

in: Koch, E. / Speiser, S. Internationale Migration - Chancen und interkulturelle Anforderungen, Rainer Hampp Verlag, München/Mering, 2010, S. 223 - 250

Achtung: neue Formatierung 01.11.2010

Eckart Koch

Migration und Entwicklung - Ansätze einer Migrationspolitik für Herkunftsländer

Inhalt

- 1 Einführung
- 2 Vorüberlegungen für einen nachhaltigen Entwicklungsansatz
 - 2.1 Mehrdimensionale Anforderungen
 - 2.2 Berücksichtigung der Migrationsetappen
 - 2.3 Finanzzyklus: Finanzmarktstrukturen und Remittances
- 3 Das Beispiel Usbekistan
 - 3.1 Asien - Überblick
 - 3.2 Usbekistan - Daten
 - 3.3 Migration und Entwicklung in Usbekistan - Hintergrund
 - 3.3.1 Politisch-rechtliche Voraussetzungen
 - 3.3.2 Anpassung der beruflichen Bildungsmöglichkeiten
 - 3.3.3 Finanzsystementwicklung und Investitionsförderung
 - 3.3.4 Weitere Maßnahmen
- 4 Herausforderungen und Lösungsansätze

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSC	Business Service Center
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HTA	Hometown Association
KabMin	Ministerkabinett
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
PPP	Public Private Partnership

Abstract

In order to optimize the benefits of migration, origin countries are advised to implement a migration policy that considers (a) the multifold dimensions of migration, (b) the various steps

of the migration cycle, and (c) the differing challenges of the migrants' finance cycle. It is expected that, in following such a comprehensive approach, the positive effects of migration can be optimized. The multi-dimension approach encompasses various stakeholders, relevant sectors and interventions at all regional levels. The migration cycle consists of pre-migration aspects, the migration phase itself and post-migration needs and issues. Considering the finance cycle means translating the differing financial needs and expectations in the course of the migration cycle into a concise banking, investment and tax policy approach. In 2009, the German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ) assigned German Technical Cooperation (GTZ) to support a cross-sectoral approach for labour migration in Uzbekistan, Central Asia. This initiative, which will be terminated by the end of 2010, is conceived as a pilot project and is designed to achieve political-legal and vocational as well as economic results and impacts.

1 Einführung

Der vielfältige Einfluss der Migration¹ auf die Herkunftsländer wurde in den letzten Jahren zunehmend erkannt und war Anlass dafür, dieses Thema seit etwa Mitte dieser Dekade stärker im Rahmen der internationalen Entwicklungspolitik zu diskutieren und neue Projekt- und Programmansätze für die Entwicklungszusammenarbeit zu konzipieren. Hierbei geht es im Wesentlichen darum, das Potenzial von Migration stärker in den Mittelpunkt zu rücken und es als mögliche Ressource für die Entwicklung der Herkunftsländer zu begreifen. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen dabei die stark gewachsenen Überweisungsströme (*Remittances* oder Rücküberweisungen) aus den Zielländern in die Herkunftsländer entwicklungsfördernd einzusetzen.² Außerdem sollen die Erfahrungen und neuerworbenen Kenntnisse der Rückkehrer (Re-Migranten)³ möglichst breit und umfassend genutzt werden.

Bei diesen Überlegungen müssen allerdings auch sich einander widersprechende Tendenzen berücksichtigt werden. So ist die Haltung der Regierungen der Herkunftsländer gegenüber Migrationsfragen häufig eher ambivalent. In etlichen Ländern werden die damit zusammenhängenden Fragen vorwiegend aus politischen und Statusgründen noch zu wenig thematisiert und Migration eher behindert oder bestenfalls toleriert als gefördert. Erst langsam wird damit begonnen, die positiven Implikationen zu erkennen und zu nutzen: So reduziert Migration ökonomisch-politischen Druck und damit auch den Zwang zu Reformen, gleichzeitig eröffnen sich aber neue Möglichkeiten für eine besser geplante, nachhaltige Beschäftigungspolitik und weiterreichende Wirtschaftsreformen. Der *Brain Drain* verringert zwar zunächst die eigenen Ressourcen, andererseits bieten sich aber auch neue Möglichkeiten, die Erfahrungen und Kenntnisse der Rückkehrer systematisch zu nutzen und so - zeitverzögert - den *Brain Drain* in einen *Brain Gain* zu verwandeln. *Remittances* können den Anreiz für die Familienmitglieder reduzieren, sich um Arbeit zu bemühen, wenn das Haushaltseinkommen auch durch Überweisungen aus dem Ausland gesichert werden kann. Gleichzeitig verringern sie aber akute private Armut, haben Multiplikatoreffekte, finanzieren Bildungsausgaben und schaffen Voraussetzungen für Selbstständigkeit und lokale Investitionen und damit für eine nachhaltigere Einkommenssicherung.

¹ vgl. den ersten Beitrag von E. Koch in diesem Band (Koch 2010/1)

² ebd.

³ Aus Vereinfachungs- und Lesbarkeitsgründen wird auf die Nennung beider Geschlechter verzichtet. Alle Personenbezeichnungen, sofern nichts anderes angegeben, umfassen daher sowohl männliche wie weibliche Personen.

2 Vorüberlegungen für einen nachhaltigen Entwicklungsansatz

Migration ist ein komplexes Phänomen, das auch einen ganzheitlichen die unterschiedlichen Aspekte umfassenden Ansatz erfordert. Um einen solchen zu entwickeln, sollen zunächst die *Mehrdimensionalität* von Migration und die individuellen *Migrationsetappen* mit den jeweiligen möglichen politischen Implikationen und Ansatzpunkten angesprochen werden. Darüber hinaus liefert das Konzept des *Finanzzyklus* die Grundlage für eine umfassende Einbeziehung des Finanzsektors in ein entwicklungspolitisches Konzept. Diese dreifache Sichtweise hat den Vorteil, dass die wichtigsten konzeptionellen Aspekte abgedeckt werden hat aber gleichzeitig auch den Nachteil, dass sich mehrere Gesichtspunkte überlagern und daher auch mehrfach angesprochen werden.

2.1 Mehrdimensionale Anforderungen

Migration ist ein **mehrdimensionales Phänomen**, wirkungsvolle entwicklungspolitisch relevante Ansätze sollten dies berücksichtigen. In der Regel sollten verschiedene Institutionen (Multi-Stakeholder) einbezogen werden, die in verschiedenen Sektoren (Multi-Sektoren) tätig sind und auf lokaler, nationaler sowie auf bi- bzw. multilateraler Ebene (Multi-Ebenen) agieren.

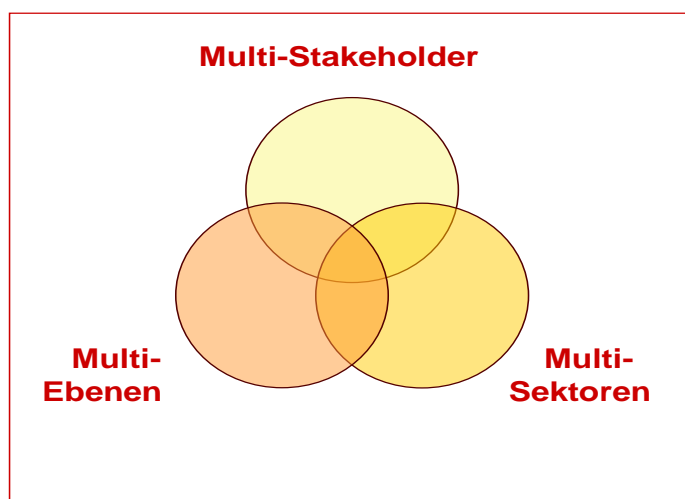


Abbildung 1: Multiple Ansatzpunkte

Der **Multi-Stakeholder Ansatz** fordert die Einbeziehung einschlägiger öffentlicher und privater Institutionen im Entsende- und möglichst auch im Aufnahmeland. Dies schließt sowohl die mit der Migrationsthematik befassten staatlichen Stellen, Ministerien und andere Institutionen, ein, wie etwa das Bildungs-, Arbeits-, Innen- und Außenministerium oder die Zentralbank, aber auch private Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und andere private Gruppen, daneben Gewerkschaften und Unternehmerverbände, einzelne Unternehmen sowie Kammern und Berufsverbände. Schließlich gehören hierzu auch Kontakte zur Diaspora, also beispielsweise zu Hometown Associations (HTAs) und anderen relevanten Institutionen im Aufnahmeland.

Öffentliche Institutionen sind i.d.R. für spezifische, abgegrenzte Bereiche verantwortlich. Das Bildungsministerium kann beispielsweise bei der Bereitstellung von berufsbezogenen Ausbildungsangeboten, aber auch bei der Einbeziehung von Rückkehrern in Bildungsprogramme eine zentrale Rolle spielen, das Arbeit- oder das Innenministerium sind üblicherweise zentrale Regulierungs- und Durchführungsinstitutionen für Auslandsmigration und das Außenministerium entscheidet sowohl über Reiseformalitäten als auch über die Bereitstellung von Anlaufstellen in Botschaften und Konsulaten, etwa die Nominierung von Migrationsattachés. Die Zentralbank - häufig in Verbindung mit dem Finanzministerium- spielt eine wichtige Rolle bei der Genehmigung und Überwachung von Transferkanälen für Remittances, der Regulierung von grenzüberschreitenden Finanztransaktionen sowie der Gestaltung der Finanzinfrastruktur.

Private Organisationen können beispielsweise Unterstützungsangebote für Migranten und ihre Familien bereitstellen oder als Vermittlungsagenturen für Arbeitsangebote im Aufnahmeland auftreten. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben vielfach ein eigenständiges Interesse an Arbeitsbedingungen und Arbeitsqualifikationen, Kammern und Berufsverbände kümmern sich dagegen um die grenzüberschreitende Anerkennung von Zertifizierungen⁴ oder um lokale Investitionsförderung und Diaspora-Organisationen können lokale Investitionsprojekte in ihren Herkunftsländern unterstützen.

Der **Multi-Ebenen-Ansatz** berücksichtigt die Notwendigkeit von Interventionen auf supranationaler, nationaler und lokaler Ebene. *Bilaterale Vereinbarungen* sollten Kooperationen und Regelungen zwischen Entsende- und Aufnahmeland beinhalten, durch die bürokratische Hindernisse möglichst schon im Vorfeld vermieden werden können. Sie werden sich u.a. beziehen auf Rekrutierungsprozeduren, Aufenthaltsgenehmigungen und Arbeitsbedingungen im Ausland, Unterstützungsmöglichkeiten für Diasporagruppen, um die Beziehungen zwischen Arbeitsmigranten und ihren Heimatregionen zu stärken sowie auf Vereinbarungen zur grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit von Banken des Herkunftslandes.

Die *nationale Ebene* ist für die Entwicklung und Durchsetzung einer konsistenten, also umfassenden und möglichst widerspruchsfreien Migrationspolitik sowie für die Gestaltung und Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen, vorwiegend in Form gesetzlicher Regelungen zuständig. Hierbei geht es beispielsweise um eine transparente Informationspolitik zu Voraussetzungen und Möglichkeiten einer Arbeitsaufnahme im Ausland, um die Sicherung des rechtlichen und sozialen Status von Arbeitsmigranten und um faire Regelungen der Bedingungen privater Vermittlung. Ferner müssen die rechtlichen Voraussetzungen für entwicklungsfördernde Post-Migrationsprogramme, zur Anpassung der Finanzinfrastruktur und des Systems beruflicher Bildung sowie für die Aufnahme bilateraler Verhandlungen geschaffen werden.

Auf sub-nationaler und *lokaler Ebene* sollten Investitions- und Finanzierungsprogramme im Vordergrund stehen, die durch die Vermittlung von Förder- und Finanzierungsmitteln sowie zentrale *Business-Service-Center* (BSC), die als *One-Stop-Shops* Beratung und Unterstützung "aus einer Hand" anbieten und so die Rahmenbedingungen für lokale Kleininvestoren und Unternehmer verbessern.

⁴ vgl. den Beitrag von Klumpp/Kriebel in diesem Band mit einem neuen Ansatz zu diesem Thema

Der **Multi-Sektoren-Ansatz** überlappt sich zum Teil mit den anderen Ansätzen (vgl. *Abbildung 1*), und legt den Schwerpunkt auf die für die Migration relevanten *Sektoren* und die jeweils einzubeziehenden Teilaspekte. So geht hier u.a. um eine

- *Arbeits- und Beschäftigungspolitik*, die die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Investitionen - auch im Agrarsektor - schafft, um so langfristig die Voraussetzungen für eine bessere Nutzung der Arbeitsressourcen der potenziellen Migranten auf verschiedenen Ebenen zu gewährleisten,
- *Bildungspolitik*, die neben Hochschulbildung und zertifizierter berufsbezogener Bildung, auch durch die Zusammenarbeit mit akkreditierten privaten Bildungsanbietern, die Einsatzmöglichkeiten der Migranten im Ausland verbessert und später die Voraussetzungen für Selbstständigkeit und Kleinunternehmertum fördert,
- *Finanzstrukturpolitik*, die den Zugang zu formalen Finanztransfermöglichkeiten sowie zu Spar- und Krediteinrichtungen erleichtert und den Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente, wie *Matching Funds* oder *Diaspora Bonds* ermöglicht und um eine
- *Rechtspolitik*, die adäquate Vorlagen liefert und so die Einbeziehung der notwendigen Rechtsakte in ein konsistentes Rechtssystem sichert.

Alle drei Ansätze **überlappen** sich, fokussieren jedoch andere Schwerpunkte. So bedeutet die Berücksichtigung verschiedener Stakeholder gleichzeitig auch, dass sich diese auf verschiedenen Ebenen befinden und in unterschiedlichen Sektoren tätig sind. Ein Mehrebenen-Ansatz ist nicht denkbar ohne die Einbeziehung ganz unterschiedlicher Akteure, i.d.R. auch aus unterschiedlichen Sektoren. Und die Tatsache, dass sich die Komplexität von Migrationsvorhaben grundsätzlich in der Notwendigkeit äußert verschiedene Sektoren einzubeziehen, bedeutet immer auch, unterschiedliche Stakeholder auf verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen.

2.2 Berücksichtigung der Migrationsetappen

Individuelle Migration umfasst mehrere Phasen, die systematisch im Rahmen einer umfassenden Migrationspolitik berücksichtigt werden sollten⁵ (vgl. *Abbildung 2*).

In der **Prä-Migrationsphase** ist für die potenziellen Arbeitsmigranten zunächst der Zugang zu umfassenden *Informationen* besonders wichtig. Hierbei geht es etwa um Möglichkeiten und Risiken der Arbeitsaufnahme im Ausland, um Informationen über im Ausland gezahlte Löhne und soziale Sicherung, über vereinbarte Quoten (pro Land und Berufsgruppe), relevante Jobmöglichkeiten und Qualifikationsanforderungen. Ferner ist die Kenntnis einschlägiger Gesetze und Erlasse, evtl. auch von multilateralen Vereinbarungen und bilateralen Absprachen und daraus abgeleiteten Voraussetzungen, Rechten und Pflichten von Bedeutung. Hinzu kommen akzeptable Finanzierungsmöglichkeiten für die in dieser Phase anfallenden *Kosten*, also beispielsweise Informations- und Bürokratiekosten, Rekrutierungsgebühren, Reisekosten sowie die Kompensation des Verdienstausfalls während der Such- und Vorbereitungsphase. Passende rechtliche Regelungen für *private Rekrutierungsagenturen* stellen eine angemessene Qualifikation und Kapitalausstattung sichern sowie Transparenz über Gebühren und Prozeduren her.⁶

⁵ vgl. World Bank 2006, S. 70f; Koch 2010/1

⁶ vgl. ILO 2003

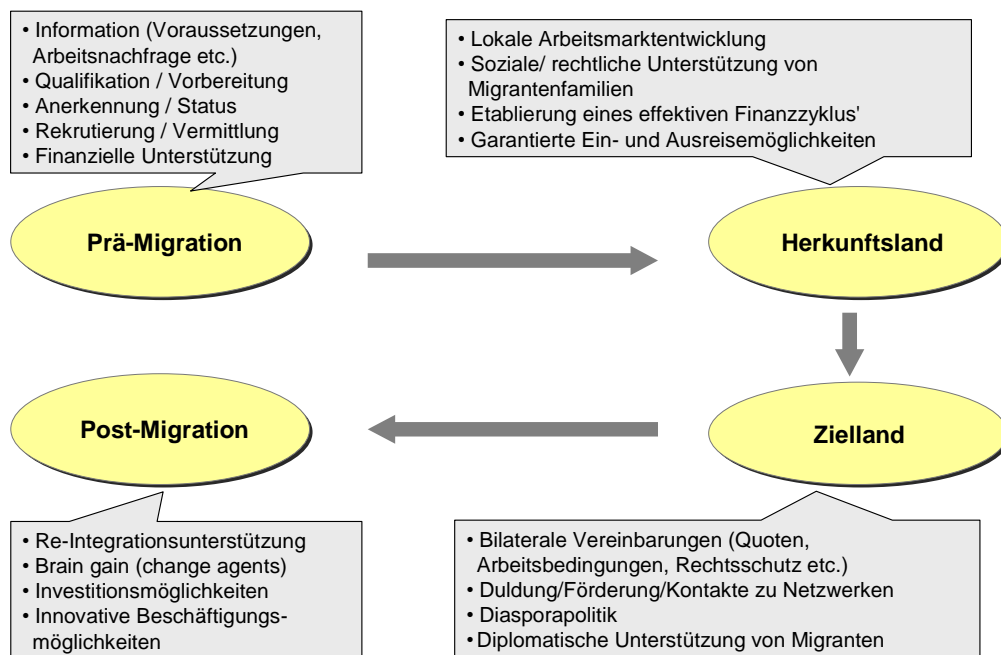


Abbildung 2: Migrationsetappen und politische Ansatzpunkte

In diese Phase fällt auch die Bereitstellung von *allgemeinen und speziellen Vorbereitungs- und Sprachkursen* und ggf. auch die Finanzierung der jeweiligen Kosten. Gerade diese Serviceleistungen sind keineswegs üblich, ihnen kommt jedoch eine erhebliche Bedeutung zu, da so die Startschwierigkeiten bei der Arbeitsaufnahme im Ausland erheblich verringert und gleichzeitig die Möglichkeit eine besser bezahlte Beschäftigung zu erhalten erhöht werden können.

In der **Migrationsphase** selbst geht es zunächst um die *Absicherung des rechtlichen und sozialen Status* der Arbeitsmigranten selbst wie auch der im Herkunftsland verbliebenen Familien. Dies erfordert eine entsprechende Gesetzgebung sowie ggf. grenzüberschreitende Durchsetzungsmöglichkeiten, etwa durch bilaterale Abkommen und eine leistungsfähige Judikative. Migranten sollten Zugang zu Institutionen haben, die sie in rechtlichen Fragen beraten und unterstützen können. Sie und ihre Familien sollten zudem über einen unproblematischen Zugang zu formalen *Finanzinstitutionen* verfügen.⁷ Gleichzeitig besteht ein Bedarf für Beschäftigungsmöglichkeiten von Familienmitgliedern sowie ggf. für deren soziale Unterstützung.⁸

In *bilateralen Abkommen* sollten grundsätzliche Fragen, wie spezielle Migrantenquoten, Visaformalitäten, Arbeitserlaubnisse, grenzüberschreitende Anerkennung von Sozialversicherungsansprüchen und der rechtliche Status der Arbeitsmigranten geklärt und ein institutionalisierter Erfahrungsaustausch vereinbart werden.⁹

⁷ s. zu Fragen des Finanzbereichs Abschnitt 2.3

⁸ vgl. World Bank 2006, S. 65f

⁹ World Bank 2006, S. 72ff

Allein die Philippinen schlugen 18 Zielländern in Afrika, Asien, Europa und Nahost derartige Abkommen vor, wobei allerdings fünf Länder die Unterzeichnung verweigerten und einige Unterzeichner eher inaktiv blieben.¹⁰

Aus Sicht des Ziellandes können solche Vereinbarungen dazu beitragen soziale Spannungen zu mindern - etwa dann wenn Quoten von der Arbeitsmarktsituation abhängig gemacht werden - und Sozialausgaben zu reduzieren, insbesondere dann, wenn der Zuzug von Angehörigen infolge kurzer Beschäftigungszeiten eher unwahrscheinlich ist. Aus Sicht des Herkunftslandes liegt der Vorteil darin, dass so eine systematische Anpassung an die geforderten Kenntnisse im Zielland erleichtert wird, so dass einerseits eine höherwertige Beschäftigung im Zielland und gleichzeitig eine bessere Nutzung der Kenntnisse der Rückkehrern erreicht werden kann.

Diaspora Organisationen können in ihren Bemühungen unterstützt werden, Kontakte und Verbindungen mit ihren Heimatregionen aufrecht zu erhalten und andererseits neue Migranten aus diesen Regionen in sozialen, rechtlichen und bürokratischen Fragen zu beraten und ihnen auch die ersten Schritte in einer fremden Umgebung zu erleichtern.¹¹

In der **Post-Migrationsphase** schließlich liegt der Fokus auf der Schaffung von Voraussetzungen für eine sinnvolle direkte Nutzung der migrationsinduzierten Ressourcen, also vorwiegend der Rückkehrer selbst und deren Remittances. Hierbei geht es im Wesentlichen um eine entwicklungsfördernde Nutzung der Remittances sowie um die Nutzung der im Ausland, in einem anderen Lebens- und Arbeitskontext, erworbenen Kenntnisse, Erfahrungen und Qualifikationen der Rückkehrer. Diese sollten möglichst in neue Ideen, Impulse oder Innovationen umgesetzt werden, etwa durch einen Einsatz in privaten und staatlichen Bildungsinstitutionen oder durch eine Tätigkeit bzw. Beschäftigung in Bereichen, in denen diese Kenntnisse möglichst vorteilhaft genutzt werden können, etwa als Selbstständige oder Kleininvestoren.¹²

Das hierfür erforderliche positive *Investitionsklima* kann durch die Aufhebung von vorhandenen Beschränkungen für private Initiativen sowie durch die Initiierung staatlicher Investitionsprogramme günstig beeinflusst werden, wobei die bereits angesprochenen Ausbildungsinitiativen unterstützend wirken können. Eine wichtige Rolle kann ferner die Identifizierung und der Ausbau lokaler und regionaler Wertschöpfungsketten spielen, wobei Kooperationen zwischen staatlichen Instanzen, Kammern und lokalen Unternehmern eingegangen werden können. Als Mittel könnten hierbei institutionalisierte "runde Tische" durchgeführt, Business Plan Wettbewerbe angeboten oder die bereits erwähnten BSCs eingerichtet werden. Zusätzlich können Importprivilegien für Migranten eine günstige Startbasis für die Eröffnung eines eigenen Gewerbes schaffen.

Im Ausland arbeitende Tunesier haben einmal jährlich die Möglichkeit Importgüter bis zu einem bestimmten Wert zollfrei zu importieren, zusätzlich können ein privates Kfz, Haushaltswaren und Möbel bei der endgültigen Rückkehr einmalig zollfrei eingeführt werden. Auch Pakistan, Vietnam, die Türkei sowie weitere Länder haben ähnliche Importprivilegien

¹⁰ Go, S. 2004 Fighting for the Rights of Migrant Workers: The Case of the Philippines. In Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads. Paris. Organisation of Economic Cooperation and Development, cited by World Bank 2006, p 73

¹¹ Vgl. zum Thema *Diaspora* Organisationen in Deutschland auch den Beitrag von Ortner in diesem Band

¹² vgl. hierzu insbesondere Abschnitt 2.3

bereits eingeführt. Diese sind allerdings allgemeiner Natur, eine Fokussierung auf Investitionsgüter wäre dagegen zielgerichteter und damit vermutlich auch wirkungsvoller.¹³

2.3 Finanzzyklus: Finanzmarktstrukturen und Remittances

Wie erwähnt, stehen neben dem Brain Gain die Remittances im Zentrum erntwicklungspolitischer Überlegungen. Die Bereitstellung passender Finanzmarktstrukturen und -regelungen ist daher wesentlicher Teil einer Strategie zur Optimierung der Migrationswirkungen für das Herkunftsland. Hierbei muss es im Wesentlichen darum gehen, den Transfer von Remittances reibungslos und mit möglichst geringen Transaktionskosten zu gestalten und die Nutzung der Remittances soweit möglich - immerhin handelt es sich hier ja um private Einkommensteile, die zur Unterstützung der Familien eingesetzt werden sollen - entwicklungspolitisch zu optimieren.

Um die sinnvollen Ansatzpunkte systematisch darzustellen, bietet es sich an, an den individuellen Finanzzyklus der Migranten mit seinen verschiedenen Stationen anzuknüpfen. Hierdurch wird der Blick insbesondere auf die aus Sicht der Migranten und der Entwicklungspolitik abgeleiteten Anforderungen an die Finanzmärkte, deren Regulierung, Strukturen und Konditionen gelenkt. Hierbei sind vorzugsweise die Umsetzungs- und Innovationsfähigkeit der Finanzinstitutionen angesprochen, aber auch die von der nationalen Ebene, also vorwiegend Finanzministerium und Zentralbank sowie Kabinett und Parlament, durchzuführenden Regulierungs- und Gesetzgebungsmaßnahmen. *Abbildung 3* zeigt sowohl die Elemente des Zyklus als auch die jeweils relevanten und politisch gebotenen Politikelemente.

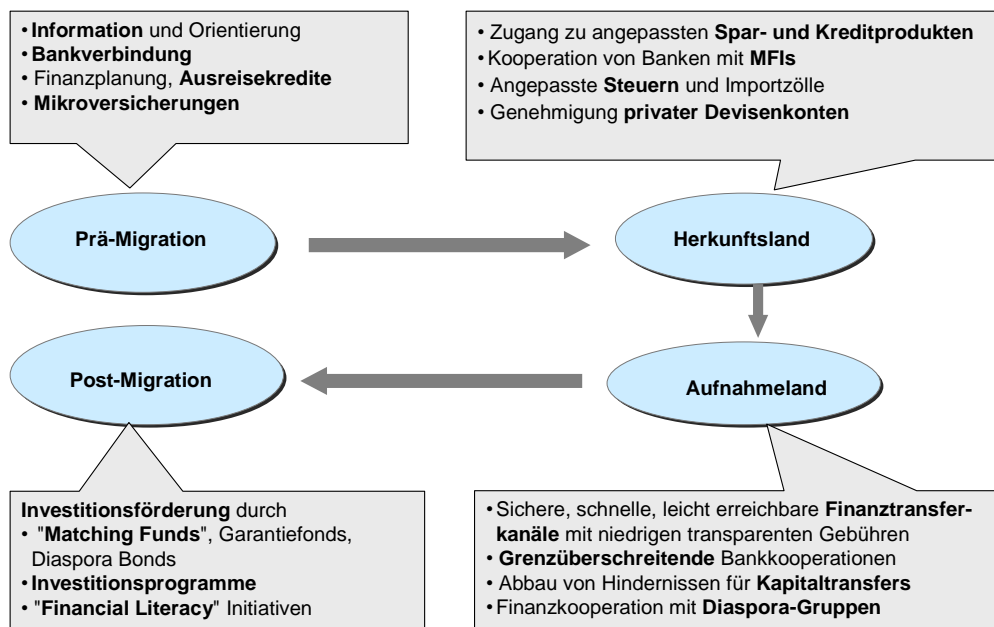


Abbildung 3: Integrierter Finanzzyklus

Im Wesentlichen geht es hierbei zunächst um die Bereitstellung eines konsistenten Bündels von *Finanzdienstleistungen*, das die speziellen Bedürfnisse von Migranten über den

¹³ World Bank 2006, S. 93

gesamten Finanzzyklus hinweg abdeckt. Es sollte damit schon vor seiner Ausreise beginnen und mit seiner Rückkehr noch nicht enden und auch die Flankierung etwa durch (Mikro-) Versicherungsangebote einbeziehen. Zudem sollten diese Themen in entsprechenden Bildungsinstitutionen, wie etwa Bankakademien und einschlägigen Ausbildungs- und Studiengängen thematisiert werden. Ein passendes rechtliches Regelwerk, unterstützende staatliche Leistungen und eine hiermit konforme Zentralbankpolitik sollten derartige Ansätze absichern.

Schon in der **Prä-Migrationsphase** könnten die Finanzinstitute versuchen, dauerhafte Geschäftsbeziehungen durch Informations- und Schulungsangebote, vor allem aber durch die Bereitstellung von Überbrückungskrediten zur Deckung der vielfältigen Kosten vor der Ausreise zu etablieren. In Zusammenarbeit mit Rekrutierungs- und Reiseagenturen könnten auch preiswerte Reisemöglichkeiten vermittelt und ggf. finanziert werden.

Während der **Migrationsphase** sollten den Migranten sichere, schnelle und leicht erreichbare formale Finanztransferkanäle mit niedrigen und transparenten Gebühren sowie verlässlichen kundenfreundlichen Wechselkursen zur Verfügung stehen.¹⁴ Hindernisse für Kapitaltransfers, wie überzogene Devisenkontrollen, unflexible Umtauschkurse, hohe Lizenzgebühren oder übertriebene Berichtspflichten und Kontrollen sollten abgebaut werden. Die Anzahl der Finanzinstitute, die Währungstransaktionen durchführen dürfen, könnte vergrößert und Devisenkonten für Einheimische sollten erlaubt werden.

In den Philippinen führte die Erleichterung von Währungstransaktionen zu einer Vervierfachung der Volumina von Remittances durch formale Finanzinstitute in dem betreffenden Jahr und auch in Südasien und Afrika hatte dies einen erheblichen Anstieg der Zuflüsse zur Folge.¹⁵

Ferner sollte der Wettbewerb zwischen den Anbietern erhöht werden, etwa durch verbesserte Markttransparenz,¹⁶ eine Erleichterung des Marktzugangs für neue Anbieter, die beschleunigte Genehmigung neuer Techniken oder durch die Propagierung eines *code of conduct* oder von *best practices* für die Serviceanbieter in Zusammenarbeit mit Bankenverbänden.

Richtlinien für *best practices* wurden beispielsweise von der Credit Union National Association, der Inter-American Development Bank und dem World Savings Bank Institute, herausgegeben und die Weltbank und die Bank for Committee on Payment and Settlement Systems entwickelten Grundsätze für *remittance service provider*, um die Markttransparenz zu erhöhen. Die Möglichkeit solche Grundsätze auch durchzusetzen oder einen direkten

¹⁴ vgl. hierzu zum folgenden vor allem World Bank 2006, S. 135 ff

¹⁵ Buencamino, L./Gorbunov, S. (2002) Informal Money Transfer Systems: Opportunities and Challenges for Development Finance. DESA Discussion Paper 26; Siddiqui, T. (2004) Efficiency of Migrant Workers' Remittances. Paper prepared for the Asian Development Bank, Manila, zit. von World Bank 2006, S. 94

¹⁶ Transfergebühren können in Abhängigkeit von der Höhe des Überweisungsbetrags und den beteiligten Institutionen über 20% des Überweisungsbetrags betragen. Auch die durchschnittliche Gebühr beträgt noch etwa 12%, sinkt allerdings bei steigenden Überweisungsbeträgen deutlich; vgl. Taylor, J. B. (2004) Remittance Corridors and Economic Development: A Progress Report on a Bush Administration Initiative. Remarks presented at the Payments in the Americas Conference, Federal Reserve Bank of Atlanta, October 8 and Kalan, G./Aykut, D. (2005) Assessment of Remittance Fee Pricing; beide zit. in World Bank 2006, S. 137

Einfluss auf Transfer- und Wechselkursgebühren zu nehmen ist allerdings begrenzt. Nur 9 von 40 Zentralbanken verfügen über die eine solche rechtliche Möglichkeit.¹⁷

Des Weiteren könnten geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Überweisungskosten und -gebühren ergriffen bzw. unterstützt werden. Attraktivere Nutzungsbedingungen für formale Finanzkanäle würden wiederum zu höheren Transfervolumina und damit höchstwahrscheinlich auch zu niedrigeren Kosten führen. Die Banken könnten hierzu durch eine bessere Leistungspalette, etwa das Angebot von Gruppenüberweisungen, die niedrigere individuelle Transferkosten mit sich bringen würden, beitragen.

Besonders wichtig ist die Schaffung und Sicherstellung von individuellen Zugangsmöglichkeiten zu angepassten Spar- und Kreditprodukten der Finanzinstitute, auch über Netzwerke und Kooperationen mit Mikro-Finanzinstitutionen und Mikro-Versicherungen. Dies kann durch regulatorische Maßnahmen, wie beispielsweise reduzierte Steuern und Abgaben auf Einkommen, die in solchen Produkten angelegt werden, oder auf die hierauf entfallenden Kapitalerträge sowie durch die Genehmigung privater Devisenkonten erleichtert werden.

Wie bereits erwähnt, sollte durch Vereinbarungen mit den Zielländern versucht werden, Banken des Herkunftslandes zu genehmigen, direkt vor Ort tätig zu werden, hierbei könnte dann auch direkt mit Unternehmen, die viele Arbeitsmigranten aus dem jeweiligen Herkunftsland beschäftigen, zusammengearbeitet werden.

Für die **Post-Migrationsphase** sollte der Schwerpunkt vor allem auf der Bereitstellung von Finanzierungsmöglichkeiten für Kleininvestitionen liegen. Hierbei kämen sowohl Bankkredite, für die u.U. innovative Sicherheiten bereit gestellt werden könnten, in Frage,¹⁸ aber auch Beteiligungskapital durch Kooperationen mit der Privatwirtschaft (*Public Privat Partnership - PPP*), durch spezielle Anleihen, wie *Diaspora Fonds* oder (staatliche) *Matching Funds*.¹⁹ Diese Finanzierungsinstrumente müssten auf der Grundlage vorhandener Konstruktionen auf die jeweiligen Bedürfnisse angepasst werden. Sie sollten für Kleininvestitionen auf lokaler Ebene reserviert sein, mit wettbewerbsfähigen Zinssätzen ausgestattet und möglichst staatlich garantiert sein. *Remittance Promotion Boards* könnten auf lokaler Ebene die Förderung und Vermittlung von Investitionsmöglichkeiten übernehmen. Mikro-Versicherungsangebote könnten flankierend in vielen Bereichen eingesetzt werden, etwa als Einlagensicherung, als Lebens- oder Altersversicherung oder als Kranken- oder Unfallversicherung. Beratung und Weiterbildungskurse könnten diesen Ansatz abrunden.

Die Zentralbank bzw. das Finanzministerium könnte diese Ansätze unterstützen etwa durch die Genehmigung von Kooperationen zwischen Banken und Mikro-Finanzinstitutionen, durch Regularien für die Etablierung der genannten Finanzierungsinstrumente, für die Risikoprüfung und -bewertung von Spezialfinanzierungen oder die Erlaubnis neuartige

¹⁷ de Luna Martinez, Jose. 2005. "Workers' Remittances to Developing Countries: A Survey with Central Banks on Selected Public Policy Issues." Policy Research Working Paper 3638. World Bank, zit. von World Bank 2006, S. 148

¹⁸ z.B. Gruppenkredite, Ersparnisse oder Mobilien

¹⁹ Diaspora Fonds sind Fonds, die mit Mitteln der Diaspora Projekte im Herkunftsland (teil-) finanzieren. Unter Matching Fonds sind staatliche oder private Gelder zu verstehen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere dann, wenn von den betreffenden (Klein-) Unternehmern vorab definierte Eigenleistungen erbracht worden sind, gezahlt werden.

Kreditsicherheiten zu nutzen (s.o.). Ferner kämen Steuererleichterungen für remittance-finanzierte Investitionen in Frage.

Eine konkrete Zusammenarbeit mit Diaspora Organisationen könnte deren Unterstützungspotenzial für Investitionsvorhaben, etwa durch die Ausgabe sog. *Diaspora Bonds*, gezielt mit einbeziehen, wie dies beispielsweise in Bangladesch, China, Eritrea, Indien, Israel, Pakistan und den Philippinen praktiziert wurde.²⁰

3 Das Beispiel Usbekistan

Diese strukturellen Überlegungen bildeten den konzeptionellen Hintergrund für ein neuartiges Pilotprojekt in Usbekistan. Selbstverständlich mussten hierbei die realen Voraussetzungen, insbesondere die (entwicklungs-)politischen Vorstellungen der Partner- und Geberseite, die bisherigen Programmansätze, vertragliche Grundlagen, personelle und budgetäre Gesichtspunkte berücksichtigt und die theoretischen Überlegungen diesen Gegebenheiten angepasst werden. Im Folgenden sollen Hintergründe, Ziele und Planungen sowie erste Ergebnisse kurz vorgestellt werden.

3.1 Überblick - Asien

Etwa 25% aller Emigranten kommen aus Asien (ohne Naher Osten), dies entspricht ca. 1,4% der asiatischen Gesamtbevölkerung.²¹ Wichtigste internationale Zielländer sind die USA, Japan und die Golfstaaten für philippinische, indische und indonesische Arbeitsmigranten sowie Russland für Migranten aus Zentralasien. Asiatische Arbeitsmigranten sind für über ein Drittel aller weltweit registrierten Remittances verantwortlich, anders ausgedrückt: Asien erhält mit durchschnittlich über 30 US\$ pro Einwohner, 2.200 US\$ pro Migrant bzw. 3% des regionalen BIPs regelmäßig einen überproportionalen Anteil an Remittances. Kleinere Länder wie Tadschikistan, Kirgisistan oder Nepal sind inzwischen schon so stark von Remittances abhängig, dass sie auch als "*Remittance-Based Economies*" bezeichnet werden.

Die formalen Finanztransferkanäle zwischen Empfänger- und Herkunftsländern sind unterschiedlich leistungsfähig, so dass auch die Transaktionskosten erheblich schwanken: zwischen 3 und 12% für eine Überweisung von US\$ 200. Besonders leistungsfähig sind die formalen Finanzmarktstrukturen für die Korridore zwischen Hongkong, Singapur und Russland und den wichtigsten Herkunftsländer mit der Folge, dass sich hier die Transaktionskosten am unteren Ende der genannten Schwankungsbreite bewegen. Trotzdem wird in allen Korridoren ein großer nur schwer schätzbarer Anteil informell, also nicht über formale Finanzinstitutionen, abgewickelt.

²⁰ Carling, J. (2005) Migrant Remittances and Development Cooperation. PRIO Report 1/2005. Oslo, zit. von World Bank 2006, S. 95

²¹ siehe zu den Daten dieses Abschnitts: IFAD 2007; Ratha, D./Xu, Z. 2008; Migration and Remittances Factbook; www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances



Abbildung 4: Länder mit dem höchsten Anteil von Remittances am BIP in % (2007)²²

In vielen asiatischen Ländern haben Migranten und/oder ihre Familien keinen oder nur begrenzten Zugang zu formalen Finanzinstitutionen. Am besten sind die Zugangsmöglichkeiten in Südostasien während in Tadschikistan, Kirgisistan oder in Kerala in Südindien nur 10-11% der Bevölkerung über Bankkonten verfügen.

3.2 Usbekistan - Daten

Usbekistan, Hauptstadt Taschkent, ist mit rund 28 Millionen Einwohnern der bevölkerungsreichste Staat der fünf zentralasiatischen Länder. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen in Höhe von 910 US\$ (2008) zählt es nach Weltbank-Kategorien noch zur Gruppe der ärmsten Länder mit geringem Einkommen.²³ Als sog. *double land locked country* ist es gezwungen beim Transport seiner wichtigsten Exportgüter Baumwolle, Gold und Energieträger, die Bedingungen seiner Nachbarländer, vorwiegend Kasachstan, Turkmenistan und Kirgisistan, zu berücksichtigen.

Offizielle Daten zur Arbeitsmigration in Usbekistan liegen nicht vor. Die Schätzungen schwanken zwischen 250.000 und 6 Millionen,²⁴ das bedeutet, dass zwischen 2 und 40% der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (etwa 15 Millionen Menschen) zumindest temporär im Ausland arbeitet, realistische Zahlen dürften wahrscheinlich im mittleren Bereich zwischen 2 und 3 Millionen liegen. Die meisten Migranten arbeiten in Russland und Kasachstan, beides Länder für die Usbeken kein Visum benötigen. Die Remittances wurden von IFAD auf etwa 3

²² Quelle: Zahlenbilder Nr. 625513, 07/2009, Bergmoser+Höllner Verlag

²³ World Bank Statistics: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html> (Abrufdatum 24.01.2010)

²⁴ IFAD 2007, Hashimova 2009, ICG 2010

Mrd. US\$ im Jahr 2006 geschätzt,²⁵ dies entspricht etwa 17% des Bruttoinlandprodukts (BIP). Damit sind die Remittances fast 10 mal so hoch wie die Kapitalzuflüsse aus ausländischen Direktinvestitionen (FDI) und Entwicklungshilfemitteln (ODA) zusammengenommen (vgl. *Abbildung 5*).

Land	Zuflüsse (Mio US\$) 2006					
	Remittances	% des BIP	FDI	ODA	FDI + ODA	Remittances % von (FDI+ODA)
Usbekistan	2.924	17%	164	149	313	934 %
Kasachstan	4.995	7%	6.143	172	6.315	79 %
Kirgisistan	846	31%	182	311	493	172 %
Turkmenistan	359	3%	731	26	757	47 %
Tadschikistan	1.032	37%	339	240	579	178 %

BIP: Bruttoinlandsprodukt; FDI: Foreign Direct Investment; ODA: Official Development Aid

Abbildung 5: Kapitalzuflüsse nach Zentralasien (2006)²⁶

Die Transferkosten im wichtigen Migrationkorridor zwischen Russland und Usbekistan sind verhältnismäßig niedrig. Sie schwanken zwischen 1,5 und knapp 4,8% und liegen im Mittel bei 2,6%.²⁷

3.3 Migration und Entwicklung in Usbekistan

Das Thema "Migration und Entwicklung" ist auch für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)²⁸ relativ neu. Erst 2005 wurde sie vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) damit beauftragt, Ansätze und Konzepte zu entwickeln, um pilothaft in Partnerländern die in der Migration liegenden Potenziale zu fördern. Vor diesem Hintergrund veranstaltete das GTZ-Büro Usbekistan im November 2008 eine zweitägige Konferenz zum Thema "Usbekistan und der globale Arbeitsmarkt", bei der von nationalen und internationalen Experten zum ersten Mal auf dieser Ebene in Usbekistan migrationsrelevante Themen und Probleme vorgestellt und diskutiert wurden.

Die Konferenz wurde im Wesentlichen von drei größeren GTZ-unterstützten usbekisch-deutschen Programmen Rechtsreform, Berufsbildung und Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung gestaltet und getragen.²⁹ Auf der Grundlage der Konferenzergebnisse

²⁵ IFAD 2007

²⁶ IFAD 2007, Ratha/Xu (2008)

²⁷ World Bank Remittance Prices: <http://remittanceprices.worldbank.org/RemittanceCosts/?to=199> (Abrufdatum 24.01.2010)

²⁸ Die GTZ mit Sitz in Eschborn unterstützt als weltweit tätiges Bundesunternehmen der internationalen Zusammenarbeit die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer entwicklungspolitischen Ziele (www.gtz.de).

²⁹ Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden zusammen mit nationalen Partnern als (kleinere) Projekte oder (größere) Programme durchgeführt (Oberbegriff: Vorhaben). Sind

und -empfehlungen stellten im Anschluss daran Arbeitsgruppen aus den Programmen die für ihr jeweiliges Programm relevanten Migrationsthemen und -fragestellungen zusammen.

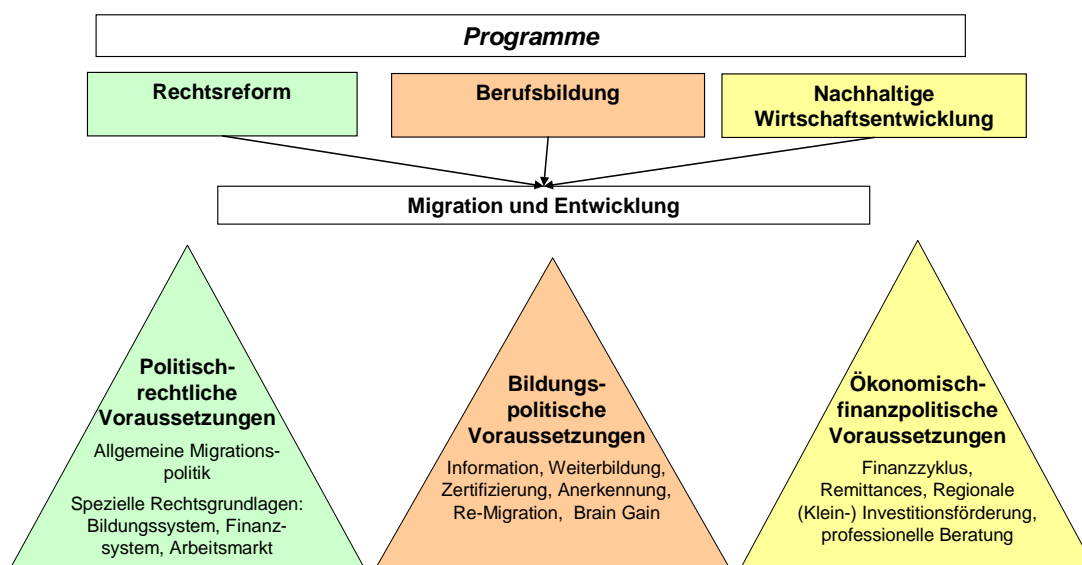


Abbildung 6: Migrationsrelevante Themen der drei Programme

Im Januar 2009 erhielt die GTZ vom BMZ den Auftrag zur "Unterstützung einer fachübergreifenden staatlichen Politik der Republik Usbekistan für die Arbeitsmigration". Dieses sektorübergreifende Projekt ist als Pilotprojekt gedacht, in dem die Grundlagen für spätere Aktivitäten gelegt werden sollen. Es wird Ende 2010 auslaufen. Ab 2011 sollen die hier erarbeiteten Ansätze und Teilmodule als Komponenten in die beteiligten Programme integriert werden (*mainstreaming*). Zudem ist ab Mitte 2010 ein neues länderübergreifendes Regionalvorhaben für Zentralasien geplant, das ebenfalls Erkenntnisse und Ergebnisse des Vorhabens aufgreifen und weiterentwickeln soll.

Das usbekische Ministerkabinett (KabMin) stimmte dem geplanten Vorhaben zu, gab der GTZ im Februar 2009 die Zusage zur Kooperation und ernannte das Arbeitsministerium zum "koordinierenden Ministerium". In den nächsten Monaten wurden die Vorstellungen der Arbeitsgruppen vervollständigt, aufeinander abgestimmt und zu *Wirkungsketten* und einem sektorübergreifenden Gesamtkonzept zusammengefasst. Darüber hinaus wurden detaillierte Planungs- und Umsetzungsempfehlungen erarbeitet.

Wirkungsketten werden für alle Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erstellt, um die ablaufs- und wirkungslogischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen im Sinne einer logischen Schrittfolge zu verdeutlichen und tatsächlich auch nachhaltige entwicklungsrelevante Wirkungen zu erzielen (*Prinzip der Wirkungsorientierung*). Die einzelnen Schritte oder Ebenen sind *Inputs*, *Aktivitäten*, *Leistungen* (Outputs), die

mehrere Länder daran beteiligt, dies ist bei dem Rechtsreformprogramm der Fall, spricht man von einem regionalen Vorhaben.

erwartete und notwendige *Nutzung dieser Leistungen durch "Nutzer"*, die jeweiligen (*Teil-*) *Projektziele* (Outcome) und das (langfristige) *Entwicklungsziel*.³⁰

Alle drei Teilprojekte weisen eigene Ziele auf und sollen mit der Erreichung der (Teil-)ziele die Voraussetzungen für die Erreichung des übergeordneten Entwicklungsziels gewährleisten. Das Entwicklungsziel besteht darin, "die Potenziale der Arbeitsmigration für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu nutzen."

3.3.1 Politisch-rechtliche Voraussetzungen

Das Rechtsreformprogramm leistet seinen Beitrag durch eine Analyse der bestehenden und Vorschläge für relevante neue bzw. geänderte rechtliche Regelungen, die sich dann in neuen bzw. geänderten Gesetzen, Erlassen oder Verordnungen niederschlagen sollen, welche usbekische Arbeitsmigranten im In- und Ausland rechtlich besser absichern. Die Schaffung von allgemeinen politisch-rechtlichen Voraussetzungen für eine Verbesserung des rechtlichen Status' und einen effektiven sozialen Schutz der Arbeitsmigranten sind dabei ebenso wichtig wie Vorschläge und Entwürfe für die rechtliche Absicherung und Festschreibung der Ansätze der beiden anderen Sektoren, Berufsbildung und Wirtschaft.

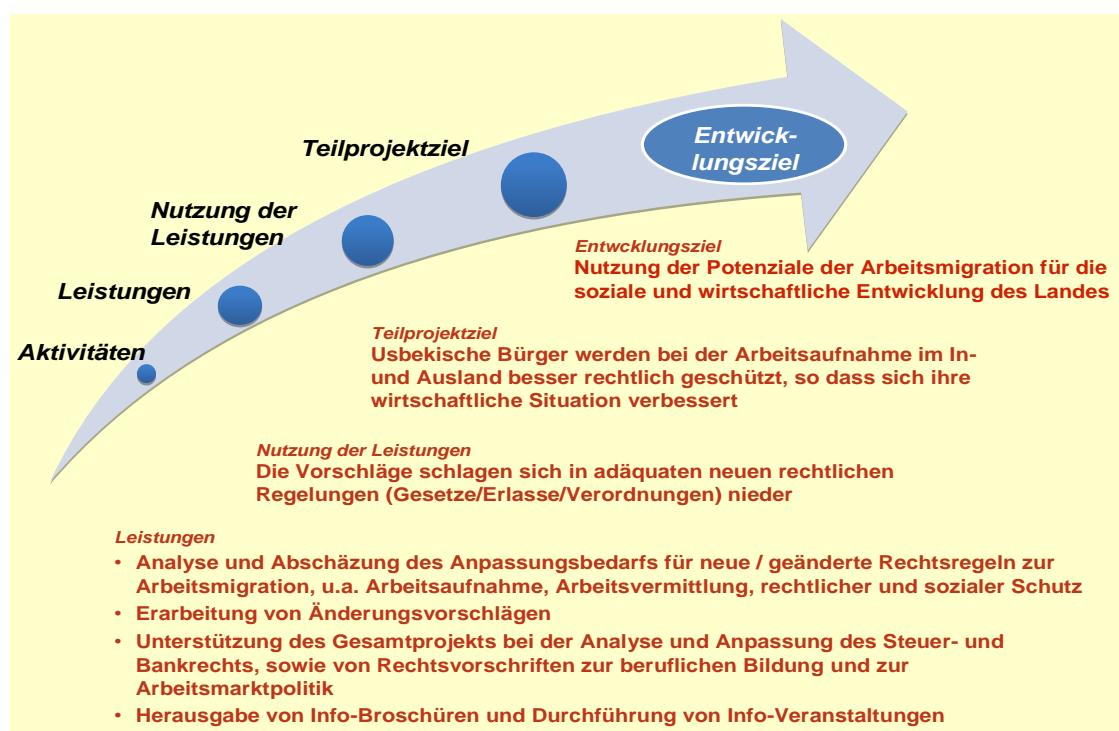


Abbildung 7: Wirkungskette Rechtsreform und Migration

Im Einzelnen geht es hierbei u.a. darum, die bestehenden Rechtsvorschriften zur Arbeitsmigration zu überprüfen und den Anpassungs- und Änderungsbedarf abzuschätzen, um anschließend in Abstimmung mit den staatlichen Instanzen, den anderen GTZ

³⁰ Zwischen den einzelnen Elementen werden üblicherweise noch sog. *Wirkungshypothesen* identifiziert und formuliert. Der Übersichtlichkeit halber wird in diesem Beitrag auf die Darstellung von Wirkungshypothesen ebenso wie auf die Darstellung der einzelnen Aktivitäten verzichtet.

Programmen und Kooperationspartnern begründete Änderungsvorschläge zu erarbeiten. Dies beinhaltet beispielsweise Vorschriften für eine Erwerbstätigkeit im Ausland, die Schaffung von rechtlichen Voraussetzungen für private und staatliche Arbeitsvermittlung ins Ausland oder die Verbesserung der rechtlichen Situation und den sozialen und Rechtsschutz von Arbeitsmigranten und ihren Familien. Zudem wird es darum gehen, Vorschläge für eine Anpassung der rechtlichen Regeln zum Geldtransfer und zur Anpassung des Finanzsystems sowie für Änderungen des beruflichen Weiterbildungssystems zu machen. Hinzu kommen flankierende Rechtsvorschriften etwa für eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation für Nicht-Migranten und Rückkehrer, etwa durch die Gründung von Beschäftigungsfördereinrichtungen auf lokaler Ebene. Schon während dieses ganzen Prozesses ist geplant Informationsveranstaltungen für institutionelle Beteiligte und (potenzielle) Migranten durchzuführen.

3.3.2 Anpassung der beruflichen Bildungsmöglichkeiten

Das Programm zur Förderung der beruflichen Bildung erstellt im Kontext dieses Ansatzes Konzepte für neue Bildungsangebote für Migranten, macht Vorschläge für Zertifizierungsmöglichkeiten, bietet Unterstützung für Schulungen an, die in konkrete ministeriell anerkannte Weiterbildungsangebote münden werden. In Kooperation mit den anderen Programmen werden frühzeitig Informationsveranstaltungen für (potenzielle) Arbeitsmigranten durchgeführt. Insgesamt wird durch diesen Ansatz die Ausbildung der zukünftigen Arbeitsmigranten verbessert, so dass diese sicherere und höher entlohnte Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland finden können. Die Qualifizierungsangebote sollen dann zertifiziert werden - möglichst auch nach Standards der Zielländer - und von akkreditierten Bildungsanbietern bereit gestellt werden. Wichtig ist auch, dass hierbei die Erfahrungen von Rückkehrern und Diaspora-Organisationen im Sinne eines *Brain Gain* genutzt werden.

Hierfür wurde zunächst die Nachfragesituation, vor allem der Wissens- und Ausbildungsbedarf für zwei wichtige Berufsrichtungen in den beiden Hauptzielländern Russland und Kasachstan und die dort geforderten Zertifizierungen analysiert. Dies wurde mit dem bestehenden Angebot und den Curricula in Usbekistan verglichen, um auf dieser Grundlage Qualifizierungsstandards und Curricula, die sowohl inhaltliche und didaktische Notwendigkeiten als auch notwendige *Soft Skills* enthalten sollten, sowie Zertifizierungsmöglichkeiten und Umsetzungskonzepte zu entwickeln. Schließlich werden konkrete Umsetzungskonzepte für die Erst- und Weiterqualifizierung (potenzieller) Migranten entworfen sowie Basis- und Aufbauprogramme auf Pilotebene in Zusammenarbeit mit den beiden anderen Programmen durchgeführt



Abbildung 8: Wirkungskette Berufliche Bildung und Migration

3.3.3 Finanzsystementwicklung und Investitionsförderung

Das Programm Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung entwickelt auf der Grundlage von selbst initiierten Untersuchungen Konzepte für die zielgerichtete Unterstützung des Finanzzyklus' von Migranten,³¹ für Ansätze und Instrumente zur lokalen Investitionsförderung sowie für Pilotprojekte, die in Zusammenarbeit mit Banken und (öffentlichen) Investitionsförderungsinstitutionen anschließend durchgeführt werden sollen. Hierdurch erhalten Arbeitsmigranten einen besseren Zugang zu angepassten Finanzdienstleistungen und Investitionsförderungsmöglichkeiten, so dass sie einen größeren Anteil ihrer Remittances investiv nutzen können.

Zunächst wurden die vorhandenen Finanztransferkanäle zwischen Usbekistan und den Hauptzielländern Russland und Kasachstan, die Zugangsmöglichkeiten zu Finanzinstitutionen dort und im Herkunftsland sowie zu Anlage- und Kreditmöglichkeiten untersucht. Ferner werden die vorhandenen Regelungen und Instrumente zur Förderung von Kleininvestoren analysiert und konzeptionelle Vorschläge zur Anpassung und Ergänzung des bestehenden Instrumentariums entwickelt. So kann ein besseres Investitionsklima beispielsweise durch administrative und rechtliche Erleichterungen für lokale Kleininvestoren und Unternehmer, durch Infrastruktur- und Beschäftigungsförderungsprogramme sowie durch

³¹ vgl. Abschnitt 2.3

professionelle Beratung für Rückkehrer, Entwicklung von Start-up Services und/oder *Business-Service-Centres* (BSC)³² erreicht werden.

Hinzu kommt die Entwicklung eines Finanzzyklus-Konzepts in Zusammenarbeit mit Geschäftsbanken und der Zentralbank, das im Wesentlichen einen frühzeitigen Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, schon während der Prä-Migrationsphase, schnelle, sichere und preisgünstige Transfermöglichkeiten, die Entwicklung von angepassten Spar- und Anlageprodukten und möglichst auch ein Angebot an Mikroversicherungen beinhaltet. In der Post-Migrationsphase geht es vorwiegend um die Unterstützung von Finanzinstitutionen bei der Entwicklung geeigneter Finanzierungsmöglichkeiten, möglichst unter Berücksichtigung innovativer Instrumente, wie *Diaspora Fonds* und/oder *Matching Fonds*.

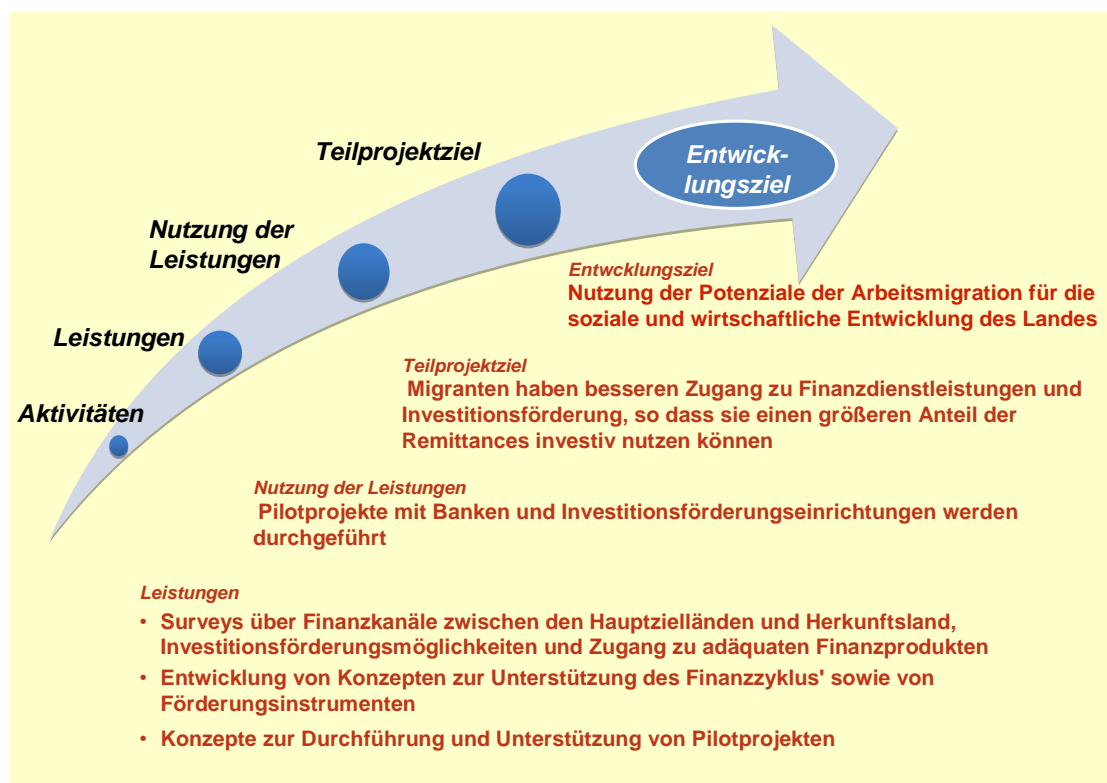


Abbildung 9: Wirkungskette Nachhaltige Wirtschaftsförderung und Migration

3.3.4 Weitere unterstützende Maßnahmen

Mit der bereits erwähnten Auftaktkonferenz im November 2008 wurde die Migrationsproblematik in Usbekistan zum ersten Mal öffentlich diskutiert und damit auch von den politischen Instanzen als Realität und als zunehmend wichtiger werdendes Thema akzeptiert. Auf der Folgekonferenz im November 2009, die sich mit der Thematik "Beschäftigung, Arbeitsmarkt und Arbeitsmobilität in Usbekistan" beschäftigte, konnte über erste Fortschritte und Erfolge in der Bearbeitung der Thematik im usbekischen Kontext

³² Unter BSCs werden Einrichtungen verstanden, die möglichst als *One-Stop-Shops* oder *Single Windows* u.a. Informationen über Investitionsmöglichkeiten bereitstellen, Unternehmen beraten, Kontakte anbahnen und meist noch weitere Consultingleistungen bereitstellen, vgl. Koch/Rolke 2007

berichtet werden. Eine Abschlusskonferenz, die ebenfalls in Taschkent stattfinden soll, ist für November 2010 geplant.

Die regelmäßige Diskussion der Thematik mit Schlüsselakteuren vor allem auf nationaler Ebene trug dazu bei, dass zumindest ein vorläufiger politischer Konsens gefunden und Schritte zur weiteren Umsetzung beschlossen werden konnten. Ein *Memorandum of Understanding* (MoU) zwischen der GTZ und dem koordinierenden Arbeitsministerium regelt die Zusammenarbeit insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung des unternehmerischen Handelns, der Beschäftigungsförderung und der beruflichen Weiterbildung sowie des Sozial- und Arbeitsschutzes von potenziellen Migranten und Rückkehrern. Vor allem wurde jedoch eine "Interministerielle Arbeitsgruppe" mit Vertretern der wichtigsten Ministerien und Behörden als gemeinsame Steuerungsgruppe (*steering committee*) des Gesamtvorhabens eingerichtet.

Auch wenn damit noch nicht alle Schwierigkeiten aus dem Wege geräumt werden konnten und auch die Rollenklärung der beteiligten Akteure keineswegs als dauerhaft verbindlich angesehen werden kann, so konnte auf diese Weise doch ein Konsens über Ziele, Strategien und Vorgehensweisen hergestellt werden, so dass die Umsetzung der Planung auch zügig angegangen werden konnte. Grundsätzlich sind alle bedeutenden Akteure in die Planungs- und Durchführungsschritte einbezogen und die Voraussetzungen für Entscheidungsfähigkeit hergestellt.

Um die bisher gefundenen Erkenntnisse und Erfahrungen auch für die gesamte Region, also für Zentralasien, nutzbar zu machen wurden bereits Kontakte zu relevanten Institutionen und GTZ-Vorhaben zunächst in Kirgisistan hergestellt, und verschiedene Kooperationsmöglichkeiten identifiziert.³³ Unter dem Dach eines grenz- und sektorübergreifenden fachlich-politischen Dialogs ist zunächst ein Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie auch Harmonisierungsaktivitäten in den genannten Sektoren vorstellbar. Darüber hinaus sind auch weitergehende gemeinsame Aktivitäten beispielsweise in den Bereichen präventive Gesundheitsmaßnahmen (z.B. HIV/Aids-Aufklärung) oder soziale Sicherung für Migrantenfamilien vorstellbar. Es ist zudem zu erwarten, dass ein solcher Dialogprozess zur Verbesserung der zum Teil angespannten politischer Beziehungen zwischen den Staaten beitragen wird.

Die Projektentwicklung wird auf der Grundlage eines im September 2009 mit den Projektgruppen gemeinsam entwickelten *Wirkungsmonitoringsystems*³⁴ laufend überprüft und Elemente des neuen GTZ-Managementmodells *Capacity WORKS*³⁵ wurden eingeführt, um die Qualität der Projektsteuerung zu verbessern. Die Öffentlichkeitswirksamkeit des Projekts sowie die Verankerung und Akzeptanz im politisch-ökonomischen Kontext wird durch

³³ Entsprechende Kontakte insbesondere zu Tadschikistan und Kasachstan sind vorgesehen. Es bleibt zu hoffen, dass die Folgen der politischen Krise in Kirgisistan zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags, die Bemühungen um eine verbesserte regionale Zusammenarbeit nicht behindern.

³⁴ Wirkungsmonitoring ist ein von der GTZ entwickeltes System, das ab 2005 schrittweise für alle Vorhaben eingeführt wurde und die allgemeine Ziel- und Wirkungsorientierung von Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterstützen soll.

³⁵ Capacity WORKS soll die Steuerungsqualität von Entwicklungsmaßnahmen verbessern, um Ziele und Wirkungen und einen höheren Grad an Nachhaltigkeit zu erreichen. Es beinhaltet im Kern die systematische Berücksichtigung von fünf Erfolgsfaktoren: Strategie, Kooperation, Steuerungsstruktur, Prozesse und Lernen/Innovation, die zwischen den Partnern ausgehandelt und in einem dynamischen Prozess laufend angepasst werden müssen.

laufende Kontakte zu wichtigen Kooperationspartnern und anderen Institutionen im politischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Bereich sowie durch jährliche Konferenzen gesichert.

Abbildung 10 zeigt das Gesamtkonzept, durch das die Nutzung der Potenziale der Arbeitsmigration für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes verbessert werden soll, noch einmal im Überblick.

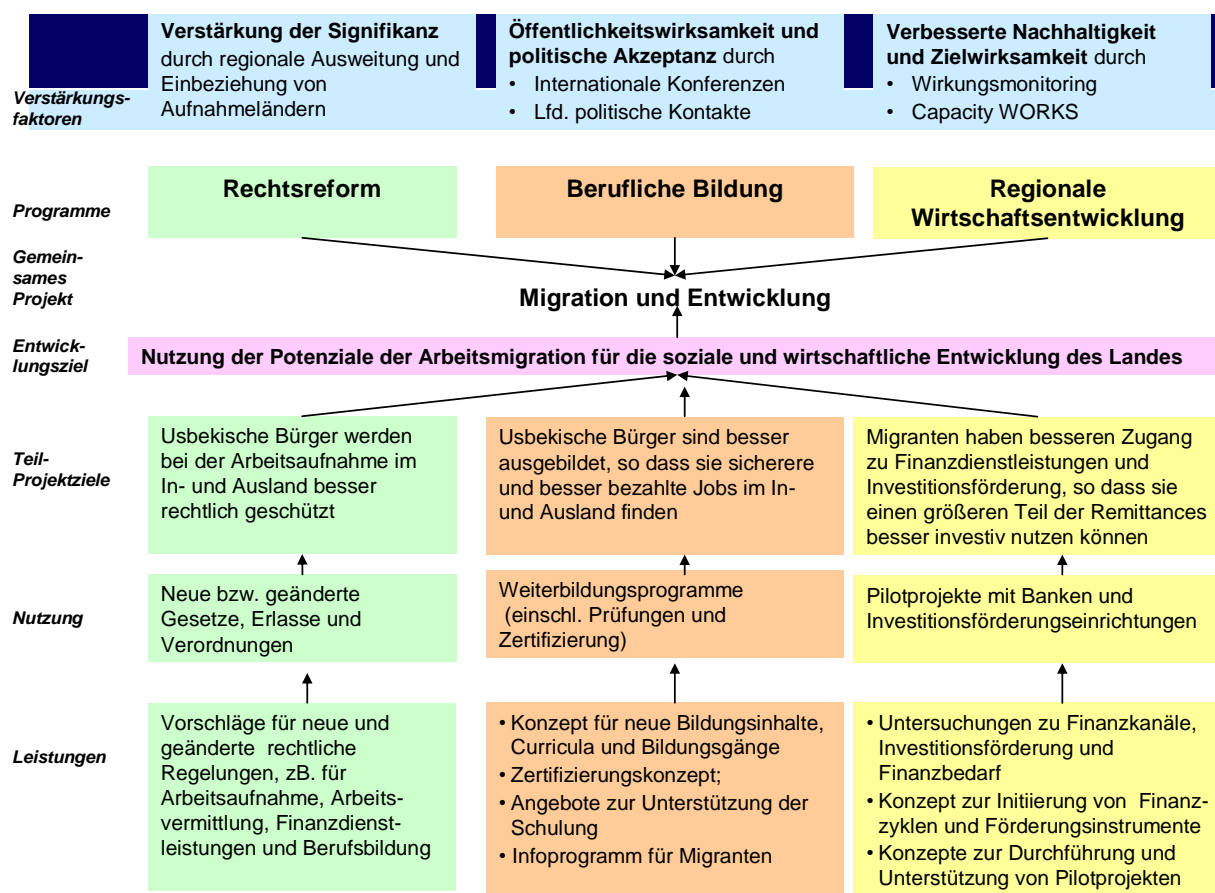


Abbildung 10: Überblick: Sektorübergreifendes Migrationsprojekt in Usbekistan

4 Herausforderungen und Lösungsansätze

Wie aus der Darstellung deutlich geworden sein dürfte, sind Planung und Durchführung derartiger Projekte, die in dieser Form auf jeden Fall noch Pilotcharakter haben, keineswegs einfach und unproblematisch. Einige der größten Herausforderungen sollen hier abschließend noch angesprochen werden:

- Es handelt sich ganz offensichtlich um einen sehr *komplexen Ansatz*. Insbesondere die Einbeziehung sehr unterschiedlicher Stakeholder aus verschiedenen Sektoren verlangt viel Geduld und Fingerspitzengefühl bei der Vermittlung des Ansatzes und um ein gemeinsames Verständnis zu erreichen, das auch noch die vielfach sehr unterschiedlichen Interessen berücksichtigt.

- Die *Koordinierung* der Aktivitäten aller Beteiligten auf sehr verschiedenen Ebenen - Ministerien, Banken, Privatunternehmen, private Bildungsträger etc. - stellt weitere hohe Anforderungen an alle Beteiligten, insbesondere aber an die Koordinatoren dieses Prozesses. Die Anforderungen beziehen sich beispielsweise auf notwendige Moderations- und Mediationsfähigkeiten, auf Kommunikations- und Managementfähigkeiten sowie auf interkulturelle und interdisziplinäre Kompetenzen.
- In einigen Ländern, und hierzu gehört auch Usbekistan, werden Migrationsfragen keineswegs offen diskutiert. Es handelt sich dann um eine politisch *sensible Thematik*, bei der erst eruiert werden muss, ob - trotz der prognostizierbaren Vorteile für das betreffende Herkunftsland - überhaupt der politische Wille besteht, sich aktiv mit diesen Fragen auseinanderzusetzen und die sich daraus ableitenden Implikationen zu akzeptieren.

Alle genannten Aspekte erfahren noch eine zusätzlich erschwerende Dimension, wenn - wie hier geplant - derartige Ansätze *grenzüberschreitend* mit Partnern in anderen Ländern durchgeführt werden sollen. Abgesehen von möglicherweise bestehenden politischen Spannungen zwischen den beteiligten Ländern, kann keineswegs von einem einheitlichen Politikverständnis ausgegangen werden. Vielmehr müssen nun zusätzlich noch unterschiedliche politische Sensibilitäten berücksichtigt und ausgeglichen werden. Dies gilt beispielsweise für rechtliche Regulationsnotwendigkeiten von Sachverhalten, das Verständnis und die Rolle beruflicher Weiterbildung, Zertifizierungsstandards, die Regelung des Devisenverkehrs oder die Freiheitsgrade privater Banken oder Arbeitsvermittlungsagenturen.

Weitere Schwierigkeiten werden regelmäßig bei *Finanzierungsfragen* auftreten. Werden die Banken eigene Mittel für die Etablierung des Finanzzykluskonzepts³⁶ bereitstellen? Wer finanziert Informationsveranstaltungen und Weiterbildungskurse für Migranten auf Dauer? Sind die Re-Migranten motiviert und solvent genug, um sämtliche Kosten für die Teilnahme an Existenzgründungskursen zu übernehmen?

Einige der angesprochenen Herausforderungen, insbesondere das Problem der hohen Komplexität kann über ein "Stufenkonzept" gelöst werden. So ist es keineswegs notwendig mit allen Aktivitäten in allen Sektoren gleichzeitig zu beginnen. Insbesondere in einem politisch sensiblen Kontext kann es sinnvoll sein, pragmatisch zu versuchen, zunächst einzelne erfolgversprechende Module in einem oder mehreren Sektoren umzusetzen. So könnte beispielsweise eine gewünschte Einbeziehung privater Arbeitsvermittlungsagenturen rechtlich abgesichert werden und durch einen Anforderungskatalog an die Agenturen und Informationsveranstaltungen für potenzielle Migranten flankiert werden. Gleichzeitig könnten die Bedingungen für Remittance-Transfers analysiert und ggf. schrittweise in Zusammenarbeit mit einzelnen Banken verbessert werden.

Andererseits besteht auch die Möglichkeit, sich auf einen Sektor zu konzentrieren, etwa den Finanz- und Wirtschaftsbereich, und Dienstleistungen aus anderen Sektoren schrittweise zu ergänzen. Steht beispielsweise die investive Verwendung von Remittances durch Re-Migranten im Mittelpunkt, so wäre es vorteilhaft, den Bereich der "*Financial Literacy*" also der Bereitstellung von (Grund-)Wissen über finanztechnische Aspekte in Kooperation mit Institutionen aus dem Berufsbildungsbereich abzudecken und staatliche Instanzen für eine Co-Finanzierung, beispielsweise über neu einzuführende Matching Funds zu gewinnen. Dabei ist zu beachten, dass derartige Instrumente nicht nur technisch entwickelt, sondern auch auf der Grundlage von rechtlichen Regelungen eingeführt werden müssen.

³⁶ vgl. Abschnitt 2.3

Literaturhinweise

- Asian Development Bank (ADB) (2006) Workers' Remittance Flows in Southeast Asia, Manila
- Central Intelligence Agency (CIA) The World Factbook (Abrufdatum 24.01.2010)
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Etling, S. (2006) Migration – ein Faktor für Entwicklung? Eine theoretische und empirische Analyse am Fallbeispiel Philippinen, Magisterarbeit, eingereicht am Fachbereich Sprach- und Kulturwissenschaften - Südostasienwissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main
- Groß-Bölting, J. (2003) Brain Drain oder Brain Gain? Migration hoch qualifizierter Mexikaner in die USA und ihr potentieller Nutzen für Mexiko. In: Hunger, U. et al. Migration und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Beiträge der 2. Konferenz für Studierende und Nachwuchswissenschaftler in Münster 2003. http://www.civil-society-network.org/download/Hunger_Migrationskonferenz.pdf (10. Juli 2006)
- Hashimova, U. (2009) Financial Crisis hits Uzbekistan, Central Asia-Caucasus Analyst, 28.01.2009 (Abrufdatum 24.01.2010) <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5025>
- IFAD (2007) Sending Money Home, Rome
- International Labour Office (ILO) (2003) Booklet 2: Decision Making and Preparing for Employment Abroad; in: Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers: An Information Guide. ILO, Geneva
- Koch, E./Rolke, S. (2007) Emphasis on Employment. Unpublished paper for GTZ Nepal, Starnberg/ Berlin/ Kathmandu
- Koch, E. (2010/1) Migration and Development - Impacts on Origin Countries; in: Koch, E. / Speiser, S. Internationale Migration - Chancen und interkulturelle Anforderungen, Rainer Hampp Verlag, München/Mering, 2010, S. 223 - 250 (Download unter: www.eckart-koch.swhosting.de , downloads)
- Ratha, D./Xu, Z. (2008) Migration and Remittances Factbook
- Reese, N (2006) Auf (nimmer) Wiedersehen - Auslandsmigration von Filipin@s. In: Reese, N. et al. Handbuch Philippinen. Bad Honnef
- World Bank (2006) Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration, Washington, DC
- World Bank : Migration and Remittance Data (Abrufdatum 24.01.2010)
<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21122856~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>
- World Bank : Statistics (Abrufdatum 24.01.2010)
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>
- World Bank : Migration and Remittances (Abrufdatum 24.01.2010)
<http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>
- International Crisis Group (ICG) (2010) Central Asia: Migrants and the Economic Crisis. Asia Report No. 183 - 5 January 2010
- www.sendmoneyhome.org (DFID)
- www.geldtransFAIR.de (BMZ/GTZ)
- www.geldnaarhuis.nl (NL)