

KIEL POLICY BRIEF

Andreas Fuchs, Andre Gröger,
Tobias Heidland und Lukas Wellner

Reduziert Entwicklungshilfe Migration?



Nr. 169 Oktober 2023

- Entwicklungshilfe kann Migrationsaspirationen und irreguläre Migration verringern.
- Die bloße öffentliche Ankündigung bevorstehender Entwicklungshilfeprojekte verringert vorübergehend Migrationsaspirationen in Empfängerländern.
- Die Auszahlung von Hilfgeldern führt eine Zeit lang zu einem Rückgang der Asylbewerberzahlen; längerfristig verbessern sie die Lebensbedingungen, und da sich die Migrationsmöglichkeiten (capabilities) der Menschen verbessert, erhöht Entwicklungshilfe die reguläre Migration.
- Entwicklungshilfe ist jedoch keine schnelle Lösung für (irreguläre) Migration, und es benötigt erhebliche finanzielle Ressourcen, um damit die Migrationszahlen zu verringern.
- Stattdessen sollte Entwicklungshilfe als ein Instrument zur breiten und langfristigen Entwicklung betrachtet werden, idealerweise in Verbindung mit Erleichterungen regulärer Bildungs- und Arbeitsmigration.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Entwicklungshilfe kann Migrationsaspirationen und irreguläre Migration verringern.
- Die bloße öffentliche Ankündigung bevorstehender Entwicklungshilfeprojekte verringert vorübergehend Migrationsaspirationen in Empfängerländern.
- Die Auszahlung von Hilfsgeldern führt eine Zeit lang zu einem Rückgang der Asylbewerberzahlen; längerfristig verbessern sie die Lebensbedingungen, und da sich die Migrationsmöglichkeiten (capabilities) der Menschen verbessert, erhöht Entwicklungshilfe die reguläre Migration.
- Entwicklungshilfe ist jedoch keine schnelle Lösung für (irreguläre) Migration, und es benötigt erhebliche finanzielle Ressourcen, um damit die Migrationszahlen zu verringern.
- Stattdessen sollte Entwicklungshilfe als ein Instrument zur breiten und langfristigen Entwicklung betrachtet werden, idealerweise in Verbindung mit Erleichterungen regulärer Bildungs- und Arbeitsmigration.

Schlüsselwörter: Migration, Entwicklungshilfe, Fluchtursachen, Irreguläre Migration, Flüchtlinge, Asyl, Entwicklung.

- Foreign aid can reduce migration aspirations and irregular migration.
- Mere public announcements of upcoming foreign aid projects temporarily reduce migration aspirations.
- Disbursements of aid cause reductions in asylum seeker numbers for some time. In the longer run, they improve living conditions and, as people's migration capabilities improve, aid increases regular migration.
- However, foreign aid is no quick fix for (irregular) migration and a costly way to reduce numbers.
- Instead, foreign aid should be viewed as a tool for improving development in a broad, long-term manner, ideally combined with easier regular migration pathways for students and workers.

Keywords: Migration, Foreign Aid, Root causes, Irregular migration, Refugees, Asylum, Development

Andreas Fuchs

Georg-August-Universität
Göttingen und Kiel Institut für
Weltwirtschaft

Email: andreas.fuchs@ifw-kiel.de

**Andre Gröger**

Universitat Autònoma de
Barcelona (UAB),
Barcelona School of Economics (BSE)

Email: andre.groger@uab.cat

**Tobias Heidland****Ansprechpartner**

Kiel Institut für Weltwirtschaft,
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
und Institut der Zukunft der Arbeit (IZA)
Kiellinie 66, 24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 367

Email: tobias.heidland@ifw-kiel.de

**Lukas Wellner**

Georg-August-Universität Göttingen,
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Email: lukas.wellner@uni-goettingen.de



Die Autoren tragen die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation, nicht das Institut. Kommentare sind direkt an den Ansprechpartner zu richten.

REDUZIERT ENTWICKLUNGSHILFE MIGRATION?

Andreas Fuchs, Andre Gröger, Tobias Heidland und Lukas Wellner¹

Der weit verbreitete Einsatz von Entwicklungshilfe zur Bekämpfung von „Fluchtursachen“² oder, präziser formuliert, irregulärer Migration, entbehrt einer soliden empirischen Grundlage. In einer neuen Studie (Fuchs et al. 2023), die wir hier für ein breiteres Publikum zusammenfassen, liefern wir die erste umfassende Kausalanalyse, die Evidenz auf Mikroebene für alle Entwicklungsländer untersucht, welche zwischen 2008 und 2019 von der Weltbank unterstützt wurden. Unsere Analyse ist die erste, die die Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf verschiedene Aspekte der Migration aufschlüsselt: die Aspirationen, Möglichkeiten (sog. Capabilities) zur Migration und tatsächlicher Migration. Im Einklang mit der Idee, dass Entwicklungshilfe die Ursachen der irregulären Migration reduziert, zeigt unsere Studie, dass die Ankündigung und Umsetzung von Entwicklungshilfeprojekten die Migrationsaspirationen von Menschen in Empfängerländern deutlich reduziert. Dieser Effekt ist vorübergehender Natur und tritt nicht in fragilen Ländern auf. Für die langfristige Betrachtung des Effekts von Entwicklungshilfe auf Migration ist der entscheidende Faktor, ob Entwicklungshilfe letztlich die Lebensbedingungen verbessert, was jedoch auch Migrationsmöglichkeiten verbessern kann. Unsere Ergebnisse liefern einen Beleg dafür, dass dies der Fall ist. Wichtig anzumerken ist jedoch, dass zusätzliche Migration in regulären Kanälen stattfindet. Diese Ergebnisse sind für politische Entscheidungsträger von erheblicher Bedeutung, wie wir am Ende dieser Zusammenfassung unserer Studie erläutern.

1 EINLEITUNG

Irreguläre Migration, also Migration ohne gültiges Visum,³ ist heute eines der drängendsten politischen Probleme für die EU und die Vereinigten Staaten. Etwa 42% derer, die in der EU Asyl

¹ Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse der Studie von Fuchs et al. (2023) auf eine nicht-technische Weise zusammen.

² Der deutsche Begriff „Fluchtursachen“ ist problematisch, weil er im Gegensatz zum Englischen „root causes of irregular migration“ (etwa: grundlegende Ursachen irregulärer Migration) nahelegt, dass es um Flucht ginge. Irreguläre Migration setzt sich jedoch zusammen aus Personen, die auf der Flucht sind und Menschen, die ohne gültige Visa z. B. zur Arbeit oder Familienzusammenführung migrieren.

³ Wichtige Begriffe (IOM 2023):

Asylsuchender: Person, die internationalen Schutz sucht.

Irreguläre Migration: Bewegung von Personen, die außerhalb der Gesetze, Vorschriften oder internationalen Abkommen stattfindet, die die Einreise in den oder die Ausreise aus dem Herkunfts-, Transit- oder Zielstaat regeln.

beantragen, haben in letzter Zeit in erster Instanz den Flüchtlingsstatus oder einen anderen Schutzstatus erhalten (EUAA 2023), einige weitere auch nach erfolgreicher Anfechtung einer negativen Erstentscheidung.⁴ Dennoch gibt es in der EU Hunderttausende abgelehnter Asylbewerber und *Sans Papiers*, und die Rückführung in die Herkunftsländer ist äußerst schwierig durchzusetzen. Eine ähnliche Situation existiert in den USA. Daher haben die EU und die Vereinigten Staaten versucht, Wege zur Reduktion des Zustroms irregulärer Migranten zu finden.

Als Reaktion auf den starken Zustrom irregulärer Migranten haben Europa und die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren Milliarden Dollar für Entwicklungshilfe ausgegeben,⁵ die das spezifische Ziel verfolgt, die Migration aus ärmeren Ländern nach Europa oder Nordamerika zu verringern (Whitehouse 2021, EUTFA 2023). Die Idee ist einfach: Die Entwicklungshilfe soll die Ursachen irregulärer Migration in den Herkunftsländern, wie Armut, Chancenlosigkeit und Unsicherheit, bekämpfen. Erfolgreiche Entwicklungshilfeprojekte würden somit die Lebensbedingungen vor Ort verbessern und die Auswanderung weniger attraktiv machen. Die Entwicklungshilfe würde dann die Zahl der Menschen, die ihr Herkunftsland verlassen wollen, und die Zahl der Migranten, die die Grenzen ohne Visum überschreiten oder Asyl beantragen, verringern.

Es ist jedoch unklar, ob Entwicklungshilfeprojekte tatsächlich diese beabsichtigten Wirkungen erzielen. Im Mittelpunkt stehen zwei Fragen. Erstens: Ist die Entwicklungshilfe wirksam bei der Linderung der eigentlichen Ursachen? Zweitens: Führen positive Effekte der Entwicklungshilfe tatsächlich zu einem Rückgang der Migration?

Trotz eines scheinbaren Konsenses unter den politischen Entscheidungsträgern in Hocheinkommensländern, dass der Ansatz der Ursachenbekämpfung funktionieren kann, sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die internationale Migration und Entwicklung unklar. Bezüglich der Effektivität von Entwicklungshilfe besteht ein langjähriger theoretischer und empirischer Streit zwischen Optimisten und Kritikern, der bis heute ungelöst geblieben ist (siehe Übersichtsarbeiten von Doucouliagos und Paldam 2009 und 2015 sowie Qian 2015).

Was die Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die Migration betrifft, sind die Ergebnisse ebenfalls nicht eindeutig. Die Literatur stützt sich bisher hauptsächlich auf Studien auf Länderebene. Erste Forschungsarbeiten belegten vor allem eine positive Korrelation zwischen Entwicklungshilfe und der Anzahl der Emigrierten (Berthélemy et al. 2009, Belloc 2015) und neuere Arbeiten, die sich auf Migrationsströme statt auf Bestände konzentrieren, finden häufig kleine negative Auswirkungen von Entwicklungshilfe (Gamso und Yuldashev 2018, Lanati und Thiele 2018a, 2018b). Diese sind in der Regel auf bestimmte Formen von Entwicklungshilfe beschränkt oder treten mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auf (Dreher et al. 2019). Die Literatur wird bisher von der Schwierigkeit geplagt, kausale Effekte ausreichend detailliert zu messen (Clemens und Postel 2018). Ein Teil der Kontroverse besteht darin, dass zusätzliches Ein-

Reguläre Migration: Migration, die in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Herkunfts-, Transit- und Ziellandes erfolgt.

⁴ Unseres Wissens gibt es keine vergleichbaren Zahlen zu den Anerkennungsquoten nach Abschluss etwaiger Widerspruchsverfahren.

⁵ Wir verwenden den Begriff „Entwicklungshilfe“ in seiner weit gefassten Definition, die die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) gemäß der OECD-Definition und andere Arten der Entwicklungsfinanzierung, wie z. B. kreditfinanzierte Entwicklungsprojekte, die von offiziellen Stellen bereitgestellt werden, umfasst.

kommen in Entwicklungsländern eher zu mehr als zu weniger Migration führen sollte, wenn Menschen zuvor finanziell zu sehr eingeschränkt waren, um ins Ausland zu ziehen, wie einige Studien auf Individuenebene nahelegen (Clemens 2014, Angelucci 2015, Bazzi 2017).

Unsere neue Studie (Fuchs et al. 2023) liefert eine rigorose Analyse mittels kausaler Schätzverfahren, um zukünftigen politischen Entscheidungen eine breitere empirische Evidenzgrundlage zu bieten. Wir nutzen eine außergewöhnlich reichhaltige Datenbasis, basierend auf einer Stichprobe von fast einer Million Menschen in 106 Ländern (Gallup World Poll) mit subnationalen geokodierten Daten zu Entwicklungshilfeprojekten der Weltbank für den Zeitraum 2008–2019. Diese Datenbasis ermöglicht es uns, die Forschungsfrage in einem noch nie dagewesenem Detailgrad zu untersuchen. Zum ersten Mal sind wir in der Lage, systematisch Veränderungen in den Migrationsaspirationen und -strömen zu dokumentieren, die auf die räumliche Allokation von Entwicklungshilfeprojekten zurückzuführen sind, sowie potenzielle Mechanismen sowohl in kurzer als auch in der längeren Sicht zu beleuchten.

Aufgrund globaler Datenverfügbarkeit untersuchen wir die Entwicklungsprojekte der Weltbank.⁶ Die Weltbank ist die größte internationale Finanzinstitution der Welt und verfolgt das Ziel, weltweit Armut zu verringern und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Ihre Darlehen und Schenkungen sollen somit wichtige Ursachen irregulärer Migration bekämpfen, sind aber gleichzeitig nicht ausschließlich auf migrationsgefährdete Regionen ausgerichtet oder so konzipiert, dass sie besonders wirksam gegen irreguläre Migration wären. Daher interpretieren wir unsere Berechnungen als eine Schätzung der Untergrenze der Effekte von Entwicklungshilfe auf Migration.

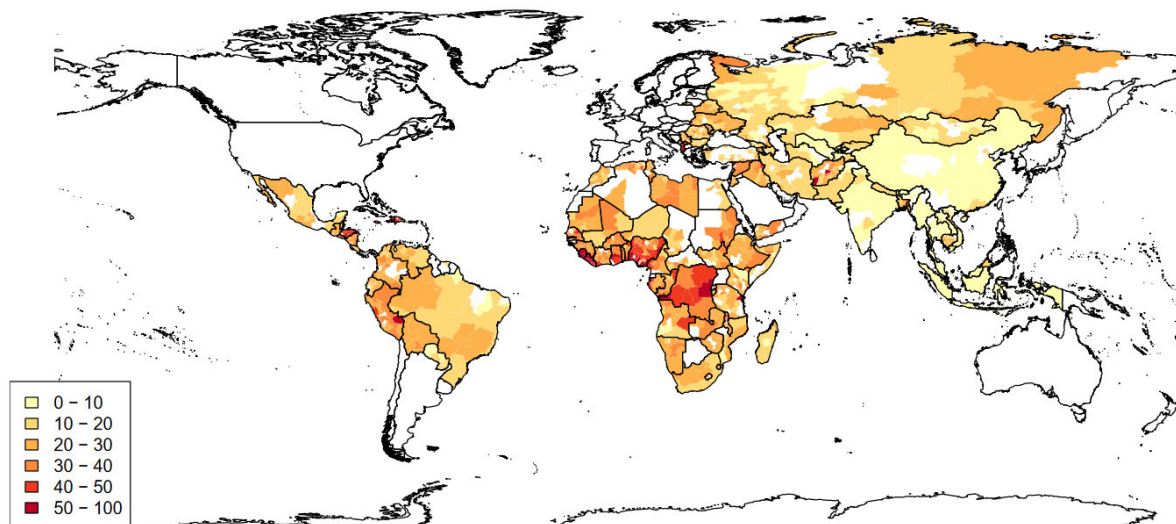
2 GLOBALE MUSTER BEI MIGRATIONSASPIRATIONEN UND ENTWICKLUNGSHILFE

Wir messen internationale Migrationsaspirationen anhand der folgenden Frage aus dem Gallup World Poll: „Wenn Sie die Möglichkeit hätten, würden Sie gerne dauerhaft in ein anderes Land ziehen oder würden Sie es vorziehen, weiterhin in diesem Land zu leben?“ In den von unseren Umfragedaten erfassten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen geben durchschnittlich 23,2 Prozent der Befragten an, dass sie lieber dauerhaft in einem anderen Land leben würden, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. Im globalen Vergleich sind Migrationsaspirationen in Lateinamerika und Afrika generell hoch, während sie in Süd- und Ostasien besonders niedrig sind (Abbildung 1).

Die Weltbank stellt weltweit beträchtliche Geldflüsse zur Verfügung, und es gibt erhebliche Unterschiede sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb verschiedener Provinzen desselben Landes. Die Hilfsströme der Weltbank und die hohen Migrationsquoten sind nicht miteinander korreliert (Abbildung 2).

⁶ Wir untersuchen Entwicklungshilfeprojekte der Weltbank, weil die Weltbank eine der transparentesten Geberorganisationen ist, die detaillierte Daten über ihre Aktivitäten zur Verfügung stellt, einschließlich Informationen auf Projektebene über Ankündigungen, Projektstandorte und Projektdurchführung.

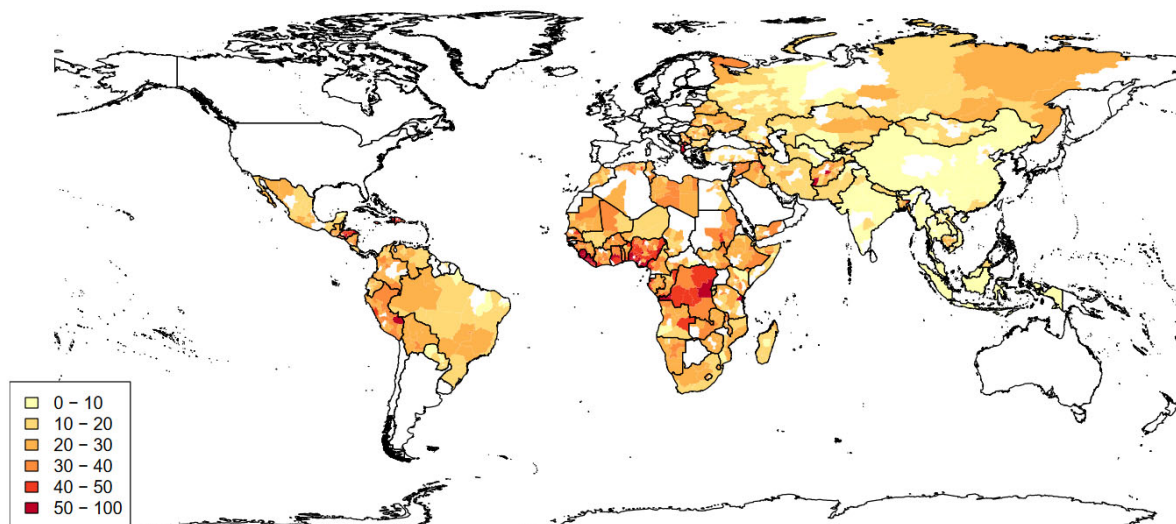
Abbildung 1:
Große Unterschiede bei der Aspiration, dauerhaft auszuwandern: Daten auf Provinzebene für 2008–2019 in Prozent der Befragten



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt den durchschnittlichen Anteil der befragten Personen, die eine Migrationspräferenz angeben, nach Provinz (ADM1-Region) zwischen 2008 und 2019 auf der Grundlage des Gallup World Poll. Weiße Flächen zeigen an, dass Länder außerhalb der Stichprobe der Weltbankhilfsempfängerländer liegen oder dass es in der Provinz keine Gallup-Umfrage gibt.

Quelle: Fuchs et al. (2023).

Abbildung 2:
Regionale Unterschiede bei Entwicklungshilfe: Gesamtauszahlungen der Weltbank für Darlehen und Zuschüsse in US-Dollar pro Kopf im Zeitraum 2008–2019



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt die gesamten Hilfszahlungen der Weltbank in US-Dollar pro Person, die in der jeweiligen Provinz (ADM1-Region) lebt, im Zeitraum 2008 und 2019. Weiße Flächen zeigen an, dass Länder außerhalb der Empfängerländerstichprobe liegen.

Quelle: Fuchs et al. (2023).

3 SCHÄTZUNG DER KAUSALEN WIRKUNG VON ENTWICKLUNGSHILFE AUF DIE MIGRATION

Beim Analysieren der Auswirkungen von Entwicklungshilfe auf die Migration ist es hilfreich, die Auswirkungen auf die Migrationsaspirationen und die Migrationsmöglichkeiten potenzieller Migranten separat zu betrachten. Ob man auswandern *will* oder nicht, wenn man die Möglichkeit dazu hätte, hängt in erster Linie von den (voraussichtlichen) Lebensbedingungen am Ursprungsort im Vergleich zum Ausland ab. Ob man hingegen auswandern *kann*, wenn man möchte, hängt von den Migrationsmöglichkeiten (sog. *capabilities*) ab.⁷ Dazu gehören die persönlichen Umstände, einschließlich der familiären Situation, die Finanzen und verschiedene Faktoren, die die Migrationskosten beeinflussen, wie etwa die Migrationspolitik und der Zugang zu einer Migrationsinfrastruktur. Wir gehen außerdem davon aus, dass die Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die Aspirationen und Möglichkeiten auf kurze und längere Sicht unterschiedlich sind. Kurzfristig könnten Migrationsaspirationen sinken, aber ein höheres Einkommen kann längerfristig die Möglichkeiten zur Auswanderung verbessern, da die Kosten einer (irregulären) Migration besser gedeckt werden können. Wir verwenden daher zwei unabhängige und sich ergänzende kausale Identifikationsstrategien, um die Auswirkungen von Entwicklungshilfe auf Migration zu messen und die zugrunde liegenden Mechanismen über verschiedene Zeiträume zu verstehen.⁸

3.1 BEEINFLUSSEN BEREITS DIE ANKÜNDIGUNGEN VON ENTWICKLUNGSHILFEPROJEKTEN MIGRATIONS-ASPIRATIONEN?

Zunächst analysieren wir kurzfristige Ankündigungseffekte mithilfe eines *Ereignisstudienansatzes*. Wir untersuchen, wie sich die Migrationsaspirationen ändern, wenn die Menschen von einem neu genehmigten Entwicklungshilfeprojekt erfahren. Der zeitliche Ablauf der Befragungen durch Gallup und der Projektgenehmigungen durch die Weltbank in Washington DC sind unabhängig voneinander. Dies ermöglicht einen quasiexperimentellen Forschungsansatz: Durch den Vergleich der Antworten der Befragten in Interviews, die in den Tagen direkt vor der Ankündigung eines Entwicklungshilfeprojekts und direkt danach durchgeführt wurden, können wir abschätzen, wie die Ankündigung die Migrationsaspirationen und die Zukunftserwartungen beeinflusst. Wir kontrollieren dabei für andere potentielle Faktoren, die sich um den Zeitpunkt der Ankündigung herum systematisch verändern könnten, um sicherzustellen, dass Entwicklungshilfeprojekte tatsächlich die Ursache für die von uns gemessenen Effekte sind.

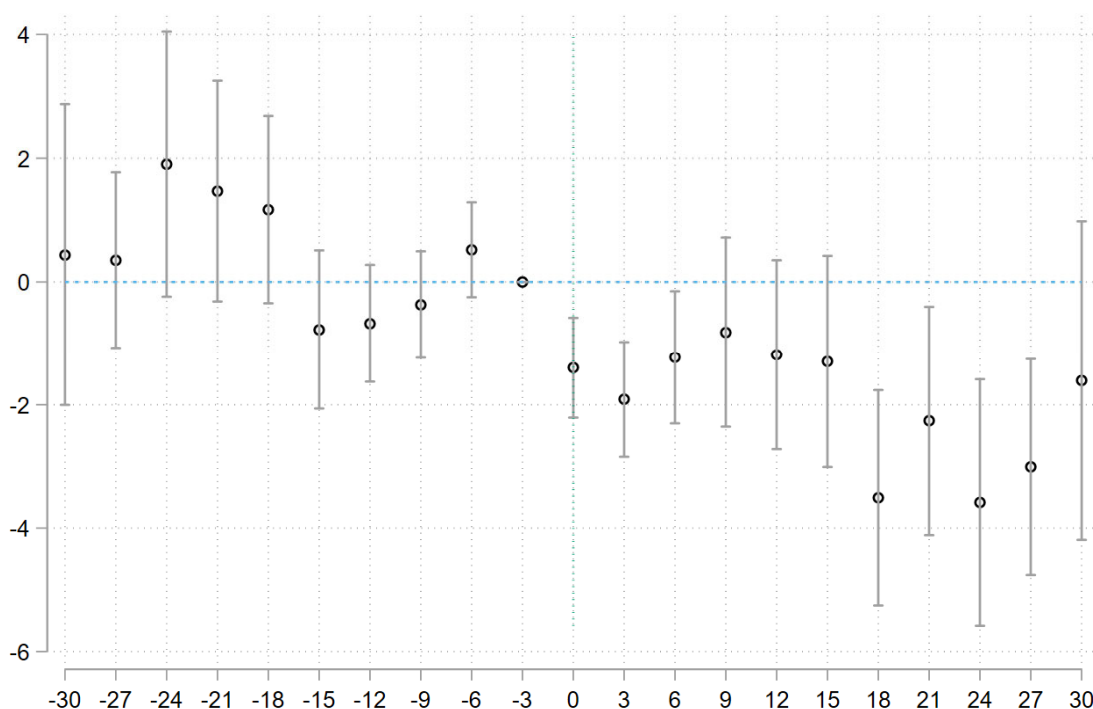
⁷ Der Fluchtursachenansatz zielt darauf ab, Migrationsaspirationen zu verringern. Maßnahmen wie die Verstärkung des Grenzschutzes verringern stattdessen die Migrationsmöglichkeiten der Menschen, was zu mehr unfreiwilliger Immobilität führt oder die Risiken irregulärer Migration erhöht. Beides ist wohlfahrtsreduzierend. Entwicklungshilfe hingegen zielt nicht darauf ab, die Migrationsmöglichkeiten zu verringern.

⁸ Einzelheiten zu den empirischen Ansätzen finden Sie in den Abschnitten 4.1 und 5.1 des begleitenden Forschungspapiers (Fuchs et al. 2023). Hier geben wir nur einen kurzen Überblick.

Dieser Ansatz kann nur funktionieren, wenn die Befragten schnell von neuen Entwicklungshilfeprojekten erfahren. Wir gehen davon aus, dass die Verbreitung guter Nachrichten im Interesse lokaler Politiker oder anderer Interessengruppen liegt, die daher häufig eine Ankündigung machen, sobald das Projekt von der Weltbank bewilligt ist. Um dies zu testen, haben wir erfolgreich die Erwähnung von Projekten und Diskussionen über die Weltbank in den jeweiligen nationalen Nachrichten nachverfolgt. Das legt nahe, dass die Menschen tatsächlich sehr schnell von Entwicklungshilfeprojekten in ihrer Nähe erfahren können.

Kommen wir nun zu den Ergebnissen. Der kurzfristige Effekt auf die Migrationsbereitschaft ist erheblich: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Befragten in den drei Tagen nach der Projektgenehmigung Migrationsaspirationen äußern, ist um 1,9 Prozentpunkte geringer als in den drei Tagen davor (Abbildung 3). Das ist ein beträchtlicher Effekt, wenn man bedenkt, dass im Durchschnitt 23,2 Prozent der Befragten lieber auswandern würden. Im Durchschnitt reduziert die Ankündigung eines Entwicklungshilfeprojekts also die Migrationsaspirationen um 8 Prozent. Um diesen Effekt zu veranschaulichen, nehmen wir eine durchschnittliche subnationale Region mit einer Bevölkerung von 3,3 Millionen an. In dieser Provinz würde die Ankündigung eines Entwicklungshilfeprojekts die Zahl der Personen mit Migrationsaspirationen kurzfristig um etwa 62 700 verringern. Dieser Effekt bleibt für den gesamten Monat nach der Projektankündigung negativ.

Abbildung 3:
Projektankündigungen der Weltbank verringern die Migrationsaspirationen in den Tagen nach der Genehmigung



Anmerkung: Diese Abbildung zeigt die Koeffizienten und 90-Prozent-Konfidenzintervalle für eine Regression, die die Veränderungen der Migrationspräferenzen in einem 3-Tages-Zeitraum (x-Achse) zwischen 30 Tagen vor und nach dem Genehmigungsdatum schätzt. Die Ergebnisvariable (y-Achse) ist der Prozentsatz der Befragten in einer Provinz, die es vorziehen auszuwandern, basierend auf der Frage „Würden Sie, wenn Sie die Möglichkeit hätten, dauerhaft in ein anderes Land ziehen wollen oder würden Sie es vorziehen, weiterhin in diesem Land zu leben?“.

Quelle: Fuchs et al. (2023).

Die Ankündigung von Entwicklungshilfeprojekten wird sich nicht sofort auf die Einkommen, die Arbeitsplätze und den Wohlstand der Empfängerregionen auswirken. Dazu müssen die Projekte erst einmal umgesetzt werden. Die Projektankündigung kann sich jedoch auf die von den Befragten wahrgenommenen Möglichkeiten und die Lebensbedingungen auswirken, die sie erwarten, wenn sie bleiben. In Übereinstimmung mit dieser Argumentation verbessern sich die Zukunftsaussichten der Befragten nach der Projektankündigung erheblich. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Entwicklungshilfeprojekte den Menschen auf kurze Sicht Hoffnung geben können.

Wir stellen in unserer Studie fest, dass der Ankündigungseffekt bei Personen unter 30 Jahren stärker ist, also bei Personen, die eher zur Migration neigen, in der Regel wirtschaftlich weniger etabliert sind und aufgrund ihrer höheren verbleibenden Lebenserwartung länger von verbesserten Lebensbedingungen profitieren können. Im Einklang mit der Erwartung, dass die Menschen von Entwicklungshilfeprojekten erfahren müssen, um davon betroffen zu sein, sind die Auswirkungen bei Befragten mit Internetzugang stärker. Es gibt keinen signifikanten Unterschied zwischen den Geschlechtern.

3.2 WIRD DIE MIGRATION DURCH DIE DURCHFÜHRUNG VON ENTWICKLUNGSHILFEPROJEKTEN BEHINDERT?

Um die längerfristigen Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf die Migrationsaspirationen und -ströme zu untersuchen, nutzen wir Daten über die Auszahlungen der Entwicklungshilfe. Wir verwenden einen *Instrumentalvariablenansatz* in Anlehnung an Kraay (2012, 2014) und Andersen et al. (2022). Diese Strategie nutzt plausibel-exogene Variation des Zeitpunkts der Auszahlungen, um Schätzverzerrungen zu vermeiden. Unser Hauptergebnis hinsichtlich des Auszahlungseffekts lautet, dass die durchschnittliche jährliche Auszahlung in einer Provinz von etwa 10 Millionen US-Dollar zu einem durchschnittlichen Rückgang der Migrationsaspirationen in dieser Provinz um 0,3 Prozentpunkte in den folgenden 12 Monaten führt. Für eine durchschnittliche Provinz mit 3,3 Millionen Einwohnern bedeutet dies, dass im folgenden Jahr 9 900 Personen weniger auswandern wollen würden, wenn sie könnten.

Entwicklungshilfe kann also die Migrationsaspirationen verringern. Aber schlagen sich diese Effekte auch in Veränderungen der tatsächlichen Migrationsströme nieder? Aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit auf Provinzebene können wir die tatsächlichen Migrationsströme nur auf Länderebene schätzen. Die Abbildung, die den obigen Beispielen am nächsten kommt, ist daher die durchschnittliche Auszahlung der Weltbank-Hilfe auf Länderebene in Höhe von etwa 130 Millionen US-Dollar pro Jahr. Unser zentrales Schätzergebnis besagt, dass dies den Zustrom von Asylbewerbern aus einem durchschnittlichen Herkunftsland um 7,8 Prozent im Jahr nach der Auszahlung der Entwicklungshilfe verringert.⁹ Ein Asylbewerberstrom von 10 000 Personen aus einem Land würde somit im Durchschnitt um 780 Personen zurückgehen. In der

⁹ Aufgrund des Mangels an subnationalen Daten über Migrationsströme stützen wir uns auf bilaterale Daten (von Land zu Land) über Migrations- und Asylströme für OECD-Zielländer. Zu beachten ist, dass Schätzungen auf Provinz- und Länderebene nicht direkt vergleichbar sind, da ein Land aus mehreren Provinzen besteht. Die Zahlen der erstmaligen Asylbewerber sind der beste verfügbare Näherungswert für die OECD, da es keine standardisierten Messungen oder Schätzungen der irregulären Migration im Zeitverlauf gibt.

globalen Stichprobe hält dieser dämpfende Effekt auf die Asylbewerberströme zwei Jahre lang an und verschwindet dann.

Längerfristig jedoch, sofern die Entwicklungshilfe den Lebensstandard der Menschen wirksam anhebt, steigen auch die Migrationsmöglichkeiten der Menschen. Politische Entscheidungsträger befürchten teils, dass dann auch die Asylbewerberströme steigen, dies ist jedoch im Durchschnitt der Herkunftsländer nicht der Fall.¹⁰ Stattdessen stellen wir zwei bis drei Jahre nach Auszahlung der Projektmittel einen Anstieg der regulären Migrationsströme fest. Eine Auszahlung von 130 Millionen US-Dollar würde die regulären Migrationsströme aus dem Empfängerland in das durchschnittliche OECD-Land um durchschnittlich 6,5 Prozent erhöhen. Es ist wichtig zu betonen, dass es sich bei diesen zunehmenden Migrationsströmen nicht um die irregulären handelt, die die Befürworter der Fluchtursachenstrategie zu reduzieren suchen. Es handelt sich vielmehr um eine Zunahme der regulären Arbeits-, Studenten- und Familienmigration. Wir stellen also fest, dass die Entwicklungshilfe die Asylbewerberströme vorübergehend reduziert und dann längerfristig zu größeren regulären Migrationsströmen führt. Die Menschen werden mobiler, aber eben in einer erwünschten und steuerbaren Form (z. B. Arbeitsmigration mit gültigem Visum).

Welche Mechanismen führen zu diesen Ergebnissen? Wir stellen fest, dass die Entwicklungshilfe extreme Armut verringert und Einkommen erhöht, was die Möglichkeiten zur Migration der Begünstigten erhöhen kann. Die Wahrnehmung öffentlicher Einrichtungen wie Gesundheits- und Schulsysteme, die wichtige Faktoren für die Auswanderungsaspirationen sind (Dustmann und Okatenko 2014), verändert sich jedoch nicht. Stattdessen verbessert sich das Vertrauen der Befragten in nationale Institutionen, insbesondere im ersten Monat nach Auszahlung der Entwicklungshilfe. Dieser positive Effekt bleibt bis zu zwei Jahre nach Auszahlung der Entwicklungshilfe signifikant. Unserer Ansicht nach spiegelt dies wider, dass Bürger, die beobachten, dass ihre Regierung in der Lage ist, Entwicklungshilfe in ihre Provinz zu holen, ein positiveres Bild von nationalen Institutionen gewinnen, was für Staaten, erfolgreiche Entwicklung und viele Lebensentscheidungen der Menschen von großer Bedeutung ist, wie eine umfangreiche Literatur in den Wirtschafts- und Politikwissenschaften belegt.

Unser Papier zeigt regionale Unterschiede in der Wirksamkeit der Fluchtursachenstrategie auf. Die Auszahlungen von Hilfsgeldern wirken sich weltweit negativ auf die Migrationsaspirationen aus, wobei die stärksten Auswirkungen in Ländern mit niedrigem Einkommen zu beobachten sind. Diese Auswirkungen führen zu einem Rückgang der Asylbewerberströme in Lateinamerika, dem Nahen Osten und Nordafrika, nicht aber in Afrika südlich der Sahara. Der Grund für die fehlende Effektivität in Subsahara-Afrika ist zum Teil, dass die Entwicklungshilfe in fragilen Ländern besonders unwirksam ist. Insignifikante Auswirkungen in den ärmsten und unsichersten Ländern sind aus mindestens drei Gründen keine Überraschung: Erstens wird ein Entwicklungshilfeprojekt an solchen Orten, aus denen große Teile der Bevölkerung am liebsten auswandern würden, wenn sie die Wahl hätten, keinen wesentlichen Unterschied bewirken (Heidland 2022). Zweitens ist Entwicklungshilfe in solchen Kontexten besonders schwierig, erfolgreich zu implementieren. Drittens wird es gerade in fragilen Kontexten immer Menschen

¹⁰ Wir finden jedoch einige Hinweise auf einen solchen Anstieg in Afrika südlich der Sahara.

geben, die fliehen. Daher sollte man nicht erwarten, dass Entwicklungshilfeprojekte die Menschen davon abhalten, aus den schwierigsten Verhältnissen auszuwandern.

4 DISKUSSION: SOLLTE DIE POLITIK ENTWICKLUNGSHILFE EINSETZEN, UM DIE MIGRATION ZU VERRINGERN?

Zunächst ist es wichtig, daran zu erinnern, dass migrationsbezogene Politik nicht darauf abzielen darf, sich einfach der Verantwortung zu entziehen, zum weltweiten Schutz von Menschen beizutragen, die vor Konflikten oder Verfolgung fliehen. Das würde bedeuten, dass man sich auf den Beiträgen anderer Staaten zu diesem wichtigen globalen öffentlichen Gut ausruht. Wir wollen vielmehr zu einer Diskussion darüber beitragen, wie Migration, Entwicklung und internationaler Schutz besser funktionieren können. Das bedeutet weniger Menschen, die aus ihrer Heimat fliehen müssen, besserer Zugang zu Schutz für diejenigen, die ihn brauchen, und weniger Migration von Menschen, die ihr Leben riskieren, um dann als abgelehnte Asylbewerber oder *Sans Papiers* zu enden.

Das erste zentrale Ergebnis von Fuchs et al. (2023) ist, dass Entwicklungshilfe die Migrationsaspirationen und irregulären Migrationsströme verringern *kann*. Dafür haben wir die Entwicklungshilfe der Weltbank untersucht, was zu einem eher konservativen¹¹ Messergebnis der Effektivität führt, da die betreffende Entwicklungshilfe nicht auf die Ursachen der irregulären Migration abzielt und nur einen Bruchteil der gesamten Hilfsströme ausmacht. Entwicklungshilfeprojekte, die spezifischer auf das Ziel der Ursachenbekämpfung ausgerichtet sind, wie z. B. im Rahmen des EU-Notfall-Treuhandfonds für Afrika (EUTFA) oder der „Root Causes Strategy“ der Biden-Regierung, könnten daher wirksamer sein als die Projekte, die wir in unserer Studie analysieren können. Aber selbst wenn die Entwicklungshilfe dort zum Beispiel doppelt so effektiv wäre, wie in unserer Studie gemessen, kann sie Migration nicht vollständig stoppen.

Global betrachtet hat die Entwicklungshilfe einen erheblichen Einfluss auf die Migration und kann aufgrund des schieren Umfangs der gesamten Hilfsströme eine beträchtliche Wirkung haben. Die Weltbank ist nur einer von vielen Gebern – es gibt weitere Staaten, multilaterale und nichtstaatliche Organisationen. Die Gesamthilfe westlicher Geber allein belief sich im Jahr 2022 weltweit auf mehr als 200 Milliarden US-Dollar und war damit um ein Vielfaches größer als die Entwicklungshilfe der Weltbank für sich betrachtet. Und obwohl die meisten Auswirkungen der Entwicklungshilfe laut unserer Schätzungen im Laufe der Zeit verschwinden, wird es bei mehreren Entwicklungshilfegebern, die in einer Provinz aktiv sind, einen relativ konstanten Strom neuer Projekte geben, die eine nachhaltige Verringerung der Migrationsaspirationen und der irregulären Migrationsströme bewirken und gleichzeitig die regulären Ströme erhöhen können. Große Finanzströme bedeuten jedoch nicht, dass die Gelder effizient eingesetzt werden.

¹¹ Wir unterschätzen den tatsächlichen Effekt also eher als dass wir ihn überschätzen.

Das zweite Hauptergebnis von Fuchs et al. (2023) ist, dass die Anwendung der Fluchtursachenstrategie ein teures Instrument ist – vor allem, wenn der Maßstab allein die Reduzierung der Asylbewerberzahlen ist. Die mangelnde Effizienz der Entwicklungshilfe sollte politische Entscheidungsträger davor zurückschrecken lassen, große Summen für spezifische Entwicklungshilfe bereitzustellen, die darauf zielt, (irreguläre) Migration zu reduzieren. Vor allem in fragilen Kontexten ist die Entwicklungshilfe nicht nur ein kostspieliges Instrument, sondern auch in einigen wichtigen Dimensionen unwirksam. Letztlich ist der Einsatz von Entwicklungshilfe zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration eine politische Entscheidung, die auf einer Kosten-Nutzen-Bewertung beruhen sollte, die durch empirische Evidenz wie der aus unserer neuen Studie gestützt wird.

In jedem Fall dürfen die wahrscheinlichen Auswirkungen einer solchen Entwicklungshilfe nicht überschätzt und zu positiv verkauft werden. Das ist besonders wichtig, da Wähler Politiker abstrafen, wenn deren Politik nicht funktioniert. Wenn die Wählerschaft in zentralen Politikbereichen enttäuscht wird, kann sie das Vertrauen in die Regierung oder in Institutionen wie die Europäische Union verlieren. Menschen mit geringerem Vertrauen bevorzugen wiederum mehr Einschränkungen und Konditionalitäten bei der Migration (Jeannet et al. 2023). Das kann dann auch zu einer stärkeren Forderung führen, die Unterbindung irregulärer Migrationsströme zu priorisieren und dafür Mittel bereitzustellen, die an anderer Stelle besser eingesetzt wären.

Wie sieht es mit den Alternativen zum Einsatz von Entwicklungshilfe aus? Auch diese sind nicht unbedingt effizient. So ist beispielsweise der Bau von Grenzmauern ein kostspieliges Mittel zur Verringerung der irregulären Migration, da viele Menschen diese über alternative Routen umgehen, was mit extremen Risiken verbunden sein kann (Gathmann 2008; Allen et al. 2018). Für Europa kommt erschwerend hinzu, dass Seegrenzen schwieriger zu kontrollieren sind als Landgrenzen. Grenzkontrollen und -befestigungen sind also ebenfalls kein Allheilmittel gegen irreguläre Migration und schränken darüber hinaus den Zugang zu Asyl für schutzbedürftige Menschen ein.

Was könnte stattdessen also getan werden? Unserer Meinung nach ist es wichtig, den Menschen zu signalisieren, ob sie eine Chance haben, Asyl zu bekommen, *bevor* sie sich auf die Reise machen. Das funktioniert nur, wenn die Asylentscheidungen schnell und fair sind. Es muss auch klar sein, dass diejenigen, die ohne Visum in die EU oder die USA einreisen und denen dann kein Asyl gewährt wird, schnell in ihre Herkunftsländer oder vorherigen Transitländer zurückgeschickt werden. Nur wenn klare und glaubwürdige Signale gesendet werden, erscheint irreguläre Migration weniger attraktiv und das Asylsystem wird stärker jenen Menschen vorbehalten sein, die tatsächlich vor Verfolgung oder Konflikten fliehen. Damit dies funktioniert, müssen die Herkunftsländer mitziehen. Das kann nur erreicht werden, wenn sie für eine stärkere Zusammenarbeit in verwandten Fragen, wie z. B. bei Abschiebungen, belohnt werden. In der Praxis nutzen die Geberregierungen die Entwicklungshilfe bereits häufig als politisches Instrument, um sich von den Herkunfts- und Transitländern der Migranten politische Zugeständnisse zu erkaufen (Dreher et al. 2019). Zu diesen Zugeständnissen gehören wirksamere Grenzkontrollen entlang der Transitrouten und höhere Chancen für die Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Eine solche Konditionalität unterscheidet sich von der Bekämpfung der eigentlichen Ursachen, denn die Entwicklungshilfe wird eingesetzt, um die Migrationsmöglich-

keiten einzuschränken, und nicht, um die Migrationsaspirationen zu verringern, wie es bei der Bekämpfung der „Fluchtursachen“ der Fall ist. Ein alternatives, sehr attraktives Angebot für die Herkunftsländer kann darin bestehen, mehr legale Wege auch für mittel- oder geringqualifizierte Arbeitskräfte in jene Sektoren zu eröffnen, in denen in den Zielländern ein Arbeitskräftemangel herrscht. Das sollte auch mehr bildungsbezogene Migration umfassen, einschließlich einfacherer Zuwanderungswege in die Ausbildung und Lehre, wo Länder wie Deutschland im Inland mit einem akuten Mangel an Bewerbern zu kämpfen haben.

Der Anstieg der regulären Migration, den die Ergebnisse in Fuchs et al. (2023) dokumentieren, ist wahrscheinlich eine unbeabsichtigte Auswirkung der Fluchtursachenstrategie, sollte aber begrüßt werden – nicht zuletzt, weil reguläre Migration auch eine äußerst effektive Entwicklungspolitik für die Herkunftsländer sein kann (World Bank 2023). Wenn die reguläre Migration gut gesteuert wird und vor allem, wenn sie durch Entwicklungshilfe ergänzt wird, die die Bildungsergebnisse in den Herkunftsländern verbessert, gibt es wenig Grund zur Sorge vor einem Brain Drain. Anstatt sich darauf zu konzentrieren, die Entwicklungshilfe zur Verringerung der irregulären Migration zu nutzen und von ihrer begrenzten Wirkung enttäuscht zu sein, sollten die Geberländer überlegen, wie Entwicklungshilfe *und* Migration wirksam kombiniert werden können, um die langfristige Entwicklung der Herkunftsländer zu verbessern, sodass die Ursachen der irregulären Migration mit der Zeit verschwinden.

LITERATUR

- Allen, T., C. Dobbin, und M. Morten (2018). Border Walls. NBER Working Paper 25267. National Bureau of Economic Research.
- Andersen, J. J., N. Johannesen, und B. Rijkers (2022). Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts. *Journal of Political Economy* 130 (2): 388–425.
- Angelucci, M. (2015). Migration and Financial Constraints: Evidence from Mexico. *Review of Economics and Statistics* 97 (1): 224–228.
- Bazzi, S. (2017). Wealth Heterogeneity and the Income Elasticity of Migration. *American Economic Journal: Applied Economics* 9 (2): 219–255.
- Belloc, F. (2015). International Economic Assistance and Migration: The Case of Sub-Saharan Countries. *International Migration* 53 (1): 187–201.
- Berthélemy, J.-C., M. Beuran, und M. Maurel (2009). Aid and Migration: Substitutes or Complements? *World Development* 37 (10): 1589–1599.
- Clemens, M. A. (2014). Does Development Reduce Migration? In R. E. Lucas (Hrsg.), *International Handbook on Migration and Economic Development*, Chapter 6, pp. 152–185. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- 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.
- Doucouliaios, H., und M. Paldam (2009). The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research. *Journal of Economic Surveys* 23 (3): 433–461.
- Doucouliaios, H., und M. Paldam (2015). Finally a Breakthrough? The Recent Rise in the Size of the Estimates of Aid Effectiveness. In B. M. Arvin und B. Lew (Hrsg.), *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, pp. 325–349. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Dreher, A., A. Fuchs, und S. Langlotz (2019). The Effects of Foreign Aid on Refugee Flows. *European Economic Review* 112: 127–147.

- Dustmann, C., und A. Okatenko (2014). Out-Migration, Wealth Constraints, and the Quality of Local Amenities. *Journal of Development Economics* 110: 52–63.
- EUAA (EU Asylum Agency) (2023). First Instance Recognition Rates. Via Internet (5. Oktober 2023) <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>.
- EUTFA (EU Emergency Trust Fund for Africa) (2023). Via Internet (5. Oktober 2023) https://trust-fund-for-africa.europa.eu/homepage_en.
- Fuchs, A., A. Groeger, T. Heidland, und L. Wellner (2023). The Effect of Foreign Aid on Migration: Global Micro-Evidence from World Bank Projects. Kiel Working Paper 2257. <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/the-effect-of-foreign-aid-on-migration-global-micro-evidence-from-world-bank-projects-32088/>
- Gamso, J., und F. Yuldashev (2018). Targeted Foreign Aid and International Migration: Is Development-Promotion an Effective Immigration Policy? *International Studies Quarterly* 62 (4): 809–820.
- Gathmann, C. (2008). Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from Migrant Smuggling along the Southwestern Border. *Journal of Public Economics* 92 (10): 1926–1941.
- Heidland, T. (2022). How Can Policies Target People’s Migration Decisions Effectively? In Silvia Carta, Helena Hahn, Tobias Heidland, Paweł Kaczmarczyk, Matthias Lücke, Karolina Łukasiewicz, Mehari Taddele Maru, Marta Pachocka and Martin Ruhs (Hrsg.), 2022 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe. Refugee Protection in the EU: Building Resilience to Geopolitical Conflict, chapter 4. Kiel: Kiel Institute for the World Economy (IfW), Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM).
- IOM (International Organization for Migration) (2023). Key Migration Terms. Via Internet (5. Oktober 2023) <https://www.iom.int/key-migration-terms>.
- Jeannet, A., Heidland, T., und Ruhs, M. (2023). A Need for Control? Political Trust and Public Preferences for Asylum and Refugee Policy. *European Political Science Review* 15 (3): 427–443.
- Kraay, A. (2012). How Large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending. *The Quarterly Journal of Economics* 127 (2): 829–887.
- Kraay, A. (2014). Government Spending Multipliers in Developing Countries: Evidence from Lending by Official Creditors. *American Economic Journal: Macroeconomics* 6 (4): 170–208.
- Lanati, M., und R. Thiele (2018a). Foreign Assistance and Migration Choices: Disentangling the Channels, *Economics Letters*, 172 (C): 148–151.
- Lanati, M., und R. Thiele (2018b). The impact of Foreign Aid on Migration Revisited. *World Development* 111: 59–74.
- Qian, N. (2015). Making Progress on Foreign Aid. *Annual Review of Economics* 7 (1): 277–308.
- Whitehouse (2021). US Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America. Via Internet (5. Oktober 2023) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/07/Root-Causes-Strategy.pdf>.
- World Bank (2023). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. Washington, DC: World Bank.

IMPRESSUM

DR, KLAUS SCHRADER

Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Kiel Institut für Weltwirtschaft – Leibniz Zentrum
zur Erforschung globaler ökonomischer
Herausforderungen
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Telefon +49 431 8814-1
Email info@ifw-kiel.de

Schriftleitung:

Dr. Klaus Schrader

Redaktionsteam:

Kerstin Stark, Britta Thun, Korinna Werner-Schwarz

Das Kiel Institut für Weltwirtschaft ist eine
rechtlich selbständige Stiftung des öffentlichen
Rechts des Landes Schleswig-Holstein

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

**Das Institut wird vertreten durch den
Vorstand:**

Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident,
Geschäftsführender Wissenschaftlicher
Direktor
Birgit Austen, Geschäftsführende
Administrative Direktorin

Bilder/Fotos:

Cover: © A. Rodriguez | UNHCR

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2023 Kiel Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte reserviert.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>