

Antrag

**der Abgeordneten Thilo Hoppe, Ute Koczy, Hans-Christian Ströbele und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Diaspora – Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Über Jahrzehnte wurde die Abwanderung von Arbeitskräften – besonders von Hochqualifizierten – aus Entwicklungsländern als Verlust von knappen Ressourcen und besten Köpfen (Brain Drain) gesehen. Brain Drain ist auch weiterhin ein erhebliches Problem. Ein besorgniserregendes Beispiel ist die Abwanderung von ausgebildetem medizinischem Personal aus Afrika, hauptsächlich nach Großbritannien, Kanada und in die USA.

Gleichwohl rücken in jüngerer Zeit immer mehr konkrete Beispiele in den Vordergrund, die belegen, dass zahlreiche Länder auf vielfältige Weise von der Diaspora, d. h. den positiven Rückwirkungen der Migranten auf ihre Herkunftsländer, profitieren. Wenn Migranten durch Rücküberweisungen, die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen, Investitionen und Know-how-Transfer zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen, werden Verluste durch abwandernde Arbeitskräfte schnell um ein Vielfaches kompensiert. Positive Effekte können sich dabei sowohl für das Zuwanderungsland als auch für das Herkunftsland ergeben. So hat die Weltbank in ihrem Bericht von 2006 „Global Economic Prospects, Economic Implications of Remittances and Migration (GEP 2006)“ auf die wachsende Bedeutung der Migration und der Rücküberweisungen von Migranten für die Bekämpfung der Armut hingewiesen. Migration und Überweisungen an die Herkunftsländer sind dabei kein Ersatz für die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern. Sie sind aber mehr und mehr eine wichtige Ergänzung für die ökonomische Entwicklung.

Zudem hat die politische Rolle von Diaspora-Gemeinschaften sowohl in den Einwanderungsländern als auch in ihren Herkunftsländern in den letzten Jahren stark zugenommen. Unterschätzt werden das Potenzial der kulturellen Verständigung und die Brückenfunktion, die Migranten in der Gesellschaft einnehmen können. Migranten sind in wachsendem Umfang Teil einer jeden Gesellschaft und werden es bleiben.

Etwa 200 Millionen Menschen leben zurzeit als Migranten in der Diaspora. Dabei ist Migration ein globales Phänomen. Sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer „schicken und erhalten“ Migranten. Seit 1975 ist die Zahl um ein Drittel auf fast 3 Prozent der Weltbevölkerung gewachsen. Diese Zahl wird infolge demographischer Entwicklungen, globalen Wirtschaftsaustauschs und vereinfachter Transportmöglichkeiten zukünftig weiter zunehmen. Im Jahr 2050 werden nach Schätzungen der Internationalen Organisation für Migration

230 Millionen Menschen nicht in ihrem Heimatland leben. Parallel wird die Zahl der Menschen, die zeitweise in anderen Ländern leben und arbeiten, zunehmen.

Es ist erkennbar, dass die Weiterentwicklung von Regeln, Normen und Institutionen zur Steuerung der Migration eine zentrale Herausforderung des nächsten Jahrzehnts sein wird. Die Vereinten Nationen haben 2004 eine Globale Migrationskommission (Global Commission on International Migration) eingesetzt. Der im Oktober des letzten Jahres vorgelegte Bericht unternimmt den Versuch einer umfassenden, kohärenten und globalen Antwort auf die Fragen und Probleme der internationalen Migration. Auch auf europäischer Ebene wird im Lichte demographischer Veränderungen die Frage einer geregelten Migration an Bedeutung gewinnen. Die Weltbank spricht sich in ihrem oben genannten Bericht für gesteuerte Migrationsprogramme der Industrieländer aus. Diese sollten unter anderem auch die Vergabe kurzfristiger Arbeitsvisa für weniger qualifizierte Migranten beinhalten.

Die Bedeutung der Diaspora für die wirtschaftliche Entwicklung vieler Länder ist auch auf der Ebene der G8-Staaten erkannt worden. Diese empfehlen, finanzielle Transaktionen zwischen Ursprungs- und Empfängerländern zu erleichtern und formelle Finanzsysteme international zu stärken. Die internationalen Finanz- und Entwicklungsorganisationen werden aufgefordert, ihre Arbeit zur Verbesserung von Überweisungsdienstleistungen zu koordinieren. Insbesondere sollen die Kosten für Rücküberweisungen (remittances) gesenkt werden. Diese betragen derzeit bis zu 10 oder 15 Prozent – bei geringfügigen Beträgen sind in Einzelfällen sogar Kosten bis zu 30 Prozent der Überweisungssumme fällig. Gelänge global eine Verringerung auf in Industrieländern übliche Kosten für Überweisungen, würde dies einen zusätzlichen Milliardenbetrag für die wirtschaftliche Entwicklung generieren. Initiativen der britischen Entwicklungsbehörde (DFID) und der von der Weltbank geleiteten „Inter-Agency Remittance Task Force“ gehen bereits in dieser Richtung.

Offiziell machten Überweisungen weltweit aus den Diasporen in ihre Herkunftsländer laut Weltbankangaben 2005 ca. 232 Mrd. US-Dollar pro Jahr aus, wovon Entwicklungsländer 167 Mrd. US-Dollar erhalten. Die Rücküberweisungssumme übersteigt damit die globalen öffentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) um mehr als das Doppelte. Damit sind Rücküberweisungen nach den Direktinvestitionen die zweitgrößte Quelle externer Finanzierung für Entwicklungsländer; für die meisten Entwicklungsländer sind sie sogar die wichtigste Quelle externer Zuflüsse. „Süd-Süd“-Finanzströme machen dabei immerhin 30 bis 40 Prozent aus.

Und trotz dieser beeindruckenden Zahlen gehen unterschiedliche Organisationen (darunter die ILO und der IWF) davon aus, dass die Summe der tatsächlichen Überweisungen noch um 50 bis 250 Prozent höher liegt als die der statistisch erfassten. Diese Unterschätzung liegt daran, dass es kein System zur einheitlichen Erfassung oder Zuordnung der Überweisung gibt. Auch haben viele Migranten sowohl in Ursprungs- als auch Empfängerländern keinen Zugang zum formellen Bankensystem und greifen daher auf persönlichen und informellen Geldtransfer zurück, der jedoch mit hohen Unsicherheiten behaftet ist.

Während ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern starken Schwankungen unterworfen sind, wachsen die Rücktransfers aus den Diasporagemeinden schnell an. Bei den Rücküberweisungen liegen die USA und Saudi-Arabien an vorderster Stelle. Mit ca. 8 Mrd. US-Dollar folgen Deutschland, die Schweiz und Belgien. Mit diesem Geld werden nicht nur Überlebenshilfen innerhalb von Familienverbänden geleistet, sondern auch vielfältige entwicklungsorientierte Initiativen unterstützt. Die unverhältnismäßig hohen Transak-

tionskosten der Banken entziehen dabei enorme Summen, die anderweitig für Investitionen und Konsum in den Herkunftsländern zur Verfügung stünden.

Um Kapitalrückflüsse wirtschaftlich und für Entwicklungszwecke zu nutzen, hat eine ganze Reihe von Entwicklungsländern Anreize sowie spezielle Instrumente und Institutionen geschaffen. Zu jedem US-Dollar, den Migranten in die soziale Infrastruktur der Heimatgemeinden investieren, gibt die mexikanische Regierung 2 US-Dollar zusätzlich. Der Bundesstaat Zacatecas und die Interamerikanische Entwicklungsbank stellen Infrastruktur und Kredite für Migranten zur Verfügung, die neue Arbeitsplätze z. B. in der Verarbeitung von Agrarprodukten schaffen.

Auch die G8-Staaten haben sich verpflichtet, in ihren Ländern Initiativen zu ergreifen, die zu einer deutlichen Reduzierung der Überweisungskosten führen sollen. Über die Kostensenkung hinaus steckt in der Steuerung von Überweisungen ein enormes Entwicklungspotenzial. Ziel sollte es sein, vermehrt Empfängern von Rücküberweisungen, die bisher ohne Zugang zu Finanzdienstleistungen waren, den Zugang zu Girokonten, Krediten und Sparbüchern zu ermöglichen. Eine Integration bislang nicht bankfähiger Kunden kann somit zu einer Stärkung und Stabilisierung des formellen Finanzsystems führen. Die Rahmenbedingungen für Entwicklung würden so erheblich verbessert.

Häufig zeigt sich, dass Investitionsprojekte von Migranten aufgrund der Kenntnisse des Herkunftslandes auf solideren Beinen stehen als die von ausländischen Investoren. Sind die Investitionen darüber hinaus mit der Remigration oder „Zirkulation“ verbunden, so kann das im Ausland erworbene Know-how zusammen mit dem eingesetzten Kapital und der Landeskenntnis Synergien entfalten. Aufgrund der neuen Kommunikationsmittel ist Know-how-Transfer nicht mehr nur an die dauerhafte Rückkehr von Fachkräften in ihre Herkunftsländer gebunden. Bedeutsamer ist die Mobilität in beide Richtungen bzw. die globale Mobilität. Auch für Deutschland wäre eine größere Flexibilität hilfreich. Migranten würden mehr für ihre Herkunftsländer tun, wenn sie nicht schon nach einer über sechsmonatigen Abwesenheit ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden. Die entwicklungspolitische Förderung der Rückkehr von Fachkräften aus Entwicklungsländern muss im Sinne einer umfassenderen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Diasporagemeinden ausgeweitet werden.

So hat z. B. Thailand ein Thai Diaspora Institute eingerichtet, das weltweit den Austausch mit Migranten fördert. In einem „Brain Mobility“-Projekt wird über das Internet der Kontakt mit hoch qualifizierten Emigranten gehalten und die Mitarbeit in nationalen Projekten stimuliert. Dadurch wird das Know-how aus der Ferne genutzt und durch die Vernetzung mit lokalen und nationalen Projekten eine Tür für die Remigration offen gehalten.

Heute ist der Informationsaustausch zwischen Diaspora und Herkunftsland oft kontinuierlicher und intensiver als zwischen Stadt und Land in vielen Entwicklungsländern. Da diese Möglichkeiten sich gerade erst entfalten, sind ihre sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen bzw. entwicklungspolitischen Auswirkungen erst ansatzweise zu erkennen. Deutlich erkennbar ist schon die wachsende Rolle von Diaspora-Gemeinschaften in Konflikten ihrer Herkunftsländer. Bisher wurden vorwiegend konfliktverschärfende Aktivitäten (z. B. Finanzierung von Bürgerkriegen) wahrgenommen. Es gibt aber ebenso mäßigende und friedensstiftende Beiträge von Diasporagemeinschaften wie in jüngerer Zeit beim Tamilen-Konflikt in Sri Lanka.

Die Entwicklungspotenziale der Diaspora-Gemeinden in Deutschland, Europa und weltweit sind bisher im Hinblick auf die Entwicklung ihrer Herkunftsländer und für den wirtschaftlichen Austausch zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern nicht ausreichend erkannt worden. Dies sollte sich im Interesse der Menschen in den Herkunfts- und Zielländern schnell ändern. Durch 2 von

der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) vor kurzem veranstaltete internationale Konferenzen und eine Anhörung im Deutschen Bundestag (2004) wurden die Potenziale der Diasporagemeinden für die Entwicklungszusammenarbeit unterstrichen.

Nach den verheerenden Terroranschlägen in New York und Washington am 11. September 2001 hat sich die Migrationsdiskussion stark emotionalisiert. Die vormalige Bundesregierung hat mit dem verabschiedeten Zuwanderungsgesetz und dem Bericht des Rates für Zuwanderung und Migration im Oktober 2004 und den darin enthaltenen Empfehlungen zur Versachlichung der Diskussion beigetragen und die Einwanderung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Gleichwohl sind weitere Flexibilisierungen des Ausländerrechts notwendig, um entwicklungspolitisch sinnvolles Engagement aus den Diasporagemeinden heraus stärker zu fördern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ein Konzept zu entwickeln, wie in den Entwicklungsländern eine stärkere Vernetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit unternehmerischen Tätigkeiten und gemeinnützigen Aktivitäten der Diaspora-Gemeinden erreicht werden kann;
2. sich für eine kohärente Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Finanzinstitutionen einzusetzen, die an der Verbesserung von Finanzdienstleistungen für Migranten arbeiten;
3. sich für einen verbesserten Zugang zum formellen Finanzsystem in Ursprungs- und Empfängerländern einzusetzen;
4. Diaspora-Banken dabei zu unterstützen, notwendige Standards insbesondere der Transparenz einzuhalten, um Steuerflucht und Geldwäsche zu vermeiden;
5. Vorschläge zur Verbesserung von Geldüberweisungen in die Herkunftsländer zu erarbeiten und sich international dafür einzusetzen, dass es im Sinne von Transparenz und Effizienz zur Senkung von Überweisungskosten kommt;
6. wirtschaftliches Handeln aus Diaspora-Gemeinden in Deutschland dadurch zu fördern, dass ohne bürokratischen Aufwand bei einer vorübergehenden, entwicklungspolitisch sinnvollen Tätigkeit im Herkunftsland bzw. in der-region eine größtmögliche aufenthaltsrechtliche Flexibilität geschaffen wird;
7. gezielte Fördermaßnahmen von Diaspora-Unternehmen wie eine spezielle Wirtschaftsmesse oder die Einrichtung entsprechender Segmente bei bestehenden Messen zu prüfen;
8. über die Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Existenzgründungen und Auslandsinvestitionen von Diaspora-Unternehmen gezielt zu fördern, sofern sie entwicklungspolitisch zielführend sind;
9. wissenschaftliche Kooperation und wissenschaftliche Netzwerke zu stärken, die den Know-how-Transfer in Entwicklungsländern fördern;
10. die Kooperation mit Institutionen der Diaspora-Politik in den Entwicklungsländern weiter auszubauen;
11. Diaspora-Organisationen stärker in die Integrationsförderung einzubeziehen;

12. im Rahmen der Integrationspolitik von Migranten in Deutschland die Brückenfunktion der Diaspora mit dem Herkunftsland zu stärken und eine Einflussnahme auf dessen Politik und Gesellschaft in einem entwicklungsfördernden und friedensstiftenden Sinne zu unterstützen; hier ist insbesondere die besondere Rolle der Frauen zu berücksichtigen;
13. über die entwicklungspolitische Inlandsarbeit auch Fortbildungen für Diaspora-Mitglieder anzubieten;
14. bei den Beratungen der Vereinten Nationen im Herbst dieses Jahres die Forderungen der Global Commission on International Migration zu unterstützen;
15. sich auf europäischer Ebene für eine Koordination der Diaspora-Politik einzusetzen;
16. frauenpolitische Ansätze entsprechend der Handlungsmaxime der Bundesregierung in den oben genannten Bereichen besonders zu fördern;
17. die Migrationsforschung zu stärken und dafür Sorge zu tragen, dass deren Erkenntnisse für die Entwicklungspolitik fruchtbar gemacht werden.

Berlin, den 31. Mai 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

