Info zum Bildschirmlesen

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MIGRATION INTEGRATION DIVERSITY

Migration & Entwicklung

DOSSIER

Impressum

Herausgeber

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin
www.boell.de

Das Online-Dossier wurde veröffentlicht auf www.migration-boell.de im Dezember 2008.

Direktlink: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1891.asp

V.i.S.d.P. Olga Drossou, MID-Redaktion, Heinrich-Böll-Stiftung

Dossier-Redakteur: Joshua Kwesi Aikins

Joshua Kwesi Aikins ist Doktorand an der Bielefeld Graduate School in Sociology and History (BGHS). Er studierte Politikwissenschaft an der University of Ghana und der Freien Universität Berlin. Seine Dissertation ist zum Thema "Reshaping the Politics of Development - the Dynamics of Interaction between Western-Style and Indigenous Political Institutions in Ghana". Veröffentlichungen zu 'Co-Wives in Africa', zur 'Alltäglichen Gegenwart der kolonialen Verangenheit' sowie zu afrodiasporischen Kulturen zwischen Aneignung und Widerstand.

Foto Titelblatt: Helping Hands by darkmatterphotography.com/ under a CC licence.

(cc) BY-NC-ND Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz.
Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers.

Lesen Sie den ausführlichen Lizenzvertrag unter http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/legalcode

This project has been funded with support from the European Commission.

This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein

Education and Culture DG
'Europe for Citizens' Programme

Inhalt

Über das Dossier 4

Der Migrations-Entwicklungs-Nexus: Akteure & Potentiale 5

TATJANA BARAULINA UND KEVIN BORCHERS
Wer migriert, der entwickelt? Bedingungen und Formen des entwicklungspolitischen Engagements von Diaspora 6

JENNIFER M. BRINKERHOFF
Enabling Diaspora Development Contributions: Policies and Caveats 12

JOSEPH A. YARO
Development as Push and Pull factor in Migration 16

Chancen & Widersprüche 22

DORIS ANNA HILBER
Develop Men? Gender Effects of the Migration and Development Mantra 23

BÉATRICE KNERR
Rücküberweisungen: Gefahren für die langfristige Entwicklung der Empfängerländer 30

EVA GERHARZ
Die Zukunft der Entwicklung oder ein Akteur unter vielen? MigrantInnen als Akteure der Entwicklungspolitik 41

SIMON MUSEKAMP
Kohärenz zwischen deutscher Entwicklungs- und Migrationspolitik 48

Praxis & Projekte: Erfahrungen im Migrations-Entwicklungs-Nexus 54

MARIAMA AWUMBILA
Who gains, who is drained? From worst cases to best practices 55

NADINE SIEVEKING
Probleme der Anerkennung des Entwicklungsengagements von Migrantinnen afrikanischer Herkunft in Deutschland 60

STEFAN WILHELMY UND ULRICH HELD
Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung aus kommunaler Sicht 67

GILBERTO RESCHER
Staat, Migration und Entwicklung in Mexiko:
Vorbildhafter Umgang oder ein neues Kleid für alte Probleme? 71

Über das Dossier

Der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung rückt in den letzten Jahren verstärkt in den Blick. Allein die Tatsache, dass globale Remittances - also Rücküberweisungen der MigrantInnen in ihre Herkunftsländer - die offizielle Entwicklungshilfe der Industrieländer bei weitem übersteigen, zeigt die wichtige Rolle der Diaspora-Gemeinschaften für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer.

Doch das Potential der Gemeinschaften in der Diaspora liegt nicht allein in den finanziellen Zuwendungen. Professionelle Fähigkeiten, Expertise, Kenntnisse der Herkunfts- sowie der Gastländer machen sie zu potentiell attraktiven PartnerInnen von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit.

Der Schnittpunkt von Migration und Entwicklung, der Migrations-Entwicklungs-Nexus, hat sich so zu einem Politikfeld gewandelt, dass von teils enthusiastischer Rhetorik geprägt ist. Im Bestreben, über die einseitige Problematisierung von Migration hinauszuwachsen, werden nun die Potentiale von MigrantInnen betont. Einerseits werden hohe Erwartungen aufgebaut, andererseits wird den neuen EntwicklungsakteurInnen in einzelnen Entwicklungsinstitutionen eine gewisse Skepsis entgegengebracht. Vor diesem Hintergrund sind differenzierte und realitätsnahe Analysen der Möglichkeiten und Grenzen des Migrations-Entwicklungs-Nexus angebracht.

Solche differenzierten Betrachtungen leisten konstruktive Kritik an einer vereinfachten positiven Verknüpfung von Migration und Entwicklung. Mit Verweis auf den Brain Drain im Globalen Süden wird betont, dass besonders westliche Aufnahmeländer von hochqualifizierten MigrantInnen profitieren, während deren Abwanderung den Entsendeländern nachhaltig schadet. Hier gilt es, neue Politikansätze jenseits gescheiterter Gastarbeiterkonzepte zu entwickeln und neue Begriffe wie "zirkuläre Migration" mit innovativen Inhalten füllen. Alte Programme im Gewand neuer Begrifflichkeiten zu recyceln und auch die Höhe der Remittances sagt noch nichts über die möglicherweise negativen Langzeitfolgen solcher Tranfers für die Empfängerländer aus.

Angesichts der Fülle neuer Aktivitäten und der Anzahl ungeklärter Fragen und Rollenverteilungen, die sich aus dem Mangel an kritischer Reflexion ergeben, ist es wichtig, Erfahrungen mit Projekten und Politiken, die den Migrations-Entwicklungs-Nexus stärken sollen, zu evaluieren, um aus bereits bestehender Praxis neue Handlungsoptionen ableiten zu können.

Eine Vielzahl von Akteuren und Interessengruppen versucht, im Bereich der Migrations- und Entwicklungspolitik Einfluss zu nehmen. Dabei kommt es nicht selten zu Zielkonflikten zwischen unterschiedlichen Politikbereichen auch innerhalb einzelner Staaten – mit der Folge inkohärenter Entscheidungen.

Greifen hier die Bemühungen zur Harmonisierung von Politiken? Welche Auswirkungen hat eine solche verstärkte Politikkoordination auf migrantische und diasporische Gestaltungsmöglichkeiten von Entwicklung? Sind migrantische und diasporische Entwicklungsorganisationen die Zukunft der Entwicklung oder nur eine weitere Akteursgruppe, die es gilt, in bereits bestehende Strukturen einzubinden? Wie verhält es sich in diesem neuen Feld der Entwicklungs- und Migrationspolitik mit Geschlechtergerechtigkeit - werden geschlechterdifferente Auswirkungen in Planung und Umsetzung genügend berücksichtigt? In welche konkreten Projekte werden Organisationen der Diaspora als tatsächliche Partner von Entwicklungsorganisationen einbezogen?

Das Dossier führt in das Themenfeld und die Kontroversen ein, indem es Analysen und Standpunkte aus den unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure gegenüberstellt - so entsteht jenseits schematischer Generaldiagnosen ein differenziertes Bild des Migrations-Entwicklungs-Nexus.

Olga Drossou
MID-Redaktion
Heinrich-Böll-Stiftung

Joshua Kwesi Aikins
Dossier-Redakteur

Der Migrations-Entwicklungs-Nexus: Akteure & Potentiale

Eine positive Verknüpfung von Migration und Entwicklung, das Einbeziehen von MigrantInnen und Diasporas in Entwicklung sowie die Förderung diasporischer Entwicklungsaktivitäten wird vielerorts als Innovation begrüßt. Doch welcher Politiken in Herkunfts- und Aufnahmeländern bedarf es, um die identifizierten Potentiale zu aktivieren?

- **Tatjana Baraulina** und **Kevin Borchers** beleuchten den Zusammenhang zwischen den sozialen, ökonomischen und professionellen Ressourcen von MigratInnen und ihrem Engagement für die Herkunftsländer.
- **Jennifer Brinkerhoff** stellt aktivierende Politikoptionen vor, die das jeweilige Potential unterschiedlicher Akteure im Bereich Migration-Entwicklung freisetzen können.
- **Joseph A. Yaro** untersucht die Rolle von Entwicklung als Push und Pull Faktor für Migration.

Tatjana Baraulina und Kevin Borchers

Wer migriert, der entwickelt? Bedingungen und Formen des entwicklungspolitischen Engagements von Diaspora

Grenzüberschreitende Migration wirkt sich auf die Entwicklung der Herkunftsländer aus. In der Migrationsforschung gilt dies als nachgewiesen. Unklar bleibt aber, wie genau Migration und Entwicklung zusammenhängen. In den 1960er Jahren stand etwa die Debatte um negative Auswirkungen der Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus den Entwicklungsländern im Mittelpunkt. Während der 1980er Jahre beschäftigte man sich mit dem Entwicklungsbeitrag der Rückkehrer. ‚Diaspora und Entwicklung' lautet gegenwärtig das neue Topthema. So werden nicht nur Studien zum entwicklungspolitischen Potenzial von Diaspora angefertigt. Auch internationale Foren, wie die Metropolis Conference oder das Globale Migrationsforum, die eine Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik anstreben, widmen sich der Beobachtung von Diasporaaktivitäten in den Herkunftsländern. Wichtige institutionelle Akteure, beispielsweise die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), installieren Programme, um die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Diaspora zu unterstützen.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, worin genau das entwicklungspolitische Potenzial der Diaspora besteht. Er fragt auch, über welche MigrantInnen man diskutiert, wenn man von Diaspora oder von MigrantInnengemeinden spricht. Um sich den Antworten auf diese, aus der Sicht der Autoren, zentralen Fragen der heutigen ‚Migration und Entwicklung' Diskussion anzunähern, werden Ergebnisse der jüngsten Forschung grenzüberschreitender Migrationsprozesse ausgewertet.

Was ist Diaspora?

Der Begriff ‚Diaspora' beschrieb traditionell eine Gemeinschaft der Vertriebenen und ExilantInnen, welche eine Hinwendung zur "verlorenen Heimat" verbindet. Gerade wegen diesem ausgeprägten Herkunftsbezug des Diasporabegriffs hielt die klassische Migrationsforschung ihn für unbrauchbar. Denn ihr analytischer Fokus lag auf individuellen Integrationsverläufen. Bindungen zum Heimatland wurden als hinderlich für die Integration betrachtet. Außerdem ging man davon aus, dass in der individualisierten und durchrationalisierten Moderne Heimatliebe und Nostalgie keine hinreichende Voraussetzung für die soziale Vernetzung und Selbstorganisation von MigrantInnen sein können. Erst in den 1980er Jahren hatte man diese Grundannahmen der klassischen Migrationsforschung hinterfragt.

Im Jahre 1986 wurde auf Initiative von Gabriel Sheffer eine Aufsatzsammlung veröffentlicht, in welcher Diaspora als ein Akteur der internationalen Politik analysiert wurde. Darin ging es um klassische Diaspora wie etwa jüdische Gemeinden in den USA und ihr Engagement für Israel, aber auch um "neue" Diaspora, - MigrantInnenbündnisse, die sich für soziale und politische Belange in ihren Herkunftsländern engagierten (Sheffer, 1986). Mit dieser und einigen anderen Studien kam die Frage auf, inwiefern die Bindung von MigrantInnen zu ihren Herkunftsorten doch ein wichtiger Mobilisierungsfaktor ist und ein langfristiges Phänomen darstellt.

Der Diasporabegriff wird in den letzten Jahren inflationär benutzt. Er wird dann angewandt, wenn man die Beziehungen der MigrantInnen in ihre Herkunftsländer unterstreichen möchte. Dabei subsumiert er verschiedene Vorstellungen von sozialer Organisation dieser Beziehungen: von individuellen und familiären Beziehungen bis zu organisierten Strategien des ökonomischen, politischen oder sozialen Engagements. Man spricht also über Diaspora, wenn man über Ausmaß und Formen der individuellen Geldüberweisungen von MigrantInnen spricht. Gleichzeitig spricht man über Diaspora, wenn man Wohltätigkeitsprojekte der MigrantInnenvereine analysiert. Und man spricht über Diaspora, wenn man weltweite politische Mobilisierung der MigrantInnen für ihre Herkunftsregionen beschreibt.

Hinter dem Begriff ‚Diaspora' verbergen sich nicht nur verschiedene Formen der MigrantInnenbeziehungen in die Herkunftsländer, sondern auch verschiedene Vorstellungen davon, wie die Beziehungen der MigrantInnen zueinander beschaffen sind. Die einen sprechen von Diaspora und meinen dabei formalisierte MigrantInnenorganisationen, wie etwa AFFORD oder Africa Recruit. Andere benutzen den Begriff Diaspora, um informelle Netzwerke der MigrantInnen zu beschreiben, die sich über die nationalen Grenzen hinweg er-

strecken. Andere möchten mit dem Diasporabegriff lediglich eine lose Solidarität der MigrantInnen miteinander und ihrer Heimat gegenüber ausdrücken.

Die Unschärfe des Diasporabegriffs wird in der jüngsten Zeit stark kritisiert. Die KritikerInnen unterstreichen insbesondere, dass Diaspora oder MigrantInnengemeinden keinesfalls homogen sind. MigrantInnen aus einem Herkunftsland gehören oft verschiedenen sozialen Statusgruppen an, haben verschiedene ethnische Wurzel oder religiöse Überzeugungen. Oft spiegelt die sozial-strukturelle Zusammensetzung jeweiliger MigrantInnenpopulation die sozialen und politischen Konflikte ihrer Herkunftsgesellschaft wieder. Außerdem können sich MigrantInneninteressen nicht nur entlang der unterschiedlichen Erfahrungen im Herkunftsland spalten, sondern auch entlang der Perspektiven in Zielland differenzieren. Zwischen denen, die im Zielland eine soziale Mobilität erfahren haben, und denen, die einen relativen Statusverlust erleiden mussten, kann unter Umständen ein tiefer Graben verlaufen.

Wer engagiert sich?

Die Beobachtung von Heterogenität der MigrantInnenpopulationen wurde zu einer analytischen Herausforderung für die Diskussion über den entwicklungspolitischen Beitrag der MigrantInnen. Es rückte die Frage in den Vordergrund, welche MigrantInnen sich für die Belange der Herkunftsländer einsetzen.

RückkehrerInnen

Bis in die 1990er Jahre hinein herrschte in der entwicklungsorientierten Migrationsforschung die Überzeugung, dass lediglich die MigrantInnen zu Akteuren der Entwicklung werden, die in ihre Heimat zurückkehren. Die rückkehrorientierten MigrantInnen würden nicht beabsichtigen, sich zu integrieren, sondern versuchen, ihre im Aufenthaltskontext erworbenen Ressourcen in das Herkunftsland zu transferieren. Die Rückkehrer schicken ihr gespartes Geld, übertragen aber auch neue soziale Normen, professionelle Erfahrungen und Know-How in die Entwicklungsländer und treiben hiermit den sozialen und ökonomischen Wandel an.

In der Realität stellte man allerdings fest, dass die Rückkehr in großer Zahl, die man vor allem bei den verschiedenen Formen von Arbeitsmigration nach Europa und Nordamerika erwartet hat, ausgeblieben ist. Obwohl die Einwanderer in der ersten Generation Beziehungen zu ihren Verwandten und Bekannten in den Herkunftsorten aufrechterhielten, ließen sie sich in den Zielländern nieder. Ihr Engagement beschränkte sich oft auf die Geldüberweisungen an die zurückgebliebenen Familienmitglieder, die überwiegend für Konsumzwecke verwendet wurden. Diese privaten Geldflüsse waren aus ökonomischer Sicht für die Herkunftsländer sehr bedeutsam. Sie ließen sich aber entwicklungspolitisch kaum steuern. Ein anderes Problem war, dass die Rückkehrprozesse selektiv verliefen. Tendenziell kehrten diejenigen zurück, die im Zielland nicht Fuß fassen konnten, in den Zielländern keine höheren Qualifizierungen erworben haben und während der Deindustrialisierung der 1970er und 1980er Jahre ihre Arbeit verloren. Bei solchen Rückkehren konnte man weniger auf den Know-Howtransfer oder auf Transfer von besonderen entwicklungsrelevanten Fähigkeiten und Kenntnissen hoffen. Viel mehr musste man sich um ihre Reintegration in den Rückkehrkontexten Sorgen machen.

PendlerInnen

Ende der 1990er Jahre entdeckte man die Zirkularität als eine zentrale Voraussetzung des entwicklungspolitischen Engagements von MigrantInnen. Das Phänomen der Zirkularität hat man an Beispielen der temporären Wanderungen, wie etwa der mexikanischen Einwanderung in die USA, beobachtet. MigrantInnen aus Mexiko organisierten sich während ihres Aufenthaltes in den USA, um sich für die Belange der Herkunftsorte zu engagieren. Dabei ging es nicht nur um die Geldüberweisungen, sondern auch um komplexere Engagementformen: Investitionen in die lokale Infrastruktur, wie etwa die Einrichtung einer Schule oder der Bau einer Wasserversorgungsanlage, und um die lokale politische Teilhabe. Die Motivation für dieses Engagement sah man vor allem darin, dass ein Teil von zurückgelassenen Familien - meist Frauen und Kindern - ein besserer Lebensstandard und Zukunftsperspektiven ermöglicht werden sollten. MigrantInnen selbst partizipierten an diesen Verbesserungen, da sie ihre Herkunftsorte oft besuchten, aktiv am Gemeindeleben teilnahmen und mittelfristig eine Rückkehr beabsichtigten.

Das Aufrechterhalten der Beziehungen und das Pendeln zwischen dem Herkunfts- und Aufenthaltsort erklärte die Migrationsforschung zu einer eigenen Migrationsform, zirkuläre Migration genannt. Das Fazit dieser Forschungsdiskussion war: Das Engagement der zirkulären MigrantInnen resultiert aus ihrer persönlichen und familiären Eingebundenheit in die sozialen Zusammenhänge der Herkunftskontexte. Es ist auf langfristige

Verbesserung der Infrastruktur und Sicherung der lokalen politischen Entscheidungsautonomie gerichtet und deshalb entwicklungspolitisch hoch wirksam.

Außenseiter oder Etablierte?

In der jüngsten Forschungsdebatte wird die Frage gestellt, ob das Engagement in den Herkunftsregionen nur bei denjenigen zu beobachten ist, die sich im Aufnahmekontext nicht integrieren. Denn Rückkehrabsichten und Zirkularität waren traditionell mit einem mangelnden Interesse an Integration assoziiert. Dem entgegen hat die Forschungsgruppe von Alejandro Portes in einer Untersuchung von herkunftsorientierten MigrantInnenselbstorganisationen in den USA herausgefunden, dass an der Spitze von MigrantInnenorganisationen oft diejenigen stehen, die besser ausgebildet sind, die sich in den USA professionell verwirklichen bzw. ökonomisch etablieren konnten, aber auch länger mit ihren Familien in den USA lebten und einen sicheren Aufenthaltsstatus hatten (Portes u.a. 2007).

Mit dieser und einigen anderen Arbeiten wurde das sogenannte ‚Resource-dependency model' - das Modell des ressourcenabhängigen Engagements - aufgestellt (Itzigsohn, 2005). Das Model geht davon aus, dass MigrantInnen, die im Zielland einen höheren sozialen Status erlangt haben, mehr Zeit und Muße haben, MigrantInnenorganisationen zu gründen. Ihre informellen Qualifikationen und vielfältigen Kontakte versetzen sie in die Lage, lose MigrantInnennetzwerke zum Engagement im Herkunftsland zu mobilisieren und die dafür notwendigen Ressourcen zu beschaffen. Hiermit wurden erfolgreich integrierte und dauerhaft ansässige MigrantInnen als eine Triebkraft für das Engagement in den Herkunftsländern identifiziert.

Das Model des ressourcenabhängigen Engagements scheint insbesondere dann gültig zu sein, wenn man über die ökonomischen Aktivitäten der MigrantInnen in ihren Herkunftsländern spricht. Je besser sich MigrantInnen am Aufenthaltsort integrieren, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie nicht nur Geld an Verwandte überweisen, sondern größere Investitionen im Herkunftsland tätigen. Dabei ist nicht gemeint, dass das Kapital zu umfassenden Anschaffungen oder zur reinen Vermögensanlage in das Herkunftsland transferiert wird, vielmehr geht es um die Förderung der Direktinvestitionen.

Drei verschiedenen Rollen können ökonomisch aktive MigrantInnen einnehmen. Vermögende MigrantInnen investieren ihr Kapital und das erworbene Know-How direkt in eigene Unternehmen im Herkunftsland. Weniger vermögende, aber gut ausgebildete MigrantInnen können das Unternehmen, indem sie arbeiten, zu Investitionen in ihrem Herkunftsland motivieren, und dabei als Geschäftsführer der dortigen Niederlassungen fungieren. Eine weitere Variante ist die Beteiligung von MigrantInnen an der Entstehung von Kooperationen oder Joint Ventures zwischen Herkunfts- und Aufenthaltsland als Unternehmensberater.

Die Untersuchungen beobachteten, dass die ökonomischen Aktivitäten in den Herkunftsländern mit einer zirkulären Migration einhergehen oder gar eine Rückkehr nach sich ziehen. Insbesondere dann, wenn MigrantInnen keinen rechtlichen Mobilitätsschranken unterlagen, wurden sie in ihren Herkunftsländern ökonomisch aktiv. Wurden eigene Direktinvestitionen sehr zeit- und arbeitsintensiv, verlagerten MigrantInnen ihren Lebensmittelpunkt in das Herkunftsland. Allerdings hing auch in diesen Fällen der Erfolg der Unternehmungen sehr oft davon ab, ob und wie die professionellen und ökonomischen Beziehungen zum Zielland genutzt wurden. In diesem Zusammenhang begann die Diskussion über einen neuen entwicklungspolitischen Aspekt von Zirkularität und Rückkehr. Dabei wurde unterstrichen, dass Zirkularität und Rückkehr insbesondere dann entwicklungspolitisch relevant seien, wenn sie ein Resultat der gelungenen Integration im Aufenthaltskontext sind.

Die zweite Generation

Aktuell wird in der Forschung die Frage nach der Dauerhaftigkeit des Engagements der Diaspora in den Herkunftsländern diskutiert. Dabei rückt das entwicklungspolitische Potenzial der zweiten MigrantInnengeneration in den Vordergrund. Denn würde sich das Engagement lediglich auf die Aktivitäten der ersten Generation reduzieren, wäre seine Wirkungskraft erheblich eingeschränkt.

Über Formen und Bedingungen des Engagements von der zweiten Generation ist wenig bekannt. Generell existieren drei Annahmen, welche allerdings kaum durch Forschungsarbeiten belegt sind. Zunächst wird davon ausgegangen, dass das Modell des ressourcenabhängigen Engagements im Falle der zweiten Generation nicht zutrifft. Gelungene Integration der Eltern gehe bei der zweiten Generation in Assimilation - eine vollständige Identifikation mit dem Lebensumfeld des Ziellandes - über. Das Interesse an der Herkunft der Eltern schwindet und damit auch die Motivation, sich für das Herkunftsland der Eltern zu engagieren.

Im Gegensatz dazu besteht eine weitere Annahme darin, dass bei einer hohen Institutionalisierung von MigrantInnengemeinden, das Interesse der zweiten Generation für die Herkunftsländer der Eltern aufrechterhalten werden kann. MigrantInnengemeinden, welche eigene Medien unterhalten, eine ausdifferenzierte Organisationenstruktur aufweisen und eine aktive Sprach- und Kulturpolitik betreiben, können die Bindung der zweiten Generation an die Herkunftssprache und -kultur stärken. Oft wird diese Bindung dann aktiviert, wenn es aus ökonomischen oder professionellen Gründen opportun erscheint. Dies bedeutet, dass die Kinder von MigrantInnen ähnlich wie die ökonomisch aktiven MigrantInnen der ersten Generation Investitionen in die Herkunftsländer vermitteln können.

Die dritte Annahme ist, dass lediglich die MigrantInnenkinder im Herkunftsland aktiv werden, die im Zielland keine Anerkennung erfahren und für sich keine Partizipationschancen sehen. Als Reaktion auf den Ausschluss aus der Gesellschaft, in der sie aufwuchsen, aber zu der sie nicht dazugehören, entwickeln sie eine starke Identifikation mit der Herkunft ihrer Eltern. Dabei wird oft auf problematische Aspekte einer solchen Identifikation hingewiesen. Das Phänomen des "home grown terrorism" - des hausgemachten Terrorismus – gehört beispielsweise dieser Argumentationslogik an. Demnach schließen sich einzelne Vertreter der zweiten und sogar der dritten Generation aus Protest dem extremistischen Aktivismus an, um ihre im Zielland nicht akzeptierte Identität zu verteidigen. Eine solche Argumentation stützt sich allerdings selten auf empirische Befunde.

Wie bereits angemerkt, sind über die Vielfalt und Bedingungen des sozialen und politischen Engagements der zweiten Generation insgesamt zu wenige Ergebnisse vorhanden. Möchte man entwicklungspolitisches Potenzial der zweiten Generation bewerten, sind daher weitere Untersuchungen dringend notwendig.

Welches Engagement ist entwicklungsrelevant?

Bei der Betrachtung von MigrantInnenengagement für die Herkunftsländer stellt sich die Frage, ob alle Engagementformen eine entwicklungspolitische Bedeutung haben. Eine Zeitlang wurde in der Diskussion Diaspora als ein Akteur angesehen, der sich grundsätzlich für die Entwicklung der Herkunftsregionen einsetzt. Differenzierte Betrachtungen werden erst seit kurzem vorgenommen. Im Folgenden wird der entwicklungspolitische Diasporabeitrag in Bezug auf drei wesentliche Entwicklungsziele - Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Förderung des guten Regierens - skizziert.

Wirtschaftswachstum

Wirtschaftswachstum gilt als eine zentrale Makrovoraussetzung für die Entwicklung. Eine wachsende Wirtschaft schafft Arbeitsplätze, verlangt nach einem gebildeten Personal und kurbelt hiermit die Bildungsexpansion an, bringt Investitionen und Technologien ins Land. Wirtschaftswachstum trägt somit zur Abschaffung der Armut bei. Wirtschaft braucht aber Investitionen und Absatzmärkte. MigrantInnen und ihre Familien können also als Investoren und als Konsumenten das Wirtschaftswachstum steigern.

Ein entscheidender Grund, warum die entwicklungspolitische Relevanz von MigrantInnen in den vergangenen Jahren in Wissenschaft und Politik erhöhte Aufmerksamkeit erlangte, ist der rasante Anstieg weltweiter Rücküberweisungen. Die Weltbank stellt fest, dass zwischen 1990 und 2007 die Summe der offiziell registrierten Rücküberweisungen in Entwicklungsländer von 31 auf 251 Mrd. US$ anstieg (World Bank, 2008). Ihr Volumen ist damit doppelt so groß wie die gesamte offizielle Entwicklungshilfe. Die makroökonomische Bedeutung dieser Geldflüsse ist allein wegen diesem beträchtlichen Geldvolumen nicht zu unterschätzen. Rücküberweisungen können die Zahlungsbilanz stabilisieren und die Zahlungsfähigkeit der ärmeren Schichten verbessern. In verschiedenen Arbeiten wird jedoch angemahnt, dass die individuellen Rücküberweisungen auch negative Effekte haben können. Wenn Rücküberweisungen hauptsächlich für importierte Konsumgüter ausgegeben werden, besteht die Gefahr, dass traditionelle lokale Anbieter weniger Waren verkaufen können. Dies geht zumeist mit dem Verlust von Arbeitsplätzen einher. Massive Rücküberweisungen können auch das allgemeine Preisniveau für verschiedene Güter - von Grundnahrungsmittel bis hin zu Immobilien - erhöhen und damit neue Ungleichheiten produzieren. Familien, die keine Rücküberweisungen empfangen, können unter Umständen nicht die gleiche Kaufkraft entfalten.

Im Unterschied zu Geldüberweisungen werden Direktinvestitionen als ausschließlich vorteilhaft für die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer bewertet. Direktinvestitionen machen nachhaltige Strukturveränderungen und Wirtschaftswachstum möglich. Es bestehen empirische Anhaltspunkte zur Hypothese, dass MigrantInnen

in die Wirtschaftssektoren investieren, welche die ausländischen Investoren tendenziell nicht wählen. Es sind beispielsweise solche Sektoren wie Bildung oder Gesundheitsversorgung. Um dort zu investieren, sind oft umfassende institutionelle Kenntnisse und ausgebaute Kontakte zur Politik vonnöten, welche die ausländischen Investoren tendenziell nicht besitzen. Es werden nicht Güter, sondern Leistungen produziert, die schwer zu exportieren und deshalb für die ausländischen Investoren weniger attraktiv sind. Ein langfristiges Engagement ist erforderlich, da private Bildungsinstitute oder Gesundheitszentren erst dann einen nennenswerten Profit erzielen, wenn sie an Prestige gewonnen haben.

Die Bedeutung von MigrantInnen als Direktinvestoren oder Investitionsvermittler sollte man dennoch nicht überschätzen. Auch MigrantInnen verhalten sich rational und investieren nicht in die Wirtschaften, die aufgrund der politischen Situation oder fehlender Infrastruktur instabil sind. Deshalb bleiben gerade in den ärmsten der armen Länder die MigrantInneninvestitionen aus.

Bekämpfung von Armut

Wirtschaftswachstum trägt wesentlich zur Bekämpfung von Armut bei. Fehlen jedoch in den wachsenden Wirtschaften Umverteilungsmechanismen und Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs, kann sich das Wohlstandsgefälle vergrößern. Einige Bevölkerungsgruppen bleiben dann von der Entwicklung ausgeschlossen. Deshalb ist die gezielte Bekämpfung von Ungleichheit eines der wichtigsten Ziele der Entwicklungszusammenarbeit. So erklärt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dass sich Deutschland dafür einsetze, dass die Arbeitsbedingungen weltweit sozial und fair gestaltet werden. Es geht des Weiteren um die Erleichterung des Zugangs zur Bildung, Beschäftigung, zum Eigentum, Wasser und Boden (vgl. die Ziele des BMZ).

Die Rolle des Diasporaengagements bei der Bekämpfung von Armut ist uneindeutig. Es ist beispielsweise nicht untersucht worden, ob MigrantInnen in die Unternehmen investieren, die faire Arbeitsbedingungen akzeptieren oder gar als ein wirtschaftspolitisches Modell propagieren. In anderen Bereichen des sozialen Diasporaengagements findet die Forschung sowohl positive als auch weniger positive Beispiele. Während einige Wohltätigkeitsprojekte der Diaspora besonders benachteiligte Schichten als Zielgruppe wählen, zielen andere Projekte darauf, die herausragende soziale Position der MigrantInnen, etwa durch den Bau einer Mosche oder einer besonders prestigeträchtigen Privatschule, zu manifestieren. Ein solches Engagement kann für die sozio-ökonomische Aufwertung der Region wichtig sein, fördert jedoch weniger die Partizipation ärmerer Bevölkerungsschichten. Insgesamt beobachtet man, dass MigrantInnengemeinden in ihrem sozialen Engagement oft partikulare Interessen verfolgen und in der Ausrichtung der Projekte ihre Ethnien oder Glaubensgemeinschaften bevorzugen. Dies könnte tendenziell zur Entstehung neuer sozialer Konfliktlagen führen.

Weniger umstritten ist der entwicklungspolitische Beitrag der Professionsverbände, die sich in den MigrantInnengemeinden herausbilden. Im Zielland organisieren sich oftmals Ärzte, Ingenieure, Lehrer mit Migrationshintergrund, um ihre Interessen zu vertreten. Sie können aber auch Projekte in den Herkunftsländern ins Leben rufen, welche die Übertragung professioneller Normen oder Technologien, Etablierung neuer Berufsbilder oder Bildungsstrukturen zum Ziel haben. Die Motivation dieses Engagements ist auf die Expansion der professionellen Arbeitsfelder im Herkunftsland und viel weniger auf die Unterstützung der partikularen Herkunftsgruppen gerichtet. Solche Projekte sind tendenziell offen gegenüber dem Konzept des Bildungsaufstiegs. Durch gezielte Förderung des sozialen Aufstiegs via Bildung und Beruf können sie die traditionellen sozialen Schranken zwischen den Schichten in Frage stellen.

Gutes Regieren

Förderung des guten Regierungshandelns (Good Governance) ist ein relativ neues Ziel der internationalen Zusammenarbeit. Staaten mit schlecht ausgebildeten demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen, einer hohen Korruption und mangelnder Legitimität wirken entwicklungshemmend. In solchen fragilen Staaten sind Investitionen in die Wirtschaft oder Infrastruktur nicht nachhaltig. Deshalb ist ein Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Entwicklungsregionen zu fördern.

Der Beitrag von MigrantInnen zur Stabilisierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihren Herkunftsländern ist vom Grad und von der Ausrichtung der politischen Diasporamobilisierung abhängig. Ethnische oder nationale Identität ist in den MigrantInnengemeinden oft der zentrale Mobilisierungsfaktor. Im Falle einer ethnischen Mobilisierung spricht die Forschung vom Nationalismus aus der Entfernung ("long distance nationalism"). Diese Form des Engage-

ments wird meist negativ bewertet. Es unterstützt konservativ-nationalistische Fraktionen im Herkunftsland, die etwa für die Perpetuierung von ethnischen Konflikten oder die Verfestigung gesellschaftlicher Disparitäten verantwortlich sind.

Politischer Aktivismus von MigrantInnen hat aber auch eine andere Ausprägung. MigrantInnen können für die autokratischen Regime in ihren Herkunftsländern eine wirksame politische Opposition darstellen. MigrantInnen, welche in den Zielländern positive Erfahrungen mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gemacht haben, unterstützen Demokratisierungsprozesse auch in ihren Herkunftsländern .

Wer migriert, der entwickelt? Ein Ausblick

Grenzüberschreitende Migration birgt gewiss ein hohes entwicklungspolitisches Potenzial in sich. Dennoch darf die Diskussion über den Entwicklungsbeitrag der Diaspora nicht in eine glorifizierende Euphorie verfallen. Nicht jeder Migrant oder jede Migrantin engagiert sich für sein Herkunftsland und nicht jedes Engagement ist zwangsläufig entwicklungsrelevant. Als Grundform des Engagements gelten individuelle Rücküberweisungen, die sehr weit verbreitet sind. Kollektive Engagementformen sind um einiges voraussetzungsvoller. Diese werden überwiegend von den etablierten MigrantInnen ins Leben gerufen. Als entwicklungsrelevante Felder, in denen ein Diasporaengagement als sinnvoll erachtet wird, wurden Rücküberweisungen, Direktinvestitionen, Projekte der Armutsbekämpfung sowie die Förderung demokratischer Strukturen identifiziert. Festzuhalten bleibt aber, dass es in keinem dieser Bereiche einen entwicklungspolitischen Königsweg gibt und einzelne Maßnahmen unter Umständen negative Auswirkungen nach sich ziehen.

Literatur

Itzigsohn, Jose; Giorguli-Suacedo, Silvia (2005): Incorporation, Transnationalism, and Gender: Immigrant Incorporation and Transnational Participation as Gendered Processes. International Migration Review. Vol. 39 No 4:895 - 920.

Portes, Alejandro; Escobar, Christina; Walton Radford, Alexandria (2007): Immigrant Transnational Organizations and Development: A Comparative Study. International Migration Review Vol. 41 No. 1 (Spring 2007): 242-281

Sheffer, Gabriel (1986): Modern Diasporas in International Politics. New York.

World Bank (2008): Migration and remittance Factbook. Washington.

Tatjana Baraulina, Soziologin, forscht über 'Bedingungen und Effekte der Rückkehr' in einer Forschungsgruppe des Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). **Kevin Borchers**, Diplom-Geograph, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im BAMF.

Jennifer M. Brinkerhoff

Enabling Diaspora Development Contributions: Policies and Caveats

Actions at all levels, from the global to the local, are needed to fully enable diasporas' contributions to the development of their homelands. This paper summarizes policy options for homeland governments and donors, as well as caveats to these recommendations. It concludes with a review of selected implementation issues. The analysis builds from my work in the policy arena, most especially Brinkerhoff (forthcoming).

Enabling Diasporas and Development

Generally, an enabling environment for non-governmental actors' participation in development requires: a) effective policy, legal, and regulatory frameworks; b) institutional capacity across sectors and at various levels; c) an inclination for governments to seek out and respond to citizens' needs and preferences; d) a range of oversight, accountability, and feedback mechanisms; and e) public resources and investments (D. Brinkerhoff, 2007). In the case of diasporans' contributions, questions for assessing an enabling environment for diaspora contributions include:

- Does the regulatory environment support economic opportunities?
- Do diaspora members have access to positions of authority and respect within society, both for influence and for obtaining these positions for themselves?
- Do they have access to and the ability to influence decision makers?
- Do they have access to the information necessary or supportive of their effectiveness for a particular agenda?
- Is their cause perceived to be legitimate?
- Do they have access to material resources?

The role of government in fostering an enabling environment can be categorized as consisting of the following actions: mandating, facilitating, resourcing, partnering, and endorsing (D. Brinkerhoff, 2007). Table 1 looks at these general roles and provides illustrative actions (see at the end). These roles can originate from a variety of places within the homeland government, as the table suggests (see at the end of article).

Mandating refers to the legal and regulatory framework that affects diasporas, all the way from citizenship rights (e.g., dual citizenship, voting), if granted, to basic rights that allow for diasporans to initiate activities in the homeland independent of state control and laws governing the creation and operation of NGOs (diaspora philanthropic organizations) and businesses. Examples of mandating range from waiving visa requirements (as in India), to dual citizenship, voting rights, and formal political representation (as in Mexico).

In its *facilitating* role, government provides incentives for diasporas; for example, recognizing diasporas as important constituents and protecting or seeking to improve their quality of life abroad, providing a networking function among diaspora groups, organizing diaspora summits and diplomatic visits, and creating specialized government agencies and initiatives to interface with the diaspora. The Ministry for Overseas Indian Affairs offers a range of diaspora informational assistance and some incentives. It provides information and guidance on: investment and entrepreneurial activities in India through its "Handbook for Overseas Indians"; and educational opportunities in India and diaspora-specific income tax policies through its webpage.

Resourcing can involve direct public funding, as in the case of matching grants for diaspora philanthropy or investment in diaspora business development. Government resourcing also includes the establishment of financial incentives that encourage diaspora contributions, such as tax and tariff policies that provide exemption to diaspora initiatives. The best known example of diaspora resourcing is Mexico's 3 for 1 matching program, which in some areas now includes an additional match from the private sector (Western Union). This program is also an example of partnering in that each contributing actor agrees to selected projects to be implemented and provides additional facilitation as needed.

Partnering is a role that brings government into relationships with DOs based more on mutual interest and shared benefits, which capitalize on the comparative advantages of the partners. Government can establish mechanisms and procedures that allow public entities to

enter into partnership arrangements with DOs. For example, through a partnership between the Ghanaian Ministry of Foreign Affairs, the Ghanaian medical diaspora in the Netherlands, and the International Organization for Migration, The Hague (Welcker and Gulam, 2007) diasporans serve between two weeks to three months in country, or provide technical assistance virtually. Hospitals nominate staff for training in the Netherlands, the MOH and IOM vet these nominations and match a diasporan health professional to that hospital to cover capacity and knowledge transfer needs.

Endorsing refers to actions that publicize, praise, and encourage individual diasporans and DOs. Government's role here relates to reinforcing cultural values and influencing attitudes. Government endorsement confirms the value of diasporans to the homeland society, enhancing their legitimacy as homeland constituents and development actors, and contributing to their social status. For example, in 2006, Ghana's investment promotion agency honored 20 diasporans with "Planters of the Seed" awards for setting up business units in Ghana (Riddle et al., 2008). Wescott and Brinkerhoff (2006) provide additional examples from China and the Philippines.

These are all actions that homeland governments can take, and they also provide guidance for targeting donor assistance. The international donor community could make significant contributions to enhancing the capacity of governments to respond to these opportunities, both through technical assistance for legal frameworks and policy and programming, and through direct capacity building and resourcing of government agencies and personnel, diaspora organizations, and potential intermediaries from the NGO and private sectors.

Caveats

Several caveats merit attention. Diasporans seeking a greater role in their homeland's development would be wise to take note of these, temper their expectations, and inform their diplomacy accordingly. One means for overcoming government resistance is to build legitimacy directly with homeland residents. Citizen demands for improved quality of life establish clear incentives for governments to enable diaspora action.

First, the framework takes for granted that homeland governments will be neutral to welcoming vis-à-vis diaspora contributions to development. Not all diaspora contributions may be constructive and effective, and even when they are, the homeland government may view the diaspora as threatening or competing with its own legitimacy and effectiveness. This caveat is particularly relevant with respect to diaspora policy influence. For the poor countries of the globe where democratization is nascent, partial, or nonexistent, the incentives for government to enable interest aggregation and policy advocacy are less clear-cut and in some situations are limited or negative. The additional constraints to enabling diaspora policy influence for countries emerging from or with a history of intra-ethnic conflict are obvious. Many developing and transitioning country governments view diasporas with suspicion and antagonism, fearful of their potential for fueling political opposition and jealous of their host country political access and other advantages, even as they turn to diasporas to make philanthropic and investment contributions.

Second, diaspora involvement may only selectively benefit individuals, families, and communities; it may create additional tensions within differentiated societies, especially when it exacerbates income gaps, potentially leading to civil unrest; it may lead to additional political unrest or persecution of communities on whose behalf diasporas are advocating (see, for example, Elgindy, 1999); and, it may be at cross-purposes with the government's and the international development industry's development priorities and programming. The International Organization for Migration, in its review of the migration-development nexus, concludes that migrants' contributions may replace, supplement or even undermine aid, and thus call for "a case-specific approach, where donors. invite international NGOs and diaspora organizations for transparent dialogues on the overall resource flows to the country, including to possible conflicting parties" (Nyberg-Sorensen et al., 2002, 39).

Third, diasporas are not, and perhaps should not be privileged. Even in mature democracies, the existence of an enabling environment for non-governmental activities does not override the realities of differential access to power and influence, the pervasiveness of interest-group politics, and the persistence of a marginalized and relatively impoverished underclass in the democracies of the industrialized world. Diasporas will realistically be seen as additional interest groups vying for power and resources alongside other resident actors.

Implementation Issues

The framework says little about how to prioritize among the plethora of policy and program options and within each of government's principal roles. Some might even argue that given governments' limited resources; they might do better to focus on a more supportive enabling environment for everyone, not just for diasporas' contributions. While this may be true, the general and more targeted enabling environments are not mutually exclusive and the premise of this framework is that diasporas may, in fact, have important contributions to make to the broader enabling environment. Furthermore, not all diaspora-specific enabling environment interventions are exorbitantly costly.

While each country case should necessarily be tailored to the specifics of that government, its diaspora, and their relations status, some general suggestions for prioritization are possible. First, given governments' limited capacity and resources, a low-cost starting point is to focus on their mandating role. Policies and programs in this arena constitute macro-policy reforms, or stroke-of-the-pen policies, which typically do not require the wholesale creation of new bureaucracies or the injection of significant resources to support implementation. Second, diaspora outreach activities are a relatively low cost investment, many of which can be added on to other initiatives, representing incremental costs, for example, meetings with diasporans during scheduled diplomatic visits to priority host countries. Websites and databases, once developed are not terribly costly to maintain. Third, homeland governments can lobby host country governments for bilateral aid to support these efforts, arguing for win-win strategies for the two countries. Such support could facilitate capacity building, technical assistance, and the creation of new structures and initiatives.

Perhaps the most important lesson, previously identified (Brinkerhoff, 2006), is to target interventions to those diasporans who are already mobilized, willing, and able to contribute to priority development aims. In short, governments should target the mobilized, and not seek to mobilize the targeted, suggesting a need to carefully craft selection criteria for each initiative. To that end, many diasporas are themselves fairly well-organized and can be effective partners in further facilitating diaspora contributions to homeland development.

A critical issue for the enabling environment is whether societal actors, both in and outside of government, have the requisite capacity to establish and sustain appropriate enabling conditions to support diaspora efforts that will advance development. Several national and international policy discussions have addressed the capacity of the diaspora to contribute to development (such as the Global Forums on Migration and Development Civil Society Days), but scant formal attention has been given to governments' own capacity to interface effectively with their diasporas on the full range of potential contributions. Government capacity to interface with their diasporas was highlighted by the Global Commission on International Migration (2005). To date, few, if any, donor-supported investments in such capacity building have emerged.

Conclusion

Diaspora relations require new thinking, new structures, and new policies. Diaspora development contributions typically are not integrated into considerations of state-society relations nor are they supported in legal frameworks and government modalities even in relatively more mature democracies. The framework provided here is intended to encourage and inform this evolution, both in terms of replicating aspects of other countries' experiences, and pioneering new ways to provide resources and incentives to diasporas and secure their development contributions.

Sources

Brinkerhoff, D. W. 2007. "The Enabling Environment for Achieving the Millennium Development Goals: Government Actions to Support NGOs." In J. M. Brinkerhoff, S. C. Smith, and H. Teegen, eds. NGOs and the Millennium Development Goals: Citizen Action to Reduce Poverty. New York: Palgrave MacMillan, 83-101.

Brinkerhoff, Jennifer M. "Creating an Enabling Environment for Diasporas' Participation in Homeland Development." International Migration, forthcoming.

Brinkerhoff, Jennifer M. "Diaspora Mobilization Factors and Policy Options." In Clay Wescott and Jennifer M. Brinkerhoff, eds. Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professionals. Manila: Asian Development Bank, 2006: 127-153. Available at:

Elgindy, K. "Diaspora Troublemakers: Is the Organized Coptic Community in the U.S. Doing more Harm

than Good?" Cairo Times, 1999, 2 (25), 4 February 1999.

Global Commission on International Migration. 2005. Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Geneva: Author.

Nyberg-Sorensen, N., et al. "The migration-development nexus: evidence and policy options." IOM Migration Research Series, No. 8. International Organization for Migration, 2002.

Jennifer Brinkerhoff, PHD is Associate Professor of Public Administration and International Affairs and co-directs the Diaspora Research Program at George Washington University.

	Mandating	Facilitating	Resourcing	Partnering	Endorsing
Government Roles/ Illustrative Actions	-Participation in international agreements regulating immigration -Citizenship rights (recognizing diasporans as valuable constituents) -Providing diasporans the right to organize in the homeland, register their organizations, and operate legally -DO accountability & reporting requirements -Ensure diasporans have ease of entry and exit from the homeland -Ownership rights/policies for land and businesses -Freedom of information and sunshine laws -Political representation	-Host country diplomacy to ensure diasporans' security of residence & recognition of homeland credentials -Maintaining databases of diasporans/DOs -Diaspora-oriented websites & newsletters -Diplomatic visits with diasporans -Organizing diaspora summits -Support for DO & diaspora business capacity building -Creation & capacity building of specialized agencies & initiatives -Addressing the causes of migration (e.g., democracy & development)	-Taxation policies -Investments in labor export -Remittance backed bonds -Matching grants & other philanthropic project support (e.g., in-kind, personnel) -Investment incentives	-Matching diasporans/DOs to identified homeland needs & potential partners -Engaging diaspora in development/policy planning (e.g., Dominica) -Joint philanthropic and investment ventures	-Diaspora summits and diplomatic delegations that recognize and praise diasporans & their contributions -Awards, competitions, and other recognition
Locus	Parliament Judiciary	Gov't leaders (Presidents' Offices) Embassies Ministries of Diaspora Affairs Technical ministries and agencies	Ministry of Finance Technical ministries and agencies Specialized agencies and initiatives	Technical ministries and agencies Specialized agencies and initiatives	Embassies Ministries of Diaspora Affairs Technical ministries and agencies Specialized agencies and initiatives

Joseph A. Yaro

Development as Push and Pull factor in Migration

The quest for a better and humane life has led to mankind dispersing over the surface of the earth in pursuit of different livelihood options. Human history is replete with mass movement of people from places with fewer possibilities for enhancing well being to potential zones of maximum welfare. Africa's population distribution is the result of relocations for better soils, protection from slave raiders, water supply, grasslands for grazing, possibilities for trade and avoidance of oppression. Similarly, European invasion of the Americas, Australia and New Zealand was a response to the desire to improve their lives in greener pastures and avoiding constraining conditions on their well being.

Migration is the result of the interplay of political, social, economic, legal, historical, cultural, and educational forces at both ends of the migratory axis (Mejia et al. 1979). These forces can be classified as either 'Push' or 'Pull'. The push factors are those life situations that give one reason to be dissatisfied with one's present locale; while the pull factors are those attributes of distant places that make them appear appealing (Dorigo and Tobler 1983). Both forces must be operating for migration to occur, and in addition, facilitating forces must be present as well, such as the absence of legal or other constraints that impede migration (Kline 2003).

In the past, facilitating conditions were physically related, such as crossing tortuous mountains, crocodile infested rivers, and lion infested forest, hostile territories and the high seas, which demanded some amount of technology. Discoveries of the means of overcoming these barriers constitute the facilitating conditions which enabled individual and mass movement. In today's world, visa restrictions, social arrangements and economic means tend to dictate the ability of people to move even in the presence of overwhelming push and pull factors.

The use of intervening opportunity in migration has been neglected in discussions. Inability of potential migrants to relocate to desired places offering maximum welfare leads to the relocation to nearer and more easily reachable/accessible places where pull factors work synergistically with push factors to warrant a movement. Most migrants would use intervening opportunity zones as stepping stones to overcoming the hurdles preventing them from migrating to desired opportunity zones, where they accumulate capital, work out documentation and build experience which the desired location expects of them.

The literature on push and pull forces often ascribes reasons for migration to singular causes or forces such as demographic, ecological, economical, political and social. The combined desires of mankind transcend these categories with one major aim, which is, 'aspirations towards a better and humane life' which encapsulates the notion of development. Development is the process of expanding the real freedoms that people enjoy. Development requires the removal of major sources of unfreedom such as poverty, tyranny, poor economic opportunities as well as systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance of repressive states (Sen 1999). Sen argues that what people can achieve is influenced by economic opportunities, political liberties, social powers, and enabling conditions of good health, basic education and the encouragement and cultivation of initiatives.

Migration should therefore be seen as a holistic process reflecting the aspirations of people and places imbued with shortfalls/abundance in criteria for a good life. Population pressure and land fragmentation per se will not make people migrate, rather, the totality of circumstances that transcend land availability through social relations, income from non-farm activities, employment guarantees by the state, level of oppression and the functioning of markets will define the possibilities for making a good/bad life. These determine whether a person moves to a desired location with better possibilities for enhancing personal capabilities or not.

The rest of the paper will explain the spatial inequalities in development and how it influences migration flows; explain the need to move from mere economic forces for migration to non-material forces; and conclude by explaining how initial migration can reinforce subsequent movements through the process of cumulative causation.

Spatial Inequalities in Development and Migration

Development does not occur equally everywhere, but is manifest more in some places than others. The world is composed of rich and poor countries, developed and developing countries, great opportunity zones and less opportunity zones. The process of growth and development in most developing countries during the colonial and post-colonial periods has been characterized by the process of areal differentiation. This process has led to the emergence of core and dependent peripheries (Friedman, 1961). The essential geographic characteristic has been a spatial imbalance in both economic and welfare opportunities within these countries; employment and income opportunities, schools, health facilities, and clean piped water all tend to be concentrated in urban places, especially in the dominant primate cities (Riddell 1980).

All over West Africa, the colonial regimes/ administrations/ rulers concentrated development activities in the capital cities and ecologically favourable areas producing export crops and minerals. The provision of enabling conditions for making a better life in these areas made them 'pull regions' whiles the abandoned peripheries constituted 'push regions' because of the debilitating conditions of life compared to the core areas.

The spatial imbalance in development in Ghana has two dimensions; the first is the North-South divide and the rural-urban divide. Generally, the south of Ghana is more developed than the north, and urban areas are more developed than rural areas. This spatial imbalance has generated four main types of internal migration in Ghana, namely rural-rural, rural-urban, urban-urban and urban-rural (Mensah-Bonsu, 2003). During the colonial period the north of the country was thought to be of little use to the colonial Empire apart from the supply of labour for extraction of raw materials in the goldmines and cocoa farms of the south (Chambers 1980, Songsore and Denkabe 1995, Iman 2007, Yaro 2004).

Intentional colonial policies meant to make the northern sector of the country a labour reserve for mines and cocoa farms in the south led to a southward migration stream (forced or willingly), relegating the development of productive forces in the north. In addition, the provision of incentives for appropriate agricultural production was lacking in the north and other areas of the colony. In a nutshell the concern of the colonialists was raw materials for industries in the 'Golden Triangle' with its metropole being Accra-Tema, Secondi-Takoradi and Kumasi. The colonial factor is important because it sets the stage for the orientation of the economy in the post-independent era, where adverse terms of trade, poor infrastructure and institutions, poor human resources and a corrupted urban elite operate synergistically to perpetuate the north-south movement in a process of cumulative causation.

The urban bias thesis (Lipton 1977) provides a fair explanation of the polarisation between rural and urban at all levels. Most investments both public and private are made in big cities to the relative neglect of not only rural areas but also small and intermediate towns. This spatially skewed investments pattern results in urban areas being more developed than rural areas in terms of provision of amenities, ensuring law and order, and availability of diverse means of sustenance. The concentration of activity in urban areas (urban bias) is matched by the increasing income disparity between urban and rural areas. The consequence of these disparities is the creation of urban magnetic points and repulsive rural environments. Neglected rural areas are therefore replete with push forces which are the major sources of unfreedom while urban areas experiencing a concentration of investments and development activity are imbued with pull forces of development.

To prove the importance of development as a holistic improvement of human wellbeing in this process rather than mere attraction of urban tarmac roads and street lights, the reversals of migration from these hitherto magnetic poles to new opportunity zones is important. As urban-ward migration, at least in the aggregate, is a reflection of urban-rural differentials discounted by the probability of unemployment, it can be predicted that as unemployment continues to rise, the urban centres will become increasingly less attractive to rural-urban migrants (Todaro 1966: cf Riddell 1980).

This adequately characterises contemporary redirection of migration away from the major urban centres to rural areas with favourable ecological conditions. Since the seventies, most developed countries have experienced a reversal in their urbanization trend resulting from the increasing significance of urban-to-rural migration (Champion 1991). In Côte d'Ivoire, there is even a clear pattern of "counter-urbanization" in the sense that the proportion of the population living in urban areas is falling (Zanou 2001, in Beauchemin et al. 2004). The reasons for these reversals are obvious:. The failure of

import substitution industrialisation, the economic crisis of the 1970s and early 1980s and the adoption of structural adjustment measures all combine to reduce the magnetic properties of most urban areas and increase others in smaller towns in ecologically favourable areas.

In a large number of African countries, the fall in real urban incomes has generated a "new urban poor" forced to adjust their behaviours to the new economic context (Beauchemin et al. 2004). Becker and al. (1994) argue that Structural Adjustment Programs may influence migration trends especially in the medium term by reducing spending for education which may prevent many rural individuals from migrating to urban areas; by the tightening of parastatal enterprises' budgets, through the drop of real wages and employment; by liberalising trade which reduces output and employment in import-substituting industries; by devaluation which may increase migration to areas in which export crop and mineral production takes place especially in rural areas. Moller-Jensen and Knudsen (2008) in their study of urbanisation in Ghana indicate the existence of 'frontier' regions, that is, areas that experience a high degree of in-migration by people aiming to undertake specific farming activities. This confirms Pederson's (1997) assertion that Migrants will often choose to locate in villages or relatively small towns of which many are not-yet-formally urban in order to take part in the agricultural production that is the reason behind their migration.

At the global level, developed countries have become the foci of migration from less developed countries. Europe, North America and Australia have become magnetic poles for migrants from Africa, Asia and the Arab world. The desire to improve and enhance individual capabilities lies at the heart of international migration. International migration is expensive and mandates facilitating conditions that poor people often cannot meet such as visa requirements. Enormous amounts of money are therefore spent by these migrants with the hope of improving themselves and enjoying the range of freedoms that exist in advanced democracies. There is a huge gulf in development between developing and developed countries on all spheres of life.

A range of educational, employment, technological, infrastructural, political and social conditions in existence in the advanced countries constitute the pull factors of migration. While, the poor economic, educational, technological, basic services, infrastructure, oppression and social constraints act as push factors in developing countries. Though people move for a variety of reasons, their ultimate aim is the realisation of their potential freedom from oppressive regimes, war, servitude and hunger. Kingma's (2001) discussion of push and pull factors accounting for nurse migration illustrates the arguments above. Nurses migrated in search of professional development, sought better wages, improved working conditions, less risky work environment and higher standards of living not present in their native countries. These exhibit education, economic and social push and pull factors of development. Most international migrants seek to enhance their personal capabilities which are useful both in the destination and areas of origin. Enhancing ones capabilities is a holistic process of skill acquisition, use of latest technology, capital accumulation, civil and political rights, and building a culture of tolerance and peace loving.

The forgoing adequately provides conceptually and empirically the importance of development in determining the direction of migration according to the interplay of macro and micro conditions for carving a livelihood free from hunger, oppression and servitude.

Economic versus Socio-Political factors

It has generally been accepted that the phenomenon of migration is in response to economic forces that push and/or pull people out of their own communities into others - the 'invisible hand of the market' (Plange 1979). Contemporary studies continue to ascribe motives for migration as basically economic with lip-service to the social transformation achieved over the years which is important in understanding why people choose to stay or move. Reasons why people do not move are just as important as reasons why people move in explaining the migration process. Development encapsulates both economic and non-material dimensions. The evidence that most movement in the contemporary world is made by the well-to do rather than the starving and the unemployed should redirect our attention to non-material aspects of development which are more likely to be found in economically endowed areas anywhere globally.

Within the economic-oriented view of migration, the individual is conceptualised as having made a rational and free choice, and a voluntary action on the basis of knowledge of alternative opportunities based on the appreciation of certain better chances for survival and/or perhaps self-advancement. Rural farmers are assumed to make comparisons between earnings on-farm in rural areas and off-farm in urban areas and make rational decisions based on which has higher

returns. A mix of strategies involving circular migration whereby farmers seek jobs in urban areas during low activity periods in farming and return home when farming season is in vogue. Similarly, permanent migrants make economic calculations involving their earnings at origin and destination and the possibility of remittances catering for their families and kin. The arguments of wage-differentials accounting for migration are overly simplistic.

Migration seen in the light of core-periphery relations indicates that at the initial stages of development the core will overwhelmingly attract migrants from the periphery. But as development 'diffuses' over time due to the shift in understanding from development as economic growth to that of distributive justice, the strength of the core diminishes. The erosion of traditional values and the equalisation in values between the core and the periphery is important in the reversals. Educational facilities and other infrastructural services increases wellbeing in the peripheries and open up economic opportunities for employment. These in conjunction with diseconomies of scale developing in the old cores acts as a disincentive for migration or creation of reverse migration. Migration is therefore a reflection of the degree of diffusion of development into old peripheries rather than just pull economic forces in old cores and new opportunity zones. The level of social change across space dictates the cravings of people for change and the choice to move to places with better change for better living.

Social change is reflected heavily in political and civil rights enjoyed by people. Just as individuals evolve in their understanding of society and each other, the political system also matures in its tolerance of individual's rights and aspirations. Democratic states and regions tend to have fewer forced migrants than undemocratic states. Where people's rights are not guaranteed or are trampled upon will result in escape from persecution and this stifles local economic activities. The record of many Ghanaians returning home from abroad is indicative of good governance and its associated opportunities for sustenance. Visa restrictions are relaxed for many categories of people in democratic countries where the rule of law operates because of the low possibility of non-return. Similarly, in traditional rural areas poorly permeated by western values, some traditional norms and practices tend to drive people to migrate. Social change has the tendency to marry enabling traditional norms with western ones for the benefit of local areas.

Massey (1988) contends that, in the process of economic development, nations are transformed from rural, agrarian societies of small-scale institutions, stable social structures, and limited markets into urbanized, industrial societies dominated by large bureaucratic institutions, fluid social organizations, and strong, integrated markets. This process of transformation is inherently revolutionary and highly disruptive, as it displaces many people from traditional livelihoods and past ways of life. In the short run, however, development does not reduce the impetus for migration, it increases it. In the long term, economic growth gradually eliminates the incentives for movement. This is evidenced by emigration from the developed countries of Europe, particularly to the United States, which is now a small fraction of what it was nine or ten decades ago, when they were developing nations (Massey 1988).

War, civil strife, and tribal conflicts are antecedents to poor economic conditions. The problem of refugees and displaced people within countries who are not able to make a living in the presence of chaos and insecurity leads to mass migration. This type of migration is borne out of a complex array of factors without specific origin-could be economic hardships translating into war with subsequent multiplier effects on other dimensions of development or political dictatorship and oppression translating into war and eventually resulting in collapse economies which force people to migrate. War is an important source of unfreedom which causes hunger and famine considered the vital signs of economic push forces.

It is impossible to conclude on the real or potential force of migration without looking at how the different forces are synergistically interwoven. A historical understanding of social change and the relations between core (primary receiving areas) and peripheries (primary sending areas) is important in any discussion of migration forces.

Conclusions: Migration as a Process of Cumulative Causation

It is virtually tautological that development produces migration since no country has experienced an industrial transformation without urbanizing, and urbanization occurs almost exclusively through rural-to-urban migration (Massey 1988). The spatial configuration of development ensures a self-sustaining process in which places by some initial advantages that were more developed than others continue to develop either at the

expense or at a faster rate than their less developed counterparts therefore calling for more migrants to fuel the process. There is the tendency for emigration to become progressively independent of the economic conditions that originally caused it. The movement of population alters social and economic structures within sending communities in ways that increase the likelihood of subsequent migration.

According to Myrdal (1957), changes in social system does not induce countervailing changes, but rather induces supporting changes which move the system further away from the initial state. He argues that once development starts in a particular centre, that region induces its own momentum of growth through the process of cumulative causation. The momentum of growth is sustained and fortified by the center's contact with other parts of country and trade and factor movements have 'backwash effects' and 'spread effects' on lagging regions.

In developing countries the backwash effects are stronger than spread effects meaning that the tendency for migration to slow down is weaker. The Ghanaian case in which northern underdevelopment through intentional development strangulation (Hesselberg and Yaro) has imprinted structural bottlenecks that continue to define the landscape of movement irrespective of intervention measures put in place by post-independent governments, is evidence of this process. Structural mechanisms that ensures the migration trend include social networks, agrarian transformation and and income redistribution (Massey 1988).

In the forgoing discussions the importance of development as push and pull factors rather than singular frameworks were argued. The evidence in developed and developing countries and the mechanisms that shape patterns of development in these two zones are different. Equalization of development between North America and Europe has greatly diminished migration between them. While continuous polarization between the developed and the developing countries and within developing countries through processes of cumulative causation increases the gulf in development achievements and its consequent push and pull attributes.

References

Beauchemin C., Henry S., Schoumaker B. 2004. Rural-Urban Migration in West Africa: Toward a Reversal? Migration Trends and Economic Conjuncture in Burkina Faso and Côte d'Ivoire. Paper submitted for the 2004 PAA Annual Meeting, Boston, April 1-3. Session 608: Internal Migration in Developing Countries. Organizer: Graeme J. Hugo

Becker, C. M. et al. 1994. Beyond urban bias in Africa: urbanization in an era of structural adjustment. Portsmouth - London, Heinemann - J. Currey.

Chambers, M. I. 1980. The politics of agricultural and rural development in the Upper East Region of Ghana: Implications of technocratic ideology and non-participatory development (PhD Thesis) Faculty of the Graduate School, Cornell University, Cornell.

Champion, A. G., (Ed.) 1991. Counterurbanization: The changing pace and nature of population deconcentration. London; New York, E. Arnold.

Dorigo G. and Tobler W. 1983. Push-Pull Migration Laws. Annals of the Association of American Geographers, 73(1) pp. 1-11.

Friedmann, J. (1966) Regional Development Policy. Cambridge: MIT Press.

Hesselberg J. and Yaro J. A. 2006. An assessment of the extent and causes of food insecurity in northern Ghana using a livelihood vulnerability framework. GeoJournal, 67:41-55.

Iman H. 2007. Independent Child Migration and Education in Ghana. Development and Change 38(5): 911-931 (2007).

Kingma, M. 2001. Nursing migration: Global treasure hunt or disaster in-the-making. Nursing Inquiry, 8(4), 205-212.

Kline D. S. 2003. Push and pull factors in international nurse migration. Journal of nursing scholarship, 2003; 35:2, 107-111.

Lipton, M. 1977. Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development. London: Temple Smith.

Massey D. S. 1988. Economic Development and International Migration in Comparative Perspective. Population and Development Review. Volume 14 (3) 383-413.

Mejia, A. et al. 1979. Physician and nurse migration: Analysis and policy implications. Geneva, Switzerland: World Health Organization.

Mensah-Bonsu, A. 2003. Migration and Environmental Pressure in Northern Ghana (PhD Thesis) Vrije Universiteit Amsterdam).

Moller-Jensen L. and Knudsen M. H. 2008. Patterns of population change in Ghana (1984-2000): urbanization and frontier development. GeoJournal (2008) 73:307-320

Mydral, G. 1957. Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: Duckworth.

Pedersen, P. O. 1997. Small African towns-between rural networks and urban hierarchies. Aldershot: Avebury.

Dr. Joseph A. Yaro is researcher at the Centre for Migration Studies University of Ghana, Legon.

Chancen & Widersprüche

Der Migrations-Entwicklungs-Nexus birgt zweifelsohne Chancen für verändertes, innovativeres und inklusiveres Entwicklungshandeln. Gleichzeitig ergeben sich in diesem für viele Institutionen neuen Handlungsfeld Risiken, die es zu identifizieren gilt. Werden im neuen politischen Handlungsfeld des Migrations-Entwicklungs-Nexus Geschlechterordnungen mitbedacht oder sorgt die Euphorie des "Migrations-Entwicklungs-Mantras" für geschlechterblindes Handeln, das Ungleichheiten fortschreibt? Jenseits der vereinfachenden Euphorie gilt es, oft unhinterfragte Annahmen kritisch zu beleuchten - sind Remittances nur positiv zu bewerten? Ist Mexikos Migrations- und Entwicklungspolitik tatsächlich so vorbildlich, wie sie häufig dargestellt wird?

- **Doris Hilber** diskutiert die Auswirkungen des "Migration and Development Mantras" auf die Geschlechterverhältnisse.
- **Beatrice Knerr** relativiert die allgemeine Euphorie mit einer kritischen Analyse von möglichen negativen Langzeitfolgen der Rücküberweisungen (remittances).
- **Eva Gerharz** untersucht die Rolle von MigrantInnen als Entwicklungsakteure am Beispiel von Diasporen aus Konfliktgebieten.
- **Simon Musekamp** zeigt, dass die Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik in Deutschland trotz ermutigender Ansätze noch zahlreiche Inkohärenzen aufweist.

Doris Anna Hilber

Develop Men? Gender Effects of the Migration and Development Mantra

Introduction

In recent decades international migration has intensified both in the South-North as well as South-South direction and has led to the formation of complex circuits of flows of people, information and finance. International migration has enormous implications for growth and welfare in both countries of origin and destination as well as for individual lives. Data on migrant remittances suggest that financial flows in many countries have become higher than global official development assistance (ODA) and foreign direct investment (FDI).[1] Other forms of contributions to the home countries are recently gaining attention, such as diasporic philanthropy. This is a form of transmittal which goes beyond personal relationship (family and friends) to more encompassing contributions to the home communities or countries, often called community or collective remittances. The contributions can involve material just as much as immaterial benefits such as microfinance-projects or transfers of expertise.

The discussion around migrant remittances and diasporic philanthropy and their impact on the development of the sending country have constructed the 'Migration-Development-Nexus' (MDN) as a discursive field. In the High level Dialogue on Migration and Development in 2006 of the United Nations and the intergovernmental Global Forum on Migration and Development in July 2007 this nexus received soaring attention and the MDN has become a new site for reasoning and action about transnational engagement as a new form of migrants' agency, in line with the new development strategy which accords great significance to actors in civil society. (Schwenken and Ziai, 2007)

The *Migration-Development Nexus* tries to forge a positive view on how migration is influenced by development - and how migration impacts development. (Ammassari, 2001: 6) The established linkages assume that, "while development-oriented actions can help tackling the root causes of migratory flows, migration can, in turn, contribute positively to development, including economic growth, social empowerment and technological progress" (Migration and Development, 2006). Governments and international organizations therefore regard migration as an engine for the development in the sending countries and highlight the positive effects of migration on the economy of the home country, promoting 'development through migration'. (Schwenken and Ziai, 2007: 1-2) Migrants are then no longer portrayed as victims, no longer dependents from the goodwill of the receiving society, but become perceived as 'heroes' and agents for the development of their country of origin. Diasporas - as an 'aggregate' of migrants - are seen as a potential for their nations' development through a range of contributions, including: financial investment, political advocacy, and philanthropic giving.

My study depicts the MDN as a discursive field which pictures development as having only one dimension: an economic one. According to this discourse, humanitarian objectives do not enhance the development of the sending country; the social dimension of development is not considered - if not as functional to economic development. In the MDN investments of the diaspora through remittances are in the centre of attention, and the State is assigned a minimum involvement.[2]

In the Migration-Development Nexus diasporic philanthropy is represented as an underappreciated but emerging opportunity to convert private wealth to developmental capital which can be used in the country of origin and is presented as a "migrant-led initiative" (Silva, 2006: 19). Even though 'diasporic philanthropy' only constitutes a small share in relation to individual remittances, it is believed to have the greatest impact and potential to create equity. Successful projects of diasporic giving initiated the application in other places and on other groups which provokes inconsistencies - a common result when blueprints are applied without consideration of context and individual interests.

[1] Accounted remittances are monies sent through bank channels and money-transfer agencies such as Western Union. Informal transfers are not accounted for and probably triple the worth of flows to developing countries. (Wong, 2006: 355) The World Bank estimates that in 2006 worldwide remittances reached US$275 billion, with US$206 billion flowing to developing countries. (Johnson, 2007: 3)

[2] The absence of any note on the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers (no matter if regular or irregular) and their Families in the MDN is telling, migration management in form of control is still at the forefront instead of a human development framework.

The understanding of gender in the Migration-Development Nexus (MDN)

Case Study

In this article's context it is imperative to recognize the importance of a non-transnational but internal 'hometown association-culture' in Ghana - a type of social organisation which has deep roots in Ghana's various ethnic groups. "The extension of hometown associations and networks to overseas Ghanaian migrant communities since the 1970s and 80s has been therefore a perfectly natural step, alongside the equally strong family ties maintained by Ghanaians when they travel to work and reside outside their home communities" (Crook, 2007: 7).

An official number indicates the number of Ghanaian migrants recorded in The Netherlands is around 18,000, whereby a large number is undocumented, so that the real number of migrants could be estimated as double: As Mazzucato indicates, in 2000 there were 40,000 Ghanaians in The Netherlands registering for the presidential elections in Ghana. (Mazzucato, 2005: FN 7) The ethnic group of Akan people constitutes the majority of Ghanaian immigrants. A vast majority of Ghanaian migrants in the Netherlands lives actually in Amsterdam, with a high concentration in Amsterdam South-East. (Anarfi et al. 2003: 22; Mazzucato, 2005: 3-4)

Most Ghanaians remit money, goods or services, whereby a lot do this on an individual basis, some set up an organisation or become involved in one. As my research findings show, if Ghanaians involve in organised collective remittances, they do this parallel to remitting to their immediate family. A report on migrant networks in the Netherlands revealed the presence of about 4000 migrant organisations in The Netherlands, a growing trend. Orozco (2005b: 30-3) finds that a quarter of the Ghanaians migrants engage in HTA - which in turn were all found to carry out activities in the home country. (van Beurden, 2006: 10)

The 'Migration and Development' programme of the AfroEuroFoundation

I concentrated my empirical work on two Ghanaian migrant organizations in the Netherlands. The first association, the AfroEuroFoundation was investigated through the use of interviews. The project 'Migration and Development' set up by AfroEuroFoundation aims to facilitate the transfer of knowledge of migrant community members with a background in business and to set up a microfinance support scheme for the informal sector in Kumasi and Kibi as pilot targets. In the eventual training of the community members of how to transfer their business knowledge in Ghana, 40 participants took part. 20 percent of these were women. 13 people have been interviewed, including the persons who set up the programme. Of the interviewees, four were female.

The Kwahuman Association

The derived insights of the interviews were then tested with a survey on another association, the Kwahuman Association, an ethnical association which is comparable to a Hometown- Association (HTA). It is made up by around 80 Ghanaian migrants from the Kwahu tribe who are residing in Amsterdam. Half of the members are female and half male, although my observation of two meetings found that there were more women present who also seemed to have a higher engagement in the discussions. Kwahuman is a district in Ghana, one of the 13 districts in the Eastern Region. Twelve filled questionnaires were returned to me.

It is to be pointed out that this association in particular as well as HTAs in general are serving in the first place as social organizations, assisting the lives of Ghanaians in the Netherlands by mutual help and the preservation of cultural traditions. Philanthropic activities are commonly not the main purpose of HTAs, although it is an important area of activity for many. The association under investigation has laid down in its constituency the rule to invest into a project in Ghana every two years. As highlighted in the literature on HTAs, projects are usually carried out in the education, health, and infrastructure development of the area of origin which is also the case in the Kwahuman Association.

Gender lines in Diasporic Philanthropy

The MDN simplifies what happens inside a network such complex as migrant associations, which is explored in the following by investigating the category 'gender' within diasporic organizations. The argument is that the activities of diasporic organizations are highly gendered - which is an issue that is simply not acknowledged in the MDN, posing a danger to the perpetuation of gender inequalities through additional burdens on women.

The operationalization of the discourse is clear: since it is generally assumed that women send home a greater share of their earning in remittances (even though they typically earn less than men), women are an important source of remittances and need therefore to be en-

hanced and included in formal channelling and accounting of remittances.

For the Ghanaian case the concern expressed in the literature on remittances is mainly caused by the extension of the family over borders, through which the family becomes two-fold: 1) the nuclear family in the receiving country and 2) the extended family in the home country with a vast range of relatives who expect contributions.[3] The importance of these family ties is highlighted by one interviewee: *"If you break these ties, you break yourself."* Through compromises and sacrifices women need to negotiate their reproductive responsibilities as well as their gender roles between the two locations - social and economic burdens that may be overwhelming in the stress they place on women.

However, men also need to renegotiate gendered roles found in the Netherlands which differ from those in Ghana, due to the particular location they occupy within transnational spaces, and - to complicate the issue further - due to matrilineal family arrangements in which men are supposed to contribute rather to their matrilineal descent than to their nuclear family in the receiving country. The latter then would be the role model of large parts of the receiving society. Men as well as women deal therefore with conflicting social identities which result in compromises and renegotiation between men and women, resulting for instance in pooled resources.

Whereas the literature on the gendered patterns of remittances has recently extended, there are few accounts of gender in diasporic philanthropy and the intersections of gender and transnational locations. The findings show that both associations are gendered in their action and outcome and the gender roles found within the associations can be attributed to traditional gender roles along productive and reproductive spheres.

Gendered institutions

80 percent of the participants of the programme 'Migration and Development' are male. Furthermore, the listing of the people involved into the programme renders the gender division of the organisation itself clear: All the four speakers of the meetings, all seven community leaders involved as well as the technical assistants are male. Within the three positions of the management there is one woman to be found (with an assumable Dutch name), whereas four out of six positions for the secretary and registration are female. (AfroEuroFoundation, 2007: 10) The same observation is made in the Kwahuman Association, where on the executive board of ten elected members only two are women, and they are in positions which are fixed for women, namely the 'Mother of the Women' who is supposed to communicate and organise the women of the association and the 'Miss of the Area' who is the beauty maid for the association and represents it to the outside.

Despite the predominance of men on the executive board of both organizations, it is important to stress here that women are not to be seen as powerless within the organization. Especially in the Kwahuman Association a vivid interaction of the predominantly female present members at the observed meetings proves the point that women are engaged, but on a different level, as will be explored in the following.

Gender roles within the associations

Within the organisation, the division of labour takes place along traditional gender roles: Whereas the interviewees all stated not to see any difference in the participation of women and men, or any different forms of contributions, at one of the attended meetings it could be observed that the women were responsible for the catering - which is to be seen in the light of situated knowledge of internalized gender roles. The insights from the survey into the Kwahuman Association indicates pervasive gender stereotypes insofar as typical tasks carried out by women were indicated with 'Cooking' and 'Catering' - from women as well as men. Sex roles are also identified when it comes about the engagement in the programme:

> "Women participate less in programmes like this, so that there is a poor gender balance. [.] African women like to restrict themselves to domestic things." (male interviewee)

In the Kwahuman association, this division along essentialized sex roles are clear-cut, since the 'Mother of the Women' arranges the duties such as cooking and shopping for parties with the ladies, whereas the 'Men's' leader' organizes the men for typical male tasks such as carrying of heavy stuff for events. These findings are supported by literature on the gendered nature of HTAs in general. (Goldring, 2001: 59)

[3] It is acknowledged here that the African notion of family does differ from the Western understanding of a nuclear family. The spatial limitations do not allow deepening this issue and it is referred to Oyewumi (2000).

Women are therefore confined to take over reproductive responsibilities:

> "Men have been always hunters and women are domestic carers. When it comes to caring about a programme, caring about a community, I wouldn't give it to a man, I would give it to a woman. When you give a woman a seed, she will sow and then go and reap. When you give a man a seed he will sow small and the rest he will go and take it to other women to eat and he forgets about his children. Would a woman do that? I don't think a woman would just leave her family." (male interviewee)

Diasporic Philanthropy as a male dominated scene

These observations endorse diasporic philanthropy as a male dominated scene which has also consequences on the result of the activities: According to Buchy (2005) "gender blind organisations deliver gender-biased services" which she asserts in her essay of that same title. It has to be asked what this means for the philanthropy pursued by the networks at hand.

In this regard, the target of the project has to be investigated: The target of market women in the AfroEuroFoundation is favoured by most of the participants, since they think that women in Ghana invest their profits into the family whereas a man *"even having his own wife, will still think of taking other girlfriends*" (female interviewee) and the training of women would also have a greater impact on society as "*the woman will teach her child, her brother, her boyfriend how to do it"* (male interviewee).

Due to this target group, all participants favoured the involvement of women as trainers, since they can relate better with women and *"[w]omen have a very soft way of transmitting. They become better teachers in everything"* (male interviewee). But despite wishful thinking, 8o percent of the participants of the programme are male.

Gendered solidarity: women help women, men help their ethnic counterparts

It is then found that the engagement in the network does depend on a certain collective identity or construction of loyalty and solidarity which operates along different lines: Whereas women identify along gender lines, men identify along their ethnic or national identity, indicating a gendered ethnicity.

> "I feel more Ghanaian, but over there in Ghana, when you go there, I go to my geographical area. Over here, we are all Ghanaians so we are doing things in common. But of course, Sunday I meet my church people and then we meet with the Okyeman group. [.] In general I feel more Ghanaian, but when you come down, the family and friends are coming from the same area." (male interviewee)

As the interviews revealed, women are also engaging outside of the two associations for the capacity building of women and children in the Netherlands. This supports the hypothesis that women identify themselves better with other women. This would be also supported by the evidence that more women than expected are participating in a business oriented programme, which could be related to the fact that the programme is actually targeting women. According to one female interviewee the focus should be on *"the most deprived women, market women, illiterate women, Muslim women who are sitting home and don't know how to get out and do something."* In additional emphasis on this finding, the 'Mother of the Women' of the Kwahuman Association plans to leave the executive board to invest more time into her own organisation, a foundation for children in which the children of the migrants are taught Ghanaian culture.

In contrast, men engaged in the AfroEuroFoundation indicated to group in their 'concrete' collective identities more in associations based on ethnicity, which leads to the presumption that the gendered identity of men is rather articulated by ethnicity or nationality, i.e. with the country in a broader sense. Philanthropy in the Kwahuman Associations is mainly initiated by a male dominated executive board and so subsequently shows the expected characteristics.

The location of engagement

In this regards another point has to be made: Whereas men engage more transnationally, women not only solidarize along gender lines, but also concentrate in the first place on the facilitation of the internal community, i.e. the migrant community in The Netherlands. This explains the fact that more women engage in activities in The Netherlands than in philanthropic activities. This is also supported by the results of the survey on the Kwahuman Association, in which all the women indicated that they think it is more important to engage for the betterment of the people and their situation in the Netherlands, whereas most men indicated that they

consider it more important to engage for the people in Ghana.

Philanthropy then intersects with gender in as much as men engage in transnational networks for the good of their home country, whereas women engage at the other pole of transnationalism - in the receiving society. If philanthropy is restricted to the former it has therefore a strictly male notion, but if diasporic philanthropy is extended to every location within the transnational network, women pursue diasporic philanthropy by engaging for the good of the migrants in the receiving society.

The public-private divide in philanthropy

The intersection of gender and philanthropy is congruent with the boundaries between the public and the private: Whereas transnational engagement is performed in the public sphere - where it often functions as rehabilitation of the loss of status through economic downward mobility in the receiving country - the female engagement in capacity building organizations in the Netherlands does take place in the private sphere, in which the nature of the reproductive, the caring work of women is located. The public-private divide is at the core of gender biases as it conceptualizes the public as constituted by the self as rational male being in the productive sphere which generates culture and the private as the sphere of the 'other', i.e. women who perpetuate nature in the reproductive sphere. (Roy, 2001: 115)

The women's engagement in the 'private' location is crucial for the migrant networks in the receiving society and serves as a cushion for a male public engagement. Women's transnational engagement is insofar 'invisible' as it persists in the private sphere, remaining 'familial'. The low recognition of the caring activities of women becomes even more significant through the distinction by the MDN, ascribing weight to transnational activities which serve the economic development of the sending country, which addresses mainly male migrants, as this study shows, and leaves women's engagement disregarded.

By pushing for more transnational engagement, the MDN then puts women in a situation where they have to make up the leeway. Their gender roles prescribe them care responsibilities in forms of remittances for a two-fold transnational family and in form of care for the community in the receiving society - therefore on three different locations. Besides adding to migrants' burdens in general, the MDN discourse on philanthropy adds additional expectations on women in particular.

A sequence in a meeting attended with the AfroEuro-Foundation illustrates this connection: The only woman present interrogated the genderedness of the undertaking and her provocative question addressed towards a male fellow hit the nerve of the problem:

> "If your wife would want to come to this meeting, would you stay at home and take care of the kids?" (female interviewee)

On a more general note, once the discourse transcends on the ground, it could increase the expectations on the receiving end, by increasing the already existing family obligations. As one of the female interviewees pointed out for the situation in Ghana:

> "The problem we have sometimes with petty trader in the market is how to deal with business and family. This relates to the extended family that we have in Ghana. Family member may come all the way from their village, and ask: 'Please try to give me the money.' What do you do? To sympathise with the person you have to give the money. But if this continues it is going to collapse the business." (female interviewee)

If this problem is already persisting at the community level, the expectations on migrants at the receiving end might increase enormously due to the location which they take on within transnational networks - a location that is associated with wealth and quick success in the minds of the left behinds. If the MDN succeeds to turn private affairs to public ones, migrants become bereft of their agency and get indulged in continuous obligation - rendering the dexterity of the discourse apparent.

Concluding remarks

Women's practice of philanthropy can and should be interpreted in broader terms, as community engagement, in line with their gendered roles in the reproductive sphere - which are typically undervalued. The intersection of gender and location is reflecting the multiple burdens of women - to supply the wants of the family members left behind, the (nuclear) family in the receiving country and to contribute to transnational communities.

I therefore postulate a wider definition of diasporic philanthropy in the MDN which also includes women's

"invisible" engagement. But since the MDN does not take into account different social locations and interests of migrants which lead to the formation of particular migrant networks, it is far from doing justice to the diverse gender patterns of diasporic philanthropy. Women are included in the MDN to the extent that they are found to pursue valid remitting practices - which reveal the simplistic understanding of gender in the MDN. An enhancement of diasporic giving as envisioned within the MDN does then mainly target male migrants - and has therefore incalculable consequences in perpetuating traditional gender roles.

Thus I argue for caution to include diasporic philanthropy as part of the discourse on the MDN, since the efficiency of networks follows its own rules and diasporic organizations are not responsible for functions which rightfully belong to states. Characteristics of migrant networks such as part-time and voluntary work demonstrate that 'development co-operations' sought with migrants overtax the migrants' capacities - as they already face a variety of risks, especially in the migration process, or as irregular migrants. Orozco subsumes these concerns: "Donors, governments and non-profit organizations must not attempt to change the behaviour of these associations by pushing them into development activities. The associations are an expression of meaningful contacts with the country of origin [.]" (Orozco, 2003: 43-4).

References

AfroEuroFoundation (2007) 'Migration and Development. Phase 1 – Information Meetings. Report'.

Anarfi, J. et al. (2003) 'Migration from and to Ghana: A Background Paper', Working Paper C4. Sussex: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.

Anheier, H. and S. Daly (2004) 'Philanthropic Foundations: A New Global Force?', in Anheier, H., Marlies G. and M. Kaldor (eds) Global Civil Society 2004/5, pp. 158-176. London: Sage.

Van Beurden, J. (2006) 'Migration and International Migration. A Dutch Perspective', unpublished paper.

Buchy, M. and F. Basaznew (2005) 'Gender-Blind Organisations Deliver Gender-Biased Services: The case of Awasa Bureau of Agriculture in Southern Ethiopia', Gender, Technology and Development 9 (2): 235-251.

Crook, R. C. (2007) 'Transnational communities, policy processes and the politics of development: the case of Ghanaian hometown associations', unpublished paper. London: Institute for Commonwealth Studies, forthcoming.

Encyclopædia Britannica (2007) Art.: Philanthropy, accessed on 01 November 2007.

Clifford, J. (1994) 'Diaspora', Cultural Anthropology 9 (3): 302-338.

Curran, S. and A. Saguy (2001) 'Migration and Cultural Change: A Role for Gender and Social Networks?', Journal of International Women's Studies 2 (3): 54-77.

Faist, T. (2000) 'Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture', Ethnic and Racial Studies. 23(2): 189 – 222.

Faist, T. (2006) 'The Transnational Social Spaces of Migration', Working Papers – Center on Migration, Citizenship and Development no. 10. Bielefeld: COMCAD. Goldring, L. (2001) 'Disaggregating transnational social spaces: Gender, place and citizenship in Mexico-US transnational spaces', in Pries, T. New Transnational Social Spaces: International migration and transnational companies in the early twenty-first century. London: Routledge.

de Haas, H. (2005) 'International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts', Global Migration Perspectives 30. Geneva: Global Commission on International Migration.

de Haas, H. (2006) 'Engaging Diasporas. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries'. Oxford: International Migration Institute.

Henry, L. and Mohan, G. (2003) 'Making homes: the Ghanaian diaspora, institutions and development', Journal of International Development 15 (5): 611-622.

Hondagneu-Sotelo (2000) 'Feminism and Migration', The Annals of the American Academy of Political and Social Science 571 (1): 107-120.

Järviluoma, H., P. Moisala and A. Vilkko (2003) Gender and Qualitative Methods, London et al.: Sage Publications. Johnson, P.D. (2007) 'Diaspora Philanthropy: Influences, Initiatives, and Issues', Harvard University: The Global Equity Initiative and The Philanthropic Initiative.

Massey, D. S., J. Arango, G. Hugo et al. (1998) World in motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium. Oxford: Clarendon Press.

Mazzucato, V. (2005) 'Ghanaian migrants' double engagement: a transnational view of development and integration policies', Global Migration Perspectives 48.

Migration and Development (2006)

Nyberg-Sørensen, N. et al. (2002) 'The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. State-of-the-Art Overview', International Migration 40 (5): 3-47.

Nyberg-Sørensen, N. (2005) 'Migrant Remittances, Development and Gender', DIIS Brief, Copenhagen: DIIS.

Orozco, M. (2003) 'Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?', Report commissioned by USAID.

Orozco, M. (2005a) 'Hometown Associations and Development: Ownership, Correspondence, Sustainability and Replicability', in B. J. Merz (ed) New Patterns for Mexico: Observations on Remittances, Philanthropic Giving, and Equitable Development. Harvard University, Cambridge, MA.

Orozco, M. (2005b) 'Diasporas, Development and Transnational Integration: Ghanaians in the U.S., U.K. and Germany', Institute for the Study of International Migration and Inter-American Dialogue.

Oyewumi, O. (2000) 'Family Bonds/Conceptual Binds: African Notes on Feminist Epistemologies', Signs 25 (4): 1093-1098.

Ratha, D. (2003) 'Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance', Chapter 7 in Global Development Finance 2003, World Bank.

Mama cash (2006) 'Migrant women's philanthropic practices from the diaspora'. Research report'.

Roy, A. (2001) 'A "Public" Muse: On Planning Convictions and Feminist Contentions', Journal of Planning and Education Research 21: 109-126.

Schwenken H. and A. Ziai (2007) 'The governance of migration as development policy? The International Organization for Migration and current initiatives to link migration and development', unpublished manuscript.

Silva, J. (2006) 'Engaging Diaspora Communities in Development: An Investigation of Filipino Hometown Associations in Canada', unpublished MA-Thesis. Burnaby, CA: Simon Fraser University.

Truong, T.D. (1996) 'Gender, international migration and social reproduction: implications for theory, policy, research and networking', Asian and Pacific Migration Journal 5 (1): 27-52)

Truong, T.D. (2006) Poverty, Gender and Human Trafficking in Sub-Saharan Africa: Rethinking Best Practices in Migration Management. Paris: UNESCO Project to Fight Human Trafficking in Africa.

Wong, M. (2006) 'The Gendered Politics of Remittances in Ghanaian Transnational Families', Economic Geography 82 (4): 355–38.

Doris Hilber studierte Entwicklungspolitik mit den Schwerpunkten Gender und Migration. Sie arbeitet derzeit beim Anti-Trafficking Focal Point der International Organization for Migration (IOM) in Rom.

Béatrice Knerr

Rücküberweisungen: Gefahren für die langfristige Entwicklung der Empfängerländer

Einleitung

Schätzungsweise einer von 35 Menschen auf der Welt lebt außerhalb des Landes, in dem er geboren ist (Sander 2003). Das Geld, welches diese MigrantInnen regelmäßig zu Verwandten oder Freunden in ihre Herkunftsländer schicken, erscheint von den Einzelbeträgen her wenig, aber auf globaler Ebene summiert es sich zu gewaltigen Summen, welche für viele Familien das Überleben sichern und die wirtschaftliche Entwicklung zahlreicher ärmerer Länder dominieren. Mittlerweile übersteigt es bei Weitem die Höhe der internationale Entwicklungshilfe und hat die Aufmerksamkeit einflussreicher nationaler und internationaler Akteure auf sich gezogen, die hierin ein mögliches Instrument zur wirtschaftlichen Entwicklung der Empfängerländer sehen.

Rücküberweisungen[4] internationaler ArbeitsmigrantInnen steigen weltweit. Insgesamt erreichte ihr offiziell registrierter Anteil 2007 rund 320 Mrd. US$. Einschließlich der inoffiziellen Transfers, d.h. der Beträge, die durch informelle Kanäle in die Heimatländer der MigrantInnen fließen, wird die Summe der Rücküberweisungen auf bis zum doppelten Betrag geschätzt. Für eine immer größere Zahl von Ländern, insbesondere arme Länder, sind sie mittlerweile zu einer der wichtigsten - und in vielen Fällen zur allerwichtigsten - Devisenquelle geworden: Pakistan, Jemen, Mexiko, Sudan, um nur einige zu nennen. Angesichts dieser Beträge ist die Hoffnung gewachsen, dass sie einen signifikanten Beitrag nicht nur zur unmittelbaren Verbesserung der Lebensbedingungen der direkt begünstigten Familien, sondern auch zum wirtschaftlichen Wachstum der Herkunftsländer leisten. Tatsächlich weisen zahlreiche Untersuchungen darauf hin, dass Rücküberweisungen dabei helfen, Armut zu lindern, und die wirtschaftliche Entwicklung in armen Ländern zu fördern.

Übersehen werden dabei jedoch die langfristig negativen Auswirkungen dieser Rücküberweisungen. Indem sie ausgeblendet werden, kommt es zu politischen Fehlsteuerungen, welche dazu führen können, dass die damit verbundenen Belastungen sich weiter verstärken. Der vorliegende Beitrag weist auf die entsprechenden Problemfelder hin, um so eine Diskussion anzustoßen und zu weitergehenden wissenschaftlichen Untersuchungen anzuregen.

In diesem Beitrag wird zunächst ein Überblick über die Größenordnung, Entwicklung und Bedeutung der Rücküberweisungen, sowie deren Hauptempfänger- und Sendeländer gegeben. Danach werden theoretischen Überlegungen und empirische Erfahrungen bezüglich ihrer Rückwirkungen dargestellt und die Begründungen dafür erläutert, Rücküberweisungen als "Entwicklungsmotor" zu sehen. Ferner werden die langfristigen Gefahren eines Zustroms an Rücküberweisungen, welche der Gesamtwirtschaft durch Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Strukturen u.a. drohen, erläutert. Schließlich werden Schlussfolgerung gezogen und politische Empfehlungen abgeleitet.

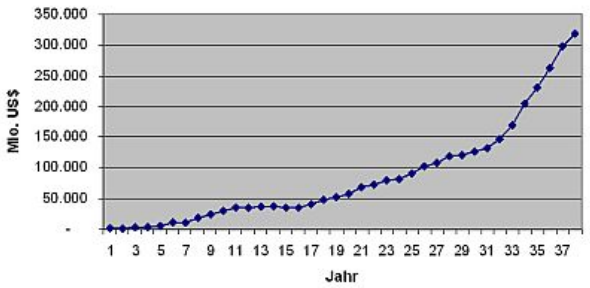
Ausmaß und globale Verteilung der Rücküberweisungen

Obwohl der Anteil internationaler MigrantInnen an der Weltbevölkerung seit den 1990er Jahren kaum zugenommen hat, sind die globalen Rücküberweisungen weltweit rapide und überproportional angestiegen. Betrachtet man jedoch nur die Bruttowanderungszahlen, d.h. nur die Zahl derer, die innerhalb eines Jahres ihr Heimatland verlassen haben ohne Abzug der Rückkehrer, ändert sich das Bild. Denn immer stärker wächst die Zahl und der Anteil temporärer MigrantInnen, d.h. derjenigen Menschen, die vor allem bedingt durch gesetzliche Bestimmungen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, und moderne Verkehrsverbindungen nur für begrenzte Zeiten in den Gastländern bleiben, um dann wieder - vielleicht nur vorübergehend - in ihre Heimat zurückzukehren. Es bleibt damit eine enge Verbindung zur ursprünglichen Heimat erhalten, die durch moderne Kommunikationsmittel gestärkt wird. Die Folgen sind transnationale Haushalte, Familien und Gemeinden.

[4] Nach der Definition der International Organization for Migration (IOM) sind Rücküberweisungen (englisch; remittances) defininiert als "the monetary transfers that a migrant makes to the country of origin" (IOM). Als weitere Fomen der Rücküberweisungen werden in der Migrationsforschung sachliche Rücküberweisungen, Humankapital, soziale und politische Rücküberweisungen aufgeführt. Der vorliegende Beitrag beschränkt sich auf die monetären Rücküberweisungen.

Viele sehen ihre Zukunft in ihren Herkunftsländern, oder haben zumindest noch immer eine so enge Bindung an ihre dortigen Familien und Gemeinden, dass sie regelmäßig und/oder zu besonderen Gelegenheiten, wie Hochzeiten, Krankheitsfälle, anstehende Haussanierung u.a., bedeutende Geldbeträge in die (alte) Heimat schicken. Aus zahllosen persönlich motivierten Überweisungen innerhalb der transnationalen Netzwerke entstehen so jährliche Geldströme in mehrstelliger Millionenhöhe, die gegenläufig zu den Migrationskorridoren fließen. 2007 erreichten allein die offiziellen Rücküberweisungen geschätzte rd. 318 Mrd. US$, eine Verdoppelung innerhalb von nur fünf Jahren (s. Abb. 1). Davon flossen 239.7 Mrd. in sog. Entwicklungsländer.

Abb. 1: Weltweite Rücküberweisungen, 1970 bis 2007



Quelle: Darstellung nach Angaben von World Bank (2008)

Da der Strom der MigrantInnen sich nicht gleichmäßig über die Welt verteilt, sondern sich vielmehr bestimmte "Trampelpfade" herausgebildet haben, auf der Grundlage historischer Gegebenheiten, geografischer Nähe, sprachlicher und kultureller Affinitäten, und befördert durch wirtschaftliche Gegebenheiten, insbesondere ein bestehendes Wohlstandgefälle, fließen auch die Ströme dieser Rücküberweisungen hauptsächlich zwischen bestimmten Ländern. Die Top-Ten der Rücküberweisungen empfangenden Länder erhalten rund die Hälfte der Gesamtsumme (Zarate-Hoyos, German A., 2004). Die weltweit wichtigsten Quellen von Rücküberweisungen sind die USA (mit in 2006 42,2 Mrd. US$), Saudi Arabien (15,6 Mrd. US$), die Schweiz (13,8 Mrd. US$) und Deutschland (12.3 Mrd. US$). Die wichtigsten Empfängerländer sind Indien (mit in 2006 27 Mrd. US$), China (25,7 Mrd. US$), Mexiko (25 Mrd. US$), und die Philippinnen (17 Mrd. US$), wobei die Angaben nur diejenigen Beträge einbeziehen, die durch offizielle Kanäle gesandt wurden. (World Bank 2008).

Inoffizielle Wege, wie insbesondere die persönliche Überbringung durch den MigrantInnen, oder das insbesondere in Südasien praktizierte Hundi-System, sind üblich, und ihre Einbeziehung würde zu deutlich höheren Zahlen führen. Schätzungen aus den 1980er und 1990er Jahren zeigten folgende Anteile durch informelle Kanäle gesandter Rücküberweisungen: Ägypten 33%, Pakistan 43%, Tonga 43%, Phillippinnen 50% und Sudan 85% (Puri 2008). In der Regel erhalten die Empfängerländer den größten Teil ihrer Rücküberweisungen aus nur einem oder wenigen Ländern, so z.B. Mexiko aus den USA. Lesotho aus Südafrika, Jemen aus Saudi Arabien (errechnet mit Daten von World Bank 2008).

Der Einfluss, den diese Kapitalströme auf die Wirtschaft insbesondere von ärmeren Ländern haben, wird allein schon deutlich an ihrem Anteil am Bruttosozialprodukt einzelner Länder: so erreicht er z.B. in Tadschikistan, Moldawien und Tonga mehr als 30% am BSP, in Kirgisien, Honduras, Lesotho, Guyana, Libanon, Haiti und Jordanien mehr als 20% (errechnet mit Daten von IMF, International Monetary Statistics).

Rücküberweisungen sind besonders für die ärmsten Länder wichtig, wo sie fast ein Drittel aller Zuflüsse an internationalen finanziellen Ressource ausmachen, im Vergleich zu einem Fünftel in der Gruppe der unteren mittleren Einkommensgruppe und einem Achtel in der oberen mittleren Einkommensgruppe (Einkommensgruppen gemessen am Pro-Kopf-Einkommen nach der Einteilung der Weltbank, Gammeltoft 2002). Für einzelne Länder können diese Anteile noch erheblich höher sein.

Daten darüber, welchen Teil ihres Einkommens MigrantInnen tatsächlich nach Hause überweisen liegen aus vielen empirischen Einzelstudien vor. Diese Anteile variieren in Abhängigkeit von einer Vielzahl von Gründen, wie den persönlichen Charakteristika der MigrantInnen, ihrem Einkommen, den Lebenshaltungskosten im Gastland, dem Wechselkurs zwischen den Währungen im Heimat- und im Gastland, den Unterschieden in der Verzinsung angelegten Kapitals, oder der politischen Stabilität. So zeigt Sidiqqi in einer Studie, dass MigrantInnen aus Bangladesh im Durchschnitt mehr als 40% ihres Einkommens nach Hause überweisen (Sidiqqi 2002). Lateinamerikanische MigrantInnen, die planen, nur temporär in den USA zu arbeiten, überweisen durchschnittlich 50% ihres Verdienstes in die Heimat, während es bei permanenten Einwanderern nur 15% sind (USAID 2002). In einigen Fällen erhält der Migrant das im Ausland erworbene Einkommen erst nach der Rückkehr in sein Heimatland, wie es für z.B. die koreanischen und chinesischen Arbeitskräfte galt, die in bestimmten Infrastrukturprojekten im Ausland eingesetzt waren, wo sie lediglich Unterkunft und Ver-

pflegung erhielten (Nyberg Sorensen et al. 2002 und Sanders 2003).

Das Rücküberweisungsverhalten der MigrantInnen ändert sich im Laufe ihres Auslandsaufenthaltes in der Regel. Es drängt sich hierbei die Vermutung auf, dass die Höhe der Rücküberweisung typischerweise negativ mit der Dauer der Abwesenheit von der ursprünglichen Heimat korreliert. Dies ist jedoch nicht immer der Fall: vielmehr zeigen sich typische nationale Unterschiede. So stellte z.B. Orozco (2003b) fest, dass mexikanische MigrantInnen in den USA im fünften bis zehnten Aufenthaltsjahr die höchsten Beträge überwiesen. Dies kann dadurch erklärt werden, dass unmittelbar nach der Ankunft mit der Abwanderung verbundene Schulden beglichen werden müssen (insbesondere Bezahlung von Schleusern).

Darüber hinaus entstehen zu Beginn Ansiedlungskosten, während oft noch kein oder nur ein relativ gering bezahlter Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Später lockern sich die Bindungen an die Familie in der Heimat, bzw. engere Familienmitglieder werden nachgeholt, während die Integration in die neue Heimat erhöhte Ausgaben nach sich zieht. Im Gegensatz dazu zeigt Koc (2001), dass im Fall türkischer Diaspora die Dauer des Aufenthalts und auch die Familienzusammenführungen nicht zu einem Rückgang der Rücküberweisungen führten, sondern das Gegenteil der Fall war, und auch die türkischen Diasporamitglieder der zweiten Generation Rücküberweisungen in die ursprüngliche Heimat ihrer Eltern sandten.

Unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen

In vielen Ländern mit starker Arbeitsmigration ins Ausland und damit verbundenen Rücküberweisungen sind diese Geldzuflüsse schon seit Jahrzehnten ein zentraler und stabiler Wirtschaftsfaktor. Das Potenzial von Rücküberweisungen, die wirtschaftliche Entwicklung der Empfängerländer voranzutreiben, wird oft betont (s. z.B. de Haas 2005). Tatsächlich lassen sich für viele Länder positive Auswirkungen auf wirtschaftliche Wachstumsindikatoren feststellen.

Wenig umstritten sind die positiven Auswirkungen der Rücküberweisungen auf die Empfängerhaushalte. Optimismus verbreitet bereits die seit den 1970er Jahren einflussreiche Theorie der sog. "New Economics of Labour Migration" (NELM).[5] Sie betont den engen Zusammenhang zwischen den Abwanderungsmotiven, welche geprägt sind von dem Wunsch nach Rücküberweisungen zur Verbesserung des Wohlstandes der Familie einerseits, und der Höhe und Verwendung der Rücküberweisungen andererseits. Dementsprechend erfahren, die Migrantenhaushalte, wenn sich die Planungen erfüllen, eine Verbesserung ihres Lebensstandards Dieses strategische Verhalten ist durch zahlreiche empirische Arbeiten belegt.[6] Ebenso zeigen zahlreiche Fallstudien, dass Rücküberweisungen signifikant zur Armutsminderung beitragen (s. Acosta 2006, Adams and Page 2005, Schrieder and Knerr 2000).

Das Interesse der Regierungen richtet sich darauf, den Zufluss an Rücküberweisungen zu maximieren, weil es eine relativ bequeme Devisenquelle ist, was vor Allem angesichts tatsächlicher oder drohender Auslandsverschuldung eine besondere Rolle spielt, und weil damit der Lebensunterhalt ärmerer Familien gesichert wird, um die sich ansonsten der Staat kümmern müsste, wenn soziale Spannungen oder sogar politische Unruhen vermieden werden sollen.

Länder wie Bangladesch, Pakistan, Jordanien, Guatemala, Lesotho und viele andere, beziehen seit langer Zeit den größten Teil ihrer Devisen aus dieser Quelle. Zahlreiche Maßnahmen, wie Regierungsabkommen mit Empfängerländern, spezielle Sparprogramme mit Sonderverzinsungen für Rücküberweisungen oder spezielle Ausbildungsprogramme für Migrationswillige sollen dazu beitragen, den Strom der Rücküberweisungen zu erhalten oder noch weiter zu steigern. Anhand vieler Beispiele, wie Pakistan, Türkei oder die Philippinnen zeigt sich, wie sehr einige Regierungen sich darum bemühen, mehr Rücküberweisungen ins Land zu locken. Teil dieser Bemühungen sind Versuche, die Transaktionskosten u.a. durch Beeinflussung der Banken, zu senken (s. z.B. DFID 2003). Einige Regierungen setzen auf die Förderung transnationaler MigrantInnenorganisationen,

Der Verwendung von Rücküberweisungen für Investitionszwecke wird wirtschaftspolitisch große Bedeutung beigemessen. Einige Regierungen, wie z.B. die pakistanische oder die mexikanische (s. Zarate-Hoyos 2004)

[5] Ihre Anfänge sind vor Allem verbunden mit dem Namen Odet Stark (s. z. B. Stark 1991).

[6] Diese positiven Effekte sind u.a. belegt durch Studien, welche sich mit den Auswirkungen der Rücküberweisungen saisonaler ausländischer Arbeitskräfte auf deren Heimatgemeinden beschäftigen (s. Basok 2003).

bemühen sich, durch unterschiedliche Maßnahmen die produktive Investition aus Rücküberweisungen zu fördern, um damit das wirtschaftliche Wachstum anzukurbeln, und den Migrantenfamilien eine dauerhafte Lebensgrundlage zu sichern. Im Rahmen transnationaler Migrantenorganisationen werden auch Programme zur Mobilisierung von Rücküberweisungen für öffentliche Projekte, wie Straßen oder Schulen, initiiert. Bekannt geworden ist hier z.B. das Tres-Por-Uno-Programm in Mexiko (s. Hamann 2007).

Allerdings zeigt sich, dass für Migrantenfamilien zunächst der Konsum (einschließlich konsumtiver Investitionen, wie Häuserbau) Vorrang hat. Weltweit wird der größte Teil der Rücküberweisungen ausgegeben für den täglichen Bedarf, d.h. Konsum und Verbesserung des Lebensstandards, Medizin und ärztliche Versorgung, Ausbildung; für dauerhafte Konsumgüter, wie Fernsehgeräte oder Waschmaschinen, Hausbau oder Verbesserung der Wohnverhältnisse; den Kauf von Land oder Vieh; Investitionen in das sozio-kulturelle Leben, wie z.B. Hochzeiten, sowie die Rückzahlung von Schulden. Schließlich fließt ein geringerer Teil in Ersparnisse und Einkommen schaffende Aktivitäten (Sanders 2003)

Dieser Euphorie hat sich seit Anfang der 2000er Jahre auch die Weltbank angeschlossen. Sie betont seither das Potenzial, welches Rücküberweisungen für die Entwicklung armer Länder haben, eventuell als mögliches Substitut für Entwicklungshilfe (s. Ratha 2003). Seither steigt auch die Zahl der auf Rücküberweisungen bezogenen Berichte und Konferenzen internationaler und nationaler Organisationen, wie z.B. OECD, IMF oder IADB (Interamerican Development Bank). Gleichzeitig nimmt auch die Zahl wissenschaftlicher Untersuchungen, zu welche sich mit Ausmaß und Auswirkungen der Rücküberweisungen, die in ärmere Länder fließen, beschäftigen, und die in der Regel ihre positiven ökonomischen Wirkungen betonen.

Auf Basis dieser Aktivitäten und Ergebnisse haben unter dem Stichwort "Co-Development" seit Mitte der 2000er Jahre Geberstaaten von Entwicklungshilfe, wie z.B. Spanien, Programme initiiert, in welchen sie transnationale Gemeinden, z.B. in Ecuador und Spanien, miteinander verbinden, und in diesem Rahmen Entwicklungshilfemaßahmen mit der Steuerung von Rücküberweisungen verknüpfen (s. Ponce et al. 2008). Auch ältere Programme, wie das Agricultural Seasonal Workers Programme, welches zwischen der kanadischen und der mexikanischen Regierung abgeschlossen wurde, werden ausgebaut, um die Investitionen der MigrantInnen in der Heimat zu fördern. Hierbei zeigte die Studie von Basok (2003), dass vor allem MigrantInnen aus ärmeren Gemeinden in Land investieren, und damit langfristig ihre Existenzgrundlage verbessern, und weniger MigrantInnen aus wohlhabenderen Gemeinden, weil dort die Bodenpreise relativ hoch sind.

Bei der Betrachtung der Anpassungsprozesse an Rücküberweisungen ist zu beachten, dass diese Geldzuflüsse auf unterschiedliche wirtschaftliche und auch soziale Strukturen treffen können und sich demnach auch die Konsequenzen unterschiedlich ausprägen. Die Auswirkungen der Abwanderung von Arbeitskräften und die der Rücküberweisungen sind häufig nicht zu trennen. Dies gilt insbesondere dort, wo die Abwanderung von Arbeitskräften bereits zu Arbeitskräftemangel geführt hat, wie dies z.B. im Jemen, in Lesotho und einer Reihe weiterer, besonders kleiner Länder, wo 30% und mehr der arbeitsfähigen Bevölkerung im Ausland beschäftigt ist, der Fall ist. Die Rücküberweisungen fließen dann in ein Land mit knappen Arbeitsressourcen, wo die Löhne angesichts zunehmender Nachfrage steigen.

Die Kehrseite der Medaille, nämlich die negativen Effekte der Rücküberweisungen, die in der Regel erst langfristig zutage treten, wird jedoch kaum beachtet. Die Politik blendet sie angesichts der kurzfristigen Geldschwemmen und der damit verbundenen Euphorie, aus, und auch wissenschaftlich ist dieses Gebiet wenig bearbeitet. Einzelne Fallstudien, die in die Tiefe gehen, sind relativ rar.

Probleme der Rücküberweisungsökonomien

Aussagekraft von Indikatoren und Messungen

Werden, wie in der Vielzahl empirischer Studien zu den Auswirkungen der Rücküberweisungen, quantitative Indikatoren für die zu untersuchenden Phänomene herangezogen, stellt sich die Frage, ob das Richtige gemessen wird, d.h. haben die gewählten Indikatoren und/oder deren Maßstab die gewünschte Aussagekraft bezüglich des jeweiligen Sachverhalts. Entsprechende Untersuchungen weisen bisweilen systematische Schwächen auf. Das kann im Einzelfall bedeuten, dass als positiv dargestellte Effekte nicht tatsächlich auch eingetreten sind.

So wird als Maßstab für die Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum bisweilen das Brutto- oder Nettonationaleinkommen (NNE) verwendet. Definitionsgemäß enthält dieses Aggregat jedoch auch die Fakto-

reinkommen aus dem Ausland. Angemessen für den Zweck, durch Rücküberweisungen gegebene wirtschaftliche Impulse für das Inland zu messen, erscheint jedoch das Nettoinlandsprodukt (NIP), das nur die inländische Produktion von Gütern und Dienstleistungen erfasst.

Wenn es um Erkenntnisse über das tatsächliche Wohlfahrtsniveau der Bevölkerung oder die Deckung von Grundbedürfnissen geht, sind jedoch auch Angaben über die Zu- oder Abnahme des NIP nicht ausreichend. Die "Entwicklung" eines Landes wäre dann anhand sozialer Indikatoren zu messen, wie sie z.B. durch den Human Development Indicator repräsentiert werden. Die kann zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen (s. hierzu UNDP 2008).

Häufig werden als Indikatoren für die Auswirkungen auf das Wohlfahrtsniveau Ausgabenkategorien herangezogen, um damit Effekte auf wohlfahrtsbestimmende Aggregate anzuzeigen. Ausgaben für bestimmte Zwecke und tatsächliche Wirkungen dieser Ausgaben sind jedoch nicht unbedingt identisch. Daher sind derartige Indikatoren nicht ausreichend zuverlässig. Dieses Problem wird deutlich in der Untersuchung von Ponce, Olivié und Onufa. Sie zeigt wie auch andere Studien zu-vor, dass Rücküberweisungen nach Ecuador zwar zu einer Erhöhung der Ausgaben für Ausbildung und Gesundheit geführt haben; allerdings lässt sich kein positiver Effekt auf den Gesundheitsstand und das Ausbildungsniveau als solches nachweisen (Ponce et al. 2008).

Fehler bei Rückschlüssen von Fallstudien auf allgemeine Wirkungsmechanismen und die (positiven oder negativen) Auswirkungen von Rücküberweisungen auf ein ganzes Land liegen auf der Hand. Jede dieser Studien ist kontextbezogen, und kann keine sorgfältige und langfristig orientierte makroökonomische Analyse ersetzen.

Monetäre Folgen

Monetäre Implikationen werden bei der Frage nach den Auswirkungen von Rücküberweisungen weit weniger untersucht als unmittelbar betroffene realwirtschaftliche Phänomene (s. hierzu UNDP 2008), obwohl deren Folgen ebenso weit reichend sind. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Auswirkungen auf Inflationsrate und Wechselkurs zu nennen, welche auch langfristige Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Struktur zufolge haben können.

Auch die wissenschaftliche Literatur konzentriert sich weit überwiegend auf realwirtschaftliche Aspekte. In die Analyse einbezogene makroökonomische Theorien verwenden meist handelstheoretische Modelle, welche die monetäre Natur dieser Ströme in den Hintergrund rücken (Ball 2008). Wird der Fokus auf monetären Variablen gerichtet, wie Inflation oder das nominale Geldangebot, wird deren Einfluss jedoch deutlich, und es wird unmittelbar klar, dass der Geldpolitik in der Rücküberweisungsökonomie eine zentrale Rolle zukommen sollte.

Kritische sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen sind, ob diese Devisenzuflüsse inflationär wirken, wie sie insbesondere über Wechselkurseffekte die Konjunktur beeinflussen und inwieweit sie absolute und/ oder relative Preisänderungen hervorrufen, die Re-Allokationen der heimischen Ressourcen zufolge haben.

Inflation

Rücküberweisungen erhöhen die Kaufkraft im Empfängerland, und damit die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Darauf ist die heimische Wirtschaft in aller Regel nicht vollständig eingestellt, d.h. bei einer bei einem Anstieg der Nachfrage um ein Prozent steigt die heimische Produktion um weniger als ein Prozent. Je nach vorhandenen Produktionskapazitäten ist diese Reaktion im Einzelfall mehr oder weniger ausgeprägt. Die steigende Nachfrage bei begrenzt steigerungsfähigem Angebot führt zu Inflation.

Die Preise bestimmter Güterkategorien steigen dabei typischerweise besonders stark an. Dies trifft vor Allem für Güter zu, die entweder aufgrund ihrer physischen Eigenschaften (leicht verderblich oder nicht transportierbar, wie z.B. Dienstleistungen, Häuser oder Boden) oder aufgrund von effektiven Handelsbeschränkungen (die durch die WTO-Vereinbahrungen jedoch an Bedeutung verloren haben) nicht international handelbar sind. Der inflationäre Druck ist daher umso stärker, je mehr sich die Nachfrage sich einerseits auf solche Güter richtet, und je weniger flexibel andererseits das heimische Angebot, z.B. aufgrund von Arbeitskräftemangel, darauf reagiert. Inflationäre Tendenzen als signifikante Auswirkung von Rücküberweisungen wurden z.B. in einer Untersuchung von Knerr (1998) in allen betrachteten 14 Ländern festgestellt, und auch in mehreren späteren Studien bestätigt.

International handelbare Güter dagegen werden in aller Regel von solchen Preissteigerungen weniger betroffen, weil die heimische Produktion durch Importe er-

gänzt werden kann. Preissteigernd wirken dann eventuell nur noch die inländischen Transportkosten. Da die handelbare Güter produzierenden Sektoren mit den anderen heimischen Sektoren um die nun auch teurer werdenden Produktionsfaktoren konkurrieren müssen, verlieren sie zusätzlich an Konkurrenzfähigkeit. Hat die Abwanderung von Arbeitskräften ins Ausland auch spürbaren Arbeitskräftemangel im Inland zufolge, wird dieser Effekt entsprechend verstärkt. Aufgrund dieser Veränderung der heimischen Preisverhältnisse kommt es tendenziell zu einer Re-Allokation der heimischen Produktionsfaktoren zu Gunsten der nicht-handelbaren Güter, während die Sektoren, welche handelbare Güter herstellen, schrumpfen.

Unter den Folgen der Inflation leiden kurzfristig vor allem diejenigen Haushalte, die keine Rücküberweisungen erhalten, vorwiegend handelbare Güter herstellen und vom Import nicht profitieren können. Gruppen mit nominal festgelegten Kontrakteinkommen, wie z.B. Empfänger staatlicher Sozialtransfers, können besonders negativ betroffen sein. Längerfristig nimmt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes Schaden, weil die Inflation die Planungssicherheit der Wirtschaftsakteure vermindert und eine Ausrichtung der Produktions- und Handelsstrukturen auf international nicht handelbare Güter gefördert wird.

Wechselkursveränderungen

Durch Rücküberweisungen kommen erhebliche Devisenmengen in die Entsendeländer der MigrantInnen. Sie werden in heimische Währung umgetauscht und dann ausgegeben.[7] Dadurch steigt die Nachfrage nach heimischer Währung und damit bei Wechselkursflexibilität - die in der Regel gilt - auch deren Wechselkurs. Das bedeutet für inländische Produkte eine Verminderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt: Importe werden billiger und verdrängen das heimische Angebot, und Exporte verteuern sich. Eine exportorientierte Produktion wird somit erschwert, bzw. kann sich erst gar nicht entwickeln, während der inländische Absatz sich gegen relativ billige Importe schwerer durchsetzen kann. Die Volkswirtschaft verliert an Potenzial zur eigenständigen Devisenbeschaffung und gerät gleichzeitig in zunehmende Abhängigkeit von Importgütern.

Die steigende Geldnachfrage infolge des Devisenumtausches zieht überdies steigende Zinsen nach sich, was für die heimischen Produzenten zunehmend belastend ist.

"Dutch Disease"

Besonders nachteilig für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung einer Rücküberweisungsökonomie ist die Ausbildung einer sog. Dutch Disease infolge eines Rücküberweisungsbooms. Sie ist gekennzeichnet durch einen Rückgang (bzw. eine nicht stattfindende Entwicklung) der heimischen Industrie, inflationäre Tendenzen und eine langfristige Verschiebung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsstruktur hin zur Herstellung international nichthandelbarer Güter. (Hierzu z.B. Krugman, 1987)

Dutch Disease (der Name kommt daher, dass die Niederlande das erste Land waren, für das diese spezifische Entwicklung wissenschaftlich beschrieben und analysiert wurde) ist ein typisches Phänomen Rohstoffe exportierender Länder. Charakteristisch ist hierbei der Zufluss eines großen Anteils der erwirtschafteten Devisen aus dem Export von Gütern, die keine signifikanten Forward- und Backward-Linkages für die Wirtschaft mit sich bringen. Bei Devisenzuflüssen in Form von Rücküberweisungen ist dies in besonderem Maß gegeben. Auch wenn sie die Folge von "Arbeitsexporten" handelt es sich defintionsgemäß um reine Transfers, d.h. Devisenzuflüsse ohne die Leistungsbilanz tangierende Gegenleistungen durch die heimische Wirtschaft. Von Knerr (1990) wurde Dutch Disease erstmals für die Arbeit exportierenden Länder Südasiens beschrieben.

Dutch Disease ergibt sich aus der Kombination von Wechselkursverschiebungen, inflationären Tendenzen und begrenzter Angebotsflexibilität. Ursache ist der Zustrom großer Devisenmengen in die heimische Wirtschaft, wo sie eine Aufwertung der heimischen Währung verursachen, was wiederum dazu führt dass einheimische Produkte auf dem Weltmarkt an Wettbewerbsfähigkeit verlieren (s.o.).

Nicht betroffen von Verlust der Wettbewerbsfähigkeit sind international nicht handelbare Güter. Da durch die erhöhte Kaufkraft im Allgemeinen die Nachfrage auch nach diesen Gütern steigt, deren Angebot aber, besonders bei zunehmendem Arbeitskräftemangel, diese zusätzliche Nachfrage nur zu höheren Preisen befriedigen kann, kommt es zu Preissteigerungen der nicht-handelbaren relativ zu den handelbaren Gütern. Es entsteht. ein doppelter Wechselkurseffekt: einer im Verhältnis der einheimischen Währung zur Währung anderer Länder, und einer im Inneren durch eine Erhöhung

[7] Dies gilt, sofern sich die Wirtschaft nicht bereits auf die Währung des Gastlandes als Zweit- oder sogar Hauptwährung umgestellt hat, was in einigen kleineren Ländern eingetreten ist.

der Preise nicht handelbarer Güter zu denen der handelbaren. In jedem Fall führt es zu einer Verschiebung der Produktionsstruktur zu nicht handelbaren Gütern.

Dutch Disease schadet besonders Ländern im frühen Stadium der Industrialisierung, denen damit die Grundlagen für eine eigenständige Industrialisierung entzogen werden. Durch den Rückgang der Exporte und den Anstieg der Importe werden die so häufig gelobten positiven Wirkungen der Rücküberweisungen auf die Zahlungsbilanz zumindest teilweise konterkariert. Darüber hinaus wirken die dadurch bedingten Veränderungen der Produktions- und Außenhandelsstrukturen noch viele Jahre nach - auch dann noch, wenn der Rücküberweisungsboom längst vorbei ist, weil die MigrantInnen zurückgekehrt sind, oder die alten Bindungen zu ihrem Herkunftsland sich soweit gelockert haben, dass kein oder nur noch wenig Geld geschickt wird.

Insbesondere in größeren Ländern werden von einer Dutch Disease bisweilen nur einzelne Regionen betroffen. Paradoxerweise sind dies vorrangig die wichtigsten Abwanderungsregionen des Landes (sog. Migration Pockets), was sich jedoch aus den o.st. Überlegungen ohne weiteres ableiten lässt (Knerr 2005). Verstärkt wird eine solche Entwicklung vor allem in landwirtschaftlich geprägten Regionen dadurch, dass steigende Bodenpreise in "Migration Pockets" dazu führen, dass das Land nicht mehr zu den "besten Wirten" wandert, d.h. in die Hände derjenigen, die den höchsten Ertrag erwirtschaften, sondern vielmehr spekulative, Sicherheits- und Prestigeüberlegungen dominieren.

Ausbildung und Humankapital

Zu einer weiteren langfristigen Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung von Entsendeländern kann die häufig beobachtete Ausrichtung der Ausbildungsstruktur auf die Bedürfnisse der (potentiellen) Zielländer werden. Angesichts der enormen Summen, welche die im Ausland tätigen Arbeitskräfte in die Heimat schicken, und der Demonstration ihres verbesserten Lebensstandards entsteht sowohl innerhalb ihrer Familien als auch bei Dritten der Wunsch, selbst ins Ausland zu gehen, bzw. ein (weiteres) Familienmitglied dorthin zu schicken. Es wird daher eine Ausbildung angestrebt, die diese Chancen erhöht (s. z.B. Zaqqa 2006). Oft wird sie wiederum aus Rücküberweisungen finanziert.

Regierungen ziehen hier mit den MigrantInnen und ihren Familien oft "an einem Strang"; auch sie sind interessiert an einem hohen Zufluss an Rücküberweisungen und unterstützen solche Ausbildungswege, oft durch eigenen Bildungseinrichtungen und/oder mit speziellen Kursen für migrationswillige Menschen.

Auf Haushaltsebene ist infolge hoher Rücküberweisungen oft ein Rückzug von Familienmitgliedern aus dem Erwerbsprozess zu beobachten und damit eine verminderten Produktion insbesondere in Sektoren, wo ein relativ hoher Arbeitsinput erforderlich ist, wie die Landwirtschaft (s. z.B. für Pakistan Khan 2008).

Umweltwirkungen

Die aus den Rücküberweisungen getätigten Ausgaben können langfristig zu erheblichen, oft irreversiblen Schäden für die Umwelt und zum Verbrauch nicht regenerierbarer natürlicher Ressourcen führen.

Die infolge der Rücküberweisungen steigende Nachfrage bringt einen erhöhten Ressourcenverbrauch mit sich. Dabei entscheiden die Art der Nachfrage, und der Kontext, in dem sie sich entfaltet, über die längerfristigen Umweltimplikationen. Die meisten Rücküberweisungen fließen in Länder und Regionen, welche von Desertifikation betroffen sind, wie Mexiko, Jordanien, Pakistan oder Jemen (Knerr 2000). Überdies fließt der größte Teil der Rücküberweisungen in ländliche Räume, aus denen die meisten MigrantInnen stammen.[8]

Eine durch die Verwendung der Rücküberweisungen besonders negativ betroffene Ressource ist in diesem Zusammenhang Wasser. Fließen die Rücküberweisungen in den ländlichen Raum und insbesondere zu landwirtschaftlichen Familien, wird gerne in Bewässerungsanlagen investiert. Wird kein oder ein nur geringer Preis für das Wasser erhoben, wird auf die verbrauchte Menge kaum geachtet. Es kommt zu Verschwendung, die oft genug auch eine Prestigekomponente hat: man lässt das Wasser viele Stunden laufen, um zu zeigen, dass man sich das leisten kann. In stark von Migration betroffenen Gebieten fällt so der Grundwasserspiegel immer mehr, während die einzelnen Haushalte durch das Bohren immer tieferer Brunnen um das verbliebene Wasser konkurrieren. Einer dieser Fälle ist der Jemen, wo fossiles Grundwasser betroffen ist.

Hier kann auch der Hausbau, die bei MigrantInnen weltweit beliebteste Investitionsform, eine verstärkende Rolle spielen. So ist es in vielen Regionen üblich, dass jedes Haus einen eigenen Brunnen hat, sofern die Besit-

[8] So erhielten z.B. 10% der ländlichen, aber weniger als 4% der städtischen Bevölkerung Mexikos 1996 Rücküberweisungen (Zarate-Hoyos 2004: 559).

zer sich das leisten können. Rücküberweisungen geben dazu die Möglichkeit. Die Absenkung des Grundwasserspiegels in Migration Pockets ist häufig die Folge.

Wie sehr hier eine einzelfallbezogene Betrachtung notwendig ist, zeigt der Fall des indischen Bundesstaates Kerala: auch hier kam es seit dem Beginn der Massenmigration in die ölreichen Staaten des Mittleren Ostens zu einem Bauboom. Verwendet wurden dazu vor Allem Backsteine, welche aus Lehm hergestellt wurde, der aus den Reisfeldern geholt wurde. Dies hat zu einem Abtrag fruchtbaren Bodens geführt, und damit zu einem Rückgang der Nahrungsmittelproduktion.

Abwanderung ist oft die Folge ungünstiger Entwicklungen der Unwelt, insbesondere Dürren, und Desertifikation (EACH-FOR, 2008). Sieht man von der sog, "Umweltflucht" engeren Sinne, d.h. der kurzfristigen Flucht vor Umweltkatastrophen, ab, auf die im vorliegenden Beitrag nicht näher eingegangen wird, so erfolgt die Reaktion auf sich verschlechternde Umweltbedingungen durch Abwanderung als allmählicher Prozess über einen längeren Zeitraum. Solche Prozesse erfassen vorrangig die landwirtschaftliche Bevölkerung, da sie zur Sicherung ihrer Existenzgrundlagen auf die natürlichen Ressourcen angewiesen ist.

In aller Regel verlassen zuallererst Familienmitglieder mit relativ hoher Arbeitsproduktivität die Region verlassen, da ihre Chancen, im Ausland eine Arbeit zu finden, am höchsten sind. Haben sie eine bezahlte Beschäftigung gefunden senden sie Rücküberweisungen. Deren spezifische Verwendung kann jedoch zu einer weiteren Verschlechterung der Umweltbedingungen führen. So ist z.B. oft zu beobachten, dass gerade auch in von Dürren betroffenen Regionen die Rücküberweisungen dazu genutzt werden, um tiefere Brunnen zu bohren und Pumpen zu kaufen, um dem Wassermangel entgegenzuwirken, oder die Rinderherden zu vergrößern, um besser gegen klimatische Risiken gewappnet zu sein. Dieses Verhalten, vom Standpunkt des einzelnen MigrantInnen und seiner Familie durchaus rational, verschlechtert die Situation für die Natur und die von ihr abhängigen Menschen weiter. Oft leiten die mit der Abwanderung verbundenen Rücküberweisungen so einen sich selbst verstärkenden kumulativen Abwärtsprozess ein (Knerr 2000 und 2004).

Wirtschaftliche und politische Abhängigkeit

Häufig besteht eine wirtschaftliche Abhängigkeit des Entsendelandes vom Zuwanderungsland. Für die Zuwanderungsländer spielt die Überlegung, wie weit MigrantInnen Konjunkturauf- und Abschwünge puffern können spielt in zahlreichen Industrieländern eine Rolle. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage, sind die ausländischen Arbeitskräfte oft bei den ersten, die entlassen werden (Puhani 2001). Ob sie dann das Gastland verlassen müssen oder nicht - einen Rückgang der Rücküberweisungen bedeutet es in jedem Fall.

Dass massenweise MigrantInnen von einem Tag auf den anderen aus dem Gastland vertrieben werden, kommt eher selten und wenn, dann vor allem in afrikanischen Ländern vor. Normalerweise verlieren die MigrantInnen zunächst ihre Arbeitsplätze, bzw. finden keine neuen Arbeitsplätze mehr, und kehren dann, je nach gesetzlicher Regelung von Zuwanderung- und Aufenthaltsrechten, eventuell in die Heimat zurück, wie es zahlreiche ecuadorianische oder marokkanische MigrantInnen in Spanien taten. Sie kehren dann in Länder zurück Folgen für die Herkunftsländer, die jedoch nicht mehr dieselbe Struktur aufweisen als vor der Abwanderungswelle. Doch auch wenn die MigrantInnen (zunächst) im Gastland bleiben, führt der Verlust von Arbeitsplätzen zu einem Rückgang der Rücküberweisungen in die Heimat.

Auch politische Instabilitäten im Gastland und politische Spannungen zwischen Gast- und Herkunftsland können dazu führen, dass die MigrantInnen innerhalb kürzester Zeit ein Gastland verlassen müssen, Dass der damit verbundene Ausfall von Rücküberweisungen zu einem wirtschaftlichen Desaster im Herkunftsland führen kann, hat sich z.B. im Verlauf des Golfkrieges 1990 für Jemen gezeigt, wo es infolgedessen zu erheblichen politischen Unruhen kam.

Fazit

Die kurzfristigen Auswirkungen der Rücküberweisungen sowohl auf den Wohlstand der Migrantenfamilien als auch auf die wirtschaftliche Situation in den Empfängerländern dieser Transfers erscheinen überwiegend positiv. Langfristig können jedoch die zunächst sowohl makroökonomisch als auch auf Haushaltsebene günstigen materiellen Auswirkungen erhebliche wirtschaftliche Probleme mit sich bringen, die insbesondere dann an die Oberfläche treten, wenn der Strom der Rücküberweisungen versiegt oder auch nur deutlich zurückgeht. Die Post-Rücküberweisungsökonomie muss sich dann mit wirtschaftlichen Strukturen arrangieren, die durch den Zufluss der Rücküberweisungen geschaffen wurden, und darauf ausgerichtet sind. Sie könne nur schwer und über einen langen Zeitraum verändert werden. Angesichts solcher Perspektiven müssen, wenn

schwere Krisen vermieden werden sollen, die Auswirkungen dieser Transfers in allen relevanten Bereichen rechtzeitig berücksichtigt und Fehlentwicklungen gegengesteuert werden.

Hier ist jedoch noch erhebliche Aufklärungs- und Forschungsarbeit zu leisten, denn Untersuchungen in diesen Bereichen sind relativ rar, im Vergleich zu Studien, welche sich mit den kurzfristigen Auswirkungen auf Haushalts- und gesamtwirtschaftlicher Ebene beschäftigen. Ein tieferes Verständnis für die oben angeführten Probleme sollte Politiker und Zivilgesellschaft über notwendige Maßnahmen im Interesse einer langfristig positiven wirtschaftlichen Entwicklung und der Schonung von Umwelt und natürlichen Ressourcen informieren. Wichtig wären hier länderspezifische Untersuchungen und Erfahrungsaustausch, denn, wie oben gezeigt, sind die Auswirkungen der Rücküberweisungen stark davon bestimmt, auf welche ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen sie treffen.

Bezüglich der Steuerung der wirtschaftsstrukurellen Entwicklung könnte u.U. an einen Schutz oder eine Förderung einheimischer Industrien gedacht werden. Angesichts der Tatsache, dass fast alle Arbeit exportierenden Länder WTO-Mitglieder sind, kommt ein Außenschutz durch Zölle oder andere Importbeschränkungen allerdings in nur wenigen Fällen in Frage.

Geldpolitik sollte in allen Rücküberweisungsökonomien eine zentrale Rolle spielen. Sie stellt allerdings hohe Anforderungen an die wirtschaftspolitischen Steuerungskapazitäten. Oft sind die notwendigen Fachkräfte nicht vorhanden, u.U. weil sie ins Ausland abgewandert sind. Hier sollten Anreize zur Rückkehr geschaffen und/oder Experten aus anderen Ländern (z.B. im Rahmen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit) oder von internationalen Organisationen ins Land geholt werden. Jedoch kann in Ländern, in die große Devisensummen auf informellen Wegen und ohne Aufzeichnung fließen, auch die beste Geldpolitik ins Leere laufen, weil Basisinformationen fehlen. Hier wäre als erster Schritt der Versuch notwendig, diese Informationen zu beschaffen.

Eine Politik, welche zur Ressourcenschonung beitragen möchte, sollte insbesondere auf die Folgen der Rücküberweisungen für den Wasserverbrauch achten. Wo Geld für komplementäre Investitionen zur Übernutzung natürlicher Open-Access Ressourcen zur Verfügung steht, sollte durch eine lenkende Preispolitik, durch Quotierungen oder Verbote eingegriffen werden, aber auch durch Technologieberatung, z.B. im Hinblick auf effizienten Wasserverbrauch. Um solche Maßnahmen effektiv durchzusetzen bedarf es stabiler Regierungen, effizienter Verwaltungen und eines möglichst korruptionsfreien Kontrollapparats. Davon kann allerdings nicht immer ausgegangen werden.

Allgemein gilt sicherlich dass die Regierungen Arbeit exportierender Länder den Aspekt der Rücküberweisungen in alle Politikbereiche einbeziehen sollten. Auch Drittstaaten, internationale Organisationen und Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit müssten daran Interesse haben, denn die Folgen sozialer Unruhen in diesen Ländern haben letztendlich alle zu tragen.

Oft ist jedoch die Regierungspolitik selbst Teil des Problems. Rücküberweisungen sind eine bequeme Devisenquelle, die dabei helfen kann, auch eine wenig effiziente Politik finanzierbar zu machen. Überdies können sie als von Außen kommendes Mittel zur Linderung der Armut dazu beitragen, dass notwendige Reformen verzögert und Maßnahmen zum Schuldenabbau nicht in Angriff genommen werden. Mit zusätzlichem Aufwand verbundene vorbeugende Maßnahmen, die eventuell auch bei Teilen der Bevölkerung auf Ablehnung stoßen, werden unter solchen Umständen eher vermieden.

Die Folgen der seit 2008 drohenden globalen Rezession, die aller Voraussicht nach über die nächsten Jahre andauern wird, werden jedoch drastisch klar machen, dass die oben aufgezeigten Gefahren sehr schnell Realität werden können. Die Medien melden bereits aus vielen Teilen der Welt die massenhafte Rückkehr von ArbeitsmigrantInnen. Für zahlreiche Länder bedeutet dies einen Ausfall ihrer wichtigsten Deviseneinnahmen, und für unzählige Familien den Verlust ihrer materiellen Lebensgrundlage. So könnten in vielen Fällen nützliche wirtschaftspolitische Empfehlungen eventuell zu spät kommen.

References

Acosta, Pablo (2006): Labor Supply, School Attendance, and Remittances from International Migration: The Case of El Salvador. University of Illinois at Urbana-Champaign. World Bank Policy Research Working Paper No. 3903

Adams Richard H., Jr. and John Page (2005): Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?

Ball, Christopher P.; Cruz-Zunig, Martha; Lopez; Claude and Javier Reyes (2008): Remittances, Inflation and Exchange Rate Regimes in Small Open Economies. University of Cincinnati Economics Working Paper No. WP 2008-03

Basok, Tanya (2003): Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: A Community-based Comparison. In: International Migration. Vol. 41(2), pp. 21-25.

de Haas, Hein (2005): International Migration, Remittances and Development: myths and facts. Third World Quarterly, Vol. 26, No. 8, pp. 1243 – 1258.

EACH-FOR (2008) Preliminary Findings from the EACH-FOR project on Environmentally Induced Migration. Prepared for Each-For Project Consortium, 1st October 2008.

Hamann, Volker (2007): The Impact of International Labor Migration on Regional Development: The Example of Zacatecas, Mexico. International Labour Migration Series, Vol. 2. Kassel University Press.

International Monetary Fund (IMF): International Monetary Statistics. Washington. Var. Issues.

International Organization for Migration (IOM) (2008): Migration & Development

Gammeltoft, Peter (2002): Remittances and Other Financial Flows to Developing Countries Centre for Development Research Working Paper 02.11.

Khan, Izhar (2008): Overseas Migration and Ist Socio-Economic Impacts on the Families Left Behind. International Labour Migration Series, Vol. 6. Kassel University Press.

Knerr, Beatrice (1990): Labour Export from South Asia: Another Case of the 'Dutch Disease'? In: Borsa, G. (ed.), „The Indian Ocean". New Delhi, pp. 248-315.

Knerr, Beatrice (1998): Labour Migration from Developing Countries. Macro-economic Impacts and Policy Interventions. Kassel

Knerr, Beatrice (2000) Economic-demographic strategies in arid regions of low-income countries. In: Sustainable Land Use in Deserts, Breckle, S.-W.; M. Veste; W. Wucherer (eds.). Berlin/Heidelberg

Knerr, Beatrice (2004): Desertification and Human Migration. In: Werner, D. (Hrsg.), Biological Resources and Migration. Springer Verlag

Knerr, Beatrice (2005): Dinámicas Económicas Regionales frente a la Migración Laboral Internacional. Teorías y Experiencias Globales. In: Delgado Wise, R. and B. Knerr (2004): Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México. Zacatecas.

Koc, Ismet and Isil Onan (2001): The Impact of Remittances of International Migrants on the Standard of Living of the Left-behind Families in Turkey. Hacettepe University Institute of Population Studies.

Krugman, Paul (1987): The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and The Competitive Consequences of Mrs. Thatcher on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies" in The Journal of Development Economics. Vol. 27, p. 41-55.

Stark, Odet (1991): The migration of Labor. Oxford.

Nyberg Sørensen, Ninna and Van Hear, Nicholas & Engberg-Pedersen, Poul (2002): The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. Centre for Development Research Policy Paper in series Migration-Development Links: Evidence and Policy Options.

Orozco, Manuel (2002): Worker Remittances: the human face of globalization. Inter-American Dialogue, Working Paper commissioned by the Multilateral Investment Fund of the Inter-American Development Bank, October 10, 2002.

Orozco, Manuel (2003a): Worker Remittances in an International Scope. Inter-American Dialogue, Research Series.

Orozco, Manuel (2003b): Worker Remittances: An International Comparison. Inter-American Dialogue, Working Paper commissioned by the Multilateral Investment Fund of the Inter-American Development Bank, February 2003.

Ponce, Juan; Olivié, Iliana und Mercedes Onofa (2008): Remittances for Development? A case study of the impact of remittances on human development in Ecuador. Paper presented at the World Bank's Annual Conference on Development Economics (ABCDE) in Capetown, June 10th 2008.

Puhani, Patrick H. (2001): Labour Mobility: An Adjustment Mechanism in Euroland? Empirical Evidence for Western Germany, France and Italy. In: German Economic Review. Vol. 2 (2). Pp.127-140.

Ratha, Dilip (2003): Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development

Finance. In: World Bank (ed.), Global Development Finance 2003. Washington.

Sander, Cerstin (2003): Migrant Remittances to Developing Countries. A scoping study: Overview and introduction to issues for pro-poor financial services. Prepared for the UK Department of International Development (DFID).

Schrieder, Gertrud and Beatrice Knerr (2000): Labour Migration as a Social Security Mechanism for Smallholder Households in Sub-Saharan Africa: The Case of Cameroon. In: Oxford Development Studies. Volume 28 (2), pp. 223 – 236.

Siddiqui, Tasneem and C.R Abrar, (2002): Contribution of Returnees: An Analytical Survey of post Return Experience. International Organization for Migration (IOM), Dhaka.

United Nations Development Programme (UNDP) (2008): Human Development Report. Washington.

USAID (2002): Remittance Flows for Development Options. World Bank (2008): World Bank Staff Estimates of Remittances, based on the International Monetary Fund's Balance of Payments Statistics Yearbook 2007. Washington.

Zarate-Hoyos, German A. (2004): Consumption and Remittances in Migrants Households: Toward a Productive Use of Remittances. Contemporary Economic Policy (22), No.4, pp. 555-565.

Zaqqa, Nadim (2006): Economic Development and Export of Human Capital. A Contradiction? Kassel.

Prof. Dr. Béatrice Knerr ist Leiterin des Fachgebietes Development Economics, Migration and Agricultural Policy (DEMAP) an der Universität Kassel.

Eva Gerharz

Die Zukunft der Entwicklung oder ein Akteur unter vielen? MigrantInnen als Akteure der Entwicklungspolitik

"Nächsten Monat werde ich mit einem Freund in unser Heimatdorf reisen. Wir wollen dort den Tempel wieder aufbauen, der im Krieg zerstört wurde. Wir haben unsere Freunde und Bekannten hier gefragt, es ist schon etwas Geld zusammengekommen."

Der Tamile, der mir hier von seinen Plänen berichtete, war, wie so viele andere, wegen des Krieges in seiner Heimat Sri Lanka nach Europa gekommen. Seitdem lebt er gemeinsam mit seiner Frau in Deutschland. Mit dem Waffenstillstandsabkommen von 2002, der in Sri Lanka zwischen der sri lankanischen Regierung und der tamilischen LTTE (LTTE ist die Abkürzung für *Liberation Tigers of Tamil Eelam*, üblich ist auch die Bezeichnung "Tigers" oder "Freihheitstiger". Hierbei handelt es sich um die Widerstandsbewegung, die seit den 1970er Jahren für die Unabhängigkeit eines eigenen tamilischen Staates kämpft) unterzeichnet wurde, schöpften sie Hoffnung auf eine Besserung der Lage in der Heimat. Obwohl das Ehepaar nach Möglichkeit in Deutschland bleiben wollte, war der Kontakt zur Heimatregion sehr wichtig. Den Tempel im Heimatdorf wieder aufzubauen, sah der Mann als seine Pflicht gegenüber den dort gebliebenen Dorfbewohnern an, die er zusammen mit anderen MigrantInnen aus dem Dorf verwirklichen wollte.

Der Friedensprozess eröffnete sri lankanischen MigrantInnen ganz neue Möglichkeiten, um den Kontakt zur Heimat wieder aufzunehmen, was zuvor wegen der Kampfhandlungen quasi unmöglich war. Wegen der dringenden Notwendigkeit, Wiederaufbau zu leisten und den Entwicklungsprozess in den stark vernachlässigten Gebieten anzukurbeln, begannen individuelle MigrantInnen und auch Migrantenorganisationen, sich in der Heimat zu engagieren. Sie sammelten Gelder um diese an Entwicklungsprojekte zu spenden, initiierten selbst Wiederaufbaumaßnahmen oder opferten Urlaub und Freizeit, um vor Ort Hilfe zu leisten.[9]

Das Engagement von Migrantinnen und Migranten für Entwicklung, das in Sri Lanka nach dem Waffenstillstandsabkommen eine wichtige Entwicklungsdimension darstellte, ist keineswegs ein Einzelfall, sondern Ausdruck eines globalen gesellschaftlichen Phänomens, das in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend beachtet wird. Weltweit migrieren Menschen aus den sogenannten Entwicklungsländern und erhalten transnationale Verbindungen aufrecht, indem sie sich für Entwicklung in der Heimat einsetzen. Laut dem Weltbevölkerungsbericht von 2006 gibt es heute 161 Millionen internationale MigrantInnen, 95 Millionen davon sind Frauen.

Die Beweggründe für Migration sind sehr unterschiedlich. Die TamilInnen aus Sri Lanka gelten gemeinhin als Bürgerkriegsflüchtlinge, die in den jeweiligen Aufnahmeländern eine Diaspora gebildet haben. Sie werden als Gemeinschaft von Menschen angesehen, die vor allem den Bezug zum gemeinsam "vorgestellten" Heimatland teilen. Es geht in der Diasporaforschung nicht immer darum, ob das Heimatland in der Form wirklich existiert, vielmehr bezieht man sich in der Diaspora auf die Vorstellung eines Heimatlandes, das wie viele tamilischen Sri Lankaner hoffen, in Form eines unabhängigen Staates realisiert wird. Dies bedeutet zwar nicht unbedingt, dass selbst nach Jahren noch eine Rückkehr angestrebt wird, jedoch sehen viele Mitglieder eine Option darin, zwischen dem Heimat- und Aufnahmeland zirkulieren zu können. Der Kontakt bleibt wichtig und wird über Engagement in der Politik oder Öffentlichkeit, Lobbying oder finanzielles Engagement erhalten.

Andere Muster finden wir bei ArbeitsmigrantInnen, die für einige Jahre im Ausland arbeiten und dann zurückkehren. Auch wenn einige ArbeitsmigrantInnen wieder und wieder ins Ausland gehen, lassen sie sich später meist wieder im Heimatland nieder. Für den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung gelten für diesen Migrationstypus andere Annahmen, da sie zwar große Summen von Geldern überweisen, jedoch seltener heimatbezogene Organisation bilden oder gar als Experten für Entwicklung angesehen werden. Häu-

[9] Die hier verwendeten Beispiele aus Sri Lanka stammen aus Datenmaterial, das ich zwischen 2002 und 2004 im Rahmen meiner Dissertation erhoben habe. Die Arbeit "Translocal Negotiations of Reconstruction and Development in Jaffna, Sri Lanka" wurde 2007 an der Universität Bielefeld abgeschlossen. Siehe auch Eva Gerharz (2008): Translokale Aushandlungen von Entwicklung. Eine akteurszentrierte Analyse des Wiederaufbauprozesses in Jaffna nach Sri Lankas Waffenstillstandsabkommen 2002.

fig gestalten sich die Kontaktmöglichkeiten zur Aufnahmegesellschaft anders und die Möglichkeiten, auf eigene Verantwortung mobil zu sein und zwischen den Ländern zu zirkulieren, sind sehr begrenzt. ArbeitsmigrantInnen verlassen ihre Heimat häufig vorrangig, um Geld zu verdienen, das sie zurückschicken können. Das bedeutet aber nicht, dass die Bedeutung von Arbeitsmigration für Entwicklung geringer ist, die Umstände, Voraussetzungen und Möglichkeiten sind nur andere. Sämtliche MigrantInnengruppen tragen zur Bedeutung der Geldrücküberweisungen (*remittances*) als "Entwicklungshilfe durch MigrantInnen" bei.

Im Jahr 2006 haben MigrantInnen laut migrationinformantion.org weltweit schätzungsweise 268 Milliarden US-Dollar zurück überwiesen. Diese Summe übersteigt die der offiziellen Entwicklungsgelder bei weitem und die Potentiale dieser Gelder für Entwicklung sind dementsprechend offensichtlich. Jedoch kann das Engagement von MigrantInnen für Entwicklung auch andere Formen annehmen. MigrantInnen transportieren Wertvorstellungen, die in Interaktion mit Akteuren in der Heimat; im sogenannten transnationalen Raum fortwährend verhandelt werden. Insbesondere hochqualifizierte MigrantInnen wird darüber hinaus das Potential zugeschrieben, in den sogenannten Entwicklungsländern relevantes Wissen zu vermitteln.

Diese drei verschiedenen Dimensionen des Engagements von MigrantInnen werden im Folgenden kurz vorgestellt, und anhand des Falls Sri Lanka und anderer Beispiele diskutiert. Abschließend wird anhand der Arbeitsschwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Feld Migration und Entwicklung Bilanz gezogen indem die verschiedenen Aspekte der Diskussion darauf bezogen werden.

Geld für Entwicklung?

Meist schicken einzelne MigrantInnen Geld an Familienmitglieder, die im Herkunftsland verblieben sind (*individual remittances*). In einigen Ländern ist der Anteil, den die jährlichen Überweisungen von Arbeiterinnen aus dem Ausland zum Bruttoinlandsprodukt beitragen enorm und übersteigt in vielen Ländern die Fünf-Prozent-Marke. Diese Form der Überweisungen wird zwar meist nicht mit Entwicklung im Sinne von geplantem sozialem oder ökonomischem Wandel in Verbindung gebracht sondern häufig "nur" als Sicherung des Lebensunterhalts angesehen, die kaum gesellschaftlichen Veränderungen mit sich zieht, sondern Abhängigkeiten produziert.

Im Nordosten Sri Lankas wurden seit Jahren Gelder an Verwandte überwiesen, die in den Kriegsgebieten zurückgeblieben waren. Während des Krieges waren die lokalen Märkte zusammengebrochen und die Menschen konnten aufgrund von Flucht, Vertreibung, Verminung der Felder oder sicherheitsbedingter Restriktionen in der Fischerei selbst keine Nahrungsmittel produzieren. Die Unzugänglichkeit mancher Gebiete und ein "sicherheitsbedingtes" Embargo trieben die Preise für Produkte wie Zement, Benzin, Kerosin oder Medikamente in unglaubliche Höhen, die nur auf dem Schwarzmarkt erhältlich waren. Viele Menschen sind bis heute der Meinung, dass sie diese Zeit ohne das Geld der Verwandten im Ausland nicht überlebt hätten. Angesichts der Fortdauer des Notstandes funktionierte das Bankenwesen in den Kriegsgebieten nicht mehr, weswegen die MigrantInnen auf informelle Kanäle zurückgreifen mussten um die Gelder überweisen zu können.

Individuelle Rücküberweisungen bergen darüber hinaus wichtiges Potential, da sie neben der Überlebenssicherung finanzielles Kapital für Aktivitäten liefern können, die soziale Transformationsprozesse in Gang setzen. Sie bieten die Möglichkeit zu Investitionen verschiedenster Art, beispielsweise in Bildung, Gesundheitsversorgung, Sicherung der Lebensqualität und des Lebensstandards. *Remittances* können auch hilfreiche Unterstützung bei wirtschaftlichen Investitionen bieten. Sie tragen aber auch zu einer Verbesserung des sozialen Status bei, wenn sie in Brautgelder, ein neues Haus oder Auto investiert werden. Überweisungen für solche Zwecke sind häufig als "unproduktiv" kritisiert worden, jedoch sollte nicht übersehen werden, dass sozialer Status auch eine wichtige Dimension von Entwicklung darstellt, da Investitionen solcher Art in die Logiken lokaler sozialer Ordnung eingebettet sind. Auch auf diese Weise wird sozialer Wandel vorangetrieben, der als wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklung gelten kann.

Hier stellt sich also die Frage den Entwicklungsvorstellungen der beteiligten Akteure, die je nach Kontext sehr unterschiedlich sein können.

Gelder werden auch von Migrantengruppen, -organisationen oder anderen Zusammenschlüssen an ebensolche kollektiven Akteure vor Ort geschickt (*collective remittances*). Es gibt sehr unterschiedliche Muster und Organisationsformen, je nach Land und spezifischem sozio-kulturellem Kontext. Der eingangs vorgestellte Tamile beispielsweise, hat sich mit Freunden zusam-

mengetan und übergibt das Geld vor Ort dem lokalen Tempelverein. Verschiedene MigrantInnen-Organisationen wie Ärztevereinigungen, IT-Experten oder Kulturorganisationen arbeiten mit Krankenhäusern, Schulen und anderen Institutionen in Sri Lanka und anderen Ländern zusammen und übergeben Gelder oder Sachspenden. Ein exemplarischer Fall ist der Typus der Alumni-Netzwerke, die sich aufgrund ihres konkreten Bezugs zu einer Bildungseinrichtung in der Heimat zusammengefunden haben und häufig transnational über mehrere Länder hinweg vernetzt sind, teilweise sogar länderunabhängige Organisationsformen aufweisen.

Diese grobe Einteilung in individuelle und kollektive Geldüberweisungen wird jedoch der Komplexität der monetären Zuwendungen von MigrantInnen an ihre Heimat bei weitem nicht gerecht. In der Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls wichtig sind Spenden Einzelner an Entwicklungsorganisationen vor Ort. NRO oder Vereine rufen in ihren Internet-Auftritten zu Spenden auf, in anderen Fällen treten sie direkt an migrierte Bekannte heran und bitten um Spenden. Diese Praxis erinnert stark an individuelles Fundraising, das wir von Wohlfahrts- und Entwicklungsorganisationen in den westlichen Ländern kennen. Hauptsächlich zu diesem Zweck haben manche tamilische Organisationen bereits seit den späten 1970er Jahren Partnerbüros in den einschlägigen Zielländern der Migration eröffnet.

Genau an diesem Fall können jedoch die Grenzen der Annahme deutlich gemacht werden, dass Geldrücküberweisungen als Ausdruck der Verbindung von Migration und Entwicklung gemeinhin positive Synergieeffekte bewirken. In den westlichen Aufnahmeländern sind die Büros einiger tamilischen Organisationen, die Gelder für humanitäre Zwecke im Heimatland sammeln, in die Kritik geraten, manche sogar verboten worden. Aufgrund ihrer politischen Ausrichtung werden sie als "LTTE-Sympathisanten" und damit als potenziell terroristische Vereinigungen angesehen, die gerade nicht Entwicklung fördern, sondern mit den angeworbenen finanziellen Mitteln den Krieg weiter anheizen. So vermutet der deutsche Verfassungsschutzbericht von 2007: "Auch wenn Spendenaufrufe immer wieder mit humanitären Zwecken begründet werden, dürfte ein Teil des gesammelten Geldes der militärischen Logistik zugute kommen". (Verfassungsschutzbericht 2008, S. 280)

An diesem Fall wird deutlich, dass die Grenzen zwischen Entwicklungsakteur und transnationaler Kriegspartei fließend sind. Werden einzelne Diaspora-Organisationen von der einen Seite als Entwicklungsakteur entdeckt, besteht die andere Seite darauf, dass es sich dabei um "Kriegstreiber" oder gar um eine terroristische Vereinigung handele. Der Schluss liegt jedoch nahe, dass MigrantInnen beides gleichzeitig können, zur Entwicklung beitragen und die militärischen Aktivitäten von Unabhängigkeitsbewegungen unterstützen. Ob nun eine Maßnahme entwicklungsfördernd ist und eine andere nicht, beurteilen in dem Fall die beteiligten Akteure sehr unterschiedlich. Während Krieg führen gemeinhin als "unproduktiv" angesehen wird, sieht die tamilische Befreiungsbewegung darin eine Notwendigkeit, um die Voraussetzungen für Entwicklung überhaupt erst zu schaffen.

Wertvorstellungen für Entwicklung?

Die möglichen Überlappungen von positiver und negativer Einflussnahme von MigrantInnen auf Transformationsprozesse im Heimatland müssen nicht nur monetärer Art sein, sondern können auch andere Formen annehmen, z.B. über die Vermittlung von Werten und Wissen.

Mit dem Begriff *social remittances* hat Peggy Levitt (1998) vor wenigen Jahren die Vermittlung von Wertvorstellungen und Normen in transnationalen Kontexten charakterisiert. Es handelt sich dabei um Ideen, Verhaltensweisen und Identitätsmuster, die von den Aufnahmekontexten in die Heimat übertragen werden und Praktiken, Werte und normative Haltungen umfassen.

Häufig werden mit dem Begriff *social remittances* auch Konzepte wie Menschenrechte, Demokratie, Gleichheit, Freiheit oder Gewaltlosigkeit gemeint, die MigrantInnen idealerweise von den Aufnahmeländern mit in die Heimat nehmen um sie dort zu verbreiten (Faist 2008, S. 22). In diesem Zusammenhang können MigrantInnen als Vermittler in Friedensverhandlungen und in der Erarbeitung von Lösungsansätzen bedeutsam sein. Rückkehrende oder zirkulierende MigrantInnen transportieren also Praktiken und Haltungen, die lokale Veränderungsprozesse in Gang bringen und so für entwicklungsrelevanten sozialen Wandel sorgen.

Ein Beispiel wären soziale Ungleichheitsmuster die im Zuge transnationaler Vergesellschaftung aufgebrochen werden, wie Geschlechterdifferenz oder Kastenunterschiede betreffend. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass Re-migrantInnen in manchen Kontexten eher zur Verhärtung der Grenzen beitragen. Beispielhaft sind bangladeschische Männer, die islamisch orientierten Wertvorstellungen aus Malaysia zurück bringen, die

häufig mit Mitgliedschaften in extremistischen politischen Parteien verknüpft sind. Aus der Migration zurückkehrende bangladeschische Frauen tendieren eher dazu, Geschlechtergleichheit und persönliche Freiheit in den Mittelpunkt ihrer Entwicklungsvorstellungen zu rücken (Dannecker 2009). Im Falle sri lankanischer muslimischer MigrantInnen, die von Arbeitseinsätzen im Mittleren Osten zurückkehrten, konnte hingegen eine Hinwendung zu rigideren Formen der Abgrenzung beobachtet werden (Thangarajah 2004). Um auf unseren Tamilen zurückzukommen, der dem Tempel in seinem Heimatdorf Wiederaufbauhilfen bereitstellte, so kann vermutet werden, dass diese Zuwendungen auch Teil des lokalen Widerstandes sind.

Während meiner Aufenthalte vor Ort gab es immer wieder Stimmen, die das Engagement von MigrantInnen für religiöse Einrichtungen kritisierten. Man solle doch besser in "sinnvolle", soziale Projekte investieren. Tatsächlich gab es große Diskrepanzen zwischen den MigrantInnen, die mit dem Wiederaufbau der heiligen Stätten und Tempel einen symbolischen Beitrag zum Wiederaufbau leisten, sicherlich aber auch entsprechend traditioneller Wertvorstellungen ihren durch die Migration verbesserten sozialen Status demonstrieren wollten. Dabei wurde übersehen, dass ein derartiges Engagement längst überkommen ist und sich die lokalen Praktiken hin zu einer deutlichen Orientierung an konventionellen Entwicklungsakteuren wie NGO usw. gewandelt haben.

Die kulturellen Werte, Praktiken und Vorstellungen, die MigrantInnen im Zuge ihres Engagements in den heimatlichen Kontext mitbringen, können also nicht immer grundsätzlich als positiver Beitrag gewertet werden. Im Gegenteil, gerade in Konfliktzusammenhängen können wir immer wieder sehen, dass Diaspora-Mitglieder politische Entscheidungsprozesse beeinflussen und mit politischen oder moralischen Forderungen gewaltsame Auseinandersetzungen verschärfen können. Bei der Bewertung des Engagements der MigrantInnen ist also entscheidend, die gesellschaftlichen Zusammenhänge zu verstehen und in die Analyse mit einzubeziehen, bevor es als Beitrag zu Entwicklung gewertet werden kann.

Im Gegenteil, häufig stimmen die Vorstellungen der MigrantInnen oder ihrer Organisationen nicht mit dem überein, was sich lokale Gesellschaftsmitglieder unter Entwicklung vorstellen. Mit gutem Grund haben Entwicklungsagenturen Abstand von Entwicklungsmodellen gewonnen, die auf der paternalistischen Übertragung kultureller Muster beruhen. Im letzten Teil dieses Beitrags komme ich auf diese Fragen zurück.

Experten für Entwicklung?

In manchen Ländern engagieren sich Diaspora-Mitglieder, indem sie beratend tätig sind oder als Freiwillige in verschiedenen Institutionen mitarbeiten. Die aktuelle Debatte um Migration und Entwicklung beschreibt diese Potentiale der MigrantInnen als *Brain Gain*, ein Begriff der als Antwort auf die herkömmliche Annahme des *Brain Drain* verstanden werden kann.

Während *Brain Drain* den Prozess der Abwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Entwicklungsländern beschreibt, der stets als elementarer Effekt von Migration aus Entwicklungsländern verstanden wurde, geht es bei *Brain Gain* um die entgegen gesetzte Richtung: Migration ermöglicht hochqualifizierten Fachkräften, die im Ausland arbeiten oder gearbeitet haben, ihr Wissen auch im Heimatland bereit zu stellen und so einen positiven Beitrag zu Entwicklung zu leisten. Voraussetzung dafür ist die Zirkulation zwischen Aufnahmeland und Heimat bzw. direkte Wirtschaftskooperationen.

Ein Beispiel zur Verdeutlichung des *Brain Gain* und seiner Potentiale für Entwicklung ist die wachsende Bedeutung Indiens im Bereich Informationstechnologien (IT). Indische Ingenieure und Computerspezialisten wanderten in den letzten drei Jahrzehnten in die USA aus und trugen entscheidend zur Entwicklung des IT-Sektors in den USA bei. Später migrierten einige der indischen IT-Experten aus den USA zurück nach Indien und trieben dort die Entwicklung des IT-Sektors voran indem sie ihr Wissen einsetzten und verbreiteten. Einige hatten sich auch in eigenen Organisationen zusammengeschlossen und sorgten für die Vernetzung zwischen den IT-Zentren der USA mit denen Indiens. Mittlerweile hat sich vor allem Bangalore im südindischen Bundestaat Karnataka als Zentrum der Computerindustrie etabliert und ist als Indiens Silicon Valley bekannt geworden. Jedoch ist der Erfolg dieses Modells auch in anderen Teilen Südasiens durchaus bemerkbar. Selbst in kleineren Städten blühen der IT-Sektor und die damit verbundenen Dienstleistungen.

Der Erfolg der indischen Computerexperten dient als Paradebeispiel für andere Länder. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau des Nordostens von Sri Lanka ist das Modell aufgegriffen worden, denn auch tamilische MigrantInnen fanden Arbeit in den amerikanischen IT-Zentren wie Silicon Valley und etab-

lierten sich als dort als hochqualifizierte Fachkräfte. Im Zuge des Friedensprozesses gründeten einige, dem indischen Beispiel folgend, die International Tamil Technical Professionals' Organization (ITTPO), sammelten Gelder bei KollegInnen, Freunden und Bekannten, und riefen über eine Yahoo Discussion Group zu weiteren Spenden auf. Mit dem Geld wurde 2003 im tamilischen Kilinochchi die Computerakademie VanniTech gegründet. VanniTech hat sich zum Ziel gesetzt, junge Sri LankanerInnen, insbesondere TamilInnen aus den Kriegsgebieten, zu IT-Experten auszubilden.

Diaspora-TamilInnen und andere Freiwillige aus den westlichen Ländern werden als LehrerInnen angeworben. Neben Computerexpertise legt VanniTech Wert auf die Vermittlung englischer Sprachkenntnisse, da diese einen essentiellen Bestandteil einer zeitgemäßen Ausbildung darstellen. Ferner hat VanniTech eine "Wunschliste" von Materialen und Hardware zusammengestellt, die von Privatpersonen oder Organisationen gespendet werden können. Für die Ausbildung der Nachwuchsexperten wählten die Initiatoren bewusst die Kleinstadt Kilinochchi als Standort für ihre IT-Akademie. Verglichen mit anderen Teilen des Nordostens wurde das ausschließlich von TamilInnen bevölkerte Kilinochchi durch den Krieg stark in Mitleidenschaft gezogen und gilt heute als eine der ärmsten Regionen.

Die Initiatoren von VanniTech wollten mit ihrer hochmodernen Computerschule ein positives Zeichen setzen um den Wiederaufbau und die Entwicklung dieser Gegend voranzutreiben, in der bis Ende 2003 der Strom mit Hilfe von Generatoren hergestellt werden musste. Unglücklicherweise ist Kilinochchi aber auch das Zentrum der tamilischen Widerstandsbewegung LTTE. Es wird vermutet, dass die LTTE in den von ihr kontrollierten Gebieten keine Organisationen oder Maßnahmen zulässt, die ihr nicht zumindest Sympathie entgegen bringen. Als aber auch noch ein wichtiger LTTE-Funktionär bei der Einweihung von VanniTech zugegen war, war klar, dass die Institution als der LTTE nahestehend und damit als potentiell dem Terrorismus zuträglich eingestuft werden muss.

Laut einem der Gründerväter sei dieser Vorwurf ungerechtfertigt und eine Verbindung mit der LTTE habe bei der Gründung von VanniTech nicht auf der Agenda gestanden. Lediglich auskommen müsse man mit der LTTE, wenn man in dem von ihr kontrollierten Gebiet arbeiten wolle. Inwiefern die LTTE in den gegenwärtigen militärischen Auseinandersetzungen mit den Truppen der Sri Lankanischen Regierung von dem durch VanniTech generierten Wissen profitiert, ist nicht bekannt. Inwiefern Diaspora-Initiativen lokal eingebettet sind ist also eine Frage, die immer vor der Bewertung solcher Maßnahmen gestellt werden muss. Dabei ist größtmögliche Vorsicht geboten, denn gerade der hier vorgestellte Fall zeigt, dass die Intentionen der engagierten MigrantInnen unter Umständen ganz andere sein können als die Interpretationen, die in lokalen Diskursen um diese Maßnahmen vorgefunden werden können.

MigrantInnen in der Entwicklungszusammenarbeit

Die hier vorgestellten Bereiche, in denen MigrantInnen zur Entwicklung in ihrem Heimatland beitragen können, hängen eng miteinander zusammen. Häufig rekrutieren lokale Organisationen, die Spenden aus der Diaspora erhalten, auch freiwillige Migranten. ExpertInnen bringen zu ihren Arbeitseinsätzen neben Expertise Vorstellungen gesellschaftlicher Entwicklung mit, wodurch lokale Transformationsprozesse in Gang gesetzt werden. Der Beitrag von MigrantInnen kann aber auch negative Auswirkungen auf sozialen Wandel haben und, wie gezeigt wurde, einen Beitrag zum bewaffneten Konflikt leisten.

Die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), die offizielle Vertreterin der bilateralen technischen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands, konzentriert sich gegenwärtig auf drei ausgewählte Aktionsfelder im Bereich Migration und Entwicklung, zwei von diesen möchte ich abschließend etwas Aufmerksamkeit widmen.[10] Erstens ist ein Instrument entwickelt worden, das den Transfer von finanziellen Ressourcen durch MigrantInnen in die Heimatländer erleichtert.

Auf der Internetseite www.geldtransfair.com können MigrantInnen, die Geld in ihr Heimatland schicken, wollen herausfinden, welches Geldinstitut den günstigsten Weg unter welchen Bedingungen anbietet. Damit soll informellen Kanälen zur Überweisung, die als unsicher gelten, Einhalt geboten werden.[11] Wichtig ist je-

[10] Der dritte Bereich "Brain Drain" dem sich die GTZ widmet, ist relativ unspezifisch zielt auf Maßnahmen ab, die eine Weitergabe des Know-Hows von MigrantInnen an die sog. Herkunftsländer unterstützen. Diese Dimension wurde bereits weiter oben diskutiert.

[11] Informelle Kanäle können auch von terroristischen Vereinigungen kontrolliert werden, die aus den Gebühren finanzielle Mittel für sich selbst beziehen. Eine Formalisie-

doch in diesem Zusammenhang, dass das Bankenwesen in Krisengebieten häufig aus Sicherheitsgründen nicht funktioniert, selbst wenn die Bevölkerung prinzipiell Zugang zum Bankenwesen erhalten hätte.

Außerdem können individuelle *remittances* bestehende Ungleichheiten reproduzieren, denn häufig migrieren die Mitglieder einer Gesellschaft, die es sich leisten können und die, die über bessere Chancen verfügen, eine gute Arbeit zu finden, können mehr Geld zurück schicken. Daher können in vielen Kontexten kollektive *remittances* aus Sicht einer auf Armutsbekämpfung abzielenden Entwicklungszusammenarbeit sinnvoller sein, da sie bessere Möglichkeiten zur Umverteilung der finanziellen Mittel eröffnen.

An dieser Stelle kann jedoch gefragt werden, inwieweit Entwicklungszusammenarbeit regulierend eingreifen kann oder soll und welche Art von Entwicklungspolitik die richtige Handlungsorientierung liefert. In den letzten Jahren haben wir gesehen, dass der Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen zwar sehr wichtig für gesellschaftliche Entwicklung ist, die Förderung von NRO jedoch auch negative Folgen für Transformationsprozesse haben kann. Natürlich wäre die Annahme zu einfach, dass es sich bei NRO per se um wohlfahrtliche, grassroots-orientierte Institutionen handele.

Es kann durchaus vorkommen dass NRO, ebenso wie Staaten, klientelistische Strukturen ausbilden und bestehende Machtverhältnisse reproduzieren oder verstärken. An dieser Stelle bedarf es also jeweils einer genauen Analyse der beteiligten Akteure und ihrer Handlungsrationalitäten, um die im Kontext der Migration vorhandenen Potentiale einschätzen und deren Einsatz zu unterstützen.

Der zweite Schwerpunkt der GTZ liegt auf der Kooperation mit Diasporagemeinschaften. Durch eine intensivere Zusammenarbeit sollen Synergieeffekte erzielt werden, da MigrantInnen über länderspezifische und fachspezifische Kenntnisse verfügen und gleichzeitig von den professionellen Ansätzen und dem fachlichen und technischen Know-How der Entwicklungsorganisationen profitieren. Dabei werden die MigrantInnen als "Brückenbauer" gesehen und ihnen werden besondere Kompetenzen in der Vermittlung zwischen Ländern und Kulturen zugeschrieben. Im Zusammenhang mit dem eingangs beschriebenen Beispiel des Wiederaufbaus eines Tempels habe ich gezeigt, dass dem nicht notwendigerweise so sein muss.

Häufig leben MigrantInnen lange nicht mehr im Heimatland und ihre eigenen Handlungsrationalitäten und Entwicklungsvorstellungen sind weit von denen der lokalen Akteure entfernt. Nicht immer stimmen ihre Prioritäten also mit den lokalen überein. Durch die Zusammenarbeit jedoch sollen MigrantInnenorganisationen als Akteure gestärkt werden, die gemäß der Annahme ihrer lokal angepassten Entwicklungsvorstellungen agieren. Auch ist die Annahme, dass sich die Vorstellungen mit denen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit decken, zu einfach.

Die wichtigste Frage in dem Zusammenhang ist also: Was bedeutet denn Entwicklung in welchem Kontext? Wer definiert Entwicklung und wie? Welche unterschiedlichen Handlungsrationalitäten treffen aufeinander wenn Entwicklung gestaltet werden soll? Ist die Entwicklungszusammenarbeit überhaupt bereit, sich auf die jeweiligen Vorstellungen von Nicht-Entwicklungsfachleuten einzulassen und anders herum?

Fazit

Wir haben in über fünfzig Jahren Entwicklungszusammenarbeit gelernt, dass dies die brennenden Fragen sind, an denen sich letztlich der Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen festmacht. Wir haben auch festgestellt, dass es eingehender Untersuchungen der lokalen Einbettung von Entwicklung bedarf, um die unterschiedlichen Handlungslogiken aufzudecken und sich so letztlich den angestrebten Entwicklungspartnerschaften zu nähern. (Elwert/Elwert-Kretschmar 1990)

Es geht also nicht darum, Entwicklungsmaßnahmen per Definition als solche zu betrachten sondern genauestens zu untersuchen, welche Interaktionen zwischen den beteiligten Akteuren stattfinden, wie diese in den sozialen Arenen situiert sind und welche Vorstellungen von Entwicklung die unterschiedlichen Akteure vertreten, um dann in einem nächsten Schritt Entwicklungsmaßnahmen entsprechend anpassen und planen zu können.

Dass MigrantInnen wichtige Akteure in Entwicklungspartnerschaften sein können ist eine wichtige Erkenntnis, und es ist richtig, dass sie zukünftig stärker in die Zusammenarbeit mit einbezogen werden sollten. Es zeigt sich jedoch, dass es nicht damit getan ist, Migran-

rung dieser kann also auch der Terrorbekämpfung zuträglich sein. Diesen Punkt führe ich hier nicht weiter aus.

tInnen grundsätzlich als geeignete Entwicklungsakteure zu begreifen. Stattdessen ist der Blick auf die lokale Einbettung und auf das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure entscheidend für die Konzeptionalisierung von Entwicklungsmaßnahmen. Hier eröffnet sich ein neues Feld für die Entwicklungsforschung und die Entwicklungszusammenarbeit, dessen Untersuchung noch ganz am Anfang steht.

Literatur

Peggy Levitt (1998): Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion, in: International Migration Review 32 (4), 926-948

Thomas Faist (2008): Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus, in: Population, Space and Place 14, 21-42, Seite 22.

Petra Dannecker (2009): Migrant Visions of Development: A Gendered Approach, in: Population, Place, Space (im Erscheinen).

Yuvi Thangarajah (2004): Veiled Constructions: Conflict, Migration and Modernity in Eastern Sri Lanka, in: Osella, Filippo and Gardner, Katy (eds.) Migration, Modernity and Social Transformation in South Asia, New Delhi/Thousand Oaks/London: Sage Publications, 163-188.

Elwert/Elwert-Kretschmar (1990): Mit den Augen der Beniner. Eine andere Evaluation von 25 Jahren DED in Benin, Berlin: Deutscher Entwicklungsdienst (DED)

Dr. Eva Gerharz ist Soziologin und unterrichtet Sozialanthropologie und Entwicklungssoziologie an der Universität Bielefeld. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. Entwicklung, Konflikt, Zugehörigkeit, Translokalisierung und Globalisierung.

Simon Musekamp

Kohärenz zwischen deutscher Entwicklungs- und Migrationspolitik

Migration und Entwicklung wurden lange Zeit kaum miteinander in Verbindung gebracht - und wenn, dann eher unter negativen Vorzeichen, etwa bei der Sorge vor Brain Drain, der Abwanderung für die Entwicklung notwendiger Fachkräfte aus Ländern des Südens. In den letzten fünf Jahren ist es hier mehr und mehr zu einem Perspektivwechsel gekommen. Dazu hat insbesondere eine Studie der Weltbank im Jahr 2003 beigetragen, mit der erstmals die Zahlen für Rücküberweisungen in Entwicklungsländer einer breiteren (Fach-) Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden (Ratha 2003).

Nach damaligen Zahlen beliefen sich diese insgesamt auf mehr als das doppelte der offiziellen staatlichen Entwicklungshilfe. Weitere Nahrung erhielt die Diskussion durch den Bericht der Weltkommission für internationale Migration 2005. Die Debatte ist mit etwas Verspätung auch in Deutschland angekommen. So war zu Zeiten der Green Card-Verordnung und beim Streit um das Zuwanderungsgesetz die Entwicklung der Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten praktisch kein Thema.

Mittlerweile ist Entwicklung und Migration auch in Deutschland in aller Munde. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) haben grundlegende Studien durchgeführt und beginnen erste konkrete Projekte. So wurden Diasporaprojekte kofinanziert, beispielsweise in Afghanistan, dem Senegal, Nigeria und Guinea. Studien sind insbesondere über verschiedene Diasporagruppen in Deutschland sowie über Rücküberweisungskanäle entstanden (siehe hierzu). Sogar Bundesinnenminister Schäuble (CDU) mahnt die Wahrung der Interessen aller drei, der Eingewanderten selbst, des Aufnahmelandes und des Herkunftslandes an, so etwa auf der Metropolis-Konferenz am 28.10.2008 in Bonn.

Insgesamt lässt sich ein politischer Klimawandel feststellen, der sich in einer bemerkenswert offenen Debatte manifestiert. Allerdings schlägt er sich (noch) kaum auf die Ebene politischer Maßnahmen durch. Dies entspricht auch der Beobachtung Dietrich Thränhardts (2008) über die deutsche Migrationsdebatte und -politik insgesamt. Ein bemerkenswerter politischer Klimawandel, vergleicht man die Debatte Anfang der 1990er Jahre mit heute, geht einher mit einer Stagnation bei den politischen Entscheidungen bei gleichzeitig ins Negative gesunkenen Nettozuwanderung. Trotz Zuwanderungsgesetz bestehen nach wie vor hohe Hürden für qualifizierte Einwanderung, man fördert Illegalität durch fehlende Einwanderungskanäle für gering qualifizierte Einwanderung, enthält vielen Geduldeten einen sicheren Aufenthaltsstatus vor und begegnet Zugewanderten, insbesondere muslimischen Glaubens, mit ausgeprägtem Misstrauen.

Im vorliegenden Beitrag wird die Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationspolitik aus dem Blickwinkel politischer Kohärenz betrachtet. Kohärente Politik zeichnet sich durch das Vermeiden von Widersprüchen zwischen Politikfeldern aus (Hoebink 2004: 184). Eine positive Definition versteht Politikkohärenz als das Zusammenwirken von Politiken in Hinblick auf übergeordnete Ziele (Ashoff 2005: 41).

Im Wesentlichen hat Kohärenz zwei Zielsetzungen:

- Erstens sollen politische Ziele effektiver erreicht werden, indem bestehende Konflikte von Zielen und/oder Instrumenten zwischen den entsprechenden Politikfeldern minimiert werden.

- Zweitens sollen Mittel möglichst effizient eingesetzt werden, indem unnötige Kosten minimiert werden, die durch Störeffekte aus dem jeweils anderen Politikfeld entstehen.

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 nehmen beispielsweise die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in kürzlich erschienenen Analysen zu Kohärenz von Migration und Entwicklung auch die Zusammenarbeit staatlicher Akteure mit Migranten zum Wohle der Herkunftsländer in den Blick (Naik/Koehler/Laczko 2008, OECD 2007). Migrationspolitik selbst ist dabei dann höchstens mittelbar betroffen. Diesem weiten Verständnis folgt auch der vorliegende Beitrag.

Kohärenz kann in verschiedenen Dimensionen untersucht werden. So können institutionell-rechtliche Voraussetzungen von politischem Handeln, etwa der Zuschnitt bestimmter Ministerien oder bestehende interministerielle Kooperationsstrukturen dahingehend untersucht werden, ob sie die Kohärenz zwischen Politiken fördern oder behindern. In der politischen Dimension wird der politische Prozess untersucht und beispielsweise gefragt, welchen Stellenwert das Ziel Kohärenz dort genießt. In diesem Zusammenhang steht auch das politische Gewicht der Politikfelder und ihre politische Definition und Abgrenzung. Auf inhaltlicher Ebene werden konkrete politische Inhalte, Entscheidungen und Projekte unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz analysiert (ähnlich: Forster/Stokke 1999: 20).

Der vorliegende Beitrag kann das Thema Migration und Entwicklung nicht erschöpfend darstellen. Vielmehr soll anhand einiger Beispiele die Debatte um Migration und Entwicklung sowie einige konkrete Ergebnisse in den Kontext des Ansatzes der Kohärenz gestellt werden, wie er insbesondere in der Europa- und Entwicklungsforschung diskutiert wird. Dabei beschränkt sich der Artikel auf Fragen der Kohärenz zur Entwicklungspolitik.

Institutionell-rechtliche Grundlagen von Kohärenz und der politische Prozess

Grundsätzlich ist auch die Entwicklungspolitik an den grundgesetzlichen Auftrag aus dem Amtseid der Bundesministerinnen und -minister gebunden, deutschen Interessen zu dienen. Entsprechend könnte natürlich auch argumentiert werden, sie solle Zielen der Migrationspolitik dienen. Es geht also um den Ausgleich unterschiedlicher staatlicher Interessen, hier zwischen Entwicklungs- und Einwanderungspolitik. Dementsprechend ist hundertprozentige entwicklungspolitische Kohärenz nicht realistisch erreichbar (und auch ob sie wünschenswert ist, kann bestritten werden).

Dessen ungeachtet gibt es durchaus Grundlagen für einen recht umfassenden entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch an andere Politiken. So wurde dieser von der Bundesregierung mehrfach ausdrücklich anerkannt. Beispiele im internationalen Rahmen sind die Milleniumserklärung 2000 und Entschließung der UN-Generalversammlung 2005 zur Überprüfung der Umsetzung der Milleniumsziele, 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 (Ashoff 2007).

Auch in den Reden der für Entwicklungs- und Migrationspolitik Verantwortlichen wird - durchaus vor dem Hintergrund der eigenen politischen Agenda - eine engere Verbindung von Migration und Entwicklung angemahnt und mehr und mehr auf die nicht ausgeschöpften Potenziale hingewiesen. Der Deutsche Bundestag hat mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Anfang 2007 einen Beschluss verabschiedet, der die Bundesregierung auffordert, Migration sowie die Migrantinnen und Migranten selbst stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen. Somit besteht ein breiter Konsens darüber, Migration und Entwicklung enger miteinander zu verzahnen (BT-Drs. 16/4164, 31.1.2007).

Die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den Ministerien wird durch Art. 65 GG grundsätzlich geregelt: "Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung." (Kanzlerprinzip/Richtlinienkompetenz, Ressortprinzip, Kollegialprinzip) Darüber hinaus bestimmen die Geschäftsordnung der Bundesregierung und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien die weiteren Arbeitsabläufe.

Inhaltliche Kohärenz messen: Der Commitment to Development Index

Kohärenz kann als Maß institutioneller Effektivität verstanden werden (Hydén 1999: 59). Doch wie lässt sich Kohärenz "messen"? Einige Aspekte aus dem Migration-Developement-Nexus lassen sich quantifizieren. Dies gilt etwa für die Höhe von Rücküberweisungen, die Eingewanderte zu Gunsten ihrer Familien im Herkunftsland tätigen oder für staatliche Ausgaben für die Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten von Diasporagruppen. Allerdings können solche Zahlenwerte lediglich einen Eindruck über Zusammenhänge zwischen

Entwicklung und Migration vermitteln. Die Zahlen für Rücküberweisungen beruhen z.T. auf unsicheren Schätzungen und sagen nichts über ihre Verwendung aus. Haushaltszahlen sind nur in Bezug zu anderen Ausgaben oder in der zeitlichen Entwicklung aussagekräftig. Viele Aspekte von (In-)Kohärenz entziehen sich zudem einer einfachen Quantifizierung.

Eine Möglichkeit, den komplexen Gegenstand greifbarer zu machen, bildet der seit 2003 jährlich für die Mitglieder des Entwicklungsausschusses (DAC) der OECD erstellte Commitment to Development Index (CDI) des Centers for Global Development in Washington (Roodman 2007). Insgesamt bezieht er sieben Politikfelder in seine Bewertung der Entwicklungswirkung von staatlicher Politiken ein. Neben der Entwicklungspolitik selbst sind dies die Felder Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie. Der Index bewertet einzelne Indikatoren aus diesen Bereichen, gewichtet und verrechnet sie. Insgesamt liegt Deutschland mit einem Wert von 5,2 auf einer Skala von 0 bis 10 im Mittelfeld auf Rang 12. Der Index hat zwar aufgrund seiner Methodik und der Festlegung einer Rangfolge Diskussionen von wissenschaftlicher wie politischer Seite ausgelöst. Einwände werden aber z.T. durch Verfeinerungen der Methodologie und Variablen aufgenommen. Insgesamt bildet er den bislang umfassendsten Versuch, systematisch die Auswirkungen anderer Politiken auf Entwicklung darzustellen.

Die Komponente Migration beruht auf der Annahme, dass sich Migration in der Regel positiv auf die Entwicklung des Herkunftslands auswirkt. Migrantinnen und Migranten erzielen höhere Löhne, sodass sie Geld oder Güter ins Herkunftsland senden können. Darüber hinaus entstehen Migrationsnetzwerke, die zu einem verstärkten wirtschaftlichen Austausch zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland führen können. Zudem ruft Migration Ausgleichsprozesse zwischen den wohlhabenden und armen Ländern sowie positive Arbeitsmarkteffekte hervor. Der Bereich Migration wird mit Hilfe von vier Indikatoren abgebildet (siehe auch: Kevenhörster 2006).

- Erstens, der Zuzug von Einwandernden aus nicht-OECD-Ländern im letzten Jahr, dessen Zahlen verfügbar sind (Gewicht: 32,5%): Deutschland erhält mit einem Anteil von 0,59% an der Gesamtbevölkerung einen Wert von 5,7.
- Zweitens, die Veränderung im Bestand legaler, nicht qualifizierter Einwanderinnen und Einwanderer aus nicht-OECD-Ländern als Anteil an der Gesamtbevölkerung (1990-2000 mit einem Gewicht von 32,5%): Qualifizierte Migration wird im Index nicht berücksichtigt, um der Debatte um Brain Drain gerecht zu werden. Deutschland erhält mit einer Erhöhung der Bestands von Eingewanderten von 1% bezogen auf die Gesamtbevölkerung einen Wert von 4,1.
- Drittens, der Anteil von Studierenden aus nicht-OECD-Ländern unter den ausländischen Studierenden (Gewicht: 7,5%) sowie die Möglichkeit für diese in Deutschland kostenlos zu studieren (7,5%). Deutschland erhält hier mit einem Anteil von 78% von nicht-OECD-Studierenden unter den ausländischen Studierenden einen Wert von 6,3 und für deren kostenloses Studium (im Jahr 2005) einen Wert von 8,5.
- Viertens, der Aufenthalt von Flüchtlingen und anderen "people of concern" nach UNHCR-Daten sowie die Zahl der Flüchtlingsaufnahmen, jeweils abhängig vom Bruttoinlandsprodukt (Gewicht: 20%). Hier erhält Deutschland einen Wert von 8,9, übertroffen nur von Schweden.

Insgesamt steht Deutschland mit einem Wert für Migration von 6,0 auf dem 7. Platz. Damit wird Deutschland ein überdurchschnittliches Zeugnis für die Entwicklungswirkung seiner Migrationspolitik ausgestellt. Insbesondere der hohe Bestand an Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden in Deutschland und die vergleichsweise hohe Zahl von Einwandernden aus Entwicklungsländern, sowie der hohe Anteil an Studierenden aus Entwicklungsländern (die ebenso wie Deutsche 2005 keine Studiengebühren zahlten) werden als Stärken berücksichtigt. Allerdings zeigt der Index auch, dass das Ranking Deutschlands seit der ersten Erhebung des Indexes 2003 stark gesunken ist (von 8,0 und Rang 4 auf 6,0 und Rang 7). Mehr noch: vor dem Hintergrund, dass die Einwanderungszahlen und insbesondere die Aufnahmen von Flüchtlingen rückläufig sind, ist eine weiteres Absinken zu erwarten.

Interessant ist auch, dass wenig darauf hin deutet, dass die guten Werte auf absichtsvolles politisches Handeln im Sinne der positiven Verknüpfung von Migration und Entwicklung zurück geführt werden können. Der relativ hohe Anteil unqualifizierter Einwandernder und die geringe Anwerbung von Qualifizierten und Hochqualifizierten beruht eher auf einer noch immer verbreiteten generellen Skepsis gegenüber Einwanderung (man erinnere sich nur an die Debatten um Green Card und Zuwanderungsgesetz) in Verbindung mit den Bedürfnissen einzelner Wirtschaftszweige nach Arbeitskräften. 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 (Definition von Sicheren Drittstaaten, Flughafen- und Grenzverfahren, Zusammenarbeit auf EU-Ebene zur Sicherung der für Deutschland besonders wichtigen EU-Ostgrenze).

Insgesamt ist der CDI durchaus ein sinnvolles Instrument zum Vergleich der Entwicklungswirkung unterschiedlicher Politiken der untersuchten Länder im Zeitverlauf. Allerdings hat er auch seine Grenzen. Einige wichtige Aspekte von Kohärenz zwischen Entwicklung und Migration fallen von vornherein aus dem Untersuchungsraster heraus. So werden Rücküberweisungen aufgrund schwacher Datenlage nicht berücksichtigt. Staatliche Unterstützung von Diasporainitiativen und andere prominente Aspekte der derzeitigen Diskussion um Migration und Entwicklung lassen sich kaum mit Hilfe eines solchen quantitativen Untersuchungsrasters abbilden. Gesetzliche Regelungen zur Einwanderung und ihre Auswirkung auf Entwicklung sind nur mittelbar, in ihren etwaigen Auswirkungen auf das Migrationsgeschehen, einbezogen.

Konkrete inhaltliche Beispiele aus dem Schnittfeld Migration und Entwicklung

Aufgrund der genannten Grenzen des CDI ist es für ein umfassenderes Bild des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung notwendig, konkrete inhaltliche Maßnahmen sowie politisches Handeln in die Analyse einzubeziehen.

Bei der Zusammenarbeit mit der Diaspora ist in Deutschland mehr und mehr Aktivität zu verzeichnen, wenn auch nicht in dem Umfang wie etwa in Spanien und Frankreich. Insbesondere die gtz hat in ihrem Sektorvorhaben Migration und Entwicklung wichtige Grundlagen gelegt. So wurden systematisch Informationen über verschiedene Diasporagruppen zusammen getragen und bestehende Initiativen von Migranten identifiziert. Aktuelle Beispiele der konkreten Arbeit sind Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit der marokkanischen Diaspora, sowie Maßnahmen zur stärkeren Vernetzung von Diasporaorganisationen in Deutschland.

Allerdings zeigen sich beim Engagement der Diaspora auch Inkohärenzen zwischen der deutschen Einwanderungspolitik und dem Versuch der Entwicklungspolitik, Migrantinnen und Migranten als Entwicklungsakteure zu mobilisieren und zu unterstützen. So müssen in Deutschland ansässige Menschen mit Migrationshintergrund, die nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen, Einschränkungen für ein mögliches längerfristiges Engagement im Herkunftsland in Kauf nehmen, da nach 6 Monaten im Ausland ihr Aufenthaltstitel in Deutschland erlischt. Für Geduldete bilden die Einschränkung der Bewegungsfreiheit und der Erwerbstätigkeit weitere Hürden.

Bleibender Beliebtheit in der Debatte um Migration und Entwicklung erfreut sich das Thema der Rücküberweisungen. Die Weltbank schätzt ihren Gesamtwert für die Entwicklungsländer auf 251 Mrd. US-Dollar (2007). Deutschland lag im Jahr 2004 mit über 2,75 Mrd. US-Dollar an dritter Stelle unter den Ländern aus denen Rücküberweisungen getätigt werden. Ende 2007 stellte die gtz die Internetdatenbank "GeldtransFAIR" vor. Hier können Migrantinnen und Migranten den für sie günstigsten Transferweg bestimmen, um die zum Teil horrenden Kosten einiger Anbieter einzusparen. Gleichzeitig soll so durch erhöhte Transparenz der Wettbewerb unter den Finanzdienstleistern angekurbelt und eine generelle Senkung der Überweisungskosten erreicht werden. In Großbritannien, wo ein ähnliches Projekt bereits seit längerem läuft, gibt es in dieser Hinsicht offenbar erste Erfolge.

Eine zur Zeit intensiv geführte Debatte betrifft die zirkuläre Migration. Darunter wird die mehrfache Wanderung zwischen Aufnahme- und Herkunftsland verstanden. So könnten Probleme des "Brain Drain" gemildert und Transferprozesse von Wissen und Fähigkeiten in Gang gesetzt werden. Angestoßen durch den Bericht der Weltkommission für internationale Migration 2005 und aufgegriffen in verschiedenen Initiativen im Rahmen der EU findet zirkuläre Migration auch in Deutschland und insbesondere beim BMZ derzeit verstärktes Interesse. Bislang bestehen zwar nur Debatten und Überlegungen, aber man darf gespannt sein, was sich hier entwickelt. Immerhin befürwortet nicht nur die Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, das Konzept, sondern auch Bundesinnenminister Schäuble lobt es als mögliche Lösung im Interessenkonflikt zwischen Herkunftsland, Migrant und Aufnahmeland. Insgesamt wird die Debatte erstaunlich offen geführt, vergleicht man sie etwa mit der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz.
Dennoch sollte man die Erwartungen nicht zu hoch ansetzen. So sind hier die Zuständigkeiten verschiedener Ressorts mit ihren je eigenen Interessen berührt.

Zurzeit findet nennenswerte Einwanderung von qualifizierten Einwandernden nach Deutschland so gut wie gar nicht statt. Die Initiative zur zirkulären Migration der Innenminister Schäuble und Sarkozy vom 26.11.2006 auf EU-Ebene räumt entwicklungspolitischen Zielen auch nur nachgeordnete Bedeutung ein - der Ruf nach Zirkulation entspricht vielmehr in erster Linie dem Interesse an Rückführung und Verhinderung ungesteuerter und irregulärer Zuwanderung (vgl. Angenendt 2007). Die Erfahrungen aus der Gastarbeiteranwerbung zeigen zudem, dass zur Zirkulation bzw. zur freiwilligen Rückkehr nach einem Aufenthalt im Gastland eine Wiedereinreiseoption von großer Bedeutung ist. Heute könnte die doppelte Staatsbürgerschaft Garant für eine solche Option darstellen - aber die wird in Deutschland im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten der EU nur sehr eingeschränkt gewährt.

Fazit

Die Darstellung des Nexus von Migration und Entwicklung in Deutschland unter dem Blickwinkel der Kohärenz konnte einige Schlaglichter auf Ergebnisse und Herausforderungen der Verbindung der beiden Bereiche werfen. Gleichzeitig gibt sie auch Hinweise für weitere Diskussionspunkte in Bezug auf die Frage der Kohärenz zwischen Entwicklung und Migration.

1. Kohärenz ist schwer zu erreichen und vollständige Kohärenz gibt es ohnehin nicht. Die aktuelle Begeisterung über das Potenzial von Migration für die Entwicklung der Herkunftsländer weckt die Erwartung von leicht zu erreichenden Win-win-Situationen. Möglichkeiten hierfür bestehen zwar an vielen Stellen durchaus, die Erwartung, Migrationspolitik sei problemlos kohärent zu den Zielen der Entwicklungspolitik zu gestalten, ist aber unrealistisch. Andere staatliche Ziele, unter anderem die Migrationssteuerung und -begrenzung werden oft im Vordergrund stehen. Im Sinne eines Leitbildes, auf welches hinzuarbeiten lohnt, kann die Vision einer zu Entwicklungszielen kohärenten Migrationspolitik aber durchaus nützlich sein.
2. Kohärenz zu analysieren ist ein schwieriges Unterfangen. Der Ansatz des CDI kann hier als gutes Beispiel dienen. Seine Stärken liegen insbesondere im Vergleich zwischen den Staaten und darin, Debatten über Kohärenz und inkohärentes politisches Handeln anzustoßen. Zudem ist er bewusst "work in progress" und verfeinert seine Analysekategorien laufend. Allerdings basiert er auf z.T. voraussetzungsreichen theoretischen Annahmen und muss aus methodischen Gründen zentrale Aspekte des Nexus von Migration und Entwicklung ausklammern. Daher ist es notwendig, auch konkrete Projekte und politisches Handeln zu untersuchen.
3. Deutschland hat die Debatte um Migration und Entwicklung vergleichsweise spät aufgenommen, dann aber schnell und auf verschiedenen Ebenen interessante erste Schritte unternommen. Dort wo die Entwicklungszusammenarbeit allein handeln kann, ist auch bereits recht viel passiert, wenn auch die tatsächlich bestehenden Projekte noch eher klein sind. Dort hingegen, wo die Abstimmung mit anderen Ressorts von Nöten ist, insbesondere mit dem Bundesministerium des Inneren (BMI), muss sich noch erweisen, wie weit politisches Handeln konkret reicht.

Insgesamt gilt bislang das von Dietrich Thränhardt beschriebene Paradox eines politischen Klimawandels mit nur wenig konkreter Bewegung auch für die politische Verknüpfung von Migration und Entwicklung. Das Thema ist in der öffentlichen und politischen Debatte angekommen, auch im BMI. Abgesehen von den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit scheint es aber noch keine greifbaren Auswirkungen auf die konkrete Politik zu geben.

Literatur

Angenendt, Steffen (2007): Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept? SWP-Aktuell Nr. 27.

Ashoff, Guido (2005): Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. In: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 41-58.

Ashoff, Guido (2007): Entwicklungspolitischer Kohärenzanspruch an andere Politiken. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 57, Nr. 48, 17-22.

Bundestagsfraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2007): Antrag: Diaspora - Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen, BT-Drs. 16/4164 vom 31.1.2007.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz): Verschiedene Studien und Projekte zu Migration und Entwicklung.

Forster, Jacques/Stokke, Olav (1999): Coherence of Policies Towards Developing Countries. Approach-

ing the Problematique. In: dies. (Hrsg.): Policy Coherence in Development Co-Operation. Routledge, 16-57.

Hoebink, Paul (2004): Evaluating Maastricht's Triple C. The 'C' of Coherence. In: ders. (Hrsg.): The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation. Brüssel: Evaluation Service of the European Union, 183-218.

Hydén, Göran (1999): The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation. In: Forster, Jacques/Stokke, Olav (Hrsg.): Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, 58-77.

Kevenhörster, Paul (2006): Durch Migration zur Entwicklung? Die Kohärenz von Entwicklungs- und Migrationspolitik im internationalen Vergleich. In: Baringhorst, Sigrid/Hollifield, James F./Hunger, Uwe (Hrsg.): Herausforderung Migration - Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. Berlin and Münster: Lit Verlag, 375-395.

Naik, Asmita/Koehler, Jobst/Laczko, Frank (2008): Migration and Development: Achieving Policy Coherence. Genf: IOM International Organization for Migration.

OECD, Development Centre (2007): Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries. Paris: OECD.

Ratha, Dilip (2003): Workers'Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. In The World Bank (Hrsg.): Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance, Washington DC: The World Bank, 157-175.

Roodman, David (2007): The Commitment to Development Index: 2007 Edition. Center for Global Development, Washington, DC.

Thränhardt, Dietrich (2008): Wenig Bewegung nach all den konzeptionellen Debatten. Was ist zu tun? In: ders. (Hrsg.): Entwicklung und Migration: Jahrbuch Migration - Yearbook Migration 2006/2007. Münster: Lit Verlag, 9-26.

Weltkommission für Internationale Migration (2006): Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien. Berlin: Weltkommission für Internationale Migration.

Simon Musekamp studierte an den Universitäten Trier und Liège Politikwissenschaft und Geschichte. Er promoviert an der Universität Trier zum Thema Kohärenz zwischen Entwicklungs- und Migrationspolitik.

Praxis & Projekte: Erfahrungen im Migrations-Entwicklungs-Nexus

Migration und Entwicklung werden in unterschiedlichen Kontexten seit Jahren zusammengeführt. Die Praxis ist dabei der theoretischen und politischen Debatte voraus: Die dort besprochenen transnationalen Entwicklungsaktivitäten sind bereits seit Jahrzehnten Teil der Lebensrealität von MigrantInnen und Diasporagemeinschaften.

Auch in Deutschland bestehen darüber hinaus bereits erste institutionelle Verbindungen zwischen Diasporaorganistationen und Institutionen der kommunalen Ent-wicklungszuammenarbeit. Eine Analyse der bestehenden Projekte und Praxen kann daher wichtige Impulse für eine verbesserte Zusammenarbeit aller relevanten AkteurInnen liefern.

- **Mariamma Awumbila** stellt Überlegungen an, wie aus afrikanischer Sicht der "Brain drain" zum "Brain gain" werden kann.
- **Nadine Sieveking** identifiziert in ihrer Untersuchung in NRW die mangelnde Anerkennung als Hemmnis für das entwicklungspolitische Engagement afrikanischer Frauen.
- **Ulrich Held** und **Stefan Wilhelmy** beleuchten die zu wenig beachteten Innovationen in der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, die neue Kooperationsformen zwischen Diasporaorganisationen und staatlichen Stellen hervorgebracht haben.
- **Gilberto Rescher** hinterfragt die oft als vorbildlich hervorgehobene Politik des Staates Mexiko gegenüber MigrantInnen.

Mariama Awumbila

Who gains, who is drained? From worst cases to best practices

The increase in the numbers of international migrants in recent decades has brought into focus several issues among which is the migration of the skilled. Among the increasing number of migrants are millions of highly educated people who move to developed countries from developing countries that already suffer from low levels of human capital and skilled workers.

Human capital formation is considered to be of central importance to development and the ultimate reduction of poverty. Thus, any loss of the skilled through migration may be detrimental to the achievement of development goals.

Originally, the discussion of a "brain drain" was framed in the context of the loss of British scientists and doctors from the United Kingdom. However, it quickly came to be applied to the loss of skilled labour from developing countries and its impact on the countries of origin. Of particular concern was the emigration of those with scarce professional skills, like doctors, nurses and engineers, who had been trained at considerable expense by means of taxpayers' subsidies to higher education. Recent estimates indicate that sub-Saharan African countries have a shortfall of more than 600,000 nurses needed to meet the Millennium Development Goals (MDGs) of improving the health and wellbeing of the population.

Although the debate on the 'brain drain', or the emigration of skilled workers, is not new, it has taken on greater urgency in the context of a globalizing world economy and ageing societies. As international migration has undergone a transformation particularly in the last two decades suggesting a "new era of mobility" characterized by a greater degree of nonpermanent migration, involving a diversity of actors and taking a wider variety of forms, so also has the debate on migration and skilled labour undergone several shifts. The migration of health professionals especially has been accompanied by politically and ethically charged discussions on the effect of such migration on the health and economy of those left behind in their countries of origin, and more recently the need to see the emigration of the skilled as not necessarily negative for development.

This paper discuses the debate on the brain drain using the Ghanaian case as the context for the discussion. It begins by situating the debate on the migration of skilled workers within the broader migration and development discourses, and then discusses the specific Ghanaian case. The implications of the brain gain and brain circulation for receiving countries such as Ghana and the role they can play in shaping the migration agenda are discussed.

Migration and Development: An overview

The debate on the brain drain is situated within the context of the broader issues of migration and development. Over the past four decades, the impact of migration and specifically the migration of skilled workers on development in countries of origin has been the subject of continuous debate. De Haas (2008) broadly identifies two radically opposed approaches, which he terms "migration optimists" and "migration pessimists"

Most migration pessimists tend to address migration as a negative phenomenon contributing to the further underdevelopment of sending societies through the "migrant syndrome" which drains developing countries of their labour and human capital resources (Papademetriou 1985). Thus migration is not only seen as a means to development, but actually also does increases spatial and inter-personal disparities in developmental levels, as well as socio-cultural effects. In sum, migration is believed to intensify regional development inequalities. Linked to this and perhaps of more relevance in the Ghanaian context is also the migration of much lower skilled labour migration from developing countries often made up of young, able-bodied men and women from rural areas often referred to as the "brain drain", which can cause a critical shortage of agricultural labour and the de-intensification of agriculture and the decline of land under cultivation (Rubenstein 1999). Briefly then migration is seen as an undesirable product of poverty, as a problem which needs to be "solved".

The migration optimists on the other hand largely believe that migration has generally had a positive impact on the development process in sending societies, as it can generate counterflows of capital (remittances and investment) and knowledge, which can be invested and

are believed to subsequently stimulate development and modernization. In particular return migrants are seen as active agents of economic growth.

However as de Haas notes (2008) the variation and complexity of real-life migration-development interactions make it difficult to fit them into deterministic schemes predicting the development outcome of migration and that there is no automatic mechanism by which international migration results in development. Thus, since the 1990s several studies indicate that in most cases, migration is typically not a desperate response to destitution or extreme conditions of poverty and unemployment , but a deliberate attempt by social groups to spread income risks, to improve their social and economic status and, hence, to overcome local development constraints. Thus migration is generally a reaction to relative rather than to absolute poverty and thus rather a survival or coping strategy (de Haas, 2008). In line with this transnational approaches tend to see migration as an expression of strong social bonds and of the wish to improve the lives of those left behind.

More recent studies emphasise that the brain drain can be accompanied by a significant brain gain and a brain circulation (World Bank, 2006).

The Brain drain in Ghana

From a period of net immigration up until the mid 1960s, Ghana witnessed a period of large-scale emigration of Ghanaians in the 1980s and 1990s (Anarfi, 2000). By the mid 1990s, it was estimated that about 3 million Ghanaians (15% of the population) lived abroad (Twum-Baah, 2004). Skilled workers and professionals dominated early flows from Ghana, but, by the 1980s, many semiskilled and unskilled workers chose to leave as well. A study of the brain drain by the IMF estimated that by 1990, 15 percent of Ghanaians with tertiary education had migrated to USA and a further 10 percent to other OECD countries (Black et al. 2003) and 35.9% of Ghanaian residents in England/Wales (aged 16-74 years) had a higher level of qualification.

The migration of highly skilled from Ghana was dominated by health professionals. Between 1995 and 2002, 69.4% of medical officers trained in Ghana left to practice in other countries, and 20% of nurses and midwives had also emigrated. The effect on Ghana's health care delivery system was severe. In 1998 the Ghana Health Service had vacancies for doctors (43%) and nurses (26%). By 2002, this rose to 57% & 47% respectively (Dovlo & Nyanator, 2004). In terms of the direct consequences for the well being of Ghanaians, the Ghana Demographic and Health survey, 2003 indicated that Ghana's infant mortality and under-five mortality worsened between 1998 and 2003 (Ghana Statistical Service, 2004), a period characterized by a rapid emigration of health professionals from the country.

To address the loss of health workers from Ghana a number of strategies have been developed and implemented with mixed results which have included: Measures to improve the conditions of service of health workers included increases in basic salaries and allowances, the introduction of the additional duty hour allowance (ADHA) for health workers in 1998, which literally doubled or in some cases trebled salaries overnight, and incentive schemes such as housing and cars to encourage staff at post and attract potential staff. The West Africa College of Surgeons was also established to provide local postgraduate training and Study leave with pay is offered to qualified staff at all levels to upgrade their skills. Increasing enrolment in all health training institutions through private sector participation were also instituted among others.

At the national level the government has instituted measures and policies aimed at creating a legal atmosphere conducive to return migration and maximizing benefits from migration. This has included the adoption of citizenship legislation such as the dual citizenship arrangement, the Representation of the Peoples Act, and flexible residency rights making re-entry to Ghana easier, as well as the creation of a Ministry of Tourism and Diasporan Relations.

In the receiving countries ethical recruitment policies have been devised with mixed results. In the United Kingdom for example The UK Department of health has since 1999 developed and gradually strengthened a Code of Practice for the International Recruitment of Healthcare professionals (Department of Health 2004) which requires the National Health Service employers not to actively recruit from developing countries unless there is a government-to-government agreement.

At the international level, various programmes have been instituted such as by the Royal Netherlands Government, and the International Organization for Migration, to encourage Ghanaian professionals in the Diaspora to return to Ghana. The number of nurses and doctors migrating has been on the decline since 2003 probably as a result of these measures. However it is

thought that some policies may have inadvertently aggravated the migration problem (Mensah et al, 2005), indicating the complexity of the issues the need for a holistic policy approach.

Who gains, Who is drained? From Brain Drain to Brain Gain and circulation

The popular image of migration is that migrants move to a receiving country, settle there permanently and are assimilated into a new culture. For the brain-drain, the assumption is that skilled workers leave a poor country to work and stay permanently in a rich country. Recent studies indicate that a large percentage of these migrants do not make this simple and permanent poor to rich country journey and that the phenomenon is clearly much more complex. More recently, a more holistic perspective indicates that much migration is circular (migrants return to their sending country, once or many times) and most is transnational (migrants move to migrant communities in the receiving country and maintain strong social, and economic ties to the sending country) and indeed that the international migration experience may best be described as "brain circulation", and even as "brain gain". Thus under some conditions, the prospect of migration may enhance, rather than reduce, human capital formation within source countries.

Thus migrants who depart are not seen as "lost" to the sending country and or "gained" by the receiving country. Instead, a transnational framework is gaining ground where migrants continually forge and sustain multiple attachments across nation states and/or communities. As these transnational migrants return home, it is argued that they can facilitate the transfer of the critical financial and human capital the developing world needs. Thus high skill migration is a vital part of that game, a joint venture from which both source and receiving countries and even the migrants themselves have the potential to gain, thus creating a "triple win" situation to the benefit of everyone and for development and poverty reduction.

In the Ghanaian situation several studies have shown that migrants and return migrants have become direct source of investments. Apart from the large amounts of remittances sent to Ghana (Addison 2005, Quartey, 2006) return migrants have been entrepreneurial and have stimulated investments in a number of instances. In 2001, a survey of 152 Ghanaian returnees showed that over 55% of those surveyed were self-employed on return, and the vast majority of these individuals employed other Ghanaians in their business (Black and Tiemoko, 2003). Brain circulation can also be a path to job creation and poverty reduction as it is a mechanism for providing capital for the development of small enterprises, particularly amongst poorer and less-skilled migrant, as well as high-level technology transfer. (Black, 2004; Sjenitzer and Tiemoko, 2003). Anarfi and Kwankye (2003), in a review of several other studies on Ghanaian emigration and return, also highlighted Ghanaian returnees' contribution to human capital formation in the country.

Thus the literature shows that until recently many developing countries were alarmed at the 'brain drain' linked to migration and the loss of skilled personnel and this led several receiving countries to re-think the recruitment of skilled personnel from countries that lack such human resources. Origin countries in the face of growing global demand for the skilled, have tried to restrict the loss of the skilled sometimes creating tensions between the possibilities that the individual skilled have to improve their situation and the demands of the state that produced them. But is restricting migration an effective response to skilled labour shortages in the developing world.

As pointed out by several researchers, in a world of increased mobility, migration restrictions may not reduce the number of skilled migrants from developing countries, but may make entry into the formal labour market more difficult. Indeed, restrictions may rather increase the cost of migration, imposing an artificial self-selection of migrants on the basis of income. Evidence on the migration of Ghanaian health professionals into the UK indicates that restrictions on recruitment of health professionals by the NHS meant greater costs for migration and a shift to commercial intermediaries (Mensah et al, 2005). Despite this, it is obvious that the Ghanaian health system would benefit if the 69% of doctors trained in Ghana who were working abroad in 2002 (Dovlo and Nyonator, 2004) were working in the country's under-staffed hospitals. However, it is also clear that restricting migration is far from being the best option to try to achieve a suitable level of adequate skills.

This therefore implies the need to develop more holistic policy responses to the situation. Policies that seek to restrict the migration of the highly skilled are likely to be counterproductive, no matter whether implemented by countries of origin or of destination. Yet the idea of a developing country loss and developed country gain is

also an oversimplification of a complex situation (de Haas, 2008)

A critical dimension of the migration of the skilled in recent times is their return to their countries of origin and their contributions even while in the country of destination. This return can either be of previous brains lost in the migration or of brains enhanced through training overseas in a 'brain gain'. These return migrants contribute to the development of their economies of origin in a number of ways, as shown by the studies by Black et al (2003). However as noted by (Black et al, 2003) they are unlikely to be the key factor in the development of their homeland, but they can play significant roles nevertheless. It is therefore important that return migration of the skilled is seen as playing a complementary role rather than the key role in transforming an economies.

Thus in recent times it has been argued that the focus on circular and return migration, brain gain, may not actually be relevant to the poor as the private capital transfers of such migrants may not filter down to sectors of the economy where the poor are found, whilst the return of professionals may have little impact on services targeted at the poor. Indeed as pointed out by Black (2007) subsidized return-of-talent programs may be described as "expensive failures".

It is therefore important that the structural causes that are generating the pressures to emigrate should be addressed as well as the important role that states and other institutions play in shaping these general conditions for social and economic development.

Conclusions and implications for policy

The discussion has shown that the issues surrounding the development of a holistic policy for skilled migration are complex and that the developmental impacts and effectiveness of a return and circular migration may be minimal. Despite these concerns, however, it is also clear that, unlike the previous decades, the impact of circular migration on development can no longer be easily dismissed as negligible or even negative. The potential developmental benefits that could accrue from a more circular movement of people are enormous, especially in an increasingly transnational world. The challenge therefore is to understand this new reality and to determine how the potential for circular migration could be harnessed and utilized, while ignoring the structural causes that are generating the pressures to emigrate.

To this end, there is the need for more detailed, comprehensive, and solid research base, driven by the agenda of origin countries within which effective policy interventions can be made. These should include qualitative as well as quantitative studies that may provide context specific data as well as overall trends, which would provide "lessons learned" and "best practices." This calls for high-quality data which is currently lacking. Not only is there a need for high quality data, but also the development of appropriate methodologies that will take into account the complex and dynamic nature of migration, as well as new inflows and outflows of people. This calls for the need for the establishment of more migration research institutes as well as migration networks in sending countries and the need for collaborative research between sending and receiving countries to provide a more holistic picture.

For a holistic understanding of the migration of skilled labour, it is important to examine the linkages between internal and international migration and the brain drain. As Skeldon (2005) argues the international migration of the highly skilled is primarily from and to large urban areas, and therefore it is important to examine how internal migration is linked with the transnational flows that have dominated the concerns over the loss of skills for any real policy-relevant discussion of the 'brain drain'. Thus any migration policy must examine the reciprocal linkages between internal and international migration. Internal migration is often a precursor to international migration, and international migration affects internal migration patterns.

Lastly it is important to recognize the right of people to stay in their countries of origin, and not to migrate. It is therefore crucial that governments facilitate people's survival in their area of origin and institute programmes to enhance access to local jobs and sustainable livelihood. This would include government improving domestic market conditions, which had previously made migration a necessity rather than a choice as a long-term strategy to reverse the brain drain in Africa.

References

Anarfi, J. Stephen Kwankye, "Migration from and to Ghana: A Background Paper," Working Paper C4, Development Research Centre on Migration, Globalization and Poverty, University of Sussex (2003): 29.

Richard Black, Russell King, and Richmond Tiemoko, Migration, Return and Small Enterprise

Development in Ghana: A Route Out of Poverty? Sussex Migration Working Paper No. 9 (Sussex, UK: Sussex Centre for Migration Research, 2003), p. 3.

Dovelyn Rannveig Agunias. From a Zero Sum to a win-win scenario? Literature Review on Circular Migration, Migration Policy Institute Washington, DC

De Haas, H. (2008) Migration and development: A theoretical perspective. Working Paper 9, 2008. International Migration Institute, Oxford University

Dovlo, D. and Nyonator, F. (2004) Migration by Graduates of the University of Ghana Medical School: A Preliminary Rapid Appraisal.

Ghana Statistical Service (GSS) and Institute for Resource Development/Macro Systems, Inc. (IRD). (2004). Ghana Demographic and Health Survey 2003 Columbia, Maryland: GSS and IRD Addison in Manuh

Mensah, K. Mackintosh, M and Henry, L 2005) The "Skills drain" of health professionals from the developing world: A framework for policy formulation. Paper prepared for MEDACT, UK

Papademetriou DG, Martin PL, eds. 1991. The Unsettled Relationship. Labor Migration and Economic Development. New York: Greenwood Press

Quartey, P. (2006) "The impact of migrant remittances on household welfare in Ghana." Final report submitted the African Economic Research Consortium. Nairobi, February 2006

Rubenstein H. 1992. Migration. Development and Remittances in Rural Mexico. International Migration 30:1992

Sjenitzer and R. Tiemoko, "Do Developing Countries Benefit from Migration?: A Study of the Acquisition and Usefulness of Human Capital for Ghanaian Return Migrants," Working Paper No. 12, Sussex Centre for Migration Research, University of Sussex (2003), quoted in Skeldon, R. Globalization, Skilled Migration and Poverty Alleviation: Brain Drains in Context Working Paper T15, University of Sussex, November 2005

Twum-Baah, K.A. (2004). "Volume and Characteristics of International Ghanaian Migration." Paper presented at the Conference on Migration and Development in Ghana, Accra, Sept 14-16.

World Bank (2006) International Migration: Brain Drain or Brain Gain? The World Bank Group

Dr. Mariama Awumbila is Head of the Centre for Migration Studies at the University of Ghana, Legon.

Nadine Sieveking

Probleme der Anerkennung des Entwicklungsengagements von Migrantinnen afrikanischer Herkunft in Deutschland

Seit einigen Jahren lässt sich in Deutschland ein gestiegenes öffentliches Interesse an MigrantInnen afrikanischer Herkunft erkennen. Dies ist einerseits auf die dramatischen Bilder in den Medien von Migranten an Europas Küsten und Außengrenzen zurückzuführen. Andererseits spiegelt es den politischen Willen, Migration aus Afrika im Rahmen der EU zu regulieren und mit entwicklungspolitischen Maßnahmen zu koppeln, die Migrationsursachen ‚an der Wurzel' bekämpfen sollen. Vor diesem Hintergrund werden MigrantInnen als potentielle Brückenbauer und als engagierte Entwicklungsakteure mit Insiderwissen in ihren Herkunftsländern neu ‚entdeckt'. Ihre Bedeutung für ökonomische Entwicklung und Wachstum in den Herkunftsländern wird vor allem an den hohen Beträgen gemessen, zu denen sich die regelmäßigen Geldzahlungen (Rücküberweisungen) von MigrantInnen an ihre Angehörigen addieren.

In der aktuellen Debatte um Migration und Entwicklung wird davon ausgegangen, dass migrantisches Engagement sich positiv auf Entwicklung in den Herkunftsländern auswirken kann. Dieser Annahme folgen politische Maßnahmen und Programme in verschiedenen europäischen Aufnahmeländern, die das Engagement von MigrantInnen aus Afrika für Entwicklung in ihren Herkunftsländern oder -regionen unterstützen sollen. Auch in Deutschland werden neuerdings verstärkt Initiativen zur Förderung migrantischer Entwicklungsaktivitäten vorangetrieben. Dabei stellt sich jedoch nicht nur die Frage, wie ein solches Engagement sinnvoll unterstützt werden kann? Sondern auch: Welche Art von Aktivitäten und welche Formen von migrantischem Engagement gelten als entwicklungspolitisch sinnvoll? Wessen Aktivitäten gilt es zu unterstützen und worauf, bzw. wohin ist das potentiell entwicklungsfördernde Engagement genau gerichtet? Wessen Entwicklung und welche Art von Entwicklung sind dabei gemeint?

Antworten auf diese Frage zu finden ist besonders schwierig, wenn es um Migrantinnen afrikanischer Herkunft in Deutschland geht. Denn sie stellen hierzulande eine vielfach diskriminierte Minderheit dar, die in der Öffentlichkeit kaum sichtbar und mit den bisherigen Ansätzen zur Förderung migrantischer Entwicklungsprojekte nur schwer zu erreichen ist. Frauen gelten zwar als eine besonders wichtige Zielgruppe für entwicklungspolitische Maßnahmen, doch werden sie dabei meist als eine besonders verletzliche, benachteiligte, unterdrückte und in diesem Sinne ‚schwache' Gruppe angesehen. Nur selten werden sie als aktive Akteure im Entwicklungsprozess betrachtet, anerkannt und entsprechend einbezogen.

Gleichzeitig gibt es in der öffentlichen Wahrnehmung afrikanischer Frauen in Deutschland aber auch eine Reihe von Stereotypen, die durch das Bild von ‚Mutter Afrika' geprägt sind, einer alles erduldenden und dennoch ungebrochen starken Frau, die angesichts von Krisen und Katastrophen das Überleben ihrer Familie sichert und die Last der Verantwortung dafür allein auf ihren Schultern trägt. Diese widersprüchlichen Bilder und stereotypen Wahrnehmungen verstellen nicht nur den Blick auf die konkreten Lebenswelten, die sozialen und kulturellen Hintergründe und die unterschiedlichen Zukunftsvisionen von Migrantinnen afrikanischer Herkunft in Deutschland. Sie erschweren auch eine nüchterne Diskussion darüber, für was sie sich diese verschiedenen Frauen engagieren, auf welche Weise ihr Engagement zum Ausdruck kommt, entwicklungspolitisch wirksam wird und gegebenenfalls unterstützt werden kann.

Der folgende Artikel behandelt das skizzierte Problem der Anerkennung weiblichen Entwicklungsengagements auf der Basis einer empirischen Studie, die 2007 für das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI) des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde (Sieveking, Fauser, Faist 2008). Dabei wird argumentiert, dass Frauen afrikanischer Herkunft in Deutschland als aktive Akteure in gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungsprozessen nur dann wirklich als solche gesehen (und entsprechend gefördert) werden können, wenn ihnen auch die Möglichkeit gegeben wird, ihre Position der Marginalität zu verlassen und ihre eigenen Entwicklungsvorstellungen im öffentlichen Raum zu artikulieren.

Der "Afrikanische Engel" und transnationale Unternehmerinnen: Um welches Engagement und wessen Entwicklung geht es?

"Harriet Bruce Annan kommt aus Ghana, ist gelernte Computerfachfrau und verdient ihren Lebensunterhalt in Düsseldorf als Klofrau. Am Tag arbeitet sie auf der Düsseldorfer Messe, nachts in einer Düsseldorfer Szenekneipe. Mit ihrem Verdienst unterstützt sie in ihrer Heimatstadt Accra bedürftige Kinder, ihr Hilfsprojekt heißt ‚African Angel'." - so lautet der Aufriss einer Sendung der SWR-Reihe Leute.

Harriet Bruce Annan, die 1990 nach Deutschland kam, gründete einen Verein, mit die Schul- und Ausbildung von Kindern unterstützt werden soll, die in einem eigens dafür eingerichteten Haus in einem "Problembezirk" der ghanaischen Hauptstadt Accra untergebracht sind. Der "Afrikanische Engel" ist in den deutschen Medien sehr populär, es gibt diverse Radio- und Fernseh-Sendungen, Zeitungsberichte und eine Reihe von Internet-Einträgen über seine Gründerin, in denen gerne hervorgehoben wird, dass Harriet Bruce Annan in Deutschland "Klobrillen putzt, um Kinder in ihrer Heimat Ghana zu unterstützen". Damit verkörpert sie das Klischee der zwar sozial erniedrigten, ökonomisch und politisch machtlosen aber gleichzeitig moralisch starken, hart arbeitenden und trotz körperlicher Belastungen dabei immer fröhlichen "afrikanischen Mama". In der öffentlichen Darstellung ihres Entwicklungsengagements wird mit Harriet Bruce Annans Opferbereitschaft auch die Gemeinnützigkeit ihres Projekts herausgestellt, das ihr selbst zwar eine persönliche moralische Befriedigung verschaffen aber keinen ökonomischen Gewinn bedeuten soll.

Das Projekt des "Afrikanischen Engels" kann als Beitrag zur Armutsbekämpfung im Bereich der Sicherung der Existenzgrundlage und der Schulbildung von benachteiligten Kindern und damit als ein Beitrag zur Entwicklung ihres Herkunftslandes entsprechend offizieller nationaler und internationaler Entwicklungsstrategien gesehen werden. Die Bedeutung dieses Projekts in dieser Hinsicht soll an dieser Stelle nicht angezweifelt werden - es wird hier vielmehr nur als Beispiel für eine bestimmte Art der öffentlichen Darstellung und Wahrnehmung von Afrika-bezogenem Entwicklungsengagement zitiert.

Es geht in dem Beispiel nicht um Entwicklungskooperation entsprechend der Prinzipien partnerschaftlicher bi- oder multilateraler Entwicklungspolitik, sondern um ein Hilfsprojekt, um Wohltätigkeit im Sinne von ethisch, bzw. religiös (in diesem Fall christlich) geprägter Nächstenliebe. Damit sind unterschiedliche Logiken und Maßstäbe angesprochen, deren inhärente Widersprüche in der kritischen Diskussion der Mechanismen und Wirkungen von vielfach gescheiterter ‚Entwicklungshilfe' aufgezeigt wurden (Bierschenk, Elwert 1993). Ein zentraler Kritikpunkt in dieser Diskussion ist die mangelnde Einbeziehung der betroffenen Akteure selbst, bzw. der erklärten Zielgruppen von entwicklungspolitischen Maßnahmen.

Die neuen politischen Ansätze, Migranten als transnationale Entwicklungsakteure zu fördern, versuchen diese Widersprüche insofern zu überbrücken, als eine Kooperation zwischen Gebern (zunehmend auf subnationaler, kommunaler Ebene) und Migrantenorganisationen stattfindet, die teilweise auf langjährige Erfahrungen eigenständig finanzierter Hilfsprojekte oder Kooperationen auf lokaler Ebene in ihren Herkunftsregionen zurückblicken. Dabei gelten die Migranten nicht nur gewissermaßen als Entwicklungsexperten für ihre Herkunftsländer, sondern auch als Stellvertreter der als Zielgruppen anvisierten lokalen Bevölkerung.

Damit wird angenommen, dass eine dezentrale Entwicklungsförderung durch Migrantengruppen (entsprechend der Prinzipien von "co-development", bzw. "development through the diaspora") nicht nur effizienter und ökonomischer funktioniert als bürokratische Entwicklungsprogramme auf nationaler Regierungsebene, sondern auch ein hohes Maß an lokaler Beteiligung und Selbstbestimmung bedeutet. Die Konflikte, die sich dabei zwischen Migranten und ‚zurückgebliebenen' Bevölkerungsgruppen in Bezug auf die Vorstellungen von sinnvollen Entwicklungsaktivitäten ergeben können, sind an anderer Stelle beschrieben worden und können auch am Beispiel der Widerstände skeptischer Eltern in Accra gegenüber dem oben genannten Kinder-Hilfsprojekt des "Afrikanischen Engels" nachvollzogen werden.

An dieser Stelle soll auf ein anderes Spannungsfeld hingewiesen werden, das sich (scheinbar) zwischen den ökonomischen Motiven profit-orientierter Unternehmungen und den moralisch oder religiös fundierten Motiven gemeinnütziger Projekte auftut. In Diskussionen mit afrikanischen Migrantengruppen in NRW, die im Rahmen er oben erwähnten empirischen Studie für das MGFFI statt fanden, wurde immer wieder ein Gegensatz zwischen altruistischen "sozialen" Motiven und

individuellem ökonomischem Interesse postuliert. Außerdem wurde dabei ganz deutlich, dass im öffentlichen Diskurs über Entwicklungsprojekte in Afrika - auch wenn es dabei um sogenannte ‚Hilfe zur Selbsthilfe' geht - ganz klar die Vorstellung von Hilfeleistungen von außen überwiegt, sei es nun durch Migranten oder andere Entwicklungsakteure. Dies soll im Folgenden am Beispiel von drei ghanaischen Migrantinnen gezeigt werden, die im Rahmen der Studie danach befragt wurden, welche Beziehungen sie zu ihrem Herkunftsland unterhalten und was sie unter Entwicklung verstehen (zum Schutz der Privatsphäre wurden die Namen anonymisiert und Hintergründe leicht verändert).

Rose hat in Ghana eine höhere Schule besucht und als Sekretärin in einem großen Unternehmen gearbeitet, bevor sie ihren Mann kennenlernte und mit ihm nach Deutschland ging. Hier arbeitete sie zunächst als Putzfrau, machte dann eine Ausbildung als Köchin und ist jetzt Leiterin einer mittelgroßen Firmen-Kantine. Gleichzeitig ist sie als Unternehmerin in ihrer Heimatstadt Accra tätig, wo sie mit ihrem Know-how aus Deutschland eine professionelle Putzkolonne aufgebaut hat, die sie im Rahmen ihrer regelmäßigen Reisen nach Ghana immer mit neusten Techniken und Putzmitteln deutschen Fabrikats ausstattet. In den kleinen, formal registrierten Betrieb sind auch ihre Eltern eingebunden, die damit als Angestellte ein regelmäßiges Einkommen haben, mit dem unter anderem die Ausgaben für die Gesundheitsversorgung der kranken Mutter bestritten werden können.

In Deutschland hat Rose sich sehr aktiv in einem ghanaischen Verein engagiert, der mit Spendengeldern unter anderem kleinere Hilfsprojekte für sozial benachteiligte Kinder und Frauen in Ghana unterstützt. Ihre Aktivitäten für den Verein hat Rose inzwischen allerdings etwas eingeschränkt - sie möchte mehr Zeit haben, sich um ihre Tochter zu kümmern, die inzwischen das Grundschulalter überschritten hat. Ähnlich wie viele ihrer VereinsgenossInnen macht sie sich Sorgen um die anhaltenden rassistischen Diskriminierungen, denen ihr Kind an der Schule ausgesetzt ist. Nun möchte sie es zum weiterführenden Schulbesuch nach England schicken, wo ihre Schwester lebt und wo Rose bessere soziale Integrationsmöglichkeiten und ökonomische Aufstiegschancen sieht, als in Deutschland.

Mabel, die nach dem letzten Militärputsch in Ghana Anfang der 1980er Jahre als noch jugendliche Waise in Deutschland politisches Asyl erhielt, lebt inzwischen geschieden und alleinerziehend mit ihren drei Kindern. Nach 20 Jahren, während der sie als ungelernte Fabrikarbeiterin überwiegend in der Verpackungsindustrie tätig war, wurde sie das erste Mal arbeitslos. Sie machte einen Neuanfang als Altenpflegerin und fing nach zwei Jahren praktischer Berufserfahrung eine Ausbildung (entsprechend neuer Pflegebestimmungen) dafür an. Den Ausbildungsplatz verlor sie allerdings, als sie nicht rechtzeitig von einem Aufenthalt in Ghana zurückkam. Früher schickte sie immer Geld dorthin - davon wurde das Schulgeld für ihre jüngeren Geschwister bezahlt und in den Aufbau eines Internetcafés investiert, in dem zwei Cousins von Mabel arbeiten, das in ihrer Abwesenheit jedoch nicht immer so lief, wie sie es sich gewünscht hätte. Inzwischen konnte sie die Verantwortlichkeiten vor Ort jedoch klären und der Laden funktioniert jetzt immer besser.

Die Einkünfte dieses kleinen Unternehmens dienen nun zur weiteren Unterstützung ihrer Geschwister, während sie selbst auf staatliche Unterstützung in Deutschland angewiesen ist und kaum die täglichen Ausgaben für sich und ihre Kinder in Deutschland aufkommen kann. Ihre größte Sorge sind derzeit die Kosten für diverse Nachhilfestunden, mit denen sie versucht die von den Lehrern bemängelten Defizite ihrer Kinder auszugleichen. Nachdem ihre Neuanträge auf einen Ausbildungsplatz in der Altenpflege mit der Begründung ihrer mangelnden Schulbildung abgelehnt wurden, liegen all ihre Hoffnungen, selbst wieder Arbeit zu finden, auf den Möglichkeiten einer anderen Weiterbildungsmaßnahme.

Immerhin hat Mabel es mit ihrem Internetcafé besser getroffen, als ihre Freundin Betty, die auch in den 1980er Jahren als Asylantin in Deutschland Zuflucht suchte. Betty kommt aus derselben Herkunftsregion in Ghana, allerdings nicht aus der Stadt, wie Mabel, sondern vom Land. Sie stammt aus einer großen Bauernfamilie, auf deren stolze Traditionen sie mit den Investitionen aus ihrem in Deutschland über Jahre hinweg ersparten Startkapital aufbauen wollte. Vor wenigen Jahren kaufte sie ein großes Stück Land, auf dem mit Hilfe von Verwandten eine Palmölplantage entstehen sollte. Leider wurde sie, wie Mabel, kurz darauf arbeitslos und konnte wegen fehlender Mittel nur einen Teil des Landes urbar machen.

Die Ernte des bisher bebauten Teils steht noch aus, für die Arbeit ihrer Familienangehörigen kann sie nicht mehr aufkommen, ebenso wenig für den Lebensunterhalt ihrer Eltern und - was für Betty viel schlimmer ist - ihres dort gebliebenen Sohnes, der bis vor Kurzem noch zur Schule ging. Nun gibt es niemanden mehr, der

sein Schulgeld bezahlt und Betty ist darüber mit ihrer Familie in Konflikt geraten. Zu ihren finanziellen Schwierigkeiten kommen jetzt also auch familiäre Auseinandersetzungen, so dass sie sich bald gezwungen sieht, das Land zu verkaufen, wobei sie vermutlich großen Verlust machen wird, vor allem da sie nicht genug Geld für ein Ticket hat, um die Angelegenheit vor Ort selbst zu regeln.

Zwischen verschiedenen sozialen und kulturellen Welten: transnationale Räume und Entwicklungsvorstellungen afrikanischer Migrantinnen in Deutschland

Rose, Mabel und Betty bewegen sich zwischen verschiedenen sozialen Welten, in denen sie wechselnden Pflichten und Anforderungen ausgesetzt sind und unterschiedliche Spielräume haben, um eigene Ziele und Zukunftsvorstellungen zu verfolgen. Mit ihren individuellen Strategien und Unternehmungen verbinden sie ökonomische und soziale Motive. Ihre persönlichen Entwicklungsvorstellungen und Visionen von einem guten Leben bzw. einer besseren Zukunft sind stark auf ihre vielfach sehr schwierige alltägliche Lebenssituation und die Perspektiven ihrer Kinder in Deutschland konzentriert: die sollen es einmal besser haben, als sie selbst und nicht mit denselben Integrationsproblemen (Sprachbarrieren, soziale Marginalisierung und rassistische Diskriminierung, erschwerter Zugang zum Bildungssystem und Arbeitsmarkt) zu kämpfen haben, wie sie selbst.

Gleichzeitig sind ihre individuellen Entwicklungsvisionen aber auch in grenzüberschreitende Beziehungen und Netzwerken eingebettet, die Angehörige und Freunde in Ghana sowie ghanaische MigrantInnen in verschiedenen anderen Aufnahmeländern umfassen. In diesen transnationalen sozialen Räumen verfolgen die ghanaischen Migrantinnen oft mehrgleisige Strategien, die neben ihren Bemühungen um bessere formale Beschäftigungs- und Zukunftsperspektiven in Deutschland auch mehr oder weniger formalisierte Unternehmungen einschließen, die sowohl auf alternative Einkommensmöglichkeiten für sich selbst, als auch auf die soziale Absicherung von Familienangehörigen in Ghana und damit indirekt auf ihre eigene Altersversorgung im Falle einer Rückkehr ins Herkunftsland abzielen.

Die einzelnen Projekte, in die die Frauen in Ghana investiert haben, könnten als konkrete Beispiele für die Umsetzung von Entwicklungskonzepten betrachtet werden, wie sie derzeit von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Ghana in den Bereichen Modernisierung der Landwirtschaft und nachhaltige Wirtschaftsförderung, vor allem durch Förderung von Selbstbeschäftigung sowie Klein- und Kleinst-Unternehmen, propagiert werden. Sie stimmen auch mit den global gesetzten Entwicklungszielen der Millenium Development Goals überein, denn durch ihre transnationalen Unternehmen tragen die Migrantinnen in Deutschland zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Ghana bei, zur Schul- und Ausbildungsförderung sowie zur Gesundheitsversorgung und sozialen Grundsicherung.

Es wirkt daher besonders irritierend, dass die drei Frauen (ähnlich wie andere interviewte afrikanische Migrantinnen auch) bei der Frage nach ihrem Engagement für Entwicklung in ihrem Herkunftsland keineswegs auf ihre teilweise durchaus erfolgreichen Unternehmen verweisen, sondern die Frage ausschließlich auf gemeinnützige Hilfsprojekte und Wohltätigkeit beziehen (so etwa auf Projekte, die auf Spendenbasis im Rahmen der jeweiligen Kirchen organisiert werden, in denen die Frauen alle verhältnismäßig intensiv engagiert sind). Dementsprechend gibt Rose nicht ihren Putz-Betrieb, sondern nur die wohltätigen Kinder- und Frauenprojekte ihres Vereins als ihre eigenen Entwicklungsaktivitäten an. Sie hat schon viel Zeit in diese Projekte investiert und dabei erkannt, dass die Ideen der Vereinsmitglieder in Deutschland schwierig umzusetzen sind, da die ‚Zielgruppen' in Ghana unterschiedliche Vorstellungen von der Verwendung der Spendengelder haben. Während diese Hilfsprojekte (wie viele andere) wahrscheinlich kaum nachhaltige Wirksamkeit im Sinne von lokaler Entwicklungsförderung haben, sind die individuellen transnationalen Unternehmensstrategien von Migrantinnen diesbezüglich sehr viel aussichtsreicher - auch wenn dieses Entwicklungspotential von den involvierten Akteuren selbst gar nicht so gesehen, bzw. artikuliert wird.

Die unternehmerischen Aktivitäten der Migrantinnen, so zeigen die Beispiele deutlich, verknüpfen de facto ökonomische und soziale Handlungslogiken aufs Engste (Lachenmann 2001). Dass sie gleichwohl nicht als Entwicklungsengagement wahrgenommen und anerkannt werden, liegt nicht nur an den oben skizzierten Diskursmustern, die Entwicklungsprojekte in Afrika mit wohltätiger Hilfe von außen gleichsetzen. Es hat auch damit zu tun, dass die Initiatorinnen dieser Unternehmen keine formal konstituierten kollektiven Entwicklungsakteure darstellen, wie von den Kriterien entsprechender Förderprogramme vorgesehen, sondern einzelne Personen (bzw. Familiennetzwerke), die im Allgemeinen nicht direkt unterstützt werden. Im Fokus der

neuen Politiken zur Förderung von Entwicklung durch die Diaspora stehen als Ansprechpartner daher auch Migrantenvereinigungen.

Allerdings zeigt es sich, dass Frauen in den formalisierten Organisationen und offiziell registrierten Vereinen afrikanischer MigrantInnen in Deutschland (im Verhältnis zu ihrem demographischen Gewicht) deutlich unterrepräsentiert sind, zumindest auf der Ebene der formalen Repräsentations- und Entscheidungsstrukturen. Als speziell zu fördernde Zielgruppe der von Migrantenvereinen und anderen (Regierungs- oder auch Nicht-Regierungs-)Organisationen konzipierten Entwicklungs-projekte in Afrika tauchen Frauen dagegen oft auf - im Gegensatz zu Männern, die in solchen Zusammenhängen nie explizit erwähnt werden. An der Schnittstelle (Long, Villarreal 1996) zwischen offiziellen Entwicklungsinstitutionen und Migrantenorganisationen tauchen Frauen also kaum als aktive Entwicklungsakteure, sondern fast nur als besonders hilfebedürftige oder "verletzliche" Gruppe auf. Dieses Wahrnehmungsmuster wird zwar teilweise auch von Migrantinnen selbst reproduziert, wie das Beispiel von Rose zeigt, die beim Thema Entwicklungsaktivitäten in Afrika zwar auf Projekte zur Unterstützung marginalisierter junger Frauen, wie etwa Gefängnisinsassinnen oder Prostituierte zu sprechen kommt, jedoch nicht auf ihre eigenen wirtschaftlichen Unternehmungen.

Doch entspricht die Vorstellung, dass Frauen besonders hilfsbedürftig sind, nicht unbedingt dem Selbstverständnis, das afrikanische Migrantinnen artikulieren, wenn sie unter sich sind. Dieser Aspekt soll hier mit einem letzten Beispiel verdeutlicht werden, einer informell organisierten Frauengruppe, die sich selbst den (hier etwas verfremdeten) Namen "The Ghanaian First Ladies" gegeben hat. Die Gruppe ist nicht offiziell als Verein registriert, hat aber eine klar definierte Struktur, in der einzelne Mitglieder bestimmte Funktionen (wie etwa die der Präsidentin, der Sekretärin, der Kassenwärtin) übernehmen, einen festen zeitlichen Rahmen, mit regelmäßigen Treffen einmal im Monat und einen festgelegten Mitgliedsbeitrag. Die "First Ladies" zahlen manchmal auch mehr in die Kasse ein, etwa wenn es darum geht eine "Party", ein größeres Fest zu organisieren anlässlich einer Taufe, Beerdigung oder einem anderen religiösen, profanen oder nationalen Anlass, z.B. einer Modenschau oder dem Nationalfeiertag ihres Herkunftslandes. Solche Feste haben große Bedeutung im Leben der MigrantInnen - insbesondere für Frauen, die hierbei unter anderem durch ihr Auftreten, ihre Kleidung und andere Status-Symbole ihr Prestige und Ansehen innerhalb der jeweiligen Migrantengemeinschaften öffentlich zum Ausdruck bringen und dafür auch Bestätigung erhalten: "We make the party powerful".

Mit dem Organisieren gemeinschaftlicher festlicher Events erfüllen die "First Ladies" nicht nur eine wichtige soziale, sondern auch eine kulturelle Funktion, die sie sich selbst zugeschrieben haben. Das Kultivieren, bzw. "Aufführen" oder auch Wieder-Erfinden von Traditionen aus ihren Herkunftsregionen spielt für sie eine wichtige Rolle, auch wenn sie bei ihren regelmäßigen Treffen nur unter sich sind. Denn dann sprechen sie oft über das Thema Familie und Kinder, über die kulturellen Werte und sozialen Normen, die ihnen dabei wichtig sind, über gemeinsame Vorstellungen von einer guten Erziehung, einer guten Ehe, bzw. einer guten Ehefrau, usw. Letzteres stellt beispielsweise ein Kriterium für Mitgliedschaft in der Gruppe dar: sie würden keine Frau in die Gruppe aufnehmen, die ihrem Ehemann (vor allem in der Öffentlichkeit) nicht den Respekt zeigt, der sich ihrer Ansicht nach gehört.

Auch Respekt gegenüber älteren Personen ist ein wichtiges Thema, vor allem in Bezug auf das Verhalten ihrer in Deutschland aufgewachsenen Kinder, das ihnen oft große Probleme und Sorgen bereitet. Für die "First Ladies" werden Entwicklungsideale vor allem in guten Umgangsformen und dem Einhalten bestimmter Kommunikations- und Verhaltensregeln verkörpert. Letztere spiegeln teilweise geschlechts- oder altersspezifische Hierarchien wider, die im deutschen Umfeld nicht üblich und den hier gängigen Idealen von Geschlechtergerechtigkeit, freier Meinungsäußerung oder Selbstbestimmung widersprechen.

Schlussfolgerung: Entwicklungsförderung mit aktiver Beteiligung von Migrantinnen?

Gruppen wie die "First Ladies" gibt es unter afrikanischen Migrantinnen in Deutschland häufig. Sie existieren keineswegs im Geheimen, sondern sind selbst aktiv an der Gestaltung von öffentlichen Veranstaltungen beteiligt, bei denen sie sich in Szene setzen können. Aufgrund ihres informellen Charakters kommen sie jedoch kaum mit deutschen sozialen und Entwicklungs-Institutionen in Kontakt und stellen für diese schwer erreichbare Gruppen dar.

In der deutschen Öffentlichkeit bleiben sie mit ihren Aktivitäten daher weitgehend unsichtbar, so wie andere afrikanische Migrantinnen, die sich in Vereinen enga-

gieren, in denen die Vorstände von Männern dominiert sind. Bei den "First Ladies" treten Frauen dagegen nicht nur in zweiter Reihe, als stumme Zielgruppe von Entwicklungsmaßnahmen auf, sondern als aktive Gestalterinnen des sozialen und kulturellen Lebens ihrer transnationalen Gemeinschaften, die selbst untereinander aushandeln und bestimmen nach welchen Normen und Maßstäben ihr Ideal von "Entwicklung" realisiert werden soll. Diese stimmen allerdings teilweise nicht mit den Normen überein, die in den Diskursen offizieller Entwicklungspolitik propagiert werden. So lehnen Frauen mit Bezug auf ein anderes kulturelles Wertesystem vielfach das Prinzip der Geschlechtergleichheit ab (Sieveking 2007) oder identifizieren sich mit konsumorientierten Statussymbolen, die kein öffentlicher Geber in Deutschland explizit auf seiner Agenda sehen und fördern möchte.

Allerdings bilden Migrantengruppen keine homogenen, in sich geschlossen Einheiten - Konflikte, Spannungen und Divergenzen gibt es in den Migrantengemeinschaften ebenso wie in den einzelnen Familien. Manche Frauen, die in ihrem eigenen ethnischen oder familiären Kontext unter starkem sozialen Druck stehen oder Gewalt erfahren, müssen dieses Umfeld erst verlassen und den dort gültigen Normen und Wertvorstellungen etwas anderes entgegensetzen, bevor sie eigene Entwicklungsvorstellungen verfolgen können. Dabei kann etwa das Projekt Mwangaza in Köln helfen, das eine regelmäßiges, ethnisch gemischtes Frauentreff anbietet in dem afrikanische Migrantinnen sich nicht nur untereinander austauschen können, sondern auch von ExpertInnen aus verschiedenen öffentlichen Institutionen über ihre Rechte, legitimen Ansprüche und Möglichkeiten des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, Gesundheitsversorgung, rechtlichen Schutz usw. in Deutschland informiert werden.

Gleichwohl wäre es im Sinne einer stärkeren Partizipation und Selbstbestimmung im Prozess der Entwicklungszusammenarbeit wichtig, die in der deutschen Öffentlichkeit vielfach von rassistischer Diskriminierung betroffenen afrikanischen Migrantinnen nicht nur als "Engel" oder Opfer wahrzunehmen und ihnen entsprechend marginalisierte und defizitäre Positionen zuzuschreiben. Um der Bedeutung ihres Entwicklungsengagements in seiner ganzen Vielschichtigkeit gerecht zu werden, gilt es afrikanische Migrantinnen als soziale und ökonomische Akteure, als wirtschaftliche und kulturelle Unternehmerinnen ernst zu nehmen.

Dies ist allerdings nur möglich, wenn man ihnen Artikulationsmöglichkeiten im politischen Raum schafft und die Gestaltung alternative Öffentlichkeiten in die Initiativen einer Förderung von Entwicklung durch die Diaspora mit einbezieht. Gerade in den transnationalen sozialen Räumen von MigrantInnen kommen vielfältige Normen und Werte zum Tragen, deren Heterogenität oder auch Widersprüchlichkeit nicht ausgeblendet, sondern offen artikuliert und in einen gemeinschaftlichen Aushandlungsprozess gebracht werden sollte, in dem die betroffenen Akteure selbst die zentralen Fragen diskutieren können: Um wessen Entwicklung und welche Form von Entwicklung geht es hier?

Literatur

Bierschenk, Thomas, Elwert, Georg (eds.) 1993: Entwicklungshilfe und ihre Folgen, Frankfurt/ New York: Campus

Lachenmann, Gudrun 2001: Transformation der Frauenökonomie und Dimensionen der Einbettung in Afrika, in: Gudrun Lachemann, Petra Dannecker (eds.): Die geschlechtsspezifische Einbettung der Ökonomie. Empirische Untersuchungen über Entwicklungs- und Transformationsprozesse, Münster u.a.: LIT, pp. 83-110

Long, Norman, Villarreal, Magdalena 1996: Exploring development Interfaces: From the Transfer of Knowledge to the Transformation of Meaning, in: Frans Schuurman (ed.): Beyond the Impasse - New Directions in Development Theory, London and New Jersey: Zed Books, pp. 140-168

Sieveking, Nadine 2007: '"We don't want equality, we want to be given our rights': Muslim women negotiating global development concepts in Senegal", in: Afrika Spectrum, Vol. 1, pp. 29-48

Sieveking, Nadine 2009: Das entwicklungspolitische Engagement von Migrantinnen in NRW mit Fokus auf Ghana. Working Paper 65, Bielefeld: COMCAD - Center on Migration, Citizenship and Development

Sieveking, Nadine, Fauser, Margit, Faist, Thomas 2008: Gutachten zum entwicklungspolitischen Engagement der in NRW lebenden MigrantInnen afrikanischer Herkunft. Working Paper 38, Bielefeld: COMCAD - Center on Migration, Citizenship and Development

Dr. Nadine Sieveking wurde im Fach Soziale Anthropologie an der FU Berlin promoviert. Sie arbeitet als

wissenschaftliche Mitarbeiterin am Transnationalization and Development Research Centre an der Universität Bielefeld.

Stefan Wilhelmy und Ulrich Held

Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung aus kommunaler Sicht

Kurzdarstellung

Internationale entwicklungs- und wirtschaftspolitische Debatten heben seit wenigen Jahren neben Problemen auch (wieder) die Potenziale der Migration für die Entwicklung der Herkunfts- und Zielländer hervor. Die Frage, wie die Potenziale der Migration für die Entwicklungszusammenarbeit zusätzlich entfaltet werden können, wird mittlerweile auch in Deutschland zunehmend auf kommunaler Ebene diskutiert. Denn Kommunen haben in vielfältiger Weise Interesse am Thema Migration (Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, demographischer Wandel etc.) und ihr auswärtiges und entwicklungspolitisches Engagement gewinnt im Kontext der Globalisierung und weltweiter Entwicklungsprobleme an Bedeutung.

Am Beispiel eines Pilotprojektes der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/ InWEnt gGmbH zur Vernetzung entwicklungspolitischer Initiativen mit ortsansässigen Migrantenselbstorganisationen soll in diesem Artikel vor allem auf die strukturellen Voraussetzungen reflektiert werden, die die Potenziale der Migration für Entwicklung im kommunalen Kontext fruchtbar machen kann.

"Migration und Entwicklung" ist auch ein kommunales Thema

Deutschen Kommunen sind seit 60 Jahren unmittelbar mit den Folgen mehr oder weniger gelenkter Migration konfrontiert. Abstrakte politische Diskussionen über Sicherheit, gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wohlstand vor dem Hintergrund der Migration in Europa bzw. im Einwanderungsland Deutschland gerinnen auf lokaler Ebene zu konkreten Herausforderungen der Integration, auf die jeweils zeitgemäße Antworten gefunden werden müssen. Migration ist daher für Kommunen kein Randthema, sondern die damit verbundene Herausforderung gelingender Integration gibt mittlerweile zahlreichen kommunalen Büros und Ämtern ihren Namen. Der Handlungsdruck, die Aufgabe der Integration in oftmals zunehmend segregierten Stadtquartieren umzusetzen, führte auch zu dem Wunsch, Migration als Ganzes von ihren jeweiligen Ursachen und Zielen her zu verstehen.

Zudem hat sich seit Beginn der 1990er Jahre sowohl die Orientierung als auch der Aktionsradius der Kommunen internationalisiert: Das ist zum einen der globalen Standortkonkurrenz um die Ansiedlung von Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Humankapital geschuldet, zum andern der Einsicht in die Zusammenhänge globaler Entwicklungsprozesse (globaler Handel, Ernährung, Sozialstandards, Verschuldung armer Länder etc.), die vielfältige kommunale entwicklungspolitische Aktivitäten zur Folge haben. Zum Beispiel haben die Mitglieder des Deutschen Städtetages 2007 eine Erklärung zu den Millenniumsentwicklungszielen unterzeichnet, in dem sie ihren aktiven Beitrag zu deren Erreichung zusagen. Kommunen engagieren sich zunehmend in regionalen und globalen Kommunalverbänden und thematischen Netzwerken, suchen durch Großevents internationale Sichtbarkeit, schließen kommunale Projekt- und Städtepartnerschaften mit vornehmlich pragmatischen (darunter auch entwicklungspolitischen) Zielen ab.

Bestärkt wird dieses internationale Engagement durch den Bedeutungsgewinn der lokalen Ebene in der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt, wie er sich etwa in dem "Bericht über lokale Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit" des Europäischen Parlaments von 2007 oder in den European Development Days 2008 und ihrem Fokus auf local governance niederschlägt. Jüngst haben auch die Regierungschefs der Bundesländer auf ihrer Jahreskonferenz vom 22. bis 24. Oktober 2008 in Dresden darauf hingewiesen, dass Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen gestaltet werden muss. Dieser sogenannte MPK-Beschluss ist für die Themenstellung von besonderem Interesse, da die Länder den Zusammenhang von Migration, Integration und Entwicklungspolitik als eines ihrer zentralen Handlungsfelder definieren. In der Aktivierung der Diaspora wird eine Chance gesehen, um die wirtschaftliche und kulturelle Kooperation mit Entwicklungsländern zu intensivieren und die Kompetenz der Migranten als Brückenbauer zu stärken.

Potenziale der Migration für kommunale Entwicklungspolitik fruchtbar machen

Der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung, dem die entwicklungspolitische Fachwelt seit etwa fünf Jahren vermehrt positive Seiten abgewinnt (Stichworte sind Rücküberweisungen, Migrantenselbstorganisationen, die sich für ihre Heimat engagieren, sowie Brain Gain durch rückkehrende Migrant/innen bzw. zirkuläre Migration) ist für Kommunen deshalb doppelt von Interesse. Sie sind gleichzeitig an Ausgangs- und Endpunkten von Migrationsbewegungen aktiv: Sie setzten sich in ihrem Rahmen sowohl dafür ein, in Partnerkommunen, in internationalen Netzwerken oder lokalen Initiativen für fairen Handel und faires Beschaffungswesen die Ursachen für armutsbedingte Migration einzudämmen, wie auch dafür, zu Hause das Zusammenleben zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund positiv zu gestalten.

Das Thema "Migration und Entwicklung" aus einer die Potenziale der Menschen mit Migrantionshintergrund betonenden Perspektive im kommunalen Kontext aufzugreifen wird gegenwärtig durch politische Diskussionen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene begünstigt, die - insbesondere vor dem Hintergrund eines sozioökonomischen und demographischen Wandels - vermehrt die ungenutzten Potenziale der Menschen mit Migrationshintergrund für Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland betonen (Stichworte sind ethnische Ökonomien, Diversity Management, Anpassung der Dienstleistungen und Struktur öffentlicher Verwaltungen an den gesellschaftlichen Wandel, Lösung von spezifischen Integrationsproblemen durch Integration von Migrant/innen in pädagogische Berufe etc.).

Diese konstruktive Sichtweise auf Migration hat die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/ InWEnt gGmbH veranlasst, im Themenspektrum "interkulturelle Kompetenzbildung" ein Pilotprojekt zum Thema Migration und Entwicklung in Kommunen zu starten. Das durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanzierte Vorhaben zielt darauf ab, lokale entwicklungspolitisch aktive Migrantenselbstorganisationen (MSOen) mit anderen kommunalen entwicklungspolitischen Initiativen (Eine Welt Vereine, Partnerschaftsvereine etc.) zu vernetzen und ihre Zusammenarbeit zu fördern. Es wird - entsprechend dem potenzialorientierten Ansatz - davon ausgegangen, dass damit Verbesserungen in drei Bereichen erreicht werden können:

- Kommunale Entwicklungszusammenarbeit: Entwicklungspolitisch engagierte MSOen können sich im Bereich entwicklungspolitischer Informations- und Bildungsarbeit sowie bei der Förderung des fairen Handels authentisch, überzeugend und kritisch durch Erlebnisberichte und durch genaue Kenntnisse von Land und Leuten aus der Südhemisphäre einbringen. Im Bereich der Nord-Süd-Partnerschaften können ebendiese Kenntnisse und ihre Kontakte in das Partnerland, vielleicht sogar direkt in die Partnerkommune, sehr hilfreich sein. Sie können die Partnerschaft durch ihren Einfluss insgesamt beleben und vertiefen, ferner die deutsche Seite dabei beraten, wie sie den Partnern auf Augenhöhe begegnet. Dies alles stellt eine mögliche Bereicherung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit dar.

- Entwicklung in den Herkunftsländern: Die Vernetzung und der gegenseitige Austausch sind als wechselseitiger Lernprozess zu verstehen. Wenn dadurch kommunale Entwicklungsprojekte effizienter und effektiver durchgeführt werden, profitieren davon auch die Herkunftsländer.

- Integration: Im Falle einer konstruktiven Zusammenarbeit der Akteure entsteht auch für das entwicklungspolitische Engagement der MSOen vermehrt Anerkennung, Respekt und Unterstützung in der Kommune (z.B. in Form von zusätzlichen Spenden, weiteren Kooperationsangeboten oder Unterstützung bei der Vereinsorganisation). Das heißt, die geglückte Kooperation zwischen Diaspora und kommunaler Entwicklungszusammenarbeit leistet einen positiven Beitrag zur Integration.

Mögliche Projektpartner sind dabei neben den Kommunen die Bundesländer (z.B. Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen), die entwicklungspolitischen Vorfeldorganisationen der Bundesregierung (u.a. GTZ und InWEnt) und vor allem die lokalen und regionalen entwicklungspolitischen Organisationen der Zivilgesellschaft.

Hürden auf lokaler Ebene

Die konkrete Arbeit im Rahmen des SKEW-Modellprojektes hat 2007 mit Recherchen nach möglichen Modellkommunen begonnen, die entwicklungs- oder integrationspolitisch besonders aktiv sind und Interesse an dem Handlungsansatz zeigen. Nach verschiedenen Workshops auf regionaler Ebene (Schleswig-Holstein) und Bundesebene geht es seit 2008 da-

rum, in enger Zusammenarbeit mit fünf Modellkommunen Vernetzungsprozesse vor Ort zu initiieren. Dies sind: Bonn, Kiel, Leipzig, München und der Landkreis Düren.

Hierbei konnten, auch mit Hilfe der wissenschaftlichen Begleitung durch das Institut für soziale Innovation Solingen, einige Hürden und strukturelle Probleme identifiziert werden, auf die das Projekt entsprechend reagieren muss. Die wichtigsten sind:

- Potenzialorientierte Handlungsansätze sind im Themenumfeld Migration und Integration leider noch keine Selbstverständlichkeit. Sie werden sowohl durch konkrete Integrationsprobleme in viel Großstädten sowie durch periodisch wiederkehrende, Klischee beladene und politisch instrumentalisierte Debatten über Migration - allen voran über "Ausländerkriminalität" oder "Flüchtlingsschicksale" - unterminiert. Eine wichtige Aufgabe des Pilotprojektes ist deshalb auch, für konstruktive Handlungsansätze zu werben und sie - durch den Erfolg des Projektes - zu bestätigen. In diesem kritischen Umfeld sind legitimierende Signale aus Bund und Ländern sowie die Unterstützung der Stadtspitze in den Modellkommunen wesentliche Erfolgsfaktoren.

- In den kommunalen Verwaltungsstrukturen sind die innpolitischen Themen Integration/Interkultur mit "außenpolitischen" Themen wie Entwicklungspartnerschaften und internationale Netzwerkarbeit nicht verbunden. Dies erschwert es, Ansprechpartner und Gelder für ein Projekt auf der Schnittstelle der Zuständigkeiten zu finden, die weder in Personal- noch in Haushaltplänen bislang berücksichtigt wird. Vor dem Hintergrund der ohnehin zumeist prekären Haushaltssituation vieler Kommunen ist das Projekt deshalb so angelegt, dass die Vernetzungsprozesse in den Modellkommunen von externen Agenturen organisiert, moderiert und ausgewertet werden, um die Belastung der Kommunen möglichst gering zu halten. Unerlässlich ist jedoch, dass für die zivilgesellschaftlichen Akteure des Projektes feste Ansprechstrukturen in der Verwaltung geschaffen werden und die Akteure vor Ort die Federführung übernehmen. Denn ein zentrales Ziel des Vorhabens ist es, über den Projektzeitraum hinaus dauerhafte Kooperationsstrukturen und Netzwerke aufzubauen.

- Eine Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Akteure bedeutet nicht weniger als die Verbindung getrennter Welten. Die Akteursgruppen, MSOen und integrationsbezogene Akteure auf der einen und Partnerschafts- oder Eine-Welt-Vereine auf der anderen Seite, haben bislang in der Regel keine oder kaum Berührungspunkte miteinander. Ausnahmen sind Eine-Welt-Häuser, die viele MSOen bündeln und als Dachorganisation auch mit entwicklungspolitischen Initiativen zusammenarbeiten, z.B. das Forum der Kulturen in Stuttgart, oder kommunale oder zivilgesellschaftliche Rückkehrerhilfen, die Kontakte zu entwicklungspolitischen Initiativen im Herkunftsland suchen, z.B. in Neumünster und München. Generell müssen in Vernetzungsprozessen Berührungsängste und Vorurteile zwischen den Akteuren überwunden werden. Dies ist bei der Zusammenarbeit mit Menschen mit Migrationshintergrund eine besondere Herausforderung, zumal interkulturelle Verständigungsprobleme überwunden werden müssen und die Akteure aus den MSOen vor dem Hintergrund ihrer Integrationserfahrung oft eine gesteigerte Sensibilität gegenüber Schaufensterpolitik, Vereinnahmung und Fremdsteuerung haben. Deshalb muss sich das Interesse an einer Zusammenarbeit auf Augenhöhe ebenso von den lokalen entwicklungspolitischen Initiativen wie von den Verwaltungsakteuren als dauerhaft und ehrlich erweisen. Es gibt überdies nichts Ermutigenderes für in der Entwicklungszusammenarbeit tätige MSOen, als eine (oft vermisste) öffentliche Anerkennung.

- Die Hauptaktivitäten der MSOen beziehen sich zumeist auf die Gestaltung des Lebens in der Aufnahmegesellschaft; zu nennen sind beispielsweise Hilfen bei der Integration und Angebote zur Wahrung der kulturellen Identität. Engagement im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Projekte im Herkunftsland, entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit wird kaum betrieben) ist Herzenssache, aber nur selten konstitutives Ziel der MSOen. Für Ausbau und Professionalisierung der entwicklungspolitischen Arbeit fehlt den ehrenamtlich Tätigen oft Zeit und Know-how. Deshalb ist es eine weitere Aufgabe des Pilotprojektes, darauf zu achten, intakte Organisationsstrukturen und Ziele nicht zu beeinträchtigen und für interessierte Akteure bedarfsorientiert Capacity Building Maßnahmen zu entwickeln und anzubieten. Durch das Projekt nicht zu beeinflussen sind die Integrationsbedingungen in Deutschland. Tatsächlich existiert ein positiver Zusammenhang zwischen einer gelungenen Integration der Menschen mit Migrationshintergrund und ihrem Engagement für die Entwicklungszusammenarbeit. Integration heißt hier: Bereits längere Aufenthalts-

dauer und ein Gefühl des "Angekommenseins" in Deutschland, Beherrschen der deutschen Sprache, keine aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Probleme. Ist dieser Status nicht erreicht, wie etwa bei geduldeten Flüchtlingen, sind die gesellschaftlichen Partizipationschancen enorm eingeschränkt. Leider muss insgesamt festgestellt werden, dass trotz der erwiesenermaßen überdurchschnittlichen Qualifikation der Migrant/Innen aus Entwicklungsregionen diese mangels Arbeitserlaubnis und wegen der Nichtanerkennung ihrer Bildungsabschlüsse nur selten eine adäquate Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Damit ist diese entwicklungspolitisch potenziell aktivierbare Gruppe in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt. Integrationsprobleme bzw. schlechte Rahmenbedingungen für Integration wirken sich deshalb auch negativ auf das Projekt und die kommunale Entwicklungszusammenarbeit insgesamt aus.

Generell stößt man lokal auf die unmittelbar vom Thema Migration und Integration Betroffenen, weswegen sich hier die Diskussionen um Migration und Entwicklung auch anders gestalten als auf nationaler oder internationaler Ebene. Festzumachen ist dies etwa am Thema zirkuläre Migration, die auf bundes- und europäischer Ebene als verheißungsvolles Modell für gelenkte Migration zu Gunsten von Herkunfts- und Zielländern diskutiert wird: Das Interesse an der Langfristigkeit von Einwohnerstrukturen und an gelingender Integration ist vor Ort sehr hoch und die Erfahrung mit der "Gastarbeiter"-Migration führt zu berechtigten Zweifeln ob und wie zirkuläre Migration für das kommunale Zusammenleben positiv gestaltet werden kann, ob Migrant/innen im Rahmen eines Programms für zirkuläre Migration wirklich zurückreisen wollen etc.

Ein anderes Beispiel ist die Diskussion um einen noch entwicklungswirksameren Einsatz von Rücküberweisungen von Migranten: Hier kommen sofort Befürchtungen derer auf, die tatsächlich Überweisungen in ihr Herkunftsland, an Familie und Freunde, senden, man wolle sich in ihre Privatangelegenheiten einmischen - man wolle sich ihres Geldes für andere Zwecke und andere Nutznießer bemächtigen. Auch wenn es bei den aktuell vorliegenden Ansätzen zu diesem Thema eher um Optimierung der Überweisungswege sowie günstigere und zugängliche Bankdienstleistungen geht (vgl. zum Beispiel hier), müssen noch viele Vorbehalte und Bedenken ausgeräumt werden.

Nächste Arbeitsschritte in den Modellkommunen

Mit den fünf Modellkommunen sollen durch die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt und von beauftragten Partnern im Jahr 2009 jeweils folgende Schritte umgesetzt werden:

- Lokale Grundlagenrecherche: Wer sind die relevanten entwicklungspolitisch engagierten Akteure? Welche Berührungspunkte gibt es zwischen ihnen? Wo und wie ist eine Verankerung des Handlungsansatzes in Verwaltung und vorhandenen Institutionen möglich?
- Weiterführung der in 2008 begonnenen Serie kommunaler Workshops zur Etablierung eines Netzwerkes.
- Einführung regelmäßiger Treffen wichtiger Akteure in kleiner Runde, um Kontakte zu vertiefen, Kommunikation zu ermöglichen und mögliche Kooperationen anzubahnen.
- Identifizierung von Fortbildungsbedarfen und Organisation/Entwicklung von entsprechenden Capacity-Building Angeboten für die beteiligten entwicklungspolitischen Initiativen und MSOen, um eine Vernetzung und Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Bei all diesen Arbeitsschritten wird auf die jeweils lokalen Bedarfe Rücksicht genommen und der Prozess den kommunalen Akteurstrukturen angepasst. Auch wenn das Pilotprojekt vorerst nur bis 2009 angesetzt ist, wird von der sachlichen Notwendigkeit zur Weiterführung der Maßnahmen in den Kommunen auszugehen sein. Denn die Bildung von Netzwerken erfolgt nicht durch wenige Treffen, sondern durch kontinuierliche und institutionalisierte Zusammenarbeit. Sie benötigt Zeit. Dies ist bei der Vernetzung von MSOen mit den sonstigen kommunalen Entwicklungsaktivitäten umso mehr der Falls, als hier ehrenamtliche Akteure verschiedener Prägung tätig sind.

Dr. Stefan Wilhelmy ist Projektleiter in der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt gGmbH. **Ulrich Held** ist freier Mitarbeiter in der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt/InWEnt gGmbH.

Gilberto Rescher

Staat, Migration und Entwicklung in Mexiko: Vorbildhafter Umgang oder ein neues Kleid für alte Probleme?

Migrationspolitik in Mexiko

Seit mehr als einem Jahrzehnt hat die Migration in die USA eine herausragende wirtschaftliche Bedeutung für Mexiko. Dieser Bedeutung für die Ökonomie des Landes wird aber erst seit wenigen Jahren Rechnung getragen. Die anfängliche richtiggehende Ignorierung der Gruppe der Migrantinnen und Migranten erscheint zunächst überraschend und wurde später durch eine starke Konzentration auf diese Gruppe abgelöst. Dieser Wandel wird oft als vorbildhaft verstanden und dargestellt, es stellt sich aber die Frage, wie der neue Schwerpunkt von Politiken im Bereich der Migration praktisch auf lokaler Ebene umgesetzt wird und welche Hintergründe er in unterschiedlichen Kontexten hat. In diesem Artikel sollen diese Aspekte diskutiert werden, wobei der Schwerpunkt auf dem Zusammenhang von nationaler Entwicklungspolitik und Migration liegen soll.

In den letzten Jahren hat der sogenannte Migration-Entwicklung-Nexus in der Forschung, insbesondere im Bereich der Migrationsforschung, wieder an Prominenz gewonnen. Ein Hinweis darauf ist die Gründung solcher Netzwerke wie des International Network on Migration and Development, das von der Universität von Zacatecas in Mexiko koordiniert wird; und das WissenschaftlerInnen, Nichtregierungsorganisationen und Migrantenvereinigungen ein Forum zum Austausch bieten soll. Gleichzeitig hat sich Migration weltweit zu einem wichtigen Thema für Entwicklungsorganisationen entwickelt, wobei nationale Diskurse in einen globalen übergegangen sind.

Gerade aufgrund der Bedeutung die diesem Thema mittlerweile eingeräumt wird, ist es notwendig die gängigen Konzepte zu hinterfragen und praktisch zu betrachten, da es schließlich grundsätzlich fraglich ist, ob die Verantwortung für Entwicklung, und damit indirekt auch für ein Scheitern, alleine, und auf sehr simple Weise, den Migrantinnen und Migranten übertragen werden darf. In diesem Artikel werde ich anhand des Beispiels der mexikanischen Entwicklungspolitiken und der Aushandlung dieser mit MigrantInnen eine kritische Diskussion des aktuellen Diskurses vornehmen.

Meine Ausführungen beruhen vorwiegend auf eigenen ethnographischen Feldforschungen, die ich im Rahmen meiner Promotion zum Wandel von Politik in einer ländlichen Region Mexikos durchgeführt habe und in der Migration und Transnationalität von großer Bedeutung sind. Obwohl die Migrations- und Transnationalisierungsprozesse in Mexiko schon seit mehreren Jahren erforscht werden, gab es bisher doch einen sehr starken Fokus auf bestimmte Regionen und Phänomene. So finden die meisten Forschungen regional begrenzt im Westen Mexikos und bezogen auf indigene Migration im Bundesstaat Oaxaca statt, während es eine thematische Konzentration auf formale Migrantenorganisationen, wie die Home Town Associations gibt.

Daher ist es aktuell von Bedeutung Studien in neuen Regionen und mit einem veränderten Fokus durchzuführen, um gemeinsam mit den früheren Forschungen ein umfassenderes Bild zu erhalten. Dies bedeutet für das hier diskutierte Thema, dass die Erfahrungen in den klassischen Migrationsregionen mit ihren einflussreichen Migrantenorganisationen durchaus denen aus meiner Forschung widersprechen können. Denn diese Region, das Valle del Mezquital im Bundesstaat Hidalgo wird als relativ neu im Migrationsprozess in die USA angesehen und zeichnet sich durch die geringe Organisation von MigrantInnen in eigenen Vereinigungen aus.

Kontext und Historizität in der Betrachtung von Migration

Das vermeintliche "Fehlen" von Organisation erklärt sich durch eine Betrachtung des Kontextes, in dem die Migrationsprozesse im Valle del Mezquital ihren Ausgang genommen haben. Entgegen des Eindrucks, der bei der Sichtung der Literatur zu den sogenannten neuen Migrationsregionen entsteht, ist Migration auch in diesen Regionen nicht wirklich neu. So gab es bereits vor Jahrzehnten Migrationsbewegungen in die Städte, um als Bauarbeiter oder Hausmädchen zu arbeiten, und in andere ländliche Regionen, in denen beispielsweise Erntehelfer gesucht wurden. Aber es gab auch erste MigrantInnen, die zeitlich befristet in die USA mi-

grierten, um dort im Rahmen des Bracero-Programms zu arbeiten.[12]

Beide Prozesse werden oft außer Acht gelassen, da der Fokus auf der aktuellen massiven Migration in die USA liegt. Dies hängt auch mit einer Vorstellung von ländlichen Gebieten zusammen, in denen diese durch eine vorurteilsverhaftete Definition von indigenen Gemeinschaften, als abgelegen, isoliert, rückständig und traditionalistisch verstanden werden. Tatsächlich haben aber schon die historischen Migrationsprozesse zu einer gewissen Gewöhnung an ein Leben mit Migration und somit zu einer flexiblen Anpassung an die dadurch entstehenden Notwendigkeiten geführt. Dabei entstanden bereits translokale Verbindungen, die zu Transformationen des sozialen Gefüges in den Herkunftsgemeinschaften der Migrantinnen und Migranten.

Diese Erfahrung bildet meines Erachtens eine wichtige Grundlage für die spätere Entstehung von transnationalen Vergesellschaftungszusammenhängen als transnationale soziale Räume und Gemeinschaften als Teil einer transnationalen Migration, für welche die MigrantInnen des Bracero-Programms als Wegbereiter gesehen werden können. Dies bedeutet, dass die Dorfgemeinschaften im Gegensatz zu den genannten Vorurteilen offen, flexibel und bis in die globale Ebene hinein vernetzt sind, was letztendlich erst ihr Fortbestehen und Überleben gesichert hat. Dieser Widerspruch zwischen der Realität der Dorfgemeinschaft und damit ihrer MigrantInnen und der Außensicht auf diese ist ein grundlegendes Problem in der Interaktion zwischen Repräsentanten staatlicher Institutionen und den Mitgliedern der Dorfgemeinschaften, worauf ich später zurückkommen werde.

Ein grundlegendes Element der sozialen Organisation ist im ländlichen Bereich des Valle del Mezquital, wie in vielen anderen Regionen Mexikos auch, die Comunidad genannte Dorfgemeinschaft. Die Bewohner einzelner Dörfer und umliegender Weiler bezeichnen sich selbst als *Comunidad*, in der es mehrere Institutionen der Selbstorganisation gibt. Diese Institutionen sind für die Regelung der internen Angelegenheiten des Dorfes und für die Repräsentation und formale Interaktion mit auswärtigen Akteuren zuständig.

Zentral ist dabei die Dorfversammlung, in der die Mitglieder per Wahl Dorfämter vergeben und aktuelle Belange diskutieren. Grundsätzlich hat jedes Mitglied bestimmte Rechte, insbesondere aktives und passives Wahlrecht und Pflichten, wie die Teilnahme an der Gemeinschaftsarbeit und die Zahlung von finanziellen Beiträgen zu den Projekten der Dorfgemeinschaft. Gleichzeitig ist die Gemeinschaft ein wichtiger Orientierungspunkt in den sozialen Beziehungen und in der alltäglichen Konstruktion von Zugehörigkeit. So ist diese sowohl eine Organisationsform, in der sich die Dorfbewohner selbst verwalten und sich als Gruppe nach außen vertreten, als auch der zentrale Bezugspunkt in den lokalen Identitätskonstruktionen.

Diese Art der dörflichen Organisation wird oft mit dem ethnischen Hintergrund der Einwohner in Verbindung gebracht und als authentisch indigen betrachtet. Dies ist jedoch nicht ganz korrekt, denn sie findet auch im urbanen Raum und vielen nicht-indigenen Regionen Mexikos eine Entsprechung. Viele der als aus vorkolonialen Zeiten stammend betrachteten Institutionen sind in dieser Form das Ergebnis jüngerer Prozesse wie der mexikanischen Revolution und rechtlicher Reglementierungsversuche der 1970er Jahre.

Ein großes Problem in den Bewertungen dieser Organisationsform besteht in den unterschiedlichen Sichten, die auf sie existieren. So begegnet man oft dem einen Extrem, in dem diese in stereotyper Manier als rigide, starr und traditionalistisch, also zusammengenommen modernisierungs- und fortschrittsfeindlich gesehen werden. Das andere Extrem hebt dagegen auf eine romantisierende und idealisierende Sichtweise von diesen Gemeinschaften als basisdemokratisch, egalitär und harmonisch ab, die ebenso irrig ist wie die erstgenannte. Die verschiedenen Sichtweisen beeinflussen in wechselndem Ausmaß die Entwicklungsinterventionen, die für die Gemeinschaften geplant werden.

Die politische Entdeckung der MigrantInnen

In den letzten Jahren gab es in Mexiko im rechtlichen und politischen Bereich Veränderungen, die einer Akzeptanz und Einstellung auf die Migrationsprozesse entsprachen. Dies war eine Kehrtwende in der mexikanischen Politik, die zuvor die Migration ignorierte, als etwas was "die Armen" betraf und nützlich war sich derer zu entledigen, oder sie sogar, wie einen gewissen Verrat am Vaterland wertete. Dennoch war diese Neuorientierung in Bezug auf die MigrantInnen nicht so überraschend, wie es zunächst erschienen haben mag.

[12] Dieses Programm wurde in den 1930er Jahren ins Leben gerufen, um einen Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Bereichen in den USA auszugleichen. Durch den Zweiten Weltkrieg gewann es an Bedeutung und wurde verstärkt.

In den neunziger Jahren hat die Migration ein Ausmaß erreicht, welches nicht ignoriert werden konnte, und mittlerweile sind die Remittenden als drittgrößte Devisenquelle ein extrem bedeutender ökonomischer Faktor für Mexiko. Daher musste versucht werden, eine Entfremdung der Migranten zu verhindern. Ihre Verbindungen an die Herkunftsorte und ihr Heimatgefühl sollten gestärkt werden, damit diese Devisenquelle weiter sprudelte. Gleichzeitig wurden die Migranten und ihre Angehörigen von allen Parteien als "neues" Wählerpotenzial entdeckt. Dies hatte diverse Gründe. So wurde davon ausgegangen, dass die Männer migrierten und ihren daheimgebliebenen Frauen sagten, wen sie zu wählen haben.

Da an vielen Orten Frauen inzwischen die Mehrheit der aktiven WählerInnen stellen, wurde so mit entscheidenden Vorteilen bei den Wahlen gerechnet.[13] Daneben wurde offensichtlich, dass der Großteil der BürgerInnen direkt oder indirekt mit Migration zu tun hatte, dies also ein für die Wählermehrheit bedeutendes Thema war, das nicht länger übergangen werden konnte.

Und schließlich gab es eine Tendenz der Oppositionsparteien sich besonders an die Migranten zu wenden. Es wurde angenommen, dass diese aufgrund ihrer Situation und der Erfahrungen im Ausland eher regierungskritisch eingestellt waren und als Agenten eines demokratischen Wandels dienen konnten. Gleichzeitig passte es gut in die Weltsicht linksliberaler Strömungen die Migranten als Gruppe anzusprechen, die aus Sicht der Parteistrategen, die benachteiligte, entrechtete und arme Mehrheit der Bevölkerung darstellte, die für einen politischen Wandel organisiert werden musste.

Darauf reagierten mit der Zeit andere Gruppierungen, die versuchen, die Migranten in politischen Netzwerken und Klientelnetzen zu halten bzw. neu einzubinden. Diese Entwicklung entspricht dem, was in der Wissenschaft ursprünglich mit Transnationalismus bezeichnet wurde (Basch et al. 1993) und zeigt die machtpolitische, instrumentalisierende und somit "unschöne" Seite von Transnationalität, die in manchen Studien dieser Forschungsströmung eher ausgeblendet wird.

[13] Diese pauschalisierende Annahme von der rein männlichen Migration und der Verfügung über die weiblichen Stimmen ist natürlich irrig und trägt dazu bei, dass Politiker bisher kaum das wahre Potenzial dieser Stimmen erkennen, nämlich die Möglichkeit der direkten Ansprache der Frauen und ihrer eigenen Interessen.

Während es also vor einigen Jahren noch kaum praktische Unterstützung für Migranten, und noch weniger für Migrantinnen, oder einen Einbezug dieser in die Bereiche von Politik und Entwicklung gab, hat sich das Bild völlig gewandelt. Im Folgenden werde ich kurz beschreiben, welche Veränderungen sich ergeben haben. Im Bereich der Regierungsprogramme ist sicherlich das 3x1 (tres por uno) das bekannteste. In diesem wird Migranten angeboten, Entwicklungsprojekte unter ihrer Mitsprache zu kofinanzieren, wobei für jeden von der Migrantenseite eingesetzten Peso einer vom Zentralstaat und vom jeweiligen Bundesstaat hinzugegeben wird. Bei den Projekten handelt es sich meist um Infrastrukturprojekte und das Programm hat diverse Variationen erfahren, aber das Prinzip der Kofinanzierung steht immer im Zentrum.

Daneben existieren Programme, die zum Ziel haben den Migrationsprozess zu erleichtern. Ein Beispiel dafür ist "Bienvenido Paisano!". Dieses Programm soll den Migranten Besuche und eine Rückkehr erleichtern, insbesondere indem Übergriffe durch korrupte Polizisten aber auch normale Verbrecher verhindert werden sollen. Dazu gehört eine Kampagne zur Sensibilisierung von Staatsdienern, die Begleitung von Migrantenkonvois und Beobachtungs- bzw. Informationsstellen, an denen Hilfe bei Problemen erbeten werden kann. Es kann gesagt werden, dass es darum geht, den Migranten das Gefühl zu vermitteln, wieder zu Hause sein und sich dort wohl und willkommen zu fühlen, daher der Name "Bienvenido Paisano!", also "Willkommen Landsmann!".

Daneben wurden auf verschiedenen Ebenen neue Behörden geschaffen, die sich um die "Bürger im Ausland" kümmern, ihnen Hilfestellung und die Möglichkeit zur Organisation bieten sollen. Diese sind beispielsweise den Entwicklungsministerien untergeordnet, was die grundsätzliche Einordnung des Themas in den Komplex von Entwicklung verdeutlicht. Weitere "Neuerungen" sind rechtliche Reformen zur Ermöglichung einer doppelten Staatsbürgerschaft und Programme, die der Registrierung im Ausland geborener Kinder mexikanischer Eltern dienen sollen. Diese appellieren an deren Heimatgefühl und tragen Namen wie "Ya soy Mexicano" ("Ich bin schon Mexikaner"). Daneben haben die Besuche von Politikern, insbesondere der lokalen und regionalen Ebene, bei Migranten in den USA stark zugenommen.

Dies geht mit einer diskursiven Heroisierung der Migranten aus dem politischen Bereich einher, was Teil der

oben angesprochenen Einbindungsversuche ist. So ist aus einer kompletten Ignorierung bis Ablehnung der Migranten mittlerweile ein regelrechtes Hofieren dieser Gruppe aufgrund deren ökonomischen und politischen Potenzials geworden (vgl. Quezada/Rivera im Erscheinen).

Dorfgemeinschaften als kollektiver Entwicklungsakteur

Es lässt sich zunächst feststellen, dass ein großer Teil der entwicklungspolitischen Maßnahmen, die auf Migranten und deren Angehörige gemünzt sind, von inkorrekten Vorstellungen und Annahmen ausgehen. Daran hat sich auch im Zuge des Wandels der Haltung Migration gegenüber nichts verändert, denn diese basierte auf politischen und ökonomischen Erwägungen und schloss keine Beschäftigung mit der Situation der Migranten und erst recht keine Annäherung an deren Probleme und Bedürfnisse ein. Grundsätzlich gibt es oft inkorrekte Annahmen darüber, wer überhaupt migriert. Dabei werden überholte Vorstellungen aufrechterhalten, so z.B., dass besonders die Ärmsten der Armen migrieren oder dass in der Regel Männer migrieren und Frauen zurückbleiben. Auch wenn diese Vorstellungen nicht ganz so pauschal sein mögen, so existieren sie doch im Hintergrund als unreflektierte Annahmen, die Einfluss auf die Planung von Programmen und konkreten Projekten haben.

Daneben wird Migration oft negativ belegt, und mit Familienzerfall, Schulverweigerung usw. in Verbindung gebracht, paradoxerweise auch in einem Zug mit der angesprochenen Heroisierung der Migranten. In Folge davon werden kompensatorische Programme zur Abschwächung negativer Migrationsfolgen gefördert, während positive Folgen von Entwicklung kaum wahrgenommen werden. Dies scheint sich ausgehend von den Erfahrungen der ausführenden Mitarbeiter auf der lokalen Ebene langsam zu wandeln. Trotzdem gehen auf dieser Grundlage viele Angebote an den Problemen und Bedürfnissen der Landbevölkerung vorbei. Dazu tragen als weiteres Element undifferenzierte bis vorurteilsbehaftete Vorstellungen von den Dorfgemeinschaften bei, worauf ich im Weiteren eingehen werde.

Für die Umsetzung von Entwicklungsprojekten ist die Interaktion zwischen den Vertretern der Entwicklungsorganisation und den Teilnehmern entscheidend. In der Regel lässt sich das Scheitern von Projekten auf Probleme in deren Aushandlung zurückzuführen, die sehr oft mit einem mangelnden gegenseitigen Verständnis zusammenhängen (vgl. Long 1991). Dies trifft auch auf den Bereich von Entwicklungsprojekten für/mit Migranten zu. Dabei ist es bereits eine grundlegend falsche Annahme, dass es um eine unwissende hilfebedürftige Gruppe geht, die auf die Intervention von außen angewiesen ist, um sich entwickeln zu können. Gerade solche Vorstellungen und das damit verbundene Auftreten, als Experten die Unwissenden gegenüberstehen, führen zu Brüchen an den Schnittstellen zwischen Entwicklungsexperten und Projektteilnehmern (vgl. Lachenmann 1991). Denn die teilnehmenden Akteure sind keineswegs passiv sondern beteiligen sich mit ihren Vorstellungen und ihrem Wissen aktiv an der Aushandlung der Projekte.

Dieser Aushandlungsprozess führt immer zu einer Veränderung der Projekte, also zu einer anderen Umsetzung als der geplanten, was nicht negativ gesehen werden darf, sondern einfach Teil des Prozesses ist. Dies anzuerkennen erfordert aber von den Entwicklungsexperten eine größere Flexibilität, da sie ihre eingefahrenen Bahnen verlassen müssen. Insbesondere müssen sie anerkennen, dass die Dörfler über eigenes Wissen, Fertigkeiten und Ressourcen verfügen und zudem eigene Ansprüche, Wünsche und Ziele haben. Erst wenn diese, gemeinsam mit einer allgemeinen Anpassung an den lokalen Kontext, einbezogen werden, können Entwicklungsanstrengungen nachhaltige Wirkung entfalten.

Meines Erachtens bekommt dieses allgemeine Problem von Entwicklungsinterventionen im Fall der Migranten ein besonderes Gewicht. Denn diese haben oft sehr genaue Vorstellungen von dem, was entwickelt werden soll. Zudem haben sie durch die während der Migration und der Arbeit in den USA gewonnenen Erfahrungen und Kenntnisse und der dadurch zur Verfügung stehenden materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen ein verändertes Selbstverständnis und eine andere Position und Haltung in den Aushandlungen mit Entwicklungsorganisationen. Dies kann die Interaktion zunächst erschweren, wenn sich die auswärtigen Akteure nicht auf diese Situation einstellen können, also die MigrantInnen beispielsweise das Gefühl bekommen, nicht ernst genommen zu werden oder über bessere Kenntnisse zu verfügen als die EntwicklungsexpertInnen.

Letztendlich scheinen Projekte aber gerade da langfristig erfolgreich zu sein, wo sich die Dorfbewohner ihrer Stärken bewusst sind und diese in den Entwicklungsprozess einbringen. Dabei kann durch eine gestärkte Aushandlungsposition eine bessere Anpassung der

Projekte an lokale Gegebenheiten stattfinden, statt einfach die als richtig deklarierten Pläne der Entwicklungsinstitutionen zu übernehmen. Hier besteht also eine große Chance für eine stärker nachhaltige und angepasste Entwicklung in den entsprechenden Regionen.

Ein Beispiel hierfür ist das Dorf El Alberto, dass fast eigenständig ein Ökotourismus-Projekt entwickelte und international durch eine Touristen angebotene Simulation der irregulären Grenzüberquerung bekannt wurde (vgl. Rivera, im Erscheinen).

Allerdings muss als Teil der Aushandlung im Entwicklungsprozess, aber auch in der wissenschaftlichen Betrachtung akzeptiert werden, dass andere Vorstellungen von Entwicklung und eigene Projekte existieren. So scheint ein weitverbreitetes Problem im 3x1 zu sein, dass MigrantInnen Projekte umsetzen wollen, die nicht zu den Förderrichtlinien des Programms passen.

Dies ist besonders oft in Bezug auf den gewünschten Bau von Kirchen der Fall, Projekte, die aufgrund der laizistischen Ausrichtung des mexikanischen Staates nicht gefördert werden können und grundsätzlicher von den Entwicklungsexperten nicht als Entwicklung verstanden werden, sehr wohl aber von den Dorfgemeinschaften. Ähnlich verhält es sich mit vielen Projekten, welche die Gemeinschaften selbst umsetzen, mit relativ geringer materieller Unterstützung durch staatliche Stellen. Der Bau von (Schul-) Bibliotheken, einem zusätzlichen Basketballplatz oder einem Park im "Zentrum" eines Dorfes erscheinen von außen betrachtet nicht als prioritäre Entwicklungsprojekte.

Aus der Logik der DörflerInnen stellt sich die Situation aber anders dar, weil es um Bereiche geht, die mit der Bildung der Kinder oder mit Freizeitangeboten zusammenhängen und insbesondere weil die Errichtung von Bauwerken, die Fortschritt und Entwicklung sichtbar machen, als eine Steigerung der Lebensqualität begriffen wird. Daneben steigt das Ansehen des Dorfes, was wichtig ist für Aushandlungen im politischen Bereich. Dabei handelt es sich um ein Phänomen, das in ähnlicher Form weltweit beobachtet werden kann (vgl. Elwert 1991 zu einem Fall aus Benin).

Dabei fällt auf, dass viele dieser Projekte ohne große Unterstützung von außen realisiert werden. Dies zeigt, dass die DörflerInnen über das Potenzial verfügen eigene Projekte durchzuführen, wenn sie sich damit identifizieren und einen Vorteil in deren Realisierung sehen. Hier ist die zuvor beschriebene dörfliche Selbstorganisation und relative Autonomie ein entscheidendes Element. Auf diese muss eingegangen werden, um erfolgreiche Entwicklungsprojekte durchführen zu können. Denn einerseits kann die Aushandlung mit dieser schwierig sein, da das Selbstbewusstsein und die Verhandlungsposition ihrer Mitglieder gerade durch das Gemeinschaftsgefühl gestärkt werden. Aber andererseits kann durch ein Eingehen auf die dörfliche Organisation, auf die Gemeinschaft mit ihren Ressourcen und ihrem lokalen Wissen ein großes Entwicklungspotenzial genutzt werden, wie oben beschrieben.

Dahin gehend wandelt sich auch die Haltung der DorfbewohnerInnen. Diese warten nicht auf Unterstützung von außen, weil die historische Erfahrung ist, dass sie sich selbst um ihre Angelegenheiten kümmern müssen, da von Vertretern des Staates kaum Positives zu erwarten ist. Gleichzeitig wird durch eine Veränderung der politischen Logiken die gelegentliche materielle Unterstützung von Projekten durch staatliche Institutionen nicht mehr als die Gabe eines individuellen politischen Amtsträgers verstanden, sondern es wird mehr und mehr als ein Recht angesehen, unterstützt zu werden. Dieses Recht wird immer öfter auch eingefordert. Dafür sind Migrationsprozesse nicht der Auslöser, aber durch die Erfahrungen in der Migration und die gewonnenen Ressourcen wird dieser Wandel verstärkt. Wird all dies beachtet, kann ein Eingehen auf das Potenzial der Migranten, das sich letztendlich in ihren Dorfgemeinschaften begründet und kristallisiert, zu nachhaltigen Entwicklungsprozessen führen. Dabei muss aber ein realistisches Bild der Gemeinschaften zugrunde gelegt werden, denn eine Idealisierung, insbesondere eine Ausblendung interner Machtstrukturen, hätte ebenso negative Auswirkungen, wie sie negative Vorstellungen über die Gemeinschaften haben.

So könnte auch anderen positiven Entwicklungen durch die Migrationsprozesse Rechnung getragen und eine negative Sichtweise überwunden werden. Dazu gehört, dass sich die Ernährungssituation verbessert hat, Migranten viel in die Bildung ihrer Angehörigen investieren, insbesondere der weiblichen bis hin in den Bereich der Hochschulbildung, eine gesteigerte Lebensqualität durch die Möglichkeit größere Häuser zu errichten, technische Geräte anzuschaffen und sich besser kleiden zu können und genereller der Transfer von Ideen und ein gestärktes Selbstbewusstsein der Migranten, das auch zu einer Aufwertung der eigenen indigenen Identität führt.

Die Gefahr politischer Vereinnahmung

Ein kritischer Punkt sind mögliche Versuche einer Vereinnahmung der Migranten bzw. ihrer Arbeit. Dies kann in zwei Richtungen führen, einerseits in die einer politischen Kooptation der Migranten, andererseits die des Abwälzens von staatlichen Aufgaben auf Migranten.
Es ist auffallend, wie viele Institutionen sich mittlerweile um die Ansprache der Migranten kümmern. Dabei konnte ich in Hidalgo beobachten, dass offenbar ein wichtiges Ziel des Canhide, der entsprechenden Einrichtung des Bundesstaates, war, die Migranten in formalen Migrantenorganisationen zu organisieren. Dies lässt sich durch das Vorbild erfolgreicher Organisationen wie in Oaxaca erklären und entspricht dem Bedürfnis der staatlichen Institution, einen festen und sicheren Ansprechpartner zu haben. Gleichzeitig ist es eine Antwort auf die große Schwierigkeit Canhides mit seiner Arbeit die in den USA weit verstreut lebenden Migranten zu erreichen, soll also für die Institution zu einer Arbeitserleichterung und erhöhten Effektivität führen. Allerdings treffen die Organisationsversuche in Hidalgo, wie vermutlich in anderen Bundesstaaten auch, auf wenig Resonanz. Es wird zwar auf bestimmte Organisationen in Mexiko und den USA hingewiesen, diese sind aber nicht mit denen der Migranten aus Oaxaca zu vergleichen (vgl. Quezada/Rivera im Erscheinen).

Meinen Daten zufolge trägt dazu ein gewisses Misstrauen gegenüber staatlichen Organisationen bei, da leicht der Verdacht von politischen Kooptationsversuchen entsteht. Viele Bürger lassen sich nicht gerne auf eine solche gelenkte Organisierung ein, wenn sie keinen konkreten Nutzen darin sehen.[14] Erfolgreicher als Canhide sind Organisationen wie der Consejo Supremo Hñähñu, die parteinah sind und Dienstleistungen und Unterstützung bieten, ohne eine formale und aktive Mitgliedschaft zu fordern. Dies scheint den Bedürfnissen und der Logik der Migranten über ihre Interaktion mit staatlichen Akteuren, also ihrer politischen Kultur, besser zu entsprechen. Der grundlegende Unterschied zu Regionen mit erfolgreichen Migrantenorganisationen scheint denn auch darin zu liegen, dass diese dort auf Initiative der Migranten entstanden sind, denen es also selbst ein Anliegen war, sich zu organisieren, um staatlichen Stellen gegenüber geschlossen auftreten zu können. In Hidalgo wird, wie oben angesprochen, dagegen keine Notwendigkeit für die Gründung solcher Organisationen gesehen, weil die MigrantInnen als Teil ihrer transnationalisierten Dorfgemeinschaften bereits über Institutionen verfügen, über die sie zur Entwicklung ihrer Herkunftsorte beitragen und Einfluss auf Lokalpolitiker nehmen können.

Daneben bezieht sich wie bereits erwähnt ein großer Teil der Projekte in Programmen wie dem 3x1 auf Infrastrukturmaßnahmen oder Bauprojekte. So werden oft Straßen in die Dörfer der MigrantInnen asphaltiert, Schulgebäude oder Gesundheitsposten errichtet etc. Dabei wird argumentiert, dass durch die finanzielle Beteiligung der MigrantInnen deutlich mehr Projekte realisiert und gerade besonders marginalisierte Gebiete erreicht werden können, da die MigrantInnen aus diesen stammen. Tatsächlich scheint es so, als ob die Zahl der Projekte in einigen Regionen gestiegen ist, soweit nicht das oben diskutierte Problem der Prioritätensetzung auftritt. Trotzdem müssen bei der Bewertung einzelner Projekte und damit des Programms an sich bestimmte kritische Aspekte berücksichtigt werden. So könnte die hohe Zahl der Projekte darauf zurückzuführen sein, dass bisherige Vorhaben einfach ein anderes Label bekamen und damit zu kofinanzierten Projekten wurden.

Daher ist es wichtig zu beachten, ob insgesamt mehr Projekte stattfinden oder, so oft der Vorwurf, sich der Staat über die Kofinanzierung teilweise aus seiner Verantwortung zurückzieht. Dann würden durch die Nutzung der finanziellen Ressourcen der MigrantInnen Gelder eingespart, die aber eben nicht in andere Projekte fließen, sondern im schlechtesten Fall veruntreut werden. Ein weiteres Problem kann entstehen, wenn sich Amtsträger durch die Projekte profilieren wollen. In diesem Fall werden die kofinanzierten Projekte als Leistung und Erfolg einer Regierung dargestellt und der Anteil von MigrantInnen in der offiziellen Gesamtdarstellung dazu vereinnahmt und übergangen. Grundsätzlich muss auch die kritische Frage gestellt werden, ob die Prioritäten in bisherigen Entwicklungsprogrammen korrekt gesetzt waren.

Denn wenn erst durch das 3x1 und den Einsatz der MigrantInnen bestimmte Regionen an Entwicklungsprozessen teilhaben können, fragt sich, ob der Staat nicht bereits zuvor in der Pflicht gewesen wäre, den Bewohnern dieser vernachlässigten Regionen Entwicklungsperspektiven zu bieten. Nichtsdestotrotz ist es natürlich praktisch als positiv zu bewerten, wenn durch Pro-

[14] Daneben muss auch beachtet werden, dass die Migranten unter den prekären Arbeitsbedingungen in den USA meist überhaupt nicht über ausreichend Freizeit verfügen, um sich aktiv am Aufbau einer Organisation zu beteiligen, welche über den Rahmen der dörflichen Selbstorganisation hinausgeht.

gramme dieser Art überhaupt Gelder in die entsprechenden Gebiete fließen.

Daneben gibt es ganz offensichtliche Kooptationsversuche, wenn beispielsweise für einen regionalen Abgeordneten ein Konvoi von rückkehrenden MigrantInnen organisiert wird, den dieser dann medienwirksam von der Grenze an begleitet und symbolisch "sicher nach Hause führt".

Gouvernamentalität als Dimension der Entwicklungsprogramme

Ein weiterer Aspekt, der in Betracht gezogen werden muss, geht in eine ähnliche Richtung, wie der gerade diskutierte Punkt. Dabei handelt es sich um die grundsätzliche Konzeptualisierung der MigrantInnen als zu entwickelnde Subjekte, aber auch als Akteure von Entwicklung. In Anlehnung an die auf Foucaults Ansätzen basierende Diskussion zu Gouvernamentalität und der staatlichen Subjektivierung sozialer Akteure kann im Hintergrund der Programme eine Vorgehensweise erkannt werden, die langfristig zu einer Rekonstruktion der sozialen Subjekte im Sinne der Sichtweise der staatlichen Institutionen führt. Dadurch wird eine neoliberale individualisierte Vorstellung von sozialen Akteuren verbreitet, in der jedes Individuum selbst für seinen (Miss-) Erfolg verantwortlich ist. Diese Vorstellungen sind unternehmerisch inspiriert, im Sinne einer neoliberalen Wirtschaftslogik, und werden von der globalen Ebene gefördert, z. B. in Vorgaben der internationalen Finanzinstitutionen (vgl. Schild 2004).[15] Dies dürfte, gemeinsam mit der Fixierung auf die Remittenden, einer der Gründe sein, warum sich den MigrantInnen angebotene Entwicklungsprojekte oft um die Schaffung von Unternehmen drehen, bzw. diese als Erfolgsprojekte herausgestellt werden.

So führen die Interaktion mit den Entwicklungsorganisationen und die Aushandlung von deren Ansprüchen und Vorstellungen zu einer Auseinandersetzung mit deren Sichtweise der "Gruppe der zu Entwickelnden". Im Sinne der Konstruktion von Identität als Ergebnis von Selbst- und Fremdzuschreibungen werden mit der Zeit ggf. Elemente dieser in das Selbstbild übernommen. Im Fall der Subjektivierung lässt sich erwarten, dass nach und nach individualisierte Elemente ein größeres Gewicht in den eigenen Identitätskonstruktionen erhalten und entsprechend die sozialen Handlungen und Referenzstrukturen stärker individualisiert werden. Diese Vorstellung steht im Kontext der Dorfgemeinschaften im Widerspruch zum Grundgedanken von gemeinsamer Arbeit und kann tendenziell zur Herauslösung bestimmter Gruppen führen.

Dadurch können dann ggf. die oben diskutierten auf der Gemeinschaft fußenden Potenziale aus dem Blick geraten. Dies lässt sich beispielsweise in vielen produktiven Frauenprojekten beobachten, in denen die Verantwortung für Erfolg oder Misserfolg letztendlich den einzelnen Frauen zugeschrieben bzw. angelastet wird und nicht der gesamten Gruppe. Durch die Übernahme dieser Sichtweise wird eine eher solidarische Vorstellung und damit Hilfestellung im Fall des Scheiterns in den Hintergrund gedrängt bzw. zur nicht mehr mitgedachten Option. Ähnlich verhält es sich bei den meist an Frauen gerichteten Sozialprogrammen wie dem *Oportunidades*, die gerade auch Migrantenfamilien unterstützen sollen. Hier wird die Unterstützungsleistung vollkommen individualisiert, sodass Frauen aus dem gleichen Dorf durch ihre Meldungen dafür sorgen, dass anderen ihre Leistungen entzogen werden, wenn diese vorgeblich nicht mehr die Kriterien für die Unterstützungswürdigkeit erfüllen.

Kritik an ökonomistischer Kritik

Nachdem ich bisher einige Kritikpunkte an den staatlichen Entwicklungsprogrammen die sich auf Migration beziehen und generell an dem Umgang des mexikanischen Staates mit den Migrationsphänomenen aufgezeigt habe, werde ich abschließend noch einen verbreiteten Kritikpunkt an diesen Programmen diskutieren, den ich für nicht zutreffend erachte. Dabei geht es um die häufig geäußerte Bewertung, dass die Aktivitäten staatlicher Institutionen in Mexiko, um Entwicklungsprozesse anzustoßen und MigrantInnen bzw. deren Familien und Gemeinschaften in Projekte einzubinden, keine sichtbaren Erfolge zeitigen. Dies ist eine Kritik, die trotz aller oben genannten Probleme zu kurz greift.

Aus dieser Perspektive werden nämlich fast ausschließlich messbare und als ökonomisch produktiv definierte Ergebnisse als Erfolg anerkannt. Dies trifft zwar aus den oben genannten Gründen auf die meisten der Programme und Projekte zu, ist aber in diesem Sinne kein Einzelfall, sondern ein grundlegendes Problem bei einem Großteil der Entwicklungsprojekte weltweit. Gerade eine rein ökonomistische Kritik an den diskutierten Programmen übersieht andere Elemente, die trotz eines vordergründigen Scheiterns als positiv und als

[15] Schild analysiert am Beispiel von Frauenprojekten in Chile die Auswirkungen solcher Subjektivierungspraktiken.

Teil von Entwicklung verstanden werden können. Zudem fällt bei einem Scheitern der Projekte aus dieser Perspektive die Schuldzuweisung meist auf die zu "Entwickelnden", also hier die MigrantInnen und ihre Angehörigen, zurück, mit dem Vorwurf diese seien nicht fähig oder nicht gewillt, die gut geplanten Projekte erfolgreich umzusetzen. Dies passt sich gut in die allgemeine vorurteilsbehaftete Sichtweise von der Landbevölkerung ein.

Diese Vorwürfe, die weltweit häufig von Mitgliedern der Entwicklungsorganisationen geäußert werden, und oft bis in den rassistischen Bereich gehen, sollten nicht noch durch eine wissenschaftlichen Analyse dieses Gegenstandes beflügelt bzw. unreflektiert aufgenommen werden (vgl. Long 1991). Stattdessen ist es wichtig zu sehen, dass andere Dimensionen der Aushandlung von Projekten existieren. So ist es als Erfolg und Teil von Entwicklung zu sehen, wenn erreicht wird, dass sich Menschen für Ihre Belange organisieren, Lernen in Gruppen zu arbeiten und mit Vertretern staatlicher Institutionen umzugehen oder wenn sie schlicht einen Raum schaffen, in dem sie sich Gedanken über ihre aktuelle Situation und ihre Zukunftsvorstellungen machen können. Denn so schaffen die betroffenen Akteuren selbst das nötige Selbstvertrauen und Selbstwertgefühl, um transformativ tätig zu werden.

Diese Transformation findet dann oft in kleinen Schritten statt und kann sehr subtil sein, sodass sie nicht in einem kurzfristigen Projektzyklus erkannt wird, insbesondere dann, wenn sich der Fokus auf einen rein materiellen Erfolg richtet. Daneben darf auch nicht vergessen werden, dass die gescholtenen Projekte trotz ihres scheinbaren wirtschaftlichen Misserfolgs doch zumindest zu einer gewissen Diversifikation der Einkommensquellen führen. Dabei geht es nicht um einen Projekterfolg, in dem das entstandene Unternehmen die Bedürfnisse aller Teilnehmer vollkommen befriedigt, sondern auf einem niedrigeren Niveau, um größere Sicherheit, was meist eher der Logik der involvierten Landbewohner entspricht.

In diesem Sinne weist Velasco (2008) darauf hin, dass die konstante Teilnahme an Projekten und damit der Einbezug bisher wenig beachteter Orte und Gruppen durch nationale Entwicklungsorganisationen zu einer Atmosphäre der Hoffnung führen kann. Dies bedeutet, dass die TeilnehmerInnen Velasco zu Folge durch die Beteiligung an den Projekten eine hoffnungsvolle Zukunftsvision entwickeln, für die sie sich einsetzen. Dadurch gewinnen sie den Mut und die Erfahrung, ihrem Handeln einen größeren Wert zu geben. Dieses gesteigerte Selbstwertgefühl kann dann längerfristig zu einem verstärkten Einsatz für eine selbstbestimmte Entwicklung führen. So können ursprünglich nicht sonderlich erfolgreiche Projekte aus der Perspektive der TeilnehmerInnen einen großen Wert gewinnen und diese durch eine eigenständige Anpassung und zusätzlichen Einsatz zu erfolgreicheren Ergebnissen geführt werden.[16]

Allerdings muss dabei die Gefahr beachtet werden, dass es durch die fortwährende Teilnahme an immer neuen Projekten, welche nie die proklamierten Ziele erreichen, zu Enttäuschung und Frustration bei den TeilnehmerInnen kommen kann, was problematisch für die Motivation zur Teilnahme an zukünftigen Aktivitäten ist. Diese Enttäuschung durch formale Projekte kann dann negative Auswirkungen auf die Bereitschaft haben, sich in selbst organisierten Entwicklungsanstrengungen einzubringen, was besonders kritisch ist, weil so der formale Entwicklungsbereich den eigenen, oft angepassteren behindert.

Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung

Diese kurzen Ausführungen zu dem Zusammenhang von nationaler Entwicklungspolitik und Migration und genereller des sich verändernden Verhältnisses von mexikanischen MigrantInnen und "dem Staat" zeigen, dass nicht einfach von vorbildhaften sogenannten Best Practices im Sinne einer Blaupause oder Gebrauchsanleitung ausgegangen werden kann. Wie Politik MigrantInnen einbindet und wie versucht werden soll, Entwicklung zu befördern, muss immer in ihrem gesamten Kontext, in ihrer Historizität und gerade auch in der spezifischen Aushandlung in den konkreten Fällen, in denen Projekte angestoßen werden sollen, betrachtet werden. In dem vorliegenden Fall gestaltet sich die Aushandlung schwierig, was insbesondere mit der Interaktion zwischen Vertretern des Staates bzw. der Entwicklungsorganisationen und den Menschen aus den Dorfgemeinschaften zusammenhängt.

Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass in anderen Regionen mit etablierten Migrantenorganisationen, wo eben schon länger der Versuch der Teilhabe an Ent-

[16] Dies konnte ich bei diversen kleine Einkommen generierenden Projekten, meist ursprünglich als Frauengruppen konzipiert, beobachten. Dazu gehören beispielsweise Projekte zur Schafszucht, die ein gewisses zusätzliches Einkommen, insbesondere aber eine Diversifikation der Einkommen und damit mehr Sicherheit bieten.

wicklungsprozessen gemacht wird, die Projekte besser funktionieren, bzw. besser angenommen werden und andere Auswirkungen haben, weil sich die Aushandlung schon seit längerer Zeit hinzieht und dadurch eine bessere Anpassung an die lokalen Gegebenheiten und insbesondere die Wünsche und Bedürfnisse der MigrantInnen, wenn auch nicht unbedingt der allgemeinen Bevölkerung, erreicht wurde.

Der Umgang mexikanischer Institutionen mit Migration darf also nicht leichtfertig zum Vorbild erklärt werden. Es ist wenig hilfreich Best Practices zu suchen, um diese unreflektiert auf andere Kontexte übertragen zu wollen, denn gerade der Fall Mexikos zeigt, dass auch hier trotz einer akzeptablen Wendung und positiver Ergebnisse in vielen Fällen auch weiterhin Probleme bestehen, die u.a. damit zusammenhängen, dass lokale Kontexte nicht beachtet werden. So ist also zur Beurteilung des (entwicklungs-) politischen Umgangs mit Migration und den daran beteiligten Akteuren eine offene und breite Analyse mit einem kritischen Blick von Nöten, um den widersprüchlichen Prozessen gerecht zu werden, denn in Anbetracht der Komplexität sozialer Beziehungen existieren keine einfachen Lösungen.

Literatur

Basch, Linda / Glick Schiller, Nina / Szanton-Blanc, Christina (1993) Transnational Projects: A New Perspective, Theoretical Premises, In: Linda Basch / Nina Glick.

Schiller / Christina Szanton-Blanc (Hg.): Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States, Amsterdam: Gordon and Breach, S. 1-48.

Elwert, Georg (1991) Mit den Augen der Beniner, Berlin: Dt. Entwicklungsdienst (Dokumentation '90 / Deutscher Entwicklungsdienst).

Lachenmann, Gudrun (1991) "Systems of ignorance." Alltags-/ Expertenwissen: wissenssoziologische Aspekte im Kulturvergleich, Berlin: Das Arabische Buch (Sozialanthropolog. Arbeitspapiere, 38).

Long, Norman (1991) Auf der Suche nach einer Soziologie der ländlichen Entwicklung: Akteure, Strukturen und Intervention, Das Arabische Buch, Berlin.

Quezada, María Felix / Rivera Garay, María Gudalupe (erscheint 2009), El Valle del Mezquital: A más de dos décadas de migración internacional.

Rivera Garay, María Gudalupe (erscheint 2009), Migration indigener Gruppen: Der Ökopark El Gran Cañon als Ergebnis eines transnationalen sozialen Raums, In: Elisabeth Tuider, Hans Wienold, Torsten Bewernitz (Hg.): Migration - Geschlecht - Arbeit, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

Schild, Veronica (2004) Die Freiheit der Frauen und gesellschaftlicher Fortschritt: Feministinnen, der Staat und die Armen bei der Schaffung neoliberaler Gouvernementalität, In: Olaf Kaltmeier / Jens Kastner / Elisabeth Tuider (Hg.): Neoliberalismus - Autonomie - Widerstand. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 81-100.

Velasco Ortiz, Laura (2008) Identidades étnicas y agentes transnacionales en el contexto de la migración México - E.U., Vortrag im Rahmen des Seminars über Migration und Entwicklung am 23.06.2008 in Tijuana, Mexiko.

Gilberto Rescher (Dipl.-Soz.) ist Doktorand an der International Graduate School in Sociology der Universität of Bielefeld. Seine Forschungsinteressen sind unter Anderem (lokale) politische Prozesse, Entwicklung, Transnationalität, Gender und Ethnizität.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MIGRATION INTEGRATION DIVERSITY

DOSSIERS

MIGRATION

DOSSIER Border Politics - Migration in the Mediterranean *
DOSSIER Migration & Entwicklung
DOSSIER European Governance of Migration
DOSSIER Leben in der Illegalität *
DOSSIER Europa 2007: Chancengleichheit für alle!

INTEGRATION

DOSSIER Migration & Gesundheit *
DOSSIER Migrationsliteratur - Eine neue deutsche Literatur?*
DOSSIER Starke Jugend - Lebenswelten junger MigrantInnen
DOSSIER Religiöse Vielfalt & Integration *
DOSSIER Schule mit Migrationshintergrund
DOSSIER Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand
DOSSIER Muslimische Vielfalt in Deutschland
DOSSIER Wirtschaftliche Potenziale von Migration & Integration
DOSSIER HipHop zwischen Mainstream und Jugendprotest
DOSSIER Multikulturalismus: Vision oder Illusion?
DOSSIER Fußball & Integration *

DIVERSITY

DOSSIER Politics of Diversity *
DOSSIER Medien und Diversity
DOSSIER Managing Diversity - Alle Chancen genutzt?
DOSSIER Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz
DOSSIER Schwarze Community in Deutschland

Die MID-Dossiers erscheinen als Online-Dossiers, zu finden unter
http://www.migration-boell.de/web/sonstige/747.htm
*Die mit * gekennzeichneten Dossiers können auch als pdf heruntergeladen werden.*
Stand Oktober 2009

Mit Acrobat / Reader kommentieren

Wenn umfangreiche Publikationen als PDF am Bildschirm gelesen und der Austausch über das Internet erfolgen soll, kann das Kommentarwerkzeug von Adobe Acrobat/Reader eine wertvolle Hilfe sein.

Mit dem **Kommentarwerkzeug** kann in PDF-Dateien ähnlich wie auf einer gedruckten Papiervorlage markiert, redigiert und kommentiert werden. Bei umfangreichen Dokumenten entsteht nebenbei im Kommentare-Fenster eine **persönliche Navigation im Kommentare-Fenster**

Das **Notizwerkzeug** ist am gebräuchlichsten. Geöffnet besteht es aus einem Fenster in das Text geschrieben oder über die Zwischenablage einkopiert werden kann. Solche Notizfenster gehören auch zu fast allen anderen Kommentar-Werkzeugen hinzu.

PDF-Kommentare können mit dem Button „**Kommentar senden**“ vom Dokument getrennt, per E-Mail verschickt und vom Empfänger in die eigene Fassung der Datei importiert werden

Wenn Sie einen **Kommentar beantworten** wollen, benutzen Sie die Antwortfunktion: Mit der rechten Maustaste auf den Kommentar klicken, *Antworten* wählen.

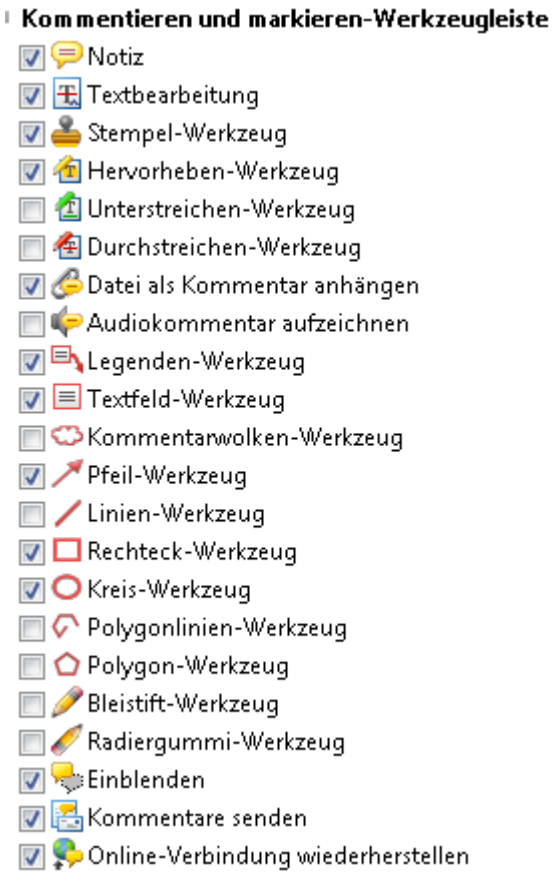
Nebenstehend ein Ausschnitt des Werkzeug-Fenster, mit dem man im Menü *>Werkzeuge >Werkzeugleiste anpassen* die Kommentartypen für den eigenen Bedarf auswählt. Die Haken zeigen eine Werkzeug - Auswahl.

Das **Hervorhebe-Werkzeug** eignet sich wie auf dem Papier für das Hervorheben kurzer Textstellen.

Mit dem **Rechteck-Werkzeug** kann man größere Abschnitte zum Austausch markieren. Bei Acrobat (*nicht im Reader*) kann man in den Grundeinstellungen festlegen (Strg+K, K), dass umrandete oder markierte Texte in das zugehörige Kommentarfeld kopiert werden. Mit Acrobat kann man so Textauszüge herstellen. (Im Kommentare-Fenster bei > *Optionen* mit der Funktion *Kommentare zusammenfassen*.)

Datei als Kommentar anhängen, ermöglicht das Einfügen einer extra Datei, z.B. eines gescannten Zeitungsausschnittes zum Thema.

Mit dem *Stempelwerkzeug* und der Auswahl **Bild aus der Zwischenablage als Stempel einfügen** können Bildinhalte eingefügt und anschließend mit einem zugehörigen Kommentar versehen werden.



Commenting with Adobe Acrobat and Reader

The commenting tool of the Adobe Acrobat/Reader can be very helpful tool when you have to read larger publications on screen or want to exchange information through the internet.

Akin to a printed document, you can use the **commenting tool** to highlight, edit, or comment directly in the PDF-file. In larger documents this creates a personalised navigation in the **comments window**.

Most common is the **Sticky Note Tool**. When opened it is made up of a window in which you can write text or paste something from the clipboard. Such notice windows are also part of nearly all other commenting tools.

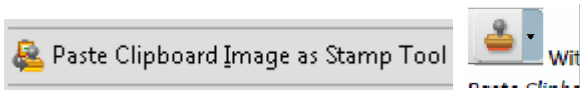
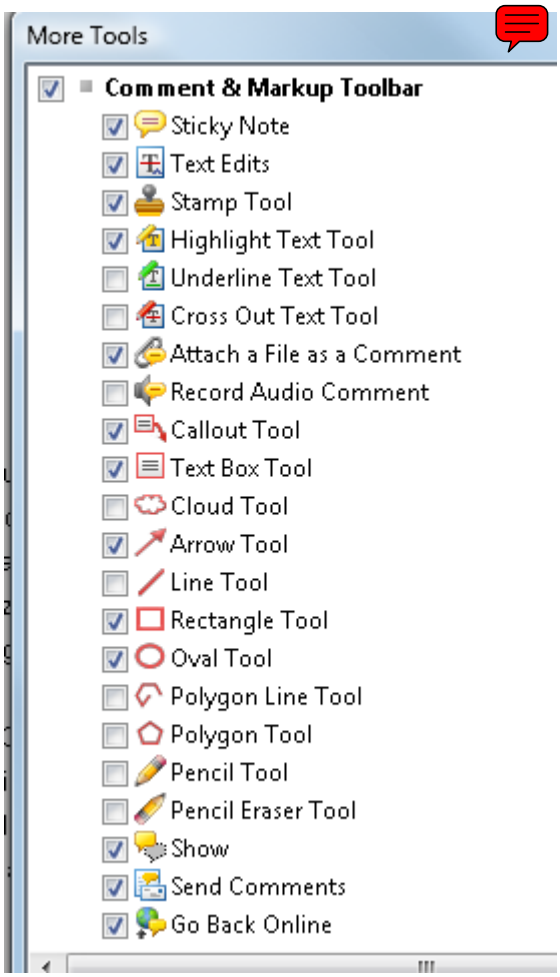
Using the *attach* function in the *comments-menue* you can send PDF-comments separately from the document by email and they can be imported by receivers into their own version. Use in the comment-window *>options >import comments.*

If you want to **reply to a comment**, use the reply function: click with the right mouse button on the comment and choose *reply*.

On the right you find a part of the tools window in which you can customise the comment types in *>tools >customise toolsbars…* The tick marks indicate tools which are chosen.

The **highlighter tool** can be used to mark shorter parts of text just like on paper.

To mark and exchange larger sections use the rectangle tool. In Acrobat (*not in the reader*) you can select in preferences (ctrl+K, K) that the text in the rectangle will be copied to the respective comments field. Using Acrobat by this way you can create text excerpts: In the comments window *> options > summarise comments.*

With **attach file as a Comment** you can add a separate file, for example a scanned newspaper article on a related topic.

With the **stamp tool** and the option *Paste Clipboard Image as Stamp Tool* you can insert pictures and images and add a comment to them.