

IZA Standpunkte Nr. 75

**Zutritt zur Festung Europa? Neue Anforderungen
an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik**

Ulf Rinne
Klaus F. Zimmermann

November 2014

Zutritt zur Festung Europa? Neue Anforderungen an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik

Ulf Rinne

IZA

Klaus F. Zimmermann

IZA und Universität Bonn

IZA Standpunkte Nr. 75

November 2014

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Zutritt zur Festung Europa? Neue Anforderungen an eine moderne Asyl- und Flüchtlingspolitik*

Die anhaltenden Asyl- und Flüchtlingsströme und der Antritt der neuen Europäischen Kommission am 1. November 2014 bieten Anlass für eine Debatte über ein Umdenken in der deutschen und europäischen Zuwanderungspolitik. Eine Abkehr vom „Festungsdenken“ ist dringend geboten. Die bisherige Abschottungspolitik ist nicht nur gesellschaftspolitisch, sondern auch ökonomisch und demografisch verfehlt. Die Potenziale von Flüchtlingen und Asylsuchenden könnten und sollten im europäischen und deutschen Interesse besser genutzt werden. Auch diese Migranten sollten frühzeitig in den Arbeitsmarkt integriert werden und könnten mittelfristig demografische Herausforderungen besser bewältigen helfen. Eine gerechtere Lastenverteilung unter den europäischen Mitgliedsstaaten bei ihrer Aufnahme ist überfällig.

JEL-Codes: F22, J21, J61

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Asyl, Flüchtlinge, Syrien, Migration, Lampedusa

Kontaktadresse:

Ulf Rinne
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-mail: rinne@iza.org

* Die Autoren danken Amelie F. Constant, Holger Hinte, Annabelle Krause, Margard Ody, Markus Schöneberger und Alexander de Vivie für wertvolle Hinweise und Anregungen. Zimmermann hat einige unserer Punkte bereits in einem Artikel dargelegt, der am 6. Juni 2014 in der *Süddeutschen Zeitung* erschienen ist („[Schluss mit der Festung Europa](#)“).

Asylsuchende und Flüchtlinge gehören zu einer Kategorie von Einwanderern, die trotz einer erheblichen quantitativen Bedeutung im internationalen Migrationsgeschehen nur selten genauer untersucht wird. In den Strom der politisch Verfolgten und derer, die den schrecklichen Folgen von Kriegen entgehen wollen, mischen sich auch Wirtschaftsflüchtlinge. Viele politisch Asylsuchende werden später nicht anerkannt; Kriegsflüchtlinge gehen häufig wieder in ihre Heimat zurück, wenn der Konflikt beigelegt ist. Wirtschaftliche Motive müssen alle diese Migrantengruppen haben, denn eine gesicherte wirtschaftliche Existenz ist für jeden Menschen zwingend erforderlich. Deshalb können ökonomische Faktoren auch bei humanitären Zuwanderungsfragen nicht vernachlässigt werden. Aus diesem Grunde sollte man humanitäre Hilfesuchenden nicht das Recht und die Pflicht absprechen, sich nach einer Übergangszeit selbst zu helfen, soweit dies möglich ist. Auch muss es für Empfängerländer faire Lastenverteilungen geben. Die Aufnahmeländer sollten dabei ihre Interessen prüfen: Wie können sie eigene kurz- und langfristige Herausforderungen am Arbeitsmarkt und aus den demografischen Veränderungen durch die Zuwanderung abmildern?

Wenn wir in diesem Beitrag eine Neuorientierung der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik zur Diskussion stellen, dann klammern wir die Fragen geordneter Zuwanderung aus anderen Motiven, etwa der Familienzusammenführung oder der legalen, ausschließlich ökonomisch begründeten Zuwanderung aus. Auch interessiert uns hier nicht, ob Asylsuchende und Kriegsflüchtlinge auch reine Wirtschaftsmigranten sein können. Wir unterstellen, dass zunächst geholfen werden muss und dass ein soziales Europa und Deutschland den eigenen humanitären Standards durch wirksame Hilfe gerecht werden wollen – und müssen. Dies schließt ein, dass eine Asylberechtigung geprüft werden muss und Kriegsflüchtlinge eher einen temporären Aufenthalt suchen, als eine permanente Zuwanderung, wenn eine Chance auf Besserung im Herkunftsland besteht.

Wir gehen des Weiteren davon aus, dass die weltweite politische Entwicklung und humanitäre Gründe für eine weitere Zunahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen sprechen. Es wird deshalb erforderlich sein, sich weiteren, bisher ungeklärten ökonomischen Fragen zu stellen: Entspricht es europäischer Solidarität, größere Unterschiede in der Lastenverteilung zwischen den europäischen Staaten hinzunehmen? Wie könnte eine fairere Lastenverteilung aussehen? Sollen Flüchtlinge und Asylbewerber an ihrer wirtschaftlichen Grundsicherung beteiligt werden, oder will man ihnen dies versagen. Dies schließt auch die Frage ein, wie viel räumliche Mobilität ihnen bis zur Anerkennung gewährt werden kann. Welche Bedeutung könnte der Antritt einer neuen Europäischen Kommission haben, die auch einen Migrationskommissar in ihren Reihen hat? Zur Vereinfachung verwenden wir in der Folge die Begriffe Asylsuchende und Flüchtlinge synonym.

Während im Jahr 1992 weltweit etwa 18 Millionen Personen oder 11 Prozent aller Migranten als Flüchtlinge gezählt wurden, war diese Zahl bis zum Jahr 2009 auf 9 Millionen oder 4 Prozent aller Migranten gesunken (Hatton, 2013). Zuletzt ist ihre Zahl jedoch wieder stark angestiegen. Nach Angaben der Vereinten Nationen wurden im Jahr 2013 weltweit 16,7 Millionen Flüchtlinge gezählt (UNHCR, 2014a).

*„Weltweit gab es 16,7 Millionen Flüchtlinge im Jahr 2013,
davon 86 Prozent in Entwicklungsländern“*

86 Prozent dieser Flüchtlinge hielten sich in Entwicklungsländern auf. Im Jahr 2013 war Pakistan das Land, das die größte Zahl von Flüchtlingen beherbergte (1,6 Millionen Personen). Mit etwas Abstand folgten mit dem Iran, Libanon, Jordanien und der Türkei weitere Länder im Nahen Osten, die ebenfalls eine größere Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen haben (UNHCR, 2014a). Europäische Länder tauchen in dieser Auflistung nicht auf den vorderen Plätzen auf. Die Herkunftsländer, denen die größte Zahl von Flüchtlingen entstammt, waren Afghanistan und Syrien mit jeweils rund 2,5 Millionen Flüchtlingen im Jahr 2013 (UNHCR, 2014a). Die Hälfte aller Flüchtlinge war unter 18 Jahre alt und lediglich 4 Prozent älter als 60 Jahre.

*„Die Zahl der Vertriebenen ist jedoch wesentlich größer:
Die Vereinten Nationen gehen für das Jahr 2013 von
mehr als 51 Millionen Personen aus“*

Aber diese Zahlen sind nur als „Spitze des Eisberges“ anzusehen. Denn Flüchtlinge im engeren Sinn stellen nur eine Teilgruppe der unfreiwillig vertriebenen Personen dar. So gehen die Vereinten Nationen für das Jahr 2013 weltweit von mehr als 51 Millionen Personen aus, die als unfreiwillig Vertriebene bezeichnet werden können (UNHCR, 2014a). Darunter waren etwa zwei Drittel (33,3 Millionen), die unfreiwillig ihrer Heimat beraubt worden sind, sich jedoch weiter in ihrem Herkunftsland aufhalten. Zu den Ländern, in denen sich im Jahr 2013 eine große Zahl dieser Personen aufhielt, gehören Syrien (6,5 Millionen), Kolumbien (5,4 Millionen), die Demokratische Republik Kongo (3 Millionen) und der Sudan (1,9 Millionen). Insbesondere in Syrien ist die Zahl der Vertriebenen zuletzt enorm gestiegen.

*„Europa rückt zunehmend in den Fokus
der weltweiten Asyl- und Flüchtlingsdebatte.“*

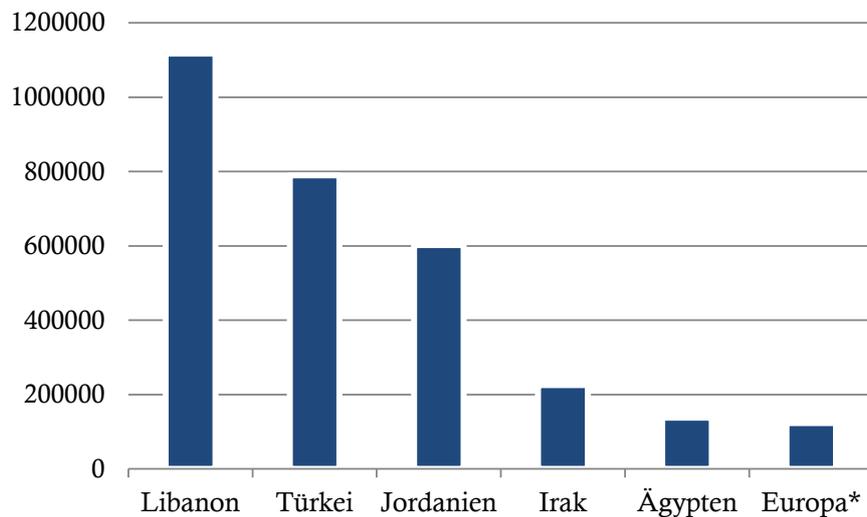
Ogleich europäische Länder den nackten Zahlen zu Folge keine Hauptrolle zu spielen scheinen, rückt Europa in jüngster Zeit zunehmend in den Fokus der weltweiten Asyl- und Flüchtlingsdebatte. Nicht weit entfernt von den Außengrenzen der EU toben Bürgerkriege, herrschen bürgerkriegsähnliche Zustände und werden Menschen politisch verfolgt. Syrien ist dafür nur ein

Beispiel – aber unter anderem hier drängt die Zeit, eine entschlossene Reaktion Europas auf die dramatische Flüchtlingsproblematik herbeizuführen.

*„Rund ein Fünftel der Bevölkerung des Libanon sind
Flüchtlinge, darunter mehr als 1,1 Millionen aus Syrien“*

Denn einzelne Staaten in der Region um Syrien stehen kurz vor dem Kollaps. Nach Angaben der Vereinten Nationen hat zum Beispiel allein der Libanon bislang mehr 1,1 Millionen syrischer Flüchtlinge aufgenommen (vgl. Abbildung 1). Hinzu kommt im Libanon eine größere Zahl weiterer Flüchtlinge, zum Beispiel aus Palästina und dem Irak, so dass derzeit rund ein Fünftel der Gesamtbevölkerung des Libanon Flüchtlinge sind (UNHCR, 2014a) – mit steigender Tendenz.

Abbildung 1: Syrische Flüchtlinge in Nachbarstaaten und in Europa (2013).



Quelle: UNHCR (2014b). * Europa ohne Türkei.

Der Libanon steht damit exemplarisch für viele Regionen der Welt, wo Fluchtbewegungen und Migrationsdruck besonders groß sind, die Wanderungen der Menschen aber überwiegend in der Region enden und so die bereits bestehenden humanitären und wirtschaftlichen Probleme weiter verschärfen. Vor allem in Nordafrika und im Nahen Osten zeichnet sich eine dramatische Entwicklung ab. Die Zahl der Flüchtlinge ist in diesen beiden Regionen allein im Jahr 2013 um 64,7 Prozent gestiegen (UNHRC, 2014b).

Derzeit erreicht nur ein Bruchteil der weltweiten Flüchtlinge die Grenzen Europas. So sind zum Beispiel bislang lediglich rund 4 Prozent der syrischen Flüchtlinge nach Europa gekommen (rund 120.000 Personen; vgl. Abbildung 1). Dazu passt die Erkenntnis, dass nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen Asyl beantragt. Nach Angaben der Vereinten Nationen waren dies

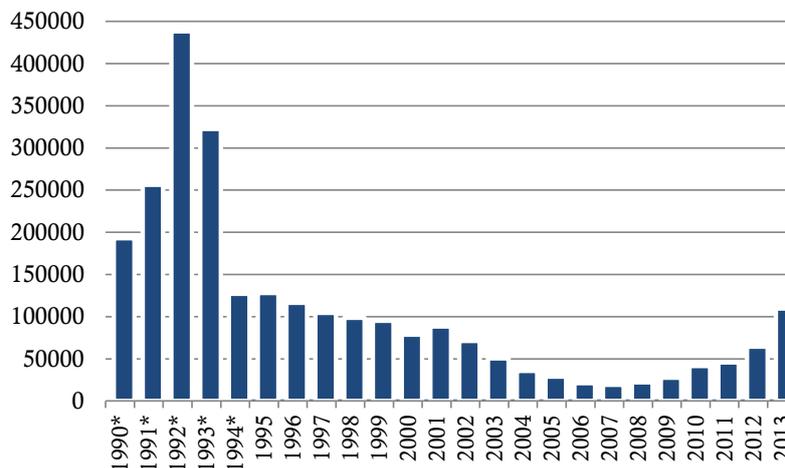
im Jahr 2013 weltweit rund 1 Million Personen (UNHCR, 2014a). Zu den Ländern, in denen eine hohe Zahl von Anträgen auf Asyl gestellt wird, gehören die Vereinigten Staaten, Südafrika sowie Deutschland.

„Die Zahl der Asylsuchenden hat sich in Deutschland zuletzt deutlich erhöht – bleibt allerdings historisch betrachtet weiterhin auf einem geringen Niveau“

So hat sich etwa die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland zuletzt deutlich erhöht. Nach aktuellen Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge waren im Jahr 2014 bis einschließlich Mai insgesamt 62.602 Asylanträge eingegangen (BAMF, 2014a). Dies entspricht einem Anstieg um 61,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die Herkunftsländer mit den meisten Anträgen sind Syrien, Serbien und Afghanistan.

Die Zahl der Asylanträge in Deutschland befindet sich historisch betrachtet jedoch weiterhin auf einem vergleichsweise geringen Niveau (vgl. Abbildung 2). Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 registriert (knapp 440.000). Danach war ihre Zahl stark rückläufig und erreichte im Jahr 2007 einen Tiefststand von rund 20.000 Erstantragstellern. Bis in das Jahr 2013 zeigt sich ein erneuter Anstieg, der sich auch im Jahr 2014 fortsetzt. In der Betrachtung seit Beginn der 1990er Jahre stellt die Zahl für das Jahr 2013 (rund 110.000 Erstanträge) den höchsten Wert seit dem Jahr 1996 dar.

Abbildung 2: Asylanträge in Deutschland (1990-2013).



Quelle: BAMF (2014b). * bis 1994 Erst- und Folgeanträge (danach nur Erstanträge).

Die Zahl der Asylanträge erreicht damit jedoch keine Dimension, die einen Vergleich aushält mit dem, was den Staaten in den Fluchtregionen dieser Welt an Lasten und Verantwortung aufgebürdet wird. So müssen etwa die Nachbarstaaten Syriens derzeit ein Vielfaches der aktuellen deutschen Zahlen bewältigen (vgl.

Abbildung 1). Deutschland hat sich jedoch wiederholt entschlossen, seine Aufnahmebereitschaft für syrische Flüchtlinge auszuweiten. So wurde zuletzt im Juni 2014 die Erhöhung des Bundeskontingents auf insgesamt 20.000 Personen zugesichert. Hinzu kommt ein Kontingent von weiteren 5.500 Personen auf Ebene der Bundesländer (UNHCR, 2014b).

*„Deutschland ist gemeinsam mit Schweden de facto
das Hauptzielland syrischer Flüchtlinge in der EU“*

Obgleich dieses Kontingent noch immer recht gering erscheint, ist Deutschland gemeinsam mit Schweden *de facto* das Hauptzielland von syrischen Flüchtlingen in der EU. Diese beiden Staaten haben seit dem Jahr 2011 zusammen rund 56 Prozent aller Asylanträge syrischer Flüchtlinge in der EU erhalten (UNHCR, 2014b). Und auch was die Höhe des offiziell zugesicherten Kontingentes für syrische Flüchtlinge betrifft, erscheint die deutsche Bereitschaft zur Aufnahme im europäischen Vergleich recht hoch (vgl. Tabelle 1). Mit großem Abstand führt Deutschland die Tabelle der europäischen Länder nach dem Ausmaß der bisher gegebenen Zusicherungen vor Österreich, Schweden und Norwegen an.

Tabelle 1: Zusicherungen zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Europa.

1.	<i>Deutschland</i>	<i>25.500</i>
2.	<i>Österreich</i>	<i>1.500</i>
3.	<i>Schweden</i>	<i>1.200</i>
4.	<i>Norwegen</i>	<i>1.000</i>
5.	<i>Finnland</i>	<i>500</i>
6.	<i>Frankreich</i>	<i>500</i>
7.	<i>Schweiz</i>	<i>500</i>
8.	<i>Niederlande</i>	<i>250</i>
9.	<i>Dänemark</i>	<i>140</i>
10.	<i>Spanien</i>	<i>130</i>

Quelle: UNHCR (2014b).

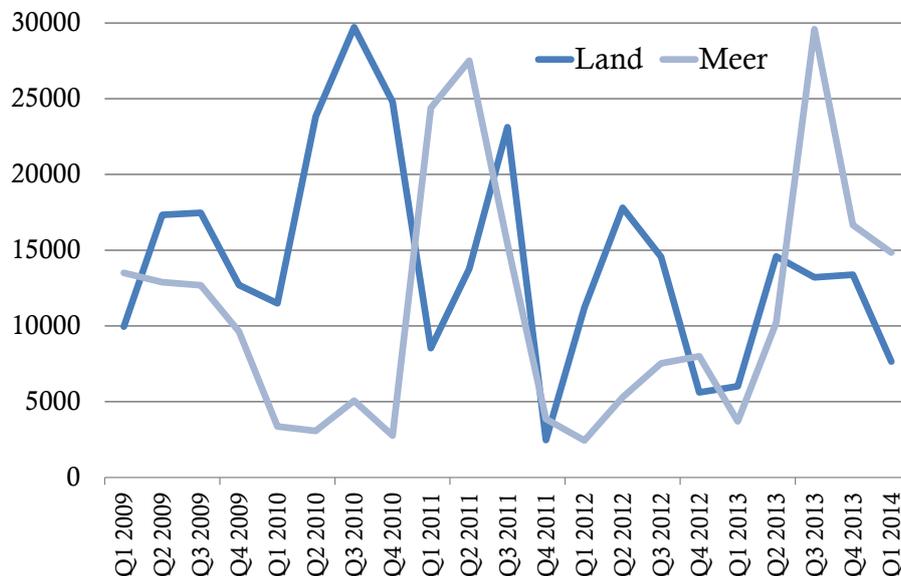
Das europäische Kontingent an Flüchtlingen aus Syrien mutet jedoch insgesamt mehr als gering an. Eine Aufnahmebereitschaft von rund 25.000 Personen kann angesichts der oben diskutierten Flüchtlingszahlen nur als „Tropfen auf den heißen Stein“ bezeichnet werden. Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass die Vereinten Nationen die europäischen Staaten sowie die EU zu konkreten und entschlosseneren Maßnahmen auffordern, um den Schutz und die Sicherheit syrischer Flüchtlinge zu gewährleisten (UNHCR, 2014b).

Die derzeitige Situation rund um Syrien ist jedoch vermutlich nur eine erste Andeutung dessen, was Europa künftig zu erwarten hat. Jüngste Vorfälle im Mittelmeer, wo vermehrt Flüchtlinge aus Nord- und Zentralafrika versuchen, sich auf dem Seeweg nach Europa durchzuschlagen, sind weitere Indizien für eine sich verschärfende Gesamtsituation.

„Die sich verschärfende Gesamtsituation zeigt sich im Mittelmeer, wo vermehrt Flüchtlinge aus Nord- und Zentralafrika versuchen, sich auf dem Seeweg nach Europa durchzuschlagen“

So berichtet etwa *Frontex*, die europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU (<http://frontex.europa.eu>), von einem starken Anstieg der Zahl der illegalen Einwanderer, die über den Seeweg in die EU einzureisen versuchen. Abbildung 3 verdeutlicht diesen Anstieg, wobei anzumerken ist, dass auch schon zu Beginn des Jahres 2011 eine Phase mit vergleichbar hohen Zahlen wie zuletzt zu verzeichnen gewesen ist.

Abbildung 3: Registrierte illegale Einwanderer in die EU (2009-2014).



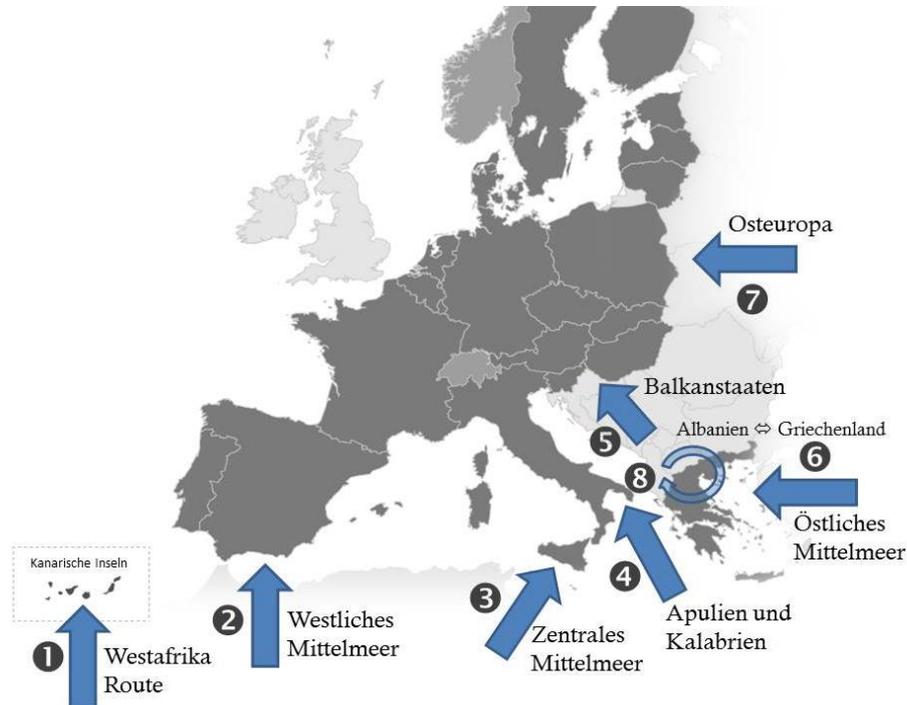
Anm.: Aufteilung der Immigranten nach Weg des Einwanderns.

Quelle: *Frontex*, eigene Berechnungen.

Die Einwanderung von Flüchtlingen über das Mittelmeer stand zuletzt im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. In dieser Debatte wird jedoch nur selten thematisiert, dass eine ganze Reihe von verschiedenen Routen existiert, auf denen sich Flüchtlingsströme ihren Weg in die EU bahnen. Diese verschiedenen Routen unterscheiden sich teilweise erheblich hinsichtlich der gewählten Transportmittel und -wege, der Anzahl und Zusammensetzung der Einwanderer und der mit ihnen verbundenen, weiteren Kriminalität (z.B. Drogenschmuggel).

Im Folgenden wird die Unterscheidung der hauptsächlichen Routen verwendet, wie sie auch von *Frontex* verwendet wird. Abbildung 4 zeigt, dass insgesamt acht hauptsächliche Routen unterschieden werden, deren Charakteristika und Besonderheiten nachstehend beschrieben werden (vgl. auch *Frontex*, 2011).

Abbildung 4: Hauptsächliche Routen der illegalen Einwanderer in die EU.



Anm.: Die Staaten des Schengen-Raumes („Schengenstaaten“) sind in dieser Darstellung dunkel eingefärbt; kooperierende Staaten sind heller eingefärbt.

Quelle: Frontex (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>).

(1) *Westafrika-Route*: An den Küsten der Kanarischen Inseln landen vornehmlich Boote aus dem Senegal, Mauretanien und Marokko, sowie – in quantitativ geringerer Bedeutung – aus dem Niger, Nigeria und Mali. Jüngst scheint sich insbesondere auf Lanzarote ein Trend zu entwickeln, bei dem noch kleinere Boote mit weniger Flüchtlingen, dafür aber häufig in Kombination mit der Einführung von Betäubungsmitteln, verwendet werden.

(2) *Route über das westliche Mittelmeer*: Flüchtlinge, die über Algerien und Marokko in die EU einreisen, erreichen den Schengen-Raum an der Südküste der iberischen Halbinsel, aber zunehmend auch über die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla auf dem afrikanischen Festland. Neben Algeriern und Marokkanern nutzen auch viele Flüchtlinge aus anderen afrikanischen Ländern diese Route. Darüber hinaus ist der Transport von Drogen auf dieser Route in den letzten Jahren zunehmend professionalisiert worden.

(3) *Route über das zentrale Mittelmeer*: Auf die Route nach Malta, auf die süditalienische Insel Lampedusa sowie nach Sizilien begeben sich in erster Linie Boote aus Syrien und Tunesien. Diese Boote verfügen häufig über keine ausreichende Fahrtüchtigkeit und das vorhandene Benzin reicht oft nicht bis zum Zielhafen aus. Aufgrund des verhältnismäßig kurzen Seeweges von Nordafrika

werden viele, meist große und dennoch überbesetzte Boote gesichtet. Immer wieder ereignen sich schlimme Zwischenfälle: So etwa im Sommer 2008, als mehr als 40.000 Flüchtlinge in der Nähe von Lampedusa kenterten.

(4) Apulien und Kalabrien-Route: Flüchtlinge, die ihr Glück in diesen italienischen Regionen suchen, starten größtenteils von den Küsten der Türkei und Ägypten. Vor allem asiatische Flüchtlinge erhoffen sich in Italien besser bezahlte Jobs als in ihrer Heimat und wählen daher diese Route. Es werden zunehmend mittelgroße Jachten statt kleiner Fischerboote für den Transport verwendet. Außerdem starten in Ägypten große Fähren, die auf den verschiedenen vorgelagerten und kleineren Inseln Flüchtlinge aus Nordafrika und dem Nahem Osten aufsammeln. In Küstennähe werden die Flüchtlinge dann für die restliche Strecke in kleinere Fischerbooten umgesetzt, während die großen Fähren wenden.

(5) Route über die Balkanstaaten: Über diesen Weg versuchen illegale Einwanderer insbesondere in die EU-Mitgliedstaaten Ungarn und Slowenien zu gelangen. Sie stammen häufig aus dem früheren Jugoslawien oder aus asiatischen Staaten. Letztgenannte haben die türkisch-griechische Grenze bereits zuvor überquert und versuchen nun nach Mittel- oder Westeuropa zu gelangen.

(6) Route über das östliche Mittelmeer: In Südosteuropa werden die Grenzgewässer zwischen der Türkei und Griechenland bzw. Bulgarien häufig von illegalen Einwanderern genutzt. Insbesondere nach der Liberalisierung der türkischen Einreisepolitik zu Beginn dieses Jahrtausends wurde das Land zu einem stark frequentierten Durchreiseland für Einwanderer aus Afrika sowie aus dem Nahen Osten in die EU. So wurde die türkisch-griechische Gewässergrenze in den Jahren 2008 und 2009 von jeweils mehr als 40.000 Immigranten stark frequentiert. Als Reaktion wurden die Grenzkontrollen insbesondere entlang des Flusses Mariza seit dem Jahr 2011 intensiviert, was sich zuletzt vermutlich in der Zunahme der Bootsankünfte an den ostitalienischen Küsten widerspiegelt. Es ist auch zu vermuten, dass als Ausweichreaktion der Flüchtlinge nun vermehrt die Route von der nordwestlichen Türkei nach Bulgarien genutzt wird.

(7) Osteuropa: Die EU-Ostgrenze, die von Finnland bis zur Slowakei auf einer Gesamtlänge von rund 6.000 km verläuft, stellt eine wichtige Route dar, auf der sich Einwanderung in die EU vollzieht. Allerdings gibt es nur wenig aussagekräftige Daten über das tatsächliche quantitative Ausmaß. So gehen die offiziellen Daten zwar nur von einer vergleichsweise geringen Anzahl von Einwanderern aus (nach Angaben von *Frontex* wurden zuletzt nie mehr als 2.000 Personen pro Jahr gezählt), aber die Dunkelziffer dürfte um ein Vielfaches höher liegen.

(8) Route zwischen Albanien und Griechenland (zirkuläre Wanderungen): Die quantitativ durchaus bedeutenden Flüchtlingsströme zwischen Albanien und Griechenland ließen sich größtenteils auf saisonale Beschäftigung in der Landwirtschaft und im Baugewerbe zurückführen. Allerdings haben verstärkte

Kontrollen in den letzten Jahren zu einem Rückgang dieser Wanderungsbewegungen geführt. Außerdem ist es Albanern seit Ende des Jahres 2010 gestattet, nach Griechenland ohne Visum einzureisen, so dass die Bedeutung dieser Route für illegale Einwanderung zuletzt eher gering war. Albaner scheinen zwischenzeitlich andere Routen zu nutzen, um in die EU zu gelangen.

„Grenzkontrollen haben sich in der Vergangenheit nicht als Allheilmittel erwiesen: Die Flüchtlingsströme haben sich Ausweichrouten gebahnt und Wege gefunden, die Kontrollen zu umgehen.“

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beschriebenen Routen viele Gemeinsamkeiten, aber auch einige grundsätzliche Unterschiede aufweisen. Zu betonen ist jedoch, dass sich verschärfte Grenzkontrollen in der Vergangenheit keineswegs als Allheilmittel erwiesen haben: Die Flüchtlingsströme haben sich in der Regel schon nach kürzester Zeit Ausweichrouten gebahnt und Wege gefunden, die Kontrollen zu umgehen. Ähnliche Ergebnisse weisen auch Studien in anderen Zusammenhängen auf (vgl. Orrenius, 2014, für eine Übersicht). So belegt eine Studie von Massey et al. (2014) für die Vereinigten Staaten, dass die enormen Ausgabensteigerungen auch unter der Regierung von Präsident Obama nur zu einer risikoreichen illegalen Einwanderung geführt hat, Einwanderung insgesamt aber nicht verhindert hat. Die Untersuchung ermittelt darüber hinaus in einer kontrafaktischen Analyse, dass ohne diese kostspieligen Maßnahmen wahrscheinlich erheblich weniger Mexikaner illegal in den Vereinigten Staaten leben würden.

Zuletzt stand in Europa die Route der Flüchtlinge über das Mittelmeer sehr im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Dies lässt sich auch damit begründen, dass die Zahl der Todesopfer, die in den ersten neun Monaten des Jahres 2014 von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gezählt wurden, mit rund 3.000 Personen schon mehr als viermal so hoch war wie jeweils in den beiden Vorjahren. Es drohen zudem weitere Zwischenfälle und Katastrophen.

„Die Welt steht insgesamt womöglich am Beginn einer neuen großen Migrationswelle.“

Denn die Welt steht insgesamt womöglich am Beginn einer neuen großen Migrationswelle, deren Hauptursachen Kriege, Hunger, Naturkatastrophen, Krankheit, Armut, Verzweiflung und die Verfolgung von Minderheiten sind. Vor diesem Hintergrund ist eine Reform der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik überfällig. Die bisherige Politik ist vom „Festungsdenken“ geprägt – wie auch die europäische Zuwanderungspolitik insgesamt (vgl. Zimmermann, 2005).

Der bisherige Ansatz kann jedoch die Menschen weder von der Flucht in Richtung Europa abhalten noch eine angemessene Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU verwirklichen. Und die europäische Abschottungspolitik ist

auch ökonomisch verfehlt. Sie versucht krampfhaft, eine strikte Trennung zwischen Flucht und Wirtschaftsmigration bürokratisch aufrecht zu erhalten. Stattdessen sollte die immer stärkere Verflechtung von Wanderungsmotiven und dem eigenen Arbeitskräftebedarf berücksichtigt werden. Auch wenn die Qualifikationen von Flüchtlingen und Asylbewerbern im Vergleich zu Arbeitsmigranten in Deutschland im Durchschnitt etwas geringer ausfallen (vgl. Constant und Zimmermann, 2005), so bringt doch ein beachtlicher Teil gute berufliche Qualifikationen mit, die auf vielen europäischen Arbeitsmärkten gesucht sind. Sie dürften auch überdurchschnittlich motiviert sein, was beispielsweise in den Vereinigten Staaten dazu führt, dass die Arbeitsmarktergebnisse von Flüchtlingen nach gewisser Zeit diejenigen von Arbeitsmigranten übertreffen (Cortes, 2004). Auch Aydemir (2014) berichtet von einer Konvergenz der Erwerbsquoten und Verdienste von Einwanderern verschiedener Einreisekategorien etwa in Kanada oder Australien.

*„Arbeitsmarkthürden und -verbote führen dazu, dass
Asylsuchende häufig mit illegalen Einwanderern gleichgesetzt
werden und ihre Potenziale nicht einbringen können“*

Verbreitete Arbeitsmarkthürden und Arbeitsverbote für diesen Personenkreis führen jedoch dazu, dass Asylsuchende häufig mit illegalen Einwanderern gleichgesetzt werden (Hatton, 2013) und ihre durchaus vorhandenen Potenziale nicht einbringen können. Flüchtlinge sollten für die Dauer ihrer Prüfverfahren eine regional beschränkte legale Arbeitsmöglichkeit erhalten. Nach ihrer Anerkennung sollte die regionale Beschränkung sogar entfallen. Damit sollten Flüchtlinge zumindest einen Teil ihres Lebensunterhaltes selbst erwirtschaften, statt dass sie kostspielig zur Untätigkeit gezwungen werden. Das schafft im Fall ihrer späteren Anerkennung verbesserte Start- und Integrationschancen und im Fall einer Rückkehr in ihre Heimat hilft es der dortigen Wirtschaft. Auch der Übergang in ein reguläres Zuwanderungsverfahren muss für gut qualifizierte Flüchtlinge unbürokratisch möglich werden (etwa im Rahmen eines Punktesystems; vgl. Hinte et al., 2011). Es ist ökonomisch nicht nachvollziehbar, dass bislang Wege versperrt bleiben, von denen europäische Staaten mittel- und langfristig profitieren können.

*„In Deutschland sind wichtige Änderungen im Asylverfahrensgesetz
und in der Beschäftigungsverordnung auf den Weg gebracht.“*

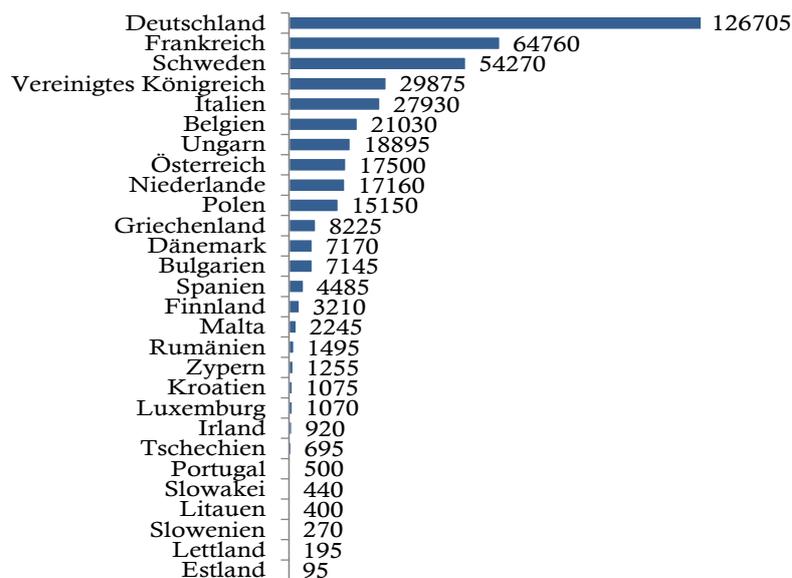
In Deutschland sind in dieser Hinsicht kürzlich wichtige Änderungen im Asylverfahrensgesetz und in der Beschäftigungsverordnung auf den Weg gebracht worden. So wurde unter anderem der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete erleichtert. Diese dürfen nun nach drei Monaten eine Arbeit aufnehmen. Zuvor betrug diese Frist für Asylbewerber neun Monate und für Geduldete zwölf Monate. Diese Änderungen sollten den betroffenen Personen

früher die Gelegenheit geben, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten und ihre Start- und Integrationschancen erheblich verbessern. Nationale Alleingänge können das Problem, vor dem Europa als Ganzes steht, jedoch nicht lösen.

*„Bisher ist für Asylsuchende der EU-Staat zuständig,
den die Flüchtlinge als erstes erreichen.“*

Bisher ist für Asylsuchende jeweils der EU-Staat zuständig, den die Flüchtlinge als erstes erreichen – das sollten also vor allem die Mittelmeerranrainer Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Malta und Zypern sein. Allerdings bestätigt sich diese Annahme in den Zahlen der Asylbewerber für das Jahr 2013 (noch) nicht, wie Abbildung 5 verdeutlicht. Die Auflistung führen die bevölkerungsreichen Länder Deutschland und Frankreich vor Schweden an. Italien liegt nur an fünfter Stelle, wobei jedoch zu beachten ist, dass sich dort die Anzahl der Flüchtlinge in den ersten neun Monaten des Jahres 2014 gegenüber dem Vorjahreszeitraum bereits mehr als vervierfacht hat (von knapp 30.000 auf 140.000 Personen).

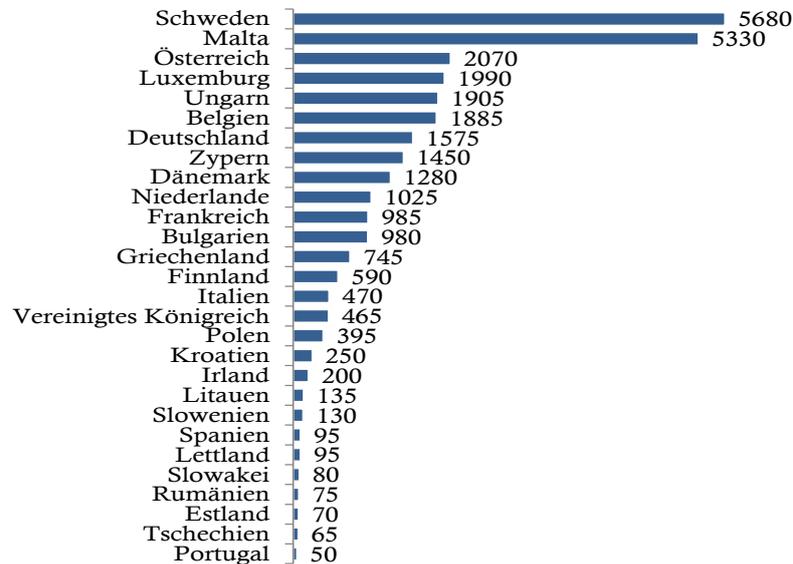
Abbildung 5: Asylbewerber in der EU (2013).



Quelle: Eurostat (2014).

In Abbildung 6 werden die absoluten Zahlen der Asylbewerber im Jahr 2013 ins Verhältnis zur Bevölkerung des jeweiligen EU-Mitgliedstaates gesetzt. Nun ergibt sich ein abweichendes Bild. Pro Million Einwohner verzeichneten Schweden und Malta die höchsten Asylbewerberquoten. Mit einigem Abstand folgen Österreich, Luxemburg, Ungarn und Belgien. Deutschland belegt in dieser Auflistung für das Jahr 2013 die siebte Position mit 1.575 Asylbewerbern pro Million Einwohner. Gleich eine ganze Reihe von Staaten erhielt weniger als 100 Asylbewerber pro Million Einwohner (darunter waren z.B. auch Spanien und Portugal).

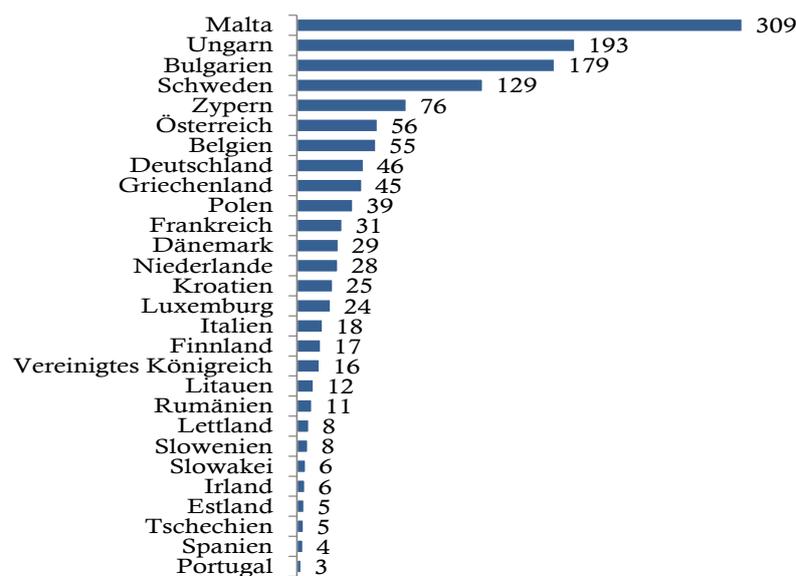
Abbildung 6: Asylbewerber pro Million Einwohner (2013).



Quelle: Eurostat (2014).

Wie verhält sich die Zahl der Asylbewerber zur wirtschaftlichen Stärke der EU-Mitgliedstaaten? In Abbildung 7 wird zur Beantwortung dieser Frage die Zahl der Asylbewerber in den EU-Mitgliedstaaten ins Verhältnis zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt gesetzt. Malta befindet sich in dieser Darstellung auf der Spitzenposition. Mit einigem Abstand folgen Ungarn, Bulgarien und Schweden. Deutschland liegt auf der achten Position.

Abbildung 7: Asylbewerber pro Mrd. € Bruttoinlandsprodukt (2013).



Anm.: Bruttoinlandsprodukt in Marktpreisen (in Mrd. €).

Quelle: Eurostat (2014); Eurostat (statistische Datenbank).

Welche Darstellungsform bzw. welcher Indikator der Asylbewerber-Intensität auch immer bevorzugt wird, in den vorherigen drei Abbildungen zeigen sich jeweils enorme Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Ohne Frage ist die derzeitige Regelung nicht mehr praktikabel und verantwortbar.

„Innerhalb der EU muss endlich ein verlässliches Quotensystem geschaffen werden, das die Verteilung von Flüchtlingen organisiert.“

Stattdessen muss innerhalb der EU endlich ein verlässliches Quotensystem nach objektiven und transparenten Kriterien (wie etwa die Bevölkerungszahl oder Wirtschaftskraft) geschaffen werden, das die Verteilung von Flüchtlingen in die einzelnen Mitgliedsstaaten angemessen organisiert. Das bereits im Jahr 2010 errichtete Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) sollte in diese Fragen stark eingebunden sein und insgesamt mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden. In jedem Fall erscheint es sinnvoll, strukturelle Veränderungen in den EU-Institutionen einzuleiten – bis hin zu einer Bündelung aller Belange bei einem Flüchtlingskommissar, wie zum Beispiel vom deutschen Entwicklungsminister Gerd Müller vorgeschlagen (vgl. u.a. *Frankfurter Rundschau* vom 14. Juli 2014).

Der Amtsantritt des neuen EU-Kommissars für Migration, Inneres und Staatsbürgerschaft, der ehemalige griechische Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos, und die Aufwertung der Migrationsthematik in seinen Kompetenzen könnte Anlass für ein Überdenken der bisherigen Zuwanderungspolitik bieten. Zwar war auch schon seine Vorgängerin als Kommissarin für Inneres, die Schwedin Cecilia Malmström, für Zuwanderungsfragen zuständig und hat sich dafür bereits stark engagiert. Doch die Änderung der Bezeichnung des Kommissars ist womöglich ein Zeichen, dass Zuwanderungsfragen auch inhaltlich eine Aufwertung erfahren. Die Zuordnung von Migration zum Innenressort ist noch immer die Standardlösung in den EU-Ländern. Dies führt jedoch dazu, dass der Fokus vor allem auf Rechtsfragen liegt und Fragen der Integration und des Arbeitsmarktes häufig zu kurz kommen.

„Das erfolgreiche Management von Zuwanderung ist entscheidend für Deutschlands künftige wirtschaftliche Entwicklung. Es gelingt wohl am besten in einem eigenständigen Ministerium für Migration.“

Auch in Deutschland zeigen sich die grundsätzliche Abwehrhaltung und der Fokus auf rechtliche Fragen unter anderem darin, dass nach wie vor das Innenministerium für Integrationsfragen zuständig ist. So wird auf lange Sicht das Sicherheitsthema die Debatte dominieren. Durch die Schaffung eines „Ministeriums für Migration und Integration“ scheint auch in dieser Hinsicht ein Befreiungsschlag möglich. Ein solcher Schritt ist notwendig, denn das erfolgreiche „Management“ von Zuwanderung in all ihren Facetten ist entscheidend für Deutschlands künftige wirtschaftliche Entwicklung.

Wie kann aber innerhalb der EU ein verlässliches Quotensystem nach objektiven und transparenten Kriterien aussehen, das die Verteilung von Flüchtlingen angemessen organisiert? Ein Verteilungsschlüssel für Asylbewerber kann sich selbstverständlich an bereits etablierten Kriterien orientieren. TextBox 1 stellt derartige Kriterien in einer Übersicht dar. Die Einwohnerzahl eines Landes ist ein Merkmal, dem eine wichtige Bedeutung in der Diskussion um eine gerechte Lastenverteilung zukommt. Daneben spielen jedoch politische, ökonomische, kulturelle, geografische und demografische Argumente wichtige Rollen.

„Aus ökonomischer Sicht ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ein zentrales Kriterium zur angemessenen Verteilung der Flüchtlinge“

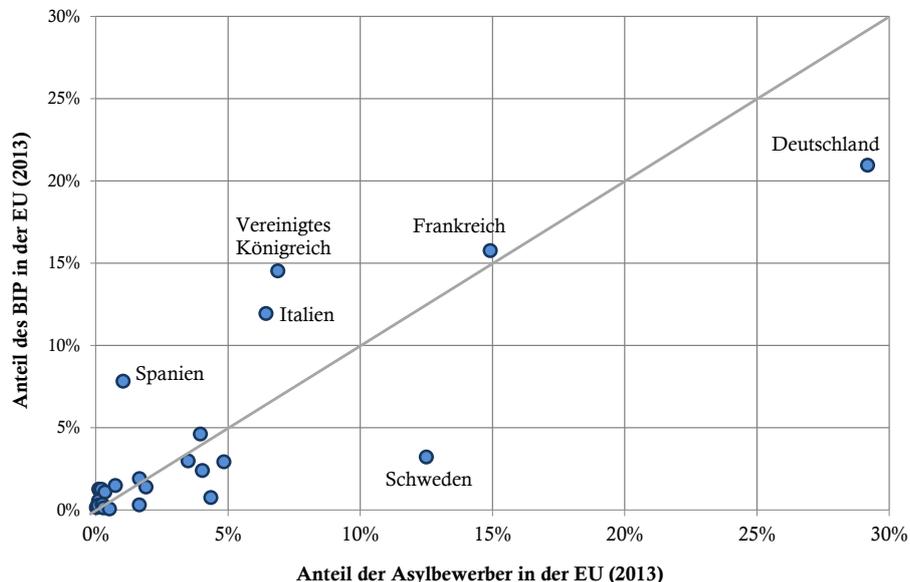
Aus ökonomischer Sicht ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ein zentrales Kriterium. Auch die wichtigste Einnahmequelle des EU-Haushaltes wird anhand dieses Kriteriums berechnet („BNE-Eigenmittel“). Abbildung 8 stellt deshalb exemplarisch für das Jahr 2013 dar, welche Auswirkungen die Anwendung dieses Kriteriums für die Verteilung der Asylbewerber in der EU gehabt hätte. Dem tatsächlichen Anteil der Asylbewerber in den einzelnen Staaten im Jahr 2013 werden die jeweiligen Anteile am EU-Bruttoinlandsprodukt gegenübergestellt. Entsprechen sich beide Werte, befindet sich das Land in Abbildung 8 auf der 45°-Linie. Dies ist z.B. für Frankreich der Fall, das im Jahr 2013 einen seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechenden Anteil an Asylsuchenden erhalten hat. Gemessen an diesem Kriterium haben Schweden und Deutschland hingegen überdurchschnittlich viele Asylbewerber erhalten, während ihr Anteil im Vereinigten Königreich, Italien und Spanien vergleichsweise zu gering ausgefallen ist.

TEXTBOX 1:

**MÖGLICHE KRITERIEN FÜR EIN QUOTENSYSTEM
ZUR VERTEILUNG VON FLÜCHTLINGEN IN DER EU**

1. Bevölkerungszahl.
2. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.
3. Politischer Einfluss (z.B. Anzahl der Sitze im EU-Parlament).
4. Räumliche oder kulturelle Nähe zu bestimmten Flüchtlingsgruppen.
5. Bevölkerungsdichte bzw. demografische Engpässe.

Abbildung 8: Anteil Asylbewerber vs. Anteil Bruttoinlandsprodukt (2013).



Anm.: Bruttoinlandsprodukt in Marktpreisen (in Mrd. €).

Quelle: Eurostat (2014); Eurostat (statistische Datenbank).

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines Quotensystems sollten jedoch auch innerhalb eines solchen Systems flexible Möglichkeiten für einzelne Staaten geschaffen werden, sich aus anderen Gründen stärker zu engagieren. Dies könnte etwa aufgrund demografischer Engpässe der Fall sein. Dies könnte etwa für Schweden und Deutschland gelten. Keinesfalls muss aus Abbildung 8 geschlossen werden, dass beide Länder „zu viele“ Flüchtlinge attrahieren. Dies müsste auch unter dem Gesichtspunkt analysiert werden, ob nicht die Aufnahme von Flüchtlingen über ganz Europa hinweg angesichts der grossen Probleme ausgeweitet werden sollte. Jedenfalls erscheint die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als ein praktikables Kriterium.

„Die Ausrichtung der künftigen europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist auch eine strategische Frage“

Ein Quotensystem schafft jedoch Verlässlichkeit für zukünftige Herausforderungen. Denn die Ausrichtung der künftigen europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist auch eine strategische Frage. So sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass zahlreiche Länder in Afrika in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung trotz einiger Fortschritte weiterhin am Anfang stehen. Viele dortige Staaten sind reich an Ressourcen, aber leicht verwundbar durch Naturkatastrophen, ethnische Konflikte, Kriege und bewaffnete Auseinandersetzungen. Derartige Ereignisse, deren Auftreten künftig nicht unwahrscheinlicher werden dürfte, können jeweils sehr abrupt enorme Flüchtlingsströme hervorrufen.

*„Wirtschaftliche Entwicklung schafft auch die Finanzmittel,
die Migration erst bewirken. Auch deshalb bedarf es einer Öffnung
von Kanälen für zirkuläre Arbeitsmigration.“*

Durch Entwicklungszusammenarbeit in Verbindung mit legalen Angeboten zur Ausbildungs- und Arbeitsmigration kann Europa jedoch dazu beitragen, Armut und Perspektivlosigkeit als eine Hauptursache von Flucht zu bekämpfen. Allerdings muss nüchtern zur Kenntnis genommen werden, dass wirtschaftliche Entwicklung auch die Finanzmittel schafft, die Migration erst bewirken. Auch deshalb bedarf es einer Öffnung von Kanälen für zirkuläre Arbeitsmigration (vgl. Constant et al., 2013, und Zimmermann, 2014), um den Migrationsdruck insgesamt zu lindern.

Entwicklungszusammenarbeit ist jedenfalls wichtiger Teil einer vorausschauenden Flüchtlingspolitik. Sie würde ihrer Aufgabe besser gerecht, wenn der Erfolg von Maßnahmen konsequent durch wissenschaftliche Evaluationen festgestellt wird, die einen Vergleich mit der sogenannten „kontrafaktischen Situation“ nicht scheuen (vgl. etwa Kugler et al., 2014 und Boockmann et al., 2014). Auf Grundlage so gewonnener Erkenntnisse sind erfolgreiche Maßnahmen fortzuführen – und Programme mit geringem Erfolg einzustellen. Es ist wichtig, dass nicht der Abfluss von Geld oder die schlichte Durchführung einer Maßnahme der Nachweis ihres Erfolgs ist, sondern ihr Bestand vor der Erfolgskontrolle durch die unabhängige Wissenschaft (Zimmermann, 2008).

*„Konkrete Forderungen bestehen in der Schaffung
eines verlässlichen Quotensystems in Europa und eines
Ministeriums für Migration und Integration in Deutschland.“*

Europa ist in seinem historischen und kulturellen Reichtum das Ergebnis vielfältiger ethnischer Wurzeln. Auf dieser Grundlage müssen jetzt die Weichen für eine zukunftsorientierte Migrations-, Asyl- und Flüchtlingspolitik gestellt werden. Wie jüngst in einer gemeinsamen Erklärung von führenden Arbeitsökonominnen aus zehn EU-Ländern gefordert (Zimmermann et al., 2014), gilt es, die freie Mobilität von Arbeitskräften innerhalb Europas zu stärken und die Vorteile gesteuerter Zuwanderung aus Drittstaaten besser darzustellen. Denn die EU braucht nicht etwa weniger Zuwanderung, sondern eine bessere Steuerung des Zuzugs und zugleich eine besser abgestimmte und moderne europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik. Dies ist das Gebot humanitärer Verantwortung, aber dafür sprechen auch ökonomische und demografische Argumente. Konkrete Forderungen bestehen in der Schaffung eines verlässlichen Quotensystems mit objektiven und transparenten Kriterien zur Verteilung von Asylbewerbern in der EU und in der Schaffung eines Ministeriums für Migration und Integration in Deutschland.

LITERATUR

- BAMF (2014a): *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Mai 2014*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- BAMF (2014b): *Das Bundesamt in Zahlen 2013 – Asyl*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).
- Boockmann, Bernhard, Claudia M. Buch und Monika Schnitzer (2014): „Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potenziale,“ *IZA Standpunkte* Nr. 68. Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Constant, Amelie F. und Klaus F. Zimmermann (2005): „Immigrant Performance and Selective Immigration Policy: A European Perspective,“ *National Institute Economic Review*, 194, S. 94-105
- Constant, Amelie F., Olga Nottmeyer und Klaus F. Zimmermann (2013): „The Economics of Circular Migration,“ in: A. Constant, K. F. Zimmermann (Hrsg.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar, S. 55-74.
- Cortes, Kalena E. (2004): „Are Refugees Different from Economic Immigrants? Some Empirical Evidence on the Heterogeneity of Immigrant Groups in the United States,“ *Review of Economics and Statistics*, 86(2), S. 465-480.
- Eurostat (2014): Asyl in der EU28: „Deutlicher Anstieg der registrierten Asylbewerber auf nahezu 435 000 in der EU28 im Jahr 2013,“ *Eurostat Pressemitteilung* STAT/14/46.
- Frontex (2011): *FRAN Quarterly, Issue 1, January–March 2011*, Warsaw: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX).
- Hatton, Timothy J. (2013): „Refugee and asylum migration,“ in: Constant, Amelie F. und Klaus F. Zimmermann (Eds.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, Kapitel 24, S. 453-469.
- Hinte, Holger, Ulf Rinne und Klaus F. Zimmermann (2011): „Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland,“ *IZA Research Report* Nr. 35. Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Kugler, Franziska, Guido Schwerdt und Ludger Woessmann (2014): „Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik,“ *IZA Standpunkte* Nr. 69. Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- Massey, Douglas S., Jorge Durand und Karen A. Pren (2014): „Why Border Enforcement Backfired,“ *mimeo.*, Princeton University.
- UNHCR (2014a): *Global Trends 2013*, Genf: Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR).
- UNHCR (2014b): *Syrian Refugees in Europe: What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, Genf: Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR).
- Zimmermann, Klaus F. (2005): „Fortress Europe: The Price of Being Closed,“ *Julian Simon Lecture aus Anlass des zweiten IZA Annual Migration Meeting (AM²)*. Chicago: University of Illinois at Chicago.
- Zimmermann, Klaus F. (2008): „Der Berater als Störenfried: wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung,“ *Wirtschaftsdienst*, 2, S. 101-107.
- Zimmermann, Klaus F., Tito Boeri, Pierre Cahuc, Werner Eichhorst, Juan F. Jimeno, Pawel Kaczmarczyk, Martin Kahanec, Jo Ritzen, Monica Roman, Nina Smith und Alan Winters (2014): *Arbeiten ohne Grenzen – Eine Agenda für Europas Zukunft*. Übersetzungen sind in 11 Sprachen abrufbar unter: http://www.iza.org/working_without_borders/index (zuletzt abgerufen am 17. Juli 2014).
- Zimmermann, Klaus F. (2014): „Circular migration,“ *IZA World of Labor*, Artikel Nr. 1.