

PEGNet



Zusammenfassung der Ergebnisse des PEGNet-Fachgesprächs:

Migration

19.06.2017, GIZ Eschborn, Haus 1, Auditorium 2, 13 h bis 18 h

PEGNet-Fachgespräche haben das Ziel Vertreter/innen der entwicklungsökonomischen Wissenschaft und der Entwicklungspolitik und -praxis zusammenzubringen und aktuelle und relevante Themen vertieft zu diskutieren, sowie ggf. Empfehlungen für die Politik entwickeln. Das Fachgespräch bietet Raum für einen offenen Austausch zwischen den Teilnehmer/innen.

Rund 30 Teilnehmer/innen verzeichnete das PEGNet-Fachgespräch zu Migration, das am 19. Juni 2017 in Eschborn bei der GIZ stattfand. Eingeladen hatten Professor Rainer Thiele und Kacana Sipangule vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel gemeinsam mit Maren Köhlmann von der GIZ.

Hintergrund des Themas

Über die aktuelle Flüchtlingsdebatte ist etwas in Vergessenheit geraten, dass auch in „normalen“ Zeiten mit großen – und vielleicht noch wachsenden – Wanderungsbewegungen aus ärmeren in reichere Länder zu rechnen ist. Dies gilt insbesondere für Afrika südlich der Sahara, wo Faktoren wie verbreitete Armut und hohes Bevölkerungswachstum einen stetigen Migrationsdruck erzeugen. In der öffentlichen Debatte fällt der Entwicklungsforschung und -zusammenarbeit zunehmend die Rolle zu, zur Eindämmung der Wanderungsbewegungen beizutragen, indem sie hilft deren Ursachen zu benennen und zu beseitigen. Aus entwicklungspolitischer Sicht stellt sich dagegen eher die Frage, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen Migration einen positiven Entwicklungsbeitrag leisten kann. Beide Sichtweisen auf das Migrationsthema sollten in diesem Fachgespräch diskutiert werden.

Inputs und Diskussionen

Den ersten Beitrag ([link](#)) nach der Eröffnung und thematischen Einordnung durch Sonja Kurz (GIZ) hielt [Tobias Stöhr](#) vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel (IfW). Er sprach über die **Rolle von Remittances und die Auswirkungen von Migration auf das Arbeitsangebot** sowohl in den Entsender- als auch den Zielländern. Stöhr erläuterte, dass in der EZ lange die vorherrschende **klassische Sicht** war, *remittances* als Kapital zu sehen, welches möglichst in die Herkunftsländer fließen und dort für Investitionen genutzt werden müsse. Dieses Paradigma wird aktuell abgelöst vom Bild der *remittances* als **Rendite der Investition in Migration**, die positive Folgen wie Armutsreduktion, Konsumglättung, etc. zur Folge hat. Die armutsreduzierende Wirkung solcher Geldtransfers durch diverse Einkommenseffekte (etwa erhöhter Konsum von Gebrauchsgütern und gestiegene Investitionen in Wohnungen, Gebrauchsgüter und Bildung) sei unumstritten, während makroökonomische Wachstumseffekte durch *remittances* schwer empirisch nachzuweisen wären. Für die Finanzen von Staaten mit schwachem Steuersystem ergäben sich kaum Verluste durch Emigration, während potenzielle Zuwächse durch erhöhte Mehrwert- und

PEGNet



Konsumsteuereinnahmen sowie Importzolleinnahmen möglich seien. Die Forschung unterscheidet außerdem zwischen **finanziellen, kollektiven und sozialen remittances**. **Kollektive remittances** – also durch Gruppen wie Diasporavereinigungen getätigte Rücküberweisungen - zielten häufig auf Infrastrukturverbesserungen in den Herkunftsländern (etwa den Bau von Schulen) ab, erreichten meist aber nicht die ärmsten Landesteile, sondern vor allem solche mit hohem Emigrantenanteil. Als **soziale remittances** bezeichnet man etwa den Transfer von Kultur und Werten. Dieser könne politische Effekte haben (Rückgang von Korruption, Einflüsse auf die Demokratie, Änderung politischer Präferenzen) sowie soziale (soziale Mobilität und Emanzipation, Rückgang der Fertilität), die in den Entsenderegionen unterschiedlich bewertet würden. Alle Effekte sind jedoch nicht zwangsläufig eintretende Kontextfaktoren.

Auch der Einfluss von Migration auf das Arbeitsangebot von Herkunfts- und Zielländern wurde betrachtet. Emigration könne im Herkunftsland sowohl zu *brain drain* als auch *brain gain* führen. Letzterer äußere sich bspw. in steigenden Ambitionen für Bildungserwerb, verbesserter Ausbildung und dem Potenzial für *Triple Win* (positiven Effekten von Migration für die Migranten selbst, sowie Herkunfts- und Zielländer). Die Realisierung dieser Effekte hänge vor allem von der Zirkularität der Migration ab. Als **Politikempfehlungen aus der Entwicklungsforschung zu Migration** ließen sich folgende Punkte ableiten:

Für Herkunftsländer:

- Keine Besteuerung von Emigration oder *Remittances*
- Proaktive Diasporapolitik in Form von pre-departure-trainings und Informationsmanagement (verbesserter Informations- und Datenaustausch)
- Staatsanleihenprogramme anbieten
- Matching-grants zu kollektiven remittances anbieten: Anreize für kollektive remittances können durch öffentliche Gelder gestärkt werden

Für Zielländer:

- Keine Einschränkung regulärer Arbeits- und Bildungsmigration
- Integrations- und Assimilationsförderung bei gleichzeitiger Förderung von Zirkularität
- Kein gezieltes Abwerben von Fachkräften aus einkommensschwachen Ländern
- Reduktion der Kosten von remittances

Im zweiten Beitrag ([link](#)) sprach [Benjamin Schraven](#) vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) über **Erklärungen für menschliche Mobilität und das Zustandekommen von Migrationsentscheidungen**. Politische Kommunikation suggeriere aktuell verstärkt ein Reiz-Reaktions-Schema (im Sinne von: die Stärke des Stimulus, bspw. Klimawandels, ließe genaue Prognosen über den Umfang zukünftiger Migration zu). Dabei sei eine vereinheitlichte Migrationstheorie aktuell weder möglich noch in Sicht. Schraven regte an, dass aktuelle Migrationsnarrative (Migration aufgrund von Klimawandel oder Armut) justiert werden sollten. So sei beispielsweise Armut zunächst eher ein Hindernis für internationale Migration als ein Treiber, so dass ein steigendes Einkommen zunächst mit steigender Migration einherginge, bevor ab einem gewissen Niveau wieder ein Rückgang zu beobachten sei (*migration hump*). Auch Klimawandel werde politisch und medial zu explizit als kausale Migrationsursache benannt (**Ökodeterminismus**). Auf internationaler Ebene sei jedoch ein direkter kausaler Zusammenhang von Umweltfaktoren und Migration schwer nachzuweisen. Eine mögliche Erklärung sei, dass die am stärksten von ökologischen Veränderungen betroffenen Bevölkerungsschichten schlicht so arm seien, dass ihnen internationale Migration gar nicht möglich ist. Migration aufgrund von ökologischen Faktoren fände daher eher auf Landesebene oder intraregional statt, sowie saisonal.

PEGNet



In der anschließenden Diskussion war der Tenor, dass zwar die meisten Theorien zu Migration auf Mikroebene gut gestützt seien, die Datenlage zu individuellen, tatsächlichen Migrationsentscheidungen hingegen mangelhaft ist. Daher gebe es trotz Interesse der transnationalen Organisationen noch kein wissenschaftliches gutes kausal argumentierendes Papier. Generell lasse sich jedoch festhalten, dass ein positiver erwarteter Entwicklungspfad des Heimatlandes sowie die Zufriedenheit mit der Bereitstellung öffentlicher Güter (*ceteris paribus*) den größten Einfluss auf die Entscheidung zu bleiben hätten.

In der dritten Präsentation ([link](#)) beleuchtete [Prof. Rainer Thiele](#) vom IfW den **Einfluss von Entwicklungshilfe auf Migration** in der Makroperspektive. Durch die Flüchtlingskrise sei der politische Druck auf die EU und aufnehmende Länder größer geworden, Flucht und Migration einzudämmen. Entwicklungszusammenarbeit werde dabei von vielen als wichtiger Teil einer solchen Strategie gesehen. Ob und in welchem Umfang ein solcher Einfluss überhaupt gegeben ist, erläuterte er anhand einiger Studien zu dieser Frage. Zwei Kanäle beeinflussten die Entscheidung potenzieller Migranten: der **Einkommenskanal** (steigende Versorgung mit öffentlichen Gütern und steigendes Einkommen senken den Anreiz, auszuwandern) und der **budgetäre Kanal** (Migration wird durch gestiegenes Einkommen überhaupt erst möglich). In den wenigen verfügbaren Studien gäbe es die Tendenz, dass der budgetäre Kanal dominiere. Die Ergebnisse seiner eigenen Studien unterstützten die Vermutung des *migration humps*, also eine mit steigendem Einkommen zunächst zu- und später abnehmende Migrationsrate. Unabhängig vom Pro-Kopf-Einkommen der Empfängerländer von Entwicklungshilfe führe diese kausal zu einem leichten Rückgang der Migration. Dieser Effekt sei jedoch zu gering, um daraus abzuleiten, EH käme als ein zentrales Instrument für Migrationspolitik infrage. Thiele betonte zudem, die verschiedenen Formen von EH seien zu heterogen in ihren Wirkungen, als dass aus einer aggregierten Untersuchung allgemeine Politikimplikationen ableitbar wären. Die Stärke indirekter Effekte von EH auf Migration seien höchst kontextspezifisch und könnten sowohl positiv als auch negativ ausfallen. Eine sektoral disaggregierte Betrachtung von verschiedenen EH-Maßnahmen sei für valide Aussagen vonnöten.

Als nächstes sprachen **Marcus von Essen** aus dem BMZ Referat 320 (Grundsatzfragen Flucht und Migration) und **Peter Bonin** (Leiter des Sektorvorhabens Migration und Entwicklung) von der GIZ über **Migration in der Praxis der EZ**. Von Essen benannte drei aktuelle Trends, die Auswirkungen auf die Arbeit des BMZ haben (werden):

1. Die verstärkte Verknüpfung von EZ mit Außen- und Sicherheitspolitik
 2. Die Auflösung klarer ziehender Grenzen zwischen Flucht und (freiwilliger) Migration – zum Entwurf gezielter Maßnahmen müssen jedoch beide gesondert entsprechend der jeweiligen Herausforderungen und Chancen betrachtet werden.
 3. Ein globales Umfeld, in dem internationale Kooperation schwieriger geworden ist
- Generell stelle sich die Frage, wie deutsche Politik dazu beitragen könne, irreguläre und reguläre Migration zu gestalten und international ein „Migrationsregime“ mitzugestalten.
- Migrationspartnerschaften
 - Stärkung regionaler Maßnahmen (wie cash-for-work), um Flüchtlingen regionale Perspektiven zu geben
 - Flüchtlings-Compact: die operative Verzahnung humanitärer Hilfe mit Entwicklungspolitik werde zukünftig verstärkt Thema sein
 - Bei der Frage wie SDGs – v.a. in Grauzonen zwischen Flucht und Migration – umgesetzt werden können, sei das BMZ auf Inputs aus Forschung und Praxis angewiesen, um Schutzlücken schließen zu können

PEGNet



Peter Bonin leitete seinen Beitrag mit dem Zitat „*migration is not a problem to be solved but a reality to be managed*“ ein. Die GIZ müsse in ihren Handlungen berücksichtigen, dass Migration zwar einerseits einen Bruch staatlicher Souveränität darstellen kann, das Menschenrecht ein Land verlassen zu dürfen aber geachtet werden müsse. Das Portfolio der GIZ habe das Ziel, Migrationsdruck zu senken und zu diesem Zweck langfristige Perspektiven vor Ort zu schaffen. Rückkehr sei entwicklungspolitisch nur dann sinnvoll zu nutzen, wenn ihr Freiwilligkeit zugrunde liegt. Das Rückkehrer-Programm „Perspektive Heimat“ erhalte zukünftig rund 50 Millionen € pro Jahr, um nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten und Lebensperspektiven im West-Balkan, Marokko, Tunesien, Senegal, Afghanistan, Irak und Ghana zu schaffen. Dabei soll auch der Aspekt der Vor-Ausreise-Unterstützung verstärkt beachtet werden. Nur gut informierte Migration habe Chancen auf Erfolg. Wolle das BMZ einen Beitrag gegen irreguläre Migration leisten, müssten gleichzeitig legale Möglichkeiten besprochen und in den Herkunftsländern über Perspektiven informiert werden. Die Integration von Migranten müsse immer auch mit Hilfe zur sozialen Kohäsion vor Ort einhergehen.

Von [Kacana Sipangule](#) vom IfW Kiel wurden abschließend die wichtigsten Elemente aus den Vorträgen des Tages aufgegriffen und noch einmal zusammengefasst:

- Migrationsentscheidungen sind komplexe Prozesse, in denen Perspektiven in Heimat- und Zielländern, rechtliche Beschränkungen, sowie vorhandene Migrationsinfrastruktur abgewogen werden
- Diese Entscheidungen werden beeinflusst von politischen, ökonomischen und kulturellen Faktoren. Netzwerke und andere Formen des Informationsaustauschs können migrationsfördernd wirken.
- Migration in Bezug auf wirtschaftliche Entwicklung verläuft als inverses U (*migration hump*): mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen im Heimatland steigt also zunächst die Auswanderungsquote, da Migration finanziell erst möglich wird. Mit weiter steigendem Einkommen nimmt sie dann jedoch wieder ab.
- Seit den 1990er Jahren ist klimainduzierte Migration verstärkt zu einem eigenen Forschungsschwerpunkt geworden. Diese findet jedoch hauptsächlich auf Süd-Süd-Ebene und regional statt, da die betroffene Bevölkerung, die *trapped population*, meist zu arm ist, um international migrieren zu können.
- Es besteht ein großer Bedarf an disaggregierter Datenerhebung. Nur so ließe sich bspw. die komplexer werdende Dichotomie von Migration und Flucht adressieren sowie Treiber und Auswirkungen von beiden besser identifizieren.