

FOKUS ENTWICKLUNGSPOLITIK

Positionspapiere der KfW Entwicklungsbank

April 2007

Das Entwicklungspotential von Migrantenüberweisungen.

Autorin Bettina Zoch

Redaktion: Frank Weiler

Migration ist in der Entwicklungspolitik ein kontrovers diskutiertes Thema. Lange Zeit standen überwiegend die negativen Effekte von Migration für Entwicklungsländer im Vordergrund der Diskussion. Dazu zählen vor allem Verluste an Wissen („brain drain“) und Produktivkraft für die Herkunftsländer der Migranten. Entwicklungspolitische Maßnahmen wurden darauf ausgerichtet, diese negativen Wirkungen für Herkunftsländer zu begrenzen und übermäßige Abwanderung zu verhindern. Jüngst ist jedoch spürbar, dass sich der Fokus der Diskussion auf einen neuen Aspekt konzentriert: Das vermutete enorme Entwicklungspotential von Migrantenüberweisungen für Herkunftsländer. Migrantenüberweisungen (engl. Remittances) bezeichnen Transferzahlungen arbeitender Migranten in ihre Heimat. Das Volumen derartiger Rücküberweisungen in die Entwicklungsländer hat sich in den vergangenen sechs Jahren nahezu verdoppelt und beträgt nun mit geschätzten 167 Mrd. USD für 2005 mindestens das Zweifache der offiziellen Entwicklungshilfe. Vor diesem Hintergrund haben diese privaten Finanzströme die Aufmerksamkeit der internationalen Gebergemeinschaft auf sich gezogen. Dahinter steht die Hoffnung, dass Rücküberweisungen effektiv zu Armutsreduzierung und Strukturbildung in Entwicklungsländern beitragen können. Ist der Effekt stark genug, könnten Migrantenüberweisungen nicht nur negative Wirkungen von Migration kompensieren, sondern zusätzlich Triebfeder für nachhaltige Entwicklung sein. Gerade im Zuge der Anstrengung um die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele bei gleichzeitig angespannter Haushaltslage vieler Geberländer, erscheint der stabile und stetig wachsende Überweisungsstrom einig „wie Manna, das vom Himmel fällt“.¹

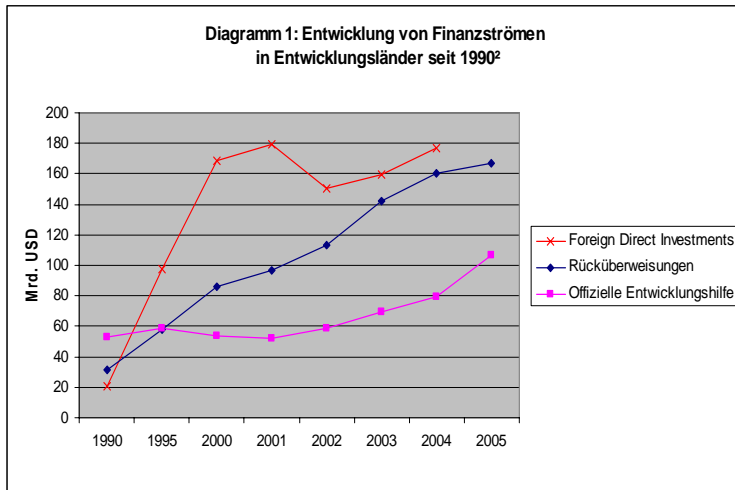
Im Folgenden soll zunächst ein Überblick darüber gegeben werden, was sich hinter dem Phänomen Migrantenüberweisungen verbirgt. Im Anschluss werden bisherige Erkenntnisse über das Entwicklungspotential von Migrantenüberweisungen dargestellt sowie Entwicklungshemmnisse beschrieben. Auf Basis dieser Informationen erfolgt eine Vorstellung möglicher entwicklungspolitischer Maßnahmen zur Optimierung der Entwicklungseffekte von Migrantenüberweisungen.

Migrantenüberweisungen und Statistik.

Rund 200 Mio. Migranten weltweit haben 2005 mindestens 232 Mrd. USD in ihre Heimatländer überwiesen. Davon flossen 70 % (rd. 167 Mrd. USD) in Entwicklungsländer. Informelle Rücküberweisungen hinzugenommen, übersteigen private Kapitaltransfers damit die offizielle Entwicklungshilfe von 78 Mrd. USD für 2005 um das Zwei- bis Dreifache (Diagramm 1).² Bei Migrantenüberweisungen handelt es sich um private Gelder. Die Verwendungsentscheidungen sind ebenso privat. Eine direkte Beeinflussung durch Dritte ist darum nicht legitim.

¹ Fajnzylber, P., Humberto López, J., Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America, World Bank, 2007

² Alle Zahlen zu Diagramm 1 und 2 sowie Tabelle 1 und 2 entstammen Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration, Seite 88, World Bank 2006



Die annähernde Verdoppelung der statistisch erfassten Migrantenüberweisungen seit 2000 ist wohl zu einem großen Teil auf die verstärkte Überwachung privater Geldtransfers in Folge der Terroranschläge des 11. September 2001 zurückzuführen. Ein im Verhältnis zur Migrationsrate überproportionales Wachstum wird nicht vermutet. Es handelt sich bei den Migrantenüberweisungen also keineswegs um ein neues Phänomen – das Geld fließt jetzt nur eher in formellen Kanälen und wird statistisch besser erfasst.

Trotz der beeindruckenden Zahlen handelt es sich wahrscheinlich aufgrund der komplexen Datenlage nach wie vor nur um einen Teil des tatsächlichen Überweisungsvolumens. Hinzu kommt, dass Überweisungen über informelle Transfernetzwerke, per Briefpost, über Bekannte oder persönlich sowie Geschenke nicht erfasst werden. Nach Schätzungen der Weltbank machen informelle Rücküberweisungen 35 – 75 % des statistisch erfassten Volumens aus. Die angegebene Bandbreite ist Ausdruck der unsicheren Datenlage.

Wer sind die Sender und welche Motive haben sie?

Die meisten Migranten aus Entwicklungsländern arbeiten im Niedriglohnsektor ihres Gastlandes, beispielsweise als Küchenhilfen, Reinigungskräfte oder Hilfsarbeiter in der Landwirtschaft. Der durchschnittliche Überweisungsbetrag liegt bei rund 2.000 – 5.000 USD jährlich pro Migrant oder 20 – 30 % seines Einkommens. Überweisungen erfolgen meist regelmäßig in konstanten Beträgen.

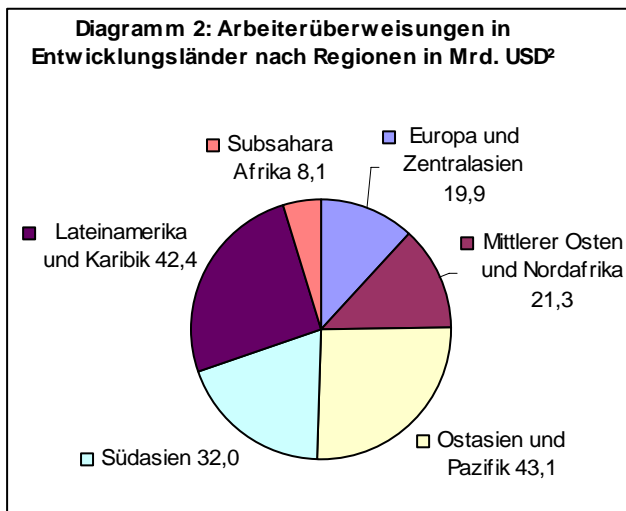
Die Unterstützung der zurückgebliebenen engsten Familienmitglieder ist altruistisch motiviert. Die Versorgung von Ehepartnern, Kindern und anderen Abhängigen über Rücküberweisungen ersetzt das reguläre Einkommen der ausgewanderten Person im Heimatland. Darüber hinaus legen Verwandte und Freunde häufig zusammen, um einem Migranten die Ausreise zu ermöglichen. Rücküberweisungen erfolgen dann sozusagen als Beteiligung am Wohlfahrtsgewinn der Migration.

Die Anteile der Rücküberweisungen, die für konsumtive Zwecke verwendet oder investiert und gespart werden, unterscheiden sich je nach Region und Einkommensniveau der Empfänger stark. In der Regel dient aber ein großer Anteil der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Empfängerfamilien. In Zentralamerika werden nach Angaben der Weltbank beispielsweise im Durchschnitt 90% der Rücküberweisungen für den Unterhalt der Familie aufgewendet. Darunter fallen auch Ausgaben für Bildung und Gesundheitsleistungen. In der Konsequenz lassen sich bei den Empfängerhaushalten eine bessere Ernährungssituation sowie ein breiterer Zugang zu Bildung und Gesundheitsleistungen nachweisen. Lediglich rund 10% der Rücküberweisungen werden hier gespart oder in unternehmerische Tätigkeiten investiert.

Für Vietnam scheint sich die Situation anders darzustellen. Dort werden Rücküberweisungen laut einer Umfrage der Agence Française de Développement (AFD)³ häufig in unternehmerische Tätigkeiten der Angehörigen investiert. Beliebt sind gemeinsam mit dem Migranten betriebene Im- und Exporthandelsgeschäfte. Eine andere verbreitete Verwendung von Rücküberweisungen ist der Erwerb von Wohneigentum im Heimatland.

³ Umfrage der AFD unter Migranten aus Mali, Senegal, den Komoren, Vietnam und Marokko: Migration et phénomènes migratoires: Flux financiers, mobilisation de l'épargne et investissement local, Groupe Agence Française de Développement, Avril 2004

Wer sind die Empfänger?



Ostasien und Pazifik sowie Lateinamerika und Karibik stehen mit 43,1 Mrd. USD bzw. 42,4 Mrd. USD an der Spitze der Empfängerregionen. Südasien, der Mittlere Osten und Nordafrika sowie Europa und Zentralasien folgen im Mittelfeld. Subsahara Afrika bildet das Schlusslicht. Lediglich rund 4,9 % der Migrantenüberweisungen in Entwicklungsländer flossen 2005 in die weltweit ärmste Region (Diagramm 2). Diese regionale Verteilung spiegelt sich auch in der Rangliste der Empfänger unter den Entwicklungsländern von 2004 wider (Tabelle 1).

Berücksichtigt man die Größe der Volkswirtschaften und betrachtet das Volumen der Rücküberweisungen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), standen 2004 insbesondere kleine Ökonomien und Inselstaaten an der Spitze der Empfängerländer (Tabelle 2).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass aus den weltweit ärmsten Ländern nur wenig Migration in Industrieländer stattfindet und diese Länder deshalb auch nur ein geringes Volumen an Rücküberweisungen erhalten. Je höher das Einkommensniveau des Ziellandes, desto höher sind in der Regel die mit der Migration verbundenen Kosten. In der Konsequenz findet Migration in OECD-Länder vor allen Dingen aus Entwicklungsländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen statt. Migranten aus Entwicklungsländern mit sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wandern dagegen häufig in ökonomisch attraktivere Entwicklungsländer der Region aus. Dadurch haben sie geringere Migrationskosten, realisieren aber auch einen geringeren Wohlfahrtszuwachs.

Tabelle 1
Rücküberweisungen in Entwicklungsländer absolut (2004)

1. Indien	21,7	Mrd. USD
2. China	21,3	Mrd. USD
3. Mexiko	18,1	Mrd. USD
4. Philippinen	11,6	Mrd. USD
5. Marokko	4,2	Mrd. USD
6. Serbien	4,1	Mrd. USD
7. Pakistan	3,9	Mrd. USD
8. Brasilien	3,6	Mrd. USD
9. Bangladesch	3,4	Mrd. USD
10. Ägypten	3,3	Mrd. USD
11. Vietnam	3,2	Mrd. USD
12. Kolumbien	3,2	Mrd. USD
13. Nigeria	2,8	Mrd. USD

Tabelle 2
Rücküberweisungen in Entwicklungsländer im Verhältnis zum BIP (2004)

1. Tonga	31,1%
2. Moldau	27,1%
3. Lesotho	25,8%
4. Haiti	24,8%
5. Bosnien und Herzegowina	22,5%
6. Jordanien	20,4%
7. Jamaika	17,4%
8. Serbien und Montenegro	17,2%
9. El Salvador	16,2%
10. Honduras	15,5%
11. Philippinen	13,5%
12. Dominikanische Republik	13,2%
13. Libanon	12,4%

Wie funktioniert der Transfer?

Der formelle Geldtransfer findet durch regulierte Institutionen, wie Banken, Postfilialen und Geldtransferorganisationen statt. Letztere bieten im Vergleich zu Banken und Postfilialen in der Regel einen den Bedürfnissen der Migranten speziell angepassten Service.

Die größten Geldtransferorganisationen eröffnen ihre Filialen häufig über Vertriebspartner und sind dadurch weltweit über ein dichtes Netz vertreten. Über dieses System ist der Marktführer Western Union mit rund 245.000 Vertriebsstandorten in 200 Staaten und Territorien verbreitet. MoneyGram befindet sich mit 100.000 Zweigstellen in 170 Ländern auf Platz Zwei der Rangliste.

Die Transferkosten schwanken je nach Anbieter und Transferkorridor erheblich. Entsprechend den Marktgesetzen sind die Kosten bei hohem Transferaufkommen, beispielsweise zwischen den USA und Lateinamerika, wesentlich niedriger als für seltener genutzte. Die durchschnittlichen Kosten werden global auf rund 10 – 13 %⁴ des transferierten Volumens geschätzt. Für viele Migranten sind formelle Überweisungen somit prohibitiv teuer.

In Konkurrenz zum regulierten Finanzsektor stehen weltweite informelle Transfersysteme. Ein prominentes Beispiel ist das Hawala-System. Dabei handelt es sich um effektive und kostengünstige Systeme, die zum Teil bereits seit Jahrhunderten vornehmlich in Südasien, in Teilen Afrikas und in arabischen Ländern verbreitet sind. Besonders asiatische und afrikanische Migranten scheinen solche Systeme für Rücküberweisungen zu nutzen. Hawaladare sind Personen, die einen solchen Überweisungsservice anbieten. Sie sind in Diaspora-Gemeinden bekannt oder in Zeitungsanzeigen über Stichworte erkennbar. Häufig sind es Inhaber von Im- und Exportgeschäften. Aber auch Internetcafés, Lebensmittelgeschäfte etc. können als Basis für Hawala-Transaktionen dienen.

Das Geschäft basiert ausschließlich auf Vertrauen und das Grundmuster der Transaktionen ist einfach: Ein beispielsweise in Frankfurt lebender Gastarbeiter aus Nigeria möchte seiner Familie in Abuja Euro 200 überweisen. Zu diesem Zweck sucht er einen Hawaladar auf, zahlt die zu überweisende Summe bei ihm ein und legt einen Kode fest. Der Hawaladar in Frankfurt kontaktiert nun über Telefon, Fax oder Internet einen Geschäftspartner in Abuja und teilt ihm die Höhe der Summe sowie den Kode mit. Sofort danach kann das Geld in Abuja durch ein Familienmitglied, dem der Kode bekannt ist, abgeholt werden. Die Kosten für solche Transaktionen werden global auf rund 1 – 5 % der zu überweisenden Summe geschätzt. Ein realer Geldtransfer findet bei dieser Transaktion zunächst nicht statt. Vielmehr wird der Saldo bei einer zukünftigen Transaktion oder durch Über- oder Unterfakturierung im Rahmen einer Warenlieferung ausgeglichen.

Das Hawala-System steht nicht nur in Konkurrenz zum formellen Finanzsektor sondern ist auch internationalen Sicherheitsorganisationen ein Dorn im Auge. Das System entzieht sich weitgehend jeglicher Dokumentation und Kontrolle. Dadurch eignet es sich auf den ersten Blick hervorragend für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Das Konzept beruht jedoch auf Vertrauen und teilweise islamischem Recht. Ein Verstoß würde Vertrauensverlust bei den Geschäftspartnern und ein lebenslanges Berufsverbot bedeuten. Das Ausmaß der illegalen Nutzung von Hawala ist unter Experten stark umstritten. Die Nutzung durch Migranten beruht in der Regel nicht auf illegalen Motiven sondern stellt für sie eine kostengünstige und sichere Art des Geldtransfers dar.

II. Wirkungen der Rücküberweisungen.

Rücküberweisungen steigern das Einkommen der Empfänger und erhöhen somit direkt das Wohlfahrtsniveau. Transferzahlungen ermöglichen es den Empfängern, ihre Einkommensquellen zu diversifizieren. Gleichzeitig gestattet das zusätzliche Einkommen unter Umständen eine investive Verwendung und fördert Spartätigkeiten. Einkommensschocks können so insgesamt besser kompensiert werden. Eine nachhaltige Entwicklungswirkung ist möglich, wenn Migrantenüberweisungen strukturbildende Wirkungen entfalten. Dann kommt der Kapitalzuwachs nicht nur den Empfängern sondern der gesamten Gesellschaft zugute.

Mikroökonomische Wirkungen.

Die Weltbank kommt in einer kürzlich erschienenen Studie zu den Entwicklungswirkungen von Rücküberweisungen in Lateinamerika allerdings zu einem ernüchternden Ergebnis: Die nachzuweisenden Wirkungen sind im Durchschnitt lediglich moderat positiv. Ein Anstieg des Anteils der Rücküberweisungen am BIP um 1 % führt für Lateinamerika nach diesen Berechnungen zu einer

⁴ Freund, C., Spatafora, N., Remittances: Transaction Costs, Determinants, and Informal Flows, Policy Research Working Paper 3704, The World Bank, September 2005

durchschnittlichen Reduktion des Anteils der armen Bevölkerung um 0,37 %. Allerdings variiert die Armutswirkung zwischen lediglich 0,08 % für ärmere, und überproportionalen 1,12 % für reichere lateinamerikanische Länder. Lediglich für 6 von 11 untersuchten lateinamerikanischen Ländern konnte eine Verringerung der Anzahl der in Armut lebenden Personen durch Rücküberweisungen nachgewiesen werden. In zwei Einzelfällen kommt es durch Migration und Rücküberweisungen sogar zu einer Zunahme von extremer Armut (Dominikanische Republik 7,4 % und Nicaragua 0,4 %). In diesen Fällen übersteigen die Kosten der Migration offensichtlich die positive Einkommenswirkung der Rücküberweisungen.

Ursache für die stark unterschiedliche Wirkung sind die sehr heterogenen Profile von Migranten und ihren im Heimatland verbliebenen Verwandten im Ländervergleich. Hinzu kommt, dass Rücküberweisungen anscheinend eine umso größere positive Wirkung haben, je besser die Ausgangslage des Empfängerlandes im entwicklungspolitischen Sinne ist.

Außerdem entfalten die Transferzahlungen ihre einkommenssteigernde Wirkung ähnlich einer Sozialhilfe. Dadurch können unter Umständen ungünstige Anreize entstehen, die zu einer Verringerung der produktiven Eigenanstrengungen der Empfänger führen.

Makroökonomische Wirkungen.

Gesamtwirtschaftlich beinhalten große Fremdkapitalströme Chancen und Risiken für empfangende Volkswirtschaften. Zu den Chancen zählen Rücküberweisungsströme, die sich antizyklisch zur Wirtschaftswicklung im Empfängerland verhalten. Dadurch können sie stabilisierend auf die Ökonomie wirken. In Botswana konnten beispielsweise während der Dürrezeit wesentlich höhere Rücküberweisungen an Haushalte mit Migrationshintergrund verzeichnet werden.

Darüber hinaus haben Rücküberweisungen einen günstigen Einfluss auf Refinanzierungsmöglichkeiten eines Landes. Zum einen wirken sie sich unmittelbar positiv auf die Zahlungsbilanz und damit die Kreditwürdigkeit des Empfängerlandes aus. Zum anderen eignen sie sich für Verbriefungen.

Risikoreich hingegen ist eine große Abhängigkeit der Ökonomie von den Überweisungen. Kommt es durch einen Schock zum Einbruch der Überweisungsströme, kann die Wirtschaft aus dem Gleichgewicht geraten. Ein solcher Rückgang ließ sich für die Philippinen nach dem 11. September 2001 beobachten. Dort gingen die Rücküberweisungen vorübergehend um 17,6 % zurück.

Ein weiteres Risiko ist der so genannte „Dutch Disease-Effekt“. Dabei kommt es zu einer Aufwertung der einheimischen Währung durch massive Fremdkapitalströme. Dies wirkt sich negativ auf die Exportgüterpreise und somit internationale Wettbewerbsfähigkeit des Empfängerlandes aus.

Welche Entwicklungspässe gibt es?

Hohe Kosten, schlechter Service und Unsicherheit beim Transfer stehen in der Literatur als Entwicklungspässe häufig im Mittelpunkt. Die Diskussion bezieht sich dabei meistens auf Transferkorridore zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Ein kaum beachteter Engpass existiert aber auch bei Transferleistungen für Überweisungen von Entwicklungsland zu Entwicklungsland. Da die Volumina noch geringer und regionale Bankennetze in der Regel schlecht ausgebaut sind, kostet diese Art des Transfers häufig doppelt so viel wie Nord-Süd Transfers. Nach Schätzungen der Weltbank handelt es sich bei rund 30 % der Migrantenüberweisungen um so genannte Süd-Süd Transfers, d.h. sowohl Sender als auch Empfänger befinden sich in Entwicklungsländern. Diese Art der Migration ist besonders verbreitet in Subsahara Afrika (69 %) und Europa und Zentralasien (64%).

In Bezug auf Faktoren, die eine investive Verwendung von Rücküberweisungen behindern, geben Migranten in der Umfrage der AFD den mangelnden Zugang zu bedarfsorientierten Finanzdienstleistungen in den Heimatländern an. Dies gilt für die Finanzierung von Bauvorhaben genauso wie für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen von Diasporagemeinden. Hinzu kommen häufig

mangelndes Fachwissen der Migranten und Empfänger beim Aufbau von Kleinunternehmen sowie überproportionaler administrativer Aufwand bei der Geschäftsregistrierung oder dem Erwerb von Landtiteln.

I. Fazit.

Migrantenüberweisungen wirken aufgrund ihrer vorwiegend konsumtiven Verwendung unmittelbar wohlfahrtssteigernd für Empfängerhaushalte. Gesamtwirtschaftlich ist die Wirkung nach bisherigen Erkenntnissen nur mäßig strukturbildend. Dennoch legitimieren die im Durchschnitt moderat positiven Wirkungen auf Mikro- und Makroebene eine entwicklungspolitische Förderung.

Politische Maßnahmen zur Optimierung des Entwicklungspotentials von Migrantenüberweisungen müssen unbedingt berücksichtigen, dass es sich um rein private Gelder handelt. Restriktive Maßnahmen, wie eine Besteuerung oder unangemessen strikte Regulierung, führen zu einer Belastung der Migranten und erzeugen Druck in Richtung Informalität. Somit reduzieren sie die Entwicklungswirksamkeit. Maßnahmen hingegen, die die persönlichen Entscheidungen von Migranten und ihren Familien unterstützen sowie ihre Entwicklungsmöglichkeiten erweitern, sind eindeutig zu befürworten. Sie müssen dem Länderkontext und der Zielgruppe gut angepasst sein. Ansonsten können sie die Anreizstrukturen für Sender und Empfänger in einem entwicklungspolitisch ungünstigen Sinne beeinflussen. Weiterhin muss eine Bevorzugung von Empfängern gegenüber Nicht-Empfängern vermieden werden.

Geeignet sind unter anderem Maßnahmen, die Investitionen in Bildung und Gesundheit fördern und erleichtern. Darüber hinaus ist Finanzsystementwicklung und besonders der Zugang ärmerer Bevölkerungsschichten zu bedarfsorientierten Finanzdienstleistungen entscheidend für eine bestmögliche Wirkung. Hierzu gehört auch die Förderung der Vernetzung von Finanzsystemen, um Transfers national, regional und international günstiger, sicherer und bedarfsorientierter zu gestalten. Gleichzeitig ist die Entwicklung von speziellen Finanzdienstleistungen sinnvoll, die die besondere Situation von Migranten und Empfängern berücksichtigen. Darunter fallen etwa innovative Sparprodukte, Versicherungen, mittel- und langfristige Kredite sowie Baudarlehen, die positive Spar- oder Investitionsanreize schaffen.

Engagements der KfW-Entwicklungsbank tragen bereits in vielen Ländern zur Finanzsystementwicklung und Förderung von Zahlungsverkehrssystemen bei. Beispiele sind die Unterstützung des Mikrobanknetzwerks der ProCredit Banken in Osteuropa und des Zahlungsverkehrsprodukts ProPay; oder die Modernisierung und Erweiterung des Zahlungsverkehrssystems in Uganda in Zusammenarbeit mit der GTZ. Ein weiteres Projekt ist die gemeinsam mit anderen Gebern gegründete First Microfinance Bank of Afghanistan. Sie erfüllt heute als Hauptdrehscheibe für den Zahlungsverkehr eine zentrale Funktion im Land. Auch im Hinblick auf die Entwicklung von Kapitalmärkten gewinnen Migrantenzahlungsströme zunehmend an Bedeutung durch Verbriefungen – einem Bereich, in dem die KfW umfassende Erfahrung besitzt.

Die entwicklungspolitischen Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an Rücküberweisungen sind sehr hoch. Nach den bisherigen Erkenntnissen muss diese Erwartung gedämpft werden. Migrantenüberweisungen alleine reichen nicht aus, um eine nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen. Ein allgemein förderliches ökonomisches und soziales Umfeld kann jedoch dafür sorgen, dass Migrantenüberweisungen auf fruchtbaren Boden fallen und sowohl für Empfängerhaushalte als auch gesamtwirtschaftlich eine bestmögliche Wirkung entfalten.