

Antrag

der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und 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:

191 Millionen Menschen leben laut Weltbevölkerungsbericht 2006 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.

Fast die Hälfte aller Migranten – insgesamt 95 Millionen – ist dem UN-Weltbevölkerungsbericht 2006 zufolge weiblich. Doch erst seit kurzem ist bekannt, wie viel gerade Migrantinnen zur Wirtschaft und dem gesellschaftlichen Wohlergehen in den Herkunfts- und Aufnahmeländern beitragen.

Mehrere länderspezifische Untersuchungen zeigen, welche Bedeutung die Rücküberweisungen von Frauen haben. Frauen überweisen zwar insgesamt weniger Geld in die Herkunftsländer als Männer. Jedoch überweisen sie von ihrem geringeren Einkommen einen höheren Anteil. Der Großteil dieser Überweisungen sind für die Bildung und Gesundheitsversorgung von Familienmitgliedern in den Herkunftsländern bestimmt.

Die Weltbank schreibt verbesserte Gesundheit von Kindern und gesunkene Sterblichkeitsraten der Bildung zu, die Frauen im Ausland haben erwerben können.

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 Besorgnis erregendes Beispiel ist die Abwanderung von ausgebildetem medizinischem Personal aus Afrika, hauptsächlich nach Großbritannien, Kanada und die USA.

Die Nachfrage nach qualifiziertem Gesundheitspersonal in einigen Industrieländern lockt immer mehr qualifizierte Migranten an – und stürzt ihre Heimatländer noch tiefer in die medizinische Versorgungskrise. Von den 600 Ärzten, die seit der Unabhängigkeit 1964 in Sambia ausgebildet wurden, arbeiten heute nur 50 in ihrem Heimatland. Im Jahr 2000 haben doppelt so viele Kranken-

schwwestern Ghana verlassen wie dort im selben Jahr ausgebildet wurden. Die Weltkommission für internationale Migration (GCIM) berichtet, dass derzeit in Manchester mehr malawische Ärzte praktizieren als in ganz Malawi.

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, können Verluste durch abwandernde Arbeitskräfte kompensiert werden. 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 Diasporagemeinschaften sowohl in den Einwanderungsländern als auch in ihren Herkunftsländern in den letzten Jahren stark zugenommen. Migranten in unserer Gesellschaft haben ein großes Potenzial um eine Brückenfunktion einzunehmen. Sie können so zum sozialen und kulturellen gegenseitigen Verständnis beitragen.

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 diese Richtung.

Offiziell machen Überweisungen weltweit aus den Diasporen in ihre Herkunftsländer laut Weltbankangaben 2005 circa 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 Finan-

zierung für Entwicklungsländer; für die meisten Entwicklungsländer sind sie sogar die wichtigste Quelle externer Zuflüsse. Sogenannte 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 Überweisungen 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. Um Kapitalrückflüsse wirtschaftlich und für Entwicklungszwecke zu nutzen, haben eine ganze Reihe von Entwicklungsländern Anreize sowie spezielle Instrumente und Institutionen geschaffen. Zu jedem Dollar, den Migranten und Migrantinnen in die soziale Infrastruktur der Heimatgemeinden investieren, gibt die mexikanische Regierung zwei 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. So hat z. B. Thailand ein Thai Diaspora Institute eingerichtet, das weltweit den Austausch mit Migranten und Migrantinnen fördert. In einem „Brain Mobility“-Projekt wird über das Internet der Kontakt mit hoch qualifizierten Migrantinnen und Migranten 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 Diasporagemeinschaften 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 Diasporagemeinden 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 zwei von der GTZ 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 Migrations-Diskussion stark emotionalisiert. Das verabschiedete Zuwanderungsgesetz und der Bericht des Rates für Zuwanderung und Migration im Oktober 2004 und die darin enthaltenen Empfehlungen haben zur Versachlichung der Diskussion beigetragen und die Einwanderung auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Gleichwohl sind weitere Anstrengungen 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 (EZ) ein Konzept zu entwickeln, wie in den Entwicklungsländern eine stärkere Vernetzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit unternehmerischen Tätigkeiten und gemeinnützigen Aktivitäten der Diasporagemeinden erreicht werden kann;
2. den spezifischen Rollen von Frauen in allen Bereichen und Maßnahmen der Migration im Entwicklungskontext Rechnung zu tragen;
3. auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass keine gezielte Abwerbung von medizinischem Fachpersonal aus Entwicklungsländern erfolgt;
4. sich für eine kohärente Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Finanzinstitutionen einzusetzen, die an der Verbesserung von Finanzdienstleistungen für Migrantinnen und Migranten arbeiten;
5. sich für einen verbesserten Zugang zum formellen Finanzsystem in Ursprungs- und Empfängerländern einzusetzen;
6. Diaspora-Banken dabei zu unterstützen, notwendige Standards insbesondere der Transparenz einzuhalten, um Steuerflucht und Geldwäsche zu vermeiden;
7. 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;
8. wirtschaftliches Handeln aus Diasporagemeinden in Deutschland dadurch zu fördern, dass ohne bürokratischen Aufwand bei einer vorübergehenden, entwicklungspolitisch sinnvollen Tätigkeit im Herkunftsland bzw. der -region eine größtmögliche Flexibilität geschaffen wird. Dazu ist es notwendig, dass der Ermessensspielraum der Durchführungsbestimmungen des Gesetzes für die Ausländerbehörden voll ausgeschöpft wird;
9. gezielte Fördermaßnahmen von Diasporaunternehmen wie eine spezielle Wirtschaftsmesse oder die Einrichtung entsprechender Segmente bei bestehenden Messen zu prüfen;

10. über die Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Existenzgründungen und Auslandsinvestitionen von Diaspora-Unternehmen gezielt zu fördern, sofern sie entwicklungspolitisch zielführend sind;
11. qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollen, zu unterstützen, u. a. durch Nutzung ihrer Potentiale auf dem Arbeitsmarkt im Herkunftsland und auch in den Programmen und Projekten der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit;
12. das entwicklungspolitische Potential und das spezifische Wissen insbesondere von weiblichen Migranten, die sich in Diasporaorganisationen in Deutschland oder in Diasporapartnerorganisationen in den Herkunftsländern engagieren, für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit bzw. die Programmarbeit der Durchführungsorganisationen zu nutzen;
13. wissenschaftliche Kooperation und wissenschaftliche Netzwerke zu stärken, die den Know-how-Transfer in Entwicklungsländern fördern;
14. die Kooperation mit Institutionen der Diasporapolitik in den Entwicklungsländern weiter auszubauen;
15. Diasporaorganisationen stärker in die Integrationsförderung einzubeziehen;
16. im Rahmen der Integrationspolitik von Migrantinnen und Migranten in Deutschland die Brückenfunktion der Diaspora mit dem Herkunftsland zu stärken und eine Einflussnahme auf dessen Politik und Gesellschaft in einem Entwicklung fördernden und friedensstiftenden Sinne zu unterstützen; hier ist insbesondere die besondere Rolle der Frauen zu berücksichtigen;
17. über die entwicklungspolitische Inlandsarbeit auch Fortbildungen für Diasporamitglieder anzubieten;
18. den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Global Commission on International Migration der Vereinten Nationen zu berichten und die Umsetzung der Ergebnisse zügig zu prüfen;
19. sich auf europäischer Ebene für gemeinsame Ziele der Diasporapolitik einzusetzen;
20. Gender-mainstreaming-Ansätze entsprechend der Geschäftsordnung der Bundesregierung in den oben genannten Bereichen umzusetzen;
21. den Austausch zwischen Diasporavertretern und der deutschen Wissenschaft und Wirtschaft im Hinblick auf Know-how-Transfer zu fördern;
22. Partnerschaften zwischen Diaspora-Kontaktorganisationen in den Herkunftsländern in Bezug auf die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit stärken und nutzen;
23. die Migrationsforschung zu stärken und einen Schwerpunkt zu setzen in Bezug auf die getrennte Datenerhebung für Frauen und Männer und dafür Sorge zu tragen, dass deren Erkenntnisse für die Entwicklungspolitik fruchtbar gemacht werden.

Berlin, den 31. Januar 2007

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion
Dr. Guido Westerwelle und Fraktion
Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

