

Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten am Beispiel Schweiz-Serbien

Rücküberweisungen – auch Remittances oder Rimessen genannt – sind Gelder oder Güter, welche von Migrantinnen und Migranten an Verwandte und Bekannte in den Herkunftsländern überwiesen werden. Diese Rücküberweisungen sind in den letzten fünf Jahren um rund 50% gewachsen und machen heute das Dreifache der Summe der offiziellen Entwicklungshilfe aus. Nach den ausländischen Direktinvestitionen stellen Remittances für Entwicklungsländer die zweitwichtigste externe Einnahmenquelle dar. Eine vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) initiierte Untersuchung beleuchtet die Fragen rund um das Thema am Beispiel der Rücküberweisungen von der Schweiz nach Serbien.



Rücküberweisungen aus der Schweiz nach Serbien erfolgen grösstenteils über informelle Kanäle. Die Gelder oder Güter werden entweder selbst oder von Freunden, Bekannten oder Buschauffeuren (im Bild) transportiert. Bild: J.-C. Poffet

Wichtiges Thema in der internationalen Entwicklungs- und Migrationsdebatte

Die Weltbank schätzt für 2005 die Summe der weltweit getätigten Rücküberweisungen auf 232 Mrd. US-\$, wovon 167 Mrd. in Entwicklungs- und Transitionsländer flossen. Unter Einbezug informell getätigter Remittances dürfte der effektive Wert deutlich höher liegen. Angesichts der enormen Beträge hat das Thema in den letzten Jahren in der internationalen Entwicklungs- und Migrationsdebatte an Bedeutung gewonnen und nahm eine

wichtige Stellung im Bericht der *Global Commission on International Migration* sowie in der Diskussion im Rahmen des *UN High Level Dialogue on International Migration and Development* vom September 2006 ein.

Das Potenzial von Remittances ...

Mehrere grosse Entwicklungsorganisationen, aber auch verschiedene Sender- und Empfängerländer haben Konzepte und Projekte entwickelt und umgesetzt, die den Transfer von Remittances einfacher und sicherer gestalten sowie die Entwicklungswirkung dieser Gelder verstärken sollen. Beispiele dafür sind die Grundsätze für die effektive Überweisung von Remittances, welche die Weltbank in Zusammenarbeit mit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) erarbeitete. Als einer der wichtigsten Empfängerstaaten hat Mexiko verschiedene Programme zum Aufbau von Infrastruktur und zur Förderung von Investitionen aus Rücküberweisungen lanciert, wobei unter anderem private Investitionen mit staatlichen Mitteln aufgestockt und die Migranten bei ihren Investitionen beraten werden. Auf der Seite der Senderländer hat etwa die britische Entwicklungsbehör-



Martina Megert
Ressort Controlling, Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Esther Hauert Wermuth
Leiterin Ressort Controlling, Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

de eine Internetseite eingerichtet, welche über die Kosten der Remittances-Transfers der verschiedenen Anbieter informiert.¹

... und ihre Grenzen

Bei all diesen Anstrengungen gilt zu beachten, dass Remittances private Gelder sind und deshalb von staatlichen Eingriffen zu schützen sind. Es kann nicht Aufgabe der staatlichen Entwicklungsagenturen sein, Einfluss auf die Höhe oder Verwendung der Remittances zu nehmen. Wichtig ist ferner das international anerkannte Bekenntnis, dass Remittances nicht als Ersatz für öffentliche Entwicklungshilfe dienen dürfen, sondern nur eine Ergänzung sind.

Neben positiven Effekten können Remittances auch unerwünschte Auswirkungen haben. Die Problematik des Brain Drain, die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte ins Ausland, stellt für viele Länder ein bedeutendes Problem dar. Auch die grosse Abhängigkeit gewisser Länder von Geldern ihrer Landsleute im Ausland (vgl. *Grafik 1*) wird als negative Seite von Remittances genannt. Im Rahmen der internationalen Debatte muss diesen Fragen deshalb künftig verstärkt Rechnung getragen werden.

Der schweizerisch-serbische Remittances-Korridor

Die Schweiz ist ein bedeutendes Senderland von Remittances. Sie steht mit 9,4 Mrd. US-\$ auf der Liste der Senderstaaten an vierter Stelle, wobei berücksichtigt werden muss, dass von diesen Geldern ein wesentlicher Teil an Nachbarstaaten geht. Dennoch weist die Schweiz verschiedene wichtige Diasporagruppen aus Entwicklungs- und Transitionsländern auf, welche mit ihren Geldtransfers wesentlich zur Entwicklung im Heimatland beitragen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) hat sich deshalb im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit der Frage der Remittances angenommen. Ziel der Anstrengungen des Seco ist es, die Effizienz und die Entwicklungswirkung von Remittances aus der Schweiz zu stärken. Als Grundlage für die Entwicklung konkreter Projekte und aufgrund der schwachen Datenlage zu Remittances aus der Schweiz wurde im Jahr 2005 eine Studie über den Remittances-Korridor zwischen der Schweiz und Serbien und Montenegro lanciert.² Ausschlaggebend für die Wahl war die Grösse und der Organisationsgrad der Diaspora in der Schweiz.

Die Studie sollte Aufschluss geben über das Volumen der Geldtransfers von der Schweiz nach Serbien, die Kosten und Risiken dieser Geldüberweisungen sowie die verwendeten Kanäle. Auf der Empfängerseite interessierte

die Frage, wie die Mittel vor Ort verwendet werden und welchen Einfluss dies auf das Wirtschaftswachstum insgesamt sowie die Lebensbedingungen in den einzelnen Empfängerhaushalten hat. Durchgeführt wurde die Studie durch das Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) der Universität Neuenburg, die Internationale Organisation für Migration (IOM) sowie durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Die Ergebnisse der Studie basieren in erster Linie auf Haushaltinterviews sowie Interviews mit Schlüsselpersonen (Regierungsvertreter, Vertreter aus dem Finanzsektor, Vertreter der Diaspora). In der Schweiz wurden 600 Telefoninterviews durchgeführt; in Serbien wurden 343 Haushalte befragt. Die Interviews in Serbien fanden in den Regionen Petrovac na Mlavi und Čuprija statt, welche eine ländliche Bevölkerung aufweisen. Obwohl die Resultate mit den Antworten der Focus-Gruppen ergänzt wurden, sind die Resultate bezüglich der Verwendung der Rücküberweisungen nur beschränkt auf die Situation in den Städten übertragbar.

Umfang und Art der Transaktionen

In den letzten zwölf Monaten vor der Studie tätigten 75% der befragten serbischen Haushalte in der Schweiz Rücküberweisungen in Form von Geld oder Gütern nach Serbien. Dabei wurden im Durchschnitt 4400 Franken pro Haushalt (nur Geldströme) und Jahr nach Serbien überwiesen. Aufgrund der gemachten Aussagen wurde ein Betrag von 60 Mio. Franken errechnet, welcher in diesem Zeitraum aus der Schweiz nach Serbien überwiesen wurde.³

Ein wichtiges Resultat der Studie ist, dass Rücküberweisungen aus der Schweiz nach Serbien grösstenteils über informelle Kanäle erfolgen. Migranten nehmen die Gelder oder Güter entweder selbst nach Serbien mit, oder sie werden Freunden, Bekannten oder dem Chauffeur einer der vielen Buslinien anvertraut, welche die Schweiz mit Serbien verbinden. Die Gründe dafür sind die hohe Verlässlichkeit, die Einfachheit (fast immer gibt es jemanden im Bekanntenkreis, der nach Serbien reist) und die tieferen Kosten. Buschauffeuren wird normalerweise ein Trinkgeld zugesprochen, das 2%-3% des mitgegebenen Wertes (bei Gütern ein fester Ansatz) entspricht. Zum Vergleich: Die Kosten für die Überweisungen eines Betrages von 300 Franken über formelle Kanäle betragen zwischen 12 bis 30 Franken, dies erst noch bei einem längeren Bearbeitungszeitraum.

Das Hauptargument, welches jedoch gegen die Verwendung eines formellen Kanals aufgeführt wird, ist das fehlende Vertrauen in die

1 Vgl. www.sendmoneyhome.org.

2 Die Studie kann beim Seco unter www.seco-cooperation.ch bezogen werden.

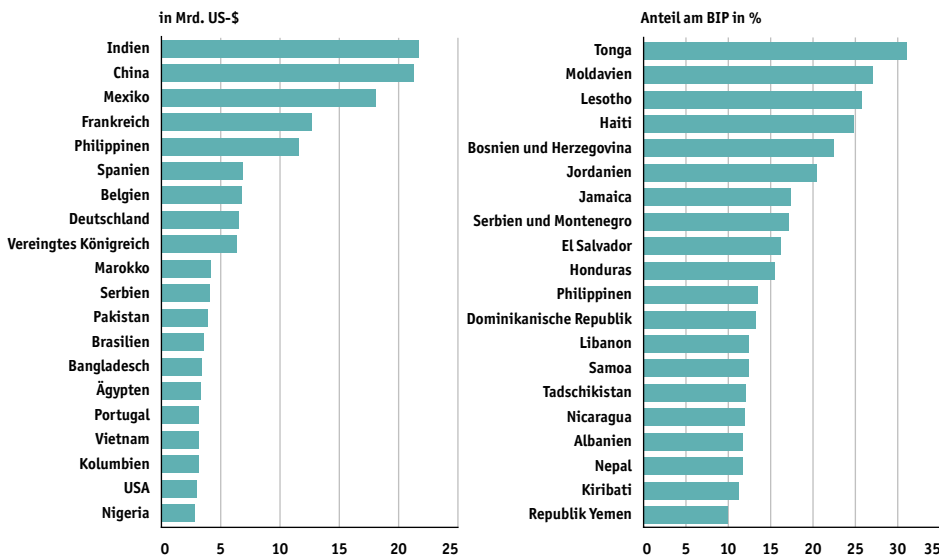
3 Dieser Betrag ist jedoch mit Vorsicht zu geniessen, da er auf einer Schätzung beruht, welche verschiedene Faktoren wie beispielsweise die Überweisungen von irregulären Migrantinnen und Migranten oder von Asylsuchenden nicht berücksichtigt.

4 J. De Luna Martínez, I. Endo & C. Barberis (2006). World Bank Working Paper Nr. 80. The Germany-Serbia Remittance Corridor.

5 Vgl. EBRD Transition Report Update, 2006.

Grafik 1

Rangliste der 20 Empfängerländer mit den höchsten Anteilen an Remittances, 2004



Quelle: Weltbank, Global Economic Prospects 2006 / Die Volkswirtschaft

serbischen Banken. Dieses beruht auf negativen Erfahrungen in der Vergangenheit. So wurden beispielsweise Anfang der Neunzigerjahre ausländische Bankkonten eingefroren, das Bankensystem erlitt einen Zusammenbruch und Korruption wird weiterhin als Problem wahrgenommen. Obwohl der Bankensektor in den letzten Jahren restrukturiert und wesentlich gestärkt werden konnte, scheint die Bevölkerung nach wie vor kein Vertrauen in das Bankensystem zu haben.

Wird eine formelle Transaktion getätigt, wird in den meisten Fällen eine Bankdienstleistung beansprucht. Andere formelle Transferkanäle wie Geldüberweisungsinstitute (in Serbien ist nur Western Union tätig) oder die Post werden nur sehr selten benutzt. Insgesamt werden 80% der Rücküberweisungen aus der Schweiz nach Serbien über informelle Kanäle getätigt, was im internationalen Vergleich einen sehr hohen Wert darstellt. Eine Studie der Weltbank zum deutsch-serbischen Remittances-Korridor ergab beispielsweise, dass in Deutschland die Hälfte der Rücküberweisungen formell vorgenommen wird.⁴ Neben den beschriebenen Gründen ist sicher die geografische Nähe zu Serbien sowie die grosse Bedeutung der Busverbindungen, welche lange Zeit das wichtigste Verkehrsmittel zwischen den beiden Ländern und während des Krieges eine wichtige Lebensader zwischen der hier lebenden Diaspora und ihren Verwandten in Serbien waren, ausschlaggebend für den vergleichsweise hohen Anteil an informellen Überweisungen.

Bedeutung von Remittances für Serbien und ihre Verwendung

Rücküberweisungen nach Serbien stellen für das Land eine wichtige Einkommensquelle dar. Im Jahre 2004 betrugen die Remittances 4,1 Mrd. US-\$, was 17,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmachte, und überstiegen die ausländischen Direktinvestitionen nach Serbien und Montenegro bei Weitem. Weltweit nahm Serbien und Montenegro den 11. Platz unter den Remittances empfangenden Ländern ein; gemessen am Anteil am BIP lag es unter den Transitionsländern auf dem dritten Rang.⁵ In den untersuchten Regionen machen Remittances 40% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens von 990 Franken (ca. 800 US-\$) aus. Der Grossteil der Remittances wird zur Deckung der Grundbedürfnisse gebraucht, also für Energie und Wasser, die medizinische Versorgung sowie Nahrungsmittel, Haushaltsartikel und Einrichtung. Diese Ausgabenstruktur gilt insbesondere für ältere Empfängerhaushalte.

Gemäss IOM gaben ungefähr die Hälfte der befragten Haushalte an, sie hätten Remittances zum Kauf, Bau oder zur Renovation von Immobilien verwendet. Ein weiteres knappes Viertel der Befragten nutzte das Geld zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Produktion. Investitionen in andere Sektoren – wie die Eröffnung eines Mini-Markts oder die Erweiterung einer Autogarage – nahmen lediglich 8% vor. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Zum einen wird ein grosser Teil der Rücküberweisungen zur Deckung des unmittelbaren Lebensunterhalts gebraucht. Weiter gibt es in den befragten Regionen neben Investitionen in Immobilien, Land oder landwirtschaftliche Produktion nur wenig alternative Investitionsmöglichkeiten. Ein weiterer wichtiger Indikator ist die Anzahl der Remittances-Empfänger, welche die Rücküberweisungen zur Erhöhung ihrer Ersparnisse benutzten. Diese machte in den untersuchten Regionen lediglich 1% aus. Auch hier spielt die hohe Bedeutung der Remittances zur Deckung der Grundbedürfnisse eine wichtige Rolle. Daneben ist jedoch auch das limitierte Angebot an Bankdienstleistungen dafür verantwortlich, das überdies von der Bevölkerung zu wenig benutzt wird. Zwar verfügt fast die Hälfte der untersuchten Haushalte über ein Bankkonto, doch wird dieses grösstenteils zur Verwaltung von Bargeld verwendet.

Aus rechtlicher Sicht ergeben sich keine schwerwiegenden Hindernisse für Geldüberweisungen nach Serbien. Bei der Einfuhr von Geld nach Serbien kommen die Regeln des Devisengesetzes sowie des Geldwäschereigesetzes zur Anwendung, welche bezüglich der Kapitaleinfuhr relativ liberal ausgestaltet sind.

Kasten 1

Langfristige Auswirkungen noch unklar

Die langfristigen Auswirkungen von Remittances auf das Wachstum sind nicht schlüssig zu beantworten.¹ Neben den vielen positiven Effekten – Finanzierung von Ausbildung und Gesundheit, Erhöhung der Investitionen, Verbesserung der Haushaltseinkommen, Stärkung der Kreditwürdigkeit der Empfängerländer – haben Remittances auch negative makroökonomische Effekte. So können insbesondere in kleinen Ländern die enormen Zuflüsse von Remittances zu einer Erhöhung des Wechselkurses – und damit zur Schwächung der Exportwirtschaft – führen. Zu einer zusätzlichen Verschlechterung der Handelsbilanz kann es dann kommen, wenn die Remittances vor allem für Importgüter verwendet werden. In einer kürzlich veröffentlichten Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF), in der die Auswirkungen von Remittances in 101 Entwicklungsländern über einen längeren Zeitraum untersucht wurden, konnten keine signifikanten Auswirkungen auf das Wachstum oder andere Faktoren wie Bildung oder Investitionen festgestellt werden.² Dieses Resultat ist jedoch auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass sich Remittances antizyklisch in Bezug auf das Wachstum verhalten. Zudem ist es sehr schwierig, die Auswirkungen der Remittances auf die Stärkung des Humankapitals zu messen, da dieses sehr langfristig aufgebaut wird.

1 EBRD, Global Economic Prospects 2006.

2 IMF, 2005: World Economic Outlook: Globalization and External Imbalances, April 2005, Washington, DC.

Als problematisch kann jedoch die Tatsache angesehen werden, dass sich die Regelungen in bestimmten Fällen widersprechen können. Eine gewisse Rechtsunsicherheit ergibt sich auch hinsichtlich der steuerlichen Behandlung von Remittances. Die Steuergesetzgebung sieht unter bestimmten Bedingungen eine Steuerbefreiung vor.

Fehlende Einbindung der Remittances-Empfänger in den Finanzsektor

Serbien verfügt über eine moderne und qualitativ hoch stehende Zahlungsinfrastruktur. Die Studie zeigt auch auf, dass der Zugang zu Bankdienstleistungen gewährleistet ist. Auch im ländlichen Raum findet sich ein breites Filialnetz. Ebenso ist beispielsweise die Eröffnung eines Bankkontos nicht mit übermässig grossem Aufwand verbunden und kann von serbischen Staatsangehörigen wie auch von Ausländern vorgenommen werden. Gemäss serbischem Recht fällt jedoch das Recht zum Betrieb von Geldtransfers alleine den Banken zu. Deshalb sehen sich Geldüberweisungsinstitute gezwungen, für ihre Geldtransfers eine Bank zwischenschalten. Dies führt beim Endverbraucher zu höheren Kosten und beschränkt den Wettbewerb.

Die Voraussetzungen zum erhöhten Einbezug von Remittances-Empfängern in den Finanzsektor in Serbien stünden somit nicht schlecht, doch konnte dieses Potenzial bisher nicht genutzt werden. Dies hat verschiedene Gründe. So haben serbische Banken bisher selten Allianzen mit Banken im Ausland geschlossen, was einen direkten Transfer der Rücküberweisungen ermöglichen würde. Dies führt mitunter zu bedeutend höheren Kosten und zu einer unklaren Dienstleistungsstruktur. Eine Chance, fehlende Allianzen aufbauen zu können, ergibt sich indes aus der einsetzenden Etablierung ausländischer Finanzinstitutionen im serbischen Finanzmarkt.

Die Studie weist auch auf ein Informationsdefizit auf beiden Seiten hin. Zum einen ist die Bevölkerung zu wenig über die Situation im serbischen Finanzsektor informiert, und das Vertrauen in die Banken ist trotz wesentlicher Verbesserungen in den letzten Jahren immer noch tief. Auf Seite der Banken werden die Empfänger von Remittances noch zu wenig als potenzielle Kunden wahrgenommen und es fehlen entsprechende auf die Empfänger von Remittances zugeschnittene Produkte. Die Tatsache, dass sich beispielsweise bargeldlose Zahlungsmittel in Serbien grosser Beliebtheit erfreuen und die Benutzung von Kreditkarten noch nicht eingeführt wurde, weist auf ein wesentliches Potenzial hin, Bankdienstleistungen in Serbien attraktiver zu

machen und damit auch die Möglichkeit des formellen Transfers von Remittances zu erhöhen.

Zukünftige Aktivitäten im Bereich Remittances

Auf Grundlage dieser umfassenden Studie wird in einem nächsten Schritt in Belgrad eine Fachkonferenz durchgeführt. Gemeinsam mit Vertretern aus Finanzsektor, Diaspora und Regierung sollen die Resultate der Studie besprochen und mögliche Zusammenarbeitsformen geprüft werden. Das Seco will dabei weder auf das Volumen noch auf die Verwendung der vorhandenen Remittances Einfluss nehmen. Die geplanten Massnahmen greifen denn auch in keiner Weise in den Markt ein. Zwei Bereiche stehen im Vordergrund:

- Einerseits ist das Seco bestrebt, zur Senkung der Kosten und Risiken der Geldtransfers durch erhöhte Transparenz über die Preise und Dienstleistungen der Anbieter von Geldtransfers beizutragen.
- Andererseits sollen die lokalen Banken dabei unterstützt werden, attraktive Spar- und Investitionsmöglichkeiten für die Klientel der Remittances-Empfänger bereitzustellen, damit diese Gelder vermehrt auch für produktive Investitionen verwendet werden und damit zur Erhöhung des Wachstums und zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort beitragen. Diesbezüglich bestehen bereits Ansätze, auf denen aufgebaut werden kann, insbesondere in den Ländern Südamerikas. Es gilt zu prüfen ob diese auf den Kontext im Balkan übertragbar sind.

Fazit

Angesichts des Volumens, der Stabilität sowie der positiven Entwicklungswirkung von Remittances werden diese weiter an Bedeutung gewinnen. Die Entwicklungsagenturen sind gefordert, Massnahmen zur Stärkung des Einflusses der Remittances auf die Entwicklung in den Empfängerländern einzuleiten. Die Schweiz will sich daran aktiv beteiligen.

Wichtig ist gleichzeitig die Erkenntnis, dass die Wirksamkeit der Remittances – wie auch der öffentlichen Entwicklungshilfe – durch ein gesundes politisches und wirtschaftliches Umfeld gestärkt werden kann. Es gilt deshalb, die konkreten Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz von Remittances mit der Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Institutionen in den Empfängerländern zu begleiten. ■