

Präsentation und Workshop 3: MigrantInneninitiativen in der Entwicklungszusammenarbeit

Zusammenfassung der Beiträge und eines ergänzenden Interviews mit Chansamone Voravong von Karin Sohler.

Präsentation: Chansamone Voravong (Präsident von FORIM / Paris), Moderation: August Gächter (ZSI)



Die französische Politik des Co-développement

Initiativen von MigrantInnen zur Unterstützung der Entwicklung in ihren Herkunftsländern werden in Frankreich durch spezielle staatliche Förderpolitiken unterstützt, für die seit Jahren die Bezeichnung *Co-développement* geläufig ist. Diese Politik des *Co-développement* war seit ihren Anfängen 1996 im Rahmen von Pilotprogrammen, die sich auf einzelne Herkunftsländer konzentrierten (nämlich: Marokko, Mali und Senegal), deutlichen Änderungen unterworfen. Auch das Konzept selbst ist bis heute mehrdeutig geblieben und die verschiedenen Akteure haben es mit sehr unterschiedlichen Inhalten besetzt.

Die ursprüngliche Idee des *Co-développement* war es, die Beteiligung von in Frankreich niedergelassenen ImmigrantInnen an den Entwicklungsaktivitäten in ihren Herkunftsländern zu fördern.

In vielen MigrantInnen-Communities ist die Migrationsökonomie seit langem Bestandteil des familiären und kollektiven Einkommens in Herkunftsgemeinden. Am bekanntesten sind die Beispiele der malischen MigrantInnen aus der Region Kayes oder der marokkanischen MigrantInnen, die durch ihre Rücküberweisungen ganze Dörfer mit Elektrizität, Wasserversorgung, Krankenhäusern, Schulen etc. ausstatteten.

Mit Hilfe von *Co-développement* Politiken zielte man darauf, die Beteiligung von MigrantInnen an Entwicklungsprojekten und den Transfer von Kompetenzen (die durch die Abwanderung hochqualifizierter EmigrantInnen fehlen) zu fördern. Schließlich wollte man auch die ökonomisch bedeutenden Remittances¹ der MigrantInnen erleichtern und diese in produktive ökonomische Investitionen (Schaffung von Arbeitsplätzen) lenken.

Chansamone Voravong (Präsident von FORIM/ Paris), August Gächter (ZSI)

1 2007 wurden die registrierten MigrantInnen-Rücküberweisungen weltweit mit 318 Mrd. US \$ geschätzt, davon gingen 251 Mrd. US \$ in Entwicklungsländer. Sie stiegen von 2006 auf 2007 um 11% und haben sich seit 2002 mehr als verdoppelt. Sie sind doppelt so hoch wie die offizielle Entwicklungshilfe und machen fast zwei Drittel der ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern aus. Weltbank 2008: Migration and Remittances Factbook 2008. www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances



2 Diese Sparkonten garantieren einerseits Steuerbegünstigungen für die MigrantInnen, die Ersparnisse können nur für bestimmte Investitionen (wie Firmengründungen, Mikrofinanz-Aktivitäten, Kauf von Geschäfts-Immobilien, Finanzierung von Entwicklungsfonds etc.) verwendet werden.

3 Für eine Zusammenfassung und Evaluierung der *co-développement* Politik siehe den Senatsbericht der Abgeordneten Tasca/Pelletier und Barraux vom 25. Juli 2007

4 Vgl. die Analyse dieses Abkommen von CIMADE 2008, <http://www.cimade.org>

5 So sieht das Migrations-Abkommen mit Senegal eine Unterstützung von 2,5 Mio.€ für Mikroprojekte (v.a. in der Landwirtschaft) vor. Anvisiert sind Maßnahmen zur Förderung von Unternehmensgründungen von in Frankreich niedergelassenen MigrantInnen im Senegal, sowie MigrantInnen-Transfers für Investitionen im Senegal.

Dazu hat die französische Regierung in den letzten Jahren verschiedenste Fördermaßnahmen umgesetzt, sie umfassten u.a. die Einrichtung von speziellen Förderprogrammen für MigrantInnenorganisationen zur Durchführung von Entwicklungsprojekten in ihren Herkunftsländern, Programme zur Förderung der Mobilität und zum Wissenstransfer von hochqualifizierten MigrantInnen z.B. im Rahmen kurzzeitiger technischer Missionen in ihren Herkunftsländern oder durch universitäre Lehre, die Schaffung von mehrjährigen Zirkulations-Visa (die Aufenthalte für drei Monate pro Jahr ermöglichen) und temporären Aufenthaltsvisa für Hochqualifizierte. Mobilitäts-Förderungen adressieren sich auch an junge französische StaatsbürgerInnen mit Migrationshintergrund, deren Engagement mit Volontariaten in der Entwicklungsarbeit in den Herkunftsländern ihrer Eltern unterstützt wird. 2006 wurde ein spezielles, steuerlich begünstigtes *Sparkonto Co-développement* eingeführt², um Anreize für MigrantInnen zu schaffen, ihre Ersparnisse für produktive Investitionen in ihren Herkunftsländern zu verwenden³.

Zuerst war diese Politik vor allem Sache des für Entwicklungskooperation zuständigen Außenministeriums, sowie

des Innenministeriums. Seit 2007 hat das damals neu geschaffene Immigrationsministerium auch Zuständigkeiten für das *Co-développement* übernommen.

Co-développement Politik wird dort vor allem im Zusammenhang mit erweiterten Strategien zur Immigrationssteuerung in Kooperation mit den Herkunftsländern betrieben.

Entwicklungskooperationen sind ein zunehmend wichtiger Bestandteil von bilateralen Migrationsabkommen mit den Herkunftsländern geworden, die Frankreich bisher mit einer Reihe von afrikanischen Ländern (Senegal, Benin, Kongo-Brazzaville, Gabun, Tunesien, Cap Verde) abgeschlossen hat und die generell mit allen südlichen Herkunftsländern der Immigration angestrebt werden⁴. Diese Migrationsabkommen enthalten neben Regelungen über Zuwanderungsquoten für bestimmte Kategorien von Zuwanderern (Hochqualifizierte, Saisoniers, StudentInnen etc.), auch Vereinbarungen zur Rückübernahme irregulärer MigrantInnen und zur Entwicklungskooperation⁵.

Auf politischer Ebene fand eine Redefinition durch die stärkere Anbindung von entwicklungs- an migrationspolitische Strategien statt. Die Bezeichnung *Co-développement* ist mittlerweile im Namen

des *Ministeriums für Immigration, Integration, nationale Identität und Ko-Entwicklung* durch *développement solidaire* ersetzt worden. Für Immigrationsminister Brice Hortefeux besteht diese Politik heute vor allem in „Aktionen der Entwicklungshilfe, die zu einer besseren Steuerung der Migration beitragen bzw. sich darauf stützen“. Entwicklungskooperation wird dabei verstärkt mit Programmen zur Rückkehr von MigrantInnen (Reintegration) in ihre Herkunftsländer verbunden. Für das Jahr 2008 verfügte das Immigrationsministerium über ein Budget von 29 Mio. € für *Co-développement*.

Ziele und Rolle von FORIM

Als Teil der *Co-développement* Politik ist 2002 eine Plattform von MigrantInnen-Organisationen, OSIM – *Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations*, die in der Solidaritätsarbeit für ihre Herkunft-Communitys aktiv sind, entstanden, der Dachverband FORIM (*Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations*) dient als Schnittstelle zwischen öffentlichen Institutionen und MigrantInnen-Organisationen,

um deren Aktivitäten und Projekte zur Entwicklung in den Herkunftsländern, aber auch zur Integration von MigrantInnen zu unterstützen.

Der Verband ist mittlerweile auch in die Vergabe von Projektförderungen eingebunden. FORIM repräsentiert heute rund 700 MigrantInnenvereine bzw. – Verbände, die in Ländern Afrikas, der Karibik, Süd-Ost Asiens und des Nahen Ostens aktiv sind⁶.

⁶ <http://www.forim.net/>

Ein wesentliches Ziel von FORIM besteht darin, die Integration von ImmigrantInnen, im Sinne einer *double citoyenneté*, einer aktiven gesellschaftlichen Partizipation in Frankreich wie auch in den Herkunftsländern (*ici et là-bas*) zu fördern. Diese transnationale Beteiligung hat zunehmendes Gewicht in Zusammenhang mit doppelter Staatsbürgerschaft und damit verbundenen Wahlrechten, sowie durch die wachsende ökonomische Bedeutung der Beiträge der MigrantInnen für Entwicklungsländer, die ausländische Entwicklungshilfe schon übersteigen. Dabei setzte man in Frankreich auch bei der schon lange bestehenden Praxis von MigrantInnen-Organisationen (aus dem



Maghreb, Mali, Senegal u.a.) zur Entwicklung ihrer Herkunftsregionen und -kommunen an. Die zahlreichen und zum Teil gut funktionierenden Strukturen dieser OSIM wollte man auch in einem Dachverband organisieren, um so ihre Aktivitäten besser zu strukturieren.

Wie der Vorsitzende des FORIM, Chansamone Voravong, erläuterte, unterstützen die öffentlichen Förderinstitutionen die Gründung des FORIM auch deshalb, um die vielen Anträge und MigrantInneninitiativen im Entwicklungsbereich zu bündeln und einen repräsentativen Ansprechpartner der MigrantInnenvereine zu haben.

Damit sollte nicht nur der Zugang zu staatlichen Projektförderungen für die Vereine erleichtert werden (Änderung der Antragsrichtlinien), sondern auch die MigrantInnen in der Planung und Durchführung ihrer Projekte unterstützt werden.

MigrantInnen haben oft auch Probleme organisatorischer Natur, die sie bei der Umsetzung solcher Projekte überwinden müssen. Um die Organisationsstrukturen der MigrantInnenvereine und ihre Möglichkeiten zur Umsetzung von Entwick-

lungsaktivitäten zu verbessern, führt FORIM laufend Schulungen durch. In regelmäßigen Seminaren will man auch den Erfahrungsaustausch zwischen MigrantInnenvereinen über die praktische Durchführung ihrer Projekte fördern. Wesentlich dabei sind, so Voravong, die dadurch ermöglichten gegenseitigen Lernprozesse.

Ein wichtiges Anliegen von FORIM ist auch, die Erneuerung von Strukturen der Vereine z.B. durch Integration der jüngerer Generation oder Frauenbeteiligung zu fördern.

Auch die Organisationsentwicklung von FORIM ist noch keinesfalls abgeschlossen, man arbeitet darauf hin, die Mitgliederstruktur zu erneuern und zu erweitern. Durch Aktivitäten wie die Erfassung von MigrantInnenvereinen und ihrer Aktivitäten im Entwicklungsbereich und die Veröffentlichung einer Datenbank der OSIM⁷ trägt der Verband wesentlich zur besseren Sichtbarkeit und zur Vernetzung der MigrantInnenvereine bei.

Besonders wichtig ist, dass sich in der Arbeit von FORIM sowohl die Integrationsarbeit als auch die Unterstützung von Communitys in Herkunftsländern als all-

⁷ Auf der Webseite von FORIM kann die Datenbank der OSIM konsultiert werden.





tägliche Praxis der Mitgliedsvereine widerspiegeln. FORIM unterstützt die Partizipation von MigrantInnen, insbesondere auch Frauen, in Vereinsaktivitäten, um deren Integration in Frankreich zu erleichtern. Eine eigene FORIM-Arbeitsgruppe zu *Gender und Migration* will die Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern, indem einerseits die Beteiligung und Selbstorganisation von Frauen in Vereinen unterstützt, parallel dazu Überzeugungsarbeit bei Männern zu Fragen der Gleichberechtigung geleistet wird.

FORIM Förderprogramm für Entwicklungsprojekte von OSIM

Im Rahmen des *Programms zur Unterstützung von Projekten von OSIM* (Programme d'appui aux projets des OSIM⁸) von FORIM werden alljährlich mehrere Entwicklungsprojekte von MigrantInnenvereinen im Rahmen von ein bis zwei öffentlichen Ausschreibungen ausgewählt und gefördert. Seit Bestehen des Förderprogramms bis 2008 wurden 45 Projekte subventioniert. FORIM unterstützt mit 10 zweitägigen Schulungsseminaren die Vereine bei der Ausarbeitung von

Projekten und der Einreichung von Anträgen.

Projekte können nur in Ländern finanziert werden, die keine bilateralen Kooperationsabkommen mit Frankreich haben. Die lokalen Behörden müssen ihre Zustimmung erteilen und das Projekt muss in Übereinstimmung mit den nationalen Entwicklungszielen des Landes sein. Ziel und Kriterium für die Förderung ist, dass die Projekte nachhaltig sind, d.h. auch nach Auslaufen der Projektförderung weiter bestehen und sich selber tragen können. Nachhaltigkeit, die lokalen Bedürfnisse, die Partizipation der lokalen Bevölkerung in Planung und Umsetzung des Projekts, und eine gleichwertige Partnerorganisation im Land bzw. in der Gemeinde, wo das Projekt durchgeführt wird, sind maßgebliche Bedingungen für eine Förderung. Reine Infrastrukturprojekte werden nicht gefördert. Es geht in erster Linie um die Förderung von Kenntnissen und Fertigkeiten und um die Bereitstellung von Mitteln, diese Fähigkeiten produktiv einzusetzen.

Die Rolle des FORIM und der MigrantInnenvereine besteht vor allem darin,

8 MigrantInnenvereine bzw. OSIM sind in der Definition von FORIM weiter gefasst, es handelt sich um ein Konzept der Selbstdefinition, d.h. auch in Frankreich geborene, französische StaatsbürgerInnen mit Migrationshintergrund, sind inkludiert.

Entwicklungsprozesse zu initiieren, nicht aber jahrelang weiterzufördern.

Projektanträge, die die Kriterien nicht erfüllen, werden von der Auswahlkommission abgelehnt, andere erhalten Verbesserungsvorschläge und werden bei der nächsten Ausschreibung nochmals berücksichtigt.

Eine paritätische Kommission (mit 16 Repräsentanten, davon 8 von MigrantInnenvereinen, die Mitglied bei FORIM sind, sowie 8 von öffentlichen Institutionen sowie französischen NGOs im Entwicklungsbereich) unter Vorsitz von FORIM entscheidet über die Auswahl und Vergabe der Projektförderungen.

Auf Basis eines dreijährigen Vertrags mit dem Ministerium erhält FORIM ein jährlich neu fixiertes Budget. Bis 2008 hat FORIM die Projekte ausgewählt, aber die formelle Genehmigung erfolgte durch das Außenministerium. Nun kann FORIM (bzw. die paritätische Kommission) selbst über die Vergabe entscheiden. Ein Lernprozess beider Seiten, sowohl für das Ministerium als auch für FORIM, hat somit zu einer Erhöhung der Fördergelder und zu mehr Autonomie von FORIM bei der Projektvergabe geführt. Ab 2009 wird das Förderbudget von € 300.000 auf € 450.000 erhöht.

Im Gegensatz zur Projektförderung im Rahmen staatlicher bilateraler Entwicklungsprogramme finanziert FORIM ausschließlich lokale Mikro-Entwicklungsprojekte mit MigrantInnenvereinen als Projektträgern⁹. Die Subventionen sind auf einen maximalen Anteil von 50 % (bzw. max. Förderung von € 15.000) des Projektbudgets limitiert, den restlichen Teil müssen die Projektträger aus anderen öffentlichen und privaten Quellen finanzieren, wie bspw. durch Subvention lokaler Behörden vor Ort oder anderer Förderinstitutionen. Mindestens 15 % des

Projektbudgets müssen durch private Mittel, insbesondere durch Mitglieder des Vereins finanziert werden. Ab 2009 kann FORIM bei kleinen Projekten bis zu 70 % der Kosten fördern, wobei der Förderbetrag mit € 15.000 gedeckelt bleibt. Bei diesen Projekten müssen auch nur 10 % aus privaten Mitteln kommen, die restlichen 20 % können aus anderen Quellen aufgetrieben werden. Wichtig ist, dass das Projektmanagement nicht die Kapazitäten der MigrantInnenvereine übersteigt.

Positive Erfahrungen

Die Erfahrung von FORIM mit den geförderten Projekten von MigrantInnenvereinen ist bisher positiv, nahezu alle geförderten Projekte waren erfolgreich. Die Schulungen tragen dazu bei, dass die Vereine besseren Zugang zu Projektförderungen haben.

Aus Sicht von Chansamone Voravong sind es vor allem die spezifischen praktischen Kenntnisse von MigrantInnen, die zum Erfolg solcher Entwicklungsprojekte beitragen.

MigrantInnen haben sowohl notwendige fachliche Kenntnisse (technischer Art, durch ihre bessere oder vielseitigere Ausbildung), aber vor allem Kenntnis beider Lebenswelten. Sie können als Vermittler fungieren, weil sie die lokalen sozialen Verhältnisse oder kulturelle Traditionen kennen, die oft bei der Umsetzung von Projekten von Entwicklungsexperten und Entwicklungs-NGOs ignoriert werden. Darin liegt ein Vorteil der MigrantInnenvereine bei der Umsetzung von Projekten, da sie oft die richtigen Zugänge und Ansprechpersonen kennen.

Voravong ist überzeugt, dass kleinere, lokale Basisprojekte, wie sie die MigrantInnenvereine durchführen, bedeutende Wirkung entfalten können, weil sie

⁹ Das gesamte Projektbudget darf € 120.000 nicht übersteigen, davon fördert FORIM nur Projekt-komponenten in der Höhe von max. € 30.000. Ab 2009 kann FORIM 70% des beantragten Budgets für kleinere Projekte genehmigen (weiterhin bleibt die maximale Fördersumme aber bei 15.000 €). In der Regel dauern die geförderten Projekte ein bis zwei Jahre.



neue Wege für eine bedürfnisorientierte und demokratischere Entwicklung in der Praxis aufzeigen können. Wesentlich ist dabei aus seiner Sicht, dass die lokale Bevölkerung in den „Entwicklungsländern“ in die Planungsprozesse und vor allem in die Weiterführung der Projekte eingebunden ist. Ziel ist, so Voravong, dass es ihr eigenes Projekt ist, nicht jenes von europäischen Förderinstitutionen oder ein von „Experten“ aus den entwickelten Ländern entworfenen. Solche Projekte sind aus der Sicht von Voravong vielfach zum Scheitern verurteilt was sich auch in der bisherigen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit gezeigt habe. Wie wohl die Gefahr, dass MigrantInnen sich selbst, durch ihre im Ausland erworbenen universitären Kenntnisse als „Experten“ gerieren, besteht. Diese Form der „Entfremdung“ von der lokalen Bevölkerung muss vermieden werden, um wirklich gute Lösungen vor Ort zu entwickeln. Diese müssen bei bereits vorhandenem Wissen und Praxis ansetzen.

„Es geht nicht nur darum, hier zu überzeugen, sondern auch in den Ländern des Südens. Da ist wirklich unsere Rolle. Es

wäre auch falsch, wenn wir sagen würden, wir haben ein Diplom (von hier), wir sind Doktor für dies und das, wir werden unser Wissen von hier bringen, um die Herkunftsländer zu entwickeln. Ich glaube, das wäre falsch. Wenn man sich zu sehr auf das hier erworbene Wissen, Diplome stützt, vergisst man, dass es in der Praxis ein Wissen gibt.“

FORIM ist mittlerweile als institutioneller Akteur mehr und mehr anerkannt, auch auf europäischer Ebene ist die Erfahrung von FORIM bei der Umsetzung von aktuellen EU Programmen zu Migration und Entwicklung¹⁰ gefragt.

Diese Konsultationen dürfen aus Sicht von Voravong aber nicht nur symbolisch bleiben oder sich in theoretischen Debatten erschöpfen, vielmehr müssen MigrantInnen durch die praktische Umsetzung von Projekten zeigen, dass eine andere, partizipative Entwicklung möglich ist.

10 Siehe dazu die aktuelle gemeinsame EU-UN Initiative zu Migration und Entwicklung: <http://www.migration4development.org/>