



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/236
**"Migration und Entwicklung:
Chancen und
Herausforderungen"**

Brüssel, den 12. Dezember 2007

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

"Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen"
(Initiativstellungnahme)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss auf seiner Plenartagung am 16. Februar 2007, gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 3. Oktober 2007 an. Berichterstatter war Herr SHARMA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 440. Plenartagung am 12./13. Dezember 2007 (Sitzung vom 12. Dezember) mit 125 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Zusammenfassung

- 1.1 In dieser Initiativstellungnahme werden Vorschläge hinsichtlich der Politik in den eng miteinander verbundenen Bereichen Migration und Entwicklung dargelegt.
- 1.2 Das Hauptaugenmerk wird auf praktische Beispiele, Vorschläge und mögliche Kooperationsvereinbarungen zum gegenseitigen Nutzen gelegt, so dass Migration als "Instrument für die Entwicklung" angesehen werden kann. Durch die Einführung spezifischer Maßnahmen möchte der Ausschuss von der Debatte auf politischer Ebene zur Debatte auf programmatischer Ebene übergehen.
- 1.3 Eine vorteilhafte Umsetzung der Migrations- und Entwicklungspolitik kann am besten durch Schaffung günstigerer Bedingungen für Überweisungen, die das Einkommensniveau der Empfänger anheben sollen (Ziffern 3.4-3.8), und möglicherweise durch Mittel zur Steuerung der Migrationsströme zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder oder bestimmter Gruppen mit niedrigem Einkommen in Entwicklungsländern (Ziffer 4.2) erreicht werden. Durch Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit können private Überweisungen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten für die Allgemeinheit genutzt werden (Ziffern 5.1-5.2). Andere Formen der Entwicklungszusammenarbeit stützen sich auf das Engagement von Diasporaorganisationen und sind auf die Mobilisierung von Humanressourcen und/oder finanziellen Ressourcen für ausländische Direktinvestitionen, Wissens- und Technologietransfers sowie Überweisungen aus sozialen und kulturellen Beweggründen gerichtet (Ziffern 5.3-5.8). Migrations- und Entwicklungspolitik kann die negativen Auswirkungen der Fachkräfteabwanderung durch die Einrichtung von Fachkräftepools (Brain-Trust) und Förderung von Modellen der zirkulären und virtuellen Migration abfedern (Ziffern 6.2-6.6.4). Schließlich vertritt der Ausschuss den Standpunkt, dass Migrations- und Entwicklungspolitik nur erfolg-

reich sein kann, wenn diese in andere relevante Politikbereiche einbezogen und die politische Kohärenz gewährleistet wird (Ziffern 7.1-7.3).

- 1.4 Diese Stellungnahme ergänzt die Stellungnahme des Ausschusses zum Thema "EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern" von Berichterstatter Herrn PARIZA CASTAÑOS¹. Zusätzlich unterstützt sie die Mitteilung der Kommission zu dem Thema "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten"².

2. Migration und Globalisierung

- 2.1 Der Prozess der Globalisierung hat zu einer Liberalisierung des freien Verkehrs von Kapital, Waren und Dienstleistungen geführt. Die Freizügigkeit von Personen ist jedoch noch immer der am meisten eingeschränkte Bereich der Globalisierung. Um die weniger entwickelten Volkswirtschaften an dem auf die Globalisierung zurückzuführenden Wirtschaftswachstum mehr teilhaben zu lassen, sollte der Freizügigkeit von Personen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. In dieser Stellungnahme wird der Denkrichtung gefolgt, dass die Migration eine Chance für Entwicklungsländer ist, ausgewogener an der gegenwärtigen globalisierten Wirtschaft teilhaben zu können. Durch Migration können Ungleichheiten vermindert werden; sie darf jedoch nicht als Ersatz für die traditionelle Entwicklungshilfe gesehen werden.

- 2.2 Zwei Überlegungen bilden die Grundlage für ein Konzept, das Migration als ein Verbindungsglied zwischen Globalisierung und Entwicklung betrachtet. Erstens deuten demografische Trends darauf hin, dass der bereits bestehende Arbeitskräftemangel in EU-Ländern in naher Zukunft voraussichtlich steigen wird, insbesondere im Bereich arbeitsintensiver Dienstleistungen. Zweitens rechnet die Weltbank damit, dass eine gut gesteuerte Migration in naher Zukunft eine bedeutende finanzielle Unterstützung in Form von Geldüberweisungen an Menschen in armen Ländern hervorbringen könnte³. Die Überweisungsströme in den OECD-Ländern und auch aus den OECD-Ländern in Entwicklungsländer und sogar zwischen Entwicklungsländern steigen stetig⁴. Somit kann die internationale Migration einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele leisten. Überweisungen sowie die Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit und zirkulären Migration können erheblich zur

1 SOC/268 "Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit", Stellungnahmeentwurf vom 4. Juni 2007.

2 KOM(2007) 248 endg. vom 16.5.2007.

3 Weltbank, 2006. Global Economic Prospect.

4 Laut Angaben der Weltbank verdoppelten sich die Überweisungsströme von 2001 bis 2005 auf 249 Mrd. US-Dollar im Jahr 2005, davon gelangten 180 Mrd. in Entwicklungsländer. Dies ist das Vier- bis Fünffache der öffentlichen Entwicklungshilfe (Weltbank, 2006: "International Migration Agenda and the World Bank - Managing Risks and Enhancing Benefits"). Nach Schätzungen von Oxfam fließen jährlich Überweisungen von insgesamt 80 Mrd. US-Dollar in Entwicklungsländer (Studie des Internationalen Entwicklungsausschusses zur Migration, Oxfam, 2003). Die Weltkommission für internationale Migration schätzt die Überweisungen, die jährlich in Entwicklungsländern eingehen, auf 93 Mrd. US-Dollar (Migration und Entwicklung, Programm zur Politikanalyse und Forschung, 2003). Insgesamt stellen Überweisungen einen Anteil von 2,2% des Bruttoinlandsprodukts aller Entwicklungsländer (Internationaler Währungsfonds 2005).

Entwicklung beitragen. Darüber hinaus wird ihr Entwicklungspotenzial durch den Bedarf des westeuropäischen Arbeitsmarktes gespeist.

- 2.3 Mit der Stellungnahme wird betont, dass ein gut entwickeltes, umfassendes und integriertes Konzept für die Migrations- und Entwicklungspolitik benötigt wird, das einen allseitigen Nutzen ermöglicht.
- 2.4 Ein solches Konzept geht davon aus, dass ein unausgewogenes Verhältnis zwischen den positiven und negativen Auswirkungen der Migration auf Entwicklungsländer besteht, und will entsprechend auf die nachteiligen und vorteilhaften Faktoren einwirken. Während die Migration in manchen Ländern den Druck der Überbevölkerung und Beschäftigungslosigkeit mindert und durch den bewussten Fachkräfteeexport im Ausland Quellen für künftige Überweisungen, ausländische Direktinvestitionen und Wissenstransfer geschaffen werden, ist für andere Länder die ständige Abwanderung von Humanressourcen ein Entwicklungshemmnis. Daher werden durch eine gute Steuerung der Migration deren positive Folgen verstärkt, gleichzeitig jedoch die negativen abgemildert.
- 2.5 Der Ausschuss unterstützt die Einschätzungen führender internationaler Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank, des britischen Ministeriums für Internationale Entwicklung sowie von Oxfam und anderen Organisationen, die alle auf das Potenzial der internationalen Migration als Entwicklungsinstrument verweisen, wenn es darum geht, Armut zu lindern und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunftsländern zu erreichen. Geldüberweisungen in Entwicklungsländer führen für die Empfängerhaushalte zu einem erheblichen Einkommensanstieg, sind ein wichtiger Faktor für die kurzfristige Linderung der Armut und können bei umsichtiger Steuerung sogar zu einer nachhaltigen Entwicklung auf lange Sicht führen. Letzteres wird durch Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit wie philanthropisches Engagement der Ausgewanderten, Überweisungen aus sozialen Beweggründen, Wissenstransfer und transnationale Unternehmensnetze gefördert.
- 2.6 Der Vorteil einer geschickt gesteuerten Migrations- und Entwicklungspolitik dürfte in dem Potenzial liegen, schwache Länder (insbesondere afrikanische Länder südlich der Sahara) vor Entwicklungshindernissen aufgrund der Migration zu schützen. Die Entwicklungsländer, die am wenigsten von den Überweisungen und dem philanthropischen Engagement profitieren, bezahlen häufig den höchsten Preis der Migration: Sie verlieren hoch qualifizierte Fachkräfte und begabte Menschen. Modelle der zirkulären und virtuellen Migration können in gewissem Maße den negativen Folgen einer unkontrollierten Auswanderung entgegenwirken. Mit einer Migrations- und Entwicklungspolitik könnte auf die Bedürfnisse und Besonderheiten von Bereichen wie Bildungs- oder Gesundheitswesen, die durch die Migration besonders gefährdet sind, eingegangen werden. Wird der Verlust von Fachkräften des Gesundheitswesens in stark von HIV/AIDS betroffenen Gebieten nicht durch strenge Migrationsregelungen verhindert, werden andere Anstrengungen nicht nachhaltig sein. Bilateralen und regionalen Partnerschaften im Bereich Migration zwischen den Aufnahme- und den Herkunftsländern kann eine

bedeutende Rolle beim Schutz dieser für deren Entwicklung entscheidenden Sektoren zukommen.

- 2.7 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Migration auf vielfältige Art und Weise tief greifende Auswirkungen auf die Herkunfts- und Aufnahmeländer hat. Einige Auswirkungen werden jedoch erst Jahre nach Einsetzen der Migration erkannt. Zunehmende Bedeutung hat das Thema Migrantenkinder, die im Herkunftsland bleiben, sowie deren Gesundheit und Bildungsaussichten in Haushalten Alleinerziehender. In der gesellschaftlichen Dimension weisen von der Migration betroffene Bereiche Anzeichen eines verzerrten Geschlechterverhältnisses auf, das höchstwahrscheinlich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der langfristigen Entwicklung beeinflussen wird. Diese Fragen müssen bei der Planung und Umsetzung einer internationalen Migrationspolitik berücksichtigt werden.
- 2.8 Der Ausschuss verweist auf die sozioökonomische Interdependenz zwischen Aufnahme- und Herkunftsland. Migranten, die in den Aufnahmeländern wirtschaftlich erfolgreich sind, überweisen tendenziell mehr. Darüber hinaus können sozial gut integrierte Migranten im Vergleich zu weniger gut integrierten potenziell einen größeren Beitrag zur gemeinsamen Entwicklung ihres Herkunftslandes durch philanthropisches Engagement, Überweisungen aus sozialen Beweggründen sowie zirkuläre oder virtuelle Migration leisten. Demzufolge müssen die Aufnahmeländer über Konzepte nachdenken, die die Vergeudung von Intelligenz (*Brain Waste*) verhindern: Hierzu gehören eine bessere soziale Integration im Allgemeinen sowie die Angleichung der Löhne und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen - also auch Zulassung von Gewerkschaften - oder Lösungen hinsichtlich der Erlangung eines legalen Aufenthaltsstatus für Migranten, der häufig problematisch ist. Mit einer solchen Herangehensweise wird der Nutzen der Migranten für die Aufnahmeländer optimiert und außerdem ihr möglicher Beitrag zur Entwicklung erhöht.
- 2.9 Hiermit sind ebenfalls Konzepte zur Eindämmung der irregulären Migration verknüpft. Irreguläre Migration schadet den Aufnahmeländern, da sie mit Schwarzarbeit verbunden ist. Gleichzeitig gefährdet sie die (irregulären) Migranten, da sie sich häufig in einer schwachen Position eines bedenklichen Ausbeutungsverhältnisses befinden und harten Arbeitsbedingungen mit niedrigen Sicherheits- und Gesundheitsstandards ausgesetzt sind. Des Weiteren hat irreguläre Migration auch negative Folgen für die Entwicklung: Die Möglichkeiten einer Integration im Aufnahmeland sind begrenzt und die hohen Kosten dieser Art der Einwanderung verringern die Aussichten auf Geldüberweisungen der betreffenden Personen in ihre Herkunftsländer. Dennoch bleibt die Regularisierung der Einwanderer ohne Ausweispapiere ein humanes Erfordernis und gleichzeitig eine wirtschaftliche und soziale Notwendigkeit. Bessere Möglichkeiten einer legalen Migration erhöhen ihr Potenzial als Entwicklungsinstrument und verringern gleichzeitig die Nachfrage nach kriminellen Organisationen, die Schmuggel und Menschenhandel betreiben. Legale Migration reduziert deshalb die Ausbeutung auf ein Minimum.

- 2.10 Der Ausschuss stellt fest, dass die Süd-Süd-Migration die häufigste Form der internationalen Migration ist. Nachbarländer oder die unmittelbare Region werden von internationalen Migranten am häufigsten als Zielländer gewählt⁵. Berücksichtigt man außerdem, dass Migration Risikobereitschaft bedeutet und finanzielle Ressourcen, Fähigkeiten und Netzwerke erfordert, wird offensichtlich, dass insbesondere für arme Menschen Ortsveränderungen innerhalb der eigenen Staaten die am meisten verbreitete Form der Migration sind⁶. Deshalb muss ein umfassendes Konzept für die Migrations- und Entwicklungspolitik auch berücksichtigen, welche potenziellen Auswirkungen die regionale und interne Migration auf die Armutsinderung und wirtschaftliche Entwicklung hat.
- 2.11 Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, die Standards der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1990) anzuwenden.

3. Migration und Armutsinderung - Überweisungen erleichtern

- 3.1 Der Ausschuss ist sich des Potenzials von Überweisungen der Migranten an ihre im Herkunftsland verbliebenen Familien als Entwicklungsinstrument bewusst. Untersuchungen zeigen, dass Überweisungen das Einkommensniveau ihrer Empfänger unmittelbar anheben und somit die Armut lindern.
- 3.2 Ein unbestimmter, jedoch erheblicher Teil der Überweisungen (ein bis zwei Drittel) wird über informelle Kanäle abgewickelt. Dies hat negative Folgen für Migranten und Begünstigte sowie für das Aufnahme- und Herkunftsland. Aufgrund fehlenden Wettbewerbs unter den inoffiziellen Anbietern von Finanzleistungen haben die Migranten und Begünstigten keine andere Wahl, als die hohen Transaktionskosten, die wiederum ihr Einkommen mindern, in Kauf zu nehmen. Für finanzschwache Entwicklungsländer sind Überweisungen die wichtigste Quelle ausländischer Währung und können somit, wenn sie über offizielle Kreditinstitute abgewickelt werden, die finanzielle Entwicklung verbessern, indem der örtliche Banksektor über mehr Bankguthaben verfügt und folglich mehr Kredite bereitstellen kann⁷. Somit tragen Überweisungen zu einer positiven makroökonomischen Entwicklung bei. Für die Aufnahme-länder ist der inoffizielle Bankensektor allgemein Anlass zur Besorgnis hinsichtlich der Sicherheit, denn Geldwäsche oder die Finanzierung terroristischer Organisationen erfolgen größtenteils mittels inoffizieller Finanztransaktionsmethoden.

⁵ Insbesondere Südafrika ist ein häufig gewähltes Einwanderungsland für die gesamte Region und hat deshalb eine besonders hohe Last zu tragen.

⁶ Siehe DFID-Bericht: "Moving out of poverty - making migration work better for poor people" (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>).

⁷ Die Banken können folglich auf internationalen Kapitalmärkten durch Verbriefung künftiger Überweisungen günstigere und langfristige Darlehen aufnehmen.

- 3.3 Es gibt vielerlei Gründe, warum Migranten für Überweisungen häufig inoffizielle Kanäle anstelle offizieller Bankleistungen bevorzugen. Viele Migranten entscheiden sich für inoffizielle Überweisungskanäle, weil die offiziellen Dienstleistungsanbieter zu teuer, zu langsam, zu bürokratisch oder einfach nicht zugänglich sind. Sie haben auch mangelndes Vertrauen in die Kreditinstitute ihres Heimatlandes oder befürchten Wechselkursschwankungen. Zahlungsempfänger aus der armen Bevölkerung haben keinen Zugang zu Kreditinstituten, insbesondere wenn sie in abgelegenen ländlichen Gebieten leben. Noch mehr Menschen können sich keine Kontoführungsgebühren leisten. Überweisungsgebühren sind für einkommensschwache Familien, die regelmäßig kleine Beträge senden, unverhältnismäßig hoch. Migranten ohne Ausweispapiere können sich nicht an Banken wenden, da ein Ausweis zu den Grundvoraussetzungen für eine Kontoeröffnung gehört.
- 3.4 Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten, die Kommission, das Parlament und den Rat auf, folgende Initiativen zur Förderung der Entwicklung in Betracht zu ziehen:
- 3.4.1 Einheimische Kreditinstitute aus den Herkunftsländern sollten den im Ausland lebenden und arbeitenden Migranten die Möglichkeit zur Einrichtung von Sparkonten für Zahlungen in ausländischer Währung einräumen.
- 3.4.2 Bankdienstleistungen sollten für einkommensschwache Familien durch erschwingliche Bankgebühren zugänglich gemacht und auch in Gegenden angeboten werden, in denen es derzeit keine Banken gibt. Letzteres könnte durch die Verknüpfung von Bankdienstleistungen mit flächendeckenden Dienstleistungen wie Post- oder Einzelhandelsnetzen oder bestehenden Kreditgenossenschaften erreicht werden. Eine Verringerung der Überweisungsgebühren darf jedoch nicht durch ungünstige Wechselkurse zugunsten des Kreditinstituts zunichte gemacht werden.
- 3.4.3 Der Wettbewerb zwischen den Anbietern von Überweisungsleistungen muss verstärkt werden, damit die Überweisungskosten sinken. Nichtstaatliche Organisationen und öffentliche Behörden in den Aufnahmeländern könnten den Wettbewerb fördern, indem sie Informationen mit Preisvergleichen der Dienstleistungsanbieter verbreiten. Die Website www.sendmoneyhome.org ist diesbezüglich eine beispielhafte Initiative. Außerdem ist es äußerst wichtig, den Migranten Kenntnisse in finanziellen Angelegenheiten zu vermitteln, und dies sollte die Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit Finanzinstituten ermöglichen.
- 3.4.4 Eine Modernisierung der Banktechnologien in den Herkunftsländern könnte die Transaktionskosten erheblich herabsetzen, den Ablauf beschleunigen und die Sicherheit der Transaktionen erhöhen. Auch würden in abgelegenen Gebieten satellitengestützte Informationstechnologien zugunsten einer verbesserten Verwaltung und elektronische Transfersysteme die Effizienz erhöhen. Die Einführung von Debitkarten oder Zusatzleistungen von Mobilfunkanbietern sind innovative Lösungen für eine größere Reichweite von Leistungen. All diese Maßnahmen zum Kapazitätsausbau erfordern Investitionen, die durch öffentliche Entwicklungshilfe oder öffentlich-private Partnerschaften gefördert werden könnten.

- 3.4.5 Die strengen Vorschriften zur Identitätsangabe von Personen wirken auf Migranten (ohne Ausweispapiere), die ein Bankkonto eröffnen möchten, abschreckend. Die Banken sollten Konzepte hinsichtlich eines verbesserten Zugangs zu Bankleistungen für Migranten ohne Ausweispapiere entwickeln. Um sie möglich zu machen sollten die Mitgliedstaaten entsprechende Änderungen des Regelungsumfelds für den Bankensektor in Betracht ziehen.
- 3.5 Ein erster erforderlicher Schritt ist die Herabsetzung der Kosten für Überweisungen, damit diese besser zur Entwicklung beitragen können. Ein zweiter Schritt ist die Erleichterung der Abwicklung von Überweisungsströmen. Die Aufnahmeländer sollten daher mit den Herkunftsländern, an die ein hohes Überweisungsaufkommen geht, Partnerschaften im Bereich Überweisungen aufbauen. Diese Partnerschaften könnten für Maßnahmen sorgen, die den Zugang armer Menschen zu den Kreditinstituten verbessern, außerdem Finanzleistungsanbietern eine leichtere Abwicklung von Überweisungsströmen ermöglichen und Anreize für die Nutzung offizieller Überweisungskanäle schaffen.
- 3.6 Der Ausschuss fordert die Kreditinstitute in der Europäischen Union auf, die Gestaltung ihrer Bankdienstleistungen stark an der sozialen Verantwortung von Unternehmen zu orientieren und die zentrale Aufgabe der Banken auch bei der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Migranten und ihrer Familien wahrnehmen.
- 3.7 Der Ausschuss spricht sich nachdrücklich für Partnerschaften aus, die Pilotinitiativen durchführen, die durch verringerte Kosten und einen besseren Zugang den Einsatz von Überweisungen als Entwicklungsinstrument fördern. Nachfolgend seien zwei Beispiele angeführt:
- 3.7.1 Die Industrievereinigung der Mobilfunkanbieter, GSM Association, und das Kreditkartenunternehmen Mastercard haben gemeinsam ein System entwickelt, durch das Migranten über eine Bezahlungsfunktion ihres Mobiltelefons Geldbeträge auf ihr Mobiltelefon laden, diese an eine andere Mobiltelefonnummer ins Ausland überweisen können und der Zahlungsempfänger dort eine Textnachricht über den Eingang des Geldes erhält.
- 3.7.2 Die Bank Lloyds TSB in Großbritannien ermöglicht in Zusammenarbeit mit der indischen ICICI-Bank gebietsfremden Indern kostenlose Überweisungen nach Indien, solange auf ihrem ICICI-Konto ein Mindestsaldo stehen bleibt.
- 3.8 Insbesondere in Konflikt- und Krisensituationen oder nach Naturkatastrophen haben sich Überweisungen als effizientes und schnelles Mittel zur Reaktion auf Bedürfnisse von Flüchtlingen und Opfern in den Herkunftsländern erwiesen. Humanitäre Hilfsorganisationen und Helfer vor Ort sollten erwägen, im Rahmen ihrer Wiederaufbauhilfe den Zugang zu Überweisungen zu ermöglichen.

4. Migration und Abbau von Ungleichheiten - Steuerung regulärer Migrationsströme zum Wohle unterentwickelter Regionen

4.1 Auch wenn Überweisungen eine unmittelbare Armutslinderung für die Begünstigten bewirken, können sie im Rahmen privater Transaktionen nur begrenzt als Entwicklungsinstrument wirken, da die Armen im Allgemeinen keine Überweisungen aus dem Ausland erhalten. Vielmehr gehören Menschen, die die anfänglichen Kosten für die Migration aufbringen können, Haushalten der unteren Mittelschicht an. Außerdem fließen Überweisungen in erster Linie in große Emigrationsländer, die eine bewusste Politik des Humankapitalexports verfolgen. Weniger als ein Drittel geht an die am wenigsten entwickelten Länder. Der regelmäßige Eingang von Überweisungen ist stark an eine kontinuierliche Auswanderung gebunden und kann demzufolge durch Änderungen der Einwanderungspolitik oder des wirtschaftlichen Wachstums der Aufnahmeländer empfindlich beeinträchtigt werden.

4.2 Damit Überweisungen besser als Mittel zur Armutslinderung beitragen und Ungleichheiten abgebaut werden können, müssen die Aufnahmeländer nicht nur, wie bereits dargelegt, die Überweisungsströme besser steuern und deren Abwicklung erleichtern, sondern ist auch eine bessere Steuerung der vorausgehenden Migrationströme erforderlich. Beschränkungen hinsichtlich der Zuerkennung eines legalen Status für Migranten in den Aufnahmeländern wirken sich folglich negativ auf Überweisungen in die Herkunftsländer aus. Die Aufnahmeländer können außerdem die Richtung der Überweisungsströme wirksam beeinflussen, indem sie speziellen Einwanderergruppen aus bestimmten Herkunftsländern oder Regionen einen "vorrangigen Einwanderungsstatus" zuerkennen. Hierdurch lässt sich verhindern, dass bereits bestehende Migrantennetze zu regionalen Verzerrungen in einem Land führen oder dass die Ungleichheit in den Herkunftsländern weiter verstärkt wird. Somit unterstützen die Aufnahmeländer die am wenigsten entwickelten Regionen der Herkunftsländer aktiv und helfen die Ungleichheiten abzubauen. Eine weitere Maßnahme, um sicherzustellen, dass die Überweisungen die am wenigsten entwickelten Regionen erreichen, wäre, Angehörigen aus Haushalten mit niedrigem Einkommen gezielt die Auswanderung zu erleichtern.

5. Migration und Entwicklungszusammenarbeit

5.1 Mit Entwicklungszusammenarbeit werden Aktivitäten von Migranten bezeichnet, die die Entwicklungsarbeit ergänzen, nicht jedoch ersetzen. Diese Aktivitäten sind durch eine an den Bedürfnissen orientierte Planung und durch Nachhaltigkeit gekennzeichnet sowie durch die Fähigkeit, Diasporagruppen an Gemeinden in den Herkunftsländern zu binden. Eine Form der Entwicklungszusammenarbeit, die alle Einkommensgruppen der begünstigten Gemeinde erreicht, sind auf Überweisungen gestützte Investitionen in die Infrastrukturen für Bildung und grundlegende Gesundheitsdienste. Der Ausschuss unterstützt daher die Einbettung von Überweisungen in das Konzept der Entwicklungszusammenarbeit.

- 5.1.1 Eine beispielhafte Initiative ist das Kofinanzierungsprogramm. Jede Überweisung, die Migranten für Zwecke der kommunalen Entwicklung in ihrem Herkunftsland zur Verfügung stellen, wird durch einen entsprechenden, gleich hohen Betrag eines jeden institutionellen Partners des Programms kofinanziert⁸. Idealerweise sind diese Partner Entwicklungshilfeorganisationen, die Managementenerfahrungen und erfahrenes Personal in das Programm einbringen und mit den lokalen Verwaltungen zusammenarbeiten, damit Nachhaltigkeit erreicht wird. Diese Kofinanzierungsprogramme sollten über Informationsplattformen, die auch die Inanspruchnahme offizieller Bankinstitute für Überweisungen fördern, in starkem Maße öffentlich bekannt und leicht zugänglich gemacht werden. Wenn erfolgreiche Kofinanzierungsprogramme ermittelt sind, sollten in diese zusätzliche Kofinanzierungspartner aus dem privaten Sektor aufgenommen werden. Insbesondere Unternehmen, die einen erheblichen Anteil an Migranten beschäftigen, und auch Finanzdienstleistungsanbieter, die Überweisungen ermöglichen, sollten zur Beteiligung und zur Wahrnehmung ihrer sozialen Verantwortung als Unternehmen aufgefordert werden. Von diesen öffentlich-privaten Partnerschaften profitieren alle Beteiligten: der Beitrag zur Entwicklung steigt aufgrund größerer kollektiver Überweisungen und die Unternehmen und Banken gewinnen das Vertrauen ihrer Kunden. Der Ausschuss ist sich jedoch der Tatsache bewusst, dass eine Zusammenarbeit zwischen Herkunftsland und Aufnahmeland alle Beteiligten umfassen muss, d.h. Regierungen und Behörden, aber auch Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft. So ließe sich z.B. durch Verfahren und Selbstverpflichtungen zur Korruptionsbekämpfung die Veruntreuung der transferierten Gelder verhindern.
- 5.2 Andere Formen der Entwicklungszusammenarbeit bestünden etwa darin, die Überweisungen für unternehmerische oder investitionsbezogene Aktivitäten zu nutzen.
- 5.2.1 Anreize, die Herkunftsländer schaffen können, um die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erfolgenden Überweisungsströme insgesamt zu erhöhen, sind zum Beispiel Einkommensteuerbefreiungen für Migranten im Falle von Investitionen in Unternehmen vor Ort und Befreiungen von Importzöllen für Investitionen in Unternehmen.
- 5.2.2 Der Ausschuss fordert Kreditinstitute und Entwicklungsagenturen auf, Pilotprojekte zu erproben, die Überweisungen und Institute für Kleinkredite in Entwicklungsländern miteinander verbinden.
- 5.2.3 Kreditinstitute in Herkunfts- und Aufnahmeländern sollten zum Aufbau von Partnerschaften im Bereich Überweisungen angeregt werden, um das Cross-Selling (den Querverkauf) zusätzlicher Finanzdienstleistungen, d.h. das Anbieten kleiner, an Überweisungen gebundene Geschäftskredite oder Wohnungskredite zu ermöglichen.

8

Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinde der Einwanderer aus Zacatecas (Mexiko) in den Vereinigten Staaten. Im Rahmen des Programms "Three for One" (Drei für Einen) wird jeder Dollar, den Migrantenverbände spenden, mit einem Dollar durch die mexikanische Bundesregierung und einem weiteren Dollar durch den Bundesstaat Zacatecas kofinanziert. Voraussetzung für den Erfolg solcher Initiativen ist, dass die Einwanderer in sozialer Hinsicht gut in die Gemeinden der Aufnahmeländer integriert sind, damit sie sich organisieren können.

- 5.2.4 Damit Aktivitäten dieser Art unterstützt und verstärkt werden können, sollten Entwicklungsagenturen und Organisationen der Zivilgesellschaft Migrantengruppen in den Aufnahmeländern über Investitionsmöglichkeiten informieren, Unternehmerschulungen anbieten und den Aufbau von Netzen ermöglichen, die Kontakte zwischen Migranten und kapitalbedürftigen Unternehmern in den Herkunftsländern knüpfen. Unternehmer mit Migrationshintergrund in den Aufnahmeländern und Unternehmer in den Herkunftsländern sollten in strategische Unternehmens- und Entwicklungsnetze eingebunden werden.
- 5.3 Einige der oben genannten Maßnahmen erfordern die Zusammenarbeit von Diasporaorganisationen in den Aufnahmeländern. Verbindungsnetze zwischen Diaspora und Herkunftsländern sind hauptsächlich auf Initiativen einzelner Personen oder Gruppen zurückzuführen. Solche Netze sind die Hauptquelle für ausländische Direktinvestitionen, Wissens- und Technologietransfers, philanthropisches Engagement und Überweisungen aus sozialen und kulturellen Beweggründen. Sie können sogar in Friedens- und Wiederaufbauprozessen eine Rolle spielen. Die am wenigsten entwickelten Länder haben jedoch nicht die Kapazität, Migranten im Ausland ausfindig zu machen und Diasporanetzwerke aufzubauen, um diese Ressourcen (Überweisungen, Investitionen, Fähigkeiten und Kenntnisse) zu Entwicklungszwecken zu nutzen.
- 5.4 Daher besteht die Aufgabe, in Diasporaorganisationen, die in am wenigsten entwickelten Ländern ihren Ursprung haben, Fähigkeiten zu entwickeln und die Entwicklungsmittel auf die Bereiche mit den niedrigsten Einkommen zu richten.
- 5.5 Beim Aufbau von Kapazitäten ist der Umstand zu berücksichtigen, dass Diasporagemeinschaften meist informell und lose organisiert sind. Sie haben länderspezifische Strukturen und eine eigene Dynamik der Wechselbeziehungen mit ihren Herkunftsländern.
- 5.6 Die Suche nach geeigneten Diasporagruppen und die Stärkung ihrer Fähigkeiten, zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beizutragen, kann zur Einrichtung von Fachkräftepools (*Brain-Trust*) führen. Dies wird im Rahmen von Humankapitalprogrammen erreicht, die Migranten (oder ihre Nachkommen) für private oder öffentliche Entwicklungsprogramme gewinnen. Im Rahmen dieser Programme werden Sprachkenntnisse und kulturelle Kompetenzen ausgenutzt und den Entwicklungsländern jüngst erworbene berufliche Fähigkeiten, Erfahrungen und Kontakte zur Verfügung gestellt.
- 5.6.1 Damit mit dem Aufbau von Fähigkeiten für Diasporaorganisationen und die am wenigsten entwickelten Herkunftsländer begonnen werden kann, ist es erforderlich, diese Organisationen und Netze ausfindig zu machen und von ihnen ein Verzeichnis anzulegen. Der Ausschuss empfiehlt daher, auf freiwilliger Basis in den Aufnahmeländern Verzeichnisse qualifizierter Migranten aus Ländern, die von der *Fachkräfteabwanderung* betroffen sind, sowie von Migrantenunternehmen aus kleinen und mittelgroßen Entwicklungsländern, die mit Aufnahmeländern Geschäfte tätigen, anzulegen.

- 5.6.2 Wenn die Diasporaorganisationen einmal ausfindig gemacht wurden, sollte ihnen ermöglicht werden, sich mit ihren Herkunftsländern in Verbindung zu setzen und zu deren Entwicklung beizutragen. Zur Erleichterung dieses Prozesses sollten die Aufnahmeländer und internationalen Entwicklungsorganisationen Plattformen und Foren, Reisestipendien, Forschungsstipendien und Unternehmenstreffen anbieten.
- 5.7 Allein die Existenz von Diasporagemeinschaften garantiert jedoch noch nicht zwangsläufig eine positive Auswirkung auf die Entwicklung des Herkunftslandes. Die politischen und sozioökonomischen Bedingungen und Politik des Entwicklungslandes spielen eine ebenso wichtige, wenn nicht sogar vorherrschende Rolle. Ganz allgemein aber sollten Migrantenorganisationen mehr zu Fragen der Entwicklung einbezogen werden. Deshalb werden die Entwicklungsorganisationen aufgefordert, auf Migrantenorganisationen zuzugehen, um über eine nutzbringende Zusammenarbeit zu beraten.
- 5.8 Der Ausschuss unterstützt die Einrichtung eines speziellen Migrations- und Entwicklungsfonds für die vorgenannten Entwicklungsaktivitäten.
6. **Migration und Abfederung der Auswirkungen der Fachkräfteabwanderung - Einrichtung von *Brain-Trusts* sowie Förderung zirkulärer und virtueller Migration**
- 6.1 Die freiwillige Abwanderung von Humankapital führt häufig zu wirtschaftlichen Vorteilen für die Herkunftsländer. Die internationale Migration mindert in vielen Herkunftsländern den Druck der Überbevölkerung und Beschäftigungslosigkeit. Manche Länder exportieren bewusst erfolgreich Fachkräfte, um im Ausland Quellen für künftige Überweisungen, ausländische Direktinvestitionen und Wissenstransfer zu schaffen. In den am wenigsten entwickelten Ländern, die weder die wirtschaftliche noch die institutionelle Kapazität zur Schaffung von Ersatz haben, ist aber die ständige Abwanderung von Humanressourcen, insbesondere von hoch qualifizierten und talentierten Fachkräften, ein Entwicklungshemmnis.
- 6.2 Der Ausschuss fordert daher alle Beteiligten dringend auf, erstens alle erforderlichen Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der *Fachkräfteabwanderung* zu ergreifen und zweitens Konzepte zur Verhinderung eines weiteren Verlusts von Humankapital in gefährdeten Volkswirtschaften und Sektoren zu entwickeln. Die Kommission hat bereits in ihrer jüngsten Mitteilung betont, dass die Abfederung der Auswirkungen einer Fachkräfteabwanderung bedeutet, Konzepte der *zirkulären* und *virtuellen* Migration zu berücksichtigen⁹. Ethische Verhaltenskodizes, höhere Einkommen und Ausgleichsfonds sind Möglichkeiten, die Abwanderung von Fachkräften zu verhindern. Des Weiteren kann ein geschickt zugeschnittenes Outsourcing aus OECD-Ländern in Entwicklungsländer den Migrationsdruck in diesen speziellen Ländern mindern. Ähnliche Überlegungen, die zur Vermeidung der Vergeudung von Intelligenz (*Brain Waste*) in den entwickelten Aufnahmeländern erörtert werden, sollten

⁹ Mitteilung der Kommission zum Thema "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten".

auch auf Arbeiternehmer in Industriebranchen, die in Entwicklungsländer ausgelagert wurden, angewendet werden.

- 6.3 Die Förderung der *zirkulären* und *virtuellen* Migration stützt sich auf die oben genannten Fähigkeiten der Diasporagruppen und deren Vermögen, Verbindungen zu ihrem Herkunftsland aufzubauen, und somit auf die Einrichtung von Fachkräftepools (*Brain-Trust*). Qualifizierte Migranten, die in den Aufnahmeländern einen Hochschulabschluss erworben oder eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, können für ihre Herkunftsländer sehr wertvoll sein, wenn ein Transfer ihrer Fähigkeiten und Leistungen möglich ist.
- 6.4 Die Einrichtung von Fachkräftepools (*Brain-Trust*) ist ein ergänzendes Konzept zur Fachkräfteabwanderung, da der Nettoverlust in den Herkunftsländern theoretisch zu einem *Brain-Trust* von Migranten in den Aufnahmeländern führt. Wichtiger ist jedoch, dass Fachkräftepools einige der nachteiligen Folgen der Fachkräfteabwanderung in den Herkunftsländern mindern können. Einzelne Migranten können ihre fachlichen Qualifikationen oder organisatorischen Fähigkeiten den Herkunftsländern zeitweise (zeitweilige Rückkehr) oder auf virtueller Basis über webgestützte Anwendungen und Online-Foren zur Verfügung stellen.
- 6.4.1 Die Visavorschriften sollten entsprechend angepasst werden, damit die Fachleute einfacher zwischen Aufnahme- und Herkunftsland "pendeln" können. Internationale Entwicklungsorganisationen sollten Entwicklungskonzepte in Betracht ziehen, die den *virtuellen* Transfer von Leistungen und Wissen hoch qualifizierter Migranten ermöglichen, z.B. die Nutzung des Internets durch Kardiologen in den Aufnahmeländern für Analysen medizinischer Berichte aus den Herkunftsländern, die Gewährung des Zugangs zu modernen Laboratorien für Geologen im Aufnahmeland oder die Bewertung von Geschäftsplänen für Mikrofinanzprogramme durch Finanzanalysten. Das Erteilen von Mehrfachvisa könnte die *zirkuläre* Migration erleichtern.
- 6.4.2 Ein weiterer starker Anreiz für die Rückkehr und/oder die zirkuläre Migration ist die Portabilität von Rentenansprüchen und sozialen Rechten der Migranten zwischen dem Aufnahme- und dem Herkunftsland.
- 6.4.3 Die Entwicklungsländer müssen auf die bestehenden Möglichkeiten von Konzepten der Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen und zudem ermutigt und befähigt werden, Netze mit Diasporagemeinschaften im Ausland aufzubauen.
- 6.4.4 Diese Konzepte erfordern selbstverständlich die erfolgreiche Integration von Migranten im Aufnahmeland. Die Aufnahmeländer müssen die *Vergeudung von Intelligenz* (wenn Migranten Tätigkeiten unterhalb des Qualifikationsniveaus ihres ursprünglich erworbenen Bildungs- und Berufsabschlusses ausüben) verringern, indem Fähigkeiten der Migranten besser bewertet und folglich ihre in den Herkunftsländern erworbenen Qualifikationen und Abschlüsse anerkannt werden. Dadurch können sie sich mehr in die Gesellschaft des Aufnahmelandes einbringen und einen größeren Beitrag zur Entwicklung ihres Herkunftslandes leisten.

- 6.5 In einzelnen Bereichen wie Bildung und Gesundheitsfürsorge muss als Grundsatz gelten, die Auswanderung zu regulieren. Um diese besonders betroffenen Sektoren vor der *Fachkräfteabwanderung* schützen zu können, sind Maßnahmen erforderlich, die den Schub- und Sogfaktoren der Migration entgegenwirken.
- 6.5.1 Der Ausschuss drängt darauf, dass die Industrieländer kein Humankapital aus diesen schwachen Entwicklungsländern anwerben sollten. Die britische Regierung hat einen beispielhaften Verhaltenskodex bezüglich der ethischen Anwerbung eingeführt, der öffentliche und private medizinische Einrichtungen verpflichtet, kein neues Personal aus Entwicklungsländern anzuwerben, in denen sich die Humanressourcen des Gesundheitswesens in einem kritischen Zustand befinden.
- 6.5.2 Ebenso kann die arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderungspolitik der Aufnahmeländer angepasst werden, um den Zustrom hoch qualifizierter Fachkräfte aus besonders gefährdeten Entwicklungsländern auf ein Minimum zu begrenzen.
- 6.6 Je nachdem, welche Ressourcen den besonders gefährdeten und schwachen Entwicklungsländern zur Verfügung stehen, gibt es verschiedene Möglichkeiten zum Ausgleich der Auswirkungen der *Fachkräfteabwanderung*.
- 6.6.1 Eine Möglichkeit wäre, einen Überschuss an Humankapital zu schaffen, durch den eine exportorientierte (Personal-)Entwicklungsstrategie verfolgt werden könnte. Die Ausbildungsleistungen könnten über eine Wegzugbesteuerung für hoch qualifizierte Fachkräfte, die sich für die Auswanderung entscheiden, finanziert werden. Diese Steuer kann im Auswanderungs- oder im Aufnahmeland erhoben werden.
- 6.6.2 Rückzahlungsvereinbarungen (Ausgleichsfonds) zwischen Migranten und Herkunftsland vor der Auswanderung könnten von einer dauerhaften Auswanderung abhalten, und zudem erhält das Herkunftsland die ursprünglich in die allgemeine und berufliche Bildung investierten Kosten zurück¹⁰.
- 6.6.3 Für Länder, die besonders von der *Fachkräfteabwanderung* betroffen sind, sollten *Fachkräftepools* eingerichtet werden.
- 6.6.4 Für hoch qualifizierte Fachkräfte, die außerhalb eines Entwicklungslandes eine weitere Ausbildung erhalten oder ihre Fachausbildung fortsetzen, könnten Bedingungen für die Rückkehr in ihr Heimatland oder die erleichterte Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte geschaffen werden. Diese Mechanismen der *zirkulären* Migration können die Rückkehrmigration in die Herkunftsländer fördern.

10

Zu weiteren Einzelheiten zu einem möglichen Ausgleichsfonds zwischen Migranten und Herkunftsland siehe Sondierungsstellungnahme des EWSA zum Thema "Gesundheit und Migration" (Berichterstatter Herr SHARMA und Mitberichterstatterin Frau CSER), die im Juli 2007 verabschiedet wurde (CESE 1001/2007, SOC 274).

7. **Die Migrations- und Entwicklungspolitik integrieren und politische Kohärenz gewährleisten**
- 7.1 Wie bereits dargelegt wurde, ist sich der Ausschuss bewusst, dass die Süd-Süd-Migration und die regionale Migration ein bedeutend höheres Ausmaß haben als die internationale Migration zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern. Aus diesem Grunde sollte regionalen Konzepten für Migration und Entwicklung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, wie dies bereits durch die Afrikanische Union erfolgt.
- 7.2 Der Ausschuss betont die Notwendigkeit, die "Migrations- und Entwicklungspolitik" in die Zuwanderungs- und Integrationspolitik der Aufnahmeländer und die nationalen Entwicklungsstrategien der Herkunftsländer sowie die Strategien zur Armutslinderung internationaler Entwicklungsorganisationen zu integrieren.
- 7.3 Der Ausschuss verweist darauf, dass sich politische Stimmigkeit sehr vorteilhaft auf das Ergebnis der Migrations- und Entwicklungspolitik auswirkt. Die Handels- und Sicherheitspolitik darf die entwicklungsfördernden Bemühungen der Migrations- und Entwicklungspolitik nicht untergraben. Ebenso nachdrücklich fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, politische Stimmigkeit anzustreben und sich nicht für eine unterschiedliche Politik auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene auszusprechen.

Brüssel, den 12. Dezember 2007

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI