

Tanja Stitteneder und Carla Rhode

ifo Migrationsmonitor: Informationskampagnen zur Förderung der regulären Migration

Informationskampagnen ermöglichen es, eine große Anzahl an Menschen relativ schnell und kostengünstig zu informieren. In der Migrationspolitik werden Informationskampagnen verwendet, um zielgerichtet mit potenziellen – oft irregulären -- Migranten zu kommunizieren. Die Ziele solcher Kampagnen reichen von der einfachen Weitergabe von Informationen bis hin zu Veränderungen im Verhalten der Zielgruppe. Das Ausmaß der Wirksamkeit von Informationskampagnen, insbesondere bei Letzteren, ist aus wissenschaftlicher Sicht noch nicht ausreichend belegt. Der vorliegende Artikel gibt einen groben Einblick in die Gestaltung von Informationskampagnen in der Migrationspolitik und skizziert deren Wirksamkeit anhand von zwei internationalen Beispielen.

Als Teil groß angelegter Kommunikationsstrategien können Informationskampagnen eine möglichst breite, oft gezielt ausgewählte Personengruppe kostengünstig zu einem bestimmten Thema informieren. Die Kampagnen zielen häufig auf eine Erweiterung des Bewusstseins- und Kenntnisstandes der Zielgruppe und in manchen Fällen sogar auf eine Verhaltensveränderung ab (vgl. Tjaden, Morgenstern und Laczko 2018). Anwendung finden Informationskampagnen beispielweise als Marketingmaßnahmen, sie werden überdies hinaus aber auch in der politischen Kommunikation, wie zum Beispiel im Wahlkampf, eingesetzt (vgl. Weiss und Tschirhart 1994).

INFORMATIONSKAMPAGNEN IN DER MIGRATIONSPOLITIK

In der Migrationspolitik werden Informationskampagnen verwendet, um zielgerichtet mit potenziellen Migranten zu kommunizieren. Informationskampagnen finden oftmals im Rahmen von Programmen zur Bekämpfung von Schmuggel und Menschenhandel statt und werden von oder in Zusammenarbeit mit der internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführt (vgl. Mcloughlin 2008). Viele Kampagnen streben dabei eine Bewusstseinsveränderung der potenziellen irregulären Migranten an, indem sie zum Beispiel über die Gefahren auf der Flucht informieren. Einige Kampagnen gehen einen Schritt weiter: Sie haben das Ziel, die Bereitschaft zur irregulären Migration zu reduzieren, indem sie potenzielle Wirtschaftsmigranten über die Möglichkeiten zur legalen und sicheren Migration informieren (vgl. Browne 2015; Pécoud 2010).

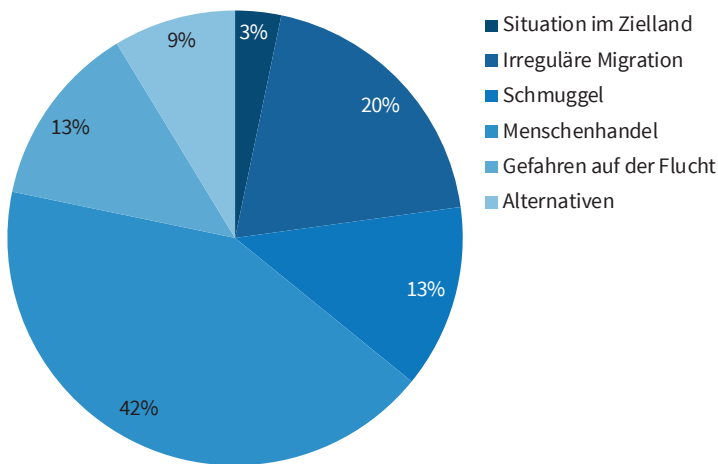
Dabei unterscheiden sich Inhalt, Zielgruppe und die Kommunikationsart erheblich von Kampagne zu Kampagne. Im Rahmen einer Kampagne in Kenia (*Horn of Aden/Gulf of Yemen: Improving the Protection of Migrants*) wurden beispielsweise Plakate mit Warnungen an Straßenrändern montiert. Die Initiatoren (in diesem Fall die IOM Kenia) hofften mit dieser Kampagne, die Migrationsströme nach Europa zu reduzieren, um einerseits den Migrationsdruck auf den Migrationsrouten zu verringern und andererseits die Geflüchteten vor der beschwerlichen und oft lebensbedrohlichen Reise zu bewahren.

Da sich potenzielle Migranten oftmals auf Erfahrungswerte von Bekannten und Verwandten, und somit u.U. auf einseitige bzw. nicht akkurate Informationen, verlassen (vgl. Mbaye 2014), ist es wichtig, ihnen Zugang zu neutraler und umfassender Information zu ermöglichen. Nur ausführliches Wissen zu Gefahren und Chancen – bereitgestellt durch objektive Informationen – kann potenzielle Migranten dazu befähigen, informierte Entscheidungen über ihre Zukunft zu treffen. In der Migrationspolitik sind Informationskampagnen daher ein Instrument zur Migrationssteuerung, das je nach konkretem Ziel unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Abbildung 1 zeigt beispielhaft, welche Inhalte Informationskampagnen in der Migrationspolitik umfassen.

Um den Erfolg von Informationskampagnen zu gewährleisten, müssen in der Planung vorab unterschiedliche Aspekte berücksichtigt werden. So sollte die Wahl des Kommunikationsmittels zur Zielgruppe passen. Zudem müssen Inhalt der Kampagne und die Ziele, die es zu erreichen gilt, vor dem Start definiert werden (vgl. Tjaden, Morgenstern und Laczko 2018).

Abb. 1

Nachrichten, die Informationskampagnen in der Migrationspolitik vermitteln



N = 92
Quelle: Tjaden et al. (2018).

© ifo Institut

Neben den Inhalten (vgl. Abb. 1) unterscheiden sich Informationskampagnen hinsichtlich der Kommunikationsmittel. Zur Anwendung kommen beispielsweise soziale Medien, Internet, Radio, Poster, Workshops. Abbildung 2 stellt beispielhaft dar, welche Kommunikationsmittel wie häufig in Informationskampagnen, die sich mit der Förderung legaler Migrationswege beschäftigen, eingesetzt werden.

Informationskampagnen können zudem unterschiedliche Zielgruppen ansprechen und beispielsweise die gesamte Bevölkerung, Gemeinde oder Nachbarschaft oder eine soziodemografische Gruppe, wie Ältere, Kinder oder Frauen, betreffen. Auch die Ziele, die mit den einzelnen Kampagnen verfolgt werden, unterscheiden sich von Kampagne zu Kampagne. Während einige Informationskampagnen darauf ausgerichtet sind, Aufmerksamkeit unter potenziellen Migranten zu erzeugen, streben andere die Wissensvermittlung an. Wiederum andere Kampagnen zielen darauf ab, eine Bewusstseins- oder Verhaltensänderung herbeizuführen.

WIRKSAMKEIT VON INFORMATIONS-KAMPAGNEN

Inwiefern Informationskampagnen effektiv sind und tatsächlich das Verhalten potenzieller Migranten beeinflussen, konnte aus wissenschaftlicher Sicht noch nicht ausreichend belegt werden. Tjaden, Morgenstern und Laczko (2018) haben die bestehende Literatur in einer umfangreichen Studie untersucht und sind zu dem Ergeb-

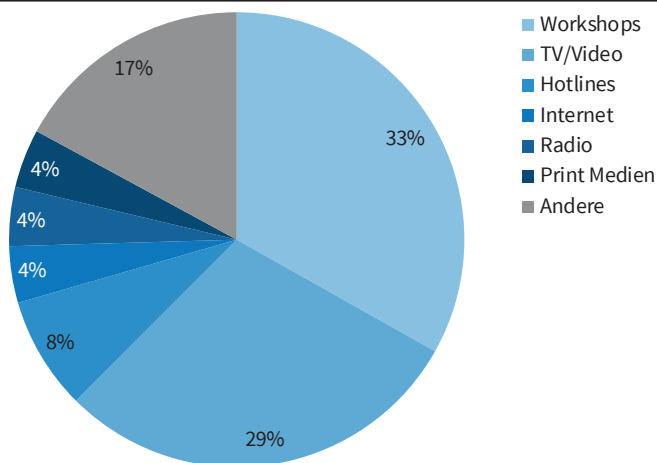
nis gekommen, dass auf nationaler und internationaler Ebene zwar viele Informationskampagnen durchgeführt wurden, aber nur wenige aussagekräftige Evaluierungen zur Verfügung stehen, die den tatsächlichen Effekt der Kampagnen messen. Laut den Autoren wurden nur 60 der insgesamt 3 600 durchgeführten Kampagnen evaluiert. Davon waren lediglich 30 Evaluierungsberichte öffentlich zugänglich, und nur zwei wurden als fachkundig geprüfte Publikationen herausgegeben. Die meisten zur Verfügung stehenden Evaluierungsberichte beruhen

demnach auf Einzelnachweisen. Dies wiederum reicht für eine wissenschaftliche Beurteilung hinsichtlich der Wirksamkeit von Informationskampagnen nicht aus.

Der Mangel an wissenschaftlich fundierten Evaluierungen ist zum einen auf die methodische Schwierigkeit und zum anderen auf die damit verbundenen hohen Kosten zurückzuführen. Zur methodischen Herausforderung zählt die Wahl des Studiendesigns. Denn die Gestaltung der Studie muss sicherstellen, dass nur die Auswirkungen der zugrunde liegenden Faktoren gemessen werden und andere Faktoren, die das Ergebnis ebenfalls beeinflussen könnten, ausgeschlossen werden. Zudem sollten ausreichend viele Personen befragt werden, um repräsentative Aussagen treffen zu können. Außerdem sollte ein weiterer Personenkreis, der diese Information (oft *Treatment* genannt) nicht erhält, als Kontrollgruppe zur Verfügung ste-

Abb. 2

Kommunikationsmittel, die Informationskampagnen in der Migrationspolitik verwenden



N = 24
Quelle: Tjaden et al. (2018).

© ifo Institut

hen. Dieser weitere Personenkreis sollte mengenmäßig der sogenannten Treatment-Gruppe entsprechen. Die Kontrollgruppe sollte wiederum dieselben soziodemografischen Eigenschaften wie die Treatment-Gruppe aufweisen.

Zum anderen müssen die Grundsteine für die Evaluierung bereits in der Planung der eigentlichen Informationskampagne gelegt werden, was oft mit einem hohen zusätzlichen Kostenaufkommen einhergeht. So müssen in der Informationskampagne unter Umständen bestimmte Fragen abgedeckt werden, die ausschließlich der späteren Evaluierung dienen. Des Weiteren sind Effekte erst über einen langen Zeitraum messbar, so dass die beiden Gruppen mehrmals und über einen längeren Zeitraum hinweg befragt werden müssen. Daraus ergibt sich, dass auch das Forscherteam über die gesamte Laufzeit der Informationskampagne, und darüber hinaus, zur Verfügung stehen und bereits in der Planungsphase miteinbezogen werden sollte. Es bietet sich außerdem an, wenn die Gutachter bzw. die mit der Evaluierung beauftragten Forscher persönlich vor Ort sind, um die Einhaltung der Studienvoraussetzungen (Objektivität, Randomisierung usw.) sicherzustellen. Für die Studienteilnehmer müssen zudem unter Umständen Anreize geschaffen werden, um die Motivation für spätere Folgebefragungen zu erhöhen.

INTERNATIONALE BEISPIELE VON INFORMATIONSKAMPAGNEN IN DER MIGRATIONSPOLITIK

Ob sich potenzielle Migranten letzten Endes tatsächlich für die irreguläre Migration entscheiden, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Neben sozioökonomischen, strukturellen und politischen Faktoren spielen der Zugang zu Informationen und deren Einordnung eine wichtige Rolle. Offene Fragen beinhalten beispielsweise, ob potenzielle Migranten informiert genug sind, über welche Kanäle sie sich informieren und inwieweit sie das Internet zur Informationsbeschaffung verwenden.

Zudem deuten Studien darauf hin, dass Netzwerke und Kontakte der Migranten im Zielland einen großen Einfluss auf die Migrationsentscheidung haben können (vgl. Mbaye 2014; Koser und McAuliffe 2013). Wenn beispielsweise eine Person erfolgreich migriert ist, wird sie dies den zurückgebliebenen Familienmitgliedern und Freunden berichten, die dieses Wissen möglicherweise wiederum an andere Nachbarn, Freunde oder Bekannte ihres Netzwerks tragen und somit unter Umständen die Migrationsentscheidung dieser Personen mitbeeinflussen (vgl. Browne 2015).

Die Tatsache, dass potenzielle Migranten ihre Informationen aus unterschiedlichen Kanälen beziehen, wurde auf internationaler Ebene bereits erkannt. In den vergangenen Jahren hat die EU daher umfassend in die Durchführung von Informations-

kampagnen in Hauptherkunfts- und Transitländern investiert¹. Inwieweit Informationen hinsichtlich der Gefahren auf der Flucht oder den Chancen der legalen Migration wirklich Migrationsabsichten abbauen können, bleibt offen.

Um dieser Frage einen Schritt näher zu kommen, untersuchten Bah und Batista (2018) in einem Lab-in-the-field-Experiment in Gambia die Bereitschaft zur illegalen Migration von West Afrika nach Europa. Im Rahmen des Experiments erhielten die Teilnehmer Informationen zur Wahrscheinlichkeit, in Europa Asyl bzw. eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Außerdem wurden die Teilnehmer, über die Wahrscheinlichkeit auf der Reise nach Europa umzukommen, informiert. Die Forscher zeigten, dass beide Informationen die Bereitschaft der Teilnehmer zur irregulären Migration beeinflussten. Während Informationen zu den tatsächlichen Bleibechancen die Bereitschaft zur irregulären Migration reduzierte, stieg die Bereitschaft der Teilnehmer mit der Information bezüglich der Gefahren.

In einer weiteren Studie untersuchte Paramjit (2012) eine Informationskampagne in Indien. Gemeinsam mit dem Indischen Zentrum für Entwicklungsforschung (CPRID) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wurden 25 Straßenausstellungen in 15 Dörfern ausgerichtet, mit dem Ziel irreguläre Migration nach Europa zu reduzieren. Die Straßenfeste adressierten konkret 21 bis 30-jährige Männer in der dörflichen Region Jalandhar, in Punjab. Das Projekt wurde insgesamt als erfolgreich eingestuft: 58% der Befragten antworteten positiv auf Fragen zu ihrem Bewusstsein zu migrationsbedingten Themen, und 96% befürworteten die Informationskampagne. Die Autoren betonen, dass die Veränderung der Einstellungen ein langfristiger Prozess ist und die Wiederholung der Straßenfeste eine zentrale Rolle spielt.

FAZIT

Informationskampagnen stellen in der Migrationspolitik ein Steuerungsinstrument mit Potenzial dar. Jedoch mangelt es derzeit noch an Evaluierungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, besonders was die Verminderung tatsächlicher Migrationsströme betrifft, die oft erst nach längerer Zeit auftreten. Auch wenn die langfristigen Wirkungseffekte nicht eindeutig sind, sollte betont werden, wie wichtig die Abstimmung von Inhalt, Ausführung und Auswahl der Zielgruppe für jede Informationskampagne ist. Außerdem können Informationskampagnen für einen Teil der potenziellen irregulären Migranten eine enorme Chance darstellen. Gerade Wirtschaftsmigranten, die oftmals jung und gut gebil-

¹ In 2016 wurden beispielsweise im Rahmen der gemeinsamen EUTF-IOM-Initiative zum Schutz und zur Reintegration von Migranten in Afrika rund 105 Mio. Euro in eine umfangreiche Informationskampagne entlang der zentralen Migrationsrouten investiert (vgl. Europäische Kommission 2017).

det sind, haben gute Perspektiven in die europäischen Arbeitsmärkte integriert zu werden und auf legalem Wege in die EU einzuwandern. Informationskampagnen zur Förderung der legalen Einwanderung sollten sich möglichst nur an den Teil der potenziellen Migranten richten, die realistische Chancen haben, rechtmäßig migrieren zu können. In Deutschland könnte dies unter Umständen zu einem Rückgang abgelehnter Asylanträge führen. Es besteht die Chance, dass potenzielle Wirtschaftsmigranten, die bereits vor der Abreise über ihre schlechten Perspektiven in Europa Bescheid wissen, vor der lebensbedrohlichen Reise bewahrt bleiben. Menschen, die wiederum aus humanitären Gründen flüchten, könnten höchstens über die Gefahren der Flucht informiert werden, um eine informierte Entscheidung zu treffen. Ob dies jedoch tatsächlich die schlechtere Alternative ist, als in einem Land zu bleiben, in dem ihr Leben gefährdet ist, bleibt zu bezweifeln.

LITERATUR

- Bah, T. L. und C. Batista (2018), »Understanding Willingness to Migrate Illegally: Evidence from a Lab in the Field Experiment«, NOVAFRICA Working Paper Series wp1803, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Novafrica.
- Browne E. (2015), *Impact of communication campaigns to deter irregular migration*, Applied Knowledge Services: Governance, Social Development, Humanitarian, Conflict, verfügbar unter: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0896840f0b652dd0001f4/HQ1248.pdf>.
- Europäische Kommission (2017), *EU Emergency Trust Fund for Africa*, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa-20171218_en.pdf, aufgerufen am 6. August 2019.
- Koser K. und M. McAuliffe (2013), *Establishing an Evidence-Base for Future Policy Development on Irregular Migration to Australia*, Australian Government, Department of Immigration and Citizenship, verfügbar unter: <https://www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/evidence-base-for-future-policy.pdf>.
- Mbaye L. M. (2014), »Barcelona or Die: Understanding Illegal Migration from Senegal«, *IZA Journal of Migration* 3, 21.
- Mcloughlin, C. (2008), *Helpdesk Research Report: Information Campaigns and Migration*, Governance and Social Development Resource Center, verfügbar unter: <http://gsdrc.org/docs/open/hd529.pdf>, aufgerufen am 23. Juli 2019.
- Paramjit, S. (2012), *Awareness and Information Dissemination: Lessons from a publicity campaign in Punjab*, Migration Policy Centre, CARIM India Research Report, verfügbar unter: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/24849>.
- Pécoud, A. (2010), »Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns«, in: M. Geiger und A. Pécoud (Hrsg.), *The Politics of International Migration Management*, Palgrave Macmillan.
- Tjaden, J., S. Morgenstern und F. Laczko (2018), *Evaluating the impact of information campaigns in the field of migration: A systematic review of the evidence, and practical guidance*, Central Mediterranean Route Thematic Report Series, International Organization for Migration, Genf.
- UNHCR (2011), »Chapter 10: Information strategy«, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10 Point Plan in Action*, United Nations High Commissioner for Refugees, Genf, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/50a4c2289.pdf>.
- Weiss, J. und M. Tschirhart (1994), »Public Information Campaigns as Policy Instruments«, *Journal of Policy Analysis and Management* 13, 82–119.