SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Migration und Entwicklung: explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen

Baraulina, Tatjana; Hilber, Doris; Kreienbrink, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Baraulina, T., Hilber, D., & Kreienbrink, A. (2012). *Migration und Entwicklung: explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen.* (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 49). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67747-6

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

Migration und Entwicklung

Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen

Tatjana Baraulina
Doris Hilber
Axel Kreienbrink

Working Paper 49

Migration und Entwicklung

Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen

Tatjana Baraulina
Doris Hilber
Axel Kreienbrink

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2012

Zusammenfassung

In der Studie wird das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ (MuE) in Deutschland analysiert und gefragt, inwiefern es sich um ein kohärent gestaltetes Politikfeld handelt. Untersucht wird, welche Akteure in diesem Handlungsfeld sowohl auf der Bundesebene als auch auf der Ebene der Bundesländer und der Kommunen eine Rolle spielen, welche Auffassungen über die Zusammenhänge von Migration und Entwicklung bestehen, welche Maßnahmen durchgeführt werden und welche Herausforderungen es für ein kohärentes Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ gibt. Die Analyse basiert auf qualitativen und quantitativen Befragungen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure der Migrations- und Integrationspolitik und von Akteuren aus dem Bereich Entwicklungszusammenarbeit.

Die zentralen Akteure auf Bundesebene sind die betroffenen Ministerien (v.a. BMI, BMZ) sowie auf der nachgeordneten Ebene das BAMF beziehungsweise die staatlich finanzierten Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit (GIZ, CIM). Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder kirchliche Hilfsorganisationen spielen nur eine untergeordnete Rolle. In diversen Bundesländern sind vor allem die Verantwortlichen für Migration (Rückkehr) und Integration als Akteure dem Handlungsfeld MuE zuzurechnen. In den Kommunen – sofern sie sich überhaupt im Bereich MuE engagieren – sind es ebenfalls v.a. die Verantwortlichen für Integration.

Die durchgeführten Maßnahmen, die dem Handlungsfeld MuE zugerechnet werden können, unterscheiden sich je nach Ebene und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure. Zu den Maßnahmen gehören Förderprojekte in den Bereichen Rückkehrförderung und Diasporakooperation (ohne integrationspolitische Bezüge), die von den entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen getragen werden, oder die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine erleichterte Mobilität durch das Bundesministerium des Innern. Auf der Ebene der Bundesländer und besonders der Kommunen spielt der Integrationsbereich eine große Rolle, da oftmals die Verantwortlichen für Integration von Migrantenorganisationen angesprochen und dann tätig werden. Damit erweitert sich das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ zu einem ergänzenden Handlungsfeld „Integration und Entwicklung“, weil sowohl durch das Empowerment als auch das Engagement von Migrantenorganisationen im entwicklungsfördernden Bereich integrative Prozesse befördert werden.

Die Mehrzahl der Maßnahmen wird unabhängig voneinander umgesetzt. Ansätze zu Vernetzung und Koordination bestehen. Für eine Steigerung der Kohärenz im Handlungsfeld MuE wären an den Schnittstellen der Politikfelder „Entwicklung“, „Migration“, „Integration“ etc. institutionenübergreifende Kooperationen zu fördern. Einen Beitrag dazu liefern Foren für einen regelmäßigen und intensiven Austausch zwischen den involvierten Akteuren innerhalb der Ebenen und über die Ebenen hinweg. So können z.B. in einzelnen Ländern und Kommunen erprobte Ansätze ressourcenschonend verbreitet werden.

Potenziale bestehender Maßnahmen sollten weiter ausgeschöpft werden, indem z.B. die Anschlussfähigkeit der verschiedenen Rückkehrförderungen in Deutschland erhöht wird. Hierzu gibt es bereits erste Ansätze. Die Kooperation mit Migrantenorganisationen könnte stärker die wechselseitigen positiven Aspekte des entwicklungs- und des integrationspolitischen Engagements berücksichtigen, was z.B. durch durchlässiger gestaltete Förder(richt)linien unterstützt werden kann. Daneben sollten Professionalisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Migrantenorganisationen sowie transparente Informationsplattformen über zentrale Geberorganisationen, Förderziele und Fördervoraussetzungen treten. Schließlich wären systematische Forschungen zu den Auswirkungen der Steuerungsinstrumente zur Förderung von Migration, Remigration und Zirkularität auf Entwicklung ebenso notwendig wie die Evaluation bisheriger Instrumente, wie z.B. der Mobilitätspartnerschaften, mit Blick auf positive oder mögliche negative Effekte.

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	5
1	Einführung	10
2	Das Handlungsfeld "Migration und Entwicklung" auf Bundesebene	16
3	Das Handlungsfeld "Migration und Entwicklung" auf Länderebene	30
4	Das Handlungsfeld "Migration und Entwicklung" auf kommunaler Ebene	38
5	Schlussfolgerungen	46
	Literatur	49
	Verzeichnisse	58
	Anhang	60
	Publikationen der Forschungsgruppe	62

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 5

1 **Einführung** 10

1.1 Migration und Entwicklung als Handlungsfeld 10

1.2 Methodisches Vorgehen 12

2 **Das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ auf Bundesebene** 16

2.1 Kompetenzen und Tätigkeitsfelder staatlicher und staatlich geförderter Akteure 16

2.1.1 Förderung entwicklungspolitisch relevanter Rückkehr 17

2.1.2 Förderung zirkulärer Migration 20

2.1.3 Entwicklungspolitische Förderung von Geldtransfers in die Herkunftsländer 21

2.1.4 Kooperation mit Migrantenorganisationen: „Migranten als Brückenbauer“ 22

2.1.5 Förderung von Bildungsmobilität und Wissensaustausch 23

2.2 Tätigkeitsfelder nichtstaatlicher Akteure 24

2.3 Wahrnehmungen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung 25

2.4 Fazit: Ein vielfältiges Handlungsfeld mit bedingter Kohärenz 28

3 Das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ auf Länderebene 30

3.1 Kompetenzen und Tätigkeitsfelder der Akteure auf Länderebene 30
3.1.1 Rückkehrförderung der Bundesländer 32
3.1.2 Kooperation mit Migrantenorganisationen 33

3.2 Fazit: Intensivierbare Ansätze in den Bundesländern 36

4 Das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ auf kommunaler Ebene 38

4.1 Kompetenzen und Tätigkeitsfelder der Kommunen 39
4.1.1 Kooperation mit entwicklungspolitisch engagierten Migrantenorganisationen 40
4.1.2 Gründe für die Nicht-Betätigung von Kommunen im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ 43

4.2 Fazit: Kommunales Engagement oft nur als Nebeneffekt der Integrationsarbeit 44

5 Schlussfolgerungen 46

Literatur 49

Abkürzungsverzeichnis 58

Abbildungsverzeichnis 59

Tabellenverzeichnis 59

Anhang 60

Publikationen der Forschungsgruppe 62

1 Einführung

1.1 Migration und Entwicklung als Handlungsfeld

Den Zusammenhängen von Migration und Entwicklung (im Folgenden auch verkürzt MuE) wird gegenwärtig in der Wissenschaft, aber auch unter politischen Gesichtspunkten viel positive Aufmerksamkeit entgegengebracht. Die Bewertung dieser Zusammenhänge ist in den vergangenen Jahrzehnten jedoch immer wieder Veränderungen unterworfen gewesen (de Haas 2008). Eine grundsätzlich positive Sichtweise hatte es bereits in den 1950er und 1960er Jahren gegeben. Ausgehend von der modernisierungstheoretisch geprägten Entwicklungsforschung wurde Migration aus weniger entwickelten Regionen mit Arbeitskräfteüberschuss in die entwickelten Länder mit Arbeitskräftebedarf als ein Ausgleich des Faktors Arbeit gesehen (Todaro 1976). Als Folge der Migration würden – so die Annahme – Geldtransfers (Remittances) der Migranten und schließlich ihre Rückkehr die Entwicklung der Herkunftsregionen fördern. Diese optimistische Sicht wandelte sich in den 1970er und 1980er Jahren jedoch zu einer deutlich negativeren Wahrnehmung. Die von strukturalistischen und neo-marxistischen Theorien beeinflusste wissenschaftliche Debatte stellte nun die Abhängigkeit (Dependenz) der unterentwickelten Regionen in den Mittelpunkt und wertete Migration nicht mehr als Weg zur Entwicklung, sondern als Folge der Unterentwicklung, die zudem durch Abwanderung von qualifizierten Migranten („brain drain“) die Unterentwicklung noch weiter verschärfe. Gleichzeitig wurde Migration in die westlichen Staaten schwieriger, da infolge der ersten Ölkrise Anfang der 1970er Jahre viele Einwanderungsländer Europas und Nordamerikas ihre Grenzen schlossen. Insgesamt spielte Migration seitdem in der Entwicklungsdiskussion keine wesentliche Rolle mehr.

In den 1990er Jahren setzte jedoch – beginnend in der Wissenschaft – ein erneuter Wandel hin zu einer positiven Sicht der Zusammenhänge von Migration und Entwicklung ein. Migranten wurden nun zunehmend als Akteure wahrgenommen, die durch finanzielle und soziale Rücküberweisungen (Ratha 2003; de Haas 2005), durch das Wirken der Diasporen[1] über Grenzen hinweg (vgl. Baraulina et al. 2011), durch Rückkehr[2] oder zirkuläre Wanderungsformen (vgl. Zerger 2008; SVR 2011a) zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beitragen können.[3] Es wurde unterstellt, dass durch internationale Migration sowohl die Herkunfts- als auch die Zielländer Vorteile hätten und gleichsam eine „gemeinsame Entwicklung“ (co-development) angeregt würde (Weil 2002; Musekamp 2008a).

Seit Beginn der 2000er Jahre sind diese Ideen auch zunehmend in die politische Sphäre eingedrungen (GCIM 2005; OECD 2005; IOM 2005a; KOM 2005; Dinescu 2006) und haben zu einer weitverbreiteten positiven Sicht auf die Wirkung von Migration, Rücküberweisungen und transnationalem Diasporaengagement für Entwicklung geführt. Aus handlungsorientierter Sicht stellte sich die Frage, welche Instrumente notwendig wären, um die Entwicklungspotenziale von Migration auch wirklich nutzen zu können (Newland 2007). Die Diskussionen konzentrieren sich auf verschiedene Handlungsfelder. Zum einen wird im engeren Bereich entwicklungspolitisch überlegt, wie die Wirkung der monetären Rücküberweisungen von Migranten durch verschiedene Finanzdienstleistungsinstrumente gesteigert werden kann. Zum anderen werden Fragen der politischen Migrationssteuerung mit entwicklungspolitischen Aspekten verknüpft, z.B. wie durch Förderung von Rückkehr und zirkulärer Migration der Transfer von Wissen und Kapital in die

1 Der Begriff „Diaspora“ wird als Synonym für formal oder informell organisierte Netzwerke von Migranten verwendet, welche starke Bindungen zu ihren Herkunftsregionen bzw. -ländern aufrechterhalten und sich dort wirtschaftlich, politisch oder zivilgesellschaftlich engagieren.

2 Zur Debatte über die entwicklungspolitische Bedeutung der Rückkehr vgl. Adams 1960; Zelinsky 1971; Kubat 1984; Körner 1999.

3 Vgl. zu Deutschland Studien im Auftrag der GIZ: Baraulina et al. 2006; Schmelz 2007; Schüttler 2007; Wolf 2007; Dreusse 2008; Etling 2008; Faye 2009; Schlenzka 2009; Schmelz 2009.

Entwicklungsländer effektiv gestaltet werden kann. Weiterhin werden mittlerweile auch integrationspolitische Fragestellungen angesprochen, wenn es um die Nutzung und Unterstützung des Entwicklungsengagements von Migrantenorganisationen in ihren Herkunftsländern geht, was oft unter dem Begriff der „Diasporakooperation" gefasst wird (Fauser 2011; Østergaard-Nielsen 2011; Haase/Müller 2012; Tsuda 2012).

Die aufgezeigten Handlungsfelder berühren verschiedene Politikfelder, eben Migration, Integration und Entwicklung, die lange weitgehend getrennt voneinander organisiert waren. Das Politikfeld Migration ist auf Lenkung und Kontrolle der Migrationsströme ausgerichtet. Integrationspolitik beschäftigt sich mit der Förderung von Partizipation der Migranten in der Einwanderungsgesellschaft. Dagegen fokussiert das Politikfeld Entwicklung auf Fördermaßnahmen in den Herkunftsländern. Die drei Politikfelder verfolgen verschiedene Ziele (für verschiedene Zielgruppen) und haben zum Teil unterschiedliche Grundannahmen über die Zusammenhänge von Migration, Integration und Entwicklung. Damit stellt sich aber die Frage nach Koordination und kohärentem Handeln, da konfligierende Politiken mögliche Potenziale nicht ausschöpfen oder sogar zu kontraproduktiven Ergebnissen und damit höheren Steuerungskosten führen können (Sørensen et al. 2002). Eine effektive Verzahnung von Migrations-, Integrations- und Entwicklungspolitik für ein gemeinsames Handlungsfeld Migration und Entwicklung zu erreichen, stellt ein anspruchsvolles Projekt und eine Herausforderung für alle betroffenen Politikbereiche dar.

Der Frage nach politischer und institutioneller Kohärenz[4] zwischen Migrations-, Integrations- und Entwicklungspolitik ist auf internationaler Ebene verstärktes Augenmerk gewidmet worden. Im Rahmen des Global Forum on Migration and Development betonte die US-amerikanische Migrationsforscherin und Politikberaterin Susan F. Martin (2008), dass in den meisten OECD-Ländern vor allem die Entwicklungsagenturen Migration und Entwicklung als Thema vorantrieben, wohingegen bei den migrations- und integrationspolitischen Akteuren Entwicklungsfragen eher selten thematisiert werden würden. Entsprechend werde das Thema meist nur so diskutiert, dass Migration und Migranten als Ressource für Entwicklung verstanden und Politiken und Programme darauf ausgerichtet werden. Es müsse jedoch ebenso berücksichtigt werden, dass auch Entwicklung Migration beeinflusse. Für einen kohärenten Ansatz müssten auch solche Programme Unterstützung finden, die die negativen Folgen von Migration eindämmen bzw. für effektive Migrationssteuerung vor allem in den Herkunftsländern sorgen. Zudem müssten alle Ebenen angesprochen werden, also nicht nur die bundesweit tätigen Akteure, sondern auch die regionalen und lokalen, wo sich in starkem Maß die Tätigkeit der Diaspora manifestiere, die als Akteur Berücksichtigung finden sollte. Darüber hinaus müssten für eine effektive institutionelle Zusammenarbeit im facettenreichen Handlungsfeld Migration und Entwicklung auch die weiteren Zusammenhänge mit Feldern wie Handel, Investitionen etc. bedacht werden.

Die konkrete Ausgestaltung des Handlungsfeldes Migration und Entwicklung in den einzelnen Staaten sei bisher kaum untersucht, so dass Martin (2008) es als wichtig erachtet, die jeweiligen institutionellen Rahmen, in denen Regierungen, Entwicklungsagenturen und Nichtregierungsorganisationen mit Migrantenorganisationen und der Diaspora zusammenwirken, einer Bestandsaufnahme zu unterziehen und auf ihre Effektivität hin zu evaluieren. Das beinhalte auch die Analyse von konfligierenden Positionen über die Frage, welche Maßnahmen effektiv seien. Zu fragen ist nach den Beteiligten im Handlungsfeld, wie sie sich miteinander austauschen, sich koordinieren, handeln und ihre Interessen vertreten.

Ansätze zur Untersuchung dieser Fragen hat es bereits gegeben. Dabei wird die Kohärenz der Migrations- und Entwicklungspolitik allgemein im internationalen Rahmen (Kevenhörster 2006) oder konkret in Bezug auf die Politik der Europäischen Union (Guerin et al. 2011) betrachtet. Neben Fragen zur Kohärenz der

4 Politikkohärenz wird besonders im Bereich Entwicklungspolitik von der OECD wie der EU diskutiert. Dazu gehört zum einen, dass klare Ziele formuliert werden und entschieden wird, welche Ziele im Fall von Zielkonflikten Priorität genießen. Das beinhaltet, dass die politische Ebene diese Ziele vorgibt und durchsetzt. Zum anderen bedarf es der Koordination der Politik, um Synergien bei der Umsetzung freizusetzen und konfligierende Aspekte verschiedener Politiken zu minimieren. Schließlich muss diese Politik beobachtet und analysiert und sollen die Ergebnisse der Untersuchungen den verantwortlichen politischen Gremien und der Öffentlichkeit berichtet werden (vgl. OECD 2008; s.a. KOM 2009; COM 2011a).

Politiken unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft werden auch Fragen der institutionellen Kohärenz innerhalb der Europäischen Kommission untersucht, die zum Teil zu recht negativen Ergebnissen führen (van Criekinge 2008). Eine Untersuchung im Auftrag von IOM im Vereinigten Königreich, in Italien und den Niederlanden (Naik et al. 2008) benennt positive Entwicklungen hin zu mehr Kohärenz wie die Erarbeitung von politischen Rahmenprogrammen, die Einrichtung von interministeriellen Koordinierungsmechanismen und Investitionen in Forschung und Analyse. Gleichzeitig wird jedoch aufgezeigt, dass die Erfolge zum Teil gering ausfallen, da zwischen den beteiligten Ministerien inhärente Spannungen bestehen, da sie ihren unterschiedlichen Verantwortlichkeiten folgen (müssen). Zudem können mangelnder politischer Wille oder sich ändernde Schwerpunkte auch bereits erfolgte Veränderungen wieder zurückdrehen (Sørensen 2010). Ergebnisse aus Italien oder Spanien zeigen, dass es durchaus positive Effekte für das Handlungsfeld geben kann, wenn sich gleichsam „von unten" Initiativen lokaler Akteure mit Entwicklungsagenturen und Diasporagruppen (Østergaard-Nielsen 2009, 2011; Stocchiero 2005; Grillo/Riccio 2004) entwickeln. Allen Studien ist jedoch gemein, dass sie überwiegend einen Entwicklungsfokus verfolgen und kaum auf Fragen von Migration bzw. Migrationssteuerung oder Integration eingehen (dazu Lavenex/Kunz 2008; Gagnon/Khoudour-Castéras 2011).

In Deutschland gibt es seit Jahren eine wissenschaftliche Diskussion um Migration und Entwicklung, die auch einen Politikbezug hat (Hunger 2003, 2011; Thränhardt 2005; Bröring 2009), jedoch eher selten von der Perspektive der Migrationssteuerung kommt (Zerger 2008). Noch 2006 war der Migrationsforscher de Haas (2006) der Auffassung, dass das Handlungsfeld Migration und Entwicklung in Deutschland kein zentrales Anliegen der Außen-, Entwicklungs- oder Migrationspolitik sei. Seitdem hat es jedoch ein zunehmendes Interesse seitens der Politik gegeben, die Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik zu fördern (Deutscher Bundestag 2007; Bundesministerium des Innern 2007; Deutscher Bundestag 2008a; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010; Niebel 2011). Die tatsächliche institutionelle und inhaltliche Ausgestaltung dieser Bemühungen ist von der Forschung jedoch bisher nur in Ansätzen untersucht worden (Musekamp 2008b; Kleiner-Liebau 2008; Wilhelmy/Held 2008; Aikins 2010).

Diese Lücke soll diese Studie füllen helfen.[5] Im Mittelpunkt steht die Frage nach der Institutionalisierung des Handlungsfeldes Migration und Entwicklung in Deutschland im Sinne eines kohärenten Politikansatzes an der Schnittstelle zwischen der Migrations-, Integrations- und Entwicklungspolitik: Welche Akteure spielen im Handlungsfeld Migration und Entwicklung in Deutschland eine Rolle? Welche Auffassungen von den Zusammenhängen zwischen Migration und Entwicklung werden vertreten? Welche Maßnahmen werden in diesem Handlungsfeld gefördert? Welche Herausforderungen bestehen für die Ausgestaltung einer kohärenten Migrations- bzw. Integrations- und Entwicklungspolitik?

1.2 Methodisches Vorgehen

Um die aufgeworfenen Fragen nach der Institutionalisierung des Handlungsfeldes Migration und Entwicklung und seiner Kohärenz zu untersuchen, wird eine Politikfeldanalyse (Schneider/Janning 2006; Blum/Schubert 2009) vorgenommen. Eine Politikfeldanalyse umfasst im Wesentlichen 1) die Untersuchung der Diskussion um Leitlinien und Ziele einer bestimmten Politik und 2) die Untersuchung konkreter Maßnahmen der Politikumsetzung seitens der involvierten Akteure. Ausgehend von den Erkenntnissen der internationalen Literatur werden nicht nur Akteure auf der Bundesebene, sondern auch in den Bundesländern und in den Kommunen berücksichtigt. Auf allen drei Ebenen wird gefragt, ob und in welchem Ausmaß die Akteure der Migrations-, Integrations- und Entwicklungspolitik das Handlungsfeld MuE als ein für sie relevantes Aufgabengebiet ansehen und sich an den Debatten um Leitlinien und Ziele beteiligen. In der Theorie wird davon ausgegangen, dass sich ein kohärenter Ansatz mit übereinstimmenden Leitlinien und Zielen dann durchsetzt, wenn es einem sogenannten „Agendasetter" gelingt, andere Akteure von seinen Ansichten zu überzeugen, oder wenn sich verschiedene Akteure auf eine gemeinsame Sichtweise einigen können.[6] Dazu kommt die Frage nach der Umsetzung von Maßnahmen, wobei es für die beteiligten Akteure verschiedene Möglichkeiten der Positionierung gibt

5 Für wertvolle Kritik und Anregungen geht unser Dank an Susanne Worbs, Martin Kohls und Marianne Haase.

6 Vgl. Fischer/Forester 1993; Hall 1993; Sabatier/Jenkins-Smith 1993.

(Brunsson 1989). Sie können sich wahlweise lediglich an den Diskussionen über das Handlungsfeld beteiligen und keine spezifischen Maßnahmen durchführen oder Maßnahmen, die sie ohnehin bereits durchführen, als Teil des Handlungsfeldes deklarieren. Schließlich können sie sich sowohl als politische „Agendasetter" betätigen als auch konkrete Maßnahmen in diesem Handlungsfeld konzipieren und durchführen.

Die empirische Basis der Studie stellen in erster Linie Experteninterviews dar, die von August 2009 bis März 2010 mit Vertretern verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure geführt wurden. Insgesamt wurden 50 Gespräche geführt, wobei in einigen Organisationen mehrere Vertreter befragt wurden. Den Experteninterviews lagen erzählgenerierende Gesprächsleitfäden zugrunde. Gegenstand der Analyse waren ausschließlich die Auskünfte über institutionelle Zusammenhänge, nicht jedoch persönliche Meinungen der Gesprächspartner (Meuser/Nagel 1991).[7] Auf Ebene der Bundesländer und der Kommunen wurden ergänzend standardisierte, quantitative Befragungen durchgeführt,[8] um die dortigen Schwerpunkte im Handlungsfeld MuE zu identifizieren bzw. Gründe für fehlende Aktivitäten in diesem Feld zu erfragen. Die Befragungen dienten zudem der Identifizierung von Interviewpartnern für Expertengespräche auf diesen Ebenen.

Sowohl den Interviewleitfäden als auch den Fragebögen lag ein vergleichbarer Fragenkatalog zu Grunde. Gefragt wurde nach dem Stellenwert von MuE-Maßnahmen für die befragten Organisationen sowie nach der Finanzierungs- und Stellensituation. In den Gesprächen standen neben diesen Aspekten auch Fragen nach Kooperationen mit anderen Akteuren, Herausforderungen bei der Formulierung und Umsetzung der Politikinhalte sowie Zukunftsperspektiven im Mittelpunkt. Auf die Schwerpunkte der internationalen Diskussion hinsichtlich des Handlungsfeldes MuE (Diasporakooperation, Rückkehr, Rücküberweisungen) wurde in den Gesprächen hingewiesen, alternative Sichtweisen zu angemessenen MuE-Maßnahmen für die Bundesrepublik Deutschland werden damit aber nicht ausgeschlossen. Befragt wurden dem Querschnittscharakter des Handlungsfeldes entsprechend Akteure, die sich in der entwicklungspolitischen Arbeit mit migrationsrelevanten Themen beschäftigen, bzw. solche, die in der migrations- oder integrationspolitischen Arbeit tätig sind und dabei Entwicklungsauswirkungen grenzüberschreitender Migrationsbewegungen im Blick haben. Im Einzelnen handelte es sich dabei um folgende Gruppen:

1) Akteure der Migrations- und Integrationspolitik auf Bundesebene

Für den Bereich der Migrations- und Integrationspolitik ist die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen charakteristisch. Die zentrale Norm für die Steuerung der Migration ist das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz, dessen Kernstück das Aufenthaltsgesetz darstellt. Darin werden erstmals konkrete Angebote der Integrationsförderung des Bundes für rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebende Zuwanderer gesetzlich festgeschrieben. Neben den Angeboten des Bundes wie Integrationskursen, Projektförderung und Migrationsberatung führen auch die Bundesländer Maßnahmen der Integrationsförderung, beispielsweise in der Bildungs-, Gesundheits- oder Sportförderung, durch. Darüber hinaus kommt den Kommunen eine wichtige Rolle im Integrationsbereich zu.

Auf der Bundesebene ist das Bundesministerium des Innern (BMI) der zentrale migrations- und integrationspolitische Akteur, der sich unter anderem mit der Frage der europäischen Harmonisierung von Migrationspolitik beschäftigt. Die Durchführung diverser Maßnahmen im Bereich der Integration, Zuwanderung und Rückkehrförderung obliegt dem dem BMI nachgeordneten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Eine beratende und politisch mitgestaltende Rolle kommt zudem der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration zu. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales spielt bei Fragen der Arbeitsmarktintegration von Migranten eine wichtige Rolle. Die Entscheidungen der Europäischen Union bezüglich der Migrations- und Integrationspolitik werden neben dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Justiz auch durch das Auswärtige Amt (AA) begleitet (Schneider 2009).

7 Die qualitativen Interviews wurden computergestützt mithilfe des Programms MAXQDA ausgewertet.

8 Für die Mitarbeit an der Erhebung und Auswertung der Daten danken wir Isabelle Freimann, Alexander Gabriel, Katrin Steingaß, Sven Weber, Valeriya Medvezhnikova, Nadja Wagner und Andrea Gehring.

Im Rahmen dieser Studie wurden Gespräche mit Vertretern des BMI und des AA geführt. Zudem wurden auch Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen befragt, die im Bereich internationale Bildungsförderung, Rückkehrförderung oder Integrationsarbeit tätig sind. Insgesamt wurden so Vertreter von acht Organisationen befragt.

2) Akteure der Entwicklungspolitik auf Bundesebene

Ein Merkmal der deutschen Entwicklungspolitik ist ihre Vielfältigkeit, die als „pluralistisches Organisationsnetzwerk" bezeichnet worden ist (Messner 2007: 399). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gibt die politischen Leitlinien vor. Zur Realisierung seiner Politik bedient es sich sowohl halbstaatlicher Durchführungsorganisationen mit verschiedenen Rechtsformen als auch sogenannter „freier Träger". Zu deren Aufgaben gehören die Durchführung von Projekten der finanziellen und der technischen Zusammenarbeit, die Vorbereitung und Entsendung von deutschen Fachkräften und Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern sowie die berufliche Fortbildung von Fach- und Führungskräften aus Partnerländern. Zu den Durchführungsorganisationen zählten zum Zeitpunkt der Befragung[9] die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), zuständig für die finanzielle Zusammenarbeit, sowie die bundeseigene, aber privatrechtlich organisierte Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die sich selbst als Wirtschaftsunternehmen mit entwicklungspolitischem Auftrag versteht.[10] Die GTZ ist 2011 mit zwei weiteren Organisationen, nämlich dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt), die für die Vermittlung von entwicklungspolitischen Experten und die Förderung des internationalen Wissensaustausches zuständig sind, zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) fusioniert.[11] Ferner gibt es eine Reihe nichtstaatlicher Organisationen, wie etwa den Evangelischen Entwicklungsdienst (EED), das Misereor Hilfswerk, Ärzte ohne Grenzen e.V. oder die Kindernothilfe e.V., die mit staatlicher Förderung entwicklungspolitische Projekte durchführen. 120 private und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit sind in einem Dachverband namens VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.) organisiert.[12]

Im Rahmen dieser Studie wurden sowohl Vertreter des BMZ als auch der Durchführungsorganisationen KfW, GTZ, DED und InWEnt befragt. Zudem fanden Interviews bei einigen nichtstaatlichen Organisationen statt, sofern diese bundesweit agieren. Insgesamt wurden Expertengespräche mit Vertretern von acht institutionellen Akteuren durchgeführt.

3) Akteure auf Landes- und Kommunalebene

Auf Landes- und Kommunalebene wurden die in den Ministerien zuständigen Stellen für Integrations-, Rückkehr- bzw. Entwicklungspolitik in allen 16 Bundesländern mittels standardisierter Fragebögen befragt. Zusätzlich wurden in fünf Bundesländern qualitative Experteninterviews durchgeführt. Ergänzend wurden aus dem Bereich der privaten, kirchlichen oder sonstigen Organisationen noch solche befragt, die in den Bundesländern entwicklungspolitische Arbeit durchführen (wie etwa Entwicklungsstiftungen der Länder oder Eine-Welt-Netzwerke).

Um Aufschlüsse über Migrations- und Entwicklungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene zu gewinnen, wurden die zuständigen Stellen für Integrationsarbeit und für internationale Angelegenheiten bei rund 1 % der Kommunen in Deutschland mit standardisierten Fragebögen befragt. Die Stichprobe wurde zufällig anhand der Postleitzahlen in verschiedenen Gemeindegrößenklassen gezogen.[13] Insgesamt wurden 125 Gemeinden angeschrieben, von denen 52 einen ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt haben. Um einen tiefergehenden Einblick in die Aktivitäten der Kommunen zu erhalten, wurden anhand der Auswertungen der Fragebögen Vertreter in fünf Kommunen ausgewählt und interviewt, die besonders aktiv im

9 August 2009 bis März 2010.

10 Siehe die Selbstdarstellung der GTZ GmbH http://www.gtz.de/de/689.htm (15.11.2011).

11 Vgl. http://www.giz.de/de/html/ueber_die_giz.html (15.02.2012).

12 VENRO setzt sich für eine nachhaltige Entwicklungspolitik im Sinne des weltweiten Aktionsprogramms AGENDA 21 ein. Siehe die Selbstdarstellung http://www.venro.org/venro0.html (15.11.2011).

13 Statistisches Bundesamt, Gemeindeverzeichnis GV 2000. Gebietsstand: 31.03.2009 (1. Quartal), Erscheinungsmonat: April 2009. Stadtstaaten wurden nicht berücksichtigt, da sie bereits bei der Länderbefragung erfasst waren.

Handlungsfeld MuE waren. Zur Fallkontrastierung (Flick 2007) wurde zusätzlich ein Expertengespräch in einer Kommune geführt, die keine Maßnahmen in diesem Handlungsfeld durchführt.

4) Sonstige Befragte

Über die entwicklungs- bzw. migrations- und integrationspolitische Praxis hinaus wurden verschiedene Wissenschaftler aus einschlägigen Forschungseinrichtungen zu ihrer Expertensicht auf die Zusammenhänge von Migration und Entwicklung und die politische Umsetzung befragt. Zudem wurden Experten identifiziert, die durch Maßnahmen politischer Bildungsarbeit einen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ausüben (vor allem politische Stiftungen). Bei diesen Interviews ging es weniger um die aktive Rolle der befragten Akteure im Handlungsfeld MuE, sondern vielmehr um ihre Einschätzung der Entwicklung dieses Feldes, seiner öffentlichen und politischen Wahrnehmung in Deutschland und um die damit verbundenen Perspektiven und Herausforderungen. Insgesamt wurden fünf solcher Expertengespräche geführt.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Erhebung zur Institutionalisierung der MuE-Politik in Deutschland vorgestellt. Dabei wird die Untersuchung nach den verschiedenen politischen Handlungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) gegliedert. Anschließend werden die Ergebnisse ebenenübergreifend zusammengefasst.

2 Das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ auf Bundesebene

Für die Analyse des Handlungsfeldes MuE auf der Bundesebene wurden Interviews mit Vertretern von 18 bundesweit agierenden Akteuren der Migrations-, Integrations- und Entwicklungspolitik sowie von politischen Stiftungen und Akteuren der internationalen Bildungsförderung ausgewertet. Von diesen gaben sieben an, aktiv an der Formulierung von Politikinhalten und der Umsetzung von MuE-Maßnahmen beteiligt zu sein. Dabei handelte es sich auf der ministeriellen Ebene um das BMI und das BMZ sowie vorwiegend um staatlich finanzierte Organisationen, die mit der Umsetzung der entwicklungspolitischen Leitlinien auf Bundesebene beauftragt sind, allen voran die GIZ.

Von den befragten Akteuren gaben acht weitere an, zwar an MuE-Themen interessiert zu sein, aber zum Zeitpunkt der Befragung selbst keine operativen Maßnahmen in diesem Politikfeld durchzuführen. Vielmehr waren sie mit der Bestimmung einer eigenen Position im Handlungsfeld beschäftigt. Zu dieser Gruppe gehörten vorwiegend nichtstaatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit wie bundesweit agierende Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und kirchliche Hilfsorganisationen.[14] Die drei befragten Akteure aus dem Bereich der internationalen Bildungsförderung gaben schließlich an, die Diskussion über den Zusammenhang von Migration und Entwicklung zwar wahrzunehmen, sie betrachteten das Thema jedoch als außerhalb ihrer Zuständigkeit liegend. Im Folgenden werden die Tätigkeitsfelder der staatlichen bzw. staatlich geförderten Akteure sowie der nichtstaatlichen Akteure betrachtet.

14 Migrantenorganisationen (MO) als eigenständige Akteure werden in dieser Studie ausgeklammert, da sich im Zuge der Untersuchung zeigte, dass sie von den etablierten Akteuren häufig weniger als Ko-Akteure, sondern eher als Adressaten des Handlungsfeldes MuE wahrgenommen werden. Zu MO als Akteuren siehe Haase/Müller 2012.

2.1 Kompetenzen und Tätigkeitsfelder staatlicher und staatlich geförderter Akteure

Die Kompetenz für die Steuerung der Migration liegt beim BMI, das innerhalb der Bundesregierung federführend für die Migrations- und Integrationspolitik verantwortlich ist. Die rechtlichen Grundlagen für Steuerungsmaßnahmen, wie z.B. zur Ermöglichung zirkulärer Migration, werden dort entwickelt und mit anderen betroffenen Ressorts abgestimmt (Schneider 2009: 17). Weitere Maßnahmen im Kompetenzbereich des BMI, die das Handlungsfeld MuE berühren, sind z.B. die Förderung der freiwilligen Rückkehr (Schneider/Kreienbrink 2010), die zunächst keine entwicklungspolitischen Aspekte verfolgte, mittlerweile ihren Fokus jedoch erweitert hat. Dem BMI nachgeordnet und verantwortlich für die Durchführung bzw. Finanzierung diverser Maßnahmen im Bereich von Zuwanderung, Integration und Rückkehrförderung ist das BAMF. In Bezug auf das Handlungsfeld MuE ist bei dessen Arbeit vor allem die Rückkehr- und Reintegrationsförderung relevant, die wiederum von verschiedenen Organisationen, allen voran IOM[15], sowohl in Deutschland als zum Teil auch vor Ort operativ durchgeführt wird.

Das Ressort mit der Kompetenz für Entwicklungsfragen ist das BMZ. Im Geschäftsbereich des 1961 geschaffenen Ministeriums werden seit langem Maßnahmen durchgeführt, die sich dem (heutigen) Handlungsfeld MuE zuordnen lassen, wie z.B. die Rückkehrförderung von Fachkräften. Allerdings

15 Zum Projektportfolio von IOM in Deutschland siehe http://www.iom.int/germany/de/projects.htm (11.12.2012).

spielten migrationspolitische Überlegungen hierbei lange keine hervorgehobene Rolle, vielmehr standen arbeitsmarktpolitische Aspekte im Vordergrund. Entsprechend war die seit 1980 verantwortliche Durchführungsorganisation, das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), eine Arbeitsgemeinschaft der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der GIZ. Seit einigen Jahren rückt jedoch die Berücksichtigung des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung stärker in den Mittelpunkt. Seit 2003 konkretisierten sich im BMZ die Überlegungen hinsichtlich der grundsätzlichen Berücksichtigung von Migrationsaspekten im Entwicklungsbereich und führten 2006 zur Einrichtung eines Sektorvorhabens[16] „Migration und Entwicklung" bei der GIZ. Das Sektorvorhaben hatte (und hat) die Aufgabe, das Thema Migration dauerhaft in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit zu verankern (Deutscher Bundestag 2008b). Damit handelt es sich um die erste institutionelle Stelle, die sich ausschließlich mit dem Nexus von Migration und Entwicklung beschäftigen soll. Zum Januar 2012 wurde das Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung" bei CIM integriert und ist dort Teil der Organisationseinheit „Migration und Diaspora".

Basierend auf den Befragungen der staatlichen und staatlich geförderten Akteure wurden mehrere Tätigkeitsschwerpunkte deutlich, die sich der internationalen MuE-Debatte zuordnen lassen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um:

- Förderung entwicklungspolitisch relevanter Rückkehr,
- Pilotprojekte zur Förderung zirkulärer Migration,
- Instrumente zur entwicklungspolitisch wirksamen Steuerung privater Geldsendungen von Migranten in ihre Herkunftsländer,
- Kooperation mit Migrantenorganisationen,
- Förderung von Bildungsmobilität und nachhaltigem Wissensaustausch.

Diese fünf Tätigkeitsschwerpunkte werden im Folgenden genauer beschrieben.

16 Bei einem Sektorvorhaben handelt es sich um eine Pilotmaßnahme zu einem Querschnittsthema der Entwicklungspolitik (GTZ 2007).

2.1.1 Förderung entwicklungspolitisch relevanter Rückkehr

Rückkehrförderung ist in Deutschland traditionell vor allem auf zwei Gruppen mit unterschiedlichen Zielrichtungen ausgerichtet. Zum einen gibt es die arbeitsmarkt-/entwicklungspolitisch orientierte Rückkehrförderung, die Fachkräfte aus Entwicklungsländern bei Rückkehr und Reintegration unterstützt. Dies wurde bereits seit 1971 von der ZAV gefördert und 1980 vom CIM übernommen (Schmidt-Fink 2007). CIM versteht sich dabei als Personaldienstleister im entwicklungspolitischen Bereich, der das Know-how und die „Brückenbauer-Funktion" von rückkehrenden Migranten würdigt und mit spezifischen Förderprogrammen gewinnbringend für die Entwicklung der Herkunftsländer einzusetzen versucht. Bei der zweiten Gruppe handelt es sich vor allem um ausreisepflichtige Personen, also meist abgelehnte Flüchtlinge und Asylbewerber. Hier wurde 1979 das Rückkehrförderungsprogramm REAG (Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany) geschaffen, das die IOM im Auftrag des BMI und der Landesinnenministerien durchführt (Kreienbrink 2007; Schneider/Kreienbrink 2010).

Programm „Rückkehrende Fachkräfte"

Aus einer MuE-Perspektive ist zunächst das von CIM durchgeführte Programm „Rückkehrende Fachkräfte"[17] von Interesse. Dieses Programm richtet sich an Rückkehrer, die in der Regel für akademische Berufs- und Wirtschaftspositionen qualifiziert sind, und unterstützt diese Personen sowohl durch Vermittlung, ggf. finanzielle Förderung als auch beratend

17 Siehe die Darstellung des Programms http://www.cimonline.de/de/bewerber/61.asp (11.11.2012). Außer dem Programm „Rückkehrende Fachkräfte" führte das BMZ bis 2010 so genannte Beschäftigungsprogramme im Irak und in Afghanistan durch. Darin enthalten waren die Beratung der potenziellen Rückkehrer über die Arbeitsmarktsituation im Irak und in Afghanistan, Bewerbungstrainings, Weiterbildungsmaßnahmen, Existenzgründungsangebote und direkte Stellenvermittlung in diese Länder (Int. Z. 3).

(Int. Z. 1).[18] Die Förderung beinhaltet vorrangig individuelle Arbeitsmarktberatung der Rückkehrer und eine Begleitung in den Rückkehrregionen durch eigene Berater.[19] Diese Berater, die vor Ort agieren, werden von CIM als das Herz des Programms betrachtet:

> „Sie sind, auf der einen Seite, Türöffner in die Diaspora hier [in Deutschland] an den Hochschulen, weil sie auch in viele verschiedene Hochschulen gehen und über das Programm informieren. Und sie sind vor Ort eben auch die Türöffner..." (Int. Z. 1 [88]).

Der Rahmen, in dem mit dem Programm „Rückkehrende Fachkräfte" gefördert werden kann, ist eng gesetzt. Die Förderung erfolgt lediglich in ausgewählten Ländern, die durch das BMZ als entwicklungspolitisch relevante Partnerländer identifiziert werden. Die Länder, aus denen quantitativ die meisten Zuwanderer nach Deutschland kommen, sind damit nicht förderfähig.[20] Aber auch aus förderfähigen Ländern können nicht alle potenziellen Rückkehrer eine Unterstützung in Anspruch nehmen, da im Rahmen des Programms nur die Personen gefördert werden, die in entwicklungspolitisch relevanten Positionen eingesetzt werden können. Diese Positionen werden für jedes Partnerland gesondert definiert und sollen mit den Schwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort korrespondieren (Int. Z. 1).

Strukturbildende Fördermaßnahmen in den Herkunftsländern, die in der klassischen Entwicklungszusammenarbeit im Vordergrund stehen, waren im Rahmen dieses Programms zunächst nicht vorgesehen. So wurde zwar die individuelle Eingliederung der Rückkehrer in den Arbeitsmarkt unterstützt, aber nicht ihre Vernetzung untereinander oder mit Akteuren der deutschen bzw. europäischen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort. Im Zuge der MuE-Debatte erkannten CIM und GIZ diese Schwachstelle. Mittlerweile ist es ein ausgesprochenes Anliegen der Programmverantwortlichen, eine Vernetzung der Berater sowie der Rückkehrer selbst mit den etablierten Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort zu erreichen. Hierfür initiierte GIZ mehrere Projekte. Im Bereich des privatwirtschaftlichen Engagements werden von den Regionalbüros der GIZ, teilweise in Partnerschaft mit CIM, aber auch mit Partnern aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, entsprechende Vorhaben in Marokko und Honduras durchgeführt – finanziert zum Teil aus Mitteln des BMZ bzw. der EU (Int. Z. 6/2 [11]).

Die Beschränkung der Zielregionen und -gruppen macht deutlich, dass das Programm nur für eine relativ kleine Gruppe von potenziellen Rückkehrern in Frage kommt. Wegen seines moderaten Umfangs war die Sichtbarkeit des Programms in der entwicklungspolitischen Landschaft in Deutschland lange relativ eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund strebt CIM an, sich weitere Tätigkeitsschwerpunkte zu erschließen. So initiierte CIM in den Jahren 2011 und 2012 Pilotprojekte zur entwicklungspolitisch abgefederten Förderung zirkulärer Migration und übernahm Verantwortung für ein Kooperationsprogramm mit entwicklungspolitisch aktiven Migrantenorganisationen.

Rückkehrförderung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern

Die Rückkehrförderung für mittellose, ausreisepflichtige Personen unter dem REAG-Programm, das 1989 noch um das GARP-Programm (Government Assisted Repatriation Programme) ergänzt wurde, ist von ihrem Umfang her deutlich größer, auch wenn die fünfstelligen Rückkehrerzahlen pro Jahr wie in den 1990er Jahren nicht mehr erreicht werden (Schneider/

18 Zur Anonymisierung der Interviews (Int.) wurden Identifikationsnummern für die Interviews vergeben. Das Kürzel gibt an, welcher Transkriptionsstelle der Auszug entnommen wurde. Für die Bundesebene werden folgende Zeichen gewählt: „Z." steht für die zentralen Akteure, „P." für die potenziellen Akteure, „E." für Experten und „K." für Akteure ohne Zuständigkeiten im Handlungsfeld. Die Interviews auf Länderebene werden mit „L." gekennzeichnet, während die Interviews, die mit Experten der Landesrückkehrförderung geführt wurden, mit „R." gekennzeichnet sind. Auf kommunaler Ebene wird das Kürzel „M." gewählt.

19 Dies unterscheidet die Programme von CIM von Förderprogrammen, die im Rahmen der Flüchtlingsrückkehr angeboten werden. Sieht man von einzelnen Ausnahmen ab, beinhalten die Flüchtlingsrückkehrprogramme finanzielle Unterstützung und Beratung, die hauptsächlich vor der Abreise aus Deutschland stattfindet. In den Rückkehrregionen sind diese Rückkehrer dann mehr oder weniger auf sich gestellt. Zur Entwicklungsrelevanz der Förderung von Flüchtlingen siehe auch Kapitel 3.2.

20 Nach den Zuzugsstatistiken kommen lediglich 17 % der Zuwanderer in Deutschland aus Ländern, die ein niedriges bzw. mittleres Durchschnittseinkommen im unteren Bereich aufweisen und daher von der Weltbank als Entwicklungsländer angesehen werden (BMI/BAMF 2009: 233). 2011 hat CIM Südosteuropa als wichtigen regionalen Förderschwerpunkt für das Programm „Rückkehrende Fachkräfte" festgelegt. Diese Region ist sowohl aus migrationspolitischer als auch aus entwicklungspolitischer Sicht für Deutschland relevant.

Kreienbrink 2010: 29; BMI/BAMF 2011: 171). Dieses Programm richtet sich vorrangig an (bedürftige) Personen, die ausreisepflichtig sind und überwiegend einen Asylhintergrund haben, geht aber darüber hinaus. Unterstützt werden Asylbewerber im laufenden Verfahren, abgelehnte Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge, Bürgerkriegsflüchtlinge, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, Opfer von Zwangsprostitution oder Menschenhandel und andere Ausländer, die nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes leistungsberechtigt sind und die aus eigenem Entschluss freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren bzw. weiterwandern wollen. Diese Förderung gehört zu den Instrumenten der Migrationssteuerung und ist auch Teil einer Strategie zur Verhinderung illegaler Zuwanderung. Um die migrationspolitisch gewünschte Nachhaltigkeit der Rückkehr zu erreichen, enthält die Rückkehrförderung zum Teil auch Hilfen für die Reintegration vor Ort. Gerade in Bezug auf die Reintegration ergeben sich Verbindungen zu Entwicklungsaspekten. Allerdings sind die Hauptzielländer unter REAG/GARP in der Regel nicht jene, die bei der Entwicklungszusammenarbeit im Fokus stehen.

Mittlerweile wird jedoch die Rückkehrpolitik im Sinne eines vernetzten Ansatzes weiterentwickelt. Es werden sowohl national als auch gemeinsam mit weiteren EU-Mitgliedstaaten im Rahmen verschiedener Modellprojekte Ansätze für eine Verzahnung von Rückkehrerintegration und Entwicklungszusammenarbeit entwickelt und implementiert. Vorreiter ist dabei das national finanzierte Projekt URA 2[21] im Kosovo. In Priština wurde ein Rückkehrzentrum eingerichtet, das Rückkehrern mit Sozialberatung zur Seite steht, Unterstützung bei der Wohnungssuche leistet und auch Schulungskosten (Sprachkurse) übernimmt. Weitere Reintegrationsmaßnahmen umfassen die Ermöglichung von beruflichen Fortbildungs- und Arbeitsfördermaßnahmen oder Existenzgründungsschulungen. Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft EU-Georgien beteiligt sich Deutschland ferner an der „Zielgerichteten Initiative Georgien“.[22] Ähnlich dem vorherigen Beispiel wurde in Tiflis ein Mobilitätszentrum eröffnet, in dem Sozialarbeiter und Psychologen Reintegrationshilfe unter anderem durch gezielte Verweisberatung und Unterstützung bei Geschäftsgründungen leisten. Auf dem westlichen Balkan beteiligt sich das BAMF am EU-geförderten Projekt MIDWEB[23], das die IOM durchführt. Durch temporäre Aufenthalte von Fachkräften, die aus der Region stammen, sollen sowohl fundierte Informationen über Zuwanderungsmöglichkeiten in EU-Staaten vermittelt als auch die in der Rückkehr von Fachkräften liegenden Entwicklungspotenziale für die Region genutzt werden. Die Beratung vor Ort ist auch in anderen Projekten wie ERI (European Re-Integration Instrument)[24] zentraler Bestandteil, wobei in diesem Fall in geförderten Ländern Nigeria und Pakistan lokale Dienstleister die Unterstützung und Beratung vor Ort übernehmen. Das aus dem Europäischen Rückkehrfonds geförderte Pilotprojekt REINTRGR-ACTION dient der Entwicklung und Testung gemeinsamer Reintegrationsstrategien bei freiwilliger Rückkehr am Beispiel Ghana. Hier wurde zunächst eine tiefgreifende Analyse des Rückkehrraums durch lokale Partner vorgenommen, auf deren Ergebnissen schließlich Vorschläge zur Gründung kleiner, kooperativer Unternehmen entwickelt wurden, um damit auch die sozio-ökonomische Entwicklung vor Ort zu fördern.

Um einen ganzheitlichen und vernetzten Ansatz voranzubringen, wurde im BAMF zusätzlich eine Koordinierungsstelle „Rückkehr und Reintegration“ eingerichtet. Sie hat im Zuge der Weiterentwicklung der deutschen Rückkehrpolitik die Aufgabe, die Vernetzung der Akteure im Feld (Bund, Länder, Kommunen, nichtstaatliche Organisationen) sowie die Verzahnung von Rückkehrmaßnahmen koordinierend voranzutreiben. Ausdrückliches Ziel mit Blick auf das Handlungsfeld MuE ist die „Stärkung der Reintegration durch Verzahnung [der Rückkehrförderung] mit Projekten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“.[25]

21 Zu URA 2 siehe Schneider/Kreienbrink 2010: 84f, sowie http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/Projekt-Kosovo/projektkosovo-node.html (31.05.2012). Das Projekt wurde 2010 vom kosovarischen Staatspräsidenten ausgezeichnet.

22 Siehe http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektGeorgia/rueckkehrprojekt-georgia-node.html (31.05.2012).

23 Siehe http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektMidweb/projektmidweb-node.html (31.05.2012).

24 Siehe http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektERI/projekt_eri-node.html (20.10.2012).

25 Siehe http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/Koordinierungsstelle/koordinierungsstelle-rueckkehr-node.html (11.12.2012).

2.1.2 Förderung zirkulärer Migration

Das Thema Rückkehr weist Bezüge zum Bereich zirkuläre Migration auf, der seit einigen Jahren eine verstärkte Rolle in den internationalen Diskussionen um den Zusammenhang von Migration und Entwicklung spielt,[26] wenngleich die Intensität der Debatte zumindest in Deutschland wieder etwas zurückgegangen ist. Bereits 2005 sprachen sich die Global Commission on International Migration (GCIM 2005) und die Internationale Organisation für Migration (IOM 2005b) für Maßnahmen zur Erleichterung und Förderung zirkulärer Wanderungsbewegungen zwischen entwickelten Industriestaaten und den so genannten Entwicklungsländern aus. Im Jahr 2006 kam eine Studie der Weltbank zu dem Ergebnis, dass politisch geförderte zirkuläre Migration internationale Handelsbeziehungen und Direktinvestitionen in Entwicklungsländern ankurbele, Abwanderung des Humankapitals reduziere und negative Folgen der irregulären Migration mindere (World Bank 2006). Auch die Europäische Kommission äußerte, dass eine gut gesteuerte zirkuläre Migration weltweit Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in Übereinstimmung bringen und dadurch zu einer effizienteren Verteilung der Ressourcen und zum Wirtschaftswachstum beitragen könne (KOM 2007a).

Trotz der regen Diskussion bestehen weiter Unklarheiten in Bezug darauf, wie der Begriff „zirkuläre Migration“ genau zu fassen sei. Das betrifft zum einen das empirische Phänomen an sich. So werden sowohl Muster mit wiederholten Wanderungen zwischen verschiedenen Staaten als auch Rückwanderungen unter dem Begriff verstanden. Die Europäische Kommission konstatierte in ihrer Mitteilung von 2007, dass es sich bei zirkulärer Migration um eine Form der „privilegierten Mobilität“ zwischen Herkunftsland und EU handeln könnte – nachdem die Migranten ins Herkunftsland zurückgekehrt seien (KOM 2007a). Als Basisdefinition ließe sich festhalten, dass Mehrfachwanderungen zwischen Einwanderungs- und Herkunftsländern als zirkuläre Migrationsmuster angesehen werden können (ausführlich Schneider/Parusel 2011; s.a. zu Mustern Zerger 2009).

Diese Unsicherheiten hinsichtlich der Definition von zirkulärer Migration erschweren jedoch Maßnahmen der Migrationssteuerung in diesem Bereich. Elemente für eine mögliche Steuerung zirkulärer Migration, die beiden Seiten Vorteile bringt und die nicht zu einer Verfestigung des Aufenthalts der Migranten im Zielland führt, wären nach Ansicht der Europäischen Kommission zum Beispiel Anreize für Mobilität zwischen Herkunftsland und Zielland, die Gewährleistung der Rückkehr, Hilfen bei der Reintegration und die Verhinderung von Brain Drain (KOM 2007a).

Für die Migrationssteuerung ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Dort wurden zum Zeitpunkt der Befragung Überlegungen angestellt, wie die Mobilität der in Deutschland dauerhaft ansässigen Migranten gefördert werden könne (Int. Z. 3). Hierzu wurden Maßnahmen unterhalb der gesetzlichen Ebene erwogen. Ein erster wesentlicher Schritt für die Mobilitätssteigerung war eine Konkretisierung des Aufenthaltsrechts mit der 2009 in Kraft getretenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV AufenthG). Die in § 51 Abs. 1 Nr. 4 enthaltene Möglichkeit, dass Ausländern mit einem verfestigten Aufenthaltstitel (i.d.R. eine Niederlassungserlaubnis) über die üblichen sechs Monate hinaus die Wiedereinreise gestattet werden kann, wurde dahingehend präzisiert, dass „Ausländern, deren Auslandsaufenthalt Interessen der Bundesrepublik Deutschland dient (z.B. als Entwicklungshelfer, ausländische Ehegatten deutscher Diplomaten oder zur Förderung entwicklungsrelevanter Geschäftsbeziehungen oder Beschäftigungsverhältnisse im Ausland) eine längere Frist für einen Auslandsaufenthalt ohne Verlust des Aufenthaltstitels eingeräumt“ werden kann (51.4.1.2 AVwV AufenthG). Für den speziellen Fall, dass „der Aufbau und das Unterhalten von Geschäftsbeziehungen oder Beschäftigungsverhältnissen im Ausland nach Maßgabe zwischenstaatlicher Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland mit Aufenthaltsstaaten deren wirtschaftlicher Entwicklung dienen und daher im Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegen“, kann die Frist bis zu zwei Jahren dauern. Mit diesem Fall sind besonders die Staaten gemeint, mit denen Deutschland multi- oder bilaterale Mobilitätsabkommen abgeschlossen hat. Konkret sind es gegenwärtig die Republik Moldau und Georgien, bei denen sich Deutschland an den europäischen Mobilitätspartnerschaften beteiligt und somit die „privilegierte Mobilität“ für „Kapazitätsaufbau, zur Stärkung der Diaspora und zur Entwicklung in den Herkunftsländern“

26 Für eine ausführliche Zusammenfassung der internationalen Debatte über die entwicklungspolitische Bedeutung zirkulärer Migration siehe Vertovec 2007; Skeldon 2010.

ermöglicht (Europäisches Migrationsnetzwerk 2011: 57; Schneider/Parusel 2011: 46).

Das BMZ, das seinerseits im Einklang mit der internationalen Diskussion der Förderung zirkulärer Migration aufgeschlossen gegenüber steht (z.B. Niebel 2011: 44), setzt ebenfalls auf konkrete Einzelprojekte. Anhand von Pilotprojekten sollen umfassendere Maßnahmen zur entwicklungspolitischen Begleitung von Migrationsprozessen erarbeitet werden. So werden z.B. ausgebildete Pflegekräfte aus Bosnien und Albanien bzw. Ingenieure aus Vietnam und Indonesien bei der Arbeitsvermittlung nach Deutschland, nach ihrer Rückkehr in die Herkunftsländer und ggf. in der Phase wiederholter Einwanderung durch das CIM begleitet.[27] Zudem führen GIZ und die ZAV mit CIM, gefördert durch das Auswärtige Amt, ein Programm mit Tunesien durch, bei dem junge Ingenieure an deutsche Firmen im Rahmen eines Traineeship vermittelt werden und bei Erfolg auch längerfristig in den entsprechenden Unternehmen übernommen werden können, um dann mittelfristig mit ihren erlangten zusätzlichen Qualifikationen wieder auf dem tunesischen Arbeitsmarkt wirksam werden zu können.[28]

Die aufenthaltsrechtlichen Reformen und diese Einzelprojekte sind erste Schritte, die jedoch noch nicht als ein umfassendes politisches Programm zu werten sind (SVR 2011b). Die in der Studie befragten bundesweiten Akteure wiesen darauf hin, dass die hohen Kooperationsanforderungen zu den größten Herausforderungen bei der Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen zirkulärer Migration gehörten. Die Migrationssteuerung im Rahmen multilateraler und bilateraler Abkommen, darunter auch der Mobilitätspartnerschaften, liegt im Verantwortungsbereich des BMI und des AA. Die Auswirkungen internationaler Migration entwicklungspolitisch positiv zu nutzen ist das Anliegen des BMZ. Arbeitsmarktpolitische Aspekte zirkulärer Migration berühren ferner den Kompetenzbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, das sich seit 2012 auch im Rahmen einer Internetinitiative (http://www.make-it-in-germany.com) für ausländische Fachkräfte einsetzt. Damit treffen diverse innen-, außen-, entwicklungs- und arbeitsmarktpolitische Interessen aufeinander, die für eine effiziente Steuerung zirkulärer Migration abgestimmt werden müssen.

2.1.3 Entwicklungspolitische Förderung von Geldtransfers in die Herkunftsländer

Geldüberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer (Remittances) gelten als ein Paradebeispiel für positive Wirkzusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung und sind daher nicht von ungefähr ein zentrales Thema in der internationalen MuE-Diskussion. Diese privaten Zahlungen von Migranten übersteigen die jährlichen Summen der offiziellen Entwicklungshilfe um mehr als das Zweifache und haben beachtliche Wirtschaftseffekte. Allerdings können Remittances auch volkswirtschaftliche Abhängigkeiten und weitere negative mikro- und makroökonomische Probleme erzeugen. Zudem sind die Möglichkeiten, diese Privatinvestitionen entwicklungspolitisch zu kanalisieren, und die Legitimität solcher Steuerungsversuche unumstritten.[29]

Mit den entwicklungspolitischen Effekten von Remittances setzt sich federführend das Sektorvorhaben "Migration und Entwicklung" der GIZ (CIM) auseinander. Das Ziel des Sektorvorhabens ist es, Effekte der Geldtransfers auf einzelne Wirtschaftsbereiche der Herkunftsländer sorgfältig zu analysieren und darauf aufbauend Maßnahmen zur Nutzenmaximierung sowie zur Eindämmung der Risiken von Remittances zu entwickeln (Riester 2010). So wurde beispielsweise gemeinsam mit der Frankfurt School of Finance & Management ein unabhängiges Internetportal eingerichtet. Dort werden die Kosten und die Zuverlässigkeit verschiedener Finanzdienstleister miteinander verglichen und transparent gemacht.[30] Darüber hinaus hat sich das Sektorvorhaben das Ziel gesetzt, mit Pilotmaßnahmen Angebote für spezifische Migrantengrup-

27 Mündliche Kommunikation mit Programmverantwortlichen von CIM, September 2011.

28 Mündliche Kommunikation mit Programmverantwortlichen von CIM, November 2012.

29 Zum einen geht es in der kritischen Betrachtung der Steuerbarkeit von privaten Geldtransfers darum, dass die privaten Geldsendungen von Migranten nicht zum Ersatz für staatliche Entwicklungsförderung werden dürfen. Zum anderen sei es schwierig, die Geldsendungen, die meist informell sind und typischerweise in kleinen Tranchen erfolgen, durch entwicklungspolitische Fördermaßnahmen zu bündeln und gewinnbringend einzusetzen. Zu dieser Diskussion siehe Agunias 2006; Daume 2008.

30 Online: http://www.geldtransfair.de/ (11.12.2011).

pen zu identifizieren. Beispielsweise wurde im Jahr 2010 ein Gedankenaustausch in Serbien organisiert, in dessen Rahmen dort agierende Banken, staatliche Institutionen und Vertreter serbischer Migrantenorganisationen über Finanzprodukte diskutierten, welche die Geldtransfers von Migranten erleichtern könnten:

> „Und dann haben wir eine Umfrage gemacht unter serbischen Migranten, was sie für Bedarf haben an Finanzdienstleistungen, bezogen auf Serbien und da kam raus, es gibt ein großes Interesse. Es gibt sehr viele Leute, die sich mit dem Gedanken tragen, wieder zurückzugehen, wenn sie in Rente gehen und dann war die Frage, wie mache ich das dann mit meiner Rente, wie komme ich an meine Rente ran, wenn ich in Deutschland gearbeitet habe und dann nach Serbien wieder zurückgehe. Oder auch, was kann ich tun, wenn ich mir ein Haus bauen möchte in Serbien, wie komme ich an Kredite ran usw. Da war einfach Unsicherheit, ob es überhaupt Angebote gibt, die passen und die zugänglich sind für die Leute, die jetzt noch in Deutschland sind [...]. Und dann haben wir diese Konferenz organisiert, wo wir versucht haben, sowohl Migrantenorganisationen, die in Deutschland sind als auch serbische Banken [und] Regierungsinstitutionen, also das Diasporaministerium, die Zentralbank usw. mit einzuladen und zusammenzubringen und ins Gespräch zu bringen, über dieses Thema“ (Int. Z. 6/1 [72]).

Über solche Veranstaltungen vor Ort hinaus finden Gespräche mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau und den Regionalabteilungen der GIZ statt, in denen Ideen zur weiteren Förderung von Geldüberweisungen von Migranten entwickelt werden. Diese liegen vor allem in den Bereichen der Finanzsystementwicklung und im Versicherungswesen. Dabei spielen Überlegungen zum Kundenschutz und zum Erwerb von Grundkompetenzen im Umgang mit Finanzen (Financial Literacy), sowohl für Sender als auch Empfänger von Remittances, eine entscheidende Rolle. So entwickelte die GIZ 2012, in Kooperation mit der European Microfinance Platform, dazu ein entsprechendes Handbuch (GIZ 2012). Dort werden Maßnahmen vorgestellt, die einen leichteren Zugang zu kostengünstigen, sicheren und effizienten Finanzdienstleistungen (Zahlungsverkehr, Sparpordukte, Kredite oder Versicherungen) für Migranten und ihre Familien ermöglichen.

2.1.4 Kooperation mit Migrantenorganisationen: „Migranten als Brückenbauer“

Auf Bundesebene werden Migrantenorganisationen zunehmend als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit identifiziert. Zum Zeitpunkt der Befragung war auch hier die GTZ/GIZ führend. Sie betreibt seit 2006 im Rahmen des Sektorvorhabens „Migration und Entwicklung“ ein Förderprogramm zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen in Deutschland. „Ziel des Programms ist es, Migrantenorganisationen als neue strategische Partner für die Entwicklungszusammenarbeit zu gewinnen“ (Riester 2011: 287). Zudem sollen mittelfristig die Kooperationsstrukturen zwischen Diaspora und Entwicklungszusammenarbeit verstetigt und so Synergien für die nachhaltige Entwicklung in den Herkunftsländern hervorgebracht werden. Dieses Programm wird seit 2011 bei CIM unter dem Titel „Migranten als Brückenbauer“ weitergeführt.[31]

Zentraler Punkt des Förderprogramms ist die finanzielle und technische Unterstützung von Migrantenorganisationen, damit sie Entwicklungsprojekte in ihren Herkunftsländern durchführen können. Die finanzielle Unterstützung beläuft sich auf maximal 40.000 Euro pro Projekt. Voraussetzung ist, dass 50 % der Finanzierung von den Organisationen selbst oder von anderen Förderern getragen wird. Der Eigenanteil, den die Organisationen einbringen müssen, darf nicht niedriger als 10 % sein (Int. Z. 6/1 [190 – 192]). Das Gesamtbudget des Förderprogramms war zum Zeitpunkt der Befragung auf eine Summe von etwa 350.000 Euro zweijährlich festgelegt. Dazu kam eine Ko-Finanzierung seitens einer privaten Stiftung,[32] wodurch etwa 300.000 Euro zum Programmbudget hinzu kamen (Int. Z. 6/1 [206 – 121]). Im Jahr 2012 hat sich das Jahresbudget des Programms auf ca. 1 Mio. Euro erhöht.[33]

31 Siehe http://www.cimonline.de/documents/CIM_Web_Flyer_Diaspora.pdf (15.11.2011).

32 Die Zusatzfinanzierung wird von der Jacobsstiftung gewährt. Dies ist eine private Förderorganisation mit Hauptsitz in der Schweiz und einem Fokus auf die weltweite Jugendförderung, Online: http://www.jacobsfoundation.org/cms/index.php?id=jacobs_foundation&L=1 (14.11.2011).

33 Mündliche Kommunikation mit Programmverantwortlichen von CIM, November 2012.

Nach Angaben des befragten Programmverantwortlichen wurden in der Förderlaufzeit 2006 bis 2009 über 100 Anträge von Migrantenorganisationen bearbeitet und 20 davon gefördert (Int. 6/1 [158 – 160]).[34] Die Förderung durch das Programm beschränkt sich jedoch nicht allein auf die finanzielle Unterstützung der Projekte. Migrantenorganisationen, die Projekte in den Herkunftsländern planen, werden intensiv beraten. Insbesondere wird gemeinsam über die Anbindung der Vorhaben an die Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit in den jeweiligen Ländern nachgedacht. Aber auch Möglichkeiten zur Aufbringung der Ko-Finanzierungsbeiträge, professionellere Projektführung trotz vorwiegend ehrenamtlichen Engagements der Organisationsmitglieder oder die Ausarbeitung der Projektanträge sind Teil der Beratung, um Projekte überhaupt förderfähig zu machen:

> „[Da sind] die fehlenden Anbindungen, die nicht hergestellt werden können. Es kann sein, dass Projekte auch aufgrund fehlender Kapazitäten nicht umgesetzt werden können. [...] wir verlangen ja einen Teil von 50 % an den Projekten, das heißt die Leute müssen einen gewissen Teil finanziell beitragen können und den restlichen Teil in Form von Arbeitsleistung einbringen und das ist oft eine Frage der Kapazitäten. Es sind Leute, die sich da ehrenamtlich engagieren, eventuell berufstätig sind. Da gibt es dann meistens Engpässe. Oder das geschieht dann zum Teil schon bei der Ausarbeitung der Projektanträge, wenn die Leute sehen, welche Anforderungen wir haben, was sie alles wissen müssen, welche Beiträge sie bei der Umsetzung noch leisten müssten, Zusammenarbeit mit den Partnern vor Ort [...]" (Int. 6/1 [158 – 160]).

Viele Vorhaben erreichen aber trotz Beratung nicht das förderfähige Stadium. Die Programmverantwortlichen bei CIM vermuteten, dass besonders die schwache Professionalisierung von entwicklungspolitisch tätigen Migrantenorganisationen hierbei eine große Rolle spielt, weshalb dieses Thema in ihren Förderaktivitäten im Rahmen von Seminaren, Konferenzen und Vernetzungsangeboten einen immer größeren Raum einnimmt. Beispielsweise organisiert CIM Vereinsmessen, auf denen sich entwicklungspolitisch tätige Migrantenorganisationen vorstellen und präsentieren können (Int. Z. 6/1 [144]). Ferner kooperiert CIM mit der überregionalen Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt". Diese Stelle ist der durch das BMZ geförderten „Engagement Global gGmbH" zugeordnet. Im Rahmen eines ihrer Projekte fördert die Stelle die Kooperation zwischen entwicklungspolitisch engagierten Migrantenorganisationen und der kommunalen Ebene (s.u. Kap 4).

Insgesamt nimmt das CIM-Förderprogramm „Migranten als Brückenbauer" eine herausragende Stellung im Handlungsfeld Migration und Entwicklung ein. Es ist bis heute das einzige (mittlerweile auf Dauer angelegte) Förderinstrument auf Bundesebene, welches sowohl finanziell als auch institutionell das entwicklungspolitische Engagement von Migranten unterstützt.[35]

2.1.5 Förderung von Bildungsmobilität und Wissensaustausch

In das Handlungsfeld MuE gehören im weiteren Sinne auch Organisationen der internationalen Bildungsförderung, die in Deutschland eine lange Tradition hat. Verschiedene Stiftungen, kirchliche und private Organisationen sowie staatliche Stellen mit dem Förderschwerpunkt „internationaler Wissensaustausch" bieten weltweit Studenten, jungem Fachpersonal und anderen Zielgruppen die Möglichkeit, im Rahmen von Stipendien- und Austauschprogrammen Bildungs- oder Forschungserfahrungen in Deutschland zu sammeln. Die Programme sind aber nicht auf län-

34 Diese Angabe bezieht sich auf den Zeitpunkt des Interviews, d.h. Sommer 2009.

35 Andere Fördermöglichkeiten des BMZ sowie kirchlicher Förderorganisationen bzw. der Landesstiftungen für Entwicklungszusammenarbeit adressieren Migrantenorganisationen nicht gezielt. Im Rahmen solcher Förderangebote müssen Migrantenorganisationen mit anderen Akteuren konkurrieren, die teilweise bereits erhebliche Erfahrung in der entwicklungspolitischen Arbeit und bei der Beantragung von Mitteln haben. Außerhalb des GIZ-Förderprogramms bezuschusste zum Zeitpunkt der Befragung das Land Nordrhein-Westfalen Projekte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, die von Migrantenorganisationen durchgeführt wurden. Im Rahmen dieser Förderung wurden im Durchschnitt jährlich 10 Projekte im Bereich der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit und 30 bis 40 Projekte in den Entwicklungsländern kofinanziert. Die Förderung belief sich auf maximal 50.000 Euro im Jahr (Int. L. 3 [65-74]). Zum Engagement der Bundesländer in der MuE-Politik siehe Kapitel 3.

gerfristige Migration, sondern vorrangig auf kurz- bzw. mittelfristige Aufenthalte der Stipendiaten ausgerichtet und sehen vor, dass diese nach der Beendigung ihrer Aus- oder Fortbildung in die Herkunftsländer zurückkehren. Die Akteure in diesem Bereich sehen ihre Aufgaben entsprechend in der Förderung des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts Deutschland und der Flankierung der auswärtigen Kulturpolitik. Sie verorten sich jedoch – wenn überhaupt – nur am Rande im Handlungsfeld Entwicklung und noch viel weniger im Handlungsfeld von MuE.

Eine der wenigen Maßnahmen im Bildungsbereich, die sich im weiteren Sinn dem Handlungsfeld MuE zuordnen lässt, ist das Alumniportal Deutschland (APD).[36] Die Idee für dieses Alumniportal entstand im Rahmen eines losen Netzwerks von Organisationen, die in den Bereichen auswärtige Kulturpolitik und Entwicklung tätig sind (Int. Z. 2/1 [45 – 47]). Mit der Einrichtung der Plattform sollte ein organisationenübergreifendes Instrument geschaffen werden, das ähnlich anderen sozialen Netzwerken wie Xing oder Facebook die ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen und die Stipendiaten deutscher Förderorganisationen weltweit vernetzt und somit ihre Verbindung zu Deutschland aufrechterhält:

> „Und worauf wir zielen, ist auf der einen Seite, „Deutschland-Alumni“ wiederzufinden [und auf der anderen Seite den Kontakt zu den übrigen zu halten]. „Deutschland-Alumni“ wird definiert als ausländische Absolventen von Fort- und Ausbildungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen, die entweder in Deutschland stattgefunden haben oder von deutschen Organisationen gefördert werden. InWent führt ja eine ganze Reihe von Maßnahmen [durch], wobei die Mehrzahl der Maßnahmen im Ausland statt[findet] und insofern sind das auch die Alumni, die aus diesen Weiterbildungsmaßnahmen rauskommen“ (Int. Z. 2/1 [34]).

Das Portal wird vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), der Alexander von Humboldt-Stiftung, dem Goethe-Institut, CIM und GIZ gemeinsam betreut und vom BMZ finanziert. Bis Ende Oktober 2012 waren bereits über 56.000 Alumni im Portal registriert.

Diese Maßnahme scheint insofern innovativ zu sein, als dass sie Mobilitätshindernisse für Bildungsmigranten und Hochqualifizierte abbauen, aber auch ihre Rückkehr in die Herkunftsländer erleichtern soll. Gleichzeitig sollen eine nachhaltige Bindung der Alumni zu Deutschland gefördert und die Nutzung der in Deutschland aufgebauten Kontakte zu Wissenschaft und Wirtschaft ermöglicht werden. Ein Zusatznutzen könnte die Vernetzung zwischen den zurückgekehrten Alumni und den Diasporagemeinden in Deutschland sein, so ein Verantwortlicher des Portals:

> „Wir denken, dass es für Diasporagemeinden interessant sein könnte, sich darauf zu begeben und sich entweder innerhalb Deutschlands zu vernetzen oder Netzwerke zwischen den Diasporagemeinden hier und Deutschland-Alumni in ihren Heimatländern herzustellen“ (Int. Z. 2/1 [38]).

Das Portal bietet somit eine Chance, die internationale Mobilität von Hochqualifizierten und den Aufbau von nachhaltigen Kontakten und Wissenstransfer zwischen den Herkunftsländern und Deutschland zu erleichtern. Perspektivisch könnte es zur Vernetzung von entwicklungspolitisch engagierten Rückkehrern mit entwicklungspolitisch aktiven Migrantenorganisationen in Deutschland beitragen.

2.2 Tätigkeitsfelder nichtstaatlicher Akteure

Die befragten nichtstaatlichen Akteure mit entwicklungspolitischen Handlungsschwerpunkten gaben zwar an, dass das Thema „Migration und Entwicklung“ interessant und wichtig wäre. Zum Zeitpunkt der Befragung führten diese Akteure jedoch keine konkreten MuE-Maßnahmen durch. Sie beschäftigten sich hauptsächlich mit der Bestimmung der eigenen Position in diesem Politikfeld.

Typisch für die nichtstaatlichen Akteure auf Bundesebene ist, dass sie erst vor relativ kurzer Zeit eine Fachreferenten- oder Analystenstelle für das Themenfeld „Migration und Entwicklung“ eingerichtet haben. Diese stehen vor einer dreifachen Herausforderung. Da das Thema „Migration“ ähnlich wie die Berücksichtigung von Gender- oder Umwelt-Aspekten ein Querschnittsthema ist, müssen sie zunächst herausfinden, für welche Tätigkeitsbereiche der jeweiligen Organi-

36 Zur offiziellen Darstellung des Portals siehe http://www.alumniportal-deutschland.org/ (11.12.2012).

sation der Migrationsbezug überhaupt relevant sein könnte. So konstatierte einer der Referenten:

> „Da müsste natürlich ganz genau in jeden Bereich reingeschaut werden: Was hat dieser Bereich mit Migration zu tun?“ (Int. P. 9 [168]).

Weiterhin müssen sie mit der Vielgestaltigkeit des Handlungsfeldes zurechtkommen, andere relevante Akteure kennenlernen und potenzielle Partner für operative Projekte identifizieren. Dazu werden unter anderem Workshops und Tagungen veranstaltet mit dem

> „Ziel, herauszufinden, was es hier in Europa gibt und wer sich dafür interessiert und mit wem [...] man zusammenarbeiten oder überhaupt erst mal diskutieren [kann]“ (Int. P. 3 [83]).

Und schließlich müssen diese Fachreferenten eine öffentliche Position zum Thema „Migration und Entwicklung“ für die jeweilige Organisation formulieren. Die dabei entstehenden Themen- und Positionspapiere sollen für die Öffentlichkeitsarbeit und bei der nationalen und internationalen Interessenvertretung Hilfestellung leisten.

Diese ersten Positionierungen der Organisationen münden jedoch noch kaum in konkrete Projekte und Maßnahmen. Einer der Fachreferenten formuliert seine Beobachtungen dazu folgendermaßen:

> „Wenn man wirklich was machen will, müsste man sich sehr viel gründlicher mit den Themen beschäftigen und müsste auch bereit sein, mehr und langfristiger zu fördern. Also kurz gesagt, es gibt, glaub ich, viel guten Willen, aber nicht die Bereitschaft, die Ideen wirklich in die Tat umzusetzen“ (Int. P. 3 [147]).

Dieser mögliche Mangel an Bereitschaft hat aber auch damit zu tun, dass selbst nach einer ersten grundsätzlichen Positionierung für die meisten nichtstaatlichen Akteure nicht klar ist, wie sie Migration in ihre im Entwicklungsbereich liegenden Kernaufgaben einbeziehen sollen oder können. Die Gründe dafür sind vielfältig, lassen sich aber oft auf fest eingeschliffene Kooperationsstrukturen zurückführen. Diese Akteure arbeiten meist seit vielen Jahren mit Partnerorganisationen in den ausgewählten Regionen zusammen. Die Zusammenarbeit basiert nicht selten auf festen Tätigkeitsschwerpunkten, gemeinsamen konfessionell geprägten Grundeinstellungen und einem ähnlichen Verständnis von zivilgesellschaftlichem Engagement. Hier einen neuen Ansatz mit dem Schwerpunkt „Migration und Entwicklung“ einzuführen, fällt entsprechend schwer.

Ein weiteres wesentliches Hindernis für die Etablierung des Themas bei den nichtstaatlichen Akteuren stellt, nach Ansicht der Befragten, das Problem der Finanzierung von MuE-Maßnahmen dar. Lediglich eine Organisation hatte es geschafft, auf der Basis von EU-Mitteln eine zeitlich begrenzte Finanzierung ihrer Aktivitäten zu erlangen. Die anderen Akteure waren zum Teil sogar der Auffassung, dass es keine „Fördertöpfe“ für Projekte im MuE-Bereich gebe. Das Förderprogramm der GIZ (heute des CIM) unterstützt hauptsächlich das Entwicklungsengagement von Migrantenorganisationen (Int. P. 5 [133]). Die gezielte Förderung von Kooperationen zwischen Migrantenorganisationen und nichtstaatlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit sei damit jedoch nicht möglich. Eine solche Förderung wird aber als notwendig erachtet, um die Rolle von Migrantenorganisationen und nichtstaatlichen Akteuren im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ zu stärken.

2.3 Wahrnehmungen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung

Die bisherige Darstellung zeigt, dass die bundesweit tätigen Akteure verschiedene Maßnahmen durchführen, die sich im Handlungsfeld MuE verorten lassen und an die internationale MuE-Diskussion anschließen. Es stellt sich jedoch die Frage, auf welche Aspekte dieser Diskussion Bezug genommen wird und inwiefern dies zu einem institutionenübergreifenden, kohärenten Konzept zur Verzahnung der Migrations- und Entwicklungspolitik in Deutschland führt. Die Analyse der Aussagen der befragten Akteure lässt dabei verschiedene Wahrnehmungen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung erkennen, die wiederum jeweils unterschiedliche Implikationen für die konzeptionelle Ausgestaltung des Themas haben. Diese Wahrnehmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Tabelle 1: Wahrnehmungen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung

Zusammenhang von Migration und Entwicklung	Politische Konsequenzen
Migranten fördern Entwicklung	Entwicklungsrelevante Beiträge von Migranten sollen gefördert werden
Migration fördert Entwicklung	Internationale Migrationsbewegungen sollen durch liberale und aktive Migrationspolitik gefördert werden
Migration ist Folge von Entwicklungsdefiziten	Effektive Entwicklungsförderung soll erzwungene Migrationen eindämmen und damit Migrationsbewegungen reduzieren
Migration ist ein Hindernis für Entwicklung	Negative Folgen der Migrationen sollen entwicklungspolitisch abgefedert werden

Quelle: Eigene Darstellung.

Migranten fördern Entwicklung

Die Wahrnehmung „Migranten fördern Entwicklung" würdigt den entwicklungspolitischen Beitrag von Migranten. Sie beruht auf der Grundannahme, dass mobile Bevölkerungen grundsätzlich ein Modernisierungspotenzial darstellen. Durch ihre Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Mobilität beweisen sie, dass sie vorausschauend handeln, um eine Verbesserung ihrer eigenen Lebensqualität und der ihrer Familien zu erreichen. Folglich dürften sie auch bereit sein, sich für die Modernisierung ihrer Herkunftsgesellschaften zu engagieren. Gleichzeitig werden aber bei dieser Sichtweise die migrationspolitischen Rahmenbedingungen Deutschlands nicht in Frage gestellt. Der Migrant oder der Rückkehrer wird als zentraler Agent für Entwicklung dargestellt, dessen Kompetenzen zu stärken sind. Die Steuerung von Migration spielt dabei kaum eine Rolle. Aussagen wie die folgende können diese Position illustrieren:

> „Wir möchten bestehende Kontakte [mit Rückkehrern] ausbauen und wir möchten diese Klientel enger an Deutschland binden [...] und deren Potenzial möchten wir nutzbar machen für die deutsche internationale Zusammenarbeit, Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftliche Zusammenarbeit, kulturelle und Bildungszusammenarbeit" (Int. Z. 2/1 [36]).

Diese Perspektive findet sich insbesondere bei den staatlichen Akteuren der Entwicklungspolitik, wie dem BMZ, seinen Durchführungsorganisationen und bei Akteuren der internationalen Bildungsförderung. Bei den befragten nichtstaatlichen Akteuren lässt sich dagegen erkennen, dass sie zwar die Anerkennung der entwicklungspolitischen Potenziale von Migranten für richtig halten, aber gleichzeitig davor warnen, Migranten und ihr oft privat motiviertes Engagement in den Herkunftsregionen durch entwicklungspolitische Erwartungen zu überfrachten.[37] Migrantenengagement sei grundsätzlich kein Ersatz für eine vernünftige Migrationspolitik bzw. Entwicklungszusammenarbeit, lautet also die Hauptkritik an dieser Wahrnehmung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung.

Migration fördert Entwicklung

Diese Vorstellung wird im Prinzip durch eine liberale Sicht auf die Prozesse internationaler Migration geprägt, da sie unterstellt, dass Entwicklung eine „natürliche" Strukturfolge internationaler Migrationsbewegungen sei. Diese Wahrnehmung berührt damit die Steuerungsebene von Migration, weil entsprechend für das Ziel von mehr Entwicklung die Migrationspolitik so gestaltet sein sollte, dass mehr Menschen Wanderungsmöglichkeiten eröffnet werden. Die oben dargestellten Bemühungen, zirkuläre Wanderungsmuster zu ermöglichen, zeigen bei einigen staatlichen Akteuren, etwa dem BMI, BMZ oder dem Wirtschaftsministerium, eine gewisse Nähe zu dieser Wahrnehmung. Allerdings spielen in der Gestaltung der Migrationspolitik etliche weitere innen-, außen- und arbeitsmarktpolitische Aspekte eine Rolle, so dass die Ermöglichung weiterer Migration unter dieser Prämisse zum Zeitpunkt der Befragung nicht prioritär war – und weiterhin nicht ist.

37 Die Frage, inwieweit das Engagement von Migranten für ihre Herkunftsländer politisch vereinnahmt werden sollte, wird auch von wissenschaftlicher Seite geäußert, vgl. dazu Beiträge in Baraulina et al. 2011; Baraulina/Borchers 2008.

Demgegenüber tendieren einige nichtstaatliche Akteure dazu, sich idealistisch als Verfechter des Prinzips „Migration fördert Entwicklung“ und seiner Implikationen zu positionieren. Dies tun sie in grundsätzlicher Weise, indem sie – politischen Zwängen nicht unterworfen – Migration unter Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Art. 13) als ein Menschenrecht definieren und entsprechende Forderungen aufstellen. So fordert z.B. VENRO (2009) eine umfassende Öffnung der gegenwärtigen europäischen Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten, um der globalen Verantwortung Europas gerecht zu werden. Die Forderungen sind dabei meist jedoch nicht sehr spezifisch, sondern allgemein gehalten, wie bei einem der befragten Akteure deutlich wird:

> „Es muss so sein, dass, durch welche Instrumente auch immer, ob leichtere Visabedingungen, ob Doppelstaatsbürgerschaft, [...] Menschen hin- und herpendeln können. Denn viele bleiben hier aus Angst, dass sie nicht wieder reinkommen. Sonst würden sie eher zurückgehen und vielleicht auch in ihrem Land was in Schwung bringen. Es würde viel mehr Menschen geben, die dann [...] in zwei Kontinenten, in zwei Ländern aktiv sein werden. Ob es Handel ist, ob es Bildungsarbeit ist, ob es Aufklärung, also Bewusstseinsbildung ist, also Menschen, die praktisch in zwei Ländern auch ihren Lebensunterhalt verdienen, dadurch Initiativen anregen oder schlichtweg Handel betreiben“ (Int. P. 9 [180]).[38]

Dass es jedoch bereits rechtliche Möglichkeiten in dieser Richtung gibt (s.o. Kap. 2.1.2), scheint nicht in jedem Fall bekannt zu sein.

Migration ist Folge von Entwicklungsdefiziten

Die Annahme, dass internationale Migration aufgrund von Armut, Katastrophen, politischer Verfolgung und sozialer Ungleichheit entsteht, hat eine lange Tradition. Bis heute werden in Teilen der wissenschaftlichen Diskussion Entwicklungsdifferenzen immer wieder als zentrale Erklärung für die Entstehung internationaler Wanderungen angesehen.[39] Diese Wahrnehmung des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung ist sowohl bei staatlichen Akteuren, wie bei Vertretern des BMI und des BMZ, als auch bei einigen nichtstaatlichen Akteuren zu finden. Sie hegen dabei die Überzeugung, dass die Entwicklungszusammenarbeit durch effektive Entwicklungsförderung in den Abwanderungsregionen die Migration nach Europa eingrenzt:

> „Dabei sollte die Entwicklungszusammenarbeit [...] die Migrationsursachen bekämpfen und hiermit der Eindämmung der Armutsmigration nach Europa dienen. Eine weitere Idee, die dahinter steckte, ist, dass illegale Migration durch legale Einwanderungsregelungen verhindert werden kann“ (Int. Z. 7 [18 – 19]).

Das entspricht europäischen Positionen, z.B. im Rahmen des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage (vgl. KOM 2006, 2007b; COM 2011b). Auf diese Weise ergänzt Entwicklungspolitik die in der Regel innenpolitisch motivierte Migrationssteuerung mit ihrer Absicht, die Kosten internationaler Migrationen zu begrenzen. Faktisch findet sich diese Wahrnehmung auch bei einigen nichtstaatlichen Akteuren, wenn sie begründen, dass es ihrerseits keiner speziellen Maßnahmen im MuE-Bereich bedürfe, weil ihre Entwicklungsaktivitäten an sich migrationspolitisch relevant seien. Sie würden die Missstände der Entwicklung angehen und somit ihrer Ansicht nach „erzwungene Migrationen“ verhindern.

Migration ist ein Hindernis für Entwicklung

Dass Abwanderungen nicht nur Folge mangelnder Entwicklung sind, sondern ihrerseits die Entwicklung der Herkunftsregionen verhindern, stellt schließlich eine weitere Wahrnehmung des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung dar. Vor allem junge, aktive und gut ausgebildete Menschen würden demnach die Entwicklungsregionen verlassen, während die alten, schwachen und abhängigen sozialen Gruppen mit wenig Innovationspotenzial zurück blieben und in der Folge Armutsprobleme zunähmen. Aus dieser Grundannahme leitet sich für ihre Verfechter ab, dass die Abwanderung von Wissen und Innovationspotenzial aus den Entwicklungsregionen (brain drain) verhindert werden müsse.

Diese Sichtweise scheint in den politischen Auseinandersetzungen um die Gestaltung der Migrationspolitik immer wieder durch. So äußerte beispielsweise das BMZ bei den interministeriellen Diskussionen

38 Hunger (2005) führt als Beispiel deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Indien an, deren „Früchte“ dann aber den USA zugute kamen.

39 Vgl. dazu beispielsweise Schmid 2010.

über die Verabschiedung des Aktionsplans für Fachkräftebedarf (Bundesregierung 2007a) Bedenken, dass gerade aus der Gruppe der hochqualifizierten Migranten eine Abwerbung aus den für die Entwicklungsländer kritischen Sektoren erfolgen könnte: „Dieser Entwicklung wollte man bei der Realisierung des Aktionsplans [seitens BMZ] entgegenwirken“ (Int. Z. 5 [35 – 38]). Die Haltung, dass nicht jede Migration per se entwicklungsfördernd sein muss, verweist somit auf einen Aspekt, der bei einer nachhaltigen MuE-Politik mit bedacht werden muss.

2.4 Fazit: Ein vielfältiges Handlungsfeld mit bedingter Kohärenz

Die Darstellung der verschiedenen Maßnahmen auf Bundesebene hat gezeigt, dass zum Zeitpunkt der Befragung überwiegend Förderprojekte der Rückkehrförderung und der Diasporakooperation durchgeführt wurden. So z.B. entwickelt das BAMF in Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union innovative Konzepte zur Förderung von Reintegration der Rückkehrer. BMZ und GIZ führen Maßnahmen der Rückkehrförderung von hochgradig qualifizierten Migranten und Kooperationen mit Migrantenorganisationen durch. Von Seiten der Migrationssteuerung hat das BMI zudem in einem ersten Schritt die Rahmenbedingungen für erleichterte Mobilität einzelner Migrantengruppen geschaffen. Durch Akteure der internationalen Bildungsförderung wird der Austausch von Wissen und die Vernetzung der Migranten und Rückkehrer untereinander angeregt. In den Bereichen „entwicklungspolitische Förderung von Geldtransfers in die Herkunftsländer“ und „zirkuläre Migration“ sind bis heute lediglich einzelne Pilotprojekte entstanden. Integrationspolitische Akteure auf der Bundesebene haben bisher keine Maßnahmen mit Bezügen zum Handlungsfeld MuE entwickelt.

Die Analyse ergibt, dass vielfältige Einzelmaßnahmen im Handlungsfeld Migration und Entwicklung unabhängig voneinander bestehen. Eine nachhaltige Zusammenarbeit der involvierten Akteure erfolgt nicht. Eine Koordination der MuE-Maßnahmen findet unter anderem deshalb nicht statt, weil die jeweils zuständigen Akteure unterschiedliche Wahrnehmungen des Zusammenhangs von MuE haben und somit verschiedene Ziele verfolgen. Die unterschiedlichen Wahrnehmungen bilden Teilrealitäten der komplexen internationalen Migrationsprozesse ab und finden sich nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch in der internationalen Diskussion zu MuE wieder. Das bedeutet aber auch in der Folge, dass sich kein verbindliches, ressortübergreifendes und kohärentes Konzept zur Förderung von MuE ausbildet.

Der Mangel an einem einheitlichen politischen MuE-Konzept führt, so die befragten Akteure auf Bundesebene, zu hohem Koordinationsaufwand, wenn ressort- bzw. institutionenübergreifende Maßnahmen entwickelt und durchgeführt werden sollen. Die Maßnahmen müssen den unterschiedlichen Interessen, die sich aus verschiedenen Sichtweisen auf den Zusammenhang von Migration und Entwicklung ableiten, gerecht werden. Entsprechend äußerte einer der Akteure:

> „Wir sind sehr, sehr stark mit Abstimmung und mit unterschiedlicher Darstellung beschäftigt: dass im Prinzip jeder das, was er in diesem Thema [Migration und Entwicklung] sehen möchte, auch zu sehen bekommt. Wir müssen die entwicklungspolitische Wirkung der Maßnahme zeigen [...], wir müssen aber auf der anderen Seite auch im Blick haben, dass die Innenpolitik versteht, dass hier nicht wahllos und verständnislos gehandelt wird“ (Int. Z. 1 [226]).

Eine weitere Herausforderung für die Akteure im Handlungsfeld ist der Mangel an Ressourcen. Mit Ausnahme des Programms zur Förderung entwicklungspolitischer Diasporakooperation im Rahmen der GIZ sind die Maßnahmen der staatlich geförderten Akteure prinzipiell nicht auf längere Dauer angelegt. Förderungen durch das BMZ oder andere Institutionen laufen meist nicht länger als ein oder zwei Jahre. Akteure, die sich derart finanzieren, müssen also stetig Ausschau nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten halten. Die Europäische Union als Mittelgeber könnte zukünftig über neue Finanzierungsinstrumente (Asyl- und Migrationsfonds) eine wichtige Rolle spielen, wenngleich auch hier die Förderung wohl nur mittelfristig angelegt ist (vgl. KOM 2011).

Sollte es das Ziel sein, die Kohärenz des Handlungsfelds MuE zu erhöhen, müsste in erster Linie ein fortdauernder ressortübergreifender Austausch über die Eckpunkte eines gemeinsamen MuE-Ansatzes stattfinden. Ein ressortübergreifendes MuE-Konzept müsste sowohl zentrale Leitlinien einer MuE-Politik

in Deutschland benennen als auch finanzielle und institutionelle Ressourcen für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen darlegen. Ein solches Konzept kann als Kooperationsgrundlage für staatliche und nichtstaatliche Akteure auf unterschiedlichen Politikebenen fungieren und würde insbesondere für nichtstaatliche Akteure eine klare Handlungsorientierung bieten. Ein wichtiger Schritt zu einem kohärenten MuE-Konzept wären etwa Evaluationen von bislang umgesetzten Projekten im MuE-Bereich in Bezug auf ihre entwicklungs-, aber auch migrations- oder integrationspolitischen Effekte. Die im BMZ stattfindenden Evaluationen der Mobilitätspartnerschaften weisen in diese Richtung.

3 Das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ auf Länderebene

Für einen insgesamt kohärenten Ansatz in der MuE-Politik hat Martin (2008) angemahnt, auch die regionale und kommunale Ebene mit in den Blick zu nehmen. Dies hat vor allem seine Berechtigung, wenn man die Kooperation mit Migranten, die ja „vor Ort“ leben und agieren, als wichtigen Aspekt des Handlungsfeldes MuE berücksichtigen will. Für diese Studie wurde daher untersucht, in welchen Feldern sich das Handlungsfeld MuE auf der Landesebene manifestiert, wo die Schwerpunkte liegen und inwieweit das Thema dort überhaupt angekommen ist.

Um diese Fragen zu beantworten, wurden alle 16 Bundesländer standardisiert befragt.[40] Als Adressaten in den Ministerien und Staats- bzw. Senatskanzleien wurden die Stellen ausgewählt, die für MuE-Aspekte relevant sein könnten. Dabei handelte es sich im Bereich Migration im Einzelnen um Referate/Abteilungen, die für Rückkehr bzw. Integration und Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen zuständig waren. Im Bereich Entwicklung wurden entsprechende Stellen für entwicklungspolitische Zusammenarbeit oder internationale Kooperation angeschrieben. Aus jedem Bundesland ging mindestens eine Antwort ein. Insgesamt gaben 15 der 23 Stellen an, dass sie für Maßnahmen zuständig seien, die dem Handlungsfeld MuE-Politik zugeschrieben werden könnten. Davon waren zwölf im Bereich der Integrations- und Rückkehrförderung zu verorten, zwei im Bereich der Entwicklungspolitik. Eine schließlich entstammte einem Ministerium, das Integration und Entwicklung in einer Abteilung zusammengelegt hatte. Ergänzend wurden in fünf Bundesländern vertiefende qualitative Interviews mit Verantwortlichen für Integrationsförderung, Rückkehrförderung und internationale Kooperation/Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt.

40 Zum methodischen Vorgehen siehe Kapitel 1.

3.1 Kompetenzen und Tätigkeitsfelder der Akteure auf Länderebene

Den Bundesländern kommt im Bereich Migration der wesentliche Teil der Migrationsverwaltung zu und damit eine wichtige Kompetenz für das Handlungsfeld MuE. Über die Ausländerbehörden sind sie für aufenthalts- und passrechtliche Entscheidungen auf Basis des Aufenthaltsgesetzes und der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften einschließlich der Entscheidungen über Abschiebungen (inkl. Organisation) und der Prüfung von Abschiebungshindernissen zuständig (Schneider 2009: 21). Dazu kommt die Rückkehrförderung, die von allen Bundesländern betrieben wird. Die organisatorische Verantwortung auf der Länderebene kommt dabei den Innen- oder Sozialministerien zu. Die Länder beteiligen sich auch am gemeinsam mit dem Bund finanzierten REAG/GARP-Programm zur finanziellen Unterstützung der freiwilligen Ausreise (vgl. Kap. 2.1.1). Über das REAG/GARP-Programm hinaus haben mit Ausnahme von sechs Bundesländern (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) alle Bundesländer weitere Maßnahmen der Rückkehrförderung finanziell unterstützt. Dabei handelt es sich entweder um Aufstockungen der REAG/GARP-Mittel, zusätzliche Beratungsstrukturen oder Programme zur Reintegration vor Ort, die auch entwicklungspolitische Bezüge aufweisen können (vgl. Schneider/Kreienbrink 2010: 12, 23, 48ff.).

Der aus der MuE-Perspektive relevante Bereich der Kooperation mit Migrantenorganisationen ist auf Landesebene vor allem der Integrationspolitik zugeordnet. Auch wenn mit dem Zuwanderungsgesetz das Gewicht des Bundes bei der Integrationsförderung erheblich gestärkt wurde, haben die Bundesländer weiter zentrale Handlungskompetenzen in diesem

Feld (SVR 2010: 74). Zuständig sind häufig die Innen- und Sozialministerien, seltener auch Justizministerien, sowie die Integrations- bzw. Ausländerbeauftragten der Länder. Zum Zeitpunkt der Befragung 2009 besaß lediglich ein Bundesland – NRW – ein Ministerium mit einer in der Bezeichnung ausgedrückten Zuständigkeit für Integrationsfragen, das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI).[41] Mittlerweile hat jedoch die Hälfte der Bundesländer explizit Integrationsministerien.[42] Die Koordination mit der Bundesebene findet durch die Integrationsministerkonferenz statt.

Die Entwicklungspolitik ist grundsätzlich Aufgabe des Bundes, die Bundesländer arbeiten nur ergänzend zur bundespolitischen Agenda (Ministerpräsidentenkonferenz 1962). Die Zuständigkeiten für diesen Bereich sind meist in den jeweiligen Wirtschaftsministerien oder in den Staats- bzw. Senatskanzleien verortet. Zum Zeitpunkt der Befragung war lediglich in NRW die Entwicklungszusammenarbeit an anderer Stelle, nämlich ebenfalls im MGFFI angesiedelt. Inhaltlich steht für die Länder die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele[43] im Vordergrund. Operativ äußert sich dies vor allem in der Förderung der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit (Ministerpräsidentenkonferenz 2004). Die Koordination mit der Bundesebene findet hier im Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit statt. MuE-Politik wurde dabei im Jahr 2008 als ein mögliches Handlungsfeld der Länder benannt (Ministerpräsidentenkonferenz 2008).

Analog zu den auf Bundesebene vorgefundenen Tätigkeitsschwerpunkten wurden im Rahmen der Befragung mögliche Handlungsschwerpunkte vorgegeben wie Förderung der privaten Geldtransfers von Migranten (Remittances), Rückkehrförderung, Kooperation mit Migrantenorganisationen (Diasporakooperation) etc. Die meisten positiven Antworten der Bundesländer (12) entfielen auf die Rückkehrförderung, gefolgt von der Förderung von Kooperationen mit Migrantenorganisationen (6) (vgl. Tabelle 2). Die übrigen Aspekte wurden nicht genannt.

41 Nach dem Ende der CDU-/FDP-Regierung 2010 wurde der Bereich Integration von der neuen rot-grünen Minderheitsregierung in das neu gebildete Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) verlagert.

42 Die Zuständigkeit für Integration ist dabei entweder exklusiv (Baden-Württemberg) oder mit weiteren Bereichen verbunden (Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).

43 Die Millenniumsentwicklungsziele leiten sich aus der im Jahr 2000 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossenen Millenniumserklärung (Vereinte Nationen 2000) ab. Die acht komprimiert formulierten Ziele („Millennium Development Goals" = MDGs) sind Vorgaben, um mit vereinten Kräften eine weltweite Reduzierung der Armut und eine Verbesserung der Lebensbedingungen bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Vgl. http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/ziele/millenniumsziele/index.html (11.12.2011).

Tabelle 2: Schwerpunkte der Bundesländer im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung"

	Rückkehrförderung	Diasporakooperation
Baden-Württemberg	Ja	Ja
Bayern	Ja	-
Berlin	Ja	Ja
Brandenburg	Ja	Ja
Bremen	Ja	-
Hamburg	Ja	Ja
Hessen	Ja	-
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	-
Niedersachsen	Ja	-
Nordrhein-Westfalen	-	Ja
Rheinland-Pfalz	Ja	-
Saarland	Ja	-
Sachsen	-	-
Sachsen-Anhalt	Ja	Ja
Schleswig-Holstein	-	-
Thüringen	-	-

Quelle: MuE-Bundesländer-Befragung 2009, eigene Darstellung.

Diese Schwerpunktsetzung im Handlungsfeld MuE entspricht damit von den Themen her jener auf der Bundesebene. Aufgrund dieser klaren Konzentration werden im Folgenden nur diese beiden Bereiche analysiert, wobei vor allem die Aussagen aus den qualitativen Experteninterviews Verwendung finden.

3.1.1 Rückkehrförderung der Bundesländer

Der überwiegende Teil der Rückkehrförderung der Länder basiert auf dem REAG/GARP-Programm. Wie oben bereits erwähnt (vgl. Kap. 2.1.1), lassen sich Bezüge zu Entwicklungsfragen in diesem Programm nur in sehr begrenztem Umfang herstellen. An Ansätzen dazu wird gegenwärtig gearbeitet. Dennoch haben in der schriftlichen Befragung zwölf Bundesländer angegeben, dass ihre Rückkehrfördermaßnahmen dem Politikfeld „Migration und Entwicklung" zugeschrieben werden können. Wie begründen die Bundesländer ihren entwicklungspolitischen Beitrag im Rahmen der Rückkehrfördermaßnahmen, von dem Kritiker sowohl aus flüchtlings- wie entwicklungspolitischer Sicht meinen, die geförderte freiwillige Rückkehr diene nur dazu, „unerwünschte Migranten" zu einer Ausreise aus Deutschland zu bewegen (vgl. Dünnwald 2011)?

Einzelne Bundesländer setzen Maßnahmen der Rückkehr- und Reintegrationsförderung um, die über das REAG/GARP-Programm hinausgehen. In Baden-Württemberg beispielsweise werden neben Ausreisepflichtigen auch andere mittellose Migranten mit Rückkehrabsichten in die Fördermaßnahmen mit einbezogen, wie etwa Ausländer mit einem sicheren Aufenthaltsstatus oder Spätaussiedler. Zudem werden auch umfangreichere Leistungen als unter REAG/GARP, v.a. zur Reintegration, bereitgestellt (Schneider/Kreienbrink 2010: 75ff.). Auch wenn die Kostenersparnis bei Sozialausgaben ein Anliegen bei dieser Rückkehrunterstützung ist (Schneider/Kreienbrink 2010: 76, 79),[44] machten die Vertreter der Länder in den Interviews deutlich, dass das Erreichen der Ausreise von mittellosen Migranten nicht die einzige Motivation für die Förderung sei. Durch finanzielle Start- und Eingliederungshilfen oder finanzielle Unterstützung bei der Begründung selbständiger Berufstätigkeit würden die individuellen Reintegrationschancen der Migranten steigen. So würde Rückkehr nachhaltig, was aus Sicht der Migrationssteuerung relevant sei, aber auch entwicklungspolitisch bedeutsam für die Migranten und die Rückkehrregion.[45]

Mit der Reintegration von Migranten ist ein Aspekt des MuE-Diskurses angesprochen, allerdings ist es schwierig, diese Förderungen insgesamt als MuE-Maßnahmen zu bewerten. Es müsste jeweils genau analysiert werden, ob die Maßnahme von Anfang an auf Entwicklungseffekte vor Ort setzt oder diese nur als Nebeneffekte individueller Förderung erzeugt und „mitnimmt". Denn in der Praxis beinhaltet die von den Vertretern der Bundesländer angesprochene Reintegrationsförderung vorwiegend monetäre Unterstützungshilfen vor der Ausreise. Die Experten monieren, dass es in den Rückkehrregionen nur selten Unterstützungsstrukturen für nachhaltige Reintegrationsmaßnahmen gebe. Lediglich bei einzelnen Maßnahmen, wie etwa im Fall des vom BAMF initiierten Reintegrationszentrums im Kosovo (URA 2)[46] oder bei Maßnahmen der in München angesiedelten Rückkehrberatungsstelle „Coming Home"[47], würden die Reintegrationsprozesse vor Ort moderiert. Als Reaktion hätten einige Rückkehrberatungsstellen der befragten Bundesländer Bemühungen unternommen, mit entwicklungspolitisch tätigen Akteuren in den jeweiligen Regionen bzw. mit in Deutschland agierenden Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit in

44 Siehe dazu: Richtlinie des Bundesministeriums des Innern für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr (Zuwendungsrichtlinie Rückkehrförderung) vom 20.06.2007 (Stand 21.05.2008).

45 Vgl. dazu z.B. ein von NRW gefördertes Reintegrationsmodell für Roma in Mazedonien (Löffelsend 2006a).

46 Vgl. Kapitel 2.1.1. „URA 2" (Nachfolger des 2007/2008 EU-geförderten Projekts URA) ist seit Anfang 2009 ein gemeinsames Projekt des BAMF und der Bundesländer Baden-Württemberg, Niedersachsen, NRW und Sachsen-Anhalt. Mit dem Projekt soll eine dauerhafte und nachhaltige Rückkehr und Reintegration erreicht werden. Dazu werden eine Vielzahl von Integrations-, Betreuungs- und Unterstützungsmaßnahmen angeboten, wie zum Beispiel psychotherapeutische Beratung, Sozialberatung, Soforthilfe durch finanzielle Zuschüsse für Miete, Einrichtung, Medizin und Lebensmittel. Auch im Bereich Arbeit und Bildung werden Rückkehrer durch Beratung und Arbeitsplatzvermittlung unterstützt. Siehe dazu http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektKosovo/projektkosovo-node.html (11.12.2012).

47 Vgl. dazu http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Wohnungsamt/rueckkehrhilfen/EU_projekt_Coming_Home.html (11.12.2012).

Kontakt zu kommen und Möglichkeiten für Kooperationen auszuloten. In den Interviews wurde jedoch angedeutet, dass entwicklungspolitische Akteure eine Zusammenarbeit grundsätzlich ablehnen würden, da sie sich gegen eine mögliche Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik durch die innenpolitisch motivierte Rückkehrförderung stellten (vgl. VENRO 2006; Barnickel et al. 2010; Faust 2012).

Auch wenn hier die bereits auf der Bundesebene durchscheinende Distanz zwischen der innenpolitisch und der entwicklungspolitisch motivierten Rückkehrförderung deutlich wird, so besitzen die Länderinitiativen doch ein gewisses Potenzial, an Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort anschließen zu können, da die Länder zum Teil über das REAG/GARP-Programm hinausgehende Leistungen einsetzen. Auf diese Weise könnte die Kohärenz zwischen der innenpolitisch und entwicklungspolitisch motivierten Rückkehrpolitik zumindest in Ansätzen gesteigert werden.

3.1.2 Kooperation mit Migrantenorganisationen

Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben vor allem Stellen mit Zuständigkeiten für den Integrationsbereich, aber auch einige Stellen mit entwicklungspolitischen Kompetenzen die Kooperation mit Migrantenorganisationen als Teilbereich ihrer Tätigkeit benannt, der dem Handlungsfeld MuE zuzuordnen sei. Basierend auf den Antworten sowie den Ergebnissen der qualitativen Interviews lassen sich dabei drei verschiedene Intensitätsstufen identifizieren. Zum einen gab es zum Zeitpunkt der Befragung in einem Fall die explizite und politisch gewollte Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Integration in NRW. Zum anderen ließen sich Fälle finden, in denen konkrete Maßnahmen gefördert wurden, obwohl kein ausdrückliches politisches Programm dahinter stand – vielmehr war hier oft das Engagement der Integrationsbeauftragten ein wichtiger Impetus. Den schwächsten Aktivitätsgrad im Bereich MuE wiesen solche Fälle auf, in denen zwar keine entwicklungspolitische Förderung von Migrantenorganisationen durch die Landesebene erfolgte, aber zumindest im Land ein aufkommendes Bewusstsein für die möglichen Potenziale zu beobachten war.

a) Diasporakooperation als politisches Programm: Verschränkung von Integrations- und Entwicklungspolitik

Als Sonderfall zum Zeitpunkt der Befragung kann das MGFFI in NRW gelten, in dem 2005 die Zuständigkeiten für Entwicklungszusammenarbeit (zuvor in der Staatskanzlei) und für Integration vereint und miteinander verschränkt wurden, so dass hier ein originärer Bezugspunkt für MuE-Politik entstand. Hinsichtlich der Kooperation mit Migrantenorganisationen verabschiedete das Land im Jahr 2007 entwicklungspolitische Leitlinien (MGFFI 2007), in denen diese Kooperation als ein Schwerpunkt der Tätigkeiten definiert wurde. Die Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen in dieser Ausrichtung entstand jedoch nicht aus dem Nichts, sondern baute auf positiven Vorerfahrungen auf. Die Interviewpartner verwiesen dabei besonders auf den integrationspolitischen Bereich:

> „Der damalige Integrationsbeauftragte hatte Ende der 90er angefangen [...] insbesondere mit afrikanischen Selbstorganisationen zusammenzuarbeiten. Die erste Mobilisierung, die ersten Dialoge, die ersten Veranstaltungen haben also damals stattgefunden. Dann kamen wir [die Integrations- und Entwicklungsexperten], wie gesagt, in die gleiche Abteilung [im MGFFI] und die beiden Themen Integration und internationale Zusammenarbeit lagen in dem Kontext einfach sehr nahe beieinander“ (Int. L. 1 [76]).

Während der Befragung förderte NRW sowohl Projekte der regional ansässigen Migrantenorganisationen im Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit als auch deren Entwicklungsprojekte in den Herkunftsländern. Die Förderung erstreckte sich über etwa zwei Jahre und überstieg im Normalfall nicht die Grenze von 50.000 Euro pro Projekt. Nach den Angaben der interviewten Experten wurden jährlich 10 bis 15 Projekte von Migrantenorganisationen im Bereich der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit gefördert. Zudem erhielten zum damaligen Zeitpunkt ca. 30 bis 40 Entwicklungsprojekte von Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungsländern eine Förderung, wobei etwa ein Fünftel dieser Projekte von Migrantenorganisationen durchgeführt wurde (Int. L. 3 [65-74]). Das Bundesland finanzierte ferner eine regionale Fachstelle für Migration und Entwicklung, bei deren Arbeit schnell deutlich wurde, dass Migrantenorganisationen

auf kommunaler und Länderebene im entwicklungspolitischen Kontext unterrepräsentiert waren. Daher wurde die Professionalisierung und Qualifizierung von Migrantenorganisationen als eine zentrale Aufgabe der Fachstelle definiert.[48]

Die Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Strukturen der regionalen Entwicklungszusammenarbeit hat, aus der Sicht der befragten Verantwortlichen, nicht nur die Entwicklungspolitik des Bundeslandes bereichert, sondern auch integrationspolitische Effekte erzielt. Insbesondere auf der kommunalen Ebene hätten Migrantenorganisationen, die durch die Fachstelle Migration und Entwicklung vernetzt und beraten worden seien, angefangen, sich als aktive Akteure der kommunalen Integrationsarbeit und der lokalen Zivilgesellschaft zu verstehen (Int. L. 1 [171]). Die durch diese Arbeit entstehenden Organisationsnetzwerke wurden dann auch als Partner in der Integrationsarbeit des Bundeslandes wahrgenommen. Eine derart intensive Verschränkung, die in der Praxis auch trotz der Auflösung der gemeinsamen Abteilung im MGFFI 2010 fortwirkt, hat bisher in keinem anderen Bundesland stattgefunden. Sofern aber eine Intensivierung des Handlungsfeldes MuE auch ebenenübergreifend angestrebt werden sollte, böten sich über solche Modelle Anknüpfungspunkte. Voraussetzung ist jedoch, dass die Bundesländer überhaupt entwicklungspolitisch aktiv sind.

b) Diasporakooperation als Engagement der Integrationsbeauftragten

Die Kooperation mit Migrantenorganisationen ist Bestandteil der Integrationsarbeit auf Landesebene. In der schriftlichen Befragung haben jedoch diverse Bundesländer angegeben, auch die spezifisch entwicklungsrelevante Diasporakooperation als Aufgabe wahrzunehmen. Da die für die Integration zuständigen Stellen in den Ministerien der Bundesländer jedoch formell für entwicklungspolitische Fragestellungen gar keine Verantwortung tragen, erschien dies zunächst überraschend. Schließlich war die entwicklungspolitische Diasporakooperation auf Bundesebene dem Entwicklungsbereich zuzuordnen. In den vertiefenden qualitativen Interviews stellte sich jedoch heraus, dass die Förderung entwicklungspolitischer Kompetenzen von Migrantenorganisationen in der Regel weniger ein strategisches Anliegen der Integrationspolitik der entsprechenden Bundesländer war, sondern auf dem individuellen Engagement der jeweiligen Integrationsbeauftragten beruhte.

Die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen gehört zum Aufgabenbereich von Landesintegrationsbeauftragten.[49] Die im Rahmen der Studie befragten Integrationsbeauftragten unterstützen über ganz allgemeine Maßnahmen hinaus entwicklungspolitische Vorhaben von Migrantenorganisationen z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit und Hilfe bei der Vernetzung mit der regionalen Wirtschaft und Politik sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das stellt einen Unterschied zur Bundesebene dar, wo vergleichbare Aktivitäten der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration nicht festzustellen waren. In diesem Rahmen entstanden einzelne von Migrantenorganisationen initiierte Kooperationsprojekte mit ihren Herkunftsländern, die von den zuständigen Landesministerien dann befürwortet und durch die regionale Wirtschaft gefördert wurden. Als Beispiel kann folgender Fall dienen: Auf Initiative vietnamesischer Migrantenvereine wurde eine

> „[…]Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land Brandenburg und der Provinzregierung Sutoh [in Vietnam] über Zusammenarbeit, Förderung und Unterstützung von Zusammenarbeit […] im Bereich beruflicher Bildung im medizinischen Gesundheitswesen [und] Qualifizierung von Gesundheitsfachpersonal [geschlossen]. [Das Klinikum] hat sich verpflichtet, pro Jahr bis zu sechs Ärzte und Krankenschwestern in Potsdam aufzunehmen, die bleiben dann ein halbes Jahr in Potsdam auf Kosten des [Klinikums], um dort einfach an den neuen medizinischen Geräten qualifiziert zu werden“ (Int. L. 5 [61-65]).

Brandenburg verfolgte damit auch das Interesse, eventuellem zukünftigem Personalmangel im Gesundheitsbereich durch den Austausch vorzubeugen. Voraussetzung war allerdings, dass die weiterqualifi-

48 Zur gegenwärtigen Tätigkeit der Fachstelle siehe http://www.eine-welt-netz-nrw.de/seiten/218/ (11.12.2012).

49 Die Integrationsbeauftragten in den Bundesländern sind (mittlerweile) unterschiedlich verortet. Sie können Ministerrang haben (Baden-Württemberg, Niedersachsen), Staatssekretärinnen (NRW, Saarland) oder Mitglieder der Landtage bzw. der Ministerialverwaltung sein. Siehe http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/amtPerson/laenderba/_node.html (11.12.2012).

zierten Kräfte nach der Beendigung des Aufenthalts zunächst nach Vietnam zurückkehrten. Die Integrationsbeauftragte trug als Vermittlerin und Initiatorin der Kontakte zum Zustandekommen des Projekts bei. Sie organisierte auch die Kommunikation zwischen dem Klinikum und den zuständigen Ausländerbehörden, um unnötige Hürden bei Einreise und Aufenthalt zu vermeiden. Der Aufenthalt und die Ausbildung des Gastpersonals wurden jedoch durch die Migranten selbst sowie das Klinikum finanziert.

In diesem wie in anderen Fällen erfolgte das Engagement der Migrantenorganisationen „von unten" und war nicht die Folge einer Förderung „von oben". Die Kooperationsvorhaben wurden von den Diasporavereinen selbst vorangetrieben und mit Hilfe der Integrationsbeauftragten an relevante Stellen in Verwaltung und Politik herangetragen. Die Folge davon ist, dass solche Projekte nicht notwendig den entwicklungspolitischen Leitlinien des BMZ bzw. der Bundesländer entsprechen, sondern zunächst den Interessen der engagierten Migrantenorganisationen folgen. So kommen etwa Kooperationen zustande, die nicht notwendigerweise auf die „klassischen" Zielländer der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet sind. In Berlin entstanden beispielsweise Kooperationsbeziehungen zwischen polnischen Unternehmern in Deutschland und der polnischen Wirtschaft in Polen. Aus der Sicht von interviewten Experten auf der Ebene der Bundesländer müssen daher bei der Förderung von Projekten von Migrantenorganisationen in ihren Herkunftsländern nicht notwendig die entwicklungspolitischen Richtlinien der Bundesregierung im Vordergrund stehen. Vielmehr interessieren die Bundesländer bei einem solchen Herkunftslandengagement von Migranten eigene wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele.

Die sich im Handlungsfeld MuE engagierenden Integrationsbeauftragten machten in den Interviews deutlich, dass dies nicht zu ihren offiziellen Aufgaben gehöre. Sie wiesen auch auf weitere Schwierigkeiten hin: Die für Integration zuständigen Stellen in den Ministerien könnten Maßnahmen in den Herkunftsländern von Migranten weder institutionell noch finanziell unterstützen, da es sich nicht um Integrationsmaßnahmen im engeren Sinne handele. Auch wenn der oder die Beauftragte das Vorhaben unterstütze, sei eine finanzielle Förderung lediglich durch Dritte möglich, etwa durch private Akteure, staatliche entwicklungspolitische Geber oder letztlich durch die Migrantenorganisationen selbst. Unter diesen Voraussetzungen ist die Nachhaltigkeit der Förderung nicht ohne weiteres gegeben. Eine der befragten Personen aus dem Kreis der Beauftragten verdeutlicht dies folgendermaßen:

> „Es ist das Ergebnis meines persönlichen Engagements, wenn man so will. Also, in meinem Aufgabenbereich ist es in keiner Weise festgeschrieben. Und ich bin mir nicht sicher, also es wird sehr davon abhängen, wie die neue Hausleitung aussieht, ob ich das auch in dem Sinne weiter betreiben kann" (Int. L. 5 [84]).

Neben der Abhängigkeit vom persönlichen Engagement kommt eine relative „Isolation" der Integrationsakteure auf Landesebene hinzu, sofern sie sich im MuE-Bereich engagieren. Da die entwicklungspolitische Arbeit nicht zu ihren Aufgaben gehört, werden sie von den dafür zuständigen Akteuren auf Bundes- und Landesebene kaum wahrgenommen. Gleichzeitig sind sie, wie eine der interviewten Personen deutlich machte, wenig über die Aktivitäten der bundesweiten Akteure im MuE-Bereich informiert und nicht in die institutionellen Dialog- und Koordinierungsprozesse einbezogen. An dieser Stelle böte sich ein Ansatz für einen ebenenübergreifenden Austausch, der diese Akteure der Landesebene mit einschließt und so ihr Engagement anerkennt und befördert. Zudem könnten so auch Impulse aus dem geschilderten „bottom-up"-Ansatz weitergetragen und anderweitig nutzbar gemacht werden. Als erste Schritte wären dabei, sofern nicht bereits im Gange, Vernetzungsaktivitäten von Integrations- und Entwicklungspolitik auch auf der Landesebene wie z.B. in NRW zu unternehmen.

c) Anerkennung der Potenziale von Migranten in der Entwicklungsarbeit auf Bundesländerebene

Die in den Länderministerien zuständigen Stellen für Entwicklungszusammenarbeit gaben, sofern überhaupt vorhanden, in ihrer Mehrheit im Rahmen der Befragung an, dass sie keine Beziehungen oder gar Kooperationen mit Migrantenorganisationen durchführen würden. Dies läge darin begründet, dass Migrationsfragestellungen nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen würden. Lediglich in zwei Ländern gab es Kooperationen, wobei sich herausstellte, dass es sich dabei um Projekte der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit handelte. Aber auch hier wurde im Rahmen der qualitativen Befragung deutlich, dass

keine spezifischen Programme zur Förderung von Migrantenorganisationen bestanden, sondern dieses Engagement eher ein Nebeneffekt der allgemeinen Förderpolitik war.

Auch wenn hier von Seiten der Ministerien nur wenig geschieht, ist doch zu beobachten, dass in einigen Bundesländern vor allem bei den nichtstaatlichen entwicklungspolitischen Akteuren ein Bewusstsein für die Potenziale von Migrantenorganisationen entsteht. Einige Landesentwicklungsstiftungen, die mit der Umsetzung der entwicklungspolitischen Leitlinien der jeweiligen Länder beauftragt sind, betrachten solche Kooperationen als Zukunftsthema.[50] So hat z.B. die Stiftung Nord-Süd-Brücken in Berlin, die die Mittel der Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit des Berliner Senats verwaltet, eine eigene Analyse der Rolle von Migranten in der regionalen Entwicklungspolitik durchgeführt. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dass Migrantenorganisationen im Kontext der regionalen Entwicklungspolitik zu wenig sichtbar seien und Qualifizierungs- bzw. Professionalisierungsbedarf hätten, um beispielsweise bei der Vergabe von Projekten berücksichtigt zu werden (Stiftung Nord-Süd-Brücken o.J.). In ähnlicher Weise erweitern auch Landesbündnisse von entwicklungspolitisch tätigen Nichtregierungsorganisationen ihre Perspektive. So wurde im Jahr 2010 über die Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke in Deutschland e.V. eine Befragung von entwicklungspolitisch engagierten Migrantenorganisationen durchgeführt (agl 2011), wobei ebenfalls das Bedürfnis der Migrantenorganisationen nach zusätzlicher Qualifizierung und Professionalisierung, aber auch nach Teilhabe an der Formulierung eines kohärenten MuE-Ansatzes deutlich wurde. Es ist das Anliegen dieser Initiative, die Migrantenorganisationen stärker in die regionalen Eine-Welt-Netzwerke einzubeziehen, die bisher relativ homogen sind und diese Organisationen kaum in ihren Reihen haben. Insofern sind Bestrebungen der stärkeren Berücksichtigung festzustellen, die mittelfristig auch zur breiteren Wahrnehmung von Migrantenorganisationen als relevante entwicklungspolitische Akteure durch die Landespolitik führen könnten.

50 Die Analyse der Aktivitäten der Landesentwicklungsstiftungen und regional agierenden Nichtregierungsorganisationen wurde v.a. auf Basis ihrer Internetpräsenzen durchgeführt.

3.2 Fazit: Intensivierbare Ansätze in den Bundesländern

Die Untersuchung des Handlungsfeldes MuE auf der Ebene der Bundesländer hat gezeigt, dass das Thema dort deutlich weniger präsent ist als auf der Bundesebene. In den meisten Bundesländern gibt es aber Maßnahmen und Ansätze, die sich dem Handlungsfeld zuordnen lassen. Zusätzlich besteht ein deutlicher Unterschied zur Bundesebene darin, dass das vorhandene Engagement bei den Bundesländern vor allem von Akteuren im Integrationsbereich ausgeht und weniger von den Zuständigen für internationale Aufgaben bzw. Entwicklungszusammenarbeit, zumal diese Stellen sich vielfach nicht für das Thema Migration zuständig sehen. Jenseits der Landesregierungen wächst aber v.a. bei den nichtstaatlichen entwicklungspolitischen Akteuren auf regionaler Ebene ein Bewusstsein für die entwicklungspolitischen Potenziale von Migrantenorganisationen.

Anders als dem Bund kommt den Ländern keine Kompetenz in der Migrationssteuerung zu, so dass dieser Bereich für ein MuE-Engagement wegfällt. Allerdings sind sie über die Rückkehrförderung an einem potenziell MuE-relevanten Migrationsaspekt beteiligt. Die Rückkehrförderung der Länder, die deutlich über die REAG/GARP-Förderung hinausgehen kann und umfangreichere Reintegrationsförderungen mit einschließt, bietet ein gewisses Potenzial. In der Praxis gibt es jedoch wenige Möglichkeiten, an die Strukturen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in den Rückkehrregionen anzudocken, was sowohl mit mangelnden Kontakten als auch geringem Interesse seitens der Entwicklungsakteure zusammenhängt.

Aus der MuE-Perspektive spielt bei vielen Ländern daher die Diasporakooperation eine deutlich größere Rolle, die in der Regel aufgrund des persönlichen Engagements der Landesintegrationsbeauftragten entsteht. Dahinter steht meist kein politisches Konzept. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen hatte zum Zeitpunkt der Befragung entsprechende Leitlinien und zusätzlich sogar die Zuständigkeiten für Integration und Entwicklungszusammenarbeit in einer Ministeriumsabteilung gebündelt. Das stellte eine Besonderheit dar, da häufig zwischen diesen beiden Bereichen auf Landesebene wenige Kontakte bestehen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass das Handlungsfeld MuE auf der Landesebene durchaus wahrgenommen wird, dort aber nur eine recht geringe Kohärenz im Umgang damit herrscht. Ähnlich wie auf der Ebene des Bundes existiert in den Ländern keine einheitliche Auffassung darüber, welche Zusammenhänge von Migration und Entwicklung politischer Steuerung bedürfen und welche Ziele eine solche Steuerung verfolgen sollte. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen hatte zum Zeitpunkt der Befragung ein politisches MuE-Konzept, dem die Auffassung „Migranten fördern Entwicklung" zugrunde lag. Die Kooperation zwischen den Akteuren der Migrations- und Integrationspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit ist bis auf Ausnahmen gering ausgeprägt und stark abhängig vom Engagement der Mitarbeiter und den zur Verfügung stehenden Mitteln. Zudem sind Kooperationen der engagierten Akteure in den Bundesländern mit Akteuren auf der Bundesebene kaum vorhanden, so dass dort bundesweit agierende Akteure, Konzepte und (Förder-)Möglichkeiten oft nicht bekannt sind.

Sofern das Handlungsfeld MuE auf der Landesebene gestärkt werden sollte, müssten vorrangig ebenenübergreifende Kooperationen mit dem Bund/bundesweit agierenden Akteuren und den Kommunen (siehe Kap. 4) gefördert werden. Aber auch auf Landesebene selbst müssten Kooperationen zwischen den Bereichen Internationale Zusammenarbeit, Integration und Migration geschaffen bzw. intensiviert werden. So können beispielsweise Kooperationen zwischen den Strukturen der entwicklungspolitischen Rückkehrförderung des Bundes und den Reintegrationsinitiativen der Länder die entwicklungspolitische Dimension der Rückkehrpolitik Deutschlands stärken.

Ferner könnte eine Verzahnung von Maßnahmen der Integrationsförderung und der entwicklungspolitischen Förderung von Migrantenorganisationen zu einem kohärenten MuE-Ansatz auf der Länderebene beitragen. Da Diasporaorganisationen sowohl für die Integration als auch die Entwicklungszusammenarbeit relevante Akteure sein können und ihr Engagement in dem einen Feld auch Auswirkungen auf das andere haben kann, sollten Maßnahmen erprobt werden, welche die positiven Wechselwirkungen zwischen dem Herkunftsland- und Einwanderungslandengagement fördern (vgl. dazu Hunger 2011). Dazu müssten idealerweise aber die Verantwortlichen für Integration bzw. Entwicklungszusammenarbeit in den Ministerien der Bundesländer eine Form des institutionalisierten Austauschs finden, die auch für die weiteren Akteure auf der Landesebene offen ist.

4 Das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ auf kommunaler Ebene

Das Handlungsfeld MuE kann auch von der kommunalen Ebene Impulse erhalten, die gleichsam „von unten“, also von Initiativen lokaler Akteure wie z.B. Migrantenorganisationen befruchtet werden. In den Forschungen zum Handlungsfeld Migration und Entwicklung hat diese Ebene zuletzt deutliche Aufmerksamkeit erfahren. Die Kommunen sind der Ort, wo Migranten leben und agieren und wo sich oft ein simultanes Engagement im Herkunfts- und im Zielland manifestiert. Gleichzeitig sind die Kommunen Orte der Integration, was wiederum Auswirkungen auf das entwicklungsrelevante Engagement von Migranten in ihren Herkunftsregionen haben kann (vgl. z.B. Çağlar 2006). Verschiedene Kommunen vor allem in Südeuropa haben es sich zur Aufgabe gemacht, solches Engagement zu fördern (Fauser 2010, 2011; Østergaard-Nielsen 2009, 2011). Insofern gehört die Ebene der Kommunen mit zu einer Betrachtung über die Kohärenz des Handlungsfeldes MuE im nationalen Kontext.

Ähnlich wie auf der Länderebene sind auch in den Kommunen Akteure, die sich mit der Integration der Zuwanderer beschäftigen, und Akteure, welche die lokale entwicklungspolitische Arbeit bzw. die internationalen Aufgaben der Kommunen betreuen, für das Handlungsfeld Migration und Entwicklung relevant. Diese sollen im Folgenden betrachtet werden, während Migrantenorganisationen, die selbst MuE-Akteure sein können, hier nur als Adressaten auftreten. Ihre aktive Rolle ist Gegenstand einer anderen Studie des Bundesamtes (siehe Haase/Müller 2012).

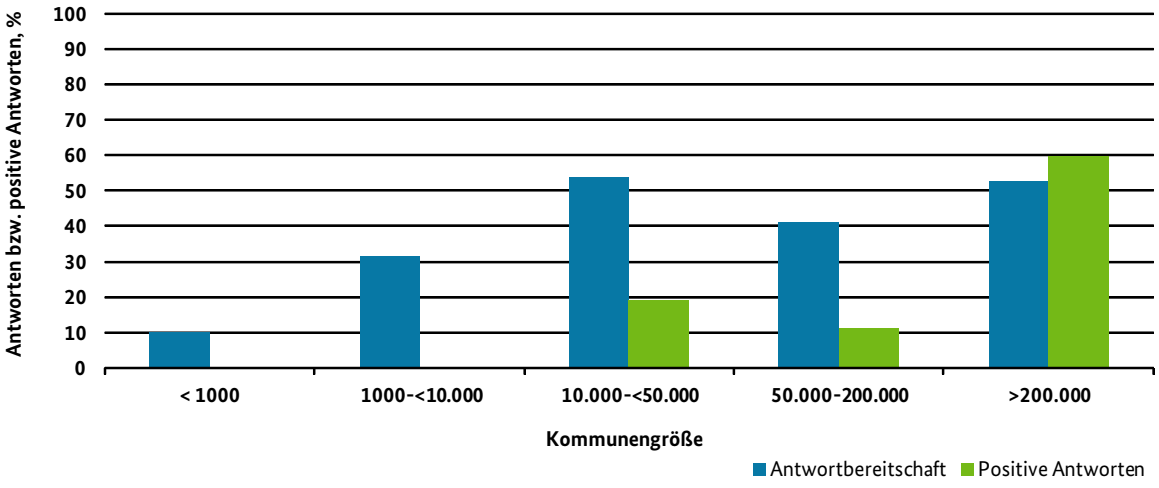
Um Aussagen zu einem möglichen MuE-Engagement in den Kommunen in Deutschland machen zu können, wurde eine standardisierte Befragung von 1 % der Kommunen in Deutschland durchgeführt. Die Stichprobe wurde nach Bundesländern und Kommunengröße[51] geschichtet, nach der Anzahl der Einwohner gewichtet und zufällig anhand der Postleitzahlen gezogen (Statistisches Bundesamt 2009b). Es wurden nur politisch selbständige Gemeinden berücksichtigt, ausgenommen die drei Stadtstaaten, die bereits in der Länderbefragung eingeschlossen waren. Insgesamt wurden so 125 Kommunen angeschrieben. Adressaten waren in erster Linie die Zuständigen für Integrationsfragen, die gebeten wurden, den Fragebogen an ggf. andere Zuständige in der Stadtverwaltung weiterzuleiten. Bei den kleineren Kommunen wurden zumeist die Bürgermeister direkt angeschrieben.

Von den angeschriebenen 125 Kommunen sandten 52 ausgefüllte Fragebögen zurück (Rücklaufquote 42 %). Von diesen gaben 11 Kommunen (21 %) an, dass sie in unterschiedlicher Intensität im Handlungsfeld MuE aktiv seien. Betrachtet man dieses Ergebnis und die Antwortbereitschaft in Relation zur Gemeindegröße, so zeigt sich, dass in der Tendenz größere Kommunen (ab 10.000 Einwohner) häufiger antworteten und auch häufiger ein MuE-Engagement aufwiesen.[52]

51 Die Kommunen wurden eingeteilt in fünf Gruppen nach Einwohnern: Kategorie 1: <1.000; Kategorie 2: 1.000-<10.000; Kategorie 3: 10.000-<50.000; Kategorie 4: 50.000-200.000; Kategorie 5: >200.000.

52 Da die Antwortbereitschaft der kleinen Gemeinden (<1.000 Einwohner) nur bei 10 % lag und dort keine Aktivitäten im MuE-Bereich zu verzeichnen waren, werden sie im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Abbildung 1: Antwortbereitschaft und positive Antworten der befragten Kommunen



Quelle: Eigene Auswertungen. MuE-Kommunen-Befragung 2009.

Setzt man die Ergebnisse zudem mit den Anteilen ausländischer Bevölkerung in den Kommunen in Beziehung (vgl. Tab. 3 und 4 im Anhang), wird deutlich, dass Antwortbereitschaft und MuE-Engagement mit höherem Ausländeranteil zunehmen. Dieser Zusammenhang führt auch dazu, dass aufgrund der Verteilung der ausländischen Bevölkerung im Bundesgebiet vor allem Gemeinden aus den alten Bundesländern (positiv) geantwortet haben (vgl. Tab. 5 im Anhang). Wie im Fall der Bundes- und der Landesebene wurden im Anschluss an die standardisierte Befragung die Ergebnisse mit Hilfe von qualitativen Interviews vertieft. Dazu wurden fünf Kommunen ausgewählt, die sehr aktiv im Handlungsfeld MuE tätig waren, sowie zur Kontrastierung eine große Kommune mit hohem Ausländeranteil, aber ohne MuE-Maßnahmen.

4.1 Kompetenzen und Tätigkeitsfelder der Kommunen

Integration ist ein wichtiges Handlungsfeld der Kommunen, da die Lebenssituation der Zuwanderer durch lokale Gegebenheiten bestimmt wird und die Folgen einer gelungenen bzw. versäumten Integration sich vor allem im lokalen Lebensumfeld manifestieren. Bereits seit Ende der 1970er Jahre unterhalten die Kommunalverwaltungen Aussiedler- und Ausländerabteilungen, allerdings etablierte sich das explizit genannte Thema „Integration“ als kommunale Aufgabe erst seit Mitte der 1990er Jahre. Inzwischen setzen Kommunen landes- und bundespolitische Integrationspolitiken um, moderieren die Integrationsangebote und stehen als Ansprechpartner für alle Beteiligten zur Verfügung (Bundesregierung 2007b; SVR 2012).[53] Integration wird in den Kommunen als Querschnittsthema verstanden, das viele Arbeitsbereiche berührt und oft durch sogenannte „interkulturelle Ämter“, Integrationsbüros oder Ämter der Integrationsbeauftragten koordiniert wird (Baraulina 2007; s.a. Gesemann/Roth 2009; BMVBS/Beauftragte 2012). Von zunehmender Bedeutung für kommunale Integrationspolitik ist die Zusammenarbeit mit Migranten und Migrantenorganisationen.

In der entwicklungspolitischen Arbeit der Kommunen stehen Themen wie fairer Handel sowie die entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit im Vordergrund. Viele Kommunen haben seit Jahrzehnten bestehende Städtepartnerschaften mit Städten und Gemeinden in anderen Ländern, in deren Folge es zum Teil zu entsprechenden Aktivitäten kommt. Inhaltlich orientieren sich die Kommunen an den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen, die bereits seit 1985 eine eigenständige kommunale Entwicklungszusammenarbeit unterstützen. Organisatorisch ist das Thema oftmals den Bürgermeistern oder Leitungs-

53 Einzelne Kommunen betreiben bereits seit Jahrzehnten eine wirksame Integrationspolitik, allerdings wurde diese erst 2007 mit dem Nationalen Integrationsplan als eine zentrale Aufgabe der Kommunen politisch anerkannt.

büros zugeordnet. Die Intensität der Aktivitäten im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik hängt allerdings stark von der Größe der Kommune, finanziellen Ressourcen und damit personellen Kapazitäten ab. Vor allem in Zeiten von klammen kommunalen Etats steht die Finanzierung oft unter Rechtfertigungsdruck (Fröhlich 2009).

Das kommunale Entwicklungsengagement wird zum Teil durch Programme des Bundes und der Länder gefördert, wie z.B. durch die Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt" der Engagement Global gGmbH, deren Schwerpunkt zwar die entwicklungspolitische Bildungsarbeit im Inland ist, die jedoch seit einiger Zeit auch die Förderung und Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die lokalen entwicklungspolitischen Akteursnetzwerke in den Blick genommen hat.

Im Rahmen der Befragung der Kommunen wurden ähnlich wie bei den Ländern die Tätigkeiten im Handlungsfeld MuE abgefragt. Ferner wurden Informationen zu Inhalten und Zielen, Partnern, Organisation und Finanzierung sowie möglichen Problemen erbeten. Zudem sollten die Kommunen im Fall von Nicht-Engagement die Gründe dafür angeben. Die Kommunen mit Aktivitäten in diesem Feld gaben die Bereiche Rückkehr[54], Diasporakooperation und Städtepartnerschaften an. Aus den qualitativen Interviews ergab sich dann jedoch, dass bei den Befragten der Schwerpunkt auf der Kooperation mit entwicklungspolitisch aktiven Migrantenorganisationen lag. Dieser Bereich soll daher im Folgenden im Mittelpunkt stehen.

4.1.1 Kooperation mit entwicklungspolitisch engagierten Migrantenorganisationen

Ähnlich wie bei den Ländern ließen sich aus den Antworten der schriftlichen Befragung und den Interviews auch beim kommunalen Engagement mit Migrantenorganisationen mehrere Intensitätsgrade erkennen. Es gab solche Kommunen, die das MuE-Thema ausdrücklich förderten, indem sie bewusst die Verschränkung von Entwicklungs- und Integrationsbereich verfolgten. In anderen Kommunen dagegen wurden MuE-Maßnahmen eher als Ausfluss der Integrationsarbeit mit Migrantenorganisationen betrachtet. Und wie auf der Ebene der Länder gab es auch solche Fälle, in denen Kommunen zwar nicht sehr aktiv waren, wo sich aber ebenfalls nach und nach die Erkenntnis über die möglichen Potenziale des Engagements von Diasporaorganisationen durchsetzte.

a) Förderung als politisches Programm

Eine der befragten Kommunen, die entwicklungspolitische Kooperationen mit Migrantenorganisationen sowohl politisch als auch operativ unterstützte, erwies sich als besonders aktiv, nämlich Stuttgart. Die Stadt konnte bereits auf eine lange Tradition der kommunalen Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen im Integrationsbereich zurückblicken, als sie diese um MuE-relevante Bereiche erweiterte. Bereits das kommunale Integrationskonzept von 2005 – das „Stuttgarter Bündnis für Integration" – erklärte die Unterstützung „interkultureller Initiativen und neuer Formen interkultureller Zusammenarbeit" zum Ziel (Schuster 2006). Als eine Form dieser interkulturellen Zusammenarbeit wurde die Kooperation zwischen Migrantenorganisationen und der „Stuttgarter Partnerschaft Eine Welt" im Hinblick auf entwicklungspolitische Arbeit verstanden (Landeshauptstadt Stuttgart 2009; InWEnt-Servicestelle 2008: 45ff.).

Auch wenn die integrationspolitischen Aktivitäten der Stadt ursprünglich die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen nicht im Blick hatten, nahm die Abteilung für Integration solche Anliegen der Migranten bereits frühzeitig ernst (Int. M. 1). Die Migrantenorganisationen wiederum sind in Stuttgart sehr aktiv und in diversen Verbänden organisiert. Als Dachverband fungiert das „Forum der Kulturen", das 1998 gegründet wurde, mittlerweile 85 Mitgliedsvereine zählt und viele weitere betreut. Der Verband ist unter anderem im lokalen entwicklungspolitischen Netzwerk „Stuttgarter Partnerschaft Eine Welt" aktiv. Im Sinne der Förderung zivilgesellschaftlicher Partizipation von Migrantenorganisationen unterstützt die Integrationsabteilung dieses Engagement des Forums der Kulturen und kooperiert dabei mit der Stabsabteilung für europäische und internationale Angelegenheiten/Städtepartnerschaften.

Spezifisch für den Schwerpunkt „Migration und Entwicklung" hatte der Verband zum Zeitpunkt der Befragung eine Mitarbeiterstelle eingerichtet, die vom Evangelischen Entwicklungsdienst finanziert wurde. Der Mitarbeiter war für Beratung und Qualifizierungsmaßnahmen für entwicklungspolitisch interessierte Migrantenorganisationen verantwortlich. Die Stadt

54 Vgl. hierzu Löffelsend 2006b.

stellte für entsprechende Veranstaltungen Räume zur Verfügung und betrieb die Öffentlichkeitsarbeit, wie ein Vertreter der Stadt berichtete:

> „Wir haben organisiert, dass im Rathaus der große Saal zur Verfügung steht, dass die Gesprächsräume da sind, die Technik, das Essen, dass die Referenten und der Oberbürgermeister sich kennenlernen usw. Das ist unser Beitrag, dass das auch effektiv an die Öffentlichkeit kommt und einen gewissen Stellenwert bekommt“ (Int. M. 1 [212]).

Das Beispiel zeigt aber auch Grenzen auf, nämlich die begrenzten finanziellen Ressourcen bei der Unterstützung. Die Stadt Stuttgart lieferte vorrangig politische und organisatorische Unterstützung. Eigene Stellen oder Projekte im MuE-Bereich konnten nicht finanziert werden. Die Finanzierung der Projekte selbst musste aus anderen Quellen erfolgen (vgl. GIZ-Servicestelle 2011a: 53).

Die Stadt fiel jedoch dadurch auf, dass sie ähnlich wie auf der Länderebene in Nordrhein-Westfalen eine Verschränkung der Integrations- und Entwicklungspolitik vornimmt. Dafür gab es mehrere Voraussetzungen:

- das Vorhandensein gut organisierter und lokalpolitisch aktiver Migrantenorganisationen,
- die Offenheit der Kommune gegenüber deren Aktivitäten und
- die Bereitschaft der Abteilung für Integration und der Stabsstelle für internationale Angelegenheiten, miteinander zu kooperieren.

Auf diese Weise konnte Stuttgart zur Schaffung und Förderung von weiteren Strukturen beitragen und zu einem Akteur in der MuE-Politik werden, dessen Bedeutung über den lokalen Rahmen hinausreicht, z.B. durch die ebenenübergreifende Vernetzung Stuttgarts mit anderen Akteuren wie etwa über die Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ oder das Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ der GIZ. [55] Auf diese Weise kann die Kommune auch zu größerer Kohärenz im Handlungsfeld MuE insgesamt beitragen, indem Ideen oder gute Projekte als „best practice“ weitergetragen werden.

b) Förderung als Nebenprodukt der kommunalen Integrationsarbeit

Einige der befragten Kommunen gaben an, im Rahmen ihrer Integrationsarbeit das entwicklungspolitische Engagement von Migrantenorganisationen gelegentlich zu fördern. Kooperationen entstanden auf Initiative aktiver Migrantenorganisationen und wurden von den Kommunen ad hoc und in Einzelfällen unterstützt. Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit standen dabei im Vordergrund. Keine dieser Kommunen hatte jedoch dezidierte Vorhaben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit den Migrantenorganisationen entwickelt. In keinem der Fälle fand zudem eine Zusammenarbeit mit den Stellen für Städtepartnerschaften bzw. Internationales statt.

Trotz der fehlenden Zuständigkeit für Entwicklungsthemen waren die Integrationsämter der Kommunen die Ansprechpartner, die von den aktiven Migrantenorganisationen mit entwicklungspolitischen Vorhaben zunächst aufgesucht wurden:

> „Es gibt da Anknüpfungspunkte über Publikationen, über die Zuschüsse [für Integrationsprojekte] und natürlich über die Fortbildungen, die wir Vereinen anbieten... Ich denke dadurch sind wir jetzt relativ bekannt unter den Migrantenvereinen und irgendwie spricht es sich dann rum, sodass die Vereine hierher kommen“ (Int. M. 2 [78]).

55 Eine Vernetzung der Migrantenorganisationen wird durch Vorhaben des BMZ gefördert. Die überregionale Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ (InWEnt) führt ein Pilotprojekt durch, das sich speziell auf die entwicklungspolitische Kompetenz von Migrantenorganisationen auf kommunaler Ebene ausrichtet. Die Servicestelle kooperierte zum Zeitpunkt der Befragung mit fünf Kommunen (Bonn, Kiel, Leipzig, München und Kreis Düren, vgl. GIZ-Servicestelle 2011b). Das Ziel war, auf mehreren Konferenzen Migrantenorganisationen, kommunale Verwaltung und Politik sowie lokale Nichtregierungsorganisationen zusammenzubringen, um dadurch Migranten stärker in die Strukturen lokaler Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen (Int. Z. 2/2).

Die Unterstützung, die im Integrationsbereich erfolgt, kann dabei eine Brücke sein, wie ein Mitarbeiter eines kommunalen Integrationsamtes deutlich machte:

> „Und etliche dieser Vereine wiederum betätigen sich in den Bereichen, die im weitesten Sinne der Entwicklungszusammenarbeit zugerechnet werden könnten. Insofern gibt es dann diese Berührungspunkte und wir unterstützen sie auch“ (Int. M. 2 [70]).

Die Verschränkung von Integrations- und Entwicklungsthemen wird insbesondere bei den kulturellen Veranstaltungen der Vereine sichtbar, die durch die Integrationsämter gefördert werden. Bei den kulturellen Veranstaltungen steht zwar die Anerkennung der kulturellen Unterschiede und Besonderheiten von einzelnen Zuwanderergruppen in Deutschland im Vordergrund, gleichzeitig aber wird die Stadtbevölkerung für Entwicklungsprobleme in den Herkunftsländern der Migranten sensibilisiert. Die Veranstaltungen bieten ferner die Möglichkeit, die entwicklungspolitischen Aktivitäten von Migrantenorganisationen der Öffentlichkeit vorzustellen bzw. für Spenden zu werben.

Damit wird aber deutlich, dass diese Förderung der Migrantenorganisationen nur ein Nebenprodukt der kommunalen Integrationsarbeit ist. Die Integrationsämter können entwicklungspolitische Projekte der Migrantenorganisationen nicht bezuschussen, da es sich hierbei nicht um Integrationsmaßnahmen per se handelt, wie es ein Mitarbeiter ausdrückte:

> „Wir kommen immer wieder in die Situation, dass Vereine Veranstaltungen organisieren wollen und da können wir sagen, okay, wir können die Räume zu besonderen Konditionen zur Verfügung stellen, wir können mit Öffentlichkeitsarbeit und Werbung unterstützen, aber wir können keine kommunalen Gelder in Entwicklungsprojekte stecken“ (Int. M. 2 [34]).

Zudem stehen den Gemeinden auch kaum personelle Kapazitäten für die Beratung oder Unterstützung bei der Vernetzung von entwicklungspolitisch tätigen Migrantenorganisationen zur Verfügung:

> „Es sind also vielleicht ein paar Stunden, die man dafür aufbringen kann im Jahr. Viel mehr ist es nicht, denn sonst müssten wir ja – wenn wir den Auftrag bekommen würden und uns verstärkt darum kümmern würden – etwas anderes, was wir bisher gemacht haben, weglassen. [...] Also, es gibt keine Stelle für diesen Bereich“ (Int. M. 3 [190]).

Gleichwohl waren mehrere der befragten Vertreter der Kommunen der Ansicht, dass die Förderung von entwicklungspolitisch tätigen Migrantenorganisationen sinnvoll wäre – auch wenn es kein politisches Programm der Stadt dazu gebe. Es gehe dabei um Empowerment (z.B. Qualifizierung), da die Migrantenorganisationen gegenüber etablierten, lokal agierenden Nichtregierungsorganisationen strukturell im Nachteil seien, z.B. wenn es um kommunale Fördergelder gehe.

c) Aufkommende Anerkennung entwicklungspolitischer Potenziale von Migranten

Der Fall, dass sich in der Kommune eine positive Haltung gegenüber einem MuE-Engagement zu entwickeln beginnt, diese aber noch nicht mit Maßnahmen hinterlegt ist, kann quasi als Übergangsmodell betrachtet werden. So war in einer der befragten Kommunen die Stelle für Internationale Angelegenheiten, die sich vorrangig in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit engagierte, durch die Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ auf das Thema „Migration und Entwicklung“ aufmerksam geworden und hatte beschlossen, die entwicklungspolitische Förderung von Migrantenorganisationen über dieses Projekt anzugehen. Ansatzpunkt waren die Vernetzungsaktivitäten der Service-Stelle:

> „Wir vernetzen zum Beispiel Migrantengruppen mit Firmen. Firmen haben bei ihrem Engagement oft Geld und guten Willen, aber Bedarf an guten Projekten, oder mal an Beratung, wie es in einem Land aussieht. Da würden sich vielleicht zwei Partner finden. Wenn man sie dann zusammenbringt und wenn die kommunizieren, wird es sich auch sehr gut ergänzen“ (Int. M. 5 [150]).

Durch eine von der Servicestelle unterstützte Workshopreihe ergab sich zudem die erste Annäherung der städtischen Vertreter mit den nichtstaatlichen entwicklungspolitischen Akteuren und den Migrantenorganisationen.

Dennoch betrachtete die Stelle für Internationale Angelegenheiten dies nicht als neuen Aufgabenschwerpunkt. Wie bei den oben erwähnten kommunalen Integrationsstellen wurde diese Kooperation lediglich als ein Nebenprodukt der eigentlichen Arbeit gesehen:

> „Ich sehe nicht, dass Migranten die einzige Zielgruppe für mich sind [...]. Ich meine, es sind Nebeneffekte, die ich sehr schön und auch sehr wichtig finde. Es ist schon ein Anliegen, dass Migranten in die Eine-Welt-Struktur integriert werden, aber nicht, damit sie sich in die Gesellschaft integrieren, sondern damit die Eine-Welt-Gruppen etwas davon haben“ (Int. M. 5 [91]).

Gleichwohl bemühte sich die Mitarbeiterin der Stelle um die politische Akzeptanz des Themas auf kommunaler Ebene und die Etablierung einer Zuständigkeit, indem sie ein Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Migranten erarbeitete, um ein politisches Mandat zu haben und personelle Ressourcen dafür einsetzen zu können. Dabei machte sie im Interview deutlich, dass sie das Thema in einem größeren integrationspolitischen Rahmen sehe:

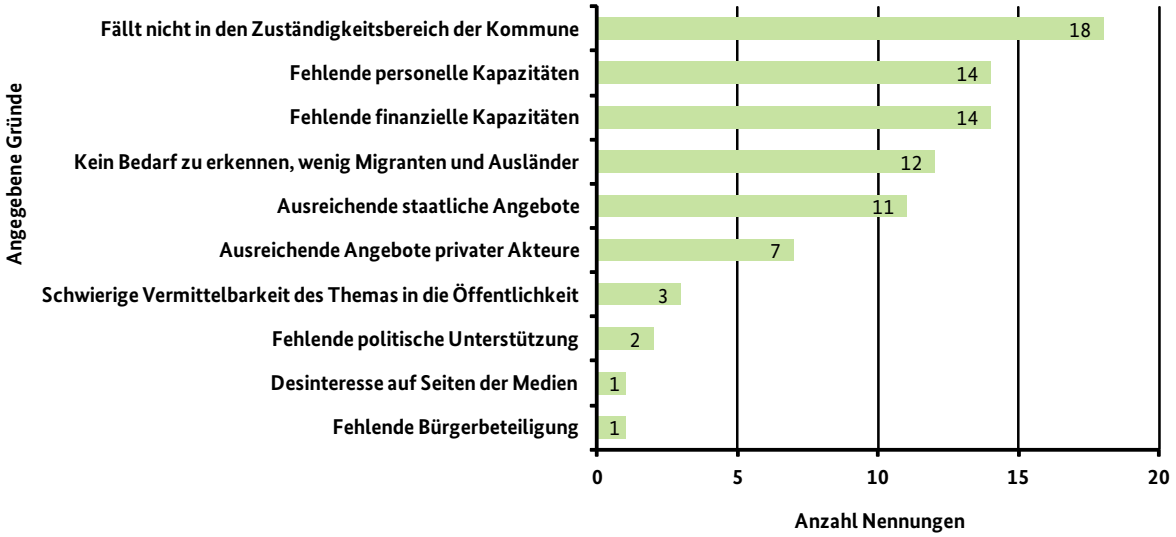
> „Das ist ein Thema, wo man nicht an Migranten als Probleme herangeht, sondern wo man sie wirklich auch als wichtige Ressourcen und als Experten anspricht“ (Int. M. 5 [207]).

Einer der Effekte liege darin, etablierte Akteure der lokalen Entwicklungspolitik auf die Potenziale der Migranten aufmerksam zu machen und hiermit die interkulturelle Öffnung der lokalen zivilgesellschaftlichen Akteure zu fördern (s.a. Haase/Müller 2012).

4.1.2 Gründe für die Nicht-Betätigung von Kommunen im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“

Mehr als drei Viertel der befragten Kommunen gaben an, in der MuE-Politik nicht aktiv zu sein. Die meisten Kommunen nannten dafür mehrere Gründe. Fast die Hälfte gab an, dass Aktivitäten in der MuE-Politik nicht in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fielen. Fehlende finanzielle Ressourcen und personelle Kapazitäten wurden ebenfalls häufig genannt. Zudem wurde die Ansicht vertreten, dass in diesem Bereich kein Handlungsbedarf bestehe, was zumeist mit den niedrigen lokalen Ausländeranteilen begründet wurde. Außerdem gaben einige Kommunen an, dass andere staatliche Stellen und private Akteure ausreichende Maßnahmen durchführen würden (vgl. Abb. 2). Gleichzeitig aber räumten alle Kommunen, die negativ geantwortet haben, ein, keine konkreten Maßnahmen anderer Akteure in diesem Bereich zu kennen.

Abbildung 2: Begründungen für fehlendes Engagement der Kommunen im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“



N.: 41 Kommunen, Mehrfachnennungen möglich.
Quelle: Eigene Auswertungen. MuE-Kommunen-Befragung 2009.

Die Ausführungen unterstützen die Annahme, dass Kommunen, in denen relativ viele Migranten leben, das Politikfeld MuE eher als eine potenzielle Aufgabe wahrnehmen. Dennoch scheint entsprechendes Engagement oft an Ressourcenmangel zu scheitern. Dies wurde durch ein Interview in einer Kommune bestätigt, in der es zwar einen hohen Migrantenanteil gibt, die aber keinerlei MuE-Maßnahmen durchführt. Die Stadt hatte nach Jahren der Kooperation mit Migrantenorganisationen im Integrationsbereich aufgrund finanzieller Engpässe diese Aktivitäten einstellen müssen. Da schon im Integrationsbereich keine Aktivitäten mehr stattfinden konnten, kam der Bereich MuE überhaupt nicht mehr in den Blick. Das Beispiel dieser Kommune legt nahe, dass eine rege und integrationspolitisch motivierte Kooperation mit Migrantenorganisationen auf kommunaler Ebene eine zentrale Voraussetzung für die Entstehung von Aktivitäten im Handlungsfeld MuE ist.

4.2 Fazit: Kommunales Engagement oft nur als Nebeneffekt der Integrationsarbeit

Bei der Untersuchung des Handlungsfeldes MuE auf der Ebene der Kommunen hat sich gezeigt, dass von den befragten Kommunen nur eine Minderheit in diesem Feld engagiert ist. Während die Intensität bei den Bundesländern zum Teil eher eine Frage des politischen Willens zu sein scheint, kommt es bei den Kommunen offenbar auf die „kritische Masse“ an. Das heißt, dass ein Engagement in Sachen MuE umso wahrscheinlicher ist, je größer das Gemeinwesen und je höher der Anteil an Ausländern bzw. an Personen mit Migrationshintergrund ist. Das passt zu den Beobachtungen z.B. in Südeuropa, wo es ebenfalls die großen Städte wie Madrid oder Barcelona sind, die entsprechende Maßnahmen fördern (vgl. Fauser 2011). Dazu kommt jedoch als weitere notwendige Bedingung die Ausstattung mit Ressourcen bei der Kommune. Fehlen finanzielle Mittel und Personal, kommt es nicht zu einem solchen Engagement, das lediglich ein freiwilliges und zusätzliches ist. Zudem sind positive Erfahrungen in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen im Integrationsbereich eine wichtige Voraussetzung für die kommunale Förderung herkunftslandorientierter Aktivitäten von Migranten. Soweit wie etwa bei Madrid, das angesichts stark wachsender Zuwanderung in MuE-Maßnahmen auch eine migrationssteuernde Wirkung sieht,[56] geht es bei deutschen Kommunen jedoch nicht.

Innerhalb dessen, was Kommunen in diesem Handlungsfeld unternehmen, gibt es ein gewisses Spektrum, das z.B. in einzelnen Fällen auch Rückkehrförderung mit einschließen kann. Der Schwerpunkt liegt jedoch ähnlich wie bei den Ländern vor allem auf der Diasporakooperation. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Kommunen als Akteure unmittelbar mit den Migrantenorganisationen interagieren. Ähnlich den Ländern kann auch hier beobachtet werden, dass ein Großteil des Engagements der Kommunen von Seiten der Integrationsämter ausgeht – aber auch hier meist ein Nebenprodukt ihrer Haupttätigkeit ist. In manchen Städten sind z.T. auch die Ämter für Internationale Angelegenheiten in diesem Handlungsfeld aktiv (vgl. z.B. Haase/Müller 2012).

Im Rahmen der Befragung konnte nur eine Stadt (Stuttgart) identifiziert werden, in der ausgehend von der Sichtweise, dass Migranten Entwicklung fördern, das Handlungsfeld MuE in städtischen Leitlinien festgeschrieben war und zu einer Kooperation der Verantwortlichen für Integration und der für Entwicklungsfragen/Eine-Welt-Arbeit führte. Gerade diese Kooperation belebte das MuE-Engagement aber erheblich und scheint ausschlaggebend für weiterreichende Maßnahmen zu sein. Schließlich haben die für Integration zuständigen Stellen meist einen guten Zugang zu den Migrantenorganisationen, während die Stellen für internationale Zusammenarbeit wiederum Kontakte zu den entwicklungspolitisch tätigen Akteuren der Zivilgesellschaft und evtl. auch zu Partnern in den Entwicklungsregionen haben können, was Vernetzungen befördern kann.

Das, was die Kommunen anbieten können, gehört insgesamt v.a. in den Bereich der Ermöglichung, wenn sie z.B. Unterstützung bei der Öffentlichkeitsarbeit für Veranstaltungen gewähren, Räume zur Verfügung stellen oder den entwicklungspolitisch aktiven Migrantenorganisationen weitere organisatorische Hilfe

56 Angesichts großer Zuwanderer-Communities, die wiederum in erheblichem Maß Migranten nachziehen, wird der Förderung und Information über legale Migrationsmöglichkeiten, Initiativen zur Verhinderung irregulärer Migration sowie zu Rückkehr und Reintegration eine entsprechende Wirkung zugebilligt (Fauser 2011).

leisten. Konkrete entwicklungspolitische Projekte insbesondere in den Herkunftsregionen von Migranten konnten die Kommunen zum Zeitpunkt der Befragung hingegen nicht finanzieren. Für solche Finanzierungen müssen Dritte, wie etwa die klassischen Geberorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit, gewonnen werden. Die Befragten in den Kommunen machten aber deutlich, dass Migrantenorganisationen hier erhebliche Schwierigkeiten hätten, da ihnen Erfahrungen und z.T. geeignetes Personal fehle, um mit etablierten Organisationen um Fördergelder zu konkurrieren.

Um die im Handlungsfeld MuE engagierten Kommunen zu unterstützen, könnte die horizontale Vernetzung hilfreiche Impulse liefern und gleichzeitig die Kohärenz der kommunalen Ansätze erhöhen, z.B. in Form von Vernetzungstreffen (vgl. InWEnt-Servicestelle 2007), damit gute Ansätze unter den interessierten Kommunen und Organisationen bekannt werden und das „Rad“ nicht jedes Mal neu erfunden werden muss. Initiativen wie die Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ (ehemals InWEnt) tragen zu einem solchen Austausch bei. Eine Vernetzung der Akteure sollte jedoch im Sinne eines kohärenten Ansatzes auch ebenenübergreifend sein, also – sofern sie überhaupt aktiv sind – die Länder und die bundesweite Ebene erreichen. Erste Ansätze dazu in Form von Treffen und Leitfäden gibt es mittlerweile (siehe GIZ-Servicestelle 2011a, 2011b).

5 Schlussfolgerungen

Das Ziel dieser Studie war es, das Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“ in Deutschland zu analysieren, um Erkenntnisse zu sammeln, inwiefern es sich hierbei um ein kohärent gestaltetes Politikfeld handelt. Im Einzelnen wurde nach den Akteuren sowohl auf der Bundesebene als auch auf der Ebene der Bundesländer und der Kommunen gefragt. Weiterhin wurde untersucht, welche Auffassungen von den Zusammenhängen von Migration und Entwicklung die im Handlungsfeld aktiven Akteure vertreten, welche Maßnahmen angestoßen und gefördert werden und schließlich welche Herausforderungen es für ein kohärentes Handlungsfeld MuE gibt.

Die relevanten Akteure auf Bundesebene sind zunächst im staatlichen Bereich die betroffenen Ministerien, also das Bundesministerium des Innern vor allem für die Frage der Migrationssteuerung, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und das Auswärtige Amt für die auswärtige Dimension der Migrationspolitik. Dazu kommen im nachgeordneten Bereich das BAMF und die Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit wie GIZ oder CIM (und früher InWEnt), die die wesentliche Rolle bei der Durchführung von einschlägigen Projekten spielen. Gleichwohl machten mit Ausnahmen[57] fast alle Akteure auf der Bundesebene in den durchgeführten Befragungen deutlich, dass MuE als Handlungsfeld für sie keinen zentralen Stellenwert habe.

Bundesweit agierende nichtstaatliche Organisationen wie Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder kirchliche Hilfsorganisationen spielen nur eine nachrangige Rolle im Handlungsfeld MuE.

Auf der Ebene der Bundesländer sind vor allem die für Migration (Rückkehr) und Integration Verantwortlichen als Akteure dem Handlungsfeld MuE zuzurechnen, wobei es sich im Integrationsbereich oft um freiwilliges Engagement handelt. Der Bereich Entwicklungszusammenarbeit bzw. internationale Aufgaben spielt bei den Ländern in dieser Hinsicht kaum eine Rolle. Lediglich in NRW gab es zum Zeitpunkt der Befragung ein deutliches MuE-Engagement.

Die Situation auf Landesebene spiegelt sich in den Kommunen wider – so sie überhaupt im Bereich MuE engagiert sind. Entscheidend dafür ist bei Kommunen – und letztlich auch bei den Ländern –, ob und wie sehr sie „betroffen“ sind im Sinne einer kritischen Masse, was die Größe des Gemeinwesens als auch die Anzahl an Migranten betrifft. Zudem müssen eine ausreichende Ressourcenausstattung und eine Tradition partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen im Integrationsbereich gegeben sein. Unter solchen Voraussetzungen sind auch hier im Rahmen der Befragung vor allem die Integrationsverantwortlichen diejenigen, die in Aktivitäten im Feld MuE involviert sind, wenngleich es auch Beispiele für Aktivitäten der Ämter für internationale Angelegenheiten oder sogar intensive Kooperationen zwischen beiden Seiten gibt.

Entsprechend der Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure unterscheiden sich die Maßnahmen, die im Handlungsfeld durchgeführt werden. Die entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen betreiben Förderprojekte in den Bereichen Rückkehrförderung und Diasporakooperation (ohne integrationspolitische Bezüge). Das BMI hat zum einen in Bezug auf migrationssteuernde Maßnahmen wesentlich dazu beigetragen, Rahmenbedingungen für eine er-

57 Ausnahmen sind Maßnahmen, die durch das Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ und CIM durchgeführt werden. Im Zuge der Umstrukturierung der Organisationsstrukturen von GIZ wurde zum 01.11.2011 das Pilotprogramm zur Förderung von entwicklungspolitischem Engagement der Migrantenorganisationen als eine Dauerförderung und eine Aufgabe von CIM definiert. Siehe http://www.cimonline.de/de/2110.asp (22.11.2011). Das Sektorvorhaben „Migration und Entwicklung“ und CIM wurden zum Januar 2012 zu einer Organisationseinheit zusammengelegt.

leichterte Mobilität zu schaffen. Zum anderen entwickelt sich die vom BMI und den Ländern getragene Rückkehrförderung, die vom Ursprungsgedanken her vor allem einen ordnungspolitischen Auftrag erfüllt und lange nur in Ansätzen und einzelnen Pilotprojekten an das Feld MuE anschließen konnte, weiter. Mittlerweile ist der Aspekt der an die Entwicklungszusammenarbeit anschlussfähigen Reintegration von Rückkehrern Bestandteil der Rückkehrpolitik geworden. Entsprechend werden national wie europäisch finanzierte Projekte mit klaren Reintegrationskomponenten – meist ebenfalls befristet – durchgeführt. Damit werden auch hier, wie zum Teil schon in der bisherigen Rückkehrförderung durch (einige) Bundesländer, sofern sie über die REAG/GARP-Förderung hinausgingen und Maßnahmen im Bereich der Reintegration förderten, die Potenziale geschaffen, an MuE-Aspekte anzudocken.

Auf der Ebene der Bundesländer, wo die Migrationssteuerung keine Rolle spielt und der Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit bis auf Ausnahmen eher wenig ausgeprägt ist, kommt die Dimension der Integration ins Spiel. Die Befragung hat gezeigt, dass oftmals die für Integration Verantwortlichen in den Ministerien der Bundesländer von entwicklungspolitisch engagierten Migrantenorganisationen angesprochen werden und – z.T. aus persönlichem Engagement heraus – den Organisationen helfen, Ansprechpartner in der Verwaltung und gegebenenfalls auch Geldgeber für Projekte zu finden. Das entspricht wiederum dem Bild, das sich auf kommunaler Ebene bietet, wo der unmittelbarste Kontakt zu Migranten und Migrantenorganisationen besteht. Im Rahmen der Möglichkeiten bieten Kommunen v.a. Unterstützung in Form organisatorischer Hilfe (bei Raumbeschaffung, Öffentlichkeitsarbeit etc.) und – sofern die Stellen für internationale Zusammenarbeit mitwirken – auch Kontakte zu entwicklungspolitisch aktiven Akteuren der Zivilgesellschaft.

Insgesamt wird damit deutlich, dass im Sinne der Aktivierung von Potenzialen Migranten und ihre Organisationen im Handlungsfeld MuE eine wesentliche Rolle spielen – und das, verglichen mit der Bundesebene, relativ gesehen stärker auf Landes- und (vor allem) Kommunalebene. Zudem erweitert sich das Handlungsfeld Migration und Entwicklung quasi zu einem ergänzenden Handlungsfeld Integration und Entwicklung, da die Migrantenorganisationen sowohl durch die ihnen entgegengebrachte Unterstützung (Empowerment) als auch ihr eigenes Engagement ebenfalls zu Akteuren der Zivilgesellschaft werden, was wiederum integrative Prozesse befördert (vgl. Haase/Müller 2012).[58]

Kohärenz steigern

Inwiefern kann aber in Bezug auf die zu Beginn der Studie gestellte Frage nach der Kohärenz das Handlungsfeld MuE in Deutschland bewertet werden? Als kohärent würde das Feld gelten, wenn es ein gemeinsames übergreifendes (Politik-)Ziel gäbe, für die Erreichung dieses Ziels ausreichende Ressourcen zur Verfügung stünden, die einzelnen Akteure (eng) kooperierten, ihre Maßnahmen abgestimmt wären und nicht durch andere Maßnahmen konterkariert werden würden. Es ist jedoch fraglich, ob dies auf allen Ebenen und auch ebenenübergreifend realistisch ist. Sicherlich gibt es gute Gründe dafür, dass die einzelnen Politikfelder „Entwicklung", „Integration", „Inneres" etc. getrennt und nach eigenen Logiken organisiert sind. Schließlich müssen sie sehr viel mehr Aufgaben als MuE bewältigen. Daher muss es darum gehen, an den Schnittstellen der oben genannten Politikfelder institutionenübergreifende Kooperationen zu fördern, wozu es Ansätze gibt.

Einheitliche Auffassungen und intensiver Austausch

Wesentlich dürfte sein, dass es zwischen den Akteuren eine Einigung oder zumindest eine Annäherung bei der grundlegenden Frage gibt, welche Potenziale Migration und Migranten zugeschrieben werden und wie diese – im Rahmen einer koordinierten Querschnittspolitik – gefördert werden sollen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass eine solche einheitliche Auffassung bisher nicht existiert. Die Grundsätze eines kohärenten MuE-Ansatzes müssten anhand eines regelmäßigen und intensiven Austauschs zwischen den betroffenen Akteuren erarbeitet werden, um bei aller Wahrung von Partikularinteressen eine möglichst gemeinsame Vorstellung zu entwickeln. Eventuell könnte die Form einer interministeriellen Arbeitsgruppe, wie es sie

58 Diese Wirkung wird, wenn auch nur als „Nebeneffekt", im Nationalen Aktionsplan Integration erwähnt (Bundesregierung 2011: 307).

für Integrationsfragen gibt, geeignet sein. Ein solcher Austausch sollte auch ebenenübergreifend (und sichtbar) stattfinden, so dass interessierte und betroffene Akteure aufmerksam werden, sich einbringen und voneinander lernen können. Auf diese Weise müssten viele Ansätze in Ländern und Kommunen nicht immer wieder selbst neu erdacht werden.

Maßnahmen verknüpfen

Darüber hinaus wäre auch zu überlegen, wie bereits bestehende Maßnahmen miteinander verknüpft werden können, so dass deren Potenziale voll ausgeschöpft werden. Dies betrifft zum Beispiel die verschiedenen Rückkehrförderungen in Deutschland, die zumindest partiell miteinander verzahnt werden sollten. Die im BAMF angesiedelte „Koordinierungsstelle Rückkehr und Reintegration“ soll hierbei eine zentrale Rolle übernehmen. Auf kommunaler Ebene könnte eine aufeinander abgestimmte Integrationsförderung und Förderung des Entwicklungsengagements von Migranten zur Stärkung der Position von Migrantenorganisationen in der deutschen Zivilgesellschaft beitragen.

Migrantenorganisationen vernetzen und ihr Empowerment fördern

Bei der entwicklungspolitischen Kooperation mit Migrantenorganisationen geht es vielfach darum, Möglichkeiten der Vernetzung und des Empowerments zu vermitteln. Die Bereitstellung von Ressourcen für Projekte kann bei Ländern und Kommunen nicht im Vordergrund stehen. Vielmehr müssen Professionalisierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen Vorrang haben. Ergänzend wäre im Sinne größerer Transparenz auch an eine Informationsplattform über zentrale Geberorganisationen, ihre Förderziele und Fördervoraussetzungen nachzudenken. Ansätze hierzu gibt es bereits in den Aktivitäten der Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“, deren Arbeit gegebenenfalls noch intensiviert und publiker gemacht werden sollte.

Bestehende Instrumente evaluieren

Zudem müsste noch systematisch bewertet werden, welche Auswirkungen verschiedene Steuerungsinstrumente zur Förderung von Migration, Remigration und Reintegration sowie Zirkularität auf Entwicklung haben. Hier wären gezielte Forschungen notwendig. Das beinhaltet auch die Evaluation bisheriger Möglichkeiten und Instrumente, wie z.B. der Mobilitätspartnerschaften, hinsichtlich positiver oder möglicher negativer Effekte (z.B. Missbrauch). Die Erkenntnisse aus solchen Forschungen und Evaluationen können dann in passgenaue Maßnahmen der Migrationssteuerung einfließen.

Literatur

Adams, Walter (1960): The Brain Drain, New York: Macmillan.

agl - Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt-Landesnetzwerke in Deutschland (agl) e.V. (2011): Auswertung der ersten bundesweiten Umfrage unter entwicklungspolitisch aktiven MDO, Hannover. Online: http://www.agl-eine-welt.de/images/agl/publikationen/mdo_umfrage/auswertung.pdf (15.11.2011).

Agunias, Dovelyn Rannveig (2006): Remittances and Development. Trends, Impacts, and Policy Options: A Review of the Literature, Migration Policy Institute: Washington, D. C.. Online: http://www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf (30.07.2010).

Aikins, Joshua Kwesi (2010): The case of Germany, in: Mohamoud, Awil (Hg.): Building Institutional Cooperation between the Diaspora and Homeland Governments in Africa. The cases of Ghana, Nigeria, Germany, USA and the UK, Den Haag: African Diaspora Policy Centre, 113-160.

Baraulina, Tatjana (2007): Integration und interkulturelle Konzepte in Kommunen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 22-23, 26-32.

Baraulina, Tatjana/Bommes, Michael/El-Cherkeh, Tanja/Daume, Heike/Vadean, Florian (2006): Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer, Eschborn: GTZ.

Baraulina, Tatjana/Borchers, Kevin (2008): Wer migriert, der entwickelt? Bedingungen und Formen des entwicklungspolitischen Engagements von Diaspora, in: Migration & Entwicklung. Dossier der Heinrich Böll Stiftung, 6-12. Online: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1908.asp (14.11.2011).

Baraulina, Tatjana/Kreienbrink, Axel/Riester, Andrea (2011) (Hg.): Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland. Beiträge zu Migration und Integration Band 2, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Barnickel, Christiane/Eisele, Olga/Kruse, Katja/Ücker, Christina (2010): Die Europäische Union - ein außenpolitisches Chamäleon? Eine systematische Bestandsaufnahme, in: Frankfurter Institut für Transformationsstudien. Discussion papers, 10.

Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS Verlag.

BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009): Migrationsbericht 2008 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Berlin.

BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Migrationsbericht 2010 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Berlin.

BMVBS/Beauftragte - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.

Bröring, Sandra (2009): Zur Problematik des Entwicklungsbegriffes und seinem Gebrauch in der Migrationsforschung, ForStaR Arbeitspapiere Nr. 7, Bremen: Universität Bremen.

Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations, New York: John Wiley & Sons Inc.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010): Politikbericht 2009 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

Bundesministerium des Innern (2007): Neue Wege der europäischen Migrationspolitik. Rede des Bundesministers des Innern Dr. Wolfgang Schäuble auf der Konferenz Migration und Entwicklung: Chancen. Gemeinsam. Nutzen." Berlin. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2007/01/bm_migration.html?nn=2205730 (14.11.2011).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Migration. Chancen für Entwicklung nutzen, Berlin.

Bundesregierung (2007a): Aufschwung, Teilhabe, Wohlstand – Mehr Chancen für Deutschland, o.O. Online: http://hikwww1.fzk.de/br/content/Tarif/mesebergAbschlusspapier240807.pdf (27.10.2011).

Bundesregierung (2007b): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.

Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.

Çağlar, Ayşe (2006): Hometown associations, the rescaling of state spatiality and migrant grass-roots transnationalism, in: Global Networks 6 (1), 1–22.

COM - European Commission (2011a): EU 2011 Report on Policy Coherence for Development. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1627 final, Brüssel.

COM - European Commission (2011b): Public Consultation on the Global Approach to Migration: Background document. Directorate-General Home Affairs. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm (14.11.2011).

Daume, Heike (2008): Migration und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Diskussionspapier, Eschborn: GTZ.

De Haas, Hein (2005): International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts, in: Third World Quarterly, 26(8), 1269-1284.

De Haas, Hein (2006): Engaging Diasporas. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries, Oxford: International Migration Institute. Online: http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/engaging-diasporas-hein-de-haas.pdf (14.10.2011).

De Haas, Hein (2008): Migration and development. A theoretical perspective. Working Paper 9, Oxford: International Migration Institute. Online: http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/WP9%20Migration%20and%20development%20theory%20HdH.pdf. (20.12.2011).

Deutscher Bundestag (2007): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Diaspora - Potenziale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Herkunftsländer nutzen, Drucksache 16/4164, Berlin.

Deutscher Bundestag (2008a): Das Konzept der Ko-Entwicklung (Co-development) als Brücke zwischen Migration und Entwicklung. Wissenschaftliche Dienste, Nr. 15/08.

Deutscher Bundestag (2008b): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Dreizehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/10038, Berlin.

Dinescu, Dina (2006): Engaging diaspora for development in sending and receiving countries: Challenges for policy makers. Migration Research Series 26, Genf: IOM.

Dreusse, Mareike (2008): Die armenische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Armeniens, Eschborn: GTZ.

Dünnwald, Stefan (2011): Freiwillige Rückführungen. Rückkehrpolitik und Rückkehrunterstützung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrechte, in: Migration und Soziale Arbeit 33(2), 144-151.

Etling, Sibille (2008): Die philippinische Diaspora. Ihr Beitrag zur Entwicklung der Philippinen, Eschborn: GTZ.

Europäisches Migrationsnetzwerk (2011): Politikbericht 2010 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Fauser, Margit (2010): Migrantenorganisationen – Akteure zwischen Integration und Transnationalisierung. Erkenntnisse von Fallstudien-Ergebnissen aus Spanien, in: Pries, Ludger/Sezgin, Zeynep (Hg.): Jenseits von "Identität oder Integration". Grenzen überspannende Migrantenorganisationen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 265-294.

Fauser, Margit (2011): How Receiving Cities Contribute to Simultaneous Engagements for Incorporation and Development, in: Faist, Thomas/Fauser, Margit/Kivisto, Peter (Hg.): The Migration-Development Nexus. A Transnationale Perspective, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 134-158.

Faust, Jörg (2012): Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie. DIE - Analysen und Stellungnahmen 2/2012, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Online: http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8-RBE5J/$FILE/AuS%202.2012.pdf (20.03.2012).

Faye, Malick (2009): Die senegalesische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Senegals, Eschborn: GTZ.

Fischer, Frank/Forester, John (Hg.) (1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham: Duke University Press.

Flick, Uwe (2007): Design und Prozess qualitativer Forschung, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch (5. Aufl.), Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 252-264.

Fröhlich, Katrin (2009): Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise, Discussion Paper, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Gagnon, Jason/Khoudour-Castéras, David (2011): Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development, Paris: OECD.

GCIM - Global Commission on International Migration (2005): Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Geneva: Global Commission on International Migration.

Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hg.) (2009): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GIZ - Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2011a): Erstes bundesweites Netzwerktreffen Migration und Entwicklung - Dokumentation, Material 48, Bonn.

GIZ - Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2011b): Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene. Ein Praxisleitfaden, Dialog Global 22, Bonn.

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2012): FReDI: Financial Literacy for Remittances and Diaspora Investments. A Handbook on Methods for Project Design, Bonn/Eschborn: GIZ.

Grillo, Ralph/Riccio, Bruno (2004): Translocal Development: Italy - Senegal, in: Population, Space and Place 10, 55-99.

GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2007): Die Begriffswelt der GTZ, Eschborn. Online: http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz-begriffswelt-2007-de.pdf (27.04.2010).

Guerin, Selen Sarisoy/Kingah, Sevidzem/Gerstetter, Christiane/Kirschey, Jenny (2011): Stand der Austarierung zwischen den entwicklungspolitischen Zielen der EU und ihren anderen Politiken und Prioritäten, Brüssel: Europäisches Parlament. Online: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=DE&file=48891 (15.02.2012).

Haase, Marianne/Müller, Bettina (2012): Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen: Potenziale für die Integration in Deutschland?, Forschungsbericht 14, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, 25(3), 275-296.

Hunger, Uwe (2003): Brain drain oder brain gain: Migration und Entwicklung, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat: Leviathan. Sonderheft, 58-76.

Hunger, Uwe (2005): Vier Thesen zur deutschen Entwicklungshilfepolitik für Indien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2005, 12-18.

Hunger, Uwe (2011): Migration und Entwicklung. Eine Neuorientierung der EU im 21. Jahrhundert? in: Hengtes, Gudrun/Platzer, Hans-Wolfgang (Hg.): Europa - quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik. Wiesbaden: VS Verlag, 151-171.

Hunger, Uwe/Metzger, Stefan (2011): Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Münster. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/2011-kooperationmigrantenorganisationen.pdf?__blob=publicationFile (15.11.2011).

InWEnt-Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2007): Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit verbinden. Dokumentation des Seminars vom 28.08.2007, Material 28, Bonn.

InWEnt-Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2008): Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Gutachten zum aktuellen Stand und den Potenzialen des Zusammenwirkens, Material 31, Bonn.

IOM - International Organization for Migration (2005a): Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas. International Dialogue on Migration 8, Genf: IOM.

IOM - International Organization for Migration (2005b): World Migration 2005: Costs and Benefits of international Migration. Geneva: IOM.

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

Kleiner-Liebau, Désirée (2008): Der politische Diskurs zu Entwicklung und Migration in Spanien und Deutschland im Vergleich, COMCAD Arbeitspapiere 49, Bielefeld: COMCAD. Online: http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_49_kleiner-Liebau.pdf (15.02.2012).

KOM - Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2005) 390 endg., Brüssel.

KOM - Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2006) 735 endg., Brüssel.

KOM - Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2007) 248 endg., Brüssel.

KOM - Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007b): Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2007) 247 endg., Brüssel.

KOM - Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung - politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2009) 458 endg., Brüssel.

KOM - Europäische Kommission (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, KOM(2011) 751 endg., Brüssel.

Körner, Heiko (1999): „Brain Drain“ aus Entwicklungsländern, in: IMIS-Beiträge, 11, 55-65.

Kreienbrink, Axel (2007): Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Rückkehr aus Deutschland, Forschungsbericht 4, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 25-208.

Kubat, Daniel (Hg.) (1984): The Politics of Return: International Return Migration in Europe, New York: Center for Migration Studies.

Landeshauptstadt Stuttgart (2009): Stuttgarter Bündnis für Integration. Fortschreibung 2009, Stuttgart.

Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel (2008): The Migration-Development Nexus in EU External Relations, in: European Integration, 30(3), 439-457.

Lavenex, Sandra/Stucky, Rachel (2011): 'Partnering' for migration in EU external relations, in: Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion (Hg.) (2011): Multilayered Migration Governance. The Promise of partnership, Oxon: Routledge, 116-143.

Löffelsend, Rudi (2006a): Reintegrationsmodell der Landesregierung NRW und der Caritas Essen in Skopje, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Dokumentation Expertentreffen „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr" 27.06.–29.06.2006, Nürnberg, S. 26-28. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/dokumentation-expertentreffen-2006-06-29-27.pdf?__blob=publicationFile (20.03.2012).

Löffelsend, Rudi (2006b): Kommunales Rückführungsprogramm der Stadt Essen, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Dokumentation Expertentreffen „Erfahrungsaustausch freiwillige Rückkehr" 27.06.-29.06.2006, Nürnberg, S. 29-32. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/dokumentation-expertentreffen-2006-06-29-27.pdf?__blob=publicationFile (20.03.2012).

Martin, Susan F. (2008): Policy and Institutional Coherence at the Civil Society Days of the GFMD. Working Paper prepared for the Experts Meeting Chicago, August 11-12. http://www.migrationanddevelopment.net/research-publications/policy-and-institutional-coherence/at_download/file (20.03.2012).

Messner, Dirk (2007): Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 393-420.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag, 441-471.

MGFFI - Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Ministerpräsidentenkonferenz (1962): Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 03./04.05.1962, Ergebnisprotokoll.

Ministerpräsidentenkonferenz (2004): Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom 17.06.2004 in Berlin, Ergebnisprotokoll, Berlin.

Ministerpräsidentenkonferenz (2008): Jahreskonferenz der Regierungschefs der Länder vom 22.-24.10.2008 in Dresden, Ergebnisprotokoll, Dresden.

Musekamp, Simon (2008a): Migranten, Migrations- und Entwicklungspolitik – Die französische Politik des Codéveloppement, Working Paper 50/2008, Bielefeld: COMCAD - Center on Migration, Citizenship and Development.

Musekamp, Simon (2008b): Kohärenz zwischen deutscher Entwicklungs- und Migrationspolitik, in: Dossier Migration & Entwicklung, hg.v. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 48-53. Online: http://www.migration-boell.de/pics/Dossier_Migration_und_Entwicklung.pdf (15.02.2012).

Naik, Asmita/Koehler, Jobst/Laczko, Frank (2008): Migration and Development: Achieving Policy Coherence, IOM Migration Research Series 34, Genf: IOM.

Newland, Kathleen (2007): A New Surge of Interest in Migration and Development, Migration Information Source, Washington: Migration Policy Institute. Online: http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=580 (21.07.2009).

Niebel, Dirk (2011): Wanderung, Wirtschaft und Entwicklung. Eine notwendige Neubewertung, in: Internationale Politik September/Oktober 2011, 40-45.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2005): Migration, Remittances and Development, Paris: OECD.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): Policy Coherence for Development - Lessons Learned. Policy Brief - OECD Observer December 2008, Paris: OECD. Online: http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf (15.11.2011).

Østergaard-Nielsen, Eva (2009): Mobilizing the Moroccans: Policies and perceptions of transnational codevelopment engagement among Moroccan migrants in Catalonia, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 35 (10), 1623-1641.

Østergaard-Nielsen, Eva (2011): Codevelopment and citizenship: The nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain, in: Ethnic and Racial Studies 34 (1), 20-39.

Ratha, Dilip (2003): Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance, in: Weltbank (Hg.): Global Development Finance 2003, Washington: Weltbank, 157-175.

Riester, Andrea (2010): Geldtransfers von Migranten in der Entwicklungszusammenarbeit. Orientierung für die Praxis, Eschborn: GTZ.

Riester, Andrea (2011): Diasporas im Vergleich: Bedingungen des entwicklungspolitischen Engagements afrikanischer Migranten in Deutschland, in: Baraulina, Tatjana/Kreienbrink, Axel/Riester, Andrea (Hg.): Potenziale der Migration zwischen Afrika und Deutschland, Beiträge zu Migration und Integration Band 2, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 275-292.

Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (1993): Policy change and learning: an advocacy coalition approach, Boulder: Westview Press.

Schlenzka, Nathalie (2009): The Ethiopian Diaspora in Germany. Its Contribution to Development in Ethiopia, Eschborn: GTZ.

Schmelz, Andrea (2007): Die kamerunische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Kameruns, Eschborn: GTZ.

Schmelz, Andrea (2009): Die ghanaische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Ghanas, Eschborn: GTZ.

Schmid, Susanne (2010): Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika, Forschungsbericht 7, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schmidt-Fink, Ekkehart (2007): Historische Erfahrungen mit Reintegration und Rückkehrpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.): Rückkehr aus Deutschland, Forschungsbericht 4, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 239-297.

Schneider, Jan (2009): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel (2010): Rückkehrunterstützung in Deutschland, Working Paper 31, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Jan/Parusel, Bernd (2011): Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland, Working Paper 35, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schuster, Wolfgang (2006): Stuttgarter Bündnis für Integration. Perspektiven für unsere internationale Stadt, Stuttgart: Landeshauptstadt Stuttgart.

Schüttler, Kirsten (2007): Die marokkanische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung Marokkos, Eschborn: GTZ.

Skeldon, Ronald (2010): Managing Migration for Development: Is circular Migration the Answer? in: The Whitehead Journal of Diplomacy and International relations, 11(1), 21-33.

Sørensen, Ninna Nyberg (2010): Opting for the middle ground: The fate of migration in Danish development policy, in: The Broker, issue 22 October/November 2010, 24-26. Online: http://www.thebrokeronline.eu/var/broker/storage/original/application/7a8b9f9b81c84e893bbbbb63105b91ba.pdf (15.02.2012).

Sørensen, Ninna Nyberg /Hear, Nicholas Van/Engberg–Pedersen, Poul (2002): The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options, in: International Migration, 40 (5), 49-73.

Statistisches Bundesamt (2009a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2008, Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009b): Gemeindeverzeichnis GV 2000. Gebietsstand: 31.03.2009 (1. Quartal), Wiesbaden.

Stiftung Nord-Süd-Brücken (o.J.): Stärkung von MigrantInnen/organisationen in der entwicklungspolitischen Arbeit - Herausforderungen und Chancen für die Stiftung Nord-Süd-Brücken, Berlin. Online: http://www.nord-sued-bruecken.de/politik.html (19.03.2010).

Stocchiero, Andrea (2005): Policies and Practices on Migration and Development in Italy: Lessons to be learnt and Suggestions for the EU's Aeneas Programme, CeSPI Position paper, Rom: CeSPI.

SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin: SVR.

SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011a): Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven zirkulärer Migration im deutschen Kontext, Berlin. Online: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2011/09/svr-info-zirkulaere-migration-chancen-und-grenzen.pdf (15.11.2011).

SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011b): Gute Grundlagen: Das deutsche Aufenthaltsrecht und Möglichkeiten der Umsetzung von Programmen zirkulärer Migration, Berlin. Online: http://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2011/09/svr-info-zirkulare-migration-rechtliche-fragen.pdf (14.11.2011).

SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2012): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin: SVR.

Thränhardt, Dietrich (2005): Entwicklung durch Migration: ein neuer Forschungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2005, 3-11.

Todaro, Michael (1976): international Migration in Developing Countries: A review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities, Genf: International Labour Office.

Tsuda, Takeyuki (2012): Whatever Happened to Simultaneity? Transnational Migration Theory and Dual Engagement in Sending and Receiving Countries, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 38(4), 631-649.

Van Criekinge, Tine (2008): The EU-Africa migration partnership: an assessment of EU constraints and African leverage - a case study on Ghana and Senegal, Paper presented at the EUSA conference 22-25 April 2008, Los Angeles/California. Online: http://www.euce.org/eusa2009/papers/van%20criekinge_11C.pdf (15.02.2012).

VENRO - Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2006): Welche Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit?, Bonn/Berlin. Online: http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Einzelveroeffentlichungen/Armutsbekaempfung/2015-10.pdf (20.03.2012).

VENRO - Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2009): Migration zulassen - Flüchtlinge schützen, VENRO-Positionspapier 6/2009, Bonn. Online: http://www.venro.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2009/August_2009/VENRO-Positionspapier_Migration.pdf (20.03.2012).

Vereinte Nationen (2000): Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Abschluss des vom 06.-08.09.2000 abgehaltenen Millenniumsgipfels in New York, New York.

Vertovec, Steven (2007): Circular Migration: The Way forward in Global Policy? COMPAS-Working paper 4, Oxford. Online: http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf (14.11.2011).

Weil, Patrick (2002): Towards a coherent policy of co-development, in: International Migration 40(3), 41-55.

Wilhelmy, Stefan/Held, Ulrich (2008): Der Zusammenhang von Migration und Entwicklung aus kommunaler Sicht, in: Dossier Migration & Entwicklung, hg.v. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 67-70. Online: http://www.migration-boell.de/pics/Dossier_Migration_und_Entwicklung.pdf (15.02.2012).

Wolf, Bernd (2007): Die vietnamesische Diaspora in Deutschland. Struktur und Kooperationspotenzial mit Schwerpunkt auf Berlin und Hessen, Eschborn: GTZ.

World Bank (2006): International Labor Migration: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, D.C.: The World Bank, Europe and Central Asia Region.

Zelinsky, Wilbur (1971): The Hypothesis of the Mobility Transition, in: The Geographical Review, LXI, 219-249.

Zerger, Frithjof (2008): Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 27(1), 1-5.

Zerger, Frithjof (2009): Konzepte temporärer und zirkulärer Migration, in: Ottersbach, Markus/Prölß, Claus-Ulrich (Hg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung, Wiesbaden: VS Verlag, 61-70.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
APD	Alumniportal Deutschland
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
GARP	Government Assisted Repatriation Programme
GCIM	Global Commission on International Migration
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IOM	International Organization for Migration
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Bankengruppe)
KOM	Europäische Kommission
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MuE	Migration und Entwicklung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
WUS	World University Service
ZAV	Zentrale Ausländs- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Antwortbereitschaft und positive Antworten der befragten Kommunen	39
Abbildung 2:	Begründungen für fehlendes Engagement der Kommunen im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“	43

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wahrnehmungen des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung	26
Tabelle 2:	Schwerpunkte der Bundesländer im Handlungsfeld „Migration und Entwicklung“	31
Tabelle 3:	Antwortbereitschaft und Ausländeranteil in den Kommunen zwischen 50.000 und 200.000 Einwohnern	60
Tabelle 4:	Antwortbereitschaft und Ausländeranteil in den Kommunen über 200.000 Einwohnern	61
Tabelle 5:	Ausländeranteil und positive Antworten in den Kommunen über 200.000 Einwohnern, Ost-West-Vergleich	61

Anhang

Tabelle 3: Antwortbereitschaft und Ausländeranteil in den Kommunen zwischen 50.000 und 200.000 Einwohnern

	Kommune	50.000 - 200.000 Bevölkerung	davon Ausländer in %	Antwort	Gewichteter Mittelwert Ausländeranteil	Mittelwert Ausländeranteil in %	Rücklauf je Gruppe in %
Ausländeranteil unter dem Kategoriedurchschnitt	A	88.693	2,2		9,7	6,0	30,0
	B	64.938	3,8				
	C	59.889	3,9				
	D	95.551	3,9	ja			
	E	54.131	4,6				
	F	103.392	6,0				
	G	51.562	6,8	ja			
	H	160.279	7,4				
	I	104.640	8,3	ja			
	J	106.293	9,2				
Ausländeranteil über dem Kategoriedurchschnitt	K	59.208	9,9			14,4	50,0
	L	51.158	10,0				
	M	50.717	10,9				
	N	49.930	10,9				
	O	97.436	11,6	ja			
	P	74.000	12,6	ja			
	Q	60.682	14,1				
	R	51.691	14,3	ja			
	S	60.711	16,0	ja			
	T	163.476	21,6	ja			

Quelle: MuE-Kommunen-Befragung 2009, Statistisches Bundesamt (StBA 2009a) und eigene Berechnung.

Tabelle 4: Antwortbereitschaft und Ausländeranteil in den Kommunen über 200.000 Einwohnern

	Kommune	> 200.000 Bevölkerung	davon Ausländer in %	Antwort	Gewichteter Mittelwert Ausländeranteil	Mittelwert Ausländeranteil in %	Rücklauf je Gruppe in %
Ausländeranteil unter dem Kategoriedurchschnitt	A	284.790	2,0		13,6	7,1	41,7
	B	206.000	3,0	ja			
	C	203.333	3,3				
	D	230.047	3,4				
	E	233.013	3,9				
	F	201.096	3,9				
	G	219.655	4,0				
	H	243.880	4,6	ja			
	I	515.469	6,5				
	J	210.892	7,6	ja			
	K	237.579	8,9	ja			
	L	1.129.797	10,2				
	M	335.669	11,1				
	N	236.333	12,8				
Ausländeranteil über dem Kategoriedurchschnitt	O	995.420	16,5	ja		20,4	83,3
	P	263.313	17,2	ja			
	Q	502.815	19,0	ja			
	R	664.838	20,7				
	S	600.068	22,9	ja			
	T	1.306.807	23,4	ja			

Quelle: MuE-Kommunen-Befragung 2009, Statistisches Bundesamt (StBA 2009a) und eigene Berechnung.

Tabelle 5: Ausländeranteil und positive Antworten in den Kommunen über 200.000 Einwohnern, Ost-West-Vergleich

	Kommune	Gewichteter Mittelwert des Ausländeranteils	Positive Antwort
Ostdeutsche Kommunen	A	4,27	
	C		
	D		
	E		
	F		
	H		ja
	I		
Westdeutsche Kommunen	B	16,21	
	G		
	J		
	K		
	L		
	M		
	N		
	O		ja
	P		
	Q		ja
	R		
	S		ja
	T		ja

Quelle: MuE-Kommunen-Befragung 2009, Statistisches Bundesamt (StBA 2009a) und eigene Berechnung.

Publikationen der Forschungsgruppe

Working Paper

1/2005 Die Datenlage im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung
Verfasserin: Sonja Haug

2/2005 Illegalität von Migranten in Deutschland
Verfasserin: Susanne Worbs unter Mitarbeit von Michael Wolf und Peter Schimany

3/2005 Jüdische Zuwanderer in Deutschland
Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Peter Schimany

4/2005 Die alternde Gesellschaft
Verfasser: Peter Schimany

5/2006 Integrationskurse
Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung
Verfasser: Sonja Haug und Frithjof Zerger

6/2006 Arbeitsmarktbeteiligung von Ausländern im Gesundheitssektor in Deutschland
Verfasser: Peter Derst, Barbara Heß und Hans Dietrich von Loeffelholz

7/2006 Einheitliche Schulkleidung in Deutschland
Verfasser: Stefan Theuer

8/2007 Soziodemographische Merkmale, Berufsstruktur und Verwandtschaftsnetzwerke jüdischer Zuwanderer
Verfasserin: Sonja Haug unter Mitarbeit von Michael Wolf

9/2007 Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland
Verfasserinnen: Barbara Heß und Lenore Sauer

10/2007 Familiennachzug in Deutschland
Verfasser: Axel Kreienbrink und Stefan Rühl

11/2007 Türkische, griechische, italienische und polnische Personen sowie Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in Deutschland
Verfasser: Christian Babka von Gostomski

12/2008 Kriminalität von Aussiedlern
Eine Bestandsaufnahme
Verfasser: Sonja Haug, Tatjana Baraulina, Christian Babka von Gostomski unter Mitarbeit von Stefan Rühl und Michael Wolf

13/2008 Schulische Bildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 1
Verfasser: Manuel Siegert

14/2008 Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 2
Verfasserin: Sonja Haug

15/2008 Healthy-Migrant-Effect, Erfassungsfehler und andere Schwierigkeiten bei der Analyse der Mortalität von Migranten
Eine Bestandsaufnahme
Verfasser: Martin Kohls

16/2008 Leben Migranten wirklich länger?
Eine empirische Analyse der Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls

17/2008 Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 3
Verfasserin: Susanne Worbs

18/2008 Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration in Europa und seinen Nachbarregionen
Verfasser: Kevin Borchers unter Mitarbeit von Wiebke Breustedt

19/2008 Das Integrationspanel
Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses
Verfasserin: Nina Rother

20/2008 Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Frauen ausländischer Nationalität in Deutschland
Eine vergleichende Analyse über türkische, italienische, griechische und polnische Frauen sowie Frauen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens
Verfasserin: Anja Stichs

21/2008 Wohnen und innerstädtische Segregation von Zuwanderern in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport", Teil 4
Verfasserin: Lena Friedrich

22/2009 Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport", Teil 5
Verfasser: Manuel Siegert

23/2009 Das Integrationspanel
Entwicklung von alltagsrelevanten Sprachfertigkeiten und Sprachkompetenzen der Integrationskursteilnehmer während des Kurses
Verfasserin: Nina Rother

24/2009 Förderung der Bildungserfolge von Migranten: Effekte familienorientierter Projekte
Abschlussbericht zum Projekt Bildungserfolge bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund durch Zusammenarbeit mit den Eltern
Verfasser: Lena Friedrich und Manuel Siegert unter Mitarbeit von Karin Schuller

25/2009 Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland
Studie I/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider

26/2009 Unbegleitete minderjährige Migranten in Deutschland
Aufnahme, Rückkehr und Integration
Studie II/2008 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel

27/2009 Grunddaten der Zuwandererbevölkerung in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport", Teil 6
Verfasser: Stefan Rühl

28/2009 Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung
Verfasserin: Barbara Heß

29/2010 Das Integrationspanel
Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden zu Beginn ihres Alphabetisierungskurses
Verfasserin: Nina Rother

30/2010 Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland
Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel

31/2010 Rückkehrunterstützung in Deutschland
Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten
Studie I/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Axel Kreienbrink

32/2010 Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider

33/2010 Interethnische Kontakte, Freundschaften, Partnerschaften und Ehen von Migranten in Deutschland

aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 7
Verfasserin: Sonja Haug

34/2010 Mediennutzung von Migranten in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 8
Verfasserin: Susanne Worbs

35/2011 Zirkuläre und temporäre Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider und Bernd Parusel

36/2011 Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland
aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 9
Verfasser: Katharina Seebaß und Manuel Siegert

37/2011 Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrationskursteilnehmerinnen
Verfasserin: Karin Schuller

38/2011 Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in qualifizierten Dienstleistungen
Verfasserin: Barbara Heß

39/2011 Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten
Verfasser: Waldemar Lukas

40/2011 Visumpolitik als Migrationskanal
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Bernd Parusel und Jan Schneider

41/2012 Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Jan Schneider

42/2012 Das Integrationspanel
Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother unter Mitarbeit von Denise Hörner

43/2012 Missbrauch des Rechts auf Familiennachzug
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Andreas Müller

44/2012 Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten
Verfasserin: Barbara Heß

45/2012 Klimamigration
Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion
Verfasser: Bettina Müller, Marianne Haase, Axel Kreienbrink und Susanne Schmid

46/2012 Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland
Verfasserinnen: Stephanie Müssig und Susanne Worbs

47/2012 Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten
Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasser: Matthias M. Mayer, Sakura Yamamura, Jan Schneider und Andreas Müller

48/2012 Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland
Verfasser: Andreas H. Block und Isabell Klingert

Forschungsberichte

1/2005 Der Einfluss von Zuwanderung auf die deutsche Gesellschaft
Verfasser: Manfred Kohlmeier und Peter Schimany

2/2005 Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland
Verfasser: Annette Sinn, Axel Kreienbrink und Hans-Dietrich von Loeffelholz unter Mitarbeit von Michael Wolf

3/2007 Abschlussbericht
Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern — Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes
Verfasserinnen: Sonja Haug und Lenore Sauer

4/2007 Rückkehr aus Deutschland
Verfasser: Axel Kreienbrink, Edda Currle, Ekkehart Schmidt-Fink, Manuela Westphal und Birgit Behrensen unter Mitarbeit von Magdalena Wille und Mirjam Laaser

5/2007 Migration und demographischer Wandel
Verfasser: Peter Schimany

6/2009 Muslimisches Leben in Deutschland
Verfasserinnen: Sonja Haug, Stephanie Müssig und Anja Stichs

7/2009 Vor den Toren Europas?
Verfasserin: Susanne Schmid unter Mitarbeit von Kevin Borchers

8/2010 Fortschritte der Integration
Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen
Verfasser:
Christian Babka von Gostomski

9/2011 Morbidität und Mortalität von Migranten in Deutschland
Verfasser: Martin Kohls

10/2011 Generatives Verhalten und Migration
Verfasser: Susanne Schmid und Martin Kohls

11/2011 Das Integrationspanel
Verfasserinnen: Karin Schuller, Susanne Lochner und Nina Rother

12/2012 Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach Pflegeleistungen bei Migranten im demographischen Wandel
Verfasser: Martin Kohls

13/2012 Islamisches Gemeindeleben in Deutschland
Verfasser: Dirk Halm, Martina Sauer, Jana Schmidt und Anja Stichs

14/2012 Entwicklungspolitisch engagierte Migrantenorganisationen:
Potenziale für die Integration in Deutschland?
Verfasserinnen: Marianne Haase und Bettina Müller

15/2012 Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen
Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011
Verfasser: Martin Weinmann, Inna Becher und Christian Babka von Gostomski

16/2012 Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen
Qualitative Studie
Verfasserinnen: Susanne Worbs, Antonia Scholz und Stefanie Blicke

17/2012 Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union
Verfasserin: Susanne Schmid

Impressum

Herausgeber:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 220 - Forschungs- und Projektmanagement,
Strategie, Geschäftsstelle, Wissenschaftlicher Beirat
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:
Antje Kiss
Dr. Axel Kreienbrink

Bezugsquelle:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat 220
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Verfasser:
Tatjana Baraulina
Doris Hilber
Axel Kreienbrink

Stand:
Dezember 2012

Layout:
Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Bildnachweis:
©istockphoto.com/Troels Graugaard

Zitat:
Baraulina, Tatjana/Hilber, Doris/Kreienbrink, Axel (2012): Migration und Entwicklung - Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Working Paper 49 der Forschungsgruppe des Bundesamtes. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISSN:
1865-4770 Printversion
ISSN:
1865-4967 Internetversion

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.