunde liegende Wirkungskette kurz ist, nicht dass die Senkung des Migrationsdruck *tatsächlich* eng kausal mit der Leistung von Entwicklungshilfe verbunden wäre (s.o.).

Tabelle 8.6.: Unterkategorie B4a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
B4a) Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Ziele der Migrationssteuerung		+			
6a) Anerkennung, die EZ stelle allgemein einen Beitrag zur Verringerung der Push-Faktoren von Migration dar	+	+	+	+	+
6b) Nutzung und Steigerung des Entwicklungspotenzials der Migration selbst als Beitrag zur Senkung von Migrationsursachen	-	+	(-)	(-)	-
6c) Bestimmte Sektoren und Länder, die für die Bekämpfung von Migrationsursachen von großer Bedeutung sind, sollten im besonderen Fokus der EZ stehen	+	+	-	-	-
6d) Kooperationsanreize und Konditionalisierung: Leistungen der EZ oder andere Hilfen als Gegenleistung für die Kooperation bei der Migrationssteuerung	-	+	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

tionsanreiz zu nutzen bzw. EZ migrationspolitisch zu konditionalisieren sind hingegen in Struktur und Wirkungsketten komplex.

Die Einschätzung, Entwicklungszusammenarbeit stelle allgemein einen Beitrag zur Verringerung von Migrationsursachen dar, ist in der deutschen Debatte weit verbreitet und wird auch zur Legitimierung von EZ verwendet. Die dahinter stehende Hypothese, dass Migration und Armut linear miteinander verbunden sind, d.h. dass Armutsbekämpfung auch die Migration verringert, wird dabei kaum hinterfragt, bzw. die Tatsache, dass dies bestenfalls langfristig der Fall ist, vielfach unterschlagen. Die These ist schließlich auch wenig konfliktträchtig, da sie zur Legitimierung von EZ wie auch von restriktiver Migrationspolitik dienlich ist. Zudem hat sie tiefe Wurzeln in der Debatte der 1990er Jahre.⁵⁵² Das Entwicklungspotenzial der Migration selbst wird fast gar nicht in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Migrationsursachen gebracht. Dies war auch nicht erwartet worden.

Eine Fokussierung der EZ auf bestimmte Regierungen oder Sektoren, die für die

⁵⁵² Interessant ist, dass ablehnende Äußerungen zum Thema der Bekämpfung von Migrationsursachen durch wirtschaftliche Entwicklung fast nicht vorkommen. Ein einziges Mal weist Karin Kortmann in einer Rede auf den in der wissenschaftlichen Debatte weit verbreiteten Befund hin, dass wirtschaftliche Entwicklung höchstens langfristig der Migrationsneigung im Herkunftsland entgegenwirken (*Migration hump*). Und eine abwehrende Haltung in dem Sinne, dass darauf hingewiesen wird, dass die Bekämpfung von Migrationsursachen grundsätzlich nicht Aufgabe der EZ sei, ist nur in einer Rede von Erich Stather festzustellen. Ganz im Gegenteil weisen die Akteure aus dem BMZ immer wieder auf die Beiträge hin, die ihr Politikfeld dazu liefert. So lange auf dieser Grundlage keine spezifischen Forderungen aus der Innenpolitik an die EZ gestellt werden, scheint diese Legitimationsgrundlage gerne verwendet zu werden.

Bekämpfung von Migrationsursachen von Bedeutung sind, lässt sich im deutschen Fall hingegen nicht eindeutig feststellen. So wird dies zwar bisweilen gefordert und konkrete Beispiele werden hervorgehoben. Eine aktive und umfassende Vergabe von migrationsrelevanter Entwicklungshilfe ist nicht festzustellen. Als zusätzliche Ausgabe würde dies wohl Konflikte mit anderen Ressorts über knappe Haushaltsmittel verursachen. Als Ausgabe auf Kosten anderer Maßnahmen der EZ stände ein solches Ziel des BMI in Konflikt mit dem BMZ (H3). Zudem widerspräche ein solches Vorgehen grundlegenden und fest verankerten Zielsetzungen und Ausrichtungen der EZ (Armutsbekämpfung, Millennium Entwicklungsziele, Partnerländer) (H4).

Das gleiche gilt – in noch verstärktem Maße – für eine Nutzung der EZ als Kooperationsanreiz oder ihre migrationspolitische Konditionalisierung. Der Ministeriumsrang der EZ (H3) und die Tatsache, dass dies ebenfalls den genannten Selbstverpflichtungen und Zieldefinitionen widerspräche (H4), dürften einem solchen Vorhaben entgegen stehen. Außerdem sind die bestehenden politischen und wirtschaftlichen Formen der Konditionalität in der EZ fest verankert und sie sind entwicklungspolitisch begründbar. Dies wäre bei migrationspolitischen Konditionen für EZ nicht der Fall.

8.3. Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer

Einen wichtigen Aspekt der deutschen Debatte um Migration und Entwicklung stellen Rücküberweisungen dar. Deutschland lag im Jahr 2010 mit fast 16 Mrd. US-Dollar an fünfter Stelle unter den Ländern aus denen Rücküberweisungen flossen (The World Bank, 2010, S. 15). Nach einer kurzen Einleitung geht dieser Abschnitt auf die drei ausgewählten Unterkategorien ein. Dies sind die Kostensenkung durch mehr Transparenz im Markt (C1a) sowie durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b) und die Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b).

Bereits zu Zeiten der Gastarbeiteranwerbung wurde in der Bundesrepublik Deutschland über Rücküberweisungen und ihre Wirkung auf die Entwicklung der Herkunftsländer diskutiert. Arbeitsminister Theodor Blank betonte 1964, „[g]uter Lohn [der Gast-

arbeiter, S.M.] und ihre Sparsamkeit geben ihnen die Möglichkeit, ihre Angehörigen zu unterstützen“ (Blank, 1964). Auch die Verwendung der überwiesenen Mittel war schon in den 1970er Jahren thematisiert worden. So berichtet die Zeitschrift E+Z dass sich die Rücküberweisungen jugoslawischer Gastarbeiter zwischen 1968 und 1974 auf 3,6 Mrd US-Dollar belaufen hätten. „Das sind gewaltige Beträge, die, gezielt angelegt, der jugoslawischen Volkswirtschaft enorme Vorteile bringen können.“⁵⁵³

Seit den 1970er Jahren wurden Rücküberweisungen als wenig relevant für die Entwicklung der Herkunftsländer betrachtet bzw. negativer gesehen (siehe etwa: Habicht, 1979, S. 15). Staatliches Handeln in Bezug auf die Ersparnisse der Gastarbeiter lässt sich in den 1970er und 1980er Jahren in der Förderung von Arbeitnehmerschaften feststellen (siehe Kap. 8.4). Während das Thema der Rücküberweisungen in den 1980er Jahren kaum noch in der Debatte auftauchte, verschwand es aufgrund dieser Maßnahmen aber auch nie ganz.

In den 1990er Jahren finden sich positive wie negative Einschätzung hinsichtlich der Rücküberweisungen. So schreibt der wissenschaftliche Beirat im BMZ 1994 „[i]n Zeiten schrumpfender Entwicklungshilfe und teurer Kapitalaufnahmen kommt diesen Rücküberweisungen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Entwicklung zu.“⁵⁵⁴ Weit weniger optimistisch liest sich dagegen das vom BMZ zur selben Zeit herausgegebene Konzept *Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit* in diesem Zusammenhang, das Rücküberweisungen als entwicklungspolitisch problematisch bezeichnet, da eine investive Nutzung selten sei und die Zuflüsse „die politische Bereitschaft der Regierungen in den Heimatländern, Entwicklungsmaßnahmen zur Dämpfung der eigentlichen Migrationsursachen zu ergreifen [...] minder[e]“ (BMZ, 1994, S. 7).

Eine stärkere Berücksichtigung des Themas der Rücküberweisungen in Deutschland kann eng mit der Veröffentlichung der Weltbankstudie 2003 und des Berichts der Welt-

⁵⁵³ Entwicklung und Zusammenarbeit E+Z 6/1976, S.25.

⁵⁵⁴ Wissenschaftlicher Beirat, 1995, S. 29. Ähnlich äußert sich auch Klingebiel (1994, S. 19), der den negativen Aspekten der Migration (namentlich Brain Drain) die positiven gegenüberstellt, wobei letztere für die meisten Entwicklungsländer überwiegen. Siehe auch Wiemann (2000b, S. 4-5) und den Bericht der Süßmuth-Kommission (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001, S. 81).

Zu dieser Zeit wurde auch ein Projekt zur „Mobilisierung der Ersparnisse marokkanischer Gastarbeiter zur wirtschaftlichen Entwicklung und Eindämmung von Migrationsbewegungen in Marokko“ mit einem Budget von 3 Mio. DM begonnen (Deutsche Bundesregierung, 1996, S. 11-12). Über Ergebnisse dieser Einzelmaßnahme liegen dem Autor keine Informationen vor.

kommission für Internationale Migration 2005 in Verbindung gebracht werden. Kortmann führt die Debatte um Rücküberweisungen in Trier im November 2007 explizit auf die Weltbankstudie von 2003 zurück.⁵⁵⁵ Mit der intensiven Beschäftigung der Weltkommission mit dem Thema Rücküberweisungen taucht das Thema zeitweilig auch in Reden des Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble auf. So unterstreicht er bei der Vorstellung des Berichts der Kommission im März 2006 die Beiträge, die Migranten durch ihre privaten Rücküberweisungen für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer leisten (Schäuble, 2006d).

Kortmann weist im November 2007 darauf hin, dass Deutschland als Ursprungsland von Rücküberweisungen an dritter Stelle liege (weltweit geschätzt insgesamt 300 Mrd. US-\$).⁵⁵⁶

Zur konkreten Bedeutung von Rücküberweisungen für die Entwicklung der Herkunftsländer werden unterschiedliche Aspekte angesprochen, etwa der Anteil an ihrem Bruttoinlandsprodukt (Wieczorek-Zeul, 2006), die Bedeutung für die Staatshaushalte (Kortmann, 2007c), die Refinanzierung der Banken (Kortmann, 2007a) oder die Zahlungsbilanz der entsprechenden Staaten (Wieczorek-Zeul, 2007).

Neben den makroökonomischen Auswirkungen von Rücküberweisungen nennen Quellen aus dem BMZ insbesondere die Bedeutung der Rücküberweisungen für Familien im Sinne der Verringerung von Armut und akuter Not sowie sozialer Absicherung,⁵⁵⁷ die Rolle als verlässliche und relativ krisensichere Einnahmequelle sowie die Förderung der lokalen Wirtschaft durch die Steigerung von Konsum-, Investitions- oder Existenzgrün-

⁵⁵⁵ „Diese positivere Wahrnehmung der Migration ist durch eine Weltbankstudie (2003) zum Thema ‚Remittances‘ gefördert worden. [...] Die Überraschung der Studie war, dass diese Überweisungen mehr als doppelt so hoch sind, wie die offizielle Entwicklungszusammenarbeit aller Staaten der Welt. Sie können sich leicht vorstellen, dass die Entwicklungspolitik da sehr hellhörig wurde. Wir begannen darüber nachzudenken, wie man dieses enorme entwicklungspolitische Potenzial nutzen kann“ (Kortmann, 2007b).

Im Oktober 2003 hatte Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul bereits die hohe Gesamtsumme der Rücküberweisungen angesprochen, sich dabei aber nicht auf die Studie der Weltbank bezogen. Sie stellt Rücküberweisungen dort als positiven Aspekt von Migration dem für die Entwicklung der Herkunftsländer negativen Aspekt des Brain Drain gegenüber (Wieczorek-Zeul, 2003).

⁵⁵⁶ Hauptzielland der Überweisungen aus Deutschland sei 2006 die Türkei mit einem Anteil von knapp einem Drittel gewesen. Größter afrikanischer Empfänger Marokko mit 1-2% (Kortmann, 2007b). Bei der Metropolis-Konferenz im Oktober 2008 weist Karin Kortmann zudem darauf hin, dass informelle Rücküberweisungen noch weitaus höher eingeschätzt würden. Einige Experten gingen so von einem Finanzvolumen von mehr als 500 Milliarden US-Dollar jährlich aus, das in die Herkunftsländer fließe (Kortmann, 2008).

⁵⁵⁷ Wieczorek-Zeul, 2006; Kortmann, 2007b; Wieczorek-Zeul, 2007.

dungsmöglichkeiten.⁵⁵⁸ Rücküberweisungen werden auch als Chance für das Erreichen der Millennium Entwicklungsziele dargestellt (Kortmann, 2009).

Vertreter des BMZ nennen auch problematische Aspekte von Rücküberweisungen. So weist Kortmann darauf hin, dass viele Entwicklungsländer von Rücküberweisungen abhängig seien und dass die Auswanderung soziale und gesellschaftliche Kosten verursache, die man berücksichtigen müsse.⁵⁵⁹ Migration und Überweisungen so Kortmann bei der Metropolis-Konferenz 2008 seien „kein Ersatz für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer, aber eine wertvolle Ergänzung“ (Kortmann, 2008).

In einigen Reden wird insbesondere darauf hingewiesen, dass die Euphorie, zu der die hohen Zahlen für Rücküberweisungen geführt haben, nicht der angemessene Umgang mit dem Thema sei, sondern vielmehr konstruktive Maßnahmen ergriffen werden müssten (Kortmann, 2007a; Wieczorek-Zeul, 2006). Kortmann sieht Rücküberweisungen insgesamt als „Ansatzpunkt mit der wohl höchsten direkten Wirkung auf den Lebensstandard vieler Haushalte in Entwicklungsländern“ an.⁵⁶⁰

8.3.1. Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a)

Das Ziel, die Überweisungskosten zu senken, ist in den Aussagen der Entscheidungsträger weit verbreitet.⁵⁶¹

⁵⁵⁸ Kortmann, 2007b; Kortmann, 2009; Wieczorek-Zeul, 2007. Siehe auch Schäuble (2007c).

⁵⁵⁹ Kortmann, 2007a; Kortmann, 2009; Stather, 2008a.

⁵⁶⁰ Kortmann, 2007c. „Zwischenstaatlichen Geldtransfers durch Migranten stehen noch zahlreiche Hindernisse entgegen. Die Entwicklungspolitik setzt beim Abbau dieser Hindernisse mit dem Ziel an, dass die Anstrengungen der Migranten sich lohnen und ihr Ertrag dort ankommt, wo er gebraucht wird,“ so der Leitfaden der GTZ zu Rücküberweisungen (Riester, 2010, S. 1).

Aus der Oberkategorie der Rücküberweisungen wurden einige Aspekte in den herangezogenen Reden deutscher Entscheidungsträger nicht oder fast nicht angesprochen. So spielte die Sorge um entwicklungspolitisch bedenkliche Währungsaufwertungen durch Rücküberweisungen (*Dutch Disease*) keine Rolle. Auch die Frage, wie sich Geldüberweisungen bei fortlaufender Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes entwickeln, wird von keinem Redner erwähnt. Die Sorge um die Steigerung von Ungleichheit im Herkunftsland dadurch, dass nur diejenigen Familien Rücküberweisungen erhalten, aus denen heraus erfolgreiche Migrationsprojekte stattgefunden haben wird ebenfalls nicht erwähnt.

⁵⁶¹ Kortmann, 2007b,c; Wieczorek-Zeul, 2006. „Wir wollen, dass von den Rücküberweisungen möglichst wenig für Transfergebühren abgezogen wird und so viel wie möglich tatsächlich bei den Adressaten daheim ankommt, um dort zur Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung

Als zentrales Instrument dazu wird die Steigerung von Transparenz auf dem Markt genannt. „Transparenz und Wettbewerb führt mittelfristig zu sinkenden Gebühren für Überweisungen. Deshalb vermitteln wir den Verbrauchern Informationen über das Angebot von Banken und MTOs [Geldtransfer-Dienstleistern, S.M.].“⁵⁶² Zunächst gab die GTZ eine Studie in Auftrag, die die Kosten von Überweisungen beispielhaft für fünf Herkunftsländer von Migranten analysierte.⁵⁶³ Auf dieser Grundlage stellte die GTZ Ende 2007 die Internetdatenbank „GeldtransFAIR.de“ vor.⁵⁶⁴ Das Ziel der Internetseite ist es, „die Dauer der Überweisungen zu verkürzen und Gebühren zu senken.“⁵⁶⁵ Sie beinhaltet Informationen bezüglich Kosten und Dauer von Rücküberweisungen in inzwischen 34 Herkunftsländern von Migranten bei unterschiedlichen Anbietern.⁵⁶⁶

Zur Steigerung der finanziellen Grundbildung von Migranten lassen sich über die Internetseite *GeldtransFAIR* hinaus nur wenige Maßnahmen feststellen. Im Leitfaden der GTZ zu Geldtransfers werden solche Maßnahmen jedoch unter der Überschrift „Finanzielle Grundbildung und Kundenschutz stärken“ ausdrücklich befürwortet.⁵⁶⁷ Konkret

beizutragen“ (Wieczorek-Zeul, 2007). Auch Bundesinnenminister Schäuble (2007c) weist darauf hin, eine Möglichkeit zur Verbesserung der Entwicklungswirkung, die die Bundesregierung in Angriff nehmen wolle, sei die Senkung der Überweisungskosten.

⁵⁶² GTZ, 2010b, S. 1.

⁵⁶³ Dabei wurden Albanien, Ghana, Marokko, Serbien und Montenegro sowie Vietnam berücksichtigt. Zur Türkei bestehe, so die Verfasser, ein hinreichender Wissensstand (Holmes, Menzel und Schlink, 2007, S. 7, 22). Daneben liegt eine Studie der Weltbank zum Rücküberweisungskorridor *Deutschland-Serbien* vor (De Luna Martinez, Endo und Barberis, 2006). „Sollte sich die Annahme bestätigen, dass formelle Remittances-Dienstleistungen zu teuer sind, ist es wichtig, den Wettbewerb auf dem Markt zu erhöhen. Dies kann sich positiv auf Qualität und Preis der angebotenen Leistungen auswirken. Geringere Gebühren würden dafür sorgen, dass mehr Geld in den Herkunftsländern der Migranten ankommt. Auch würden formelle Transferwege gegenüber informellen konkurrenzfähiger und attraktiver werden“ (Holmes, Menzel und Schlink, 2007, S. 7).

⁵⁶⁴ <http://www.geldtransfair.de>. „The study showed that transfer costs are high because the market lacks transparency and competition“ (Riester, 2008, S. 80). Der zur Freischaltung im November 2007 ausgerichteten Tagung in Berlin wohnten Ministerin Wieczorek-Zeul (BMZ), Minister Steinbrück (Finanzen) und Karin Kortmann bei. Die Datenbank wird im Auftrag der GTZ von der Frankfurt School of Finance and Management betrieben.

⁵⁶⁵ BMZ, 2008, S. 315. Eine ähnliche Website in Großbritannien (www.sendmoneyhome.org) habe zur Senkung der Überweisungskosten von bis zu 40 Prozent geführt. Durch die Senkung der Überweisungskosten ständen, so Karin Kortmann (2008) mehr Mittel für Bildung, Gesundheit, die Verbesserung des Lebensstandards und die Schaffung von Arbeitsplätzen zur Verfügung. Siehe auch Kortmann (2009); Stather (2008a).

⁵⁶⁶ Zu Beginn waren nur sechs Länder abgedeckt. Ähnliche Websites bestehen in Großbritannien, Frankreich, Norwegen, den Niederlanden und Italien (Riester, 2010, S. 14).

⁵⁶⁷ „Für Migranten, die Geldtransfers schicken [...] sind finanzielle Grundbildung und Kundenschutz im Finanzsektor besonders wichtig. Die EZ kann entsprechende Verbraucherschutz-Institutionen

Tabelle 8.7.: Unterkategorie C1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
C1a) Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt	+	+	+	+	+
7a) Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz von Preisen und Rahmenbedingungen des Geldtransfers	+	+	+	+	+
7b) Einrichtung einer Vergleichsdatenbank	+	+	+	+	+
7c) Steigerung finanzieller Grundbildung von Migranten (Financial literacy)	0	+	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

hat die GTZ für serbische Migranten eine Informationsbroschüre mit Hinweisen zum Finanzsystem in Serbien, den Angeboten der Banken, Kundenschutzmaßnahmen sowie Tipps zum Umgang mit Finanzdienstleistungen in Serbien erstellt und als Beilage über die größte serbische Tageszeitung in Deutschland verbreitet (Riester, 2010, S. 16).

Zusammenfassung: Insgesamt entsprechen die Beobachtungen zur politischen Aufnahme der Vorschläge weitgehend den Erwartungen. So lassen sich Maßnahmen zur Kostensenkung durch mehr Transparenz im Markt in Deutschland feststellen. Dies betrifft Preise und Rahmenbedingungen sowie die Verbreitung der entsprechenden Information. Insbesondere die Einrichtung der Vergleichsdatenbank GeldtransFAIR.de ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Daneben fanden auch kleinere Maßnahmen zur Steigerung der finanziellen Grundbildung von Migranten statt, allerdings in geringerem Umfang als erwartet.

Neben der Einfachheit von Struktur und Wirkungsketten der Vorschläge sind auch alle anderen Rahmenbedingungen vorteilhaft. So dürften die Maßnahmen kaum konfliktträchtig sein.⁵⁶⁸ Alle diese Maßnahmen können ohne die Kooperation potenzieller Verlierer umgesetzt werden und die dazu notwendigen Mittel sind gering (H3). Zwar können sich die entsprechenden Maßnahmen nur in geringem Maße auf bestehende

mit aufbauen oder beraten. Auch die Verbreitung von Informationen zur finanziellen Grundbildung über Massenmedien oder Kampagnen sowie die Entwicklung nationaler Curricula, die den Menschen die Fähigkeit vermitteln, verantwortlich mit finanziellen Ressourcen umzugehen, kann eine wichtige Aufgabe von EZ-Institutionen sein“ (ebd., S. 15; siehe auch: GTZ, 2010b).

⁵⁶⁸ Sicherlich könnten solche Maßnahmen Konflikte mit Dienstleistern mit schlechteren Konditionen hervorrufen. Da der Markt für Auslandsüberweisungen in Deutschland aber eine Vielzahl unterschiedlicher Dienstleister aufweist, sollte dies kein Grund für eine Blockade der Vorschläge sein.

Strukturen stützen (H4) – die zu schaffenden Strukturen sind aber ähnlich zu bestehenden Instrumenten der Erhöhung der Markttransparenz in anderen Bereichen.

8.3.2. Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)

Die Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber zur Kostensenkung von Rücküberweisungen lässt sich als Thema der Debatte im deutschen Fall durchaus feststellen, spielt aber im Handeln eine eher untergeordnete Rolle.⁵⁶⁹

Im Rahmen der G8-Präsidentschaft Deutschlands 2007 führte das Bundesfinanzministerium eine Tagung zu Rücküberweisungen durch. Teilnehmer waren neben Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, internationale Organisationen, NGOs und Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Unternehmen und Entwicklungshilfeorganisationen. Inhalt der sieben Empfehlungen des Treffens war auch die Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (BMF, 2007a, S. 79-80; BMF, 2007b).

Die *Anforderungen in Deutschland* für den Erwerb einer Lizenz als Geldtransferunternehmen sind relativ hoch (Agunias, 2006, S. 53-54). Eine Senkung der Anforderungen selbst ist auf mittlere Sicht eher unwahrscheinlich, da diese finanz- und sicherheitspolitischen Zielen geschuldet sind. Eine Änderung wäre sehr langwierig und erforderte Abstimmungen mit den beteiligten nationalen und internationalen Akteuren (Interview Ministerium 8, 2010, ca. 00:26:50). Dagegen haben einige türkische und marokkanische Banken Filialen in Deutschland und können Migranten so kostenlose Geldtransferdienstleistungen anbieten, ohne dass dafür eine teure Banklizenz in Deutschland erforderlich wäre.⁵⁷⁰

Im Hinblick auf die *Regulierung des Finanzsektors* wurden im Rahmen der Gesetzgebung gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung die Berichtspflichten von Finanzinstitutionen verschärft. Dadurch besteht aber die Gefahr, dass die Sendung kleinerer Beträge – typisch für Rücküberweisungen – durch hohen bürokratischen Aufwand behindert wird. Die GTZ bietet Regierungen und Zentralbanken Beratung in Hinblick

⁵⁶⁹ Zur Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber mit dem Ziel, die Verwendung der Rücküberweisungen zu beeinflussen, siehe Kapitel 8.3.3.

⁵⁷⁰ Allerdings könnten in diesem Modell den Kunden keine Finanzdienstleistungen angeboten werden, die über den Geldtransfer hinaus gehen (Riester, 2010, S. 12).

auf die Regulierung des Überweisungsverkehrs an, etwa um die Überweisung kleinerer Beträge zu erleichtern oder Überregulierung zu verhindern (GTZ, 2010b). So hat die GTZ die Regierung von Honduras darin beraten, wie diese ihren Banksektor in Einklang mit internationalen Standards regulieren könne, ohne dass die Sendung von Rücküberweisungen behindert wird (Riester, 2010, S. 13, 16-17).

Zur besseren *Versorgung der Herkunftsländer mit Geldtransferdienstleistungen*, insbesondere in eher abgelegenen Gebieten, weist der Leitfaden der GTZ zu Rücküberweisungen darauf hin, dass auch Mobilfunkkonzerne in Zusammenarbeit mit kleineren Läden, Tankstellen und Postfilialen Geldtransfers in die Herkunftsländern von Migranten anbieten (ebd., S. 1).

Bei einer Befragung serbischer Migranten über deren Praktiken hinsichtlich Rücküberweisungen erfragte die GTZ unter anderem auch, welchen Bedarf diese an weiteren Finanzdienstleistungen hätten. Daraus hätten sich Impulse für serbische Finanzunternehmen entwickelt, Migranten im Ausland stärker als Kundengruppe einzubeziehen und entsprechende Angebote zu machen (ebd., S. 16).

Die Zusammenarbeit mit deutschen Banken und anderen Finanzinstitutionen mit dem Ziel, deren Engagement in Herkunftsländern von Migranten zu verstärken ist in Deutschland schwieriger als in anderen Staaten. Aufgrund der niedrigen potenziellen Kundenzahlen und der Struktur des deutschen Bankensystems sind sie in den entwicklungspolitisch relevanten Herkunftsländern nur in geringem Maße vertreten.⁵⁷¹

Die GTZ unterstützt in einigen Ländern in Zusammenarbeit mit Finanz- und Mikrofinanzinstituten die Entwicklung innovativer Transfermöglichkeiten. So arbeitet sie mit „Institutionen zusammen, die den Mikrofinanzsektor durch Trainings, Ausbildung und Informationen zu ‚Remittances‘ stärken“ (GTZ, 2010c).

Im Rahmen des oben angesprochenen Beratungsprojekts zur Regulierung des honduranischen Bankensektors wurden dazu insbesondere die Bedürfnisse des Mikrofinanzsektors berücksichtigt und die Bildung von Spar- bzw. Kreditgenossenschaften als mögliche Finanzdienstleister in der Fläche unterstützt (Riester, 2010, S. 16-17). Daneben führt eine Schweizer Entwicklungsorganisation im Auftrag des BMZ ein Projekt in

⁵⁷¹ Interview EZ-Organisation 2, ca. 01:09:00. „Die Finanzsysteme der meisten Sendeländer von Remittances sehen Migranten nicht als Kundengruppe mit speziellen Bedürfnissen. Deshalb mangelt es im Geldüberweisungsmarkt an Transparenz und Wettbewerb“ (GTZ, 2010b, S. 1).

Tabelle 8.8.: Unterkategorie C1b in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
C1b) Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	-	-	(+)		
8a) Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	-	-	(+)	+	+
8b) Senkung der Kapitalanforderungen an reine Dienstleister von Geldtransfers	0	-	(-)	-	-
8c) Vermeidung von Überregulierung	-	-	(-)	-	-
8d) Vereinheitlichung der Regelungen für den Geldtransfermarkt	-	-	(-)	-	-
8e) Erleichterung des Zugangs zu bestehenden Transfersystemen für Mitbewerber	-	-	(-)	-	-
8f) Besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung abgelegener Gebiete in den Herkunftsländern mit Finanzdienstleistungen	0	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Kenia durch, bei dem in Zusammenarbeit mit einem Mikrofinanzinstitut vor Ort die Kosten von Rücküberweisungen durch direkte Transfers von Bank zu Bank verringert werden (Kortmann, 2007a).

Zusammenfassung: Die Bedingungen einer Umsetzung der Vorschläge zur Kostensenkung von Rücküberweisungen durch die Förderung des Markteintritts weiterer Überweisungsdienstleister wurden oben als eher schlecht eingeschätzt. Dies betrifft sowohl den Grad der Komplexität ihrer Struktur sowie der dahinter stehenden Wirkungsketten. Gleichwohl lässt sich im deutschen Fall eine Aufnahme des Themas in Reden und Konzepte sowie in einzelne konkrete Aktivitäten feststellen. Letztere bestehen in Angeboten zur Kooperation sowie kleineren Beratungs- oder Pilotmaßnahmen.

Allen diesen Maßnahmen ist jedoch gemein, dass sie sich auf die Herkunftsländer beziehen. Das heißt, dass größere Konflikte mit anderen Ministerien nicht zu erwarten sind. Zugleich werden so auch Positionen vermieden, die inkompatibel sind zu bestehenden nationalen oder internationalen Regelungen des Zahlungsverkehrs. Solche Maßnahmen sind auf Basis der herangezogenen Quellen nicht nachweisbar. Sie wurden wohl gar nicht versucht oder bedürfen eines längeren Zeitraums. Die Maßnahmen zur Förderung des Markteintritts und zur Verbesserung der Versorgung abgelegener Gebiete passen zudem gut zu den bestehenden Debatten und Maßnahmen zur Förderung von Mikrofinanzinstituten, die spätestens mit dem Friedensnobelpreis für Muhammad

Yunus 2006 hohe Legitimität gewonnen hat.

8.3.3. Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)

Im Laufe der Debatte lässt sich in den Reden der Akteure der EZ ein gewisser Wandel der Einschätzung zur Verwendung Rücküberweisungen feststellen. Zunächst waren noch Aussagen vorherrschend, die sich besorgt über eine konsumtive Verwendung der Mittel zeigten. So bezeichnet Staatssekretär Stather – nachdem er Potenziale von Rücküberweisungen für die Entwicklung dargestellt hatte – Rücküberweisungen dann als „bedenklich“, „wenn ein Teil von ihnen für den Konsum verwendet wird“ (Stather, 2004). Mit der Zeit hat sich aber offenbar die Ansicht durchgesetzt, dass die Differenzierung zwischen konsumtiver und investiver Nutzung und die negative Bewertung ersterer problematisch ist. So hält Kortmann dieser Einschätzung entgegen, die Grenze zwischen konsumtiven und produktiven Ausgaben lasse sich kaum bestimmen, etwa in den Bereichen Gesundheit und Ausbildung. Zudem führten auch konsumtive Ausgaben zu produktiven Investitionen und förderten den Umsatz der lokalen Wirtschaft (Kortmann, 2007b). Dennoch werden Vorschläge gemacht, wie die Wirkung von Geldtransfers gesteigert werden kann, „indem die entwicklungswirksame Verwendung der Mittel verbessert“ wird, so etwa Ministerin Wieczorek-Zeul (2006). Auch die Informationsbroschüre des BMZ über Migration nennt als Instrument der deutschen EZ die „Unterstützung für eine bessere Nutzung der von Migrantinnen und Migranten transferierten Mittel“ (BMZ, 2010, S. 13).

Im Folgenden wird untersucht, inwiefern Maßnahmen zur entwicklungspolitisch produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren Einbeziehung ins Finanzsystem im politischen Handeln in Deutschland festzustellen sind.⁵⁷²

Die Stärkung des Bankwesens in den Herkunftsländern und die Verbesserung der

⁵⁷² Neben diesem Ansatz gibt es auch Aktivitäten, die auf dem Setzen konkreter Anreize durch Kofinanzierung beruhen. So hat die GTZ mit einigen Kooperationspartnern eine Machbarkeitsstudie dazu in Auftrag gegeben, wie das mexikanische Programm „*Tres por uno*“, bei dem Mittel, die Migranten in ihrem Herkunftsland für dessen Entwicklung einsetzen aus öffentlichen Mitteln aufgestockt werden, in Marokko umgesetzt werden könnte (Berriane und Aderghal, 2010).

Abdeckung mit Finanzdienstleistungen in der Fläche wird von den Rednern aus dem BMZ als wichtiger Arbeitsbereich dargestellt. Stather spricht sich dafür aus, zur Steigerung der entwicklungsförderlichen Wirkung die Rahmenbedingungen für Investitionen zu verbessern (Stather, 2004). In ihrem Namensbeitrag 2006 für die Zeitschrift E+Z betont Wieczorek-Zeul die Bedeutung eines stabilen Banksektors in den Herkunftsländern der Migranten (Wieczorek-Zeul, 2006; Kortmann, 2007c). Auch die Empfehlungen des G8-Treffens im November in Berlin fordern Politik, Privatsektor und internationale Gemeinschaft zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzdienstleistung für Migranten und die Empfänger der Rücküberweisungen auf (BMF, 2007a, S. 80).

Es sind auch konkrete Maßnahmen zur Stärkung des Bankwesens im Herkunftsland und zur Erweiterung der Netze formeller Finanzdienstleister, insbesondere auch in ländlichen und abgelegenen Gebieten, festzustellen.⁵⁷³ Im Mai 2009 weist Kortmann darauf hin, dass das Finanzsektor-Vorhaben des BMZ zur stärkeren Einbeziehung von Empfängern von Rücküberweisungen darauf hinarbeite, auf die Bedürfnisse von Migranten und deren Familien zugeschnittene Spar-, Kredit- und Versicherungsprodukte zu entwickeln (Kortmann, 2009). Die KfW-Entwicklungsbank unterstützt etwa ein Mikrobankennetzwerk in Osteuropa, ein Mikrofinanzinstitut in Afghanistan, das Zahlungsverkehrsprüfung ProPay sowie die Modernisierung und Erweiterung des Zahlungsverkehrssystems in Uganda (Zoch, 2007, S. 6).⁵⁷⁴ In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Bundestag zum Thema weist die Bundesregierung auf Maßnahmen zur Verbesserung von Finanzdienstleistungen für Migranten hin. So unterstütze sie „Partnerländer bei der Gestaltung der rechtlichen, wirtschaftspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen des Finanzsystems. So konnte u. a. der Zugang zu Mikrofinanzdienstleistungen verbessert werden: bis zum Jahr 2008 konnten durch deutsche Unterstützung weltweit etwa 50 Millionen Kunden erreicht werden“ (Deutsche Bundesregierung, 2009a, S. 25).

⁵⁷³ Die Infobroschüre zu Migration des BMZ weist darauf hin, dass viele Partnerländer Hilfe bei der Entwicklung bedarfsgerechter Finanzdienstleistungen für Empfänger von Geldtransfers benötigen. „Der Gedanke, mit kleinen Spareinlagen, Mikrokrediten und Überweisungen Geld verdienen zu können, hat sich dort häufig noch nicht durchgesetzt. Die Gründung entsprechender Finanzinstitutionen zu fördern oder vorhandene Partnerinstitutionen zu stärken und zu beraten, ist daher ein wichtiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2010).

⁵⁷⁴ Freilich stehen nicht alle diese Vorhaben in ursächlichem Zusammenhang mit der Diskussion um Migration und Entwicklung, sondern sind mit anderen Zielsetzungen umgesetzt worden. So hat die KfW nach Beginn der Debatte ihre bestehenden Programme dahingehend untersucht, inwieweit Aspekte von Migration betroffen sind (Hünne Meyer, 2008, S. 82).

Im Rahmen eines Projekts zur Erarbeitung und Abstimmung einer Arbeitsmigrationsstrategie in Usbekistan strebt die GTZ unter anderem an, stabile langfristige Beziehungen zwischen Migranten und ihren Familien auf der einen Seite und formellen Finanzinstitutionen auf der anderen Seite zu entwickeln (Kausch, 2010, S. 18). Daneben berät sie Finanzinstitutionen und Versicherungsträger in den Empfängerländern, „wie sie spezielle Kredit-, Spar- oder Versicherungsprodukte für Migranten und ihre Familien anbieten und den nationalen und internationalen Zahlungsverkehr vereinfachen können“ (GTZ, 2010b, S. 1). Dazu gehört auch die Verbesserung der Versorgung ländlicher Gebiete mit Filialen durch die Förderung der Kooperation von Mikrofinanzinstituten (MFIs) mit Banken oder Geldtransfer-Dienstleistern (ebd., S. 1).⁵⁷⁵

Eine produktivere Verwendung von Rücküberweisungen wird auch dann als wahrscheinlicher angenommen, wenn der *Transfer selbst bereits innerhalb des formellen Finanzsystems* abläuft. Darauf weist etwa Kortmann (2007a) hin. Im Mai 2009 spricht sie davon, das BMZ wolle durch Anreize zur Verwendung formeller Überweisungskanäle den Finanzsektor der entsprechenden Entwicklungsländer und damit die entwicklungsförderliche Wirkung von Rücküberweisungen verbessern.⁵⁷⁶

Auf Ebene der Maßnahmen sind einige Ansätze festzustellen: Die GTZ bietet Regierungen und Zentralbanken Beratung an, „ihre Gesetzgebung hinsichtlich Geldwäsche und Zahlungsverkehr so zu gestalten, dass Überweisungen kleiner Beträge ins Ausland problemlos sind und ‚Überregulierung‘ verhindert wird“ (GTZ, 2010b, S. 1). Durch die Unterstützung von Mikrofinanzinstitutionen, die stärker als herkömmliche Banken in der Fläche Präsenz zeigen, sollen mehr Rücküberweisungen an diese Institute gebunden werden. Dies verbessere deren Liquidität und erleichtere ihre Refinanzierung. „Damit werden Nachhaltigkeit, Profitabilität und Produktpalette der MFIs gestärkt“ (ebd., S. 2).⁵⁷⁷

⁵⁷⁵ Hinzu kommen Maßnahmen, die sich an Migranten und die Empfänger von Rücküberweisungen als Zielgruppe richten und im Bereich der Vermittlung von finanzieller Grundbildung diesen den Umgang mit Geld und eine effektive Nutzung von Finanzprodukten näher bringen sollen (GTZ, 2010b).

⁵⁷⁶ Kortmann, 2009, siehe auch Wiczorek-Zeul (2007). „Je mehr Remittances über formelle Kanäle transferiert werden, desto größer der volkswirtschaftliche Nutzen“ (GTZ, 2010b, S. 2).

⁵⁷⁷ Auch die bereits genannten Vorhaben in Serbien und Honduras sollen sich – neben der Senkung der Überweisungskosten – positiv auf die Verwendung der Rücküberweisungen auswirken (Riester, 2010, S. 16). Siehe auch Holmes, Menzel und Schlink, 2007, S. 3, 21 und BMZ, 2010, S. 16-17.

Auch die KfW ist in diesem Bereich aktiv. „Our programs also enhance the development potential of remittances. [...] Channeling remittances into financial systems opens options for small and medium-sized enterprises,“ so Hünne Meyer (2008, S. 83). Das oben genannte Projekt, das eine Schweizer Entwicklungsorganisation im Auftrag des BMZ in Kenia durchführt, soll auch dazu dienen, Sender und Empfänger der Rücküberweisungen in das offizielle Finanzsystem zu integrieren und Beiträge zur Stabilisierung des dortigen Finanzsektors zu gewährleisten (Kortmann, 2007a).

Direkte *Anreize an Migranten, Rücküberweisungen zu sparen und entwicklungsfreundlich zu verwenden* sind im deutschen Fall kaum festzustellen. Entsprechende Vorschläge sind zwar greifbar, konkretes Handeln jedoch nicht.

So empfiehlt der GTZ-Leitfaden zu Rücküberweisungen unter anderem auch, spezifische Produkte für Migranten, d.h. die Sender von Rücküberweisungen zu entwickeln, um die mit der transnationalen Lebensweise verbundenen Schwierigkeiten beim Zugang zu Kredit-, Spar- und Versicherungsprodukten zu lösen (GTZ, 2010b, S. 15). Auch das G8-Treffen vom November 2007 in Berlin hatte die weitere Entwicklung „attraktiver Spar- und Investitionsmöglichkeiten für Migranten“ angeregt (BMF, 2007a, S. 80). Teil eines Projekts der GTZ im Nordosten Marokkos ist es, marokkanische Migranten in Deutschland über Investitionsmöglichkeiten in dieser Region zu informieren, „um sie anzuregen, ihr Geld und Know-how im Nordosten Marokkos zu investieren“ (GTZ, 2010d).

Zusammenfassung: Die Erwartungen über eine Umsetzung der Vorschläge zu Unterkategorie C2b waren nicht eindeutig. So wurde ihre Struktur als komplex eingeschätzt, die Zusammenhänge zwischen vorgeschlagener Maßnahme und der damit zu erreichenden Wirkung aber als einfach.

Im deutschen Fall wurden die Vorschläge zwar offenbar aufgenommen, ihre Umsetzung fand jedoch nur in Form einzelner Projekte und Maßnahmen statt. Einige Maßnahmen, etwa im Bereich der Mikrofinanzinstitute scheinen zudem nicht durch die Debatte über Rücküberweisungen animiert zu sein, sondern sind davon unabhängig auf den Weg gebracht worden. Rücküberweisungen könnten höchstens eine zusätzliche Legitimation solcher Maßnahmen darstellen und die Maßnahmen können argumentativ dazu genutzt werden, zu zeigen, dass man den Nexus von Migration und Entwicklung

Tabelle 8.9.: Unterkategorie C2b in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
C2b) Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem	-	+	(+)	+	+
9a) Erweiterung der Netze formeller Finanzdienstleister und Stärkung des Bankwesens in den Herkunftsländern	-	+	(+)	+	+
9b) Verbesserung des Zugangs armer Menschen und der Landbevölkerung zu formellen Finanzdienstleistungen	-	+	(+)	+	+
9c) EZ-Maßnahmen zur Stärkung des Finanzsystems in den Herkunftsländern	-	+	(+)	+	+
9d) Anreize an Migranten, Rücküberweisungen anzusparen und entwicklungsfreundlich zu verwenden	+	+	(+)	(+)	(+)

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

ernst nimmt.

Die eingeschränkte Aufnahme der Debatte verwundert, erscheinen doch auch die anderen beiden Bedingungsfaktoren – Konfliktpotenzial und Kompatibilität mit dem Status quo – in ihrer Ausprägung günstig. So kann die Konfliktrichtigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen wohl als eher gering angesehen werden (zumindest was die Planung und Umsetzung der Maßnahmen betrifft), und die Maßnahmen können sich auf vorhandene Strukturen und Debatten, etwa in Bezug auf die ländliche Entwicklung, den Anschluss abgelegener Gebiete an Mobilfunknetze und Internet sowie an die Debatten und Maßnahmen in Bezug auf Mikrofinanzinstitute stützen. Als Grund für die eingeschränkte Umsetzung erscheint daher die Struktur der Vorschläge insofern ausschlaggebend, als es sich dabei um eine große Zahl an Einzelmaßnahmen handeln würde, was eine Umsetzung im großen Maßstab zu einem langwierigen Vorhaben macht.

8.4. Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure

Hinsichtlich der staatlichen Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen ist mehr und mehr Aktivität zu verzeichnen, wenn auch in Deutschland nicht in dem Umfang wie in Frankreich (s.u.). Zur Jahrtausendwende gab es in Deutschland praktisch keine staatliche Aktivität in diese Richtung.

Dennoch bestanden durchaus Erfahrungen in dieser Hinsicht, wenngleich diese län-

gere Zeit zurück liegen. So waren im Rahmen der Gastarbeiteranwerbung Infrastrukturprojekte von Gemeinden bis hin zur Gründung von Produktionsstätten – den so genannten Arbeitnehmersgesellschaften, die insbesondere von Türken gegründet wurden – maßgeblich durch Beiträge von Migranten finanziert worden.⁵⁷⁸ Die erste türkische Arbeitnehmersgesellschaft wurde 1966 in Köln gegründet. Türkische Arbeitnehmer in Deutschland – sowohl Rückkehrer als auch weiterhin in Deutschland verbleibende – sollten Ersparnisse in Anteile dieser Gesellschaften investieren, um Arbeitsplätze in der Türkei zu schaffen. Seit 1973/74 wurden solche Betriebsgründungen in der Türkei durch vergünstigte Kredite aus einem gemeinsam von der Bundesrepublik und der Türkei ausgestatteten Fonds sowie durch Machbarkeitsstudien, Fortbildung und Beratung gefördert.⁵⁷⁹ Insgesamt legten über 200.000 türkische Gastarbeiter Ersparnisse in Aktien der rund 200 Arbeitnehmersgesellschaften an. Bis Mitte der 1980er Jahre wurden über 100 kleine und mittlere Industriebetriebe mit über 15.000 Arbeitsplätzen gegründet.⁵⁸⁰

Die Arbeitnehmersgesellschaften verfolgten mehrere Ziele. Neben der Geldanlage der Migranten, der Beschaffung von Devisen für die Türkei und der Arbeitsplatzbeschaffung für Rückkehrer stellte die Unterstützung der Industrialisierung der Türkei ein wichtiges Motiv der Migranten dar.⁵⁸¹ Das Ziel der Entwicklung der Herkunftsregionen war von Beginn an Teil der Idee der Arbeitnehmersgesellschaften und wurde mit der Zeit auch relevanter. Für viele Anteilseigner hatte ihr Engagement eher Spendencharakter und diente weniger der Vorbereitung einer Rückkehr in die Heimat (Mühlfeld, Richter und Unbehaun, 1985, S. 169).⁵⁸²

Die Ergebnisse der Arbeitnehmersgesellschaften waren aber ernüchternd. Nur wenige

⁵⁷⁸ Siehe etwa: Şen, 2004. Für den Fall Kroatiens siehe: Winterhagen (2006, i.E.).

⁵⁷⁹ Grundlage war ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der Türkei vom Dezember 1972. Zuständig für die Verwaltung der Mittel war zunächst das CIM, ab 1987 die GTZ, ab 1990 die Deutsche Ausgleichsbank und seit 1999 die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) zusammen mit zwei türkischen Partnerbanken (Schmidt-Fink, 2007, S. 252).

⁵⁸⁰ ebd., S. 252. Şen (2004) spricht für das Jahr 1983 sogar von 322 Arbeitnehmersgesellschaften mit einem Investitionsvolumen von über 2 Mrd. DM und 345.000 Anteilseignern, von denen mehr als die Hälfte in Deutschland lebte.

⁵⁸¹ Aus Sicht des zuständigen Ministerialrats Jelden (1974b) bildeten Arbeitnehmersgesellschaften „ein Selbsthilfeprogramm mit großer entwicklungspolitischer Bedeutung.“

⁵⁸² Rechnerisch bestand ohnehin nur für jeden zwanzigsten Anteilseigner bei einer etwaigen Rückkehr die Chance auf einen Arbeitsplatz (Mühlfeld, Richter und Unbehaun, 1985, S. 167).

der Betriebe waren längerfristig erfolgreich. Faruk Şen resümiert, „das Kapital, das türkische Migranten in der Bundesrepublik ansparten, wurde im Großen und Ganzen weder individuell noch volkswirtschaftlich sinnvoll genutzt“ (Şen, 2004). Dies wird neben der seit Ende der 1970er Jahre massiv verschlechterten Wirtschaftslage in der Türkei auf Managementprobleme und einen Mangel an Know-how hinsichtlich der Investitionsentscheidungen, Planung und Durchführung zurückgeführt. Dazu gehörten auch die oft nicht konkurrenzfähige Standortwahl.⁵⁸³ Hinzu kamen Finanzierungsprobleme. Insbesondere seit 1980 legten in Deutschland lebende Türken ihre Ersparnisse vermehrt in Deutschland an, so dass viele Arbeitnehmerschaften geplante Kapitalerhöhungen nicht verwirklichen konnten.⁵⁸⁴ Ab den 1990er Jahren ist diese Form, Migration und Entwicklung zu verknüpfen in entwicklungspolitischen Berichten, Dokumenten oder Redebeiträgen praktisch nicht mehr nachweisbar.

Im Folgenden werden zunächst Politiken der direkten Unterstützung migrantischer Entwicklungsprojekte dargestellt (*Unterkategorie D1a*). Danach werden staatliche Maßnahmen zum Aufbau entwicklungspolitisch relevanter Fähigkeiten von Migrantenorganisationen (*Capacity Building*) dargestellt (*Unterkategorie D2a*).

8.4.1. Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a)

Nach einer kurzen Einleitung werden zunächst Vorschläge und Maßnahmen der Kofinanzierung der Entwicklungsprojekte von Migranten dargestellt. Es folgen Ansätze zur Einbeziehung von Migranten in Planung, Finanzierung und Umsetzung staatlicher

⁵⁸³ ebd., S. 171-172. „Viele Projekte waren [...] falsch gewählt [und] zwischen Planung und Realisierung verging zu viel Zeit“ (Şen, 2004). Nur dort, wo schon erste Fortschritte in der Industrialisierung gemacht worden waren, hätten die neuen Firmen volkswirtschaftliche Wachstumsimpulse geben können (Mühlfeld, Richter und Unbehaun, 1985, S. 171-172).

⁵⁸⁴ Şen, 1983, S. 291; Schmidt-Fink, 2007, S. 252; Şen, 2004. Mühlfeld, Richter und Unbehaun (1985, S. 166-169) weisen zudem darauf hin, dass der Grundgedanke, türkischen Arbeitnehmer in Deutschland durch die Erwartung eines Arbeitsplatzes in der Türkei bei Remigration dazu motivieren, Kapital in Arbeitnehmerschaften anzulegen, davon ausgeht, dass diese Anlageform und diese Zukunftsaussicht den individuellen Planungen und Rollen der Anteilseigner entspräche. „Wird die Arbeitnehmerrolle [...] [aber] als irrelevant für die zukünftige Existenz in der Türkei bei der Lebensplanung eingestuft, so dürfte kaum Motivation für Kapitalinvestitionen evoziert werden, zumal wenn der Erwartungsdruck etwa in der Heimatgemeinde zum Moment des Sozialprestiges wird: nicht als Lohnabhängiger zurückzukehren, sondern den Erfolg in einer selbständigen, mittelständischen Existenz zu dokumentieren“ (ebd., S. 167).

EZ sowie Maßnahmen zur Unterstützung migrantischer Entwicklungsprojekte durch Beratung und Coaching. Den letzten Aspekt der Darstellung bilden allgemeine Grundbedingungen und Grenzen einer Unterstützung.

Anfang des Jahrtausends bestanden kaum konkrete Erfahrungen in der Förderung entwicklungsbezogener migrantischer Projekte.⁵⁸⁵

Seit 2004 hat die Spitze des BMZ an verschiedener Stelle auf die Bedeutung des Engagements von Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer hingewiesen. Auch die GTZ bearbeitet diesen Bereich seit etwa 2003. So fand im Mai 2004 ein Expertentreffen zum Thema „Kooperation mit der Diaspora“ statt. Dort wies Staatssekretär Stather darauf hin „dass in der Migranten-Diaspora aus Entwicklungsländern, die in Industrieländern leben, ein großes Potenzial für die Entwicklung ihrer Heimatländer liegt“ (Stather, 2004), unter anderem nennt er Entwicklungsprojekte von Migranten.

Die parlamentarische Staatssekretärin Kortmann betonte im Oktober 2008 das Potenzial der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen und anderen Vertretern von Migrantinnen und Migranten. „Wir müssen sie und ihre Organisationen als wichtige Akteure der Entwicklungspolitik begreifen!“⁵⁸⁶

Bei einer Ansprache zur kommunalen EZ mit Migrantenorganisationen 2011 wies die Vertreterin des BMZ Gross-Jansen „auf die wachsende Bedeutung hin, die die Förderung des zivilgesellschaftlichen – und damit besonders auch des migrantischen – Engagements für das Ministerium habe.“⁵⁸⁷

⁵⁸⁵ So stellt Ministerin Wieczorek-Zeul in einem Beitrag 2006 fest, es gebe zwar einige Erfahrungen im Rahmen der Förderung privater Träger von EZ (*Public-Private-Partnership*), eine systematische Integration des Themas in die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern sei aber noch nicht erfolgt. Dies werde nun geprüft (Wieczorek-Zeul, 2006, S. 147). Siehe auch Stather (2004); Kortmann (2007c).

⁵⁸⁶ Kortmann, 2008. Entwicklungspolitik könne „dazu beitragen, das Potenzial der Migration besser für Entwicklung zu nutzen. Und zwar, indem sie Migrantinnen und Migranten dabei hilft, Brücken zu bauen, über die Know-how und Kapital in die Herkunftsländer fließen kann“ (Kortmann, 2009). Auch Erich Stather sprach sich im November 2008 dafür aus, Maßnahmen zu ergreifen, um das Potenzial entwicklungsbezogener Aktivitäten von Migranten zu steigern. Dabei müssten aber langfristige Abhängigkeiten vermieden werden (Stather, 2008a).

⁵⁸⁷ GIZ, 2011a. „Das übergeordnete Ziel der Organisationen deckt sich häufig mit dem der Entwicklungszusammenarbeit – nämlich die Lebensumstände der Menschen in den Herkunftsländern nachhaltig zu verbessern“ (BMZ, 2010, S. 17-18). „Die Verbindung des strategischen Know-hows der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich Projektmanagement und Expertise mit dem Wissen und der Erfahrung der Diasporagemeinschaften vervielfacht die Wirkung der jeweiligen Aktivitäten“ (ebd., S. 17-18). Als spezifische Vorteile nennt das BMZ (ebd., S. 17-18) die Kenntnis der gesellschaftlichen und politischen Strukturen, der Sprache, Traditionen und Kultur im Herkunftsland wie auch in Deutschland sowie Kontakte zu Kommunen, Entscheidungsträgern,

Neben der Rezeption in Reden und Konzepten bestehen mittlerweile auch konkrete Erfahrungen der *Kofinanzierung* entwicklungsbezogener Projekte von Migranten durch die deutsche EZ. Im Rahmen des Sektorvorhabens „Migration und Entwicklung“ wurde 2006 ein Pilotprogramm zur Kofinanzierung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migrantenorganisationen aufgelegt (Riester, 2011, S. 287).⁵⁸⁸ Die Förderung beläuft sich auf einen Zuschuss von maximal 25.000 Euro (GTZ, 2009a, S. 5). Der Beitrag der jeweiligen Migrantenorganisation muss mindestens 50% der Gesamtkosten betragen, wobei bis zu 40% in einer Anrechnung ihrer ehrenamtlichen Arbeit bestehen können – das heißt mindestens 10% der Gesamtsumme muss in finanzieller Eigenleistung bestehen (Riester, 2011, S. 287).⁵⁸⁹ Eingehende Projektanträge werden geprüft und gemeinsam von GTZ und der betreffenden Organisation weiterentwickelt. Bedingung für eine Förderung ist, dass verlässliche Partner im Herkunftsland bestehen und dass das vorgeschlagene Projekt sich sinnvoll mit der deutschen EZ vor Ort verbinden lässt (GTZ, 2010a, S. 1). Insgesamt gingen 100 Projektanträge ein, von denen 26 gefördert wurden (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 58).⁵⁹⁰

Neben Mitteln des Diasporaprojekts der GTZ bestehen auch Fördermöglichkeiten weiterer Geldgeber für Projekte der EZ von Migrantenorganisationen. Um diesen dazu einen Zugang zu verschaffen, hat das Sektorvorhaben eine entsprechende Handreichung herausgegeben (GTZ, 2009a). Zu diesen Finanzierungsmöglichkeiten zählt auch das allgemeine Förderprogramm des BMZ für Projekte von Nichtregierungsorganisationen

Institutionen und Organisationen in beiden Ländern.

Negative Einflüsse, die Migranten und ihre Organisationen auf die Entwicklung ihrer Herkunftsländer haben könnten, werden in den Reden deutscher Entscheidungsträger kaum angesprochen. Lediglich in dem fraktionsübergreifenden Antrag des Bundestages zum Engagement der Diaspora taucht dieses Thema hinsichtlich des Einflusses auf die Verlängerung von Konflikten durch Finanzierung von Konfliktparteien auf – allerdings mit dem direkten Hinweis darauf, dass es auch Beispiele für konfliktentschärfendes Verhalten von Diasporagruppen gebe.

⁵⁸⁸ Ziel ist es „der organisierten Diaspora in Deutschland Möglichkeiten [zu] eröffne[n], gemeinsam mit der GTZ Projekte in ihren Herkunftsländern durchzuführen,“ so die Leiterin des Sektorvorhabens, Regina Bauerochse (Bührer, 2010, S. 1).

⁵⁸⁹ So soll der meist schwachen Ressourcenausstattung von Migrantenorganisationen Rechnung getragen und ihrem Engagement Wertschätzung entgegen gebracht werden (ebd., S. 11).

⁵⁹⁰ Im Anschluss an eine Evaluierung hat seit dem Jahr 2011 das CIM das Diasporaprojekt der GTZ als dauerhaftes Förderinstrument übernommen (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 58). Die maximale Förderung wurde auf 40.000 Euro erhöht. MOs erhalten Unterstützung bei der „Planung, Umsetzung und nachhaltigen Einbindung [ihrer Projekte] [...] in lokale Strukturen“ durch einen Berater des CIM (CIM, 2011a). Eine Übersicht über Ergebnisse aus der Diasporakooperation ist auf der Homepage des Sektorvorhabens einzusehen (GIZ, 2011b).

(GTZ, 2009a, S. 3).⁵⁹¹ Daneben fördert auch die EZ des Landes Nordrhein-Westfalen Kleinprojekte von Migrantenorganisationen im Ausland (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 57).

Eine stärkere *Einbeziehung von Migranten in die Durchführung der allgemeinen EZ* (über die Förderung von Migrantenorganisationen bei ihren eigenen Projekten hinaus) wurde im Untersuchungszeitraum lediglich in Reden und als Vorhaben in einem Leitfaden der GTZ angesprochen. Im Januar 2007 weist Karin Kortmann, darauf hin, viele Migranten verfolgten ähnliche Zielsetzungen wie die Entwicklungszusammenarbeit, weshalb ihr Engagement für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer ein Ansatzpunkt entwicklungspolitischen Handelns darstellen könne (Kortmann, 2007c). Auch die GTZ weist darauf hin, dass die Kompetenzen und Ressourcen, über welche Migranten verfügen einen Mehrwert für Vorhaben der EZ darstellen können, um so „die Art und Qualität ihres Beratungsangebots [zu] erweitern und Wissenstransfer auf eine breitere Grundlage [zu] stellen“ (GTZ, 2010a, S. 2). Mit dieser Einschätzung richtet sich das Sektorvorhaben insbesondere auch an Mitarbeiter der „allgemeinen“ deutschen EZ - versucht also, die Kooperation der EZ mit MOs über das eigene Förderungsprogramm hinaus zu verbreiten (Bührer, 2010, S. 1, 3).⁵⁹²

Die Unterstützung entwicklungsorientierter Projekte von Migrantenorganisationen umfasst auch *Beratung und Coaching* bei der Projektentwicklung.⁵⁹³ Die Mitarbeiter des Sektorvorhabens diskutieren mit den beteiligten Migranten über deren Projekte und unterstützen sie bei deren Weiterentwicklung (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 58).⁵⁹⁴

⁵⁹¹ Danach können NGOs mit mindestens drei Jahren Erfahrung in der EZ, bei einem Erstantrag einen maximalen Zuschuss von 37.000 Euro, bei Folgeanträgen von bis zu 500.000 Euro erhalten, wobei 25% der Mittel durch die NGO gestellt werden müssen, davon 10% in finanzieller Form (GTZ, 2009a, S. 3).

⁵⁹² Der dafür entwickelte Leitfaden des Sektorvorhabens zur Diasporakooperation greift noch weiter aus: „EZ-Vorhaben können die Art und Qualität ihres Beratungsangebotes erweitern, wenn sie Diasporagemeinschaften als zivilgesellschaftliche Akteure in den Partnerländern berücksichtigen und in ihre Aktivitäten mit einbeziehen. Dadurch können sie Wissenstransfer als einen zentralen Aspekt der EZ auf eine breitere Grundlage stellen. In der Zusammenarbeit können sie die Entwicklungsorientierung der Aktivitäten von Diasporagemeinschaften verstärken und gleichzeitig die Kompetenzen und Ressourcen von Diasporagemeinschaften (u. a. Fachkompetenzen, Netzwerke, interkulturelle Kompetenz) in ihren Vorhaben nutzen“ (Bührer, 2010, S. 6).

⁵⁹³ GTZ, 2010a, S. 1. Siehe auch: (GTZ, 2009b, S. 6).

⁵⁹⁴ Mit der Übernahme des Diasporaprojekts durch das CIM wurden deren Mitarbeiter vor Ort –

Die GTZ weist allgemein darauf hin, dass Migrantenorganisationen zu Beginn eines Projekts, welches mit EZ-Akteuren durchgeführt werde, mit den formalen Anforderungen in der EZ wie etwa Verwendungsnachweisen und Projektberichten vertraut gemacht werden müssten (GTZ, 2009b, S. 13).⁵⁹⁵

Grundbedingungen einer Förderung, wie sie auf internationaler Ebene diskutiert wurden finden sich im deutschen Fall wieder. So plädiert der Leitfaden der GTZ zur Zusammenarbeit mit Diasporagemeinschaften dafür, „[e]rfolgversprechende Kooperationen mit Diasporagemeinschaften sollten bereits existierendes Engagement aufgreifen, um dessen Wirkungen zu verstärken“ (Bührer, 2010, S. 7), also bei Projekten ansetzen, die bereits durch die Motivation ihrer – meist ehrenamtlichen – Mitarbeiter getragen werden. Der Leitfaden spricht sich auch dafür aus, dass Migrantenorganisationen unbedingt auch weiterhin einen Eigenbeitrag finanzieller wie nicht-finanzieller Art leisten sollten, damit ihr Engagement Wertschätzung erfährt und das Prinzip der *Ownership* – das heißt die Förderung ihrer Identifikation mit dem Projekt – der befolgt wird (ebd., S. 11, 13). In der Zusammenarbeit mit den MOs und der Weiterentwicklung ihrer Projekte im Rahmen des Sektorvorhabens blieben, so Vollmer und Warnecke (2011, S. 58) die Migranten „immer tonangebend“. Das Sektorvorhaben sehe sich in einer begleitenden Rolle.

Neben diesen Grundbedingungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren werden auch solche, die die Projekte selbst betreffen, genannt. So fördert die GTZ ein Projekt nur dann, wenn „gute Kontakte und verlässliche Partner im Herkunftsland vorhanden sind und [...] sich die vorgeschlagenen Aktivitäten sinnvoll mit denen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort verbinden lassen“ (Riester, 2011, S. 287), also einen Mehrwert für die deutsche EZ versprechen (GTZ, 2010a). Es soll also sichergestellt werden, dass die Umsetzung vor Ort gewährleistet ist und dass „thematische Berührungspunkte“ (Bührer, 2010, S. 1) zwischen deutscher EZ und MOs bestehen.⁵⁹⁶

zum Teil im Rahmen des Netzwerks zurückgekehrter Fachkräfte – in die Beratung eingebunden (CIM, 2011a).

⁵⁹⁵ Ein solches Angebot wird seit der Übernahme des Bereichs der Diasporakooperation durch das CIM von diesem bereitgestellt (ebd.).

⁵⁹⁶ „[W]ir fördern nur dann, wenn wir in dem Thema auch was machen. Das ist die stärkste Begrenzung. Weil [...] wenn man fragt, warum sollen wir mit denen zusammenarbeiten, dann ist die

Tabelle 8.10.: Unterkategorie D1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
D1a) Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern	+	+			
10a) Kofinanzierung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten	+	+	+	+	+
10b) Einbeziehung von Migranten in Planung, Finanzierung und Umsetzung staatlicher Entwicklungsprojekte	0	0	(-)	(-)	(-)
10c) Beratung und Coaching von Migrantenorganisationen, die EZ-Projekte durchführen	+	+	(+)	+	(+)
10d) Prinzip der Freiwilligkeit	+	+	+	+	+
10e) Es sollen nur Projekte unterstützt werden, die effektive entwicklungsbezogene Zwecke verfolgen und der allgemeinen Bevölkerung zu Gute kommen	+	+	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Zusammenfassung: Insgesamt entspricht die Umsetzung von Vorschlägen zur Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte weitgehend den oben genannten Erwartungen (siehe Tabelle 8.10). So waren die Voraussetzungen hinsichtlich der Struktur der Innovation und der Komplexität von Ursache-Wirkungszusammenhängen günstig – insbesondere für die Einrichtung von Instrumenten zur Kofinanzierung (9b) sowie für Maßnahmen zur Beratung von MOs in der Durchführung ihrer Projekte (9g). In beiden Bereichen wurden Maßnahmen umgesetzt. Diese Maßnahmen hatten freilich Pilotcharakter, werden aber seit 2011 unter Trägerschaft des CIM weitergeführt und verstetigt. Die zunächst eher geringe Anzahl von 26 geförderten Einzelprojekten ist angesichts des Fehlens von Erfahrung in Bezug auf solche Maßnahmen erklärbar (H4).

Maßnahmen zu Beratung und Coaching von Migrantenorganisationen in ihren Projekten sind hingegen weniger ausgeprägt als die Kofinanzierung. Dies lässt sich jedoch auf Grundlage von H4 plausibel machen. So wird der Professionalitätsgrad von Migrantenorganisationen im Bereich der EZ als deutlich geringer beschrieben als derjenige klassischer Nichtregierungsorganisationen der EZ, so dass es nicht ausgereicht hätte, die gleichen Instrumente auf die neue Zielgruppe anzulegen, sondern dass auch die Instrumente selbst angepasst werden mussten.⁵⁹⁷

Antwort, weil wir ein gemeinsames Programm haben – aber natürlich auch nur dann, wenn wir ein gemeinsames Problem haben“ (Interview EZ-Organisation 2, 2010, 01:12:40).

⁵⁹⁷ Auch das Problem der Heterogenität der Szene der Migrantenorganisationen sowie der lange fehlenden Beziehungen zu staatlichen Akteuren der EZ weist in die gleiche Richtung. Dort, wo es

Eine Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Umsetzung allgemeiner EZ war nur als Vorhaben in Reden und einem Leitfaden der GTZ zu beobachten – was weitgehend den Erwartungen aufgrund der Struktur der Politikinnovation sowie den zu Grunde liegenden Zusammenhängen zwischen Ursache und Wirkung entsprach. Zudem fehlt es an Anknüpfungspunkten in der deutschen EZ (H4).

Die Grundprinzipien der Freiwilligkeit sowie der Ausrichtung an Zielen und Regeln der EZ sind erwartungsgemäß auf der Handlungsebene zu beobachten. So stellt das Diasporaprogramm der GTZ ein *Angebot* dar; es wird nicht die Erwartungshaltung an Migranten transportiert, sich zu engagieren und sie sollten „tonangebend“ bleiben. Gleichzeitig müssen kofinanzierte Maßnahmen der allgemeinen inhaltlichen und regionalen Ausrichtung der deutschen EZ entsprechen und sind den Regeln der EZ hinsichtlich Berichtswesen und Abrechnung unterworfen. Dies war erwartet worden und entspricht der Tatsache, dass dieses Vorgehen in der Zusammenarbeit der deutschen EZ mit NGOs als Trägern üblich ist (H4).

8.4.2. Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)

Hinsichtlich des *Capacity Building* von Migrantenorganisationen wurden in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren einige Erfahrungen gemacht. Das Unterkapitel folgt der Gliederung aus Kapitel 6.4.2. Das erste Thema bilden die Identifizierung geeigneter Gesprächspartner und die Aufnahme des Kontakts zu Migrantenorganisationen. Es folgen die Aufnahme von Arbeitsbeziehungen zu migrantischen Akteuren, die Förderung ihrer Vernetzung und die Unterstützung der Institutionalisierung von Migrantenorganisationen. Danach werden Aspekte der Weiterbildung und Professionalisierung dieser Akteure, des Capacity Buildings im engeren Sinne dargestellt.

Ein Bedarf an Institutionalisierung und Capacity Building sowie die Nützlichkeit einer Kooperation mit staatlichen Akteuren, die Migrantenorganisationen unterstützen könnten, ist nicht nur angesichts der Probleme der Arbeitnehmergesellschaften plausibel. So war der Grad an Institutionalisierung von Migrantengruppen, die sich für die

Mittler gab, die für die Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit herangezogen werden konnten, stammten diese aus den Bereichen Integration und Soziale Arbeit mit wenig Berührung zur EZ. Hinzu kommt, dass die kommunale Ebene, bei der traditionell noch am meisten Kontakt zwischen MOs und staatlichen Akteuren zu verzeichnen war, nur geringe Mittel zur Verfügung hat – es handelt sich also eher um schwache Strukturen. Siehe auch Interview EZ-Organisation 4.

Entwicklung ihrer Herkunftsländer engagierten, traditionell schwach. „Bis in die 1990er Jahre schlossen sich Migrant[...en] für die Durchführung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit selten formal in Vereinen zusammen“ (Diallo, 2011, S. 8). Mit Bezug auf die marokkanische Diaspora in Deutschland weisen Metzger, Schüttler und Hunger (2011, S. 224) darauf hin, dass neben anderen Faktoren insbesondere das Betreuungsangebot der Wohlfahrtsverbände die Selbstorganisation von Migrantengruppen verhindert habe (Vgl. Vollmer und Warnecke, 2011, S. 56).

Ein erster Schritt ist die *Identifizierung geeigneter Gesprächspartner und die Aufnahme des Kontakts*. Dazu wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Schritte unternommen. So war es in Deutschland zunächst notwendig, „überhaupt hinreichende Erkenntnisse über das Existieren der [...] Diaspora(s) zu gewinnen, um entsprechende Fördermaßnahmen konzipieren zu können.“⁵⁹⁸ Die Bedeutung einer guten Kenntnis der im Land lebenden Diasporen ergibt sich daraus, dass eine Zusammenarbeit nur dann Erfolg verspricht, wenn das sozioökonomische Profil der jeweiligen Migrantengruppen berücksichtigt wird.⁵⁹⁹

Im Rahmen des Projekts „Migration und Entwicklung“ der GTZ wurden zunächst elf explorative Studien über in Deutschland ansässige Diasporen durchgeführt, um genauere Kenntnis über bestehende Migrantengruppen zu gewinnen (Riester, 2011, S. 275) und Partner und Felder der Zusammenarbeit zu identifizieren (GTZ, 2010a, S. 1). Auf eine Pilotstudie über drei Diasporagruppen in Deutschland (Serben, Afghanen, Ägypter) (Baraulina u. a., 2006) folgten eine ganze Reihe weiterer Studien auf Grundlage gemeinsamer Leitfragen (Riester, 2011, S. 277). Auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beschäftigt sich in einem 2009 eingerichteten Forschungsprojekt mit der Identifizierung von Migrantenorganisationen, die sich entwicklungsbezogen engagieren (BAMF, 2010). Ebenso wurde auf Ebene der Bundesländer und Kommunen ein Bedarf an Erkenntnissen über vor Ort ansässige Migrantengruppen erkannt. So hat

⁵⁹⁸ Sieveking und Faist, 2008, S. 5. „Zu wenig war bis dato bekannt über die Strukturen und Organisationsformen von Migranten in Deutschland – und weniger noch über deren Engagement in den Herkunftsländern“ (Bührer, 2010, S. 1).

⁵⁹⁹ Riester, 2011, S. 286. „Die Diaspora beginnt sich als politischer Akteur zu etablieren, und die Entwicklungspolitik experimentiert mit möglichen Formen der Kooperation. Hierfür ist es wichtig, die Einflussfaktoren auf das Engagement der Diaspora genau zu kennen, um durch die Zusammenarbeit wirklich einen Mehrwert zu generieren – für die Aufnahmeländer, für die Herkunftsländer und nicht zuletzt für die Migranten und ihre Familien“ (ebd., S. 289).

Nordrhein-Westfalen mehrere Studien dazu in Auftrag gegeben⁶⁰⁰ und auch die Arbeit der *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* von InWEnt hat den Bedarf der kooperierenden Kommunen gezeigt, Gruppen und Ansprechpartner zunächst einmal zu finden (Interview EZ-Organisation 4, ca. 00:11:40).

Der *Aufbau von Arbeitsbeziehungen* zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren ist ein weiterer Schritt zur Einbeziehung von Migrantenorganisationen in staatliches entwicklungspolitisches Handeln und zum Capacity Building. Ein grundsätzliches Problem hinsichtlich der Kooperation zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren stellt ein verbreitetes gegenseitiges Misstrauen dar, das bis in die Zeit der Anwerbung von Gastarbeitern zurückreicht. Auf deutscher Seite sind dabei das Misstrauen in die Rückkehrwilligkeit der Gastarbeiter bzw. in ihre Integrationswilligkeit zu nennen.⁶⁰¹ So erschien staatliches Handeln von dem Forderung gelenkt, Migranten sollten in ihr Herkunftsland zurückkehren, bzw. sie sollten sich an die deutsche Gesellschaft anpassen. Seit der Anschläge auf das World Trade Center im September 2001 erschweren Fragen der inneren Sicherheit die Zusammenarbeit (Metzger, Schüttler und Hunger, 2011, S. 225).

Unter diesen Voraussetzungen braucht der Aufbau von Arbeitsbeziehungen zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren Zeit.⁶⁰² Das Sektorvorhaben *Migration und*

⁶⁰⁰ Sieveking und Faist, 2008, S. 1; Klotz, Diallo und Wietert-Wehkamp, 2010; Sieveking, 2009; Sieveking, Fauser und Faist, 2008.

⁶⁰¹ Die deutsche Ausländerpolitik begegnete Ausländern, die enge Bindungen an ihr Herkunftsland bewahrten, zwiespältig. Auf der einen Seite entsprach der Erhalt der Bindungen der Erwartung, sie blieben nur auf Zeit in Deutschland und diene somit ihrer *Rückkehrfähigkeit*. Je stärker sich die ausländerpolitische Zielsetzung jedoch in Richtung der Integration verschob, desto stärker wurde eine andere Interpretation: Danach war das Engagement für das Herkunftsland Ausweis dafür, nicht „richtig“ in der deutschen Gesellschaft „angekommen zu sein“, bzw. sich einer Integration zu widersetzen.

Das staatliche Misstrauen gegenüber Migranten mit Bindungen in ihr Herkunftsland zeigt sich etwa in den bis Ende der 1990er Jahre gültigen Einbürgerungsrichtlinien zum deutschen Staatsangehörigkeitsrecht. Danach stand das Engagement in politischen Migrantenorganisationen einer Gewährung der deutschen Staatsangehörigkeit entgegen, da es der Anforderung einer freiwilligen und dauerhaften Hinwendung des Bewerbers zu Deutschland widerspreche, (vgl. Hailbronner und Renner, 1991, S. 626).

⁶⁰² Vollmer und Warnecke, 2011, S. 58. Daneben spielt insbesondere auch die Anerkennung als grundsätzlich gleichberechtigte Partner eine wichtige Rolle (Interview EZ-Organisation 4, ca. 00:20:00). Hinsichtlich der Einbeziehung von Migrantenorganisationen in EZ-Handeln bestehen zudem gewisse Risiken. So könne die Formalisierung und Professionalisierung, die mit einer solchen Einbeziehung einher geht, die bereits bestehenden, auf Vertrauen und ehrenamtlicher Arbeit basierende lokale Kooperationsstrukturen gefährden (Sieveking und Faist, 2008, S. 15). Auch Themen aus dem Nexus von Migration und Entwicklung wie die Kanalisierung von Rücküberweisungen zu

Entwicklung zielt unter anderem darauf ab, als Mittler Kontakte zwischen Diaspora und EZ zu knüpfen und den Dialog zwischen beiden Seiten zu initiieren (Bührer, 2010, S. 10).⁶⁰³

Zur Aufnahme von Arbeitsbeziehungen ist insbesondere die Ebene der Länder und Kommunen von Bedeutung. Entwicklungsminister Niebel weist im Oktober 2010 auf das Potenzial der regionalen und kommunalen Ebene für die Einbindung von Migranten in die Entwicklungszusammenarbeit hin. „Denn wo sind die Migrantorganisationen denn in erster Linie aktiv? Doch in den Kommunen vor Ort. Von hier aus können wirksame Impulse für ganz konkrete, praktische Projekte in Entwicklungsländern ausgehen.“⁶⁰⁴ Das BMZ arbeite verstärkt mit Mittlern wie den Integrationsbeauftragten der Länder und Kommunen zusammen, da es bislang kaum Berührungspunkte zwischen EZ und Migrantorganisationen gebe, so Kortmann (2007b).⁶⁰⁵

Die Regierungschefs der Bundesländer haben in einem Beschluss zur EZ der Länder im Jahr 2008 die Arbeit der Kommunen besonders hervorgehoben und dabei den Zusammenhang von Migration, Integration und EZ als zentrales Handlungsfeld definiert.⁶⁰⁶

Neben einigen Kommunen, die eigenständig mit Migrantorganisationen entwicklungspolitisch zusammenarbeiten (z.B. Ludwigsburg und Stuttgart) wurden in einem

entwicklungswirksamen Zwecken oder Konzepte wie Zirkuläre Migration oder Rückkehrförderung können bestehendes Vertrauen gefährden (Interview EZ-Organisation 4, ca. 00:20:35-00:23:30).

⁶⁰³ Zur Entwicklung gemeinsamer Zielsetzungen und der Klärung der Erwartungen wolle das Projekt der GTZ „Foren für partnerschaftlichen Dialog mit entwicklungspolitisch aktiven Migrantorganisationen“ schaffen, so eine Selbstbeschreibung der Arbeit des Projekts (GTZ, 2010a, S. 1). „Wir führen entwicklungspolitisch aktive Migrantorganisationen als Partner in den größeren entwicklungspolitischen Kontext ein und vermitteln zentrale Konzepte der EZ“ (ebd., S. 2).

⁶⁰⁴ Niebel, 2010. Kommunen und Bundesländer hätten aufgrund ihrer integrationspolitischen Aufgaben „große Kenntnis von und guten Zugang zu den Migrant[...],en“, so Kortmann (2009). Die Informationsbroschüre des BMZ zu Migration weist ebenfalls auf die Ebene der Länder und Kommunen hin: „In Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen möchte das BMZ die große Bevölkerungsnähe nutzbar machen. Es gilt, Kontakte zu Diasporagruppen in Deutschland weiter auszubauen und sie in die Entwicklungszusammenarbeit von Ländern und Kommunen einzubeziehen“ (BMZ, 2010, S. 25).

⁶⁰⁵ Siehe auch Kortmann (2008); Bührer (2010, S. 6).

⁶⁰⁶ Wilhelmy und Held, 2008, Abs.6. „An der Schnittstelle von Entwicklungspolitik, Migration und Integration ergeben sich neue Aufgaben und Chancen für die Länder. Die Aktivierung der Diaspora kann neue Potenziale für die wirtschaftliche und kulturelle Kooperation mit Entwicklungsländern mobilisieren und die Kompetenz der Migranten als Brückenbauer zu ihren Heimatländern stärken“ (Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22.-24. Oktober 2008, Punkt II.3, in: WUS, o.J. S. 2).

Projekt der *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* (SKEW) von InWEnt fünf so genannte Modellkommunen miteinander vernetzt (InWEnt, 2010b). Ziel war es, diese darin zu unterstützen, Arbeitsbeziehungen mit vor Ort ansässigen entwicklungspolitisch aktiven Migrantorganisationen aufzubauen und sie bei ihrer Institutionalisierung zu unterstützen.⁶⁰⁷ Kennzeichnend für die kommunale Kooperation zwischen EZ und Migrantorganisationen ist danach die große Bedeutung von Fragen der Integration, die spezifischen Arbeitsfelder kommunaler EZ, wie Projekte zur Lokalen Agenda 21⁶⁰⁸, zum Fairen Handel oder Städtepartnerschaften, sowie das Verhältnis von Haupt- und Ehrenamtlichkeit (ebd., S. 25-27). Spezifische Schwierigkeiten traten dabei insbesondere in der Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden (Zuständige für Integration sowie für Internationales) auf. Daneben ist die Ressourcenausstattung, insbesondere bei kleineren Projekten, oft ein Problem (Interview EZ-Organisation 4, ca. 00:37:30-00:45:00).⁶⁰⁹ InWEnt fördert auch die Vernetzung von Migrantorganisationen mit Eine-Welt-Gruppen, so etwa in Hamburg und Berlin in zwei Projekten des Namens moveGLOBAL.⁶¹⁰

Auch für die EZ des Landes Nordrhein-Westfalen spielt die Vernetzung mit entwicklungsbezogen arbeitenden Migrantorganisationen und deren Professionalisierung eine wichtige Rolle. Die Aktivitäten werden insbesondere über regionale Netzwerke umgesetzt (Diallo, 2008, S. 68). So wurden Regionalkonferenzen zur Vernetzung durchgeführt und mit Eine-Welt-Netzwerken vor Ort zusammengearbeitet (Klotz, Diallo und Wietert-Wehkamp, 2010, S. 3-4).

Neben systematischen Maßnahmen zur Aufnahme von Arbeitsbeziehungen kann dies auch mit Hilfe ganz konkreter Projekte erreicht bzw. unterstützt werden. So kann auch die Unterstützung von Projekten mit eher symbolischen Summen einen Einfluss dar-

⁶⁰⁷ InWEnt, 2009. Das Pilotvorhaben wurde 2010 abgeschlossen und wird in Form eines offenen Netzwerks weitergeführt (vgl. GIZ, 2011a).

⁶⁰⁸ Die Lokale Agenda 21 betrifft die lokale Handlungsebene des entwicklungs- und umweltpolitischen Aktionsprogramms, das auf der UN-Konferenz von Rio 1992 beschlossen wurde.

⁶⁰⁹ Dies ist auch ein Ergebnis einer (noch nicht veröffentlichten) Studie (Baraulina, Hilber und Kreienbrink, i.E.) eines Forschungsprojektes des BAMF (Hilber, 2010; Hilber und Baraulina, 2012).

⁶¹⁰ Projekt moveGLOBAL Berlin o.J. Projekt moveGLOBAL Hamburg o.J. Das Projekt in Hamburg stand ab 2011 unter dem Namen moveGLOKAL. Die Förderung endete aber im ersten Halbjahr 2011 (Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V. (EWNW), 2011, S. 18).

auf haben, ob Migrantenorganisationen als Akteure in Erscheinung treten (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 56). Durch die Zusammenarbeit entstehen Chancen zur Professionalisierung und Vernetzung mit anderen Akteuren der EZ (Bührer, 2010, S. 6). Ziel des Pilotförderprogramms der GTZ war auch, Migrantenorganisationen durch die Unterstützung ihrer Projekte als Akteure der EZ zu mobilisieren und dauerhafte Kooperationsstrukturen aufzubauen.⁶¹¹

Als Maßnahmen zur stärkeren *Vernetzung von Diasporaorganisationen* dienen unter anderem Veranstaltungen (sog. „Vereinsmessen“) des Sektorvorhabens der GTZ, auf denen sich Vertreter von Migrantenorganisationen vernetzen können (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 58). In Nordrhein-Westfalen werden regionale Vernetzungsworkshops für Migrantenorganisationen sowie weitere regionale und lokale Akteure der Integrationsarbeit sowie der Eine-Welt-Szene angeboten. Dem gleichen Zweck dienen auch Regionalkonferenzen für die Mitglieder des Netzwerkes sowie die Internetplattform Afrika-NRW.net.⁶¹² Die Aktivitäten zur Vernetzung der Migrantenorganisationen untereinander und mit anderen NGOs dienen auch der Pflege des Kontakts zwischen ihnen und der Landesregierung (Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2009, S. 18).⁶¹³

Der *Aufbau von Organisationsstrukturen und deren Institutionalisierung* ist ein weiterer Aspekt deutschen Handelns im Schnittfeld von Migration und Entwicklung. Viele MOs haben einen zu schwachen Organisations- und Vernetzungsgrad, um längerfristig bestehen zu bleiben und komplexere EZ-Maßnahmen umsetzen zu können.⁶¹⁴ Die Heterogenität von Organisationsstrukturen und sozialem Mitgliederprofil der Migran-

⁶¹¹ Mundt, 2007, S. 7; Riester, 2011, S. 287; GTZ, 2010a, S. 1.

⁶¹² (Diallo, 2008, S. 68). Die Internetplattform Afrika-NRW.net wurde mit Unterstützung der Landesregierung und InWEnt unter anderem zur Vernetzung von Vereinen der afrikanischen Diaspora untereinander und mit Dritten aufgebaut (Afrika-NRW.net, o.J.) .

In die Arbeit der in Solingen ansässigen Fachstelle Migration und Entwicklung, die viele Angebote in Nordrhein-Westfalen umsetzt, werden afrikanischen Migranten und Migrantinnen auch aktiv als Moderatoren, Referenten sowie in der Teilnehmergebung einbezogen (Klotz, Diallo und Wiertert-Wehkamp, 2010, S. 19).

⁶¹³ Interessante Erfahrungen der Vernetzung zwischen staatlichen Akteuren und Migrantenorganisationen sind auch aus Stuttgart mit der Dachorganisation *Forum der Kulturen* zu nennen (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart und Forum der Kulturen Stuttgart e. V. 2009).

⁶¹⁴ „[N]etworks and organizations of the diaspora need support to be able to perform time-intensive and more complex cooperation tasks with their home country, which cannot be performed today, because most of the work in these organization is carried out by volunteers“ (Goethe und Hillmann, 2008, S. 209).

tenorganisationen wirken sich auch erschwerend auf eine effektive Vernetzung und etwaige Gründung übergreifender Repräsentationsstrukturen gegenüber der Politik aus (Sieveking und Faist, 2008, S. 15).⁶¹⁵

Die Unterstützung der Institutionalisierung von Migrantenorganisationen ist ein Ziel des Sektorvorhabens „Migration und Entwicklung“. Mittel dazu sind etwa die Etablierung von Koordinations- und Informationsstellen für Austausch und Verknüpfung (Kausch, 2007). Das Sektorvorhaben zielt dagegen nicht auf die Gründung eines bundesweiten Dachverbands ab. Dazu sei die Heterogenität der verschiedenen Organisationen zu groß, so dass ein solcher Dachverband mit umfassenden staatlichen Mitteln letztlich künstlich am Leben gehalten werde⁶¹⁶

Ziel der Arbeit durch die nordrhein-westfälische Landesregierung beauftragten *Fachstelle Migration und Entwicklung* in Solingen ist unter anderem, über die Vernetzung nordrhein-westfälischer Migrantenorganisationen den Aufbau einer Dachorganisation zu ihrer Repräsentation gegenüber der politischen Ebene anzuregen (Diallo, 2008, S. 68). Ausgehend von Regionalkonferenzen entstanden zudem Initiativkreise oder Vereine, die den Prozess der Vernetzung auch längerfristig fortführen (Klotz, Diallo und Wietert-Wehkamp, 2010, S. 19). Im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft zwischen Nordrhein-Westfalen und Ghana wird seit 2009 eine Koordinierungsstelle des Dachverbands „Ghana Council“ aus Landesmitteln finanziert.⁶¹⁷

Die *Weiterbildung und Professionalisierung* migrantischer Akteure (Capacity Building) stellte ebenfalls einen zentralen Aspekt bei der Einrichtung des Projekts „Migration und Entwicklung“ dar (Kausch, 2007). So seien „[v]iele Diasporagemeinschaften [...] nicht vertraut mit den Prozessen des Projektmanagements, wie sie in der EZ oder auch in anderen Institutionen in Deutschland üblich sind.“⁶¹⁸ Riester (2011, S. 288) weist auf

⁶¹⁵ Dieser für das Bundesland Nordrhein-Westfalen ermittelte Befund ist auch auf Bundesebene plausibel (Interview EZ-Organisation 4, ca. 00:40:00; Interview EZ-Organisation 2, ca. 01:14:00). Die Autoren der genannten Studie folgern, „der politische Wunsch nach einem effektiv vernetzten Dachverband kann nur auf der Basis einer guten Einbindung in bestehende lokale Netzwerke und lokal verankerte Infrastrukturen umgesetzt werden“ (Sieveking und Faist, 2008, S. 15).

⁶¹⁶ Interview EZ-Organisation 2, ca. 01:14:00. Siehe dazu auch Vollmer und Warnecke (2011, S. 51); Wilhelmy und Held (2008, S. 69). Problematisch wird in diesem Zusammenhang die Anregung der Gründung eines solchen Dachverbandes von oben gesehen (*top down*) (vgl. Kausch, 2010, S. 12).

⁶¹⁷ Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2009, S. 19; Vollmer und Warnecke, 2011, S. 51.

⁶¹⁸ GTZ, 2009b, S. 13. „Die Herausforderungen, denen [Migrantenorganisationen] sich zu stellen

Grundlage der Erfahrungen des Pilotförderprogramms darauf hin, es sei notwendig, Migrantenorganisationen Fortbildungsmaßnahmen in den Bereichen Projektformulierung, -management und -durchführung anzubieten.⁶¹⁹

Im Rahmen der Diasporakooperation in Nordrhein-Westfalen wurden verschiedene Qualifizierungsworkshops zu Themen wie Fundraising, Vereins- und Projektmanagement sowie Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt.⁶²⁰ Auch das Pilotprojekt von InWEnt zur Einbeziehung von Migranten in die kommunale EZ umfasste Aspekte der Kompetenzentwicklung (Wilhelmy und Held, 2008, Abs.29). Der Fokus des Projekts lag dabei auf der Vernetzung der Akteure und dem Lernen *voneinander*.⁶²¹

Zur Unterstützung von Multiplikatoren, etwa Organisationen, die Weiterbildungsveranstaltungen für Migrantenorganisationen im Bereich der EZ anbieten möchten, sowie für die Nutzung durch entsprechende Organisationen selbst, hat die GTZ in Zusammenarbeit mit InWEnt und der Fachstelle Migration und Entwicklung einen entsprechenden Leitfaden herausgegeben (Windisch u. a., 2010). Inhalte sind Fragen der Organisationsentwicklung⁶²², Projektmanagement, Antragstellung sowie Fördermöglichkeiten.⁶²³

haben, werden durch Förderungs- und Kooperationsangebote nicht unbedingt kleiner, sondern eher größer. Beispielsweise werden häufig neue und professionellere Formen des Managements erforderlich, die sich in veränderten internen Abläufen, Erwartungen an die Mitgliedschaft etc. ausdrücken können“ (Vollmer und Warnecke, 2011, S. 6).

⁶¹⁹ Der Leitfaden der GTZ zur Weiterbildung von MOs postuliert im Vorwort: „[J]ede Migrantenorganisation, die sich nachhaltig in ihrem Heimatland engagieren möchte, sollte sich mit Fragen von Projektmanagement, Organisationsentwicklung und Antragstellung auseinandersetzen“ (Windisch u. a., 2010, S. 1). Siehe auch Klotz, Diallo und Wietert-Wehkamp (2010, S. 3); Diallo (2011, S. 15).

⁶²⁰ Klotz, Diallo und Wietert-Wehkamp, 2010, S. 19; Vollmer und Warnecke, 2011, S. 57-58. In Nordrhein-Westfalen bestanden bereits seit Ende der 1990er Jahre Maßnahmen zur Weiterbildung und Professionalisierung von Führungskräften von Migrantenorganisationen. Diese waren allerdings nicht auf den Bereich EZ ausgerichtet (ebd., S. 56-57).

⁶²¹ „Durch die Vernetzung entsteht ein wechselseitiger Lernprozess, der die Projekte der Entwicklungszusammenarbeit verbessert [und] ihre Effizienz und ihre Effektivität erhöht“ (InWEnt, 2010b, S. 7).

⁶²² Dazu zählen die Klärung der eigenen Aufgabe bzw. Mission der Organisation, Strukturen, Prozesse und das Management, vorhandene Ressourcen sowie das Organisationsumfeld und eine Stakeholderanalyse (Windisch u. a., 2010, S. 7-12).

⁶²³ ebd., S. 7-19. Die Ausbildung von Multiplikatoren zählt auch zu den Arbeitsbereichen der Diasporakooperation in Nordrhein-Westfalen (MGFFI, 2008, S. 10; Klotz, Diallo und Wietert-Wehkamp, 2010, S. 19).

Tabelle 8.11.: Unterkategorie D2a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
D2a) Capacity Building von Migrantenorganisationen	-	-	(+)	+	+
11a) Identifizierung und Anerkennung von Migrantenorganisationen als Gesprächspartner und Kontaktaufnahme	+	0	+	+	+
11b) Aufbau von Arbeitsbeziehungen und Diskussionsprozessen zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren	0	-	(+)	+	+
11c) Förderung der Vernetzung von MOs untereinander sowie mit Dritten	-	-	(+)	+	+
11d) Aufbau von Organisationen und deren Institutionalisierung	-	-	(+)	+	+
11e) Direkte Maßnahmen zum Capacity Building	-	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Zusammenfassung: Bezüglich Maßnahmen des *Capacity Building von MOs* lässt sich in allen Aspekten deutlich mehr Aktivität beobachten, als aufgrund der inhaltlichen Beschaffenheit der Vorschläge zu erwarten war (siehe Tabelle 8.11). Die Maßnahmen haben aber noch eine eher geringe Verbreitung.

Maßnahmen zur Identifizierung von geeigneten Partnern waren zu erwarten und wurden auch auf verschiedenen Ebenen durchgeführt.⁶²⁴ Daneben fand auch ein Aufbau von Arbeitsbeziehungen und Diskussionsprozessen statt, der aber deutlich hinter den Ergebnissen in Frankreich zurückbleibt. Allem Anschein nach – und dem entsprachen auch die Aussagen von Interviewpartnern und weiteren Beobachtern – gab es keine allzu großen Reibungen zwischen etablierten Akteuren der EZ und Migrantenorganisationen.⁶²⁵ Auch hinsichtlich der Vernetzung von Migrantenorganisationen untereinander sowie mit Dritten bis hin zu vorsichtigen Maßnahmen, die eine Institutionalisierung und den Aufbau von migrantischen Organisationsstrukturen zu Ziel hatten, waren Aktivitäten zu beobachten. In dieser Hinsicht ist insbesondere die Arbeit im Bundesland Nordrhein-Westfalen sowie auf kommunaler Ebene zu nennen. Direkte Maßnahmen für Migrantenorganisationen zum Capacity Building wurden ebenfalls in eingeschränktem Maße angeboten.

⁶²⁴ Auf Bundesebene durch GTZ und BAMF, auf Länderebene insbesondere in Nordrhein-Westfalen, kommunal im Rahmen des Projekts der SKEW und in einer Reihe weiterer Kommunen sowie im Bereich der NGO-Szene.

⁶²⁵ Beim mittlerweile eingestellten Projekt moveGLOBAL Hamburg (o.J.) zur Vernetzung von deutschen und migrantischen NGOs sind hingegen offenbar Konflikte zwischen den beiden Seiten aufgetreten.

Wie lässt sich der Befund erklären, dass deutlich mehr Aktivität zu verzeichnen ist als erwartet? *Erstens* ist das Konfliktpotenzial (H3) solcher Maßnahmen innerhalb der deutschen Strukturen gering. Die Maßnahmen können innerhalb der EZ-Strukturen stattfinden oder über Drittanbieter abgewickelt werden, so dass nur geringe Konflikte mit etablierten Akteuren auftreten. Zudem berühren sie kaum Interessen von Akteuren aus dem Bereich der Migrationssteuerung, die häufig strukturell andere Ziele haben dürften. Mit Zielen und Akteuren der Integrationsförderung sind sie sogar gut kompatibel, wird doch ein Schlüssel der Integration und der Verbesserung der Beziehungen von Migranten zu Staat und Mehrheitsgesellschaft in ihrer institutionellen Repräsentation in Vereinen, Interessengruppen etc. gesehen.⁶²⁶

Zweitens erscheinen die Vorschläge in Hinblick auf die Kompatibilität mit dem *Status quo ante* günstig (H4). Alle zu beobachtenden Maßnahmen stehen in der Tradition der entwicklungspolitischen Kooperation mit NGOs bzw. der Kooperationsarbeit der kommunalen Integrationspolitik. Somit konnten bestehende Instrumente der Zusammenarbeit mit Dritten auf die neue Zielgruppe der EZ-Migrantenorganisationen angepasst werden. Die Problematik des Misstrauens dürfte durch die veränderte Debatte über Migration seit der Zuwanderungsgesetzgebung sowie durch gestärkte Verbindungen zwischen Staat und Migration auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene im Rahmen der Integrationsarbeit zumindest gemildert worden sein.

8.5. Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain Drain

Das Thema des Brain Drain war seit den 1970er Jahren der zentrale Aspekt im Verständnis des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung in Deutschland.⁶²⁷ Der Wissenschaftliche Beirat beim BMZ weist 1994 auf die Gefahr des Brain Drain im Sinne eines Nullsummenspiels zwischen Herkunfts- und Zielländern von Migration hin:

⁶²⁶ Zugleich verfolgten die zentralen Akteure Ziele allein der EZ. So stand die Kooperation mit entwicklungsbezogen arbeitenden Migrantenorganisationen weniger im Verdacht für Ziele der Integration, der Migrationssteuerung oder Rückführung instrumentalisiert zu werden. Gleichzeitig zeigte sich unter anderem in den Interviews, dass die beteiligten staatlichen Akteure eine Sensibilität hinsichtlich gewisser problematischer Aspekte (wie Fragen der Rückkehr, der Verwendung von Rücküberweisungen etc.) hatten bzw. erworben haben.

⁶²⁷ „In der Entwicklungspolitik galt jahrzehntelang als Konsens, dass Migration der Entwicklung schadet. Die Abwanderung von Fachkräften (Brain Drain) galt als fataler Ressourcenverlust für die Entwicklungsländer“ (Weitzenegger, 2008, S. 1).

„[E]ine liberale Einwanderungspolitik [...] birgt [...] die Gefahr, in den armen Ländern gerade jene Menschen zur Abwanderung zu ermutigen, die für die Entwicklung dieser Länder dringend benötigt werden“ (Wissenschaftlicher Beirat, 1995, S. 26).

Vor dem Hintergrund des weitgehenden Endes der Arbeitsmigration nach Deutschland ab 1974 wurde der Brain Drain auch als Argument gegen eine Wiederaufnahme der Anwerbung sowie für die Forderung nach einer Rückkehr der Migranten verwendet.⁶²⁸

Die *entwicklungspolitische Studienförderung* stand von Beginn an in den Dilemma, dass die Herkunftsländer dann, wenn Studierende aus Entwicklungsländern nach einem Studienaufenthalt in Deutschland nicht in ihr Herkunftsland zurückkehrten, einen Verlust an Humankapital erlitten. Die Aufenthaltsregelung für ausländische Studierende sah bis 2005 vor, dass diese nach Abschluss ihres Studiums ins Herkunftsland zurückzukehren hatten. Dies wurde (auch) entwicklungspolitisch begründet und gerichtlich entsprechend entschieden.⁶²⁹

Daneben wurde versucht, durch die verstärkte Vergabe von Stipendien für die Ausbildung vor Ort oder in einem anderen Entwicklungsland (so genannte *Sur-place-Stipendien*) Anreize, in Deutschland zu bleiben gar nicht erst aufkommen zu lassen. Der damalige Entwicklungsminister Jürgen Warnke im Jahr 1990: „Aus entwicklungspolitischer Sicht hat die Förderung von Hochschulen in den Entwicklungsländern selbst Vorrang [vor der Förderung von Studienaufenthalten von Menschen aus Entwicklungsländern in Deutschland, S.M.]“ (Warnke, 1990, S. 381).⁶³⁰

Außerdem wurden Programme zur Reintegrationsförderung aufgelegt. Dazu ver-

⁶²⁸ Ein Beispiel stammt aus der Debatte um die Einführung sogenannter *Green Cards* Anfang der 2000er Jahre. „Jürgen Rüttgers [...] griff – trotz Gegenwindes sogar aus der eigenen Partei – auf das Argument angeblicher entwicklungspolitisch kontraproduktiver Wirkungen der Green Card zurück und betonte, dass es ‚unmoralisch [sei], aus der dritten Welt die Eliten abzuziehen‘“ (Kolb, 2005).

⁶²⁹ „Der entwicklungspolitische Zweck der Zurverfügungstellung von Stipendien, Studienplätzen und Praktikantenstellen kann nur erreicht werden, wenn Ausländer [nach] ihre[r] Ausbildung [...] in ihre Heimat zurückkehren, um dort die [...] erworbenen Kenntnisse praktisch zu nutzen. Studenten aus Entwicklungsländern ist daher grundsätzlich nach abgeschlossener Ausbildung und einer u[nter] U[m]ständen zweckdienlichen praktischen Tätigkeit der weitere Aufenthalt aus dem Gedanken der Entwicklungshilfe zu verweigern“ (Hailbronner, 1989, S. 119). Siehe auch Jelden (1974a, S. 20); BMZ (1973, S. 48).

⁶³⁰ Sur-Place-Stipendien wurden in den 1970er Jahren als Möglichkeit der Bildungskoooperation eingeführt. Ihr Anteil lag 1976 insgesamt bei 18% der vergebenen Stipendien, in der Landwirtschaft sogar bei 44% (Deutsche Bundesregierung, 1977, S. 28). Wiemann (2001, S. 6) zweifelt eher an der Sinnhaftigkeit von Sur-Place-Stipendien bei der Bekämpfung des Brain Drain.

merkt der vierte entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung: „[Die Reintegrationsförderung] nutzt gezielt die Gesamtinvestition einer hier mehrjährig gewährten Aus-, Fort- oder Weiterbildung. [...] Damit wirkt die Bundesregierung dem [B]rain [D]rain entgegen“ (Deutsche Bundesregierung, 1980, S. 32-33).

Das Thema des Brain Drain ist von Beginn an in der „neuen“ Debatte um Migration und Entwicklung in Deutschland zu finden.⁶³¹ Dabei ist eine weniger negative Einschätzung als vorher festzustellen (Cyrus und Vogel, 2005, S. 24). So schreibt etwa der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004, S. 25): „Es hat sich aber auch die Bewertung des Wanderungsgeschehens gewandelt: So werden ‚[B]rain [D]rain‘ und ‚[B]rain [G]ain‘ differenzierter betrachtet und die Notwendigkeit eines internationalen Migrationsmanagements wird stärker wahrgenommen.“

8.5.1. Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)

Hinsichtlich der entwicklungspolitisch motivierten Selbstbeschränkung der Anwerbeländer bei der Fachkräftegewinnung durch Migration wird zunächst auf die Formulierung ethischer Anwerbeprinzipien eingegangen. Danach werden weitere Aspekte der Selbstbeschränkung wie das Ausnehmen problematischer Sektoren aus Anwerbemaßnahmen dargestellt.

Der Brain Drain wird von den Akteuren der EZ in ihren Beiträgen problematisiert. So weist Ministerin Wieczorek-Zeul (2006) darauf hin, dass bei allen Potenzialen für die Entwicklung der Herkunftsländer die Nachteile von Migration für die Entwicklungsländer, namentlich Brain Drain, nicht aus den Augen geraten dürften. Schließlich seien es gerade die gut ausgebildeten Menschen, die für die Entwicklung der Herkunftsländer wichtig seien, was insbesondere im Gesundheitswesen spürbar werde. Auch Dirk Niebel weist auf den Brain Drain als Schattenseite der Mobilität hin. „[T]rotz aller positiven Aspekte ist die Abwanderung von hochqualifizierten Fachkräften für viele Entwicklungsländer ein großes Problem.“⁶³²

⁶³¹ Dazu trägt auch die Alltagserfahrung der EZ bei, dass Fachkräfte, die im Partnerland ausgebildet wurden, regelmäßig von anderen Staaten abgeworben wurden (Interview EZ-Organisation 2, 00:02:40).

⁶³² Niebel, 2010. Wieczorek-Zeul (2003) geht auch auf die Gefahr des Brain Drain durch Studienaufenthalte von Menschen aus Entwicklungsländern in Deutschland ein. Sie macht darauf aufmerksam, dass laut einer Studie des DAAD 87% der Absolventen in ihre Heimatländer zurückkehrten.

Kortmann (2007b) weist darauf hin, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung gingen mit der Abwanderung „den Herkunftsländern mit den Fachleuten Ausbildungsinvestitionen und potenzielle Träger des Entwicklungsprozesses verloren.“ Außerdem seien die Risiken der Abwanderung insbesondere für Länder mit schwachem Bildungssystem und für kleinere Länder aus Afrika und der Karibik bedeutsam.⁶³³

Die Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien wird von verschiedenen Akteuren gefordert, insbesondere wird dabei auf die Bereiche Gesundheit und Bildung hingewiesen.⁶³⁴ Auch der Leitfaden der GTZ zur Migrationspolitik weist auf eine ethische Anwerbung von Fachkräften als notwendige Maßnahme in der Verantwortung der Aufnahmeländer hin (Kausch, 2010, S. 11).

Die Einschätzung, *Verhaltenskodizes sollten international verbindlich formuliert werden* lässt sich in vielen der analysierten Reden und anderen Quellen, sowie auf der Handlungsebene feststellen. So weist die parlamentarische Staatssekretärin Kortmann im November 2007 darauf hin, der Versuch, über ethische Anwerbeprinzipien die Nachfrage nach Fachpersonal aus Ländern mit hohem Brain Drain zu senken, gestalte sich schwierig. So bestehe immer die Gefahr, dass Fachkräfte in unregelte Sektoren oder andere Anwerbestaaten auswichen. Um dies zu verhindern, habe die deutsche EU-Ratspräsidentschaft die Erarbeitung von ethischen Anwerbeprinzipien angestoßen, die

Zudem fördere die EZ auch Studienplätze im Herkunftsland oder anderen Entwicklungsländern, so dass Menschen aus Entwicklungsländern dort studieren könnten.

⁶³³ „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“ (Kortmann, 2007c, siehe auch Stather, 2008a; Niebel, 2010; BMZ, 2010, S. 11).

Stather (2008a) weist darauf hin, man müsse das Thema des Brain Drain „differenzierter nach Region und Sektor betrachten, um politisch die positiven Faktoren zu fördern und die schädlichen abzuwehren.“ Zudem hätten wissenschaftliche Untersuchungen ergeben, dass Migration dazu führe, „dass Migration für viele Menschen in Entwicklungsländern Anreize schafft, stärker in ihre Bildung zu investieren. Diese Anreize – so die positive Botschaft an die Politik – gleichen den Brain Drain aus. Unterm Strich nimmt die Gesamtzahl gut ausgebildeter Menschen in Entwicklungsländern trotz Migration zu (Beneficial Brain Drain nennen das die Experten dann)“ (ebd.).

⁶³⁴ Kortmann, 2007c; Stather, 2008a; Kortmann, 2009; Niebel, 2010. „Wir müssen gemeingültige ‚Anwerbungsprinzipien‘ entwickeln, denn die Migration von gut ausgebildeten Fachkräften oder hochqualifizierten Wissenschaftlern aus Entwicklungsländern in Industrieländer ist immer ein zweischneidiges 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“ (Kortmann, 2007c).

in der gesamten Europäischen Union gültig sein sollten.⁶³⁵

Das BMZ setze sich, so seine Informationsbroschüre über Migration „zunächst für Gesundheitspersonal [...] auf EU- und internationaler Ebene für entsprechende Regeln bei der Rekrutierung ein, die in allen Ländern gleichermaßen gelten“ (BMZ, 2010, S. 11; siehe auch Niebel, 2010). Der Diskussionsprozess hat sich auf die Ebene der WHO verlagert.⁶³⁶

Auch *andere Formen der Selbstbeschränkung in der Anwerbung* – neben dem Aufstellen ethischer Anwerbeprozessprinzipien – wurden diskutiert. Dazu gehört *erstens* die oben bereits angerissene Frage, ob Studierenden aus Entwicklungsländern ermöglicht werden solle, nach ihrem Abschluss in Deutschland einer Beschäftigung nachzugehen. Dies wurde mit dem 2005 in Kraft getretenden Zuwanderungsgesetz abgeschafft. Die Neuregelung gewährt Studierenden nach dem Abschluss ihres Studiums ein Jahr Zeit zur Suche nach einem Arbeitsplatz. Bei erfolgreicher Arbeitsplatzsuche kann die Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken in eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsaufnahme umgewandelt werden. Hans Werner Mundt, Leiter des Projekts „Migration und Entwicklung“ der GTZ, begrüßte diese Neuregelung: „Die bisherige Regelung verfolgte zwar vorgeblich den guten Zweck, dass Absolventen insbesondere aus Entwicklungsländern nach abgeschlossenem Studium in ihre Heimatländer zurückkehren sollten, um dort das erworbene Wissen anzuwenden. Bei näherem Hinsehen offenbarte die Regelung jedoch einige gravierende Schönheitsfehler: Entwicklungsländern fehlen nicht in erster Linie Studienabsolventen, sondern Fachkräfte mit einer einschlägigen Berufserfahrung. Gerade diese konnte aber wegen dieser Regelung jedenfalls nicht in Deutschland ge-

⁶³⁵ Kortmann, 2007b. „Die EU sollte mit gutem Beispiel voran gehen. Bei der Richtlinie zur Blue Card konnten wir ethische Anwerbungsprinzipien zumindest als Richtschnur durchsetzen“ (Kortmann, 2009, siehe auch: Kortmann, 2010, S. 265).

Zu Beginn der Ratspräsidentschaft wies Kortmann auf entsprechende Planungen hinsichtlich des von Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten im Dezember 2006 vorgelegten Aktionsplans hin, der auch die Entwicklung von Anwerbungsprinzipien für EU-Mitgliedsstaaten vorsehe. „Im Rahmen unserer EU-Präsidentschaft werden wir, auf Grundlage dieses EU-Aktionsplans, weiter auf eine Verabschiedung eines entsprechenden Verhaltenskodex drängen“ (Kortmann, 2007c). Siehe auch: Deutscher Bundestag (2007a,b). Die im Juni 2009 in Kraft getretene so genannte Blue Card-Richtlinie (Rat der Europäischen Union, 2009b) beinhaltet solche ethische Grundsätze der Anwerbung. Siehe auch Europäische Kommission (2006b); Rat der Europäischen Union (2007). Die deutsche Bundesregierung hat sich Ende 2011 auf eine Gesetzesvorlage geeinigt, die die Richtlinie in nationales Recht umsetzen soll.

⁶³⁶ Kortmann, 2009; Stather, 2008a. Dessen Ergebnis soll Grundlage für eine EU-weite Regelung darstellen (Interview Ministerium 8, 00:28:00). Die WHO hat sich im Mai 2010 auf einen entsprechenden *Code of Practise* geeinigt (vgl. Fn.357).

wonnen werden“ (Mundt, 2004a, S. 25). Daneben habe die Regelung nie verhindern können, dass Studierende aus Entwicklungsländern nach dem erfolgreichen Abschluss ihres Studiums einfach in andere westliche Länder mit weniger restriktiven Einwanderungsregelungen weiterwanderten (ebd., S. 25).⁶³⁷

Das *Ausnehmen bestimmter Berufsgruppen oder Herkunftsländer aus Regelungen zur Anwerbung von Fachkräften* ist in der seit kurzem offener geführten Debatte zur Arbeitsmigration festzustellen. Erich Stather weist im November 2008 auf Zielkonflikte zwischen den Ressorts hin, etwa in der Arbeitsmarktpolitik, bei der sichergestellt werden müsse, dass die Anwerbung von Fachkräften nicht zu Brain Drain führe (Stather, 2008a).

In den Äußerungen von Bundesinnenminister Schäuble zum Thema spielt Brain Drain in diesem Sinne eine Rolle. So spricht er sich in einer Rede im Mai 2006 gegen eine Anwerbepolitik aus, die allein an den Interessen der Zielländer von Migration ausgerichtet sei und begründet dies unter anderem mit dem Brain Drain.

„[E]ins ist natürlich klar: Alle wollen nur solche Migrantinnen und Migranten haben, die hoch qualifiziert sind und uns weiterbringen. Die Welt ist aber nicht so. Wir können nicht so tun, als ginge es nur um die Interessen unseres Landes: Wir holen aus den afrikanischen Ländern alle einigermaßen Hochqualifizierten hierher und schicken natürlich keinen zurück [...]. Wenn wir sagen, wir wollen nur die Besten bei uns und den Rest sollen andere nehmen, dann ist das nicht getragen vom Verständnis für eine Welt“ (Schäuble, 2006b).⁶³⁸

Auch Arbeitsminister Franz Müntefering verwendet unter anderem das Argument des Brain Drain zur Begründung seiner Ablehnung gegenüber einer stärkeren Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland. „Es ist eine falsche Vorstellung, dass die ganze Welt ein Arbeitskräftereservoir für unseren europäischen Bedarf darstellt. Wir können nicht

⁶³⁷ Siehe auch Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004, S. 108-109). Ausländische Absolventen deutscher Hochschulen stellen mittlerweile den wichtigsten Beitrag der Fachkräftegewinnung aus dem Ausland dar (OECD, 2011b, S. 282).

⁶³⁸ Die Anwerbung von Fachleuten aus Entwicklungsländern sei zunächst einmal nicht im Interesse der Entwicklung der Herkunftsländer (Schäuble, 2006b). „Denn gerade in den Ländern der südlichen Hemisphäre braucht es viele Hochqualifizierte, um die gewaltigen Aufgaben der notwendigen Entwicklung zu meistern“ (Schäuble, 2006a).

Tabelle 8.12.: Unterkategorie E1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
E1a) Selbstbeschränkung der Anwerbeländer	-	-	(+)	(+)	(+)
12a) Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien und Verhaltenskodizes	-	-	(+)	(+)	(+)
12b) Fokussierung der Verhaltenskodizes auf die Bereiche Gesundheit und Bildung	-	-	(-)	(-)	(-)
12c) Internationale Verbindlichkeit der Verhaltenskodizes	-	-	+	+	+
12d) Verhaltenskodizes müssen sehr genau formuliert werden und brauchen starke Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen	-	-	-	-	-
12e) Herausnehmen entsprechender Berufsgruppen aus nationalen Anwerbspolitiken	+	-	(+)	(+)	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

einfach daher kommen und in anderen Ländern die gut ausgebildeten [...] Fachkräfte abwerben. Gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern blockieren wir damit wichtige Entwicklungen. Europa muss mit seinem eigenen Bedarf verantwortungsvoll umgehen und seine Potenziale und seine kreativen Kräfte voll entwickeln“ (Müntefering, 2007).

Im innerstaatlichen Rahmen hat das BMZ darauf bestanden, so Staatssekretär Stather im Oktober 2008, dass im Aktionsplan zur Sicherung der Beschäftigungsbasis der Grundsatz der ethischen Rekrutierung aufgenommen werden.⁶³⁹ Dies stellt eine Vorbe-merkung des Aktionsprogramms der Bundesregierung vom Juli 2008 dar.⁶⁴⁰

Zusammenfassung: Die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung von Maßnahmen der Selbstbeschränkung der Anwerbeländer war aufgrund der Struktur der Vorschläge und der dahinter stehenden Zusammenhänge von Ursache und Wirkung als gering eingeschätzt worden.

Im deutschen Fall ist die *Forderung* nach einer Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung weit verbreitet. Auch auf die Notwendigkeit einer internationalen Verbindlichkeit solcher Prinzipien wurde hingewiesen. Entsprechend unterstützte Deutschland auch die Verankerung der Prinzi-

⁶³⁹ Stather, 2008a; siehe auch Kortmann, 2009; Kortmann, 2010, S. 263.

⁶⁴⁰ „Dabei wird sich die Bundesregierung im Rahmen der nationalen und europäischen Migrationspolitik dafür einsetzen, dass die angestrebte Zuwanderung den Entwicklungsländern nicht zum Nachteil gereicht. Die Bundesregierung wird Fachkräfte aus Engpasssektoren der Entwicklungsländer nicht gezielt abwerben“ (BMI und BMAS, 2008a, S. 1). Noch im Entwurf vom 27. Juni fand sich dieser Satz nicht (BMI und BMAS, 2008b, S. 1).

prien auf der Ebene der EU bzw. der WHO. Ein Insistieren auf einer möglichst genauen Formulierung und der Einführung starker Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen ist jedoch nicht festzustellen.

Andere Formen der Selbstbeschränkung – unter Bezugnahme auf die Verhinderung eines Brain Drain – finden sich in der deutschen Debatte auch. So wird dies von Akteuren aus BMZ, BMI und BMAS gleichermaßen gefordert. Im Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis stellen ethische Anwerbeprinzipien einen Aspekt im allgemeinen Teil des Textes dar.

Insgesamt geht die deutsche Aufnahme von Vorschlägen zur Selbstbeschränkung in der eigenen Anwerbepaxis durchaus über das erwartete Maß hinaus. So lange keine weitreichende Anwerbung von Arbeitskräften nach Deutschland stattfindet, ist die Aufstellung ethischer Anwerbepinzipien auch wenig konfliktträchtig (H3).⁶⁴¹ Dies gilt insbesondere dann, wenn Mechanismen zur Kontrolle und Durchsetzung fehlen. Konflikte dürften erst dann entstehen, wenn Arbeitskräftebedarfe aufgrund solcher Prinzipien in größerem Maße nicht gedeckt werden dürfen.⁶⁴² Bis dahin lassen sich die Präferenzen der beteiligten Ministerien, BMI, BMAS und BMZ, ohne weiteres mit ethischen Anwerbepinzipien und anderen Formen der Selbstbeschränkung vereinbaren. Die „Nicht-Anwerbung“ des entsprechenden Personals entspricht zudem dem *Status quo ante* der deutschen Politik der Arbeitsmigration und der alten, noch immer wirksamen Debatte um Brain Drain. Zudem findet die Zulassung von Ausländern aus Staaten außerhalb der EU zum deutschen Arbeitsmarkt ohnehin bereits auf individueller oder branchenspezifischer Einzelfallentscheidung statt – die entsprechenden Instrumente bestehen also bereits (H4).

⁶⁴¹ Zudem kann Brain Drain als zusätzliches Argument gegen eine Anwerbung von Arbeitskräften vorgebracht werden.

⁶⁴² Bisher findet der Großteil der qualifizierten Arbeitsmarktzuwanderung nach Deutschland über die Beschäftigungsaufnahme ausländischer Studienabsolventen statt. Diese war mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 erleichtert worden und lässt sich mit der insgesamt liberaleren Haltung gegenüber Einwanderung sowie der Tatsache erklären, dass sich auch in der EZ – deren Interessen diese Regelung dienen sollte – die Einschätzung verbreitet hat, dass das strenge Beschäftigungsverbot nicht zielführend war (Mundt, 2004a; Thränhardt, 2005). Konflikte waren aus dieser Richtung also eher nicht zu erwarten (H3). Außerdem kann durch die Gewährung von Arbeits- und Bleibemöglichkeiten für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen ein Beitrag zur Deckung von Fachkräftengaps geleistet werden, ohne eine Abkehr vom Anwerbestopp vollziehen zu müssen (H4).

8.5.2. Ersetzen des Fachkräfteverlusts der Herkunftsländern (E2b)

Neben Maßnahmen zur Selbstbeschränkung durch die Anwerbeländer spielen in der deutschen Politik auch Maßnahmen zum Ersetzen abgeworbener Fachkräfte hinsichtlich des Brain Drain eine Rolle. Nach allgemeinen Aussagen hinsichtlich dieses Aspekts werden Vorschläge und Maßnahmen in Entwicklungsländern dargestellt, durch verstärkte Anstrengungen der Bildung und Ausbildung eine bessere Fachkräfteausstattung der entsprechenden Ländern zu erreichen. Es folgen Vorhaben zur Förderung eines zeitlich begrenzten Einsatzes von Freiwilligen – unter anderem Migranten. Schließlich werden Vorschläge und Maßnahmen zur Milderung der Auswirkungen des Brain Drain aus den Bereichen der Zirkulären oder temporären Migration sowie der Rückkehrförderung angesprochen.

Günter Bonnet vom BMZ bezeichnet die Bekämpfung der negativen Auswirkungen des Brain Drain als eine der wichtigsten Herausforderungen hinsichtlich der Gestaltung einer Migrationspolitik, die der Entwicklung in den Herkunftsländern förderlich ist (Baxmann, 2006, Abs.18-21). Die GTZ unterstützt Partnerländer bei der Anpassung ihrer Bildungs- und Ausbildungsangebote an die Herausforderungen durch den Brain Drain. Dazu gehört die Unterstützung der Entwicklung entsprechender gezielter Angebote, die Informationsbeschaffung über das Wanderungsgeschehen, damit bestehende Bedarfe erkannt werden, sowie die Unterstützung regionaler Kooperation in der Arbeitsmarktpolitik über Ländergrenzen hinweg, damit Engpässe in der Region ausgeglichen werden können (GTZ, 2010c, S. 1).

Die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages stellt in ihrem Schlussbericht 2002 noch die alte Forderung auf, Herkunftsländern ihre Ausbildungskosten zu erstatten, die diese durch die Abwanderung von Fachkräften verlören. Diese sei durch den jeweiligen Migranten selbst oder das abwerbende Unternehmen zu zahlen (Deutscher Bundestag, 2002, S. 253, 256). Die Enquete-Kommission schlägt weiter vor, dass „[d]ie so geschöpften Ressourcen [...] dann gezielt zur Förderung von Ausbildungskapazitäten in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) eingesetzt werden [könnten]“ (ebd., S. 253).⁶⁴³

⁶⁴³ Hinsichtlich entwicklungspolitischen Handelns spricht sich auch Jürgen Wiemann vom DIE für

In Bezug auf den Einsatz von Freiwilligen lassen sich Beispiele der Einbeziehung von Migranten bzw. MOs finden. So hat das Bundesland Nordrhein-Westfalen im Jahr 2007 und 2008 im Rahmen eines Pilotprojekts in der Demokratischen Republik Kongo an dem von IOM durchgeführte Programm MIDA teilgenommen. Ein besonderer Fokus lag dabei auf Bildung und Ausbildung (InWEnt, 2008, S. 13). Ziel sei es, so die Landesregierung, „den Fachkräfteaustausch [...] in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Gesundheit und ländliche Entwicklung [zu unterstützen]“ (MGFFI, 2008, S. 10). Das Programm MIDA richtet sich an qualifizierte afrikanische Migranten in verschiedenen Industrieländern und unterstützt diese bei kurzfristigen freiwilligen Aufenthalten in ihren Herkunftsländern zur Verbesserung der dortigen Fachkräfteausstattung. Ziel sei es „eine praktische Antwort auf die Herausforderungen des [...] Brain Drain in Afrika zu finden.“⁶⁴⁴ Das Programm in Nordrhein-Westfalen endete allerdings im Juli 2008. Im Ergebnis wurde ein Maschinenbauingenieur für drei Monate nach Kinshasa vermittelt (IOM, o.J.).

Auch die GTZ richtet sich mit ihrem Diaspora-Projekt an qualifizierte Migranten, die bereit sind, „etwa durch Wissenschaftskooperation, in gesundheitlichen Aufklärungskampagnen oder durch die Qualifizierung von Jugendlichen in den Herkunftsländern“ zu einer Milderung des dortigen Fachkräftemangels beizutragen (GTZ, 2010a, S. 1; siehe auch GTZ, 2010c, S. 2).

Zirkuläre und temporäre Wanderungsformen sowie die Rückkehrförderung werden im deutschen Fall als weitere Möglichkeit verstanden, den Verlust an Fachkräftepotenzial der Herkunftsländer zu ersetzen.⁶⁴⁵

eine aktive Ausgleichspolitik aus. „Wenn es wirklich zu einem Brain-Drain von volkswirtschaftlich nachteiligem Ausmaß käme, wäre eher verstärkte Entwicklungszusammenarbeit, z.B. auf dem Gebiet von Bildung und Ausbildung, als eine Abschottung von globalen Markttendenzen in Betracht zu ziehen“ (Wiemann, 2000a, S. 9). So solle die deutsche EZ mit ihren Kooperationsinstrumenten einen Beitrag dazu leisten, dass der Bedarf an (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften nicht auf Kosten der Herkunftsländer gedeckt werde, sondern vielmehr mit positiven Entwicklungswirkungen für diese einhergehe. „Internationale Zusammenarbeit muss als die bessere Alternative zur Abschottung und bürokratischen Reglementierung der Anwerbung von Fachkräften [...] propagiert werden“ (Wiemann, 2000b, S. 16).

⁶⁴⁴ IOM und MGFFI, 2007, S. 4; siehe auch Mengelkamp, 2008, S. 10.

⁶⁴⁵ An dieser Stelle werden nur solche Aspekte einbezogen, die in direktem Zusammenhang mit dem Brain Drain stehen. Siehe zur Reintegrationsförderung und zur Zirkulären Migration Kapitel 8.6 und 8.7.

Interessant ist in dieser Hinsicht, dass dieses Motiv bereits bei der Gastarbeiteranwerbung der 1960er und 1970er Jahre anzutreffen war. So hatte die türkische Regierungen ausdrücklich das

Bereits die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter Rita Süssmuth wies auf die Rückkehr als Gegenbewegung des Brain Drain hin. „Die größte Chance von Arbeitsmigration liegt darin, dass Migranten zurückkehren und das im Ausland erworbene Wissen und ihre internationalen Kontakte nutzbringend einsetzen.“⁶⁴⁶ Auch Staatssekretär Stather verweist 2004 auf die Erfahrungen der deutschen EZ mit Programmen der beruflichen Reintegrationsförderung, mit denen Brain Drain zumindest zum Teil in Brain Gain verwandelt werden könne (Stather, 2004).

Die Vorteile zirkulärer Migrationsformen für die Fachkräfteausstattung der Herkunftsländer werden sowohl in Hinblick auf die Migration ins Zielland (*Inward Mobility*) als auch zeitweilig aus ihm heraus (*Outward Mobility*) angesprochen.⁶⁴⁷

In Hinblick auf die *Inward Mobility* weist Kortmann im Oktober 2008 darauf hin dass Brain Gain entstehen könne, wenn Migranten ihr Herkunftsland nur temporär verlassen. Auch Wolfgang Schäuble bringt das Ersetzen verlorenen Fachkräftepotenzials der Herkunftsländer in Verbindung mit dem Konzept der Zirkulären Migration. So schließt er aus der Gefahr des Brain Drain auf die Notwendigkeit der Rückkehr der Migranten bzw. ihrer nur temporären Zuwanderung.⁶⁴⁸ Besonders deutlich wird diese Verknüpfung in dem von den Innenministern Schäuble und Sarkozy im November 2006 vorgestellten Papier zur europäischen Migrationspolitik. So sollten sich die Unterzeichnerstaaten zur Vermeidung von Brain Drain zu verpflichten „und vor diesem Hintergrund eine temporäre Zuwanderung zu fördern.“ (Schäuble und Sarkozy, 2006). Zur Förderung der Bildungseliten in den Herkunftsländern sollten außerdem temporäre

Rotationsprinzip befürwortet, „zumal diese[s] ja auch den ‚Know-how-Verlust‘ den die Türkei durch die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte erleide, verhindern würde“ (Ministerialrat Jelden, BMZ, zit. nach: Hunn, 2005, S. 326).

⁶⁴⁶ Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001, S. 80, siehe auch Deutscher Bundestag (2002, S. 252, 256) Kleiner-Liebau (2008, S. 11).

⁶⁴⁷ „Mehr Zirkularität bei der Wanderung Hochqualifizierter zuzulassen, ist vielleicht der wichtigste mögliche Beitrag, der realistischer Weise von den Aufnahmeländern erwartet werden kann“ (Mundt, 2011, S. 204).

⁶⁴⁸ Schäuble, 2006b. Bei anderer Gelegenheit weist er darauf hin, „dass die Circular Migration, also die zeitweilige Migration, [...] eine große Entwicklungschance für die Herkunftsländer [biete], wenn Menschen – etwa aus Afrika – für ein paar Jahre hier sind, Erfahrungen sammeln und dann wieder zurückgehen. Es geht also gar nicht nur um dauerhafte, sondern auch um zeitweilige Zuwanderung, die gewaltige Möglichkeiten der Übertragung von Ressourcen, von Know-how, von Praktiken, Erfahrungen und Kenntnissen, also ein nahezu unbegrenztes Entwicklungspotential birgt“ (Schäuble, 2006a).

Bildungsvisa an ausgewählte Migranten vergeben werden könnten“ (Angenendt, 2008b, S. 56). Entwicklungspolitische Ziele sind im Konzept von Schäuble und Sarkozy jedoch „eindeutig nachgeordnet“ (Angenendt, 2007b, S. 2).⁶⁴⁹

Das Migrationsabkommen Deutschlands mit Ghana, welches seit etwa 2009 in der Diskussion ist, wird von Staatssekretär Fritsche in der Antwort auf eine Schriftliche Frage im Bundestag unter anderem mit der Rückgewinnung von Fachkräften begründet. „Die Rückkehrer leisten durch die in Deutschland gewonnene zusätzliche berufliche Erfahrung einen Beitrag für die wirtschaftlichen Entwicklung Ghanas (, [B]rain [G]ain‘), zum anderen soll einem Verlust qualifizierter Arbeitskräfte, der die Entwicklung des Herkunftsstaats lähmt (, [B]rain [D]rain‘) entgegengewirkt werden“ (Deutsche Bundesregierung, 2009b).

Im Sinne der *Outward Mobility* weist Dirk Niebel im Oktober 2010 auf Zirkuläre Migration als Mittel zur Milderung des Brain Drain hin. „Sie erlaubt es Migranten, ihren Aufenthalt im Zielland zu unterbrechen und für eine gewisse Zeit in ihr Herkunftsland zurückzukehren. So bringen sie ihr im Ausland erworbenes Wissen mit und können so Wirtschaft und Kultur in beiden Ländern bereichern.“⁶⁵⁰ Kortmann weist in diesem Zusammenhang auf die ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen hin. Bislang verlieren Ausländern in der Regel nach sechs Monaten ihren Aufenthaltsstatus. Ein länger gewährter Aufenthaltsstatus „würde manchem Betroffenen die freiwillige Rückkehr ins

⁶⁴⁹ Der Wortlaut der gesamten Passage zeigt aber deutlich die Einbettung des Themas „Brain Drain“ in die Zielsetzung der Migrationssteuerung und -begrenzung: „Mit diesem Pakt werden sich die Unterzeichnerstaaten insbesondere verpflichten, so weit wie möglich kollektive und voreilige Legalisierungen zu vermeiden, ihre Migrationsströme entsprechend ihrer Aufnahme- und Integrationskapazitäten (Beschäftigung, Wohnraum usw.) zu steuern, die Familienzusammenführung an das Vorhandensein von Einkommen aus eigener Arbeit und ausreichenden Wohnraum für die Familie zu binden, illegale Einwanderer rückzuführen oder zurückzuweisen, das Brain [D]rain der ärmsten Länder zu vermeiden und vor diesem Hintergrund eine temporäre Zuwanderung zu fördern“ (Schäuble und Sarkozy, 2006). Siehe auch Schäuble (2007a, 2008).

In die gleiche Richtung geht die Kritik eines Positionspapiers des Forums Menschenrechte: „Dem Ansatz mag zugute gehalten werden, dass er frühere Erfahrungen mit dem Brain Drain, der Abwanderung von Intelligenz, kritisch reflektiert. Vor allem der Kompetenzverlust im Gesundheits- und Ausbildungssektor der Herkunftsländer hatte sich negativ niedergeschlagen. Was hier jedoch als europäische Einwanderungskonzeption firmiert und teilweise mit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit rückgekoppelt ist, steht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der drastischen Bekämpfung der irregulären Migration und dem Bemühen, europaweit irregulären Migranten keinen nachträglichen legalen Status zu gewähren“ (Rathgeber und Schröder, 2008, S. 4). Siehe auch Fisch (2008, S. 551-552), der darauf hinweist, dass die vorgesehenen starren Aufenthaltszeiten und Rückkehrverpflichtungen zur Milderung des Brain Drain ungeeignet sind.

⁶⁵⁰ Niebel, 2010; siehe auch BMZ (2010, S. 12); MGFFI (2008, S. 10).

Herkunftsland erleichtern. Gerade für Fachkräfte aus dem Gesundheitswesen dürfte dies eine interessante Option sein. Brain Drain könnte allmählich in Brain Gain und Brain Circulation verwandelt werden“ (Kortmann, 2007b).

Zusammenfassung: Die Erwartungen zur Umsetzung der Vorschläge über das Ersetzen des Fachkräfteverlusts der Herkunftsländer waren auf Grundlage ihrer Beschaffenheit nicht eindeutig. Die Struktur der Vorschläge deutet auf eine hohe Wahrscheinlichkeit der Umsetzung hin; die Wirkungsketten, auf denen die Vorschläge beruhen, hingegen auf eine niedrige Wahrscheinlichkeit. Für diejenigen Vorschläge, die in Zusammenhang mit zirkulären oder temporären Migrationsmustern stehen, wurde *insgesamt* eine geringe Wahrscheinlichkeit der Umsetzung angenommen.

Tabelle 8.13.: Unterkategorie E2b in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
E2b) Ersetzen des Fachkräfteverlusts der Herkunftsländer	+	-	(-)	-	-
13a) Maßnahmen zum Ersetzen des Fachkräfteverlusts (z.B. durch Aus- und Weiterbildung in den Herkunftsländern, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung)	+	-	(-)	-	-
13b) Ersetzen des Fachkräftepotenzials im Rahmen von Kooperation zwischen Herkunfts- und Anwerbeländern	+	-			
13c) Stärkung akademischer Beziehungen, des Austauschs von Mitarbeitern sowie die Förderung des Einsatzes von Freiwilligen	+	-	(-)	-	-
13d) Umsetzung zirkulärer und temporärer Anwerbeformen sowie Rückkehrförderung zur Verbesserung der Fachkräfteausstattung	-	-	(-)	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Die Forderungen und Argumentationen aus der deutschen *Debatte* beinhalteten viele der Vorschläge der internationalen Ebene. Auf der Handlungsebene lassen sich jedoch lediglich einige Pilotprojekte im Bereich der Förderung von Freiwilligen, etwa Migranten, zur Verbesserung der Fachkräftenausstattung von Entwicklungsländern identifizieren. Allerdings entsprechen die Vorschläge aus der Unterkategorie in vielerlei Hinsicht allgemeinen entwicklungspolitischen Maßnahmen im Bereich der Bildungs- und Ausbildungsförderung. Inwiefern diese *aufgrund* der Debatten über Migration und Entwicklung bzw. über die Milderung der Auswirkungen des Brain Drain angepasst wurden, ist auf Grundlage der herangezogenen Quellen nicht festzustellen.⁶⁵¹

⁶⁵¹ Auf einer sehr allgemeinen Aussageebene geben die Berichte über die deutsche EZ des Entwick-

Die nur geringe Aufnahme der Vorschläge zur Ergänzung des durch den Brain Drain verlorenen Fachkräftepotenzials lässt sich damit plausibel machen, dass die entsprechenden Maßnahmen letztendlich EZ-Akteure umsetzen müssten, die mit der Debatte um Migration und Entwicklung wenig zu tun haben. Die bestehenden Zielsetzungen in Hinblick auf die EZ in einem konkreten Partnerland sind Teil der Länderstrategien. Diese beruhen auf der Situation im Land, dessen artikulierten Bedürfnisse und der Strategie, die die deutsche EZ in diesem Land verfolgt. Die Vorschläge der internationalen Debatte mit Blick auf den Brain Drain dürften in diese Länderstrategien nur dann Eingang finden, wenn die Fachkräfteausstattung des Partnerlandes zum Thema der deutschen EZ mit diesem Land würde (H4). Migrationspolitische Maßnahmen zum Ersetzen des Verlusts an Fachkräften wurden dann aufgegriffen, wenn es Akteuren als Argument für eine liberalere Migrationspolitik bzw. eine auf die Rückkehr ausgerichtete Form der Zirkulären Migration opportun erschien. Eine Umsetzung *aus Gründen der Reduktion des Brain Drain* erscheint wenig wahrscheinlich. Als zusätzliches Argument wird der Aspekt jedoch gern verwendet.

Insgesamt erschienen die Ausprägungen der Bedingungsfaktoren günstig dafür, dass das Thema in eingeschränktem Maße in Reden und Konzepten aufgenommen wird und ggf. kleinere Maßnahmen umgesetzt werden.

8.6. Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration

Das Thema der Rückkehr beschäftigt sowohl die deutsche Migrationspolitik als auch die Entwicklungszusammenarbeit seit langem. So ist spätestens seit Ende der 1970er Jahre die Rückkehr einer der drei zentralen Leitgedanken des Umgangs der Innen- und Arbeitsmarktpolitik mit dem Erbe der Gastarbeiteranwerbung.⁶⁵² Seitens der Entwick-

lungsausschusses (DAC) der OECD zumindest einen Hinweis. Danach lässt sich keine Steigerung der entsprechenden Ausgaben feststellen. So ist der Anteil der Sektoren *Bildung, Gesundheit und Bevölkerung* an der deutschen Entwicklungshilfe in den 2000er Jahren sogar etwas zurückgegangen. Hatten sie im Durchschnitt der Jahre 1998/99 sowie 2003/04 bei etwa 22% gelegen, lag dieser Wert 2007/08 nur mehr bei etwa 18% (OECD, 2001, S. 6; OECD, 2005c, S. 6; OECD, 2010, S. 7).

⁶⁵² Die beiden anderen Leitgedanken waren Integration der Zuwanderer und die Begrenzung weiterer Zuwanderung (siehe Kap.7.1).

lungspolitik bestehen seit Anfang der 1970er Jahre Erfahrungen mit Reintegrationsprogrammen für freiwillig zurückkehrende Fachkräfte sowie für Studierende aus Entwicklungsländern. Wie bereits angemerkt, werden im Folgenden nur *entwicklungsorientierte* Maßnahmen der Reintegrationsförderung in die Analyse einbezogen (vgl. Kap. 4.6).

Von Beginn an stammte ein Teil der nach Deutschland kommenden Migranten aus Entwicklungsländern. Dies betrifft Studierende aus „klassischen“ Entwicklungsländern, aber auch Gastarbeiter aus Ländern wie der Türkei, Griechenland und Spanien, die lange Zeit ebenfalls Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit waren. Im Jahr 1969 begann man im BMZ mit der Planung eines *Rückgliederungsprogramms für türkische Arbeitnehmer* (Hunn, 2005, S. 307-310).⁶⁵³ Das Programm war entwicklungspolitisch ausgerichtet und beruhte auf gezielter Aus- und Weiterbildung von Gastarbeitern, insbesondere solchen aus der Türkei.⁶⁵⁴ Im Juni 1971 wurde eine entsprechende Regierungsvereinbarung mit der Türkei unterzeichnet.⁶⁵⁵

Seit dieser Zeit setzt das BMZ Maßnahmen zur individuellen Förderung der Reintegration von Fachkräften (nicht nur aus der Türkei) um. So soll das Know-how der Rückkehrer für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Herkunftsländer genutzt werden (Schmidt-Fink, 2007, S. 250-251). Instrumente der Rückkehrförderung waren Seminare zur Vorbereitung, Fortbildungspraktika und Einzelberatungen. „Die berufliche Eingliederung wurde als Kernfrage der Reintegration gesehen und war zugleich Ansatzpunkt zur Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele“ (ebd., S. 251). Teil der Reintegrationsmaßnahmen für Studierende aus Entwicklungsländern waren fachlich oder national aufgeteilte Schulungskurse „zur Anpassung ihrer Qualifikation an den Einsatz in Entwicklungsländern“ (ebd., S. 253). Dazu gehörte auch eine zweimonatige

⁶⁵³ Schon 1964 beschrieb Bundesarbeitsminister Blank den Know-how-Gewinn bei einer Rückkehr als einen Vorteil für das Herkunftsland der Gastarbeiter: „Daneben können sie sich durch ihre Tätigkeit bei uns wertvolle Kenntnisse erwerben, die nach ihrer Heimkehr ihrer eigenen Volkswirtschaft wieder zugute kommen“ (Blank, 1964).

⁶⁵⁴ Hintergrund war dabei auch die migrationspolitische Einschätzung, „dass die Ausländerbeschäftigung in naher Zukunft [ausgehend von 1969] wegen ‚möglicher ökonomischer und außerökonomischer Probleme‘ eventuell eingegrenzt werden müsse“ (Hunn, 2005, S. 307).

⁶⁵⁵ ebd., S. 308. Ab Mai 1971 wurden Kurse im Bereich Maschinenbau und Elektrotechnik mit insgesamt 205 Plätzen durchgeführt. Die Fachkräfte sollten dazu befähigt werden „in ihrem Heimatland kleine Handwerksbetriebe [zu] gründen oder in bestehenden Gewerbe- und Industriebetrieben als Ausbilder [zu] arbeiten“ (zit. nach ebd., S. 208). Hinzu sollten Maßnahmen für Existenzgründer in Form von Krediten und Beratung treten. Diese wurden mangels türkischer Kofinanzierung jedoch nicht umgesetzt.

Zwischenheimreise zur Arbeitsplatzsuche.

Der vierte entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung bewertet 1980 die Reintegrationsförderung als wesentlichen Bestandteil der personellen Kooperation. Diese nutze „gezielt die Gesamtinvestition einer hier mehrjährig gewährten Aus-, Fort- oder Weiterbildung“ (Deutsche Bundesregierung, 1980, S. 32-33). Schibel (2004, S. 10) zieht eine gemischte Bilanz der deutschen Reintegrationsprogramme. „So far, it can be said that the goal of achieving a true knowledge transfer is not always achieved, since it is not at all times possible to find jobs at the adequate level of qualification, or in the person’s field of training. Moreover, [...] the numbers involved in such programmes are fairly low. [...] Within the Development department, the reintegration programmes are an accepted part of activities, but their insufficient integration with other programmes run by the ministry is a shortcoming.“

Im Jahr 2003 hatte das BMZ eine umfassende Evaluierung des Programms „Rückkehrende Fachkräfte“ veranlasst. Der Evaluierungsbericht stellte 2005 fest, dieses „Reintegrationsprogramm [sei] [...] bislang die einzige operationelle Programmstruktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die darauf abzielt das Potenzial von Migration für entwicklungspolitische Zwecke zu nutzen“ (BMZ, 2005, S. 4).

8.6.1. Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland (F3a)

Im Folgenden wird politisches Handeln in Hinblick auf die ausgewählte Unterkategorie *Maßnahmen zur Förderung der entwicklungsorientierten Reintegration im Herkunftsland* dargestellt. Zunächst wird auf allgemeine Vorhaben und Formen der Reintegrationsförderung eingegangen. Dabei steht das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ des CIM im Mittelpunkt.⁶⁵⁶

⁶⁵⁶ Das Programm umfasste im Laufe seines Bestehens drei Bereiche. Neben dem Normalprogramm (der individuellen Rückkehrförderung) wurden länderspezifische Sonderprogramme in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, in Afghanistan sowie im Irak eingerichtet. Daneben bestanden zwischen 1978 und 1996 mehrere Kreditsonderfonds zur Förderung von Existenzgründungen in zehn Ländern (BMZ, 2005, S. 6-8; BMZ, 2010, S. 22-23). Dabei wird mit der Schaffung von rund 46.000 Arbeitsplätzen der Kreditsonderfonds Vietnam als besonders erfolgreich hervorgehoben (BMZ, 2005; Wieczorek-Zeul, 2005).

Die folgenden Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf das so genannte Normalprogramm.

„Ziel des Programms Rückkehrende Fachkräfte ist die entwicklungspolitisch orientierte Integration in den Arbeitsmarkt der Herkunftsländer sowie die Verbreitung und Entfaltung des in Deutschland erworbenen Know-hows“ (CIM, o.J. S. 4) so eine Informationsbroschüre des CIM aus der zweiten Hälfte der 2010er Jahre.⁶⁵⁷

Das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ fördert im Durchschnitt jährlich 600 Rückkehrer durch Zuschüsse oder gezielte Arbeitsvermittlung. Hinzu kommen „weitaus mehr“, die ohne individuelle Zuschüsse „durch Information und Beratung unterstützt“ werden (BMZ, 2008, S. 75). Dafür hat das BMZ (für verschiedene Förderansätze) im Jahr 2006 rund 7 Mio. Euro zur Verfügung gestellt (ebd., S. 75).⁶⁵⁸

Institutionell wurde das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ seit Anfang der 1980er Jahre von der CIM⁶⁵⁹ durchgeführt, seit den 1990er Jahren in Kooperation mit dem *World University Service* (WUS) und der *Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und der Entwicklungszusammenarbeit* (AGEF) (Schmidt-Fink, 2007, S. 250-251).

Die entwicklungspolitische Rückkehrförderung wird auch in die Mobilitätspartnerschaften mit Moldau und Georgien einbezogen. So stellt die Förderung durch das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ einen deutschen Baustein zu den Mobilitätspartnerschaften dar.⁶⁶⁰

In den Reden und Beiträgen der entwicklungspolitischen Akteure zu Migration und Entwicklung spielt die Reintegrationsförderung eine zentrale Rolle. So weist Bundesmi-

⁶⁵⁷ „Unser Ziel ist, dass Migrantinnen und Migranten, zum Beispiel nach einem Studium in Deutschland, ihr Wissen in den Herkunftsländern entwicklungsfördernd einsetzen“ (Kortmann, 2007b).

⁶⁵⁸ In der Summe sind allerdings neben Mitteln des Programms „Rückkehrende Fachkräfte“ solche aus Sonderprogrammen, etwa für Irak und Afghanistan enthalten.

2006 kehrten über 780 Migranten im Rahmen des Programms zurück. 218 Rückkehrer stammten aus Afrika. „Die afrikanischen Länder mit der größten Zahl an Rückkehrern waren 2006 Ghana (54 Personen), Kamerun (46 Personen) und Marokko (35 Personen),“ so Kortmann (ebd.). Hinzu kommen aus den Sonderprogrammen Irak und Afghanistan insgesamt 700 Rückkehrer (BMZ, 2008, S. 75).

⁶⁵⁹ CIM, das „Centrum für internationale Migration und Entwicklung“ ist eine Arbeitsgemeinschaft der GTZ und der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit.

⁶⁶⁰ Insgesamt erfordern die neuen Entwicklungen, wie etwa der Abschluss von Mobilitätspartnerschaften das Finden einer eigenen Rolle im Schnittbereich von Entwicklungs- und Migrationspolitik (Interview EZ-Organisation 3, ca. 00:34:40).

Auch das noch nicht abgeschlossene Migrationsabkommen mit Ghana zielt, so Staatssekretär Fritsche, darauf ab, durch die Rückkehr von Ghanaern *Brain Gain* zu bewirken. Inwiefern dabei auch konkrete Maßnahmen zur entwicklungspolitischen Rückkehrförderung einbezogen sind wird aus den Ausführungen allerdings nicht deutlich (Deutsche Bundesregierung, 2009b, S. 7).

nisterin Wieczorek-Zeul 2003 darauf hin, dass „Berufserfahrene [...] aus dem Ausland zurück[kehren] in ihre Heimat und [...] Kontakte und Erfahrungen mit[bringen], die im Heimatland unbezahlbar sind.“⁶⁶¹ Bei einer Rede 2004 hebt Staatssekretär Stather hervor, zurückkehrende Migranten sollten „mit ihrem Fachwissen zu Brückenbauern werden und wichtige Impulse für die Entwicklung ihres Heimatlandes setzen. Aus ‚[B]rain [D]rain‘ [...] [werde] so wieder ein ‚[B]rain [G]ain‘ für das Entwicklungsland“ (Stather, 2004). Die Akteure aus dem BMZ unterstreichen die langjährige Erfahrung der deutschen EZ im Bereich des Transfers von fachlichem und sozialem Know-how durch Reintegration.⁶⁶²

Auch Bundesinnenminister Schäuble hebt das Entwicklungspotenzial der Rückkehr von Migranten hervor.⁶⁶³ Seine gemeinsame Initiative mit Nicolas Sarkozy vom November 2006 betont, dass die freiwillige Rückkehr von Migranten wichtig für das vorgeschlagene Konzept sei. Um sicherzustellen, dass positive Entwicklungseffekte entstehen, sollten Rückkehrer in ihrer beruflichen Reintegration unterstützt werden (Schäuble und Sarkozy, 2006).

Die von CIM durchgeführte entwicklungspolitische Rückkehrförderung setzt beim individuellen Potenzial der Person des Rückkehrers an, um dann aufgrund dessen Reintegration entwicklungspolitisch erwünschte Resultate zu erreichen (BMZ, 2005, S. 5).

Die Bewertung des Programms in der Evaluierung 2005 ist ambivalent. Zwar wird ihm bescheinigt, mit eher geringen Mitteln tatsächlich dazu beizutragen, „die berufliche Reintegration der Rückkehrer [...] zu verbessern“ (ebd., S. 6). Zudem stimme es „auf einer hochaggregierten Ebene [...] sowohl mit dem übergeordneten (Aktionsprogramm 2015) als auch mit den sektorspezifischen und länderspezifischen Zielen des BMZ sowie mit den Armutsminderungsstrategien der Partnerländer überein“ (ebd., S. 5). Allerdings habe das Reintegrationsprogramm „bisher nur begrenzt das Potenzial, einen Beitrag zur Lösung von Kernproblemen der Partnerländer zu leisten“ (ebd.,

⁶⁶¹ Wieczorek-Zeul, 2003. Sie macht dies am Beispiel Afghanistan deutlich. „Wir helfen ihnen, vor Ort ihre Existenz aufzubauen und damit die Wirtschaft anzukurbeln. Alleine im Jahr 2002 unterstützen wir etwa 5000 zurückgekehrte Flüchtlinge mit Existenzgründungshilfen, der Vermittlung und der Förderung von Arbeitsplätzen sowie mit Aus- und Fortbildungsprogrammen“ (ebd.).

⁶⁶² Kortmann, 2007c, siehe auch: Kortmann, 2008, 2009; Stather, 2008a.

⁶⁶³ „Denn es bietet eine große Entwicklungschance für die Herkunftsländer, wenn Menschen – etwa aus Afrika – für ein paar Jahre hier sind, Erfahrungen sammeln und dann wieder zurückgehen“ (Schäuble, 2006a). Siehe auch Schäuble (2007a,c).

S. 5).⁶⁶⁴

Zur Verbesserung der Wirksamkeit der Reintegrationsförderung hinsichtlich des Ziels der Armutsbekämpfung empfiehlt der Bericht insbesondere eine stärkere Integration des Programms in die Zielhierarchien und Instrumente der EZ. So weist der Bericht zwar darauf hin, dass das BMZ bereits seit 2003 bestrebt gewesen sei, die Ausrichtung des Programms von der individuellen Reintegration und dem Transfer des Know hows der jeweiligen Rückkehrer stärker in Richtung der Armutminderung zu verändern (BMZ, 2005, S. 4). Allerdings empfiehlt er eine (noch) „deutlichere Orientierung von Förderentscheidungen an Kriterien [der] Armutsminderung“ (ebd., S. 4). Institutionell sollte das Programm stärker in die Planungs- und Koordinierungsmechanismen der EZ sowie die Strukturen der EZ in den Partnerländern integriert werden,⁶⁶⁵ und insgesamt auf weniger Länder begeben werden (ebd., S. 8-9). Daneben sollten potenzielle Rückkehrer stärker für Belange der Entwicklungszusammenarbeit sensibilisiert werden. Schließlich wird ein Ausbau der immateriellen Förderung empfohlen (ebd., S. 9).

Zur Umsetzung der Vorschläge der Evaluierung wurden beim CIM zwei Projektstellen geschaffen, um eine entwicklungspolitische Neukonzeption des Programms anzustoßen (CIM, 2006, S. 14). Institutionell zeigt sich die stärkere Ausrichtung auf die Entwicklungszusammenarbeit darin, dass der Schwerpunkt der Arbeit innerhalb des CIM im Jahr 2009 von der ZAV auf die GTZ übergegangen ist.⁶⁶⁶

Die inhaltliche Umsetzung der Reform beruhte insbesondere auf drei Bereichen: *Ers-* *tens* sollte die entwicklungspolitische Nachhaltigkeit verbessert werden. Dazu wurde versucht, möglichst an bestehende entwicklungspolitische Strukturen und Akteure im Partnerland anzuknüpfen. So wird etwa versucht, die durch das CIM betreuten zu-

⁶⁶⁴ In seiner fachlichen Stellungnahme zum Evaluierungsbericht weist das BMZ darauf hin, bei einer Bewertung der armutsbekämpfenden Wirkung sei das zu Grunde gelegte Verständnis von Armutsbekämpfung zu beachten. „Armutsbekämpfung als Ziel im Reintegrationsprogramm sollte ebenso wie bei anderen Programmen der Personellen Zusammenarbeit (z.B. Stipendienprogramme) als ein weiter Begriff verstanden werden; dieser sollte auch solche Fördermaßnahmen umfassen, deren Wirkungsketten hin zu Armutsbekämpfung i.S. [im Sinne, S.M.] aller Ansatzpunkte des Armutsaktionsprogramms 2015 lang und oft nicht im Einzelfall nachweisbar, aber plausibel sind“ (BMZ, 2005, S. 10).

⁶⁶⁵ So waren „in allen drei evaluierten Ländern [...] nur eine Minderheit der geförderten Rückkehrer/innen in den jeweiligen Sektorschwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt“ (ebd., S. 6).

⁶⁶⁶ BMZ, 2008, S. 75-76; Interview EZ-Organisation 2, ca. 00:49:00.

rückkehrenden Fachkräfte mit den im gleichen Land aktiven so genannten „integrierten Fachkräften“ (Fachkräften der deutschen EZ, die in den Partnerländern arbeiten und ebenfalls durch das CIM betreut werden) zusammenzubringen und möglichst thematisch passende Tandems zu bilden. So solle die Nachhaltigkeit *beider* Einsätze gestärkt und die Entwicklungsorientierung des Reintegrationsprojekts gefördert werden.⁶⁶⁷

Zweitens sollte die entwicklungspolitische Wirksamkeit besser nachvollziehbar gemacht werden. Dies ist aufgrund der langen Wirkungsketten der individuellen Einzelmaßnahmen kompliziert (siehe Fußnote 664). Um eine gewisse Plausibilität herzustellen, wurden kleine Fallstudien erstellt, die die entwicklungspolitische Nützlichkeit der jeweiligen Maßnahme verdeutlichen (Interview EZ-Organisation 3, ca. 00:12:15).

Drittens sollten die Maßnahmen selbst expliziter mit den entwicklungspolitischen Zielsystemen und Strukturen verknüpft werden. Geographisch war das Programm in der Vergangenheit grundsätzlich global ausgerichtet – beruhte also nicht auf länderspezifischen Schwerpunkten der EZ bzw. entwicklungspolitischen Partnerschaftsabkommen mit diesen Ländern (BMZ, 2005, S. 5). Im Zuge der Reform des Programms wurde auch eine Reduzierung auf 23 Partnerländer sowie die Bildung inhaltlicher Schwerpunkte beschlossen (Kempmann, 2007, S. 34).⁶⁶⁸ Dabei wurden die Bedingungen für das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ aber – im Vergleich zur allgemeinen EZ – etwas „aufgeweicht“.⁶⁶⁹

Die Übertragung des Diasporaprojekts vom GTZ-Sektorvorhaben *Migration und Entwicklung* auf das CIM im Jahr 2011 ermöglicht prinzipiell auch eine engere Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Reintegrationsförderung (Interview EZ-Organisation 3, ca. 36:30-38:00). Inwiefern dies mit einer wechselseitigen Stärkung der

⁶⁶⁷ Interview EZ-Organisation 3, ca. 00:10:00; CIM, 2008, S. 7.

⁶⁶⁸ Die im Jahr 2000 beschlossene Verringerung der Anzahl der Partnerländer und die Festlegung auf wenige, zusammen mit dem jeweiligen Partnerland vereinbarte inhaltliche Schwerpunkte soll in der Arbeit des CIM berücksichtigt werden (BMZ, 2008, S. 343-346). Die Listen sind bislang nicht ganz deckungsgleich. So gehören Chile, China, Georgien, Jordanien, Israel, Syrien, Tunesien, Türkei zwar zu den Ländern, mit denen das CIM zusammenarbeitet, sind aber nicht Partnerländer der deutschen EZ im Rahmen von Länderprogrammen (Kempmann, 2007, S. 34). Jordanien, Tunesien, Syrien und Georgien sind aber zumindest im Rahmen regionaler / thematischer Programme als Partnerländer der deutschen EZ vertreten (BMZ, 2008, S. 347).

⁶⁶⁹ Interview EZ-Organisation 3, ca. 00:14:30, 00:53:00-00:56:00. Alternativ – etwa wenn ein Partnerland des CIM nicht länger Partnerland der deutschen EZ ist – wird nach anderen Finanzierungsgebern gesucht, um Maßnahmen aufgrund dieser Festlegungen nicht zu gefährden.

beiden Arbeitsbereiche einhergeht, kann noch nicht beurteilt werden.

Aufgrund des langen Bestehens des Programms existieren Verbindungen zu verschiedenen Akteuren in den Herkunftsländern. Bereits seit längerer Zeit fördert CIM den Aufbau so genannter Fachkraftorganisationen, in welchen sich Rückkehrer organisieren. Diese existieren in 27 Partnerländern. In weiteren Ländern bestehen andere Kontakte während das Programm in einigen Ländern hingegen ohne lokale Umsetzungsstrukturen umgesetzt wird (BMZ, 2005, S. 5). Der Evaluierungsbericht empfiehlt 2005, „eine stärkere Nutzung des Potenzials von lokalen Partner- und Rückkehrerorganisationen sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit Organisationen der deutschen Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik in Deutschland und in den Partnerländern“ (ebd., S. 9).

Eine Öffnung des Reintegrationsprogramms des CIM auch für irreguläre Einwanderer fand bislang nicht statt. So ist ein legaler Aufenthalt in Deutschland Voraussetzung der Förderung (Kempmann, 2007, S. 33).

Die *Leistungen* des Programms „Rückkehrende Fachkräfte“ bestehen bereits seit den 1970er Jahren sowohl aus materiellen als auch immateriellen Hilfen. Zur materiellen Unterstützung gehören Reise- und Transportkostenzuschüsse, befristete Gehaltszuschüsse, Zuschüsse für die Arbeitsplatzausstattung und Büchergeld (BMZ, 2005, S. 5). Bedingung für einen Gehaltszuschuss ist der „Einsatz auf einem entwicklungspolitisch relevanten Arbeitsplatz“ (CIM, o.J. S. 5)

Beratungsangebote bestehen aus Informationen auf der Internetseite des Programms, individuellen Beratungsangeboten zur Rückkehr- und Karriereplanung sowie nach Ländern und Sektoren differenzierte rückkehrbezogene Informationsveranstaltungen und Seminare (ebd., S. 5; BMZ, 2010, S. 20).

Daneben bietet das Programm eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen bei der Arbeitsplatzsuche. So unterhält das Programm eine Bewerberdatenbank und einen Stellenmarkt. Es wird eine arbeitsspezifische Beratung vor Ort zur Suche nach geeigneten Stellen im Rückkehrland angeboten. Außerdem unterstützt das Programm Rückkehrer bei der Kontaktaufnahme zu öffentlichen und privaten Arbeitgebern, NGOs und EZ-Institutionen (CIM, o.J. S. 5, 8).

Ein in seiner Bedeutung wachsender Anteil des Programms bezieht sich auf die Zeit *nach* der Rückkehr. Maßnahmen zur Nachbetreuung von Fachkräften werden seit Ende der 1980er Jahre angeboten (Deutsche Bundesregierung, 1990, S. 61). Gleichwohl weist

der Evaluierungsbericht darauf hin, dass der ideelle Bereich der Förderung nach einer Rückkehr ausgebaut werden sollte. „Ein Grundtenor aller Länderstudien ist, dass Rückkehrer[...] ein starkes Interesse an einem kulturellen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Austausch mit Deutschland haben. Vor allem aufgrund der bisherigen starken Ausrichtung des Programms an finanziellen Förderinstrumenten wird dieses Wirkungspotenzial bei weitem nicht ausgeschöpft“ (BMZ, 2005, S. 7).

Zur Kontaktpflege und Vernetzung nach der Rückkehr arbeitet das Programm mit den genannten Fachkraftorganisationen zusammen, in denen sich bereits zurückgekehrte Fachkräfte zusammengeschlossen haben. In Ländern mit vielen Rückkehrern werden zurückkehrende Fachkräfte von speziellen Beratern unterstützt, die oft ebenfalls auf die Erfahrung der Rückkehr zurückgreifen können (CIM, o.J. S. 6).

Daneben besteht seit 2010 das Alumniportal Deutschland unter der Führung der GIZ, bei dem das CIM als einer von fünf Kooperationspartnern mitarbeitet. Ziel ist es, Menschen aus aller Welt, die in Deutschland studiert, gearbeitet oder eine Weiterbildung absolviert haben, zu vernetzen (CIM, 2010, S. 10). Angebote umfassen Themen wie Weiterbildung, Karriere, Sprache, ein soziales Netzwerk für Alumni sowie ein weltweiter Veranstaltungskalender.⁶⁷⁰ Entwicklungsminister Niebel (2010) spricht von einem großen Erfolg des Portals „21.000 Deutschland-Alumni aus 179 Ländern haben sich bereits registriert. Damit machen wir zwar noch nicht Facebook Konkurrenz, aber das ist ein beachtlicher Erfolg, dafür, dass das Portal erst vor einem halben Jahr eröffnet wurde.“⁶⁷¹

Zusammenfassung: Eine Umsetzung der Vorschläge zur Unterkategorie F3a war aufgrund ihrer Beschaffenheit selbst nicht zu erwarten gewesen. Im deutschen Fall zeigte sich jedoch weitreichendes politisches Handeln entsprechend der inhaltlichen Vorschläge. Dies betraf fast alle Aspekte der Unterkategorie.

Das bestehende Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ und seine Instrumente zur

⁶⁷⁰ Siehe die Internetseite des Portals: <http://www.alumniportal-deutschland.org> (besucht am: 9. August 2011).

⁶⁷¹ Beim Alumniportal arbeitet das CIM mit Partnern aus der Hochschulkooperation zusammen. Diese führen bereits seit längerer Zeit Maßnahmen dieser Art durch, etwa der Deutsche Akademische Austauschdienst oder die in InWEnt aufgegangene Carl-Duisberg-Gesellschaft (Entenmann, 2002, Kap.2.2, Abs.14-17).

Reintegrationsförderung wurden weiterentwickelt und verstärkt. Dies lässt sich damit erklären, dass mit dem Programm selbst bereits umfassende inhaltliche und institutionelle Grundlagen bestanden (H4). Dies betrifft alle in der internationalen Debatte vorgeschlagenen Arbeitsbereiche, finanzielle Unterstützung, Beratung, Arbeitsplatzsuche und Nachkontakt. Hinzu kam die Evaluierung des Programms, deren Bericht in eine ähnliche Richtung wie die internationalen Vorschläge ging. Das innerstaatliche Konfliktniveau der Maßnahmen ist gering. Der Haushalt des Programms ist eher niedrig und es steht anderen Maßnahmen sowohl der Migrationssteuerung als auch der EZ nicht im Wege. Der Beitrag des CIM zu den Mobilitätspartnerschaften macht es gleichzeitig zu einem Partner der Migrationssteuerung – ohne die eigene Legitimität als EZ-Programm in Gefahr zu bringen.

Tabelle 8.14.: Unterkategorie F3a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
F3a) Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland	-	-	+	+	+
14a) Formen: Entwicklung von Angeboten zur Reintegrationsförderung, die maßgeschneidert sind für konkrete Migranten, Herkunftsländer und Entwicklungsziele	-	-	+	+	+
14b) Formen: Einbeziehung von Migrantenorganisationen und Akteuren im Herkunftsland in die Reintegrationsförderung	-	-	(+)	-	-
14c) Formen: Öffnung von Reintegrationsprogrammen auch für irreguläre Einwanderer	-	-	-	-	-
14d) Leistungen: finanzielle Unterstützung	+	-	+	+	+
14e) Leistungen: Beratung, Coaching, Aus- und Weiterbildung	-	-	+	+	+
14f) Leistungen: Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche	-	-	+	+	+
14g) Leistungen: Durchführung von Teilen der Maßnahmen bzw. Weiterführung im Herkunftsland, Nachkontakt	-	-	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Eine Öffnung für irreguläre Zuwanderer ist nicht erfolgt. Der Umgang mit irregulärer Migration ist in Deutschland in erster Linie geprägt durch „restriktiv-hoheitsrechtliche Maßnahmen der Kontrolle, die u.a. dem Grundbedürfnis nach staatlicher Souveränität, Sicherheit und Integrität sowie dem Ziel der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung dienen“ (Schneider, 2012, S. 5). Eine Einbeziehung irregulärer Einwanderer in das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ scheint damit wenig kompatibel (H4). Durch die institutionelle Eigenständigkeit des Programms des CIM als rein entwicklungspolitisches Programm ohne institutionelle Beteiligung von Akteuren der Innenpolitik besteht aus

dieser Richtung auch kein Einfluss auf eine Einbeziehung irregulärer Migranten.⁶⁷² Das Thema der Illegalität ist in Deutschland politisch heikel und eine Einbeziehung, selbst wenn sie gewollt wäre, dürfte massive Konflikte verursachen (H3).

8.7. Oberkategorie G: Zirkuläre Migration

Das Thema der Zirkulären Migration findet auch in Deutschland verstärktes Interesse. Wichtige Auslöser dafür waren der Bericht der Weltkommission für internationale Migration 2005 sowie verschiedene Initiativen im Rahmen der EU. Die Differenzen in Bezug auf den Begriff der Zirkulären Migration sind auch im deutschen Fall greifbar. Geht es manchen Akteuren um die Beschreibung eines lebensweltlichen Phänomens, so verwenden andere Akteure den Begriff zur Beschreibung einer konkreten politisch-rechtlichen Regelung von Migrationsbewegungen. „Ob und inwieweit die überwiegend positiven Einschätzungen der Akteure hinsichtlich zirkulärer Migration in einen nationalen Politikansatz münden, der eine gezielte Förderung solcher Migrationsmuster vorsieht, ist gegenwärtig nicht klar erkennbar“ (Schneider und Parusel, 2011, S. 12). Im Folgenden wird nach einer kurzen historischen Einführung politisches Handeln hinsichtlich der ausgewählten Unterkategorie zur Zirkulären Migration in Deutschland dargestellt.

Wenngleich der Begriff der Zirkulären Migration erst nach der Jahrtausendwende in der deutschen politischen Debatte aufkam, können bisherige Erfahrungen der Migration im Rückblick auch unter dem Gesichtspunkt der Zirkulären Migration betrachtet werden.

So kann das Rotationsprinzip der Gastarbeiteranwerbung bzw. der Grundsatz, dass diese Anwerbung nur auf Zeit geplant war, aus dem Blickwinkel der Zirkulären Migration betrachtet werden. Darauf weist auch Innenminister Schäuble hin.⁶⁷³

⁶⁷² So führen das BAMF, die Länder sowie einige Kommunen Rückkehrprogramme durch, die irreguläre Zuwanderer einbeziehen (Schneider, 2012, S. 56). Diese beruhen aber im Wesentlichen auf der Zahlung von Reisekosten- und Starthilfen ohne expliziten entwicklungspolitischen Anspruch.

⁶⁷³ Im Kontext Zirkulärer Migration erinnert Schäuble etwa am 5.7.2006 an das Rotationsprinzip. So sei der ehemalige baden-württembergischen Ministerpräsident Filbinger für den damals verwendeten Begriff des Rotationsprinzips „fast gesteinigt worden“. Allerdings weist Schäuble später darauf hin, dass Zirkuläre Migration schon auch etwas anderes sei (Schäuble, 2006b). So relativiert Schäuble den Vergleich mit dem Rotationsprinzip Ende Mai 2006: „Circular migration‘ ist natürlich auch ein bisschen etwas anderes, aber es hat schon damit zu tun, dass wir Migra-

Es bestand die Erwartung, dass die Gastarbeiter nach dem Ende ihrer Verträge in ihr Herkunftsland zurückkehren und durch neue Arbeitskräfte ersetzt würden (Rotationsprinzip) (Bade und Bommes, 2000, S. 169). Ein Vergleich Zirkulärer Migration mit den Gastarbeiterprogrammen der 1950er bis 1970er Jahre wird häufig gezogen, um das Konzept der Zirkulären Migration in Frage zu stellen. Als Differenzierungsmerkmal wird genannt, dass sich die Gastarbeiteranwerbung vor allem am Arbeitsmarktinteresse der Zielländer orientierte, „während Auswirkungen auf die Herkunftsländer nachrangig waren“ (SVR, 2011a, S. 223).⁶⁷⁴

Auch die seit den 1990er Jahren durchgeführte saisonale Anwerbung von Arbeitskräften, insbesondere für die deutsche Landwirtschaft und für Pflegedienstleistungen, bildet Migrationsmuster, die im internationalen Diskurs als Beispiele für Zirkuläre Migration genannt werden (vgl. OECD, 2007, S. 109; Newland, Agunias und Terrazas, 2008, S. 9). Dies wird aber im deutschen Diskurs nicht geteilt.

Die Deutsche Bundesregierung (2010a, S. 8) versteht Zirkuläre Migration als „spezifische Form der Migration [...], die so gestaltet ist, dass sie ein gewisses Maß an legaler Mobilität vor und zurück zwischen zwei oder mehreren Staaten ermöglicht“ und beruft dabei auf eine entsprechende Mitteilung der Europäischen Kommission.⁶⁷⁵

Nach der Veröffentlichung des Berichts der Weltkommission für internationale Migration hatte zunächst Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble das Thema *Zirkuläre Migration* aufgegriffen und die Entwicklung von zirkulären Migrationsregimen zur Debatte gestellt. Er hebt das Konzept als mögliche Lösung im Interessenkonflikt zwischen

tion nicht so ohne weiteres gleichsetzen dürfen mit Zuwanderung im engeren Sinne des Wortes“ (Schäuble, 2006c).

⁶⁷⁴ Jürgen Wiemann vom Deutschen Institut für Entwicklungsforschung weist schon im Jahr 2000 darauf hin, dass die Erfahrungen aus der Gastarbeiteranwerbung zum Teil als Beispiel dafür angeführt werden, dass Migranten ihren Herkunftsländern auch dann oft dauerhaft verloren gehen, wenn dies ursprünglich gar nicht die Absicht der Angeworbenen (oder auch der Herkunfts- und Aufnahmeländer) war. Im Unterschied zur damaligen Anwerbung beziehe sich die heutige aber meist auf Hochqualifizierte, die deutlich mobiler seien, was insbesondere auch durch entsprechend hohe Gehälter gefördert werde. So sei die Rückkehr oder auch das Pendeln wahrscheinlicher (Wiemann, 2000b, S. 13).

⁶⁷⁵ Im Januar 2007 definierte der parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Peter Altmaier, befristete und Zirkuläre Migration in etwas anderer Weise und grenzt sie voneinander ab. „Der Begriff ‚befristete Migration‘ meint einen legalen und zeitlich befristetem Aufenthalt in einem anderen Staat. [...] ‚Zirkuläre Migration‘ beschreibt das Phänomen, dass weltweit immer mehr Migranten zeitweise ihr Herkunftsland verlassen, um kurzfristig in anderen Staaten Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten wahrzunehmen und nach einer Zeit wieder in ihr Herkunftsland zurückzukehren“ (Deutsche Bundesregierung, 2007, S. 8).

Herkunftsland, Migrant und Aufnahmeland hervor. Nach einiger Zeit hat auch das BMZ das Thema berücksichtigt. Insgesamt wird die Debatte erstaunlich offen geführt, vergleicht man sie etwa mit der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz.

8.7.1. Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)

Im Folgenden werden politische Debatte und Handeln hinsichtlich der Zulassung von mehr Zirkulärer Migration nach Deutschland analysiert. Dabei geht der Text zunächst auf die stärkere Öffnung der Grenzen für temporäre, wiederholbare Arbeits- und Bildungsmigration ein (*Inward Mobility*). Danach werden die Möglichkeiten für ansässige Migranten angesprochen, regelmäßig oder gelegentlich in ihr Herkunftsland zurückzukehren und dann wieder zurückzukommen (*Outward Mobility*). Als konkrete Maßnahmen werden neben der Einführung entsprechender rechtlicher Regelungen auch weitere Anreize dazu dargestellt, in zirkulärer Form zu migrieren. Schließlich wird das Mittel der rechtlichen Befristung des Aufenthalts zur Gewährleistung zirkulärer Migrationsformen dargestellt.

Innenminister Schäuble weist an verschiedener Stelle darauf hin, dass er einer stärkeren *Öffnung der Grenzen für temporäre, wiederholbare Arbeits- und Bildungsmigration*, in diesem Sinne also Zirkulärer Migration, durchaus positiv gegenüber steht. „Es geht also gar nicht nur um dauerhafte, sondern auch um zeitweilige Zuwanderung, die gewaltige Möglichkeiten der Übertragung von Ressourcen, von Know-how, von Praktiken, Erfahrungen und Kenntnissen, also ein nahezu unbegrenztes Entwicklungspotential birgt.“⁶⁷⁶

In der von Schäuble zusammen mit seinem französischen Amtskollegen Sarkozy im November 2006 vorgelegten „Deutsch-Französischen Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik“ beziehen sich die Verfasser auf den Bericht der Weltkommission und plädieren dafür, dass im Falle einer künftigen Festlegung von Zuwanderungsquoten durch EU-Mitgliedstaaten „verstärkt das Instrument der zirkulären Migration genutzt

⁶⁷⁶ Schäuble, 2006a. Als Vorteile nennt Schäuble in einer anderen Rede den Transfer von wissenschaftlichem, wirtschaftlichem und technischem Know-how, indem hochqualifizierte Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehrten dort fortschrittliche Existenzgründungen durchführten. „Ein bekanntes Beispiel ist die Vielzahl indischer Informationstechniker, die eine florierende Computer- und Softwareindustrie aus den USA und aus Europa nach Indien exportierten“ (Schäuble, 2006b).

werden [solle], um den positiven Entwicklungseffekt auf die Herkunftsstaaten zu verstärken“ (Schäuble und Sarkozy, 2006).⁶⁷⁷ Innenminister Schäuble versteht Zirkuläre Migration dabei explizit als „zeitlich befristete[.] Migration, die im Herkunftsland beginnt und nach einer bestimmten Zeit im Zielland auch wieder im Herkunftsland endet“ (Schäuble, 2006d).⁶⁷⁸

Schäuble bezieht das Konzept auf konkrete Zwecke, etwa die Arbeitsaufnahme sowie Bildung- und Ausbildung (Schäuble, 2007c). Er weist dabei darauf hin, dass „die Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union [...] im Grundsatz Einvernehmen darüber erzielt [haben], die zirkuläre Migration als neuen Weg europäischer Migrationspolitik in den bestehenden Gesamtansatz zur Migrationsfrage zu integrieren“ (ebd.).

Während Schäuble als Begründung seiner Befürwortung des Konzepts der Zirkulären Migration insbesondere auch entwicklungspolitische Ziele anführt,⁶⁷⁹ sind diese entwicklungspolitischen Aspekte jedoch „eindeutig nachgeordnet“, wie Angenendt (2007b, S. 2) in Bezug auf das Konzept von Schäuble und Sarkozy feststellt. Insgesamt steht in Schäubles Konzeption der Zirkulären Migration die *Steuerung* der Migration im Vordergrund. „Die in ihrem Papier formulierte Priorität lautet auch in Hinblick auf die zirkuläre Migration: ‚wir wünschen keine ungesteuerte Zuwanderung in unsere Arbeitsmärkte und unsere Sozialsysteme.‘ In diesem Sinne ist die zirkuläre Migration für die Minister ein Steuerungsinstrument, mit dem ‚Quoten der Arbeitsmigration für bestimmte Berufe‘ vorgegeben werden können“ (ebd., S. 2).⁶⁸⁰

⁶⁷⁷ In folgenden Beiträgen bezieht sich Schäuble auf das in der Debatte verbreitete Schlagwort des *Triple-Win*: „Die heute angedachten Konzepte zirkulärer Migration stellen [...] 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“ (Schäuble, 2007c).

⁶⁷⁸ Als Differenzierung zwischen Zirkulärer und temporärer Migration wird gerade auch die Flankierung durch entwicklungspolitische Maßnahmen genannt, die bei ersterer vorhanden sei (Interview Ministerium 7, ca: 00:27:40).

⁶⁷⁹ „Wir müssen die Interessen der Herkunftsländer stärker in den Blick nehmen und wahren. Statt eines ‚[B]rain [D]rain‘, der die Entwicklung dieser Länder durch den Verlust wertvoller Wissensträger und Hochqualifizierter hemmt, brauchen wir dort ein ‚[B]rain [G]ain‘, ein Rückfluss von Know [h]ow und neuen Ideen in diese Länder“ (Schäuble, 2007a). Ähnlich am 28. Oktober 2008, wo er darauf hinweist es sei „nicht im Interesse der Herkunftsländer, wenn qualifizierte Arbeitskräfte auf Dauer ihre Heimatstaaten verlassen. [...] Deshalb wollen wir eine zirkuläre Migration. Das ist auch im Interesse der Entwicklungsländer“ (Schäuble, 2008). Siehe auch Deutsche Bundesregierung (2007, S. 8).

⁶⁸⁰ „Das Konzept ‚Zirkuläre Migration‘ nimmt Diaspora-Migrant[...]en nicht in den Blick, obwohl sie

Beim BMZ kam das Thema der Zirkulären Migration deutlich später auf. So wird es in den Reden der BMZ-Spitze erst im Januar 2007 aufgegriffen.⁶⁸¹ Während Schäuble besonders den Aspekt der zeitlichen Befristung der Zuwanderung im Konzept der Zirkulären Migration betont, sollte es aus dem Blickwinkel des BMZ vor allem um eine Steigerung der Mobilität von Migranten gehen. Kortmann weist darauf hin, man brauche insgesamt „mehr Zugangsmöglichkeiten für temporäre Migration aus Entwicklungsländern nach Deutschland“ (Kortmann, 2008).⁶⁸²

Kortmann definiert im November 2007 in einer Rede den Begriff der Zirkulären Migration. „Darunter versteht man die Erteilung zeitlich begrenzter Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse, die ein Pendeln zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern ermöglichen“ (Kortmann, 2007b). Hier geht es zwar durchaus um zeitliche Befristung, aber insbesondere darum, ein Pendeln zu ermöglichen.⁶⁸³

in den Diskussionen um *Brain Drain*, Arbeitsmigration und Entwicklung eine wichtige Komponente sind. Dieses Versäumnis ergibt sich zwangsläufig aus der Festlegung auf den nicht verhandelbaren Zwang zur Rückkehr. Nötig wären nach den Erkenntnissen zu Diaspora-Migrant[...en] nicht eine einseitige Ausrichtung auf das Herkunftsland, wie beim Zwang zur Remigration, sondern eine zu fördernde Verwurzelung im Herkunfts- und im Zielland“ (Fisch, 2008, 557, Hervorh. i.O.).

⁶⁸¹ Kortmann, 2007c. Lediglich in einem Konferenzbeitrag des Leiters der Abteilung 3 im BMZ, Michael Hofmann, zur deutschen EZ mit Afrika im September 2006 taucht der Begriff auf. „Eine positive Bedeutung könnte einer ‚[Z]irkulären Migration‘ zukommen, bei der die ins Ausland emigrierten Eliten der Partnerländer die Wahl haben, für kurze oder längere Zeit in ihr Heimatland zurückzukehren. Erst das Ermöglichen legaler Migration schafft die Voraussetzungen für ein positives Engagement auch und gerade im eigenen Land“ (Roehder, 2006, S. 5). Teilaspekte des Themas wurden jedoch bereits vorher angesprochen, etwa die Förderung von Mobilität. Allerdings wurde der – im Bericht der Weltkommission durchaus wichtige – Begriff der Zirkulären Migration bis dahin nicht aufgegriffen. Dies ist besonders auffällig, war doch die englische Fassung des Berichts bereits am 23. November 2005 zusammen mit Ministerin Wieczorek-Zeul vorgestellt worden. Die Pressemitteilung der Ministerin geht dabei auf die Aspekte der Kohärenz, die Armutsbekämpfung des Abbaus von Migrationsdruck sowie der Rücküberweisungen ein, nicht aber auf das Konzept der Zirkulären Migration oder die Erhöhung von Mobilität (vgl. Interview Wissenschaft 5, 00:11:30 (II)).

⁶⁸² Damit entspricht das Verständnis Kortmanns derjenigen, die die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung von 2005 zu Migration und Entwicklung angelegt hatte (vgl. Angenendt, 2007b, S. 2). Der Prozess der Aufnahme des Begriffs der Zirkulären Migration durch Schäuble und Sarkozy kann als „schleichende Umdefinierung der Begrifflichkeiten und des Instrumentariums“ (Angenendt, 2007a, S. 23) der Zirkulären Migration verstanden werden. Während der Begriff im ursprünglichen Kontext im Sinne einer Wanderungsform verstanden wurden, die entwicklungsfördernde Wirkungen entfalten könnte, verwendet Schäuble den Begriff als „Instrument der Bewältigung illegaler Zuwanderung“ durch die Einbeziehung der Herkunfts- und Transitländer in die Rückführung von irregulären Einwanderern (ebd., S. 23).

⁶⁸³ siehe auch: Kortmann (2010, S. 263) ; Kortmann (2008). Auf einer Konferenz im Oktober 2008 verdeutlicht Kortmann mit Blick auf das von Schäuble bei der gleichen Veranstaltung geäußerte Verständnis von Zirkulärer Migration das breitere Verständnis des Begriffs im BMZ. „Ich möchte das hier um einen zusätzlichen Aspekt erweitern. Aufeinander folgende Lebensphasen in beiden

Auch Stather spricht sich im November 2008 dafür aus, Migranten aufeinander folgende Lebensphasen in Aufnahme- und Herkunftsland, d.h. mehr Mobilität zu ermöglichen. Zirkuläre Migration in diesem Sinne sei eine Möglichkeit, die Chancen der Migration für die Entwicklung der Herkunftsländer zu stärken (Stather, 2008a). Kortmann weist 2009 auf die möglichen entwicklungspolitischen Vorteile von zirkulärer Migration als „eine Art pendelnde Wanderbewegung als eine zusätzliche Alternative zu temporärer oder dauerhafter Migration“ hin: „Richtig gestaltet versprechen wir uns davon einen entwicklungspolitischen Mehrwert, weil mehr Migrant[...]en nachhaltiger und dauerhafter Wissen transferieren können“ (Kortmann, 2009). In der Informationsbroschüre des BMZ zu Migration wird Zirkuläre Migration als Ansatz bewertet, der „eine große Chance für [die] [...] Gesellschaft und Wirtschaft [der Herkunftsländer] darstellen [können]. Vor allem dann, wenn aufeinander folgende Lebensphasen in beiden Ländern möglich sind“ (BMZ, 2010, S. 12).

Ein Akteur, der in Bezug auf Zirkuläre Migration weitaus restriktivere Vorstellungen als BMZ und BMI aufweist, ist das Ministerium für Arbeit und Soziales.⁶⁸⁴ So weist Arbeitsminister Müntefering in einer Rede 2007 darauf hin, dass das Thema der Anwerbung von Arbeitskräften „gerade auch im Hinblick auf Vorschläge zu einer so genannten ‚[Z]irkulären Migration‘ nicht ohne [die EU-Arbeitsminister] [...] zu behandeln sei. Für Deutschland kann ich sagen: Wir brauchen derzeit keine oder nur marginal weitere Migration zur Deckung des Fachkräftebedarfs“ (Müntefering, 2007).⁶⁸⁵

Neben dem BMAS treten auch die Länder als Bremser in Bezug auf Zirkuläre Migration auf. Dies zeigt sich in verschiedenen Beschlüssen in Hinblick auf Vorschläge der Europäischen Kommission. Neben der Betonung der nationalen Kompetenz für die Arbeitsmigration sowie generell für die Zulassung von Migranten, zeigt er sich grundsätzlich sehr skeptisch in Hinblick auf Zirkuläre Migration. „Programmen zur Erleichterung

Ländern wahrzunehmen, das ist der Vorteil der [Z]irkulären gegenüber der temporären Migration. – Kurz gesagt: [...] Migranten sollen die Möglichkeit haben, zwischen Herkunftsland und einem oder mehreren Aufnahmeländern zu pendeln“ (Kortmann, 2008).

⁶⁸⁴ Interview EZ-Organisation 2; Interview Ministerium 9; Interview Ministerium 8; Benedetter und Schira (2009).

⁶⁸⁵ Siehe auch Benedetter und Schira (ebd., S. 184-186); Schneider und Parusel (2011, S. 24-25). Der Versuch einer Einigung zwischen BMI und BMAS hinsichtlich zirkulärer Migration auf Ministerienebene scheiterte, so dass keine Entscheidung getroffen wurde, so ein Interviewpartner (Interview Ministerium 7, 00:15:09).

der zirkulären Migration steht der Bundesrat sehr zurückhaltend gegenüber.“⁶⁸⁶

Neben der Aufnahme in Reden und andere Statements von Akteuren der Bundesregierung bestehen nur wenige konkrete Maßnahmen im Bereich Zirkulärer Migration.⁶⁸⁷ Dennoch können einige rechtliche und politische Aspekte und Entwicklungen benannt werden, die zirkuläre Migrationsmuster zulassen und mehr oder weniger fördern (Schneider und Parusel, 2011, S. 21).

Dazu gehört etwa die *saisonale Arbeitsmigration* nach Deutschland (OECD, 2007, S. 45-46). Seit Anfang der 1990er Jahre kommen jährlich etwa 300.000 Arbeitsmigranten, vor allem Saisonarbeitnehmer auf Grundlage der Anwerbestoppausnahmereverordnung im Rahmen bilateraler Vereinbarungen nach Deutschland. Da eine Wiedereinreiseoption vorgesehen ist, wird die deutsche Anwerbung von Saisonarbeitnehmern im internationalen Rahmen häufig als Beispiel für Zirkuläre Migration genannt⁶⁸⁸ – innerhalb Deutschlands spricht man in diesem Zusammenhang eher von temporärer Migration.⁶⁸⁹

⁶⁸⁶ Bundesrat, 2009, S. 19; Interview Ministerium 7, 00:08:25. In seinem Beschluss zum Richtlinienvorschlag der Hochqualifiziertenrichtlinie (Blue Card-Richtlinie) wird der Standpunkt des Bundesrats noch deutlicher: „Für die im Richtlinienvorschlag enthaltenen Maßnahmen zur Erleichterung der so genannten [Z]irkulären Migration wird genauso wenig ein Bedarf gesehen wie für andere Formen der so genannten [Z]irkulären und temporären Migration, da in Deutschland kein Mangel an nicht oder nur gering qualifizierten Drittstaatsangehörigen besteht und darüber hinaus die Erfahrungen mit von vornherein befristeten Arbeitsaufenthalten in Deutschland zeigen, dass nicht von einer ausreichenden Rückkehrbereitschaft ausgegangen werden kann“ (Bundesrat, 2007, S. 7).

Eine noch deutlichere Stellungnahme, die in den Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrats zu einer Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Einwanderungspolitik in Europa enthalten war, wurde hingegen nicht beschlossen. Danach hätte es geheißen: „Der Bundesrat wendet sich gegen Überlegungen zur [Z]irkulären Migration. Die Erfahrung mit den so genannten Gastarbeitnehmern in Deutschland hat gezeigt, dass aus der vorübergehenden Aufnahme sehr schnell ein dauerhafter Bleibewunsch entsteht. Zudem greifen für diesen Personenkreis auch keine Integrationsansätze. Eine Minderung des Zuwanderungsdrucks ist durch solche Maßnahmen nicht zu erwarten“ (Bundesrat, 2008a, S. 4; Bundesrat, 2008b, S. 293).

⁶⁸⁷ „Besondere Regelungen, die eine Ermöglichung oder Förderung zirkulärer Migrationsmuster zum Ziel hätten, hat der Gesetzgeber bislang nicht vorgesehen. Auch die gegenwärtige Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP beabsichtigt keine gezielten Maßnahmen oder Programme zur Förderung zirkulärer oder temporärer Wanderung“ (Schneider und Parusel, 2011, S. 21).

⁶⁸⁸ Etwa: OECD, 2007, S. 109; Newland, Agunias und Terrazas, 2008, S. 9.

⁶⁸⁹ SVR, 2011a, S. 223. Schneider und Parusel, Mitarbeiter des BAMF, beziehen Kurzaufenthalte von wenigen Monaten nicht in ihre Definition von Zirkulärer Migration ein (Schneider und Parusel, 2011, S. 8). Zentrales Merkmal Zirkulärer Migration ist danach eine „Hin-und-Her“-Bewegung. Fließende Übergänge zwischen temporären bzw. saisonalen Migrationsformen auf der einen Seite und Zirkulärer Migration auf der anderen Seite bestehen insofern, als Regelungen temporärer Migration, etwa in Deutschland, mehrfache Wanderungen zum Teil ermöglichen (ebd., S. 18-19). Zur Differenzierung wird häufig auch der fehlende entwicklungspolitische Aspekt genannt.

Mit einem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Regelung der Einreise, des Aufenthalts und der Arbeitsbedingungen für Saisonarbeitnehmer⁶⁹⁰ entstand auf nationaler Ebene Diskussionsbedarf zu diesem Thema. So sieht der Vorschlag vor, dass die Mitgliedstaaten Aufenthaltserlaubnisse ausstellen, die für drei aufeinanderfolgende Saisons gelten oder dass sie für eine Wiedereinreise ein vereinfachtes Zulassungsverfahren vorsehen.⁶⁹¹ Eine solche Erleichterung der Wiedereinreise sieht allerdings der – aufgrund seiner europarechtlichen Kompetenzen involvierte – Bundesrat aus Gründen der Missbrauchsbekämpfung kritisch. So hält er die Ausgabe von Aufenthaltstiteln mit einer Gültigkeit von zwei Jahren für ausreichend und betrachtet die Einführung eines erleichterten Verfahrens zur erneuten Einreise kritisch.⁶⁹²

Im Rahmen internationaler Abkommen bestehen weitere Ansätze zur *Inward Mobility*. Ein geplantes Migrationsabkommen mit Ghana⁶⁹³ sieht temporäre Migrationsmöglichkeiten für ghanaische Staatsangehörige vor, die insofern mit dem Konzept Zirkulä-

Allerdings spielt die ökonomische Stabilisierung der Herkunftsländer aus Mittel- und Osteuropa durchaus eine Rolle (selbst wenn diese keine Entwicklungsländer darstellen). Zudem besteht auf europäischer Ebene die Bestrebung, in einer EU-Richtlinie über saisonale Arbeitsmigration explizit entwicklungspolitische Aspekte einzubeziehen (SVR, 2011a, S. 221, 223; Europäische Kommission, 2010). Siehe auch Newland, Agunias und Terrazas (2008, S. 9), die darauf hinweisen, dass diese Programme das Potenzial Zirkulärer Migration deutlich machten. Sie seien zwar sicherlich kein Ersatz für eine selbsttragende Entwicklung im Herkunftsland, bildeten jedoch eine Einkommensmöglichkeit für vormals Arbeitslose und könnten helfen, Armut zu verringern. Zur deutschen Position dazu siehe Deutsche Bundesregierung (2010a).

⁶⁹⁰ Europäische Kommission, 2010. Die Europäische Kommission sieht die Zulassung saisonaler Migration als kohärent zur Entwicklungszusammenarbeit an. „Mit seinem Schwerpunkt der Überwindung der Armut und der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele steht der Vorschlag auch im Einklang mit der Entwicklungspolitik der EU. Insbesondere die Bestimmungen über die [Z]irkuläre Migration von Saisonarbeitnehmern zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten – Saisonarbeitskräfte können in einen Mitgliedstaat einreisen, in ihre jeweiligen Länder zurückkehren und anschließend erneut in den Mitgliedstaat einreisen – erleichtern einen stabilen Überweisungsfluss und einen zuverlässigen Kompetenz- und Investitionstransfer. Da es sich dabei um eine befristete Migration handelt, dürfte die Richtlinie keine Abwanderung von Fachkräften aus den Schwellen- oder Entwicklungsländern nach sich ziehen“ (ebd., S.4).

⁶⁹¹ ebd., Art.12. Die Kommission schreibt dazu: „Mit dieser Bestimmung soll die [Z]irkuläre Migration von Saisonarbeitnehmern aus Drittstaaten gefördert werden, d.h. die Bewegung von Migranten zwischen einem Drittstaat und der EU, um sich zu Arbeitszwecken vorübergehend in der EU aufzuhalten. Diese Art von Migration bringt dem Herkunftsland, dem EU-Gastland und dem Saisonarbeiter selbst potenzielle Vorteile“ ebd., S.11-12.

⁶⁹² Bundesrat, 2010, S. 3; siehe auch Schneider und Parusel (2011, S. 51).

⁶⁹³ Der Entwurf eines Rahmensabkommen zwischen der ghanaischen Regierung und der Bundesregierung wurde dem ghanaischen Innenministerium am 1. Juli 2009 übermittelt. Seitdem sind keine weiteren Verfahrensschritte bekannt (vgl. ebd., S. 46-47; Deutsche Bundesregierung, 2010b; E-Mail-Kommunikation des Autors mit dem Büro von Sevim Dağdelen, MdB, vom 7. Juli 2011).

rer Migration in Zusammenhang stehen, als „die Größenordnung der Wirtschafts- und Arbeitsmigration von der Größenordnung der erfolgten Rückkehr ausreisepflichtiger ghanaischer Staatsangehöriger abhängt.“⁶⁹⁴ Die Vorschläge zu Migrationsregelungen im Abkommen mit Ghana stehen in Zusammenhang mit Überlegungen auf EU-Ebene zur Zirkulären Migration, im Sinne befristeter legaler Migration in Form einer Hin- und Rückwanderung oder der Weiterwanderung in ein anderes Land.⁶⁹⁵ Als Aufenthaltsdauer für die erstmalige Erteilung eines Visums sind maximal zwei Jahre vorgesehen. Bestimmungen über Wirtschaftssektoren und Berufsgruppen sowie Kontingente enthält das Rahmenabkommen nicht, da diese durch Vereinbarung auf Expertenebene geregelt werden sollten (Deutsche Bundesregierung, 2010b, S. 2).

Auf europäischer Ebene hat die Bundesregierung das Thema der Zirkulären Migration durchaus unterstützt und während der Ratspräsidentschaft 2007 aktiv in der Diskussion vorangebracht. Auch hier zeigt sich die Ambivalenz des Begriffs zwischen temporärer und wiederkehrender, Zirkulärer Migration. In Bezug auf Hochqualifizierte hat der Rat am 25. Mai 2009 die so genannte *Blue Card*-Richtlinie beschlossen (Rat der Europäischen Union, 2009b). In diesem Rahmen – also für Hochqualifizierte – ist eine stärkere Ausrichtung Zirkulärer Migration an Fragen der Mobilität im Sinne von mehrfachen Wanderungen festzustellen.⁶⁹⁶

Eine Vergrößerung der *Outward Mobility*, also der Möglichkeiten für Migranten, re-

⁶⁹⁴ ebd., S. 2. „Dabei sollen die Anzahl der nach Ghana zurückkehrenden Personen und die Anzahl der an der Wirtschafts- und Arbeitsmigration teilnehmenden ghanaischen Staatsangehörigen zueinander in Beziehung gesetzt werden“ (ebd., S. 2). Der Vorteil, der sich im Sinne der Bewältigung irregulärer Migration für das BMI ergibt ist dabei, dass der Begriff der Zirkulären Migration nicht in dem Sinne verstanden wird, dass Arbeitsmigranten einreisen und nach einigen Jahren wieder zurückkehren sondern in dem Sinne, dass Kontingente von Migranten zirkulieren. So kommt eine bestimmte Anzahl von Arbeitsmigranten nach Deutschland, gleichzeitig verpflichtet sich Ghana, eine gleiche Anzahl rückkehrpflichtiger ghanaischer Staatsbürger zurückzunehmen. Aus Sicht der Bewältigung von Migrationproblemen, dürfte es sich dabei vorzugsweise um irreguläre Einwanderer handeln (Interview Ministerium 9, ca. 00:00:57).

⁶⁹⁵ „Die im Rahmenabkommensentwurf enthaltenen Vorschläge zu strukturierter bzw. befristeter Migration sind von ähnlichen Überlegungen getragen, wie sie in mehreren Ratsschlussfolgerungen auf EU-Ebene zum Ausdruck kommen. Diese besagen, dass Möglichkeiten einer [Z]irkulären Migration geprüft werden sollten, worunter eine befristete legale Migration zwischen einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten zu verstehen ist, sei es von Drittstaatsangehörigen, die eine legale Beschäftigung in der EU aufnehmen, oder von legal in der EU ansässigen Personen, die in ihr Herkunftsland zurückgehen“ (ebd., S. 3).

⁶⁹⁶ Dadurch könnte mittelfristig Bewegung in die Frage von Mobilität und Zirkulärer Migration kommen (Interview EZ-Organisation 2, ca. 01:04:35). So ermöglicht die Richtlinie auch mehrfache Einreisevisa (Interview Ministerium 7, ca. 00:21:45).

gelmäßig oder gelegentlich in ihr Herkunftsland zurückzukehren und wieder einzureisen, wird insbesondere seitens des BMZ gefordert und steht im Fokus der Aussagen aus dem Ministerium zur Zirkulären Migration. So fordert Kortmann im Januar 2007 die Ermöglichung einer Wiedereinreiseoption für solche Migranten, die nach längerer Aufenthaltsdauer in Deutschland in ihr Heimatland zurückkehren wollten. „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 abzubauen.“⁶⁹⁷

Der Aspekt der *Outward Mobility* wird durch Ministerin Wieczorek-Zeul auch in den Kontext der entwicklungspolitischen Rückkehrförderung gestellt. Sie fordert, diesen nach einer Rückkehr in ihre Heimat erneute längere Aufenthalte in Deutschland zu ermöglichen. „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 Betracht zu ziehen.“⁶⁹⁸

Konkrete *Maßnahmen* zur Steigerung der *Outward Mobility* sind punktuell festzustellen. Hintergrund ist dabei stets die Bestimmung, dass Ausländer, die Deutschland für länger als sechs Monate verlassen, in der Regel ihren Aufenthaltsstatus verlieren.⁶⁹⁹ Im Rahmen der Politikkohärenz setzt sich das BMZ, so dessen Unterabteilungsleiterin Bögemann-Hagedorn, für „[m]ehr Möglichkeiten für [Z]irkuläre Migration [ein], die es Migrant[...en] erlaubt, für längere Zeit wieder in ihr Heimatland zurückzukehren und dennoch den Aufenthaltsstatus hier nicht zu verlieren“ (Bögemann-Hagedorn, 2010, S. 9).

Als Beitrag zu den Mobilitätspartnerschaften der EU mit Moldova, Georgien und Armenien hat Deutschland diese Regel für Staatsangehörige der beiden Länder nach

⁶⁹⁷ Kortmann, 2007c. Dieses Verständnis findet sich auch in der Broschüre des BMZ zu Migration von 2010 wieder: „Zirkuläre Migration erlaubt Migranten, ihren Aufenthalt im Zielland zu unterbrechen und für eine gewisse Zeit in ihr Heimatland zurückzukehren. So bringen sie ihr im Ausland erworbenes Wissen mit und können zwischen beiden Wirtschafts- und Kulturbereichen pendeln“ (BMZ, 2010, S. 12).

⁶⁹⁸ Wieczorek-Zeul, 2006; siehe auch Kortmann (2007b,c).

⁶⁹⁹ „Einem in Deutschland lebenden Menschen, der sich in seinem Herkunftsland engagieren möchte, muss eine Rückkehroption garantiert werden, die über die derzeit auf sechs Monate begrenzte Regelung hinausgeht“ (Kortmann, 2010, S. 268). Diese Forderung erhebt auch der DGB-Bundesvorstand (2008, S. 17).

Ermessen der Ausländerbehörden auf 24 Monate möglicher Abwesenheit erweitert.⁷⁰⁰ Auch Inhaber einer *Blue Card* haben auf 24 Monate erweiterte Möglichkeiten, ins Herkunftsland zurückzukehren, ohne ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Ziel ist es dabei ausdrücklich, Zirkuläre Migration und damit verbundene Entwicklungseffekte zu fördern.⁷⁰¹

Grundsätzlich können die Ausländerbehörden nach Ermessensentscheidung aber auch außerhalb dieser Regelungen in Bezug auf internationale Abkommen eine Erweiterung der Wiedereinreisefrist gewähren.⁷⁰²

Finanzielle Anreize zur Zirkulären Migration, etwa die Gewährung von Krediten für Migrationskosten, die Übertragbarkeit von Sozialansprüchen oder die Rückkehrförderung werden in Deutschland nur am Rande thematisiert.

Der Leitfaden Migrationspolitik der GTZ schlägt vor, zur Steigerung des entwicklungspolitischen Potenzials der Migration eine bessere Übertragbarkeit von Renten- und Sozialversicherungsansprüchen von Migranten bei einer Rückkehr zu gewährleisten (Kausch, 2010, S. 11). VENRO weist in einer Stellungnahme zur Saisonarbeitnehmerrichtlinie darauf hin, dass bestimmte Sozialleistungen aufgrund ihrer nur kurzen Aufenthalte *de facto* von Saisonarbeitnehmern nicht in Anspruch genommen werden können,⁷⁰³ was letztlich einem Fehlanreiz in Bezug auf Zirkuläre Migration gleichkommt.

⁷⁰⁰ „Ziel dieser Maßnahme ist es, die Entwicklung der Republik Moldau durch temporär zurückkehrende Migranten zu fördern“, so ein Schreiben aus dem BMI an die Ministerien und Senatsverwaltungen der Länder (BMI, 2008, S. 1). Die neu verabschiedeten „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz“ gewähren eine auf maximal 24 Monate verlängerte Frist. Bedingung ist, dass dazu zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen, etwa in Mobilitätspartnerschaften. Es besteht dann ein Regelanspruch, dessen Gewährung im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde liegt (BMI, 2009, § 51.4).

⁷⁰¹ SVR, 2011a, S. 223; Interview EZ-Organisation 2, ca. 01:05:00.

⁷⁰² Interview Ministerium 8, ca. 00:45:30. Auch im Rahmen des entwicklungspolitischen Freiwilligendienstes „Weltwärts“ des BMZ, bei dem Jugendliche und junge Erwachsene für bis zu ein Jahr in einem Entwicklungsland arbeiten, erhalten Ausländer eine längere Wiedereinreisefrist. Der Spielraum wird auch bei EZ-Projekten mit Migrantenorganisationen durchaus genutzt (Vortrag Mitarbeiterin BMZ, 11. November 2009).

⁷⁰³ „Durch die Aufenthaltsbegrenzung für den einzelnen Aufenthalt und den Rückkehrzwang können bestimmte Leistungen in der Realität nicht in Anspruch genommen werden. Dies gilt zum Beispiel für fast alle Leistungen der Arbeitslosenversicherung und die Erwerbsminderungsrenten wegen der Nichterfüllung von Anwartschaftszeiten aufgrund der erzwungenen Unterbrechungen, für Rehabilitationsleistungen nach Arbeitsunfällen und bei Berufskrankheiten, sofern sie eine längere Aufenthaltsdauer erfordern würden, Kindergeld sowie Schulbesuch von Kindern usw., die der Saisonarbeiter aber dennoch sämtlich durch seine Sozialbeiträge und Steuern mitfinanzieren muss“ (Wirsching, 2011, S. 5).

Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften mit Georgien und Moldova wurde auch die Rückkehrförderung des CIM, und damit auch dessen finanzielle Förderung, als Angebot Deutschlands an zurückkehrende Migranten eingebracht.⁷⁰⁴

Die *rechtliche Befristung des Aufenthalts* als Methode, um Zirkuläre Migration zu erreichen, steht im Zentrum vieler Vorschläge im Rahmen der Ermöglichung von Arbeitsmigration. So stellen Schäuble und Sarkozy in ihrer „Deutsch-Französischen Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik“ klar, dass die Rückkehr der Migranten notwendig für das Gelingen des Konzepts ist. „Damit das Konzept einer [Z]irkulären Migration gelingt, ist im Anschluss an den Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat die freiwillige Rückkehr von Migranten in ihre Herkunftsstaaten wichtig“ (Schäuble und Sarkozy, 2006). Eine Befristung des Aufenthalts und die entsprechende – im Zweifelsfall zwangsweise – Rückführung ist auch in den neuen Regelungen, etwa auf EU-Ebene, stets vorgesehen.⁷⁰⁵ Gleiches gilt für alle befristeten Formen der Zuwanderung, etwa von Saisonarbeitnehmern.

Zusammenfassung: Die Erwartungen über die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung der Vorschläge zur Zulassung von mehr Zirkulärer Migration waren nicht eindeutig. Ihre Struktur erschien einfach, die dahinter stehenden Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und Wirkungen dagegen komplex. Deutsches Handeln hinsichtlich dieser Unterkategorie ist nur eingeschränkt festzustellen.

In Reden war das Thema höchst präsent und seine Vorteile für alle Beteiligten (Stich-

⁷⁰⁴ Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 12. Interview EZ-Organisation 3, ca. 00:35:00. Im Oktober 2008 spricht sich Kortmann zudem dafür aus, das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ nicht nur für dauerhafte Rückkehrer sondern auch für solche Menschen nutzbar zu machen, die zirkuläre Wanderungsbewegungen durchführen (Kortmann, 2008).

⁷⁰⁵ Kritisch dazu aus menschenrechtlicher Perspektive Wirsching (2011, S. 4). Auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen weist etwa auf den Zielkonflikt zwischen strikter Befristung (zur Verhinderung einer Aufenthaltsverfestigung) auf der einen Seite und Zielen wie der Integration und des Schutzes sozialer Beziehungen andererseits hin. So lasse sich eine Verfestigung des Aufenthalts „für einen gewissen Prozentsatz [...] nicht vollständig ausschließen, selbst wenn die zeitliche Beschränkung des Aufenthalts eingangs explizit festgelegt wird“ (SVR, 2011a, S. 226). Außerdem erscheine es unter menschenrechtlichen, aber auch integrationspolitischen Gesichtspunkten [...] wenig sinnvoll, Personen, die ihren Lebensmittelpunkt nicht mehr in ihrem ursprünglichen Herkunftsland haben, zur Rückkehr zu zwingen. Und auch unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten muss eine Verfestigung des Aufenthalts keinen Verlust bedeuten, denn die Entscheidung für das Aufnahmeland muss keine Entscheidung gegen das Herkunftsland sein. Ein gesicherter Daueraufenthaltsstatus spricht nämlich nicht dagegen, dass die betreffende Person temporär in ihr Herkunftsland zurückkehrt oder vom Aufnahmeland aus wirtschaftliche und soziale Beziehungen dorthin weiterhin pflegt“ (ebd., S. 226-227).

Tabelle 8.15.: Unterkategorie G1a in Deutschland: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Deutschland		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
G1a) Zulassung von mehr Zirkulärer Migration	+	-			
15a) Stärkere Öffnung der Grenzen für temporäre, wiederholbare Arbeits- und Bildungsmigration (Inward Mobility)	+	-	(-)	-	-
15b) Verbesserung der Möglichkeiten für Migranten, regelmäßig oder gelegentlich in ihr Herkunftsland zurückzukehren und dann ins Aufenthaltsland wiederzukehren (Outward Mobility)	+	-	(+)	+	(+)
15c) Finanzielle Anreize zur Migration in zirkulärer Form (Kredite für Migrationskosten, Übertragbarkeit von Sozialansprüchen, Rückkehrförderung etc.)	+	-	(+)	(+)	(+)
15d) Rechtliche Befristung des Aufenthalts	+	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

wort *Triple-win*) wurden stark hervorgehoben. Hinsichtlich der *Inward Mobility* und finanziellen Anreizen gab es kein nennenswertes politisches Handeln, sieht man von dem nicht abgeschlossenen Prozess des Aushandelns eines Migrationsabkommens mit Ghana ab.⁷⁰⁶

Hinsichtlich der *Outward Mobility* können in eingeschränktem Umfang Maßnahmen festgestellt werden. So sind die erlaubten Abwesenheitszeiten ohne Verlust des Aufenthaltstitels im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften sowie nach Einzelfallprüfung verlängert worden.⁷⁰⁷ Eine Gewährung doppelter Staatsangehörigkeit ist in Deutschland nach wie vor nur für Jugendliche vorgesehen (abgesehen von verschiedenen Sonderregelungen).

Zur Erklärung dieses Befundes ist insbesondere auf das Konfliktpotenzial der Vorschläge hinzuweisen. Während das BMI eine vergleichsweise befürwortende Haltung zur Zulassung von verstärkter Einwanderung unter der Maßgabe zirkulärer Wandermuster einnahm, blieb das BMAS weitgehend bei seiner Blockadehaltung.⁷⁰⁸ Für

⁷⁰⁶ Im Rahmen eines seit Anfang 2011 laufenden Pilotprojekts des CIM („Projekt Triple-Win Migration“) werden 100 Fachkräfte aus Vietnam, Indonesien, Bosnien-Herzegowina und Albanien angeworben. Ziel ist insbesondere, Erfahrung im Bereich entwicklungspolitisch vorteilhafter zirkulärer Migrationsregelungen durch die enge Begleitung der Migranten, ihrer Anwerbung sowie ihrer Rückkehr im Sinne einer dreiseitigen Gewinnsituation (*Triple win*) zu sammeln. Das Projekt selbst ist nicht mehr Teil der Analyse in dieser Arbeit.

⁷⁰⁷ Für die Abwesenheit können dabei auch entwicklungspolitische Gründe geltend gemacht werden. Die Entscheidung liegt im Ermessen der jeweiligen Ausländerbehörde.

⁷⁰⁸ Inzwischen scheint das BMAS einen offeneren Standpunkt zu vertreten während das BMI seit dem Regierungswechsel 2009 und insbesondere seit dem Amtsantritt von Bundesinnenminister Friedrich wieder seinen traditionell restriktiven Blickwinkel auf Migration eingenommen hat.

das BMI bildete Zirkuläre Migration – insbesondere in dem von Schäuble und Sarkozy geprägten Verständnis – eine Möglichkeit, Herkunfts- und Transitländer zu Zugeständnissen bei der Rückführung von irregulären Migranten sowie der Kooperation bei der Grenzsicherung zu bewegen.

Neben dem Konfliktpotenzial ist auch der ideelle und institutionelle Status quo in Deutschland eher ungünstig für eine weitreichende Zulassung verstärkter Zirkulärer Migration. So hat die Diskussion um das Zuwanderungsgesetz gezeigt, dass eine liberalere Einwanderungspolitik auf massive Widerstände stößt. Die Länder und das BMAS sind bei der Lockerung der entsprechenden Regelungen zu beteiligen und erwiesen sich als Bremser. Zudem taucht in ablehnenden Statements hinsichtlich Zirkulärer Migration immer wieder der Vergleich mit dem Rotationsprinzip auf – das heißt die weithin als gescheitert geltende Gastarbeiteranwerbung wird als Gegenargument in direkten Bezug zur Zirkulären Migration gestellt.⁷⁰⁹

Es ist als kein konkretes und nur wenig „verbales“ Handeln hinsichtlich Erleichterungen zur Einwanderung nach Deutschland festzustellen. Hier sind das Konfliktpotenzial hoch und der *Status quo ante* hinsichtlich Institutionen (Zuwanderungsgesetz) und politischen Paradigmen ungünstig.⁷¹⁰

Eine Erleichterung der *Outward-Mobility* erscheint in dem zu beobachtenden Rahmen weniger konfliktträchtig als die Erleichterung der Einwanderung und daher eher durchsetzbar. Sie ist ein erklärtes Ziel der deutschen EZ in Bezug auf die Migrationspolitik. Vor allem im Falle der Mobilitätspartnerschaften konnte das BMI dieses Entgegenkommen zudem als deutschen Beitrag in die Verhandlungen einbringen.⁷¹¹ Die Gewährung

⁷⁰⁹ Die Problematik, dass eine offenere Einwanderungspolitik (selbst unter der Bedingung einer strengen Befristung des Aufenthaltsrechts) kaum durchsetzbar ist, passt auch dazu, dass die massive Anwerbung von Saisonarbeitskräften nach Deutschland in der Debatte kaum auftaucht und auch – im Gegensatz zur Sichtweise in der internationalen Debatte – nicht in Bezug zum Konzept Zirkulärer Migration gebracht wird, ja nicht einmal offen als *Einwanderung* bezeichnet wird. So scheint kein Akteur öffentlich darauf hinweisen zu wollen, dass *de facto* Arbeitsmigration in nicht unerheblichem Ausmaß stattfindet.

⁷¹⁰ Zwar hat die Debatte um das Zuwanderungsgesetz 2001-2004 allgemein eine veränderte Sichtweise auf Migration und Migranten bewirkt, dies ging jedoch nicht so weit, dass zusätzliche Einwanderung allgemein mehrheitsfähig wäre.

⁷¹¹ Die entsprechend angepassten Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz weisen in diesem Zusammenhang eine klare Verknüpfung von Liberalisierungsschritten im Migrationsrecht mit Zielen der Steuerung auf. So weist das Schreiben aus dem BMI darauf hin dass diese Ergänzung „für Staatsangehörige derjenigen Drittstaaten gelten [soll], mit denen Deutschland entsprechende Vereinbarungen b[ezüglich] ‚outward mobility‘ trifft“ (BMI, 2008, S. 2). Die Gewährung solcher

doppelter Staatangehörigkeit – als weitreichendste Form der Erleichterung der *Outward Mobility* - ist dagegen wiederum ein sehr konfliktträchtiges Thema.

Finanzielle Anreize zur Zirkulären Migration werden nur am Rande in Reden und Konzepten erwähnt. Außerdem stellt die Reintegrationsförderung des CIM, die ein deutsches Angebote im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften darstellt einen finanziellen Anreiz dar. Das Thema dürfte kaum konflikthaft sein und lässt sich auf dem Niveau, auf dem Zirkuläre Migration in Deutschland stattfindet (abgesehen von der saisonalen Migration) problemlos auf Grundlage bestehender Strukturen anbieten.

In Bezug auf mögliche zusätzliche Einwanderung wird die rechtliche Befristung des Aufenthalts als Mittel zur Sicherstellung von Zirkularität (im Sinne temporärer Migration) hervorgehoben. Befristete Migration erscheint weniger konfliktträchtig und entspricht der Erfahrung der bestehenden Arbeitsmarktzuwanderung seit dem Anwerbestopp.

Möglichkeiten stellt also einen Hebel dar, Drittstaaten zur Kooperation zu bewegen und ist *kein* rein entwicklungspolitisch motiviertes Entgegenkommen.

9. Zwischenfazit

Im deutschen Fall zeigt sich grundsätzlich eine Aufnahme der Debatte um Migration und Entwicklung in ihrer ganzen thematischen Breite. So lassen sich alle Oberkategorien sowie die ausgewählten Unterkategorien in Reden und Handeln nachweisen. Insgesamt haben allerdings viele Maßnahmen den Charakter von Pilot- oder Einzelmaßnahmen. Einige dieser Maßnahmen wurden auch gar nicht weitergeführt. Einige konkrete Vorschläge tauchen gar nicht, oder aber nur in einzelnen Reden auf. Im Folgenden werden zunächst die Beobachtungen zu jeder Unterkategorie zusammengefasst (Beschreibung). Danach werden die Beobachtungen auf die Bedingungsfaktoren bezogen (Erklärung).

Zusammenfassung der Beobachtungen: Hinsichtlich der regierungsinternen Strukturen zur Verknüpfung (*Oberkategorie A*) finden sich Vorschläge von internationaler Ebene nur in Ansätzen wieder. So lässt sich feststellen, dass das Thema der Migration – zumindest in eingeschränkter Form – in Entwicklungsstrategien einbezogen wurde. Insbesondere in Bezug auf die Anerkennung der Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung ist konkretes politisches Handeln, etwa in Form von Informationsgewinnung und -verbreitung, festzustellen. Eine gesteigerte regierungsinterne politische Koordination zwischen den beteiligten Ministerien wird nur insofern deutlich, dass das Thema im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten der Regierungskooperation behandelt wird.⁷¹² Hinsichtlich der Kooperation Deutschlands mit Herkunftsländern in Hinblick auf seine Migrationspolitik ist wenig tatsächliches Handeln festzustellen (Teilnahme an drei Mobilitätspartnerschaften auf EU-Ebene, geplantes Abkommen mit Ghana). In Reden wird die Notwendigkeit der Kooperation dagegen weithin betont.

⁷¹² Im Bundesland Nordrhein-Westfalen wurden darüber hinausgehend die Politikfelder Migration / Integration und Entwicklungszusammenarbeit zeitweilig in einem Ministerium zusammengeführt.

In Bezug auf die politische Ausrichtung der Verknüpfung (*Oberkategorie B*) ist keine eindeutige Aussage zu treffen. Ein ausgeprägter *Rechte-basierter-Ansatz* des politischen Umgangs mit dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung kann nicht identifiziert werden. Lediglich in Forderungen seitens Akteuren aus der EZ sowie insbesondere der NGO-Szene wird dieser Ansatz greifbar. Bestrebungen zu einer entwicklungsfreundlichen Gestaltung der Migrationspolitik sind hingegen feststellbar, wenngleich diese sich weitgehend auf der Ebene von Forderungen sowie der Durchsetzung einzelner Entwicklungsaspekte innerhalb der deutschen Migrationspolitik erschöpfen. Eine ausgesprochene Orientierung des Verständnisses und der Gestaltung des Schnittbereichs an migrationspolitischen Zielen (Ursachenbekämpfung, Fokussierung von EZ auf migrationspolitische Ziele) lässt sich auch nur bedingt feststellen und geht weit hinter die Erfahrungen aus den 1990er Jahren zurück. So wird EZ als langfristiger Beitrag zur Senkung von Migrationsursachen anerkannt bzw. sie wird unter Hinweis auf diesen Beitrag legitimiert. Konkrete Maßnahmen gibt es in dieser Hinsicht jedoch nicht. Konkretes Handeln in Deutschland bezüglich der Verknüpfung von Migration und Entwicklung betrifft vor allem Bereiche, bei denen keine anderen Politikfelder berührt werden.

Im Bereich der Rücküberweisungen (*Oberkategorie C*) sind insbesondere Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz im Markt durch die Einrichtung der Datenbank „GeldtransFAIR.de“ hervorzuheben. Maßnahmen, die Kostensenkungen durch die Förderung neuer Marktteilnehmer zu erreichen suchen lassen sich nur in kleinem Maße feststellen (Pilotmaßnahmen, Kooperationsangebote). Das gilt auch für Maßnahmen, die darauf abzielen, eine möglichst produktive Verwendung der Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem zu erreichen. Hinzu kommen in diesem Zusammenhang allgemeine entwicklungspolitische Maßnahmen zur Finanzsystementwicklung – unter anderem in Bezug auf das Mikrofinanzwesen –, die durch die Debatte um Migration und Entwicklung eine zusätzliche Legitimation erhalten haben.

Hinsichtlich Migranten als Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit (*Oberkategorie D*) ist – nachdem das Thema erst ab 2003 überhaupt berücksichtigt wurde – sowohl in der Unterstützung gemeinnütziger Aktivitäten von Migranten in ihren Herkunftsländern als auch in Bezug auf das Capacity Building von Migrantenorganisationen politisches Handeln festzustellen. Staatliches Handeln hat in Deutschland die entwick-

lungsbezogene Arbeit von MOs in der ganzen Breite der untersuchten Aspekte berücksichtigt. Das Thema ist zentraler Bestandteil des Sektorvorhabens „Migration und Entwicklung“ der GTZ und des InWEnt-Projekts über Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene. Hinsichtlich der Kofinanzierung von Migrantprojekten ist die Arbeit nach einer Pilotphase seit 2011 institutionell und finanziell gestärkt worden. In Bezug auf Maßnahmen zum Capacity Building ist die Einschränkung zu machen, dass deren Verbreitung noch relativ gering ist.

Handeln in Hinblick auf den Brain Drain (*Oberkategorie E*) ist vor allem als Förderung oder in Form von Einzelbeispielen festzustellen. So hat Deutschland auf europäischer und internationaler Ebene die Erstellung ethischer Anwerbeprinzipien unterstützt – welche Wirksamkeit diese haben muss sich jedoch noch erweisen. Auch im Fachkräftekonzept der Bundesregierung wird festgelegt, Deutschland solle die Ausstattung der Herkunftsländer mit Fachkräften bei einer etwaigen Anwerbung berücksichtigen. Inwiefern diese Absichtserklärung jedoch Auswirkungen hat, lässt sich angesichts der bislang nur geringen gezielten Anwerbung von Fachkräften nicht feststellen. Maßnahmen, die den Brain Drain durch die Ergänzung von Fachkräften in den Herkunftsländern bekämpfen sollen, tauchen in Reden und Konzepten ebenfalls auf. Entsprechende gezielte Maßnahmen fanden aber kaum statt. Inwiefern entsprechende Maßnahmen im Rahmen der bestehenden EZ in diesem Bereich umgesetzt werden und mit dem Brain Drain begründet werden, ließ sich jedoch nicht feststellen.

Die Förderung von Entwicklungsimpulsen durch Rückkehrmigration (*Oberkategorie F*) im Sinne einer entwicklungsorientierten Förderung der Reintegration freiwillig zurückkehrender Fachkräfte aus Entwicklungsländern in ihr Herkunftsland, hat in der deutschen EZ eine lange Geschichte. Seit Beginn der internationalen Debatte um Migration und Entwicklung wurde dieser Aufgabenbereich stärker entwicklungspolitisch fokussiert, auf die internationale Debatte bezogen und systematisch überarbeitet.

Das Thema der Zirkulären Migration hat in der deutschen Debatte über Migration und Entwicklungszusammenarbeit seit dem Bericht der Weltkommission 2005 einen wichtigen Platz eingenommen. Nennenswertes Handeln besteht allerdings lediglich in Hinblick auf die Förderung der *Outward Mobility*. So wurde die Möglichkeit für Ausländer, die aus entwicklungspolitischen Gründen Deutschland für längere Zeit verlassen möchten verbessert, indem ihre maximale Abwesenheitsdauer ohne Verlust des Aufent-

haltstitels in einigen Fällen von sechs auf 24 Monate verlängert wurde. Eine Erweiterung der Möglichkeiten zirkulärer Migration steht die weitgehende Ablehnung zusätzlicher Einwanderungsmöglichkeiten durch BMAS und Bundesrat entgegen.⁷¹³

Erklärung der Beobachtungen: Zur Erklärung der Beobachtungen werden die Bedingungsfaktoren des Policy Transfers herangezogen. Dabei können verschiedene Konstellationen von Beobachtungen und Bedingungsfaktoren gruppiert werden. Setzt man nun Beobachtungen in Bezug zu den Ausprägungen der Bedingungsfaktoren des Policy Transfers so zeigt sich im deutschen Fall dreierlei.⁷¹⁴

Eine *erste* Gruppe von Beobachtungen politischen Handelns (20 Vorschläge, 4 vollständige Unterkategorien) folgte den Ausprägungen der beiden Bedingungsfaktoren, die auf die innerstaatliche Situation ausgerichtet sind (H3 – Konfliktpotenzial und H4 – Kompatibilität mit dem *Status quo ante*). Die Ausprägung der beiden anderen Bedingungsfaktoren (die auf die Beschaffenheit der Vorschläge selbst ausgerichtet sind) wiesen dabei in die entgegengesetzte Richtung. Sie haben sich offenbar nicht ausgewirkt.⁷¹⁵ Dies stützt die Anfangsthese, dass die Umsetzung der Vorschläge zum Schnittbereich von Migration und Entwicklung im *Politischen* zu suchen sei. Bedingungsfaktoren, die sich auf die Beschaffenheit des politischen Systems, auf politische Konflikte und den politisch-institutionellen *Status quo ante* beziehen waren eindeutig relevanter als diejenigen, die sich auf die Vorschläge selbst beziehen. Der logisch umgekehrte Fall, dass die Beobachtung den Ausprägungen von H1 und H2 gefolgt wäre, während H3 und H4 in eine andere Richtung gewiesen hätten, trat dagegen nicht auf.

Zweitens gibt es sehr viele Beobachtungen, die eher unauffällig sind. Hier weisen die Ausprägungen aller Bedingungsfaktoren (bzw. aller bis auf H1 *oder* H2) in die gleiche Richtung (Umsetzung oder Nicht-Umsetzung), die dann auch zu beobachten war.⁷¹⁶

⁷¹³ Das seit 2011 laufende Pilotprojekt *Triple Win Migration* des CIM weist – mit sehr geringer Anzahl vermittelter Arbeitsmigranten – jedoch in diese Richtung.

⁷¹⁴ Die Arbeit stützt sich dabei auf die Tabellen aus den Zusammenfassungen der Unterkapitel.

⁷¹⁵ Diese Konstellation betraf insbesondere solche Beobachtungen, in denen die Ausprägungen von H1 und H2 ungünstig erschienen, die aber dennoch umgesetzt wurden. Weniger war sie dergestalt zu beobachten, dass H1 und H2 günstig erschienen, der Vorschlag aber aufgrund ungünstiger Ausprägungen von H3 und H4 nicht umgesetzt wurde (nur ein Fall).

⁷¹⁶ 15 Vorschläge, zwei Unterkategorien waren durchweg „negativ“, elf Vorschläge, eine Unterkategorie durchweg „positiv“, drei Vorschläge, eine Unterkategorie „positiv“ bis auf H1, fünf Vorschläge

Auch wenn diese Beobachtungen keine Differenzierung *zwischen* den Erklärungsangeboten der einzelnen Bedingungsfaktoren ermöglichen, so lassen sie doch zwei nicht unwichtige Folgerungen zu: In jedem Fall widersprechen sie nicht der oben gemachten Einschätzung, dass H3 und H4 die entscheidenden Wirkfaktoren darstellen. Außerdem haben die Bedingungsfaktoren des Ansatzes, und damit der Ansatz selbst, hier zumindest „gegriffen“, das heißt, sie sind mit dem Ansatz des Policy Transfers vereinbar, was auch schon als Hinweis auf die Bedeutung *politischen* Handelns gedeutet werden kann.

Drittens lassen sich nur wenige Beobachtungen anführen die nicht den beiden genannten Gruppen entsprechen. Hier widersprachen die Ausprägungen von H3 und H4 einander (3 Vorschläge).⁷¹⁷

Daraus kann – ohne die Ergebnisse der französischen Fallstudie vorwegzunehmen – zunächst einmal gefolgert werden, dass der Ansatz des Policy Transfers mit den vier angelegten Bedingungsfaktoren die Beobachtungen erklären kann. Dies stützt insgesamt die Vermutung, dass es *politische* Faktoren sind, die für die Umsetzung von Vorschlägen zur politischen Verknüpfung von Migration und Entwicklung entscheidend sind.

Inhaltlich steht die Aufnahme der internationalen Vorschläge in Deutschland noch am Anfang. Es wurden insbesondere solche Maßnahmen ergriffen, die die EZ allein umsetzen kann, bzw. bei denen kein größeres Konfliktpotenzial besteht. In der Migrationspolitik ist nach anfänglich starker Aktivität nur noch wenig konkretes Handeln festzustellen. Kohärenzhandeln in dem Sinne, dass ein Politikfeld *aufgrund* positiver oder negativer Auswirkungen auf das andere verändert würde, ist selten und hat eine geringe inhaltliche Reichweite.

„positiv“ bis auf H2, sechs Vorschläge, zwei Unterkategorien „negativ“ bis auf H1 und zwei Vorschläge „negativ“ bis auf H2.

⁷¹⁷ Bei einem Vorschlag konnte auf Grundlage der herangezogenen Quellen keine eindeutige Bewertung abgegeben werden. Fünf Unterkategorien ließen sich nicht eindeutig einschätzen, da die darunterliegenden Vorschläge in unterschiedliche Richtungen gingen.

Teil V.

Fallstudie Frankreich

10. Akteure, Strukturen und Debatten

Wie bereits in der Fallstudie zu Deutschland bildet das erste Kapitel der Fallstudie (Kap. 10) eine historische Einführung in die Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik in Frankreich und legt die institutionellen und ideellen Rahmenbedingungen bzw. Paradigmen als Grundlage der weiteren Analyse und Interpretation dar. Außerdem werden Akteure und Dokumente ausgewählt, auf die sich die Fallstudie stützt. In Kapitel 11 wird das politische Handeln im Schnittbereich von Migrations- und Entwicklungspolitik hinsichtlich der fünfzehn oben ausgewählten Vorschläge analysiert und jeweils aus Sicht der Bedingungsfaktoren interpretiert. Schließlich werden die Erkenntnisse aus der französischen Fallstudie in einem Zwischenfazit (Kap. 12) verglichen und zusammengefasst.

10.1. Migrations- und Entwicklungspolitik in Frankreich

Französische Migrationspolitik und ihre Bezüge zur Entwicklungspolitik: Frankreich blickt auf eine lange Immigrationsgeschichte zurück.⁷¹⁸ Während das übrige Europa noch Auswanderungsregion war, verzeichnete Frankreich bereits im 19. Jahrhundert ein signifikantes Ausmaß an Einwanderung und verfolgte insbesondere aus demographischen Gründen eine dezidiert auf Einwanderung gerichtete Politik (Thränhardt, 1997, S. 138).

⁷¹⁸ Siehe für einen Überblick etwa Weil (2004); Moch (2007).

Die koloniale Geschichte, insbesondere das Verhältnis zu Algerien, prägte die französische Migrationspolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (Currle, 2004, S. 81).⁷¹⁹ Frankreich verfolgte wie Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg eine Anwerbepolitik für Arbeitsmigranten. Hauptherkunftsländer waren Portugal, Algerien, Tunesien und Marokko. Im Gegensatz zu Deutschland fand ein größerer Teil der Einreise zunächst informell statt, der Aufenthalt wurde dann, bei Vorhandensein eines Arbeitsplatzes reguliert. Daneben wurden in den 1960er Jahren Anwerbeabkommen mit Portugal, Algerien, Marokko, Tunesien und der Türkei geschlossen.⁷²⁰ Für Algerier, die seit 1947 als französische Staatsangehörige galten, bestanden bis in die 1970er Jahre hinein keine Zuwanderungsbeschränkungen (ebd., S. 83). Wie in Deutschland wurden zur Zeit der Anwerbung von Arbeitskräften auch Entwicklungsaspekte der Migration diskutiert.

Man ging verbreitet davon aus, Migration stelle – neben den im Vordergrund stehenden Vorteilen für die eigene wirtschaftliche Entwicklung – auch einen positiven Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer dar (Gonin und Kotlok, 2009a, S. 13). Gleichwohl spielte dieser Aspekt im Handeln eine untergeordnete Rolle, waren doch die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes entscheidend für die Anwerbung. Bei einem interministeriellen Treffen im Januar 1970 zu den „Problemen der Immigration“, weist der Direktor der zuständigen Abteilung des Arbeitsministeriums aber auch auf die Bedeutung der Migration für die Herkunftsländer hin. Dabei hält er den Zufluss von Devisen für den wichtigeren Beitrag. Die Bedeutung der in Frankreich erfahrenen Ausbildung der Migranten für die Entwicklung des Herkunftslandes sieht er als gering an – dies sei allenfalls dann möglich, wenn die Industrialisierung des entsprechenden Landes bereits Fortschritte gemacht habe (Cabinet du Premier Ministre, o.J.). Der *Rapport Calvez* des Wirtschaftsplanungsrats vom Februar 1969 weist ebenfalls auf die Bedeutung der Rücküberweisungen für die Herkunftsländer hin.⁷²¹

⁷¹⁹ So konnten bis in die 1970er Jahre hinein Algerier weitgehend ungehindert samt ihren Familien nach Frankreich einwandern.

⁷²⁰ Currle, 2004, S. 83. „Ces conventions ont été au centre de la politique française de recrutement de main-d’œuvre étrangère jusqu’à la fin officielle de l’immigration à des fins économiques“ (Jouant, 2009, S. 441)

⁷²¹ „On sait enfin que des transferts de fonds très importants sont réalisés au profit des familles restées dans les pays d’origine“ (Conseil Économique et Social, 1969, S. 309). Zugleich weist der Bericht darauf hin, dass die Aufnahme der Familien der Arbeitsmigranten in Frankreich diesen Zuflüssen in die Herkunftsländer Grenzen setze (ebd., S. 309).

Den Gesamtbetrag, der von den ausländischen Arbeitern getätigten Überweisungen wurde, bezifferte der Bericht auf rund 2 Milliarden Francs für 1966 und 1967 und bezeichnet die Rücküberweisungen als „nécessaires et inévitables“ (Conseil Économique et Social, 1969, S. 310). Den Herkunftsländern war eine Sicherung bzw. Steigerung dieser Rücküberweisungen ein Anliegen (Lacroix, 2005a, S. 93).⁷²²

In Zusammenhang mit der Ölkrise und der wirtschaftlichen Rezession wurde die Anwerbepolitik 1974 beendet (Currell, 2004, S. 83). In den folgenden drei Jahrzehnten fand auch in Frankreich Einwanderung in erster Linie auf der Grundlage des Familiennachzugs, der Flüchtlingsaufnahme oder irregulär statt. Generell wurde die Migrationspolitik mehr und mehr auf Zuwanderungsbegrenzung ausgerichtet (Weil, 2001). Trotz dieser grundsätzlich restriktiveren Tendenz stand die konkrete Ausgestaltung der Migrationspolitik auch unter dem Einfluss von Machtwechseln. So lag unter Präsident Giscard d'Estaing ab 1974 ein Schwerpunkt auf der Rückkehrförderung. Nach dem Machtwechsel 1981 wurde eine liberalere Politik umgesetzt, etwa indem 1984 die Dauerhaftigkeit des Aufenthalts der Migranten in Frankreich anerkannt wurde und erste Legalisierungen (s.u.) durchgeführt wurden. Mit dem Machtwechsel 1993 wurden wieder restriktivere Tendenzen sichtbar, die nach 1997 zum Teil wieder zurückgenommen wurden (Currell, 2004, S. 84).

Seit den 1970er Jahren wurden verschiedene Programme zur *Rückkehrförderung* mit migrationspolitischer Ausrichtung aufgelegt. Ein erstes steuerungsorientiertes Rückkehrförderungsschema war das 1977 eingeführte Programm *Aide au retour*. Es beruhte auf einer Zahlung von 10.000 französischen Francs, ca. 1525 Euro.⁷²³ Im Jahr 1981 wurde die finanzielle Unterstützung verdreifacht und in Kooperation mit Unternehmen vergeben, die Produktionsstandorte in den Herkunftsländern von Migranten aufbauten. Es folgte 1984 ein weiteres Programm, *Aide Publique à la Réinsertion*, welches sich an Arbeitnehmer richtete, die gerade arbeitslos geworden bzw. deren Arbeitsplätze in Ge-

⁷²² Maßnahmen des marokkanischen Staates zu diesem Zweck, wie etwa die Eröffnung von Filialen der marokkanischen *Banque Populaire* in Frankreich Anfang der 1970er Jahre, entsprachen daneben, so Lacroix (2005a, S. 94), auch den Interessen des Aufnahmelandes an einem Erhalt der Bindungen zwischen Herkunftsland und Migranten, um deren Rückkehrbereitschaft bzw. -fähigkeit zu erhalten bzw. durch Ersparnisse zu steigern.

⁷²³ Auf das Programm wird sich häufig als „les million centimes de Stoleru“ bezogen, nach dem damaligen Staatssekretär im Arbeitsministerium, Lionel Stoleru.

fahr waren. Es bestand aus einer Zahlung von rund 3000 Euro und der Übernahme der Reisekosten. Außerdem behielten die Rückkehrer ihre Ansprüche an Arbeitslosenunterstützung sowie finanzieller staatlicher Unterstützung (Magoni, 2004, S. 5). Im Jahr 1991 wurde das Programm *Invitation à Quitter la France* ins Leben gerufen, welches noch immer besteht. Zielgruppe sind Migranten, deren Antrag auf einen Aufenthaltstitel abgelehnt wurde. Es besteht in der Zahlung der Reisekosten sowie eines Zuschusses von 153 Euro. 1992 wurde außerdem das ähnliche, ebenfalls noch bestehende, Programm *Rapatriement Humanitaire* für Ausländer mit gültigem Aufenthaltstitel eingerichtet, die aufgrund einer Notlage in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen (ebd., S. 5).

Bereits 1976 wurden jedoch auch bereits Grundlagen für die weitere Anwerbung von Arbeitskräften zur Deckung saisonaler Arbeitskräfteengpässe gelegt. Das Prinzip besteht bis heute. Dazu wurden nach und nach Verträge mit verschiedenen Herkunftsländern, unter anderem Marokko, Tunesien und Polen über die Anwerbung von Saisonarbeitnehmern für die Landwirtschaft geschlossen (Morice, 2008, S. 17-18; Plewa, 2010). Die Aufenthaltsgenehmigung gilt für die Zeit der Arbeitstätigkeit, maximal sechs Monate.⁷²⁴ Danach müssen die Migranten zurückkehren und können sich im folgenden Jahr erneut um eine Arbeit bewerben (Morice, 2006, S. 214-215), was auch vielfach der Fall ist. So arbeiten einige Saisonarbeitnehmer bereits seit Jahrzehnten regelmäßig in Frankreich. Auf saisonaler Grundlage arbeiteten etwa 1992 insgesamt 13.600 Ausländer in Frankreich, 1996 waren es 8.760. Zu dieser Zeit stammten 52% der Arbeitskräfte aus Marokko, 38% aus Polen und 7% aus Tunesien. 95% der Arbeitskräfte arbeiteten in der Landwirtschaft (Angenendt und Pfaffenroth, 1999, S. 147).

Frankreich führte seit den 1980er Jahren mehrfach Legalisierungen illegaler Einwanderer (*sans-papier*) durch (Weil, 2001). Zwei große Legalisierungsmaßnahmen fanden 1981 und 1997 statt (Wihtol de Wenden, 2008, S. 6), die letzte nutzten etwa 80.000 Personen (Angenendt und Pfaffenroth, 1999, S. 157).⁷²⁵

In der Zeit nach dem Anwerbestopp fand die Verbindung von Migration und Entwicklung nur noch geringe Beachtung. Wenn doch, so wurde sie eher negativ konstruiert. So

⁷²⁴ Bis 2009 waren sie verlängerbar auf maximal acht Monate.

⁷²⁵ Daneben fanden kleinere Legalisierungsmaßnahmen statt, die aber ebenfalls zum Teil mehrere Zehntausend Nutznießer hatten – und dies auch noch nach der gesetzlichen Ankündigung eines Endes der Legalisierungen im Jahr 2006 (Wihtol de Wenden, 2008, S. 6-7).

wurden der Brain Drain und die fortwährenden Abhängigkeit der Länder der Dritten Welt hervorgehoben (Gonin und Kotlok, 2009a, S. 13).

Die 1993 ins Amt gekommene Mitte-rechts-Regierung setzte verschiedene Verschärfungen des Immigrationsrechts durch. Dies betraf etwa Einschränkungen im Staatsangehörigkeitsrecht (Aden, 2003, S. 164-165). Daneben wurde das Flüchtlingsrecht eingeschränkt und Kontrollen gegen illegale Einwanderung wurden an den Grenzen wie im Inland verschärft. Mit dem Regierungswechsel 1997 wurden einige Bestimmungen wieder gelockert. Nach einer größeren Legalisierung 1997 wurde das Vorgehen gegen illegale Migration weiter verschärft – gleichzeitig aber die Bedingungen für im Land lebende Ausländer in Hinblick auf Familienzusammenführung und Staatsangehörigkeit verbessert. Außerdem wurde das Flüchtlingsrecht teilweise liberalisiert (Currle, 2004, S. 84; Angenendt und Pfaffenroth, 1999, S. 157).

In Hinblick auf die Konstruktion der Verbindung von Migration und Entwicklung herrschten in den 1990er Jahren eher pessimistische Grundtendenzen vor. Lediglich einige eher experimentelle Programme gingen von optimistischeren Grundlagen aus (Gonin und Kotlok, 2009a, S. 13). Dazu gehörte das *Programme Développement Local Migration* (PDLM), das westafrikanische Migranten bei Rückkehrprojekten unterstützte. Mit der Anerkennung zurückkehrender Migranten als zentrale Akteure für die lokale Entwicklung in ihren Herkunftsländern und deren Unterstützung durch materielle Eingliederungshilfen sowie Beratung und Ausbildung verfolgte es zwar entwicklungspolitische Ziele. Gleichzeitig wurden damit von Beginn an explizit *auch* Ziele der Steuerung und Kontrolle von Migrationsströmen verfolgt. So sollten Anreize zur Rückkehr entstehen und *potenziellen* Migranten eine Perspektive geboten werden, im Herkunftsland zu bleiben.⁷²⁶

In den 1990er Jahren wurde Migration in zentralen Dokumenten zur EZ Frankreichs zunächst nur am Rande erwähnt. So zählt etwa der *Rapport Fuchs* an den Premierminister aus dem Jahr 1995 Migration schlicht zu den globalen Herausforderungen, die zu lösen seien (Fuchs, 1995, S. 46). Kooperationsminister Godfrain sieht 1997 eine Aufgabe der französischen EZ – im Sinne des *Root-Causes-Approach* – in der Schaffung neuer Perspektiven im Herkunftsland von Migranten (Godfrain, 1997, S. 164).

⁷²⁶ De Haas, 2006a, S. 68; Daum, 2002, S. 43; Nédélec, 1998, S. 92.

Nach dem Regierungswechsel 1997 wurden zwei Arbeitsgruppen zur Reform der Migrationspolitik ins Leben gerufen. Beide Arbeitsgruppen widmeten sich (auch) der Verbindungen zwischen Migration und Entwicklung. *Erstens* die *Mission Interministérielle sur l'Immigration et la Nationalité* die von Patrick Weil geleitet wurde. Der Bericht dieser Arbeitsgruppe lag am 31. Juli 1997 vor.⁷²⁷ *Zweitens* wurde die *Délégation Interministérielle au Codéveloppement et aux Flux Migratoires* unter der Leitung von Sami Naïr eingerichtet, die ihren Bericht am 10. Dezember 1997 vorlegte. Zentrales Stichwort war dabei der Begriff des *Codéveloppement*. Darunter wird in der Regel Entwicklungszusammenarbeit unter Mitwirkung von Migranten bzw. Migrantorganisationen verstanden.⁷²⁸

Der *Rapport Weil* widmete sich in einem Kapitel der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik. Darin wird auf die wichtige Rolle der Entwicklungszusammenarbeit für die Bekämpfung ökonomischer Migrationsursachen hingewiesen und gleichzeitig angeregt, Mikroprojekte von Rückkehrern zu fördern, die durch die Schaffung von Arbeitsplätzen Perspektiven zum Bleiben im Herkunftsland schafften. Daneben sollten Absolventen französischer Hochschulen, die aus Entwicklungsländern stammten, zur Umsetzung von Entwicklungsprojekten in ihren Herkunftsändern animiert werden (Weil, 1997, S. 139-146).

Der *Rapport Naïr* verknüpfte Migration und Entwicklung auf unterschiedlichen inhaltlichen Ebenen, sowohl entwicklungs- als auch steuerungsorientiert. Aus entwicklungsorientierter Sicht bezeichnet er Migranten und ihre Organisationen explizit als zentrale Träger von Entwicklungsprozessen (*vecteurs du développement*) in ihren Herkunftsändern. Daneben nennt er aber auch die Verringerung von Migrationsursachen als notwendiges Ziel der Kooperation zwischen Frankreich und den Herkunftsändern.

⁷²⁷ Auftrag der Arbeitsgruppe um Patrick Weil war, eine umfassende Reform des französischen Staatsangehörigkeits-, Immigrations- und Aufenthaltsrechts auf einfacher, realistischer und humaner Grundlage zu erarbeiten (Weil, 1997, S. 3).

⁷²⁸ Der Bericht der Arbeitsgruppe unter Naïr befasste sich in erster Linie mit dem Schnittbereich von *Migration und Entwicklung*. Naïr, 1997, siehe auch: Naïr, 1998, Naïr, 2008. In diesem Zusammenhang wurde auch der Begriff des *Codéveloppement* selbst als Verbindung zwischen Migration und Entwicklung in die Debatte eingeführt.

Anfang der 1980er Jahre hatte der damals amtierende Kooperationsminister Jean-Pierre Cot den Begriff des *Codéveloppement* bereits verwandt. Dieser bezeichnete damals jedoch allein politisch-ökonomische Beziehungen zur Dritten Welt und keine Fragen der Migration oder der Einbeziehung von Migrantengruppen in das Handeln gegenüber Entwicklungsländern (Bertini u. a., 2010, S. 194).

Ansonsten bestehe die Gefahr, dass Frankreich durch repressive Maßnahmen (zu denen ist an die Abwehr von Migrationsströmen und die Rückführung von Migranten ohne Aufenthaltstitel) seine republikanischen Grundsätze zerstöre.

Im Rückblick weist der frühere Codéveloppement Beauftragte Naïr darauf hin, dass Teile der Regierung den von seiner Kommission ausgearbeiteten Ansatz dazu verwendeten, die Ausweisung irregulärer Einwanderer zu rechtfertigen. „Le ‚deal‘ était qu’on ‚donnait‘ de l’aide en échange du retour“ (Naïr, 2007, S. 203).

Als Werkzeuge zur konkreten Verbindung von Migration und Entwicklung schlägt der Bericht insbesondere die Unterstützung von Entwicklungsprojekten von Migranten sowie die Erleichterung der Rückkehr ins Herkunftsland vor, damit sie dort ihre Kenntnisse und Fähigkeiten einbringen könnten. Daneben sollte auch eine geregelte Liberalisierung der Migrationspolitik eingeführt werden – letztlich die Steigerung der Mobilität.⁷²⁹ Gleichzeitig sollte der Aufenthalt der Migranten streng zeitlich befristet werden, damit diese sich nicht dauerhaft in Frankreich niederließen, sondern in ihr Herkunftsland zurückkehrten (Naïr, 1997, S. 5). In diesem Zusammenhang sollten insbesondere Abkommen mit wichtigen Herkunftsländern abgeschlossen werden und zirkuläre Migrationsmöglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung geschaffen werden (Magoni, 2004, S. 6-7, Naïr, 1997).⁷³⁰

Wenngleich der Bericht aufgrund der Verknüpfung von Migrationssteuerung und Codéveloppement von vielen Seiten kritisiert wurde (etwa: Daum, 1998), so hatte er zumindest den Effekt, die Arbeit von Migrantenorganisationen als zentral und bedeutsam zu würdigen und ihr so eine besondere offizielle Anerkennung auszusprechen (Magoni, 2004, S. 7).

Die Arbeit der Delegation wurde ab 1998 durch die beim Premierminister angesiedelte *Mission Interministérielle au Codéveloppement et aux Flux Migratoires* (MICOMI)

⁷²⁹ „Nous proposons que soit restaurée une mobilité maîtrisée pour les ressortissants des pays signataires de conventions de codéveloppement. Cette restauration de la mobilité [...] facilite le maintien des liens avec les anciens étudiants ayant effectué une partie de leur formation en France et réinstallés dans leur pays d’origine“ (Naïr, 1997, S. 9).

⁷³⁰ In der Folge der Veröffentlichung des *Rapport Naïr* kam es auch zu Versuchen Frankreichs, auf EU-Ebene Agenda-setting hinsichtlich der Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik zu betreiben (Aumüller, 2004, S. 29-30), so etwa auf dem Gipfel von Tampere oder im Rahmen des Prozesses von Barcelona zum Aufbau einer euro-mediterranen Partnerschaft (Wihtol de Wenden, 2009, S. 7).

weitergeführt. Diese bestand aus dem Beauftragten und fünf Mitarbeitern aus verschiedenen Ministerien. Sie sollte in erster Linie Vorschläge zur besseren Kooperation mit den Herkunftsländern unterbreiten, mit dem Ziel einer gemeinsamen Steuerung von Migrationsströmen im Sinne des im Bericht von 1997 dargelegten Konzepts des *Codéveloppement* (Société du Bottin Administratif, 2003, S. II-121).⁷³¹ Unter maßgeblichem Einfluss des Innenministeriums kam es zu einer Verknüpfung der Aspekte Entwicklung und Migrationssteuerung und dem Versuch einer Funktionalisierung der Migrantorganisationen für die Migrationskontrolle. Im Jahr 2002 wurde die MICOMI aufgelöst.

Seit der erneuten Machtübernahme der politischen Rechten 2002 unter der zweiten Präsidentschaft Chiracs sowie unter der Präsidentschaft Sarkozys seit 2007 wurden wiederum restriktivere Elemente der französischen Migrationspolitik gestärkt. Familienzusammenführung und Flüchtlingsaufnahme wurden erschwert, der Kampf gegen illegale Migration wurde verstärkt und Hilfeleistung an Ausländer ohne Aufenthaltsstatus unter Strafe gestellt. Seit 2005 wurden außerdem Vereinfachungen zur Einwanderung von gesuchten Fachkräften geschlossen und im Gegenzug die Bedingungen für Familienzusammenführung, Heirats- und Flüchtlingsmigration weiter verschärft (Wihtol de Wenden, 2007, S. 25).

Migrations- und Integrationspolitik stellen auch in Frankreich ein politisch sensibles Thema dar, was sich an den vielen gesetzlichen Regelungen (praktisch nach jedem Regierungswechsel) sowie dem hohen Medieninteresse zeigt und durch die Stärke des rechtsextremen *Front National* forciert wird. Insgesamt weisen Cornelius und Tsuda (2004, S. 26) darauf hin, dass die französische Einwanderungs- und Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg von einem vergleichsweise liberalen Ausgangspunkt mehr und mehr restriktive Elemente aufgenommen hat. Dies betrifft etwa die Einschränkung von Migrantentrechten (z.B. Familienzusammenführung), die Rückkehrförderung, die Einschränkung von Arbeitsmöglichkeiten, eine strengere Flüchtlingspolitik sowie die Rückführungsmaßnahmen für Ausländer ohne Aufenthaltsrecht. Unter liberalen oder sozialistischen Regierungen stellten Einschränkungen in Hinblick auf den Zu-

⁷³¹ Im Rahmen ihrer Arbeit wurden zwei bilaterale Übereinkommen zum *Codéveloppement* (*Conventions de codéveloppement*) geschlossen, mit Senegal am 25. Mai 2000, mit Mali am 21. Dezember 2000. Die konkreten Ergebnisse dieser sowohl auf die Steuerung von Migrationsströmen als auch auf die Nutzung des Entwicklungspotenzials der Diaspora für ihre Herkunftsländer gerichteten Abkommen sind jedoch recht gering (vgl. Sabatie, 2003).

gang von Einwanderern einen „Ausgleich“ für Unterstützung bei der *Integration bereits im Land befindlicher Ausländer* sowie für Legalisierungsmaßnahmen dar. Bürgerlich-konservativen Regierungen dienten restriktive Maßnahmen der Abwehr des Verlusts von Wählern an den *Front National*.

Integration: Insgesamt sind 11,6% der Einwohner Frankreichs im Ausland geboren (OECD, 2011b, S. 281).⁷³² Fast die Hälfte der Einwanderer stammt aus Afrika südlich der Sahara oder den Maghrebstaaten (Dumont und Lemaître, 2005).⁷³³ Unter den zehn wichtigsten Nationalitäten von Neuzuwanderern in den Jahren 2000 bis 2009 waren diejenigen der drei Maghrebstaaten, der Türkei, der fünf Staaten Mali, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste und Senegal sowie der Volksrepublik China (OECD, 2011b, S. 390).

Frankreich setzt seine Einwanderer einem starken Assimilierungsdruck aus, fördert aber über die Staatsbürgerschaft, die auf dem *Ius soli* basiert, auch ihre Integration (Curre, 2004, siehe auch: Brubaker, 1994). „Das ‚republikanische Modell‘ der Integration erwartet von den Einwanderern die Übernahme der französischen Kultur und Sprache. Kulturelle Eigenarten sind auf den privaten Bereich zu beschränken“ (Curre, 2004, S. 83-84). Instrumente der Integration sind neben dem Staatsangehörigkeitsrecht die laizistische öffentliche Schule sowie die Stadtentwicklungspolitik (Wihtol de Wenden, 2008, S. 7). So versucht man, auf kommunaler Ebene Ausgrenzung und Chancengleichheit zu bekämpfen, etwa durch die gezielte Stärkung von Bildungsinfrastruktur. Zu nennen ist außerdem die 2004 gegründete Antidiskriminierungsbehörde *HALDE*⁷³⁴. Insbesondere nach den Unruhen vom Herbst 2005 in den Pariser Vorstädten wurden umfangreiche Investitionen in diesen Vierteln angekündigt und ein entsprechendes Programm zur Entwicklung der Vorstädte verabschiedet. Dieses bleibt freilich deutlich hinter dem von Präsidentschaftskandidat Sarkozy angekündigten „Marshallplan für die

⁷³² Siehe zu den Kategorien „Ausländer“ (*étranger*) und „Einwanderer“ (*immigré*) Curre (2004, S. 90-92).

⁷³³ Die fünfzehn wichtigsten Herkunftsländer von in Frankreich lebenden Menschen, die dort nicht geboren sind, sind in absteigender Rangfolge Algerien, Marokko, Portugal, Tunesien, Italien, Spanien, die Türkei, Deutschland, das Vereinigte Königreich, Belgien, Vietnam, Madagaskar, Senegal, Polen, und die Schweiz (OECD, 2011b, S. 390). Insgesamt machen die ersten fünf die Hälfte dieser Menschen aus.

⁷³⁴ *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*.

Banlieue“ zurück (Wihtol de Wenden, 2008, S. 7-8).

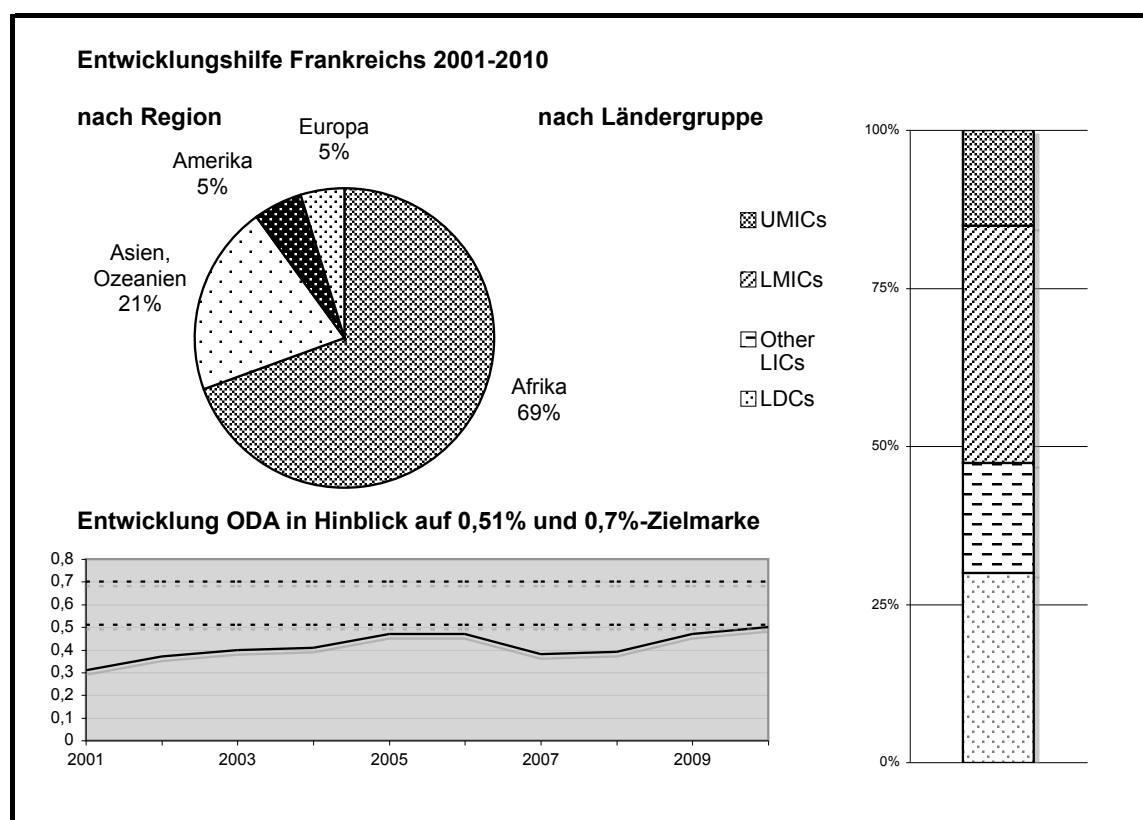
Neben diesen Ansätzen in Form von Angeboten bzw. positiven Maßnahmen für die betreffende Bevölkerung, zeigen sich auch vermehrt Aspekte, die auf Forderungen des Staates an diese gründen. Seit 2004 müssen Neuzuwanderer einen Integrationsvertrag unterzeichnen, der sie unter anderem zur Teilnahme an Sprachkursen und Kursen gesellschaftlicher Bildung im Umfang von 200 bis 300 Stunden verpflichtet (Currle, 2004, S. 85). Gleichzeitig hat der Islam und der Umgang mit den Muslimen, die 8% der Bevölkerung ausmachen, einen zentralen Stellenwert in der integrationspolitischen Debatte und konkreten Regelungen erlangt. Dies zeigt sich etwa in der konkreten Ausgestaltung der Hinweise zum Thema der Gleichheit im Integrationsvertrag, die faktisch auf muslimische Zuwanderer zugeschnitten sind oder im Verbot des Tragens eines Ganzkörperschleiers im öffentlichen Raum 2010 (Tiberj, 2012).

Die französische Entwicklungspolitik: Frankreich war 2010 mit 13,5 Mrd. US-Dollar das drittgrößte Geberland offizieller Entwicklungshilfe (ODA). Bezogen auf das Bruttonationaleinkommen liegt Frankreich seit 2002 auf dem achten Rang der Mitglieder des OECD-Entwicklungsausschusses. Der Anteil stieg seit 2001 von 0,31% auf 0,5% im Jahr 2010 und entspricht damit nahezu dem Zwischenziel (0,51%) der EU-Mitgliedstaaten zum Erreichen der Marke von 0,7% bis 2015 (*OECD, 2011a*). Die Staaten Afrikas (nördlich und südlich der Sahara) erhalten mit 69% (Durchschnitt 2001-10) den Löwenanteil französischer bilateraler ODA. Auf Asien und Ozeanien entfallen 21%, Amerika und Europa je 5% (*ebd.*).

Zentrales Merkmal französischer Entwicklungspolitik ist die enge und besondere Verbindung Frankreichs zu seinen ehemaligen Kolonien und deren Regierungen. Das Zentrum französischer Entwicklungspolitik bilden traditionell die frankophonen Staaten südlich der Sahara, die so genannten *Pays du champ* (Claus und Weidnitzer, 1996, S. 98).⁷³⁵ Unter den zehn wichtigsten Empfängerländern französischer ODA (Durchschnitt 2006-07) waren mit Nigeria, Kamerun, Marokko, dem Senegal, Tunesien und Algerien sechs Staaten Afrikas, bzw. mit Kamerun, Marokko, Mayotte, dem Senegal, Tunesien, Algerien und Vietnam sieben ehemalige französische Kolonien (OECD, 2009).

⁷³⁵ Frz. *champ*: Hinterhof.

Abbildung 10.1.: Entwicklungshilfe Frankreichs 2001-2010



Quelle: OECD, 2011a; eigene Berechnung und Darstellung. Die Angaben nach Region und Ländergruppe sind Durchschnittswerte 2001-2010. Zu den Abkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis.

Bei der Dekolonialisierung hat Frankreich die Beziehungen zu seinen ehemaligen Kolonien in Afrika südlich der Sahara recht erfolgreich in seine Außen- und Entwicklungspolitik überführt.⁷³⁶ Zentrale politische Entscheidungen zur Afrikapolitik wurden über lange Jahre in einem kleinen Kreis informell getroffen, der geprägt war von Netzwerken bzw. Seilschaften (*réseaux*) und persönlichen Beziehungen zwischen der höchsten französischen politischen Ebene, Wirtschaftsvertretern und afrikanischen Staatschefs. Diese Form der Politik hat sich aber deutlich abgeschwächt (Gabas, 2005a, S. 249), wengleich der Fokus französischer Entwicklungspolitik auf Afrika durchaus nach wie vor festzustellen ist.

Zu den französisch-afrikanischen Klientelbeziehungen gehört auch eine lange Zeit sehr unkritische Stellung gegenüber den politischen Verhältnissen in den Partnerstaaten. So

⁷³⁶ Brüne, 1992. Die Beziehungen zu den ehemaligen französischen Kolonien in Indochina und zu Algerien waren dagegen stark durch den blutigen Ablauf der Dekolonialisierung belastet (Chafer, 2005, S. 7).

wurden mit dem Verweis auf das Ziel der Stabilität und der Wahrung eigener strategischer und wirtschaftlicher Interessen Diktaturen toleriert und gestützt (vgl. Brüne, 1995, Verschave, 1998). Frankreich hat in der Vergangenheit auch einen eher nachgiebigen Umgang mit offensichtlichen finanziellen Missbrauchsfällen und Korruption gezeigt. Versuche Anfang der 1980er Jahre unter dem sozialistischen Kooperationsminister Cot, die engen Verflechtungen zwischen französischer Kooperationspolitik und afrikanischen Staatschefs aufzulösen, scheiterten unter anderem am Widerstand und den Einsprüchen letzterer. Seit Anfang der 1990er Jahre zeigt sich allerdings eine stärkere Betonung politischer Konditionalität in der französischen Entwicklungspolitik (Cumming, 1996b, S. 133). Allerdings ist deren Anwendung durch Frankreich ambivalent zu beurteilen und die Reaktionen Frankreichs auf Regelverstöße sind nicht kohärent und eher zaghaft (Mehler, 1999).

Gleichzeitig wurden die Stimmen für eine umfassende institutionelle Reform der französischen Entwicklungspolitik lauter. Mehler (ebd., S. 339) spricht von einem verbreiteten Bewusstsein einer Krise der französischen Entwicklungspolitik (siehe auch: Chafer, 2005). Augenfällig wurde dies etwa in der Abwertung des Franc CFA 1994 sowie der französischen Rolle in Ruanda und Zaire.

„Die Analyse der Gründe ist weitgehend unstrittig: das Gewicht von Klientelbeziehungen zwischen französischen und afrikanischen Eliten, die strukturellen Blockaden der gegeneinander arbeitenden Ressorts und die außerordentliche Intransparenz der Entscheidungsprozesse ließen zielgerichtetes oder prinzipientreues Handeln gar nicht erst zu“ (Mehler, 1999, S. 339).

Eine entsprechende Reform fand 1997/98 statt. Die augenfälligste Veränderung stellt die Eingliederung des Kooperationsministeriums in das Außenministerium sowie der Schaffung der *Agence française de développement* (AFD) als starke Durchführungsorganisation der französischen Entwicklungszusammenarbeit dar (s.u.).

Die besondere Beziehung Frankreichs zu Afrika ist bis heute von einem breiten Parteienkonsens getragen. In der Literatur wird Frankreichs Entwicklungspolitik häufig auf ein komplexes Zusammenspiel verschiedener Akteure, Faktoren und Motivationen zurückgeführt (Cumming, 1996a, S. 128). Dabei spielen neben altruistischen Idealen unterschiedliche Aspekte eine Rolle. So wird etwa das Bedürfnis Frankreichs genannt,

eine eigene Einflussosphäre zwischen den Supermächten im Kalten Krieg und damit seinen Großmachtstatus zu erhalten. Daneben ist das Motiv der kulturellen Ausstrahlung (*rayonnement*) zu nennen (Lancaster, 2007, S. 143). Ökonomische Interessen spielen ebenfalls eine Rolle, wenngleich der Anteil Afrikas an Außenhandel und Investitionen stark zurückgegangen ist. Und nicht zuletzt müssen als Teil der historisch-institutionell gewachsenen Beziehungen auch die guten persönlichen Zugangsmöglichkeiten zahlreicher afrikanischer Staatschefs zu französischen Entscheidungsträgern, insbesondere im Elysée-Palast, als Faktoren französischer Entwicklungspolitik angesehen werden.

10.2. Akteure im Schnittfeld von Migrations- und Entwicklungspolitik

Im französischen Regierungssystem kommt dem Staatspräsidenten eine zentrale Rolle zu (Schild und Uterwedde, 2006, S. 71). Der Präsident geht aus einer direkten Volkswahl hervor und ist nicht vom Parlament abhängig. Vielmehr kann er – nach Beratung mit dem Premierminister – die Nationalversammlung auflösen, was ihm ein wirksames Druckmittel gegen diese gibt.

Das Verhältnis zwischen Präsident und Premierminister ist davon abhängig, ob beide dem gleichen politischen Lager angehören. Die Nationalversammlung wählt laut Verfassung den Premierminister. Besteht in der Nationalversammlung eine klare Mehrheit, die den Präsidenten stützt, so gibt in der Praxis der Präsident die inhaltlichen Leitlinien der Regierungspolitik vor. „Ist diese Voraussetzung erfüllt, so übt der Präsident praktisch überall dort seine Macht aus, wo es die Verfassung nicht ausdrücklich anders vorsieht“ (ebd., S. 72). Ist dies nicht der Fall – steht dem Präsidenten also eine feindliche Mehrheit gegenüber – spricht man von *Kohabitation*, was dem Premierminister deutlich größere Kompetenzen gibt, da die Befugnisse des Präsidenten dann auf diejenigen Kompetenzen beschränkt sind, die die Verfassung ausdrücklich vorsieht (ebd., S. 72).⁷³⁷

Die dem Präsidenten verfassungsmäßig zustehenden Rechte bestehen – was in Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung ist – insbesondere im

⁷³⁷ Phasen der *Kohabitation* bestanden 1986-88, 1993-95 und 1997-2002.

Bereich der Außenpolitik. „Praktisch alle wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Initiativen gingen in der V. Republik vom Präsidenten aus“ (Schild und Uterwedde, 2006, S. 80). In Bezug auf Entwicklungszusammenarbeit in Afrika war seit Charles de Gaulle daher insbesondere auch der französische Präsident und der im Präsidentialamt bestehende Stab an Beratern zur Afrikapolitik (*Cellule africaine*) von herausragender Bedeutung. Hier wurden zentrale Entscheidungen im kleinen Kreis getroffen.

Daneben ist der Präsident zentraler *Agenda-Setter* der französischen Politik. Zwar hat formal der Premierminister das Recht zur Gesetzesinitiative, der Präsident legt aber die Tagesordnungen der Sitzungen des Ministerrats fest. Bei diesen hat er auch den Vorsitz.

Der Premierminister steht in Phasen außerhalb der *Kohabitation* in Abhängigkeit zum Präsidenten, was auch *daran* liegt, dass für diesen Posten meist Kandidaten ausgewählt wurden, die keine zentrale Figur in ihren Parteien waren. In der Vergangenheit wurden entsprechend häufig Premierminister ausgewechselt. Kompetenzen des Premierministers auch in „normalen Phasen“ beruhen darauf, dass der Präsident in der Regel nicht alle Themen an sich zieht, sondern Akzente setzt, sowie darauf, dass Richtlinien des Präsidenten in der Regel eine gewisse Entscheidungsfreiheit in der Umsetzung zulassen (ebd., S. 85-87).

Der Ministerrat ist ein kollektives Entscheidungsorgan. Neben Staatspräsident und Premierminister gehören ihm alle Minister an, beigeordnete Minister und Staatssekretäre (z.B. für Europaangelegenheiten oder für Kooperation) nur dann, wenn ihr Arbeitsbereich betroffen ist (ebd., S. 90-91). Inhaltlich sind für die vorliegende Untersuchung insbesondere das Außenministerium bzw. dessen Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit, das Innenministerium (vor 2007 und nach 2010), das Ministerium für Arbeit und Soziales (bis 2007) sowie das Ministerium für Immigration für die Untersuchung (2007-2010) relevant.

Die Zuständigkeiten in der Einwanderungs- und Integrationspolitik teilten sich traditionell das Innenministerium (zuständig für Aufenthaltsgewährung und Kontrolle der Wanderungsströme), das Außenministerium (Flüchtlingsanerkennung) und das Ministerium für Arbeit und Soziales (Familiennachzug, Arbeitserlaubnisse, Integrationspolitik sowie Einbürgerungen) (Currell, 2004, S. 85). Nach dem Sieg Nicolas Sarkozys bei den Präsidentschaftswahlen 2007 wurde ein eigenes Ministerium für Immigration ge-

schaffen,⁷³⁸ welches bis auf wenige Ausnahmen fast alle Kompetenzen im Bereich der Immigrations- und Integrationspolitik aus den anderen Ministerien auf sich vereinigte (s.u.).

Die französische Entwicklungs- und Afrikapolitik wird von einem komplexen Zusammenspiel institutioneller Strukturen in der französischen Exekutive getragen. Seit der Reform im Jahr 1997/98 (vgl. Gabas, 2005a, S. 252-255) teilen sich insbesondere das Außenministerium (*Ministère des Affaires Étrangères*, MAE)⁷³⁹ und das Wirtschafts- und Finanzministerium (MINEFI) die Verantwortung für die französische EZ.⁷⁴⁰ Kern der Reform war die Eingliederung des Kooperationsministeriums in das französische Außenministerium. Dies führte zur Schaffung des Amts des Beigeordneten Ministers für internationale Kooperation und die Francophonie⁷⁴¹ und der Einrichtung der *Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement* (DGCiD). In dieser Generaldirektion sind zwei Drittel der Mitarbeiter des früheren Kooperationsministeriums beschäftigt, sie hat jedoch eine globale, nicht mehr auf Afrika beschränkte Ausrichtung (OECD, 2000b, S. I-31, I-50).⁷⁴² Seit der Gründung des MIIINDS 2007 ist dieses auch für einen Teilbereich der französischen EZ, das sog. *Développement Solidaire* zuständig.

⁷³⁸ Das Ministerium führte zunächst den Titel *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement*. Seit Sommer 2008 hieß es *Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire* (MIIINDS). Im Folgenden wird für beide Namen die Abkürzung „MIIINDS“ verwendet.

Das Ministerium wurde zunächst von Brice Hortefeux, einem engen Vertrauten Sarkozys geführt. Am 15. Januar 2009 übernahm der ehemalige Sozialist Éric Besson das Ministerium. Am 14. November 2010 wurde das Ministerium wieder aufgelöst und der Politikbereich Immigration dem Innenministerium, wiederum unter Hortefeux zugeschlagen. Seit dem 28. Februar 2011 führt Claude Guéant, der frühere Generalsekretär des Elysée, das Innenministerium.

⁷³⁹ Seit dem Mai 2007 lautet der offizielle Name *Ministère des Affaires étrangères et européennes*. Die Abkürzung MAE steht im Folgenden für beide Namen.

⁷⁴⁰ Bis zur Reform war für die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit den *Pays du champ* das Kooperationsministerium (*Ministère de la Coopération*) zuständig. Für die Zusammenarbeit mit den anderen Entwicklungsländern war das Außenministerium verantwortlich (Brüne, 1995, S. 219-220, Claus und Weidnitzer, 1996, S. 102-103). Daneben war das Ministerium für die französischen Überseedépartements und -territorien für die französischen EZ mit diesen Gebieten zuständig und bestimmte Fachministerien verfügen über spezielle Abteilungen, die ebenfalls entwicklungspolitische Arbeit leisten.

⁷⁴¹ *Ministre délégué à la coopération et à la francophonie*, zeitweilig auch als Staatssekretär. Die Francophonie stellt einen kultur- und außenpolitischen Zusammenschluss vor allem französischsprachiger Staaten dar, die aus dem französischen Kolonialreich hervorgegangen ist.

⁷⁴² Die DGCiD ging 2009 in der neu geschaffenen *Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats* (DGM) auf.

Politikkoordination zwischen den Ministerien: Beschlüsse im Ministerrat werden grundsätzlich einstimmig gefasst. Die politische Entscheidungsfindung findet im Vorfeld der Sitzungen in Aushandlungsprozessen zwischen den entsprechenden Ministerien und dem Premierminister bzw. dessen *Cabinet* (seinem persönlichen Stab von Mitarbeitern und Beratern) statt und werden in Zweifelsfall durch Schiedsspruch des Premierministers oder des Präsidenten geregelt (Schild und Uterwedde, 2006, S. 90).

Die Ministerien weisen untereinander eine formale Hierarchie sowie Unterschiede in ihrer politischen Bedeutung auf. Sowohl Innen- als auch Außenministerium gelten als wichtige, starke Ministerien (ebd., S. 90-91). Auch dem MIINDS kann eine wichtige Stellung zuerkannt werden, ist es doch Ergebnis einer umfassenden Umgestaltung der Ministerien durch Präsident Sarkozy und mit Brice Hortefeux als erstem Minister einem engen Vertrauten Sarkozys unterstellt. Das Politikfeld der Entwicklungspolitik ist zwar durchaus ein wichtiger Bestandteil französischer Außenpolitik, allerdings wurde sie traditionell als Teil der Afrikapolitik begriffen und stellt damit ein Mittel französischer Weltpolitik dar (Kessler, 1999, S. 306). Insofern kommt ihr im Vergleich zur Innen- oder Immigrationspolitik eindeutig eine schwächere Stellung zu.

Die starke Stellung des Präsidenten und des Premierministers im französischen politischen System zeigt sich auch in der Gestaltung von Politiken, die im Schnittbereich der Zuständigkeit von Ressorts liegen. Insgesamt ist die horizontale Ressortabstimmung nicht sehr ausgeprägt (OECD, 2008b, S. 13-14). Neben der Arbeit des *Cabinets* des Premierministers und den Ministerratssitzungen dienen interministerielle Ausschüsse (*Comités interministériels*) der Koordinierung der Regierungsarbeit. Sie tagen unter Vorsitz des Premierministers oder eines Mitglieds seines *Cabinets*. Insgesamt besteht die „Neigung, interministerielle Konflikte nach ‚oben‘ zu verlagern und durch [...] den Premierminister oder seine Mitarbeiter schlichten zu lassen“ (Schild und Uterwedde, 2006, S. 88). In der Koordination der Arbeit bzw. Schlichtung von Konflikten zwischen Einzelressorts liegt ein „zentrales Machtinstrument“ des Premierministers (ebd., S. 88).

Wichtige interministerielle Ausschüsse, die für diese Arbeit Bedeutung haben, sind für die Migrationspolitik das *Comité Interministériel de Contrôle de l'immigration* (CICI).⁷⁴³ Die zentralen Leitlinien französischer Entwicklungspolitik werden seit 1998

⁷⁴³ Geleitet durch das Innenministerium, 2007-2010 MIINDS.

durch das *Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement* (CICID) koordiniert. Außen- und Finanzministerium sowie seit 2007 das Ministerium für Immigration bilden gemeinsam das Sekretariat des Ausschusses (OECD, 2000a, S. I-29-34; Moreau und Kap-Herr, 2008, S. 7).⁷⁴⁴

Den interministeriellen Koordinationsstrukturen fehlt es allerdings an eigenständigen Kapazitäten und damit an Durchsetzungsfähigkeit, worauf der Bericht des Entwicklungsausschusses der OECD zur französischen EZ hinweist. Zudem dient etwa das CICID *nicht* der Sicherstellung von Kohärenz *zwischen* den Politiken unterschiedlicher Ministerien, sondern vielmehr der Koordinierung der EZ Frankreichs zwischen diesen. In Hinblick auf entwicklungspolitische Kohärenz hat der Entwicklungsstaatssekretär im Außenministerium formal die Aufgabe, diese zu fördern. Dazu fehlt es jedoch an institutionellen Voraussetzungen, etwa einer politischen Grundsatzentscheidung zur Kohärenzsteigerung (OECD, 2008b, S. 13-14).

Angesichts des hohen Grades an Zentralisierung des französischen politischen Systems sind Premierminister und Präsident für die Gestaltung des Schnittbereichs zwischen Politikfeldern bzw. die Lösung von Konflikten zwischen Ressorts von zentraler Wichtigkeit (ebd., S. 34). Regierungskommissionen stellen ein Mittel der Kohärenzpolitik dar, indem sie ressortübergreifende Vorschläge zur Gestaltung der Politik machen. Darüber hinaus ist das Budgetverfahren ein wichtiger Aspekt der Abstimmung politischer Ansätze (ebd., S. 37).

Ebene der Verwaltung und Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit:

Bis zur Einrichtung des MIIINDS waren die Zuständigkeiten im Bereich der Integrations- und Integrationsverwaltung zwischen dem Außen- und dem Innenministerium sowie dem Ministerium für Arbeit und Soziales aufgeteilt. Die Behörde für Flüchtlingsaufnahme, OFPRA, gehörte zum Außenministerium. Die *Direction de la Population et des Migrations* (DPM), zuständig für Familiennachzug, Arbeitserlaubnisse, Integrationspolitik sowie Einbürgerungen war beim Ministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt.

⁷⁴⁴ In Bezug auf Fragen, bei denen französische Positionen zu europäischen Gesetzgebungsprozessen festgelegt werden müssen, oder bei denen die Umsetzung europäischen Rechts in Frankreich überwacht werden muss, ist das *Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne* zu beachten (OECD, 2004, S. 52-53). Dies ist im Schnittfeld von Migrations- und Entwicklungspolitik aber bislang nur in eingeschränktem Maße der Fall. Dies gilt auch für das *Comité Interministériel à l'Intégration*.

Auch das *Office des Migrations Internationales* (OMI), das 2005 in der *Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations* (ANAEM) gehörte zu diesem Ministerium (Angenendt und Pfaffenroth, 1999, S. 153; Currle, 2004, S. 85).

Mit der Schaffung des MIIINDS wurden die oben genannten Einrichtungen und Kompetenzen diesem zugeordnet. OFPRA blieb unter der neuen Zuständigkeit bestehen. Die anderen Zuständigkeiten sind seit 2009 in der Behörde OFII (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*) zusammengefasst. Seit der Abschaffung des MIIINDS stehen beide Behörden unter der Zuständigkeit des Innenministeriums (OFII, o.J. Service-Public.fr, o.J.).

Die französische EZ war früher in starkem Maße direkt von den Ministerien, insbesondere dem Kooperationsministerium bestimmt. Als zentrale Durchführungsorganisation wurde bei der Reform der EZ Ende der 1990er Jahre die *Agence Française de Développement* (AFD) in gemeinsamer Trägerschaft von MAE und MINEFI geschaffen (OECD, 2000b, S. I-48). Seit 2008 wird die AFD gemeinsam von MINEFI, MAE, Innenministerium⁷⁴⁵ und Immigrationsministerium (MIIINDS) getragen (AFD, o.J.). Die AFD ist mittlerweile für zwei Drittel der französischen bilateral vergebenen Entwicklungshilfe zuständig (OECD, 2008b, S. 51).

Nach wie vor sind für einen Teil der bilateralen Hilfe direkt die entsprechenden Ministerien zuständig. Im Wesentlichen sind dies das Außenministerium mit der DGCiD, das rund ein Viertel der Hilfe vergibt, sowie das Wirtschafts- und Finanzministerium mit etwa einem Zehntel. Hinzu kam 2007 das MIIINDS mit eigenen kleinen Hilfsprogrammen (ebd., S. 51). Diese wurden mit der Abschaffung des Ministerium ins Innenministerium überführt.

Regionale und Kommunale Ebene, NGOs Wichtige Akteure französischer Entwicklungszusammenarbeit sind auch die Gebietskörperschaften, wie Städte und Départements. So bestehen zahlreiche Städtepartnerschaften zwischen französischen Städten und solchen in Afrika südlich der Sahara. Diese waren nach dem zweiten Weltkrieg eingerichtet worden und profitierten auch von der Einbeziehung von Migranten aus den entsprechenden Ländern. Seit dem Jahr 1992 dürfen französische Kommunen Abkom-

⁷⁴⁵ Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, MIOMCT.

men mit Partnerkommunen abschließen, die auch finanzielle Regelungen beinhalten. Mittlerweile unterhalten alle französische Regionen, die Hälfte der Départements und die Mehrzahl der Städte und Gemeinden internationale Partnerschaftsprogramme. Ihre Gesamtzahl liegt bei fast 6000 in 114 Ländern (Magoni, 2004, S. 10).

Nicht-staatliche Akteure spielen in der französischen Entwicklungspolitik traditionell eine untergeordnete Rolle, was mit dem starken Zentralismus Frankreichs in Verbindung steht.⁷⁴⁶ Ein Anliegen der Reform Ende der 1990er Jahre war die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Dafür wurde der *Haut Conseil de la Coopération Internationale* (HCCI) als beratendes Organ, angegliedert an das Amt des Premierministers, ins Leben gerufen (Gabas, 2005a, S. 254-255, OECD, 2000a, S. I-34).⁷⁴⁷ Daneben besteht seit 1983 die *Commission Coopération Développement* (COCODEV) im französischen Außenministerium, die ebenfalls die Kontakte zwischen Staat und NGOs verbessern soll. Im November 1999 wurde bei der AFD der „Club des OSI“ eingerichtet, um französischen NGOs der Entwicklungszusammenarbeit⁷⁴⁸ ein Dialogforum mit der AFD zu bieten (Faure und Jolly, 2002, Annex 4-6).

Insgesamt sind Bedeutung, Zahl und finanzielle Mittel von Nichtregierungsorganisationen seit den 1990er Jahren gestiegen. Der Einfluss der NGOs leidet jedoch an ihrer großen Zersplitterung. Neben einigen wenigen großen NGOs, wie *Médecins sans Frontières*, existiert eine große Zahl kleiner NGOs.⁷⁴⁹ Zur besseren Einflussnahme auf die französische Politik haben sich immer wieder Dachorganisationen bzw. Zusammenschlüsse von NGOs, Wissenschaftlern, Kirchen und Einzelpersonen gegründet, wie etwa das *Observatoire Permanent de la Coopération Française* oder als wichtigste NGO-Kooperation die *Organisation Coopération SUD* (Caslin, 2000; Cumming, 1996b).

In Bezug auf die Kooperation mit Migranten-NGOs sind dagegen in Frankreich vergleichsweise starke Beziehungen zwischen Staat und diesen festzustellen. In Frankreich

⁷⁴⁶ Canonne, 2001, S. 22, Caslin, 2000, S. 2725. So wurde 2005/06 nur 1% der französischen Entwicklungshilfe über NGOs vergeben. Der Durchschnitt der DAC-Mitglieder liegt bei 6% (OECD, 2008b, S. 46).

⁷⁴⁷ Der HCCI wurde im Jahr 2009 wieder abgeschafft.

⁷⁴⁸ Organisation de solidarité internationale, OSI.

⁷⁴⁹ So teilten sich Ende der 1990er Jahre 9% der NGOs 78% der insgesamt für die NGOs bereitstehenden staatlichen Mittel (Caslin, 2000, S. 2726).

gibt es eine Vielzahl von zum Teil hochinstitutionalisierten Migrantenorganisationen mit langjähriger Projekterfahrung in ihren Herkunftsländern und seit langem bestehenden Beziehungen zum französischen Staat. Diese reichen zum Teil bis zur Entkolonialisierung zurück, haben Höhen und Tiefen erlebt und in den letzten 10 Jahren deutlich an Intensität gewonnen. Im Jahr 2002 wurde ein Dachverband der migrantischen Nichtregierungsorganisationen mit Entwicklungsbezug (FORIM) gegründet. Im gleichen Jahr wurde das Amt des Botschafters für das Codéveloppement als Bindeglied zwischen französischer EZ und den Migrantenorganisationen geschaffen.

Ein Meilenstein in Bezug auf die formelle Organisation von Migrantenorganisationen war die im Jahr 1981 eingeräumte Möglichkeit, als gemeinnützige Organisationen anerkannt zu werden.⁷⁵⁰ Mit der Zeit mehrten sich die Anfragen durch die Diaspora ebenso wie Fälle der Kofinanzierung ihrer Projekte. So wurden etwa seit 1993/94 Projekte zur ländlichen Entwicklung der Organisation *Migration et Développement* durch das MAE und die AFD unterstützt (Daoud, 2004, S. 223-224, Magoni, 2004, S. 10). Etwa ein Drittel der Mittel bringt die Organisationen dabei selbst auf (Benedetter und Schira, 2009, S. 65). Zudem wurden im Laufe der 1990er Jahre erste Budgetlinien zur Unterstützung von Migrantenorganisationen eingerichtet (Interview Ministerium 5, 2008). Außerdem wurden Arbeitsbereiche zum Umgang mit dieser neuen Akteursgruppe bei unterschiedlichen Ministerien gebildet. Neben dem Kooperationsministerium waren dies das Außenministerium, das Innenministerium und das Ministerium für Arbeit und Soziales. Seit dieser Zeit bauen zudem vermehrt französische Gebietskörperschaften eigenständige internationale Beziehungen auf, bei denen sie Migrantenorganisationen einbeziehen.⁷⁵¹ Migrantenorganisationen sind seit 1996 bzw. 1999 in den Gremien der Kooperation zwischen staatlicher französischer EZ und Zivilgesellschaft, der COCODEV und dem HCCI vertreten (Daum, 1999, HCCI, 2008).

Einige französische NGOs aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, etwa die Organisationen *pS-Eau* und *CCFD*, unterstützten die Migrantenorganisationen in Hinblick auf die Anerkennung als EZ-Akteure, die Beantragung staatlicher Mittel sowie

⁷⁵⁰ Magoni, 2004, S. 12. Vorher waren sie offiziell, wenn überhaupt, lediglich einfache Vereine.

⁷⁵¹ In einem *Circulaire sur la Coopération Décentralisée* aus dem Jahr 1998 werden drei Aspekte hinsichtlich des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung hervorgehoben: die Unterstützung von Migranten als Akteure der EZ, die Bekämpfung der Ursachen von Migration sowie Zirkuläre Migration (Aumüller, 2004, S. 23-25).

ihre Professionalisierung. Die Kooperation mit einer französischen NGO war zunächst auch notwendige Voraussetzung, um als Migrant*innenorganisation staatliche Unterstützung für ein Projekt zu beantragen (Daum, 1995, S. 31).

10.3. Herangezogene Quellen

Die Literatur- und Quellenlage zur französischen Politik im Schnittfeld von Migration und Entwicklung ist im Vergleich zum deutschen Fall sehr gut. Entsprechend kann stärker auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden. Primärquellen bestehen stärker als im deutschen Fall aus offiziellen Kommissions- oder Regierungsberichten, Haushaltsdokumenten und anderen offiziellen Dokumenten. Reden von Entscheidungsträgern werden herangezogen wenn sie anlässlich wichtiger institutioneller oder inhaltlicher Entscheidungen gehalten wurden oder aus anderen Gründen programmatisch bedeutsam sind. Bei der Auswahl orientiert sich die Arbeit an der Sekundärliteratur. Interviews mit Entscheidungsträgern und anderen Experten wurden eher im Sinne von Hintergrundgesprächen geführt und sind nur indirekt in diese Arbeit eingegangen.

11. Migration und Entwicklung im politischen Handeln 2000-2010

Im Gegensatz zum deutschen Fall wurde in Frankreich, wie dargestellt, bereits vor bzw. zu Beginn der internationalen Debatte versucht, Migrations- und Entwicklungspolitik miteinander zu verbinden. Auf die Berichte der Arbeitsgruppen um Sami Naïr und Patrick Weil (Naïr, 1997; Weil, 1997) folgten verschiedene Umsetzungsschritte und Neukonzeptionen.

Die auf den *Rapport Naïr* hin eingerichtete *MICOMI* wurde 2002 aufgelöst. Im Zentrum der Arbeit stand der Abschluss von Abkommen mit Herkunftsländern, in welchen Entwicklungsaspekte von Migration (z.B. entwicklungsbezogenes Engagement von Migrantengruppen) verbunden werden sollten mit Aspekten der Steuerung und der Rückkehr. Dieser Ansatz war aber wenig erfolgreich. 2002 wurde mit dem FORIM mit staatlicher Unterstützung ein Dachverband von entwicklungsorientierten Migrantorganisationen gegründet. Dieser, sowie das 2003 eingerichtete Amt des Botschafters für das Codéveloppement stellten Bindeglieder zwischen staatlicher Ebene und Migranten dar. In zwei Beschlüssen des Ministerrats 2003 und 2005 wurde der Begriff des Codéveloppement als Teil der Entwicklungspolitik und ohne die Zielsetzung der Migrationssteuerung definiert.

Unter der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys ab 2007 wurden Migration und Entwicklung wieder stärker mit dem Fokus der Steuerung verknüpft. Das Schnittfeld von Migration und Entwicklungspolitik wurde konzentriert und dem neu gegründeten Immigrationsministerium zugeordnet. In der Folge wurden verschiedene Abkommen mit Herkunftsländern geschlossen, die Migration und Entwicklung miteinander verbinden.

Zentraler Bestandteil der Verknüpfung von Migration und Entwicklung in Frankreich ist die Unterstützung der Entwicklungsprojekte von Migrantorganisationen. Nach

Guillaume Cruse, Mitarbeiter der französischen Entwicklungsagentur AFD im Bereich Migration und seit langem in unterschiedlichen Positionen mit dem Themenfeld be-
traut, stellt dies den spezifischen französischen Ansatz der Verbindung von Migration
und Entwicklung dar. Man versuche, das Entwicklungspotenzial materieller Rückflüsse
der Migranten in die Herkunftsländern über die Unterstützung entwicklungspolitischer
Aktivitäten von Migrantenorganisationen zu kanalisieren.⁷⁵²

In dieser Fallstudie wird nun das politische Handeln wieder anhand der ausgewählten
Unterkategorien analysiert. Die Gliederung entspricht derjenigen der deutschen Fall-
studie. Ein Zwischenfazit schließt den französischen Fall ab.

11.1. Oberkategorie A: Strukturen zur Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik

Im Folgenden wird das politische Handeln in Frankreich hinsichtlich der ausgewähl-
ten Unterkategorien zu den Strukturen der Verknüpfung von Entwicklungs- und Mi-
grationspolitik analysiert. Dies sind die *Berücksichtigung von Migration in Entwick-
lungsstrategien (A1a)*, die *Regierungsinterne politische Koordination (A2a)* sowie die
Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik durch eine *Steigerung von Ko-
operation und Dialog zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern von Migranten (A3a)*.

11.1.1. Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit (A1a)

Eine Berücksichtigung von Migration in der französischen EZ lässt sich teilweise bis
in die 1980er Jahre, etwa im Rahmen der Förderung von Einzelprojekten oder ab den
1990er Jahren im Programm PDLM (siehe Kap. 11.6.1) zurückverfolgen. Eine tatsäch-
liche Einbeziehung des Themas in Strategien und Grundsatzdokumente der Entwick-
lungszusammenarbeit war damit aber noch nicht gegeben und hat sich mit den Jahren
entwickelt.

⁷⁵² Der spanische Ansatz stützt im Vergleich dazu stärker auf die Einbeziehung von Rücküber-
weisungen ins Bankensystem und der angelsächsische auf die Erleichterung des Transfers von
Rücküberweisungen über formelle Transferwege (Cruse, 2009, S. 10).

Das *Verständnis französischer entwicklungspolitischer Akteure* für die Rolle von Migration in der EZ ist seitdem deutlich gewachsen. So wird verbreitet die positive Rolle betont, die Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer spielen könnten (Kotlok, 2010, S. 270). Dies wird auch deutlich an der großen Zahl offizieller Berichte, die sich ganz oder zum Teil dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung widmen.⁷⁵³

Die Anerkennung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung als Arbeitsfeld der EZ wird auch darin deutlich, dass der Haushalt der französischen EZ seit 2007 mit dem Programm 301 „*Développement Solidaire et Migrations*“ einen entsprechenden eigenen Titel umfasst. Gleichwohl scheint die dem Thema *tatsächlich* zuzusprechende Relevanz durchaus geringer zu sein. Dies wird deutlich, setzt man das Budget der entsprechenden Maßnahmen in Bezug zum gesamten EZ-Budget. So entfallen auf das Programm 301 ganze 0,57% der offiziellen französischen Entwicklungshilfe. Bei einem genaueren Blick zeigt sich zudem, dass über 80% dieser Mittel dazu verwendet werden, bilaterale Migrationsabkommen zu finanzieren. Diese Abkommen dienen jedoch in erster Linie der Migrationssteuerung (vgl. Kap. 11.1.3). Diese Mittel stellen allenfalls insofern einen Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer dar, als sie der entwicklungspolitische Teil eines Gesamtpakets sind, das aber aus Sicht Frankreichs vor allem der Migrationssteuerung dient (ebd., S. 274).⁷⁵⁴

Eine *konzeptionelle Einbeziehung* von Migration in die Entwicklungszusammenarbeit fordert der *Rapport Naïr* zum Codéveloppement (Naïr, 1997). Als Kern der Politik des Codéveloppement nennt dieser, dass die Migranten als Akteure der Entwicklung begriffen werden.⁷⁵⁵ Noch eindeutiger zeigt ein Beschluss des französischen Ministerrats von 2003 eine Berücksichtigung von Migration in Strategien der französischen Entwicklungszusammenarbeit. Danach wird entwicklungsbezogenes Handeln unter Einbe-

⁷⁵³ So beinhalten die regelmäßigen Berichte zur Migrationspolitik sowie die Haushaltsdokumente zur Entwicklungs- und zur Migrationspolitik ganze Kapitel zum Thema. Hinzu kommen weitere Berichte von Kommissionen im Auftrag der Regierung, der Assemblée Nationale oder des Sénats.

⁷⁵⁴ „Ces chiffres donnent à penser que l'État français ne croit pas réellement en la possibilité des migrants de devenir des acteurs du développement“ (Kotlok, 2010, S. 274). Wenngleich verschiedene Maßnahmen im Bereich von Migration und Entwicklung auch aus einigen anderen Programmen finanziert werden, so kann die Bedeutung, die die französische EZ dem Nexus von Migration und Entwicklung zuweist, doch durchaus an der Mittelausstattung des in dieser Hinsicht wichtigsten Programms 301 abgelesen werden.

⁷⁵⁵ „L'originalité de la politique de codéveloppement [...] tient [...] dans le fait que le migrant devient acteur conscient du développement“ (Naïr, 1998, S. 49).

ziehung von in Frankreich ansässigen Migranten begrüßt und unter dem Begriff des Codéveloppement als Teil der französischen EZ wahrgenommen (Ministère des Affaires Etrangères und DGCiD, o.J. S. 5).

Der *Lettre de Mission* des Generalsekretärs des Außenministeriums an den ersten Botschafter für das Codéveloppement aus dem Jahr 2002 stellt das Codéveloppement als Teil der EZ Frankreichs dar und fordert eine stärkere Einbeziehung der Migration bzw. der entwicklungsbezogenen Aktivitäten von Migrantenorganisationen in diese.⁷⁵⁶ Auch der Minister für Entwicklungszusammenarbeit hat wiederholt seinen Willen betont, die Migrantenorganisationen in die „famille des acteurs de développement“ zu integrieren (Blion, 2005b, S. 234).

Ein gemeinsamer Beschluss vom 5. Dezember 2006 der interministeriellen Ausschüsse, die sich mit Migration (CICI) bzw. mit Entwicklungszusammenarbeit (CICID) beschäftigen, legt fest, dass die Strategien der französischen Entwicklungszusammenarbeit das Phänomen der Migration im Rahmen eines gemeinsamen Ansatzes mit den Ländern des Südens einbeziehen sollen.⁷⁵⁷

Ein Beschluss des CICID vom Juni 2006 stellt eine umfassende – wenn auch sehr kurze – konzeptionelle Grundlage der Berücksichtigung von Migration in der französischen EZ dar. Er geht auf den Zusammenhang von Migration und Entwicklung ein und weist diesem große Bedeutung zu. Teilaspekte bilden dabei die Unterstützung von Entwicklungsprojekten von Migranten, die Erleichterung von Rücküberweisungen, die Unterstützung der Zirkulation und Rückkehr von Humankapital zu Gunsten der Herkunftsländer sowie die Einbeziehung von Migranten und ihrer Expertise in die französische Entwicklungszusammenarbeit selbst (CICID, 2006, Abs. 1-21).

Mit dem Konzept des „Développement Solidaire“ werden Migrationstatbestände systematisch in die EZ einbezogen. Der *Lettre de Mission* des Präsidenten an Brice Hortefeux als neuem Inmigrationsminister ruft diesen dazu auf, Impulse für eine stärkere

⁷⁵⁶ „[L]e ‚codéveloppement‘ qui ‚valorise le rôle des migrants dans le développement de leur pays d’origine‘, doit être ‚mieux intégré dans notre politique d’aide au développement‘ et ‚constitue un volet de notre politique d’immigration‘” (zit. nach: Godfrain und Cazenave, 2007, S. 35).

⁷⁵⁷ Gonin und Kotlok, 2009a, S. 27; République Française, 2007b, S. 10. Kotlok stellt diesen Beschluss in den Kontext des Diskussionsprozesses der Internationalen Organisationen. „Ainsi, dans la lignée des réflexions menées sur les migrations internationales par les grandes organisations internationales, les enjeux migratoires sont articulés aux enjeux de développement” (Kotlok, 2010, S. 272).

Nutzung des Potenzials der Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer durch die EZ zu setzen.⁷⁵⁸ Hortefeux selbst schreibt in einem Namensartikel, die französische Regierung wolle mit der Politik des *Codéveloppement* Werkzeuge für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit unter Einbeziehung von Migranten erarbeiten und umsetzen. Migranten sollen darin unterstützt werden, zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beizutragen.⁷⁵⁹ Auch in der Finanzplanung für das Jahr 2009 wird die Zielsetzung des Programms „*Développement solidaire et migrations*“ klar in den Kontext der französischen Entwicklungszusammenarbeit gestellt (Kotlok, 2010, S. 272).⁷⁶⁰

Insgesamt erscheint Migration in vielen konzeptionellen Ansätzen als Teil der EZ. Allerdings steht Migration dennoch eher *neben* der EZ bzw. bildet einen Zusatzaspekt (*Codéveloppement*, *Développement Solidaire*), als dass die EZ sie umfassend konzeptionell berücksichtigte.

Konkretes entwicklungspolitisches Handeln in Hinblick auf den Nexus von Migration und Entwicklung ist durchaus weit verbreitet und zeigt sich in allen in dieser Arbeit untersuchten Bereichen. Der Fokus des Handelns mit dem Ziel der Entwicklung liegt eindeutig in der Unterstützung von Migrantenorganisationen und ihrer Projekte. Dabei ist insbesondere auf die Einbindung von Migrantenorganisationen in verschiedene Programme französischer EZ und die Förderung ihrer Institutionalisierung hinzuweisen.

Auffällig ist, dass Maßnahmen, die der Einbeziehung von Migrationsaspekten in die EZ (unter entwicklungspolitischer Zielsetzung) dienen, finanziell nur sehr schwach ausgestattet sind – insbesondere im Vergleich mit Mitteln, die Paris mit dem Ziel der Migrationssteuerung (Rückführung von illegalen Einwanderern etc.) mobilisiert (Gubert,

⁷⁵⁸ „[V]ous donnerez une impulsion nouvelle à l’implication des ressortissants étrangers vivant en France dans le développement de leur pays d’origine“ (Sarkozy, 2007).

⁷⁵⁹ „Notre ambition est claire: devenir un exemple en Europe en imaginant et mettant en oeuvre des outils efficaces d’aide au développement des pays du Sud, impliquant les migrants et leur permettant de contribuer au développement de leur pays d’origine“ (Hortefeux, 2007d). Im nächsten Satz verbindet er dies jedoch gleich mit der migrationspolitischen Zielsetzung, den Menschen die Möglichkeit zu geben, im Land zu bleiben – das heißt Migrationsdruck zu mildern.

⁷⁶⁰ „Le programme ‚Développement solidaire et migrations‘ mis en oeuvre par le ministère de l’Immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire participe à la politique française d’aide publique au développement (APD). La finalité de ce programme est de favoriser le développement des pays à l’origine de flux migratoires importants vers la France, en considérant que les migrations peuvent être un facteur clef de développement à partir du moment où elles sont gérées en concertation et dans l’intérêt mutuel du pays d’origine et de la France“ (République Française, 2009a, S. 146).

2008, S. 54-55). Mehr noch, französisches EZ-Handeln sowie die französischen Konzepte der EZ widerspiegeln auch in steigendem Maße selbst Ziele der Migrationssteuerung (vgl. Kap. 11.2.3; Khoudour-Castéras, 2010, S. 195).

Zusammenfassung: Insgesamt entsprechen die Beobachtungen zur politischen Aufnahme der Vorschläge zur Berücksichtigung von Migration in französischen EZ-Strategien nicht den Erwartungen aufgrund der Wirkfaktoren zur Einfachheit bzw. Komplexität der Struktur der Politikvorschläge und der hinter ihnen stehenden Wirkungsketten. So war zu erwarten, dass eine Umsetzung eher unwahrscheinlich ist.

Tabelle 11.1.: Unterkategorie A1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
A1a) Berücksichtigung von Migration in der Entwicklungszusammenarbeit	-	-	+	+	+
1a) Steigerung des Verständnisses der Bedeutung des Themas Migration innerhalb der EZ	0	0	+	+	+
1b) Umfassende Einbeziehung der Migration in Entwicklungsstrategien	-	-	(+)	+	+
1c) Berücksichtigung der Migration im entwicklungspolitischen Handeln	-	-	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Zumindest *Ansätze* einer systematischen Berücksichtigung des Phänomens Migration lassen sich feststellen. Dies betrifft das Verständnis für Migration innerhalb der EZ, in etwas eingeschränktem Maße die entwicklungspolitische Konzeption bzw. Strategie sowie in umfassender Form Einzelmaßnahmen. Es wurden mehrfach Entscheidungen getroffen, die eine umfassende Berücksichtigung der Migration in die EZ zum Inhalt haben. Insgesamt kann eine Steigerung der Bedeutung des Themas Migration innerhalb der EZ festgestellt werden. Alle drei Beobachtungen weichen von der Erwartung ab. Sie lassen sich damit erklären, dass Konflikte *innerhalb* der EZ (hinsichtlich konkurrierender Ausrichtungen) des Politikfeldes auf der bestehenden Ebene der Einbeziehung kaum zu erwarten sind. Gleichzeitig stützt die lange Diskussion im Bereich des Codéveloppement eine Anerkennung des Themas der Migration durch EZ-Akteure. Außerdem fand unter der Präsidentschaft Sarkozys eine starke politische Aufwertung dieses Themas in der französischen Gesamtpolitik statt, was eine Aufnahme in grundlegende Strategien der EZ begünstigt.

Insgesamt ist also eine Berücksichtigung von Migration und ihren Dynamiken in der französischen EZ mit dem Ziel der Entwicklung durchaus festzustellen. Allerdings erscheint die Verknüpfung von Migration und Entwicklung im Rahmen des Ansatzes des *Codéveloppement* bzw. des *Développement Solidaire* problematisch. So besteht die Gefahr, dass eine Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit zu Zwecken der Migrationssteuerung (wie dies eine migrationspolitische Konditionalisierung von Entwicklungshilfe impliziert) dazu führt, dass die eigentlichen Ziele der EZ, insbesondere die Armutsbekämpfung, vernachlässigt werden.⁷⁶¹

11.1.2. Stärkung regierungsinterner politischer Koordination (A2a)

Thema dieses Abschnitts ist die Koordination von Migrations- und Entwicklungspolitik innerhalb der französischen Regierung. Die Darstellung umfasst die Aspekte der Schaffung von Strukturen zur Stärkung des Dialogs und der Kommunikation zwischen Akteuren im Schnittbereich von Migration und Entwicklung bis hin zur Konzentration von Zuständigkeiten. Die Formulierung einer grundsätzlichen politischen Konzeption für den Schnittbereich von Migration und Entwicklung sowie das Engagement der Spitze der Exekutive und des für EZ zuständigen Ministeriums für stärkere Koordination bilden weitere Aspekte der Darstellung.

Die Vernetzung von Akteuren im Bereich von Migrations- und Entwicklungspolitik reicht bis in die 1990er Jahre zurück. So wurden das Reintegrationsprogramm PDLM, *gemeinsam* von Außen-, Kooperations- und Sozialministerium getragen. In der 1998 eingerichteten MICOMI (s.o.) waren Mitarbeiter aus den Ministerien für Arbeit und Soziales, Bildung, Inneres, Äußeres, Wirtschaft und Finanzen sowie Kooperation (EZ) vertreten. Auf Grundlage des Konzepts des *Codéveloppement* sollte das Gremium insbesondere Vorschläge zu Steuerung von Migrationsströmen in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern erarbeiten.⁷⁶² Nach der Auflösung der MICOMI 2002 wurde zur

⁷⁶¹ Audran, 2008, Abs. 28. Wenngleich dies in erster Linie eine Frage der Richtung politischer Kohärenz darstellt, so bestehen doch auch Auswirkungen auf die Berücksichtigung von Migrationstatbeständen in der „eigentlichen“ EZ. Siehe auch Kapitel 11.2.3.

⁷⁶² „[L]e Délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales est chargé de proposer des orientations et mesures visant au renforcement de la coopération de la France avec

interministeriellen Koordination des Codéveloppement das Amt des Botschafters für das Codéveloppement (*Ambassadeur délégué au Codéveloppement*) geschaffen (Sabatie, 2003).⁷⁶³ Dieser war an das Generalsekretariat des Außenministeriums und den Kooperationsminister angebunden (Godfrain und Cazenave, 2007, S. 15) und bildete ein Relais zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren. 2007 wurde der Posten dem MIIINDS unterstellt und ab 2008 nicht wieder besetzt.

Daneben dienen die interministeriellen Ausschüsse für Entwicklungszusammenarbeit (CICID) und für Immigrationskontrolle (CICI) der interministeriellen Koordination des Schnittbereichs zwischen Migration und Entwicklung. Beide Ressorts (Innere / Migration und Äußeres / Entwicklung) sind ständig vertreten.

Neben der Koordination der Politiken unterschiedlicher Ministerien lässt sich in Frankreich, insbesondere seit der Präsidentschaft Sarkozys 2007, eine *Konzentration von Zuständigkeiten* im Bereich von Migrations- und Entwicklungspolitik feststellen.⁷⁶⁴ Mit der Einrichtung des MIIINDS im Jahr 2007 wurden die meisten Zuständigkeiten und Mittel im Bereich des Codéveloppement aus den verschiedenen Ministerien in das neue Ministerium eingegliedert. Dies dürfte, rein formal betrachtet, die Koordination von Entwicklungs- und Migrationsfragen erleichtert haben.⁷⁶⁵ Das Außenministerium und der diesem zugeordnete Kooperationsminister sowie die Durchführungsorganisation AFD konnten hingegen weitgehend ihre Kompetenzen in diesem Bereich wahren (Burban, 2009). Allerdings wurden Aufgaben aus dem Bereich des neuen Ministeriums an diese delegiert. So ist die dem Außenministerium zugeordnete Generaldirektion für internationale Entwicklung (DGCiD) verpflichtet, an den Entwicklungsprojekten des MIIINDS, die Migranten oder Migration betreffen, mitzuwirken (Audran, 2008,

les pays d'émigration en vue de convenir avec eux, dans une perspective de codéveloppement, d'une meilleure maîtrise des flux migratoires" (Société du Bottin Administratif, 2003, S. II-121).

⁷⁶³ L'Ambassadeur délégué n'a vocation, ni à être opérateur, ni à gérer des crédits, ces missions incombant aux services compétents dans les domaines considérés. Il lui appartient de proposer des stratégies, de donner des impulsions et de jouer un rôle catalyseur" (Connan, 2005b, S. 4). Der Bericht über das Codéveloppement für das französische Außenministerium (Godfrain und Cazenave, 2007) sieht den Botschafter an zentraler Stelle in der Politik des Codéveloppement: „L'administration [in Bezug auf das Codéveloppement, S.M.] s'organise autour de l'ambassadeur délégué au codéveloppement" (ebd., S. 15).

⁷⁶⁴ Bereits mit der Eingliederung des Kooperationsministeriums ins MAE 1997 / 98 wurden Zuständigkeiten zusammengefasst.

⁷⁶⁵ Audran, 2008, Abs.10. Siehe auch République Française (2007a, S. 133)

Abs.10). Seit einer Vereinbarung vom 10. Oktober 2008 führt die AFD vom MIIINDS finanzierte Projekte des *Développement Solidaire* durch. Zudem wurde der Minister Mitglied im Verwaltungsrat (*Conseil d'Administration*) der AFD, einem der wichtigsten Entscheidungsgremien der französischen EZ (Kotlok, 2010, S. 275).

Die Einrichtung des MIIINDS hat eine Konzentration von Zuständigkeiten und (zumindest formal) eine Aufwertung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung durch die Nennung im Titel des Ministeriums mit sich gebracht. Allerdings besteht darin auch die Gefahr einer Zersplitterung der Entwicklungszusammenarbeit selbst. Neben dem Außen- und dem Finanzministerium ist das MIIINDS als weiteres Ministerium hinzugekommen, das mit dem *Développement Solidaire* einen Teil der Entwicklungszusammenarbeit steuert (Carraso, 2007).⁷⁶⁶ Daneben besteht auch die Gefahr inhaltlicher Zersplitterung, indem zusätzlich zu den bestehenden Entwicklungszielen solche der Migrationspolitik als handlungsleitende Ziele hinzukommen. Dies könnte mittelbar - über die Entscheidungsgremien der AFD - zu einer migrationspolitischen Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit führen; als zusätzliche Richtschnur, welche die Akteure der EZ und die Partnerländer berücksichtigen müssen.⁷⁶⁷

Fraglich ist auch, ob diese Konzentration von Zuständigkeiten auch den *beiden* im Nexus von Migrations- und Entwicklungspolitik angelegten Zielsetzungen, nämlich Migrationssteuerung *und* Entwicklungsförderung, gerecht wird.⁷⁶⁸

Insbesondere in der Zeit der Präsidentschaft Sarkozys kann ein starkes *Engagement von Seiten des Präsidenten* für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung festgestellt werden. Dies steht insbesondere im Kontrast zur Tatsache, dass sich im deutschen Fall weder Kanzler Schröder noch Kanzlerin Merkel überhaupt zum Thema geäußert haben. Die Bedeutung, die der Schnittbereich von Migration und Entwicklung im französischen Regierungshandeln in den letzten Jahren hatte geht insbesondere auch auf dieses Engagement zurück. Mit Brice Hortefeux und Claude Gueant

⁷⁶⁶ Schwierigkeiten sind in diesem Zusammenhang auch dadurch möglich, dass durch die Ausweitung der Aufgaben des MIIINDS neue, unerfahrene Akteure für Maßnahmen zuständig sind, die im eigentlichen Sinne Maßnahmen der EZ sind. So wurden in Folge eines Abkommens zum Codéveloppement mit Haiti Maßnahmen ergriffen, deren Kohärenz mit allgemeinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen zumindest fragwürdig erscheint (Moinerie und Sauvignet, 2009, S. 24).

⁷⁶⁷ Vgl. Kotlok, 2010, S. 274-275. Siehe dazu Kapitel 11.2.3.

⁷⁶⁸ Im November 2010 wurde das MIIINDS wieder aufgelöst und seine Zuständigkeiten dem Innenministerium zugeschlagen, das mit Entwicklungszusammenarbeit vorher gar nichts zu tun hatte.

wurden zudem enge Vertraute des Präsidenten mit der Führung des MIIINDS bzw. des Innenministeriums nach dessen Übernahme der Verantwortungsbereiche des ersteren betraut. Auch die jeweiligen beigeordneten Minister bzw. Staatssekretäre für Entwicklung haben dem Thema hohe Relevanz beigemessen. Bei Einrichtung des MIIINDS hatte zudem Außenminister Kouchner mit seinem politischen Gewicht eine vollständige Übertragung der Arbeitsbereiche zum *Codéveloppement* an das neue Ministerium verhindert (Interview Ministerium 4, 2008).

Schließlich ist in Bezug auf die regierungsinterne politische Koordination relevant, inwiefern die Politiken der beteiligten Ministerien auf einer *gemeinsamen konzeptionellen Basis* beruhen. Insgesamt ist in Frankreich bereits sehr früh eine umfassende konzeptionelle Bearbeitung von Migrations- und Entwicklungspolitik zu beobachten. Der *Rapport Naïr* zum *Codéveloppement* umfasst definitionsgemäß beide Politikfelder, während der *Rapport Weil* dem Aspekt der Entwicklung ein Kapitel widmet.⁷⁶⁹ Weitere Schritte der konzeptionellen Verknüpfung waren für die Arbeit der MICOMI vorgesehen. Nach der Abschaffung der MICOMI einigte sich der französische Ministerrat auf eine neue Definition des *Codéveloppement*, nach der dieses jede Form der Entwicklungszusammenarbeit unter Mitwirkung von Migranten umfasse.⁷⁷⁰ Der gemeinsame Beschluss von CICI und CICID vom Dezember 2006 (s.o.) bildet ebenfalls eine konzeptionelle Basis für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung.

Die Einrichtung des MIIINDS im Jahr 2007 stellt eine erneute konzeptionelle Verknüpfung von *Codéveloppement* und Migrationssteuerung dar, mit dem Ziel, dass die Entwicklungs- und Kooperationspolitik den Bereich der Migrationssteuerung besser berücksichtigen.⁷⁷¹ Diese Ausrichtung hat sich mit der Veränderung der Zuständigkeitsbeschreibung von *Codéveloppement* hin zu *Développement Solidaire* noch konkretisiert.

Insgesamt wurde die Konzeption für den Umgang mit dem Schnittbereich von Migration und Entwicklungspolitik als Grundlage des Regierungshandeln mehrfach an Erfahrungen oder neue politische Konstellationen angepasst.⁷⁷²

⁷⁶⁹ Naïr, 1997; Weil, 1997, S. 139-146. Siehe dazu auch Naïr (2008) und Magoni (2004).

⁷⁷⁰ Ministère des Affaires Etrangères und DGCiD (o.J. 5, Hervorh. i.O.)

⁷⁷¹ „Il conviendra [...] de faire en sorte que les politiques de coopération et de développement des pays d'origine tiennent mieux compte de la maîtrise de l'immigration" (Hortefeux, 2007b).

⁷⁷² Zur inhaltlichen *Ausrichtung* dieser Anpassungen siehe Kapitel 11.2.2 und 11.2.3.

Tabelle 11.2.: Unterkategorie A2a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
A2a) Stärkung regierungsinterner politischer Koordination	-	-	+	+	+
2a) Stärkung von Dialog, Kommunikation und Koordination zwischen den beteiligten Ministerien etwa durch Schaffung geeigneter institutioneller Strukturen oder die Konzentration von Zuständigkeiten	-	-	+	+	+
2b) Entwicklung einer grundlegenden Strategie bzw. Konzeption für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung	-	-	+	+	+
2c) Regierungsspitze und Leitung des EZ-Ministeriums sollten sich für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung engagieren	+	+	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Zusammenfassung: Bezieht man nun das Handeln im Bereich der Unterkategorie B3a auf die Erwartungen über die Aufnahme der Politikvorschläge, so ist entgegen der angenommenen Wahrscheinlichkeit in Hinblick auf alle Einzelvorschläge konkretes politisches Handeln festzustellen.

So bestehen mit den CICI und dem CICID Gremien zur Koordinierung der Regierungspolitik. Insbesondere seit der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys wurden Maßnahmen umgesetzt, die eine verstärkte Angleichung von Politiken zum Ziel hatten. Die Konzentration des Themas Migration im MIIINDS von 2007 bis 2010, dessen Zuständigkeit für große Bereiche des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung sowie seine Mitspracherechte hinsichtlich der französischen EZ, sind in dieser Hinsicht ebenfalls hervorzuheben.

Wie lässt sich diese unerwartet starke Aktivität erklären? Dabei ist die Rolle des französischen Präsidenten hervorzuheben. Während im deutschen Falle Konflikte aufgrund der Aufteilung der Regierung in Fachressorts zu erwarten waren, kann im französischen Falle – unter der Bedingung, dass Präsident und Regierung dem gleichen politischen Lager angehören – der Präsident solche Konflikte unterdrücken. Im vorliegenden Falle kommt hinzu, dass Sarkozy dem Thema Migration und seinen Verbindungen zur Entwicklung, etwa hinsichtlich internationaler Abkommen, große Bedeutung beimisst.

Die Entwicklung einer grundlegenden Strategie zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung war in Frankreich ebenfalls entgegen der Erwartungen zu beobachten. Dies lässt sich neben der Durchsetzungskraft Sarkozys auch damit erklären, dass bereits seit dem *Rapport Nair* Erfahrungen der konzeptionellen Verknüpfung von Migrations- und

Entwicklungszusammenarbeit gesammelt wurden auf denen aufgebaut werden konnte.⁷⁷³

11.1.3. Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen (A3a)

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit Herkunftsländern wird zunächst auf *Begründungen* der grundsätzlichen Notwendigkeit solcher Kooperation eingegangen. Es folgen eine Darstellung der *Formen*, die diese Art der Kooperation im französischen Fall annimmt, sowie die Ziele bzw. Aspekte, die die Akteure damit verbinden. Dabei gliedert sich die Darstellung wieder nach den Aspekten der Migrationssteuerung, der Arbeitsmarktpolitik, der Entwicklung und des Schutzes der Interessen und Rechte der Migration.

Die Idee, über eine Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern Migration besser steuern zu können ist alt und stand bereits im Zentrum der Arbeitskräfteanwerbung der 1950er bis 1970er Jahre (Jouant, 2009, S. 441). Bereits seit 1976 bestehen Abkommen zur Anwerbung von Saisonarbeitnehmern. Seit den 1990er Jahren hat Frankreich außerdem mit einigen Staaten des Maghreb Abkommen geschlossen, die für Jugendliche und junge Erwerbstätige bis 35 Jahren in begrenztem Maße erleichtere Einreise-, Arbeits- und Studienmöglichkeiten geschafft haben (ebd., S. 441).

Der *Rapport Nair* sah die Kooperation mit den Herkunftsländern von Migranten als zentralen und notwendigen Bestandteil einer Strategie, die französische Wirtschaft mit ausreichenden Arbeitskräften zu versorgen und gleichzeitig den Zugang von Migranten zum französischen Arbeitsmarkt wirkungsvoll zu begrenzen. So sei das Ziel, Arbeitsmigration temporär zu gestalten nicht ohne eine solche Kooperation zu erreichen.⁷⁷⁴

Dieses Ziel hatten dann auch die von der MICOMI zu erarbeitenden Abkommen mit Herkunftsländern. Auch Minister Hortefeux schreibt 2007 in einem Zeitungsbeitrag, man strebe Partnerschaften mit Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, an, um

⁷⁷³ Die Tatsache, dass es mehrfach zu konzeptionellen Neuorientierungen kam, zeigt aber auch, dass die genannten Berichte und Beschlüsse nicht unbedingt so dauerhaft waren, wie das der Vorschlag von internationaler Ebene, Politik auf einer gemeinsamen konzeptionellen Basis aufzubauen suggerierte.

⁷⁷⁴ Nair, 1997, S. 5; Khoudour-Castéras, 2009, S. 3-4; Weil, 2002, S. 45.

die Migrationsströme gemeinsam und im Interesse beider Parteien zu steuern.⁷⁷⁵

Auf EU-Ebene hat sich Frankreich nicht erst seit der Initiative von Nicolas Sarkozy und Wolfgang Schäuble zur Zirkulären Migration (vgl. Angenendt, 2007b) für Maßnahmen der kooperativen Migrationssteuerung eingesetzt. So war dies auch bereits ein Teil der Vorschläge, die Frankreich Ende der 1990er Jahre zum *Codéveloppement* auf EU-Ebene beim Gipfel von Tampere eingebracht hatte. Auch bei den Konferenzen über einen Europäisch-Afrikanischen Dialog, die im Juli 2006 in Rabat, im November 2006 in Tripolis und im November 2008 in Paris stattfanden, war Frankreich ein zentraler Akteur. Die Verknüpfung von Migration und Entwicklung war eine der Prioritäten der französischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008. Im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, der beim Europäischen Rat von Cannes im Juli 2008 vorgestellt und im Oktober 2008 beschlossen wurde, sprechen sich die EU-Mitgliedstaaten für eine enge Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern aus.

Hinsichtlich der *Formen* der Zusammenarbeit sind zunächst die *Conventions de Codéveloppement* zu nennen, die im Mai bzw. Dezember 2000 mit dem Senegal und mit Mali geschlossen wurden.⁷⁷⁶ Allerdings kamen keine weiteren *Codéveloppement*-Abkommen zum Abschluss. Seit 2006 verfolgt die französische Regierung den Ansatz kooperativer Migrationssteuerung insbesondere mit Hilfe von bilateralen *Accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire (AGC)*.⁷⁷⁷

Minister Hortefeux beschreibt Hintergrund und Grundidee der Abkommen als Tauschgeschäft zwischen Herkunftsländern und Frankreich als Zielland von Migranten. So würden die Herkunftsländer ihre Bedürfnisse mitteilen und in Hinblick auf die irreguläre Migration mit Frankreich kooperieren. Im Austausch würde Frankreich ein gewisses

⁷⁷⁵ „Le moment est venu de nouer des partenariats avec les pays les moins développés, en particulier en Afrique, pour réguler ensemble, dans l'intérêt des deux parties, les flux migratoires“ (Hortefeux, 2007d).

⁷⁷⁶ Société du Bottin Administratif, 2003, S. II-121. Auf der einen Seite wurden mehr Visa zugesagt, Unterstützungsleistungen für Entwicklungsaktivitäten von Migranten sowie die Verdopplung der bisher gewährten entwicklungsorientierten Rückkehrunterstützung. Auf der anderen Seite sah das Abkommen Maßnahmen zum Kampf gegen illegale Migration, eine Verstärkung des Grenzschutzes sowie gemeinsame Patrouillen an der Grenze vor (Magoni, 2004, S. 8). Siehe auch: Aumüller (2004, S. 24-26). Die konkreten Ergebnisse dieser Abkommen gelten jedoch als gering (vgl. Sabatie, 2003).

⁷⁷⁷ Le Masson, 2010, S. 195. Zunächst trugen die Abkommen den Titel *Accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement*. Die Bestimmungen der *Codéveloppement*-Abkommen sind heute vielfach Teil der AGCs.

Kontingent an Zuwanderung gewähren und sich außerdem in der Ausbildung der Eliten der Herkunftsländer engagieren.⁷⁷⁸ Die Abkommen werden von französischen Offizieren auch in den Kontext des *Gesamtansatzes zur Migrationsfrage* der EU gestellt (siehe etwa: Boutant, 2009, S. 9-10).⁷⁷⁹

Daneben nimmt Frankreich als einziger EU-Mitgliedstaat an allen vier Mobilitätspartnerschaften teil, die die EU mit Drittstaaten geschlossen hat. Ähnlich wie die Abkommen zur konzertierten Steuerung der Migrationsströme stellen auch die Mobilitätspartnerschaften als Paketlösung ein Beispiel für die Verknüpfung von Migration und Entwicklung in Kooperation zwischen Herkunfts- und Zielland von Migrationsbewegungen dar (siehe dazu mit Blick auf mit Kap Verde Kotlok, 2010, S. 275-276).

Die *Zielsetzungen bzw. die erwarteten Vorteile* der Kooperation Frankreichs mit den verschiedenen Herkunfts- und Transitländern von Migranten umfassen eine große Bandbreite. Grundsätzlich seien sie durch die Idee eines Gewinns für beide Partner geleitet, so ein Bericht des französischen Sénats (Boutant, 2009, S. 11). Die AGCs umfassen Zielsetzungen in drei Bereichen. *Erstens* werden Regelungen zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung und zur Rücknahme irregulärer Einwanderer durch die Herkunftsländer getroffen. *Zweitens* wird eine Erleichterung der Zirkulation von Personen zwischen den Unterzeichnerstaaten angestrebt. Dabei steht die Erleichterung des temporären Zugangs von Arbeitsmigranten zu denjenigen Bereichen des französischen Arbeitsmarkts, in denen ein besonderer Bedarf an Arbeitskräften besteht, im Mittelpunkt (insbesondere Hochqualifizierte und Fachkräfte sowie Saisonarbeitskräfte). *Drittens* beinhalten die Abkommen Maßnahmen des *Développement solidaire* bzw.

⁷⁷⁸ „Les pays d’origine nous feront part de leurs besoins et s’engageront à nos côtés contre l’immigration illégale, en échange de quoi nous accueillerons un certain nombre de leurs ressortissants et formerons leurs élites, charge à celles-ci de mettre ensuite leur formation au service de leur pays“ (Hortefeux, 2007d). Der partnerschaftliche Grundgedanke wird in Verlautbarungen des MIIINDS bzw. seiner Minister häufig hervorgehoben. „[L]a signature d’accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire [...] concrétise, selon le ministère, le ‚partenariat global‘ entre les pays d’émigration et la France et s’inscrit dans une ‚démarche gagnant-gagnant‘“ (Feher und Windels, 2009, S. 13).

⁷⁷⁹ Neben den AGCs hat Frankreich auch ein Abkommen zur Zirkulären Migration mit Mauritius abgeschlossen. Dieses umfasst zwar ähnliche Zielsetzungen, das Abkommen ist allerdings ein Sonderfall, da angesichts geringer Einwanderungszahlen aus Mauritius kein starkes Interesse Frankreichs am Abschluss eines Abkommens bestand. Es beruht auf einer Anfrage des Inselstaats (Boutant, 2009, S. 12, 16-17). Siehe dazu Kap.11.7.1.

Tabelle 11.3.: Migrationsabkommen Frankreichs

Staat	Art des Abkommens, Datum des Abschlusses
Ägypten	AGC in Verhandlung 2010
Armenien	EU-Mobilitätspartnerschaft, 11.10.2011
Benin	AGC, 28.11.2007
Bosnien-Hezegowina	AGC in Verhandlung 2010
Brasilien	AGC in Verhandlung 2009
Burkina Faso	AGC, 10.1.2009
Gabun	AGC, 5.7. 2007
Georgien	EU-Mobilitätspartnerschaft, 20.11.2009; AGC in Verhandlung 2010
Haiti	AGC von französischer Seite 2008 gewünscht
Indien	AGC in Verhandlung 2010
Kamerun	AGC, 21.5.2009
Kap Verde	AGC, 24.11.2008, EU-Mobilitätspartnerschaft, 21.5.2008
Republik Kongo	AGC, 25.10.2007
Libanon	AGC, 26.6.2010*
Marokko	AGC in Verhandlung 2010
Mazedonien	AGC, 3.12.2009*
Mali	Convention de Codéveloppement, 21.12.2000, AGC in Verhandlung 2010
Maritius	Abkommen über zirkuläre Migration, 23.9.2008, Abkommen in Bezug auf Migration zwischen Mauritius und La Réunion, 2.4.2007,
Moldova	EU-Mobilitätspartnerschaft, 21.5.2008
Montenegro	AGC, 1.12.2009*
Senegal	AGC, 23.9.2006 und Änderungsvertrag, 25.2.2008, Convention de Codéveloppement, 25.3.2000
Serbien	AGC, 2.12.2009*
Thailand	AGC von französischer Seite 2008 gewünscht
Tunesien	AGC, 28.4.2008
Vietnam	AGC in Verhandlung 2010

* Hauptaspekt: Mobilität junger Menschen

Quellen: CICI, 2012, S. 165; Boutant, 2009; Legifrance.gouv.fr; PRELEX; République Française, 2008, 2009a; Charasse und Hervé, 2008; Collin und Hervé, 2010.

andere Maßnahmen der EZ.⁷⁸⁰

Ziele der Migrationssteuerung, etwa indem durch die Kooperation mit den Herkunftsländern die irreguläre Migration und die Rücknahme von Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis sichergestellt werden soll, lassen sich mindestens bis in die 1990er Jahre zurückverfolgen. So wurde der *Rapport Naïr* von einigen damaligen Regierungsmitgliedern zur Rechtfertigung von Rückführungspolitik verwendet – unter anderem in den *Conventions de Codéveloppement* mit Senegal und Mali, wie Naïr selbst im Rückblick feststellt. „Le ‚deal‘ était qu’ on ‚donnait‘ de l’aide en échange du retour“ (Naïr, 2007, S. 203).⁷⁸¹

In den AGCs werden in dieser Hinsicht insbesondere die engere Zusammenarbeit der zuständigen Behörden beider Staaten bei der Rückführung irregulärer Migranten sowie Maßnahmen zur Prävention der Migration bereits im Herkunftsland festgelegt (Jouant, 2009, S. 442). Das Ziel der Migrationssteuerung zeigt sich insbesondere auch an der Auswahl der Länder, mit denen entsprechende Abkommen abgeschlossen wurden. Dies sind insbesondere solche Staaten, die als Hauptherkunfts- oder Transitländer irregulärer Migrationsbewegungen strategische Bedeutung für die französische Migrationspolitik haben. Insofern können die Abkommen in den Zusammenhang der zu beobachtenden Tendenz der Mehrzahl der Aufnahmeländer gestellt werden, die Steuerung und Abwehr von Migration „nach vorne“, d.h. in die Herkunfts- und Transitländer zu verlagern (Khoudour-Castéras, 2009, S. 10).

Die Maßnahmen, die der Entwicklung der Herkunftsländer zu Gute kommen sollen („*Développement Solidaire*“), werden durch die Abkommen zur Migrationssteuerung funktional mit dem Ziel der Migrationssteuerung verbunden. So sollen davon insbesondere diejenigen Länder profitieren, mit denen Frankreich ein solches Abkommen

⁷⁸⁰ (Carrère, 2011, Abs.17-21). Siehe zur Ausgestaltung der Abkommen Kotlok (2010, S. 273-274) und Jouant (2009, S. 441-442).

⁷⁸¹ „Ainsi donc le codéveloppement, que je concevais contré sur la présence légale permanente de l’immigré en France et sur la libre circulation avec les pays d’origine, devenait une ‚tactique‘ pour faciliter les retours au pays d’origine“ (Naïr, 2007, S. 203). Der Rapport Naïr sprach sich zwar tatsächlich dafür aus, durch Abkommen eine Mobilität von Arbeitskräften wieder einzuführen und sah darin *auch* einen Beitrag zur Bekämpfung der irregulären Arbeitsmigration. Allerdings würde dieser Beitrag dadurch geleistet, dass potenziellen Migranten Alternativen zur irregulären Einwanderung angeboten würden. Die Gewährung von Kontingenten der Arbeitsmigration im Tausch gegen die Kooperation bei der Umsetzung restriktiver Politiken war dabei nicht vorgesehen (Naïr, 1997, S. 9).

geschlossen hat. Dies sind aber nicht unbedingt diejenigen Länder, bei denen EZ unter Einbeziehung der Migration besonders erfolgversprechend erscheint oder die einen besonders großen Entwicklungsbedarf haben. Somit stellen diese Leistungen nicht viel mehr als einen Anreiz dar, ein solches Abkommen abzuschließen.⁷⁸²

Eine andere Form der Verknüpfung des Entwicklungselementes mit der Steuerung von Migration bezieht sich auf die Verringerung der Migrationsursachen. So weist der *Lettre de Mission* Sarkozys an Minister Hortefeux der Entwicklungszusammenarbeit einen Platz in den Abkommen mit den Herkunftsländern. Die Entwicklung sei langfristig die einzige Lösung für die Probleme der Migrationssteuerung. Entsprechend solle die französische Entwicklungszusammenarbeit in diesem Licht betrachtet werden und stelle einen Teil der zu schließenden Abkommen dar (Sarkozy, 2007). Das Abkommen mit Tunesien von 2008 sieht beispielsweise vor, dass Maßnahmen des *Développement Solidaire* insbesondere solchen Regionen mit hoher Abwanderung zu Gute kommen sollen. Es sollen dabei an die lokale Situation angepasste Unternehmensgründungen angeregt und Arbeitsplätze geschaffen werden (Jouant, 2009, S. 442). Dies entspricht dem klassischen Muster des *Root-Causes-Approachs*.

In den EU-Mobilitätspartnerschaften mit Moldova, Kap Verde, Georgien und Armenien sagt Frankreich ebenfalls Maßnahmen aus den Bereichen der Migrationssteuerung, der Vermeidung irregulärer Migration, der Rückkehrmigration⁷⁸³ sowie des Grenzschutzes⁷⁸⁴ zu.

Eine *Erleichterung der Arbeitsmigration* sowie der Steigerung internationaler Zirkulation im Rahmen internationaler Abkommen wurde bereits Ende der 1990er Jahre diskutiert und war Teil der Vorschläge des Rapport Naïr (Naïr, 1997). Zur Erleichterung der Arbeitsmigration gewährt Frankreich in den AGCs insbesondere Kontingente temporärer Aufenthaltstitel.⁷⁸⁵ Dazu veröffentlichte die französische Regierung

⁷⁸² „Les principaux pays bénéficiaires de la politique de développement solidaire sont ceux avec lesquels la France a signé des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire“ (CICI, 2009, S. 15). Die Funktion des Entwicklungselementes der Abkommen als Kompensation für die Kooperation bei der Migrationssteuerung lässt sich seit Jahren auch schon in den Rücknahmeabkommen Frankreichs (und anderer Länder) feststellen (De Haas, 2006a, S. 79-80).

⁷⁸³ Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 8; Rat der Europäischen Union, 2008b, S. 16

⁷⁸⁴ Rat der Europäischen Union, 2008a, S. 14.

⁷⁸⁵ Jouant, 2009, S. 441. Siehe dazu Kap.11.7.1.

2006 eine Liste von Berufen, für die im französischen Arbeitsmarkt besonderer Bedarf besteht. Auf dieser Grundlage werden für die Angehörige derjenigen Staaten, mit denen Frankreich einen AGC abgeschlossen, hat Zuwanderungskontingente festgelegt.⁷⁸⁶ Carrère und Duval (2009, S. 18) weisen jedoch darauf hin, dass die in den Abkommen zugestandenen Kontingente und Erleichterungen kaum über bereits bestehende Möglichkeiten hinaus gehen.

In den Mobilitätspartnerschaften engagiert sich Frankreich mit der Zusage, Georgien darin zu unterstützen, seine Fähigkeiten zur Steuerung von Arbeitsmigration zu verbessern (Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 8). Außerdem werden – im Rahmen eines bilateralen Abkommens zur Migrationssteuerung – Erleichterungen der temporären Einwanderung auf den französischen Arbeitsmarkt, der Studierendenmigration sowie Austauschprogramme von Arbeitnehmern angeboten.⁷⁸⁷

Die *Entwicklung der Herkunftsländer* ist Inhalt weiterer Bestimmungen der Abkommen. Dazu gehört zunächst einmal die entwicklungspolitisch positiv bewertete Erleichterung der Zirkulation. Im Falle Tunesiens wird etwa die Berufsausbildung unterstützt, unter anderem, indem Kompetenzen der in Frankreich ansässigen Diaspora des Herkunftslandes aktiviert werden sollen. Entsprechende Projekte liegen in den Bereichen Technik, Technologie, Wissenschaft und Bildung. Dabei soll ein besonderer Fokus auf Regionen starker Auswanderung gelegt werden, um dort Arbeitsplätze zu schaffen (Jouant, 2009, S. 442).

In der Mobilitätspartnerschaft mit Kap Verde bietet Frankreich an, im Rahmen eines bilateralen Abkommens zur Migrationssteuerung Maßnahmen in Hinblick auf Rücküberweisungen und die Unterstützung von Migration als Entwicklungsakteuren zu fördern (Rat der Europäischen Union, 2008a, S. 11-12).

Die *Rechte und Interessen der Migranten* drohen in den AGCs aus dem Blick zu geraten. Tatsächlich fehlen entsprechende Regelungen in den Abkommen. So kritisiert die Mitarbeiterin der NGO *gisti*, Violaine Carrère, dass individuelle Freiheiten im Rahmen

⁷⁸⁶ Plewa, 2010, S. 26-27. Diese Liste ist eine von drei solcher Listen. So besteht eine Liste von 61 Berufen für Staatsangehörige aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten (für Bulgarien und Rumänien gilt mittlerweile eine Liste von 150 Berufen), eine Liste mit 30 zum Teil regional beschränkten Berufen, für Staatsangehörige aller Staaten sowie eine Liste für Angehörige solcher Staaten mit denen Frankreich ein entsprechendes Migrationsabkommen geschlossen hat (ebd., S. 26-27).

⁷⁸⁷ Rat der Europäischen Union, 2009a, S. 10; Rat der Europäischen Union, 2008a, S. 9.

des geplanten globalen Migrationsmanagement ökonomisiert würden. Die Fähigkeiten der Migranten würden zu Humankapital, das in Abkommen gehandelt werde.⁷⁸⁸

Insgesamt wird hinsichtlich der AGCs vielfach kritisiert, dass die Reziprozität, die den Abkommen zu Grunde liegt, ungleich zu Lasten der Herkunftsländer verteilt ist (Glaser und Smith, 2008, S. 133). So biete Frankreich für die Kooperation des Herkunftslandes bei der Migrationssteuerung kaum neue Zugeständnisse, sondern integrierte bestehende oder vorgesehene Vergünstigungen in die neuen Abkommen. Entgegenkommen Frankreichs seien zudem höchst weich und unkonkret formuliert (Kotlok, 2010, S. 277; siehe auch: Carrère, 2011).⁷⁸⁹ Die Schaffung von *Triple-Win-Situationen* scheint in diesem Zusammenhang kaum gegeben (ebd., Abs.25).⁷⁹⁰

Der Fokus der Abkommen liegt eindeutig auf dem Bereich der Rückführung und Migrationssteuerung, während zusätzliche Unterstützung, die (geringen) Zugeständnisse bei den Einreisemöglichkeiten sowie die Bestimmungen zum *Codéveloppement* die Zustimmung der Regierungen der Vertragspartner Frankreichs sicherstellen sollen (Rodier, 2009, S. 6).⁷⁹¹

Zusammenfassung: Eine Umsetzung fast aller Vorschläge zur Kooperation Frankreichs mit Herkunftsländern von Migrationsbewegungen ist angesichts ihrer Struktur und zu Grunde liegenden Ursache-Wirkungszusammenhängen als wenig wahrscheinlich angesehen worden. Im französischen Fall zeigt sich aber deutliche Aktivität.

So wurden Dialog und engere Zusammenarbeit mit zahlreichen Herkunftsländern von Migranten angestrebt und auch entsprechende Abkommen geschlossen. Dies lässt

⁷⁸⁸ „La figure moderne du cannibale est sans doute celle-là: celle d’États riches qui dévorent les citoyens des pays pauvres, avec le consentement des États du Sud, défaits“ (Carrère, 2007, S. 24-25).

⁷⁸⁹ Trotz der eigentlich gestiegenen Verhandlungsmacht von Ländern wie dem Senegal aufgrund ihrer strategischen Lage als Herkunfts- und Transitland für Migrationsbewegungen nach Europa scheinen diese bislang nicht willens oder in der Lage gewesen zu sein, diese Situation auch in eine stärkere Berücksichtigung ihrer Entwicklungs- und Mobilitätsinteressen in den Abkommen umzumünzen (Adepoju, Noorloos und Zoomers, 2010, S. 65).

⁷⁹⁰ „On est loin du fameux ‚gagnant / gagnant‘, et le préfixe ‚co‘ [von *Codéveloppement*, S.M.], qu’on aurait pu croire porteur de l’idée d’un partenariat et de la défense d’intérêts réciproques, semble voué à une étrange fonction“ (Carrère, 2011, Abs.25; siehe auch Rodier, 2009, S. 6).

⁷⁹¹ Daneben wird auch grundsätzlich der Ansatz der Abkommen kritisiert, Fragen der Sicherheit, der Arbeitsmigration und der Entwicklung als Verhandlungspaket aufeinander zu beziehen (Khoudour-Castéras, 2010, S. 195, Le Masson, 2010, S. 195, FORIM und Coordination SUD, 2007).

Tabelle 11.4.: Unterkategorie A3a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
A3a) Steigerung der Kooperation und des Dialogs zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migrationsbewegungen	-	-	(+)	(+)	(+)
3a) Steigerung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern von Migration	-	-	+	+	+
3b) Abschluss von Abkommen zur Migrationssteuerung (bilateral, multilateral oder global)	-	-	+	+	+
3c) Kooperation zwischen Ziel- und Herkunftsländern bei der Steuerung der Migration	-	-	+	+	+
3d) Stärkere Öffnung des Arbeitsmarktes der Zielländer	-	-	(+)	-	+
3e) Maßnahmen, die Zielsetzungen der Entwicklung der Herkunftsländer verfolgen	-	-	(-)	-	-
3f) Maßnahmen, die das Wohl und die Rechte der Migranten verfolgen	-	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

sich unter Verweis auf die Wirkfaktoren Konfliktpotenzial und Kompatibilität mit dem *Status quo ante* plausibel machen. So gilt die engere Zusammenarbeit in Migrationsfragen zwischen Ziel- und Herkunftsländern allgemein als Mittel zur Bewältigung der politischen Herausforderungen, die Migration mit sich bringt.⁷⁹² Im französischen Fall bestehen außerdem eine Reihe von Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern, auf die die sich die Akteure stützen konnten. Hinzu kommen Vorlagen von europäischer Ebene. Insbesondere ist in dieser Hinsicht auf Präsident Sarkozy zu verweisen, der Abkommen mit Herkunftsländern als zentrales Werkzeug der Migrationspolitik ansieht.

Auch hinsichtlich Maßnahmen, die die Steuerung von Migration zum Ziel haben, ist weitaus mehr Aktivität zu beobachten, als erwartet. Dies ist plausibel vor dem Hintergrund, dass – wie schon im deutschen Falle – solche Akteure, die Gegenpositionen vertreten, in ihrer Durchsetzungsfähigkeit als schwach zu bezeichnen sind im Vergleich mit denjenigen, die steuerungsorientierte Ansätze vertreten. Dies gilt insbesondere seit der Präsidentschaft Sarkozys. Auch hinsichtlich der bestehenden Grundlagen, auf die sich entsprechende Politiken stützen könnten, erscheinen diejenigen der Steuerung (Vorgängerabkommen, Europäische Vorgaben und Prozesse, Institutionen) besonders leicht einzubeziehen.

⁷⁹² Dies wird grundsätzlich auch kaum in Frage gestellt – die Ausrichtung dieser Zusammenarbeit dagegen schon.

Maßnahmen zur Öffnung des Arbeitsmarktes, zur Entwicklung der Herkunftsländer oder zur Umsetzung grundlegender Migrantenrechte, sind demgegenüber schwach bis kaum ausgeprägt. Dies entspricht einerseits den Erwartungen aufgrund der Vorschläge selbst. Andererseits sind auch die Wirkfaktoren Konfliktpotenzial und Kompatibilität mit dem *Status quo ante* ungünstig für eine Umsetzung. So wird eine Öffnung des Arbeitsmarkts vorsichtig betrieben. Einerseits bestehen zwar Erfahrungen in der Anwerbung in Zusammenarbeit mit Herkunftsländern. Andererseits ist eine solche Anwerbung angesichts hoher Arbeitslosigkeit und des Mobilisierungspotenzials populistischer Parteien wie des *Front National* konfliktträchtig. Eine stärkere entwicklungspolitische Orientierung der Abkommen stützt zunächst einmal nicht die vorherrschende Zielsetzung der französischen Exekutive, Migration zu steuern. Entwicklungspolitische Aspekte stellen ein Entgegenkommen im *Austausch* gegen die Unterstützung in der Migrationspolitik dar, werden eher eingeschränkt gewährt und gehen kaum über Bestehendes hinaus. Eine Stärkung der Perspektive von Migrantenrechten widerspricht eher den Zielen der Migrationssteuerung bzw. -begrenzung und würde daher mit diesem übergeordneten Ziel in Konflikt stehen.⁷⁹³

11.2. Oberkategorie B: Politische Ausrichtung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung

Im Folgenden werden die drei ausgewählten Unterkategorien zur konzeptionellen inhaltlichen Ausrichtung der französischen Politik im Schnittbereich von Entwicklung und Migration dargestellt. Das erste Kapitel befasst sich mit dem Rechte-basierten Ansatz, d.h. der besonderen Betonung der Achtung von Grund- und Menschenrechten sowie Fairness und Gleichbehandlung bei der Gestaltung des Schnittbereichs (B2a). Das zweite Kapitel geht auf die Ausrichtung des politischen Handelns auf Ziele der Entwicklung der Herkunftsländer ein (B3a). Schließlich wird untersucht, inwiefern französisches politisches Handeln darauf abzielt, Beiträge der EZ zum Erreichen von Zielen

⁷⁹³ Siehe Kap. 11.2.1.

der Migrationspolitik nutzbar zu machen (B4a).

11.2.1. Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung (B2a)

Die Achtung von Grund- und Menschenrechten sowie die Gewährleistung von Fairness und Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten bilden das Thema des folgenden Abschnitts. Wie in der deutschen Fallstudie werden zunächst grundlegende rechtliche Bedingungen dargestellt, um dann auf die besonderen Bedingungen einzugehen, die hinsichtlich temporärer und saisonaler Migration bestehen.

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990 wurde von Frankreich wie von Deutschland und den meisten anderen OECD-Staaten nicht unterzeichnet.⁷⁹⁴ Dies wird in Frankreich insbesondere seitens französischer NGOs kritisiert (siehe etwa Tiberghien, 2009, S. 51).

Die Notwendigkeit des Schutzes der Rechte von Migranten wird in vielen offiziellen Berichten betont. Gleichzeitig wird, insbesondere in Bezug auf *temporäre* und *saisonale* Arbeitsmigration (und dies ist die grundlegende Form der Arbeitsmigration in Frankreich) ein mangelnder Schutz von Grund- und Menschenrechten sowie die fehlenden Gewährleistung von Fairness und Gleichbehandlung beklagt.⁷⁹⁵

Als grundlegendes Problem der Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern in Frankreich wird ihre faktische rechtliche und soziale Prekarität kritisiert, etwa seitens der NGO *gisti* (Charles, 2011, Abs.10). Diese Prekarität äußert sich etwa in mangelndem Schutz vor Ausbeutung durch den Arbeitgeber (Decosse, 2008), einem erschwerten Zugang zu sozialen Sicherungssystemen hinsichtlich Krankheit oder Alter (Baudet-Caille, 2008), einem schlechten Zugang zu Rechtsmitteln (Morice, 2008), sowie mangelndem Schutz hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (Decosse, 2008). Zudem sei eine Ungleichbehandlung gegenüber den französischen bzw. ansässigen Kollegen festzustellen (Charles, 2011, Abs.10).

Die Ursachen dieses prekären Status liegen insbesondere in der engen zeitlichen Be-

⁷⁹⁴ Siehe dazu: De Guchteneire und Pécoud (2008) sowie Oger (2008).

⁷⁹⁵ „Le nécessité de respecter les droits des migrants, rappelée dans tous les rapports, apparaît de plus en plus comme une déclaration naïve, voire cynique” (Massiah, 2008, S. 90).

fristung des Aufenthalt und darin, dass es keine adäquaten Regelungen gibt, auf deren Grundlage Saisonarbeitnehmer ihre Rechte durchsetzen können. So ist der Zugang zum Rechtssystem vor Ort aufgrund fehlender Kenntnisse erschwert und vom Herkunftsland aus praktisch unmöglich (Decosse, 2008). Der Arbeitsvertrag galt bis zum Jahr 2006 meist gleichzeitig als Aufenthaltstitel, was Arbeitgebern starke Möglichkeiten gab, Druck auszuüben. Zwar wurde im Juli 2006 ein befristeter, auf drei Jahre gültiger Aufenthaltstitel für eine mehrfache saisonale Einreise geschaffen (Baudet-Caille, 2008).⁷⁹⁶ Dadurch hat sich der Status der Saisonarbeitnehmer jedoch kaum gebessert, angesichts der Tatsache, dass weiterhin ein bestehender Arbeitsvertrag für den Aufenthalt notwendig ist. Auch der Zugang zu sozialen Sicherungssystemen wurden nicht verbessert (ebd.).⁷⁹⁷

Eine Verfestigung des Aufenthalts, d.h. die Zuerkennung eines längerfristig gültigen Aufenthaltstitels wird auch langjährigen Saisonarbeitnehmern (die aufgrund jährlich neuer Saisonverträge zum Teil ihr gesamtes Berufsleben in französischen Betrieben verbracht haben) oft nur nach aufwendigen langjährigen Gerichtsverfahren zuerkannt (Gouyer, 2008; gisti, 2008).

Hinsichtlich Maßnahmen zur Migrationssteuerung in Kooperation mit Herkunftsländern sowie zur Zirkulären Migration ist ebenfalls nur wenig Rücksichtnahme auf die Rechte und Interessen von Migranten festzustellen. Dies zeigt sich etwa im Papier von Schäuble und Sarkozy insofern, dass nicht alle arbeits- und sozialrechtlichen Normen auch für Arbeitsmigranten garantiert werden sollen und dass es allgemein nur sehr vage hinsichtlich des Rechtsschutzes der anzuwerbenden Arbeitsmigranten bleibt. Hinzu kommt die Problematik der Prekarität und spezifischer Härten aufgrund der zeitlichen Befristung des Aufenthalts (etwa die grundsätzliche Problematik des Schutzes der Familie), die im Papier und in den darauf aufbauenden Beschlüssen nicht gemildert

⁷⁹⁶ Dabei gilt weiterhin, dass ein Aufenthalt für maximal sechs Monate im Jahr gestattet ist.

⁷⁹⁷ Der prekäre Status beruht auch auf der geringen gewerkschaftlichen Vertretung der Interessen von Saisonarbeitnehmern. Dies liegt zum einen am geringen Organisationsgrad der Saisonarbeitnehmer. Andererseits sind die Gewerkschaften selbst zum Teil nicht gewillt, die Interessen von Saisonarbeitern zu vertreten, stehen diese doch im Ruf, etablierte Arbeitsplätze zu verdrängen (Khoudour-Castéras, 2009, S. 13-14). Zur Stärkung der rechtlichen Repräsentation der Interessen von Saisonarbeitern hat sich in der Region „Bouches-du-Rhône“ die Gruppe CODETRAS gegründet, die – mit gewissem Erfolg – rechtlichen Beistand für Saisonarbeitnehmer organisiert (Gouyer, 2008; Plewa, 2010, S. 14-18).

Tabelle 11.5.: Unterkategorie B2a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
B2a) Sicherstellung von Grund- und Menschenrechten, Fairness und Gleichbehandlung	+	-	-	-	-
4a) Achtung von Grund- und Menschenrechten	+	-	-	-	-
4b) Sicherstellung von Fairness und Gleichbehandlung, Arbeits- und Gesundheitsschutz	+	-	-	-	-
4c) Schutz vor Ausbeutung und Senkung der Verwundbarkeit	+	-	-	-	-
4d) Sicherstellung dieser Rechte und Grundsätze insbesondere auch im Rahmen von Zirkulärer und temporärer Migration	-	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

wurden (siehe dazu Kap. 8.1.3).

Auch in den von Frankreich unterzeichneten Migrationsabkommen (AGCs) und den französischen Beiträgen zu den Mobilitätspartnerschaften spielt der Rechtsschutz für Migranten keine Rolle (siehe dazu Kap. 11.1.3).

Zusammenfassung: Die Erwartungen zur Umsetzung der Vorschläge aus der Unterkategorie B2a waren nicht eindeutig. In ihrer Struktur sind sie als einfach einzuschätzen, die Wirkungsketten sind dagegen eher komplex. In Bezug auf Zirkuläre Migration sind beide Bedingungsfaktoren negativ ausgeprägt. Im Falle Frankreich lässt sich – wie auch schon in der deutschen Fallstudie – nicht beobachten, dass in bedeutsamem Maße Vorschläge dieser Unterkategorie umgesetzt wurden.

Insbesondere das Konfliktpotenzial dieser Vorschläge scheint einer Umsetzung im Wege zu stehen. So wird einer Verbesserung der rechtlichen Situation von Migranten entgegengehalten, dies stehe dem Ziel einer konsequenten Steuerung von Migration und Bekämpfung von irregulärer Migration entgegen. Auch der starke französische Fokus auf „nützliche“ Migranten, das heißt solche, die zur französischen Wirtschaftsentwicklung beitragen – Sarkozys Aussagen zur *immigration choisie* – weist in diese Richtung (H3, H4).

Gleichzeitig bestehen mit den zentralen Verträgen auf UN-Ebene bzw. den Resolutionen der ILO institutionelle Grundlagen, die eine Umsetzung erleichtern würden. Innerstaatlich – und das ist die entscheidende Ebene – genießt der Rechtsschutz für Migranten aber keine politische Priorität. Dies gilt insbesondere für Migranten mit kurzfristigem, unsicherem oder ohne Aufenthaltsstatus, für die auch die institutionel-

len Vorkehrungen des Rechtsschutzes äußerst schwach sind.

11.2.2. Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik (B3a)

Im Folgenden wird zunächst die Ausrichtung der französischen Migrationspolitik insgesamt hinsichtlich ihrer *entwicklungsfreundlichen Gestaltung* untersucht, um dann konkrete migrationspolitische Maßnahmen anzusprechen. Dabei wird insbesondere die Ausrichtung der Politik des *Codéveloppement*, als zentraler Aspekt der Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung und deren Auswirkung auf entwicklungsbezogenes Handeln in diesem Bereich thematisiert.

Die in der deutschen Fallstudie dargestellten internationalen Kohärenzverpflichtungen durch die Millennium Entwicklungsziele und Verpflichtungen im Rahmen von EU und OECD gelten auch für Frankreich. So bezieht sich ein Dokument zum Haushalt 2012 in seinem beschreibenden Teil zum Thema Kohärenz explizit auf den Europäischen Konsens und die dort festgelegten zwölf Politikbereiche, die in den Ansatz der entwicklungspolitischen Kohärenz einzubeziehen seien. Dazu gehört unter anderem die Migration (République Française, 2011, S. 19).

Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Ministerien und Behörden, die mit Teilen der französischen EZ befasst sind, spielt Kohärenz für diese eine wichtige Rolle. Hinzu kommen Auswirkungen anderer Politikfelder auf die Entwicklungszusammenarbeit. Zwar hat der Entwicklungsstaatssekretär im Außenministerium die Aufgabe, die Kohärenz politischen Regierungshandelns in Bezug auf die Entwicklungspolitik zu fördern, es fehlt dafür jedoch an institutionellen Voraussetzungen. So mangle es, wie der Bericht des Entwicklungsausschusses der OECD 2008 feststellt, in Frankreich an einer politischen Grundsatzentscheidung, die entwicklungspolitische Kohärenz als ein Ziel formuliert, das Regierungshandeln insgesamt leiten solle. Zentraler Impulsgeber sei, angesichts des Fehlens durchsetzungsfähiger interministerieller Koordinationsstrukturen der Präsident der Republik.⁷⁹⁸ Dieser gebe dem Ziel politischer Kohärenz für Entwick-

⁷⁹⁸ OECD, 2008b, S. 13-14. Der Bericht empfiehlt in diesem Zusammenhang, eine spezialisierte Arbeitseinheit in der Regierung einzurichten, die politische Kohärenz sicherstellt, etwa angesiedelt beim CICID (ebd., S. 14).

lung zwar in Bezug auf die Beziehungen zu Ländern der Dritten Welt, insbesondere Afrika, einen hohen Stellenwert. Die Kohärenz *zwischen* unterschiedlichen Politikfeldern ist in Frankreich jedoch kein ausgeprägter politischer Fokus.⁷⁹⁹

Das CICID koordiniert zwar die Entwicklungszusammenarbeit, die auf verschiedene Ressorts aufgeteilt ist. Es stellt aber *kein* Gremium zur Sicherstellung entwicklungspolitischer Kohärenz dar, in dem Sinne, dass die Auswirkungen anderer Politikfelder auf die Entwicklungspolitik thematisiert würden. „CICID has never considered the examination of current legislation on migratory flows to be part of its brief“ (OECD, 2008b, S. 36).

Der *Commitment to Development Index 2011*, der die Wirkung von sieben Politikfeldern auf die Entwicklung einschätzt, sieht Frankreich im Teilbereich Migration auf dem 20. Platz von 22. Dabei schlugen insbesondere der geringe Bestand und Zugang von (nicht qualifizierten) Migranten aus Nicht-OECD Ländern negativ zu Buche. Positiver waren die Indexwerte für die Studierenden- und Flüchtlingsmigration (Roodman, 2011, S. 28-32).

Die allgemeine Ausrichtung einer Politik der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik bzw. des *Codéveloppement* war in Frankreich seit den 1990er Jahren umstritten. In der zweiten Hälfte der 2000er Jahre kam es zu einer engeren Verknüpfung zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik. Der *Peer review* des Entwicklungsausschusses der OECD weist darauf hin, dass dabei die Gefahr bestehe, dass die Entwicklungsförderung von der Steuerung der Migrationsströme abhängig gemacht werde. Das Resultat wäre dann nicht die entwicklungsfreundliche Gestaltung von Migrationspolitik, sondern umgekehrt die migrationspolitische Konditionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit (OECD, 2008b, S. 35-36).⁸⁰⁰

⁷⁹⁹ „France’s understanding of policy coherence, which covers both the co-ordinated approach to development assistance and the enhancement of global public goods, is nevertheless limited because it plays down the impact of domestic policies on developing countries“ (OECD, 2008b, S. 13).

⁸⁰⁰ In diesem Zusammenhang ist etwa auf die Beschlüsse des CICID hinzuweisen. So wurde im Juni 2006 Migration und Entwicklung aus dem Blickwinkel behandelt, wie Entwicklungszusammenarbeit zur Politik des *Codéveloppement* beitragen könne (ebd., S. 36). Dabei standen allerdings durchaus noch Entwicklungsziele im Vordergrund, die durch die Einbeziehung von Migranten erreicht werden sollten (CICID, 2006). Die Schlussfolgerungen vom Juni 2009 weisen der EZ eine unterstützende Rolle in Hinblick auf das Erreichen von Zielen der Migrationssteuerung zu, indem sie festlegen, dass Staaten, die ein Abkommen zur Migrationssteuerung mit Frankreich abgeschlossen haben, bei der Vergabe von Entwicklungshilfe bevorzugt werden könnten (CICID, 2009).

Neben diesen grundlegenden kohärenzpolitischen Überlegungen und Positionen werden im Folgenden einige Einzelaspekte französischer Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung aus dem Blickwinkel entwicklungspolitischer Kohärenz untersucht.

Die *Erleichterung legaler Migration* ist ein grundsätzlicher Aspekt der Kohärenzpolitik (siehe auch Kap. 11.1.3 und Kap. 11.7.1).

Das Papier von Schäuble und Sarkozy vom November 2006 plädiert unter Hinweis auf die Vorschläge der Weltkommission dafür, „verstärkt das Instrument der zirkulären Migration [zu nutzen], um den positiven Entwicklungseffekt auf die Herkunftsstaaten zu verstärken“ (Schäuble und Sarkozy, 2006). Auch der Generalsekretär des HCCI, Carraso, weist in einem Beitrag 2007 darauf hin, dass eine gute Migrationspolitik an sich bereits einen Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer darstelle. Dabei seien insbesondere Migrationspolitiken von Vorteil, die mehr Mobilität bzw. Zirkularität von Migrationsbewegungen fördern (Carraso, 2007, S. 19).⁸⁰¹ Eine umfassendere Öffnung für legale Einwanderung fand in Frankreich jedoch nicht statt. Im Rahmen der AGCs sowie durch die Schaffung verschiedener weiterer Aufenthaltstitel wurden nur in begrenztem Maße zusätzliche Einwanderungsmöglichkeiten eingeräumt.

Hinsichtlich der Möglichkeiten für in Frankreich ansässige Migranten, längere Aufenthalte in ihrem Herkunftsland zu verbringen (*Outward Mobility*), sind die Möglichkeiten in Frankreich aufgrund einer längeren Abwesenheitsfrist ohne Verlust des Aufenthaltstitels (drei Jahre) bedeutend besser als in Deutschland.

Insgesamt allerdings wurde die Mobilität von Migranten eher eingeschränkt und durch die Verschärfung von Grenzkontrollen, Rückführungsmaßnahmen sowie durch die Kooperation mit den Herkunftsländern bei der Migrationssteuerung und dem Grenzschutz wurden Zugangsmöglichkeiten begrenzt (Thomas, 2007, S. 15; Wihtol de Wenden, 2009, S. 7).⁸⁰²

⁸⁰¹ Ähnliche Vorstellungen einer entwicklungsfreundlichen Migrationspolitik äußern auch renommierte französische Migrationsforscher. So schreibt Patrick Weil, eine Migrationspolitik solle es ermöglichen, dass Migranten aktive Bindungen in ihr Herkunftsland erhalten können (Weil, 2002, S. 41). Auch Patrick Gonin und Nathalie Kotlok weisen darauf hin, dass die Möglichkeit zur Zirkulation entscheidend für eine entwicklungsfreundliche Migrationspolitik sei (Gonin und Kotlok, 2009a, S. 15).

⁸⁰² „Donner d’une main pour le ‚co-développement‘ et restreindre la liberté de circulation d’une poigne de fer de l’autre, est donc contradictoire et irréaliste“ (Thomas, 2007, S. 15).

In Bezug auf den Brain Drain ist insbesondere auf eine Unterstützung der Formulierung ethischer Anwerbeprinzipien hinzuweisen. Außerdem beschränkt Frankreich die Dauer eines Aufenthalts für Hochqualifizierte aus Partnerländern französischer Entwicklungszusammenarbeit. Beide Aspekte sind jedoch (noch) wenig wirkungsmächtig, da sie vergleichsweise neu sind und eine entsprechende Anwerbung in größerem Ausmaß ohnehin (noch) nicht auf der politischen Agenda steht (siehe dazu auch Kap. 11.5).

Interessant ist in Hinblick auf die Frage einer entwicklungsfreundlicheren Gestaltung von Migrationspolitik die wechselnde Ausrichtung der Politik des *Codéveloppement*. In der Arbeit der *Délégation* bzw. der anschließenden *Mission interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales* wurden unter dem Einfluss des Innenministeriums die Aspekte Entwicklung und Migrationssteuerung miteinander verknüpft. Ziel der Arbeit des Beauftragten (*Délégué*) für das *Codéveloppement* war es laut des Dekrets zur Einrichtung der MICOMI, Vorschläge im Sinne des *Codéveloppement* zu einer besseren Steuerung der Migrationsströme zu machen.⁸⁰³ Dabei sollten insbesondere Migrant*innenorganisationen, die zum Teil bereits seit Jahrzehnten entwicklungsbezogenes Engagement in ihren Herkunftsländern leisteten, als Akteure einbezogen werden. Die greifbaren Resultate der Projekte der MICOMI waren jedoch gering. In der Folge wurde das Konzept des *Codéveloppement* auf Grundlage zweier Mitteilungen des *Conseil des Ministres* von 2003 und 2005 neu definiert. Diese sahen nicht länger eine Verknüpfung der Entwicklungsdimension des *Codéveloppement* mit dem staatlichen Ziel der Migrationssteuerung vor und definierten *Codéveloppement* schlicht als Entwicklungszusammenarbeit unter Einbeziehung von Migrant*innen.⁸⁰⁴

Für die Zeit seit Beginn der 2000er Jahre bis 2007 stellt Gubert (2008, S. 54) einen allgemeinen Wandel der Haltung der französischen Politik gegenüber dem Schnittfeld von Migration und Entwicklung fest. Dies zeige sich etwa daran, dass die französi-

⁸⁰³ „Le délégué interministériel au codéveloppement et aux migrations internationales est chargé de proposer des orientations et des mesures visant au renforcement de la coopération de la France avec les pays d’émigration en vue de convenir avec eux, dans une perspective de codéveloppement, d’une meilleure maîtrise des flux migratoires” (Décret no. 98-314, 24.4.1998).

⁸⁰⁴ „On entend par codéveloppement toute action d’aide au développement, quelle qu’en soit la nature et quel que soit le secteur dans lequel elle est réalisée, à laquelle participent des migrants vivant en FRANCE, quelles que soient les modalités de cette participation (celle-ci peut intervenir à une ou plusieurs étapes du projet: conception, étude de faisabilité, financement, réalisation, évaluation)” (Ministère des Affaires Etrangères und DGCiD, o.J. 5, Hervorh. i.O.).

sche Politik von einem Ansatz, der stark an der Förderung der Rückkehr orientiert war, abgerückt sei zu Gunsten eines Ansatzes der Unterstützung der Migranten in der Umsetzung ihrer Initiativen zur Entwicklung der Herkunftsländer.⁸⁰⁵

Seit Beginn der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys ist der Fokus wieder deutlich in Richtung der Migrationssteuerung gerückt. Diese Ausrichtung wird anhand der Selbstbeschreibung der Politik des *Codéveloppement* durch das MIIINDS im Jahr 2007 deutlich. Auf der Internetseite des neuen Ministeriums wird der Arbeitsbereich „*Codéveloppement*“ im Frühjahr 2008 so definiert, dass die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern im Rahmen des *Codéveloppement*, wie auch die Entwicklungszusammenarbeit selbst, stärker das Ziel der Migrationssteuerung berücksichtigen solle.⁸⁰⁶

Die Umbenennung des Ministeriums von *Codéveloppement* in *Développement Solidaire* im Jahr 2008 festigt die erneute Verknüpfung von *Codéveloppement* und Migrationssteuerung. So umfasst der Begriff des *Développement Solidaire* sowohl das *Codéveloppement* im engeren Sinne auch solche Aktivitäten der EZ in den Herkunftsländern von Migration, die Beiträge zur Steuerung der Migration leisten.⁸⁰⁷

Im Ergebnis erfuhr die Verknüpfung von Migration und Entwicklung durch die explizite Einbeziehung des Bereichs *Codéveloppement* (im Titel des Ministeriums) sowie durch zusätzliche finanzielle Mittel durchaus eine Aufwertung und auch institutionell ist der Bereich direkt dem Generalsekretariat unterstellt und damit gut angebunden.⁸⁰⁸

Angesichts der Kontrollorientierung des Ministeriums erscheint der Aspekt der Entwicklung innerhalb der Politik des MIIINDS entweder als Verhandlungsmasse gegen-

⁸⁰⁵ „D’un dispositif originel consistant pour l’essentiel à aider au retour pour inverser les flux migratoires, les autorités françaises sont progressivement passées à un dispositif visant à accompagner les initiatives prises par les migrants en faveur du développement de leur pays d’origine. Plus important encore, le soutien apporté aux migrants n’est aujourd’hui plus subordonné à leur retour au pays“ Gubert (2008, S. 54).

⁸⁰⁶ „L’enjeu du codéveloppement est de donner aux États du Sud et à leurs ressortissants les moyens d’avoir confiance en eux-mêmes et de construire un avenir sur leur territoire. Il s’agira d’abord de mobiliser les instruments permettant aux migrants d’agir en faveur de leur pays d’origine. Il conviendra, aussi, de faire en sorte que les politiques de coopération et de développement des pays d’origine tiennent mieux compte de la maîtrise de l’immigration“ (Hortefeux, 2007b).

⁸⁰⁷ Kotlok, 2010, S. 272. „Le développement solidaire comprend: le codéveloppement, entendu comme toute action d’aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France [...] [et] les actions sectorielles d’aide au développement dans les régions des pays d’origine de forte émigration vers la France, permettant de contribuer à la maîtrise des flux migratoires“ (CICI, 2009, S. 184)

⁸⁰⁸ MIIINDS, 2007; Interview Ministerium 5, 2008, ca. 00:20:35-00:23:30.

über den Herkunftsländern oder aber als Deckmäntelchen, um über die zentralen Ziele des Kampfes gegen illegale Einwanderung, der Migrationssteuerung und der Rückkehrförderung hinweg zu täuschen.⁸⁰⁹ Mehr noch, die Verknüpfung von Migration und Entwicklung mit dem Ziel der Migrationssteuerung dürfte sich auch kontraproduktiv bezogen auf Ziele der EZ auswirken. So schreibt Lacroix (2007, S. 17-18), dass der Fokus der Rückkehr, der in der Politik des *Codéveloppement* immer wieder aufscheint, der Handlungslogik vieler Migranten widerspreche, die nicht auf dauerhafter Rückkehr, sondern regelmäßiger Zirkulation beruhen. Die Zielsetzung der Rückkehr habe die staatliche Politik des *Codéveloppement* zudem in starkem Maße in den Augen von Migrantenorganisationen und Herkunftsländern diskreditiert.⁸¹⁰

Die Einbeziehung der Politik des *Codéveloppement* in das *MIINDS* sowie Teile der Afrikapolitik unter Präsident Sarkozy lassen sich insgesamt eher als „Innenpolitisierung“ der Afrikapolitik lesen, als dass Maßnahmen in Richtung einer entwicklungsfreundlicheren Gestaltung französischer Migrationspolitik eingeführt würden.⁸¹¹

Zusammenfassung: Bezieht man das Handeln Frankreichs im Bereich der Unterkategorie B3a auf die Erwartungen über die Aufnahme der Politikvorschläge, so zeigt sich tendenziell eine Übereinstimmung. Eine entwicklungsfreundliche Gestaltung von Migrationspolitik wird zwar in Reden befürwortet, ist aber – von Einzelaspekten abgesehen – nicht zu beobachten.

⁸⁰⁹ Gonin und Kotlok, 2009a, S. 15. „Eine aufmerksame Betrachtung der einzelnen Elemente dieses Gefüges [des *MIINDS*, SM] macht [...] deutlich, dass sich diese Logik stark an dem Ziel der Migrationssteuerung orientiert“ (Audran, 2008, Abs.10). Siehe auch Courtin (2007, S. 45).

⁸¹⁰ Dies wird auch in einer Presseerklärung deutlich, die das FORIM und der französische Dachverband der entwicklungspolitischen NGOs, *Coordination SUD*, in Reaktion auf die Einrichtung des *MIINDS* veröffentlicht haben (FORIM und *Coordination SUD*, 2007).

⁸¹¹ Ngnemzué, 2009, S. 148-151; siehe auch: Bayart, 2007; Audran, 2008, Abs.28.

Tabelle 11.6.: Unterkategorie B3a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
B3a) Entwicklungsfreundliche Gestaltung der Migrationspolitik	-	-	(-)	-	-
5a) Entwicklungseffekte sollten bei der Gestaltung von Migrationspolitik beachtet werden	-	-	(-)	-	-
5b) Migrationspolitik sollte negative Effekte auf die Entwicklung vermeiden (negative Kohärenz)	-	-	(-)	-	-
5c) Migrationspolitik sollte so gestaltet werden, dass positive Entwicklungseffekte entstehen (positive Kohärenz)	-	-	(-)	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Dem steht insbesondere die Positionierung der französischen Regierung und des Präsidenten entgegen, dass die Steuerung von Migration und die Orientierung von Migrationsbewegungen am erwarteten Nutzen für die französische Wirtschaftsentwicklung das zentrale Ziel der Migrationspolitik sei. Eine entwicklungsfreundliche Gestaltung von Migrationspolitik stände in Konflikt mit dieser Zielsetzung. Zudem bestehen insgesamt kaum Erfahrungen darüber, wie eine solche – zu Entwicklungszielen kohärente – Migrationspolitik konkret aussehen könnte. Lediglich die bestehenden und gestärkten Strukturen zur regierungsinternen Koordination würden eine stärker entwicklungsorientierte Migrationspolitik begünstigen, wenngleich auch sie noch auszubauen wären. Dies setzte jedoch wiederum starke Fürsprecher für dieses Ziel oder belastbare institutionelle und ideelle Grundlagen voraus.

11.2.3. Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Zielen der Migrationssteuerung (B4a)

Wie in Deutschland werden auch in Frankreich EZ-Maßnahmen damit begründet, gerechtfertigt oder gefordert, dass sie einen Beitrag zur Lösung von Problemstellungen der Migrationspolitik leisten sollen. Zunächst wird im Folgenden auf Aussagen eingegangen, die Entwicklungszusammenarbeit generell als Beitrag zur Senkung des Migrationsdrucks sehen. Dann wird der gleiche Sachverhalt auf den Nexus von Migration und Entwicklung in Frankreich bezogen und danach auf bestimmte Länder und Sektoren, auf die Hilfe fokussiert werden könnte. Schließlich wird dargestellt, inwiefern EZ als

Kooperationsanreiz angeboten bzw. Entwicklungshilfe migrationspolitisch konditionallisiert wird.

Die Idee, *durch Entwicklungsmaßnahmen generell den Migrationsdruck in den Herkunftsländern zu senken*, ist in der französischen Migrationspolitik seit den 1990er Jahren vermehrt festzustellen (Magoni, 2004, S. 6). So betont etwa der *Rapport Naïr*, dass sich eine Migrationspolitik notwendigerweise auch den Migrationsursachen anzunehmen habe, wolle sie nicht Gefahr laufen, freiheitliche und rechtsstaatlichen Prinzipien auszuhölen.⁸¹²

Brigitte Girardin, Kooperationsministerin bis 2007, weist bei der Konferenz von Rabat im Juli 2006 der Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle bei der Migrationssteuerung zu. Armutsbekämpfung sei das effizienteste Mittel, um auf die Migrationsströme Einfluss zu nehmen.⁸¹³

Ihr Nachfolger Jean-Marie Bockel, 2007 Staatssekretär für Entwicklung im französischen Außenministerium, zeigt dagegen ein differenzierteres Verständnis für die Verbindung zwischen Migration und Entwicklung und mahnt zur Vorsicht und weist auf die Forschungen zum *Migration hump* hin (siehe Kap.4.2).⁸¹⁴

Neben allgemeinen EZ-Maßnahmen werden auch *Maßnahmen aus dem Nexus von Migration und Entwicklung* in dem Sinne verstanden, dass sie durch die Stimulierung von Entwicklungsprozesse in den Herkunftsländern einen Beitrag zur Migrationssteuerung darstellen. So stellt Minister Hortefeux die Politik des Codéveloppement in diesen Zusammenhang. Durch das Codéveloppement sollten die Staaten des Südens und ihre

⁸¹² „La politique migratoire implique [...] des relations responsables avec ces pays. [...] Cette exigence est devenue impérative, parce que la France ne peut plus [...] accueillir massivement de nouveaux flux migratoires et parce qu'elle doit agir sur les causes des migrations si elle veut éviter, par des mesures administratives draconiennes, de ruiner les principes mêmes de l'Etat républicain de droit“ (Naïr, 1997, S. 2).

⁸¹³ „Je veux simplement rappeler que c'est en s'attaquant à la pauvreté, dont on sait bien qu'elle est la première motivation à quitter son pays d'origine, que l'on parviendra à agir le plus efficacement sur les flux migratoires“ (Girardin, 2006).

⁸¹⁴ „Il faut être très prudent avec ce lien [entre migrations et développement, SM]. Il va de soi que le mal-développement est un facteur de migration pour un certain nombre de populations. Les hommes et les femmes migrent pour échapper à la pauvreté. [...] Mais un certain nombre d'études montrent également que la croissance et le développement, multipliant les opportunités économiques pour les individus, provoquent également la migration“ (Bockel, 2007, S. 21).

Diese verhaltene Einschätzung hinsichtlich der Möglichkeiten durch Entwicklung Migrationsströme zu verringern zeigt auch der frühere Entwicklungsminister Josselin in einem Beitrag als Präsident des französischen Städteverbandes *cités unies*. Migration geschehe in der Gegenwart während Entwicklung nur auf langfristige Sicht wirke (Josselin, 2009, S. 21).

Bewohner in die Lage versetzt werden, sich eine Zukunft jenseits der Migration aufzubauen.⁸¹⁵ Dieses Verständnis reicht ebenfalls bis in die 1990er Jahre zurück und scheint auch in vielen konkreten Maßnahmen und Debatten zum *Codéveloppement* auf.⁸¹⁶

So bestand schon bei dem 1995 geschaffenen Rückkehrförderungsprogramm PDLM, die Zielsetzung, durch die Förderung der Betriebsgründung von Rückkehrern insbesondere Arbeitsplätze zu schaffen und damit den Migrationsdruck zu senken (siehe Kap. 11.6.1). Auch der *Rapport Nair* verfolgte durch die Verbindung von Migration und Entwicklung unter anderen das Ziel, dadurch den Migrationsdruck zu verringern (Lacroix, 2007, S. 17).⁸¹⁷

In dem durch die MICOMI vorbereiteten und im Jahr 2000 mit Mali geschlossenen Abkommen zum *Codéveloppement* war ein Budget von 2,6 Millionen Euro enthalten, um lokale Entwicklungsprojekte mit dem Ziel attraktivere Lebensverhältnisse im Land zu schaffen und somit Migrationsströme zu verringern (Magoni, 2004, S. 7). Präsident Chirac betonte im Rahmen eines Besuchs 2003 in Mali seine Unterstützung für solche Maßnahmen, die es potenziellen Migrant*innen ermöglichen, in ihrem Land zu bleiben (zit. nach ebd., S. 7). Bezeichnenderweise wurde danach der maximale Fördersatz des Programms PDLM von 3600€ auf 7000€ erhöht (ebd., S. 7).

Das unter der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys im Ministeriumsrank verfolgte Konzept des *Codéveloppement* (bzw. des *Développement Solidaire*) weist deutlich in die Richtung der Migrationsvermeidung durch Entwicklung. Es bezieht dabei auch Rücküberweisungen und andere Aspekte des *Codéveloppement* in die möglichen Maßnahmen ein (Cruse, 2009, S. 10). „Der Grundgedanke lautet, dass die von den Auswanderern bewirkten Entwicklungsfortschritte in den Ländern des Südens den Migrationsdruck

⁸¹⁵ „L'enjeu du codéveloppement est de donner aux États du Sud et à leurs ressortissants les moyens d'avoir confiance en eux-mêmes et de construire un avenir en dehors de l'émigration" (Hortefeux, 2007c). Wenige Monate vorher hatte Hortefeux enger Mitarbeiter im Ministerium, Patrick Stefanini noch betont, „[n]ous ne voulons et ne pouvons limiter ou éviter l'immigration par une politique volontariste de codéveloppement" (zit. nach: Courtin, 2007, S. 44). Auch wenn zeitweise von einer instrumentellen Begründung des *Codéveloppement* als Beitrag zur Senkung des Migrationsdrucks abgerückt wurde (Audran, 2008, Abs.3) wird diese immer wieder greifbar (Lacroix, 2006, Abs.3).

⁸¹⁶ Darin zeigen sich, so De Haas (2006a, S. 69), die Ursprünge der Politik des *Codéveloppement* in der Rückkehrförderung.

⁸¹⁷ „L'intérêt partagé de la France et des pays d'origine est de faire de l'immigration un vecteur de développement – parce que celui-ci signifie la stabilisation des flux migratoires dans le pays d'origine et la garantie de l'intégration en France même" (Nair, 1997, S. 3).

verringern, weil sich Migrationswillige aufgrund der sich verbessernden Lebensbedingungen eher für einen Verbleib in ihrem Land als für eine Auswanderung entscheiden” (Audran, 2008, Abs.9).

Wie schon das PDLM, soll auch die neue Generation der Rückkehrförderung besonders darauf ausgerichtet werden, möglichst Arbeitsplätze im Herkunftsland zu schaffen. Dazu sollten, so die Überlegungen des OFII aus dem Jahr 2009, Teile der Rückkehrunterstützung direkt an die Schaffung einer bestimmten Zahl von Arbeitsplätzen gekoppelt werden.⁸¹⁸

Guillaume Cruse, der für Migration zuständige Berater des AFD, weist freilich in einem Artikel über Rücküberweisungen darauf hin, es sei kaum zu erwarten, dass diese (durch die Stimulation ökonomischer Entwicklung) kurzfristig eine bremsende Wirkung auf Migrationsbewegungen haben würden (Cruse, 2009, S. 11).⁸¹⁹

Eine *Fokussierung von EZ nach migrationspolitischen Zielsetzungen* ist in Frankreich stärker als im deutschen Fall festzustellen. Die Einrichtung des MIIINDS im Jahr 2007 steht in Zusammenhang mit dem Ziel, Frankreichs EZ „eine neue Ausrichtung und eine neue Dimension zu verleihen“ (Audran, 2008, Abs.2). So fordert der *Lettre de mission* des Präsidenten zur Einrichtung des MIIINDS den neuen Minister Hortefeux auf, darauf zu achten, dass die EZ mit den Herkunftsländern von Migranten aus dem Blickwinkel der Bewältigung der Migrationsströme betrachtet wird.⁸²⁰

Dies impliziert, dass erwartete Effekte der Entwicklungssteigerung auf die Senkung des Migrationsdrucks nicht einfach nur angenommen oder als (zusätzliche) Legitimationsgrundlage bestehender EZ verwendet werden. Vielmehr weist dies schon deutlicher in die Richtung einer Fokussierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf solche Länder und Sektoren, die aus Sicht der Verringerung von Migrationsursachen

⁸¹⁸ OFII, 2009a, S. 2. Siehe auch Kap. 11.6.1.

⁸¹⁹ Möglicherweise dient die Vereinfachung des Verhältnisses von Migration und Entwicklung im Sinne einer Ursachenbekämpfung durch Entwicklungszusammenarbeit, auch weniger einer tatsächlichen Verringerung des Migrationsdrucks als vielmehr als humanitäres Alibi. So werden geschlossene Grenzen und repressive Rückführungspolitiken gerechtfertigt. „Le discours dominant affirme ainsi, avec cynisme et hypocrisie, qu’il suffirait d’accroître l’aide et les investissements vers les pays d’émigration et, dans le même temps, d’interdire l’immigration et de forcer aux retours“ (Massiah, 2008, S. 92; siehe auch Courtin, 2007).

⁸²⁰ „[V]ous veillerez [...] à ce que la politique d’aide au développement dans les pays sources d’immigration soit pensée à la lumière de la question de la maîtrise des flux migratoires“ (Sarkozy, 2007).

relevant erscheinen. So fordert Migrationsminister Hortefeux 2007 in einer Rede über Migrations- und Entwicklungspolitik, dass die Mittel der EZ auf diejenigen Bereiche konzentriert werden, in denen die Migrationsströme beeinflusst werden können.⁸²¹

In ähnlicher Weise spricht sich auch Kooperationsministerin Girardin bereits im Jahr 2006 für eine Einbeziehung von Migrationsbelangen in die EZ aus. Konkret nennt sie die stärkere Verwendung von Hilfe für *produktive* Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen, die stärkere geographische Ausrichtung auf Herkunftsregionen von Migrationsströmen sowie die Einbeziehung des Ziels der Migrationssteuerung in die Entwicklung von Hilfsprogrammen (Girardin, 2006).

Eine Ausrichtung von EZ auf Ziele der Migrationssteuerung zeigt sich auch in konkreten Maßnahmen. So erhielten die zuständigen diplomatischen Stellen den Auftrag, solche Entwicklungsprogramme zu bevorzugen, „qui fixent les populations“ (zit. nach Courtin, 2007, S. 44-45). In einem bilateralen Abkommen zwischen Frankreich und Senegal aus dem Jahr 2006 wurde die Finanzierung der Modernisierung der senegalesischen Polizei mit dem Ziel der besseren Kontrolle von Migrationsströmen sowie von Informationskampagnen gegen irreguläre Migration aus dem Haushalt der Entwicklungshilfe verabredet (Adepoju, Noorloos und Zoomers, 2010, S. 63). Auch in den Abkommen zur *Gestion Concertée des Flux Migratoires* (s.u.) werden Entwicklungshilfeleistungen mit dem Fokus auf Ziele der Migrationsvermeidung gewährt.⁸²²

Frankreich verwendet *EZ auch als Kooperationsanreiz für Partnerländer und* versucht, die Hilfen dazu zu nutzen, Herkunfts- und Transitländer zu politischem Handeln in Einklang mit seinen eigenen migrationspolitischen Zielen zu bewegen. Dabei werden in erster Linie zusätzliche Mittel und Maßnahmen als Anreize eingesetzt, die Grenze zur Konditionalisierung im Sinne des Bindens von genuin der Entwicklungsförderung zugeordneter Hilfe an migrationspolitisches Wohlverhalten der Partnerländer ist jedoch fließend.⁸²³

⁸²¹ „Parce que la maîtrise des flux migratoires doit être une priorité, je suis persuadé que nous devons privilégier les actions sectorielles et géographiques qui permettent d’y répondre. Cela nécessite une réflexion sur la concentration des crédits de coopération ayant un impact direct sur les flux migratoires, comme c’est notamment le cas pour la coopération en matière de santé, d’état civil, d’aide au secteur productif et universitaire“ (Hortefeux, 2007a).

⁸²² Siehe dazu im Detail Kapitel 11.1.3.

⁸²³ Eine strenge Konditionalisierung allgemeiner Entwicklungshilfe ist jedoch nicht durchgängig als französische politische Linie zu beobachten. So wandte sich Frankreich 2002 beim EU-Gipfel von

Zusätzliche Mittel als Anreize sahen die französische Seite bereits bei den Anfang des Jahrtausends abgeschlossenen Codéveloppement-Abkommen vor. Die Abkommen waren zumindest implizit mit der Absicht verbunden, Hilfen für Maßnahmen des Codéveloppement – also die in den Abkommen zugesagten finanziellen Mittel – an Erfolge bei der Eindämmung illegaler Migration und Rückführung zu knüpfen, was die anvisierten Partnerländer jedoch skeptisch sahen bzw. ablehnten (Audran, 2008, Abs.7).

Kotlok weist zudem darauf hin, dass das Interesse eines Entwicklungslandes, von dem viele Staatsangehörigen in Frankreich lebten, am Abschluss eines Abkommens zur Migrationssteuerung mit Frankreich sich nicht in den Mitteln aus dem Haushalt des Développement Solidaire erschöpften. Vielmehr könnten sich die Abkommen als Hebel für die Erlangung weiterer Mittel erweisen (Kotlok, 2010, S. 275). An dieser Stelle wird die Grenze zur strengeren Form der Konditionalisierung auch sichtbar. Indem bestimmte Hilfgelder im Rahmen von Abkommen mit den Herkunftsländern zur Migrationssteuerung vergeben werden, wird eine migrationspolitische Konditionalität in die Entwicklungszusammenarbeit eingeführt.⁸²⁴

Das MIIINDS hat sich darum bemüht, die Begrenzung der Migrationsströme in die entwicklungspolitischen Bedingungen Frankreichs an seine Partnerländer einfließen zu lassen (Courtin, 2007, S. 45). Dies zeigt sich im Beschluss des CICID von 2009, Staaten, die ein Abkommen zur konzertierten Steuerung von Migration mit Frankreich abgeschlossen haben, in der Gewährung von Entwicklungshilfe zu bevorzugen.⁸²⁵

Durch die Aufnahme des MIIINDS in den Kreis derjenigen Ministerien, die die AFD steuern, wird eine migrationspolitische Instrumentalisierung der EZ im Sinne ihrer Konditionalisierung auch auf der Ebene der Durchführung – zumindest indirekt – erleichtert. Zugleich wurde auf Ebene der Ministerien die im Außenministerium angesiedelte

Sevilla gegen einen Vorschlag, nach dem Entwicklungshilfe für solche Staaten gekürzt werden sollte, die beim Kampf gegen illegale Migration nicht kooperierten (Ellermann, 2008, S. 185).

⁸²⁴ Gabas, 2009, S. 289. Die Gründung des MIIINDS und die Gewährung von Hilfen, die verknüpft sind mit der Zusammenarbeit in der Migrationssteuerung versteht Massiah (2008, S. 90) als einschneidende qualitative Veränderung: „La politique de coopération est désormais subordonnée à la gestion des flux migratoires.“

⁸²⁵ „Les pays ayant conclu un accord de gestion concertée des flux migratoires pourront bénéficier d’un traitement préférentiel en matière d’APD“ (CICID, 2009, Nr. 3b)). Eine bevorzugte Behandlung in der Entwicklungszusammenarbeit dürfte unter den Bedingungen allgemein eher niedriger Ausstattung der Hilfe Druck auf Regierungen in Herkunftsländern auslösen ihre Migrationspolitik an Forderungen aus Paris anzupassen.

Tabelle 11.7.: Unterkategorie B4a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
B4a) Beiträge der Entwicklungszusammenarbeit zum Erreichen staatlicher Ziele der Migrationssteuerung		+	+	+	+
6a) Anerkennung, die EZ stelle allgemein einen Beitrag zur Verringerung der Push-Faktoren von Migration dar	+	+	+	+	+
6b) Nutzung und Steigerung des Entwicklungspotenzials der Migration selbst als Beitrag zur Senkung von Migrationsursachen	-	+	(+)	+	+
6c) Bestimmte Sektoren und Länder, die für die Bekämpfung von Migrationsursachen von großer Bedeutung sind, sollten im besonderen Fokus der EZ stehen	+	+	+	+	+
6d) Kooperationsanreize und Konditionalisierung: Leistungen der EZ oder andere Hilfen als Gegenleistung für die Kooperation bei der Migrationssteuerung	-	+	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

DGCiD geschwächt, indem Teile der traditionell dieser Abteilung zugewiesenen Mittel seit 2007 dem MIIINDS übertragen wurden (ebd., S. 45).

Zusammenfassung: Insgesamt ist durchaus zu erkennen, dass EZ – mit oder ohne Beteiligung von Migranten in den Dienst der Migrationsvermeidung gestellt bzw. zumindest mit dieser Auswirkung legitimiert wird.

Die Erwartungen hinsichtlich der auf eine Senkung des Migrationsdrucks ausgerichteten Vorschläge aus der Unterkategorie B4a waren aufgrund der Beschaffenheit der Vorschläge selbst unterschiedlich. Auf der einen Seite stehen Vorschläge, die auf der Überzeugung beruhen, dass migrationspolitische Ziele durch die Beseitigung der *Push*-Faktoren mit Hilfe von EZ erreicht werden könnten. Diese Vorschläge sind in ihrer einfachen Struktur und der geringen Länge der Wirkungsketten günstig für eine Umsetzung. Die Erwartung einer Umsetzung derjenigen Vorschläge, die auf eine Beeinflussung des Handelns der Partnerländer in Richtung migrationspolitischer Interessen Frankreichs durch EZ hinauslaufen, sind dagegen weniger eindeutig. So sind die Vorschläge in ihrer Struktur komplex und die Verbindungen zwischen Ursache (Setzen von Anreizen und Androhung von Strafen) und der migrationspolitisch angestrebten Wirkung sind dagegen einfach.

Die Auffassung, durch die Bekämpfung der Armut im Rahmen der EZ könne ungewollte Migration verhindert werden, ist im französischen Fall weit verbreitet. Dies betrifft sowohl die allgemeine Aussage, EZ stelle einen Beitrag zur Ursachenbekämpfung

von Migration dar, also auch konkretere Maßnahmen. Gleiches gilt für die Fokussierung auf bestimmte Ländern und Sektoren. Auch die Auffassung, dass das Entwicklungspotenzial der Migration selbst einen Beitrag zur Ursachenbekämpfung darstelle, wird vertreten und zeigt sich mit Einschränkungen ebenfalls in konkreten EZ-Maßnahmen. Neben den günstigen Voraussetzungen einer Umsetzung, die aus der Struktur der Vorschläge selbst zu erwarten waren, sind auch Konfliktpotenzial und Kompatibilität mit dem Status quo für eine Aufnahme dieser Vorschläge günstig. Auch in diesem Zusammenhang ist auf die weite Verbreitung des politischen Ziels der Migrationssteuerung hinzuweisen und auf die Durchsetzungsfähigkeit Präsident Sarkozys sowie seiner engen Vertrauten, wie etwa Brice Hortefeux.⁸²⁶

Bei der Umsetzung der Vorschläge zu Kooperationsanreizen und Konditionalisierung ist starke Aktivität festzustellen. Dies lässt sich aufgrund der Stärke des Präsidenten im französischen Regierungssystem (H3) sowie den bestehenden Grundlagen in der EZ und der Kooperation mit Herkunftsländern plausibel machen (Konditionalisierung von Hilfen) (H4).

11.3. Oberkategorie C: Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer

Rücküberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer sind auch in Frankreich kein neues Thema. Nach einer kurzen Einführung in das Thema Rücküberweisungen in Bezug auf Frankreich wird das politische Handeln in den drei ausgewählten Unterkategorien nacheinander dargestellt. Dies sind die *Kostensenkung durch mehr Transparenz im Markt (C1a)*, bzw. *durch die Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)* sowie die *Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)*.

Das Thema tauchte in Frankreich bereits vor 2000 verbreitet auf. Seit dem *Rapport Naïr* ist die Orientierung von Ressourcen der Migranten in Richtung der Entwicklung der Herkunftsländer zentraler Bestandteil aller Programme, die sich auf den Begriff

⁸²⁶ Zudem gilt auch im französischen Fall, dass mögliche Beiträge der EZ zum Ziel der Migrationssteuerung dieser selbst als Legitimationsgrundlage dienen können.

des *Codéveloppement* beziehen (Carrère, 2011, Abs. 14). Frankreich ist ein wichtiges Ursprungsland von Rücküberweisungen, wenngleich laut The World Bank (2010, S. 15) absolut betrachtet mit deutlich geringeren Werten als Deutschland (ca. 5,2 Mrd. US-Dollar, 14. Rang). Für einige Staaten, insbesondere in Westafrika und im Maghreb, ist Frankreich allerdings eine sehr bedeutende Quelle von Rücküberweisungen. Die folgende Statistik (vgl. Tab. 11.8) stellt Rücküberweisungen nach Marokko, in den Senegal, nach Mali und auf die Komoren dar. Dies sind vier wichtige Länder hinsichtlich der Größe der Migrantenpopulation in Frankreich bzw. der Kooperation im Bereich Migration und Entwicklung.

Tabelle 11.8.: Rücküberweisungen in vier wichtige Partnerländer Frankreichs hinsichtlich Migration und Entwicklung

Données comparatives	Maroc	Sénégal	Mali	Comores
PIB*	43 083 000 000 €	6 635 000 000 €	4 082 000 000 €	307 000 000 €
Aide publique au développement*	543 333 333 €	574 166 667 €	575 833 333 €	20 833 333 €
Montant global des transferts	4 074 000 000 €	1 254 000 000 €	456 000 000 €	72 000 000 €
Dont corridor France	1 507 000 000 €	449 000 000 €	295 000 000 €	70 000 000 €
% du PIB	9 %	19 %	11 %	24 %
% de l'aide publique au développement	750 %	218 %	79 %	346 %
% de transferts informels	27 %	46 %	73 %	82 %
Moyenne reçue annuellement/foyer	2 470 €	2 925 €	7 700 €	2 460 €
Fréquence annuelle	8	10	6	7
Nombre d'expéditeurs de fonds/foyer	2	2	4	2
Montant moyen par transfert	309 €	293 €	1 283 €	351 €
Effort mensuel par migrant	103 €	122 €	160 €	103 €
Nombre d'enfants directs à charge par foyer	5	5	9	4

* Selon statistiques OCDE. Données pour 2005

Quelle: Cruse, 2009, S. 11.

Der französische Botschafter für das *Codéveloppement* weist in einem Interview 2005 auf die hohe Bedeutung der Rücküberweisungen hin. Diese überstiegen die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit und machten 3 bis 5% des Bruttoinlandsprodukts sowie 10-20% der staatlichen Budgets der Herkunftsländer aus (Connan, 2005a, S. 4).

In einem Arbeitspapier der Generaldirektion für Entwicklungszusammenarbeit des französischen Außenministeriums (DGCiD) wird das Interesse an Rücküberweisungen mit der Suche nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten zum Erreichen der Millennium Entwicklungsziele sowie dem neoliberalen Entwicklungsverständnis in Verbindung

gebracht (DGCiD, 2006, S. 6).⁸²⁷

Bisweilen ist es im französischen Fall schwierig, analytisch zwischen der Politik in Hinblick auf Rücküberweisungen und der Unterstützung der entwicklungspolitischen Arbeit von Migrantenorganisationen zu trennen. So zählt Guillaume Cruse, Berater für den Bereich der Migration bei der AFD, die Unterstützung entwicklungspolitischer Aktivitäten von Migranten als eine von drei Strategien auf, Rücküberweisungen zu kanalisieren und stärker entwicklungspolitisch in Wert zu setzen (Cruse, 2009, S. 10).

Sowohl der Transfer als auch die Verwendung von Rücküberweisungen spielen hinsichtlich der französischen Politik zu den Rücküberweisungen eine Rolle. So bearbeitet die AFD beide Bereiche, „la fluidité des transferts des migrants et la qualité de leur utilisation“ (Jacquet, 2007, S. 144).

Guillaume Cruse von der AFD äußert sich hingegen eher zurückhaltend hinsichtlich der entwicklungspolitischen Bedeutung von Rücküberweisungen. „Toutes ces expériences restent bien modestes, alors que la publicité qui leur est parfois donnée est disproportionnée à l’aune de leurs résultats“ (Cruse, 2009, S. 11). Grundsätzlich fehle es noch an Wissen über die Auswirkungen von Rücküberweisungen auf die Entwicklung und mögliche Ansatzpunkte für unterstützendes Handeln. Zentral sei es, Rücküberweisungen strikt als private Mittel zu betrachten. Den Ausgangspunkt für unterstützendes Handeln müssten daher die Motive der Migranten selbst darstellen, und das primäre Ziel ihrer Überweisungen liege in der Regel *nicht* in der Entwicklung des Herkunftslandes (ebd.).

11.3.1. Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt (C1a)

Hinsichtlich einer Kostensenkung von Rücküberweisungen durch die Schaffung größerer Transparenz im Markt ist in Frankreich ebenfalls der Aufbau einer Vergleichsdatenbank im Internet zu nennen. Das CICID beauftragte in seiner Sitzung vom Juni 2006 die AFD, eine solche Internetseite zum Vergleich der Kosten und Modalitäten von Rück-

⁸²⁷ Der Bericht der Abgeordneten Godfrain und Cazenave (2007, S. 11) an das Außenministerium schreibt in diesem Zusammenhang: „L'épargne des migrants constitue à ce titre la piste la plus crédible pour pallier la faiblesse de l'engagement des états dans la réalisation de ces objectifs.“

Tabelle 11.9.: Unterkategorie C1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
C1a) Kostensenkung durch Steigerung der Transparenz im Markt	+	+	+	+	+
7a) Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz von Preisen und Rahmenbedingungen des Geldtransfers	+	+	+	+	+
7b) Einrichtung einer Vergleichsdatenbank	+	+	+	+	+
7c) Steigerung finanzieller Grundbildung von Migranten (Financial literacy)	0	+			

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

überweisungen zu entwickeln (CICID, 2006, Abs. 13). Die AFD versteht dies als erste, eher unkomplizierte Maßnahme zur Verbesserung der Wirksamkeit von Rücküberweisungen für die Entwicklung der Herkunftsländer (DGCiD, 2006, S. 4). Die Datenbank „Envoidargent.fr“⁸²⁸ wird seit November 2007 von der AFD bereitgestellt. Sie wird auch in den verschiedenen Abkommen zum Codéveloppement mit Herkunftsländern als Einzelmaßnahme genannt.⁸²⁹

Ende 2011 umfasste sie Daten zu 22 Zielländern von Rücküberweisungen. Dabei wurden zunächst Beträge von 100, 300 und 500 Euro, später auch von 1000 Euro als Maßstab angenommen.⁸³⁰

Zusammenfassung: Insgesamt entsprechen die Beobachtungen zur politischen Aufnahme der Vorschläge zur Unterkategorie C1a den Erwartungen auf Grundlage der Vorschläge selbst. Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz von Preisen und Rahmenbedingungen des Geldtransfers wurden beschlossen und die Einrichtung der Vergleichsdatenbank „Envoidargent.fr“ umgesetzt.

Neben den günstigen Umsetzungserwartungen aufgrund der Struktur der Vorschläge sowie der ihnen zu Grunde liegenden Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung

⁸²⁸ <http://www.envoidargent.fr> [2012-03-29]. Die Datenbank trägt formell den Namen „Observatoire des coûts d’envoi d’argent à l’étranger“.

⁸²⁹ Kotlok, 2010, S. 276, vgl. Kap. 11.1.3.

⁸³⁰ Cruse weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der hohe Gesamtbetrag an Rücküberweisungen sich aus vielen kleinen Einzelüberweisungen zusammensetzt. Allerdings scheine es eine Tendenz zur Bündelung der Beträge von Migranten zu geben, was sich an einer verstärkten Nachfrage nach Informationen über die Überweisungsmodalitäten für höhere Beträge gezeigt habe (Cruse, 2009, S. 10).

sind auch die Ausprägungen der anderen Faktoren günstig. So lägen Nachteile einer effektiven Umsetzung dieser Vorschläge und entsprechender Tarifsenkungen zwar mit dem Bankensektor bei einem vergleichsweise gut organisierten Wirtschaftsbereich. Andererseits stellen Rücküberweisungen relativ gesehen keinen bedeutenden Faktor im gesamten Geschäft einer Bank dar und die Nachteile sind ungleichmäßig über den Bankensektor verteilt.⁸³¹ Größere Konflikte sind daher eher unwahrscheinlich.⁸³² Da die Einrichtung einer Vergleichsdatenbank nicht besonders aufwändig zu sein scheint, waren kaum besondere Voraussetzungen im Vorfeld einer Umsetzung notwendig (H4). Zur Umsetzung von Maßnahmen im Bereich *Financial literacy* ließen sich aufgrund der herangezogenen Quellen keine Aussagen treffen.

11.3.2. Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber (C1b)

Eine Senkung der Überweisungskosten durch den Markteintritt neuer Mitbewerber im Herkunfts- oder Aufenthaltsland von Migranten wird auch in Frankreich diskutiert. So stellt ein Arbeitspapier der DGCiD fest, der französische Bankensektor zeige nur geringes Interesse an der Übermittlung von Rücküberweisungen (DGCiD, 2006, S. 4). Seitens des privaten Sektors in Frankreich kann seit der Jahrtausendwende ein wenig Aktivität hinsichtlich Rücküberweisungen verzeichnet werden. So boten im Jahr 2003 drei Banken spezielle Angebote für kostengünstige Geldtransfers nach Senegal, Mali sowie in die Elfenbeinküste an (Magoni, 2004, S. 9). Daneben hat der französische Innenminister bei einem Besuch im Senegal im Dezember 2003 angekündigt, ein günstiges System zum Geldtransfer in dieses Land einrichten zu wollen. Dazu sollte eine Ausschreibung an französische Banken für dieses Projekt erfolgen (ebd., S. 9). Das Außenministerium versucht, das Interesse französischer Banken an den Ersparnissen von

⁸³¹ Ein Arbeitspapier der DGCiD weist darauf hin, dass das Interesse französischer Banken an der Übermittlung von Rücküberweisungen eher gering sei (DGCiD, 2006, S. 4).

⁸³² Allerdings berichtet Oger (2008, S. 45), französische Banken hätten Druck auf das französische Finanzministerium ausgeübt, die Ratifizierung der Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen zu blockieren. Grund sei gewesen, dass Artikel 47 der Konvention die Senkung von Kosten für Rücküberweisungen vorsieht. Dies habe dem Interesse der Banken widersprochen, weiterhin hohe Gebühren geltend zu machen. Der Autor hat diese Aussage allerdings nicht weiter verifizieren können.

Tabelle 11.10.: Unterkategorie C1b in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
C1b) Kostensenkung durch Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	-	-			
8a) Förderung des Markteintritts neuer Mitbewerber	-	-	(+)	+	+
8b) Senkung der Kapitalanforderungen an reine Dienstleister von Geldtransfers	0	-		-	-
8c) Vermeidung von Überregulierung	-	-		-	-
8d) Vereinheitlichung der Regelungen für den Geldtransfermarkt	-	-		-	-
8e) Erleichterung des Zugangs zu bestehenden Transfersystemen für Mitbewerber	-	-		0	0
8f) Besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung abgelegener Gebiete in den Herkunftsländern mit Finanzdienstleistungen	0	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Migranten und deren Übermittlung zu steigern (Rodier, 2009, S. 5).

In vielen Herkunftsländern, insbesondere im ländlichen Raum, ist die Versorgung mit Finanzdienstleistern schwach. Die Schlussfolgerungen des CICID vom 19. Juni 2006 sehen unter anderem Maßnahmen der französischen EZ zur Verbesserung der Versorgung ländlicher Gebiete in Herkunftsländern von Migranten mit Bankdienstleistungen vor. Dabei sollen Mikrofinanzdienstleister einbezogen werden und auf Erfahrungen aus Mali und dem Senegal aufgebaut werden (CICID, 2006, Abs.12). Auch in den AGCs sagt Frankreich die Unterstützung des Aufbaus des Mikrofinanzwesens in entsprechenden Partnerländern zu, etwa im Abkommen mit dem Senegal ((Ministère de l'intérieur, 2009, § 6.3.3-6.3.4). Konkrete Maßnahmen ließen sich jedoch nicht identifizieren.

Zusammenfassung: In Bezug auf die Struktur der Vorschläge zur Förderung des Markteintritts von Finanzdienstleistern im Bereich der Übermittlung von Rücküberweisungen sowie die dahinter stehenden Wirkungsketten war eine Übernahme als eher unwahrscheinlich angesehen worden.

Auf Grundlage der einbezogenen Quellen lässt sich insgesamt auch nur schwach ausgeprägtes Handeln feststellen. Dieses hat den Charakter von Absichtserklärungen bzw. Pilotmaßnahmen. Dies betrifft Bereiche, in denen das Konfliktpotenzial gering und bereits ideelle und institutionelle Grundlagen bestehen, etwa in der Kooperation mit bzw. der Debatte über Mikrofinanzinstitutionen oder der Möglichkeit, französische Banken

durch eine Projektausschreibung zum Markteintritt zu bewegen.

11.3.3. Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem (C2b)

Die Verwendung von Rücküberweisungen war bereits seit den 1990er Jahren ein Thema französischer Politik. So schlug der *Rapport Naïr* vor, eine produktivere Verwendung der Ersparnisse von Migranten zu unterstützen. Auch in der Mitteilung des Kooperationsministers im französischen Ministerrat zum *Codéveloppement* aus dem Jahr 2003 wird – neben der Kooperation mit den Migrantenorganisationen – das Ziel festgelegt, Rücküberweisungen besser für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzbar zu machen.⁸³³ Ebenso spricht sich der Bericht der Abgeordneten Cazenave und Godfrain an das MAE vom Jahr 2007 dafür aus, Maßnahmen zu ergreifen, um Rücküberweisungen stärker investiven Zwecken zuzuführen (Gabas, 2009, S. 283). Guillaume Cruse, AFD, hält die hinter diesen Forderungen stehende Unterscheidung zwischen (erwünschten) investiven und (unerwünschten) konsumtiven Ausgaben aber für problematisch, da es sich um private Mittel handle.⁸³⁴

Konkret gibt der *Lettre de mission* des französischen Präsidenten und des Premierministers an Immigrationsminister Éric Besson vom April 2009 diesem den Auftrag, Lösungen für eine stärkere Ausrichtung von Rücküberweisungen auf entwicklungsfördernde Projekte zu entwickeln.⁸³⁵

Im Folgenden werden konkrete französische Maßnahmen thematisiert, die das Ziel haben, eine entwicklungsfördernde Verwendung von Rücküberweisungen durch ihre stärkere *Einbeziehung in das Finanzsystem* zu erreichen.

⁸³³ In einem Zeitschriftenbeitrag empfiehlt 2005 der Botschafter für das *Codéveloppement* ebenfalls die Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen. „Si ces fonds étaient davantage utilisés pour des investissements productifs, ils auraient un effet levier important“ (Connan, 2005a, S. 4). Siehe auch: Metayer (2005, S. 88)

⁸³⁴ „Aucun commentaire moral n’est d’ailleurs souhaitable sur l’objet de ladite consommation [der Rücküberweisungen, S.M.], qu’il s’agisse de nourriture, de médicaments, de vêtements, de fêtes, voire de dépenses peut-être un peu ostentatoires. Chacun est maître de l’utilisation de son salaire“ (Cruse, 2009, S. 9).

⁸³⁵ Président de la République und Premier Ministre, 2009.

Das bereits genannte Arbeitspapier der DGCiD weist auf die Bedeutung eines funktionierenden Finanzsystems im Herkunftsland für die produktive Verwendung von Rücküberweisungen hin.⁸³⁶

Im Rahmen des 2005 verabschiedeten Codéveloppement-Programms mit dem Senegal soll unter anderem das dortige Bankensystem gestärkt werden. So soll der Zugang von senegalesischen Migranten und anderen Bewohnern des Landes zu Krediten für die Errichtung von Kleinbetrieben verbessert werden (De Haas, 2006a, S. 72). Dabei wird insbesondere bei einer stärkeren Verbreitung von Bankdienstleistungen in ländlichen Gebieten angesetzt (Metayer, 2005, S. 89-90). Dies ist auch für Mali der Fall. Dort ist die AFD an der *Banque nationale de développement agricole* beteiligt, bei der Migranten und ihre Familien Sparkonten eröffnen und Kredite aufnehmen können (Gubert, 2008, S. 54).

Mit dem Haushaltsgesetz für das Jahr 2008 wurden dem neu geschaffenen MIIINDS 10 Mio. Euro für die Schaffung eines Treuhandfonds (*Fonds fiduciaire*) zugewiesen, der bei einer internationalen Finanzinstitution angesiedelt werden sollte (Daum, 2007, S. 56). Der Fonds soll unter anderem Studien zu den Übermittlungskanälen der Rücküberweisungen, Möglichkeiten der Verbesserung des Zugangs zum Bankensystem sowie dessen Dichte finanzieren sowie Pilotprojekte, insbesondere im Bereich des Mikrofinanzwesens, unterstützen.⁸³⁷ Der Fonds wurde am 23. Oktober 2009 durch ein Abkommen zwischen der Afrikanischen Entwicklungsbank, dem *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) und dem MIIINDS formal gegründet.⁸³⁸

Immigrationsminister Besson wies bei der Vorstellung des Haushalts 2010 im Parlament darauf hin, große Hoffnung hinsichtlich des *Développement Solidaire* in den Treuhandfonds zu setzen (Rodier, 2009, S. 5). Die Gesamtsumme der Mittel ist auf drei Jahre à 2 Mio. Euro aufgeteilt. Weitere 3 Mio. Euro zusätzlicher Mittel können auf

⁸³⁶ DGCiD, 2006, S. 4. Siehe auch Naïr (1997, S. 11) und Carraso (2007, S. 20).

⁸³⁷ République Française, 2007a, S. 141. „Un fonds fiduciaire est un dispositif, financé par don, ayant pour objet le développement des pays pauvres ou émergents, placé auprès d’une banque multilatérale de développement et administré par celle-ci. Ces fonds peuvent être financés par un seul ou plusieurs bailleurs” (ebd., S. 141).

⁸³⁸ Mittel, die bereits im Haushaltsjahr 2008 für den Fonds vorgesehen waren flossen in eine durch die Afrikanische Entwicklungsbank durchgeführte Studie zu Rücküberweisungen auf die Komoren, nach Mali, Marokko und in den Senegal, vgl. <http://www.codveloppement.org/index.php?sv=31&aid=1380> [2011-06-31].

Grundlage guter Ergebnisse zugewiesen werden.⁸³⁹ Insgesamt scheint die Umsetzung des Treuhandfonds nur sehr zögerlich zu Stande zu kommen, was in Widerspruch zu den optimistischen Äußerungen Bessons steht. So hatte Minister Hortefeux den Fonds bereits im Jahr 2007 eingesetzt (Rodier, 2009, S. 5-6).

Eine Einzelmaßnahme der AFD im Bereich des Mikrofinanzwesens stellt beispielsweise seit 1997 die Förderung eines Zusammenschlusses von Mikrofinanzinstituten in Mali in Zusammenarbeit mit der französischen Bank *Crédit Agricole* dar (Programm PASECA). Ein Ziel dieses Netzwerks ist es, Ersparnisse der Bewohner sowie der Migranten in Frankreich zu mobilisieren und dazu zu nutzen, ökonomische Projekte vor Ort mit Krediten zu unterstützen.⁸⁴⁰

Neben den dargestellten staatlichen Maßnahmen engagieren sich die französische Post sowie französische Genossenschaftsbanken im Bereich der Verbesserung des Bankwesens in Herkunftsländern von Migranten. Die französische Post plane, so das Papier der DGCiD (2006, S. 7), ein elektronisches Überweisungssystem in Afrika südlich der Sahara zu entwickeln. Die Genossenschaftsbank *Crédit Mutuel* unterstützt den Aufbau genossenschaftlicher Bank- und Kreditstrukturen in verschiedenen Staaten Afrikas südlich der Sahara, insbesondere auch im ländlichen Raum.⁸⁴¹

Neben der Verbesserung des Zugangs der *Empfänger* zu Bankdienstleistungen wurden auch spezielle Sparprodukte entwickelt, um die Mittel der Migranten schon in Frankreich stärker für die Entwicklung der Herkunftsländer zu kanalisieren. Das Arbeitpapier der DGCID weist 2006 zwar darauf hin, dass der französische Bankensektor an Rücküberweisungen noch wenig interessiert sei, dieses Interesse dürfte, so die Einschätzung, aber wachsen.⁸⁴²

Mit zwei staatlich geförderten Sparprodukten sollte Migranten ein Anreiz gegeben werden, ihre Mittel anzulegen, um diese dann der Entwicklung ihrer Herkunftsländer

⁸³⁹ Siehe: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=31&aid=1090> [2011-06-31].

⁸⁴⁰ „[M]obiliser les ressources sous forme d'épargne au niveau local et auprès des migrants en France et de réinjecter cette épargne sous forme de crédit dans des activités économiques proposées par les villageois“ (MIX Market, 2011; Benedetter und Schira, S. 75).

⁸⁴¹ Benedetter und Schira, 2009, S. 74-75. Diese Kooperation findet im Rahmen des „Centre International du Crédit Mutuel“ statt, dem internationalen Arm der Gruppe der französischen Genossenschaftsbanken.

⁸⁴² „[L]es montants en jeu et leur progression constituent un marché dont les institutions financières ne peuvent se désintéresser“ (DGCiD, 2006, S. 6 siehe auch: Tiberghien, 2009, S. 49).

zukommen zu lassen. Minister Hortefeux weist in einem Zeitungsbeitrag darauf hin, man wolle die Rücküberweisungen, von denen bislang 80% für Konsum aus dem täglichen Bedarf verwendet würden, stärker produktiven Investitionen zuführen.⁸⁴³

In diesem Sinne setzt das 2006 geschaffene *Compte épargne codéveloppement* (Codéveloppement Sparkonto) Migranten einen steuerlichen Anreiz zum Ansparen von Mitteln für die spätere Finanzierung von Investitionen im Herkunftsland.⁸⁴⁴ Daneben beschlossen die französische Regierung und das Geldinstitut *Caisse d'épargne* im September 2007 die Einführung eines weiteren speziell auf Migranten ausgerichteten Bankprodukts, das *Livret d'épargne pour le codéveloppement* (Daum, 2007, S. 51) (Codéveloppement-Sparbuch). Hier zahlt der französische Staat eine Prämie auf das angesparte Vermögen, wenn dieses für entwicklungsfördernde Investitionen im Herkunftsland genutzt wird.

Der Erfolg beider Sparprodukte war bereits in der Umsetzung bescheiden, und sie wurden Ende 2010 wieder abgeschafft. Während das *Compte d'épargne* bis zum Jahr 2010 allein für Tunesier verfügbar war, da nur dort entsprechende Finanzinstitute vor Ort am Programm teilnahmen, war das *Livret d'épargne* bis zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht umgesetzt.⁸⁴⁵

Cruse führt den geringen Erfolg beider Produkte unter anderem darauf zurück, dass bei seiner Konzeption nicht von den Bedürfnissen der Migranten hinsichtlich des Mitteltransfers ausgegangen worden sei (Cruse, 2009, S. 110). Zudem würden mit den Anreizen des *Compte d'épargne* allein einkommenssteuerpflichtige Migranten erreicht (Cruse, 2008). Daum kritisiert, es sei allein auf natürliche Personen ausgerichtet, entwicklungsorientierte Migrantenorganisationen würden von vornherein ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass der häufigste investive Verwendungszweck, dem *individuelle* Migranten ihr Ersparnis zuführen, der Bau von Immobilien sei. Dafür könnten die im *Compte d'épargne* angesparten Mittel jedoch explizit nicht verwendet werden (Daum,

⁸⁴³ Hortefeux, 2007c. Die Einrichtung spezieller Sparprodukte für die Mittel von Migranten war bereits durch Naïr (1997, S. 15-16) angeregt worden.

⁸⁴⁴ Gesetz 2006-911 vom 24. Juli 2006.

⁸⁴⁵ Kotlok, 2010, S. 276. Der Berichterstatter des Senats führt dazu aus: „En effet, ces deux produits d'épargne réglementés [...] sont manifestement inappropriés: le compte épargne co-développement se trouve à peine distribué encore, malgré quatre ans d'existence, et le livret d'épargne pour le co-développement n'a même pas reçu un début de commercialisation en trois ans” (Sénat, 2010).

2007, S. 56-57). Hinzu kommt, dass keine Maßnahmen zur Kanalisierung der Mittel im Herkunftsland der Migranten vorgenommen worden seien (Cruse, 2008).⁸⁴⁶

Der genannte Bericht des Senats sieht die Abschaffung der beiden Sparprodukte als ersten Schritt zur Reform der Maßnahmen zur Förderung des entwicklungsorientierten Sparens von Migranten. Dies sieht auch das Abschlussdokument des 25. Afrikanisch-Französischen Gipfels vom Juni 2010 vor.⁸⁴⁷

Auch die AGCs (vgl. Kap. 11.1.3). umfassen Maßnahmen zur besseren Einbeziehung von Ersparnissen aus Rücküberweisungen ins Finanzsystem. Ziel der Abkommen in Hinblick auf Rücküberweisungen ist, die Ersparnisse zu mobilisieren und in produktive Investitionen zu lenken. Dazu sollten wiederum die beiden genannten Sparprodukte dienen. So solle der Aufbau von ökonomischen Aktivitäten im Herkunftsland unterstützt werden, insbesondere solchen, die dort Einkommen und Arbeitsplätze schaffen.⁸⁴⁸

Das *Programme Migrations et Initiatives Économiques* (PMIE), mit dem ökonomische Kleinprojekte von Migranten und Rückkehrern in Entwicklungsländern unterstützt wurden (vgl. Kap. 11.6.1), sah eine mögliche Verwendung von Ersparnisse der Migranten als Sicherheit für Kredite zur Existenzgründung durch Angehörige im Herkunftsland vor.

Zusammenfassung: Die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer Aufnahme bzw. Umsetzung der Vorschläge war nicht eindeutig. So waren die Struktur der Vorschläge als komplex, die ihnen zu Grunde liegenden Wirkungsketten aber als einfach charakterisiert worden. Es lassen sich durchaus französische Maßnahmen in dieser Richtung beobachten.

So engagiert sich die AFD im Bereich des Mikrofinanzsektors in verschiedenen Herkunftsländern von Migranten unter besonderer Berücksichtigung von Rücküberweisungen. In dieser Hinsicht konnten Einzelmaßnahmen festgestellt werden. Allerdings

⁸⁴⁶ Courtin von der NGO *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)* hält es grundsätzlich für bedenklich, dass durch das *Compte d'épargne* sowie andere, auf Rücküberweisungen bezogene Aktivitäten der AFD versucht werde, Migranten dazu zu bringen ihre Mittel anderen Zwecken, als dem tagtäglichen Bedarf ihrer Angehörigen zukommen zu lassen (Courtin, 2007, S. 47).

⁸⁴⁷ Ministère des Affaires Etrangères, 2010, § 16. Konkrete Maßnahmen dazu blieben bislang aber aus.

⁸⁴⁸ Carrère, 2011, Abs. 21; Gnisci, 2008, S. 32; Kotlok, 2010, S. 276.

Tabelle 11.11.: Unterkategorie C2b in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
C2b) Förderung einer produktiven Verwendung von Rücküberweisungen durch deren stärkere Einbeziehung ins Finanzsystem	-	+	(+)	+	+
9a) Erweiterung der Netze formeller Finanzdienstleister und Stärkung des Bankwesens in den Herkunftsländern	-	+	(+)	+	+
9b) Verbesserung des Zugangs armer Menschen und der Landbevölkerung zu formellen Finanzdienstleistungen	-	+	(+)	+	+
9c) EZ-Maßnahmen zur Stärkung des Finanzsystems in den Herkunftsländern	-	+	(+)	+	+
9d) Anreize an Migranten, Rücküberweisungen anzusparen und entwicklungsfreundlich zu verwenden	+	+	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

konnte auf Grundlage der herangezogenen Quellen nicht festgestellt werden, ob dies eine zentrale Strategie darstellt oder ob es sich nur um Einzelmaßnahmen handelte und inwiefern in anderen Maßnahmen zur Unterstützung des Mikrofinanzwesens Rücküberweisungen besonders berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Rücküberweisungen in formelle Kanäle lässt sich neben der Einrichtung von „Envoidargent.fr“ auf die Schaffung spezifischer Sparprodukte verweisen. Ihre Umsetzung war aufgrund der Beschaffenheit der Vorschläge durchaus wahrscheinlich, in die gleiche Richtung wiesen die beiden innerstaatlichen Wirkfaktoren H3 und H4. Die Angebote wurden allerdings nicht angenommen und bald wieder abgeschafft.

Als förderlich für eine Umsetzung der Vorschläge im französischen Rahmen kann sicherlich die Tatsache angesehen werden, dass mit den Debatten und Maßnahmen zur Entwicklung des Mikrofinanzwesens und der Versorgung abgelegener Gebiete mit Finanzdienstleistungen in verschiedenen Partnerländern der französischen Entwicklungszusammenarbeit Grundlagen bestanden, auf die hinsichtlich der Rücküberweisungen aufgebaut werden konnte. Auch die Sparprodukte entsprechen ähnlichen Produkten des geförderten Sparens für andere Zielgruppen. Das Konfliktniveau der Maßnahmen in diesem Bereich kann zudem als gering angesehen werden.

11.4. Oberkategorie D: Migranten als Entwicklungsakteure

Die Einbeziehung von Migranten als Entwicklungsakteure ist zentral für die französische Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung. Im Folgenden wird zunächst das Verhältnis zwischen Staat und entwicklungsorientierten Migrantenorganisationen kurz in seiner Genese dargestellt. Danach beschäftigt sich das erste Unterkapitel mit der *Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (Unterkategorie D1a)*. Es folgt die zweite der ausgewählten Unterkategorien, *Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)*.

Die Einbeziehung von Migranten in entwicklungspolitisches Handeln wird in Frankreich meist mit dem Begriff des *Codéveloppement* bezeichnet. Es stellt, so Cruse (2009, S. 10), den spezifisch französischen Ansatz der Mobilisierung des Potenzials der Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer dar. Entwicklungsorientierte Migrantenorganisationen werden in Frankreich *Organisations de Solidarité Internationale issues de la Migration* (OSIMs) genannt.⁸⁴⁹

„Africa-oriented OSIMs, which first appeared as natural extensions of village and inter-village associations in the home countries, are highly visible in France“ (Ekra, 2005, S. 276). Nach Schätzungen bestanden in Frankreich im Jahr 2000 mehr als 1000 entwicklungsorientierte Migrantenorganisationen, die über 32 Herkunftsländer repräsentierten (Gubert, 2009, S. 40).⁸⁵⁰

Entwicklungsbezogenes Handeln in Frankreich ansässiger Migrantenorganisationen ist kein neues Phänomen, sondern reicht oft bis zur Zeit der Einwanderung selbst zurück.⁸⁵¹ Es handelte sich bei den Migrantenorganisationen anfangs um eher lose Zusammenschlüsse, deren Grad der Institutionalisierung mit der Zeit aber anstieg. Zunächst leisteten Migranten freiwillig oder aufgrund sozialer Erwartungen Beiträge

⁸⁴⁹ Diese definiert Daum (2000, S. 3) als gemeinnützige Vereinigungen von Menschen mit Migrationshintergrund die sich ganz oder zum Teil der Solidarität mit ihren Herkunftsländern widmen.

⁸⁵⁰ Die Unterstützung von Angehörigen bzw. der eigenen Gemeinschaft im Herkunftsland ist weit verbreitet. So leisten 80% der Migranten aus dem Senegal und Mali direkte materielle bzw. finanzielle Hilfe an ihre Angehörigen. Mehr als ein Drittel der Migranten aus Mali und dem Senegal sind zahlende Mitglieder einer so genannten *Association villageoise*, mehr als 10% Mitglieder einer so genannten *Association intervillageoise* (Blion, 2005b, S. 233).

⁸⁵¹ Siehe dazu im Überblick: Bertini u. a., 2010; Lacroix, 2005b; Blion, 2000; Diarra, 1998.

für kollektive Projekte am Herkunftsort, so wie sie dies auch ohne Auswanderung getan hätten.

Während sie ursprünglich etwa den Kauf oder die Reparatur gemeinschaftseigener Einrichtungen finanziell unterstützten, gingen die Aktivitäten im Laufe der Zeit vielfach weit darüber hinaus, bis hin zur Durchführung „echter“ Entwicklungsprojekte (Lacroix, 2005a, S. 97). Ein Beispiel ist die Migrantenorganisation „Migrations et Développement.“⁸⁵² Sie wurde 1986 aus einem gewerkschaftlichen Umfeld heraus von marokkanischen Migranten in Frankreich gegründet und führt zusammen mit der lokalen Bevölkerung Entwicklungsprojekte in der Region des AntiAtlas in Marokko durch.⁸⁵³

Zunächst wurden Entwicklungsinitiativen von Diasporaorganisationen von staatlicher Seite in Frankreich kaum wahrgenommen. Seit den 1980er Jahren entwickelte sich aber nach und nach eine Kooperation mit Migrantenorganisationen. Von Fall zu Fall wurden Projekte von Migrantenorganisationen in deren Heimatländern etwa durch das französische Kooperationsministerium unterstützt.

Die Anerkennung der Migrantenorganisationen als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und Kooperationspartner staatlicher Akteure traf in den 1980er und 1990er Jahren durchaus auf institutionelle Schwierigkeiten. Ihre Entwicklungsaktivitäten sind nicht, oder nicht in erster Linie, auf Integration ausgerichtet, was sie als Partner des zuständigen Ministeriums für Arbeit und Soziales prädestiniert hätte. Hinsichtlich des Kooperationsministeriums war eine Zusammenarbeit aus zweierlei Gründen schwierig. *Erstens* arbeitete man in Frankreich, im Gegensatz zu anderen Geberländern, in der Entwicklungszusammenarbeit traditionell kaum mit Nichtregierungsorganisationen zusammen.⁸⁵⁴ *Zweitens* entsprachen die Migrantenorganisationen nicht den klassischen einheimischen Nichtregierungsakteuren der französischen Entwicklungszusam-

⁸⁵² Lacroix, 2005a, S. 98, siehe auch Lacroix (2005b). Ursprünglich trug die Organisation den Namen „Retour et Développement“ und hatte ihr hauptsächliches Betätigungsfeld in der Unterstützung der Wiedereingliederung von Rückkehrern. Bereits nach einem Jahr wurde der Name in „Migrations et Développement“ geändert. Zum einen entsprach dies einer Erweiterung des Betätigungsfeldes über die Rückkehrunterstützung hinaus. Zum anderen konnte so der problematische Begriff der Rückkehr(förderung) vermieden werden (Gallina, 2006, S. 28).

⁸⁵³ Vgl. Daoud, 2004; Gallina, 2006, S. 28-29; De Haas, 2006a; Interview NGO 1, 2006.

⁸⁵⁴ Gabas, 2005b, S. 18. Gerade das bis 1997 bestehende Kooperationsministerium pflegte einen rein staatszentrierten Ansatz und stand in enger Verbindung zu den herrschenden Eliten in den Empfängerländern.

menarbeit.⁸⁵⁵

Französische NGOs waren die ersten intermediären Akteure zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren (Lacroix, 2007, S. 18). Im Gegensatz zum deutschen Fall haben in Frankreich einheimische NGOs, etwa CCFD, Lobbying für Migrantenorganisationen betrieben (De Haas, 2006a).⁸⁵⁶ Die Kooperation mit etablierten Akteuren der EZ war auch deshalb wichtig, da es vielen Migrantenorganisationen an Verhandlungserfahrung mit staatlichen Akteuren, Fähigkeiten der Durchführung von Projekten sowie an Zugängen zu den entsprechenden Akteuren und Netzwerken mangelte. So erhielten nur 20% der Migrantenorganisationen Zugang zu öffentlichen Mitteln (Lacroix, 2006, Abs.8).

11.4.1. Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern (D1a)

In Frankreich bestanden wie oben dargestellt bereits seit längerer Zeit vielfältige Erfahrungen der Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte. Im Folgenden werden zunächst französische Maßnahmen zur Kofinanzierung entwicklungsbezogener Projekte von Migranten in deren Herkunftsländern dargestellt. Dabei werden sowohl die zentralstaatliche Ebene, als auch die internationale Ebene in Form von Abkommen Frankreichs mit Herkunftsländern, also auch die regionale und lokale Ebene dargestellt. Es folgen die engere Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die französische Entwicklungszusammenarbeit, Beratung und Coaching im Rahmen von Diasporaprojekten sowie Grundprinzipien der Unterstützung von Projekten der Migrantenorganisationen.

In einer Mitteilung des Ministers für Entwicklungszusammenarbeit an den französischen Ministerrat aus dem Jahr 2003 wird die Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten von Migranten als eine der Prioritäten des *Codéveloppement* hervorgehoben

⁸⁵⁵ So bemerkt Christophe Daum in einer Studie über die Diaspora aus Mali: „Parce qu’elles sont atypiques, les associations des Maliens sont donc souvent écartelées entre ces deux espaces institutionnels“ (Daum, 1995, S. 31).

Im Rückblick auf einen Kooperationsversuch 1998 schreibt Lacroix (2006, Abs.8, Hervorh.i.O.): „Les ministères ne sont pas habilités à financer des *associations de ressortissants étrangers résidant en France*.“

⁸⁵⁶ So war für *Migrations et Développement* die Unterstützung durch CCFD von großer Bedeutung (Lacroix, 2009b, S. 256).

(Metayer, 2005, S. 88). Auch der Beschluss des CICID von 2006 würdigte die Bedeutung der Entwicklungsprojekte der Migrantenorganisationen. Diese sollten verstärkt unterstützt werden, für die Zeit zwischen 2006 und 2008 mit insgesamt 22 Mio. Euro.⁸⁵⁷ Im Jahr 2009 wurden insgesamt 73 Kleinprojekte von Migrantenorganisationen in den Herkunftsländern gefördert (CICI, 2011, S. 169).⁸⁵⁸

Zur Förderung der Projekte von Migrantenorganisationen wurden in den vergangenen Jahren unterschiedliche Haushaltsposten geschaffen.⁸⁵⁹ Bei der Gründung des FORIM im Jahr 2002 wurde das Finanzierungsinstrument *Programme d'Appui aux OSIM* (PRA / OSIM) mit einem Gesamtvolumen von zunächst 150.000 Euro eingerichtet, mit dem kleinere migrantische Entwicklungsprojekte unterstützt werden. Es wurde zunächst vom französischen Außenministerium finanziert, seit 2008 durch das MIIINDS, und wird in Kooperation mit der AFD sowie der NGO CCFD umgesetzt. Das Gremium zur Beurteilung von Projekten ist in gleicher Stärke von staatlichen Repräsentanten, lokalen Entscheidungsträgern und Migrantenorganisationen besetzt.⁸⁶⁰ Die Projekte sollen ein maximales Budget von 120.000 Euro haben und werden mit höchstens 15.000 Euro unterstützt. Der Eigenbeitrag der Migrantenorganisation muss mindestens 30% betragen. Die Zahl der Projekte im Rahmen des Programms PRA / OSIM lagen 2009 bei 34 Einzelprojekten, 2010 bei 39 Einzelprojekten ((ebd., S. 170); (CICI, 2012, S. 188)).

⁸⁵⁷ „Il convient d'encourager la poursuite et la diffusion des actions réussies. Pour ce faire, il est décidé: de lancer une nouvelle génération de projets en appui aux initiatives de migrants ou de leurs associations, notamment au Bénin, au Cameroun, au Cap-Vert, aux Comores, en Haïti, à Madagascar, au Mali, au Maroc, en Mauritanie et au Sénégal. 22 [million Euro] y seront consacrés sur la période 2006-2008“ (CICID, 2006, Abs.4-6).

⁸⁵⁸ In dieser Zahl sind sowohl die Förderung aufgrund von Abkommen mit Herkunftsländern als auch die Förderung durch das Programm PRA / OSIM enthalten. Nicht enthalten sind Projekte größeren Umfangs von Migrantenorganisationen, die im Rahmen der allgemeinen Förderung von NGO-Projekten finanziert werden. Ebenfalls sind Projekte nicht enthalten, die durch französische Gebietskörperschaften im Rahmen der *Coopération décentralisée* gefördert wurden (République Française, 2008, S. 146).

⁸⁵⁹ In einer Pilotphase seit Anfang der 2000er Jahre waren lokale Entwicklungsprojekte von Migranten zunächst in Senegal, Mali, Marokko und den Komoren unterstützt worden. Mindestens 15% der Mittel sollten Migranten selbst aufbringen, während der staatliche Anteil höchstens 70% der Projektkosten betragen durfte. Projekte betrafen den Bau von Schulen und Gesundheitszentren sowie verschiedene wirtschaftliche Aktivitäten (Metayer, 2005, S. 89).

⁸⁶⁰ Magoni, 2004, S. 12. Probleme bereitet die Tatsache, dass der Abfluss der bereitgestellten Projektmittel nicht immer sichergestellt wird. So seien etwa im Jahr 2004 einfach zu wenige Projekte vorgeschlagen worden, die in Einklang mit den Vergabebedingungen standen (Lacroix, 2006, Abs.11).

Neben der Kofinanzierung aus den genannten spezifischen Programmen erreichten einige Migrantorganisationen auch eine Kofinanzierung ihrer Projekte aus anderen Budgets der französischen EZ, wie etwa die Migrantorganisation *Migrations et Développement* (M&D) mit ihren Projekten in Marokko. Die Mittel stammten neben NGO-Mitteln unter anderem aus den Haushalten der AFD, des französischen Außenministeriums sowie der Europäischen Union. 2002 hatte M&D einen Gesamthaushalt von 1,13 Mio. Euro (De Haas, 2006a, S. 79). In den Jahren 2008-2010 wurde ein Projekt von *Migrations et Développement* mit insgesamt 1,05 Mio. Euro für Infrastruktur und Wirtschaftsprojekte im südlichen Marokko aus dem Budget des MIIINDS finanziert (CICI, 2012, S. 182).

Die Förderung der Entwicklungsprojekte von Migrantorganisationen ist auch Teil der Abkommen Frankreichs mit Herkunftsländern. In den Abkommen zum *Codéveloppement* 2003 bzw. 2005 mit Mali bzw. Senegal wurden Haushaltsmittel in Höhe von jeweils rund 2,5 Mio. Euro bereitgestellt, aus denen *unter anderem* auch Entwicklungsprojekte von Migranten gefördert wurden (De Haas, 2006a, S. 72).⁸⁶¹ Das Projekt in Mali umfasste bis 2005 insgesamt 350 einzelne Projekte, wobei sowohl individuelle Reintegrationsmaßnahmen als auch Entwicklungsprojekte von Migrantorganisationen eingerechnet sind (Benedetter und Schira, 2009). Im Jahr 2005 wurde es bis 2008 mit einem Budget von rund 1,2 Mio. Euro verlängert. Mit dem Komoren wurden ein ähnliches Programm für 2005 bis 2008 mit 2 Mio. Euro ausgestattet (CICI, 2009, S. 200). Mit Marokko bestehen Finanzierungsabkommen unter finanzieller Beteiligung der EU, deren Mittel über die AFD abgewickelt werden (Bertini u. a., 2010, S. 194-195; De Haas, 2006a, S. 72).

Die Unterstützung von Entwicklungsaktivitäten der Migrantorganisationen ist auch Teil der AGCs (Jouant, 2009, S. 441-442). So sieht das 2009 mit dem Senegal geschlossene Abkommen für die Jahre 2009-2011 Mittel in Höhe von 9 Mio. Euro für die Einrichtung eines Programms vor, das unter anderem auch Maßnahmen zur Kofinan-

⁸⁶¹ Das Projekt in Mali wurde von der dortigen französischen Botschaft betreut und vom Ministerium für Soziales, Arbeit und Solidarität finanziert. Das Projekt im Senegal wurde von der dortigen französischen Botschaft zusammen mit der DGCiD entwickelt und von einem gemeinsamen französisch-senegalesischen Ausschuss für *Codéveloppement* und Migration verabschiedet (De Haas, 2006a, S. 72-77).

zierung lokaler Entwicklungsprojekte umfasst.⁸⁶² Auch in bilateralen Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit finden sich Maßnahmen zur Kofinanzierung von Projekten der Migrantenorganisationen, so etwa in einem 2007 geschlossenen Abkommen mit Haiti (Moinerie und Sauvignet, 2009, S. 22).

Daneben treten insbesondere auch *Städte und Gemeinden* (Josselin, 2009; Schapira, 2007) sowie nichtstaatliche Akteure als Partner auf, die Projekte von Migrantenorganisationen kofinanzieren (Gubert, 2009, S. 41). So hat die Stadt Paris 2005 unter dem Titel *Codéveloppement Sud* ein Programm zur Kofinanzierung entwicklungsorientierter Projekte von Migrantenorganisationen aufgelegt (Lacroix, 2009a, S. 43). Es hat einen Gesamtumfang von 100.000 Euro und umfasst Zuschüsse für Projekte zur nachhaltigen Entwicklung der entsprechenden Länder (Schapira, 2007, S. 25).⁸⁶³

In jüngster Zeit wurde die Idee des mexikanischen Programms *Très por uno* in Frankreich aufgegriffen und insbesondere seitens der Migranten befürwortet. Nach einer Überlegung der AFD könnten Migranten und ihre Herkunftsgemeinden je einen Euro zu einem Projekt besteuern, kofinanziert durch die kommunale EZ mit zwei Euro und die staatliche EZ mit drei Euro („Projekt 2x5“).⁸⁶⁴

Bei aller Aktivität Frankreichs in Bezug auf die Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten der Migrantenorganisationen ist jedoch eine eher geringe finanzielle Ausstattung und zum Teil mangelnde Langfristigkeit festzustellen. Im Rahmen des Haushalts des MIIINDS werden zum *Développement Solidaire* zwei Arten von Projekten finanziert, solche, die der Migrationssteuerung dienen bzw. Migrationsursachen mindern sollen, sowie solche, die durch Migranten mit dem Ziel der Entwicklung ihrer Herkunftsländer durchgeführt werden. Während das Gesamtbudget für diese Maßnahmen bereits als bescheiden bezeichnet werden kann, ist nur ein kleiner Teil davon für Projekte von Migranten vorgesehen (Kotlok, 2010, S. 273-274). Die vorgesehene finanzielle Aus-

⁸⁶² Gouvernement de la République du Sénégal, o.J. Kaliwa, 2009. Dabei sind 60% der Mittel für die Unterstützung der Projekte von in Frankreich ansässigen senegalesischen Migranten vorgesehen (CICI, 2012, S. 186).

⁸⁶³ Magoni (2004, S. 10-11) nennt die im Pariser Umland gelegene Stadt Montreuil, die seit längerer Zeit die Entwicklungsaktivitäten von Migranten aus Mali unterstützt und diese aktiv in die Entwicklung ihrer eigenen Kooperationsbeziehungen mit Kommunen aus Mali einbezieht. Siehe auch Lacroix (2005b, S. 219-226).

⁸⁶⁴ „Ce projet, en cours de discussion un peu laborieuse, enthousiasme pourtant les associations de migrants“ (Cruse, 2009, S. 11).

stattung mit einem durchschnittlichen Betrag von 40.000 Euro für die Projekte von Migrantenorganisationen ist eher gering.⁸⁶⁵ Schließlich ist festzustellen, dass die Anzahl der geförderten Kleinprojekte deutlich hinter den Planungen zurückgeblieben ist. So waren für 2010 insgesamt 100, für 2011 insgesamt 120 Projekte vorgesehen (République Française, 2008, S. 146), eine Zahl hinter der die Umsetzung von 73 Projekten deutlich zurückblieb.⁸⁶⁶ Gleichzeitig sind die Ausgaben im Kontext der AGCs sowie zur Rückkehrförderung – letztlich eher steuerungsorientierte Maßnahmen – deutlich gestiegen.

Die Bestimmungen der AGCs zur Unterstützung der Arbeit von Migrantengruppen sind zudem vergleichsweise uneindeutig. Im Gegensatz zu den sehr genauen und mit Zahlen versehenen Angaben zu Einreisevisa und den Bestimmungen zur Rückführung von illegalen Einwanderern, fehlen in diesem Zusammenhang konkrete Angaben zur finanziellen Ausstattung, den Methoden und Bedingungen völlig. Durch die Einbeziehung in die AGCs stellen diese Maßnahmen – als Teil eines Verhandlungspaketes – außerdem ein Entgegenkommen Frankreichs für die Kooperation der Herkunftsländer bei der Migrationssteuerung dar; zumindest von der Intention her ist weniger die Unterstützung der Entwicklung der Herkunftsländer entscheidend.⁸⁶⁷

Neben der Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten wurde in der internationalen Debatte auch die *Einbeziehung von Migrantenorganisationen in Planung, Finanzierung und Umsetzung staatlicher Entwicklungsprojekte* vorgeschlagen.

Im Falle Frankreichs ist diese Zielsetzung durchaus festzustellen. So hat der Minister für Entwicklungszusammenarbeit betont, Migrantenorganisationen sollten als Teil der Akteure der EZ, auf gleicher Augenhöhe wie NGOs und regionale EZ-Akteure wahr-

⁸⁶⁵ Kotlok (2010, S. 274). „La plupart des projets sont donc essentiellement financés par les associations de migrants par le biais de transferts collectifs“ (Khoudour-Castéras, 2010, S. 193). Siehe dazu auch Rodier (2009, S. 5).

⁸⁶⁶ (CICI, 2011, S. 169-170). Konkrete Zahlen liefert der Folgebericht oder die Haushaltsdokumente ab 2010 nicht mehr. In den Berichten zur Immigrationspolitik werden hingegen die Projekte einzeln, nach Themengebieten gegliedert dargestellt. Dabei sind aber auch größere Projekte enthalten, die über die normale NGO-Förderung der französischen EZ abgewickelt werden (CICI, 2011, 2012, Kap. III.3.1).

⁸⁶⁷ Carrère, 2011, Abs. 17-21. Von den aufgrund des Abkommens mit Haiti über Entwicklungshilfe geförderten Projekten konnten nur wenige vor dem Auslaufen der Finanzierung überhaupt abgeschlossen werden. Zudem wurde bereits zugesagten Projekten die Finanzierung wieder entzogen (Moinerie und Sauvignet, 2009, S. 23).

genommen werden (Blion, 2005b, S. 234). Das CICID beschloss im Juni 2006 unter anderem auch die stärkere Einbeziehung von Migranten aus Partnerländern in Projekte der EZ und nennt als Beispiele Projekte in Tunesien und dem Niger (CICID, 2006, Abs. 18-21). Auch die direkt aus dem Haushalt der EZ finanzierten Maßnahmen von M&D in Marokko (s.o.) sind ein Beispiel aus diesem Bereich. Trotz der bestehenden Kooperationsstrukturen zwischen französischem Staat und Migrantenorganisationen weist Daum jedoch darauf hin, dass deren Einbeziehung in die Entwicklungszusammenarbeit bislang nur in geringem Maße stattgefunden habe.⁸⁶⁸

Maßnahmen zur *Beratung und zum Coaching* von Migrantenorganisationen im Rahmen der Beantragung und Umsetzung ihrer Projekte stützen sich insbesondere auf NGOs, die dabei zum Teil staatliche Mittel verwenden. So leistete im Rahmen der Co-développement Programme in Mali und dem Senegal die NGO *pS-Eau* unter anderem methodische und technische Unterstützung bei der Projektumsetzung (De Haas, 2006a, S. 72-77). Auch Projekte im Rahmen des bis 2010 von *pS-Eau* geleiteten *Programme Migrations et Initiatives Économiques* (PMIE) wurden durch Beratung und Coaching unterstützt. Kern des Programms war die Begleitung von Projekten bei der Beantragung von Fördermitteln, der Planung sowie der Durchführung. Dabei stützte sich das Programm auf ein Netzwerk von NGOs in Frankreich und verschiedenen Herkunftsländern.⁸⁶⁹ Daneben hat sich insbesondere CCFD in der Unterstützung und Beratung von Migrantenorganisationen engagiert (ebd., S. 74-75).

Für kleine, wenig erfahrene Migrantenorganisationen bildet auch das FORIM eine Möglichkeit, durch den Austausch mit anderen Organisationen die eigenen Fähigkeiten in der Umsetzung von Entwicklungsprojekten zu stärken.⁸⁷⁰

Das *Prinzip der Freiwilligkeit* sowie die *Bedingung, dass effektive entwicklungspolitische Zwecke verfolgt werden sollen* werden in der internationalen Debatte als Grundbe-

⁸⁶⁸ „[S]i ces initiatives sont connues des pouvoirs publics depuis une quinzaine d’années, elles demeurent peu prises en compte dans les politiques de coopération internationale” (Daum, 2007, S. 51).

⁸⁶⁹ Siehe dazu im Detail Kapitel 11.6.1.

⁸⁷⁰ Lacroix, 2006, Abs.13. Allerdings ist die personelle Ausstattung für einen professionellen Umgang mit dem (potenziellen) Engagement von Migranten nicht immer besonders gut. So werden die aufgrund des Abkommens mit Haiti unterstützten Projekte von Migrantenorganisationen nur durch wenige unerfahrene Mitarbeiter der Botschaft unterstützt, so Moinerie und Sauvignet (2009, S. 24).

dingungen der Unterstützung von Entwicklungsprojekten der Migrantorganisationen genannt. Im Rahmen der Projektförderung ist die Freiwilligkeit des Engagements der Migrantorganisationen grundsätzlich gegeben.⁸⁷¹

Inhaber des Aufenthaltstitels *Carte de séjour „compétences et talents“*, welche aus Partnerländern der französischen EZ stammen, müssen sich hingegen verpflichten, während ihres Aufenthalts in Frankreich an einem Entwicklungsprojekt zu Gunsten ihres Herkunftslandes zu arbeiten (Coroller, 2007). Konkret bestimmt das französische Aufenthaltsgesetz, dass Inhaber eines solchen Aufenthaltstitels aus Partnerländern der französischen Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet sind, einen Beitrag zu einem von Frankreich und dem Herkunftsland festgelegten Entwicklungs- oder Investitionsprojekt zu leisten (Premier Ministre, 2010, Art. L315-6). Zwar besteht kein Zwang, diesen Aufenthaltstitel zu beantragen, gleichwohl erscheint das Knüpfen der Vergabe an die Bedingung, ein solches Projekt im Herkunftsland durchzuführen, mit dem Prinzip der Freiwilligkeit nicht ohne weiteres vereinbar.

Eine *entwicklungspolitische Orientierung der Projekte* zeigt sich etwa in den Förderbedingungen im Rahmen von PRA / OSIM. So müssen die geförderten Einzelprojekte in Ländern der *Zone de Solidarité Prioritaire* (ZSP), also den Zielländern der französischen EZ, stattfinden. Weitere Bedingungen sind die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und Behörden, Kohärenz zu anderen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie institutionelle Nachhaltigkeit (Benedetter und Schira, 2009, S. 68-69).

Zusammenfassung: Im Bereich der Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten von Migranten sind die Maßnahmen der französischen Entwicklungszusammenarbeit durchaus beeindruckend.⁸⁷² Bereits seit Jahrzehnten erhalten gemeinnützige Entwicklungsprojekte von Migrantorganisationen staatliche Kofinanzierung – sowohl im Rahmen von Sonderprogrammen, wie dem durch FORIM verwalteten Fonds PRA / OSIM, als auch im Rahmen der allgemeinen Projektförderung. Auch im Bereich der Kofinanzierung von Projekten der Migrantorganisationen zeigt sich vergleichsweise starkes staatliches Engagement, wenn auch das Ziel der Förderung von 120 Projekten im Jahr

⁸⁷¹ Sie können sich um die Unterstützung ihres Projekts bewerben, müssen dies aber nicht.

⁸⁷² „[C]ette dynamique [...] crée les conditions pour que le rôle des migrants acteurs de développement de leur région d’origine soit valorisé et appuyé“ (Bertini u. a., 2010, S. 195).

Tabelle 11.12.: Unterkategorie D1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
D1a) Unterstützung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten in ihren Herkunftsländern	+	+			
10a) Kofinanzierung gemeinnütziger Entwicklungsprojekte von Migranten	+	+	+	+	+
10b) Einbeziehung von Migranten in Planung, Finanzierung und Umsetzung staatlicher Entwicklungsprojekte	0	0	-	-	-
10c) Beratung und Coaching von Migrantenorganisationen, die EZ-Projekte durchführen	+	+	(+)	+	+
10d) Prinzip der Freiwilligkeit	+	+	-	-	-
10e) Es sollen nur Projekte unterstützt werden, die effektive entwicklungsbezogene Zwecke verfolgen und der allgemeinen Bevölkerung zu Gute kommen	+	+	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

2011 nicht erreicht wurde.

Aufgrund der inhaltlichen Beschaffenheit der Vorschläge zur Kofinanzierung von Projekten von Migranten wurde eine Übernahme erwartet (siehe Kap. 6.4). Die bestehenden Maßnahmen in Frankreich entsprechen dieser Erwartung. Allerdings kann nicht von einer Umsetzung der Maßnahmen *aufgrund* der Vorschläge gesprochen werden, da die entsprechenden Prozesse in Frankreich älter sind als die Vorschläge aus den Dokumenten. Sie können sich auf bestehende Strukturen stützen und sind an sich und in dem nach wie vor eingeschränkten Maße, in dem sie stattfinden, wenig konfliktträchtig.

Angesichts der bereits vorher bestehenden Erfahrungen erscheint aber erklärungsbedürftig, dass eine *umfassendere* Einbeziehung der Projekte von Migrantenorganisationen in die französische EZ über Einzelprojekte aus Sonderprogrammen hinaus nur in Einzelfällen stattgefunden hat.⁸⁷³ Schließlich bestehen langjährige Erfahrung der Unterstützung und die Kooperation mit Migrantenorganisationen gilt als *der* typische französische Ansatz im Bereich *Migration und Entwicklung*.⁸⁷⁴

Während die Kompatibilität mit dem *Status quo ante* gerade nicht zur Erklärung

⁸⁷³ Auch die Tatsache, dass die Mittel des dem MIIINDS zugeordneten Teilhaushalts der französischen EZ nur in geringem Maße für Maßnahmen des Codéveloppement im engeren Sinne vorgesehen sind, ist erklärungsbedürftig.

⁸⁷⁴ „Ces chiffres donnent à penser que l'État français ne croit pas réellement en la possibilité des migrants de devenir des acteurs du développement“ (Kotlok, 2010, S. 274). Auch das Programm PRA / OSIM weist keine nachhaltige Stärkung auf – vielmehr ist sein Budget starken Schwankungen unterworfen.

dienen kann, so erscheint ein Blick auf die wahrscheinlichen Motive der beteiligten Akteure und Konflikte zwischen ihnen erhellend. So ist eine Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten von Migranten sicherlich im Interesse der EZ, weniger aber der Migrationssteuerung und der Rückkehrförderung. Dieser letztgenannte Aspekt ist jedoch im neuen Ministerium, dem ein Großteil der alten Maßnahmen zum *Codéveloppement* zugeordnet wurde, zentrales Ziel.⁸⁷⁵ Dies impliziert Konflikte mit den Akteuren der staatlichen EZ, den Migrantenorganisationen sowie Entwicklungs-NGOs, auf die sich die Politik des *Codéveloppement* bis dahin gestützt hatte.

Maßnahmen zur Beratung und zum Coaching von Migrantenorganisationen in Hinblick auf die Durchführung von Projekten werden in Frankreich insbesondere durch NGOs sowie die Dachorganisation FORIM umgesetzt, weniger aber durch staatliche Akteure der EZ. Entsprechende Maßnahmen waren zu erwarten; sie sind – in dem beschränkten institutionellen und finanziellen Rahmen in welchem sie stattfinden – kaum konflikthaft und können auf langjährige Kooperationserfahrungen aufbauen. Dass staatliche Akteure sich in diesem Bereich nicht stärker engagieren dürfte *auch* damit zusammenhängen, dass es für solche Maßnahmen in der institutionellen Zuordnung zum MIIINDS an entwicklungspolitischem Interesse und an Expertise der EZ fehlen dürfte.

Eine Umsetzung des Grundprinzips der Freiwilligkeit wurde oben als eher wahrscheinlich angesehen. Im französischen Fall bestehen in dieser Hinsicht allerdings Widersprüchlichkeiten. Problematisch erscheint der Versuch der französischen Regierung, das Engagement von Migranten als Verhandlungsmasse in Abkommen zur Migrationssteuerung mit Herkunftsländern zu verwenden. Migrantenorganisationen führen seit vielen Jahren selbständig und zunächst vollkommen ohne staatliche Aktivierung oder Beteiligung Entwicklungsprojekte in ihren Herkunftsländern durch. Die Unterstützung seitens des französischen Staates kann durchaus hilfreich sein. Staatliches Drängen auf solches Engagement und der Versuch, das Handeln der Migrantenorganisationen in bestimmte Richtungen zu lenken, ist dagegen wenig Erfolg versprechend. Angesichts der Erfahrung, die Migranten mit der Verknüpfung von *Codéveloppement* und der Steuerung von Migrationsströmen seitens staatlicher Akteure gemacht haben wenden sich

⁸⁷⁵ Darauf weist etwa die Tatsache hin, dass drei von vier Preisträgern des von Brice Hortefeux 2008 übergebenen *Prix du codéveloppement* Rückkehrer waren (Hortefeux, 2008a).

Vertreter von Migrantenorganisationen deutlich gegen eine solche Vereinnahmung.⁸⁷⁶ Auch die Verpflichtung von Inhabern der *Carte compétences et talents*, während ihres Aufenthalts ein Entwicklungsprojekt zu Gunsten ihres Herkunftslandes durchzuführen, erscheint vor diesem Hintergrund problematisch.

Zur Erklärung dieser Diskrepanz zwischen Erwartung und Beobachtung sei wiederum auf die Ziele des für Migrationssteuerung zuständigen Ministeriums (Innenministerium bzw. MIIINDS) verwiesen. Die Verpflichtung von Migranten, sich für ihr Herkunftsland zu engagieren, entspricht der Logik eines vertraglichen Migrationsmanagements, insofern als ein Entgegenkommen (im Sinne der Zulassung als Migrant) mit einer Forderung verknüpft wird. Außerdem entspricht es dem im französischen Fall weiterhin starken Anspruch, durch Maßnahmen der Entwicklungsförderung im Herkunftsland Migrationsdruck zu verringern, der als *ideeller Status quo ante* Wirkung zeigt. Die Umsetzung der Bedingung, nur solche Projekte zu fördern, die mit entwicklungspolitischen Zielen in Einklang stehen, war erwartet worden und zeigt sich etwa in den Förderkriterien des Programms PRA / OSIM.

11.4.2. Capacity Building von Migrantenorganisationen (D2a)

Auch im Bereich von Maßnahmen der Institutionalisierung und des Capacity Building von Migrantenorganisationen sind in Frankreich vielfältige Erfahrungen gemacht worden. Im Folgenden wird zunächst die Identifizierung geeigneter Gesprächspartner, ihre Anerkennung als solche und das Knüpfen des Kontakts dargestellt. Es folgt die Aufnahme von Arbeitsbeziehungen zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren. Sodann werden die Förderung der Vernetzung von Migrantenorganisationen untereinander und mit Dritten, die Unterstützung bei der Institutionalisierung von Migrantenorganisationen und Dachorganisationen sowie schließlich die Weiterbildung

⁸⁷⁶ Metzger, Schüttler und Hunger, 2011, S. 232; Interview NGO 2, 2008. „Nous ne saurons lier les projets de co-développement aux actions de contrôle des flux migratoires. Les actions de co-développement ne doivent être ni un moyen de pression sur les migrants, établis dans notre pays, ni une monnaie d'échange dans la négociation d'accords bilatéraux" (FORIM und Coordination SUD, 2007, S. 2).

Zudem ist festzustellen, dass Migranten bei der Wahl ihres Engagements ebenfalls nicht vollkommen frei sind. Vielmehr sind die Projekte eng mit den Bevölkerungen vor Ort abgestimmt. Meist geht die Initiative von diesen aus und die Migranten handeln aufgrund einer sozialen Verpflichtung als Teil der Herkunftsgesellschaft (Lacroix, 2007, S. 18). Siehe auch Bertini u. a. (2010, S. 195).

und Professionalisierung (Capacity Building) migrantischer Akteure thematisiert.

Zur Unterstützung entwicklungsbezogenen Handelns von Migranten durch staatliche Akteure mangelte es zunächst an Verbindungen zwischen beiden Seiten. Seit den 1990er Jahren bestand ein erster Schritt in der Identifikation geeigneter Ansprechpartner und im Aufbau von Kommunikationskanälen zu diesen (Lacroix, 2007, S. 17). Eine grundsätzliche *Anerkennung* von Migrantenorganisationen als (potenzielle) Akteure der EZ wurde etwa im Rapport Nair (1997, S. 3-4) ausgesprochen. Zur *Identifizierung von Gesprächspartnern* gab der Kooperationsminister zur gleichen Zeit eine Studie in Auftrag, die einen Überblick über entwicklungspolitisch orientierte Migrantenorganisationen in Frankreich geben sollte und 1999 veröffentlicht wurde.⁸⁷⁷ Auch die Anfang des Jahrtausends geschlossenen Abkommen zum *Codéveloppement* mit Senegal und Mali sahen explizit eine Mobilisierung der Diaspora in Frankreich für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer vor (Aumüller, 2004, S. 25-26).⁸⁷⁸

Einen Monat nach der Auflösung der MICOMI wurde im September 2002 im Außenministerium das Amt des Botschafters für das *Codéveloppement* eingerichtet. Eine seiner Aufgaben war, die Verbindung zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren zu stärken.⁸⁷⁹

Mit der Definition des Begriffs des *Codéveloppement*, auf die sich der französische Ministerrat 2003 und 2005 geeinigt hat, wonach damit jede Entwicklungszusammenarbeit durch bzw. unter Einschluss von Migranten und Migrantengruppen, die in Frankreich

⁸⁷⁷ Die Studie umfasste insgesamt 720 Migrantenorganisationen, die sich entwicklungsbezogen engagierten (Daum, 2000, S. 14).

⁸⁷⁸ Durch das Ziel, mit Hilfe der MICOMI auch die *Migrationskontrolle* zu verbessern, erlitt diese Form der Kooperation zwischen Staat und Migrantenorganisationen jedoch einen Ansehensverlust seitens letzterer (Aumüller 2004). Die ambitionierten Zielsetzungen bezüglich der Zahl der Rückkehrer (25.000 pro Jahr) sowie der Plan, für das *Codéveloppement* vorgesehene Mittel von einer Zusammenarbeit der Herkunftsländer im Bereich der illegalen Einwanderung abhängig zu machen, schreckte viele Migrantenorganisationen und andere Akteure ab (vgl. Godfrain und Cazenave, 2007, S. 34). „Lorsque, en 1998, le gouvernement a demandé aux instances administrant le co-développement d’accompagner les déboutés de la régularisation dans un projet de retour, cette décision a durablement discrédité cette politique aux yeux des acteurs et des pays d’origine” (Lacroix, 2007, S. 18). „Depuis 1993, la coopération pour le développement avec les pays du Sud est parasitée par les politiques d’immigration du gouvernement français, notamment par le ministère de l’Intérieur” (Diarra, 1998, S. 81).

⁸⁷⁹ Das Amt wurde 2007 dem MIIINDS zugeordnet. Seit 2008 gibt es keinen Botschafter für das *Codéveloppement* mehr. Dies lässt sich schließen aus dem Fehlen einer Ernennungsurkunde nach der Versetzung des letzten Botschafters, Guy Serieys, sowie dem Fehlen dieses Postens in den Detailangaben des Haushalts des MIIINDS ab 2009.

leben, war zusammen mit der Einrichtung des Amtes des Botschafters für das Codéveloppement eine starke eine Anerkennung der Arbeit der Migrantenorganisationen auf höchster politischer Ebene verbunden. Insbesondere auch die Gründung des FORIM als Dachorganisation entwicklungsbezogener Migrantenorganisationen unter maßgeblicher staatlicher Unterstützung stellte eine Anerkennung der Arbeit der Migrantenorganisationen dar (s.u.).

In seiner Mitteilung von 2003 stellte der Kooperationsminister unter anderem die Kooperation mit den Migrantenorganisationen sowie die Mobilisierung hochqualifizierter Migranten zum Wohle ihrer Herkunftsländer als zentrale Ziele des Codéveloppement heraus (Connan, 2005b, S. 1-2).⁸⁸⁰ Die grundsätzliche Anerkennung von Migrantenorganisationen als Akteure, die die Entwicklung der Herkunftsländer positiv beeinflussen können, ist auch in Beiträgen von den Akteuren des MIIINDS seit 2007 festzustellen.⁸⁸¹ Lacroix stellt fest, dass sich die Migrantenorganisationen nach und nach als vollwertige Akteure der EZ etabliert hätten.⁸⁸²

Einer *Aufnahme belastbarer Arbeitsbeziehungen* zwischen Migrantenorganisationen und staatlichen Akteuren sowie von Diskussions- und Austauschprozessen stand die fehlende gemeinsame Sprache, teilweise unterschiedliche Interessen sowie Misstrauen aufgrund der immer wieder aufkommenden Verknüpfung mit der Frage der Rückkehr

⁸⁸⁰ Diese Anerkennung von Migrantenorganisationen als Akteure der EZ war kein Einzelfall, sondern lässt sich mehrfach feststellen (Blion, 2005b, S. 234). Blion resümiert im Jahre 2005: „En France, la relance des activités de la [COCODEV] [...] concernant les [OSIM] et la volonté du ministère délégué à la coopération, de définir des mécanismes, y compris de financement, permettant le renforcement institutionnel des [OSIM] témoignent d’une volonté nouvelle de reconnaître enfin les potentialités réelles dont sont porteurs les acteurs issus de l’immigration dans le champ de la coopération au développement” (ebd., S. 243).

⁸⁸¹ So weist Hortefeux 2007 darauf hin, er wolle als Minister der Einbeziehung von Migranten in die Entwicklung ihrer Herkunftsländer neuen Antrieb geben. Mit ihren finanziellen Mitteln sowie ihrem Wissen und der Erfahrung hinsichtlich der Herkunftsländer spielten Migranten eine wichtige Rolle für die Entwicklung dieser Länder. „Par l’importance des transferts d’épargne qu’ils opèrent comme par les compétences et expériences qu’ils acquièrent dans le pays d’accueil, les migrants jouent un rôle important dans le développement de leurs pays d’origine“ (Hortefeux, 2007d). Zur Mobilisierung der Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer dienen, so der Minister die Kofinanzierung der Projekte der Migrantenorganisationen. Auch der Generalsekretär im Elysée, Claude Guéant, spricht sich 2007 für die Kooperation mit Migrantenorganisationen im Bereich der EZ aus. „[N]ous cherchons à associer la diaspora aux projets de développement” (zit. nach: Glaser und Smith, 2008, S. 129-130). Seit Februar 2011 ist Gueant als Innenminister für Migration zuständig.

⁸⁸² „[L]es OSIM se sont progressivement inscrites comme des acteurs à part entière dans le champ de la coopération internationale“ (Lacroix, 2009b, S. 258).

im Wege.⁸⁸³

Generell besteht ein verbreitetes Misstrauen der Migrantenorganisationen gegenüber dem französischen Staat, das auch im Laufe der Zeit immer wieder Nahrung erhielt. Bis in die 1990er Jahre hinein war das Verhältnis von Staat und Migranten insbesondere durch verschiedenen Formen von Rückführungsprogrammen geprägt, die auf arbeitslos gewordene oder irreguläre Migranten ausgerichtet waren. In den 1990er Jahren blieb die Rückkehrförderung zwar als eines der Ziele staatlichen Handelns bestehen, der Ansatz des *Codéveloppement* zeichnete sich jedoch dadurch aus, dass er die bestehenden entwicklungsbezogenen Praktiken der Migranten berücksichtigte und darauf aufbaute (Lacroix, 2007, S. 17). Die MICOMI stützte sich hinsichtlich des *Codéveloppement* insbesondere auf das bestehende Programm „*Développement Local Migration*“ (PDLM, Kap. 11.6.1), das seit Mitte der 1990er Jahre individuelle Reintegrationsförderung für freiwillig zurückkehrende Migranten anbot (Daum, 2007, S. 54) und verband die Arbeit damit (wieder) mit der Frage der Rückkehr.⁸⁸⁴

Vertrauensfördernd wirkten sich seit den 1990er Jahren insbesondere auch die Zusammenarbeit in den Gremien COCODEV und HCCI zur Kooperation zwischen EZ und Zivilgesellschaft aus. (Daum, 1999, HCCI, 2008). Zudem bestand auch während der Verknüpfung von *Codéveloppement* und Rückkehr durch die MICOMI die entwicklungsorientierte Zusammenarbeit mit dem Außenministerium, dem Kooperationsminister und dem Sozialministerium fort (Sabatie, 2003). Die Gründung des FORIM als Dachorganisation hat einen Ansprechpartner für staatliche Akteure und Interessenvertreter der Migrantenorganisation gegenüber ersteren etabliert. Zudem kann das FORIM einen Beitrag dazu leisten, die unterschiedlichen Welten von Migrantenorganisationen und EZ einander näher zu bringen (Lacroix, 2006, Abs.4).

Neben den bereits genannten Strukturen finden regelmäßige Treffen auf unterschied-

⁸⁸³ „Les dispositifs publics d'aide au retour ont longtemps été un échec en raison de l'absence de relais entre l'administration et les migrants. Ces deux catégories d'acteurs ne partagent pas les mêmes références ni le même langage. Le projet de développement a pu être assimilé à un projet de retour alors que, pour les migrants, il est avant tout un moyen pour justifier la circulation“ (Lacroix, 2009b, S. 258).

⁸⁸⁴ Dieser Eindruck wurde zudem dadurch verstärkt, dass zahlenmäßige Zielsetzungen der Rückkehr festgelegt wurden, die mit 25.000 Personen weit jenseits der bis dahin erzielten Ergebnisse des PDLM lagen (s.u.). Blion bewertet die MICOMI als Ausdruck einer verbreiteten Zahlen-Hysterie hinsichtlich der Steuerung von Migration (Blion, 1999, S. 6).

lichen politischen und administrativen Ebenen sowie Konferenzen statt. So hat das französische Außenministerium im Dezember 2006 das 2-talige *Forum National des Acteurs du Codéveloppement* mit mehreren hundert Teilnehmenden veranstaltet, um politische und zivilgesellschaftliche Akteure miteinander in Kontakt zu bringen und den Austausch von Erfahrungen zu stärken.⁸⁸⁵

Hatte die Festlegung des Ministerrats 2003 / 05, das Codéveloppement als Teil der Entwicklungszusammenarbeit zu verstehen, vertrauensförderlich gewirkt, so weckte die Einrichtung des MIIINDS 2007 wieder Vorbehalte aus anderen Ministerien und insbesondere seitens der Migrantorganisationen. So stellte dies eine erneute engere Verknüpfung der Bereiche Migrationskontrolle und Kooperation mit Migrantorganisationen dar. Schließlich fallen neben dem Codéveloppement auch die aus Sicht vieler Migrant problematischen Begriffe der Migrationssteuerung, Integration und Nationalen Identität unter die im Titel des Ministeriums genannten Zuständigkeiten.⁸⁸⁶

Der *kommunalen und lokalen Ebene* wird hinsichtlich der Kooperation mit Migrantorganisationen in Frankreich eine wichtige Rolle zugeschrieben.⁸⁸⁷ Jean-Marie Bockel, zu dieser Zeit Staatssekretär für Entwicklung, weist darauf hin, dass sich die *Coopération décentralisée*, also die Entwicklungszusammenarbeit der Kommunen, in vielen Fällen auf die Aktivitäten der jeweils ansässigen Diaspora stütze (Bockel, 2007, S. 21).⁸⁸⁸ Das Engagement von Migrantorganisationen vor Ort wie auch in ihren Herkunftsregionen sei, so Bertini u. a. (2010, S. 191), stark in den Kommunen verankert. So hingen das Engagement in der Kommune, die Beziehungen der Migrant zu dieser sowie die entwicklungspolitische Aktivität miteinander zusammen (siehe auch: Schapira, 2007).

Im Gegensatz zur traditionellen expliziten oder impliziten Verknüpfung mit der Rückkehr wird das Codéveloppement auf kommunaler Ebene eher mit dem Thema der Integration, also letztlich dem Bleiben verbunden (Lacroix, 2009a, S. 43).⁸⁸⁹ Mehr

⁸⁸⁵ Der zu Grunde liegende Beschluss des CICID vom 19. Juni 2006 verweist auf die Ziele der Konferenz: „Par une mutualisation des expériences, cette conférence encouragera le déploiement d’actions de co-développement et la diffusion des bonnes pratiques“ (CICID, 2006, Abs.7).

⁸⁸⁶ Interview Ministerium 4, 2008; Interview NGO 2, 2008.

⁸⁸⁷ Siehe dazu bereits Naïr (1997, S. 11-12).

⁸⁸⁸ Siehe auch: Metzger, Schüttler und Hunger (2011, S. 232-233).

⁸⁸⁹ Pierre Schapira, *Adjoint au maire* von Paris beschreibt entsprechend das Ziel der Politik des

noch, ein gewisses Maß an Integration ist für das Engagement der Migranten sogar notwendig bzw. förderlich in Hinblick auf die Ausstattung der Migranten mit Ressourcen, die entwicklungspolitisch mobilisiert werden können (Lacroix, 2009a, S. 45).

Für die Kommunen kann die Kooperation mit Migrantenorganisationen einen zweifachen Vorteil darstellen. So kann die Integration durch die gemeinsame Arbeit gestützt werden. Gleichzeitig leisten die Migranten einen Beitrag zur Öffnung der Kommunen gegenüber der Welt, etwa im Rahmen von Städte- und Entwicklungspartnerschaften. Daum und Le Guay (2005, S. 112) nennen die Migrantenorganisationen für die Kommunen „des interlocuteurs incontournables.“⁸⁹⁰

Zur *Vernetzung* von Migrantenorganisationen untereinander, mit staatlichen Akteuren und Dritten, dienen neben den genannten Maßnahmen und Strukturen wie FORIM, dessen Mitgliedschaft in verschiedenen staatlichen und NGO-Gremien auch weitere Einzelmaßnahmen.⁸⁹¹

Im April 2003 hat die Stadt Paris mit den *Assises du Co-développement* Migrantenorganisationen und kommunale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zusammengebracht (Schapira, 2007, S. 25). Auch die Veranstaltung des *Forum national des acteurs du codéveloppement* 2006 diente maßgeblich der Vernetzung von Migrantenorganisationen untereinander sowie mit staatlichen und weiteren Akteuren (CICID, 2006, Abs.7).

Hinsichtlich der *Unterstützung der Institutionalisierung von Diasporagruppen* ist insbesondere auf den Aufbau der bereits mehrfach genannten Dachorganisation FORIM hinzuweisen.⁸⁹² Diese wurde 2002 in enger Kooperation mit dem Außenministerium durch verschiedene Migrantenorganisationen gegründet. FORIM vereint rund 700 Mi-

Codéveloppement. „L’objectif n’est donc pas d’endiguer les flux migratoires, mais de valoriser les efforts des migrants décidés à mettre leurs compétences au service de leur communauté ou de leur région de départ“ (Schapira, 2007, S. 24). Kritisch merkt Massiah (2008, S. 93) dazu an, dass aber auch für diese Form der Zusammenarbeit die Gefahr der Vereinnahmung durch Akteure der Migrationssteuerung bestehe.

⁸⁹⁰ siehe auch Carraso (2007, S. 20); Le Masson (2010, S. 81-82).

⁸⁹¹ Zur Vernetzung und zum Capacity Building hatte bereits der *Rapport Naïr* eine Reihe von Vorschlägen gemacht (Naïr, 1997, S. 11-15).

⁸⁹² Das Fehlen eines Ansprechpartners bzw. hinreichender Organisationsstrukturen der entwicklungsorientierten Migrantenorganisationen war etwa in der Arbeit des Programms PDLM als Problem aufgekommen (Lacroix, 2006, Abs.6).

grantenorganisationen.⁸⁹³ Damit wurde ein Bindeglied zwischen staatlichen Akteuren und Migrantenorganisationen geschaffen. FORIM ist zugleich Ansprechpartner für staatliche Akteure sowie Interessenvertreter der Migrantenorganisationen gegenüber der staatlichen Ebene (De Haas, 2006a, S. 73).⁸⁹⁴

Die Finanzierung trugen, neben den Eigenbeiträgen der Migrantenorganisationen selbst, zunächst weitgehend das Außenministerium und das Ministerium für Arbeit und Soziales (Sabatie, 2003, S. 3). Seit 2008 erhält FORIM öffentliche Mittel aus dem Haushalt des MIIINDS.⁸⁹⁵ FORIM besitzt ein Büro in den Räumen der NGO-Dachorganisation *Coordination SUD* und ist in dieser auch mit Sitz und Stimme vertreten (Lacroix, 2006, Abs.4). Als junge Organisation sei FORIM, so Lacroix 2006, allerdings noch in einer Phase des Findens der eigenen Rolle und Identität als Bindeglied zwischen den Migrantenorganisationen (die, wenn auch entwicklungsorientiert, in erster Linie eine Identität als Migranten besäßen), den einheimischen Entwicklungs-NGOs und der EZ-Administration mit ihrer Erfahrung, Professionalität und den ihnen eigenen Regeln und Handlungsweisen (ebd., Abs.4).⁸⁹⁶

Capacity Building, also die Stärkung der Fähigkeit einer Organisation, ihre Ziele

⁸⁹³ Coordination SUD, 2011. Der Gründung des FORIM waren Jahre der Vorbereitung vorausgegangen. Die COCODEV hatte im Jahr 1996 die Arbeitsgruppe *Migrations et populations en mouvement* gegründet. deren Auftrag war es laut Gründungssatzung, dazu beizutragen, „que soit connu et reconnu le rôle des immigrés dans la solidarité internationale dans une double visée de modification en profondeur de l’image de l’immigré et d’adaptation concrète de la politique française de coopération à cette réalité“ (zit. nach: Lacroix, 2006, Abs.7). Nachdem diese Arbeitsgruppe aufgrund mangelnden Interesses von staatlicher Seite und schlechter Organisationsstrukturen sowie Misstrauens seitens der Migrantenorganisationen gescheitert war, machte das Ministerium für Arbeit und Soziales im Jahr 2000 einen neuen Versuch mit der Arbeitsgruppe „OSIM et développement“. Die Arbeit dieser Gruppe führte letztlich zur Gründung des FORIM (ebd., Abs.7-9).

„The establishment of FORIM is the result of a long struggle by the manifold French diaspora organisations to become recognised as equal partners in development cooperation. There has long been a particular reluctance among the governments to work with and fund associations in which non-French citizens were also represented“ (De Haas, 2006a, S. 73).

⁸⁹⁴ „Le F[ORIM] constitue ainsi l’étage intermédiaire entre acteurs publics, ONG nationales et migrants acteurs de développement“ (Lacroix, 2007, S. 18). Bei der Gründung des FORIM sowie im weiteren Umgang mit staatlichen Akteuren profitierten die Migrantenorganisationen insbesondere auch von der Unterstützung durch französische Entwicklungs-NGOs, wie CCFD und das Institut Panos (De Haas, 2006a, S. 74-76). „CCFD has become the central node between migrant NGOs and the official world of development cooperation“ (ebd., S. 75).

⁸⁹⁵ 2008: 455.743 Euro, 2009: 242.897 Euro (République Française, 2009b, 2010).

⁸⁹⁶ Allerdings wird das FORIM auch als „top-down“-Projekt, also als staatlich inspirierte Gründung kritisiert und auf dieser Grundlage ihre Effektivität in der Vertretung genuin migrantischer Interessen in Frage gestellt (De Haas, 2006a).

umzusetzen, stellt angesichts der Tatsache, dass viele Migrantenorganisationen organisatorisch schwach sind und von entwicklungspolitischen Laien ehrenamtlich geführt werden, eine wichtige Säule der Arbeit mit diesen dar (Lacroix, 2006, Abs.8, 11). Dies ist insbesondere in dem Moment notwendig, wenn Migrantenorganisationen sich um öffentliche Mittel für die Durchführung von Entwicklungsprojekten bewerben wollen bzw. diese konform mit den in der EZ gängigen Vorschriften verwenden wollen. Gleichzeitig geht mit der Durchführung von Projekten als Nebenprodukt auch eine Professionalisierung einher (Lacroix, 2009b, S. 258).

Eine Unterstützung der Weiterbildung und Professionalisierung migrantischer Akteure (Capacity Building) findet insbesondere im Kontext der Zusammenarbeit mit dem FORIM sowie mit NGOs wie *pS-Eau* statt. So befasst sich FORIM neben der Finanzierung von Mikroprojekten insbesondere auch mit der Unterstützung der – zum Teil organisatorisch sehr schwachen – Mitgliedsorganisationen bei deren Institutionalisierung und verwendet dafür auch staatliche Mittel.⁸⁹⁷

Allerdings besteht ein Widerspruch zwischen dem Anspruch etablierter EZ-Akteure an die Migrantenorganisationen in Bezug auf deren Professionalität und der tatsächlichen Möglichkeiten, die viele von ihnen haben. So weist Blion (2005a, S. 23) darauf hin, es fehle an spezifischen Maßnahmen, mit denen die Fähigkeiten der Migrantenorganisationen zur professionelleren Durchführung entwicklungspolitischer Projekte gestärkt würden. Dafür reiche die Vernetzung von NGOs und Migrantenorganisationen nicht aus.⁸⁹⁸

⁸⁹⁷ Lacroix, 2006, Abs.10-11; De Haas, 2006a, S. 73. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Szene der Migrantenorganisationen in Frankreich höchst heterogen ist und auch ihre Ansprüche an das FORIM unterschiedlich sind. „Le Forim est une institution, mais aussi un agrégat hétérogène. La disparité de ces Ong de migrants est saisissante. Les plus structurées ont à leur actif plusieurs centaines de projets, une expérience sur quinze ou vingt ans. Leurs réseaux leur permettent de faire des demandes de financements directement auprès des bailleurs nationaux et internationaux. Les plus récentes ont un fonctionnement qui s'apparente davantage à celui des collectifs informels. Tournés vers des réseaux communautaires, elles n'ont qu'une faible connaissance du vocabulaire bureaucratique. Pour ces dernières, le Forim constitue une bourse d'échange du savoir-faire en matière de développement. Mais pour les premières, l'intérêt du Forim est plus immatériel. Il s'agit avant tout d'une instance politique, un moyen de parler d'une seule voix au nom des migrants acteurs du développement“ (Lacroix, 2006, Abs.13).

⁸⁹⁸ „[L]a mise en place de la plate-forme FORIM s'est traduite par la création de groupes de travail permanents ONGs / OSIMs. En réunissant professionnels des ONGs et bénévoles des OSIMs, sur des temps et des rythmes de travail, par définition, différenciés, ces groupes de réflexion peuvent facilement se réduire à un affichage de bonne volonté puisque, parallèlement, aucun programme spécifique d'accompagnement et de renforcement des capacités des OSIMs n'est mis en place alors que l'on attend d'elles professionnalisme et structuration“ (Blion, 2005a, S. 23).

Zusammenfassung: Hinsichtlich der Maßnahmen zum *Capacity Building* zeigt sich in Frankreich in einigen Bereichen ebenfalls umfassendes Handeln. Eine Identifizierung von Gesprächspartnern unter den Migrantenorganisationen, ihre Anerkennung als Akteure der EZ und die Kontaktaufnahme fanden bereits seit Ende der 1990er Jahre statt. Dies entspricht im Großen und Ganzen den Erwartungen aufgrund der inhaltlichen Beschaffenheit des Vorschlags. Das Konfliktpotenzial dieser Maßnahmen ist zudem gering (H3) und sie konnten an bestehende Strukturen zur Kontaktaufnahme und -pflege zu NGOs anknüpfen (H4).

Auch ein Aufbau von Diskussionsprozessen und Arbeitsbeziehungen zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren ist zu beobachten. Dies war aufgrund der inhaltlichen Beschaffenheit der Vorschläge weniger zu erwarten, ist jedoch aufgrund der spezifischen französischen Situation durchaus plausibel. So gab es bereits in den 1990er Jahren Kooperation im Rahmen von Projekten. Mit dem HCCI und der COCODEV bestanden bereits Gremien der Kooperation mit NGOs, in denen einzelne Migrantenorganisationen bereits vertreten waren. Auch auf kommunaler und regionaler Ebene bestanden Interesse und Anknüpfungspunkte. Seitens der Migrantenorganisationen war eine engere Zusammenarbeit sogar explizit gewünscht worden. Zudem waren die entsprechenden Gremien Teil der EZ, so dass das Konfliktpotenzial als eher gering anzusehen ist. Außerdem entspricht dies dem staatlichen Bedürfnis (auch der Integrationspolitik) nach Ansprechpartnern in den für die Erfüllung staatlicher Aufgaben zentralen gesellschaftlichen Gruppen. Allerdings hat die Neuorientierung der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung unter Präsident Sarkozy die Beziehungen zwischen Staat und Migrantenorganisationen wiederum verschlechtert.

Eine Förderung der *Vernetzung von Migrantenorganisationen untereinander sowie mit Dritten* bzw. der *Aufbau von Organisationen und deren Institutionalisierung* waren als unwahrscheinlich angesehen worden. Im französischen Fall ist in dieser Hinsicht jedoch umfassende Aktivität feststellbar, insbesondere in Zusammenhang mit dem Aufbau des FORIM. Da die Gründung des FORIM aus COCODEV und Sozialministerium, also von Akteuren der EZ und der Integrationspolitik hervorgegangen ist, bestand ein eher geringes Konfliktpotenzial. Die Schaffung stabiler organisatorischer Strukturen bzw. einer Dachorganisation entspricht zudem dem staatlichen Interesse daran, Ansprechpartner in der Zivilgesellschaft zu etablieren.

Tabelle 11.13.: Unterkategorie D2a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
D2a) Capacity Building von Migrantenorganisationen	-	-	+	+	+
11a) Identifizierung und Anerkennung von Migrantenorganisationen als Gesprächspartner und Kontaktaufnahme	+	0	+	+	+
11b) Aufbau von Arbeitsbeziehungen und Diskussionsprozessen zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren	0	-	+	+	+
11c) Förderung der Vernetzung von MOs untereinander sowie mit Dritten	-	-	+	+	+
11d) Aufbau von Organisationen und deren Institutionalisierung	-	-	+	+	+
11e) Direkte Maßnahmen zum Capacity Building	-	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

Hinsichtlich der Durchführung von Maßnahmen des Capacity Buildings war wenig Aktivität staatlicher Akteure erwartet worden. Beobachtungen in dieser Hinsicht sind durchaus festzustellen, wenngleich diese weniger ausgeprägt sind, als etwa die Kofinanzierung von Migrantenprojekten oder die Institutionalisierung von Organisationen. Dies entspricht auch den Aussagen einiger Beobachter über Schwächen der französischen Politik gegenüber Migrantenorganisationen. Die bestehenden Maßnahmen laufen weitgehend über französische NGOs, bzw. das FORIM, die dafür freilich auch staatliche Mittel verwenden. In dieser Hinsicht kann auf günstige Ausprägungen der Wirkfaktoren H3 und H4 zur Plausibilisierung hingewiesen werden. So dürfte das Konfliktpotenzial eher gering sein und die Tatsache, dass bereits Akteure auf beiden Seiten und entsprechende Arbeitsbeziehungen bestehen ist ebenfalls förderlich.

11.5. Oberkategorie E: Umgang mit dem Brain

Drain

Zum Brain Drain wurden zwei Unterkategorien ausgewählt zu denen nach einer kurzen Einleitung politisches Handeln in Frankreich dargestellt wird. Es handelt sich um *Maßnahmen zur Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)* sowie den Aspekt des *Ersetzens des Fachkräfteverlusts (E2b)*.

Das Thema des Brain Drain ist in Hinblick auf französische Migrationspolitik durchaus relevant. So hat der damalige Innenminister Sarkozy mit der Debatte um eine

stärker auf Auswahl und ökonomische Nützlichkeitsabwägungen basierte Immigrationspolitik (*Immigration choisie*) ein Thema angeschnitten, das die Frage der Humankapitalausstattung der Herkunftsländer direkt betrifft. Auch schon um die Jahrtausendwende herum hatte Frankreich seine Grenzen für qualifizierte Einwanderer etwas geöffnet, wenn auch etwas zurückhaltender als andere europäische Staaten, etwa Großbritannien und Deutschland, so Wihtol de Wenden (2009, S. 6).

Im Jahr 2001 hat der *Conseil Économique et Social* einen Bericht zum Thema des Brain Drain veröffentlicht (Raunet, 2001). Darin wird darauf hingewiesen, dass die Zielländer hochqualifizierter Migranten auf kurze Sicht Vorteile durchaus *zu Lasten* der Herkunftsländer erwerben könnten („*Pillage des cerveaux*“). Auf lange Sicht aber entstünden aufgrund der Migration qualifizierter Fachkräfte Vorteile auch für die Herkunftsländer. Zur Begründung werden dabei weitgehend die in der wissenschaftlichen Forschung und der Debatte auf internationaler Ebene vorgebrachten Argumente verwendet. So seien entsprechende Arbeitsplätze im Herkunftsland häufig gar nicht vorhanden, so dass die Auswanderung eine gewisse Entspannung des sozialen Klimas zur Folge habe. Zudem wird auf die Beiträge von Migranten zur Entwicklung der Herkunftsländer aus der Ferne verwiesen. Diese zu leisten seien qualifizierte Migranten eher in der Lage als unqualifizierte (Organisationsfähigkeit, finanzielle Möglichkeiten, Kooperation mit EZ).⁸⁹⁹

11.5.1. Selbstbeschränkung der Anwerbeländer (E1a)

Zur Selbstbeschränkung in der Anwerbung geht die folgende Darstellung zunächst auf die Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien und dann auf spezifische andere Regelungen der Anwerbung ein. Hinsichtlich der Ausbildungsmigration im Rahmen der Politik des *Codéveloppement* berichtet Magoni (2004, S. 10), französische Entscheidungsträger seien besorgt, dass diese Migration zu Brain Drain führe, wenn Studierende aus Entwicklungsländern nach vollendeter Ausbildung nicht, wie vorgesehen, in ihr Herkunftsland zurückkehrten. Der Bericht des Premierministers an das Parlament zur Immigrationspolitik Frankreichs von 2004 widmet dem Thema des Brain Drain eine

⁸⁹⁹ Barou, 2007, S. 9-10. Der Bericht wurde unter anderem unter Mitwirkung von Mitarbeitern der OECD und der IOM verfasst (Raunet, 2001, S. 1).

ganze Seite und weist auf eine besondere Verantwortung Frankreichs in dieser Hinsicht aufgrund der vielen Studierenden aus afrikanischen Ländern hin.⁹⁰⁰

Im Bericht zur Immigrationspolitik Frankreichs an das Parlament von 2007 bringen die Autoren den Willen Frankreichs zum Ausdruck, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, die Mobilität von Arbeitskräften zu fördern, ohne dabei Brain Drain auszulösen (CICI, 2007, S. 4). Auch Immigrationsminister Hortefeux wies im Juni 2008 darauf hin, es müsse sichergestellt werden, dass man den Ländern nicht die Elite abwerbe, die diese für ihre Entwicklung bräuchten (zit. nach: Feher und Windels, 2009, S. 12). Im *Lettre de Mission* Sarkozys an Hortefeux als neuen Minister weist dieser außerdem darauf hin, dass der Brain Drain differenziert zu betrachten sei. Daher solle – im Rahmen einer Politik der *Immigration choisie* – ein Unterschied gemacht werden zwischen Ländern, die stark unter dem Brain Drain litten und anderen Ländern, etwa China und Indien.⁹⁰¹

Frankreich trägt die Entscheidungen seitens der EU und der WHO zur Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien und Verhaltenskodizes mit. Diese Maßnahme ist im Gegensatz zu Deutschland aber kaum in Aussagen französischer Entscheidungsträger und Berichten staatlicher Institutionen festzustellen. Die Aufnahme der Vorschläge zur Selbstbeschränkung bei der Anwerbung bezieht sich vielmehr auf konkrete rechtliche Regelungen in Bezug auf die Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige.

Die mit der *Loi Sarkozy* vom 24. Juli 2006 eingeführte und 2007 umgesetzte *Carte „Compétences et talents“* zielt darauf, qualifizierte Migranten für Frankreich zu gewinnen. Dabei wurde aber festgelegt, dass für Staatsangehörige von Ländern des *Zone de Solidarité Prioritaire*, also der Partnerländer der französischen EZ, dieser Aufenthaltstitel nur einmal auf insgesamt maximal sechs Jahre verlängert werden kann. Ziel sei die Verminderung des Brain Drain.⁹⁰² Präsident Sarkozy erklärte dazu, Zielgruppe seien

⁹⁰⁰ „La France, pour sa part, a une responsabilité particulière vis-à-vis de l’Afrique, puisqu’elle accueille un tiers des étudiants africains à l’étranger et que ceux-ci obtiennent 12 % des doctorats délivrés en France“ (Premier Ministre, 2004, Annexe No. XXXII).

⁹⁰¹ „La politique d’immigration choisie, c’est une politique qui tient compte des intérêts des pays d’origine autant que des pays d’accueil. La France ne saurait piller les élites ou la main d’oeuvre des pays qui ont besoin de toutes leurs forces pour se développer. Pour autant, cette question se pose différemment selon les pays en cause et vous agirez donc de manière distincte à l’égard de pays émergents comme l’Inde ou la Chine, ou à l’égard de pays plus en difficulté“ (Sarkozy, 2007).

⁹⁰² Premier Ministre, 2010, Art. L315-1. Die Sicherstellung der Rückkehr nach Ablauf des Aufent-

diejenigen Menschen, deren Aufenthalt in Frankreich für beide, das Zielland und das Herkunftsland, eine Chance darstellten.⁹⁰³

Die Reduktion des Brain Drain ist auch Thema in den Abkommen Frankreichs mit Herkunftsländern.⁹⁰⁴ So wird etwa im Abkommen zur Zirkulären Migration Frankreichs mit Mauritius die Vergabe der *Carte „Compétences et talents“* an Staatsangehörige der Insel auf 150 pro Jahr begrenzt. Damit solle, so ein offizieller Bericht an den Sénat, der Brain Drain eingedämmt werden (Boutant, 2009, S. 13).

Der Hinweis auf die Gefahr des Brain Drain ist in der politischen Debatte ähnlich wie im deutschen Fall auch als Argument gegen Einwanderungsregelungen zu finden. So wendet sich der spätere Immigrationsminister Éric Besson – zu dieser Zeit noch scharfer Kritiker Sarkozys auf Seiten der politischen Linken – mit dem Argument des Brain Drain gegen das Projekt der *„Immigration choisie“*. Diese führe zur dauerhaften Einwanderung und stelle damit einen Beitrag zum Brain Drain dar.⁹⁰⁵

Zusammenfassung: Insgesamt entspricht das politische Handeln hinsichtlich der Selbstbeschränkung der Anwerbeländer zur Reduktion des *Brain Drain* nicht den Erwartungen. So lässt sich sowohl auf Ebene des Redens als auch im konkreten Handeln eine Festlegung von Maßnahmen zur Reduktion des Brain Drain feststellen.

Die Aufstellung ethisch ausgerichteter Anwerberegeln – auch auf internationaler Ebe-

haltstitel wird etwa im Rahmen der Abkommen geregelt, die Frankreich seit dem Jahr 2000 mit verschiedenen Herkunftsländern abgeschlossen hat (s.u.). Diese werden zur Rücknahme ihrer Staatsangehörigen verpflichtet.

⁹⁰³ Er fährt fort: „Elle sera délivrée à des informaticiens indiens, mais pas à des médecins béninois, car leur pays a besoin d’eux“ (zit. nach: Coroller, 2007). Siehe zur Regelung selbst o.A. (2007). Beitrag von Julia Capel-Dunn, DPM, Deutsch-französischer Dialog, Otzenhausen 10.5.2007.

⁹⁰⁴ Innenminister Sarkozy wies im Gespräch mit der Zeitschrift *Jeune Afrique* darauf hin, dass auch die Einwanderung, auf die seine Initiative der *„Immigration choisie“* zielte in Kooperation mit den Herkunftsländern zu sehen sei. „Il n’a jamais été question pour moi d’organiser une sélection unilatérale des migrants sur la base de leur diplôme’ [...] L’immigration, dans mon esprit, doit être choisie par le pays de destination comme par le pays d’origine. Elle doit résulter d’un accord de volonté entre le pays de départ et le pays d’arrivée“ (o.A. 2006).

⁹⁰⁵ „Au lieu de faciliter la circulation des étrangers par l’octroi de visas à entrées multiples, cette politique favorise l’installation définitive en France et participe au pillage des élites des pays en développement“ (zitiert nach: Geisser, 2009, S. 7).

Das Argumentationsmuster verwendet auch Nicolas Sarkozy als Innenminister, als ihm ein afrikanischer Gesprächspartner der Zeitschrift *Jeune Afrique* vorwarf, die Einwanderungsmöglichkeiten für Afrikaner drastisch beschränken zu wollen: „Faudrait-il que l’on vide l’Afrique de sa main-d’œuvre et de ses élites pour accueillir tout le monde en France?“ (zit. nach: Carrère, 2007, S. 23).

Tabelle 11.14.: Unterkategorie E1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
E1a) Selbstbeschränkung der Anwerbeländer	-	-	(+)	+	+
12a) Aufstellung ethischer Anwerbeprinzipien und Verhaltenskodizes	-	-	(+)	+	+
12b) Fokussierung der Verhaltenskodizes auf die Bereiche Gesundheit und Bildung	-	-			
12c) Internationale Verbindlichkeit der Verhaltenskodizes	-	-	(+)	+	+
12d) Verhaltenskodizes müssen sehr genau formuliert werden und brauchen starke Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen	-	-			
12e) Herausnehmen entsprechender Berufsgruppen aus nationalen Anwerbepolitiken	+	-	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

ne – wird von der französischen Regierung unterstützt. Dies widerspricht der Erwartung, dass solche Maßnahmen aufgrund der Beschaffenheit der Vorschläge selbst eher unwahrscheinlich seien. Allerdings besteht diese Unterstützung zunächst nur in Form der politischen Unterstützung eines internationalen Regelwerks ohne starke Umsetzungsmechanismen. Eine solche Begrenzung der Anwerbung ist durchaus mit der bestehenden eher zurückhaltenden Migrationspolitik konform.

In der Festlegung von Regelungen zur Arbeitsmigration lassen sich handfestere Vorkehrungen zur Vermeidung des Brain Drain beobachten. Auch das war nicht erwartet worden. Allerdings ist – trotz aller Debatten über eine *Immigration choisie* – die Arbeitsmigration nach Frankreich in überwiegendem Maße auf Arbeitskräfte für niedrig qualifizierte Arbeiten ausgerichtet. Die Begrenzung der Aufenthaltsdauer für Einwanderer aus Partnerländern der französischen EZ auf insgesamt sechs Jahre erscheint vor diesem Hintergrund als ein Zugeständnis, welches geringe Kosten hat und gleichzeitig für mehrere Jahre die Arbeitskraft der betreffenden Person für die französische Wirtschaft sichert.⁹⁰⁶ Auch der institutionelle (eher restriktive Migrationspolitik) und ideelle *Status quo ante* (Brain Drain als wichtige entwicklungspolitische Sorge) erscheinen eher förderlich für die Umsetzung der besagten Maßnahmen.

Der tatsächliche Wille Frankreichs, seine Migrationspolitik aufgrund des Brain Drain

⁹⁰⁶ Gleiches gilt für die Begrenzung der Zulassungszahlen für Arbeitsmigranten aus Mauritius, einem Land, das bislang kein wichtiges Herkunftsland für Migranten nach Frankreich war (Boutant, 2009).

effektiv einzuschränken, zeigt sich erst, wenn versucht wird, in stärkerem Maße als bisher Fachkräfte anzuwerben. Bis dahin ist die Konflikthaftigkeit dieser Regelungen gering. Sie stellt zwar eine Verringerung des „Reservoirs“ potenzieller ausländischer Fachkräfte für die französische Wirtschaft dar. Auswirken dürfte sich diese Einschränkung aber erst im Kontext einer generellen Zulassung von deutlich mehr Arbeitsmigranten bzw. in Bezug auf individuelle Fälle.

11.5.2. Ersetzen des Fachkräfteverlusts (E2b)

Zum Ersetzen von durch den Brain Drain verlorenen Fachkräfte in den Herkunftsländern sind im französischen Fall verschiedene Ansätze zu beobachten. *Erstens* werden Maßnahmen ergriffen, die bei der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften durch zusätzliche Investitionen ansetzen. *Zweitens* setzen einige Maßnahmen bei Freiwilligen – unter anderem unter den Migranten – an, mit dem Ziel, diese dazu zu bringen, den von Brain Drain betroffenen Ländern einen Teil ihrer Arbeitskraft und Fähigkeiten zu widmen. *Drittens* werden regulatorische Maßnahmen in den Blick genommen, mit denen etwa im Aufenthaltsrecht eine Ergänzung der Fachkräftressourcen durch die Rückkehr von Fachkräften oder durch Zirkuläre Migration erreicht werden soll.

„Einfache“ *entwicklungspolitische Maßnahmen* bestehen insbesondere in einer Fokussierung von Hilfe auf die Sektoren und Länder, die vom *Brain Drain* besonders betroffen sind. Pierre Jacquet von der AFD weist im Rahmen einer Tagung seiner Entwicklungsagentur darauf hin, dass in Hinblick auf die Diskussion über Migration und Entwicklung die Rolle der AFD sein sollte, sich insbesondere in den Bereichen der Bildung und der Gesundheit zu engagieren (Jacquet, 2007, S. 144). Auch in den entwicklungsbezogenen Passagen der AGCs werden die Sektoren Bildung und Gesundheit als Schlüsselsektoren bezeichnet, die in besonderem Maße unterstützt werden sollten (République Française, 2007a, S. 126). Das Abkommen mit Benin umfasst etwa verschiedene Maßnahmen im Bereich des Gesundheitswesens.⁹⁰⁷ Auch im Abkommen zur Zirkulären Migration mit Mauritius sagt Frankreich Mittel für die berufliche Bildung zu (Boutant, 2009, S. 14).

Daneben bestehen in Frankreich verschiedene Ansätze zur *Nutzbarmachung der Fähigkeiten ansässiger Migranten*, indem diese auf freiwilliger Basis einen Beitrag zur

⁹⁰⁷ CICI, 2009, S. 198-199.

Fachkräfteversorgung ihrer Herkunftsländer leisten.⁹⁰⁸

Frankreich beteiligt sich finanziell an dem seit 1998 bestehenden Programm TOKTEN des UNDP in Mali. In diesem Rahmen finanziert Paris Aufenthalte von in Frankreich ansässigen qualifizierten Migranten in ihrem Herkunftsland, die für kurze Zeiträume dort in der akademischen Lehre und Forschung mitarbeiten.⁹⁰⁹

Der erste Bericht des Premierministers zur französischen Immigrationspolitik an das Parlament aus dem Jahr 2004 weist darauf hin, dass Forscher aus Entwicklungsländern, die in Industrieländern arbeiteten, durch Austausch und Errichtung von Betrieben einen Beitrag zur Entwicklung ihres Herkunftslandes leisten könnten. Dabei sei der Aufenthalt in Frankreich und die dabei gewonnene Erfahrung entscheidend dafür, dass sie diesen Beitrag überhaupt leisten könnten.⁹¹⁰ Konkret schlägt der Bericht vor, Migranten, die in Frankreich in den Bereichen Bildung, Forschung und Medizin im öffentlichen Sektor arbeiten, zu verschiedenen Formen des Engagements zu animieren. Dazu gehören (wiederholbare) Kurzaufenthalte von wenigen Wochen,⁹¹¹ längere Missionen von drei Monaten bis zu einem Jahr,⁹¹² Anreize dazu, dass Migranten einen Teil

⁹⁰⁸ Der Anhang „Aide Publique au Développement“ zum Haushaltsgesetz 2008 weist auf das entwicklungspolitische Potenzial von Migranten und ihrem Humankapital hin. Die Politik des Codéveloppement wird in diesem Zusammenhang als Beitrag zur Rückkehr des verlorenen Humankapitals bezeichnet. „Les migrants représentent [...] un potentiel important, [...] pour le développement de leur pays d'origine [...] par les compétences qu'ils ont acquises. On sait que la ‚fuite des cerveaux‘, qui touche tous les pays du Sud, est l'un des obstacles essentiels à leur développement, le codéveloppement est une forme de ‚retour des cerveaux‘“ (République Française, 2007a, S. 136).

⁹⁰⁹ Khoudour-Castéras, 2009, S. 6; De Haas, 2006a, S. 72. Das 2006 abgeschlossene Rahmendokument der EZ Frankreich mit Mali für die Jahre 2006 bis 2010 spricht von insgesamt 250 bis dahin geförderten Kurzaufenthalten (Ministère des Affaires Etrangères, 2006, § 3.1.2.).

⁹¹⁰ „Ces chercheurs peuvent donc (sous réserve de méthodes et financements appropriés) apporter au développement de leur pays une contribution qu'ils ne pourraient lui apporter s'ils étaient restés au pays. Lorsqu'ils participent à des échanges, ceux-ci peuvent également déboucher sur la création d'activités économiques (start-up)“ ((Premier Ministre, 2004, Annex XXXII Ziffer 2).

Das staatliche französische Forschungsinstitut ORSTOM hatte bereits in den 1990er Jahren ein Projekt zur Verbesserung der Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften für Herkunftsländer von Migration durch die Vernetzung von Auswanderern mit Einrichtungen in deren Herkunftsländern umgesetzt (Diatta und Mbow, 1999, S. 255).

⁹¹¹ Zum Zweck dieser Aufenthalte schreibt der Bericht: „pour dispenser des cours dans des disciplines non représentées sur place, diriger des travaux de recherche, aider à réaliser des opérations délicates, former les médecins sur place à réaliser ces opérations“ (Premier Ministre, 2004, Annex XXXIII, Ziffer 2). Solche Aufenthalte werden etwa im Rahmen des *Programme d'Appui aux initiatives de Solidarité pour le Développement* (PAISD) gefördert (siehe: Gouvernement de la République du Sénégal, o.J.).

⁹¹² Als Beispiele nennt der Bericht dazu: „mission d'expertise, d'aide à l'élaboration d'un projet, à la mise en place d'une législation nouvelle (par exemple une loi introduisant le secteur privé à l'hôpital), à l'évaluation d'un programme“ (Premier Ministre, 2004, Annex XXXIII, Ziffer 2).

ihres Gehalts für temporäre Rückkehrmaßnahmen ansparren sowie die Einrichtung von geteilten Arbeitsplätzen, bei denen zwei Arbeitnehmer abwechselnd die eine Hälfte des Jahres in Frankreich und die andere Hälfte im Herkunftsland arbeiten (Premier Ministre, 2004, Annex XXXIII, Ziffer 2). Die Einrichtung geteilter Arbeitsplätze wurde vom CICID in seinem Beschluss vom Juni 2006 präzisiert. Danach sollten 10 geteilte Lehrstühle im Rahmen des mit 1 Mio. Euro dotierten Programms *Inter Pares* geschaffen werden (CICID, 2006, Abs.17).

Auch im Rahmen der Kooperation Frankreichs mit Migrantenorganisationen wird versucht, durch Wissensaustausch die Verluste auszugleichen, die die Herkunftsländer durch die Abwanderung von Fachkräften erlitten haben. So umfasst eines der Programme des Codéveloppement die Übernahme von Reisekosten von Mitgliedern der Diaspora mit wissenschaftlicher oder technischer Expertise für Kurzaufenthalte an Universitäten ihres Herkunftslandes.⁹¹³

Die oben dargestellten Regelungen zur *Carte de séjour „Compétences et talents“*, beziehen sich auch auf die Ergänzung von Humankapitalressourcen der Herkunftsländer. Inhaber eines solchen Aufenthaltstitels aus Partnerländern der französischen Entwicklungszusammenarbeit werden, wie beschrieben, dazu verpflichtet, einen Beitrag zu einem von Frankreich und dem Herkunftsland festgelegten Entwicklungs- oder Investitionsprojekt zu leisten (Premier Ministre, 2010, S. L315-6). Dies dürfte angesichts der Zielgruppe des Aufenthaltstitels – (hoch-)qualifizierte Einwanderer – insbesondere auf den Aufbau von Humankapital bezogen sein.

Durch die *Umsetzung zirkulärer oder temporärer Migrationsformen* könnte Brain Drain zumindest zeitlich begrenzt werden und durch den Rückfluss von Humanressourcen Brain Gain entstehen. Dies entspricht auch der generellen Aussage aus dem Papier von Schäuble und Sarkozy, die Vermeidung des Brain Drain sei eine „Verpflichtung“ der Anwerbeländer.⁹¹⁴ Minister Hortefeux schreibt im Vorwort des Fünften Berichts über die Immigrationspolitik Frankreichs: „[N]ous ne voulons pas piller [l]es cerveaux [des États sources d’immigration], mais bien au contraire favoriser la circulation des

⁹¹³ De Haas, 2006a, S. 71. Siehe auch Metayer (2005, S. 88).

⁹¹⁴ Siehe dazu und auch zur Einordnung in den steuerungsorientierten Kontext der Aussage Kapitel 8.5.1.

compétences.”⁹¹⁵

In diese Richtung weist etwa die Maßgabe, dass die *Carte „Compétences et talents“* nur einmal auf maximal sechs Jahre verlängerbar ist (s.o.) wodurch die Rückkehr der Fachkräfte samt ihrer Kompetenzen ins Herkunftsland sichergestellt werden soll.⁹¹⁶

Deutlich darüber hinaus ging indes der Vorschlag des Rapport Nair, *allgemein* die Mobilität von Migranten aus Herkunftsländern, mit denen Frankreich ein Abkommen zum Codéveloppement geschlossen habe, zu erhöhen (Nair, 1997, S. 9).

Zusammenfassung: Die Erwartungen zum Politiktransfer hinsichtlich der Unterkategorie E2b waren nicht eindeutig. Die Struktur der Vorschläge erschien mehrheitlich einfach, wohingegen sich die zu Grunde liegenden Zusammenhänge von Ursache und Wirkung als komplex darstellten. Die Vorschläge zur Einbeziehung von Freiwilligen sowie diejenigen zur Einrichtung temporärer bzw. zirkulärer Migrationregelungen mit dem Ziel der Milderung der Auswirkungen des Brain Drain erschienen hingegen auch in ihrer Struktur komplex. Die Beobachtungen zur französischen Fallstudie zeigen eine politische Aufnahme der Vorschläge, wenn auch in eher eingeschränktem Umfang.

Tabelle 11.15.: Unterkategorie E2b in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
E2b) Ersetzen des Fachkräfteverlusts der Herkunftsländer	+	-	(+)	+	+
13a) Maßnahmen zum Ersetzen des Fachkräfteverlusts (z.B. durch Aus- und Weiterbildung in den Herkunftsländern, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung)	+	-	(+)	+	+
13b) Ersetzen des Fachkräftepotenzials im Rahmen von Kooperation zwischen Herkunfts- und Anwerbeländern	+	-	(+)	+	+
13c) Stärkung akademischer Beziehungen, des Austauschs von Mitarbeitern sowie die Förderung des Einsatzes von Freiwilligen	+	-	(+)	+	+
13d) Umsetzung zirkulärer und temporärer Anwerbeformen sowie Rückkehrförderung zur Verbesserung der Fachkräfteausstattung	-	-	(+)	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

⁹¹⁵ CICI, 2008, S. 9.

⁹¹⁶ „Lorsqu’elle bénéficie à un étranger ressortissant d’un pays en voie de développement inclus dans la zone de solidarité prioritaire, la carte „compétences et talents“ ne peut être renouvelée qu’une fois. Vous le voyez, dans notre esprit, il s’agit bien de favoriser la circulation et non la captation des compétences. Après six ans de séjour en France, son titulaire doit donc retourner dans son pays d’origine, pour le faire bénéficier de l’expérience acquise en France“ (Hortefeux, 2008b).

So existieren Debatten und einige Maßnahmen der EZ in diesem Bereich, wobei deren Ausmaß und insbesondere ihr Bezug zum Thema des Brain Drain aus den herangezogenen Quellen nicht hervorging.⁹¹⁷ In Kooperationsabkommen Frankreichs mit Herkunfts- und Transitländern werden Maßnahmen zur Stärkung des Bildungs- und Gesundheitssektors vertraglich vereinbart. Auch im Rahmen der Kooperation des französischen Staates mit Migrantenorganisationen sind konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Fachkräfteausstattung von Herkunftsländern, die unter Brain Drain leiden, festzustellen. Zudem werden Regelungen, die das Ziel haben, Zirkuläre bzw. temporäre Migration zu fördern mit der Verbesserung der Fachkräfteausstattung begründet.

Eine *umfassende* Ausrichtung französischer EZ auf das Problem des Brain Drain in den Herkunftsländern hätte sich aber in den herangezogenen Quellen niederschlagen müssen.

Eine Erklärung für die leicht über der Erwartung liegende Umsetzung beruht darauf, dass die ergriffenen Maßnahmen sich gut in bestehende Politiken eingliedern lassen. Dies betrifft insbesondere die Einbeziehung in die AGCs. Zudem bestand bereits seit Langem eine Politik der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen, die sich auch auf den Bereich des *Know-how*-Transfers bezog. Die Debatte um Zirkuläre Migration ließ sich ebenfalls leicht mit dem Thema des Brain Drain bzw. des Ersetzens von Fachkräfteverlusten durch Migration verbinden (H4). Zudem haben diese Maßnahmen nur geringes Konfliktpotenzial. So steht die Begründung von Zirkularität mit der Milderung des Brain Drain einer restriktiven Migrationspolitik nicht entgegen.

Die Tatsache, dass eine umfassende Ausrichtung der EZ auf die Problematik des Brain Drain nur ansatzweise in Reden und Konzepten stattgefunden hat, lässt sich damit plausibel machen, dass dabei sowohl der institutionelle *Status quo ante* (bestehende EZ) als auch Konflikte mit den entsprechenden EZ-Akteuren einer weiter reichenden Umsetzung im Wege stehen.

⁹¹⁷ Wie schon in der deutschen Fallstudie kann ein Blick auf die Entwicklung der gesamten Bildungs- und Ausbildungsausgaben im Rahmen der französischen EZ zumindest einen Eindruck geben. Der Anteil der Sektoren Bildung, Gesundheit und Bevölkerung ist in Frankreich in den 2000er Jahren deutlich zurückgegangen. Lag er 1997/98 noch bei über 30%, sank er bis 2002/3 auf etwa 26% und betrug 2005/6 nurmehr gut 20% (OECD, 2000a, S. 7; OECD, 2004, S. 6; OECD, 2008b, S. 6). Allerdings sind stellen dies Zahlen auf einer recht hoch aggregierten Ebene dar.

11.6. Oberkategorie F: Entwicklungsimpulse durch Rückkehrmigration

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der *entwicklungsorientierten* Form der Rückkehr- bzw. Reintegrationsförderung.⁹¹⁸ Neben den in Kapitel 10.1 genannten Programmen, die eindeutig auf Ziele der Migrationssteuerung ausgerichtet waren, bestanden auch in Frankreich bereits vor dem Jahr 2000 mit dem *Programme Développement Local Migration* (PDLM) Erfahrungen einer *entwicklungsorientierten* Rückkehrförderung. Das Programm wurde seit 1995 in Mali, dem Senegal und Mauretanien durchgeführt. Es beruhte auf der Zusammenarbeit des Ministeriums für Arbeit und Soziales mit dem Kooperationsministerium (später dann MAE) und schloss verschiedene NGOs und Migrantenorganisationen mit ein (Magoni, 2004, S. 7). Es erkannte zurückkehrende Migranten als zentrale Akteure für die lokale Entwicklung in ihren Herkunftsländern an und verfolgte dabei explizit entwicklungspolitische Ziele. Rückkehrwilligen Migranten wurden Eingliederungshilfen in finanzieller Form und durch Beratung und Ausbildung gewährt.⁹¹⁹

Auch wenn PDLM qualitativ auf Entwicklung und weniger quantitativ auf Rückkehrerzahlen ausgerichtet war, stand das Programm von Beginn an *zumindest auch* unter der Zielsetzung der Steuerung und Kontrolle von Migrationsströmungen sowie der Rückführung von Migranten bzw. wurde damit in Verbindung gebracht. So verstand das Innenministerium das Programm durchaus auch als Anreiz für ausreisepflichtige Migranten, das Land zu verlassen (Nédélec, 1998, S. 92). Daneben wurde auch das Ziel verfolgt, *potenziellen* Migranten eine Perspektive zu bieten, in ihren Herkunftsländern zu bleiben (De Haas, 2006a, S. 68). So sollten Rückkehrer durch die Gründung von Betrieben Arbeitsplätze schaffen.⁹²⁰

⁹¹⁸ Zur Differenzierung zwischen dieser Form und Rückkehrförderungsprogrammen, die rein migrationspolitische Ziele haben (eine effektive Rückführung) siehe auch Kaba und Force (2002b, S. 5). Der Unterschied wird auch sprachlich deutlich. Man spricht auf der einen Seite von *Aide à la réinsertion* (Hilfe zur Wiedereingliederung) auf der anderen Seite von *Aide au retour* (Hilfe zur Rückkehr).

⁹¹⁹ Vgl. Nair, 1997, S. 10. Siehe zu einigen anderen, kleineren Programmen Diatta und Mbow (1999); Aumüller (2004).

⁹²⁰ Dies wird auch im *Lettre de mission* des Programms vom April 1994 deutlich. Dort heißt es, es sei Ziel bei der Vorbereitung des Programms, „de formuler ,des propositions pour permettre aux

Zwar stellte das Programm das Ziel der Entwicklung über das Ziel der Rückkehr. Entwicklungseffekte sollten erzielt werden, indem Rückkehrer Kleinprojekte umsetzen. Indem dadurch aber explizit auch das Ziel verfolgt wurde, den Migrationsdruck aus diesen Ländern zu verringern, wurde die Entwicklungsförderung ihrerseits instrumentalisiert, um migrationspolitische Ziele zu erreichen.⁹²¹

Die beiden Formen der Unterstützung der Rückkehr wurden in Frankreich immer wieder miteinander in Verbindung gebracht, so dass eine Abgrenzung zum Teil schwierig ist (s.u.). So wurden PDLM und seine Werkzeuge auch bisweilen mit gleichzeitig bestehenden Programmen der Rückkehrförderung bzw. Zielen der Steuerung und Rückführung verquickt (vgl. Khoudour-Castéras, 2010, S. 191). Beispielsweise verprellte der französische Innenminister 1995 Migrantenorganisationen damit, dass er das Programm in den Zusammenhang der Rückführung von irregulären Migranten stellte – was eine Zusammenarbeit in den Augen der entsprechenden Migrantenorganisationen ausschloss (De Haas, 2006a, S. 69).⁹²²

11.6.1. Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland (F3a)

Im Gegensatz zum deutschen Fall sind in Frankreich unterschiedliche Formen der Reintegrationsförderung zu berücksichtigen. Dazu zählt *erstens* das im Jahr 1995 eingerichtete *Programme Développement Local Migration* (PDLM). Zweitens ist das *Programme Migration et Initiatives Économiques* (PMIE) zu nennen, in dessen Rahmen PDLM weitergeführt wurde. *Drittens* ist auf eine Anreicherung eigentlich steuerungs-

populations sur place, en particulier aux jeunes, de rester dans leur pays en participant à des actions de développement économique et social“ (zit nach: Daum, 2002, S. 43).

⁹²¹ De Haas, 2006a, S. 69. De Haas sieht darin auch die zentrale Schwäche des Programms. Das Ziel der Senkung des Migrationsdrucks konnte einerseits angesichts der geringen finanziellen Ausstattung des Programms nicht erreicht werden, andererseits aufgrund der Tatsache, dass die zu Grunde liegende Idee die Tatsache ignoriert, dass die Entwicklung der Herkunftsländer bestenfalls langfristig zu einer Senkung des Migrationsdrucks führt (*Migration Hump*). Siehe dazu allgemein auch Kapitel 4.2 sowie in Bezug auf Frankreich Kapitel 11.2.3.

⁹²² Adepoju, Noorloos und Zoomers (2010, S. 64) verstehen diese Programme auch in dem Sinne, dass sie weniger aus der Einsicht geboren seien, dass die Reintegration der Förderung der Entwicklung dienen könne, sondern dass sie Ergebnis eines Lerneffektes seien, dass eine unterstützte freiwillige Rückkehr einer erzwungenen Rückführung besser den Interessen von Herkunfts- und vor allem Aufnahmeländern von Migranten Rechnung trage.

orientierter Rückkehrprogramme mit entwicklungsbezogenen Elementen der Reintegrationsförderung einzugehen. *Viertens* beinhalten französische Migrationsabkommen mit Herkunfts- und Transitländern Komponenten der Reintegrationsförderung.

PDLM beruhte auf einer Zusammenarbeit des Ministeriums für Arbeit und Soziales mit dem Kooperationsministerium (später Außenministerium). Es richtete sich an Migranten aus Mali, dem Senegal und Mauretanien, die mindestens zwei Jahre in Frankreich gelebt hatten. Sein Ziel war, die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen.⁹²³

Im Jahr 2001 wurde das *Programme Migration et Initiatives Économiques (PMIE)* eingerichtet. PDLM wurde in diesem Rahmen weitergeführt. Im Gegensatz zu PDLM war PMIE prinzipiell auf alle Länder Afrikas bezogen, effektiv insgesamt auf 19 Staaten (Fusillier, Le Bissonnais und Spinat, 2010, S. 46). Der Evaluationsbericht von 2010 teilt die Entwicklung des Programms in drei Phasen auf. In den Jahren 2002 bis 2004 lag der Fokus der Arbeit auf der Konzeption der Maßnahmen. Von 2004 bis 2008 ging es verstärkt um das Knüpfen von Partnerschaften zwischen den unterschiedlichen Akteuren von Nord und Süd. In der Phase von 2008 bis 2010 lag der Schwerpunkt der Arbeit auf finanziellen und wirtschaftlichen Aspekten sowie den Folgemaßnahmen von Existenzgründungen (ebd., S. 6).

Die Nichtregierungsorganisation pS-Eau, die auch bereits im PDLM eine wichtige Rolle spielte, übernahm die Koordination. PMIE stützte sich verstärkt auf NGOs, die sich im Jahr 1997 aufgrund der Erfahrung mit PDLM in der so genannten *Groupe Appui à la Micro-Entreprise (GAME)* als loses Netzwerk zusammengeschlossen hatten. Das Budget des Programms war mit rund 150.000 Euro im Jahr eher gering (ebd., S. 24, 29).⁹²⁴ Die Mittel mussten Jahr für Jahr neu beantragt werden und schwankten mehr oder weniger stark (Kaba und Force, 2002a, S. 35; Fusillier, Le Bissonnais und Spinat, 2010, S. 18, 29-30). Die Finanzierung übernahmen verschiedene Stellen.⁹²⁵ Das

⁹²³ Martin, 1998, S. 86; Naïr, 1997, S. 10. Eine experimentelle Phase des Programms lief von 1993 bis 1995 (Kaba und Force, 2002a, S. 26).

⁹²⁴ In 2008 lag das Budget einmalig bei 320.000 Euro.

⁹²⁵ Zunächst lag die Finanzierung beim Ministerium für Arbeit und Solidarität und dem Außenministerium. 2004 und 2005 traten Mittel der EU hinzu. Im Jahr 2008 übernahm das neu eingerichtete MIIINDS die komplette Finanzierung. 2009 trat die AFD als Kofinancier hinzu und übernahm 2010 das komplette Budget.

Programm beendete im Dezember 2010 seine Arbeit (ebd., S. 11; pS-Eau, o.J.(b)).

Neben den eindeutig entwicklungsorientierten Programmen PDLM und PMIE⁹²⁶ wurde die steuerungsorientierte Rückkehrförderung zum Teil mit solchen Förderaspekten angereichert, die eher typisch für entwicklungsorientierte Reintegrationsmaßnahmen sind. In diesem Zusammenhang sind deutlich höhere staatliche Mittel vorgesehen, die unter der Ägide der ANAEM⁹²⁷ bzw. des OFII⁹²⁸ vergeben werden. Die Haushalte des MIIINDS für 2007 und 2008 beinhalteten jeweils 5 Millionen Euro für Wiedereingliederungshilfen. Sie werden für die Entwicklung und Umsetzung von Projekten von Rückkehrern vergeben, mit dem Ziel dauerhafte Unternehmen zu gründen und Einkommen zu generieren.⁹²⁹

Im März 2010 gab das OFII eine Reform der Hilfen zur Rückkehr und Wiedereingliederung bekannt. Diese sollten, so ein Bericht aus dem Jahr 2009, Hilfen zur Rückkehr sowie solche zur Reintegration enger verzahnen (OFII, 2009b, S. 2). Mit der Reform sollten die Maßnahmen attraktiver gemacht und besser an eine veränderte Zielgruppe angepasst werden. Diese sei höher qualifiziert und eine Schaffung von Arbeitsplätzen im Herkunftsland sei bei ihr wahrscheinlicher (OFII, 2010, S. 1). Das OFII wird danach zum alleinigen Ansprechpartner für die Beantragung der Reintegrationsleistungen (ebd., S. 18).⁹³⁰

Reintegrationshilfen bilden auch einen Teil von migrations- und / oder entwicklungs-politischen Abkommen Frankreichs mit Herkunftsländern. So umfassten die Abkommen zum Codéveloppement mit Mali und dem Senegal Reintegrationshilfen unter Nutzung

⁹²⁶ Der Vollständigkeit halber ist noch auf einige weitere kleinere Programme der Reintegrationsförderung hinzuweisen. Ein ähnliches Programm wie PDLM wurde Ende der 1990er Jahre eingerichtet und zielt auf Migranten aus Rumänien ab. Das *Programme Co-Développement Migrations (PCDM)* richtet sich an legale und irreguläre Migranten aus Rumänien und wurde im Jahr 2003 auf solche aus Moldova ausgeweitet (Magoni, 2004, S. 8). In den Jahren 2000 und 2001 wurden in diesem Rahmen 33 bzw. 26 Projekte gefördert (Kaba und Force, 2002a, S. 34). AFD gründete 2003 ein Pilotprogramm zur Unterstützung von Existenzgründungen in Marokko. Dabei ist eine Rückkehr zwar nicht Bedingung, aber teilnehmende Migranten „are strongly encouraged to do so“ (Magoni, 2004, S. 10). Ein Drittel der Projektkosten müssen Migranten selbst aufbringen, ein Drittel stammt aus einem Bankdarlehen, während ein Drittel durch öffentliche Mittel - Mittel der EU, die über AFD vergeben werden - finanziert wird (ebd., S. 10).

⁹²⁷ Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations.

⁹²⁸ Office Français de l'Immigration et de l'Intégration.

⁹²⁹ République Française, 2007a, S. 135; CICI, 2009, S. 15-16.

⁹³⁰ Diese Reform wird im Folgenden nur insofern dargestellt wie sie das Thema der *entwicklungsorientierten Reintegration* betrifft.

der Strukturen von PDLM bzw. PMIE (De Haas, 2006a, S. 72). Auch das Rahmenabkommen zur Entwicklungszusammenarbeit Frankreichs mit Haiti umfasst Maßnahmen zur Reintegrationsförderung (Moinerie und Sauvignet, 2009, S. 22-23). Die AGCs enthalten ebenfalls Bestimmungen zur Reintegrationsförderung. So erhalten Migranten aus den entsprechenden Staaten einen erleichterten Zugang zu diesen Hilfen (Khoudour-Castéras, 2009, S. 7). Auch das Abkommen Frankreichs mit Mauritius zur Zirkulären Migration (siehe Kap. 11.7.1) sieht Reintegrationshilfen für Migranten aus Mauritius vor (Boutant, 2009, S. 14).

In ihrer *inhaltlichen Ausrichtung* waren PDLM und PMIE klar qualitativ, weniger quantitativ ausgerichtet und hatten die Entwicklung der Herkunftsländer der Rückkehrer als zentrales Ziel. Dies zeigt sich auch in den Werkzeugen der Förderung (s.u.). PDLM zielte nicht in erster Linie darauf ab, möglichst viele Migranten zur Rückkehr zu bewegen. Vielmehr wurden Migranten, die zurückkehren *wollten*, beim Aufbau ökonomischer Kleinprojekte in ihren Herkunftsländern unterstützt (Martin, 1998, S. 86; Naïr, 1997, S. 10). Die Gesamtzahl der geförderten Rückkehrer ist entsprechend gering, insbesondere gemessen an Projekten, die auf die Rückkehr selbst fokussieren.⁹³¹ Die Förderung war abhängig von einer qualitativen Einschätzung des Projekts. Zentrale Förderkriterien waren die Motivation und der Eigenbeitrag des Migranten, die Innovativität des Projekts sowie die Zahl der Arbeitsplätze, deren Schaffung bei einer Umsetzung erwartet wurde (Godfrain und Cazenave, 2007, S. 13, Martin, 1998, S. 86). Außerdem war eine tatsächliche Rückkehr Bedingung der Förderung.

Die Verteilung der Einzelprojekte über die drei Zielländer war sehr einseitig mit klarem Übergewicht Malis.⁹³² Die Lebensdauer der gegründeten Unternehmen war vergleichsweise hoch. So bestanden 80% der in Mali gegründeten Betriebe noch nach zwei Jahren (Martin, Martin und Weil, 2006, S. 138). Durchschnittlich haben die im Rahmen von PDLM gegründeten Firmen drei Arbeitsplätze geschaffen, wie ein Bericht an

⁹³¹ „Contrary to voluntary return programmes, this system requires careful and personal support for migrants and is, therefore, not intended for large-scale use (Magoni, 2004, S. 7). „Il faut donc bien voir que le PDLM n'est pas un outil d'incitation au retour mais un dispositif visant à améliorer qualitativement un flux continu des retours" (Kaba und Force, 2002a, S. 30).

⁹³² Während von 1995-1998 in Mali 200 Rückkehrer mit ihren Betrieben gefördert wurden, waren es im Senegal etwa 30 und in Mauretanien gerade einmal fünf oder sechs (Nédélec, 1998, S. 93). Auch in den Jahren seit 2000 bestätigt sich dieses Bild: 450 Projekte in Mali und 30 im Senegal (Buffet, 2006, S. 202).

das französische Außenministerium feststellt (Godfrain und Cazenave, 2007, S. 17). Insgesamt wird das Programm als erfolgreich bezeichnet.⁹³³

In makroökonomischer Hinsicht sind die entwicklungsbezogenen Auswirkungen der Projekte bescheiden. Allerdings können sie, wie die OECD feststellt, für bestimmte Regionen ökonomisch von Bedeutung sein und, sofern sie mit weitergehenden Entwicklungsprogrammen verknüpft werden, ein nützliches Instrument zur Entwicklung darstellen (OECD, 2007, S. 101). Auch gibt der Anthropologe Christophe Daum zu bedenken, dass Erfolgsgeschichten im Rahmen des PDLM auch von den lokalen wirtschaftlichen Bedingungen (etwa Aktivitäten von Diasporaorganisationen vor Ort) abhängig sind.⁹³⁴

PMIE richtete sich neben Rückkehrern auch an Migranten bzw. Migrantenorganisationen, die im Herkunftsland gemeinnützige Entwicklungsprojekte oder ökonomische Projekte durchführen wollten, ohne dass eine Rückkehr vorgesehen war.⁹³⁵ Im Rahmen des PMIE wurden zwischen 2002 und 2010 insgesamt 171 Existenzgründungen umgesetzt.

Die Rückkehrförderung durch das MIIINDS bzw. OFII ist auf deutlich mehr Rückkehrer ausgerichtet und verfügt über höhere Haushaltsmittel. So waren für 2007 und 2008 zusammen 2,5 Millionen Euro für Wiedereingliederungshilfen vorgesehen. Sie richtet sich an Migranten aus Afrika südlich der Sahara, dem Maghreb, Osteuropa sowie Haiti. Insgesamt wurden 2008 über 400 Projekte finanziert, in deren Rahmen mehr als 600 Arbeitsplätze geschaffen wurden.⁹³⁶

⁹³³ „Ces aides à la réinsertion, quoique modestes par leur nombre, apparaissent cependant comme un succès au vu de la pérennité des emplois créés et du succès des réinsertions” (Godfrain und Cazenave, 2007, S. 17). Das Ungleichgewicht der Projektteilnahmen bezogen auf die Herkunftsländer findet seine Entsprechung allerdings auch in deren Nachhaltigkeit: von den 30 Projekten, die 1995-1998 im Senegal umgesetzt wurden, bestanden 2002 offenbar nur mehr drei (Aumüller, 2004, S. 27).

⁹³⁴ Daum, 1998, S. 66-67. Siehe auch Naik, Koehler und Laczko (2008, S. 83-84) die PDLM eine gemischte Bilanz bescheinigen und darauf hinweisen, dass es an einer ernsthaften Begutachtung der Ergebnisse des Programms gemangelt habe.

⁹³⁵ Khoudour-Castéras, 2009, S. 5. Aufgrund der Erfahrung, dass die mehrfachen - auch steuerungspolitischen - Zielsetzungen des PDLM dieses unter den Verdacht stellten, eine Politik der Rückführung und Migrationssteuerung hinter einer entwicklungspolitischen Fassade zu verbergen, wurde bei PMIE die Rückkehr nicht zur Bedingung der Förderung gemacht (Möhl, 2010, S. 44).

⁹³⁶ (CICI, 2009, S. 16, 207-210). Bis 2011 sollte die Zahl auf 1000 Projekte steigen (République Française, 2008). Diese Zahl wurde bereits 2010 mit einer Zahl von 1383 durch die Zusammen-

Wenn auch die Programme des MIIINDS bzw. OFII zur Rückkehr- und Reintegrationsförderung eine individuelle Begleitung vorsehen und die finanzielle Förderung mit der Reform 2010 weiter gestiegen ist (s.u.), ist insbesondere der entwicklungspolitische Charakter der Maßnahmen fraglich. Sieht man von der bloßen Förderung von Existenzgründungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen ab – dies sind die Voraussetzungen für die Unterstützung – scheinen offenbar kaum weitere Vorkehrungen getroffen zu werden, den *entwicklungsbezogenen* Mehrwert der Rückkehr sicherzustellen – etwa im Sinne von Armutsbekämpfung oder des Erreichens der Millennium Entwicklungsziele. Die Betonung der Schaffung von Arbeitsplätzen, die institutionelle Zuordnung zum OFII sowie die Kooperation mit IOM weist insbesondere auf die Zielsetzung hin, eine Dauerhaftigkeit der Rückkehr zu gewährleisten und möglichst Migrationsdruck aus den entsprechenden Ländern zu verringern.

Migrantenorganisationen und Akteure im Herkunftsland sind insbesondere bei PDLM und PMIE systematisch in die Reintegrationsförderung einbezogen worden (Magoni, 2004, S. 7; De Haas, 2006a, S. 68). Die Reintegrationsförderung des OFII wird in erster Linie von diesem selbst bzw. IOM umgesetzt. Die bis zu einjährige Begleitung vor Ort nach der Rückkehr übernehmen die Repräsentanten des OFII in den entsprechenden Ländern bzw. in einigen Ländern IOM (OFII, 2010, S. 25).

PDLM und die Reintegrationsförderung des OFII waren bzw. sind prinzipiell auch offen für irreguläre Migranten (Martin, 1998; Nair, 1997; OFII, 2010). Auch im Abkommen Frankreichs mit Mauritius zur Zirkulären Migration (siehe Kap. 11.7.1) werden Reintegrationshilfen für reguläre und irreguläre Migranten zugesagt.

Die *finanzielle Unterstützung* im Rahmen des PDLM bestand in einem Zuschuss von bis zu 3600 Euro zur Gründung eines Kleinbetriebs im Herkunftsland. Im Jahr 2003 wurde die finanzielle Förderung auf bis zu 7000 Euro erhöht (Magoni, 2004, S. 7). PMIE förderte die Projekte der Teilnehmer in erster Linie durch Stipendien für die Erstellung einer Machbarkeitsstudie für die geplante Existenzgründung (Fusillier, Le Bissonnais und Spinat, 2010, S. 14). Für die Länder Mali und Senegal bestanden darüber hinaus Möglichkeiten der Kofinanzierung im Rahmen der Programme *FSP Codéveloppement Mali* bzw. *Initiatives de Codéveloppement (pS-Eau, o.J.[a])*. Darüber hinaus standen

arbeit mit IOM übertroffen (CICI, 2012, S. 175).

Rückkehrern die bestehenden allgemeinen finanziellen Fördermaßnahmen für Rückkehrer offen.

Auch die Reintegrationsförderung des OFII lag zunächst bei maximal 7.000 Euro. Mit der Reform der Reintegrationsförderung von 2010 wurden die maximalen Förderbeträge für bestimmte Gruppen von Migranten und bestimmte Projekte auf bis zu 20.000 Euro erhöht. Bedingung ist, dass das Herkunftsland ein Abkommen zur Migrationssteuerung (AGC) mit Frankreich abgeschlossen hat, sowie dass im Rahmen des Projekts des Rückkehrers mehr als zwei Arbeitsplätze (für eine Förderung von über 7.000 Euro) bzw. mindestens fünf Arbeitsplätze (für eine Förderung von 20.000 Euro) geschaffen werden (OFII, 2010, S. 16-17).

Leistungen der Beratung, des Coaching und der Aus- und Weiterbildung bestanden in Rahmen von PDLM in Form technischer und beratender Begleitung im ersten Jahr durch wöchentliche Besuche des Mitarbeiters einer Partner-NGO sowie durch den Vertreter des OMI⁹³⁷ (bzw. ANAEM) vor Ort. Vor der Rückkehr wurde eine Weiterbildung zum Thema Betriebsführung angeboten.⁹³⁸

PMIE bot Migranten, die ein Unternehmen gründen wollten, eine Begleitung durch Mitglieder der GAME von der Entwicklung des Vorhabens über die Durchführung des Projekts bis hin zu einer Nachbetreuung an (Fusillier, Le Bissonnais und Spinat, 2010, S. 28). Im Laufe der Jahre wurden im Rahmen des PMIE verschiedene allgemeine und länderbezogene Leitfäden zur Existenzgründung zurückkehrender Migranten verfasst.⁹³⁹ PMIE besaß kein eigenes Instrumentarium der Begleitung von Existenzgründern, sondern stützte sich auf das Netzwerk GAME. Ziel war es dabei, die Vernetzung der Akteure zu stärken, einen zentralen Anlaufpunkt einzurichten und Anstöße für den Austausch guter Praktiken und die Verbesserung des Angebots zu geben. Schwächen in der Begleitung der Rückkehrer bestanden, so die Evaluation des Programms 2010, insbesondere im Bereich der Hilfe bei der Einwerbung von finanzieller Unterstützung sowie im Bereich der Nachbetreuung, so dass viele Projekte letztlich nicht umgesetzt wurden. Den Partnerorganisationen in den Herkunftsländern der Migranten mangelte

⁹³⁷ Office des Migrations Internationales.

⁹³⁸ Magoni, 2004, S. 7, Martin, 1998, S. 86. Zu einer detailreichen Schilderung der Arbeit des Programms vor Ort siehe Martin, Martin und Weil (2006, S. 133-138).

⁹³⁹ Etwa: Galliot und Kane, 2005. Siehe auch pS-Eau (o.J.[b]).

zur Nachbetreuung insbesondere an ausreichenden finanziellen Mitteln (Fusillier, Le Bissonnais und Spinat, 2010, S. 26).⁹⁴⁰

Auch die Rückkehrförderung des OFII beinhaltet eine Beratung der Teilnehmer vor der Rückkehr bei der Entwicklung des Vorhabens sowie eine Begleitung der Projekte im Laufe eines Jahres (CICI, 2009, S. 16; OFII, 2010, S. 16-17).

Zusammenfassung: Die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung der Vorschläge zur Reintegrationsförderung anhand ihrer Beschaffenheit war negativ. Die Beobachtungen in Frankreich bedürfen einer differenzierten Darstellung.

Insgesamt lässt sich eine Schwächung der entwicklungsorientierten Reintegrationsförderung feststellen, während gleichzeitig die steuerungsorientierte Rückkehrförderung verstärkt wurde, aber Aspekte aus der entwicklungsorientierten Förderung aufgenommen hat.

Bestanden bereits zu Beginn der Debatte Erfahrungen einer entwicklungsorientierten Reintegrationsförderung, wurden diese in den 2000er Jahren im Programm PMIE weitergeführt bzw. inhaltlich weiterentwickelt. Dabei wurden Aspekte der internationalen Debatte, wie Beratung, Coaching, Aus- und Weiterbildung sowie Nachkontakt und Netzwerkbildung einbezogen. Allerdings fehlte dem Programm eine stetige Finanzierung und Ende 2010 wurde es ganz aufgegeben.

Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass die steuerungsorientierte staatliche Rückkehrförderung teilweise Aspekte der auf das Individuum bezogenen Reintegrationsförderung einbezogen hat, etwa eine stärkere immaterielle Förderung. Die Schaffung eines großen, allgemeinen Programms zur Rückkehrförderung scheint aber auf Kosten individueller, maßgeschneiderter Lösungen gegangen zu sein. Es drängt sich der Verdacht auf, dass der Zielsetzung der Entwicklung im neuen großen Programm des OFII eine Feigenblattfunktion zukommt. Reintegrationsförderung wird zudem zum Teil an den Abschluss von Migrationsabkommen mit den entsprechenden Herkunftsländern der Migranten geknüpft. Der Aspekt der Förderung der Entwicklung steht bei der Auswahl von Projekten entsprechend nicht im Vordergrund, sondern erhält erst im

⁹⁴⁰ De Haas weist ebenfalls auf Schwierigkeiten hin: „[M]any projects face difficulties due to various problems such as lack of experience, vagueness and the often naïve character of business plans, the heterogeneous character and lack of quality of counterpart organisations, high costs and the difficult access to the weakly developed local credit markets“ (De Haas, 2006a, S. 77-78).

Tabelle 11.16.: Unterkategorie F3a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
F3a) Förderung einer entwicklungsorientierten Reintegration ins Herkunftsland	-	-	(-)	+	-
14a) Formen: Entwicklung von Angeboten zur Reintegrationsförderung, die maßgeschneidert sind für konkrete Migranten, Herkunftsländer und Entwicklungsziele	-	-	(+)	+	-
14b) Formen: Einbeziehung von Migrantenorganisationen und Akteuren im Herkunftsland in die Reintegrationsförderung	-	-	(+)	-	+
14c) Formen: Öffnung von Reintegrationsprogrammen auch für irreguläre Einwanderer	-	-	(+)	+	+
14d) Leistungen: finanzielle Unterstützung	+	-	+	+	+
14e) Leistungen: Beratung, Coaching, Aus- und Weiterbildung	-	-	(-)	-	-
14f) Leistungen: Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche	-	-	-	-	-
14g) Leistungen: Durchführung von Teilen der Maßnahmen bzw. Weiterführung im Herkunftsland, Nachkontakt	-	-	(-)	-	-

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

zweiten Schritt Relevanz. Bis auf die finanzielle Komponente der Förderung, die 2010 für einige Rückkehrergruppen deutlich verstärkt wurde, sind die anderen Komponenten im Vergleich zu den Ansätzen von PDLM und dem Anspruch von PMIE reduziert worden.

Das Handeln in Frankreich geht, wie schon das deutsche, über die Erwartung aufgrund der Vorschläge von internationaler Ebene hinaus, entspricht aber stärker als im deutschen Fall der Erwartung, sie seien nicht so leicht umsetzbar.

Interessant ist aber die Konstellation der Ausprägungen von H3 und H4. Angesichts der starken Stellung von Interessenvertretern der Migrationssteuerung seit der Präsidentschaft Sarkozys könnte das Konfliktpotenzial als Erklärung herangezogen werden (H3). Allerdings kann bei einem kleinen, auf individuelle Rückkehrer zugeschnittenen Programm mit geringem Budget nicht von Konflikten mit Zielen einer quantitativ auf Rückkehrer ausgerichteten Migrationssteuerung ausgegangen werden. Zumindest einer Weiterführung hätte Nichts im Wege gestanden.

Aufgrund der bereits bestehenden institutionellen Strukturen und Erfahrungen (H4) wäre ebenfalls eine Verstetigung dieser Maßnahmen im Sinne der Vorschläge von internationaler Ebene zu erwarten gewesen. Eine mögliche Erklärung liegt in der Umstrukturierung der Migrationspolitik seit der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys. So widerspricht die individuelle, nicht auf Rückkehrerzahlen und quantifizierbare Ergebnisse,

ausgerichtete Reintegrationsförderung klar dem Geist der Rückführungspolitik unter Präsident Sarkozy und seinen Immigrationsministern, die mit sehr hohen Erwartungen hinsichtlich der Rückkehrerzahlen an die Öffentlichkeit sowie die ausführenden Stellen getreten sind. Ein kleines, allein auf individuelle Reintegration und Entwicklung ausgerichtetes Förderprogramm widerspricht diesen Vorgaben (H4). Dann spielt – im Gegensatz zum deutschen Fall – auch der irreguläre Status eines Bewerbers kaum eine Rolle, steht die Förderung doch allgemein in der Tradition der steuerungsorientierten Rückkehrunterstützung.

Leistungen zur Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche sind im französischen System nicht vorgesehen. Es zielt zur Verringerung von Migrationsursachen auf die Gründung von Kleinunternehmen durch Rückkehrer ab. Entsprechend bestehen bislang keine Strukturen auf die sich die Hilfe stützen könnte und sie stände in Konflikt mit der Zielsetzung der Verringerung der Migrationsursachen.

11.7. Oberkategorie G: Zirkuläre Migration

Thema des folgenden Kapitels sind französische Ansätze zur Zirkulären Migration. Die ausgewählte Unterkategorie behandelt *Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)*.

Zirkuläre Migration als Thema und Begriff waren in Frankreich bereits in den 1990er Jahren in der Debatte. Bereits zu dieser Zeit gab es Stimmen und erste politische Ansätze, die auf eine Steigerung der Möglichkeiten für zirkuläre Migrationsbewegungen ausgerichtet waren. So war Zirkuläre Migration auch ein Thema in den Berichten Naïrs und Weils (Naïr, 1997; Weil, 1997).

11.7.1. Zulassung von mehr Zirkulärer Migration (G1a)

Im Folgenden werden Initiativen und Maßnahmen zur Zulassung von mehr Zirkulärer Migration vorgestellt. Zunächst wird die Steigerung der so genannten *Inward-Mobility*, also der Öffnung der französischen Grenzen für Zirkuläre Einwanderung, dargestellt. Dies betrifft politische Initiativen, die Einführung konkreter Aufenthaltstitel sowie

Maßnahmen im Rahmen von Abkommen mit Herkunftsländern.⁹⁴¹ Es folgen Initiativen und Maßnahmen zur Steigerung der *Outward-Mobility*, also der Eröffnung von Möglichkeiten für ansässige Migranten in Frankreich, für eine gewisse Zeit ohne Verlust ihres Aufenthaltsstatus in ihr Herkunftsland zurückzukehren.

Ziel der Arbeit des früheren *Délégué Interministériel pour le Codéveloppement*, Sami Naïr, sei es gewesen, die Freiheit der Zirkulation zu steigern, wie er selbst 2008 rückblickend schreibt. Allerdings sei dies politisch nicht durchsetzbar gewesen, da die französische Regierung als sein Auftraggeber diesem Ziel nicht zugestimmt habe (Naïr, 2008, S. 74). Gleichwohl war das Ziel einer erleichterten Zirkulation von Migranten im Rahmen der in der Folge eingeleiteten Politik des *Codéveloppement* zumindest eingeschränkt greifbar (Magoni, 2004, S. 10). So enthielten etwa die *Conventions de Codéveloppement* zwischen Frankreich und Senegal bzw. Mali Elemente Zirkulärer Migration. Es wurden Kontingente für Arbeits- und Bildungsmigration gewährt, unter der Voraussetzung, dass eine Rückkehr sichergestellt würde (ebd., S. 7). Gnisci (2008, S. 32) weist darauf hin, ein spezifisches Ziel der französischen Politik des *Codéveloppement*, sei die Erleichterung zirkulärer Mobilität. Auch Charles Josselin, ehemals französischer Kooperationsminister, stellt zirkuläre Migrationsbewegungen zumindest als positive Zukunftsvision in den Raum.⁹⁴²

Nicolas Sarkozy sprach sich als Innenminister im November 2006 zusammen mit seinem Amtskollegen Schäuble dafür aus, „[s]ofern künftig Zuwanderungsquoten festgelegt werden, sollte [...] verstärkt das Instrument der zirkulären Migration genutzt werden, um den positiven Entwicklungseffekt auf die Herkunftsstaaten zu verstärken.“⁹⁴³ Hinsichtlich der Zulassung von mehr (Zirkulärer bzw. temporärer) Zuwanderung (*Inward*

⁹⁴¹ In gleicher Weise differenziert der Bericht des Sénats zur Ratifizierung des Abkommens Frankreichs mit Mauritius zur Zirkulären Migration zwischen diesen beiden Instrumenten zur Steigerung zirkulärer Migrationsbewegungen (Boutant, 2009, S. 9).

⁹⁴² „Les marchandises circulent aujourd’hui beaucoup plus librement et plus confortablement que les hommes, et il est nécessaire que cette idée de mobilité et plus seulement de migration, c’est-à-dire ce va-et-vient circulaire, nourrisse notre relation avec les pays du Sud“ (Josselin, 2009, S. 22). Auch der Generalsekretär des HCCI, Gilles Carraso, etwa weist darauf hin, dass eine „bonne politique des migrations [...] serait elle-même une contribution au développement – à avantages réciproques de surcroît – dès lors qu’elle parviendrait à organiser des flux circulaires ou saisonniers“ (Carraso, 2007, S. 19).

⁹⁴³ Schäuble und Sarkozy, 2006, S. 3. Der Vorschlag Schäubles und Sarkozys wird in Kapitel 8.7 in der deutschen Fallstudie im Detail dargestellt.

Mobility) zeigt sich Frankreich durchaus offen, sofern die Zuwanderung auf Grundlage spezifischer Einzelmaßnahmen stattfindet. Eine allgemeine weitere Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Arbeitskräfte wird aber ausgeschlossen. Diese „Rote Linie“ Frankreichs zeigte sich in den GATS Verhandlungen in Bezug auf Mode 4, den Verhandlungen über die Zulassung temporärer Migranten in die EU.⁹⁴⁴

Der französische Arbeitsmarkt ist aber für Migranten aus Nicht-EU-Ländern keineswegs vollständig geschlossen. So werden seit Jahrzehnten Saisonarbeitnehmer aus Marokko, Tunesien und Polen für die französische Landwirtschaft angeworben. Die Aufenthaltsgenehmigung gilt für die Zeit der Arbeitstätigkeit, allerdings maximal für sechs Monate. Danach müssen die Migranten zurückkehren und können sich im nächsten Jahr erneut um eine Arbeit bewerben.⁹⁴⁵

Neue französische Aufenthaltstitel zur Regelung der Arbeitskräftemigration beinhalten Aspekte der Temporalität bzw. Zirkularität.⁹⁴⁶ So wurde mit dem Gesetz vom 24. Juli 2006 die *Carte de Séjour „Compétences et talents“* für qualifizierte und hochqualifizierte Migranten eingeführt.⁹⁴⁷ Minister Hortefeux 2007 weist darauf hin, es handele sich dabei nicht darum, Brain Drain zu organisieren, sondern um eine „circulation des compétences“ (zit. nach: Coroller, 2007). Deshalb sei dieser Aufenthaltstitel für Staatsangehörige aus Partnerländern der französischen Entwicklungszusammenarbeit nur ein einziges Mal auf eine Gültigkeit von insgesamt sechs Jahren verlängerbar. Es ist vorgesehen, im Jahr bis zu 2.000 Visa zu erteilen. Im Jahr 2008 erreichte man eine Zahl von 405 Visa.

Die stärkere Öffnung des französischen Arbeitsmarkts für temporär einreisende aus-

⁹⁴⁴ Magoni, 2004, S. 13. Mit Mode-4 bezeichnet man die vierte Erbringungsart im Rahmen des Allgemeinen Abkommens für den Handel mit Dienstleistungen (GATS). „Mode-4 regelt die Erbringung einer Dienstleistung durch die Präsenz natürlicher Personen im Ausland. Dabei kann es sich sowohl um Angestellte eines Unternehmens als auch um Selbständige handeln. Ihr Auslandsaufenthalt ist zeitlich begrenzt und an die Erfüllung eines konkreten Auftrags gebunden (Bormann, 2006, Abs.3).

⁹⁴⁵ Morice, 2006, S. 214-215. Die saisonale Arbeitsmigration nach Frankreich kann also – wie im Falle Deutschlands – als Beispiel für Zirkuläre Migration angesehen werden (Weil, 2002, S. 48, 50). Siehe dazu auch Kapitel 11.2.1 und Kapitel 11.1.3.

⁹⁴⁶ „Since 2000, the proportion of temporary foreign workers has systematically been higher than that of permanent workers, and there is no reason why this trend should reverse, above all in the current context of the global economic crisis“ (Khoudour-Castéras, 2009, S. 9).

⁹⁴⁷ Die Vergabe von Visa wird u.a. über Listen von Berufen mit Bedarf an Arbeitskräften geregelt, die 2006 eingeführt wurden (siehe Fn. 786).

ländische Arbeitskräfte wird insbesondere über bilaterale Abkommen geregelt, so etwa die Anwerbung von Saisonarbeitnehmern für die Landwirtschaft bereits seit 1976. In den verschiedenen Abkommen über Migration, die Frankreich mit wichtigen Herkunftsländern in den vergangenen zehn Jahren abgeschlossen hat⁹⁴⁸, sind Kontingente von Visa vorgesehen, die an Zirkularität gebunden sind.⁹⁴⁹

So sagt Frankreich etwa im Abkommen mit Tunesien vom 28. April 2008 dessen Staatsbürgern erleichterte Bedingungen zur Ausgabe von mehrfach gültigen Visa für einen Kurzaufenthalt zu (so genannte *Visa de circulation*). Diese Visa sollten zwischen einem und fünf Jahre gültig sein und zu Aufenthalten von maximal drei Monaten pro Halbjahr in Frankreich berechtigen. Zielgruppe sind unter anderem Geschäftsleute, Künstler, Wissenschaftler, Sportler und andere Hochqualifizierte.⁹⁵⁰

Daneben wird insgesamt bis zu 9.000 Tunesiern im Jahr unter unterschiedlichen Kontingenten die Einreise aus Gründen der Arbeitsaufnahme ermöglicht. Dazu zählen 1.500 Aufenthaltstitel „*Compétences et talents*“ für Hochqualifizierte, 3.500 Aufenthaltstitel für Personen, die einen Arbeitsvertrag in einem von 77 festgelegten Berufen vorweisen können, 1.500 im Rahmen eines Abkommens von 2003 zum Austausch von „*Jeunes professionnels*“ sowie 2.500 für Saisonarbeitnehmer.⁹⁵¹

Die Zirkularität wird etwa auch im Abkommen mit Mauritius als Möglichkeit betont, positive Effekte für die Entwicklung von Mauritius zu erreichen (Benedetter und Schira, 2009, S. 91). Das Abkommen steht zwar im Rahmen der anderen AGCs, allerdings stellt Mauritius einen Sonderfall dar, da es kein wichtiges Herkunftsland für Migranten nach

⁹⁴⁸ Diese tragen unterschiedliche Bezeichnungen, namentlich *Conventions de codéveloppement*, *Accords sur la migration circulaire* sowie aktuell *Accords de Gestion Concertée des Flux Migratoires et de Codéveloppement* bzw. *et du Développement Solidaire*.

⁹⁴⁹ In der Praxis wird die Rückkehr von Inhabern der *Carte de Séjour „compétences et talents“* aus Ländern der *Zone de Solidarité Prioritaire* insbesondere im Rahmen dieser Abkommen geregelt. Siehe dazu auch Kapitel 11.1.3. „In return for their cooperation as regards migration movements and transit, beneficiary countries receive privileged access to the French labor market and are allowed a higher number of temporary visas, notably through the ‚skills and talents‘ scheme“ (Khoudour-Castéras, 2009, S. 7).

⁹⁵⁰ Protocole relatif à la gestion concertée des migrations entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République tunisienne, Art.1.

⁹⁵¹ Protocole relatif à la gestion concertée des migrations entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République tunisienne, Art.2.3. Siehe auch: Jouant (2009, S. 442). Siehe zu den Migrationsabkommen Frankreichs Tabelle 11.3.

Frankreich sei, so der Berichterstatter des Senats.⁹⁵² Wie die anderen Abkommen legt es ein jährliches Einreisekontingent unter unterschiedlichen Aufenthaltsgründen fest, insgesamt bis zu 800 Personen.⁹⁵³

Die *Outward Mobility*, also die Mobilität solcher Migranten, die im Aufnahmeland ansässig sind und für eine bestimmte Zeit in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten, dann aber wiederkehren, war Inhalt verschiedener politischer Initiativen und Maßnahmen in Frankreich. Die Beraterin des Botschafters für das Codéveloppement wies 2005 darauf hin, *Brain Circulation* sei „one of the best ways to ensure that countries of origin can benefit from the skills and knowledge of migrants“ (Metayer, 2005, S. 90). Die Förderung der *Outward Mobility* ist auch eine konkrete Forderung des FORIM. So solle ein besonderer Aufenthaltstitel für solche Migranten geschaffen werden, die sich für die Entwicklung ihres Herkunftslandes engagieren. Diesen sollte damit die Zirkulation zwischen Frankreich und ihrem Herkunftsland erlaubt werden (Lacroix, 2007, S. 17-18).⁹⁵⁴

Die Gewährleistung einer längeren Abwesenheit ohne Verlust des Aufenthaltstitels für Migranten, die sich entwicklungspolitisch engagieren wollen, hat aber in Frankreich eine geringere Relevanz als in Deutschland. Das französische Aufenthaltsrecht gewährt Inhabern einer *Carte de résident* (zehnjährige Gültigkeit) ohnehin eine Abwesenheit vom französischen Territorium von bis zu drei Jahren ohne Verlust des Aufenthaltstitels (Premier Ministre, 2010, Art. R 311-14).⁹⁵⁵

⁹⁵² Boutant, 2009. Das Abkommen sei insbesondere auf Wunsch der Regierung von Mauritius vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit aufgrund des Niedergangs des Textilsektors geschlossen worden. „En effet, les autorités mauriciennes ont souhaité que cet Accord soit la première déclinaison pratique du projet pilote dit ‚de migration de travail circulaire‘ qu’elles ont conçu pour pallier les diminutions d’emplois dans les secteurs du textile et de la production sucrière touchant une partie de la main d’oeuvre mauricienne non qualifiée. Ce projet novateur, soutenu par la Commission européenne, doit permettre aux populations concernées de se requalifier en vue de leur réinsertion dans des secteurs porteurs de l’économie locale“ (ebd., S. 17).

⁹⁵³ Dabei besteht ein Kontingent von 500 Aufenthaltstiteln mit der Bezeichnung „*Migration et développement*“ für Personen, die in einem von 61 festgelegten Berufen einen Arbeitsplatz vorweisen können. Branchen sind etwa das Baugewerbe, das Hotelgewerbe, die Landwirtschaft sowie die Fischerei. Der - bislang nicht bestehende - Aufenthaltstitel hat eine Gültigkeit von zunächst 15 Monaten und ist ein Mal verlängerbar (ebd., S. 13, 20; MIIINDS, 2008).

⁹⁵⁴ Dies entspreche, so Thomas Lacroix, der Tatsache, dass viele dieser Migranten eine doppelte Identität hätten, sich also sowohl den Herkunfts- als auch dem Aufenthaltsland zugehörig fühlten („double appartenance“) (Lacroix, 2007, S. 18; siehe auch Gubert, 2009, S. 42).

⁹⁵⁵ Daneben wurde bereits um die Jahrtausendwende die *Carte de Séjour* „*Retraité*“ eingeführt, ein Aufenthaltstitel für solche Migranten, die nach mindestens fünfzehn Jahren Berufstätigkeit in

Finanzielle Unterstützung zur Zirkulären Migration bestehen etwa in der Förderung der *Outward Mobility* hochqualifizierter Migranten aus Mitteln des *Fonds de Solidarité Prioritaire* im Rahmen des Programms *FSP Sénégal*. Reisen ins Herkunftsland Senegal zu entwicklungsbezogenen Zwecken werden dabei finanziell unterstützt (Benedetter und Schira, 2009, S. 84).⁹⁵⁶ Hinzu tritt die Rückkehrförderung des OFII, die auch in den AGCs angeboten wird.

Zusammenfassung: Die Umsetzungserwartungen zu den Vorschlägen zur Zulassung von mehr Zirkulärer Migration waren nicht eindeutig. So erschien die Struktur der Vorschläge einer Umsetzung förderlich, die zu Grunde liegenden Wirkungsketten dagegen abträglich.

Im französischen Fall lässt sich vergleichsweise weitreichende politische Aktivität in Bezug auf die Zulassung von Migranten auf Zirkulärer bzw. temporärer Basis feststellen. So wurden im Rahmen bilateraler Abkommen die Grenzen stärker für temporäre Arbeits- und Bildungsmigration geöffnet und es lässt sich die Einführung von mehrfach gültigen Einreisevisa, sowohl für Saisonarbeitnehmer als auch für andere Arbeitsmigranten feststellen. Eine Verbesserung der *Outward Mobility* lässt sich auf Grundlage der herangezogenen Quellen nicht so deutlich und zielgerichtet feststellen. Im Vergleich zu Deutschland sind die Möglichkeiten einer zeitweiligen Rückkehr ins Herkunftsland aufgrund des Aufenthaltsrechts sowie der Einführung mehrfach gültiger Visa aber deutlich besser.

Die französischen Maßnahmen und Regelungen lassen sich sowohl aufgrund der Konfliktsituation als auch der Kompatibilität mit dem *Status quo ante* plausibel machen. *Zunächst* aber ist darauf hinzuweisen, dass auch in Frankreich nicht in großem Maßstab zirkuläre Migrationsmöglichkeiten im Sinne der *Inward Mobility* bestehen oder geschaffen wurden – sieht man von der saisonalen Migration im unqualifizierten Be-

Frankreich in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen (Weil, 2002, S. 49; Premier Ministre, 2012). Für Inhaber dieses Aufenthaltstitels wurde die *Outward Mobility* gesteigert, indem ihnen die freie Zirkulation zwischen ihrem Herkunftsland und Frankreich, ein Erhalt ihrer Ansprüche an das Rentensystem sowie Zugang zu medizinischer Versorgung in Frankreich gewährt wird (Weil, 2002, S. 49).

⁹⁵⁶ Siehe auch Aumüller, 2004, S. 25. Ähnliche Maßnahmen existieren in den FSP-Programmen mit Mali, Madagaskar und Réunion (Benedetter und Schira, 2009, S. 84-85). Auch die AGCs enthalten entsprechende Zusagen, so etwa das Abkommen mit dem Senegal (Art. 5, Spiegelstrich 1) oder jenes mit Benin (Art. 22, Abs.1, Spiegelstrich 5).

Tabelle 11.17.: Unterkategorie G1a in Frankreich: Erwartungen und Beobachtungen

Definition	Einschätzung		Fall Frankreich		
	H1	H2	Beobachtung	H3	H4
G1a) Zulassung von mehr Zirkulärer Migration	+	-	+	+	+
15a) Stärkere Öffnung der Grenzen für temporäre, wiederholbare Arbeits- und Bildungsmigration (Inward Mobility)	+	-	(+)	+	+
15b) Verbesserung der Möglichkeiten für Migranten, regelmäßig oder gelegentlich in ihr Herkunftsland zurückzukehren und dann ins Aufenthaltsland wiederzukehren (Outward Mobility)	+	-	+	+	+
15c) Finanzielle Anreize zur Migration in zirkulärer Form (Kredite für Migrationskosten, Übertragbarkeit von Sozialansprüchen, Rückkehrförderung etc.)	+	-	(+)	+	+
15d) Rechtliche Befristung des Aufenthalts	+	-	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung. Zur Legende siehe Fußnote 453.

reich ab. In diesem Ausmaß ist das Konfliktpotenzial einer Einführung entsprechender Regelungen gering. Die Annahme, Zirkuläre Migration sei leichter zu steuern und zu begrenzen, als andere Migrationsformen, verringert das Konfliktpotenzial mit Akteuren der Migrationssteuerung. Die innenpolitische Ausrichtung des Konzepts wird auch in der strikten rechtlichen Befristung des Aufenthalts deutlich, die die Maßnahmen aufweisen. Aus Sicht der EZ verheißt die Zirkulation eine Verringerung des Brain Drain. Zugleich ist die Anzahl der vorgesehenen bzw. bislang ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen hinreichend klein, so dass sie kaum Konflikte mit Akteuren aus dem Sozial- bzw. Arbeitsressort hervorrufen dürften. Neben der bereits eher geringen Konflikthaftigkeit der Vorschläge im französischen Kontext waren sie auch anschlussfähig an frühere Konzepte, wie sie etwa die Berichte von Nair und Weil vorschlugen.

In Hinblick auf die *Outward Mobility* sind die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen in Frankreich bereits aufenthaltsrechtlich günstiger als in Deutschland. Zusätzliche Aspekte, etwa mehrfach gültige Visa, entsprechen der faktischen Umsetzung der saisonalen Migration als wiederholbare Wanderungsbewegung.

Die rechtliche Befristung des Aufenthalts stellt – insbesondere durch die Absicherung der Durchsetzung von Rückkehrpflichten in den AGCs – eine wenig konfliktträchtige und mit den Grundsätzen französischer Migrationspolitik seit den 1970er Jahren kompatible Form der Gestaltung Zirkulärer Migration dar. Die bestehende finanzielle Unterstützung für Zirkulären Migration ist eher gering und damit wenig konflikthaft bzw. entspricht der ohnehin bestehenden Rückkehrförderung.

Insgesamt senkt die besondere Durchsetzungsfähigkeit des Präsidenten im Regierungssystem Frankreichs die Konflikthaftigkeit von Maßnahmen der Zirkulären Migration. Nicolas Sarkozy ist ein zentraler Unterstützer eines Konzepts der Zirkulären Migration und kann entsprechende Konflikte auflösen.

12. Zwischenfazit

Im Folgenden werden die Ergebnisse der französischen Fallstudie zunächst im Überblick dargestellt und danach auf Grundlage der Bedingungsfaktoren erklärt. Wenngleich bei der Beschreibung bereits kurz auf die Ergebnisse der Fallstudie Deutschland Bezug genommen wird, ist die systematische Gegenüberstellung mit dem deutschen Fall Teil der Schlussfolgerungen der Arbeit (Kap. 13).

Beobachtungen im Überblick: Auch im französischen Fall lassen sich Aktivitäten in allen Bereichen des Schnittfelds von Migration und Entwicklung feststellen. Während im deutschen Fall insbesondere der *Aufbau* von Maßnahmen festzustellen war, lassen sich in Frankreich auch in größerem Maße *Veränderungen* an bestehenden Maßnahmen herausarbeiten. Empirisch ist der französische Fall sehr aufschlussreich, da hier viele Ideen, die auch auf internationaler Ebene diskutiert werden, bereits umgesetzt und getestet wurden. Insbesondere aus der Darstellung zur inhaltlichen Dimension von Kohärenz lassen sich Lehren ziehen, wie Entwicklung und Migration miteinander verknüpft werden können. Die politische Dimension macht deutlich, welche Schwierigkeiten eine Verknüpfung zweier Politikbereiche mit ihren jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen und Herangehensweisen birgt.

Es bestehen große Unterschiede in der Umsetzung von Vorschlägen zwischen den einzelnen Teilaspekten des Schnittfeldes von Migration und Entwicklung.

Hinsichtlich der Strukturen einer Verknüpfung der beiden Politikfelder innerhalb der Regierung ist in allen drei Unterkategorien konkretes Handeln festzustellen. So fand eine Einbeziehung von Fragen der Migration in Entwicklungsstrategien statt wie etwa die Protokolle des CICID oder verschiedene offizielle Berichte belegen. Hinsichtlich der regierungsinternen Koordination ist in starkem Maße politisches Handeln festzustellen. So wurden Maßnahmen ergriffen, um die Regierungstätigkeit in Hinblick auf Migrati-

on und Entwicklung effektiver zu koordinieren. Insbesondere unter der Präsidentschaft Sarkozys wurden Impulse für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung gegeben. Mit der Einrichtung des MIIINDS 2007 wurden Zuständigkeiten konzentriert und bereits seit Ende der 1990er Jahre wurde versucht, Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung konzeptionell zu begründen. Der Aspekt der Kooperation Frankreichs mit Herkunftsländern (unter Hinzunahme von Aspekten der Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik) ist zentral für die Einwanderungspolitik unter Sarkozy. Bestehende Ansätze wurden zum konzeptionellen Rahmen der AGCs weiterentwickelt und mit zusätzlichen Staaten Abkommen geschlossen. Auch auf europäischer Ebene trat Frankreich als Befürworter solcher Maßnahmen auf.

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung ist eine klare Positionierung zu Gunsten von Zielen der Migrationspolitik festzustellen. Aspekte der Rechte von Migranten und der Entwicklungswirkung von Migration für die Herkunftsländer sind nachrangig gegenüber den Zielen der Migrationssteuerung. Dies zeigt sich sowohl in Bezug auf das Ziel, Migrationsursachen zu bekämpfen, als auch hinsichtlich der Nutzung von Maßnahmen der Entwicklungspolitik als Gegenleistung für die Kooperation von Herkunftsländern.

In Hinblick auf Rücküberweisungen ist im französischen Fall insbesondere der Aufbau der Vergleichsdatenbank „Envoidargent.fr“ hervorzuheben. Daneben bestehen Maßnahmen im Bereich der Förderung neuer Marktteilnehmer – insbesondere in Entwicklungsländern. Zur Beeinflussung der Verwendung von Rücküberweisungen wurden verschiedenen geförderte Sparprodukte eingeführt, die jedoch wieder abgeschafft wurden. Daneben engagiert sich die französische EZ im Bereich der Entwicklung des Finanzsystems in Herkunftsländern, etwa im Bereich des Mikrofinanzwesens.

Die Kooperation mit Migranten in Hinblick auf deren entwicklungsbezogenes Handeln hat in Frankreich lange Tradition. So werden kleine Entwicklungsprojekte von Migranten durch staatliche Kofinanzierung unterstützt. Insgesamt fällt die Steigerung der Zahl solcher Projekte aber deutlich hinter die Planungen zurück. Angesichts der vergleichsweise langen Erfahrung wäre eine größere Steigerung durchaus zu erwarten gewesen (insbesondere im Vergleich zu Deutschland). Einige Migrantorganisationen haben auch bereits seit den 1990er Jahren Zugang zu Mitteln der Projektfinanzierung der allgemeinen französischen EZ. Im Zuge der stärkeren Fokussierung der Politik auf

die Steuerung von Migration, die Bekämpfung von irregulärer Migration und die Kooperation mit den Herkunftsländern, hat der französische Staat versucht, die Arbeit der Migrantenorganisationen in diese Ansätze einzubeziehen. Dies wurde verbreitet als Instrumentalisierung verstanden und abgelehnt und führte zu einer gewissen Entfremdung zwischen Migrantenorganisationen und Staat. Im Bereich des Capacity Building ist seit 2000 viel Aktivität festzustellen. So wurden Partner identifiziert, Arbeitsbeziehungen aufgebaut und die Vernetzung der Migrantenorganisationen untereinander gefördert. Mit dem FORIM wurde 2002 ein Dachverband der Migrantenorganisationen aus dem EZ-Bereich mit staatlicher Hilfe gegründet, der auch staatliche Mittel zur Unterhaltung seiner Arbeit erhält. Auch auf kommunaler Ebene lässt sich eine enge Kooperation zwischen staatlichen und migrantischen Akteuren feststellen. In etwas eingeschränktem Maße engagiert sich der französische Staat auch im Bereich des Capacity Building im engeren Sinne, also der Schulung und institutionellen Stärkung der Migrantenorganisationen und stützt sich dabei insbesondere auf NGOs und das FORIM.

Der Umgang mit dem Brain Drain ist auch in Frankreich nicht eindeutig zu beurteilen. So hat sich auch Frankreich die Forderung nach ethischen Anwerbeprinzipien zu Eigen gemacht und mit der Befristung des Aufenthalts angeworbener Fachkräfte aus Entwicklungsländern konkrete Maßnahmen in diese Richtung getroffen. Allerdings muss sich noch zeigen, ob diese Maßnahmen hilfreich sind, zumal der weitaus größere Verlust an Fachkräften von Entwicklungsländern in Richtung Frankreich durch die Studierendenmigration verursacht werden dürfte (wie im deutschen Falle auch). Maßnahmen in Bezug auf die Ergänzung des Fachkräftepotenzials von Entwicklungsländern lassen sich nur eingeschränkt beobachten, sind aber in Kooperationsabkommen Frankreichs mit einigen Herkunftsländern enthalten. Die Milderung des Brain Drain stellt auch eine Begründung von Maßnahmen zur Zirkulären oder temporären Migration dar.

Im Bereich der entwicklungsorientierten Reintegrationsförderung kann Frankreich – wie Deutschland – auf lange Erfahrung zurückblicken. Allerdings zeigt sich in Frankreich eher ein Stagnieren bzw. eine Reduktion entwicklungsorientierter Reintegrationsprogramme. PDLM und PMIE mangelte es an längerfristiger und umfassender Finanzierung. Insbesondere PDLM war nur auf wenige Herkunftsländer ausgerichtet. Es lässt sich feststellen, dass entwicklungspolitische Reintegrationsprogramme mit der

Zeit zurückgefahren wurden, während herkömmliche Rückkehrprogramme des OFII in eingeschränktem Maße Aspekte der individuellen Reintegrationsförderung sowie Entwicklungsaspekte aufgenommen haben. Der entwicklungspolitische Anspruch der neuen Programme ist aber zweifelhaft.

Im Bereich der Zulassung verstärkter Zirkulärer Migration ist in Frankreich Aktivität festzustellen. Durch Kontingente in Abkommen zur Migrationssteuerung sowie die Einführung mehrfach gültiger Einreisevisa wurden Möglichkeiten der befristeten und wiederholbaren (und insofern Zirkulären) Migration erweitert. Insgesamt stützt sich der französische Ansatz dabei vor allem auf die rechtliche Befristung des Aufenthalts und deren Durchsetzung im Rahmen der AGCs. Die *Outward-Mobility* ist in Frankreich gesetzlich deutlich weniger eingeschränkt als in Deutschland. Hinzu kommen zusätzliche Anreize, die mehrfache Gültigkeit bestimmter Einreisevisa sowie die finanzielle Förderung im Rahmen von Abkommen.

Erklärung der Beobachtungen: Hinsichtlich der *Erklärung* der Beobachtungen lassen sich im französischen Fall die drei für Deutschland identifizierten Gruppen von Konstellationen zwischen Beobachtungen und erklärenden Bedingungsfaktoren ebenfalls nachweisen.⁹⁵⁷ Auch hier zeigt sich, dass weniger die Eigenschaften der Vorschläge selbst, als vielmehr die innerstaatlichen politischen Rahmenbedingungen (Konfliktpotenzial, H3, und Kompatibilität mit dem *Status quo ante*, H4) erklärungsrelevant sind.

So lassen sich, *erstens*, 18 Vorschläge und fünf ganze Unterkategorien identifizieren, bei denen das beobachtete Handeln den Ausprägungen der innerstaatlichen Bedingungsfaktoren folgte, während diejenigen der im Transferobjekt liegenden Bedingungsfaktoren in die entgegengesetzte Richtung wiesen.⁹⁵⁸ Auch im französischen Fall besteht keine umgekehrte Konstellation, bei der also die Ausprägungen von H1 und H2 der Beobachtung entsprachen, diejenigen von H3 und H4 aber nicht.

Zweitens widersprechen auch im französischen Fall eine große Zahl von Beobachtungen nicht der Einschätzung, dass H3 / H4 zentral sind, die Ausprägungen von H1

⁹⁵⁷ Die Arbeit stützt sich dabei wieder auf die Tabellen aus den Zusammenfassungen der Unterkapitel.

⁹⁵⁸ Dabei ist bei 17 Vorschlägen eine positive Beobachtung trotz negativer Ausprägung von H1 und H2 festzustellen und bei einem Vorschlag eine negative Beobachtung trotz positiver Ausprägung von H1 und H2.

und /oder H2 weisen aber ebenfalls in die Richtung der Beobachtung. Das heißt, das Instrumentarium des Ansatzes des Policy Transfers kann das Handeln zwar plausibel machen, eine Differenzierung zwischen den Bedingungsfaktoren ist jedoch nicht möglich.⁹⁵⁹

Drittens lassen sich auch im französischen Fall nur wenige Vorschläge identifizieren, die nicht die genannten Konstellationen von Ausprägungen und Beobachtung aufweisen. So bestehen 3 Vorschläge und eine Unterkategorie, bei denen die Ausprägungen von H3 und H4 einander entgegenstehen.⁹⁶⁰

Aus den Ergebnissen lässt sich – wie auch schon im deutschen Fall – folgern, dass der Ansatz des Policy Transfers greift, d.h. dass politische Faktoren entscheidend sind. Dieses Ergebnis wird dadurch besonders gestützt, dass diejenigen Bedingungsfaktoren, die sich *direkt* auf die innerstaatlichen politischen Gegebenheiten beziehen, eindeutig am aussagekräftigsten waren.

⁹⁵⁹ Dies betrifft insgesamt 38 Vorschläge und sieben vollständige Unterkategorien.

⁹⁶⁰ Für sieben Vorschläge ließ sich aufgrund der herangezogenen Quellen keine eindeutige Einschätzung abgeben. Hier bestehen Ansatzpunkte für eingehendere Einzelfalluntersuchungen. In zwei Unterkategorien waren die Konstellationen der zugehörigen Vorschläge nicht eindeutig.

Teil VI.

Schlussfolgerungen

13. Ergebnisse der Untersuchung

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Fragestellung, warum bestimmte Vorschläge zur politischen Verknüpfung von Migration und Entwicklung in staatliches Handeln umgesetzt worden sind, andere hingegen nicht. Dazu hat die Arbeit Vorschläge der internationalen Debatte zum Thema inhaltsanalytisch herausgearbeitet und Handeln in Deutschland und Frankreich in Hinblick auf diese Vorschläge untersucht. Zur Erklärung diente der theoretische Ansatz des Policy Transfers.

Als wissenschaftliches Hauptergebnis hat sich die Vermutung erhärtet, dass es insbesondere politische und erst in zweiter Linie sachlich-inhaltliche Gründe sind, die eine Aufnahme von Vorschlägen in politisches Handeln bedingen. Dies zeigt sich daran, dass der Ansatz des Policy Transfers, der auf *politische* Bedingungen der Umsetzung von Innovationen abhebt, zur systematischen Beschreibung und Erklärung der Empirie geeignet ist. So bestanden keine Beobachtungen, die nicht mit einer oder mehreren Bedingungsfaktoren des Policy Transfer zu erklären gewesen wären (s.u.). Außerdem haben sich unter den Bedingungsfaktoren, die im Ansatz angelegt sind, mit großer Deutlichkeit diejenigen als erklärungs mächtig erwiesen, die auf innerstaatliche politische Entscheidungsprozesse bezogen sind. Dies sind das Konfliktpotenzial der Vorschläge sowie ihre Kompatibilität mit dem institutionellen *Status quo ante* bzw. den herrschenden politischen Paradigmen. Die beiden Faktoren, welche politisches Handeln auf die Beschaffenheit der Vorschläge selbst zurückführen, waren dagegen nicht entscheidend.

Als politisches Hauptergebnis kann festgehalten werden, dass ein Erreichen der erwarteten *Triple-Win*-Situationen wesentlich voraussetzungsreicher ist, als dies manche Beiträge der internationalen Debatte suggerieren. So stehen *erstens* viele Umsetzungsschritte zur Zeit auf eher niedrigem Umsetzungsniveau. Deutlich wird dies etwa am deutschen Fall, bei dem bislang vor allem Pilotvorhaben umgesetzt wurden, die sich

weitgehend auf Bereiche beschränkten, die die EZ allein umsetzen kann. Auch in der französischen Fallstudie zeigt sich dies – etwa daran, dass die Zahl staatlich unterstützter Kleinprojekte von Migrantenorganisationen weitgehend stagniert. *Zweitens* erscheint der dreifache Vorteil auch dort, wo Migration und Entwicklung grundlegend in politischem Handeln verbunden werden, ebenfalls keineswegs sicher. So kann im französischen Fall durchaus mit Vorsicht von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden, insofern, als Migrationspolitik verstärkt im Kooperation mit den Herkunftsländern auf Basis umfassender Partnerschaftsverträge geregelt wird. Gerade hier zeigt sich aber eher eine Instrumentalisierung der EZ sowie der autonomen Handlungen der Migranten für die Zwecke der Migrationssteuerung, als ein ausgewogener partnerschaftlicher Ansatz. Die Vorteile sind zumindest sehr ungleich verteilt.

Im Folgenden werden die Beobachtungen der Arbeit zunächst zusammengefasst und dann erklärt. Danach werden sie in Hinblick auf ihre Aussagekraft methodisch reflektiert. Es folgen schließlich Implikationen für die weitere Forschung und die praktische Politik.

13.1. Zusammenfassung der Beobachtungen

Die internationale Debatte über die Verknüpfung von Migration und Entwicklung beschäftigte sich inhaltlich sehr breit mit dem Thema. Die Vorschläge umfassten eine Vielzahl von Bereichen, die in der Arbeit sieben Oberkategorien zugeordnet wurden. Die einbezogenen Internationalen Organisationen und internationalen Diskussionsgremien haben sich dem Themenfeld fast alle umfassend, das heißt, in dieser ganzen Breite gewidmet, wenn auch zum Teil mit spezifischen Schwerpunkten.

In den beiden Untersuchungsländern wurden Vorschläge aus allen Oberkategorien und den meisten Unterkategorien aufgenommen. Die Schwerpunkte der politischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung unterscheiden sich zwischen den beiden Ländern. Es werden nun Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik zwischen Deutschland und Frankreich dargestellt. Die Einzelergebnisse zu den Vorschlägen werden hier nicht vollständig wiedergegeben. Dafür sei auf die Zwischenfazite der Fallstudien verwiesen.

Beobachtungen nach Kategorien: In Hinblick auf Vorschläge zu Strukturen der Verknüpfung der beiden Politikfelder (*Oberkategorie A*) zeigt sich in Deutschland trotz einer Aufnahme in politische Reden und Konzepte nur in Ansätzen konkretes Handeln. Dies ist in Frankreich viel ausgeprägter. Am deutlichsten wird dies in Hinblick auf die gezielte Schaffung institutionalisierter Mechanismen der Politikkoordination, die Formulierung grundlegender Konzepte sowie die Kooperation mit Herkunftsländern. Ebenso deutlich ist die Differenz zwischen Deutschland und Frankreich in Hinblick auf die politische Ausrichtung des Schnittbereichs (*B*). Während Paris spätestens seit 2007 eine klar steuerungsorientierte Ausrichtung der Verknüpfung umsetzt, ist in Deutschland die Politik im Schnittbereich nicht eindeutig auf eine Richtung festgelegt.

Zum Themenfeld der Rücküberweisungen (*C*) sind die Beobachtungen in Deutschland und Frankreich recht ähnlich. Während beide fast zeitgleich eine Datenbank zur Erhöhung der Transparenz der Überweisungen eingerichtet haben, befinden sich andere Maßnahmen aus diesem Bereich eher im Anfangsstadium bzw. sind darüber nie hinausgekommen.

Deutliche Unterschiede zeigen sich wiederum im Bereich der Unterstützung von Migranten, die als EZ-Akteure auftreten (*D*). Während die Beziehungen zu Migrantorganisationen in Deutschland noch im Aufbau begriffen sind und die Förderung ihrer Projekte gerade erst die Pilotphase verlassen hat, bestehen in Frankreich langjährige Beziehungen zwischen Staat und entwicklungsorientierten Migrantorganisationen (Politik des *Codéveloppement*). Förderprogramme sind vorhanden und eine Institutionalisierung von Migrantorganisationen in Form eines Dachverbands wurde staatlicherseits bereits Anfang des Jahrtausends erfolgreich initiiert. Allerdings stagniert die Weiterentwicklung und Ausweitung dieses Teilbereichs des Schnittfeldes von Migration und Entwicklung. Die Tatsache, dass das *Codéveloppement* mit Zielen der Migrationssteuerung verknüpft wird ist problematisch. Sie schafft falsche Erwartungen, führt zu einer Verschwendung von finanziellen, personellen und politischen Ressourcen und gefährdet die positiven Erfahrungen und Chancen des Ansatzes, indem das Vertrauen der Migrantorganisationen gefährdet wird. In Deutschland hingegen ist keine Verknüpfung der beiden politischen Agenden festzustellen.

Im Umgang mit dem Brain Drain (*E*) ähneln sich die deutsche und französische Politik. Es ist nur wenig konkrete Aktivität festzustellen, in Frankreich etwas mehr als

in Deutschland – insbesondere im Rahmen internationaler Migrationsabkommen.

Eine entwicklungsorientierte Reintegrationsförderung (*F*) existierte in beiden Ländern bereits seit langem. Während diese in Deutschland jedoch entwicklungspolitisch fokussiert und ausgebaut wurde, lässt sich in Frankreich eine Reduktion entwicklungspolitischer Elemente der Reintegrationsförderung und eine stärkere Ausrichtung auf Steuerungsaspekte feststellen.

In Hinblick auf Zirkuläre Migration (*G*) ist Frankreich deutlich aktiver als Deutschland. So wurden hier entsprechende Zuwanderungskontingente geschaffen, Abkommen geschlossen und Regelungen angepasst. Zudem sind die Möglichkeiten für Zirkuläre Migration in Frankreich grundsätzlich etwas besser als in Deutschland, etwa in Hinblick auf die *Outward Mobility*. In Deutschland hingegen kam das Thema der Zirkulären Migration über die Debatte kaum hinaus. Lediglich in Hinblick auf die *Outward Mobility* lassen sich kleinere substanzielle Veränderungen der rechtlichen Regelungen feststellen. Hinzu treten erste Pilotmaßnahmen.

Beobachtungen nach Fallstudien: Insgesamt zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden Fallstudien. Hatte Frankreich bereits seit den 1990er Jahren begonnen, die beiden Bereiche politisch zu verbinden, gab es dazu in Deutschland bis etwa 2003 fast keine Aktivität – sieht man von der bereits bestehenden Reintegrationsförderung ab. In Frankreich lässt sich zudem eine intensive Beschäftigung mit dem Thema durch zentrale Regierungsakteure feststellen (Präsident und dessen engste Vertraute, für EZ zuständiger Minister). In Deutschland blieb das Thema bislang eher randständig und erfuhr auf höchster politischer Ebene – die Leitung des BMZ eingeschlossen – nur wenig Aufmerksamkeit. Gleichwohl ist die Bedeutung des Themas auch in Deutschland kontinuierlich gewachsen. In Zusammenhang mit der längeren Erfahrung wurden in Frankreich verschiedene Maßnahmen verstetigt, einige nach einer Testphase sogar bereits wieder abgeschafft, während in Deutschland erste Pilotphasen gerade durchlaufen wurden und meist weitergeführt werden.

Inhaltlich setzen die beiden Länder unterschiedliche Schwerpunkte. In Deutschland liegt der Fokus der Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung auf der Reduktion der Kosten für Rücküberweisungen, der Unterstützung von Migrantenorganisationen, die sich entwicklungsbezogen in ihren Herkunftsländern engagieren, der

Weiterentwicklung der Reintegrationsförderung sowie der Steigerung der *Outward Mobility*. Die Verknüpfung der beiden Politikfelder ist im deutschen Fall weniger eng – insofern kann von weniger intensiver Kohärenzarbeit gesprochen werden. Die Ressorts sprechen sich zwar ab – eine ähnlich enge Verbindung wie in Frankreich wurde jedoch nicht eingegangen. Maßnahmen zur Verbindung von Migration und Entwicklung wurden innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt und – mit bislang sehr eingeschränktem Erfolg – versucht, die Rahmenbedingungen für entwicklungspolitisch erwünschte Wirkungen der Migration durch Verhandlungen mit den für Migrationssteuerung zuständigen Ministerien und Verwaltungseinheiten zu verbessern. Dieser Befund kann dabei nicht darüber hinweg täuschen, dass die Maßnahmen in Deutschland noch klein und zum Teil im Pilotstadium sind. Die weniger enge Verknüpfung hat aber auch zu Folge, dass in Deutschland keine Indienstudie der Entwicklungszusammenarbeit für Zwecke der Migrationssteuerung festzustellen ist.

In Frankreich ist zwar intensiveres Kohärenzstreben festzustellen. So wurde tatsächlich versucht, die beiden Politikfelder auf gemeinsame Ziele auszurichten. Es bestehen auch deutlich größere Budgets für Maßnahmen im Schnittbereich von Migration und Entwicklung als in Deutschland. Die Ausrichtung auf gemeinsame Ziele scheint jedoch insbesondere auf Kosten entwicklungspolitischer Zielsetzungen erfolgt zu sein. Dafür lassen sich verschiedene Beispiele anführen. So wurde (zumindest in Ansätzen) eine allgemeine migrationspolitische Konditionalisierung von Entwicklungshilfe eingeführt. Darüber hinaus wurden bestimmte Maßnahmen aus dem Schnittbereich von Migration und Entwicklung, die der Entwicklung zu Gute kommen sollen, an Migrationsabkommen mit Herkunftsländern gebunden. Ein weiteres Beispiel ist die erneute Verbindung der Politik des *Codéveloppement* mit Aspekten der Steuerung im Rahmen des so genannten *Développement Solidaire* unter Inkaufnahme eines Glaubwürdigkeitsverlusts und einer Entfremdung von den zuvor als Partner aufgebauten Migrantenorganisationen. Dem entspricht auch die Abschaffung kleiner, stärker auf Entwicklung fokussierte Programme der Reintegrationsförderung zu Gunsten des großen steuerungsorientierten Programms des OFII.⁹⁶¹ Auch das Verständnis von Zirkulärer Migration als Steue-

⁹⁶¹ Dieses hat zwar durchaus die Zielsetzung, Strukturentwicklung in den Herkunftsländern zu betreiben und Arbeitsplätze zu schaffen, allerdings erscheint die institutionelle Anbindung an die Innenpolitik (OFII) und nicht an die Entwicklungszusammenarbeit dafür wenig Erfolg versprechend.

rungsinstrument für temporäre Aufenthalte und der Abschluss von Migrationsabkommen mit Herkunftsländern weisen in diese Richtung. Entwicklung bzw. entwicklungsorientierte Maßnahmen erscheinen als Entgegenkommen an Herkunftsländer oder als Feigenblatt, um steuerungsorientiertes Handeln zu verdecken.⁹⁶²

13.2. Erklärung der Beobachtungen

Im Folgenden werden die inhaltlichen Beobachtungen im Einzelnen erklärt. Um festzustellen, welche Bedingungsfaktoren relevant waren, wird die Kongruenzmethode angewandt (siehe Kap. 2.1). Zunächst wird die Erklärungsrelevanz der einzelnen Bedingungsfaktoren untersucht. Im Anschluss daran werden die Kombinationen der Ausprägungen der Bedingungsfaktoren und Beobachtungen genauer betrachtet.

Erklärungsrelevanz der einzelnen Bedingungsfaktoren: Die vier Bedingungsfaktoren teilen sich auf in zwei, die auf den Vorschlägen bzw. Innovationen selbst beruhen (H1 und H2) sowie zwei, die sich auf die innerstaatlichen Rahmenbedingungen einer Umsetzung beziehen (H3 und H4).

Struktur der Innovationen (H1): Es wurden in beiden Ländern einfach und komplex strukturierte Vorschläge sowohl in die Debatte aufgenommen oder umgesetzt als auch ignoriert oder wieder eingestellt. Eine eigenständige Wirksamkeit dieses Bedingungsfaktors lässt sich anhand der Empirie nicht nachweisen.⁹⁶³

Zusammenhänge zwischen Ursache (Maßnahme) und Wirkung (Entwicklung) (H2): In beiden Ländern kamen sowohl Vorschläge mit kurzer als auch mit langer Wirkungskette in die Diskussion – beide Formen wurden zum Teil umgesetzt, zum Teil aber auch nicht. Auch dieser Bedingungsfaktor zeigt sich in der Empirie nicht erklärungs-mächtig.

Konfliktpotenzial (H3): Konflikte mit anderen Akteuren im Innern scheinen sich ausgewirkt zu haben. In beiden Fallstudien zeigen sich viele Maßnahmen, die aus ihrer

⁹⁶² Siehe zur Kritik an der Kontrollfixierung eines durch staatliche Institutionen gesteuerten Codéveloppement auch Gonin und Kotlok (2009a, S. 15). Die Autoren plädieren demgegenüber für ein auf Entwicklung ausgerichtete Verständnis, welches vom transnationalen Engagement der Migranten ausgeht und dieses unterstützt. Siehe auch Blion (1999, S. 8).

⁹⁶³ Als einziger Hinweis auf Gültigkeit ließe sich werten, dass einfache erste Ansätze (z.B. Informationsgewinnung, erste Schritte, Aufnahme in Debatte) eher umgesetzt wurden als weitergehende Maßnahmen.

inhaltlichen Beschaffenheit heraus nur eine geringe Wahrscheinlichkeit der Umsetzung aufwiesen, deren Umsetzung sich aber auf Interessen starker politischer Akteure zurückführen ließ. Umgekehrt lassen sich auch Vorschläge benennen, die aufgrund der Faktoren Struktur und Wirkungsketten leicht umsetzbar zu sein schienen, aber aufgrund des Widerstands mächtiger Akteure nicht umgesetzt wurden. Es gab kaum Vorschläge (drei von 132), bei denen trotz eines hohen Konfliktpotenzials eine Umsetzung stattfand. Das Konfliktpotenzial scheint daher ein zentraler Wirkfaktor zu sein.

Kompatibilität mit dem Status quo ante (H4): Auch die Kompatibilität mit dem *Status quo ante* scheint sich auszuwirken. So gab es viele Vorschläge, deren Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung aufgrund von H1 und H2 gering war, die aber umgesetzt wurden, wobei eine hohe Kompatibilität mit vorherrschenden Paradigmen oder bestehenden Institutionen als Begründung herangezogen werden kann. Das gleiche gilt für einige logisch entsprechende Fälle mit entgegengesetzter Ausprägung der Bedingungsfaktoren. Vorschläge, die trotz negativ eingeschätzter Ausprägung des Wirkfaktors H4 umgesetzt wurden, kamen kaum vor (ebenfalls drei von 132). Die Kompatibilität mit dem *Status quo ante* scheint daher ebenfalls ein wichtiger Wirkfaktor zu sein.

Es ist allerdings kaum möglich, zwischen den beiden innerstaatlichen Wirkfaktoren sauber zu trennen. Meist treten sie gemeinsam auf.

Erklärungskraft der Bedingungsfaktoren in Kombination: Durch die systematische Aufbereitung der Beobachtungen und Erklärungen in den Fallstudien, kann eine Häufung *bestimmter* Konstellationen von Bedingungsfaktoren und Beobachtungen festgestellt werden.

Insgesamt wurde politisches Handeln in 30 Unterkategorien und 132 Einzelvorschlägen beschrieben. Diese Ergebnisse werden im Folgenden zusammen ausgewertet. Dabei werden die Ausprägungen der Bedingungsfaktoren und Beobachtungen vereinfachend binär kodiert (umsetzungsförderlich / umsetzungshinderlich bzw. Umsetzung / keine Umsetzung). Daraus können rechnerisch bis zu 32 Kombinationen von Ausprägungen und Beobachtungen entstehen. Diese möglichen Kombinationen haben sich aber bei weitem nicht alle entwickelt.⁹⁶⁴ So gibt es häufige Kombinationen, einige Kombinationen, die

⁹⁶⁴ Insgesamt wurde nur zwölf unterschiedliche Kombinationen identifiziert.

nur vereinzelt auftraten sowie viele Kombinationen, die gar nicht zu beobachten waren (s.u.). In Hinblick auf die einzelnen Fallstudien wurde in den entsprechenden Zwischenfazit (Kap. 9 und 12) bereits eingehend auf die verschiedenen Kombinationen und ihre Erklärungskraft eingegangen. Im Folgenden werden die Ergebnisse zusammengefasst und einige Kombinationen nochmals hervorgehoben.

Wichtigstes Ergebnis ist, dass die Umsetzung der ausgewählten Vorschläge von der jeweils bestehenden *innerstaatlichen* Konstellation abhängt, das heißt, von den Wirkfaktoren des Konfliktpotenzials im Umsetzungsland (H3) und der Kompatibilität des Vorschlags mit dem dortigen *Status quo ante* (H4). Die Beschaffenheit der Vorschläge selbst – die Einfachheit der Struktur (H1) und die zu Grunde liegenden Wirkungsketten (H2) – spielten für die Umsetzung der Vorschläge keine Rolle.

Zahlenmäßig wird dieses Ergebnis durch 118 Einzelergebnisse (89%) gestützt. So folgt die Beobachtung bei insgesamt 38 Einzelvorschlägen (29%) den Erwartungen *aufgrund* der beiden innerstaatlichen Bedingungsfaktoren, während die in der Innovation liegenden Bedingungsfaktoren in die andere Richtung wiesen.⁹⁶⁵ Daneben bestehen insgesamt 80 Einzelvorschläge (61%) bei denen die Ausprägungen *aller* Bedingungsfaktoren bzw. von H3 und H4 sowie H1 *oder* H2 der Beobachtung entsprachen. Diese Einzelergebnisse stützen das Hauptergebnis indem sie ihm nicht widersprechen.⁹⁶⁶ Kombinationen, in denen ein Vorschlag aufgrund der ihm selbst innewohnenden Bedingungsfaktoren und gegen die auf die innerstaatliche politische Situation bezogenen Bedingungsfaktoren umgesetzt worden wäre, existieren überhaupt nicht.⁹⁶⁷

Zugleich stützen diese Befunde die Annahme, dass der Ansatz des Policy Transfers dazu geeignet ist, die Umsetzung von Politikinnovationen in politisches Handeln systematisch zu beschreiben und zu erklären. So konnten alle Beobachtungen auf das Wirken

⁹⁶⁵ Dieser Befund betrifft 20 Einzelvorschläge in der deutschen und 18 in der französischen Fallstudie. Neun vollständige Unterkategorien (4 D, 5 F) entsprechen dem Befund.

⁹⁶⁶ 42 in der deutschen Fallstudie, 38 in der französischen Fallstudie. 13 vollständige Unterkategorien (6 D, 7 F). Diese Konstellationen lassen allerdings keine Differenzierung zwischen den beiden Gruppen der Bedingungsfaktoren zu und sind daher überdeterminiert. So lässt sich daraus keine Einschätzung darüber ableiten, welche der ausgewählten Wirkfaktoren tatsächlich Einfluss hatten. Dies schränkt insbesondere die Generalisierbarkeit der Ergebnisse ein.

⁹⁶⁷ In insgesamt sechs Einzelvorschlägen (5%) waren H3 und H4 unterschiedlich eingeschätzt worden. Dabei waren Konfliktpotenzial und Kompatibilität mit den *Status quo ante* bei jeweils drei Vorschlägen ausschlaggebend für die Beobachtung.

eines oder mehrerer Bedingungsfaktoren des Policy Transfers zurückgeführt werden.⁹⁶⁸

Rückbezug der Erklärung auf die Empirie: Wenn aber insbesondere die innerstaatlichen Gegebenheiten entscheidend für die Umsetzung der Vorschläge sind, welche sind dies konkret und mit welchen Wirkungen in Deutschland und Frankreich?

Der starke Fokus der Politik *Frankreichs* im Schnittbereich von Migration und Entwicklung auf die Steuerung, Begrenzung und Vermeidung von Migration bzw. die Rückführung lässt sich unter Rückgriff auf die Wirkfaktoren *Konfliktpotenzial* (H3) sowie *Kompatibilität mit dem Status quo ante* (H4) erklären. So hat der Präsident im politischen System Frankreichs eine überragende Stellung (sofern keine Kohabitation vorliegt). Insbesondere unter Präsident Sarkozy (wie auch bereits während seiner Zeit als Innenminister) wurde Migrationspolitik stärker als zuvor mit einem Steuerungsfokus versehen. Die Richtung des Kohärenzstrebens wurde durch Sarkozy klar festgelegt und mittels seiner Machtfülle durchgesetzt. In dieser Hinsicht wurde sogar der institutionelle *Status quo ante* des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung überwunden, bestanden hier doch eher entwicklungsorientierte Maßnahmen, etwa in der Reintegrationsförderung, sowie eine vom Ziel der Steuerung getrennte Definition des *Codéveloppement*.⁹⁶⁹

Insgesamt hat sich die Gewichtung zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Migrationspolitik (bei der bereits vorher erstere das eindeutig schwächere Ressort war) im Untersuchungszeitraum weiter zu Gunsten letzterer verschoben. Die Entwicklungszusammenarbeit als eigenständiges Politikfeld wurde unter Sarkozy weiter marginalisiert (vgl. Glaser und Smith, 2008, S. 162-183). Der Präsident kann aufgrund seiner Machtfülle Konflikte unterdrücken und seine Prioritäten hinsichtlich Migration und Entwicklung durchsetzen. Hinzu kommt, dass Entwicklungszusammenarbeit bereits seit 1997

⁹⁶⁸ Zur Leistungsfähigkeit des Ansatzes in Hinblick auf Erklärungskraft bzw. Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse siehe unten. Acht Einzelvorschläge (6%) konnten aufgrund der herangezogenen Quellen nicht eingeschätzt werden (1 D, 7 F). Sieben Unterkategorien (5 D, 2 F) waren aufgrund unterschiedlicher Einschätzung der zugehörigen Einzelvorschläge in ihren Ausprägungen nicht eindeutig festzulegen.

⁹⁶⁹ Wirksam zeigte sich der *Status quo ante* jedoch darin, dass die Maßnahmen zum *Codéveloppement* im engeren Sinne, also die Unterstützung der entwicklungspolitischen Aktivitäten von Migranten, weitergeführt wurden – noch dazu mit dem FORIM als Interessenvertreterin der Migrantenorganisationen. Auch die verbale Anerkennung der Arbeit der Migranten hat nicht nachgelassen. Eine Politik, die auf Migrationssteuerung durch vertraglich geregelte Anreize an Herkunftsländer setzt bedürfte einer solchen Kooperation eigentlich nicht.

in Frankreich kein eigenes Ministerium mehr besaß. Mit der Einrichtung des Immigrationsministeriums 2007 (unter der Führung des langjährigen Vertrauten Sarkozys, Brice Hortefeux) wurden zudem weite Bereiche aus dem Handlungsfeld Migration und Entwicklung diesem einverleibt und unter den Einfluss des herrschenden Paradigmas der Steuerung und Kontrolle gebracht.⁹⁷⁰

Auch in *Deutschland* ist das politische Ziel der Migrationssteuerung ohne Zweifel durchsetzungsfähiger als das der Entwicklung. Eine Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit für Ziele der Migrationssteuerung ist hier hingegen nicht festzustellen. Dies wird plausibel aufgrund der traditionell bestehenden Eigenständigkeit des BMZ, des Ressortprinzips sowie der Durchsetzungsfähigkeit der Amtsinhaber (persönliche Durchsetzungsfähigkeit, seit 2005 Autonomie durch unterschiedliche Parteizugehörigkeit der Minister für Inneres und für Entwicklungszusammenarbeit). Die ausgeprägte Handlungsautonomie der Ministerien führt aber auch dazu, dass kaum Maßnahmen im Bereich der Migrationssteuerung (etwa Gesetzgebung, Verwaltungsvorschriften) umgesetzt wurden, die entwicklungspolitisch inspiriert waren. Das Fehlen eines durchsetzungsfähigen übergeordneten Regierungsakteurs – Kanzler Schröder bzw. Kanzlerin Merkel zeigten kein Interesse für das Thema *Migration und Entwicklung* – hat dazu geführt, dass ressortübergreifend nur kleinere Maßnahmen umgesetzt wurden. Der Versuch, über das Migrationsabkommen mit Ghana ein Pilotabkommen abzuschließen, das die beiden Bereiche stärker zueinander in Beziehung setzt, scheiterte an institutionellen Vetopositionen, namentlich dem BMAS und dem Bundesrat.

Die Akteure der EZ konnten hingegen weitgehend ungestört von Beeinflussung durch andere Ressorts oder von Konflikten mit diesen diejenigen Maßnahmen in Angriff nehmen, für die die EZ allein zuständig ist. Dabei zeigt sich dreierlei. *Erstens* bestehen durchaus Handlungsspielräume, etwa in Hinblick auf das Pilotprojekt zur Diasporakooperation. *Zweitens* ist der Aufbau eines solchen Projekts aufgrund fehlender Vorarbeiten sehr aufwändig (Konzeption, Informationsgewinnung, erste Kontakte, Umsetzung der Kofinanzierung). *Drittens* wurde mit der entwicklungsorientierten Reintegrationsförderung sowie der Institution CIM eine langjährige Struktur im Schnittbereich von Migration und Entwicklung gestärkt, das heißt es wurde am *Status quo ante* angesetzt.

⁹⁷⁰ Die Entkopplung von Codéveloppement und Kontrolle war zudem erst 2003 beschlossen worden und entsprechend noch eher wenig gefestigt.

Inhaltlich zeigt sich im deutschen Fall ein stärkerer Einfluss des *Status quo ante* als im französische Fall, was insbesondere damit zusammenhängt, dass hier Konflikte weniger leicht „von oben“ beendet werden können.

In den beiden Ländern zeigt sich die Überlegenheit von Zielen der Migrationssteuerung bzw. -begrenzung gegenüber denen der Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlicher Weise. In Frankreich wird dies an der Ausrichtung konkreter Maßnahmen unter der Präsidentschaft Nicolas Sarkozys deutlich. In Deutschland zeigt es sich daran, dass Maßnahmen nur insoweit umgesetzt werden, wie sie dem restriktiven Paradigma nicht zuwider laufen. Dabei sind die Grenzen relativ eng gesetzt, wie sich an der bescheidenen Öffnung in Hinblick auf die Gewährung größerer *Outward Mobility* zeigt.

Verhältnis der Oberkategorien zueinander: Schließlich sollen auch die Beziehungen der Oberkategorien zueinander kurz beleuchtet werden. Handeln bzw. Festlegungen in manchen Oberkategorien hatten Auswirkungen auf das Handeln in anderen Bereichen. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Oberkategorien A und B festzustellen.

So wirkt sich eine starke regierungsinterne Koordination (A2a) auf politisches Handeln in den Bereichen aus der politischen wie der inhaltlichen Kohärenz aus. Indem Kohärenz institutionell gefördert wird, laufen „schwächere“ Ressorts und politische Zielsetzungen Gefahr, gegenüber „stärkeren“ an Einfluss zu verlieren. So lässt sich die starke Fixierung auf den Aspekt der Migrationssteuerung und -kontrolle in der französischen Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung deuten. Demgegenüber macht in Deutschland die EZ stärker ihre eigene Politik – wenngleich auch meist beschränkt auf das eigene Handlungsfeld und dementsprechend mit weniger weitreichenden politischen Ergebnissen.

Auch die Ausrichtung der politischen Dimension von Kohärenz (Oberkategorie B) wirkt sich auf andere Aspekte des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung aus. So führt die starke französische Fixierung auf das Ziel der Migrationssteuerung und -kontrolle zu einer entsprechenden inhaltlichen Ausrichtung des gesamten Schnittbereichs. Dies zeigt sich am deutlich ausgeprägten Handeln in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern in Migrationsabkommen. Auch der Hinweis der Vertreter von EZ- und Migrantenorganisationen, das *Codéveloppement* laufe Gefahr, politisch instrumentalisiert zu werden, weisen in diese Richtung.

Die Tatsache, dass in Deutschland keine eindeutige Festlegung über die Richtung der Kohärenz zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik getroffen wurde, hat ebenfalls Auswirkungen auf die inhaltliche Dimension der Kohärenzpolitik. So reichen die Maßnahmen hier nicht so weit wie im französischen Fall, sind aber stärker entwicklungspolitisch orientiert.

13.3. Beitrag der Ergebnisse zu Forschung und politischer Praxis

Die vorliegende Arbeit hat zwei miteinander zusammenhängende Erkenntnisinteressen verfolgt. Zunächst zielte sie auf eine umfassende, systematische und theoriegeleitete Analyse der internationalen Debatte über Migration und Entwicklung und ihrer Umsetzung in Deutschland und Frankreich ab. In einem nächsten Schritt geht es um Folgerungen darüber, welche *politischen* Möglichkeiten und Hindernisse für eine Umsetzung dieser Vorschläge bestehen. Entsprechend dieser Erkenntnisinteressen leistet die Arbeit einen Beitrag zur theoretischen Erforschung des Schnittfeldes von Migration und Entwicklung sowie dem politischen Umgang mit ihm.

Forschungsertrag: Mit ihrem Gesamtergebnis wie auch mit den Einzelschritten zu dessen Erarbeitung leistet die vorliegende Studie Beiträge zur Forschung über den Schnittbereich von Migration und Entwicklung. Empirisch stellen die Kapitel 4 bis 6 eine systematische Erhebung der Vorschläge der internationalen Debatte sowie eine Spezifizierung und Auswahl ihrer wichtigsten Aspekte dar. In den beiden Fallstudien wird eine Bilanz über die politische Umsetzung dieser Vorschläge im nationalen Rahmen gezogen. Politisches Handeln wird dabei differenziert dargestellt und reicht von der bloßen Aufnahme der Vorschläge in die politische Debatte, in Reden und Konzepte über die Einrichtung von Pilotvorhaben bis hin zur umfassenden Umsetzung, etwa durch entwicklungspolitische Projekte oder die Änderung institutionell-rechtlicher Rahmenbedingungen.

Neben der systematischen Darstellung von Beobachtungen ist eine zentrale Leistung der Studie, diese auch zu erklären. Dazu dient der politikwissenschaftliche Ansatz des *Policy Transfers*, der auf den Untersuchungsgegenstand des Schnittbereichs von Mi-

gration und Entwicklung bislang noch nicht angewendet wurde. Es handelt sich um eine Erklärung mittlerer Reichweite, die sich in erster Linie auf diesen Untersuchungsgegenstand bezieht.

Die Konzeption der Studie als Vergleich, der zwei Fallstudien mit unterschiedlichen institutionellen Kontexten berücksichtigt, stärkt zum einen die Aussagekraft des Hauptergebnisses, da sich dieses auf mehr Beobachtungen stützen kann. Zum anderen hat der Vergleich auch klare inhaltliche Unterschiede zu Tage geführt. Damit wird das inhaltliche Forschungsziel der Arbeit gestärkt. Eine systematische vergleichende Darstellung der politischen Aufnahme des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung in seiner ganzen Breite in zwei wichtigen europäischen Staaten lag bislang nicht vor.⁹⁷¹

Indem das Kategoriensystem in der wissenschaftlichen Literatur zu Migration und Entwicklung begründet und dann anhand der Vorschläge von internationaler Ebene verfeinert wurde, geht die Untersuchung über eine vergleichende Darstellung solcher Aspekte, die in den Untersuchungsländern direkt zu beobachten sind, hinaus. Mit dem vorliegenden Forschungsdesign können auch solche Vorschläge berücksichtigt werden, die *nicht* oder nur in Ansätzen umgesetzt wurden. So konnte vermieden werden, dass eine Tendenz (*Bias*) der Untersuchung auf Aspekte, die tatsächlich aufgenommen wurden, entsteht.⁹⁷²

Die vorliegende Studie ist eine aktuelle Momentaufnahme und erste Bilanz. Dies zeigt sich auch daran, dass viele der einbezogenen politischen Handlungen Pilotcharakter hatten, bzw. noch im Stadium der Debatte waren.⁹⁷³ Policy Transfer ist ein prozesshafter Vorgang und die Umsetzung von Politik braucht Zeit. In diesem Sinne stellt die Studie eine Grundlage dar, um die weitere politische Gestaltung des Schnittbereichs systematisch zu verfolgen bzw. mit zeitlichem Abstand erneut zu analysieren.

⁹⁷¹ Auf Grundlage der Ergebnisse der Studie könnten ausgewählte Einzelaspekte in weiteren Studien genauer betrachtet werden. Dabei könnte etwa durch die Steigerung der Zahl der Länderfallstudien eine Steigerung der Erklärungskraft erreicht werden. Eine solche Untersuchung sollte an bestimmten Aspekten bzw. Unterkategorien ansetzen, in denen die vorliegende Studie zwischen Deutschland und Frankreich interessant erscheinende Fallkonstellationen identifiziert hat.

⁹⁷² Dies stellt eine verbreitete Kritik am Ansatz des Policy Transfers dar (Lütz, 2007).

⁹⁷³ Die damit verbundene Einschränkung der Vorläufigkeit gilt auch für die Erklärung. So hat die Studie zwar herausgearbeitet, dass für eine Umsetzung die innerstaatlichen Bedingungen wichtiger sind als die Beschaffenheit des Vorschlags selbst. Das heißt allerdings nicht, dass die Beschaffenheit der Vorschläge nicht für eine *erfolgreiche* Umsetzung von Bedeutung ist. Dies wäre im Einzelnen und mit notwendigem zeitlichem Abstand zu prüfen.

Implikationen für die praktische Politik: Die Vorschläge aus den Dokumenten der IOs und Diskussionsgremien richten sich an politische Entscheidungsträger. Die meisten Debattenbeiträge gehen davon aus, dass mit Hilfe einer engeren Verbindung von Migration und Entwicklung wichtige politische Probleme gelöst werden können. Es war daher ein zentrales Ziel der Arbeit, Lehren für die praktische Politik zu ziehen. Mit den Ergebnissen der Arbeit im Hintergrund soll nun noch einmal auf die in der Debatte genährte Erwartung eingegangen werden, wonach eine engere Verbindung von Migration und Entwicklung allen nütze, also „*Triple win*-Situationen“ zu erreichen wären.

Die Debatte impliziert, dass eine Freisetzung der Potenziale der Verknüpfung nicht nur kleine Projekte, sondern einen politischen Paradigmenwechsel erfordern würde. Da alle Beteiligten dadurch gewännen, erschien ein solcher Paradigmenwechsel auch durchaus wahrscheinlich. In Deutschland ist festzustellen, dass Maßnahmen entsprechend der Vorschläge zum Schnittfeld von Migration und Entwicklung zwar angegangen werden, allerdings bis auf geringe Ausnahmen nur dann, wenn die Entwicklungszusammenarbeit allein handeln kann. Aus diesem Blickwinkel wäre eine weitergehende Aufnahme der Debatte in politisches Handeln wünschenswert, die Verknüpfung der *Politiken* selbst, nicht nur die Einbeziehung des *Phänomens Migration* in die Entwicklungszusammenarbeit wäre das Ziel.

In der französischen Fallstudie zeigt sich dagegen *tatsächlich* eine solche engere Verknüpfung der Politikfelder. Dennoch ist fragwürdig, ob dies zu den erhofften *dreiseitigen* Gewinnsituationen führt. Hier ist es weniger eine mangelnde Verknüpfung als solche, sondern vielmehr die *Richtung* des Kohärenzstrebens, die problematisch ist. So gefährdet die engere Kooperation zwischen Ungleichen – sei es in den Migrationsabkommen zwischen Entwicklungs- und Industrieland, sei es innerstaatlich zwischen Innen- und Entwicklungsressort – eine ausgewogene Verteilung der Kooperationsgewinne und -verluste.

Wenn die Essenz der französischen Politik im Schnittbereich von Migration und Entwicklung seit 2007 darin liegt, dass alle Aspekte dieses Schnittbereichs in Tauschgeschäften zwischen Herkunfts- und Zielland der Migration gebündelt werden, dann erscheint auch der innovative Gehalt dieser Politik gering.⁹⁷⁴ Letztlich stellt sie dann nicht

⁹⁷⁴ Dies gilt entsprechend auch für die EU-Mobilitätspartnerschaften.

mehr dar, als eine inhaltliche Anreicherung des rein steuerungspolitisch begründeten Instruments eines Migrationsmanagements in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Insbesondere erscheint fragwürdig, warum diejenigen Aspekte des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung, die sich auf die Steigerung von Vorteilen und Milde- rung von Nachteilen der Migration für die Entwicklung der Herkunftsländer beziehen (letztlich alle Aspekte der Oberkategorien C bis F) *überhaupt* in solche Abkommen integriert werden sollten. Aus entwicklungspolitischer Sicht sollte die Tatsache, dass diese Maßnahmen sich positiv auf die Entwicklung der Herkunftsländer auswirken, *al- lein* entscheidend für ihre Umsetzung sein, und nicht die Frage, ob ein Abkommen zur Migrationssteuerung geschlossen wird.

Im Sinne der entwicklungspolitischen Kohärenzforschung und der Aufteilung von Kohärenz in drei Dimensionen (die institutionelle, die politische und die inhaltliche Dimension), erscheint es vor diesem Hintergrund notwendig, den Anspruch dreiseitiger Gewinne auf *alle* drei Dimensionen anzulegen. Es ist nicht realistisch anzunehmen, dass ein „*Triple Win*“ – im Sinne einer ausgewogenen Verteilung von Vor- und Nachteilen der Migration – allein durch politisches Handeln in Bezug auf *eine* dieser Dimensionen erreichbar wäre. Die Festlegung der Richtung von Kohärenz in einem Grundsatzdoku- ment (OK B) oder die institutionelle Förderung der Kooperation zwischen den betei- ligten Ministerien (OK A) reichen ebenso wenig aus, wie die Umsetzung vieler kleiner Maßnahmen ohne entsprechend begünstigende Strukturen (OK C-G).⁹⁷⁵

Für die Politikberatung (insbesondere auch diejenige der IOs) lässt sich aus der Stu- die folgern, dass stärker auf die politischen Verhältnisse in den Ländern zu achten ist, die die Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung umsetzen sollen. Allgemeine *Best practise*-Beispiele liegen in großer Zahl vor. Wenn die Umsetzung von innerstaatlichen Gegebenheiten abhängt, muss Politikberatung sich insbesondere dieser Gegebenheiten widmen.

⁹⁷⁵ Gleichzeitig ist aber auch nicht in jedem Einzelaspekt eine *dreifache* Gewinnsituation erreichbar oder notwendig. Auch eine Ausgewogenheit der Vorteile *zweier* Seiten kann einen Fortschritt dar- stellen – der fehlende Vorteil für die *dritte* Seite müsste dann aber an anderer Stelle angemessen kompensiert werden.

13.4. Kritische Reflexion der Ergebnisse und weitere Forschungspotentiale

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Arbeit kritisch reflektiert und kurz Anknüpfungsmöglichkeiten für die künftige Forschung aufgezeigt. Zunächst wird die Robustheit bzw. Qualität des Ergebnisses reflektiert. Es folgt die Auseinandersetzung mit alternativen Ausgangspunkten zur Erklärung. Dies sind die Anwendung eines stringenteren Theorieansatzes, die Europäisierungsforschung, die Erklärung aufgrund der internationalen Debatte sowie eine stärkere kritische Berücksichtigung der ideologischen Grundlagen der Debatte.

Robustheit bzw. Qualität der Ergebnisse: Die Robustheit der Ergebnisse wird im folgenden methodisch reflektiert. Das Hauptergebnis, dass vor allem das innerstaatliche Konfliktpotenzial der Vorschläge und der institutionelle bzw. politisch-ideelle *Status quo ante* die Umsetzung der Vorschläge bedingen (und weniger die Beschaffenheit der Vorschläge selbst), wird von einer großen Zahl von Einzelergebnissen gestützt. Dies wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, dass zu einigen Vorschlägen aufgrund der herangezogenen Quellen keine eindeutigen Aussagen über die Umsetzung getroffen werden konnten. Dann bleiben von 132 Vorschlägen noch 124 übrig. Davon entsprechen 38 Einzelergebnisse (31%) dem Hauptergebnis. Weitere 80 Einzelergebnisse (65%) sind damit ebenfalls kompatibel. Insgesamt stützen also 96% der Einzelergebnisse dieses Hauptergebnis.

Die statistische Auswertung der Einzelergebnisse hat allerdings auch Grenzen. Die Arbeit legt mit der Einbeziehung aller drei Dimensionen des Kohärenzbegriffs ins Kategoriensystem ein umfassendes Verständnis von Kohärenz an. Allerdings sind die drei Dimensionen, mithin die Kategorien, nicht unabhängig voneinander.⁹⁷⁶ Eine genaue und feinere statistische Auswertung kann (und soll) daher auf dieser Grundlage nicht vorgenommen werden. Die quantitative Auswertung der Untersuchung in Kapitel 13.2 und in den Zwischenfaziten diente der Veranschaulichung der qualitativ gewonnenen Ergebnisse. Ihre Berechtigung aus methodischer Sicht gewinnt sie insbesondere auf-

⁹⁷⁶ Dies betrifft insbesondere Verbindungen der Oberkategorien A und B mit den inhaltlichen Oberkategorien C bis G (s.o.).

grund der großen zahlenmäßigen Eindeutigkeit der Ergebnisse.

Die Robustheit der Ergebnisse soll auch in Hinblick auf die angewandte *Kongruenzmethode* zur Erklärung der Einzelergebnisse reflektiert werden. Da diese Methode auf sehr einfachem Wege direkte Schlüsse aus dem Vergleich der Ausprägungen der Wirkfaktoren (im positivistischen Vokabular „unabhängige Variablen“) und Beobachtungen („abhängige Variablen“) zieht, sind die entstehenden Ergebnisse im Vergleich zu solchen, die auf stringenteren qualitativen Methoden beruhen (etwa dem *Process tracing*), weniger zwingend. Diese Einschränkung hat die Studie aufgrund ihrer inhaltlich breiten explorativen Herangehensweise in Kauf genommen. Spätere Untersuchungen könnten auf dieser Grundlage Einzelaspekte mit Methoden, die engere Verbindungen zwischen erklärenden und *zu* erklärenden Faktoren knüpfen, genauer untersuchen.

Anwendung einer stringenteren Theorie: Zur Steigerung der Erklärungskraft wäre die Anwendung eines stringenteren theoretischen Ansatzes möglich, der eindeutige Beziehungen zwischen Wirkfaktoren und Beobachtungen herstellt. Der Ansatz des Policy Transfers bietet ein Analyseraster zur systematischen Durchdringung des Untersuchungsgegenstandes und liefert empirisch erhärtete, aber nicht im positivistischen Sinne theoretisch abgeleitete Bedingungsfaktoren. Der Ansatz ist eklektizistisch, das heißt, er übernimmt Wirkfaktoren und Mechanismen aus unterschiedlichen theoretischen Kontexten. Die vorliegende Studie war explorativ ausgelegt und der gewählte Ansatz sollte die Umsetzung der Vorschläge im Schnittbereich von Migration und Entwicklung kleinteilig aufnehmen können. Daher sollte im Vorfeld auch keine Festlegung auf nur einen Wirkfaktor erfolgen.

Dies führt aber zu der Frage, ob nicht einfachere, schlankere Ansätze eine höhere Erklärungskraft haben. Für weitergehende Studien böte sich einerseits an, stärker große Linien zu berücksichtigen, etwa durch Anwendung des *Historischen Institutionalismus*. Für einen institutionalistischen Ansatz spricht, dass sich 98% der Beobachtungen in dieser Arbeit durch den Bedingungsfaktor des *institutionellen und ideellen Status quo ante* erklären ließen. Da sich andererseits ebenfalls 98% der Beobachtungen allein durch die Ausprägung des Wirkfaktors des *Konfliktpotenzials* erklären ließen, könnten etwa Ansätze, die auf Faktoren wie Macht, Interessen oder Konflikte ausgerichtet sind, hilfreich sein. Ein *liberaler Ansatz* wäre geeignet, um den Blick stärker auf die innerstaatlichen

Interessengruppen und deren Durchsetzungsfähigkeit im politischen System zu richten.

Europäisierung: Angesichts der Tatsache, dass europäische Akteure im Transferprozess eine wichtige Rolle gespielt haben,⁹⁷⁷ könnte sich dem Thema auch fruchtbar unter dem Blickwinkel der *Europäisierung* genähert werden. Die vorliegende Studie hat den Blick auf Prozesse der Beeinflussung nationalen politischen Handelns durch die internationale Ebene gerichtet (*Top-down*). Die Tatsache, dass auch umgekehrt die nationalen Akteure Einfluss auf die internationale Debatte ausüben, hat der Ansatz nicht systematisch berücksichtigt.⁹⁷⁸ In der Europäisierungsforschung wird dieser Aspekt unter dem Begriff des *Upload* diskutiert (vgl. Auel, 2005).

Konkret könnte aus diesem Blickwinkel insbesondere die Rolle der Exekutiven bei der Entwicklung von Vorschlägen und Konzepten auf internationaler Ebene stärker in den Fokus treten. So ist es etwa aus demokratie- bzw. machttheoretischem Blickwinkel plausibel davon auszugehen, dass die Gestaltung von Politik auf internationaler Ebene den Regierungen Freiräume gegenüber ihren Parlamenten und der Zivilgesellschaft verschafft, die sie ansonsten nicht genießen würden.⁹⁷⁹ Mit einer systematischen Einbeziehung europäischer Willensbildungsprozesse würde auch die Zuständigkeit bestimmter Ministerräte für die Gestaltung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung ins Blickfeld geraten. So dürfte die Tatsache, dass für den Gesamtansatz der Rat für Inneres und Justiz federführend ist, den hier versammelten Innenpolitikern Vorteile gegenüber ihren Kollegen, die für Entwicklung zuständig sind, verschaffen.

Erklärung aufgrund der internationalen Debatte: Mögliche Kritikpunkte sowie Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung ergeben sich mit Blick auf die Rolle der beteiligten IOs in der vorliegenden Studie. Zwar wurden sie als Transfer Agents im Ansatz des Policy Transfers berücksichtigt, die Arbeit hat sie jedoch weniger als

⁹⁷⁷ Die Europäische Kommission wurde in der vorliegenden Studie als Transfer Agent einbezogen. Der Rat wurde themenbezogen in den Fallstudien berücksichtigt.

⁹⁷⁸ So ist insbesondere in französischen Fall davon auszugehen, dass Aspekte des *Codéveloppement* (Oberkategorie D) oder der Migrationssteuerung in Kooperation mit Herkunftsländern (Unterkategorie A3a) (auch) von nationaler auf die internationale Ebene übertragen wurden. Auch bei den Vorschlägen zur Zirkulären Migration (Oberkategorie G) zeigt sich, dass eine Einflussnahme in beide Richtungen stattfand (Schäuble-Sarkozy-Papier).

⁹⁷⁹ Lavenex, 2006; Moravcsik, 1994; Wolf, 2000.

Akteure sondern eher als Lieferanten von Ideen der Politikgestaltung verstanden. Eine stärkere Einbeziehung der IOs als *Akteure* könnte einen interessanten Ausgangspunkt für die weitere Forschung darstellen.⁹⁸⁰

Man könnte etwa vermuten, dass nur manche Aspekte der *wissenschaftlichen* oder *zivilgesellschaftlichen* Debatte über Migration und Entwicklung von den beteiligten IOs bzw. in den Diskussionsgremien überhaupt vertreten werden.⁹⁸¹ Es wäre dann zu fragen, welchen Einfluss diese Vorstrukturierung des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung auf politisches Handeln hat.⁹⁸²

Die IOs könnten auch als *Agenda Setter* begriffen werden, die aktiv versuchen, die politische Tagesordnung zu bestimmen. Politisches Handeln hinge dann davon ab, wer auf internationaler Ebene die Debatte dominiert und welche Inhalte in welcher Form auf die politische Agenda gebracht würden.⁹⁸³

Daneben könnte auch die Interaktionsdichte zwischen den Regierungen und bestimmten IOs stärker herangezogen werden (Lütz, 2007). Es ist zu vermuten, dass im Rahmen der EU oder der OECD eine größere Wahrscheinlichkeit für den Transfer von Policy-Innovationen besteht als in weniger eng institutionalisierten Rahmen. Ein Nachweis würde aber eine detailreiche und tiefgehende Beschäftigung mit den Interaktionen zwischen *Transfer Agents* und Regierungen erfordern, als dies im Rahmen der vorliegenden Arbeit möglich war.

Stärkere Ideologiekritik: Die Debatte um Migration und Entwicklung ist keineswegs ideologiefrei. So weist Ziai (2008) darauf hin, dass das Verständnis von Migration

⁹⁸⁰ Letztlich gehören zu einer umfassenden Berücksichtigung politischen Handelns im Bereich von Migration und Entwicklung außerdem die Herkunftsländer sowie das transnationale Handeln der Migranten selbst. Migranten, ihre Familien und Organisationen sowie Herkunftsländer haben eine eigene Agenda, die diese Arbeit nicht explizit berücksichtigt hat.

⁹⁸¹ So wurden in der vorliegenden Untersuchung nur solche Aspekte des Schnittbereichs von Migration und Entwicklung berücksichtigt, die in den Dokumenten mindestens eines Transfer Agents enthalten sind. In den Fallstudien wurden außerdem nur mehr diejenigen Vorschläge weiter verfolgt, die von mindestens fünf unterschiedlichen Transfer Agents vertreten wurden. Durch diese Auswahl sind möglicherweise aussagekräftige Vorschläge aus der Untersuchung herausgefallen.

⁹⁸² Siehe dazu bezogen auf die EU etwa Lavenex und Kunz (2008) oder bezogen auf IOM etwa Geiger (2011); Geiger und Pécoud (2010b).

⁹⁸³ Unterschiede in der Umsetzung in verschiedenen Staaten wären aus diesem Blickwinkel etwa auf Unterschiede in der Durchlässigkeit der Grenzen des politischen Systems für bestimmte Einflüsse auf die Gestaltung der innerstaatlichen politischen Tagesordnung zurückzuführen.

als Quelle von Entwicklungsprozessen gut in das herrschende neoliberale Paradigma der Entwicklung bzw. Entwicklungspolitik passt. Gleichzeitig kann ein Bild von Entwicklung als Prozess von unten (*Grassroots development*) bedient werden (Faist, 2009, S. 52). Die Debatte über die Entwicklungswirkung der Migration (*als Sachverhalt*) impliziert, Migranten (*also Menschen*) als mehr oder weniger nützlich für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer aufzufassen. Letztlich ist dieser Aspekt der Vernützlichung eine Spielart der Ökonomisierung sozialen Handelns.⁹⁸⁴ Mit der Anerkennung der Rolle, die Migranten und ihre Organisationen für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer oder *-regionen* spielen können, wird diesen auch eine Verantwortung für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer zugewiesen (Bayart, 2007), bis hin zu Hochstilisierung von Migranten als „Helden der Entwicklung“ (Delgado Wise und Marquez Covarrubias, 2009, S. 96-97). Faist (2009, S. 52) weist wiederum darauf hin, dass die Anerkennung der Entwicklungswirkung von Migration auch stark damit zusammenhängt, dass nationale und internationale Entwicklungsorganisationen neue Akteure und Finanzmittel zum Erreichen ihrer Entwicklungsziele suchen.

Durch eine genauere Analyse des ideologischen Nährbodens, auf welchem die Debatte steht, könnten auch Erkenntnisse über die Umsetzung der Vorschläge gewonnen werden. So könnten mit Hilfe eines diskursanalytischen Ansatzes die kommunikativen Regeln, denen die Diskussion auf internationaler und nationaler Ebene folgt, herausgearbeitet werden. Aus der Untersuchung jener Regeln ließen sich Schlüsse darüber ziehen, warum bestimmte Maßnahmen umgesetzt werden, andere aber nicht (vgl. Kruse, 2009, S. 267-272). Darüber hinaus könnten die Machtstrukturen, die durch diese Diskurse stabilisiert werden, offen gelegt und ihre Wirkung auf politisches Handeln herausgearbeitet werden.⁹⁸⁵

⁹⁸⁴ Delgado Wise und Marquez Covarrubias, 2009. Siehe auch Fisch (2008, 2010).

⁹⁸⁵ In diesem Zusammenhang ist etwa Schwiertz (2011) zu den EU-Mobilitätspartnerschaften zu nennen.

Teil VII.

Anhang

14. Beispiel eines Interviewleitfadens

Tabelle 14.1.: Beispiel eines Interviewleitfadens – Teil 1

Fragen zur internationalen Debatte um Migration und Entwicklung.	
Die (neuere) internationale Debatte zeichnet sich ja dadurch aus, dass insbesondere Chancen von Migration für Entwicklung vorgestellt werden. Insgesamt wird das Verhältnis von Migration und Entwicklung also positiver gesehen.	
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungs- und Nachfragen
4. Wie kam die <i>internationale</i> Debatte um positive Aspekte der Verknüpfung von MuE aus Ihrer Sicht in Gang?	5. Weltbankbericht? 6. Frankreich – Codéveloppement? 7. „Migration-Development-Nexus“ (International Migration 2002) – Nyberg-Sörensen, dänische Ratspräsidentschaft?
8. In Ihrem Buch schreiben Sie, dass Entwicklungspolitik in der Vergangenheit oft „Moden“ gefolgt ist. Auf welcher „Mode“ beruht denn die Debatte um Migration und Entwicklung?	9.
Viele Aspekte waren ja grundsätzlich schon länger bekannt (z.B. auch Rücküberweisungen). 10. Was waren Triebfedern der Debatte, also Akteure, Strukturen, etc. die diese Debatte begünstigt haben?	11.
12. Was sind aus Ihrer Sicht die zentralen Hindernisse, um Vorschläge zur Verknüpfung von Migration und Entwicklung (von denen es ja eine ganze Menge gibt) in konkrete Politik umzusetzen ?	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionen ? • Zielkonflikte ?

Tabelle 14.2.: Beispiel eines Interviewleitfadens – Teil 2

Fragen zur Rezeption/Aufnahme der Debatte um Migration und Entwicklung in Deutschland.	
Die internationale Debatte um Migration und Entwicklung hat ja auch in Deutschland Aufnahme gefunden. Mich interessiert in meiner Dissertation besonders, wie diese Aufnahme abgelaufen ist.	
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungs- und Nachfragen
15. Wie kam es zur Aufnahme der genannten Debatte in Deutschland?	16. Weltbankbericht? 17. gtz-Konferenzen? 18. eigentlich erst Bericht der Weltkommission?
19. Was waren Triebfedern oder Hindernisse für die Aufnahme der Debatte in D?	20. Akteure: Wer hat das Thema wie auf die Agenda gesetzt? 21. Was sind strukturelle Faktoren, die die Debatte in Deutschland begünstigt haben (ZuwG?, Stärke der EZ (Ministerin seit langem im Amt?), ep-Finanzbedarf? etc.)
22. Wie verlief aus Ihrer Sicht der Prozess der Aufnahme der Debatte um MuE in Deutschland?	23. Was waren die Quellen, aus denen die entscheidenden Impulse für die Aufnahme der Debatte in Deutschland kamen? 24. Welche Akteure?
25. Wie verlief der Transferprozess der Idee, Migration und Entwicklung	26.

Tabelle 14.3.: Beispiel eines Interviewleitfadens – Teil 3

39. Was sind aus Ihrer Sicht konkrete Fälle von Inkohärenz zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik in Deutschland? Worauf würden Sie diese Kohärenzprobleme zurückführen?	40. Wo treten Zielkonflikte und wechselseitige Behinderungen zwischen E- und MP auf?
41. In welchen Bereichen haben Verknüpfungsbestrebungen gut funktioniert und in welchen weniger gut und warum?	42. Was sind aus Ihrer Sicht Fälle von kohärenter Politik bzw. Ansätze zu einer produktiveren Verbindung von Entwicklungs- und Migrationspolitik?
43. Was sind aus Ihrer Sicht die zentralen Meinungsverschiedenheiten zwischen Entwicklungs- und Innenministerium hinsichtlich der Verknüpfung von Migration und Entwicklung?	44. Zirkuläre Migration: Im Bereich der zirkulären Migration gibt es ja Unterschiede im Begriffsverständnis zwischen Entwicklungs- und Innenministerium. Gibt es Bestebungen, diese auszuräumen? 45. Auf EU-Ebene wurden Mobilitätspartnerschaften beschlossen, die eher in Richtung der Kontrolle von Migrationsbewegungen als in Richtung Entwicklungsförderung ausgerichtet sind. Ist damit eine Vorentscheidung darüber getroffen, wie die Idee „Zirkuläre Migration“ verstanden wird – nämlich als temporäre Migration?
46. Zirkuläre Migration: Worin sehen Sie den Unterschied zwischen zirkulärer Migration und Gastarbeiterprogrammen?	47. Schäuble weist dabei auf das Qualifikationsniveau hin. Debatte um MuE sagt aber: niedrig Qualifizierte bringen HKL am meisten! Entwicklungsorientierung von mobilitätspartnerschaften bleibt damit schwach!

15. Literatur

- ABI – Arnold-Bergstraesser-Institut für kulturwissenschaftliche Forschung, Freiburg (2010). *Analyse der Mobilitätsmanagementsysteme in Partnerländern der TZ*. Projektstudie der GTZ. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2010-de-mobilitaetsmanagementsysteme-in-der-tz.pdf> (besucht am 23.08.2011).
- Aden, Hartmut (2003). “Frankreich”. In: *Handwörterbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern*. Hrsg. von Wolfgang Gieler. Münster: LIT-Verlag.
- Adepoju, A., F. van Noorloos und A. Zoomers (Juni 2010). “Europe’s Migration Agreements with Migrant-Sending Countries in the Global South: A Critical Review”. In: *International Migration* 48.3, S. 42–75.
- AFD (o.J.). *Gouvernance*. Internetseite. Paris: Agence Française de Développement. URL: <http://www.afd.fr/home/GouvernanceAFD> (besucht am 15.03.2012).
- Afrika-NRW.net (o.J.). *Willkommen bei Afrika-NRW.net*. Internetseite. Bonn und Eschborn: Afrika-NRW.net. URL: <http://afrika-nrw.net/index2.php> (besucht am 19.03.2012).
- Agunias, Dovelyn Rannveig (2006). *Remittances and Development. Trends, Impacts, and Policy Options. A Review of the Literature*. Working Paper. Washington D.C.: Migration Policy Institute (mpi). URL: http://www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf (besucht am 23.02.2010).
- Alt, Jörg (2003). *Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex 'illegale' Migration (Diss.: Berlin)*. Karlsruhe.
- Ambrosius, Christian, Barbara Fritz und Ursula Stiegler (2008). *Geldsendungen von Migranten – 'Manna' für die wirtschaftliche Entwicklung?* GIGA - Focus Global 10 /

2008. Hamburg: GIGA. URL: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_0810.pdf (besucht am 16.12.2009).
- Angenendt, Steffen (1997). *Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa*. Opladen: Leske+Budrich.
- (2002). “Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001”. In: *Migrationsreport 2002. Fakten, Analysen, Perspektiven*. Hrsg. von Klaus J. Bade und Rainer Münz. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag, S. 31–59.
 - (2007a). “Ursachen und Antriebskräfte der Migration”. In: *Entwicklungspolitische Diskussionstage 2007 “Win-win-win”: Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik? – Die aktuelle Debatte um Migration und Entwicklung*. Hrsg. von Heinrich Böll Stiftung. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, S. 5–8, 23.
 - (Apr. 2007b). *Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?* SWP-Aktuell 27. SWP. URL: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3911 (besucht am 20.11.2008).
 - (2008a). *Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration.
 - (2008b). *Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik – Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten. Ein Policy Paper im Rahmen des Projekts ‘Governance of Migration’*. Band 4 der Reihe Europa. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. URL: <http://www.boell.de/downloads/demokratie/Migrationspolitik-i.pdf> (besucht am 26.02.2010).
 - (2009). “Wanderungsbewegungen und Globalisierung. Zusammenhänge - Probleme - Handlungsmöglichkeiten”. In: *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik*. Hrsg. von Christoph Butterwegge und Gudrun Hentges. 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: VS, S. 37–53.
- Angenendt, Steffen und Roderick Parkes (2009). *EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?* SWP-Aktuell 2009/A 71, Dezember 2009. Berlin: SWP. URL: http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=11751 (besucht am 26.02.2010).

- Angenendt, Steffen und Peter Pfaffenroth (1999). "France". In: *Asylum and Migration Policies in the European Union*. Hrsg. von Steffen Angenendt. Berlin: Research Institute of the German Society for Foreign Affairs, S. 143–165.
- Ashoff, Guido (1996). "Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungspolitik reformorientiert, politisch ein schwaches Ressort". In: *Entwicklungspolitiken - 33 Geberprofile*. Hrsg. von Reinold Thiel. Hamburg: Deutsches Überseeinstitut, S. 63–77.
- (2002). "Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklung und anderen Politiken". In: *Entwicklung und Zusammenarbeit, E+Z* 43.6, S. 172–177. URL: <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez602-4.htm> (besucht am 06.09.2006).
- (2005a). "Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung". In: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Hrsg. von Dirk Messner und Imme Scholz. Baden-Baden: Nomos, S. 41–58.
- (2005b). *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung*. DIE Studies Nr. 6. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE. URL: [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7ba2ebede5eef2fcc1256f81003054da/\\$FILE/Studie6Internetfassung.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7ba2ebede5eef2fcc1256f81003054da/$FILE/Studie6Internetfassung.pdf) (besucht am 31.07.2006).
- (2007). "Entwicklungspolitische Kohärenzanspruch an andere Politiken". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 57.48, S. 17–22.
- (2010). "Politikkohärenz: eine zusätzliche Voraussetzung und wesentliche Aufgabe wirksamer Entwicklungspolitik". In: *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Hrsg. von Jörg Faust und Susanne Neubert. Baden-Baden: Nomos, S. 346–377.
- Audran, Jérôme (2008). "Steuerung der Migrationsströme: Überlegungen zur französischen Politik des 'codéveloppement'". In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik [Online]* 27.2, S. 107–121. URL: <http://sjep.revues.org/323> (besucht am 23.03.2011).
- Auel, Karin (2005). "Europäisierung nationaler Politik". In: *Theorien der europäischen Integration*. Hrsg. von Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch. Wiesbaden: VS.
- Aumüller, Jutta (2004). "Migration Control Through Codéveloppement? The Debate over Regulating Immigration and Development Politics in France". In: *Migration and Political Intervention. Volume 1, Theories and Debates*. Hrsg. von Jochen Blaschke.

- Berlin: edition parabolis (Der Autor verwendet die Online-Version, die gedruckte Fassung ist nie erschienen.) URL: http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj4_1_pdf/Aumueeller_Code.pdf (besucht am 01.08.2006).
- Bade, Klaus J. (2000). *Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. München: Beck.
- Bade, Klaus J. und Michael Bommers (2000). "Migration und politische Kultur im 'Nicht-Einwanderungsland'". In: *Migrationsreport 2000: Fakten, Analysen, Perspektiven*. Hrsg. von Klaus J. Bade und Rainer Münz. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, S. 163–204.
- Bade, Klaus J. und Jochen Oltmer (2007). "Deutschland". In: *Enzyklopädie Migration in Europa Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Hrsg. von Klaus J. Bade u. a. Paderborn: Schöningh, S. 141–171.
- Badie, Bertrand (2009). "Migrations dans la mondialisation". In: *Projet 2009/4* (n° 311), S. 23–31.
- Bakewell, Oliver (2008). "'Keeping Them in Their Place': The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa". In: *Third World Quarterly* 29.7, S. 1341–1358.
- (2009). "Migration, Diasporas and Development: Some Critical Perspectives". In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229.6, S. 787–802.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010). *Migration und Entwicklung. Migration als Thema entwicklungspolitischer Akteure in Deutschland. Kurzbeschreibung des Forschungsprojekts*. Flyer.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und BMI – Bundesministerium des Innern (2010). *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*. Migrationsbericht 2008. Nürnberg: BAMF / BMI.
- Bandelow, Nils C. (2009). "Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich". In: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. Hrsg. von Klaus Schubert und Nils C. Bandelow. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Oldenbourg.
- Baraulina, Tatjana, Doris Hilber und Axel Kreienbrink (i.E.). *Migration und Entwicklung – Akteure, Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten in Deutschland*. Working Paper. Nürnberg: BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge).

- Baraulina, Tatjana u. a. (2006). *Ägyptische, afghanische und serbische Diasporage-meinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer*. Diskussionspapier. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Barou, Jacques (2007). "Co-développement". In: *Ecartés d'identité* 111, S. 7–10.
- Barwig, Klaus und Christoph Schumacher (2001). "Migration/Migrationspolitik". In: *Kleines Lexikon der Politik*. Hrsg. von Dieter Nohlen. München: Beck, S. 300–305.
- Baudet-Caille, Véronique (Okt. 2008). "Des droits sociaux même pas saisonniers". In: *Plein Droit* 22.78, S. 22–25.
- Baxmann, Marc (2006). *Bonner Impulse 2006: Die europäische Migrationspolitik - Eine Chance für den Süden?* Bericht zur Veranstaltung am 4. April 2006. Bonn: EA-DI (European Association of Development Research und Training Institutes), DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) und VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen). URL: <http://www.bonnerimpulse.de/index.php?option=content&task=view&id=135&Itemid=109> (besucht am 04.08.2011).
- Bayart, Jean-François (Apr. 2007). "En finir avec le codéveloppement". In: *Alternatives Economiques* 257. URL: http://www.alternatives-economiques.fr/en-finir-avec-le-codeveloppement_fe_art_210_24892.html (besucht am 31.01.2011).
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2004). *Migrationsbericht der Integrationsbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung*. Berlin.
- Beine, Michel, Frederic Docquier und Hillel Rapoport (2001). "Brain Drain and Economic Growth: Theory and Evidence". In: *Journal of Development Economics* 64, S. 275–289.
- Benedetter, Katharina und Barbara Schira (2009). "Migration und Entwicklung am Beispiel des Konzeptes der zirkulären Migration. Eine vergleichende Analyse der Akteure Europäische Kommission, Deutschland und Frankreich". Diplomarbeit. Wien: Universität Wien. URL: http://othes.univie.ac.at/4186/1/2009-03-25_0305426.pdf (besucht am 01.07.2010).

- Bennett, Andrew (2004). "Case Study Methods. Design, Use, and Comparative Advantages". In: *Models, Numbers, and Cases*. Hrsg. von Detlev F. Sprintz und Yael Wolinsky-Nahmias. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, S. 19–55.
- Benz, Arthur (2007a). "Politischer Wettbewerb". In: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Hrsg. von Arthur Benz u. a. E-Book. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 54–67.
- (2007b). "Verhandlungen". In: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Hrsg. von Arthur Benz u. a. E-Book. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 106–118.
- Benz, Arthur u. a., Hrsg. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. E-Book. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berlinghoff, Marcel (2011). "Der deutsche Anwerbestopp in seinem europäischen Kontext". In: *Perspektiven in der Fremde? Arbeitsmarkt und Migration von der Frühen Neuzeit bis in die Gegenwart*. Hrsg. von Dittmar Dahmann und Margit Schulte Berühl. Migration in Geschichte und Gegenwart 6. Essen: Klartext, S. 407–428.
- (i.E.). "An den 'Grenzen der Aufnahmefähigkeit': Die Europäisierung der Anwerbestopps 1970–1974. Ein Vergleich der restriktiven Migrationspolitik in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich". Diss. Heidelberg: Universität Heidelberg.
- Berriane, Mohamed und Mohammed Aderghal (2010). *Migration/Développement. Etude de faisabilité pour l'adaptation du programme mexicain 3 pour 1 au cas du Maroc*. Machbarkeitsstudie. Rabat: gtz u.a. URL: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/research-projects-pdfs/transatlantic-dialogues-pdfs/migration-developpement-etude-de-faisabilite-pour-12019adaptation-du-programme-mexicain-3-pour-1-au-cas-du-maroc> (besucht am 06.12.2010).
- Bertini, Barbara u. a. (2010). "Codéveloppement et double présence : les initiatives migrantes et la fabrique des identités multiples". In: *Immigration et identité nationale: une altérité revisitée*. Hrsg. von Séverine Dessajan, Nicolas Hossard und Elsa Ramos. Paris: L'Harmattan. Kap. 10.
- Bhagwati, Jagdish N. (1976). *Taxing the Brain Drain*. Amsterdam: North-Holland Publishing.

-
- (2005). “A Deeply Flawed Report on Global Migration”. In: *Financial Times* 6. Oktober 2005.
- Biegelbauer, Peter (2007). “Ein neuer Blick auf politisches Handeln: Politik-Lernansätze im Vergleich”. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36.3, S. 231–247.
- Birsl, Ursula (2003). “Deutschland”. In: *Handwörterbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern*. Hrsg. von Wolfgang Gieler. Münster: Lit Verlag.
- Black, Richard und Ronald Skeldon (2009). “Strengthening Data and Research Tools on Migration and Development”. In: *International Migration* 47.5, S. 3–22.
- Blank, Theodor (1964). “Eine Million Gastarbeiter. Eine nicht unerhebliche Voraussetzung für das Gedeihen der deutschen Wirtschaft”. In: *Deutsche Geschichte in Bildern und Dokumenten. Band 9. Zwei deutsche Staaten 1961-1989*. Hrsg. von Konrad H. Jarausch und Helga A. Welsh. Washington, DC: Deutsches Historisches Institut Washington, DC. Kap. Der Arbeitsminister begrüßt den millionsten Gastarbeiter (30. Oktober 1964). URL: <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/deu/Chapter4Doc2.pdf> (besucht am 08.02.2011).
- Blion, Reynald (1999). *Immigrants - Stakeholders in Development. Synthesis and Reflection*. Paris.
- (2000). “Associations françaises issues de l’immigration?” In: *Migrations Société* 12.12, nov.-déc. S. 107–117. URL: <http://www.panosparis.org/fichierProdFR/fichierProd1025.doc> (besucht am 16.11.2006).
- (2005a). “Introduction - Migration / développement: Un débat devenu européen et d’actualité”. In: *Europe des migrations, Europe de développement*. Hrsg. von Reynald Blion und Nedjma Meknache Boumaza. Paris: Institut Panos/Karthala, S. 13–23.
- (2005b). “Les Associations Françaises issues de l’Immigration, nouveaux Acteurs de la Solidarité internationale?” In: *Europe des migrations, Europe de développement*. Hrsg. von Reynald Blion und Nedjma Meknache Boumaza. Paris: Institut Panos/Karthala, S. 233–243.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o.J.). *Fragen und Antworten zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland*. Dokument. Berlin: BMAS. URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/faq-beschaeftigung-auslaendischer.pdf?__blob=publicationFile (besucht am 05.08.2011).

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2007a). “Ergebnisse der G8-Konferenz zu Migrantentransfers (‘Remittances’) vom 28. bis 30. November 2007 in Berlin”. In: *Monatsbericht des BMF* Dezember, S. 77–89. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_17844/DE/BMF__Startseite/Publikationen/Monatsbericht__des__BMF/2007/12/071219agmb012,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (besucht am 17.02.2012).
- Hrsg. (2007b). *G8 Outreach Meeting on “Remittances” in Berlin, 28 – 30 November 2007*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_2416/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Internationale__Beziehungen/Informelle__Gremien__der__Zusammenarbeit/G7__G8/008Buch,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (besucht am 24.02.2010).
- BMI – Bundesministerium des Innern (2005). *BMI Pressemitteilung: Schily: Asylbewerberzahlen 2004 erneut deutlich gesunken*. Pressemitteilung Berlin, 23. Januar 2005. Berlin: Bundesministerium des Innern. URL: <http://www.proasyl.info/texte/mappe/2005/97/1.pdf> (besucht am 26.07.2011).
- (2008). *EU Pilot-Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau. Schreiben an die Ministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder vom 22. Oktober 2008*. Bezug: Ausländerreferentenbesprechung vom 08./09. Oktober 2008 in Erfurt, AZ M1-937 115-20/0. Berlin: BMI. URL: <http://www.koelner-fluechtlingsrat.de/download/IM2008-10-27MoldauAnlage1.pdf> (besucht am 11.08.2011).
- (2009). *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009*. Verwaltungsvorschrift. Berlin: BMI. URL: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf> (besucht am 11.08.2011).
- BMI – Bundesministerium des Innern und BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008a). *Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland*. Aktionsprogramm vom 16. Juli 2008. Berlin: BMI / BMAS. URL: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/BMI_BMAS_Arbeitsmigration_160708.pdf (besucht am 06.07.2011).
- (2008b). *Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland*. Entwurf vom 27. Juni 2008. Berlin: BMI / BMAS. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/

- 141/Aktionsprogramm_Sicherung_Fachkraeftebedarf_endg.pdf (besucht am 28.02.2012).
- BMI – Der Bundesminister des Innern, Hrsg. (1990). *Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung. Ansätze für eine ressortübergreifende Politik, 25. September 1990*. Dokument V II 4 - 936 200/13. Bonn: Der Bundesminister des Innern.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1973). *Die Entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die Internationale Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade. Zweite, fortgeschriebene Fassung*. Bonn: BMZ.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1994). *Konzept. Flüchtlingspolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit*. Konzept BMZ-Aktuell 40. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- (2005). *Programm zur Förderung der Reintegration von Fachkräften aus Entwicklungsländern. Synthese. Kurzfassung der Evaluierung*. BMZ Evaluierungsberichte 016. Bonn: BMZ. URL: http://www.bmz.de/de/service/infothek/evaluierung/BMZEvaluierungsberichte/BMZ_Eval-016_web.pdf (besucht am 11.10.2009).
- (2008). *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009*. Bonn/Berlin: BMZ. URL: http://junge-ez.de/sites/default/files/medienhandbuch_entwicklungspolitik_2009.pdf (besucht am 26.07.2011).
- (2010). *Migration. Chancen für Entwicklung nutzen*. BMZ Informationsbroschüre. Bonn/Berlin: BMZ.
- Bockel, Jean-Marie (2007). “Aide et co-développement. Entretien avec Jean-Marie Bockel”. In: *Accueillir* 46.244, décembre, S. 21.
- Bodemer, Klaus (1998). “Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland”. In: *Lexikon Dritte Welt*. Hrsg. von Dieter Nohlen. Reinbeck: Rowohlt, S. 224–229.
- (2002). “Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland”. In: *Lexikon Dritte Welt*. Hrsg. von Dieter Nohlen. Reinbeck: Rowohlt, S. 235–240.
- Boehning, Roger (2009). “Getting a Handle on the Migration Rights-Development Nexus”. In: *International Migration Review* 43.3, S. 652–670.
- Bögemann-Hagedorn, Christiane (2010). “Migration und Entwicklung aus Sicht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)”.

- In: *Migration als Chance. Beiträge zum Studientag Migration und Entwicklung am 1. Oktober 2010 in Bonn*. Hrsg. von VENRO. Bonn: VENRO, S. 9–10. URL: http://www.venro.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Publikationen/Migration_v04_150dpi_WEB.pdf (besucht am 27.07.2011).
- Bohnet, Michael (2000). “Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ. Die Arbeit an der neuen Länderliste”. In: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit* 7/8 (Juli/August), S. 196–197. URL: <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez7800-3.htm> (besucht am 23.08.2011).
- Bormann, Sarah (2006). “Rechtlos nach Mode-4”. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit, E+Z* 47.4. URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/04-2006/schwer_art2.html (besucht am 21.09.2006).
- Borrmann, Axel und Reinhard Stockmann (2009). *Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Münster: Waxmann Verlag.
- Boswell, Christina (2003). “The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy”. In: *International Affairs* 79.3, May, S. 619.
- Boutant, Michel (2009). *Rapport du 3 novembre 2009 sur le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels*. Rapport. Paris: Sénat. URL: <http://www.senat.fr/rap/109-077/109-0771.pdf> (besucht am 10.03.2011).
- Brinkerhoff, Jennifer M., Hrsg. (2008). *Diasporas and Development: Exploring the Potential*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Bröring, Sandra (2009). *Zur Problematik des Entwicklungsbegriffes und seinem Gebrauch in der Migrationsforschung*. ForStaR Arbeitspapiere Nr. 7. Bremen: Universität Bremen, ForStaR. URL: http://www.forstar.uni-bremen.de/Arbeitspapier_ForStaR_ap_07.pdf (besucht am 09.09.2011).
- Brubaker, Rogers (1994). *Staats-Bürger. Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich*. Schriftenreihe des Hamburger Instituts für Sozialforschung. Hamburg: Junius.
- Brücker, Herbert (2010). *Zuwanderungsbedarf und politische Optionen für die Reform des Zuwanderungsrechts*. Arbeitspapier. Nürnberg: IAB. URL: <http://doku.iab>.

- de/grauepap/2011/Fachkräftebedarf_Migration_Brãijcker.pdf (besucht am 13.10.2011).
- Brüne, Stefan (1992). "Unter Reformdruck. Die französische Afrikapolitik südlich der Sahara". In: *Afrika Jahrbuch 1991. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*. Hrsg. von Institut für Afrika-Kunde und Rolf Hofmeier. Opladen: Leske+Budrich, S. 37–46.
- (1995). *Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch*. Baden-Baden: Nomos.
- Buffet, François-Noël (Apr. 2006). *Rapport de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine, créée en vertu de'une résolution adoptée par le Sénat le 27 octobre 2005*. Rapport No. 300. Paris: Sénat. URL: <http://www.senat.fr/rap/r05-300-1/r05-300-11.pdf> (besucht am 07.06.2008).
- Bührer, Franziska (2010). *Mit Diasporagemeinschaften zusammenarbeiten. Orientierung für die Praxis*. Praxisleitfaden. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-de-leitfaden-diasporagemeinschaften.pdf> (besucht am 07.06.2010).
- Bulmer, Simon und Stephen Padgett (2004). "Policy-Transfer in the European Union. An Institutionalist Perspective". In: *British Journal of Political Science* 35.1, S. 103–126.
- Bundesagentur für Arbeit (2011). *Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland*. Broschüre. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. URL: http://www.arbeitsagentur.de/nn_26984/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-0effentlichkeitsarbeit/Allgemein/Perspektive-2025.html (besucht am 13.10.2011).
- Bundesrat (2007). *Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung KOM(2007) 637 endg.; Ratsdok. 14490/07*. Drucksache 762/07 (Beschluss) vom 20.12.2007. Berlin: Bundesrat.
- (2008a). *Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 60 der 847. Sitzung des Bundesrates am 19. September 2008 'Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Einwande-*

- runbspolitik für Europa - Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente KOM(2008) 359 endg.; Ratsdok. 11017/08'*. Drucksache 451/1/08 vom 08.09.2008. Berlin: Bundesrat. Bundesrat (2008b). *Plenarprotokoll 847*. Stenografischer Bericht 847. Sitzung vom 19. September 2008. Berlin: Bundesrat.
- (2009). *Beschluss des Bundesrates zur Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger KOM(2009) 262 endg.; Ratsdok. 11060/09*. Drucksache 616/09 (Beschluss) vom 18.09.2009. Berlin: Bundesrat.
- (2010). *Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung KOM(2010) 379 endg.; Ratsdok. 12208/10*. Bundesrats-Drucksache 442/10 (Beschluss) vom 24.09.10. Berlin: Bundesrat. URL: <http://dipbt.bundestag.de:80/dip21/brd/2010/0442-10B.pdf> (besucht am 10.08.2011).
- Bündnis 90 / Die Grünen (2003). *Aus dem Wahlprogramm 2002-2006*. Wahlprogramm. Berlin: Bündnis 90 / Die Grünen. URL: http://www.gruene-partei.de/rsvgn/rs_dok/0,,21356,00.pdf (besucht am 28.04.2004).
- Burban, Céline (Dez. 2009). “Ministère de l’immigration: rupture ou continuité?” In: *Plein Droit* 23.83, S. 30–33.
- Cabinet du Premier Ministre (o.J.). *Compte-rendu de la réunion du 30 Janvier [1970] au Cabinet du Premier Ministre sur l’immigration*. Compte-rendu, Archivalie, Centre des Archives Contemporaines, Site Fontainebleau, Versement 199900353 Article 14, Ministère de l’Intérieur, Compte-Rendu de la réunion du 30 Janvier au Cabinet du Premier Ministre sur l’Immigration, ohne Datum. Paris: Cabinet du Premier Ministre.
- Canonne, Amélie (2001). “Les chiffres de l’aide publique au développement en 2001”. In: *Rapport 2001*. Hrsg. von Observatoire Permanent de la Coopération Française. Paris, S. 13–24.
- Carraso, Gilles (2007). “La coopération internationale est-elle soluble dans le co-développement?” In: *Accueillir* 46.244, décembre, S. 19–20.
- Carrère, Violaine (2007). “Du pillage des cerveaux”. In: *Plein Droit* 21.73, S. 21–25.

- (2011). “L’illusion du codéveloppement”. In: *Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ?* Penser l’immigration autrement. Paris: gisti. URL: http://www.gisti.org/publication_pres.php?id_article=2126 (besucht am 05.02.2011).
- Carrère, Violaine und Monique Duval (Dez. 2009). “Des accords léonins”. In: *Plein Droit* 23.83, S. 16–20.
- Caslin, Olivier (2000). “ONG/Etat, une coopération à clarifier”. In: *Marchés Tropicaux* 29.12.2000, S. 2725–2727.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller (2009). *The Age of Migration, Fourth Edition: International Population Movements in the Modern World*. 4. New York, NY: The Guilford Press.
- CDU und CSU (2001). *Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung*. Positionspapier. CDU und CSU. URL: <http://www.bpb.de/zuwanderung/dokumente/CDU-CSU-Zuwandgskonzept.pdf> (besucht am 16.07.2004).
- CDU-Bundesausschuss (2001). *Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*. Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands vom 7. Juni 2001 in Berlin. Berlin: CDU-Bundesausschuss. URL: http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/CDU_Beschluss.pdf (besucht am 14.05.2004).
- Chafer, Tony (Feb. 2005). “Chirac and ‘la Françafrique’. No Longer a Family Affair”. In: *Modern and Contemporary France NS* 13.1, S. 7–23.
- Charasse, Michel und Edmond Hervé (2008). *Budget 2009 - Aide publique au développement*. Rapport général n° 99 (2008-2009) de MM. Michel Charasse et Edmond Hervé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2008. Paris: Sénat. URL: <http://www.senat.fr/rap/108-099-34/108-099-341.pdf> (besucht am 28.02.2012).
- Charles, Claudia (2011). “Les migrations circulaires: innovation ou recyclage?” In: *Liberté de circulation: un droit, quelles politiques?* Online-Ausgabe. Penser l’immigration autrement. Paris: gisti. URL: http://www.gisti.org/publication_pres.php?id_article=2126 (besucht am 05.02.2011).
- Checkel, Jeffrey T. (2005). *It’s the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics*. Working Paper No.26, October 2005. Oslo: Arena.

- Chou, Meng-Hsuan (2006). *EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?* Working Paper No. 37 WP-06-37. COMPAS, Centre on Migration, Policy und Society, University of Oxford. URL: <http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/WP0637-Chou.pdf> (besucht am 24.02.2010).
- (2009). *European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of ‘Mobility Partnerships’ with Cape Verde and Senegal*. Paper for EUSA Biennial International Conference „Information and Ideas on the European Union“, Los Angeles, 23-25 April 2009. Los Angeles: EUSA. URL: http://www.unc.edu/euace/eusa2009/papers/chou_08C.pdf (besucht am 01.12.2010).
- Chou, Meng-Hsuan und Marie Gibert (2010). *From Cotonou to Circular Migration: the EU, Senegal and the ‘Agreement Duplicity’*. Conference Paper for ‘Migration: A World in Motion’, Maastricht, the Netherlands, 18-20 February 2010. URL: http://umdcipe.org/conferences/Maastricht/conf_papers/Papers/From_Cotonou_to_Circular_Migration.pdf (besucht am 14.04.2011).
- Chung, T.Z. (1977). “Abkoppelung als Mittel gegen Brain-Drain?” In: *epd-Entwicklungspolitik* 17, 13–14, Umschlagsrücken.
- CICI – Comité interministériel de contrôle de l’immigration, Secrétariat général (2007). *Les orientations de la politique de l’immigration - Troisième rapport établi en application de l’article L. 111-10 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*. Rapport du gouvernement au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l’immigration 3. Paris: La Documentation française.
- (Dez. 2008). *Les orientations de la politique de l’immigration - Cinquième rapport établi en application de l’article L. 111-10 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*. Rapport du gouvernement au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l’immigration 5. Paris: La Documentation française. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000036/0000.pdf> (besucht am 24.02.2011).
- (Dez. 2009). *Les orientations de la politique de l’immigration - Sixième rapport établi en application de l’article L. 111-10 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile*. Rapport du gouvernement au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l’immigration 6. Paris: La Documentation française. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr> (besucht am 24.02.2011).

- (März 2011). *Les orientations de la politique de l'immigration - Septième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*. Rapport du gouvernement au Parlement sur les orientations pluri-annuelles de la politique de l'immigration 7. Paris: La Documentation française. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000189/0000.pdf> (besucht am 18.04.2011).
 - (2012). *Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration - Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*. Rapport du gouvernement au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l'immigration 8. Paris: La Documentation française. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//124000036/0000.pdf> (besucht am 05.02.2012).
- CICID – Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (2006). *Relevé de conclusions du 19 juin 2006*. Relevé de conclusions. Paris: CICID. URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/institutions-francaises_19758/dispositif-institutionnel-francais_19759/cicid-juin-2006_37898.html (besucht am 17.02.2011).
- (2009). *Relevé de conclusions à l'issue du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement présidé par le Premier ministre, M. François Fillon, le 5 juin 2009*. Relevé de conclusions. Paris: CICID. URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/entrees-thematiques_830/aide-au-developpement-gouvernance-democratique_1060/dispositifs-enjeux-aide-au-developpement_20515/institutions-francaises_19758/dispositif-institutionnel-francais_19759/cicid-juin-2009_74507.html (besucht am 25.05.2011).
- CIM – Centrum für internationale Migration und Entwicklung (2006). *CIMintern*. Newsletter des Centrums für internationale Migration 3/06. Frankfurt a.M.: CIM.
- (2008). *CIMintern*. Newsletter des Centrums für internationale Migration 2/08. Frankfurt a.M.: CIM.
 - (2010). *CIMintern*. Newsletter des Centrums für internationale Migration 2/10. Frankfurt a.M.: CIM.
 - (2011a). *Migranten als Brückenbauer. Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantenorganisationen*. Informationsbroschüre. Frankfurt am Main:

- CIM. URL: http://www.cimonline.de/documents/CIM_Web_Flyer_Diaspora.pdf (besucht am 06.07.2011).
- CIM – Centrum für internationale Migration und Entwicklung (2011b). *Programm Rückkehrende Fachkräfte*. Informationsbroschüre. Frankfurt am Main: CIM. URL: http://www.cimonline.de/documents/CIM_Flyer_PRF_deutsch_Webversion.pdf (besucht am 08.08.2011).
- (o.J.). *Migration und Entwicklung. Das Potenzial Rückkehrender Fachkräfte*. Informationsbroschüre. Frankfurt am Main: CIM.
- Claus, Burghardt und Eva Weidnitzer (1996). “Frankreich - der Löwenanteil für die Länder der Frankophonie”. In: *Entwicklungspolitiken - 33 Geberprofile*. Hrsg. von Reinold Thiel. Hamburg: Deutsches Überseeinstitut, S. 98–107.
- Collin, Yvon und Edmond Hervé (2010). *Budget 2011 - Aide publique au développement*. Rapport général n° 111 (2010-2011) de MM. Yvon Collin et Edmond Hervé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2010. Paris: Sénat. URL: <http://www.senat.fr/rap/110-111-34/110-111-341.pdf> (besucht am 28.02.2012).
- Connan, Christian (2005a). “Canaliser les énergies de la diaspora vers le développement des pays d’origine”. In: *Liason Franco-Africaine* 63-64 (Août-Novembre), S. 4–5.
- (2005b). *Le Codéveloppement: Présentation générale, 26.1.2005*. Arbeitsdokument. Genf: Ambassadeur pour le Codéveloppement. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Mainstreaming_02030205/pre_metayer_FR.pdf (besucht am 11.06.2008).
- Conseil Économique et Social (1969). *Le Problème des Travailleurs Étrangers. 1er Rapport présenté au nom du Conseil Économique et Social, par M. Coirentin Calvez. Session de 1969, Séances des 25 et 26 Février 1969*. Journal Officiel de la République Française, Nr.7. Avis et Rapports du Conseil Économique et Social, 27 Mars 1969. Paris: CES.
- Coordination SUD (2011). *Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations*. Homepage von Coordination SUD – Liste des membres de Coordination SUD. Paris: Coordination SUD. URL: <http://www.coordinationsud.org/membre/forim-forum-des-organisations-de-solidarite-internationale-issues-des-migrations/> (besucht am 08.06.2011).

- Cornelius, Wayne A. und Takeyuki Tsuda (2004). "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention". In: *Controlling Immigration: A Global Perspective Second Edition*. Hrsg. von Wayne Cornelius u. a. Stanford, CA: Stanford University Press, S. 3–48.
- Coroller, Cathérine (2007). "La machine de Sarkozy pour les immigrés qualifiés en panne. Le dispositif de l'ex-ministre de l'Intérieur n'est toujours pas lancé." In: *Libération, Internetausgabe* 20. Juni 2007. URL: <http://www.liberation.fr/economie/0101107694-la-machine-de-sarkozy-pour-les-immigres-qualifies-en-panne> (besucht am 16.03.2011).
- Courtin, Christophe (2007). "Le codéveloppement : un alibi pour des politiques migratoires restrictives". In: *Revue internationale et stratégique* 2007/4 (N°68), S. 43–47.
- Cruse, Guillaume (2008). *Stratégie de l'AFD pour analyser le marché des transferts des migrants et contribuer à les mieux gérer*. Rede in der Groupe de travail "Migration et développement : session 2 Le marché des transferts d'argent", 3 novembre 08. Tunis: EUROMED MIGRATION II. URL: <http://www.euomed-migration.eu/e1152/e1537/e2138/e2139/e838/e953/FRspeechofcruseguillaumewg4s2tunis0305112008.pdf>.
- (2009). "Transferts de fonds : entre indécence et ambiguïté". In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 9–11.
- CSU-Parteivorstand (2001). *Thesen zur Zuwanderungspolitik*. Beschluss des Parteivorstands der CSU am 23. April 2001 in Bayreuth. Bayreuth: CSU-Parteivorstand. URL: http://www.demographie.de/zuwanderungskonzepte/20010423_Zuwanderungspapier.pdf (besucht am 03.03.2004).
- Cumming, Gordon (1996a). "French Aid to Africa. A Changing Agenda?" In: *France. From the Cold War to the New World Order*. Hrsg. von Tony Chafer und Brian Jenkins. Basingstoke: Macmillan Press, S. 126–136.
- (1996b). "French Aid to Africa. Towards a new Consensus?" In: *Modern and Contemporary France NS* 4.4, S. 453–462.
- Currle, Edda (2004). "Frankreich". In: *Migration in Europa*. Hrsg. von Edda Currle. Stuttgart: Lucius und Lucius, S. 81–122.

- Cyrus, Norbert (2011). “Die Eigendynamik der Migrationsprozesse lässt sich nicht steuern – Warum Migrationsmanagement nicht funktionieren kann”. In: *DOSSIER Transnationalismus und Migration*. Hrsg. von Sibel Kara. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, MID, S. 93–99. URL: http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Dossier_Transnationalismus_und_Migration.pdf (besucht am 06.09.2011).
- Cyrus, Norbert und Dita Vogel (2005). “Germany”. In: *Current Immigration Debates in Europe*. Hrsg. von Jan Niessen, Yongmi Schibel und Cressida Thompson. Brüssel: Migration Policy Group. URL: http://www.migpolgroup.com/public/docs/141.EMD_Germany_2005.pdf (besucht am 15.12.2009).
- Czada, Roland (2004). “Institutionen/Institutionentheoretische Ansätze”. In: *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe, Band 1 A-M*. Hrsg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze. München: Beck, S. 363–368.
- Czaika, Mathias und Amy Mayer (Apr. 2008). *Refugee movements and aid responsiveness*. Discussion Paper No. 5. Freiburg: University of Freiburg, Department of International Economic Policy. URL: http://www.vwl.uni-freiburg.de/iwipol/discussion_papers/DP5_czaika-mayer_refugee-movements-1.pdf (besucht am 15.03.2010).
- Dannecker, Petra und Nadine Sieveking (2009). *Gender, Migration and Development: An Analysis of the Current Discussion on Female Migrants as Development Agents*. COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No. 69, 2009. Bielefeld: COMCAD. URL: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/Workingpaper_69_dannecker+sieveking.pdf (besucht am 10.06.2011).
- Daoud, Zakya (2004). *Marocains de l’Autre Rive. Les Immigrés Marocains. Acteurs du Développement Durable*. Paris: Paris-Méditerranée.
- Daum, Christophe (Juli 1995). *Les migrants, partenaires de la coopération internationale: Le cas des Maliens de France*. Document de Travail 107. Paris: OECD, Centre de Développement.
- (1998). “Développement des pays d’origine et flux migratoires: La nécessaire déconnexion”. In: *Hommes & Migrations* 1214.
- (1999). “Les migrants, acteurs du développement: Une reconnaissance qui tarde à voir le jour”. In: *AITEC - Points de vue et contributions*. URL: <http://www.globenet.org/aitec/contributions/migrants.htm> (besucht am 13.06.2008).

-
- (Okt. 2000). *Typologie des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration*. Rapport final. Paris: Groupe de recherches et d'études Migrations et transformations sociales (GREM). URL: <http://www.panosparis.org/fichierProdFR/fichierProd1026.doc> (besucht am 08.03.2011).
 - (2002). "Aides au retour volontaire et réinsertion au Mali: un bilan critique: Africains, citoyens d'ici et de là-bas". In: *Hommes & migrations* 1239, S. 40–48.
 - (2007). "Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse". In: *Revue Internationale et Stratégique* 68, S. 49–59.
- Daum, Christophe und Céline Le Guay (2005). "Le Mali, sa démocratisation et ses émigrés". In: *Hommes et Migrations* 1256, juillet-août, S. 103–114.
- Dayton-Johnson, Jeff u. a. (2007). *Gaining from Migration. Towards a New Mobility System*. Paris: OECD Development Centre.
- De Guchteneire, Paul und Antoine Pécoud (2008). "La Convention des Nations unies sur les droits des travailleurs migrants". In: *Hommes et Migrations* 1271, janvier-février, S. 6–19.
- De Haan, Arjan (2000). *Migrants, Livelihoods, and Rights. The Relevance of Migration in Development Policies*. Social Development Working Papers. DFID.
- (2006a). *Migration in the Development Studies Literature Has It Come Out of Its Marginality?* UNU-WIDER Research Paper No. 2006/19. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). URL: <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2006/rp2006-19.pdf> (besucht am 31.08.2010).
 - (2006b). "What Causes Migration? Poverty or Development? Or is it the Other Way Around?" In: *The Politics of Migration. A Survey*. Hrsg. von Barbara Marshall. London und New York: Routledge, S. 30–43.
- De Haan, Leo und Annelies Zoomers (2005). "Exploring the Frontier of Livelihoods Research". In: *Development & Change* 36.1, S. 27–47.
- De Haas, Hein (2006a). *Engaging Diasporas. How Governments and Development Agencies can Support Diaspora Involvement in the Development of Origin Countries*. Working Paper for Oxfam Novib. Oxford: International Migration Institute. URL: <http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202006%20-%20Engaging%20Diasporas.pdf> (besucht am 10.12.2009).

- De Haas, Hein (2006b). *Turning the Tide? Why 'Development Instead of Migration' Policies are Bound to Fail*. Working Paper. Oxford: International Migration Institute Working Papers Nr. 2.
- (2007). *Migration and Development: A Theoretical Perspective*. COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No.29, 2007. Bielefeld: COMCAD. URL: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_29_deHaas.pdf (besucht am 11.07.2011).
- (2010). “Migration and Development: A Theoretical Perspective”. In: *International Migration Review* 44.1, S. 227–264.
- De Luna Martinez, Jose, Isaku Endo und Corrado Barberis (2006). *The Germany-Serbia Remittance Corridor. Challenges of Establishing a Formal Money Transfer System*. World Bank working paper. 80. Washington, D.C.: World Bank (IBRD).
- Decosse, Frédéric (Okt. 2008). “Le nouveau serf, son corps et nos fruits et légumes”. In: *Plein Droit* 22.78, S. 13–16.
- Delgado Wise, Raul und Humberto Marquez Covarrubias (2009). “Understanding the Relationship between Migration and Development: Toward a New Theoretical Approach”. In: *Social Analysis* 53.3 (Winter), S. 85–105.
- Der Chef des Bundeskanzleramtes (1976). *Entwurf von Thesen zur Ausländerpolitik eines Ausschusses der Bundesregierung vom 23. Oktober 1975*. epd Dokumentation 5/76. Frankfurt a.M.: epd.
- Deutsche Bundesregierung (1977). *Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. BT-Drs. 8/1185. Bonn: Deutsche Bundestag.
- (1980). *Vierter Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung*. BT-Drs. 8/3582. Bonn: Deutscher Bundestag.
- (1985). *Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. BT-Drs. 10/3028. Bonn: Deutsche Bundestag.
- (1990). *Achter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. BT-Drs. 12/3096, 31.05.1990. Bonn: Deutscher Bundestag.
- (1993). *Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. BT-Drs. 12/3096. Bonn: Deutscher Bundestag.
- (1995). *Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. BT-Drs. 13/3342. Bonn: Deutscher Bundestag.

- (1996). *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Ingomar Hauchler, Brigitte Adler, Robert Antretter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 13/5887 – Entwicklungspolitische Folgerungen aus der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung ICPD in Kairo.* BT-Drs. 13/5887 vom 24.10.1996. Bonn: Deutscher Bundestag.
- (1997). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS - Drucksache 13/6707 - Stand der Umsetzung des deutsch-bulgarischen Rückübernahmeabkommens und die Verwendung deutscher Finanzmittel zum Aufbau von Zentren zur Aus- und Fortbildung zurückgekehrter Asylbewerber und ortsansässiger bulgarischer Staatsangehöriger.* BT-Drs. 13/6837 vom 28.01.1997. Bonn: Deutscher Bundestag.
- (2000). *Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 26. Juli 2000.* Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin: Deutsche Bundesregierung. URL: http://www.staat-modern.de/Anlage/original_948046/Gemeinsame-Geschaeftsordnung-der-Bundesministerien.pdf (besucht am 16.05.2006).
- (2001a). *Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut.* BMZ-Materialien Nr. 106. Bonn: BMZ. URL: http://web.archive.org/web/20060509031504/http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/ap2015_kurz.pdf (besucht am 14.03.2010).
- (2001b). *Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung.* BT-Drs. 14/6496. Berlin: Deutscher Bundestag.
- (2002). *Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 in der Fassung vom 21. November 2002.* Geschäftsordnung der Bundesregierung. Berlin: Deutsche Bundesregierung.
- (2005a). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Arnold Vaatz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/5155 – Grundbildung in der deutschen Entwicklungspolitik.* BT-Drs. 15/5335 vom 20. 04. 2005. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Deutsche Bundesregierung (2005b). *Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung*. BT-Drs. 15/5815 vom 23.06.2005. Berlin: Deutscher Bundestag.
- (2006). *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar bis 30. Juni 2007 – Europa gelingt gemeinsam*. Drucksache 16/3680 vom 30. 11. 2006. Berlin: Deutscher Bundestag.
 - (2007). *Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs Peter Altmaier vom 22. Januar 2007*. Drucksache 16/4134 vom 26.1.2007. Berlin: Deutscher Bundestag.
 - (2009a). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hellmut Königshaus, Dr. Karl Addicks, Dr. Werner Hoyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/11939 – Stand der Umsetzung der Beschlüsse des Deutschen Bundestages in der Entwicklungszusammenarbeit in der 16. Wahlperiode*. Drucksache 16/12382. Berlin: Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de:80/dip21/btd/16/123/1612382.pdf> (besucht am 01.08.2011).
 - (2009b). *Antwort des Staatssekretärs Klaus-Dieter-Fritsche vom 29. Dezember 2009*. Drucksache 17/408 vom 8.1.2010. Berlin: Deutscher Bundestag.
 - (2010a). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Ulrich, Matthias W. Birkwald, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/3094 – Die europäische Saisonarbeiterrichtlinie – Positionierung der deutschen Bundesregierung in den anstehenden Verhandlungen*. BT-Drs. 17/3561 vom 28. 10. 2010. Berlin: Deutscher Bundestag.
 - (2010b). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Christine Buchholz, Dr. Diether Dehm weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/688 – Das geplante Migrationsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Ghana*. BT-Drs. 17/848 vom 26.02.2010. Berlin: Deutscher Bundestag.
 - (2010c). *Antwort des Staatssekretärs Gerd Hoofe vom 8. April 2010*. Drucksache 17/1342 vom 9.4.2010. Berlin: Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de:80/dip21/btd/17/013/1701342.pdf> (besucht am 17.08.2011).
 - (2010d). *Antwort des Staatssekretärs Klaus-Dieter-Fritsche vom 6. September 2010*. Drucksache 17/2892 vom 10.9.2010. Berlin: Deutscher Bundestag. URL: <http://dipbt.bundestag.de:80/dip21/btd/17/013/1702892.pdf> (besucht am 17.08.2011).

- Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland (2011). *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe – Neunzehnter Bericht 2011. Was wirkt wirklich? Die Debatte über die Entwicklungswirkungen deutscher Politik*. Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe – Neunzehnter Bericht 2011. Bonn und Osnabrück: Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes Deutschland. URL: http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Partner/WdEH_19_2011_26.10.pdf (besucht am 21.11.2011).
- Deutscher Bundestag, Hrsg. (2002). *Schlussbericht der Enquete-Kommission 'Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten'*. BT-Drs. 14/9200. Berlin: Deutsche Bundestag. URL: http://www.bundestag.de/gremien/welt/global_end/global.pdf (besucht am 23.02.2010).
- (2007a). *Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen*. Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. BT-Drs. 16/4164 vom 31. 01. 2007. Berlin: Deutscher Bundestag.
- (2007b). *Tagesordnungspunkt 15: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu dem Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN: Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen (Drucksachen 16/4164, 16/5119)*. PIPr 16/94 der Sitzung vom 26. April 2007, S. 9611-9617. Berlin: Deutscher Bundestag.
- DGB-Bundesvorstand (2008). *Stellungnahme zum Konzept der Europäischen Kommission: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten, KOM (2007) 248 endg*. Beschluss des Bundesvorstandes des DGB vom 02.09.2008. Berlin: DGB. URL: <http://www.migration-online.de/data/092008zirkmigrationdgbposition.pdf> (besucht am 27.01.2011).
- DGCiD (2006). *Les Remises*. Les Notes du jeudi - no. 54 - 16 mars 2006. Paris: MAE - DGCiD - Bureau des questions multilatérales. URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_54_1_.pdf (besucht am 15.02.2011).
- Diallo, Rahime (2008). "Organizing the African Community in North Rhine-Westphalia". In: *The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries Documentation of the International Conference Bonn, 22–23*

- February 2008*. Hrsg. von Jerry Sommer und Andrea Warnecke. BICC brief 36. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), S. 67–69. URL: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf> (besucht am 08.09.2010).
- Diallo, Rahime (2011). *Auswertung der ersten bundesweiten Umfrage unter entwicklungspolitisch aktiven MigrantInnen- und Diasporaorganisationen (MDO)*. Arbeitspapier. Hannover: Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl) e.V. URL: http://www.agl-einewelt.de/images/agl/publikationen/mdo_umfrage/auswertung.pdf (besucht am 01.06.2011).
- Diarra, Hamédy (1998). “Associations d’immigrés et développement: Le point sur deux décennies d’intervention”. In: *Hommes & Migrations* 1998.1214, S. 74–85.
- Diatta, Marie A. und Ndiaga Mbow (1999). “Releasing the Development Potential of Return Migration. The Case of Senegal”. In: *International Migration* 37.1, S. 243–266.
- Dichtl, Erwin und Ottmar Issing, Hrsg. (1993). *Vahlens großes Wirtschaftslexikon*. München: Beck.
- Docquier, Frédéric und Hillel Rapoport (2009). “Skilled Migration: The Perspective of Developing Countries”. In: *Skilled Immigration Today: Prospects, Problems, and Policies*. Hrsg. von Jagdish Bhagwati und Gordon Hanson. Oxford: Oxford University Press.
- Dolowitz, David und David Marsh (1996). “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”. In: *Political Studies* 44.2, S. 343–357.
- (2000). “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”. In: *Governance* 13.1, S. 5–23.
- Dumont, Jean-Christophe und Georges Lemaître (2005). *Counting Immigrants and Expatriates in Countries. A New Perspective*. Social, Employment and Migration Working Papers 25. Paris: OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/59/35043046.pdf> (besucht am 02.06.2009).
- Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V. (EWNW) (2011). *Jahresbericht 2010*. Jahresbericht. Hamburg: Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V. URL: <http://www.ewnw-hamburg.de/sites/default/files/Jahresbericht%202010.pdf> (besucht am 21.07.2011).

- Ekra, Sylvia (2005). "African Female Diaspora in France". In: *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration*. Genf: IOM, S. 275–277.
- Ellermann, Antje (2008). "The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Interstate Cooperation". In: *Government and Opposition* 43.2, S. 168–189.
- Englmann, Bettina (2010). "Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland - Ergebnisse der Studie 'Brain Waste'". In: *Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht*. Hrsg. von Klaus Barwig. Baden-Baden: Nomos, S. 204–212.
- Entenmann, Tina (Nov. 2002). *Reintegration in Deutschland - Politische Entscheidungsträger, Akteure, Programme*. Projektbericht Deutschland. Berlin: Projekt "Reintegration Approaches, Policies – Analysis und Recommendations". URL: <http://reintegration.net/deutschland/index.htm> (besucht am 08.10.2009).
- Europäische Kommission (2002a). *Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittstaaten*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (2002) 703 endg. vom 3.12.2002. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2002b). *Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen*. Grünbuch, KOM (2002) 175 endg. vom 10.4.2002. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2005a). *EU-Strategie über Maßnahmen zur Bekämpfung des akuten Fachkräftemangels im Gesundheitswesen der Entwicklungsländer*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 12.12.2005, KOM (2005) 642. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2005b). *Migration und Entwicklung. Konkrete Leitlinien*. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 1. September 2005, KOM (2005) 390 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2005c). *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM (2005) 134. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2005d). *Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung*. Mitteilung der Kommission vom 21.12.2005, KOM (2005) 669. Brüssel: Europäische Kommission.

- Europäische Kommission (2005e). *Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen: Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 30.11.2005, KOM(2005) 621. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2006a). *Beitrag zur Position der EU im Rahmen des Hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen über Internationale Migration und Entwicklung*. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 14. Juli 2006, KOM (2006) 409 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
 - (2006b). *Europäisches Aktionsprogramm zur Bekämpfung des akuten Gesundheitspersonal mangels in den Entwicklungsländern (2007-2013)*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2006) 870 endgültig vom 21.12.2006. Brüssel: Europäische Kommission.
 - (2006c). *Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 25.1.2006, KOM(2006) 26. Brüssel: Europäische Kommission.
 - (2007a). *Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union*. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16.5.2007, KOM(2007) 247 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
 - (2007b). *Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten*. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 16.5.2007, KOM(2007) 248 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
 - (2008). *Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: Für mehr Koordination, Kohärenz und Synergie*. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 8.10.2008, KOM(2008) 611 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
 - (2009). *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union*. Mitteilung der Kommission an den

- Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 15.9.2009, KOM(2009) 458 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- (2010). *Über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2010, KOM (2010) 379 endgültig. Brüssel: Europäische Kommission.
- Faist, Thomas (2006). *Die europäische Migrations- und Entwicklungspolitik – Eine Chance für den Süden?* Working Papers – Center on Migration, Citizenship and Development; 12. Bielefeld: COMCAD.
- (2008). “Transnationalisation and Development(s): Towards a North-South Perspective”. In: *ZiF: Mitteilungen* 1, S. 13–23. URL: [http://www.uni-bielefeld.de/\(en\)/ZIF/Publikationen/08-1-Faist.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(en)/ZIF/Publikationen/08-1-Faist.pdf) (besucht am 15.12.2009).
- (2009). “Transnationalization and Development: Toward an Alternative Agenda”. In: *Social Analysis* 53.3 (Winter), S. 38–59.
- Hrsg. (2011). *The Migration Development Nexus. A Transnational Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fan, C. Simon und Oded Stark (2007). “The Brain Drain, ‘Educated Unemployment’, Human Capital Formation, and Economic Betterment”. In: *Economics of Transition* 15.4, S. 629–660.
- Fargues, Philippe, Hrsg. (2009). *Migrations Méditerranéennes : Rapport 2008 - 2009 / Mediterranean Migration: 2008-2009 Report*. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3 (besucht am 22.02.2011).
- Farrant, Macha, Anna MacDonald und Dhananjayan Sriskandarajah (2006). *Migration and Development. Opportunities and Challenges for Policymakers*, IOM Migration Research Series No.22. Genf: IOM. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS%2022%20IPPR.pdf (besucht am 06.09.2006).
- Faure, Jean-Claude und Cécile Jolly (März 2002). *L’Etat et les ONG : pour un partenariat efficace: rapport du groupe de travail : ’vers un nouveau partenariat entre*

- les Organisations de solidarité internationale et les pouvoirs publics* '. Rapport du Commissariat général du Plan. Paris: Commissariat général du plan. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000131/0000.rtf> (besucht am 31.03.2011).
- Faust, Jörg und Susanne Neubert (2010). "Entwicklungspolitik zwischen Fundamentalkritik und Radikaloptimismus". In: *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Hrsg. von Jörg Faust und Susanne Neubert. Baden-Baden: Nomos, S. 15–26.
- Feher, Michel und Aurélie Windels (Dez. 2009). "Une politique aux antipodes du discours". In: *Plein Droit* 23.83, S. 12–15.
- Finnemore, Martha und Kathryn Sikkink (1998). "International Norm Dynamics and Political Change". In: *International Organization* 52.04, S. 887–917.
- Fisch, Andreas (2008). "Über Arbeitsmigration zur Entwicklung. Sozialethische Analyse des Konzepts 'Zirkuläre Migration'". In: *Christentum und Solidarität. Bestandsaufnahme zwischen Sozialethik und Religionssoziologie*. Hrsg. von Hermann-Josef Große Kracht und Christian Spieß. Paderborn: Ferdinand Schöningh, S. 541–564.
- (2010). "Zirkuläre Arbeitsmigration und entwicklungspolitische Ansprüche". In: *Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht*. Hrsg. von Klaus Barwig. Baden-Baden: Nomos, S. 79–96.
- Flick, Uwe (2006). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. 4. Auflage. rowohlt enzyklopädie. Reinbek: Rowohlt.
- Follmar-Otto, Petra (2007). *Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen*. Policy Paper. Deutsches Institut für Menschenrechte. URL: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/policy_paper_7_temporaere_arbeitsmigration_in_die_europaeische_union.pdf (besucht am 21.07.2010).
- FORIM und Coordination SUD (2007). *Pour un co-développement délié des actions de contrôle des flux migratoires*. Pressemitteilung vom 3. Juli 2007. Paris: FORIM und Coordination SUD. URL: <http://www.forim.net/forim/content/pdf/823> (besucht am 18.05.2011).

- Forster, Jacques und Olav Stokke (1999). "Coherence of Policies Towards Developing Countries; Approaching the Problematique". In: *Policy Coherence in Development Co-Operation*. Hrsg. von Jacques Forster und Olav Stokke. Routledge, S. 16–57.
- Freeman, Melissa (2008). "Hermeneutics". In: *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. SAGE Publications, Los Angeles. URL: http://sage-ereference.com/research/Article_n194.html (besucht am 09.09.2009).
- Fuchs, Jean Paul (1995). *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*. Rapport au Premier Ministre. Paris: La Documentation française. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/954089600/0000.pdf> (besucht am 25.05.2011).
- Fumetti, Wolfgang von (1999). "Hilfen für Spätaussiedler in den Herkunftsländern. Sinnvolle Zukunftsinvestition oder Fass ohne Boden?" In: *Perspektiven der neuen Aussiedlerpolitik*. Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fusillier, Christian, Anne Le Bissonnais und Jean-Bernard Spinat (Dez. 2010). *Évaluation – Capitalisation du Programme Migrations et Initiatives Économiques (2001-2010)*. Rapport d'évaluation. PMIE / pS-Eau. URL: http://www.pseau.org/outrils/ouvrages/pmie_rapport_evaluation_version_finale.pdf (besucht am 09.03.2011).
- Gabas, Jean-Jacques (2005a). "French Development Co-operation Policy". In: *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. Hrsg. von Paul Hoebink und Olav Stokke. London: Routledge, S. 242–266.
- Hrsg. (2005b). *L'aide publique française au développement*. Paris: La Documentation française.
- (2009). "Aide au retour et codéveloppement: Quel impact?" In: *L'enjeu mondial*. Hrsg. von Christophe Jaffrelot und William Berthomière. Paris: Presses de Sciences Po, S. 281–290.
- Gallina, Andrea (2006). "Migration, Financial Flows and Development in the Euro-Mediterranean Area". In: *Journal of North African Studies* 11.1, March, S. 17–34.
- Galliot, Déborah und Yaya Kane (Dez. 2005). *Se réinstaller et entreprendre au pays. Guide pratique pour l'appui aux migrants porteurs de projets économiques, 2ème*

- édition*. Guide pratique. Paris: PMIE. URL: http://www.pseau.org/outils/ouvrages/pmie_se_reinstaller_guide_2005.pdf (besucht am 10.03.2011).
- Gamlen, Alan (2011). "Diasporas". In: *Global Migration Governance*. Hrsg. von Alexander Betts. Oxford: Oxford University Press, S. 266–286.
- Geiger, Martin (2011). *Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine*. Baden-Baden: Nomos.
- Geiger, Martin und Antoine Pécoud (2010a). "The Politics of International Migration Management". In: *The Politics of International Migration Management*. Hrsg. von Martin Geiger und Antoine Pécoud. Houndsmill, Basinstoke: Palgrave Macmillan, S. 1–20.
- Hrsg. (2010b). *The Politics of International Migration Management*. Houndsmill, Basinstoke: Palgrave Macmillan.
- Geisser, Vincent (2009). "Éditorial : Vers un ministère de l'invasion territoriale, de l'identité nationale... et de la délation sociale?" In: *Migrations Société* 21.121, janvier-février, S. 3–12.
- George, Alexander L. und Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge MA: MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York, NY: Cambridge University Press.
- GFMD – Global Forum on Migration and Development (2007). *Summary Report - GFMD First Meeting July 9-11, 2007*. Conference Report. Brüssel: Global Forum on Migration und Development.
- (2008). *Report of the proceedings. GFMD - second meeting 27-30 october 2008*. Conference Report. Manila: GFMD.
- (2009). *Report of the proceedings. GFMD - third meeting 2-5 November 2009*. Conference Report. Athen: GFMD.
- Girardin, Brigitte (2006). *Déclaration de Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie, sur les politiques d'immigration et l'aide au développement, à Rabat le 10 juillet 2006*. Rede. Rabat: Ministre déléguée

- à la coopération, au développement et à la francophonie. URL: <http://discours.vie-publique.fr/notices/063002614.html> (besucht am 30.05.2011).
- gisti (Okt. 2008). "Droit des travailleurs saisonniers agricoles. Cahier de jurisprudence". In: *Plein Droit* 22.78, S. I–XII.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2011a). *Erfolgreicher Start des Netzwerkes Migration und Entwicklung*. Internetseite. Bonn und Eschborn: GIZ. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. URL: http://www.service-eine-welt.de/interkultur/interkultur-netzwerktreffen_migration_und_entwicklung_03052011.html (besucht am 13.07.2011).
- (2011b). *Ergebnisse aus Pilotmaßnahmen*. Internetseite. Bonn und Eschborn: GIZ. Sektorvorhaben Migration und Entwicklung. URL: <http://www.GTZ.de/de/themen/wirtschaft-beschaeftigung/28697.htm> (besucht am 12.07.2011).
- Glaser, Antoine und Stephen Smith (2008). *Sarko en Afrique*. Paris: Plon.
- Glick Schiller, Nina (2009). "A Global Perspective on Migration and Development". In: *Social Analysis* 53.3, S. 14–37.
- Gnisci, Donata (2008). *West African mobility and migration policies of OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation u. a.
- Godfrain, Jacques (1997). "Entretien du ministre délégué à la Coopération, M. Jacques Godfrain, avec l'hebdomadaire 'Marchés tropicaux et méditerranéens'". In: *La Politique étrangère de la France - Textes et Documents* Februar 1997, S. 162–165.
- Godfrain, Jacques und Richard Cazenave (Jan. 2007). *Rapport sur le Codéveloppement*. Rapport. Paris: Ministère des Affaires Étrangères. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000629/0000.pdf> (besucht am 23.03.2011).
- Goethe, Katharina und Felicitas Hillmann (2008). "The Diaspora Option as a Tool towards Development? The Highly Qualified Ghanaian Diaspora in Berlin and Hamburg". In: *Global Migration and Development*. Hrsg. von Ton van Naerssen, Ernst Spaan und Annelies Zoomers. New York: Routledge, S. 195–212.
- Gonin, Patrick und Nathalie Kotlok (2009a). "Les associations de développement des migrants dans leurs pays d'origine". In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 12–16. URL: http://www.revues-plurielles.org/_uploads/pdf/47/252/p012_016.pdf (besucht am 31.01.2011).

- Gonin, Patrick und Nathalie Kotlok (Dez. 2009b). “Penser autrement un développement partagé”. In: *Plein Droit* 23.83, S. 26–29.
- Gouvernement de la République du Sénégal (o.J.). *Présentation du Programme*. Internetseite des Programms. Dakar: Programme d’Appui aux Initiatives de Solidarité pour le Développement. URL: <http://www.codev.gouv.sn/?Presentation-du-Programme> (besucht am 28.03.2011).
- Gouyer, Hervé (Okt. 2008). “Un collectif de lutte contre l’exploitation”. In: *Plein Droit* 22.78, S. 9–12.
- Green, Simon (2004). *The Politics of Exclusion: Institutions and Immigration Policy in Contemporary Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- Grubel, Herbert B. und Anthony D. Scott (1966). “The International Flow of Human Capital”. In: *American Economic Review* 56.1/2 (Mar.) S. 268–274.
- GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2009a). *Handreichung für Migrantenorganisationen. Finanzierungsmöglichkeiten für gemeinnützige Projekte in Herkunftsländern*. Handreichung. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-de-finanzierungsmoeglichkeiten-diasporakoop.pdf> (besucht am 16.02.2010).
- Hrsg. (2009b). *Mit Diasporagemeinschaften zusammenarbeiten. Orientierung für die Praxis*. Eschborn: GTZ. URL: <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/gtz2009-3037de-diasporagemeinschaften.pdf> (besucht am 16.02.2010).
- (2010a). *Diaspora-Kooperation im gemeinnützigen Bereich*. Factsheet. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-de-factsheet-diasporakooperation.pdf> (besucht am 06.12.2010).
- (2010b). *Geldtransfers von Migranten in ihre Herkunftsländer*. Factsheet. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-de-factsheet-geldtransfer.pdf> (besucht am 06.12.2010).
- (2010c). *Migration gestalten für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung*. Factsheet. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009-de-factsheet-migration-und-entwicklung.pdf> (besucht am 06.12.2010).

-
- (2010d). *Privatwirtschaftsentwicklung durch Migration*. Factsheet. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2010-de-factsheet-privatwirtschaft.pdf> (besucht am 06.12.2010).
 - (o.J.). *Leistungsspektrum*. Internetseite. Eschborn: GTZ, Sektorvorhaben Migration und Entwicklung. URL: <http://www.GTZ.de/de/themen/wirtschaft-beschaeftigung/15649.htm> (besucht am 10.12.2010).
- Gubert, Flore (Aug. 2008). “(In)cohérence des politiques migratoires et de codéveloppement françaises”. In: *Politique Africaine* 109, S. 42–55.
- (2009). “La migration facteur de développement : la région de Kayes”. In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 39–42.
- Habicht, Susanne (1979). “Folgen der Arbeitsemigration für die Herkunftsländer”. In: *epd-Entwicklungspolitik* 20/21, S. 13–17.
- Hailbronner, Kay (1989). *Ausländerrecht. Ein Handbuch*. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Hailbronner, Kay und Günter Renner (1991). *Staatsangehörigkeitsrecht. Unter Mitarbeit von Markus Lang*. München: Beck.
- Hall, Peter A. (1993). “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. In: *Comparative politics* 25.3 (April), S. 275–296.
- Hall, Peter A. und Rosemary C.R. Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”. In: *Political Studies* 44, S. 936–957.
- Hansen, Katja und Sophia Wirsching (2010). “Migration und Entwicklung - Handlungsansätze für Brot für die Welt und den Evangelischen Entwicklungsdienst”. In: *Migration als Chance. Beiträge zum Studientag Migration und Entwicklung am 1. Oktober 2010 in Bonn*. Hrsg. von VENRO. Bonn: VENRO, S. 6–7. URL: http://www.venro.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Publikationen/Migration_v04_150dpi_WEB.pdf (besucht am 27.07.2011).
- Hansen, Randall (2003). “Migration to Europe since 1945. Its History and its Lessons”. In: *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Hrsg. von Sarah Spencer. Malden MA, Oxford: Blackwell, S. 25–38.
- Haug, Sonja (2000). *Klassische und neuere Theorien der Migration*. Arbeitspapiere des MZES 30, 2000. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

- (MZES). URL: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-30.pdf> (besucht am 04.08.2011).
- HCCI (2008). *Haut Conseil de la Coopération Internationale*. Internetseite. Paris: HCCI. URL: <http://www.hcci.gouv.fr> (besucht am 06.06.2008).
- Herbert, Ulrich (2003). *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Band 410. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Herbst, Steffen u. a. (1995). "Fluchtursachenbekämpfung der Bundesregierung in Osteuropa". In: *Informationen zur Ausländerarbeit (IZA)* 1, S. 54–59.
- Hermann, Charles F. (1990). "Changing Course. When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". In: *International Studies Quarterly*, S. 3–21.
- Higazi, Adam (2005). *Integrating Migration and Development Policies. Challenges for ACP-EU Cooperation*. Working Paper. Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ecdpm).
- Hilber, Doris (2010). *Migration and Development. Discourses and Policy Approaches in Germany*. Vortrag auf dem Workshop "Disciplining Global Movements. Migration Management and its Discontents" IMIS Osnabrück, 13. November 2010. Osnabrück: IMIS.
- Hilber, Doris und Tatjana Baraulina (2012). "Migration and Development. A New Policy Paradigm in Germany?" In: *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Hrsg. von Martin Geiger und Antoine Pécod. IMIS-Beiträge 40, Special Issue. Osnabrück: IMIS, S. 89–112. URL: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis40.pdf> (besucht am 13.07.2012).
- Hoebink, Paul (2004). "Evaluating Maastricht's Triple C. The 'C' of Coherence". In: *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*. Hrsg. von Paul Hoebink. Studies in European Development Co-operation Evaluation No. 1. Brüssel: Evaluation Service of the European Union, S. 183–218. URL: http://www.three-cs.net/content/download/457/4455/file/TripleC1_Hoebink.pdf (besucht am 21.11.2008).
- Hoerder, Dirk, Jan Lucassen und Leo Lucassen (2007). "Terminologien und Konzepte der Migrationsforschung". In: *Enzyklopädie Migration in Europa Vom 17. Jahrhun-*

- dert bis zur Gegenwart. Hrsg. von Klaus J. Bade u. a. Paderborn: Schöningh, S. 28–53.
- Holmes, Elizabeth, Carola Menzel und Thorsten Schlink (2007). *Remittances aus Deutschland und ihre Wege in die Herkunftsländer der Migranten. Eine Studie zu fünf ausgewählten Ländern*. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-sendekorridore-2007.pdf> (besucht am 31.08.2010).
- Holsti, Kalevi J. (1998). *The Problem of Change in International Relations Theory*. Working Paper No.26. Vancouver: University of British Columbia, Institute of International Relations.
- Holzinger, Katharina und Christoph Knill (2005). “Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence”. In: *Journal of European Public Policy* 12.5, S. 775–796.
- Hönekopp, Elmar (1987). “Rückkehrförderung und die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien. Ergebnisse des Rückkehrförderungsgesetzes, der Rückkehrhilfe-Statistik und der IAB-Rückkehrbefragung”. In: *Aspekte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*. Hrsg. von Elmar Hönekopp. BeitrAB 114. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, S. 287–343.
- Hortefeux, Brice (2007a). *Déclaration de M. Brice Hortefeux, ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement, sur la politique de l’immigration et la politique d’aide au développement, Paris le 29 août 2007*. Rede. Paris: Ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement. URL: <http://discours.vie-publique.fr/notices/073002529.html> (besucht am 30.05.2011).
- (2007b). *IMINIDCO - Missions et Rôle*. Internetseite. Paris: MIIINDS. URL: http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco/ministere_830/missions_role_56625.html (besucht am 29.04.2008).
- (2007c). “Immigration : Brice Hortefeux s’explique”. In: *Le Figaro* 14.10.2007. URL: http://www.lefigaro.fr/debats/2007/06/01/01005-20070601ARTFIG90026-immigration_identite_developpement_trois_missions_etroitement_liees.php (besucht am 08.03.2011).

- Hortefeux, Brice (2007d). "Le codéveloppement, un enjeu majeur pour la France. Tribune de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement". In: *Les Echos* 31.08.2007. URL: <http://discours.vie-publique.fr/notices/073002562.html> (besucht am 31.05.2011).
- (2008a). *Déclaration de M. Brice Hortefeux sur la remise des Prix de l'intégration et du codéveloppement, le 3 juillet 2008*. Rede. Paris: MIIINDS. URL: <http://discours.vie-publique.fr/notices/083002382.html> (besucht am 05.06.2011).
- (2008b). *Discours de Brice Hortefeux au Forum de Paris - Euroméditerranée samedi, 29 mars 2008*. Rede. Paris: Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration. URL: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=632 (besucht am 10.06.2011).
- Hunger, Uwe (2003a). "Brain Drain oder Brain Gain: Migration und Entwicklung". In: *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft 22/2003*. Hrsg. von Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 58–75.
- (2003b). *Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer - Eine Expertise der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Migration und Integration. URL: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/02601/hunger.doc> (besucht am 23.02.2010).
- (2008). "Ist Migrationspolitik die 'bessere' Entwicklungspolitik? Zur Rolle der Deutschen Entwicklungshilfe und der amerikanischen Einwanderungspolitik für den Aufstieg Indiens". In: *Entwicklung und Migration: Jahrbuch Migration - Yearbook Migration 2006/2007*. Hrsg. von Dietrich Thränhardt. Münster: Lit Verlag, S. 128–141.
- Hunn, Karin (2005). *Nächstes Jahr kehren wir zurück... Die Geschichte der türkischen 'Gastarbeiter' in der Bundesrepublik*. Göttingen: Wallstein-Verlag.
- Hünne Meyer, Anne (2008). "Migration and Development – Work in Progress". In: *The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries Documentation of the International Conference Bonn, 22–23 February 2008*. Hrsg. von Jerry Sommer und Andrea Warnecke. BICC brief 36. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), S. 82–83. URL: <http://www.bicc>.

- de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf (besucht am 08.09.2010).
- Hydén, Göran (1999). "The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation". In: *Policy Coherence in Development Co-operation*. Hrsg. von Jacques Forster und Olav Stokke. London: Frank Cass, S. 58–77.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (1988). *Zeittafel der Ausländerpolitik seit dem Anwerbestopp*. Chronik der Arbeitsmarktpolitik des IAB. IAB. URL: http://doku.iab.de/chronik/31/1988_02_01_31_zeit.pdf (besucht am 08.10.2009).
- ILO – International Labour Office (2000). *Making the best of Globalisation: Migrant Worker Remittances and Micro-Finance*. Workshop Report, 20-21 November 2000. Genf: ILO, Employment Sector, C Social Finance Unit. URL: http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/6557_Document.pdf?filename=1126180250944_Making_the_best_of_globalisation__migra1114062422.pdf&refID=6557 (besucht am 02.11.2010).
- ILO – International Labour Office (2007). *International Labour Migration and Development: The ILO Perspective*. Working Paper. Geneva: ILO, International Migration Programme. URL: <http://www.pstalker.com/ilo//ILO%20perspective.pdf> (besucht am 27.07.2010).
- ILO – International Labour Organization, General Conference (2004). *Resolution Concerning a fair Deal for Migrant Workers in a Global Economy, Extracted from the Report of the Committee on Migrant Workers, of the General Conference of the International Labour Organization*. 92nd Session, 2004, ILC92-PR22-269-En.doc 22/55. Genf: ILO. URL: http://www.ilo.int/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf (besucht am 27.07.2010).
- Interview EZ-Organisation 2 (2010). "Interview, Eschborn, 14.06.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview EZ-Organisation 3 (2010). "Interview, Frankfurt am Main, 15.06.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview EZ-Organisation 4 (2010). "Interview, Bonn, 28.06.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.

- Interview Ministerium 4 (2008). "Interview, Paris, 23.01.2008". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview Ministerium 5 (2008). "Interview, Paris, 23.01.2008". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview Ministerium 7 (2010). "Interview, Berlin, 06.07.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview Ministerium 8 (2010). "Interview, Berlin, 06.07.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview Ministerium 9 (2010). "Interview, Mainz, 08.07.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview NGO 1 (2006). "Interview, Paris, 05.12.2006". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview NGO 2 (2008). "Interview, Lille, 21.01.2008". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview NGO 3 (2010). "Interview, Stuttgart, 21.10.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview Wissenschaft 3 (2010). "Interview, Saarbrücken, 11.06.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- Interview Wissenschaft 5 (2010). "Interview, Berlin, 06.07.2010". durchgeführt von Simon Musekamp.
- InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung, Hrsg. (2009). *Fachkräfte für die Entwicklungszusammenarbeit. Ein Wegweiser*. Bonn: InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung. URL: http://www.inwent.org/imperia/md/content/a-internet2008/dokumentationundbibliothek/inwent_fachkraefte.pdf (besucht am 16.02.2010).
- (2010a). *Bildkorrekturen: Migration und Entwicklung / Journalistenseminar, 26. - 28. November 2009 im Internationalen InWEnt-Bildungszentrum Starnberger See in Feldafing*. Tagungsbericht. Bonn: InWEnt.
- InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung. Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2008). *Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Gutachten zum aktuellen Stand und den Potenzialen des Zusammenwirkens*. Mate-

- rial Schriftenreihe der Servicestelle. 31. Bonn: InWEnt. URL: http://www.service-eine-welt.de/images/text_material-1151.img (besucht am 23.08.2011).
- (2010b). *Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene. Ein Praxisleitfaden*. Dialog global Nr.22. Bonn: InWEnt. URL: http://www.service-eine-welt.de/images/text_material-2086.img (besucht am 13.07.2011).
- IOM – International Organization for Migration (2005). *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration*. IOM World Migration Report Series Volume 3. Genf: IOM.
- (2006). *Conference on migration and development 15/16 March 2006, Final Report*. Conference Report. Brüssel: IOM, The Government of the Kingdom of Belgium, European Commission, The World Bank.
- (o.J.). *MIDA NRW*. Internetseite. Brüssel: IOM. URL: http://mida.belgium.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=45 (besucht am 06.07.2011).
- IOM – International Organization for Migration und MGFFI – Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2007). *MIDA – Migration für die Entwicklung in Afrika. Pilotprojekt – Nordrhein-westfalen*. Einladung. Brüssel: IOM und MFGGI. URL: http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_1180.pdf (besucht am 04.08.2011).
- Ionescu, Dina (2006). *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries. Challenges for Policy Makers*. IOM Migration Research Series No.26. Genf: IOM.
- Jacobsen, Karen (2002). “Livelihoods in Conflict. The Pursuit of Livelihoods by Refugees and the Impact on the Human Security of Host Communities”. In: *International Migration* 40.5, S. 95–123.
- Jacquet, Pierre (2007). “Immigration, développement et arbitrages entre politiques. Commentaires”. In: *Revue d'économie du développement* 21.2-3, S. 139–145.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2009). “Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle”. In: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Hrsg. von Nils C. Bandelow und Klaus Schubert. 2., vollständig überarbeitete Auflage. München: Oldenbourg, S. 75–113.

- Jelden, Helmut (1974a). "Brain Drain oder Reintegration. Zum Studium von Ausländern aus der Dritten Welt in der BRD". In: *epd-Entwicklungspolitik* 5, S. 18–22.
- (1974b). "Türkische Arbeitnehmer-Gesellschaften. Ein Selbsthilfeprogramm mit großer entwicklungspolitischer Bedeutung". In: *Entwicklung und Zusammenarbeit, E+Z* 12, S. 20–21.
- Jordan, Bill und Franck Düvell (2002). *Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility*. Cheltenham/Northampton, MA.: Edward Elgar.
- Josselin, Charles (2009). "Migrations et développement : quels enjeux politiques ?" In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 21–22.
- Jouant, Nathalie (2009). "Migration(s) circulaire(s) et l'espace euro-méditerranéen : une perspective institutionnelle et juridique". In: *Migrations Méditerranéennes : Rapport 2008 - 2009 / Mediterranean Migration: 2008-2009 Report*. Hrsg. von Philippe Fargues. Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute, S. 415–450. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20oct09.pdf?sequence=3 (besucht am 22.02.2011).
- Kaba, Olivier und Eric Force (Nov. 2002a). *Pratiques et politiques d'aide au retour au niveau européen - Analyse de la situation française*. Rapport. Paris: Reintegration.net. URL: http://www.reintegration.net/france/frankreich_force.pdf (besucht am 09.03.2011).
- (Nov. 2002b). *Pratiques et politiques d'aide au retour au niveau européen - Résumé Analyse de la situation française*. Rapport. Paris: PMIE - pS-Eau. URL: http://www.pseau.org/outils/ouvrages/pmie_pratiques_politiques_aide_retour_resume_ern_2002.pdf (besucht am 05.02.2011).
- Kaliwa, Dissirama (2009). "France-Sénégal: 11 millions d'euros pour soutenir les projets de co-développement". In: *Co-Developpement.org* 26.01.2009. URL: <http://www.co-developpement.org/index.php?sv=34&aid=1143> (besucht am 27.02.2012).
- Kamp, Christine (2009a). "Migration als Chance. Bericht über die menschliche Entwicklung 2009". In: *Informationsdienst Bevölkerung und Entwicklung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)* 69 (Dezember 2009), S. 4–7.

- (2009b). “Zirkuläre Migration. DGVN-Tagung am 2. Dezember 2008 in Berlin”. In: *Informationsdienst Bevölkerung und Entwicklung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)* 67 (März 2009), S. 1–3.
- Kapur, Devesh (2003). *Remittances: The New Development Mantra?* Paper prepared for the G-24 Technical Group Meeting. Harvard University und Center for Global Development. URL: <http://www.g24.org/dkapugva.pdf> (besucht am 23.02.2010).
- Kapur, Devesh und John McHale (Okt. 2005). *The Global Migration of Talent. What Does it Mean for Developing Countries?* CGD Brief. Washington DC: CGD. URL: <http://www.cgdev.org>.
- Kausch, Irina (2007). “Migration und Entwicklung - Das neue Sektorvorhaben der GTZ”. In: *Entwicklungspolitische Diskusstage 2007 “Win-win-win”: Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik? – Die aktuelle Debatte um Migration und Entwicklung*. Hrsg. von Heinrich Böll Stiftung. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, S. 14–16.
- (2010). *Migrationspolitik. Orientierung für die Praxis*. Leitfaden des GTZ-Sektorvorhabens Migration und Entwicklung. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2010-de-handreichung-migrationspolitik.pdf> (besucht am 03.11.2010).
- Keeley, Brian (2010). *Internationale Migration. Die menschliche Seite der Globalisierung*. Lizenzausgabe der bpb des Originaltitels: Keeley, Brian (2009): *International Migration. The human face of Globalization*, Paris: OECD. Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung Band 1060. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Kempmann, Lena (2007). *Reintegrationsförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Rede auf der ARGO Fachtagung zum Austausch bewährter Praktiken der geförderten freiwilligen Rückkehr, 18.-19. Januar 2007. Nürnberg: BMZ.
- Kerlen, Juliane und Andreas Wimmer (1997). *Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*. Forschungsbericht No. 7 im Auftrag der Politischen Abteilung IV, Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten Bern. Neuchâtel: Universität Neuenburg, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien. URL: <http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,44,4,20070305143809-CR/07.pdf> (besucht am 10.08.2011).

- Kern, Kristine (1997). “Die Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem. Politikintegration und -innovation in der US-amerikanischen Umweltpolitik”. Dissertation. Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.
- (2000). *Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kerner, Ina (2002). “Flucht, Migration und die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit”. In: *Was schulden wir Flüchtlingen und Migranten? Grundlagen einer gerechten Zuwanderungspolitik*. Hrsg. von Alfredo Märker und Stephan Schlothfeldt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 45–67.
- Kessler, Marie-Christine (1999). *La Politique Étrangère de la France. Acteurs et Processus*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Kevenhörster, Paul (2006). “Durch Migration zur Entwicklung? Die Kohärenz von Entwicklungs- und Migrationspolitik im internationalen Vergleich”. In: *Herausforderung Migration - Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft*. Hrsg. von Sigrid Baringhorst, James F. Hollifield und Uwe Hunger. Berlin und Münster: Lit Verlag, S. 375–395.
- Khoudour-Castéras, David (Dez. 2009). *Neither Migration nor Development: The Contradictions of French Co-development Policy*. Konferenzbeitrag. Paris: CEPPII. URL: <https://www.appam.org/conferences/international/maastricht2010/sessions/downloads/347.1.pdf> (besucht am 22.02.2011).
- (2010). “Les enjeux de la politique française de développement solidaire”. In: *Regards croisés sur l'économie* 2010/2 (n° 8), S. 190–198.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kleiner-Liebau, Désirée (2008). “Der politische Diskurs zu Entwicklung und Migration in Spanien und Deutschland im Vergleich. Paper presented at the Conference on 'Migration(s) and Development(s): Transformation of Paradigms, Organisations and Gender', Center for Interdisciplinary Research, Bielefeld, Germany, July 10-11, 2008”. In: *COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No.48, 2008*. URL: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_49_kleiner-Liebau.pdf (besucht am 12.10.2009).

- Klingebiel, Stephan (1994). "Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20/94, S. 18–25.
- Klotz, Stephanie, Rahime Diallo und Hans Wietert-Wehkamp (2010). *Dokumentation zur Studie 'Akteurslandschaft afrikanischer Vereine in Nordrhein-Westfalen'*. Dokumentation. Solingen: Fachstelle für Migration und Entwicklung. URL: <http://www.institut-fsi.de/bilder/Akteursstudie%20Afrika-NRW%20August%202010.pdf> (besucht am 01.06.2011).
- Knill, Christoph (2005). "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors". In: *Journal of European Public Policy* 12.5, S. 764–774. URL: <http://www.informaworld.com/10.1080/13501760500161332>.
- Kolb, Holger (2005). "Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels". In: *APuZ* 55.27, 4.7.2005, S. 18–24.
- Körner, Heiko (1999). "'Brain Drain' aus Entwicklungsländern". In: *IMIS-Beiträge* 11 (Januar), S. 55–64. URL: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de/exefiles/pdf/files/imis11.pdf> (besucht am 14.04.2004).
- Kortmann, Karin (2007a). *Making Use of the Opportunities of Migration: Germany's Approach*. Keynote Speech, 29.11.2007. BMF. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_2416/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Internationale__Beziehungen/Informelle__Gremien__der__Zusammenarbeit/G7__G8/008Buch_templateId=raw,property=publicationFile.pdf (besucht am 01.10.2009).
- (2007b). *Migration und Entwicklungszusammenarbeit*. Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin Karin Kortmann im Rahmen der Afrika-Vorlesungsreihe im Wintersemester 2007/08 an der Universität Trier am 22.11.2007. Trier: BMZ. URL: <http://www.karin-kortmann.de/berlin/reden.htm> (besucht am 01.10.2009).
- (2007c). *Möglichkeiten der Nutzung des Potenzials von Migration für Entwicklung*. Rede zur Konferenz "Migration und Entwicklung: Chancen. Gemeinsam. Nutzen" der IOM und des Landes Nordrhein-Westfalen am 31. Januar 2007. Berlin: BMZ. URL: http://mik-online.org/Download/Development/DGVN_BR103-Web_Publikation.pdf (besucht am 01.07.2009).
- (2008). *Migration und Entwicklung. Keynote Speech bei der 13. Internationalen Metropolis Konferenz 'Mobility, Integration and Development in a Globalised World' am 30. Oktober 2008*. Keynote Speech. Bonn: Internationale Metropolis Konferenz

2008. URL: <http://www.karin-kortmann.de/berlin/reden.htm> (besucht am 01.10.2009).
- Kortmann, Karin (2009). *Migration hat viele Gesichter*. Rede zur Sitzung SPD-Bundestagsfraktion am 11. Mai 2009. Berlin: SPD-Fraktion des Bundestags. URL: <http://www.karin-kortmann.de/berlin/reden.htm> (besucht am 01.10.2009).
- (2010). “Migration hat viele Gesichter. Ein Entwicklungspolitischer Blick auf das Potenzial von Migration für Afrika”. In: *Simplizistische Lösungen verbieten sich. Zur internationalen Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert. Festschrift zu Ehren von Professor Uwe Holtz*. Hrsg. von Eckhard Deutscher und Hartmut Ihne. Baden-Baden: Nomos, S. 255–269.
- Koser, Khalid (2007). *International Migration: A Very Short Introduction*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Kotlok, Nathalie (2010). “Le ‘développement solidaire’. Une politique migratoire au service du développement des pays africains?” In: *Hommes et migrations* 1286-1287 (numéro double), juillet-octobre, S. 268–278.
- Kruse, Imke (2006). “EU Readmission Policy and its Effects on Transit Countries – The Case of Albania”. In: *European Journal of Migration and Law* 8, S. 115–142.
- Kruse, Imke, Henry E. Orren und Steffen Angenendt (2003). “The failure of immigration reform in Germany”. In: *German Politics* 12.3, S. 129–145.
- Kruse, Jan (Okt. 2009). *Einführung in die Qualitative Interviewforschung*. Reader. Freiburg: Universität Freiburg.
- Kunz, Rahel (2008). “‘Remittances are Beautiful’? Gender implications of the new global remittances trend”. In: *Third World Quarterly* 29.7, S. 1389–1409.
- Lachmann, Werner (1999). *Entwicklungspolitik. Band 4: Entwicklungshilfe*. München: Oldenbourg.
- Lacroix, Thomas (2005a). “L’engagement citoyen des Marocains de l’étranger”. In: *Hommes et Migrations* 1256, juillet-août, S. 89–102.
- (2005b). *Les réseaux marocains du développement – géographie du transnational et politiques du territorial*. Collection Académique. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- (2006). “Les étrangers de la coopération”. In: *Projet hors-serie*, Mai 2006. URL: <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=929> (besucht am 08.03.2011).

-
- (2007). “Les trois co-développements: articulations et mutations”. In: *Accueillir* 46.244, décembre, S. 17–18.
 - (2009a). “Intégration et développement: Exemple de deux groupes berbères”. In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 43–45.
 - (2009b). “Le développement, au carrefour des exils marocains”. In: *L’Enjeu mondial*. Hrsg. von Christophe Jaffrelot und William Berthomière. Paris: Presses de Sciences Po, S. 281–290.
- Ladame, Paul (1970). “Contestée: La circulation des élites”. In: *International Migration* 1-2.
- Lancaster, Carol, Hrsg. (2007). *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Landeshauptstadt Stuttgart und Forum der Kulturen Stuttgart e. V. (2009). *Fachtagung “Stuttgarter Migranten – Potenzial für die Eine Welt“*. Tagungsdokumentation von 13. Februar 2009. Stuttgart: Landeshauptstadt Stuttgart und Forum der Kulturen Stuttgart e. V.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2009). *Entwicklungspolitik in NRW*. Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalen auf die Große Anfrage 36 der Fraktion der SPD, Drucksache 14/9465. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Lange, Jörg (2008). “Migration und die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948”. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 46, S. 21–27.
- Langmann, Andreas und Uwe Andersen (2003). “Entwicklungspolitik”. In: *Handwörterbuch des politischen Systems*. Hrsg. von Uwe Andersen und Wichard Woyke. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 170–174.
- Lavenex, Sandra (2006). “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”. In: *West European Politics* 29.2, S. 329–350.
- Lavenex, Sandra und Rahel Kunz (2008). “The Migration-Development Nexus in EU External Relations”. In: *Journal of European Integration* 30.3, S. 439–457.
- Lavenex, Sandra und Emek M. Uçarer, Hrsg. (2002). *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Le Masson, Olivier (2010). “Le co-développement a-t-il un (seul) sens ?” In: *Projet* 2010/7 (n° HS 01), S. 63.

- Lenschow, Andrea, Duncan Liefferink und Sietske Veenman (2005). "When the Birds Sing. A Framework for Analysing Domestic Factors Behind Policy Convergence". In: *Journal of European Public Policy* 12.5, S. 797–816. URL: <http://www.informaworld.com/10.1080/13501760500161373>.
- Levitt, Peggy (1998). "Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion". In: *International Migration Review* 32.4 (Winter), S. 926–948.
- Lowell, B. Lindsay (2006). *An Evaluation of an Extended Index on Pro-Development Migration Policies*. Report to the Center for Global Development. Washington D.C.: Institute for the Study of International Migration Georgetown University. URL: <http://www.cgdev.org/doc/cdi/2006/lowellMigration.pdf> (besucht am 24.01.2012).
- Lowell, Lindsay und Alan Findlay (2001). *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses. Synthesis Report*. International Migration Papers 44. Genf: ILO.
- Lütz, Susanne (2006). *Zwischen Pfadabhängigkeit und Wandel – 'Governance' und die Analyse kapitalistischer Institutionenentwicklung*. polis Nr. 62 / 2006. Hagen: FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft. URL: http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/polis_62.pdf (besucht am 26.08.2011).
- (2007). "Policy-Transfer und Policy-Diffusion". In: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Hrsg. von Arthur Benz u. a. E-Book. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 132–143.
- Magoni, Raphaële (2004). "France". In: *International Migration and Relations with Third Countries: European and US Approaches*. Hrsg. von Jan Niessen und Yongmi Schibel. Brüssel: Migration Policy Group, S. 89–103. URL: http://www.migpolgroup.com/public/docs/144.France_InternationalMigrationandRelationswiththirdcountries_2004.pdf (besucht am 15.12.2009).
- Martin, Nicole (1998). "Le Programme de Développement Local Migration au Mali, en Mauritanie et au Sénégal". In: *Hommes & Migrations* 1998.1214, S. 86–90.
- Martin, Philip und Susan Martin (2006). "GCIM. A new Global Migration Facility". In: *International Migration* 44.1, S. 5–12.

- Martin, Philip L., Susan F. Martin und Patrick Weil (2006). *Managing Migration. The Promise of Cooperation*. Lanham u.a.: Lexington Books.
- Martin, Philip L. und J. Edward Taylor (1996). "The Anatomy of a Migration Hump". In: *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*. Hrsg. von J. Edward Taylor. OECD, S. 43–62.
- Massiah, Gustave (2008). "Le codéveloppement, otage de la 'maîtrise des flux'". In: *Immigration: fantasmes et réalités: Pour une alternative à la fermeture des frontières*. Hrsg. von Claire Rodier und Emmanuel Terray. Paris: La Découverte, S. 89–96.
- Matsas, Romeo (2008a). *Introduction to the Migration and Development Nexus*. Paper produced as Teaching Material for the General Information Cycle organised by the Belgian Technical Cooperation 2008. Brüssel: EGMONT - Royal Institute for International Relations. URL: http://www.egmontinstitute.be/papers/08/sec-gov/080628-Art_Infocycle_M&D.pdf (besucht am 23.02.2010).
- (2008b). *The Global Forum on Migration and Development: A New Path for Global Governance?* Paper presented at the 2008 ACUNS Annual Meeting: The United Nations and Global Development Architecture Bonn, Germany, 5-7 June 2008. Brüssel: EGMONT - Royal Institute for International Relations. URL: <http://www.egmontinstitute.be/papers/08/sec-gov/080605-Matsas-Acuns.pdf> (besucht am 23.02.2010).
- Mayntz, Renate (2006). "Systemkohärenz, institutionelle Komplementarität und institutioneller Wandel". In: *Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streek zum sechzigsten Geburtstag*. Hrsg. von Jens Beckert u. a. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, S. 381–397.
- Mayring, Philipp (2001). "Kombination und Integration qualitativer und quantitativer Analyse". In: *Forum Qualitative Sozialforschung* 2.1, Art. 6. URL: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/967/2111> (besucht am 24.01.2012).
- (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*. 5. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz-Verlag.
- (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz-Verlag.

- Medick-Krakau, Monika (1999). *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive: Die USA und die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Mehler, Andreas (1999). "Neue Regeln, altes Spiel. Warum man die Reform der französischen Afrikapolitik näher betrachten sollte". In: *E+Z* 40.12, S. 339–341.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2002). *Deutschland, Einwanderungsland*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mengelkamp, Winfried (2008). "Supporting the Positive Role of the Diaspora in North Rhine-Westphalia". In: *The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries. Documentation of the International Conference Bonn, 22–23 February 2008*. Hrsg. von Jerry Sommer und Andrea Warnecke. BICC brief 36. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), S. 9–10. URL: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf> (besucht am 08.09.2010).
- Metayer, Colette (2005). "Host Country Perspective". In: *Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas*. Hrsg. von Ilse Pinto-Dobernig. International Dialogue on Migration. Genf: IOM, S. 87–90.
- Metzger, Stefan, Kirsten Schüttler und Uwe Hunger (2011). "Das entwicklungsbezogene Engagement von marokkanischen Migrantorganisationen in Deutschland und Frankreich". In: *Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland*. Hrsg. von Tatjana Baraulina, Axel Kreienbrink und Andrea Riester. Beiträge zu Migration und Integration, Band 2. Nürnberg/Eschborn: BAMF/GIZ, S. 216–239.
- Meyer, John (2005). "Vorwort". In: *Neo-Institutionalismus*. Hrsg. von Raimund Hasse und Georg Krücken. Einsichten. Bielefeld: Transcript, S. 5–12.
- MGFFI – Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2008). *Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf: MGFFI.
- MIIINDS – Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire (2007). *IMINIDCO - Organigramme*. Organigramm. Paris: MIIINDS. URL: http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco/ministere_830/organigramme_59324.html (besucht am 29.04.2008).

- (2008). *Île Maurice. Communiqué du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Codéveloppement*. Déclarations officielles de politique étrangère, 2008-09-23; Kap.VII. Paris: MIIINDS. URL: <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20080924.html#Chapitre7> (besucht am 15.03.2011).

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (2009). *Décret no. 2009-1073 du 26 août 2009 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal relatif à la gestion concertée des flux migratoires (ensemble trois annexes et une déclaration), signé à Dakar le 23 septembre 2006, et avenant à cet accord (ensemble deux annexes), signé à Dakar le 25 février 2008*. JORF no. 0201 du 1 septembre 2009 Texte no. 4 DECRET. Paris: JORF – Journal Officiel de la République Française.

Ministère des Affaires Etrangères (2006). *Document Cadre de Partenariat France-Mali - DCP - (2006-2010)*. Rahmendokument zur EZ. Paris: Ministère des Affaires Etrangères. URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/instruments-aide_2639/documents-cadres-partenariat-dcp_5219/document-cadre-partenariat-france-mali-dcp-2006-2010_40360.html#so_15 (besucht am 10.06.2011).

- (2010). *Sommet Afrique - France: Déclaration finale (1er juin 2010)*. Déclaration finale. Sommet Afrique-France. URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique_1063/sommets-afrique-france_326/xxveme-sommet-afrique-france_20187/sommet-afrique-france-declaration-finale-01.06.10_82713.html (besucht am 18.05.2011).

Ministère des Affaires Etrangères und DG CiD (o.J.). “Quels appuis apporter aux initiatives des diaspora?” Présentation der Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement DG CiD. Paris.

Mittelstraß, Jürgen, Hrsg. (1984). *Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie, Band 2*. Mannheim/Wien/Zürich: B.I.-Wissenschaftsverlag.

MIX Market (2011). *Programme d'appui à la mise en place d'un système d'épargne et de crédit autogéré - Kayes, Mali*. MFI Report. Washington, DC: MIX Market. URL: <http://www.mixmarket.org/mfi/paseca-kayes> (besucht am 15.02.2011).

- Moch, Leslie Page (2007). "Frankreich". In: *Enzyklopädie Migration in Europa Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Hrsg. von Klaus J. Bade u. a. Paderborn: Schöningh, S. 122–140.
- Möhl, Stefan (2010). *The Same but Different? Codevelopment Policies in France, Germany, Spain and the Institutions of the European Union from a Comparative Perspective*. Documentos CIDOB : Migraciones; Núm. 20. Barcelona: Fundació CIDOB. URL: http://www.cidob.org/en/content/download/23376/271198/file/doc_migraciones_20.pdf (besucht am 12.10.2010).
- Moinerie, Guilaine und Émeline Sauvignet (Dez. 2009). "Troc franco-haïtien". In: *Plein Droit* 23.83, S. 22–25.
- Mona, Pietro (2008). "Migration und Entwicklung: Standpunkt der Politischen Abteilung IV (EDA)." In: *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik [Online]* 27.2, S. 197–206. URL: <http://sjep.revues.org/342> (besucht am 10.01.2012).
- Moravcsik, Andrew (1994). *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Cambridge, MA: Center for European Studies. Working Paper Series No. 52. Harvard University. URL: <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik52.pdf>.
- Moreau, Jennifer und Alexander von Kap-Herr (2008). *Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich*. DGAPanalyse Frankreich 10, 15.12.2008. Berlin: DGAP. URL: <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/17841> (besucht am 13.03.2012).
- Morice, Alain (2006). "Pas de séjour sans travail, ou les pièges du contrat saisonnier. L'exemple des marocains dans l'agriculture provençale". In: *Migrations Société* 18.107 septembre – octobre, S. 211–231. URL: <http://www.codetras.org/IMG/pdf/migmorice.pdf> (besucht am 15.03.2011).
- (Okt. 2008). "Quand l'État organise la violation du droit". In: *Plein Droit* 22.78, S. 17–21.
- Mortensen, Chris (2008). "Change". In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Hrsg. von Edward N. Zalta. Stanford, CA: Stanford University. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/change/>.

- Mühlfeld, Claus, Rolf Richter und Horst Unbehaun (1985). *Türkische Arbeitnehmer-Gesellschaften. Rahmenbedingungen - Motivationsstrukturen - Problembereiche - Effekte - Tendenzen*. Augsburg: Maro-Verlag.
- Munck, Ronaldo (2009). "Globalisation, Governance and Migration: an Introduction". In: *Globalisation and Migration. New Issues, New Politics*. Hrsg. von Ronaldo Munck. London/New York: Routledge, S. 1–20.
- Mundt, Hans Werner (2004a). "Das Zuwanderungsgesetz ist entwicklungspolitisch ein Fortschritt". In: *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 16, S. 24–25.
- (2004b). "Entwicklungspolitik mit der Diaspora". In: *E+Z* 10. URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/10-2004/schwer_art2.html (besucht am 05.11.2009).
- (2007). *Development-oriented Activities of Immigrant Communities in Germany: What do we know? What are the Policy Options?* Working Papers – Center on Migration, Citizenship and Development; 30. Bielefeld: COMCAD.
- (2008a). *Internationale Migration und Entwicklungshilfe. Steuert Entwicklungshilfe die internationale Migration*. Beitrag zur Fachtagung Beyond Migration: Deutsch-afrikanischer Dialog zu Perspektiven internationaler Migration Chancen und Herausforderungen für Politik und Kirche, 1.-2.10.2008. Berlin: Missio u. a. URL: <http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/BeyondMigration-ProgrammedE.pdf> (besucht am 16.02.2010).
- (Sep. 2008b). "Migration and Development". In: *Migration - Integration - Diversity, Heinrich-Böll-Stiftung*. URL: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1842.asp (besucht am 05.11.2008).
- (2011). "Brain Drain aus Afrika - Emigrieren die besten Köpfe in den Westen?" In: *Herausforderung Afrika. Gesellschaft und Raum im Wandel*. Hrsg. von Johannes M. Nebe. Baden-Baden: Nomos, S. 193–207.
- Müntefering, Franz (2007). *Qualifizierung versus europäische Arbeitsmigration*. Rede auf dem Symposium "Arbeitskräftebedarf in Europa: Qualifizierung der Arbeitnehmer/innen und Migrationspolitik" am 18. Juni 2007 in Berlin. Berlin: BMAS. URL: <http://www.franz-muentefering.de> (besucht am 10.11.2010).
- Münz, Rainer (1997). "Phasen und Formen der europäischen Migration". In: *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale*

- Gemeinschaft*. Hrsg. von Steffen Angenendt. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 34–47.
- Münz, Rainer (1999). “Migration als Politische Herausforderung. Deutschland im Europäischen Vergleich”. In: *Internationale Politik* 54.4, S. 19–28.
- Musekamp, Simon (2004). *Deutsche Migrationspolitik im Prozess der Europäisierung des Politikfeldes, Magisterarbeit*. Studies in German and European Foreign Policy. Trier: Deutsche-Aussenpolitik.de, Universität Trier. URL: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/monographies.php> (besucht am 01.01.2006).
- (2008). “Kohärenz zwischen deutscher Entwicklungs- und Migrationspolitik”. In: *Migration - Integration - Diversity, Heinrich-Böll-Stiftung*. URL: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1911.asp.
- (2011). *Das Themenfeld Migration und Demokratie in der deutschen und französischen Entwicklungs- und Migrationspolitik*. Beitrag für die Herbsttagung 2011 "Migration und Demokratie“ des DVPW-Arbeitskreises Migrationspolitik vom 7. bis 9. Oktober 2011 im Studienhaus Wiesneck bei Freiburg im Breisgau. Freiburg im Breisgau: DVPW-Arbeitskreis Migrationspolitik.
- Naerssen, Ton van, Ernst Spaan und Annelies Zoomers, Hrsg. (2008a). *Global Migration and Development*. New York: Routledge.
- (2008b). “Globalization, Migration, and Development”. In: *Global Migration and Development*. Hrsg. von Ton van Naerssen, Ernst Spaan und Annelies Zoomers. New York: Routledge, S. 1–18.
- Naik, Asmita, Jobst Koehler und Frank Laczko (2008). *Migration and Development: Achieving Policy Coherence*. Genf: IOM – International Organization for Migration. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/published_docs/serial_publications/MRS%2034_FINAL.pdf (besucht am 15.09.2010).
- Naïr, Sami (1997). *Rapport de Bilan et d’Orientation sur la Politique de Codéveloppement Liée aux Flux Migratoires*. Abschlussbericht. Mission Interministérielle “Migrations/Codéveloppement”. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984000139/0000.pdf> (besucht am 13.06.2008).
- (1998). “La Politique de Codéveloppement Liée aux Flux Migratoires”. In: *Hommes & migrations* 1998.1214, S. 47–57.

- (2007). *L’immigration est une chance: Entre la peur et la raison*. Paris: Seuil.
- (2008). “Codéveloppement et flux migratoires”. In: *Migrations Société* 20.118, mai-août, S. 71–76.
- Naujoks, Daniel (2006). “Wenn Staaten lernen lernen. Der Hochrangige Dialog über internationale Migration und Entwicklung”. In: *Informationsdienst Bevölkerung und Entwicklung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)* 61 (November), S. 4–5. URL: http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/Infodienst_Bev_Entw/Infodienst_Bev61.pdf (besucht am 23.02.2010).
- Nédélec, Serge (1998). “Une Expérience Originale d’Aide à la Création de Micro Entreprise pour les Migrants”. In: *Hommes & Migrations* 1998.1214, S. 91–93.
- Netzwerk Migration in Europa (2011a). “Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse”. In: *Newsletter Migration und Bevölkerung* 4 (April), S. 4.
- (2011b). “Deutschland: Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen aufgehoben”. In: *Newsletter Migration und Bevölkerung* 6 (Juli), S. 1–2.
- Newland, Kathleen (2004). “Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction. The Impact of Rich Countries’ Immigration Policies on the Prospects of the Poor”. In: *Impact of Rich Countries’ Policies on Poor Countries: Towards a Level Playing Field in Development Cooperation*. Hrsg. von Robert Picciotto und Rachel Weaving. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, S. 187–214.
- Newland, Kathleen, Dovelyn Rannveig Agunias und Aaron Terrazas (2008). *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*. MPI Report. Washington, D.C.: MPI. URL: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf> (besucht am 03.07.2010).
- Newland, Kathleen und Erin Patrick (Juli 2004). *Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin*. A Scoping Study by the Migration Policy Institute for the Department of International Development. Washington DC: Migration Policy Institute. URL: http://www.migrationpolicy.org/pubs/Beyond_Remittances_0704.pdf (besucht am 21.12.2009).
- Ngnemzué, Ange Bergson Lendja (2009). “Politique Française. Immigration et co-développement à la lumière du discours de Dakar”. In: *Migrations de travail et insécurités humaines. Afrique occidentale Europe*. Hrsg. von Bernard Founou Tchuigoua und Alfred Inis Ndiaya. Paris: L’Harmattan, S. 137–151.

- Niebel, Dirk (2010). *Migration als Chance. Festrede anlässlich des 2. Stuttgarter Forums für Entwicklung 'Migration weltweit – Impulse für Entwicklung' am 22. Oktober 2010*. Rede. Stuttgart: BMZ. URL: http://www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2010/Oktober/20101022_rede.html (besucht am 13.07.2011).
- Nohlen, Dieter, Hrsg. (1998). *Lexikon Dritte Welt*. Reinbek: Rowohlt.
- Nuscheler, Franz (1995). *Internationale Migration. Flucht und Asyl*. Opladen: Leske+Budrich.
- (2004a). *Internationale Migration. Flucht und Asyl*. 2. Auflage. (Schriftenreihe Grundwissen Politik Bd. 14). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
 - (2004b). *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. 5. Auflage. Bonn: Dietz-Verlag.
 - (2006). “Deutsche Entwicklungspolitik. Interessengeleitete Kontinuitäten und Veränderungen”. In: *Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen*. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 189–206.
- Nyberg-Sørensen, Ninna (2004). *The Development Dimension of Migrant Transfers*. DIIS Working Papers 16/2004. Copenhagen: DIIS. URL: <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse&fileid=E534AB8B-C1E6-0C64-4F63-E1F03104115B&lng=en>.
- Nyberg-Sørensen, Ninna, Nicholas Van Hear und Poul Engberg-Pedersen (2002). “The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options”. In: *International Migration* 40.5, S. 49–73.
- Nyberg-Sørensen, Ninna, Nicholas Van Hear und Poul Engberg-Pedersen (2002a). *The Migration- Development Nexus Evidence and Policy Options State of the Art Overview*. CDR Working Paper 02.6 March 2002. Copenhagen: Centre for Development Research. URL: http://web.archive.org/web/20040715220215/www.cdr.dk/working_papers/wp-02-6.pdf (besucht am 01.03.2010).
- (2002b). “The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. State-of-the-Art. Overview”. In: *International Migration* 40.5, S. 3–47.
- o.A. (1971a). “Gastarbeiter: Entwicklungshilfe für Reiche? (Teil 1)”. In: *DER SPIEGEL* 48/1971, 22.11.1971, S. 138–141. URL: <http://wissen.spiegel.de/wissen/image/show.html?did=43144635&aref=image035/0546/PPM-SP197104801380151.pdf&thumb=false> (besucht am 09.12.2011).

- (1971b). “Gastarbeiter: Entwicklungshilfe für Reiche? (Teil 2)”. In: *DER SPIEGEL* 49/1971, 29.11.1971, S. 118–129.
 - (1975). “Gastarbeiter. Je weniger, desto besser”. In: *DER SPIEGEL* 50/1975, 08.12.1975, S. 37.
 - (2006). “Sarkozy défend sa vision de l’immigration”. In: *Le Figaro Internetausgabe* 10. Juli 2006. URL: http://www.lefigaro.fr/international/2006/07/10/01003-20060710ARTWWW90508-sarkozy_defend_sa_vision_de_l_immigration.php (besucht am 09.06.2011).
 - (2007). “Mise en place de la carte ’compétences et talents’”. In: *Service-Public.fr* 27. März 2007. URL: <http://www.service-public.fr/actualites/00516.html> (besucht am 15.03.2011).
- OECD (2005a). *Migration, Remittances and Development*. The Development Dimension. Paris: OECD.
- (2005b). *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*. The Development Dimension. Paris: OECD.
 - (2008a). *Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. Development Co-operation Report 2007, 9, 1. Paris: OECD.
 - (2009). *Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. Development Co-operation Report 2009, 10, 1. Paris: OECD.
 - (2011a). *Detailed Aid Statistics: Total net ODA*. OECD International Development Statistics (database). Paris: OECD. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00070-en> (besucht am 06.03.2012).
 - (2011b). *International Migration Outlook 2011*. International Migration Outlook. Paris: OECD Publishing. URL: http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-en (besucht am 15.03.2012).
- OECD, DAC (2000a). *DAC Development Co-operation Review - France. Pre-print of the DAC Journal 2000*. Development Co-operation Review Series Volume 1 3. Paris: OECD, DAC. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/29424648.pdf> (besucht am 08.09.2006).
- (2000b). *DAC Journal 2000. France - New Zealand - Italy*. DAC Journal Volume 1 – No. 3. Paris: OECD, DAC.

- OECD, DAC (2001). *Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland*. DAC Peer Reviews. Paris: OECD, DAC. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/11/26927992.pdf>.
- (2004). *DAC Peer Review. France*. DAC Peer Reviews. Paris: OECD, DAC. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf>.
- (2005c). *Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland*. DAC Peer Reviews. Paris: OECD, DAC. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/22/36770168.pdf> (besucht am 08.09.2006).
- (2008b). *DAC Peer Review. France*. DAC Peer Review. Paris: OECD, Development Assistance Committee (DAC). URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/10/40814790.pdf> (besucht am 31.01.2012).
- (2010). *Deutschland. Peer Review 2010*. DAC Peer Review. Paris: OECD, DAC. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/43/46270433.pdf> (besucht am 06.12.2010).
- OECD, Development Centre (2007). *Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries*. Bd. 2007. 16. Paris: OECD-Organisation for Economic Co-operation und Development.
- OFII – Office français De l’immigration et de l’integration (2009a). *Extrait du procès-verbal du conseil d’administration qui s’est tenu le 22 avril 2009 adoptant la proposition de réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion*. procès-verbal. Paris: OFII. URL: <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Extrait-du-PV-CA.pdf> (besucht am 08.03.2011).
- (2009b). *Rapport sur la réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion en 2009*. Rapport. Paris: OFII. URL: <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Rapport-du-CA-22-04-2009-site.pdf> (besucht am 08.03.2011).
- (2010). *Instruction N° 2010/ 03 à Mesdames et Messieurs les Directeurs Territoriaux, Madame et Messieurs les Directeurs de Représentation à l’étranger*. Instruction, 2010-03-15. Paris: OFII. URL: <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Instruction-2010-03.pdf> (besucht am 08.03.2011).
- (o.J.). *Qui sommes nous?* Internetseite. Paris: OFII. URL: http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/index.html?sub_menu=1 (besucht am 15.03.2012).

- Oger, Hélène (2008). "Les obstacles   la ratification de la Convention en France. Un refus politique au nom de l'Europe". In: *Hommes et Migrations* 1271, janvier-février, S. 42-52.
- O'Neil, Kevin (Sep. 2003). *Brain Drain and Gain. The Case of Taiwan*. Policy Paper. Migpolgroup. URL: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=155> (besucht am 28.06.2006).
- Orren, Karen und Stephen Skowronek (1994). "Beyond the Iconography of Order: Notes for a New Institutionalism". In: *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Hrsg. von Lawrence C. Dodd und Calvin Jillson. Boulder, CO: Westview, S. 311-330.
- (2004). *The Search for American Political Development*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Page, Ben und Claire Mercer (2010). "Diasporas and Development". In: *Diasporas: Concepts, Intersections, Identities*. Hrsg. von Kim Knott und Se an McLoughlin. London: Zed Books, S. 102-106.
- Parkes, Roderick (2009). "EU Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination?" In: *European Journal of Migration and Law* 11.4, S. 327-345.
- (2010). *European Migration Policy from Amsterdam to Lisbon: The End of the Responsibility Decade?* Baden-Baden: Nomos.
- Pastore, Ferruccio (2003). *More Development for Less Migration or Better Migration for more Development? Shifting Priorities in the European Debate*. MIGRATION EUROPA - Periodical analysis bulletin on migration policies in Europe. Special Issue. Rom: CeSPI MigraCtion Research Programme. URL: <http://www.cespi.it/bollMigration/MigSpecial3.PDF> (besucht am 26.02.2010).
- Petek-Salom, Gaye (2002). "Peut-on encore parler de politique de r insertion ?" In: *Hommes et Migrations* 1236, mars-avril, S. 53-57.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London/New York: Continuum.
- (2004). *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy. Return to the Center?* Tagungspapier. Berlin: Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change 2004. URL: http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf.

- Peters, B. Guy, Jon Pierre und Desmond S. King (2005). "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism". In: *The Journal of Politics* 67.4, S. 1275–1300.
- Pilegaard, Jess (2003). *Relations between Trade, Development Policy and the CFSP. Analysing Incoherence in EU External Policies*. Working Paper prepared for the 7th-8th November 2003 FORNET Seminar. London: FORNET. URL: http://www.fornet.info/documents/Pilegaard_presentation.pdf (besucht am 19.04.2010).
- Plewa, Piotr (2010). *The Politics of Seasonal Foreign Worker Admissions to France, 1974-2010*. EUI Working Papers RSCAS 63. Florence: EUI. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14397/RSCAS_2010_63.pdf?sequence=1 (besucht am 17.02.2011).
- Plümper, Thomas (2003). *Effizient Schreiben*. München: Oldenbourg.
- Pohl, Frank und Kirsten Schüttler (2009). *Wertschöpfung durch Migration. Leitfaden für die Technische Zusammenarbeit zu einer migrationsbezogenen Wertschöpfungskettenförderung*. Leitfaden des GTZ-Sektorvorhabens Migration und Entwicklung. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2009de-leitfaden-wertschoepfungsketten.pdf> (besucht am 22.08.2011).
- Portes, Alejandro (2007). "Migration, Development, and Segmented Assimilation: A Conceptual Review of the Evidence". In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 610, S. 73–97.
- (2009). "Migration and Development: Reconciling Opposite Views". In: *Ethnic and Racial Studies* 32.1, S. 5–22.
- Poser, Hans (2001). *Wissenschaftstheorie. Eine philosophische Einführung*. Stuttgart: Reclam.
- Premier Ministre (2004). *Les orientations de la politique de l'immigration. Premier rapport établi en application de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003*. Rapport au Parlement. Paris: Premier Ministre.
- Hrsg. (2010). *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Parties législative et réglementaire*. Paris: Premier Ministre. Direction de l'information légale et administrative.
- (2012). *Cartes de séjour 'retraité' et 'conjoint de retraité'*. Service-Public.fr. Vos droits et démarches. Mise à jour le 19.01.2012. Paris: Premier Ministre. Direction de

- l'information légale et administrative. URL: <http://vosdroits.service-public.fr/F2710.xhtml> (besucht am 22.02.2012).
- Präsident de la République und Premier Ministre (2009). *Lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre à Eric Besson, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*. Lettre de mission vom 31. März 2009. Paris: Président de la République und Premier Ministre. URL: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/LettreImmigr.pdf> (besucht am 15.11.2011).
- Pries, Ludger (2008). *Die Transnationalisierung der sozialen Welt. Sozialräume jenseits von Nationalgesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Projekt moveGLOBAL Berlin (o.J.). *moveGLOBAL. Migrant/innen orientieren vernetzen empoweren*. Werbebroschüre. Berlin: Berliner Entwicklungspolitischer Rat-schlag (BER). URL: http://ber-ev.de/download/BER/PortalMOVEglobal/2009-11-26_flyer_moveglobal_final.pdf (besucht am 21.07.2011).
- Projekt moveGLOBAL Hamburg (o.J.). *moveGLOBAL. Hamburger migrantisch-diasporische Organisationen in der Eine-Welt-Arbeit*. Werbebroschüre. Hamburg: Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V. URL: http://www.ewnw-hamburg.de/sites/default/files/ewnw_moveGLOBAL_web.pdf (besucht am 21.07.2011).
- Przyborski, Aglaja und Monika Wohlrab-Sahr (2010). *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. München: Oldenbourg.
- pS-Eau (o.J.[a]). *PMIE. Dispositif d'Appui. Se réinstaller au pays*. Internetseite. Paris: PMIE / pS-Eau. URL: http://www.pseau.org/pmie/appui/men_reinstaller.htm (besucht am 15.03.2012).
- (o.J.[b]). *PMIE. Programme Migrations et Initiatives Economiques*. Internetseite. Paris: PMIE / pS-Eau. URL: <http://www.pseau.org/pmie/> (besucht am 13.02.2012).
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". In: *International Organization* 42.3 (Summer), S. 427–460.
- Radtke, Katrin (2009). *Mobilisierung der Diaspora. Die moralische Ökonomie der Bürgerkriege in Sri Lanka und Eritrea*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Rat der Europäischen Union (2004). *Tagung des Europäischen Rates vom 4./5. November 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Ratsdokument 14292/04. Brüssel: Rat der Europäischen Union.

- Rat der Europäischen Union (2005). *Europäischer Rat (Brüssel), 15./16. Dezember 2005, Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Ratsdok. 15914/1/05 REV 1. Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- (2007). 2799. *Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Allgemeine Angelegenheiten vom 14. Mai 2007*. Mitteilung an die Presse Ratsdok. 9470/07 DE. Brüssel: Rat der Europäischen Union. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/gena/94156.pdf (besucht am 09.12.2011).
 - (2008a). *Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde*. Addendum zum I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat vom 21. Mai 2008, Ratsdok. Nr. 9460/08 ADD 2. Brüssel: Rat der Europäischen Union. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st09/st09460-ad02.de08.pdf> (besucht am 01.11.2011).
 - (2008b). *Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau*. Addendum zum I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat vom 21. Mai 2008, Ratsdok. Nr. 9460/08 ADD 1. Brüssel: Rat der Europäischen Union. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st09/st09460-ad01.de08.pdf> (besucht am 19.08.2011).
 - (2009a). *Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Georgien*. Addendum zum I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat vom 20. November 2009, Ratsdok. Nr. 16396/09 ADD 1. Brüssel: Rat der Europäischen Union. URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st16/st16396-ad01.de09.pdf> (besucht am 19.08.2011).
 - (2009b). “Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung”. In: *Amtsblatt der Europäischen Union, 18.6.2009* L 155, S. 17–29.
- Ratha, Dilip (2003). “Workers’ Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance”. In: *Global Development Finance 2003: Striving for*

- Stability in Development Finance*. Hrsg. von The World Bank. World Bank Publications. Washington DC: The World Bank, S. 157–175. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTRGDF/Resources/GDF2003-Chapter7.pdf> (besucht am 21. 11. 2008).
- Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra und Ani Silwal (2009). “Outlook for Remittance Flows 2009-2011: Remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009”. In: *The World Bank Migration and Development Brief 10, July 13, 2009*. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Migration&DevelopmentBrief10.pdf>.
- (2011). *Outlook for Remittance Flows 2011-13*. Migration and Development Brief 16, May 23, 2011. Washington D.C.: The World Bank Development Prospects Group, Migration und Remittances Unit. URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/MigrationandDevelopmentBrief16.pdf> (besucht am 03. 11. 2011).
- Rathgeber, Theodor und Tim Schröder (2008). *Zirkuläre Migration – Ansätze zur Regelung durch die Europäische Union*. Positionspapier. Berlin: Forum Menschenrechte. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/141/Positionspapier_Zirkulaere_Migration_dt._1008.pdf (besucht am 05. 08. 2011).
- Raunet, Mireille (Juni 2001). *De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement*. Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social. Paris: Conseil économique et social. URL: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000220/0000.pdf> (besucht am 02. 03. 2011).
- Reichert, Mathias (1991). “Die Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung”. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 1, S. 37–39.
- République Française (2007a). *Annexe au projet de loi de finances pour 2008. Aide publique au Développement*. Annexe au projet de loi de finances. Paris: Mission interministérielle. URL: http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2008/pap/pdf/PAP2008_BG_Aide_publicque_au_developpement.pdf (besucht am 30. 05. 2011).

- République Française (2007b). *Projet de loi de finances pour 2008. Politique Française en faveur du Développement*. Document de politique transversale. Paris: Mission interministérielle. URL: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2008/DPT/dpt_politique_developpement.pdf (besucht am 30.08.2011).
- (2008). *Annexe au projet de loi de finances pour 2009. Aide publique au Développement*. Annexe au projet de loi de finances. Paris: Mission interministérielle. URL: http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/aide_publique_developpement.pdf (besucht am 30.05.2011).
 - (2009a). *Annexe au projet de loi de finances pour 2010. Aide publique au Développement*. Annexe au projet de loi de finances. Paris: Mission interministérielle. URL: http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2010/pap/pdf/PAP2010_BG_Aide_publique_developpement.pdf (besucht am 23.03.2011).
 - (2009b). *Annexe au projet de loi de finances pour 2010. Effort financier de l'État en faveur des associations. Tome 3: Liste des associations par ordre alphabétique*. Annexe au projet de loi de finances. Paris: Mission interministérielle. URL: <http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2010/pap/pdf/Jaune2010associationst3.pdf> (besucht am 08.06.2011).
 - (2010). *Annexe au projet de loi de finances pour 2011. Effort financier de l'État en faveur des associations. Tome 3: Liste des associations par ordre alphabétique*. Annexe au projet de loi de finances. Paris: Mission interministérielle. URL: http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2011/pap/pdf/Jaune2011_asso2011tome3.pdf (besucht am 08.06.2011).
 - (2011). *Document de Politique Transversale. Projet de loi de finances pour 2012: Politique Française en Faveur du Développement*. Document de Politique Transversale. Paris: République Française. URL: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2012/DPT/DPT2012_politique_francaise_developpement.pdf (besucht am 27.02.2012).
- Rhodes, R.A.W., Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (2008a). "Preface". In: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. xii–xvii.

-
- Hrsg. (2008b). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Riester, Andrea (2008). “First Steps in Engaging Diasporas in Development Cooperation”. In: *The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries Documentation of the International Conference Bonn, 22–23 February 2008*. Hrsg. von Jerry Sommer und Andrea Warnecke. BICC brief 36. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), S. 80–81. URL: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf> (besucht am 08.09.2010).
- (2010). *Geldtransfers von Migranten in der Entwicklungszusammenarbeit. Orientierung für die Praxis*. Leitfaden. Sektorvorhaben Migration und Entwicklung. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2010-de-leitfaden-remittances.pdf> (besucht am 01.08.2011).
- (2011). “Diasporas im Vergleich: Bedingungen des entwicklungspolitischen Engagements afrikanischer Migranten in Deutschland”. In: *Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland*. Hrsg. von Tatjana Baraulina, Axel Kreienbrink und Andrea Riester. Beiträge zu Migration und Integration, Band 2. Nürnberg/Eschborn: BAMF/GIZ, S. 275–291.
- Ritter, Markus (1999). “Das Flughafenverfahren am Flughafen Frankfurt/Main”. In: *ZAR* 19.4, S. 176–181.
- Rodier, Claire (Dez. 2009). “À la recherche du 'co' de codéveloppement”. In: *Plein Droit* 23.83, S. 3–6.
- Roehder, Katja (2006). *Reform der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika: Ziele und Stand der Umsetzung*. Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 13. September 2006. Bonn: DIE. URL: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7C3F5R/\\$FILE/Reform%20der%20deutschen%20Entwicklungspolitik%20mit%20Subsahara.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7C3F5R/$FILE/Reform%20der%20deutschen%20Entwicklungspolitik%20mit%20Subsahara.pdf) (besucht am 05.08.2011).
- Rogers, Everett M. (1995). *Diffusion of Innovations*. 4. Aufl. New York, NJ: Free Press.
- Roodman, David (2011). *The Commitment to Development Index: 2011 Edition*. Technical Paper. Washington, DC: Center for Global Development. URL: <http://www>.

- cgdev.org/doc/CDI%202011/Index%20technical%20paper%202011.pdf (besucht am 24.01.2012).
- Rose, Richard (1991). "What is Lesson-drawing?" In: *Journal of Public Policy* 11.1, S. 3–30.
- (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Rother, Stefan (2009a). "Arbeitsmigration zwischen Nationalstaat und Global Migration Governance. Das Beispiel des Entsendelandes Philippinen". In: *Good Governance in der Sackgasse?* Hrsg. von Heribert Weiland, Ingrid Wehr und Matthias Seifert. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. 5. Baden-Baden: Nomos, S. 217–240.
- (2009b). "'Inside-Outside' or 'Outsiders by choice'? Civil society strategies towards the 2nd Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Manila". In: *ASI-EN - The German Journal on Contemporary Asia* 111 (April 2009), S. 95–107. URL: http://www.asienkunde.de/content/zeitschrift_asien/archiv/pdf/111_rother.pdf (besucht am 23.02.2010).
- Rühl, Stefan und Edda Currle (2004). "Deutschland". In: *Migration in Europa*. Hrsg. von Edda Currle. Stuttgart: Lucius und Lucius, S. 17–80.
- Rüland, Jürgen, Christl Kessler und Stefan Rother (2009). "Democratization through International Migration? Explorative Thoughts on a Novel Research Agenda." In: *European Journal of East Asian Studies* 8.2, S. 161–180.
- Sabatie, Jean-Louis (2003). *Note à l'Attention de Monsieur Blanchemaison, DGCID, 28. Oktober 2003*. Paris.
- Sabel, Anton (1966). "Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer". In: *Magnet Bundesrepublik. Probleme der Ausländerbeschäftigung*. Hrsg. von Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Bonn: Köllen Verlag.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004). *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004*. Nürnberg: Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration. URL: http://www.bamf.de/cln_092/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/ZuwanderungsratGutachten/gutachten-2004-zuwanderungsrat-lang,templateId=raw,property=pub

- licationFile.pdf/gutachten-2004-zuwanderungsrat-lang.pdf (besucht am 05.03.2010).
- Sarkozy, Nicolas (2007). *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, sur les priorités en matière de politique d'immigration, le 9 juillet 2007*. Lettre de mission. Paris: Président de la République.
- Sassen, Saskia (1996). *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Schapira, Pierre (2007). "Aide au développement : l'action locale". In: *Accueillir* 46.244, décembre, S. 24–25.
- Schäuble, Wolfgang (2006a). *Europäische Migrationspolitik – Versuch einer Standortbestimmung*. Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble anlässlich des Symposiums Europäisches Einwanderungs- und Asylrecht am 19. Mai 2006 in Halle. Halle: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- (2006b). *Globalisierung gestalten – Schwerpunkte einer kohärenten Migrations- und Integrationspolitik*. Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble anlässlich des Internationalen Symposiums zur Migration im Zuge der EU-Erweiterung und Globalisierung am 7. Mai 2006 in Weimar. Weimar: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- (2006c). *Internationale Koordinaten deutscher Zuwanderungs- und Integrationspolitik*. Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble zur Eröffnung der Fachtagung der DGVN "Globale Migration am Beginn des 21. Jahrhunderts: eine Welt ohne Grenzen?" am 30. Mai in Berlin. Berlin: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- (2006d). *Kein Schlussstein, sondern ein Startschuss*. Rede von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble anlässlich der Vorstellung des Berichts der Global Commission on International Migration am 16. März 2006 in Berlin. Berlin: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 09.09.2009).
- (2007a). *Bundesinnenminister Schäuble zur Bedeutung der euromediterranen Partnerschaft beim ersten Euro-Med-Ministertreffen zu Migration*. Rede zum Euro-Med-Ministertreffen am 19. November 2007 in Santa Eulália / Portugal. Berlin: BMI

- Bundesministerium des Innern. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- Schäuble, Wolfgang (2007b). *Migration und Integration*. Rede zur Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) am 12.02.2007. Berlin: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- (2007c). *Neue Wege der europäischen Migrationspolitik*. Rede zur Konferenz Migration und Entwicklung: Chancen. Gemeinsam. Nutzen. der IOM und des Landes Nordrhein-Westfalen am 31.1.07. Berlin: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- (2008). *Mobility, Integration and Development*. Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble anlässlich der 13. Internationalen Metropolis Konferenz am 28. Oktober 2008 in Bonn. Bonn: BMI. URL: <http://www.bmi.bund.de> (besucht am 01.10.2009).
- Schäuble, Wolfgang und Nicolas Sarkozy (Nov. 2006). *Deutsch-französische Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik*. Arbeitspapier. Berlin: BMI. URL: http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/117/franz_ini.pdf (besucht am 10.08.2011).
- Schibel, Yongmi (2004). "Germany". In: *International Migration and Relations with Third Countries: European and US Approaches*. Hrsg. von Jan Niessen und Yongmi Schibel. Brüssel: Migration Policy Group. URL: http://www.migpolgroup.com/public/docs/144.Germany__InternationalMigrationandRelationswiththirdcountries_2004.pdf (besucht am 15.12.2009).
- Schild, Joachim und Henrik Uterwedde (2006). *Frankreich: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schimany, Peter und Hermann Schock (2010). "Migrantenorganisationen im Spiegel von Datenbanken". In: *Jenseits von Identität oder Integration". Grenzen überspannende Migrantenorganisationen*. Hrsg. von Ludger Pries und Zeynep Sezgin. Wiesbaden: VS, S. 321–361.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für Politische Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

- Schmidt-Fink, Ekkehart (2007). "Historische Erfahrungen mit Remigration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland". In: *Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks*. Hrsg. von Axel Kreienbrink u. a. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), S. 239–297.
- Schneider, Jan (2012). *Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration*. Working Paper 41. Nürnberg: BAMF. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/WorkingPaper/emn-wp-41-irregulaere-migration-de.pdf;jsessionid=D8BEEE51C19B8E0DE0C29C5393DFCB82.1_cid244?__blob=publicationFile (besucht am 19.03.2012).
- Schneider, Jan und Bernd Parusel (Feb. 2011). *Zirkuläre und temporäre Migration in Deutschland. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. Working Paper 35. Nürnberg: BAMF und Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN). URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp35-zirkulaere-und-temporaere-migration.pdf?__blob=publicationFile (besucht am 04.04.2011).
- Schönwälder, Karen (2003). "Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre". In: *Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Hrsg. von Jochen Oltmer. IMIS-Schriften 12. Göttingen: V & R Unipress, S. 123–144.
- Schwartz, Helge (2011). *Foucault an der Grenze. Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes*. Politische Theorie Bd. 16. Münster: LIT-Verlag.
- Scott, Anthony und Herbert G. Grubel (1969). "The International Movement of Human Capital: Canadian Economists". In: *Canadian Journal of Economics* 2.3 (Aug.) S. 375–388.
- Secretary-General of the United Nations (2006b). *International Migration and Development. Report of the Secretary-General*. Sixtieth session, Agenda item 54 (c) Globalization and Interdependence: International Migration and Development, A/60/871, 18 May 2006. United Nations General Assembly. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/54/PDF/N0635354.pdf?OpenElement> (besucht am 13.09.2010).

- Şen, Faruk (1983). *Türkische Arbeitnehmergeellschaften. Reintegrations- und Integrationsproblematik der Türken in der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Auflage. Frankfurt a.M. und Bern: Verlag Peter Lang.
- (2004). “Türkische Diaspora in Deutschland”. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit, E+Z, online* 10. URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/10-2004/schwer_art4.html (besucht am 05.11.2009).
- Sénat, Service De La Séance (2010). *Projet de Loi de Finances pour 2011, Deuxième Partie, Articles non rattachés, N° Finc.11, 30 Novembre 2010, Amendement, présenté par, M. Marini*. Rapport. Paris: Sénat. URL: http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/amdtsadoptes_art_non_rattaches.pdf (besucht am 18.05.2011).
- Service-Public.fr (o.J.). *Annuaire de l'administration*. Internetseite - Datenbank. Paris: Service-Public.fr. URL: <http://lannuaire.service-public.fr/> (besucht am 15.03.2012).
- Sieveking, Nadine (2009). *Das entwicklungspolitische Engagement von Migrantinnen afrikanischer Herkunft in NRW mit Fokus auf Ghana*. Working Papers Nr. 65. Bielefeld: COMCAD. URL: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_65_sieveking.pdf (besucht am 31.05.2010).
- Sieveking, Nadine und Thomas Faist (2008). *Das entwicklungspolitische Potenzial afrikanischer MigrantInnen in Nordrhein-Westfalen*. COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No. 37, 2008. Bielefeld: COMCAD. URL: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_37_Sieveking+Faist.pdf (besucht am 13.07.2011).
- Sieveking, Nadine, Margit Fauser und Thomas Faist (2008). *Gutachten zum entwicklungspolitischen Engagement der in NRW lebenden MigrantInnen afrikanischer Herkunft*. COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers No. 38. Bielefeld: COMCAD. URL: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_38_Sieveking,Fauser+Faist.pdf (besucht am 30.11.2011).
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin und Geoffrey Garrett (2006). “Introduction: The International Diffusion of Liberalism”. In: *International Organization* 60.4, S. 781–810.

- Skeldon, Ronald (2008). "International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase?" In: *Population and Development Review* 34.1 (March), S. 1–18.
- Société du Bottin Administratif (2003). *Bottin Administratif 2002*. Paris: Société du Bottin Administratif.
- Solimano, Andres, Hrsg. (2008). *The International Mobility of Talent. Types, Causes, and Development Impact*. Oxford: Oxford University Press.
- SPD und Bündnis 90/Die Grünen (1998). *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, 20. Oktober 1998*. Bonn: SPD und Bündnis 90/Die Grünen. URL: <http://archiv.spd.de/politik/koalition/download/vertrag.doc> (besucht am 15.04.2004).
- Spieß, Katharina (2007). *Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland*. Studie. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. URL: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_die_wanderarbeitnehmerkonvention_der_vereinten_nationen.pdf (besucht am 21.07.2010).
- (2009). "Zirkuläre Migration aus menschenrechtlicher Sicht. Beitrag zur DGVN-Fachtagung 'Zirkuläre Migration' am 2. Dezember 2008 in Berlin". In: *Informationsdienst Bevölkerung und Entwicklung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)* 67 (März 2009), S. 3–5.
- Spranger, Carl-Dieter (1991). *Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Erklärung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Carl-Dieter Spranger, vor der Bundespressekonferenz in Bonn am 10.10.1991*. Bulletin Nr. 113, 16.10.1991, S. 893-895. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Stahl, Bernhard (Juni 2008). "Incoherent Securitisation. The European Union in the Iraq Crisis". In: *Hamburg Review of Social Sciences* 3.1, S. 70–106. URL: http://www.phil.uni-passau.de/fileadmin/group_upload/61/incoherent_sec.pdf (besucht am 06.03.2012).
- Stark, Oded (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge MA, Oxford: Blackwell.

- Stark, Oded und C. Simon Fan (2006). *International Migration and Educated Unemployment*. ZEF - Discussion Papers on Development Policy No. 110. Bonn: Center for Development Research.
- Stather, Erich (2004). *Rede zur Eröffnung der GTZ / ILO-Konferenz 'Migration und Entwicklung: Kooperation mit der Diaspora - ein neuer Weg für die internationale Zusammenarbeit?' am 03.05.2004*. Rede. Berlin: BMZ. URL: <http://bmz.de/de/presse/reden/stather/rede03052004.html> (besucht am 01.07.2009).
- (2008a). *Development and Migration Politics: Conflict of Aims? Migration as a Factor in Development Policy?* Rede zum Internationalen Symposium "Migration and Development- Entwicklungsländerpreis 2008, Universität Gießen am 14. November 2008. Gießen: BMZ. URL: <http://www.bmz.de/de/presse/reden/index.html> (besucht am 01.07.2009).
- (2008b). "Preface". In: *The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries Documentation of the International Conference Bonn, 22–23 February 2008*. Hrsg. von Jerry Sommer und Andrea Warnecke. BICC brief 36. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), S. 5. URL: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf> (besucht am 08.09.2010).
- Stone, Diane (2004). "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy". In: *Journal of European Public Policy* 11.3, S. 545–566. URL: <http://www.informaworld.com/10.1080/13501760410001694291>.
- Straubhaar, Thomas (2006). "Zuwanderung nach Deutschland – wie zuverlässig ist die Statistik?" In: *ifo Schnelldienst* 59.14, S. 3–5. URL: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/ZS/ZS-ifo_Schnelldienst/zs-sd-2006/ifosd_2006_14_1.pdf (besucht am 15.04.2011).
- Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". In: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Hrsg. von Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen. Oxford: Oxford University Press, S. 1–39.
- Sturm, Roland und Heinrich Pehle (2005). *Das neue deutsche Regierungssystem, 2. Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, UTB.

- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011a). *Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer*. Berlin: SVR. URL: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2011/04/jg_2011.pdf (besucht am 10.08.2011).
- (2011b). *Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext*. SVR-Info, September 2011. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Tanner, Arno (2005). *Brain Drain and Beyond. Returns and Remittances of Highly Skilled Migrants*. Global Migration Perspectives 24. Genf: Global Commission on international Migration (GCIM).
- Taran, Patrick (2009). *Economic Migration, Social Cohesion and Development. Towards an Integrated Approach*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Tews, Kerstin (2001). *Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung*. FFU-Report 07-2001. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin. URL: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2001/tews_kerstin_2001/rep_01-07.PDF (besucht am 17.05.2010).
- (2002). *Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts. Eine Literaturstudie*. FFU-report 02-2002. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin. URL: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2002/tews_kerstin_2002/rep_2002-02.pdf (besucht am 20.04.2010).
- The World Bank (2006). *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington DC: The World Bank. URL: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000112742_20051114174928 (besucht am 31.07.2006).
- (2010). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Factbook. Washington D.C.: The World Bank. URL: <http://go.worldbank.org/QGUCPJTOR0> (besucht am 18.03.2012).
- The World Bank und DFID (2003). *Report and Conclusions of the World Bank, DFID, and IMP “International Conference on Migrant Remittances: Development Impact,*

- Opportunities for the Financial Sector, and Future Prospects.*” London, UK, 9-10 October 2003. Conference Report. London: The World Bank, DFID.
- Thomas, Joël (2007). “Co-développement, ligne Maginot des migrations ?” In: *Accueillir* 46.244, décembre, S. 15–16.
- Thränhardt, Dietrich (1997). “Zuwanderungspolitik im europäischen Vergleich”. In: *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*. Hrsg. von Steffen Angenendt. Bd. 342. Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung. Bonn: bpb, S. 137–153.
- (2003). “Bundesregierung”. In: *Handwörterbuch des politischen Systems*. Hrsg. von Uwe Andersen und Wichard Woyke. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 63–69.
- (2005). “Entwicklung durch Migration. Ein neuer Forschungsansatz”. In: *APuZ* 55.27, 4.7.2005, S. 3–11.
- (2007). “Entwicklung durch Migration: Globalisierung auch für Menschen”. In: *Migration - Integration - Diversity, Heinrich-Böll-Stiftung*. URL: http://www.migration-boell.de/web/integration/47_1037.asp (besucht am 27.05.2009).
- (2008a). “Entwicklung durch Migration. Ein neuer Forschungs- und Politikansatz”. In: *Entwicklung und Migration: Jahrbuch Migration - Yearbook Migration 2006/2007*. Hrsg. von Dietrich Thränhardt. Münster: Lit Verlag, S. 102–127.
- (2008b). “Zu Wenig Bewegung nach all den konzeptionellen Debatten. Was ist zu tun?” In: *Entwicklung und Migration: Jahrbuch Migration - Yearbook Migration 2006/2007*. Hrsg. von Dietrich Thränhardt. Münster: Lit Verlag, S. 9–26.
- Tiberghien, Frédéric (2009). “Valoriser et repenser le codéveloppement”. In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 49–52.
- Tiberj, Vincent (2012). *Frankreich und sein Verhältnis zur Vielfalt. Ist die Integration in der Krise?* Internationale Politikanalyse - März 2012. Paris: Friedrich-Ebert-Stiftung Paris. URL: <http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Tiberj.pdf> (besucht am 14.03.2012).
- Treibel, Annette (2001). “Von der Anwerbestoppausnahme-Verordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik”. In: *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*. Hrsg. von Edda Curule und Tanja Wunderlich. Stuttgart: Lucius und Lucius, S. 113–126.

- Tsianos, Vassilis und Aida Ibrahim (2009). "Don't believe the Hype! Bordermanagement, Development und der Boomerang-Effekt". In: *DOSSIER Border Politics Migration in the Mediterranean*. Hrsg. von Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, S. 51–55. URL: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2173.asp (besucht am 02.11.2011).
- Ulfig, Alexander (1993). *Lexikon der Philosophischen Begriffe*. Eltville: Bechtermünz Verlag.
- UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Hrsg. (2006a). *Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared*. ESA/P/WP.197. New York: United Nations. URL: http://www.un.org/esa/population/publications/UN_GCIM/UN_GCIM_ITTMIG.pdf (besucht am 23.02.2010).
- Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001). *Zuwanderung Gestalten - Integration Fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', 4.7.2001*. Berlin: BMI. URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf;jsessionid=A66F9A2808A7C4D2A3FF1D33D4640E51.1_cid183?__blob=publicationFile (besucht am 05.08.2011).
- UNDP – United Nations Development Programme und DGVN – Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Hrsg. (2009). *Barrieren Überwinden: Migration und Menschliche Entwicklung. Bericht über die Menschliche Entwicklung 2009*. Bericht über die Menschliche Entwicklung. Bonn: UNO-Verlag. URL: http://www.unis.unvienna.org/pdf/HDR_09/HDR_2009_report_de.pdf (besucht am 15.09.2010).
- United Nations (2010). *We Can End Poverty 2015. Millennium Development Goals. A Gateway to the UN System's Work on the MDGs*. Internetseite. New York: United Nations. Department of Public Information. URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (besucht am 10.01.2012).
- United Nations General Assembly (2003). *Resolution Adopted by the General Assembly: International Migration and Development*. 78th plenary meeting, 23 December 2003, Doc. A/RES/58/208, 13 February 2004, (Fifty-eighth session, Agenda item 93 (c)).

- New York, NJ: United Nations. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/514/14/PDF/N0351414.pdf?OpenElement> (besucht am 23.02.2010).
- United Nations General Assembly (2006c). *Summary of the High-level Dialogue on International Migration and Development. Note by the President of the General Assembly*. Doc. A/61/515, 13 October 2006 (Sixty-first session, Agenda item 55 (b)) Globalization and interdependence: international migration and development). New York, NJ: United Nations General Assembly. URL: http://www.globalmigrationgroup.org/pdf/Summary_HLD_2006.pdf (besucht am 23.02.2010).
- VENRO (2009). *Migration zulassen - Flüchtlinge schützen*. VENRO-Positionspapier 6/2009. Bonn: VENRO. URL: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2009/August_2009/VENRO-Positionspapier_Migration.pdf (besucht am 15.03.2010).
- (2010). *Migration als Chance*. Beiträge zum Studientag Migration und Entwicklung am 1. Oktober 2010 in Bonn. Bonn: VENRO. URL: http://www.venro.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Publikationen/Migration_v04_150dpi_WEB.pdf (besucht am 27.07.2011).
- Verschave, François-Xavier (1998). *La Françafrique. Le plus long scandale de la République*. Paris: Stock.
- Vertovec, Steven (2007). *Circular Migration: The Way forward in Global Policy?* Working paper 2007/4. IMI, University of Oxford. URL: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf> (besucht am 10.11.2010).
- Vollmer, Ruth und Andrea Warnecke (2011). *Migration - Integration - Entwicklung. Afrikanische Migrantenorganisationen in NRW*. BICC brief 44. Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC). URL: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief44/brief44.pdf> (besucht am 22.07.2011).
- Warnke, Jürgen (1990). “Reintegrationshilfen für Rückkehrer - Entwicklungsbeiträge der Personellen Zusammenarbeit”. In: *Bericht '99 zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien*. Hrsg. von Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. 2. Auflage. Bonn: Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, S. 381–386.

- Weil, Patrick (1997). *Pour une Politique de l'immigration juste et efficace*. Rapport au Premier Ministre. Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration. Des conditions d'application du principe du droit du sol pour l'attribution de la nationalité française. Paris: Premier Ministre, La Documentation française.
- (2001). "The Politics of Immigration". In: *Developments in French Politics 2*. Hrsg. von Alain Guyomarch u. a. Bd. 21. London: Palgrave MacMillan, S. 211–226.
 - (2002). "Towards a Coherent Policy of Co-Development". In: *International Migration* 40.3, Special Issue 2/2002, S. 41–55.
 - (2004). *La France et ses étrangers: L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. Paris: Gallimard.
- Weinstein, Matthew (März 2009). *TAMS Analyzer User Guide*. User Guide Revision 13—Updated for TA3.53. Tacoma, WA: University of Washington-Tacoma. URL: <http://tamsys.sourceforge.net> (besucht am 13.12.2009).
- Weitzenegger, Karsten (2008). *Entwicklungspolitik für, mit und durch Migrant/innen: Wie geht das?* Tagungsbeitrag. Bielefeld: Tagung Migration(en) und Entwicklung(en) Transformation von Paradigmen, Organisationen und Geschlechterordnungen Bielefeld, 10. – 11. Juli 2008.
- Weltkommission für Internationale Migration (2006). *Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien*. Bericht der Weltkommission für Internationale Migration. Berlin: Weltkommission für Internationale Migration.
- Wets, Johan (2004). *Migration and Development. Myths and Facts*. EPC Issue Paper 11, S. 1-19. Brüssel: EPC.
- Widgren, Jonas und Philip Martin (2002). "Managing Migration. The Role of Economic Instruments". In: *International Migration* 40.5, S. 213–230.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2003). "Chancen der Migration nutzen - Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit im Gefüge der Globalisierung". In: *Salto Rationale. Themenhefte des Bundes der deutschen katholischen Jugend im Erzbistum Köln* No. 10 / Oktober 2003.
- (2005). *Private Investitionen - Wie kann die Rolle der Privatwirtschaft gestärkt werden?* Rede anlässlich des internationale Politikdialogs "Beschäftigungswirksames Wachstum zur Armutsreduzierung" bei InWent 10. Februar 2005. BMZ. URL: <http://www.bmz.bund.de> (besucht am 01.07.2009).

- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2006). “Zwang zur Kohärenz”. In: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, *E+Z* 47.4, S. 144–147. URL: http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/04-2006/schwer_art1.html (besucht am 07.09.2006).
- (2007). *Speech by Heidemarie Wieczorek-Zeul, Minister for Economic Cooperation and Development, 29.11.2007*. Speech. Official Launch of the website www.geldtransfair.de by Heidemarie Wieczorek-Zeul, Federal Minister for Economic Cooperation and Development, and Peer Steinbrück, Federal Minister of Finance. BMF. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_2416/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Internationale__Beziehungen/Informelle__Gremien__der__Zusammenarbeit/G7__G8/008Buch,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (besucht am 01.10.2009).
- Wiemann, Jürgen (2000a). “Green Card für indische Programmierer. Herausforderung für die Entwicklungspolitik”. In: *Internationale Politik und Gesellschaft Online* 4. URL: http://www.fes.de/ipg/ipg4_2000/artwiemannneu.htm (besucht am 26.04.2006).
- (2000b). *Von Indien Programmieren lernen!* Analyse des DIE. Berlin: BMZ.
- (2001). *Antworten zum Fragenkatalog für die Sitzung der AG II der Zuwanderungskommission zum Thema Entwicklungspolitik am 14. 03. 2001 in Berlin*. Expertise. Berlin: Zuwanderungskommission.
- Wihtol de Wenden, Catherine (2007). “Immigration Policies in the European Union – The Case of France”. In: *Foreign Policy in Dialogue. Deutsche-Aussenpolitik.de, Universität Trier* 22 (April 2007), S. 23–28. URL: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf> (besucht am 06.12.2010).
- (2008). *Von Widersprüchen und Notwendigkeiten. Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik*. DGAPanalyse Frankreich 4, 17.06.2008. Berlin: DGAP. URL: <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/17853> (besucht am 14.03.2012).
- (2009). “Un monde en mouvement”. In: *Accueillir* 48.252, décembre, S. 6–8.
- Wilhelmy, Stefan und Ulrich Held (2008). “Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung aus kommunaler Sicht”. In: *Migration - Integration - Diversity, Heinrich-Böll-Stiftung*. URL: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1901.asp (besucht am 28.06.2010).

- Windfuhr, Michael (1998). "Brain Drain". In: *Lexikon Dritte Welt*. Hrsg. von Dieter Nohlen. Reinbeck: Rowohlt, S. 116–118.
- Windisch, Roman u. a. (2010). *Kapazitäten von Migrantenorganisationen aufbauen. Weiterbildungsveranstaltungen in Organisations- und Projektmanagement konzipieren*. Leitfaden des GTZ-Sektorvorhabens Migration und Entwicklung. Eschborn: GTZ. URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2010-de-leitfaden-weiterbildung-fuer-migrantenorganisationen.pdf> (besucht am 06.12.2010).
- Winterhagen, Jenni (2006). "Vom 'Gastarbeiter' zum 'transnationalen' Modernisierer. Die Verwendung von Remittances am Beispiel des ehemaligen Jugoslawien". Magisterarb. Berlin: Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin.
- (i.E.). "Die Pioniere von Imotski. Die Verwendung von Remittances am Beispiel des ehemaligen Jugoslawien". In: *Jahrbuch der Südosteuropa-Gesellschaft*.
- Wirsching, Sophia (Feb. 2011). *Stockholmer Programm bleibt hinter entwicklungspolitischem Anspruch zurück*. Stellungnahme zu den Richtlinienentwürfen der Europäischen Kommission für Saisonarbeit und konzerninterne Entsendung von Drittstaatsangehörigen. Bonn: VENRO. URL: http://www.venro.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente-2011/Maerz/Neu/Stellungnahme_VENRO_Saison_u_Konzernintern.pdf (besucht am 27.07.2011).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1989). *Memorandum zur Weltflüchtlingsproblematik*. BMZ-aktuell Juni 1989. Bonn: BMZ.
- (1995). "Migration und Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ vom Januar 1994". In: *Zeitschrift für Kulturaustausch* 1, S. 25–30.
- (1999). *Migration und Entwicklungszusammenarbeit*. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim BMZ BMZ-Spezial 99. Bonn: BMZ.
- Wolf, Klaus Dieter (2000). *Die neue Staatsräson: Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft: Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates*. Baden-Baden: Nomos.
- WUS – World University Service. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd, Hrsg. (o.J.). *Entwicklungszusammenarbeit der Länder*. Wiesbaden: WUS. URL: http://www.wusgermany.de/fileadmin/user_upload/Daten/Globales_Lernen/Info

rmationsstelle/PDF/Publikationen/Final_EZ_Brosch_re.pdf (besucht am 23.08.2011).

Ziai, Aram (2007). "Migration als Entwicklungshilfe?" In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 52.5, S. 610–617.

– (2008). "Migration als Chance für den Süden? Zum neoliberalen Entwicklungsdiskurs". In: *WeltTrends* 15.57 Winter, S. 104–110.

Zoch, Bettina (2007). *Das Entwicklungspotential von Migrantenerüberweisungen*. Fokus Entwicklungspolitik. Positionspapiere der KfW Entwicklungsbank April 2007. Frankfurt a.M.: KfW Entwicklungsbank. URL: http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Service_und_Dokumentation/Online_Bibliothek/PDF-Dokumente_Fokus_Entwicklungspolitik/FokusEpol_2007-04_Migrantenerüberweisungen.pdf (besucht am 03.07.2011).