

Wachsende Migrationsströme: Wie können die europäischen Länder die Fluchtursachen erfolgreich bekämpfen?

Die Migration nach Europa hält weiter an. Seit der Flüchtlingskrise 2015 hat sich der Druck auf die EU und ihrer am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten erhöht, Maßnahmen zur Eindämmung der Einwanderung aus Entwicklungsländern zu ergreifen. Sollten die bisherigen Ansätze bei der Bekämpfung der Fluchtursachen überdacht werden? Welche Möglichkeiten haben die Zielländer, die Situation in den Herkunftsländern zu verbessern?

Reiner Klingholz*
Leichter gesagt als getan

Nicht jede gut gestellte Frage lässt sich klar und einfach beantworten: Etwa wie sich angesichts wachsender Migrationsströme Fluchtursachen erfolgreich bekämpfen lassen.

Denn erstens geht es bei den in Europa viel diskutierten Wanderungen weniger um Geflüchtete und Verfolgte, denen aus humanitären Gründen ein Recht auf Migration zusteht, sondern mehrheitlich um Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen unterwegs sind. Von allen Menschen weltweit, die nicht im Land ihrer Geburt leben, sind 90% Wirtschaftsmigranten und nur 10% Geflüchtete (vgl. United Nations 2019a). Flucht- und Wirtschaftsmigration verschwimmen obendrein häufig. So hat ein Mensch, der in Syrien um sein Leben bangen muss, auch ökonomische Gründe sein Land zu verlassen. Bei der Frage, wie sich Fluchtursachen am besten bekämpfen lassen, geht es also eher um Migrationsursachen. Die aber sollte Europa nicht prinzipiell bekämpfen, denn es ist auf Zuwanderung angewiesen – künftig mehr als heute schon (vgl. Aresin et al. 2019).

Zweitens sind die Gründe für Migration vielfältig und lassen sich nur schwer oder nur langfristig beeinflussen. Sie reichen vom Bevölkerungswachstum über ein Wohlstands- und Sicherheitsgefälle zwischen Herkunfts- und Zielregion, über funktionierende Migrantennetzwerke, Konflikte und politische Unsicherheit bis hin zu Umweltfaktoren wie Wassermangel oder Klimawandel. Manche Menschen wandern aus purer Not, andere obwohl es ihnen gut geht, weil sie ihre hohe Lebensqualität weiter verbessern wollen.

* Dr. Reiner Klingholz leitete von 2003 bis 2019 das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, einen Think Tank für Fragen des demografischen Wandels. Derzeit ist er Fellow am Stellenbosch Institute for Advanced Study in Südafrika.

Drittens entstehen bei dem Versuch, Flucht- oder Migrationsursachen zu bekämpfen, neue Migrationsanreize. Wenn etwa im Rahmen einer erwünschten sozioökonomischen Entwicklung in den ärmeren Ländern die Einkommen steigen, kommen viele Menschen überhaupt erst in die Lage, eine Migration zu organisieren und zu finanzieren.

DIE WICHTIGSTEN MIGRATIONSURSACHEN LASSEN SICH KAUM BEEINFLUSSEN

Welches aber sind die wichtigsten Migrationsursachen? Und kann Europa sie überhaupt bekämpfen oder auch nur beeinflussen?

Der größte Antrieb für Migration ist das Einkommens- und Wohlstandsgefälle zwischen Herkunfts- und Zielland. So erwirtschafteten die entwickelten Staaten 2018 ein neunmal höheres BIP pro Kopf als die aufstrebenden und sich entwickelnden Staaten. Selbst Rumänien und Bulgarien, die ärmsten EU-Staaten, kommen auf ein Pro-Kopf-BIP, das sechs- bis siebenfach über jenem der Staaten in Afrika südlich der Sahara liegt (vgl. International Monetary Fund 2018). Auch wenn Migranten selten auf Anheiß gut bezahlte Jobs finden, so verdienen sie nach dem Umzug von einem Land mit niedrigen in eines mit höheren Einkommen nach Berechnungen der Weltbank im Schnitt drei- bis sechsmal mehr Geld als in ihrer alten Heimat (vgl. The World Bank 2018). Dieser Anreiz lässt sich nicht aus der Welt schaffen. Auch wenn sich viele Schwellenländer in einem ökonomischen Aufholprozess gegenüber den Industrienationen befinden, wird das Wohlstandsgefälle auf absehbare Zeit bestehen bleiben, und damit der Anreiz zu migrieren.

Die zweite zentrale Einflussgröße für Migration ist die Demografie. Die Weltbevölkerung wächst, und allein schon deshalb nimmt die Zahl der Menschen zu, die fern der Heimat eine Bleibe oder Beschäfti-



Reiner Klingholz

gung suchen. Wo nicht gleichzeitig die notwendigen Versorgungsmöglichkeiten, von Gesundheitsdiensten über Bildungseinrichtungen bis hin zu Arbeitsplätzen, geschaffen werden, vergrößert sich zudem die Konkurrenz um diese Angebote und damit der Migrationsdruck.

Prognosen zufolge wird das Bevölkerungswachstum in West- und Südasien, vor allem aber in Afrika südlich der Sahara, bis Mitte des Jahrhunderts und darüber hinaus anhalten. Afrika insgesamt dürfte seine Einwohnerzahl bis 2050 auf rund 2,6 Milliarden verdoppeln, Pakistan steht ein Wachstum von 50% ins Haus. In all diesen Regionen liegen die Kinderzahlen je Frau zum Teil deutlich über dem Niveau, das für eine stabile Bevölkerung nötig wäre (vgl. United Nations 2019b).

Europa hat nur einen sehr begrenzten Einfluss auf dieses Wachstum. Erfahrungsgemäß bekommen die Menschen überall auf der Welt weniger Kinder, wenn sich die Lebensbedingungen verbessern, wenn die Menschen gesünder werden, sich Bildung ausbreitet, ausreichend Verdienstmöglichkeiten entstehen und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern vorankommt (vgl. Kaps, Schewe und Klingholz 2019). Perspektiven für die Menschen in den ärmeren Ländern zu schaffen ist die Uridee der Entwicklungszusammenarbeit. Der Erfolg dieser Bemühungen ist bislang überschaubar. Aber selbst wenn es gelingt, die Lebensbedingungen zu verbessern, lässt sich dadurch nicht die Migration eindämmen.

WER ABWANDERT, GEHÖRT NICHT ZU DEN ÄRMSTEN

Im Gegenteil: Menschen mit geringen Einkommen wandern nur über kurze Distanzen, weil ihnen das Geld für die weite Reise nach Europa fehlt. Erst wenn in den Ländern das jährliche BIP pro Kopf über 2 000 kaufkraftbereinigte US-Dollar steigt – ein Wert, den arme Staaten wie Niger oder Tschad gar nicht erreichen –, werden nach der »Migration-Hump-Theorie« Wanderungen über größere Distanzen wahrscheinlich, etwa von Afrika oder Asien nach Europa. Bei einem Wert von 7 000 bis 13 000 Dollar erreicht die Migration ihren Höhepunkt und sinkt dann langsam wieder ab. Ganz zum Stillstand kommt sie aber auch bei sehr hohem Entwicklungsstand nicht (vgl. Natale, Migali und Münz 2018). Wirtschaftlicher Fortschritt und bessere Verdienstmöglichkeiten bedeuten deshalb für arme Länder vor allem eines: mehr Abwanderung. Trotzdem gibt es zur Entwicklung keine Alternative, denn ohne Fortschritte blieben diese Länder in der Falle aus Armut und wachsender Bevölkerung gefangen, mit allen Negativfolgen, die weit über die betroffenen Länder hinauswirken.

Einen ähnlichen Effekt wie steigende Einkommen hat Bildung. Sie ist der dritte wichtige Migrationsfaktor. Ländern mit einem hohen Bevölke-

rungswachstum mangelt es in der Regel an guten Bildungssystemen, was ihre Entwicklungschancen nicht eben erhöht. Investieren die Regierungen aber in Schulen und Hochschulen, aus denen mehr besser Qualifizierte hervorgehen, steigt die allgemeine Wanderungsbereitschaft. In der Regel sind es dann die besser Gebildeten, die sich dazu entscheiden abzuwandern und dies auch organisieren können. Auswanderer haben im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ihrer Heimatländer meist eine bessere Ausbildung (vgl. Fargues 2017). Bildung hat nur längerfristig einen migrationsdämpfenden Effekt: Frauen mit höherer Bildung haben bessere ökonomische Perspektiven, und sie bekommen in wenig entwickelten Ländern deutlich weniger Kinder als ihre Geschlechtsgenossinnen, die nie oder kaum zur Schule gegangen sind. Beides reduziert das Bevölkerungswachstum und damit auf lange Sicht das Migrationspotenzial.

Ausgewanderte halten normalerweise Kontakt zu Freunden und Familien in der alten Heimat. Über diese Netzwerke tauschen sie sich mit potenziellen Migranten in den Herkunftsländern über Jobangebote und Einkommensmöglichkeiten, über legale und irreguläre Migrationswege aus. Moderne Kommunikationswege wie Skype, Facebook oder Messenger-Dienste erleichtern den Austausch. Auch Staaten profitieren von den Verbindungen der Diaspora zu ihrer Herkunftsregion: durch die Rücküberweisungen der Ausgewanderten und manchmal durch zirkuläre Migration. Denn wenn Auswanderer einmal zurückkehren, bringen sie oft Wissen, Unternehmergeist und Kapital mit. Einige Länder unterhalten dazu eigene Diasporaministerien. All diese Verbindungen fördern weitere Migration. Europa kann und sollte diese Netzwerke nicht stören.

Nicht erst seit dem Bürgerkrieg in Syrien ist deutlich geworden, wie stark Konflikte und politische Repression Flucht und Migration auslösen können. Weltweit sind derzeit mehr Menschen auf der Flucht als jemals zuvor, auch weil die Zahl der gewaltsamen Auseinandersetzungen seit 1975 einen Höchststand erreicht hat. Dabei geht es nicht nur um Kriege zwischen Staaten, sondern auch um interne Konflikte und nichtstaatliche Gewalt durch Terrorgruppen wie den sogenannten Islamischen Staat. Häufig finden diese Konflikte in Ländern statt, die durch hohes Bevölkerungswachstum ohnehin unter Entwicklungsstress stehen (vgl. Uppsala Conflict Data Program 2018). Auch aus Ländern, in denen keine akuten bewaffneten Auseinandersetzungen stattfinden, die aber autoritär regiert werden, wie Russland, Iran, Nordkorea oder Eritrea wandern viele Menschen fluchtartig ab. In all diesen Fällen hat Europa wenig Möglichkeiten, das Migrationsgeschehen zu beeinflussen.

Schließlich spielen vermehrt auch Umweltfaktoren eine Rolle bei der Migration. Das Absinken der Grundwasserpegel, die Erosion von Ackerflächen,

der Anstieg der Meeresspiegel, ausbleibende Niederschläge und andere Folgen des Klimawandels sorgen dafür, dass Menschen ihre Lebensgrundlage verlieren und ihre Heimatorte verlassen. Tendenz: steigend. In der Regel sind davon ohnehin schon marginalisierte Bevölkerungsgruppen betroffen, die mangels anderer Möglichkeiten nur im eigenen Land wandern und in den Armutsvierteln der urbanen Zentren landen. Der dortige Bevölkerungsdruck kann jedoch Verteilungskonflikte auslösen, die dann ihrerseits die internationale Migration befördern (vgl. Ionesco, Mokhnacheva und Gemeine 2017). Weil sich die wesentlichen Auswirkungen des Klimawandels aufgrund der Trägheit des Klimasystems erst künftig zeigen werden und sich bisher nur kleine Länder wie Marokko oder Costa Rica an die Zusagen im Rahmen des Pariser Klimaabkommens hält, ist davon auszugehen, dass in den kommenden Jahrzehnten viele Millionen Menschen zumindest zu regionalen Klimamigranten werden. Europa hat als einer der Hauptproduzenten von Treibhausgasen eine große Verantwortung, seine Emissionen zu senken. Positive Effekte auf den Klimawandel sind aber selbst bei radikalen Maßnahmen erst in vielen Jahrzehnten, wenn nicht gar Jahrhunderten zu erwarten.

LANGER ATEM NÖTIG

Unterm Strich hat Europa so gut wie keine Möglichkeiten, mittelfristig Flucht- oder Migrationsursachen zu bekämpfen. Solange das globale Angebot von Migrationswilligen die Nachfrage in den demografisch alternden und zum Teil schon schrumpfenden Industrieländern bei weitem übersteigt, kann allein die Politik Wanderungen regulieren oder begrenzen. Die derzeit genutzten Instrumente der EU beziehungsweise der einzelnen EU-Staaten reichen dabei von konkreten Anwerbestrategien für Fachkräfte über Abwehrmaßnahmen wie einer restriktiveren Asylpolitik und physischen Abschottungen wie Zäunen und Grenzkontrollen bis hin zum »EU-Flüchtlingspakt« genannten Abkommen der EU mit der Türkei und fragwürdigen »Deals« mit libyschen Milizen.

Die Abschottungspolitik, die mit schweren Menschenrechtsverletzungen erkaufte ist, zeigt längst die gewünschte Wirkung, wie die stark rückläufige Zahl der Schutzsuchenden in Europa belegt: Waren es 2015 noch 1,3 Millionen, hat sich deren Zahl bis 2018 auf 581 000 mehr als halbiert (vgl. Eurostat 2018). Diese Politik kann somit – zumindest für den Moment – Migration eindämmen, sie hat aber keinerlei Einfluss auf die eigentlichen Migrationsursachen. Sie schafft weder Beschäftigung in den Herkunftsländern, noch sorgt sie für Frieden in den Krisengebieten.

Flucht- oder Migrationsursachen durch Entwicklung zu bekämpfen, ist ein wohlfeiles politisches Schlagwort, das an der Realität vorbeigeht. Nötig wäre eine langfristige Strategie, die die Lebensbedin-

gungen vor Ort verbessert. Die grundsätzlichen Interventionen dafür sind bekannt: Eine bessere Gesundheitsversorgung, die unter anderem die Kindersterblichkeit senkt, ist die Voraussetzung dafür, dass sich die Menschen in den Ländern mit starkem Bevölkerungswachstum für kleinere Familien entscheiden. Ein Bildungssystem, das den jungen Menschen mindestens eine abgeschlossene Sekundarbildung ermöglicht, ist die Grundlage für eine produktive und innovative Gesellschaft. Und schließlich benötigen die betroffenen Länder privates Unternehmertum und Arbeitsplätze, damit das durch Gesundheit und Bildung geschaffene Humankapital auch zu einer sozioökonomischen Entwicklung beitragen kann.

Eine solche Strategie braucht einen sehr langen Atem. Aber sie hat den Nebeneffekt, dass in den Herkunftsländern von Migranten mehr Menschen mit besseren Qualifikationen heranwachsen, die sich nicht nur um ihre eigenen Länder verdient machen, sondern auch der wachsenden internationalen Nachfrage nach Fachkräften entsprechen.

LITERATUR

Aresin, J., A. Carasco-Heiermann, A. Kaps und R. Klingholz (2019), *Europa als Ziel. Die Zukunft der globalen Migration*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Eurostat (2018), »Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht, Jährliche aggregierte Daten«, Eurostat, Brüssel.

Fargues P. (2017), »International Migration and Education – A Web of Mutual Causation«, Paper commissioned for the Global Education Monitoring Report 20.

International Monetary Fund (2018), *World Economic Outlook Dataset*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Ionesco, D., D. Mokhnacheva und F. Gemeine (2017), *Atlas der Umweltmigration*, oekom Verlag, München.

Kaps, A., A. K. Schewe und R. Klingholz (2019), *Afrikas demografische Vorreiter. Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Natale, F., S. Migali und R. Münz (2018), *Many more to come? Migration from and within Africa*, European Commission, Joint Research Centre, Brüssel.

The World Bank (2018), *Moving for Prosperity. Global Migration and Labor Markets*, The World Bank, Washington D.C.

United Nations (2019a), *International migrant stock 2019*, Department of Economic and Social Affairs, verfügbar unter: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

United Nations (2019b), *World Population Prospects: The 2019 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Washington D.C.

Uppsala Conflict Data Program (2018), »UCDP Datenbank«, Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala.

Felix Braunsdorf*

Wie ein Neustart der Debatte um Fluchtursachen gelingen kann



Felix Braunsdorf

Migration hat in der Menschheitsgeschichte immer zu gesellschaftlichem Wandel beigetragen. Dass Menschen in ein anderes Land ziehen, ist eine historische Konstante. Heute leben laut den Vereinten Nationen (VN) rund 270 Millionen Menschen in einem anderen Land und gelten als internationale Migrant*innen. Darunter fallen Personen, die vor Kriegen geflohen sind, genauso wie Menschen, die für einen neuen Arbeitsplatz umziehen (vgl. United Nations 2019). Das Niveau der grenzüberschreitenden Migration ist in den vergangenen Jahrzehnten nicht angewachsen, sondern auf einem recht niedrigen Niveau stabil geblieben. Nämlich bei rund 3% der Weltbevölkerung. Die meisten internationalen Migrant*innen bleiben in ihrer Herkunftsregion oder nutzen die Mobilitätsmöglichkeiten in Räumen der Personenfreizügigkeit, um zwischen Ländern zu pendeln. Auch wenn Migration etwas ganz gewöhnliches ist, ist es sinnvoll, sie politisch zu steuern, um ihre positiven Entwicklungseffekte für Herkunfts- und Zielländer und für die Migrant*innen selbst zu nutzen.

Damit Migration eine freie Entscheidung bleibt und keine Notwendigkeit ist, sollten laut Globalem Migrationspakt der Vereinten Nationen die nachteiligen Triebkräfte, die Menschen dazu zwingen, ihre Heimat zu verlassen, minimiert werden (Ziel 2). Und zwar sollte diese durch die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung der VN erreicht werden, die von Bekämpfung von Armut und Ungleichheit, Einsatz für den Klimaschutz bis hin zur Schaffung von menschenwürdiger Arbeit einen detaillierten Arbeitsplan bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus vorgeben. Die Debatte um die Fluchtursachenbekämpfung der letzten Jahre ging jedoch in eine andere Richtung.

DIE ANGST VOR DER EINWANDERUNG IST GRÖßER ALS DIE TATSÄCHLICHEN ZAHLEN

In Folge des Syrienkrieges, des massiven Anstiegs der weltweiten Flüchtlingszahlen und der anhaltend hohen irregulären Migration über das Mittelmeer verschob sich in vielen europäischen Ländern der Fokus darauf, Flucht und irreguläre Migration nach Europa einzudämmen. Rechtspopulistische Parteien entdeckten die – häufig durch Ressentiments geprägte – Angst vor »den Fremden« als Kernthema. Hoch emotional wurde und wird darüber diskutiert, wie verhindert werden kann, dass Menschen nach Europa kommen – und damit sind in der Regel Menschen aus afrikanischen Ländern gemeint.

* Felix Braunsdorf ist Referent für Migration und Entwicklung bei der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.

Aber entgegen landläufiger Meinung wird Europa nicht von den Armen der Welt überrannt (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2019). Zudem ist Europa bei weitem nicht die Weltregion, die die meisten Kriegsflüchtlinge aufnimmt. Irreguläre Migration aus Afrika macht tatsächlich nur einen sehr kleinen Teil der Migration nach Europa aus.¹ Allerdings stieg die Zahl laut einer Studie der Europäischen Union in den letzten Jahren an, gleichzeitig erhielten seit 2008 immer weniger afrikanische Migrant*innen legale Aufenthaltstitel von EU-Staaten (vgl. Europäische Kommission 2018). Tendenziell wurde es schwieriger für Menschen aus afrikanischen Staaten, auf regulären Wegen zu Arbeits- oder Bildungszwecken in europäische Staaten einzureisen.

Nichtsdestotrotz reagierten einige europäische Staaten auf den innereuropäischen Dissens in der Flüchtlings- und Migrationspolitik und den großen innenpolitischen Druck: Sie erteilten der Entwicklungszusammenarbeit den Auftrag, die Fluchtursachen in den Herkunftsländern der Migrant*innen zu bekämpfen.

»FLUCHTURSACHENBEKÄMPFUNG« ALS AUFGABE DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Fluchtursachenbekämpfung ist ein Begriff ohne allgemein anerkannte wissenschaftliche Definition und wird abhängig vom politischen Lager sehr unterschiedlich interpretiert (vgl. Schraven 2019). Für die einen werden Fluchtursachen beispielsweise bekämpft, indem man die Lebensbedingungen von bereits geflüchteten Menschen in Aufnahmeländern wie dem Libanon stabilisiert. Oder, indem afrikanische Staaten bei der Überwachung ihrer Grenzen unterstützt werden, um Menschen frühzeitig auf ihrem Weg nach Europa aufzuhalten. Fluchtursachenbekämpfung meint hier die Eindämmung von (sekundären) Flucht- und Migrationsbewegungen. Für die anderen geht es bei der Bekämpfung von Fluchtursachen um tieferliegende Probleme, für die europäische Staaten teilweise eine Mitverantwortung tragen, etwa hinsichtlich der Auswirkungen der europäischen Handelspolitik, der Rüstungsexporte oder des Klimawandels. Was mit Fluchtursachenbekämpfung konkret gemeint ist oder ob der Begriff nur als Worthülse verwendet wird, hängt daher stark von Kontext und Sprecher*in ab.

Nichtsdestotrotz ist es seit den 1980er Jahren eine wiederkehrende Idee, dass die Entwicklungszusammenarbeit Fluchtursachenbekämpfung betreiben kann. Schon damals wurde eine simple Wirkungslogik suggeriert, wonach Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich zum wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung beitrage und damit sogenannte

¹ Der Anteil der Menschen, die in Afrika geboren wurden, an der Gesamtbevölkerung in der EU liegt bei nicht einmal 1%. Sie leben meist in den europäischen Ländern mit ausgeprägter kolonialer Vergangenheit, in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Belgien und Portugal (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2019).

Bleibeperspektiven im Herkunftsland schaffe. Auch wenn die Migrationsforschung von einer wesentlich komplexeren Wechselwirkung von Migration und wirtschaftlicher Entwicklung ausgeht, folgt der politische Auftrag der letzten Jahre weiterhin dieser Maxime.²

So stockte die deutsche Bundesregierung die Mittel für entwicklungspolitische Maßnahmen kontinuierlich auf, sofern diese zumindest auf dem Papier darauf ausgerichtet waren, Fluchtursachen zu bekämpfen. Die Europäische Kommission setzte einen *Notfall-Treuhandfonds für Stabilität und zur Bewältigung der grundlegenden Ursachen irregulärer Migration in Afrika (EU Emergency Trust Fund for Africa)* auf. Diese Maßnahmen signalisieren, dass die Politik das »Problem« tatkräftig angehen will, dass sie es an seinen Wurzeln zu »bekämpfen« gedenkt. Aber was kann Europa überhaupt erreichen?

FLUCHTURSACHEN, IRREGULÄRE MIGRATION, GEMISCHTE WANDERUNGEN

Bei den europäischen und deutschen Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung geht es um Menschen, die versuchen, ohne gültige Papiere nach Europa zu kommen, unabhängig davon, ob sie dort einen Anspruch auf Asyl haben oder nicht. Es geht um Menschen, die ihre Heimat verlassen, weil sie auf ein sicheres, besseres Leben in einem fremden Land hoffen. Bei ihnen vermischen sich Migrationsmotive, wie das Streben nach einer wirtschaftlichen Perspektive, mit klassischen Fluchtgründen, wie politische Verfolgung, staatliche Repression, Gewaltkonflikte und Bürgerkriege. Die Wissenschaft spricht von gemischter Wanderungen (*Mixed Migration*), auch weil die Menschen unabhängig von ihren jeweiligen persönlichen Motiven den gleichen Gefahren auf dem Weg ausgesetzt sind.

Für viele ist die Entscheidung, ihr Zuhause zu verlassen, eine Anpassungsstrategie an sich verschlechternde Lebensbedingungen und hat tief liegende politische, ökologische und wirtschaftliche Ursachen, die sogenannten strukturellen Fluchtursachen. Dazu gehören auch schlechte Regierungsführung, Marginalisierung und Diskriminierung von Minderheiten sowie Armut, Ungleichheit und Umweltzerstörung. Im Extremfall ist die Entscheidung zu gehen eine Überlebensstrategie, wenn die Existenz einer Person gefährdet ist. Verfolgung und Gewalt zählen

zu den akuten Fluchtursachen. Klar ist: Die Gründe zu fliehen oder auszuwandern sind sehr komplex und multidimensional.

DIE BESCHEIDENEN MITTEL DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Tieferliegende strukturelle Probleme in Ländern des globalen Südens wird die deutsche Entwicklungspolitik nicht lösen können. Auch deshalb hat sich die Strategie, Entwicklungszusammenarbeit als wirksame »Fluchtursachenbekämpfung« zu verkaufen, mittlerweile weitgehend erschöpft.

Die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit wirken zudem sehr bescheiden, wenn man sie mit den finanziellen Beiträgen vergleicht, die Migrant*innen selbst leisten. Ausländische Direktinvestitionen oder die Rücküberweisungen (*remittances*) von Migrant*innen, die in Entwicklungs- und Schwellenländer fließen, übersteigen das Budget der Entwicklungszusammenarbeit um ein vielfaches. Im Jahr 2018 beliefen sich die *remittances* in Länder in Subsahara-Afrika auf insgesamt 46 Mrd. US-Dollar. Laut der kürzlich veröffentlichten Studie *Scaling Fances* des UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), gelingt es immerhin 78% der in der EU arbeitenden Migranten ohne Aufenthaltsstatus, ihre Familien in den afrikanischen Herkunftsstaaten mit Geld zu unterstützen, und sie schicken dabei fast so viel Geld nach Hause, wie sie vorher im Schnitt in ihren Heimatländern verdient haben (vgl. United Nations Development Programme 2019). Neben der saisonalen Arbeitsmigration sind die Rücküberweisungen ein entscheidender und stabilisierender Faktor in Krisenzeiten. Nicht selten helfen sie den zurückbleibenden Familienmitgliedern, ihre Lebensbedingung zu verbessern, und ermöglichen Bildungsperspektiven (vgl. Abdalla 2019).

Unabhängig von ihrer finanziellen Ausstattung hat die Entwicklungszusammenarbeit auf akute Fluchtursachen wie Kriege und Gewalt nur sehr begrenzten Einfluss. Hier sind Instrumente der Diplomatie, der Sicherheitspolitik sowie des europäischen und internationalen Krisenmanagements gefragt. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe können lediglich die in der Nachbarschaft von Kriegsgebieten liegenden Erstaufnahmeländer unterstützen, die bereits heute eine unverhältnismäßig hohe Zahl geflüchteter Menschen beherbergen. Dies ändert wenig an der Fluchtursache, z.B. dem Bürgerkrieg Syrien, kann aber die Symptome lindern.

Die Hauptaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit ist es, die Lebensverhältnisse in den Partnerländern nachhaltig zu verbessern. Entwicklungspolitische Programme zugunsten von Gesundheit, Bildung, Rohstoff-Governance oder Korruptionsbekämpfung können strukturelle Fluchtursachen reduzieren, wenn sie auf einer sorgfältigen Analyse der Konflikt- und Fluchtursachen beruhen und dem Do-no-harm-

² Laut der »Migration-Hump«-These nimmt die Auswanderungsrate aus einem Land erst einmal zu, wenn dort Wirtschaftswachstum und steigende Pro-Kopf-Einkommen bis zu einem bestimmten Punkt steigen. Erst in Ländern mit gehobenen mittleren Einkommen sinkt demnach die Auswanderungsrate. Jedoch beruht diese These auf Querschnittsdaten und kann wenig darüber sagen, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung über Zeit auf die Migrationszahlen eines Landes auswirkt (vgl. Benček und Schneiderheinze 2019). Neuere Studien weisen darüber hinaus auch auf andere Faktoren hin: z.B. Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftlicher Strukturwandel, Nachahmungseffekte bei Migrationsprozessen, steigende Ungleichheit, Kreditrestriktionen und sinkende Migrationsbarrieren (vgl. Angenendt, Martin-Shields und Schraven 2017).

Ansatz folgen. Zunehmend wichtiger wird es werden, die Partnerländer bei der Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen und die Resilienz von betroffenen Bevölkerungsgruppen zu stärken. In Anbetracht von *shrinking spaces* für zivilgesellschaftliche Akteure ist es außerdem wichtig, gerade mit ihnen zusammenzuarbeiten.

Sicherlich müssen die entscheidenden Impulse für mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder nachhaltige Entwicklung aus den Ländern selbst kommen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dennoch einen Beitrag zu besseren politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Verhältnissen im globalen Süden leisten. Das sind jedoch langfristige Prozesse, die sich darüber hinaus in sehr unterschiedlicher Weise auf die Migration auswirken.

FLUCHTURSACHEN »MADE IN EUROPE« BEKÄMPFEN

Eine verantwortungsbewusste Politik der Fluchtursachenbekämpfung sollte nicht dabei stehen bleiben, die Lebensverhältnisse in ärmeren Ländern mit entwicklungspolitischen Projekten zu verbessern. Sie sollte auch die Auswirkungen europäischer Politik unter die Lupe nehmen – denn hier sind die politischen Hebel wesentlich länger (vgl. Braunsdorf 2016).

Für die Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet das beispielsweise, die Folgen einer ambivalenten Interventionspraxis auszuwerten und die Zusammenarbeit mit fragwürdigen Regimen zu überdenken. Wenn Deutschland und Europa Waffen an Länder verkaufen, die diese gegen ihre eigene Bevölkerung einsetzen, dann beschädigt das nicht nur die außen- und entwicklungspolitische Glaubwürdigkeit, sondern konterkariert auch alle Versuche, Fluchtursachen zu reduzieren.

Auch Kapitalflucht und Steuervermeidung befuehren, dass Menschen ihre Heimat verlassen. Denn sie führen in vielen Ländern des globalen Südens dazu, dass Geld für den Aufbau und Erhalt elementarer Infrastrukturen wie Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen und Straßen fehlt. Wo sie fehlen, ist die Lebensperspektive von Menschen gefährdet. Deswegen brauchen alle Länder effektive Steuersysteme, und international muss Steuervermeidung bekämpft werden, zum Beispiel durch ein globales Steuerregister.

Ein weiteres Beispiel für hausgemachte Fluchtursachen ist die großzügige Subventionierung europäischer Agrarprodukte, die deren Export in Entwicklungsländer zu äußerst günstigen Preisen ermöglicht. Dort können die lokal angebotenen Waren häufig nicht mit den Importen konkurrieren. Lokale Märkte werden zerstört, Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten gehen verloren.

Diese Schlaglichter verdeutlichen, dass eine ambitionierte Fluchtursachenbekämpfung bedeuten muss, sämtliche politischen Praxen auch auf ihre Auswirkungen auf ärmere Länder und vermeintlich unbe-

teiligte Dritte hin zu überprüfen. Wenn Europa seiner globalen Verantwortung gerecht werden will, muss es die komplexen Zusammenhänge zwischen seiner Politik und Fluchtursachen verstehen und an den großen Hebeln ansetzen.

DIE FACHKOMMISSION FLUCHTURSACHEN MUSS ZU EINER VERSACHLICHUNG DER DEBATTE BEITRAGEN

Vor diesem Hintergrund sollten die bisherigen Ansätze in der Fluchtursachenbekämpfung grundlegend überdacht werden. Dazu beitragen kann die neu eingesetzte Fachkommission Fluchtursachen, die bis Ende 2020 einen Bericht an die Bundesregierung liefern soll. Die Kommission sollte Impulse für eine faktenbasierte gesellschaftliche Debatte über die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration geben, die der Komplexität des Themas gerecht wird. Ein weiter, differenzierter Blick auf viele Politikfelder, auf Lebens- und Konsumweise im globalen Norden sowie auf bestehende entwicklungspolitische Ansätze ist dabei wichtig. Nur so kann ein Neustart in der Debatte um Fluchtursachen gelingen.

LITERATUR

- Abdalla, A. (2019), *African Voices From the Ground: Motives, benefits and managing risk of migration towards Europe*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Institute for Peace and Security Studies (IPSS), Addis Ababa.
- Angenendt, St., Ch. Martin-Shields und B. Schraven (2017), *Mehr Entwicklung – mehr Migration?*, SWP-Aktuell 69, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Benček, D. und C. Schneiderheinze (2019), »More development, less emigration – Identifying inconsistencies between cross-sectional and time-series estimates of the migration hump«, Working Paper, im Erscheinen.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019), *Europa als Ziel? Die Zukunft der globalen Migration*, Berlin.
- Braunsdorf, F. (2016), *Fluchtursachen »Made in Europe«, Über europäische Politik und ihren Zusammenhang mit Migration und Flucht*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Europäische Kommission (2018), *Many more to come? Migration from and within Africa*, Joint Research Centre, Luxemburg.
- Schraven, B. (2019), *Fluchtursachenbekämpfung: Die deutsche Debatte*, Notes du Cerfa Nr.146, Ifri, März, verfügbar unter: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_146_b_schraven_fluchtursachenbekämpfung_marz_2019.pdf.
- United Nations (2019), *International Migration 2019*, verfügbar unter: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationStock2019_Wallchart.pdf.
- United Nations Development Programme (2019), *Scaling Fences, Voices of Irregular African Migrants to Europe*, New York.

Christian Müller*

Bekämpfung von Migrationsursachen – Lernen aus deutschen Erfahrungen

IN ALLER KÜRZE

Migrationsursachen können auf drei wesentliche Gründe zurückgeführt werden: Krieg und Vertreibung, gesellschaftliche Instabilität, ökonomische Deprivation. Die Erfahrungen Deutschlands in den vergangenen 80 Jahren mit zwei der drei Gründe bietet trotz des weitgehenden Scheiterns der Bekämpfung von innerdeutschen Migrationsursachen mögliche Lehren für eine erfolgreiche Migrationspolitik. Die wichtigste Maßnahme zur Bekämpfung von Migrationsursachen ist demzufolge die Stützung der Volkswirtschaften in den Quellländern der Migration, vor allem mittels Einbeziehung in die internationale Arbeitsteilung. Daneben muss der Bewahrung der natürlichen Umwelt eine viel höhere Priorität eingeräumt werden als bislang. Die deutschen Erfahrungen zeigen ansonsten vor allen Dingen, welche Fehler zu vermeiden sind.

ÖKONOMISCHER NUTZEN DER MIGRATION

Eine Welt ohne Migration hat es nie gegeben, seit es Menschen überhaupt gibt. Es dürfte sogar grundsätzlich fraglich sein, ob die menschliche Spezies je so erfolgreich hätte werden können, ohne ihre Fähigkeit und Praxis auch in großer Zahl andere Lebensräume zu erschließen. Der Ruf nach Bekämpfung von Migrationsursachen ist darum per se nicht unbedingt verständlich.

Die ökonomische Sicht spricht tendenziell ebenfalls eher für als gegen Migration. Eine effiziente Nutzung von Ressourcen verlangt bekanntlich, dass diese Ressourcen mobil sind, damit sie dort eingesetzt werden können, wo sie den größten Beitrag zur Wertschöpfung leisten können. Das gilt selbstverständlich auch für den Faktor Arbeit. Wenn dieser Faktor also mobil ist, dann führt das zu Migration und damit zur Steigerung von Effizienz und Wohlstand. Der Wunsch nach Bekämpfung von Migrationsursachen ist folglich auch aus volkswirtschaftlicher Sicht keineswegs selbstverständlich (vgl. Guest 2019).

Seit einigen Jahren diskutieren jedoch auch Ökonomen nicht nur die durchschnittlichen Effekte der Faktormobilität, sondern auch die individuellen Verteilungswirkungen. Denn dort, wohin der Faktor Arbeit auf der Suche nach effizienterer Verwertung wandert, können Löhne und damit Einkommen

sinken, respektive weniger stark steigen, sobald die Migration einsetzt.

Damit ist es sowohl möglich, dass der gesamtwirtschaftliche Wohlstand zwar steigt, doch einzelne Gruppen von diesem Zuwachs nicht profitieren oder sogar Einbußen erleiden. Die gegenwärtigen Migrationsströme aus Afrika und Südostasien nach Europa folgen bekanntlich nicht der Logik komparativer Kostenvorteile. Daher kann nicht unbedingt erwartet werden, dass sie die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt im Durchschnitt steigern. Zwar sollte mittel- bis langfristig die Wertschöpfung mit dem größeren Arbeitsangebot steigen, doch in einer Pro-Kopf-Betrachtung ist nicht ohne weiteres mit einem positiven Effekt der Migration zu rechnen.

Die Angst vor den negativen Verteilungswirkungen sowie die Befürchtung eines sinkenden durchschnittlichen Einkommens können somit auch aus ökonomischer Perspektive das Verlangen nach Begrenzung der Migration – trotz geringer empirischer Evidenz – erklären.

Ein Weg zur Begrenzung besteht daher – zumindest theoretisch – darin, die Ursachen der Migration zu bekämpfen. Leider ist mit der Wahl dieses Ansatzes keineswegs entschieden, wie Migrationsursachen effektiv bekämpft werden können oder welchen Beitrag Deutschland dazu leisten könnte.

MIGRATIONSURSACHEN

Die Analyse von Migrationsursachen sollte bei der Annahme starten, dass es jeweils konkreter Anlässe bzw. Ursachen bedarf, um Migrationsbewegungen in signifikanten Ausmaßen auszulösen. Der Fokus bei der Bekämpfung von Migrationsursachen sollte daher auf diesen Auslösern liegen.

Ein Blick auf die deutschen Erfahrungen erlaubt eine grobe Einteilung der Migrationsursachen. Innerdeutsche Migration entstand durch Krieg und Vertreibung, vornehmlich im Zuge des 2. Weltkriegs sowie aufgrund des Verlusts bzw. des Fehlens ökonomischer Lebensgrundlagen, von dem die mittel- bzw. ostdeutsche Bevölkerung nach dem 2. Weltkrieg relativ stärker betroffen war als die westdeutsche.

Eine weitere wichtige Migrationsursache ist der Zusammenbruch der gesellschaftlichen Ordnung, wie sie derzeit etwa in Libyen, Syrien oder Afghanistan zu beobachten ist.

Von außerhalb, d.h. von nicht unmittelbar beteiligten Ländern, können diese drei Faktoren nur schwer beeinflusst werden. Da sie zudem häufig einander bedingen, ist eine gezielte Bekämpfung zusätzlich erschwert.

Ein volkswirtschaftlicher Ansatz zur Bekämpfung von Migrationsursachen konzentriert sich konsequenterweise auf die ökonomischen Lebensgrundlagen.



Christian Müller

* Dr. Christian Müller ist Privatdozent an der Jaobs University, Bremen.

MIGRATIONSURSACHEN BEKÄMPFEN: ERFAHRUNGEN AUS DEUTSCHLAND

In Deutschland ist es in der jüngeren Vergangenheit zweimal zu ökonomisch begründeten, großen Migrationsströmen gekommen.

Die erste innerdeutsche Migrationswelle wurde mit der Einführung der Planwirtschaft nach dem 2. Weltkrieg in der DDR ausgelöst (vgl. Bangel et al. 2019 für eine Beschreibung). Seitens der BRD bestand seinerzeit aus politischen Gründen wenig Möglichkeit, auf die wirtschaftlichen Ursachen der einsetzenden Migration Einfluss zu nehmen. Aus ökonomischer Sicht dürfte diese Migration zudem von westdeutscher Seite begrüßt worden sein, denn vorwiegend gut qualifizierte und junge Arbeitskräfte hatten starke Anreize für den Wohnortwechsel.

Der Mauerbau im August 1961 bekämpfte schließlich nicht die Migrationsursachen, sondern hauptsächlich die Migration selbst. Im Oktober 1961 schlossen die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei das erste Anwerbeabkommen für türkische Arbeitskräfte, wodurch der weitere Zustrom von Arbeitskräften nach Westdeutschland gesichert wurde. Diese erste Migrationserfahrung bietet unter dem Strich daher insgesamt wenig für das Studium zur erfolgreichen Bekämpfung von Migrationsursachen.

Bei der zweiten Migrationswelle, die mit dem Mauerfall 1989 einsetzte, ist das etwas anders. 1989 bestanden die Migrationsanreize von 1961 weiterhin ebenso wie der Bedarf an gut ausgebildeten jungen Arbeitskräften im Westen. Die einsetzende Migration war daher im Grundsatz dazu geeignet, die Vorteile der Faktormobilität in Deutschland perfekt zu internalisieren.

Dennoch bestanden aufgrund von Verteilungsüberlegungen gleichzeitig starke politische Forderungen, die Migration zu begrenzen. Denn durch das Steigen des Arbeitsangebots in Westdeutschland wurde ein signifikanter Druck auf die Löhne befürchtet, während im Osten langanhaltende Verwerfungen der gesellschaftlichen Ordnung aufgrund der Massenabwanderung erwartet werden mussten. Insgesamt strebte die Wirtschaftspolitik daher auch eine Bekämpfung der Migrationsursachen an.

Die Politik zur Belebung der ostdeutschen Wirtschaft – und damit zur Begrenzung der Migrationsanreize von Ost nach West – ruhte auf zwei Säulen. Erstens der Privatisierung der ostdeutschen Staatsbetriebe durch die Treuhandanstalt und zweitens der Transferpolitik, d.h. den Transferzahlungen. Letztere verfolgte ebenfalls soziale Ziele, namentlich die Steigerung des Lebensstandards durch Konsum auf Basis von Transferzahlungen als Substitut für Konsum aus Einkommenserwerb.

Sowohl mit Blick auf die Migration als auch auf die Entwicklung der Wirtschaftskraft im Osten sind die Resultate dieser beiden Strategien, vor allem gemessen an den Erwartungen (vgl. Burda und Funke 1993),

sehr bescheiden. Die Migrationsstatistik der letzten 30 Jahre zeigt, dass die Ost-West-Migration letztlich erst dann zum Erliegen kam, als das Migrationspotenzial weitgehend erschöpft war (vgl. Bangel et al. 2019). Dieses Scheitern dürfte einen wesentlichen Grund gehabt haben: das Versagen bei der Etablierung einer funktionierenden ökonomischen Lebensgrundlage.

Die Treuhandanstalt hat es zwar geschafft, ihr Ziel der schnellen Privatisierungen zu erreichen, sie ist allerdings dabei gleichzeitig daran gescheitert, eine lebensfähige ostdeutsche Volkswirtschaft zu etablieren. Obwohl die Gründe des Scheiterns sehr früh benannt wurden (vgl. Sinn und Sinn 1991), hatte dies keine Konsequenzen. Das Ergebnis dieser Privatisierungspolitik ist eine sehr kleinteilige Wirtschaftsstruktur mit sehr kurzen Wertschöpfungsketten und ohne Großunternehmen mit entsprechend hoher Produktivität und Nachfrage nach hochpreisiger Arbeit. Zudem ist das Eigentum am Unternehmenskapital und Immobilien weitgehend in westdeutscher Hand (vgl. MDR 2019), so dass systematische Kapitalakkumulation als Kernelement der Marktwirtschaft stark erschwert ist.

Die Transferzahlungen von West nach Ost haben die Kapitalbasis im Osten zusätzlich weiter ausgedünnt (vgl. Busch und Müller 2005), da der von diesen Transfers ausgelöste Konsum vorwiegend westdeutscher Güter die Transfersummen überstieg und mit Vermögensübertragungen finanziert werden musste. Das war zugleich Konsequenz der Wirtschaftspolitik, die nicht auf die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten mittels Produktion im Osten ausgerichtet war, sondern mittels Transferzahlungen vornehmlich Produktion und Einkommen in Westdeutschland stimulierte. Dadurch entstand in Westdeutschland zusätzliches Steuersubstrat, das wiederum die Transferzahlungen lange Zeit alimentierte.

Ein weiterer bedeutender ökonomischer Aspekt war das lange geltende Prinzip »Rückgabe vor Entschädigung«. Durch diese Bestimmung des Einigungsvertrages bestand viele Jahre keine Rechtssicherheit für Investitionen in Ostdeutschland (vgl. Sinn und Sinn 1991). Zusätzlich wurde zudem der innere Zusammenhalt der ostdeutschen Gesellschaft durch die Migration selbst geschwächt.

MIGRATIONSURSACHEN BEKÄMPFEN: LEHREN

Trotz des weitgehenden Scheiterns Deutschlands bei der Bekämpfung von Fluchtursachen können aus den deutschen Erfahrungen einige abstrakte Lehren gezogen werden.

Erstens, selbst wenn es, wie im Fall Deutschlands, möglich ist, sämtliche Migrationseffekte zu internalisieren, ist die Umsetzung einer erfolgreichen Migrationspolitik keineswegs trivial. Diese Beobachtung sollte vor allem zur Bescheidenheit bei den Erwar-

tungen an die Bekämpfung von Migrationsursachen anhalten.

Zweitens, die Herstellung bzw. die Sicherung funktionierender volkswirtschaftlicher Strukturen mit langen Wertschöpfungsketten und Möglichkeit zur Kapitalakkumulation für eine selbsttragende Entwicklung sollte Vorrang vor Konsumtransfers haben. Transfers sollten zudem nicht an positive Rückwirkungen für die Transferzahler gekoppelt werden (vgl. dazu auch Keynes 1929; Myrdal 1957).

Drittens, abgeleitet von der Notwendigkeit wirtschaftliche Strukturen zu sichern, muss auch ein Ziel in der Wahrung gesellschaftlicher Stabilität und Rechtssicherheit bestehen.

Für die praktische Politik mit Blick auf Bekämpfung der Fluchtursachen in Zentralasien (vornehmlich Afghanistan), Subsahara-Afrika, Naher Osten und Nordafrika bieten sich auf Basis der abstrakten Lehren folgende Konkretisierungen an.

Erstens, Migration aus Staaten mit dysfunktionalen staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen kann nur durch die Wiedererrichtung entsprechender Strukturen begrenzt werden. Der ökonomische Beitrag dazu sollte in der glaubwürdigen Bereitschaft zu gegenseitigem Handel und Investitionen in Produktionskapazitäten bestehen. Darüber hinaus sollte die Politik im Rahmen ihrer Möglichkeiten friedenserhaltend wirken und endogene Staatenbildung unterstützen, um die Voraussetzung für Rechtssicherheit und Kapitalakkumulation zu schaffen.

Zweitens, Staaten mit repressivem Charakter und politisch ausgelöster Migration, wie z.B. Iran oder Ägypten, sollten die Chance auf eine Integration in internationale Wertschöpfungsketten erhalten, selbst wenn dadurch diese Staaten auch politisch stabilisiert werden. Darüber hinaus ist jedoch die mögliche bzw. wahrscheinliche Implosion der staatlichen Ordnung in die Planung mit einzubeziehen (vgl. Taleb und Treverton 2015).

Die Option, Einkommen zu erzielen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten, muss vor und nach dem politischen Wechsel möglichst garantiert werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass funktionierende Handelsbeziehungen leichter zu aktivieren sind, wenn sie bereits zur Zeit des repressiven Regimes bestanden haben.

Drittens, potenzielle Migration aus Staaten, die unter langanhaltenden Depressionen bzw. Entwicklungsrückstand leiden, müssen ebenfalls in die internationale Arbeitsteilung miteinbezogen werden. Hier kann und sollte sich Deutschland für eine Öffnung bislang geschlossener Märkte in der EU einsetzen. Namentlich der Agrarmarkt böte für viele afrikanische und asiatische Länder große Chancen. Für die dabei (potenziell) verlierenden einheimischen Produzenten müssten aus den resultierenden Gewinnen der Konsumenten passende Kompensationen finanziert werden.

Viertens, potenzielle Migration aus Staaten, deren wirtschaftlicher Existenzgrundlagen durch absehbare Naturereignisse, insbesondere dem Klimawandel, bedroht sind, muss durch eine Umweltpolitik verhindert werden, die den Klimawandel aufhält oder mindestens verlangsamt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bekämpfung von Migrationsursachen ist aus mehreren Gründen sehr herausfordernd. Zum einen stimmen die bisherigen deutschen Erfahrungen nicht unbedingt zuversichtlich, dass es überhaupt möglich ist, Migrationsursachen erfolgreich zu bekämpfen, und zweitens ist auch die theoretische Wirkung dadurch begrenzt, dass die wichtigsten Ursachen faktisch endogen sind und damit von außen kaum beeinflussbar. Nichtsdestotrotz bieten die Lehren aus der jüngeren deutschen Geschichte einige Anhaltspunkte für eine zielgerichtete Migrationspolitik.

Das stärkste ökonomische Mittel wäre demzufolge die Integration der potenziellen und tatsächlichen Migrationsquellländer in die internationale Arbeitsteilung. Das erfordert jedoch vor allem innerhalb Deutschlands große Überzeugungsarbeit. Der politische und gesellschaftliche Wandel in Migrationsquellländern muss so unterstützt werden, dass selbsttragende Produktionsnetzwerke entstehen können, die Kapitalakkumulation und Investitionen befördern.

Schließlich muss Umweltpolitik als wichtigstes nicht ökonomisches Mittel zur Verhinderung von Migration eingesetzt werden. Deutschland und die EU als Mitverursacher des Klimawandels haben damit eines der wenigen exogenen Ursachen für Migration bzw. potenzielle Migration wenigstens teilweise unter ihrer Kontrolle.

Die größten Hürden für eine erfolgreiche Bekämpfung von Migrationsursachen dürften damit in Deutschland selbst stehen. Sie zu überwinden wäre jedoch im Interesse nicht nur Deutschlands, sondern auch im Interesse der Herkunftsländer der Migranten.

LITERATUR

- Bangel C., P. Blicke, E. Erdmann, P. Faigle, A. Loos, J. Stahnke, J. Tröger und S. Venohr (2019), »Die Mio., die gingen«, *Die Zeit*, 2. Mai, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-05/ost-west-wanderung-abwanderung-ostdeutschland-umzug>, aufgerufen am 17. Oktober 2019.
- Burda, M. C. und M. Funke (1993), »Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic?«, CEPR Discussion Papers 863, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Guest, R. (2019), »To make the world richer, let people move«, *The Economist*, Special report Migration, 16 November, 3–4.
- Keynes, J. M. (1929), »The German Transfer Problem«, *The Economic Journal* XXXIX (135), 1–7.
- MDR (2019), »Wem gehört der Osten«, *Mitteldeutscher Rundfunk*, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/heute-im-osten/wemgehörtderosten100.html>, aufgerufen am 19. November 2019.
- Müller, C. und U. Busch (2005), »The new German transfer problem«, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics* 56(3), 285–304.

Myrdal, G. (1957), *Economic Theory And Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth & Co. Ltd.

Sinn, G. und H.-W. Sinn (1991), *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Taleb, N.N. und G. F. Treverton (2015), »The Calm Before the Storm: Why Volatility Signals Stability, and Vice Versa«, *Foreign Affairs*, Januar/Februar, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/calm-storm>, aufgerufen am 17. Oktober 2019.

Panu Poutvaara*

Temporäre Arbeitsvisa als Lösung für irreguläre Zuwanderung

IN KÜRZE

Irreguläre Migration von Afrika und Asien nach Europa stellt eine große Herausforderung dar. Eine Lösungsmöglichkeit ist der Verkauf temporärer Arbeitsvisa mit dem Ziel, auch geringqualifizierten Wirtschaftsmigranten einen legalen und sicheren Weg nach Europa zu ermöglichen, ohne das europäische Wohlfahrtssystem zu untergraben. Zudem zielt das Instrument darauf ab, Leben zu retten und das Geschäftsmodell krimineller Schmugglernetzwerke zu zerschlagen. Überschüssige Einnahmen aus dem Verkauf temporärer Arbeitsvisa könnten, nach der Deckung von Verwaltungskosten, zur Förderung der Herkunftsländer genutzt werden.

EINFÜHRUNG

Europa hat sich im 20. Jahrhundert von einem Kontinent der Auswanderung zu einem Kontinent der Einwanderung entwickelt. Obwohl ein Großteil der Migration innerhalb Europas stattfindet, früher meist von Süd- nach Mittel- und Nordeuropa und nach dem Fall des Kommunismus von Ost- nach Westeuropa, nehmen auch die Migrationsströme aus anderen Kontinenten zu. Im Jahr 2019 verzeichnete Europa einen Gesamtbestand an Migranten von 82,3 Mio. (vgl. UN DESA 2019). Nur Asien wies mit 83,6 Mio. einen größeren Bestand an Zugewanderten auf, während die Vereinigten Staaten mit 70,3 Mio. den dritten Platz belegten. Im Jahr 2019 machten internationale Migranten 11% der Bevölkerung in Europa aus, was einen deutlichen Anstieg gegenüber einem Anteil von 6,9% im Jahr 1990 bedeutet (vgl. UN DESA 2019). 2017 kamen unter Berücksichtigung der Migrationsströme 4,4 Mio. Einwanderer in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, von denen 45% (2,0 Mio.) aus Drittstaaten und 32% (1,3 Mio.) aus einem anderen EU-Mitgliedstaat kamen (vgl. Eurostat 2019). 23% wanderten in EU-Mitgliedstaaten, dessen Staatsangehörigkeit sie besaßen. Mit Blick auf die Fluchtmigration schätzt die UNHCR (2019a) die Zahl der Geflüchteten in Europa auf 2,8 Mio. im Jahr 2018.

Die illegale Einwanderung aus Afrika und Asien nach Europa ist eine große Herausforderung. Tausende von Menschen ertrinken jedes Jahr bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren. Obwohl

* Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung sowie Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

sich die meisten Geflüchtete in Entwicklungsländern aufhalten (vgl. Chin und Cortes 2015; Hatton 2016), kamen zwischen Januar 2015 und Dezember 2017 rund 1,6 Mio. Geflüchtete und illegale Migranten nach Europa (vgl. Aksoy und Poutvaara 2019). Die Flüchtlingskonvention von 1951 und ihre Verlängerung im Jahr 1967 definieren Geflüchtete als Personen, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befinden und »wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat« und nicht in der Lage oder nicht bereit ist, dorthin zurückzukehren (vgl. UNHCR 2019b). Das Abkommen verbietet die Rückführung eines Geflüchteten in ein Gebiet, in dem sein Leben oder seine Freiheit durch Verfolgung gefährdet wäre (vgl. UNHCR 1967). Ein irregulärer Migrant hingegen ist definiert als eine Person, die freiwillig auf der Suche nach wirtschaftlichen Möglichkeiten ins Ausland reist, aber kein Recht hat, im vorgesehenen Zielland zu bleiben. Die Unterscheidung zwischen Geflüchteten und irregulären Migranten ist kompliziert: Ein irregulärer Migrant hat einen starken Anreiz, zu behaupten, er sei ein Geflüchteter, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Die Aufnahmeländer können stattdessen versuchen, die Zahl der Geflüchteten zu verringern, indem sie die Beweislast für die Verfolgung verschärfen.

Obwohl irreguläre Migranten kein gesetzliches Recht auf Aufenthalt im Zielland haben, ist die Rückkehr in ihr Herkunftsland oft kostspielig und kompliziert. Irreguläre Migranten arbeiten oft in der Schattenwirtschaft und können potenziell Sicherheitsbedenken aufwerfen, da sie keinen formellen Asylantrag gestellt haben, auch keiner standardisierten Sicherheitsüberprüfung unterzogen wurden. Sie sind auch einem höheren Risiko ausgesetzt, Opfer von Verbrechen zu werden, und ihre Menschenrechte werden in vielen Transit- und Zielländern verletzt (vgl. UNHCR 2008).

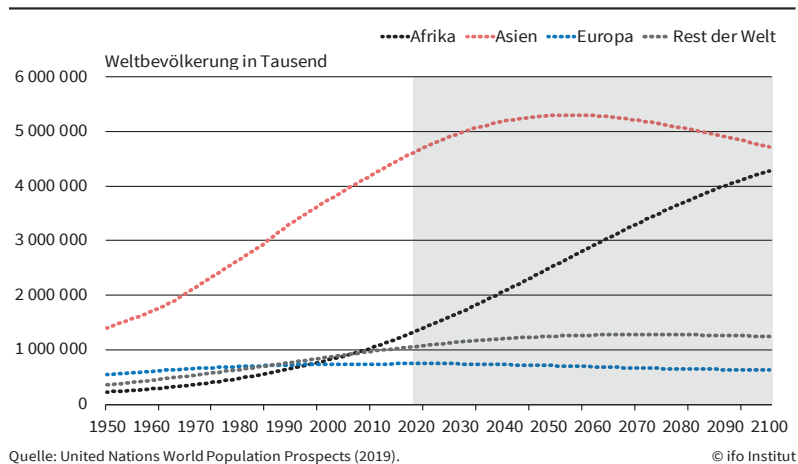
Dieser Artikel beschäftigt sich zunächst mit Push- und Pull-Faktoren für irreguläre Migration; einige dieser Faktoren sind sogar relevant, um die Gründe der Fluchtmigration nach Europa zu erklären. Im Anschluss werden Erkenntnisse aus der Forschungsstudie von Aksoy und Poutvaara (2019) über irreguläre Migration nach Europa im Zusammenhang mit der europäischen Flüchtlingskrise 2015/2016 zusammengefasst. Abschließend werden temporäre Arbeitsvisa als mögliche Lösung zur Senkung irregulärer Migration diskutiert.

PUSH- UND PULL-FAKTOREN FÜR DIE MIGRATION NACH EUROPA

Es gibt starke ökonomische Faktoren, die den zukünftigen Migrationsdruck insbesondere von Afrika nach Europa verstärken. Erstens wächst die Bevölkerung in den meisten Ländern Afrikas besonders schnell, während die europäischen Länder mit Herausforderungen des demografischen Wandels konfrontiert sind. Das größte Bevölkerungswachstum fand im 20. Jahrhundert statt und wurde ganz besonders durch die Zunahme der Bevölkerungszahlen in Afrika und Asien erlangt. Dadurch werden zwischen Afrika und Europa im Hinblick auf die Bevölkerungszahlen im erwerbsfähigen Alter starke Push- und Pull-Faktoren geschaffen. Von 1950 bis 2015 stieg der Anteil Afrikas an der Weltbevölkerung von 9% auf 16% und der Anteil Asiens von 55% auf 60%. Gleichzeitig sank der Bevölkerungsanteil Europas von 22% auf 10%. Abbildung 1, angepasst von Aksoy und Poutvaara (2019), zeigt die Veränderung der Bevölkerung in Afrika, Asien, Europa und dem Rest der Welt von 1950 bis 2019 sowie die Bevölkerungsprognose der Vereinten Nationen (mittlere Variante) bis Ende des 21. Jahrhunderts (grauer Hintergrund). Die Bevölkerung in Afrika ist in den letzten 40 Jahren rasant gewachsen. Bereits 2015 lebten 25% der Weltkinder im Alter von 0 bis 14 Jahren in Afrika, und dieser Anteil soll 2055 auf 40% steigen. Ab 2029 wird

erwartet, dass mehr als die Hälfte des globalen Bevölkerungswachstums in Afrika stattfindet. Im Gegensatz dazu liegt die Geburtenrate in den meisten europäischen Ländern seit den 1970er Jahren unter dem Reproduktionsniveau¹ (2,1 Kinder pro Frau) (vgl. UN 2015).

Abb. 1
Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsprognosen

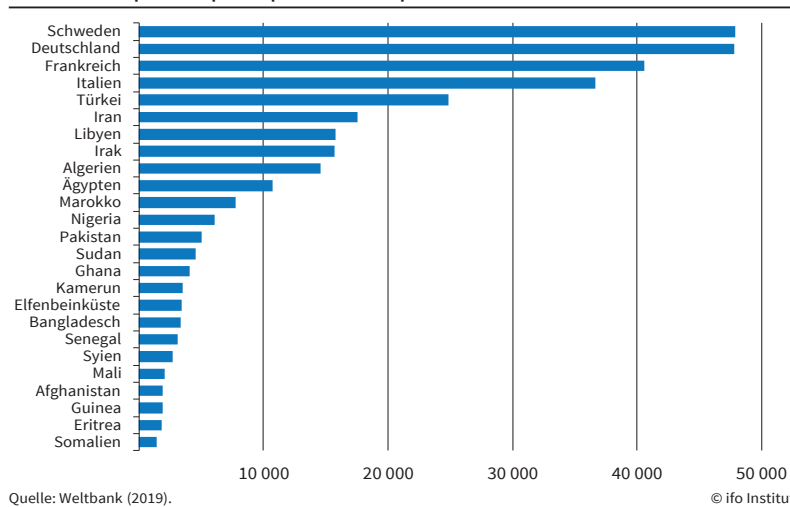


¹ Das Reproduktionsniveau ist die Fertilitätsrate, bei der die Bevölkerung konstant bleibt. In modernen Gesellschaften mit geringer Säuglings- und Kindersterblichkeit geht man davon aus, dass rechnerisch etwa 2,1 Kinder pro Frau geboren werden müssen, um die Bevölkerung ohne Wanderung langfristig auf einem konstanten Niveau zu halten (vgl. Wikipedia 2019).



Panu Poutvaara

Abb. 2

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparität im Jahr 2015

Quelle: Weltbank (2019).

© ifo Institut

Die weltweite starke demografische Divergenz geht einher mit enormen Einkommensunterschieden. Abbildung 2 zeigt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparität. Zum einen wird dies für 20 wichtige Herkunftsländer, aus denen Geflüchtete und andere Migranten entlang der Mittelmeerrouten in den Jahren 2015 und 2016 nach Europa kamen, aufgewiesen. Außerdem werden Werte für Deutschland, Schweden, Frankreich und Italien aufgeführt, eine Auswahl an EU-Ländern, die in den Jahren die meisten Asylanträge erhielten. Zudem ist die Türkei dargestellt, da dort die größte Anzahl Geflüchteter und illegaler Migranten aufgenommen wurde. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparität in Deutschland ist 8- bis 35-mal so hoch wie in den afrikanischen Herkunftsländern südlich der Sahara.

ERKENNTNISSE ZUR IRREGULÄREN MIGRATION

Aksoy und Poutvaara (2019) stellen die ersten großflächigen Erkenntnisse über die Gründe für die Auswanderung sowie die Selbstselektion und Einordnung von Geflüchteten und irregulären Migranten dar. Die Evidenz beruht auf Daten aus der Flow-Monitoring-Befragung (FMS) der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und betrachtet Wanderungsströme für mehrere Herkunftsländer und Zielländer. Die Datenerhebung fand in europäischen Transitländern statt (24% in Italien, 20% in Griechenland, 19% in Mazedonien, 18% in Kroatien, 6% in Bulgarien, 5% in Ungarn, 5% in Slowenien und 3% in Serbien) und deckt Migranten ab, die über die Routen des mittleren und östlichen Mittelmeerraums nach Europa gekommen sind. Die Umfragen wurden in elf Sprachen (Arabisch, Dari, Englisch, Farsi, Französisch, Italienisch, Kurdisch, Paschtu, Somali, Tigrinya und Urdu) durchgeführt und von ausgebildeten Datensammlern mit diversen kulturellen und sprachlichen Kompetenzen verwaltet.

Aksoy und Poutvaara (2019) stellen heraus, dass vier von fünf Befragten Geflüchtete vor Krieg, Konflikt oder Verfolgung waren. Bei einem von fünf Befragten waren Migrationsgründe vornehmlich wirtschaftlicher Natur. Der Großteil der Befragten kam aus Syrien, Afghanistan und Irak, gefolgt von Nigeria, Pakistan, Eritrea, Marokko und Iran. Dabei sind Geflüchtete und irreguläre Migranten meist alleinstehend, männlich und jüngeren Alters, wobei die Hauptmigrationsgründe zwischen den Ländern erheblich variieren.

Über 90% der Befragten aus Eritrea, Irak, Somalia, dem Sudan und Syrien gaben an, ihr Land aufgrund von Konflikt und Verfolgung verlassen zu haben. Im Gegensatz hierzu führte eine große Mehrheit der Befragten aus Marokko und Algerien wirtschaftliche Zustände als Hauptgrund ihrer Auswanderung an. Im Hinblick auf Länder wie Pakistan oder dem Senegal machten beide Gruppen (Geflüchtete und irreguläre Migranten) einen wesentlichen Anteil der befragten Migranten aus. Dieser Umstand gestaltet die Bewertung von Asylanträgen besonders schwierig.

Geflüchtete und weibliche irreguläre Migranten haben meist einen höheren Bildungsstand als Nichtmigranten aus den entsprechenden Herkunftsländern, während männliche irreguläre Migranten meist einen niedrigeren Bildungsgrad als männliche Nichtmigranten verzeichnen. Diese Muster bestätigen sich bei der Analyse individueller Aussagen bezüglich des Hauptmigrationsgrundes sowie der Konfliktintensität auf Länder- und subregionale Ebene in den Herkunftsstaaten. Negative Selbstselektion bei männlichen irregulären Migranten deckt sich mit der Prognose von Borjas (1987), der zufolge Migranten aus Ländern mit größeren Einkommensunterschieden negativ selbstselektiv sind (gemessen an der Produktivität). Positive Selbstselektion bei Frauen hingegen kann durch geringe Erwerbstätigenquoten von Frauen und massiver Geschlechterdiskriminierung in nahezu allen Herkunftsländern erklärt werden, da diese Faktoren eine drastische Senkung der Bildungsrendite für Frauen, im Vergleich zu Männern, für jedes Schuljahr implizieren.

Die internationale Organisation für Migration (IOM) fragte Migranten ebenfalls nach ihrem bevorzugten Zielland. Aksoy und Poutvaara (2019) zeigen, dass Migranten auch wirtschaftliche Anreize und Rahmenbedingungen in ihrer Migrationsentscheidung berücksichtigen. Migranten mit tertiärer Bildung bevorzugten Zielländer mit größeren Ein-

kommensunterschieden (gemessen anhand des Gini-Koeffizienten). Darüber hinaus haben Migranten mit tertiärem Bildungsabschluss weniger starke Präferenzen für Zielländer mit einem großzügigen Sozialstaat als Migranten mit einem niedrigeren Bildungsniveau.

TEMPORÄRE ARBEITSVISA ALS MÖGLICHE LÖSUNG

Für niedrigqualifizierte Menschen außerhalb Europas gibt es derzeit keine passenden rechtlichen Wege, um zur Arbeitsaufnahme nach Europa zu gelangen. Vor dem Hintergrund beträchtlicher Diskrepanzen im Pro-Kopf-Einkommen gibt es dennoch viele Menschen, die eine risikoreiche Reise nach Europa über Schmuggler in Kauf nehmen, um dort in der Schattenwirtschaft Geld zu verdienen. Ein temporäres Arbeitsvisum könnte eine Alternative zu dieser irregulären Migrationsform darstellen:

- Um sich in einem EU-Land für eine bestimmte Zeit aufhalten zu dürfen, würde ein finanzieller Beitrag für Migranten anfallen. Von Sozialleistungen wären Migranten während ihres Aufenthalts ausgeschlossen, für ihren Lebensunterhalt und den Abschluss einer Krankenversicherung müssten sie selbst aufkommen.
- Eine vor der Einreise hinterlegte Kautionsumme könnte u.a. zur Finanzierung der Rückreise bzw. Reintegration ins Heimatland genutzt werden. Daher sollte die Kautionsumme zurückerstattet werden, wenn der Migrant vor Ablauf des Visums in das Herkunftsland zurückkehrt. Die Kautionsumme könnte sowohl von Firmen, die die Einstellung des Zuwanderers beabsichtigen, als auch von Personen aus dem sozialen Netzwerk sowie Familienmitgliedern übernommen werden.
- Der exakte Betrag der Kautionsumme sollte einerseits groß genug sein, um keinen Anreiz für Einwanderer zu schaffen, trotz Verlusts der Kautionsumme ihr Visum zu überschreiten und in die Schattenwirtschaft zu wechseln. Andererseits sollte er niedrig genug sein, um Liquiditätsengpässe vorzubeugen. Eine Idee wäre es, den Betrag vorerst auf 5 000 Euro festzulegen. Würden viele Migranten bei diesem Betrag über das Ablaufdatum ihres temporären Arbeitsvisums hinaus im entsprechenden Land bleiben, müsste der Betrag erhöht werden.
- Der Verkauf der Visa gewährleistet, dass diejenigen mit der höchsten Bereitschaft die Möglichkeit erhalten, legal in Europa einreisen zu können. Während die aus dem Visaverkauf generierten Mittel hauptsächlich die Verwaltungskosten decken sollten, könnten überschüssige Mittel in die Förderung der Entwicklungsziele und der Zivilgesellschaft in den Herkunftsländern fließen. Das Visasystem für befristete Arbeitsverträge würde auch dazu beitragen, die

Flüchtlingskrise zu bewältigen. Zum einen würde die Bereitstellung eines legalen Weges den Druck durch das Asylantragssystem verringern. Zweitens könnten die europäischen Länder, die legale Einwanderungspfade eröffnen, die Länder, aus denen sie legale Migranten aufnehmen, auffordern, bei der Abschiebung illegaler Migranten (entweder Staatsangehörige dieser Länder oder Migranten, die über diese Länder ausgewandert sind) zusammenzuarbeiten.

Es stünde jedem Land der EU zu, individuell über die Ausstellung temporärer Arbeitsvisa zu entscheiden (Menge, Zeitraum, Preis, Kautionsumme etc.). Gültigkeit hätte ein Visum nur in dem Staat, in dem es ausgestellt wurde. Für EU-Mitgliedstaaten gäbe es außerdem die Möglichkeit, im Hinblick auf den Rahmen und die Bedingungen der Visa zusammenzuarbeiten. So könnte ein Arbeitsvisum beispielsweise in mehreren Ländern gültig sein.

Eine Grundidee temporärer Arbeitsvisa ist es, dass Zuwanderer nach Ablauf des Visums in das Herkunftsland zurückkehren und Ersparnisse sowie Kontakte dazu nutzen, dort eine Firma zu gründen, in den Arbeitsmarkt zu wechseln oder in die Landwirtschaft zu investieren. Allerdings ist eine Verlängerung des Visums oder der Wechsel in eine andere Visakategorie nicht ausgeschlossen. Die Konditionen zur Verlängerung könnten von EU-Mitgliedstaaten individuell ausgearbeitet werden. Sollte ein Arbeitgeber beabsichtigen, einen Zuwanderer weiter zu beschäftigen, wären eine kostenlose Erneuerung oder eine erneute Bewerbung auf ein temporäres Arbeitsvisum denkbare Möglichkeiten.

Vorgesehen ist das temporäre Arbeitsvisum lediglich für Bürger aus sicheren Herkunftsländern, die nach Ablauf des Visums oder im Falle einer vorzeitigen Ausweisung die Rücknahmen ihrer Bürger sicherstellen. Das vorgestellte Modell des temporären Arbeitsvisums stellt eine neue Form der Zuwanderung dar und ersetzt keinen der bestehenden Wege.

Bei der Ermittlung des optimalen Betrags für temporäre Arbeitsvisa ist es wichtig, mögliche Reaktionen von Schmugglern zu berücksichtigen. Friebel und Guriev (2006) stellen ein Modell vor, in dem illegale Migranten temporäre Knechtschaftsverträge mit Schmugglern eingehen können, um diese für ihre Dienste zu bezahlen. Die Forscher zeigen, dass eine striktere Abschiebepolitik es Schmugglern erleichtert, Knechtschaftsverträge im illegalen Sektor durchzusetzen. Auriol und Mesnard (2016) modellieren die Nachfrage von potenziellen Migranten und das Angebot von Schmuggeldiensten. Die Autoren stellen heraus, dass eine Verkaufspolitik von Visa einerseits die Gewinne und Aktivität von Schmugglern einstellen, andererseits aber zu einem Anstieg von Migration beitragen kann. Daher schlagen sie als Lösungsansatz eine Kombina-

tion aus Visaverkauf und einer strikteren Grenzpolitik vor.

ETHISCHE BEDENKEN

Natürlich kann der Vorschlag, dass ärmere Migranten aus Afrika oder Asien eine Gebühr zahlen müssen, um Zugang zum Arbeitsmarkt in Europa zu erhalten, unfair erscheinen. Dennoch ist es wichtig, die realistischen Alternativen zu berücksichtigen. Momentan gibt es keine legalen Wege der Arbeitsmigration für Gering- und Mittelqualifizierte nach Europa. Aus diesem Grund sind viele Migranten bereit, Schmuggler zu bezahlen und ihr Leben aufs Spiel zu setzen, um nach Europa zu gelangen und dort in der Schattenwirtschaft zu arbeiten. Das vorgestellte Konzept ermöglicht eine legale Form der Zuwanderung. Da jeglicher finanzieller Überschuss in den Aufbau und die Entwicklung der Herkunftsstaaten fließen würde, sorgt das System des temporären Arbeitsvisums für eine Umverteilung der Ressourcen von kriminellen Schmugglerbanden hin zu Gemeinden in den Herkunftsstaaten. Gleichzeitig würde das System zahlreiche Leben von Migranten retten und das Ausmaß der Schattenwirtschaft in Europa schmälern.

LITERATUR

- Aksøy, C. G. und P. Poutvaara (2019), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe: Who Migrates Where?«, CESifo Working Paper No. 7781.
- Auriol, E. und A. Mesnard (2016), »Sale of Visas: a Smuggler's Final Song?«, *Economica* 83, 646–678.
- Borjas, G. J. (1987), »Self-selection and the Earnings of Immigrants«, *American Economic Review* 77, 531–553.
- Chin, A. und K. E. Cortes (2015), »The Refugee/Asylum Seeker«, in B. R. Chiswick und P. W. Miller (Hrsg.), *Handbook of the Economics of International Migration*, Vol.1, 585–658.
- Eurostat (2019), »Statistiken zu Wanderung und Migrantenbevölkerung«, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/de#Wanderungsstr.C3.B6me:_2017_wanderten_aus_Drittlt.C3.A4ndern_2.2C4.C2.A0Mio._Menschen_in_die_EU_ein, aufgerufen am 19 November 2019.
- Friebel, G. und S. Guriev (2006), »Smuggling Humans: A Theory of Debt-financed Migration«, *Journal of the European Economic Association* 4, 1085–1111.
- Hatton, T. J. (2016), »Refugees, Asylum Seekers, and Policy in OECD Countries«, *American Economic Review* 106(5), 441–445.
- UN DESA (2019), »International Migrant Stock 2019«, verfügbar unter: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>, aufgerufen am 20 November 2019.
- UNHCR (1967), *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>, aufgerufen am 17. November 2019.
- UNHCR (2008), *Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows*, verfügbar unter: www.unhcr.org/49e479c911.pdf, aufgerufen am 17 November 2019.
- UNHCR (2019a), »Population Statistics«, verfügbar unter: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern, aufgerufen am 20 November 2019.
- UNHCR (2019b), »FAQ Flüchtlinge«, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-fluechtlinge>, aufgerufen am 21 November 2019.
- United Nations (2015), *World Fertility Report, Economic and Social Affairs*, verfügbar unter: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/fertility/worldFertilityReport2015_highlights.pdf, aufgerufen am 21. November 2019.

Thieß Petersen*

Reduzierung des Migrationsdrucks durch Stärkung der Wachstumskräfte

Ein zentrales Migrationsmotiv ist die Flucht vor bedrohlichen Situationen: vor einer politischen, ethnischen oder religiösen Verfolgung, vor Umwelt- und Naturkatastrophen und aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten. Darüber hinaus verlassen Menschen Regionen mit schlechten Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen. Eine zentrale Voraussetzung für eine Verringerung dieser Migrationsbewegungen ist daher eine Verbesserung der materiellen und immateriellen Lebensbedingungen in den Herkunftsländern. Dies verlangt eine leistungsfähige Wirtschaftsstruktur. Ohne eine finanzielle Unterstützung durch die entwickelten europäischen Volkswirtschaften wird dies jedoch den wenig entwickelten Ländern z.B. Afrikas nicht gelingen.

FLUCHT- UND MIGRATIONSURSACHEN

Für die Verlagerung des eigenen Wohnorts gibt es im Kern zwei Motive: die freiwillige Migration, die primär einer Verbesserung der Lebenschancen dient, und die unfreiwillige Migration, die aus der Flucht vor lebens- und gesundheitsbedrohenden Bedingungen resultiert. Beide Formen der Migration sind jedoch nicht völlig trennscharf. So ist z.B. nicht eindeutig, ab welchem Ausmaß die Armut so groß ist, dass die Betroffenen darin eine Bedrohung für ihr Leben sehen. Die Lebensbedingungen im Heimatland können also für die Menschen vor Ort »existenziell so gefährdet [sein], dass Bleiben keine Option mehr ist und Flucht die einzige Lösung« darstellt (vgl. Straubhaar 2016, S. 238).

Im Ergebnis bedeutet dies, dass eine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und Wirtschafts- oder Armutsflüchtlingen häufig nicht möglich ist. Flüchtlingsmigration hat daher nicht nur politische Ursachen, sondern auch wirtschaftliche. Für die Bekämpfung der Fluchtursachen besagt dies, dass in den Regionen, die Menschen verlassen, das gesamte Lebensumfeld verbessert werden muss. Es geht also nicht nur um die Bekämpfung von »Gewalt, Terror, Willkürherrschaft, Krieg und Tod«, sondern auch um »Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsperspektiven [, ...] Freiheit, Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit« sowie einen Wohlstand, der mehr als nur das nackte Überleben sichert (vgl. Bertelsmann Stiftung 2018, S. 12).

* Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh und zudem Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Für wertvolle Anregungen und Hinweise danke ich Hauke Hartmann und Orkan Kösemen. Alle verbleibenden Fehler gehen zulasten des Verfassers.

STÄRKUNG DER WACHSTUMSKRÄFTE ALS VORAUSSETZUNG FÜR MIGRATIONSVERNINGERUNG

Grundvoraussetzung für ein gutes Leben ist eine solide Ausstattung mit Gütern und Dienstleistungen. Der zentrale Indikator zur Messung dieser Produktmengen ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Höhe des BIP – genauer: die Höhe des BIP je Einwohner – ist zudem wichtig, weil sich mit einem steigenden Pro-Kopf-BIP auch die meisten immateriellen Lebensbedingungen (Gesundheitszustand, Lebenserwartung, Bildungsstand etc.) der Menschen verbessern. Die Höhe des realen BIP je Einwohner in einer bestimmten Region hängt von deren Produktionskapazitäten ab, also vor allem von der Quantität und Qualität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, vom Stand der Technologie und des Know-hows sowie von der Qualität der Wirtschaftsinstitutionen. Vor allem die Länder Subsahara-Afrikas haben hier enormen Aufholbedarf.

Der Internationale Währungsfonds (IMF) weist das reale BIP je Einwohner in US-Dollar Kaufkraftparität aus. In Preisen des Jahres 2011 liegen die entsprechenden Werte für Länder wie Österreich, Deutschland, Dänemark und Schweden 2019 schätzungsweise bei rund 47 000 US-Dollar. Die Niederlande erreichen sogar ein durchschnittliches reales Pro-Kopf-Einkommen von fast 51 000 US-Dollar. Schlusslichter der rund 190 betrachteten Länder sind Niger, Eritrea, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik und Burundi mit Werten von unter 1 000 US-Dollar (vgl. Tab. 1). Der geringe materielle Wohlstand schlägt sich in niedrigen Werten bei den immateriellen Lebensbedingungen nieder. Exemplarisch zeigt sich dies bei der Lebenserwartung. Während diese in den genannten europäischen Ländern bei 81 Jahren und mehr liegt, erreicht sie in den fünf afrikanischen Ländern lediglich 53 bis 65,5 Jahre (vgl. Tab. 1).

Auch mit Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit klafft eine große Lücke zwischen den betrachteten Volkswirtschaften. Das World Economic Forum misst die Wettbewerbsfähigkeit von derzeit 141 Ländern mit Hilfe von rund 100 Indikatoren.

Diese werden zu einem Indexwert zusammengefasst, der zwischen 0 und 100 liegen kann. Im Ranking des Jahres 2019 nehmen vier der hier betrachteten europäischen Länder Plätze unter den Top Ten ein. Die Demokratische Republik Kongo und Burundi liegen am Ende der Rangliste. Der Abstand zu den genannten europäischen Volkswirtschaften beträgt rund 40 Indexpunkte (vgl. Tab. 1).

Diese Zahlen verdeutlichen, dass enorme Investitionen erforderlich sind, um die Lücke bei den materiellen und immateriellen Lebensbedingungen zu vermindern.

FINANZIERUNG DER INVESTITIONEN VERLANGT NETTOKAPITALIMPORTE

In den meisten Ländern Subsahara-Afrikas trifft der geringe materielle Wohlstand auf eine schnell wachsende Bevölkerung. Die im Inland hergestellten Güter und Dienstleistungen werden daher zur Versorgung der heimischen Bevölkerung benötigt. Ein für den Ausbau der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erforderlicher Konsumverzicht ist schwer möglich. Notwendig ist der Import der erforderlichen Güter und Dienstleistungen aus dem Ausland. Die Folge ist ein Leistungsbilanzdefizit – und damit eine Verschuldung der gesamten Volkswirtschaft im Ausland. Der Vergleich der gesamtwirtschaftlichen Investitions- und Sparquote sowie des Leistungsbilanzsaldos (jeweils Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018) ausgewählter Regionen zeigt, dass die Region Subsahara-Afrika die geringsten gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse in Relation zum BIP besitzt. Trotz eines Leistungsbilanzdefizits machen die gesamtwirtschaftlichen Investitionen im fünfjährigen Durchschnitt nur 21,7% des BIP aus. In den aufstrebenden und sich entwickelnden Ländern Asiens ist diese Quote fast doppelt so hoch (vgl. Tab. 2).

Eine spürbare Verbesserung der Lebensbedingungen in der Region Subsahara-Afrika wird also nur möglich sein, wenn die dafür erforderlichen Güter aus dem Rest der Welt importiert werden. Notwendig sind somit auch in Zukunft Leistungsbilanzdefizite sowie ein damit verbundener Nettokapitalimport.



Thieß Petersen

Tab. 1

Lebensstandard und Wettbewerbsfähigkeit in ausgewählten Ländern

	Reales BIP pro Kopf in US-Dollar Kaufkraftparität (2019)	Lebenserwartung bei Geburt in Jahren (2017)	Wettbewerbsfähigkeit als Indexwert (2019)
Niederlande	50 933	82,0	82,4 (Rang 4)
Schweden	47 692	82,6	81,2 (Rang 8)
Dänemark	47 040	80,9	81,2 (Rang 10)
Deutschland	46 765	81,2	81,8 (Rang 7)
Österreich	46 758	81,8	76,6 (Rang 21)
Niger	966	60,4	keine Angaben
Eritrea	925	65,5	keine Angaben
Demokratische Republik Kongo	741	60,0	36,1 (Rang 139)
Zentralafrikanische Republik	718	52,9	keine Angaben
Burundi	635	57,9	40,3 (Rang 135)

Quelle: IMF (2019); UNDP (2018, S. 22–25); World Economic Forum (2019, S. xiii).

Tab. 2

Makroökonomische Daten für ausgewählte Regionen

Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018

	Investitionen in % des BIP	Ersparnisse in % des BIP	Leistungsbilanz- saldo in % des BIP
Eurozone	20,9	24,2	2,9
Aufstrebende und sich entwickelnde Länder Europas	24,0	24,3	0,2
Aufstrebende und sich entwickelnde Länder Asiens	40,6	41,7	1,2
Subsahara-Afrika	21,7	18,3	-3,7

Quelle: IMF (2019); Berechnungen des Autors.

Neben Krediten, die die Auslandsverschuldung weiter in die Höhe treiben, kommen als Finanzierungsmittel Gelder der Entwicklungshilfe, Rücküberweisungen bereits ausgewanderter Personen sowie ausländische Direktinvestitionen von Unternehmen aus hoch entwickelten Volkswirtschaften infrage. Gerade diese Direktinvestitionen sind aus Sicht der alternen Industrienationen Europas ein mögliches Instrument zur Sicherung ihres materiellen Wohlstands in der Zukunft.

AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN ALS VORSORGE FÜR ALTERNDE GESELLSCHAFTEN

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung der europäischen Volkswirtschaften zeichnet sich dadurch aus, dass das zahlenmäßige Verhältnis der Menschen im erwerbsfähigen Alter zu den Personen im Rentenalter geringer wird. Hieraus ergeben sich weitreichende ökonomische Konsequenzen, u.a. eine nachlassende gesamtwirtschaftliche Produktivität und ein tendenziell geringeres BIP je Einwohner.

Entscheidend für den Versorgungsgrad der Bürger ist jedoch letztendlich nicht das BIP, sondern das Nationaleinkommen (genauer: das Nettonationaleinkommen zu Faktorkosten, also das Volkseinkommen) (vgl. Petersen 2019). Vom BIP zum Bruttonationaleinkommen gelangt man, indem vom BIP die Einkommenszahlungen, die das Inland an den Rest der Welt zahlt, abgezogen und die Einkommenszahlungen, die das Inland aus dem Rest der Welt erhält, hinzugezählt werden. Eine alternde Gesellschaft kann ihr zukünftiges Nationaleinkommen steigern, indem sie während der demografisch noch günstigen Phase Export- bzw. Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaftet und die damit verbundenen Einnahmeüberschüsse im Rest der Welt investiert. Aus der Beteiligung am ausländischen Kapitalstock resultieren Vermögenseinkommen, die in der Zukunft mit einer alten Bevölkerung das gesamtgesellschaftliche Einkommen steigern und damit auch die der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Gütermengen erhöhen.

Entsprechende Investitionen in weniger entwickelten Volkswirtschaften, deren Bevölkerung perspektivisch wächst, sind so gesehen für alternde Industrieländer eine gesamtwirtschaftlich lohnende Maßnahme. Dies verlangt jedoch auch aufseiten der potenziellen afrikanischen Zielländer dieser Investi-

tionen politisches Handeln. Damit Investoren bereit sind, in diesen Ländern anzulegen, ist ein Mindestmaß an politischer und rechtlicher Stabilität erforderlich. Dies umfasst entsprechende institutionelle Regeln wie z. B. die Garantie des Eigentums, Rechtssicherheit und demokratische Strukturen (vgl. Acemoğlu und Robinson 2014).

FAIRE EINBINDUNG IN DIE WELTWIRTSCHAFT

Zur Stärkung der Wachstumskräfte in den bisher wenig entwickelten Regionen Afrikas gehört auch deren Einbindung in die internationale Arbeitsteilung. Damit eine Förderung des internationalen Handels die Schwellen- und Entwicklungsländer stärker an den wirtschaftlichen Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung beteiligt, wäre es z.B. hilfreich, dass Industrieländer ihre Märkte für weiterverarbeitete Produkte aus Entwicklungsländern öffnen, ohne im Gegenzug zu verlangen, dass die Entwicklungsländer das Gleiche tun (weil Entwicklungsländer in der Regel der Konkurrenz aus den Industrieländern unterlegen sind) (vgl. Giesbert, Pfeiffer und Schotte 2016, S. 1–3).

Industrieländer sollten zudem ihre Subventionen für Agrarprodukte senken bzw. sogar abschaffen, um damit die Wettbewerbsverzerrung gegenüber den stark von der Agrarwirtschaft abhängenden Entwicklungsländern zu beseitigen (vgl. Kappel 2018; Bertelsmann Stiftung 2019, S. 18).

Zu einer fairen Verteilung von Handelsgewinnen aus der globalen Arbeitsteilung gehört auch, dass reiche Industriestaaten den wenig entwickelten Volkswirtschaften Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, damit diese Länder notwendige Infrastruktur, Bildungsmaßnahmen und Produktionsanlagen finanzieren können. Um einen Anstieg der Verschuldung zu vermeiden, sollten hier verstärkt finanzielle Mittel im Rahmen der Entwicklungshilfe gewählt werden.

Eine langfristige Verbesserung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte in derzeit wenig entwickelten Ländern könnte dann auch dem Phänomen entgegenwirken, dass eine Intensivierung der Entwicklungshilfe kurzfristig das Ausmaß der Migration erhöhen kann. Grund für dieses als *migration hump* bezeichnete Phänomen ist der Umstand, dass mit einem steigenden Pro-Kopf-Einkommen die Finanzierung

der Migrationskosten leichter wird. Außerdem steigert ein höherer wirtschaftlicher Entwicklungsstand das Bildungs- und Ausbildungsniveau der Menschen, die dann aber häufig keinen adäquaten Arbeitsplatz vor Ort finden (vgl. Angenendt, Martin-Shields und Schraven 2017, S. 1). Wenn diese Transferzahlungen über eine Stärkung der Wachstumskräfte jedoch die langfristigen Einkommensaussichten der Menschen verbessern, kann das den Migrationsdruck reduzieren. Angesichts der beschriebenen großen Unterschiede bezüglich der materiellen und immateriellen Lebensbedingungen wären jedoch enorme finanzielle Mittel erforderlich, um spürbare Rückgänge der Migration zu erzielen. Selbst eine Verdopplung der gegenwärtigen Entwicklungshilfe würde die Auswanderungsrate Schätzungen zufolge lediglich um 10 bis 15% verringern (vgl. Lanati und Thiele 2018).

FAZIT

Ohne eine Unterstützung beim Aufbau der wirtschaftlichen Infrastruktur durch die entwickelten Industrieländer drohen die schwächsten Entwicklungsländer den Anschluss an die Weltwirtschaft weiter zu verlieren. Dies würde vor allem viele afrikanische Staaten betreffen. In den wirtschaftlich abgehängten Ländern wäre mit einer Zunahme gesellschaftlicher Konflikte und politischer Polarisierung zu rechnen – wodurch wiederum der Migrationsdruck zunehmen würde. Dies sind Entwicklungen, die auch die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität in den entwickelten Industrienationen Europas beeinträchtigen könnten. Es liegt daher im wohlverstandenen Eigeninteresse der entwickelten Volkswirtschaften, dass in den Entwicklungs- und Schwellenländern eine leistungsfähige Wirtschaftsstruktur etabliert wird. Ziel sollte dabei nicht die Verhinderung von Migration sein – alternde Volkswirtschaften wie Deutschland brauchen Zuwanderung –, sondern »erzwungene, unsichere und irreguläre Wanderungen so weit wie möglich zu vereiteln« (Angenendt, Martin-Shields und Schraven 2017, S. 3).

LITERATUR

- Acemoğlu, D. und J. A. Robinson (2014), *Warum Nationen scheitern*, 2. Aufl., Fischer, Frankfurt am Main.
- Angenendt, S., C. Martin-Shields und B. Schraven (2017), »Mehr Entwicklung – mehr Migration?«, *SWP-Aktuell* 69, Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018), *Wege aus der Flucht*, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019), *Roadmap 2030 – Deutschlands Erfolg in der globalisierten Weltwirtschaft*, Gütersloh.
- Giesbert, L., B. Pfeiffer und S. Schotte (2016), »Umstrittene Freihandelsabkommen mit der EU: Afrika unter (Handels-)Druck«, *GIGA Focus Afrika* Nr. 7, Hamburg.
- IMF – International Monetary Fund (2019), *World Economic Outlook Database – October 2019*, Washington, DC, verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>.
- Kappel, R. (2018), »Raus aus dem Helfermodus! Deutsche Afrikapolitik braucht dringend einen Paradigmenwechsel«, Blog Post auf *IPG Journal*, 29. August, verfügbar unter: <https://www.ipg-journal.de/regionen/afrika/artikel/detail/raus-aus-dem-helfermodus-2946/>.

Lanati, M., und R. Thiele (2018), »Foreign aid can dampen migration if it improves public services«, *MEDAM Policy Brief* 2018/2, Kiel.

Petersen, T. (2019), »Wohlfahrtsmessung: Inlandsprodukt versus National-einkommen«, *Wirtschaftsdienst* 99, 725–730.

Straubhaar, T. (2016), »Es kommen Menschen, gebt ihnen Arbeit«, in: A. Reschke (Hrsg.), *Und das ist erst der Anfang – Deutschland und die Flüchtlinge*, 5. Aufl., Rowohlt, Hamburg, 236–250.

UNDP – United Nations Development Programme (2018), *Human Development Indices and Indicators – 2018 Statistical Update*, New York.

World Economic Forum (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, Genf.

Claas Schneiderheinze* und
Rainer Thiele**
Kann Entwicklungshilfe den
Migrationsdruck mindern?



Claas Schneiderheinze



Rainer Thiele

Seit der Flüchtlingskrise 2015 hat sich der Druck auf die EU und ihren am stärksten betroffenen Mitgliedsstaaten erhöht, Maßnahmen zur Eindämmung der Einwanderung aus Entwicklungsländern zu ergreifen. Der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird dabei eine wichtige Rolle zugeschrieben, weil sie verspricht, die Migrationsursachen durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Bau von Schulen und die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen zu bekämpfen. Forderungen nach höheren Entwicklungshilfeetats werden in jüngster Zeit routinemäßig damit begründet, dass Menschen durch effektive Unterstützung zum Verbleib in ihren Heimatländern bewegt werden können. Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei miteinander verbundene Fragen: Haben die Geber ihre Versprechen gehalten und die Budgets für Entwicklungshilfe entsprechend erhöht? Und, wenn ja, kann zusätzliche Entwicklungshilfe tatsächlich dazu beitragen, Emigration aus den Empfängerländern zu reduzieren?

TRENDS IN DER ENTWICKLUNGSHILFE

Auf den ersten Blick lässt sich die erste Frage mit einem klaren »ja« beantworten. Wie Abbildung 1 zeigt, stiegen die von den OECD-Ländern ausgezahlten Summen nach Einsetzen der Flüchtlingskrise um ca. 20 Mrd. US-Dollar gegenüber den Jahren davor. Allerdings fällt der Anstieg deutlich bescheidener aus, wenn man die Kosten für die Betreuung von Flüchtlingen herausrechnet, die die Geber im ersten Jahr als Entwicklungshilfe verbuchen können. Diese Ausgaben erfüllen zwar einen wichtigen sozialen Zweck, tragen aber definitiv nicht zu der von den Gebern angestrebten Fluchtursachenbekämpfung bei.

In den am stärksten von der Flüchtlingskrise betroffenen Ländern haben die Ausgaben für Flüchtlinge die Etats für Entwicklungshilfe in erheblichem Umfang aufgebläht (vgl. Abb. 2). So verbuchte Deutschland als eines

* Claas Schneiderheinze ist Doktorand im Forschungsprojekt »Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM)« am Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
** Prof. Dr. Rainer Thiele leitet den Forschungsbereich »Armutsminderung und Entwicklung« am Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, und ist Honorarprofessor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

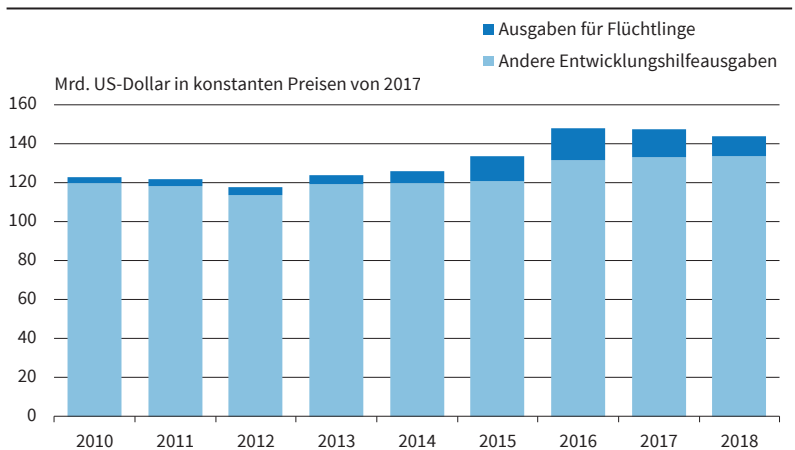
der Hauptzielländer für Flüchtlinge im Zeitraum 2014–2016 einen Anstieg der Flüchtlingskosten von einem auf 30% der gesamten Entwicklungshilfe. In Schweden betrug der Anteil der Flüchtlingskosten im Jahr 2015 sogar ca. 50%.

DIE WIRKUNGSKANÄLE: HÖHERE EINKOMMEN ODER BESSERE ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN

Grob gesprochen kann Entwicklungshilfe, wenn sie in das Empfängerland transferiert wird, entweder die Einkommen erhöhen oder die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen verbessern. Ersteres wäre etwa der Fall, wenn modernes Saatgut zur Verfügung gestellt wird und dadurch die landwirtschaftlichen Erträge steigen; ein Beispiel für letzteres wäre der Ausbau ländlicher Gesundheitsinfrastruktur.

Steigende Einkommen in Entwicklungsländern können grundsätzlich zwei gegensätzliche Migrationseffekte auslösen. Einerseits ermöglichen sie höhere Lebensstandards und verbessern damit die relative Attraktivität der Heimatregion. Gerade wenn wirtschaftliche Veränderungen als nachhaltig empfunden werden, können sie den Wunsch nach Migration reduzieren. Andererseits ist internationale Migration kostspielig und höhere Einkommen helfen bei der Finanzierung. Für viele Menschen in Entwicklungsländern ist internationale Migration, besonders über weitere Distanzen, aktuell noch nicht bezahlbar. Welcher Effekt überwiegt, lässt sich nur empirisch klären. In den vergangenen Jahren haben Länderquerschnittsstudien Belege für den sogenannten *migration hump* geliefert (vgl. Clemens 2014; Clemens et al. 2018; de Haas 2010). Demnach ist die Beziehung zwischen Einkommen und Auswanderung für Länder mit einem geringen Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 6 000–10 000 US-Dollar positiv und für reichere Länder über diesem Schwellenwert negativ. Der relativ hoch gelegene Gipfel des *migration hump* impliziert einen positiven Zusammenhang zwischen Einkom-

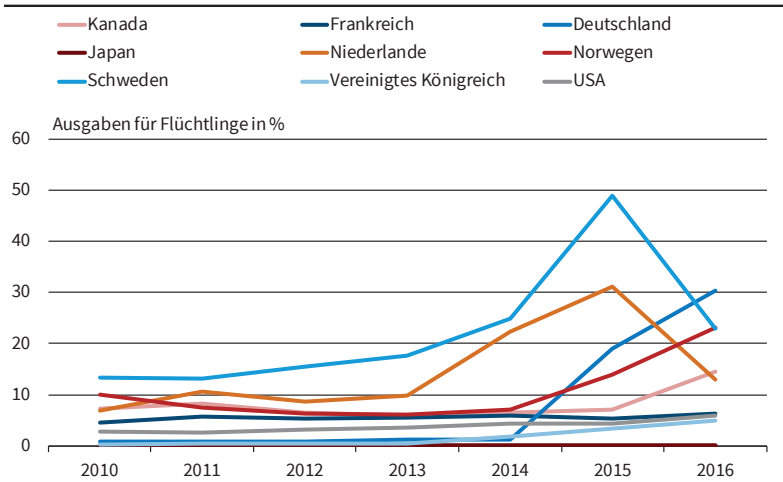
Abb. 1
(Netto-)Entwicklungshilfe der OECD
2010–2018



Quelle: OECD (2019).

© ifo Institut

Abb. 2

**Anteil der Flüchtlingskosten an der Entwicklungshilfe der zehn größten Geber
2010–2016**


Quelle: Berechnungen der Autoren auf der Basis von OECD-Statistiken.

© ifo Institut

menssteigerungen und Auswanderung für fast alle Länder, die im Fokus der Entwicklungszusammenarbeit stehen. Da die Evidenz für den *migration hump* ausschließlich auf Querschnittsdaten basiert, lässt sich ein kausaler Zusammenhang allerdings nicht zuverlässig identifizieren. Länder unterscheiden sich in ihren kulturellen, geografischen, historischen, politischen und institutionellen Eigenschaften; viele dieser Faktoren beeinflussen wiederum gleichzeitig wirtschaftliche Entwicklung und Migration. Damit besteht die Gefahr einer falschen Korrelation.

In einer neuen Studie wird aufgezeigt, dass der positive Zusammenhang nicht mehr gilt, wenn Zeitreihendaten verwendet werden (vgl. Benček und Schneiderheinze 2019). Zeitreihendaten ermöglichen eine saubere Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Ländern und identifizieren den Einfluss von Einkommenssteigerungen auf Migration anhand der Veränderung innerhalb von Ländern (im Gegensatz zu Unterschieden zwischen Ländern). Mit Hilfe jährlicher Einwanderungszahlen aus 16 OECD-Ländern wird demonstriert, dass der *migration hump* zwar im Länderquerschnitt sichtbar ist, auf Länderebene aber selbst für arme Länder Einkommenssteigerungen eher zu weniger Migration führen. Der Widerspruch zu bisherigen Studien lässt sich unter anderem mit systematischen Unterschieden zwischen den ärmsten Ländern und dem Rest der Welt erklären. Diese sind im Durchschnitt weiter von OECD-Ländern entfernt, seltener Kolonien gewesen, dreimal häufiger *landlocked* und haben vielfach größere Bevölkerungen. All diese Faktoren führen zu niedrigeren Auswanderungsraten. Werden diese Unterschiede in der empirischen Analyse berücksichtigt, ergibt sich auch für arme Entwicklungsländer ein negativer Zusammenhang zwischen Einkommenssteigerungen und Auswanderung. Der Effekt ist jedoch moderat.

Die stark auf den Einkommenskanal abzielende wissenschaftliche (und öffentliche) Debatte steht in

einem gewissen Gegensatz zur entwicklungspolitischen Praxis. Nachdem sich die internationale Staatengemeinschaft auf die *Millennium Development Goals* geeinigt hatte, fand nämlich in den 2000er Jahren eine zunehmende Orientierung der Entwicklungshilfe an nicht monetären Zielen insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich statt. Gleichzeitig kommt eine Studie von Dustmann und Okaenko (2014) zu dem Ergebnis, dass lokale Annehmlichkeiten (*amenities*) wie gute Schulen oder vertrauenswürdige Institutionen einen deutlich stärkeren Einfluss auf Migrationsentscheidungen ausüben als die Höhe des Haushaltsvermögens. Die Entwicklungszusammenarbeit könnte deshalb durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen ebenfalls einen dämpfenden Effekt auf die Auswanderung aus armen Ländern erreichen.

Die quantitative Bedeutung der beiden Kanäle hängt natürlich davon ab, ob es durch die Vergabe von Entwicklungshilfe tatsächlich gelingt, die Einkommen in den Empfängerländern zu erhöhen beziehungsweise dort die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Aus der umfangreichen Literatur zu den Wachstumseffekten der Entwicklungshilfe ergibt sich bisher kein klares Bild (vgl. Qian 2015). Und selbst Autoren, die einen signifikant positiven Einfluss finden, verweisen auf moderate Größenordnungen. Clemens et al. (2012) schätzen zum Beispiel, dass Entwicklungshilfe in Höhe von etwa 10% des BIP nötig wäre, um im durchschnittlichen Empfängerland das Wachstum um einen Prozentpunkt pro Jahr zu erhöhen.

Hinsichtlich der lokalen *amenities* kommen mehrere Studien zu dem Ergebnis, dass Investitionen in die soziale Infrastruktur im Durchschnitt positive Effekte haben. Dies trifft insbesondere auf den Bildungsbereich zu, für den u.a. gezeigt wurde, dass Entwicklungshilfe zu höheren Einschulungsraten und niedrigeren Abbrecherquoten an Grundschulen beigetragen hat (vgl. Birchler und Michaelowa 2016; Dreher et al. 2008). Einige wenige Analysen (vgl. z.B. Jones und Tarp 2016) deuten auch darauf hin, dass internationale Hilfsmaßnahmen dabei helfen können, die lokale Regierungsführung zu verbessern, wenn sie zielgenau eingesetzt werden.

Hinsichtlich der lokalen *amenities* kommen mehrere Studien zu dem Ergebnis, dass Investitionen in die soziale Infrastruktur im Durchschnitt positive Effekte haben. Dies trifft insbesondere auf den Bildungsbereich zu, für den u.a. gezeigt wurde, dass Entwicklungshilfe zu höheren Einschulungsraten und niedrigeren Abbrecherquoten an Grundschulen beigetragen hat (vgl. Birchler und Michaelowa 2016; Dreher et al. 2008). Einige wenige Analysen (vgl. z.B. Jones und Tarp 2016) deuten auch darauf hin, dass internationale Hilfsmaßnahmen dabei helfen können, die lokale Regierungsführung zu verbessern, wenn sie zielgenau eingesetzt werden.

EMPIRISCHE EVIDENZ

Der Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Migration ist bisher empirisch wenig erforscht. Bis vor kurzem gab es dennoch einen breiten Konsens

unter Entwicklungsexperten, dass Entwicklungshilfe im Einklang mit dem *migration hump* die Emigration aus Entwicklungsländern begünstigt, indem sie arme Menschen in die Lage versetzt, die Kosten der Auswanderung zu tragen. Die einzige einflussreiche ökonometrische Untersuchung, die diese Einschätzung stützt, stammt von Berthélemy et al. (2009). Deren Studie ermittelt für einen breiten Querschnitt von Entwicklungsländern einen positiven Zusammenhang zwischen der insgesamt empfangenen Entwicklungshilfe und der Emigrationsrate eines Landes. Ihr Ansatz weist allerdings erhebliche methodische Probleme auf. Insbesondere sind die Autoren aufgrund fehlender Daten gezwungen, in ihrer Regressionsanalyse die Zahl der Migranten aus dem Ursprungsland i , die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Zielland j leben, als zu erklärende Variable zu verwenden. Die Verwendung einer solchen Bestandsvariablen ist problematisch, weil Migranten aus einem bestimmten Ursprungsland möglicherweise schon lange vor der Vergabe von Entwicklungshilfe an das Ursprungsland im Zielland gelebt haben. Die Bestandsvariable kann deshalb den kausalen Effekt der Entwicklungshilfe auf die Migrationsentscheidung nicht adäquat erfassen.

Lanati und Thiele (2018a) haben den generellen Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Migration für eine große Stichprobe von Geber- und Empfängerländern erneut analysiert. Im Unterschied zu Berthélemy et al. (2009) führen sie eine Panel-datenanalyse für den Zeitraum 1995–2015 durch und verwenden die jährliche Rate der Migration vom Ursprungsland ins Zielland als abhängige Variable. Die Berücksichtigung der Zeitdimension macht es möglich, die eigentlich politikrelevante Frage zu stellen, ob die Migration von Land i nach Land j auf Änderungen der an Land j insgesamt vergebenen Entwicklungshilfe reagiert. In klarem Widerspruch zum bestehenden Konsens ergibt sich ein robust negativer Einfluss der Entwicklungshilfe auf die Auswanderung aus Entwicklungsländern. Der Effekt ist recht klein, aber dennoch nicht zu vernachlässigen: Ein 10%iger Anstieg der Entwicklungshilfe aus der OECD würde die Emigrationsrate im Durchschnitt um etwa 1% senken.

Um zu ermitteln, wie der Einkommens- und Dienstleistungskanal zu diesem Ergebnis beitragen, nutzen Lanati und Thiele (2018b) eine von Clemens et al. (2012) vorgeschlagene Einteilung der Entwicklungshilfe in solche, von der bereits in der kurzen Frist eine Einkommenssteigerung zu erwarten ist (*early-impact aid*; zum Beispiel die Bereitstellung modernen Saatguts, das innerhalb eines Jahres zu höheren Erlösen führen kann), und solche, die unmittelbar auf nicht-monetäre Größen abzielt und sich erst langfristig in höheren Einkommen niederschlagen könnte (*late-impact aid*; zum Beispiel der Bau von Schulen oder Kliniken, aber auch etwa die Unterstützung bei der Stärkung der Rechtsstaatlich-

keit). Die Ergebnisse sprechen für die Dominanz des Dienstleistungskanals. *Late-impact aid* senkt die Emigration aus Entwicklungsländern merklich – um bis zu 1,5% bei einer 10%igen Erhöhung. Für *early-impact aid* ist der Effekt ebenfalls negativ, liegt aber nahe bei null.

FAZIT

Das Hauptergebnis aktueller empirischer Studien lautet also, dass ein negativer Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Migration besteht, wenn sich die Entwicklungshilfe auf die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen konzentriert. Und auch wenn es im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit zu den erhofften (aber selten realisierten) Einkommenssteigerungen in den Empfängerländern kommt, ist entgegen der Hypothese des *migration hump* eher mit einer abnehmenden Migrationsneigung zu rechnen. Dies legt den Schluss nahe, dass Politiker in den Geberländern eine Aufstockung der Entwicklungshilfe zu Recht als mögliches Instrument zur Verringerung der Migration ansehen.

Die vorliegenden empirischen Ergebnisse zeigen aber auch, dass ein unrealistisch hoher Anstieg der Entwicklungshilfe notwendig wäre, um wirklich nennenswerte Effekte zu erzielen. Nimmt man etwa die Punktschätzungen aus Lanati und Thiele (2018a; 2018b) zum Nennwert, wäre eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe notwendig, um eine immer noch recht moderate Reduktion der Emigrationsraten um 10–15% zu erreichen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann daher nur als ergänzendes Instrument dienen, wenn es das Ziel der wohlhabenden Volkswirtschaften ist, den Migrationsdruck aus Entwicklungsländern zu mindern.

LITERATUR

- Benček, D. und C. Schneiderheinze (2019), »More development, less emigration – Identifying inconsistencies between cross-sectional and time-series estimates of the migration hump«, Kiel Working Paper.
- Berthélemy, J.-C., M. Beuran und M. Maurel (2009), »Aid and migration: Substitutes or complements?«, *World Development* 37(10), 1589–1599.
- Birchler, K. und K. Michaelowa (2016), »Making aid work for education in developing countries: an analysis of aid effectiveness for primary education coverage and quality«, *International Journal of Educational Development* 48, 37–52.
- Clemens, M. A. (2014), »Does Development Reduce Migration?«, *International Handbook on Migration and Economic Development*, 152–185.
- Clemens, M. A. und H. M. Postel (2018), »Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries«, *Population and Development Review* 44(4): 667–693.
- Clemens, M. A., S. Radelet, R. Bhavnani und S. Bazzi (2012), »Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth«, *The Economic Journal* 122(561), 590–617.
- Dao, T. H., F. Docquier, C. Parsons und G. Peri (2018), »Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition«, *Journal of Development Economics* 132, 88–101.
- de Haas, H. (2010), »Migration transitions: A theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration«, Working Paper 24, International Migration Institute, University of Oxford.

Dreher, A., P.Nunnenkamp und R. Thiele (2008), »Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data«, *World Bank Economic Review* 22(2), 291–314.

Dustmann, C. und A. Okatenko (2014), »Out-migration, wealth constraints, and the quality of local amenities«, *Journal of Development Economics* 110, 52–63.

Jones, S. und F. Tarp (2016), »Does Foreign Aid Harm Political Institutions?«, *Journal of Development Economics* 118, 266–281.

Lanati, M. und R. Thiele (2018a), »The impact of foreign aid on migration revisited«, *World Development* 111, 59–74.

Lanati, M. und R. Thiele (2018b), »Foreign assistance and migration choices: Disentangling the channels«, *Economics Letters* 172, 148–151.

Lanati, M. und R. Thiele (2019), »Foreign Assistance and Emigration: Accounting for the Role of Non-Transferred Aid«, *EUI Working Paper RSCAS 2019/18*.

OECD (2019), »DAC Statistics«, OECD Publisher, Paris.

Qian, N. (2015), »Making Progress on Foreign Aid«, *Annual Review of Economics* 7(1), 277–308.

Kai Gehring*

Kann Entwicklungszusammenarbeit für mehr Wachstum und Stabilität in Entwicklungsländern sorgen?

»Fluchtursachen bekämpfen«. Das durfte in keiner Rede eines Politikers und in keiner Talkshow zur Flüchtlingskrise im Jahr 2015 fehlen. Es ist vermutlich eine der wenigen Slogans, auf den sich alle Parteien von den Grünen bis zur AFD einigen können. Gemeint ist dabei in den allermeisten Fällen eine Ausweitung der Entwicklungshilfe europäischer Staaten für arme Entwicklungsländer in Afrika und Asien. Der Slogan ist so populär, weil er gleichzeitig einfach und plausibel klingt. Er ermöglicht es Politikern, sich geschickt aus der Affäre zu ziehen und die Implementierung dann der Wissenschaft und den in der Entwicklungszusammenarbeit engagierten Menschen zu überlassen.

Die Realität ist weitaus komplexer, als dass sich durch eine simple Anhebung der aktuellen Entwicklungshilfe die Anzahl der Flüchtenden aus Afrika und dem Nahen Osten kurzfristig deutlich reduzieren ließe. Dieser Artikel beleuchtet drei wichtige Fragen im Angesicht der wissenschaftlichen Evidenz. Erstens, was wissen wir eigentlich über die Möglichkeiten, durch Entwicklungshilfe Armut zu reduzieren und für mehr Wachstum zu sorgen? Zweitens, inwiefern würde Wachstum in Entwicklungsländern zu einem Rückgang an Flüchtlingen führen? Drittens, welchen Beitrag können Entwicklungsprojekte zur Vermeidung von Konflikten, einer der wichtigsten Fluchtursachen, leisten?

ENTWICKLUNGSHILFE ZUR FÖRDERUNG VON WACHSTUM

Theoretisch klingt es plausibel, dass erhöhte monetäre Mittelzuflüsse ein effektives Mittel sind, um Wachstum in Entwicklungsländern zu stimulieren. Regierungen aus Entwicklungsländern, die zum Beispiel aufgrund schlechterer Kreditratings (vgl. Fuchs und Gehring 2017) keinen Zugang zu internationalen Kapitalmärkten haben, können dadurch in öffentliche Güter wie Infrastruktur investieren. Durch verbesserte Bildung und Gesundheitssysteme werden Menschen in die Lage versetzt, ihr Leben in die eigene Hand zu nehmen und produktive Arbeitnehmer oder Unternehmer zu werden. Nicht zu vergessen ist auch, dass Projekte und generell der Austausch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu einem Wissenstransfer führen können.



Kai Gehring

* Dr. Kai Gehring arbeitet als durch den Schweizer Nationalfonds geförderter Oberassistent an der Universität Zürich.

Die empirische Evidenz über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe ist in Anbetracht dessen ein wenig ernüchternd. Aufgrund der Relevanz und dem breiten Interesse an diesem Thema existieren eine Vielzahl von Studien, oft mit unterschiedlichen Herangehensweisen, Daten und Methoden. Infolgedessen unterscheiden sich auch die Ergebnisse deutlich, von negativen über moderat positive, bis zu deutlich positiven Effekten findet sich die entsprechende Studie. Die Forscher Hristos Doucouliagos und Martin Paldam (2009) haben im Rahmen einer sogenannten Meta-Analyse alle zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Studien ausgewertet. Die Studie legt nahe, dass sich bei allen Unterschieden im Laufe der Zeit ein Ergebnis herauskristallisiert: Entwicklungshilfe hat im Durchschnitt einen positiven Effekt auf das Wachstum in den Empfängerländern, aber der Effekt ist weitaus kleiner als ursprünglich erhofft. Aktuellere Studien bestätigen, dass Entwicklungshilfe im Durchschnitt zu keinem substanziellen Wachstumsschub in Empfängerländern führt (vgl. Dreher und Langlotz 2019).

Es gibt nicht die **eine** Ursache dafür, aber verschiedene Erklärungsansätze. Zuerst kann es ein Problem darstellen, falls die Regierungen in den Empfängerländern die zusätzlichen Gelder für Konsumausgaben nutzen, anstatt sie in die Zukunft zu investieren. Außerdem stellt der sogenannte »Dutch-Disease-Effekt« eine Herausforderung dar: Durch die Mittelzuflüsse aus dem Ausland kann der Wechselkurs des Empfängerlandes aufwerten, außerdem steigen tendenziell Lohnforderungen durch die Arbeitnehmer. Durch beide Faktoren wird die exportierende Industrie des Landes, die oft wichtig für technologische Weiterentwicklungen und eine Modernisierung der Wirtschaft ist, weniger wettbewerbsfähig (vgl. Rajan und Subramanian 2011).

Darüber hinaus landet ein zu großer Anteil der Gelder in den falschen Taschen oder stellt gar nicht wirklich Entwicklungshilfe im engeren Sinne dar. Probleme mit Vetternwirtschaft und einer Bevorzugung der einheimischen politischen Elite sowie der Umstand, dass Teile der Mittel auf ausländische Bankkonten dieser Eliten fließen, anstatt im Land zu bleiben, liegen zum Teil in der Verantwortung der Empfängerländer. Aber auch die westlichen Geber tragen Mitverantwortung. Widerstrebende Interessen einzelner Geber und mangelnde Koordination sind unter bestimmten Umständen ein Problem (vgl. Gehring et al. 2017). Außerdem ist ein zu großer Anteil der als Entwicklungshilfe deklarierten Ausgaben tatsächlich ein Einkommenstransfer an verbündete Regierungen, verbunden mit politischen und ökonomischen Interessen des Geberlandes. In einer Studie (vgl. Dreher, Eichenauer und Gehring 2017) zeigen wir, dass derart politisch motivierte Mittelzuflüsse eine geringere, oder sogar negative Wirkung auf das Wachstum im Empfängerland haben.

FÜHRT MEHR WACHSTUM KURZFRISTIG ZU WENIGER EMIGRATION?

Aber lässt man diese enttäuschenden Aspekte beiseite, dann bleibt im besten Falle ein, wenn auch nur moderater, positiver durchschnittlicher Effekt. Bedeutet das, dass eine Anhebung der Entwicklungshilfezahlungen durch steigende Einkommen zu einem Rückgang an Flüchtenden führen würde? Leider ignoriert diese durchaus plausible Annahme zwei wichtige Faktoren. Erstens, das Ausmaß der Einkommensunterschiede in Relation zu Industrieländern, und damit verbunden die möglichen Einkommensgewinne durch Migration. Zweitens, die soziale Selektion in den Entwicklungsländern bezüglich Migration.

Selbst bei höheren Wachstumsraten würden die Einkommensunterschiede zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern nur langsam abnehmen oder in absoluten Zahlen sogar weiter anwachsen. Der mögliche Produktivitätsgewinn für einen afrikanischen Arbeitnehmer durch Migration in ein westeuropäisches Land, und damit verbunden die zu erzielenden Gehaltsunterschiede, sind so massiv, das aus rein ökonomischer Sicht die Migrationsentscheidung für lange Zeit vorteilhaft bleiben wird.

Außerdem haben verschiedene Studien gezeigt (vgl. Überblick in Collier 2013), dass tendenziell nicht die Ärmsten Richtung Westen aufbrechen. Im Gegenteil, die teure Reise inklusive oft nötiger Zahlungen an Schlepper können sich nur wohlhabende Individuen leisten (oder ganze Familien legen zusammen, um in einen Emigranten zu investieren). Steigende Einkommen in Entwicklungsländern durch eine Erhöhung der Entwicklungshilfe führen also tendenziell auf kurze Frist eher zu einer Zunahme an Migration, da mehr Menschen in die Lage versetzt werden, das nötige Geld für die Emigration aufzubringen. Langfristig könnte das anders aussehen (vgl. Dreher, Fuchs und Langlotz 2019), das lässt sich aufgrund der verzögerten Wirkung aber empirisch schwerer messen.

ENTWICKLUNGSHILFE ZUR VERMEIDUNG VON KONFLIKTEN ALS FLUCHTURSACHE

Damit zur letzten Frage. Auch wenn sich die Anzahl an Flüchtlingen über Wachstumseffekte zumindest kurzfristig kaum reduzieren lässt, flüchtet ein großer Anteil an Menschen ja nicht nur aus ökonomischen Gründen, sondern vor Konflikten in ihren Heimatländern. Eine große Anzahl wissenschaftlicher Studien hat sich auch mit dieser Frage beschäftigt, mit gemischten Ergebnissen. Allerdings kranken die meisten Studien daran, dass es sich um einfache Korrelationen zwischen dem Zufluss an Entwicklungshilfe in einem bestimmten Jahr an ein bestimmtes Land und dem zeitgleichen oder zeitnahen Auftreten von Konflikten handelt.

In einer neuen Studie (Gehring, Kaplan und Wong 2019) haben wir anstatt dessen geokodierte Daten über die tatsächlichen Standorte von Entwicklungsprojekten in Afrika, deren Start- und Enddatum sowie die damit verbundenen finanziellen Mittel verwendet. Anstatt die Analyse auf große kriegsähnliche Konflikte zu beschränken, die meist eine Vielzahl an Ursachen haben, war unser Ziel, Stabilität ganzheitlich zu messen. Neben ebenfalls geokodierten Daten über tödliche Konflikte betrachten wir, welche Akteure an diesen Konflikten beteiligt sind. Über Konflikte hinaus analysieren wir aber auch, welche Zusammenhänge mit niedrigschwelligeren Ereignissen wie Protesten durch Bürger – als Vorstufe zu kriegsähnlichen Konflikten – oder Repressionsmaßnahmen durch die jeweilige Regierung bestehen.

Die Datenlage erlaubt es uns, diese Analyse für Projekte der Weltbank, wahrscheinlich die wichtigste multilaterale westliche Entwicklungshilfeorganisation, sowie für Projekte der Volksrepublik China durchzuführen. Dieser Vergleich ist besonders interessant, da die Weltbank neben ökonomischen Zielen auch Verbesserungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie verfolgt. Das chinesische Wachstumsmodell hingegen betont auch die Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung, gewichtet aber soziale Stabilität eindeutig stärker als demokratische Partizipation.

Das positive Ergebnis unserer empirischen Analyse ist, dass beide Ansätze tendenziell zu einem Rückgang an tödlichen Konflikten führen. Insbesondere beobachten wir einen Rückgang kriegerischer Aggressionen durch die Regierungen gegen ihre eigene Zivilbevölkerung. Dieser Rückgang ist im Einklang mit den Interessen, sowohl der Weltbank als auch Chinas, und suggeriert, dass sich Konflikte durch Einfluss von außen vermeiden lassen. Kämpfe zwischen Regierungstruppen und Rebellen werden hingegen nicht durch die Präsenz der ausländischen Geber beeinflusst. Auch bezüglich Protestaktionen wie Streiks und Demonstrationen können wir entgegen mancher Vermutungen keinen systematischen Anstieg feststellen, auch nicht im Zusammenhang mit China.

Die verwendeten Methoden der beiden Geber unterscheiden sich aber dennoch deutlich. Die Weltbank versucht, Konfliktprävention durch eine Vielzahl interner Maßnahmen sowie demokratische Beteiligung aller Akteure zu betreiben. Im chinesischen Modell spielt Stabilität und die unbedingte Befolgung existierender Regeln eine entscheidende Rolle. Wie das aktuelle Beispiel der Uiguren zeigt, sind zur Durchsetzung dieser Regeln auch repressive Maßnahmen wie staatliche Überwachung an der Tagesordnung. In den letzten Jahren häufen sich auch Berichte über einen »Export von Repression« aus China in Entwicklungs- und Schwellenländer. Tatsächlich finden wir einen solchen Zusammenhang auch in unseren Daten. Regionen, die

mehr chinesische Entwicklungshilfe erhalten, erleben auch einen statistisch signifikanten Anstieg an staatlichen Repressionsmaßnahmen.

KONSEQUENZEN FÜR EUROPÄISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Diese ambivalenten Ergebnisse sind auch bezüglich einer Ausweitung europäischer Entwicklungszusammenarbeit in Afrika relevant. Im Rahmen der europäischen Bekämpfung möglicher Fluchtursachen werden auch Länder und Regierungen unterstützt, die zumindest in der Vergangenheit nicht vor Folter und Repression zurückschreckten. Im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der direkten Unterstützung afrikanischer Regierungen ist der Einfluss auf die letztendliche Verwendung der fließenden Mittel beschränkt. Manch europäischer Politiker mag ganz froh sein, wenn er sich nicht zu viele Gedanken über diese Konsequenzen machen muss. Unsere Studie legt aber nahe, dass sich eine vergleichbare Reduzierung an Konflikten auch im Rahmen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, zum Beispiel durch die Weltbank, durch einen weniger repressiven Ansatz erreichen lässt.

Nichtsdestotrotz ist eine ehrliche und selbstkritische Analyse über die besten Methoden zur Vermeidung von Konflikten und der Förderung von Wachstum nötig. Die Skepsis vieler Entwicklungsländer speist sich zu Recht auch aus der enttäuschenden Bilanz des Westens, allen voran der USA, demokratische Systeme in Ländern wie Afghanistan, dem Irak oder Libyen zu errichten. Solange der Eindruck entsteht, dass Demokratie auch zu Instabilität und Konflikten führt, stellt das autokratischere, aber stabilitätsorientierte, chinesische Entwicklungsmodell eine verlockende Alternative dar. Damit sich Europa aber weder auf China noch auf repressive Regierungen in Empfängerländern verlassen muss, muss es eine kohärente im Rahmen der EU abgestimmte Strategie entwickeln.

Ob sich durch bessere Entwicklungszusammenarbeit mögliche Migrationsströme reduzieren lassen, bleibt eine offene empirische Frage. Kurzfristig ist durch eine Steigerung des Wachstums in Empfängerländern kein deutlicher Rückgang ökonomisch motivierter Migration zu erwarten. Aus moralischer Perspektive kann eine Anhebung der Entwicklungsausgaben trotzdem richtig sein, und langfristig sollte eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in Entwicklungsländern fraglos ein zentrales Ziel sein. Um aber zumindest unfreiwillige Emigration mit allen damit verbundenen Kosten zu verhindern, sollte die Vermeidung von Konflikten höchste Priorität sein. Die Unterstützung von Nachbarländern, die Flüchtlinge aufnehmen, ist von entscheidender Bedeutung für die Stabilisierung und Eindämmung von Konflikten. Darüber hinaus ist es für demokratische Rechtsstaat-

ten entscheidend, die Bedeutung sozialer Stabilität im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht zu vernachlässigen, gleichzeitig aber den Rückgriff auf repressive Maßnahmen zu minimieren.

LITERATUR

Collier, P. (2013), *Exodus: How Migration is Changing our World*, Oxford University Press, Oxford.

Dreher, A., V. Eichenauer und K. Gehring (2018), »Geopolitics, Aid, and Growth: The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid«, *The World Bank Economic Review* 32(2), 268–286.

Dreher, A., V. Eichenauer, K. Gehring und S. Langlotz (2016), »Hilft Entwicklungshilfe oder hilft sie nicht? Neue Methoden und kausale Effekte«, *Ökonomenstimme*, 30. August, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2016/08/hilft-entwicklungshilfe-oder-hilft-sie-nicht/>.

Dreher, A., V. Eichenauer, K. Gehring, S. Langlotz und S. Lohmann (2015), »Does foreign aid affect growth?«, *VoxEU*, 18. Oktober, verfügbar unter: <https://voxeu.org/article/foreign-aid-and-growth-new-evidence>.

Dreher, A., A. Fuchs und S. Langlotz (2019a), »Aid and Growth. New Evidence Using an Excludable Instrument«, *Canadian Journal of Economics*, im Erscheinen.

Dreher, A., A. Fuchs und S. Langlotz (2019b), »The Effects of Foreign Aid on Refugee Flows«, *European Economic Review* 112, 127–147.

Doucouliaqos, H. und M. Pald (2009), »The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research«, *Journal of Economic Surveys* 23(3), 433–461.

Fuchs, A. und K. Gehring (2017), »The Home Bias in Sovereign Ratings«, *Journal of the European Economic Association* 15(6), 1386–1423.

Gehring, K., A. Dreher, K. Michaelowa und F. Spörri (2017), »Aid Fragmentation and Effectiveness: What do we Really Know?«, *World Development* 99, 320–334.

Gehring, K., L. Kaplan und M. Wong (2019a), »China and the World Bank: How Contrasting Development Approaches Affect the Stability of African States«, AidData Working Paper 87.

Gehring, K., L. Kaplan und M. Wong (2019b), »China und die Weltbank – Wie unterschiedliche Entwicklungsansätze die Stabilität in Afrika beeinflussen«, *Ökonomenstimme*, 13. November, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2019/11/china-und-die-weltbank-wie-unterschiedliche-entwicklungsansaeetze-die-stabilitaet-in-afrika-beeinflussen/>.

Rajan, R. G. und A. Subramanian (2011), »Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth«, *Journal of Development Economics* 94(1), 106–118.