

Aksoy, Cevat Giray et al.

**Article**

## Schulterschluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Aksoy, Cevat Giray et al. (2023) : Schulterschluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 76, Iss. 10, pp. 03-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279738>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Schulterschluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?

Der jüngste Asylkompromiss der Europäischen Union verabschiedet sich vom Dublin-System und sieht eine gleichmäßigere Verteilung der Geflüchteten in der gesamten EU vor. Parallel werden Abkommen mit Ländern wie Tunesien geschlossen, um die Migrationsbewegungen bereits außerhalb der EU zu beeinflussen. Aber lösen diese Abkommen die aktuellen Probleme? Und was passiert in den EU-Ländern, wenn die Geflüchteten da sind? In Deutschland sehen sich Kommunen an ihren Belastungsgrenzen. Die administrativen Prozesse verlaufen zu kompliziert und zu langwierig. Die Integration in den Arbeitsmarkt – wo möglich – verläuft teils schleppender als in anderen EU-Ländern. Dabei zeigen Studien, dass die Erwerbsbeteiligung ein wichtiger Schritt für die Integration ist. Wie kann die Integrationspolitik also verbessert werden?

*Cevat Giray Aksoy, Panu Poutvaara und Felicitas Schikora*

## Bessere Integration durch Reform des Verteilungsmechanismus von Geflüchteten möglich

Die Entscheidung, wo genau Asylsuchende nach ihrer Ankunft in Deutschland untergebracht werden, gleicht einem Lotterieverfahren. Ein Algorithmus bestimmt zunächst das Bundesland. Dieser hat das Ziel, die finanzielle Belastung durch die Unterbringung Geflüchteter gleichmäßig auf die Bundesländer zu verteilen. Die Anzahl von Asylsuchenden pro Bundesland wird über eine gesetzlich festgeschriebene Formel bestimmt, die jährlich unter Berücksichtigung der vergangenen zwei Jahre berechnet wird. Der »Königsteiner Schlüssel« berücksichtigt dabei das Steuereinkommen (bestimmt 2/3 der Quote) und die Bevölkerungszahl von Bundesländern (bestimmt 1/3 der Quote). Die Bundesländer verteilen Asylsuchende in einem zweiten Schritt mit Hilfe vorbestimmter Regularien in die Landkreise weiter, wobei Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Regel proportional zur vorhandenen Bevölkerung verteilt werden.

Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird das erste Bundesland, in dem ein Asylsuchender untergebracht wird, lediglich durch drei Faktoren bestimmt (BAMF 2022): Ob das Bundesland die Asylanträge des entsprechenden Herkunftslands bearbeitet, inwiefern die tatsächliche Anzahl von Asylsuchenden von der berechneten Zielgröße auf Grundlage des

»Königsteiner Schlüssels« abweicht sowie die Familienzusammensetzung des/der Bewerbenden. Die Wünsche von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern werden grundsätzlich nicht berücksichtigt. Es ist für Asylsuchende, die bereits Familienmitglieder in Deutschland haben, jedoch möglich, die Verlegung in eine andere Erstaufnahmeeinrichtung im Sinne der Familienzusammenführung zu beantragen. Dies betrifft allerdings lediglich einen kleinen Teil der Betroffenen.

Wie wirkt sich der beschriebene Verteilungsmechanismus auf die Integration Geflüchteter aus? Eine aktuelle Publikation von Aksoy et al. (2023) stellt diese Frage und untersucht dabei insbesondere die Bedeutung von Arbeitslosigkeit und die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten am ersten Wohnort (d. h. der erste Landkreis, in den eine Geflüchtete bzw. ein Geflüchteter zugeteilt wird).

Die Datengrundlage für die Analyse bildet die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, eine repräsentative jährliche Erhebung von Geflüchteten, die seit 2013 in Deutschland Schutz gesucht haben (Brücker et al. 2016). Die meisten Geflüchteten in unserer Stichprobe stammen aus Syrien (53 %), Afghanistan (13 %) und Irak (14 %). Da das Bundesamt für

Migration und Flüchtlinge Syrien (43 %), Afghanistan (17 %) und Irak (11 %) als die wesentlichen Herkunftsländer benennt, können wir davon ausgehen, dass unsere Stichprobe bezüglich der Staatsangehörigkeit gut mit der Grundgesamtheit Geflüchteter in Deutschland vergleichbar ist.

### GROSSE UNTERSCHIEDE IN DER ARBEITSMARKTBETEILIGUNG VON MÄNNLICHEN UND WEIBLICHEN GEFLÜCHTETEN

Zunächst betrachten wir die Arbeitsmarktbeteiligung Geflüchteter nach Jahren seit ihrer Ankunft in Deutschland. Tabelle 1 stellt die Bildungs- und Erwerbsbeteiligung für Asylsuchende im Alter von 18 bis 49 Jahren in den folgenden Kategorien in Prozent dar: Besuch einer Schule/Universität, Ausbildung, Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung, Nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung, aber Besuch eines Integrationskurses. Es zeigen sich deutliche



**Cevat Giray Aksoy, Ph.D.**

ist Associate Director of Research an der EBRD und Assistant Professor of Economics am King's College London.



**Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.**

leitet das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er ist auch Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration.



**Dr. Felicitas Schikora**

ist Referentin für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS).

Geschlechterunterschiede: Während 28 % der männlichen Geflüchteten in Voll- oder Teilzeit arbeiten, sind weniger als 7 % der weiblichen Geflüchteten erwerbstätig. Unabhängig von der Aufenthaltsdauer in Deutschland sind weibliche Geflüchtete weniger häufig in Aus- bzw. Weiterbildung oder am deutschen Arbeitsmarkt beschäftigt. Auch nach fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland bleibt die Mehrheit der weiblichen Geflüchteten arbeitslos oder nimmt nicht aktiv am Arbeitsmarkt teil. Diese Differenz lässt sich teilweise durch die Anwesenheit von Kindern erklären: 72 % der weiblichen Geflüchteten geben an, ein minderjähriges Kind im Haushalt zu haben, bei Männern liegt die Wahrscheinlichkeit bei nur 43 %. Aber selbst wenn nur ledige Geflüchtete ohne Kinder betrachtet werden, ist ein Großteil der weiblichen Geflüchteten auch vier bis fünf Jahre nach Ankunft in Deutschland noch nicht erwerbstätig. Die Integration weiblicher Geflüchteter in den deutschen Arbeitsmarkt ist folglich eine zentrale Herausforderung.

### EMPIRISCHE ANALYSE

Unsere Studie untersucht, wie sich das Niveau der Arbeitslosigkeit und die Einstellung der lokalen

Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten in dem Landkreis des ersten Wohnsitzes auf die zukünftige Arbeitsmarktbeteiligung und weitere Integrationsfaktoren auswirkt. Wir nutzen die Informationen zur Landkreisebene aus zwei Gründen: Erstens machen die meisten Bundesländer von einer formellen Zuteilungsregel Gebrauch, um Geflüchtete auf Landkreise zu verteilen, verzichten aber darauf, eine Zuweisung auf Gemeinden vorzunehmen. Wir können daher annehmen, dass die Zuteilung auf Landkreisebene zufällig erfolgt, auf Gemeindeebene ist dies weniger eindeutig. Ein zweiter Grund, die Analyse auf Ebene der Landkreise durchzuführen, besteht darin, dass es in Deutschland einerseits zahlreiche Landkreise gibt, um mögliche Effekte mit einer angemessenen statistischen Aussagekraft zu schätzen, und diese andererseits groß genug sind, um die meisten täglichen Interaktionen innerhalb des Landkreises stattfinden zu lassen.

Für die empirische Analyse nutzen wir die Arbeitslosenquoten auf Ebene der Landkreise im Jahr 2014 – bevor die meisten Asylsuchenden in unserer Stichprobe nach Deutschland kamen. Um die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Einwandererinnen und Einwanderern zu messen, verwenden wir zum einen ein bereits in der Literatur bestehendes Messinstrument – der Stimmanteil für rechtsextreme Parteien –, zum anderen messen wir die Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten mit Hilfe von Tweets. Auf Basis geokodierter Tweets in Deutschland im Jahr 2014 identifizieren wir zunächst diejenigen Tweets, die Wörter oder Hashtags mit Bezug zu Migrantinnen und Migranten bzw. zu Migration allgemein enthalten. Anschließend bilden wir die entsprechenden Tweets auf einer Deutschlandkarte ab und können so den Landkreis, in dem ein Tweet abgesetzt wurde, ermitteln. In Summe erhalten wir 165 757 Tweets (darunter 14 705 englische Tweets, die wir ins Deutsche übersetzen). Zusätzlich entfernen wir Benutzernamen, Links und Hashtags, nicht aber die mit Hashtags versehenen Wörter. Danach verwenden wir bestehende Python-Pakete und generieren so einen neuartigen auf Tweets basierenden negativen Stimmungindex, um die Stimmungslage auf Landkreisebene mit Hilfe von Tweets zu analysieren.

Zusätzlich greifen wir auch auf den Stimmanteil für rechtsextreme Parteien bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017 zurück, um die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten auf Landkreisebene zu ermitteln. Die Wählerinnen und Wähler bestimmen die Abgeordneten des Parlaments bei einer Bundestagswahl in Deutschland mit zwei Stimmen: Mit der Erststimme wird ein Kandidat oder eine Kandidatin im Wahlkreis nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt, mit der Zweitstimme wählt man eine Partei. Die Zweitstimme ist wichtiger, da sie den Anteil der Sitze bestimmt, den jede Partei im Bundestag erhält. Sie ist auch das bessere Maß für die Unterstützung der Parteien auf Landkreisebene, da

Tabelle 1

## Aktivität nach Jahren seit Ankunft in Deutschland

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Summe	1 Jahr seit Ankunft	2 Jahre seit Ankunft	3 Jahre seit Ankunft	4 Jahre seit Ankunft	5 Jahre seit Ankunft
Panel A – Gesamte Stichprobe						
Schule/Universität	0.023 (0.151)	0.011 (0.105)	0.023 (0.150)	0.028 (0.166)	0.024 (0.152)	0.021 (0.145)
Ausbildung	0.028 (0.164)	0.004 (0.063)	0.015 (0.122)	0.032 (0.175)	0.061 (0.240)	0.073 (0.260)
Vollzeitbeschäftigt	0.101 (0.301)	0.015 (0.122)	0.051 (0.220)	0.136 (0.343)	0.195 (0.396)	0.141 (0.349)
Teilzeitbeschäftigt	0.096 (0.294)	0.038 (0.192)	0.076 (0.266)	0.109 (0.312)	0.156 (0.363)	0.141 (0.349)
Nicht in Ausbildung, Arbeit, Schulung	0.606 (0.489)	0.732 (0.443)	0.640 (0.480)	0.569 (0.495)	0.498 (0.500)	0.560 (0.497)
Nicht erwerbstätig, in Integrationskurs	0.147 (0.354)	0.200 (0.400)	0.195 (0.396)	0.125 (0.331)	0.067 (0.250)	0.064 (0.245)
Anzahl	6188	996	1652	2587	719	234
Panel B – Männliche Geflüchtete						
Schule/Universität	0.024 (0.152)	0.012 (0.110)	0.023 (0.149)	0.028 (0.164)	0.023 (0.149)	0.031 (0.173)
Ausbildung	0.040 (0.195)	0.005 (0.073)	0.024 (0.152)	0.043 (0.203)	0.086 (0.281)	0.100 (0.301)
Vollzeitbeschäftigt	0.162 (0.369)	0.026 (0.160)	0.085 (0.279)	0.210 (0.407)	0.302 (0.459)	0.238 (0.428)
Teilzeitbeschäftigt	0.122 (0.327)	0.053 (0.224)	0.101 (0.302)	0.139 (0.346)	0.177 (0.382)	0.169 (0.376)
Nicht in Ausbildung, Arbeit, Schulung	0.504 (0.500)	0.674 (0.469)	0.557 (0.497)	0.462 (0.499)	0.356 (0.479)	0.423 (0.496)
Nicht erwerbstätig, in Integrationskurs	0.148 (0.356)	0.229 (0.420)	0.210 (0.408)	0.119 (0.324)	0.057 (0.232)	0.038 (0.193)
Anzahl	3692	568	928	1625	441	130
Panel C – Weibliche Geflüchtete						
Schule/Universität	0.023 (0.149)	0.009 (0.096)	0.023 (0.152)	0.029 (0.168)	0.025 (0.157)	0.010 (0.098)
Ausbildung	0.010 (0.102)	0.002 (0.048)	0.004 (0.064)	0.012 (0.111)	0.022 (0.146)	0.038 (0.193)
Vollzeitbeschäftigt	0.010 (0.102)	0.000 (0.000)	0.007 (0.083)	0.012 (0.111)	0.025 (0.157)	0.019 (0.138)
Teilzeitbeschäftigt	0.056 (0.231)	0.019 (0.136)	0.044 (0.206)	0.058 (0.234)	0.122 (0.328)	0.106 (0.309)
Nicht in Ausbildung, Arbeit, Schulung	0.756 (0.430)	0.808 (0.394)	0.746 (0.436)	0.752 (0.432)	0.723 (0.448)	0.731 (0.446)
Nicht erwerbstätig, in Integrationskurs	0.144 (0.351)	0.161 (0.368)	0.175 (0.381)	0.136 (0.343)	0.083 (0.276)	0.096 (0.296)
Anzahl	2496	428	724	962	278	104

Quelle: Berechnungen der Autoren.

sie nicht von regionalen Eigenheiten, wie beispielsweise der Personenwahl der Direktkandidatin bzw. des Direktkandidaten oder taktischer Wahl, beeinflusst wird.

Wir untersuchen vier Ergebnisvariablen: die Wahrscheinlichkeit eines/einer Asylsuchenden, eine Aus- bzw. Weiterbildung oder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, die Wahrscheinlichkeit eines/einer Asylsuchenden in Voll- oder Teilzeit beschäftigt zu sein, das monatliche Nettoeinkommen und den multidimensionalen Integrationsindex, der verschiedene Aspekte der Integration, beispielsweise wirtschaftliche und soziale Integration, berücksichtigt. Bei der Messung der Beschäftigung in Voll- und Teilzeit beschränken wir die Analyse auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Alter von 25 bis 49 Jahren, während wir für die anderen Ergebnisvariablen Geflüchtete im Alter von 18 bis 49 Jahre beobachten.

In allen Analysen schätzen wir die Effekte von Arbeitslosigkeit und die Einstellung gegenüber Einwandererinnen und Einwanderern im Landkreis des ersten Wohnsitzes gleichzeitig. Wir fügen Dummyvariablen für das Jahr der Befragung (um für Schocks zu kontrollieren, die die Ergebnisvariablen in mehreren Landkreisen gleichzeitig beeinflussen) und Dummyvariablen für NUTS-2-Regionen (zur Kontrolle von zeitinvarianten Variationen in den Ergebnisvariablen, die durch Faktoren verursacht werden, die zwischen den Regionen variieren) sowie demografische Kontrollva-

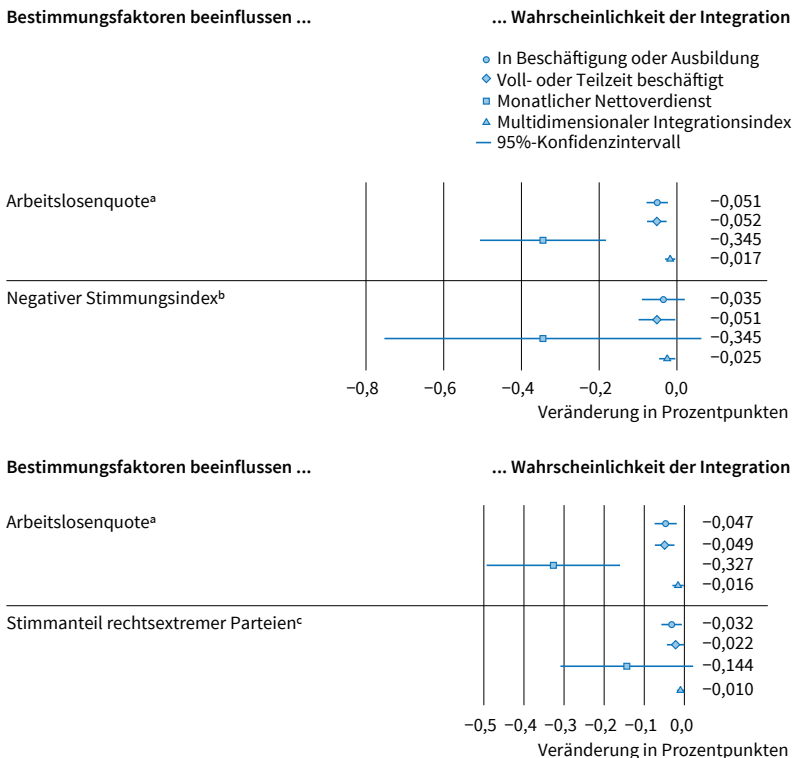
riablen wie beispielsweise Geschlecht, Alter, Bildung und Nationalität hinzu.

**SOWOHL DIE REGIONALE ARBEITSMARKTSITUATION ALS AUCH EINSTELLUNGEN GEGENÜBER MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN HABEN AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITSMARKTINTEGRATION GEFLÜCHTETER**

Abbildung 1 zeigt die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit sowie der Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten im Landkreis des Erstwohnsitzes auf die Wahrscheinlichkeit von Geflüchteten, zu einem späteren Zeitpunkt einer Beschäftigung oder Ausbildung nachzugehen, die Wahrscheinlichkeit, eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung zu finden, den monatlichen Nettoverdienst und den multidimensionalen Integrationsindex. Im oberen Teil messen wir die Einstellungen mit dem tweetbasierten negativen Stimmungindex und im unteren Teil mit dem Stimmanteil für rechtsextreme Parteien bei der Bundestagswahl 2017. Die Ergebnisse sind qualitativ ähnlich, wenn wir den Stimmanteil für rechtsextreme Parteien bei der Bundestagswahl 2013 als Maß für die Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten verwenden. Wir nutzen standardisierte Maße, die angeben, wie stark sich die Veränderung der erklärenden Variable um eine Standardabweichung auf die abhängige Variable auswirkt. Für die Arbeitslosigkeit auf Landkreisebene beträgt die Standardabweichung der Arbeitslosenquote 0,98 Prozentpunkte und für den Stimmanteil rechtsextremer Parteien im Jahr 2017 1,07 Prozentpunkte, so dass die geschätzten Effekte einer Standardabweichung fast dieselben sind wie die Auswirkungen einer Veränderung der erklärenden Variable um einen Prozentpunkt.

Die Ergebnisse bestätigen, dass sowohl das Niveau der Arbeitslosigkeit als auch die Einstellungen der lokalen Bevölkerung an ihrem ersten Wohnort für die Integration Geflüchteter von Bedeutung sind. Bei Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter, die Landkreisen zugewiesen werden, die sich entweder durch eine Standardabweichung negativerer Stimmung gegenüber Migrantinnen und Migranten oder einer Standardabweichung höherer Arbeitslosigkeit kennzeichnen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einige Jahre später eine Beschäftigung in Voll- oder Teilzeit finden, um etwa 5 Prozentpunkte geringer. Die Ergebnisse sind ähnlich, wenn wir die Einstellungen mit Hilfe des Stimmanteils für rechtsextreme Parteien messen (anstelle des auf Tweets basierenden negativen Stimmungindex), allerdings sind die geschätzten Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden, etwas schwächer: So sinkt die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein oder eine Ausbildung zu absolvieren, für Geflüchtete in einem Landkreis mit einem um eine Standardabweichung höheren Stimmanteil für rechtsextreme Parteien (entspricht einem Anstieg des Stimmanteils von 1,07 Prozentpunkten) um 3,2 Prozentpunkte. Zudem sinkt die Wahrschein-

Abb. 1 Bestimmungsfaktoren für die Arbeitsmarkt- und soziale Integration Geflüchteter in Deutschland



<sup>a</sup> Daten für 2014.  
<sup>b</sup> Basierend auf Twitter-Daten für das Jahr 2014.  
<sup>c</sup> Basierend auf Daten der Bundestagswahl 2017.  
 Quelle: Berechnungen der Autoren.

lichkeit einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung um 2,2 Prozentpunkte und Geflüchtete verdienen im Durchschnitt 14,4% weniger Nettomonatslohn. Diese Effekte bleiben selbst dann bestehen, wenn wir zusätzlich für das Niveau der aktuellen Arbeitslosenquoten auf Landkreisebene kontrollieren.

Jaschke et al. (2022) analysieren die kulturelle und wirtschaftliche Assimilation von Geflüchteten, ebenfalls mit Hilfe der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten in Deutschland. Auch ihre Ergebnisse bestätigen die Bedeutung der Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten für die Integration Geflüchteter. Sardoschau und Jaschke (2023) konstruieren einen Bedrohungsindex und schätzen dessen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Sie zeigen einen deutlichen und statistisch signifikanten Effekt des Bedrohungsindex auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, sowohl in Form von niedrigeren Erwerbsquoten als auch durch geringere Löhne. Bailey et al. (2022) verwenden anonymisierte Facebook-Daten und dokumentieren erhebliche Unterschiede in der sozialen Integration von Geflüchteten aus Syrien in verschiedenen deutschen Regionen. All diese Ergebnisse ergänzen die unseren und belegen die Bedeutung der Ausgangsbedingungen für die wirtschaftlichen und sozialen Integrationserfolge Geflüchteter.

### **GESCHLECHTSSPEZIFISCHE UNTERSCHIEDE BEI DEN AUSWIRKUNGEN DER AUSGANGSBEDINGUNGEN**

Das Papier von Aksoy et al. (2023) analysiert auch die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit und der Einstellungen der lokalen Bevölkerung für männliche und weibliche Geflüchtete getrennt. Dabei zeigt sich, dass das Niveau der lokalen Arbeitslosigkeit für Männer deutlich stärkere Auswirkungen hat. Eine um eine Standardabweichung höhere anfängliche lokale Arbeitslosigkeit verringert die Chancen von männlichen Geflüchteten auf eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung um etwa 7 Prozentpunkte. Der Effekt ist fast gleich groß, wenn wir die Wahrscheinlichkeit betrachten, in Ausbildung oder Beschäftigung zu sein, und wir finden zusätzlich negative Effekte auf die monatlichen Nettolöhne und die Werte des multidimensionalen Integrationsindex. Die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten bedingt bei weiblichen Geflüchteten niedrigere monatliche Nettolöhne und einen geringeren multidimensionalen Integrationsindex. Die Muster sind weniger eindeutig, wenn wir die Einstellung der lokalen Bevölkerung mit dem Stimmanteil für rechtsextreme Parteien messen.

### **POLITISCHE EMPFEHLUNGEN**

Unsere Ergebnisse verdeutlichen, dass die Ausgangssituation am ersten Wohnort die Integration Geflüch-

teter maßgeblich entscheidet. Dies hat auch Implikationen für den Verteilungsmechanismus von Geflüchteten. Obwohl es gute politische Gründe für die Verteilung von Geflüchteten in ganz Deutschland gibt, deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass dies mit erheblichen Kosten für Geflüchtete einhergeht, die in Landkreisen mit einem höheren Niveau von Arbeitslosigkeit und in weniger aufnahmebereiten Regionen untergebracht sind.

Eine Möglichkeit, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen und gleichzeitig das Prinzip der landesweiten Zuweisung von Geflüchteten beizubehalten, wäre eine Anpassung des Gewichtungsschemas mit dem Ziel, die Integrationsfähigkeit der einzelnen Bundesländer noch stärker hervorzuheben. Die Nutzung einer Variable, mit dem Ziel die Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten zu erfassen, als Kriterium für die Zuteilung von Geflüchteten wäre insofern problematisch, als dass Bundesländer, die weniger Asylbewerberinnen und Asylbewerber aufnehmen möchten, einen Anreiz hätten, die Messungsergebnisse der Einstellungen zu verschlechtern. Die ostdeutschen Bundesländer sind tendenziell gegenüber Zuwanderung negativer eingestellt und gleichzeitig durch ein niedrigeres Einkommens- und Erwerbsniveau gekennzeichnet. Daher könnte man darüber nachdenken, die Quoten für die Zuweisung von Geflüchteten in Bezug auf das Einkommen progressiver zu gestalten, indem man beispielsweise nur den Anteil der Steuereinnahmen über einem bestimmten Pro-Kopf-Niveau oder aber den Anteil der offenen Stellen als Kriterium berücksichtigt.

Auf europäischer Ebene sprechen unsere Ergebnisse eher gegen eine zentralisierte Zuweisung, die mehr Asylsuchende in weniger aufnahmebereite Staaten verteilen würden, die – wie beispielsweise Polen und Ungarn – eher niedrige Asylbewerberquoten aufweisen und vor dem russischen Angriff auf die Ukraine nur wenige Geflüchtete aufgenommen hatten. Während die Befürworter eines Quotensystems argumentieren, dass dies zu einer gerechteren Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten führen würde, besteht das Risiko, dass sich Asylsuchende in weniger aufnahmebereiten Mitgliedstaaten deutlich schlechter integrieren können.

### **REFERENZEN**

- Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2023), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, *Journal of Urban Economics* 137, 103588.
- Bailey, M., D.M. Johnston, M. Koenen, T. Kuchler, D. Russel und J. Stroebel (2022), »The Social Integration of International Migrants: Evidence from the Networks of Syrians in Germany«, NBER Working Paper No. 29925.
- BAMF (2022), Initial Distribution of Asylum-seekers (EASY), verfügbar unter: <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html>.
- Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2016), »IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse«, *Politikberatung kompakt* 116.

Jaschke, P., S. Sardoschau und M. Tabellini (2022), »Scared Straight? Threat and Assimilation of Refugees in Germany«, NBER Working Paper No. 30381.

Sardoschau, S. und P. Jaschke (2023), »Die Kosten der Xenophobie – Die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten«, *ifo Schnelldienst* 10(76), 8-12.

*Sulin Sardoschau und Philipp Jaschke*

## Kosten der Xenophobie: Die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

### DIE ROLLE DER AUFNAHMEGESELLSCHAFT

Die Integration von Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt nimmt mit der Dauer ihres Aufenthalts zu. Abbildung 1 zeigt auf Basis der repräsentativen IAB-BAMF-SOEP-Befragung von ca. 8 000 Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 Asyl in Deutschland gesucht haben, wie sich die Erwerbstätigenquote und das Lohnniveau über die Aufenthaltsdauer entwickeln. Unter den Geflüchteten, die sich zwischen zwei und drei Jahren in Deutschland aufhalten, sind 11% erwerbstätig. Nach vier und mehr Jahren steigt die Quote auf fast 50%. Obwohl auch bei den durchschnittlichen Bruttolöhnen der Geflüchteten im Zeitverlauf ein deutlicher Anstieg zu beobachten ist, beträgt er nach vier und mehr Jahren nur knapp 1 300 Euro. Basierend auf Auswertungen des IAB entspricht dies ca. 45% des Lohnniveaus von Personen ohne Migrationshintergrund in Deutschland (Jaschke et al. 2022a).

Es gibt eine Vielzahl von Faktoren, die die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beeinflussen. Auf der einen Seite werden häufig Eigenschaften der Geflüchteten selbst – wie etwa Bildungsgrad oder Sprachkenntnisse – als Ursachen für erfolgreiche oder mangelnde Integration angeführt (Martén et al. 2019). Auf der anderen Seite wird die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Integration von Geflüchteten oftmals auf institutionelle Rahmenbedingungen beschränkt – etwa Art der Unterbringung, Asylverfahren, Gesund-

heitsversorgung, Zugang zu Sprach- und Bildungsangeboten (Bandiera et al. 2019; Abdelgadir und Fouka 2020; Lleras-Muney und Shertzer 2015).

Institutionen bilden zweifelsfrei eine wichtige Grundlage für die soziale und ökonomische Teilhabe von Geflüchteten, jedoch bleiben allein aus dieser Perspektive die Einstellungen und Handlungen der lokalen Bevölkerung unberücksichtigt. Ergebnisse der qualitativen Migrations- und Integrationsforschung zeigen, dass Integration ein beidseitiger Prozess ist, der sowohl von Seiten der Geflüchteten als auch von Seiten der lokalen Bevölkerung gestaltet werden muss. Was bedeutet es demnach, wenn die Aufnahmegesellschaft nicht an der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe von Migrant\*innen interessiert ist oder sich dieser sogar entgegenstellt?

### XENOPHOBIE ALS INTEGRATIONSHINDERNIS

Xenophobie in der Aufnahmegesellschaft beeinträchtigt das Leben von Geflüchteten, Einwanderern und religiösen Minderheiten auf vielen Ebenen. Soziale Isolation und Stress verringern nachweislich das allgemeine Wohlbefinden und die körperliche Gesundheit, welche sich dann negativ auf den Bildungserfolg oder die Arbeitsmarktteilnahme auswirken können (Benner et al. 2018; Graeber und Schikora 2021; Walther et al. 2020). Darüber hinaus beinhaltet eine xenophobe Grundhaltung eine gänzliche Verweigerung von ökonomischer und sozialer Teilhabe von Minderheiten.

Zum Beispiel kann Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt dazu führen, dass Geflüchtete weniger schnell in Arbeit kommen, schlechtere Arbeitsbedingungen und Gehälter akzeptieren müssen oder nur in bestimmten Berufssegmenten arbeiten können.

Die tatsächlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Xenophobie zu quantifizieren, stellt die Forschung vor mehrere Herausforderungen. Zum einen fehlen häufig angemessene Datengrundlagen, um Xenophobie zu messen, und zum anderen ist es schwierig, einen kausalen Effekt auf die Integration abzuleiten. In diesem Projekt wurden Fortschritte in beiden Dimensionen



**Prof. Sulin Sardoschau,  
Ph.D.**

ist Professorin für Migrationsökonomik an der Humboldt Universität zu Berlin und Leiterin der Abteilung Ökonomische Migrations- und Integrationsforschung des Berliner Instituts für Empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).



**Philipp Jaschke**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung« am IAB und promoviert an der Humboldt Universität zu Berlin.

gemacht, um so zu einem besseren Verständnis über die gesellschaftlichen Kosten der Xenophobie beizutragen.

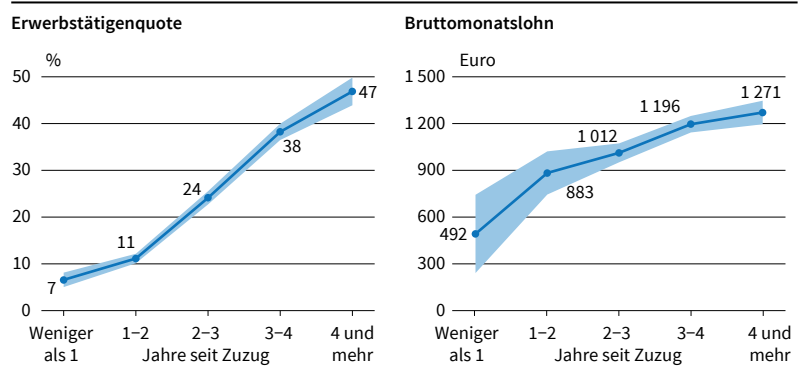
In einem ersten Schritt quantifizieren wir die xenophoben Einstellungen in der deutschen Aufnahmegesellschaft. Dazu konstruieren wir einen regionalen Bedrohungsindex, der neben neun zeitlich aktuelleren auch zwei historische Dimensionen beinhaltet. Entsprechend der Abgrenzung von Regionen in der Europäischen Union (sog. NUTS-2-Klassifikation), liegt er auf Ebene von 38 Regionen vor, die in Deutschland mit den (teilweise inzwischen aufgelösten) Regierungsbezirken übereinstimmen.

Uns interessiert primär die Bedrohungslage am ersten Wohnsitz der Geflüchteten, die bereits von einer kleinen Minderheit in der Aufnahmegesellschaft ausgehen kann. Zunächst verwenden wir Daten über politische Einstellungen in jüngerer Zeit: den Zweit-Stimmenanteil der Nationaldemokratischen Partei (NPD) bei der Bundestagswahl im Jahr 2013 sowie die Häufigkeit von und Teilnahme bei Aufmärschen, die von rechtsextremen politischen Gruppen zwischen den Jahren 2005 und 2012 organisiert wurden.

Nach den Ereignissen des arabischen Frühlings sind größtenteils Personen aus muslimisch geprägten Ländern nach Deutschland geflüchtet. Deswegen berücksichtigen wir, drittens, Daten über polizeilich erfasste Störungen der Religionsausübung von Muslim\*innen und zu Bedrohungen oder Angriffen auf Moscheen in den Jahren 2001 bis 2011. Schließlich operationalisieren wir Ethnozentrismus und das breitere Vorhandensein von xenophoben Einstellungen in der lokalen Bevölkerung, indem wir Antworten aus mehreren repräsentativen Meinungsumfragen der jüngeren Vergangenheit kombinieren. Dann erheben wir historische Daten zu Pogromen und Gewalt gegen Juden sowie zum Stimmenanteil der NSDAP im Jahr 1933. Mit diesen historischen Variablen messen wir den Grad von rechter Gesinnung, deren Beständig-

Abb. 1

Arbeitsmarktintegration nach Aufenthaltsdauer



Anmerkung: Bruttolöhne deflationiert auf das Jahr 2015 mit dem Konsumentenpreisindex. Quelle: Statistischen Bundesamt; IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten (2016–2018).

© ifo Institut

keit für den deutschen Kontext nachgewiesen wurde (Cantoni et al. 2019).

Wir koppeln diese Dimensionen mit Hilfe der sogenannten statistischen Hauptkomponenten-Analyse zu einem Index und messen alle Dimensionen vor dem Jahr 2013, um zu vermeiden, dass der Index selbst von dem Zuzug von Geflüchteten und ihrem Arbeitsmarkterfolg beeinflusst wird. In weiteren Analysen wird deutlich, dass sich in Regionen mit einem höheren Bedrohungsindex minderheitenfeindliche Einstellungen mit zunehmender Zahl an Geflüchteten weiter verstärken.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über alle in unserem Index verwendeten Variablen. In Abbildung 2 ist die geografische Verteilung über die 38 NUTS-2-Regionen dargestellt, wobei dunklere Farben eine höhere Bedrohung anzeigen. Wir beobachten eine starke Konzentration der Bedrohung von Minderheiten in den ostdeutschen Bundesländern und messen den höchsten Wert in Dresden. Abbildung 3 zeigt, dass sich der Bedrohungsindex in den persönlichen Wahrnehmungen der Geflüchteten widerspiegelt. So sind Geflüchtete, die in Regionen mit einem höheren Be-

Tabelle 1

Zusammensetzung des Bedrohungsindex

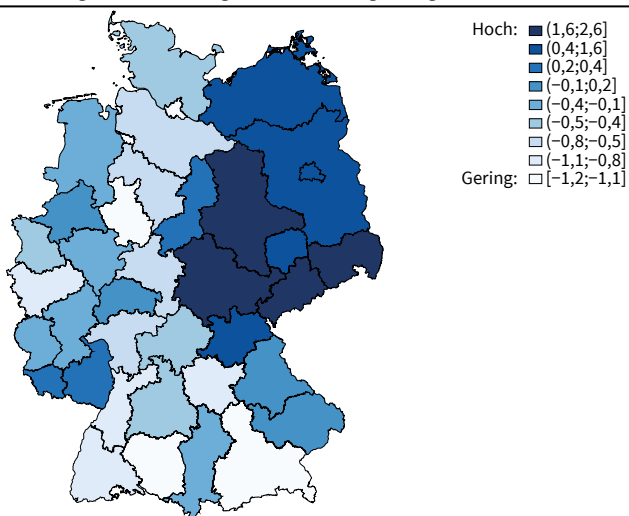
Kategorie	Komponente	Quelle
Wahlen	Stimmenanteil NPD 2013	Bundeshwahlleiter (2013)
Kriminalität	Angriffe auf Moscheen 2001-2011	Colussi et al. (2021)
Demonstrationen	Aufmärsche rechter Gruppierungen	Kanol & Knosel (2021)
Einstellungen	»Anschläge auf Asylbewerberheime kann ich gut verstehen« »Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken« »Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen.« »Man sollte den in Deutschland lebenden Ausländern jede politische Betätigung in Deutschland untersagen.« »Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten sich ihre Ehepartner unter ihren eigenen Landsleuten auswählen«	ALLBUS (2020)    SOEP (2020)
Historisch	Offenheit - Big 5 Persönlichkeit Stimmenanteil NSDAP 1933 Pogrome 1920er	Falter & Hänisch (1990) Voigtländer & Voth (2012)

Quelle: Zusammenstellung der Autor\*innen.



Abb. 2

Geographische Verteilung des Bedrohungsindex nach Regierungsbezirken

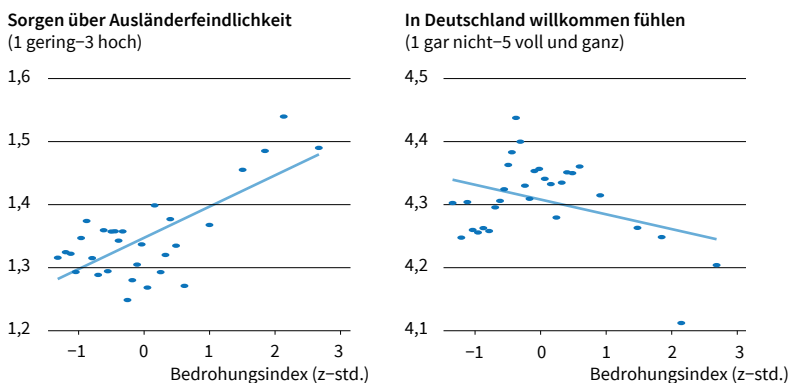


Anmerkung: Z-standardisierter Bedrohungsindex nach 38 NUTS-2-Regionen. Quelle: Berechnungen der Autor\*innen.

© ifo Institut

Abb. 3

Wahrnehmung der Bedrohung auf Seiten der Geflüchteten



Anmerkung: Streudiagramm des Zusammenhangs zwischen dem im Haupttext beschriebenen Bedrohungsindex und der von den Geflüchteten selbst angegebenen Sorge vor Fremdenfeindlichkeit (linker Teil) und dem Gefühl, in Deutschland willkommen zu sein (rechter Teil). Die Variablen auf der x- und y-Achse stellen die Residuen dar, nachdem die Monate seit der Ankunft, die Indikator-Variablen für das Erhebungsjahr und die individuellen Kontrollvariablen (Geschlecht, Alter, Alter quadriert, vor der Ankunft in Deutschland geborene und im Haushalt lebende Kinder, Herkunftsland, Familienstand und Wohnort des Partners sowie Berufserfahrung und Bildung bei der Ankunft) in multivariaten Regressionsanalysen kontrolliert wurden. Quelle: Berechnungen der Autor\*innen.

© ifo Institut

drohungsindex leben, besonders besorgt über Xenophobie (linkes Panel) und fühlen sich in Deutschland weniger willkommen (rechtes Panel).

**ARBEITSMARKTINTEGRATION VON GEFLÜCHTETEN IN BEDROHUNGSLAGEN**

Wir schätzen den empirischen Zusammenhang zwischen dem (z-standardisierten) Bedrohungsindex und der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit Hilfe multivariater Regressionsanalysen in Abbildung 4. Jeder Punkt repräsentiert den durchschnittlichen marginalen Effekt der Erhöhung des Bedrohungsindex um eine Standardabweichung – entsprechend etwa dem Unterschied zwischen Köln und Niederbayern – auf (i) die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein (linkes Panel, in Prozentpunkten), und (ii) den Bruttomonatslohn (rechtes Panel, in EUR). Die vertikalen

Balken zeigen als Maß für die statistische Sicherheit bzw. Signifikanz des Zusammenhangs die 90%-Konfidenzintervalle an. Wir fügen den Schätzmodellen sukzessive Kontrollvariablen hinzu, um den potenziellen Einfluss anderer Größen zu berücksichtigen und somit den interessierenden Zusammenhang mit dem Bedrohungsindex besser abzugrenzen.

Wir schätzen einen deutlichen und statistisch signifikant negativen Effekt des Bedrohungsindex auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Form von seltenerer Erwerbstätigkeit und niedrigeren Löhnen. Eine Erhöhung des Bedrohungsindex um vier Standardabweichungen – das entspräche etwa dem Unterschied zwischen Dresden und Hamburg – verringert die Erwerbstätigenquote der Geflüchteten um vier Prozentpunkte und ihren Monatsbruttolohn um 200 Euro. In Relation zur mittleren Erwerbstätigenquote von 18% und zum mittleren Monatsverdienst von durchschnittlich 1 115 Euro zum Befragungszeitpunkt sinken die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, und der Monatsbruttolohn demnach um jeweils ca. 20%.

In einem nächsten Schritt nehmen wir regionale Kontrollvariablen mit in die Modellierung auf (Bundesagentur für Arbeit 2020; Destatis 2021; INKAR 2021). Regionen mit einem hohen Bedrohungsindex unterscheiden sich nicht nur entlang ihrer Bevölkerungs- und Arbeitsmarktstruktur sowie Produktivität, sondern auch im Vorhandensein von migrantischen Netzwerken und deren Nützlichkeit bei der Arbeitsmarktintegration. Deshalb kontrollieren wir schrittweise für die Bevölkerungsdichte, den Frauen- und Geflüchtetenanteil an der Bevölkerung (Modell 4), das BIP pro Kopf, die Arbeitslosenquote, Konzentrationsmaße für die Diversität der Tätigkeitsprofile und Qualifikations- bzw. Anforderungsniveaus in den Berufen aller in den Regionen Beschäftigten (Modell 5) sowie den Bevölkerungsanteil von Personen mit Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes des Geflüchteten und den Beschäftigtenanteil von Personen mit einer der Herkunftsregion des Geflüchteten entsprechenden Staatsangehörigkeit (Modell 6).

In Modell 6 ergibt sich ein Rückgang in der Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, um 0,3 Prozentpunkte bei einer Erhöhung des regionalen Bedrohungsindex um eine Standardabweichung. Unter Berücksichtigung regionaler Produktivität, Arbeitsmarktbedingungen und geflüchteten-spezifischer sozialer Netzwerke fällt der Effekt demnach deutlich kleiner aus und ist statistisch nicht signifikant. Hingegen wird der negative Effekt auf den Monatsbruttolohn mit 74 Euro noch verstärkt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Geflüchtete, die sich einem höheren Bedrohungsindex gegenübersehen, gemessen an den Erwerbstätigenquoten und den Verdiensten, schlechter in den Arbeitsmarkt integriert sind. Dies kann nur in Teilen mit der schlechteren wirtschaftlichen Ausgangslage erklärt werden und ist unabhängig von den Charakteristika der Geflüch-

teten selbst. Dieser Befund wird auch in einer empirischen Analyse zu Geflüchteten in Deutschland von Aksoy et al. (2023) bestätigt. Sie zeigen auf, dass Geflüchtete in Stadt- und Landkreisen mit höherem Stimmenanteil für rechtsextreme Parteien oder negativen Einstellungen gegenüber Migrant\*innen eine signifikant geringere Erwerbstätigkeitswahrscheinlichkeit aufweisen.

## DIE WIRTSCHAFTLICHEN KOSTEN DER XENOPHOBIE

Die Auswirkungen geringerer Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten für den Finanzhaushalt von Kommunen, Ländern, des Bundes und der Sozialversicherungen können weitreichend sein. Wenn Geflüchtete aufgrund xenophober Einstellungen in der Aufnahmegesellschaft seltener erwerbstätig sind und niedrigere Löhne verdienen, sind sie möglicherweise häufiger und in höherem Umfang auf Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II oder Wohngeld angewiesen. Hinzu kommen direkte Einkommensteuereinträge und indirekte Steuereinträge (über Verbrauchs- und Umsatzsteuern), die sich nachteilig auf die Finanzierbarkeit wichtiger öffentlicher Dienstleistungen und Programme auswirken. Zudem besteht die Gefahr, dass Geflüchtete infolge längerer Arbeitslosigkeit oder beruflicher Herabstufung auch längerfristig die Anschlussfähigkeit am Arbeitsmarkt verlieren und hierdurch Kosten für ausgleichende Integrationsmaßnahmen entstehen. Außerdem ist aus der Forschung bekannt, dass von der Arbeitsmarktintegration auch die Aufstiegschancen der nachfolgenden Generation abhängen.

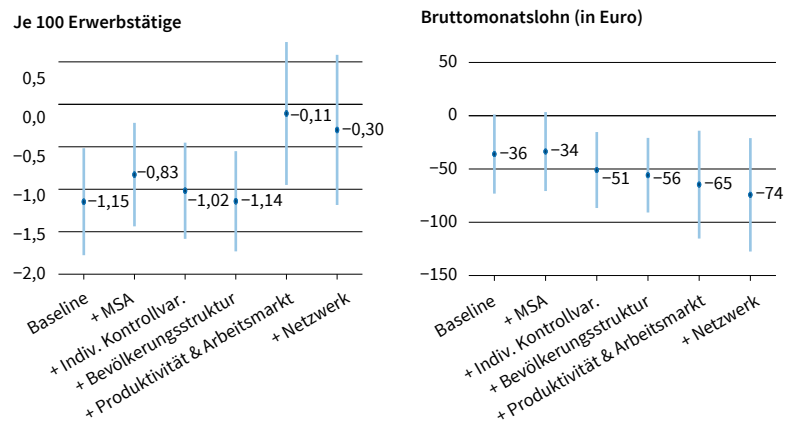
Aufgrund der vielen nachgelagerten Effekte – etwa im Hinblick auf die mentale Gesundheit oder die Absicht, Deutschland wieder zu verlassen – ist es schwierig, das volle Ausmaß der Xenophobie in Form wirtschaftlicher Kosten zu quantifizieren. Wir können jedoch eine vereinfachte Rechnung unter Berücksichtigung der Höhe durchschnittlich gezahlter Transferleistungen sowie des Verlusts an Einkommensteuern anstellen. Diese vereinfachte Rechnung unterschätzt jedoch die tatsächlichen wirtschaftlichen Kosten der Xenophobie.

Die Rechnung basiert auf den Modellen 3 und 6 zu Erwerbstätigkeit und Lohn in Abbildung 4. Geflüchtete, die in einer Region am oberen Ende des Bedrohungsindex leben, haben im Vergleich zu Geflüchteten, die in einer Region am unteren Ende des Spektrums leben, eine um 1-4 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein. Außerdem haben sie einen um 200–300 Euro geringeren Bruttomonatslohn.

Eine Verringerung der Bedrohung von dem Niveau Dresdens auf das von Hamburg würde zu einer Einsparung von Sozialleistungen zwischen 348 Euro und 716 Euro pro Geflüchtete\*r und Jahr führen. Dies setzt sich zusammen aus geringeren Steuereinnahmen

Abb. 4

### Auswirkung des Bedrohungsindex auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten



Anmerkung: Multivariate Regressionsanalysen. Darstellung des durchschnittlichen marginalen Effektes der (z-standardisierten) Bedrohungslage in der zugewiesenen NUTS-2 Region auf die Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein (linkes Panel, in Prozentpunkten) und den monatlichen Bruttolohn (rechtes Panel, in Euro) von Geflüchteten. Die vertikalen Balken geben die 90 %-Konfidenzintervalle an. Sukzessive Aufnahme von Kontrollvariablen. Quelle: Berechnungen der Autor\*innen. © ifo Institut

(zwischen ca. 25 und 35 Euro), geringeren Sozialabgaben (zwischen ca. 70 und 155 Euro) und höheren Sozialleistungsansprüchen (zwischen 16 und 64 Euro). Da ca. 30% der Geflüchteten im obersten Quartil des Bedrohungsindex leben, ergeben sich jährliche Gesamtkosten zwischen 78 und 161 Millionen Euro. Dies ist eine konservative Rechnung, da sich die Geflüchteten in unseren Analysen im Durchschnitt erst seit 28 Monaten in Deutschland aufhalten und sich die Arbeitsmarktintegration mit längerer Aufenthaltsdauer noch deutlich beschleunigen wird. Außerdem sind dabei die direkten wirtschaftlichen Einbußen für Geflüchtete selbst nicht miteingerechnet.

Zur Einordnung ist zu betonen, dass es unter unterschiedlichen Annahmen und Szenarien zu abweichenden Schätzungen kommen kann. In einer ähnlichen Analyse, die allerdings auf anderen Methoden und erklärenden Variablen beruht, kommen Aksoy et al. (2021) jedoch zu ähnlichen Zahlen. Sie messen Einstellungen gegenüber Migrant\*innen anhand des Zweitstimmenanteils für die AfD und andere rechtsradikale Parteien bei der Bundestagswahl 2017 und folgern, dass eine Umverteilung von 100 000 Geflüchteten in Regionen mit einem ein Prozentpunkt niedrigeren Stimmenanteil für rechtsradikale Parteien die jährlichen Kosten um 21 Millionen Euro verringern würde.

## RADIKALISIERUNGSPRÄVENTION

In diesem Projekt richten wir den Blick auf die Aufnahmegesellschaft als Mitgestalterin von Integration und Teilhabe von Geflüchteten. Wir zeigen, dass xenophobe Einstellungen den Integrationserfolg schmälern können und damit hohe wirtschaftliche Kosten verbunden sind. Ein Lösungsansatz beinhaltet die Eindämmung der Bedrohungslage für Geflüchtete durch Prävention und Aufklärung. Radikalisierungsprävention ist ein komplexer und vielschichtiger Prozess, für

den es keine einfache Lösung gibt. Es ist daher unabdinglich, mit Experten auf dem Gebiet zusammenzuarbeiten und den Ansatz auf den spezifischen Kontext der Gemeinschaft zuzuschneiden. Diese Maßnahmen reichen von anti-rassistischen Aufklärungskampagnen und Bildungsprogrammen, über Förderung von Engagement und Dialog in der Gemeinschaft und die Bekämpfung von sozialen und wirtschaftlichen Radikalisierungsursachen, bis hin zu der konsequenten Verfolgung rechter Straftaten.

## REFERENZEN

Abdelgadir, A. und V. Fouka (2020), »Political Secularism and Muslim Integration in the West: Assessing the Effects of the French Headscarf Ban«, *American Political Science Review* 114(3), 707-723.

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2021), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, ifo Working Paper No. 361.

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2023), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, *Journal of Urban Economics* 137, 103588.

ALLBUS (2020), German General Social Survey – Cumulation 1980-2018. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5276 Data file Version 1.1.0.

Auer, D. (2018), »Language Roulette – The Effect of Random Placement on Refugees' Labour Market Integration«, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(3), 341-362.

Bandiera, O., M. Mohnen, I. Rasul und M. Viarengo (2019), »Nation-Building Through Compulsory Schooling During the Age of Mass Migration«, *The Economic Journal* 129(617), 62-109.

Benner, A. D., Y. Wang, Y. Shen, A.E. Boyle, R. Polk und Y.-P. Cheng (2018), »Racial/Ethnic Discrimination and Well-Being During Adolescence: A Meta-Analytic Review«, *American Psychologist* 73(7), 855-883.

Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2016), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, *Politikberatung kompakt* 116, DIW Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2020), Beschäftigtenstatistik.

Bundeswahlleiter (2013), Ergebnisse der Bundestagswahl 2013.

Cantoni, D., F. Hagemeister und M. Westcott (2019), »Persistence and Activation of Right-Wing Political Ideology«, mimeo.

Colussi, T., I.E. Ispording und N. Pestel (2021), »Minority Salience and Political Extremism«, *American Economic Journal: Applied Economics* (3), 237-71.

Destatis (2021), Statistisches Bundesamt, Genesis-Online Datenbank.

Falter, J. W. und D. Hänisch (1990), Election and Social Data of the Districts and Municipalities of the German Empire from 1920 to 1933. GESIS Data Archive, Cologne, ZA8013.

Graeber, D. und F. Schikora (2021), »Hate Is Too Great a Burden to Bear: Hate Crimes and the Mental Health of Refugees«, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 1130.

INKAR (2021), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, verfügbar unter: <https://www.inkar.de/>.

Jaschke, P., E. Vallizadeh, H. Brücker und M. Altenburg (2022a), Beschäftigungsaufnahme von Geflüchteten – Anspruchslöhne sinken mit längerer Aufenthaltsdauer, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 20|2022.

Jaschke, P., S. Sardoschau und M. Tabellini (2022b), »Scared Straight? Threat and Assimilation of Refugees in Germany«, NBER Working Paper No. 30381.

Kanol, E. und J. Knoesel (2021), Right-Wing Extremist Mobilization in Germany, WZB Berlin Social Science Center, Version 1.0.0, 125-41.

Lleras-Muney, A. und A. Shertzer (2015), »Did the Americanization Movement Succeed? An Evaluation of the Effect of English-Only and Compulsory Schooling Laws on Immigrants«, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 258-90.

Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Version 36, Daten der Jahre 1984-2019 (SOEP-Core v36, EU-Edition). 2021. DOI: 10.5684/soep.core.v36eu.

Suleman, S., K.D. Garber und L. Rutkow (2018), »Xenophobia as a Determinant of Health: An Integrative Review«, *Journal of Public Health Policy*, 39(4), 407-423.

Voigtländer, N. und H.-J. Voth (2012), »Persecution Perpetuated: the Medieval Origins of Anti-Semitic Violence in Nazi Germany«, *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1339-1392.

Walther, L., L.M. Fuchs, J. Schupp und C. von Scheve (2020), »Living Conditions and the Mental Health and Well-being of Refugees: Evidence from a Large-scale German Survey«, *Journal of Immigrant and Minority Health*, 22(5), 903-913.

Theresa Kuchler

## Soziale Integration syrischer Geflüchteter in Deutschland\*

Wie steht es um die Integration aus Syrien kommender Menschen in Deutschland und welche Faktoren beeinflussen eine gelungene Integration? Um diese Frage beantworten zu können, benutzen wir im Rahmen einer neuen Studie anonymisierte Daten von Facebook, um die soziale Integration von Syrern in Deutschland zu messen.

Wir unterscheiden zwischen »Deutschen« und »Syrern«: »Deutsche« sind in erster Linie die circa 18 Millionen Nutzer\*innen, die sich seit ihrer Anmeldung bei Facebook hauptsächlich in Deutschland aufgehalten haben. »Syrer« sind vorrangig die rund 350 000 Nutzer\*innen, die seit Profilerstellung eine län-

gere Zeit in Syrien waren oder Syrien als ihre Heimat angeben.<sup>1</sup>

Um die soziale Integration von Syrern in Deutschland messen zu können, nutzen wir die drei folgenden Indikatoren.

1. Die Anzahl der Facebook-Freundschaften zwischen Syrern und Deutschen
2. Den Anteil der öffentlichen Beiträge, die Syrer auf Facebook teilen

\* Dieser Artikel basiert auf dem Forschungspapier »The Social Integration of International Migrants: Evidence from the Networks of Syrians in Germany« von Michael Bailey (Meta), Drew Johnson (Harvard), Martin Koenen (Harvard), Theresa Kuchler (NYU Stern), Dominic Russel (Harvard), Johannes Stroebel (NYU Stern), NBER Working Paper No. 29925, verfügbar unter: [https://pages.stern.nyu.edu/~jstroebel/PDF/BJKKRS\\_SyrianMigrantsGermany.pdf](https://pages.stern.nyu.edu/~jstroebel/PDF/BJKKRS_SyrianMigrantsGermany.pdf).

<sup>1</sup> Diese Definition der »Syrer« umfasst daher sowohl Menschen, die nicht als Geflüchtete nach Deutschland gekommen sind, sowie Menschen, die nicht die syrische Staatsbürgerschaft innehaben.



Prof. Dr. Theresa Kuchler

ist Associate Professor of Finance an der Stern School of Business der New York University.

3. Die Anzahl der lokalen Facebook-Gruppen, wie z. B. Sportvereine, in denen Syrer Mitglied sind.

Die große Anzahl von Nutzer\*innen ermöglicht es, Integration im Detail zu erfassen, so dass wir auch regionale Unterschiede messen und mögliche Faktoren für eine gelungene Integration identifizieren können – ein wichtiger Schritt, um Politik dahingehend zu gestalten, die Integration aktueller und zukünftiger Geflüchteter zu verbessern.

### ERGEBNIS 1: EIN GROSSTEIL DER IN DEUTSCHLAND LEBENDEN SYRER IST NICHT GUT INTEGRIERT

Im Durchschnitt haben Syrer nur rund fünf Facebook-Freundschaften zu Deutschen, und etwa die Hälfte der Syrer hat keine oder lediglich eine solche Freundschaft. Im Vergleich dazu haben Deutsche im Durchschnitt mehr als zwanzigmal so viele Facebook-Freundschaften zu anderen Deutschen. Ein Blick auf die weiteren Indikatoren für soziale Integration führt zu ähnlichen Rückschlüssen.

Beim genaueren Hinsehen zeigen sich jedoch starke geschlechter- und altersspezifische Unterschiede: Männer und jüngere Menschen sind laut unserer Indikatoren deutlich besser integriert als Frauen oder ältere Menschen.

### ERGEBNIS 2: SOZIALE INTEGRATION WEIST STARKE GEOGRAPHISCHE UNTERSCHIEDE AUF

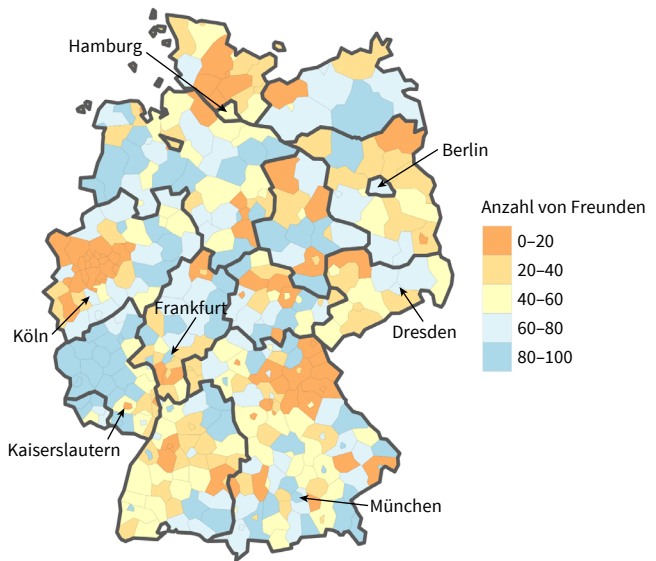
Abbildung 1 zeigt, dass die soziale Integration von Syrern erhebliche regionale Unterschiede aufweist. Syrer, die in den blauen Regionen leben, haben etwa doppelt so viele deutsche Facebook-Freunde wie Syrer, die in den orangenen Regionen wohnen.

Ländliche Gebiete weisen generell die höchsten Werte für soziale Integration auf: So haben z. B. Syrer in den ländlichen Teilen von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Süden Bayerns im Durchschnitt mehr als sieben deutsche Freunde und somit erheblich mehr als im Bundesdurchschnitt. Im Gegensatz dazu ist die soziale Integration in vielen mittelgroßen Städten wie z. B. Ansbach, Kaiserslautern oder Cottbus recht niedrig. Die Werte für Deutschlands größte Städte wie Berlin, München, Hamburg und Köln liegen meist dazwischen.

### ERGEBNIS 3: REGIONALE UNTERSCHIEDE LASSEN SICH VORRANGIG DURCH ORTSSPEZIFISCHE FAKTOREN ERKLÄREN

Diese regionalen Unterschiede lassen zwei mögliche Erklärungen zu: Einerseits können sie auf ortsspezifische Faktoren, wie z. B. Institutionen oder Lokalpolitik zurückzuführen sein; andererseits können aber auch Unterschiede zwischen der Bevölkerung in den verschiedenen Orten der Grund sein. Zum Beispiel könn-

Abb. 1  
Soziale Integration



Quelle: Berechnung der Autor\*innen.

© ifo Institut

ten Deutsche in manchen Orten offener gegenüber Syrern sein als andernorts oder Syrer in bestimmten Regionen könnten integrationswilliger sind.

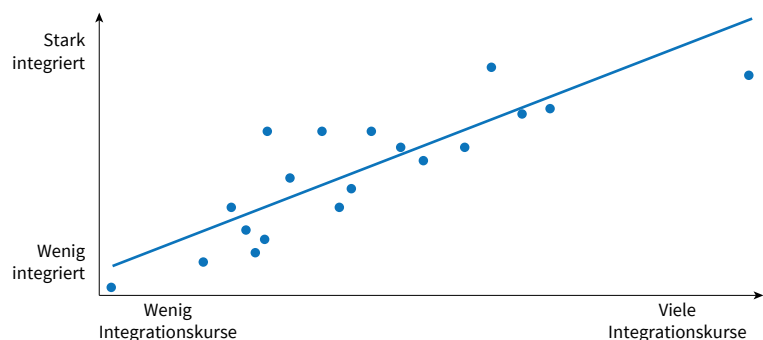
Um zwischen diesen möglichen Erklärungen zu unterscheiden, vergleichen wir das Integrationsverhalten von Menschen, die von einem Ort – z. B. Kaiserslautern – an einen anderen Ort – z. B. Köln – ziehen (sog. Umzügler), mit dem Integrationsverhalten von Menschen, die dauerhaft an einem der beiden Orte leben (sog. Sesshafte).

Für syrische Umzügler entspricht das Integrationsverhalten vor dem Umzug dem Integrationsverhalten der syrischen Sesshaften im ursprünglichen Wohnort – in unserem Beispiel Kaiserslautern. Unmittelbar nach dem Umzug ändert sich ihr Verhalten stark und gleicht von nun an dem der syrischen Sesshaften im neuen Wohnort – in unserem Beispiel in Köln. Die Tatsache, dass das Integrationsverhalten der syrischen Umzügler dem der Sesshaften in beiden Orten entspricht und sich direkt nach dem Umzug an das neue Niveau anpasst, zeigt, dass keine systematischen regionalen Unterschiede zwischen der syrischen Bevölkerung mit Blick auf deren Integrationswillen bestehen. Die regionalen Integrationsunterschiede sind daher nicht auf Unterschiede in der syrischen Bevölkerung zurückzuführen.

Die gleiche Methode hilft uns, auch die Rolle der deutschen Bevölkerung zu verstehen: Wenn deutsche Umzügler umziehen, nähert sich ihr Kontaktverhalten zwar stark an das der sesshaften Deutschen im neuen Wohnort an, es erreicht jedoch nicht ganz das gleiche Niveau. Es bestehen also durchaus Unterschiede zwischen der deutschen Bevölkerung an den verschiedenen Orten. Die weitgehende Angleichung des Verhaltens deutscher Umzügler bedeutet aber auch, dass ortsspezifische Faktoren eine deutlich wichtigere Rolle spielen.

Abb. 2

## Soziale Integration und Integrationskurse



Quelle: Berechnung der Autor\*innen.

© ifo Institut

#### ERGEBNIS 4: INTEGRATIONSKURSE SIND EIN WICHTIGER TREIBER FÜR GELUNGENE INTEGRATION

Aufgrund der großen Bedeutung von ortsspezifischen Faktoren untersuchen wir, wie wichtig die vom Bund geförderten Integrationskurse sind, da diese in ihrem Angebot regional stark variieren.

Unsere Ergebnisse in Abbildung 2 zeigen, dass Syrer in Orten mit mehr Integrationskursen im Durchschnitt deutlich besser integriert sind als Syrer in Orten mit weniger Integrationskursen.

Weitere Analysen zeigen, dass dieser Zusammenhang in der Tat als kausal interpretiert werden kann und dass ein größeres Angebot von Integrationskursen sowohl zu besseren Deutschkenntnissen als auch zu besserer sozialer Integration führt.

#### ERGEBNIS 5: EIN ERSTER KONTAKT FÜHRT OFT ZU WEITEREN KONTAKTEN

Da Unterschiede zwischen der deutschen Bevölkerung (Ergebnis 3) zu Unterschieden in der Integration der Syrer beitragen, untersuchen wir außerdem, welche Faktoren die Offenheit der Deutschen bedingen.

Jüngere Deutsche und Männer haben im Durchschnitt mehr Kontakt mit Syrern. Ein wichtiges Ergebnis zeigt sich zudem im Kontaktverhalten von Deutschen und Syrern zu Schulzeiten: Deutsche, die in der Schule Kontakt zu Syrern haben, bauen später auch außerhalb der Schule mehr Kontakte zu Syrern auf. Ein anfänglicher Kontakt hat also einen nachhaltigen und langfristigen Einfluss auf die zukünftige Kontaktfreudigkeit. Dank dieses Multiplikatoreffekts tragen Maßnahmen, die Deutsche und Syrer häufiger miteinander in Kontakt bringen, zu besserer Integration bei.

#### FAZIT

Die vorliegende Studie zeigt, dass es noch viel Spielraum bei der sozialen Integration von Geflüchteten und Migranten in Deutschland gibt. Gegenden, in denen Syrer überdurchschnittlich gut sozial integriert sind, zeigen, welche Maßnahmen die Integration fördern, und können so Vorbilder für andere Städte und Gemeinden sein. Konkret trägt ein größeres Angebot von Integrationskursen zur besseren Integration bei. Langfristig führt mehr Kontakt und Umgang zwischen Deutschen und Syrern zu mehr Kontaktfreudigkeit und Freundschaften.

Hans Vorländer

## Deutschlands Migrationspolitik unter Druck – doch vor falschen Erwartungen muss gewarnt werden



Prof. Dr. Hans Vorländer

ist Direktor des Forschungszentrums Mercator Forum für Migration und Demokratie an der TU Dresden und Vorsitzender des Sachverständigenrates für Integration und Migration.

Die Ampelkoalition in Berlin hatte sich zunächst einmal die Erleichterung der Erwerbsmigration zur Aufgabe gemacht. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde reformiert, angesichts des Mangels an Fach- und Arbeitskräften ein notwendiger Schritt. Novum ist, dass nunmehr auch im Ausland erbrachte Ausbildungs- und Berufserfahrungen ausreichen sollen, um in Deutschland zu arbeiten. Bislang stand dem das Erfordernis der Beibringung von

Gleichwertigkeitszertifikaten zu deutschen Qualifikationen vielfach im Wege. Zweiter Reformschritt ist das »Chancenaufenthaltsrecht« – eine Möglichkeit, dass in Deutschland aufhältige Personen, die nur geduldet sind, innerhalb einer Frist von 18 Monaten die Voraussetzungen für den Übergang in einen regulären und dauerhaften Aufenthalt erwerben können. Und schließlich ist auch eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts auf den Weg gebracht, das vor allem die Erleichterung der Einbürgerung durch eine Reduzierung der Voraufenthaltszeiten vorsieht. Wenn mit diesen drei Schritten auch erhebliche Umsetzungsprobleme im Verwaltungsvollzug verbunden sind, so lässt sich hier sehr wohl eine weitere Liberalisie-

zung der Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen konstatieren.

### ZUGESPITZE LAGE

Doch stehen diese Reformen nunmehr deutlich im Schatten einer sich wieder dramatisch zuspitzenden Situation im Bereich der Asylummigration – in der Europäischen Union und in Deutschland. Lampedusa scheint einmal mehr zum Menetekel gescheiterter gemeinsamer europäischer Asyl- und Migrationspolitik geworden zu sein. Die italienische Regierungschefin Meloni war vor Jahresfrist angetreten, die irreguläre Migration über das Mittelmeer zu stoppen, in dem jedes Jahr Tausende Flüchtlinge ums Leben kommen. Doch sind die Zahlen der Ankünfte – nicht nur auf Lampedusa – um ein Vielfaches gegenüber den Vorjahren angestiegen. Auch die mit Tunesiens Präsidenten ausgehandelte Absichtserklärung, die in ein Migrationsabkommen münden soll, bleibt bislang ohne Effekt. Im Gegenteil, es lassen sich grundsätzliche Zweifel an der Wirksamkeit, auch an der Vereinbarkeit mit menschen- und flüchtlingsrechtlichen Normen, formulieren. Dabei sollte ein Abkommen mit Tunesien – ganz ähnlich wie der sog. Türkei-Deal – ein modellhafter Weg sein, wie sich Schleusungen und Überfahrten aus nordafrikanischen Transitstaaten deutlich reduzieren lassen.

Auch in Deutschland hat sich die Lage zugespitzt. Die Anträge auf Asyl sind bis September des Jahres um mehr als zwei Drittel gegenüber dem Vorjahr gestiegen. An den Grenzen zu Polen und Tschechien sollen nunmehr, über die sog. Schleierfahndung hinaus, zusätzliche Grenzkontrollen eingerichtet werden, um irreguläre Einreisen und Schleusungen zu unterbinden. Kommunen und Landkreise sehen sich vielfach an den Grenzen ihrer Aufnahmekapazitäten angekommen. Mit dem Zuwachs an irregulärer Zuwanderung geht eine Verschärfung des öffentlichen Diskurses einher, die die Politik massiv unter Druck setzt, zumal Anfang Oktober Wahlen in Bayern und Hessen stattgefunden haben. Medien nehmen die neuesten Entwicklungen und Stimmungen auf, spitzen zu und setzen bildlich wie rhetorisch auf die Analogie zum Jahr 2015. Der SPIEGEL (vom 22. September 2023) bemühte gar auf der Titelseite seines Magazins die ikonisch gewordene Visualisierung eines langen Marsches von Flüchtlingen, wie sie seinerzeit Anhänger des Austritts Großbritanniens aus der EU für ihre Kampagne des »Take back control« auf ihre Fahnen gedruckt hatten. Beim Magazin aus Hamburg heißt es dann: »Schaffen wir das noch mal?«. Damit ist der Rahmen gesetzt, in dem der neue »Streit über die Asylpolitik« ausgetragen wird.

Mit der diskursiven Zuspitzung steigt die Salienz, die dem Thema auch von den Bürgerinnen und Bürgern zugeschrieben wird. Migration ist in Deutschland spätestens seit 2015/16 ein Reizthema, an dem sich politische Auseinandersetzungen entzünden. Das Thema polarisiert, es emotionalisiert, führt zu starken

Gruppenbildungen von Befürwortern einer liberalen, offenen Zuwanderungspolitik auf der einen Seite und Befürwortern einer strikten Begrenzung der Migration auf der anderen Seite. Und es hat politische Empörungsunternehmer auf Straßen und im Parlament Terrain gewinnen lassen. Nach 2015 stieg der Stimmenanteil rechtspopulistischer und rechtsradikaler Parteien und Strömungen in Europa signifikant an. Der AfD gelang der Einzug in den deutschen Bundestag und alle Länderparlamente, weil sie es vermochte, Befürchtungen über einen Kontrollverlust politisch zu verwerten. Auch 2023 zeigt eine Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach: »Aktuelle Einwanderungspolitik stärkt AfD« (FAZ vom 23. August 2023). Rechtsradikale Parteien sind Katalysatoren von Migrationskrisen, sie leben von ihnen und sie befeuern sie.

### POLITIK UNTER DRUCK

In einem solchen Klima zugespitzter Konfliktlagen sieht sich die Politik unter Druck gesetzt. Sie muss zeigen, dass sie die Entwicklungen unter Kontrolle hat. Allein der Anschein des Kontrollverlusts schadet, erst recht, wenn Wahlen anstehen. Das gilt für die europäische Ebene genauso wie für Deutschland. Angesichts dessen hat der EU-Ministerrat nach langem Ringen einen sog. Asylkompromiss beschlossen, der u.a. die Verlagerung der Prüfung von Asylbegehren von Personen aus Ländern mit geringer Anerkennungsquote an die Grenzen der EU sowie Abkommen mit Transit- und Herkunftsstaaten vorsieht. Auf deutscher Ebene werden wiederum eine Vielzahl von Vorschlägen diskutiert: von einer Abschaffung des individuellen Grundrechts auf Asyl über eine Verschärfung von Abschiebeverfahren, die Kürzung oder Umwandlung von Sozialleistungen bei Erstaufnahmen und abgelehnten Asylbewerbern oder die Einführung einer sog. Obergrenze. Im Kern zielen alle diese Vorschläge sowohl auf eine generelle Abschreckungswirkung gegenüber irregulärer Migration als auch auf die Verlagerung von Asylverfahren an die Grenzen der EU oder, darüber hinaus, in (vermeintlich) sichere Drittstaaten, die durch bilateral oder europäisch verhandelte Abkommen zu Aufnahme und Asylprüfung motiviert werden sollen.

### FALSCHER ERWARTUNGEN

So sehr sich die politischen Akteure in der aktuellen Situation einem enormen Zeit- und Handlungsdruck ausgesetzt sehen, so sehr laufen sie Gefahr, sich in eine Falle nicht zu erfüllender Erwartungen zu begeben. Die Vorstellung, die diskutierten Maßnahmen führten zu einer schnellen Verlangsamung der Migrationsdynamiken und zu einer deutlichen Absenkung von irregulärer Zuwanderung, ist irreführend. Grenzaufnahmelager müssten erst einmal etabliert werden, Abkommen mit sicheren und aufnahmewilligen Drittstaaten wären zu schließen, Vereinbarungen über Resettlements und Kontingentaufnahmen zu schlie-

ßen. Asylverfahren in einer Weise außerhalb oder an den Grenzen des europäischen Territoriums so zu etablieren, dass sie mit menschen-, völker- und asylrechtlichen Standards konform gehen, setzt infrastrukturelle und logistische, personelle und institutionelle Maßnahmen voraus. All das braucht Zeit. Auch die etwaige Einrichtung stationärer Kontrollen an nationalen Grenzen schließt ja keineswegs andere Wege über die Grenzen aus. Und die Frage, wie Abweisungen durchgesetzt und EU-Transitländer überzeugt werden sollten, die Migranten, die ihre Länder passiert haben, wieder aufzunehmen, bleibt vorerst unbeantwortet. Rückübernahmen unter EU-Staaten, wie es das Dublin-System vorsieht, finden schon gegenwärtig so gut wie nicht statt. Und das Problem des ‚Rückstaus‘ von Migrantenbewegungen in den Ländern diesseits und jenseits der Grenzen des EU-Raums, das Kanzlerin Merkel schon 2015 für den Fall von ‚Grenzsicherungen‘ sah, ist von nicht geringer politischer Sprengkraft. Schließlich müssen Migrationsabkommen mit Dritt- und Transitländern in Afrika, aber nicht nur dort, mit nachvollzieh- und kontrollierbaren Mechanismen ausgehandelt werden – und zwar so, dass faire und mit den Flüchtlingskonventionen zu vereinbarende Verfahren unter Einbezug des UNHCR garantiert werden.

Es gibt keine Stellschraube, die allein einen schnellen Migrationsstopp oder eine Verlangsamung der Migrationsdynamiken bewirken könnte. Aktionismus hilft nicht und Symbolpolitik entlarvt sich, wenn der erwartete oder versprochene Effekt ausbleibt. Mehr noch: Eine Rhetorik der Verschärfung kann zu einem gegenteiligen Effekt führen. Wer befürchtet, dass in absehbarer Zeit alle Fluchtwege verstellt werden könnten, wird sich erst recht und sehr schnell auf den Weg machen. Solche Effekte scheinen sich bereits mit der signifikant angestiegenen Zahl der Überfahrten und Schleusungen auf dem Mittelmeer aus Tunesien einzustellen – ein Pull-Faktor der ganz besonderen Art. So wenig aussichtsreich mithin schnelle ‚Lösungen‘ sind, so legitim und notwendig ist es, Wege geregelter Zuwanderung mittels Migrationsabkommen und -partnerschaften zu erschließen, sowohl im Bereich der Flucht- wie der Erwerbsmigration. Dazu bedarf es eines langen Atems und eines Zusammenwirkens der Länder der Europäischen Union.

#### **DIE BELASTUNG DER KOMMUNEN IN DEUTSCHLAND – AUCH EINE FOLGE DER FLUCHTMIGRATION AUS DER UKRAINE**

Die Situation in Deutschland muss differenziert betrachtet werden, weil ansonsten die Debatte in eine Schiefelage gerät. Gewiss ist die ansteigende Zahl von Asyl begehrenden Personen in Deutschland in den ersten neun Monaten des Jahres 2023 für aufnehmende Kommunen eine Belastung. Sie liegt aber deutlich unter den Zahlen von 2015/16 und fast noch im Rahmen dessen, was 2017 von einem Partner der Großen

Koalition als »Obergrenze« pro Jahr bezeichnet und zum Gegenstand einer Fachkommission der Bundesregierung zur »Integrationsfähigkeit« gemacht wurde. Belastet sind Kommunen und Landkreise vor allem deshalb, weil sie neben den Integrationsaufgaben aus der Zuwanderung nach 2015 auch rund 1,1 Millionen Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen haben und administrieren müssen. Dass auf diesem Hintergrund derzeit das Ende der Belastungsfähigkeit reklamiert wird und die Erstaufnahmekapazitäten als erschöpft bezeichnet werden, kann für viele, nicht alle Kommunen nachvollzogen werden. Die von der EU zum ersten Mal bemühte sog. Massenzustromrichtlinie erleichterte zwar im Prinzip die Abläufe der Erstaufnahme. Asylanerkennungsverfahren entfielen weitestgehend, Aufenthaltstitel konnten rasch erteilt werden und der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde schnell ermöglicht. Doch war und ist die Aufnahme und Registrierung, die Bereitstellung von Wohnungen, Kindergartenplätzen und Jobangeboten eine ressourcenbindende logistische Herausforderung geblieben. Und auch der sog. ‚Rechtskreiswechsel‘ im Juni 2022 vom Asylbewerberleistungsgesetz zu den Regelungen des Sozialgesetzbuches belastete die vollziehenden Behörden zusätzlich.

#### **ZU LANGSAM, ZU KOMPLIZIERT – DAS EINWANDERUNGS- UND INTEGRATIONS-MANAGEMENT**

Bei hohen und in kurzen Zeiträumen stattfindenden Zuwanderungsbewegungen sind die finanziellen und personellen Aufwendungen erheblich, auch entstehen Reibungsverluste in der Bewältigung der keineswegs effektiv und zielführend verflochtenen administrativen Prozesse. So spielen Ausländerbehörden, Jobcenter, Wohnungsämter und Sozialämter keineswegs immer synergetisch zusammen, zumal die Trägerschaften beispielsweise bei Sprach- und Orientierungskursen sehr unterschiedlich organisiert sind und gleichzeitig das Bundesamt für Migrations- und Flüchtlingswesen und damit eine Bundesbehörde die Verantwortung trägt. Über die Problematik der Anerkennung von in den Herkunftsländern erbrachten Ausbildungsabschlüssen oder Berufstätigkeiten – für den Erfolg erleichterter Erwerbsmigration essenziell – ist damit überhaupt noch nichts gesagt.

So ist ein Hauptgrund für gegenwärtige Belastungen darin zu sehen, dass die administrativen Prozesse zu kompliziert und zu langwierig verlaufen. Dabei spielen finanzielle Ressourcenfragen auch eine Rolle – sie werden zwischen Bund, Ländern und Kommunen derzeit äußerst kontrovers verhandelt. Aber schwerwiegender noch sind die behördlichen Prozessabläufe vor Ort, die sich aus dem Zusammenwirken unterschiedlicher Stellen ergeben und die nicht effektiv aufeinander abgestimmt sind. Das ist auch beispielsweise im Prozess der Integration der ukrainischen Kriegsflüchtlinge evident. In Deutschland haben bislang nur 18% eine Beschäftigung gefunden, in

anderen Ländern, wie etwa Dänemark, Polen, Tschechien, den Niederlanden, Großbritannien und Irland, jedoch zum Teil deutlich mehr als die Hälfte. Die Verfahren in Deutschland sind kompliziert und lang, in anderen Ländern sind einfache digitale One-Stop-Verfahren eingerichtet worden, in denen alles mit einer Anmeldung abgedeckt wurde (Dietrich Thränhardt, FAZ vom 27. September 2023). Die Überlastung, von der Kommunen sprechen, sind oft Folge struktureller Defizite des Verwaltungsvollzugs und der Umsetzung föderalstaatlicher Entscheidungen und Regelungen. Eine »krisenfeste Integrationsinfrastruktur«, wie sie der Bundeskanzler und die Ministerpräsidentinnen

und Ministerpräsidenten am 10. Mai d.J. als notwendig bezeichneten und die derzeit auf Arbeitsebene beraten und auf der Ministerpräsidentenkonferenz im November beschlossen werden soll, könnte hier zu den zwingend erforderlichen Verbesserungen führen. Denn solche Strukturveränderungen betreffen nicht allein die Flucht-, sondern auch die Erwerbsmigration, die ebenfalls in der Umsetzung novellierter Gesetzeslagen auf schlankes, effizientes und digitalisiertes Einwanderungs- und Integrationsmanagement angewiesen ist. Nur so kann Deutschland die Herausforderungen der Einwanderung auf allen ihren Feldern bestehen.

*Tobias Heidland und Matthias Lücke*

## Flüchtlingsschutz als internationales öffentliches Gut organisieren

Globale Krisen und dadurch ausgelöste Flüchtlingsbewegungen halten sich nicht an Obergrenzen für die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland oder der EU. Nur eine Militarisierung der EU-Außengrenzen ähnlich der früheren innerdeutschen Grenze könnte irreguläre Zuwanderung fast vollständig verhindern – das legt der Blick auf die immer höheren Zäune in Ceuta und Melilla und an der östlichen Landgrenze der EU von Griechenland bis Finnland nahe. Die Zahl der Asylsuchenden um jeden Preis zu reduzieren, kann also weder ethisch noch rechtlich die Politik der Wahl sein (und vermutlich wird es auch nicht funktionieren).

Erfolg versprechen hingegen Reformen, die berücksichtigen, dass der Schutz von Flüchtlingen ein internationales öffentliches Gut ist. Weltweit haben die meisten Staaten die Flüchtlingskonvention von 1951 und weitere ähnliche Abkommen unterzeichnet und sich so verpflichtet, verfolgten Menschen Schutz zu gewähren. Dabei können neben humanitären Motiven auch geopolitische Interessen eine Rolle spielen: Große Flüchtlingsbewegungen können regionale Instabilität auslösen.

Für den Nutzen, den ein Land aus dem Schutz von Flüchtlingen zieht, ist es aber egal, ob es Flüchtlinge selbst aufnimmt (und die entsprechenden Kosten trägt) oder die Flüchtlinge in Nachbarländern unterkommen (die dann die Kosten tragen). Deshalb hat – wenn es keine Absprachen gibt – jedes potenzielle Aufnahmeland ein Interesse, wenige Flüchtlinge aufzunehmen, aber gleichzeitig von der Aufnahme von Flüchtlingen in den Nachbarländern zu profitieren. In der Sprache der

Finanzwissenschaft erfüllt Flüchtlingsschutz als öffentliches Gut also die Kriterien der Nicht-Rivalität (Land A zieht Nutzen aus der Aufnahme von Flüchtlingen in Land B) und Nicht-Ausschließbarkeit (Land B kann nicht verhindern, dass Land A von der Aufnahme von Flüchtlingen in B profitiert).

Damit besteht auch die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs: Jedes Land macht sich dann für Flüchtlinge unattraktiv und hofft, dass diese anderswo unterkommen. Das führt letztlich dazu, dass der Schutz von Flüchtlingen nirgendwo mehr gewährleistet wird. Damit dies nicht passiert, gibt es sowohl weltweit als auch innerhalb der EU Regeln zur Verteilung der Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen. Häufig werden dabei aber einzelne Staaten unangemessen stark belastet und andere entziehen sich als »Schwarzfahrer« ihrer Verantwortung.



**Prof. Dr. Tobias Heidland**

ist Leiter des Forschungszentrums »Internationale Entwicklung« im Kiel Institut für Weltwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Foto: © IfW Kiel Michael Stefan



**Prof. Dr. Matthias Lücke**

ist Senior Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft und Honorarprofessor an der Universität Kiel.



Dabei ist Flüchtlingsschutz nicht nur eine von Staaten eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung. Er genießt in der EU (und nicht nur dort) auch breite Unterstützung durch die Bevölkerung (Jeannot et al. 2021). Kritisch sehen große Teile der Bevölkerung allerdings unregelmäßige und unsolidarische Zustände (Vrănceanu et al. 2023). Es gibt in der EU-Wählerschaft potenziell also politische Mehrheiten für Reformen, durch die die EU und ihre Mitgliedstaaten angemessene Mitverantwortung für den weltweiten Flüchtlingsschutz übernehmen.

Wie können Regeln für eine funktionierende Verantwortungsteilung aussehen – einerseits zwischen der EU und ihren Nachbarregionen und andererseits zwischen den EU-Mitgliedstaaten? Wie können die humanitären Folgen der gegenwärtigen Abschottung der EU-Außengrenzen mit immer höheren Zäunen, oft tödlichen irregulären Migrationsrouten und Pushbacks vermieden werden? Wir diskutieren zunächst die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarregionen und dann die geplanten Asylreformen innerhalb der EU.

#### **VERANTWORTUNGSTEILUNG ZWISCHEN DER EU UND NACHBARREGIONEN**

Das internationale Regelwerk, das auf der Flüchtlingskonvention von 1951 basiert, beinhaltet individuelle Rechte: vor allem das Recht, einen Asylantrag zu stellen, über den durch eine Einzelfallprüfung entschieden wird; und Non-Refoulement – das ausnahmslose Verbot, einen Menschen in ein Land abzuschieben, in dem ihm Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen oder von wo aus die Person weiter in ein solches Land abgeschoben werden könnte.

Es fehlt im internationalen Regelwerk jedoch ein Mechanismus zur Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen möglichen Aufnahmeländern von Flüchtlingen. In der Praxis stammen die meisten Flüchtlinge aus relativ armen Ländern und müssen ihr Herkunftsland zu ihrem eigenen Schutz irregulär (z. B. ohne Visum) verlassen. Wegen stark gesicherter Grenzen und hoher Reisekosten bleiben gerade vulnerable Flüchtlinge häufig in Nachbarländern (70% aller Flüchtlinge; UNHCR 2023) oder sogar als Binnenvertriebene im Herkunftsland, wenn nicht staatliche Verfolgung der Haupt-Fluchtgrund ist. Die meisten Zielländer nehmen dementsprechend vor allem Flüchtlinge auf, die an ihren Außengrenzen oder nach irregulärer Einreise Schutz beantragen; humanitäre Visa oder Resettlement durch internationale Organisationen spielen nur eine geringe Rolle.

In Niedrig- und Mitteleinkommensländern, wo 76% aller Flüchtlinge leben (UNHCR 2023), wird die Aufnahme von Flüchtlingen teilweise durch internationale Organisationen (insbesondere UNHCR) unterstützt, die dabei auf Mittel von Geberländern und zu einem kleinen Teil auf Privatspenden zurückgreifen.

Diese Mittel reichen jedoch oft nicht aus, da reiche Geberländer vor allem für jene akuten Krisen Geld geben, die sie selbst betreffen (Lücke und Schneiderheine 2017). Während einige wenige Länder viele Flüchtlinge aufnehmen (die fünf wichtigsten Aufnahmeländer weltweit sind die Türkei, Iran, Kolumbien, Deutschland und Pakistan), übernehmen viele Staaten fernab der typischen Herkunftsländer und Migrationsrouten nur wenig Mitverantwortung – weder durch finanzielle Unterstützung noch durch Resettlement.

Wenn die Lebensbedingungen in den Erstaufnahmeländern schlecht sind und keine Aussicht auf Besserung besteht, verlassen vor allem körperlich robuste Flüchtlinge mit gewissen finanziellen Mitteln ihr Erstaufnahmeland und suchen ein Aufnahmeland mit besseren Lebensbedingungen. So sind viele syrische Flüchtlinge aus dem Nahen Osten 2015 irregulär in die EU migriert. Ab 2016 hat die EU diese Flüchtlingsbewegung gemeinsam mit der Türkei und den Westbalkanstaaten unterbunden: Einerseits hat die EU durch umfangreiche finanzielle Hilfen die Lebensbedingungen für syrische Flüchtlinge in der Türkei und darüber hinaus für alle Menschen in den Aufnahmegegenden verbessert (EU 2023). Gleichzeitig haben die betroffenen Staaten ihre Grenzen entlang der Westbalkan-Migrationsroute stärker gesichert und irreguläre Migration zwar nicht unmöglich, aber risikoreicher und teurer gemacht.

Hier ist nicht Raum, um im Einzelnen auf die kontroverse Diskussion um das EU-Türkei-Abkommen einzugehen (siehe Lücke et al. 2021). Aus unserer Sicht war der Ansatz insofern erfolgreich, als die Lebensbedingungen für syrische Flüchtlinge in der Türkei stabilisiert wurden und damit der Hauptgrund für eine Weiterwanderung in die EU entfiel. Indem die EU Mitverantwortung für den Schutz von Flüchtlingen in der Nachbarregion übernommen hat, hat sie auch die Voraussetzungen für eine gemeinsame Anstrengung zur Verringerung irregulärer Migration in die EU geschaffen. Sonst hätten Erstaufnahme- und Transitländer wenig Anreiz, die Weiterwanderung von Flüchtlingen in die EU zu unterbinden.

Wegen der hohen Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen und wegen mangelnder politischer Unterstützung durch die Bevölkerung wird die EU auch in Zukunft ihre Grenzen nicht einfach für alle Flüchtlinge weltweit öffnen, die gerne in die EU kommen würden – und hier sehr wohl Aussicht auf einen Schutzstatus hätten, wenn sie vor Ort einen Asylantrag stellen könnten. Das öffentliche Gut Flüchtlingsschutz kann weltweit also nur gemeinsam von allen aufnahmebereiten Staaten (Unterzeichner der Flüchtlingskonvention von 1951) gewährleistet werden. Dazu gehört auch die Sicherung von Grenzen gegen irreguläre Migration – aber vor allem ein verbindlicher und größerer Beitrag der EU und ihrer Mitgliedstaaten für menschenwürdige Lebensbedingungen von Flüchtlingen in den Nachbarregionen und darüber hinaus.

## GEMEINSAMES ASYLSYSTEM IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Auch bei wirksamer internationaler Verantwortungsteilung werden immer Flüchtlinge in die EU kommen: Weil sie aus Nachbarländern wie der Ukraine in die EU fliehen; weil sie regulär in die EU einreisen und dann einen Asylantrag stellen; weil irreguläre Zuwanderung auch bei guter Zusammenarbeit mit Nachbarländern nicht vollständig verhindert werden kann; oder weil die EU etwa durch Resettlement Flüchtlinge gezielt einreisen lässt. Innerhalb der EU besteht weitgehende Personen-Freizügigkeit, so dass Flüchtlinge in der Praxis einigen Spielraum haben, sich als Zielland einen EU-Mitgliedstaat mit besonders günstigen Asyl- und Lebensbedingungen auszusuchen. Daher muss auch innerhalb der EU die Verantwortung für das öffentliche Gut Flüchtlingsschutz transparent und fair geteilt werden – ebenso wie die gemeinsame Verantwortung für einen größeren (vor allem finanziellen) Beitrag zum Flüchtlingsschutz außerhalb der EU (siehe oben).

Bisher ist das Asylrecht europäisches Recht (Common European Asylum System). Flüchtlingsaufnahme, Durchführung der Asylverfahren und Finanzierung liegen aber in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede insbesondere bei den Anerkennungsraten für Asylsuchende aus bestimmten Herkunftsländern und bei den Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge; so reichen die staatlich garantierten Mindesteinkommen für mittellose Menschen (Einheimische wie anerkannte Flüchtlinge) von 0 Euro (etwa in Griechenland) bis hin zum Bürgergeld in Deutschland. Außerdem unterscheiden sich die Mitgliedstaaten natürlich nach Lebensstandard, Arbeitsmarktdynamik, bestehenden Netzwerken von Zugewanderten und der Chance auf soziale Integration.

Bisher regelt die EU die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten durch die Dublin-Verordnung: Grundsätzlich ist immer derjenige Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags und – im Erfolgsfall – für die Aufnahme und Unterstützung der betreffenden Person zuständig, wo die Person erstmals die EU-Außengrenze überschritten hat. Von diesem Grundsatz gibt es allerdings so viele Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten, dass letztlich nur die kleinen Mitgliedstaaten an der EU-Außengrenze ohne Landgrenze zu anderen Mitgliedstaaten (Griechenland, Malta, Zypern – nicht aber Italien oder Spanien) mehr Asylsuchende aufnehmen, als es einer fairen Verteilung nach Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (BIP) entsprechen würde. Nicht zuletzt wegen seiner mangelnden Transparenz wird das Dublin-Verfahren in vielen Mitgliedsländern (wenn auch aus unterschiedlichen Gründen) abgelehnt und teilweise aktiv unterlaufen, beispielsweise indem Asylsuchende bei ihrer Einreise in die EU nicht ordnungsgemäß registriert werden.

Das Asylsystem in der EU wird außerdem dadurch belastet, dass nur etwa die Hälfte aller Asylanträge positiv beschieden wird; die viel zitierte Anerkennungsquote in der ersten Instanz liegt bei 40%, aber in der zweiten Instanz und auf dem Klageweg kommt es zu weiteren Anerkennungen. Von den abgelehnten Asylsuchenden kehren weniger als ein Drittel in die Herkunftsländer zurück – nicht zuletzt deshalb, weil viele Herkunftsländer Rückführungen nur schleppend unterstützen, obwohl sie nach Völkerrecht dazu verpflichtet sind. Eine bessere Kooperation der EU mit den Herkunftsländern hängt vor allem davon ab, dass die EU-Seite Zugeständnisse bei Themen macht, die für die Partnerländer interessant sind. Das können erleichterte Visaerteilung, mehr Visa für Arbeit und Studium usw. sein – im Austausch für reibungslose Unterstützung bei Rückführungen.

## NEUER PAKT FÜR MIGRATION UND ASYL

Die Reformpläne der EU-Kommission (Neuer Pakt für Migration und Asyl) setzen an mehreren Punkten an. So sollen wenig aussichtsreiche Asylanträge rasch beschieden und abgelehnte Asylsuchende in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden (Grenzverfahren). Die Dublin-Regeln und die Zuordnung jeder asylsuchenden Person zu einem Mitgliedstaat werden strenger gefasst. Wenn einzelne Mitgliedstaaten überlastet sind, sind die übrigen Mitgliedstaaten nach einem von der Kommission kontrollierten Verfahren zur Unterstützung (»Solidarität«) bis hin zur Übernahme von Asylsuchenden verpflichtet.

Die Verhandlungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament über diese Vorschläge gestalten sich schwierig. Letztlich erfordert ein derart komplexes System großes Vertrauen der Mitgliedstaaten in die wechselseitige Regeltreue. Dieses Vertrauen besteht offenbar nicht – einzelne Mitgliedstaaten befürchten, am Ende einen übermäßig hohen Anteil der politischen und fiskalischen Kosten der Flüchtlingsaufnahme in der EU tragen zu müssen. Und selbst wenn sich die Regierungen aller Mitgliedstaaten fair beteiligen, sind die betroffenen Asylsuchenden mobil: Bei weitgehend offenen Grenzen können sie in der Praxis in einen Mitgliedstaat mit besseren Lebensbedingungen weiterwandern. Selbst bei Wegfall staatlicher Unterstützungsleistungen bleibt die Weitemigration oft attraktiv.

Eine erfolgreiche Reform muss unseres Erachtens die Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten transparenter und kontrollierbar machen. Der »Neue Pakt« geht hier wichtige Schritte, greift aber zu kurz. Er definiert zutreffend die Aufgaben der Asylpolitik umfassender als bisher und regelt die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten noch detaillierter – ändert aber nichts daran, dass die Mitgliedstaaten sich in der Praxis ihrer Verantwortung entziehen können. Ein größerer Fortschritt wäre möglich, wenn das gesamte Asylsystem in EU-Verantwortung orga-

nisiert und aus dem EU-Budget finanziert wird. Die Mitgliedstaaten würden dann weiterhin im Auftrag der EU Asylsuchende aufnehmen und Asylverfahren durchführen, ihre Kosten würden aber auskömmlich aus dem EU-Budget erstattet. Europaweit würde dadurch das Asylsystem nicht unbedingt teurer; die EU bräuchte jedoch höhere Einnahmen, etwa durch eine höhere Umlage auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten. Im Gegenzug würden diejenigen Mitgliedstaaten entlastet, die bisher viele Flüchtlinge aufgenommen haben.

## FAZIT

Wenn wir Flüchtlingsschutz als globales und europäisches öffentliches Gut denken, rückt eine faire Verantwortungsteilung zwischen der EU und Aufnahmeländern außerhalb Europas sowie zwischen den EU-Mitgliedstaaten in den Vordergrund (Carta et al. 2022, S. 70-77). Davon sind wir zurzeit noch weit entfernt. Die EU sollte die Aufnahme von Flüchtlingen in Drittländern verbindlicher und mit mehr Geld unterstützen – im Gegenzug für wirksame Zusammenarbeit bei der Reduzierung der irregulären Zuwanderung nach Europa. Innerhalb der EU erfordert eine faire, transparente und durchsetzbare Verantwortungsteilung letztlich ein gemeinsam finanziertes und organisiertes Asylsystem. Der Versuch, Asylsuchende »fair« auf die

Mitgliedstaaten zu verteilen, die dann das Asylsystem in eigener Verantwortung betreiben, wird auch in Zukunft scheitern.

## REFERENZEN

Carta, S., H. Hahn, T. Heidland, P. Kaczmarczyk, M. Lücke, K. Łukasiewicz, M.T. Maru, M. Pachocka und M. Ruhs (2022), *Refugee Protection in the EU: Building Resilience to Geopolitical Conflict*, 2022 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, verfügbar unter: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IFW-Publikationen/fis-import/MEDAM\\_assessment\\_Report\\_2022.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IFW-Publikationen/fis-import/MEDAM_assessment_Report_2022.pdf).

EU (2023), FRIT: Facility for Refugees in Turkey, verfügbar unter: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-08/frit\\_factsheet.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-08/frit_factsheet.pdf).

Jeannot, A.-M., T. Heidland und M. Ruhs (2021), »What Asylum and Refugee Policies Do Europeans Want? Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment«, *European Union Politics* 22(3), 353-376, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1177/14651165211006838>.

Lücke, M. und C. Schneiderheinze (2017), »More Financial Burden-Sharing for Developing Countries That Host Refugees«, *Economics* 11(1) 20170024, verfügbar unter: <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2017-24>.

Lücke, M., A.H. Neidhardt, S. Özçürümez, M. Ruhs und O. Sundberg Diez (2021), *EU-Turkey: Toward Sustainable Cooperation in Migration Management and Refugee Protection*, 2021 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/eu-turkey-toward-sustainable-cooperation-in-migration-management-and-refugee-protection-31324/>.

UNHCR (2023), *Global Trends Report 2022*, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>

Vrănceanu, A., E. Dinas, T. Heidland und M. Ruhs (2023), »The European Refugee Crisis and Public Support for the Externalisation of Migration Management«, *European Journal of Political Research*, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12565>.

Andreas Steinmayr

## Menschlich, fair und akzeptiert – Ideen für die Zukunft des europäischen Asylsystems

Der Umgang mit dem Thema Asyl und Migration ist seit vielen Jahren, spätestens jedoch seit dem großen Flüchtlingsjahr 2015, eines der drängendsten Politikfelder in Europa. Dies wird auch von den Bürger\*innen so wahrgenommen, die dieses Thema laut Eurobarometer konstant zu den wichtigsten Politikfeldern der EU zählt. Trotzdem gelingt es den Mitgliedstaaten seit vielen Jahren nicht, sich auf eine nachhaltige Asyl- und Migrationspolitik zu einigen.

Seit dem Jahr 2015 haben rechtspopulistische Parteien einen starken Zulauf erfahren und sind nun in vielen europäischen Ländern einflussreiche politische Kräfte. Diese Parteien vertreten häufig nicht nur zuwanderungskri-

tische bis -feindliche Positionen, sondern auch anti-europäische und isolationistische Ansichten. Das Erstarken dieser politischen Kräfte ist daher nicht nur ein mögliches Hindernis auf dem Weg zu einer neuen europäischen Asylpolitik, sondern hat mitunter isolationistische Ausstrahlung auf andere Politikbereiche und stellt eine Gefahr für die europäische Integration dar.

Wie könnte eine (politisch tragfähige) Lösung aussehen? Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, beginnt dieser Beitrag mit einer Bestandsaufnahme von zwei zusammenhängenden Aspekten des europäischen Asylsystems. Erstens, wo und unter welchen Umständen in Europa ein Asylantrag gestellt werden kann und welche Folgen sich daraus ergeben. Zweitens, wie sich die Integration von Geflüchteten in die europäischen Gesellschaften, insbesondere den Arbeitsmarkt, gestaltet.



Prof. Andreas Steinmayr,  
Ph.D.

ist Universitätsprofessor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Innsbruck.

In einem weiteren Schritt werden die politischen Auswirkungen der Asylummigration diskutiert und es wird die Frage erörtert, welches Asylsystem von der europäischen Bevölkerung unterstützt wird. Darauf aufbauend lassen sich Handlungsoptionen ableiten, die die Probleme des aktuellen Systems reduzieren und Unterstützung in der europäischen Bevölkerung finden könnten.

### **DAS ASYLSYSTEM WIRD VON SEINEN INNEREN WIDERSPRÜCHEN AUFGERIEBEN**

Das europäische Asylsystem erlaubt Personen, die die EU-Außengrenze überqueren, in einem EU-Land einen Asylantrag zu stellen. Für Menschen, die in ihren Heimatländern durch Krieg, Verfolgung oder auch wirtschaftliche Perspektivlosigkeit in Not geraten sind, ist das ein enormes Versprechen und die Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Auch für jene, denen kein Asyl gewährt wird, besteht aufgrund niedriger Rückführungsquoten die Hoffnung auf einen Verbleib in der Europäischen Union.

Einen Asylantrag können aber nur jene stellen, die es über die EU-Außengrenze schaffen. Abgesehen von Fällen der Familienzusammenführung gibt es praktisch keine Möglichkeit, außerhalb der EU einen Antrag zu stellen. Daher versucht eine große Zahl an Migrant\*innen jedes Jahr, die gefährliche und teure Flucht nach Europa anzutreten, um hier einen Asylantrag zu stellen.

Um die Zahl der Asylwerber\*innen zu begrenzen und gleichzeitig nicht vom gegebenen Versprechen, in Europa einen Asylantrag stellen zu dürfen, abgehen zu müssen, versuchen die EU und die Länder an den Außengrenzen, die Menschen davon abzuhalten, überhaupt in die EU zu kommen. Die Versuche, es trotzdem zu schaffen, führten zur Entstehung eines riesigen Schleppermarkts und regelmäßigen Unglücken mit jährlich tausenden Toten entlang der Flüchtlingsrouten.

Die ersten Verlierer\*innen dieses Systems sind daher jene, die den Weg nach Europa versuchen, aber nicht schaffen – im schlimmsten Fall dabei ums Leben kommen. Schaffen sie es nicht, die Grenze zu überqueren, oder werden sie später wieder abgeschoben, waren alle Kosten und Risiken umsonst. Aber auch für alle, die letztendlich in Europa bleiben können, bringt die Flucht oft traumatische Erfahrungen mit sich.

Die hohen Kosten, Risiken und Strapazen führen dazu, dass es nicht die ärmsten und vulnerabelsten Menschen sind, die in Europa um Asyl suchen. Auf den Weg machen sich jene, deren Familien die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen können, die die körperlichen Strapazen am ehesten aushalten und die bereit sind, das hohe Risiko einzugehen. Die bedürftigsten Menschen in den Herkunftsländern sind die zweiten großen Verlierer\*innen, da sie keine Chance haben, überhaupt einen Asylantrag zu stellen.

Doch die Konsequenzen gehen noch weiter. Da auch die Verteilung der Geflüchteten innerhalb der EU nicht hinreichend geregelt ist, versuchen einzelne Länder, sich unter anderem durch integrationshemmende Maßnahmen für die Geflüchteten unattraktiv zu machen, in der Hoffnung, dass diese dann woanders einen Asylantrag stellen. Diese Maßnahmen, wie zum Beispiel weitreichende Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, haben aber auch für jene, die letztendlich einen Schutzstatus erhalten, langfristige negative Auswirkungen auf die Integration (Mahrbach et al. 2018, Fasani et al. 2021, Ahrens et al. 2023). Das macht sie zur dritten Verlierergruppe.

In verschiedener Hinsicht verliert aber auch die europäische Bevölkerung im aktuellen System. Traumatische Fluchterfahrungen und »abschreckende« integrationshemmende Maßnahmen verschlechtern die Integrationschancen und belasten damit öffentliche Finanzen und bedürfen einer größeren Integrationsanstrengung seitens der Aufnahmegesellschaft.

### **GEFLÜCHTETE AUF DEM ARBEITSMARKT**

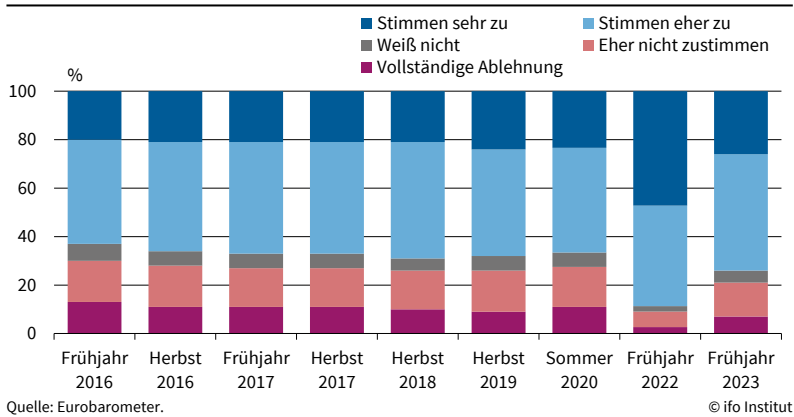
Geflüchtete Personen haben in vielen Ländern eine niedrigere Arbeitsmarktintegration als die autochthone Bevölkerung und andere Zuwanderergruppen (Brell et al. 2020, Fasani et al. 2022). Kurzfristig ergibt sich daraus eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme von sozialstaatlichen Leistungen und ein geringes Steueraufkommen, langfristige fiskalische Effekte sind schwieriger zu bestimmen, da diese von vielen Parametern abhängen, bei denen mitunter große Unsicherheit herrscht.

Unstrittig ist jedenfalls, dass mögliche negative fiskalische Effekte durch eine gelungene Arbeitsmarktintegration reduziert werden können, da diese die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen reduziert und gleichzeitig die Beiträge zum Steuer- und Sozialsystem erhöht. Der Grad der Arbeitsmarktintegration hängt einerseits von den Eigenschaften der geflüchteten Personen ab (Alter, Bildungsniveau, Sprachkenntnisse), andererseits zeigen verschiedene Studien, dass die Rahmenbedingungen und aktive Integrationsmaßnahmen, die Geflüchtete in den Aufnahmeländern vorfinden, diesen signifikant beeinflussen können (siehe Spirig et al. 2021 für eine Übersicht). Dies eröffnet Spielraum für politische Maßnahmen, sowohl was den Abbau von Integrationshemmnissen wie auch die aktive Förderung der Integration betrifft.

Eine Chance ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die Arbeitsmarktbedingungen, die Migrant\*innen in den Aufnahmeländern vorfinden, deren Arbeitsmarktintegration langfristig beeinflusst (z. B. Fasani et al. 2022, Aksoy et al. 2023, Barsbai et al. 2023). Die sich aus dem demografischen Wandel ergebende starke Arbeitskräftenachfrage wird die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Zukunft voraussichtlich etwas vereinfachen.

Abb. 1

## Zustimmung zur Hilfe für Flüchtlinge



### EINE SOLIDARISCHE EUROPÄISCHE BEVÖLKERUNG

Es mag vielleicht überraschen, aber die Hilfsbereitschaft gegenüber Geflüchteten hat sich in Europa in den vergangenen Jahren nicht verschlechtert, im Gegenteil. Im Rahmen des Eurobarometers wird regelmäßig gefragt, ob das eigene Land Flüchtlingen helfen soll. Die Zustimmung zu dieser Aussage ist in den vergangenen Jahren leicht gestiegen und im Frühjahr 2023 stimmten 74% der Befragten sehr oder eher der Aussage zu, dass ihr Land Flüchtlingen helfen soll, nur 7% lehnen das kategorisch ab (siehe Abbildung 1). Selbst in Ländern wie Ungarn, die sich für eine sehr harte Flüchtlingspolitik einsetzen, stieg die Zustimmung an und liegt bei 57%. Im Jahr 2022 gab es – vermutlich aufgrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine – eine besonders hohe Zustimmung.

Bansak et al. (2023) untersuchen die Einstellung zur Aufnahme von Geflüchteten in einem Surveyexperiment genauer und zeigen, dass die Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, in fast allen europäischen Ländern heute größer ist als im Jahr 2016. Das Forschungsdesign erlaubt ihnen weiter, die Eigenschaften und Fluchtursachen konstant zu halten bzw. danach zu differenzieren. Die größere Bereitschaft ist nicht auf die Unterschiede in den schutzsuchenden Gruppen zurückzuführen. Größere Zustimmung gibt es dabei sowohl für ukrainische als auch nicht-ukrainische Geflüchtete. Der Anteil der Personen, die sämtliche Asylwerber ablehnen würden, ist EU-weit ebenfalls um etwa vier Prozentpunkte gefallen und liegt bei rund 6%. Politische, religiöse und ethnische Verfolgung werden etwa als gleichwertige Asylgründe angesehen. Krieg wird eine etwas höhere Bedeutung eingeräumt. Die Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten wird hingegen von vielen nicht als Asylgrund angesehen. Generell gibt es eine höhere Bereitschaft, Frauen Asyl zu gewähren als Männern. Auffallend ist, dass Personen mit Berufen mit höherem Status (Ärzt\*innen, Lehrer\*innen) häufiger Asyl gewährt werden würde, als Personen mit niedrigerem Status (Arbeitslosen, Reinigungskräften). Auch

Personen mit Kenntnissen der Sprache des Ziellandes würde häufiger Asyl gewährt werden (Bansak et al. 2023). Fragen der Integrationschancen in die Aufnahmegesellschaft scheinen für die Befragten daher ebenfalls eine Rolle zu spielen.

Die Diskrepanz zwischen dem (wahrgenommenen) Profil der in Europa ankommenden Geflüchteten und den Präferenzen zum Profil der schutzwürdigen Personen ist ein möglicher Grund für eine ablehnende Haltung gegenüber dem Status quo in der Flüchtlingspolitik.

In den vergangenen Jahren wurde eine große Zahl an Kausalstudien publiziert, die den Effekt der Unterbringung von Geflüchteten in der Wohn- oder Arbeitsregion auf die Einstellung und das Wahlverhalten untersuchen (siehe z. B. Cools et al. 2021 für eine Übersicht). Diese Studien zeigen, dass die Richtung des Effekts vom Kontext abhängt. Ein höherer Anteil Geflüchteter in der Wohnbevölkerung kann sowohl zu einem leichten Anstieg des Zuspruchs rechtspopulistischer Parteien führen, als auch zu einer Reduktion. Eine Reduktion scheint es vor allem dort zu geben, wo sinnvolle Interaktion möglich ist und gefördert wird (Steinmayr 2021). Aber auch die Effekte in jenen Studien, die eine Zunahme der Unterstützung rechtspopulistischer Parteien finden, sind zu klein, um die starke Zustimmung, die diese Parteien in den vergangenen Jahren erhalten haben, zu erklären. Die lokale Ebene und die eigenen Erfahrungen spielen eine Rolle für das Wahlverhalten, aber nicht die dominierende.

Viel spricht dafür, dass es die Wahrnehmung der Flüchtlingssituation in (sozialen) Medien und im politischen Diskurs sowie der politische Umgang damit ist, der das Wahlverhalten beeinflusst (Edo et al. 2020). Besonders der Eindruck einer ungeordneten Migration löst negative Reaktionen aus. Mehrere Studien liefern hier sehr konsistente Ergebnisse. Auf griechischen Inseln stieg infolge der Ankunft von Bootsflüchtlingen die Zustimmung für die rechtsextreme Golden Dawn Partei (Dinas et al. 2019), entlang der Balkanroute sank das Vertrauen in die Regierungen, die politische Situation wurde als instabiler wahrgenommen und die Ablehnung gegenüber Migrant\*innen stieg (Ajzenman et al. 2022). Und in Österreich stieg die Zustimmung zur Freiheitlichen Partei in betroffenen Grenzgemeinden zu Bayern besonders stark an (Steinmayr 2021).

Ein Asylsystem, das die irreguläre Einreise zur Voraussetzung macht, daher besonders schutzbedürftige Menschen ausschließt und integrationshemmende Folgewirkungen hat, trifft also auf eine grundsätzlich hilfsbereite europäische Bevölkerung, die aber irreguläre Migration und die sich daraus ergebenden Implikationen ablehnt.

### EINE MÖGLICHE ZUKUNFT DES EU-ASYLSYSTEMS

Wie könnte also eine zukünftige EU-Asylpolitik aussehen, die human und effizient ist, die auf die Schutz-

bedürftigkeit abzielt und die von der europäischen Bevölkerung mitgetragen wird?

Kernstück der Reform sollte die Trennung von irregulärer Einreise und dem Recht auf Asyl sein. Dafür bedarf es der Schaffung von legalen Fluchtwegen. Asylanträge müssen außerhalb der EU gestellt werden können, etwa in Botschaften oder Flüchtlingscamps. Dies setzt ein einheitliches, überall akzeptiertes europäisches Asylverfahren voraus. Der vereinfachte Zugang zu den Verfahren und die wahrscheinlich gestiegene Anzahl an positiv beschiedenen Anträgen könnte die Bereitschaft der EU-Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen, deutlich übersteigen. Ein derartiges System würde daher Obergrenzen benötigen. Eine solche Obergrenze existiert jedoch bereits heute implizit, da insbesondere arme und schwächere Menschen oft keine Möglichkeit haben, überhaupt Asyl zu beantragen, und Migrant\*innen durch strikte Grenzregime von Grenzübertritten abgehalten werden. Im Rahmen von Resettlement-Programmen könnten hingegen die schutzbedürftigsten Menschen auch unter Berücksichtigung von demografischen und sozialen Faktoren, sowie Familienstrukturen ausgewählt werden. Die EU-Staaten sollten sich daher verpflichten, eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement-Programmen aufzunehmen.

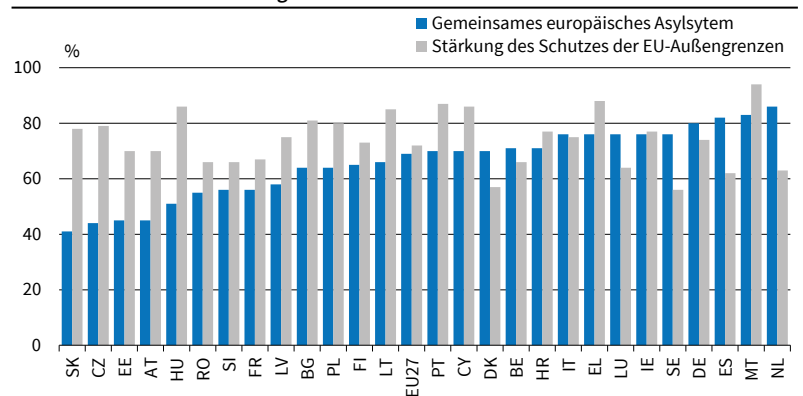
Die aufgenommenen Personen können dann legal, ohne Risiko und zu viel geringeren Kosten ins Aufnahmeland einreisen. Bei der Verteilung innerhalb Europas im Rahmen eines geordneten Verfahrens können Sprachkenntnisse und bestehende Kontakte berücksichtigt werden, was die Integration begünstigt. Gleichzeitig kann die Integration bereits unmittelbar nach der Ankunft beginnen, die Staaten haben keinen Anreiz, diese zu verzögern. Für abgelehnte Personen sind die Kosten hingegen viel geringer, da der Ablehnung keine teure und gefährliche Flucht nach Europa vorausging.

Gleichzeitig sollte das Stellen eines Asylantrags innerhalb der EU zum Ausnahmefall werden, etwa bei Krisen direkt an den Außengrenzen der EU, wie derzeit in der Ukraine. Für den Umgang mit Personen, die dennoch irregulär in die EU einreisen, gäbe es mehrere Möglichkeiten. Der weitreichendste Vorschlag wäre, das Stellen eines Asylantrags innerhalb der EU nicht mehr zuzulassen und stattdessen auf die Möglichkeit der Antragstellung außerhalb zu bestehen (siehe z. B. Barsbai und Braun 2016 für eine Diskussion eines derartigen Systems). Eine andere Möglichkeit wäre, die Verfahren direkt in Lagern an der EU-Außengrenze oder in sicheren Drittstaaten durchzuführen. In jedem Fall würden Personen, die den Antrag auf diese Weise stellen, keinen Vorteil für einen Verbleib in Europa gegenüber jenen haben, die den Antrag in einem Drittstaat stellen. Das würde den Anreiz für die irreguläre Einreise drastisch reduzieren und der EU die Möglichkeit geben, Ressourcen für das Resettlement-Programm freizumachen.

Die Umsetzbarkeit eines derartigen Systems hängt zentral an zwei Dingen. Erstens, der Akzep-

Abb. 2

## Anteile für eine Unterstützung



Quelle: Eurobarometer, Frühjahr 2023.

© ifo Institut

tanz der europäischen Bevölkerung und zweitens, der Bereitschaft von angrenzenden Drittstaaten und Ursprungsländern, irregulär in die EU eingereiste Personen wieder zurückzunehmen.

Das vorgeschlagene System hätte viele Elemente, die den Präferenzen der europäischen Bevölkerung entsprechen. Laut jüngstem Eurobarometer befürworten 69% der Befragten ein gemeinsames europäisches Asylsystem, wobei es in fast allen Ländern eine Mehrheit dafür gibt (siehe Abbildung 2). Gleichzeitig befürworten 72% eine Stärkung des EU-Außengrenzschutzes, der sich durch die geänderten Anreize ebenfalls ergibt. Im Rahmen von Resettlement-Programmen würden mehr Personen aufgenommen, die auch von der Bevölkerung als besonders schutzwürdig gesehen werden. Eine »integrationsfördernde« Verteilung auf europäische Länder und Regionen, der Wegfall von integrationshemmenden Faktoren, wie Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang, und integrationsfördernde Maßnahmen unmittelbar nach Ankunft führen zu einer verbesserten Integration und senken direkte Unterstützungskosten. Zudem kämen die Geflüchteten im Rahmen eines strukturierten Verfahrens und nicht ungeordnet nach Europa.

Die Rückführung von abgelehnten Asylwerber\*innen gestaltet sich aktuell als sehr schwierig, da viele Staaten nicht bereit sind, ihre eigenen Staatsbürger\*innen oder Personen, die über ihr Territorium in die EU angereist sind, wieder zurückzunehmen. Jedes zukünftige System muss dafür eine Lösung finden. Im Rahmen von Resettlement-Programmen kann diesen Ländern ein Angebot gemacht werden, im Gegenzug für die Rücknahme von abgelehnten Asylwerber\*innen eine bestimmte Zahl von im Land aufhältigen Geflüchteten aufzunehmen. Auch können diesen Ländern Angebote für Wege der legalen Arbeitsmigration nach Europa gemacht werden, die an Kooperation bei Rückführungen geknüpft sind.

Ganz generell würden Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration ein Signal für einen alternativen Weg abseits der irreguläre Migration nach Europa sein. Und für europäische Länder natürlich ein Weg, die so dringend benötigten Arbeitskräfte zu rekrutieren.

## REFERENZEN

Ajzenman, N., C.G. Aksoy und S. Guriev (2022), »Exposure to Transit Migration: Public Attitudes and Entrepreneurship«, *Journal of Development Economics* 158, 102899.

Ahrens, A., A. Beerli, D. Hangartner, S. Kurer und M. Siegenthaler (2023), »The Labor Market Effects of Restricting Refugees' Employment Opportunities«, IZA Discussion Paper Series 15901.

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2023), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, *Journal of Urban Economics* 137, 103588.

Bansak, K., J. Hainmueller und D. Hangartner (2016), »How Economic, Humanitarian, and Religious Concerns Shape European Attitudes toward Asylum Seekers«, *Science* 354(6309), 217-222.

Bansak, K., J. Hainmueller und D. Hangartner (2017), »Europeans Support a Proportional Allocation of Asylum Seekers«, *Nature Human Behaviour* 1(7), 0133.

Bansak, K., J. Hainmueller und D. Hangartner (2023), »Europeans' Support for Refugees of Varying Background Is Stable over Time«, *Nature* 620, 849-854.

Barsbai, T., A. Steinmayr und C. Winter (2023), »Immigrating into a Recession: Evidence from Family Migrants to the US«, *Journal of Labor Economics*, (accepted).

Barsbai, T. und S. Braun (2016), »Asylsystem: Mehr Effizienz und Menschlichkeit gleichermaßen erreichen«, *Kiel Focus*, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/publikationen/kiel-focus/asylsystem-mehr-effizienz-und-menschlichkeit-gleichermaßen-erreichen/>.

Brell, C., C. Dustmann und I. Preston (2020), »The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries«, *Journal of Economic Perspectives* 34(1), 94-121.

Cools, S., H. Finseraas und O. Røgeberg (2021), »Local Immigration and Support for Anti-Immigration Parties: A Meta-Analysis«, *American Journal of Political Science* 65(4), 988-1006.

Dinas, E., K. Matakos, D. Xefteris und D. Hangartner (2019), »Waking up the Golden Dawn: Does Exposure to the Refugee Crisis Increase Support for Extreme-Right Parties?«, *Political analysis* 27(2), 244-254.

Edo, A., L. Ragot, H. Rapoport, S. Sardoschau, A. Steinmayr und A. Sweetman (2020), »An Introduction to the Economics of Immigration in OECD Countries«, *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 53(4), 1365-1403.

Fasani, F., T. Frattini und L. Minale (2021), »Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes«, *Journal of the European Economic Association* 19(5), 2803-2854.

Fasani, F., T. Frattini und L. Minale (2022), »(The Struggle For) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe«, *Journal of Economic Geography* 22(2), 351-393.

Spirig, J., D. Hangartner und M. Sarvimäki (2021), »Managing Refugee Protection Crises: Policy Lessons from Economics and Political Science«, *Journal of the Finnish Economic Association* 2(1), 1-24.

Marbach, M., J. Hainmueller und D. Hangartner (2018), »The Long-Term Impact of Employment Bans on the Economic Integration of Refugees«, *Science advances* 4(9), eaap9519.

Steinmayr, A. (2021), »Contact versus Exposure: Refugee Presence and Voting for the Far Right«, *Review of Economics and Statistics* 103(2), 310-327.

Herbert Brücker

## Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wird an ihren inneren Widersprüchen scheitern

Viele grundlegende Elemente der Europäischen Union (EU) – wie die vier Grundfreiheiten in den Römischen Verträgen, die Vertiefung des Gemeinsamen Binnenmarkts und die Wirtschafts- und Währungsunion – zeichnen sich durch eine innere Logik und Kohärenz aus. Für das Gemeinsame Europäische Asylsystem

(GEAS) gilt das nicht. Das GEAS enthält zwar viele sinnvolle Elemente, darunter die einheitliche Definition von Schutzansprüchen durch die Qualifikationsrichtlinie und die Harmonisierung der Grundsätze für die Durchführung von Asylverfahren durch die Asylverfahrensrichtlinie. Der Kern des Systems, die im Dubliner Übereinkommen und der gegenwärtig geltenden Dublin-III-Verordnung angelegte Abwälzung der Kosten und Belastungen der Durchführung der Asylverfahren und der Schutzgewährung auf die Länder an den Außengrenzen der Gemeinschaft, verletzt jedoch jede allokatons- und verteilungspolitische Rationalität. Warum sollen die Länder, in

denen die Schutzsuchende das erste Mal die Grenzen der Union überschreiten, die gesamten monetären und nicht-monetären Kosten der Schutzgewährung tragen? Warum sollten Schutzsuchende in Ländern bleiben, wo die Chancen auf Arbeitsmarktintegration schlecht und die Arbeitsproduktivität gering sind? De facto wird dieses System von den Ländern an den Außengrenzen gemeinsam mit den Schutzsuchenden unterlaufen.

Auch andere Aspekte haben sich in der Vergangenheit als nicht funktional und vor allem inhuman erwiesen. Zwar sieht die Dublin-III-Verordnung grundsätzlich vor, dass Schutzsuchende an den Grenzen oder bei einer Einreise in die EU das Recht haben, Asylanträge zu stellen, über die in einem geordneten Verfahren entschieden wird. Aber der Zugang zum Territorium der EU wird, sei es durch die Transportrichtlinie der EU, sei es durch formelle und informelle Übereinkünfte mit Drittstaaten, weitgehend beschränkt. Dies verstärkt wiederum die Anreize, sich auf risikoreiche Fluchtwege wie über das Mittelmeer zu begeben. So zählte IOM (2023) zum 1. Oktober 2023 28 106 bestätigte Tote auf den Mittelmeerrouten seit 2014. Nach den Erhebungen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, die von 2013 bis 2017 nach Deutschland gekommen sind, haben rund 80 % die



Prof. Dr. Herbert Brücker

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt Universität zu Berlin, Direktor des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) und Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und Internationale Arbeitsmarktforschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Foto: © Wolfram Murr Photofabrik

Mittelmeerrouten gewählt, ein knappes Fünftel der Personen, die über den Seeweg gekommen sind, hat Schiffbruch erlitten (Brücker et al. 2019). Das hat entsprechende Folgen für die (Selbst-)Selektion der Geflüchteten (Aksoy und Poutvaara 2021, Guichard 2020).

Das grundsätzliche Problem einer Reform der auf den Dublin-Regeln beruhenden europäischen Asylpolitik besteht darin, dass eine Neuordnung an den Eigeninteressen der Mitgliedstaaten scheitert. Erst einmal etabliert, entscheidet jeder Mitgliedstaat auf Grundlage seiner Eigeninteressen, die in der Regel auf die Reduzierung der Aufnahme von Schutzsuchenden ausgerichtet sind, über jeden Reformvorschlag. Das macht eine Reform, die sich an den Gemeinschaftsinteressen der EU orientiert und über die Beschränkung des Zugangs von Geflüchteten zur EU hinausgeht, nahezu unmöglich. Solche Reformen sind jedoch notwendig, wenn die Probleme der gemeinsamen Asylpolitik gelöst werden sollen. Dies gilt auch für die jetzt geplante Reform des GEAS, die sich gegenwärtig im Trialog zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament befindet. Im Kern zielen die Reformvorschläge darauf ab, durch die Ausweitung des Konzepts der sicheren Drittstaaten zumindest Teile des humanitären Problems auf dritte Länder außerhalb der Gemeinschaft zu verlagern. Zudem soll durch schnelle Grenzverfahren außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten die Zahl der Geflüchteten reduziert werden. Die im Dublin-System vorgesehene Verteilung der Geflüchteten wird dagegen im Wesentlichen beibehalten, aber durch einen kleinen Solidaritätsmechanismus ergänzt werden.

## DIE AUSGANGSLAGE

Betrachten wir zunächst die Ausgangsbedingungen der Reform. Der Anstieg der Fluchtmigration ist im Kern nicht auf den Missbrauch des Asylsystems, sondern den globalen Anstieg von Krieg und Verfolgung, insbesondere in den benachbarten Regionen der EU, zurückzuführen. Nach den vorsichtigen Schätzungen des Uppsala Conflict Data Program (2023) sind von 2010 bis 2022 1,3 Millionen Menschen Opfer von Krieg und Bürgerkrieg geworden, gegenüber 410 000 im Jahrzehnt zuvor. Nach der Political Terror Scale (2023) ist die Zahl der Länder, in der die gesamte Bevölkerung von politischem Terror bedroht ist, von sieben im Jahr 2010 auf 17 im Jahr 2022 gestiegen. Entsprechend hat die Zahl der Geflüchteten weltweit von 44 Millionen im Jahr 2010 auf 103 Millionen im Jahr 2022 zugenommen, die Zahl der Schutzsuchenden, die im Ausland leben, von 11 auf 26 Millionen. 70% davon leben in den Nachbarstaaten der von Krieg und Verfolgung betroffenen Herkunftsländer, 75% in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen (UNHCR 2023). In der EU ist die Zahl der Geflüchteten von 2,3 Millionen im Jahr 2010 zunächst auf 3,8 Millionen im Jahr 2021 gestiegen und hat sich dann im Jahr 2022, überwiegend durch die Aufnahme von Geflüch-

teten aus der Ukraine, auf 7,5 Millionen verdoppelt. Auf die EU entfällt damit ein Anteil von knapp 22% der Geflüchteten, die weltweit ihre Herkunftsländer verlassen haben. Mit einem Bevölkerungsanteil von 1,7% hat die EU mehr Geflüchtete als andere Hoheinkommensländer aufgenommen, aber deutlich weniger als die Nachbarstaaten der Kriegs- und Krisenstaaten.

Die große Mehrheit der Geflüchteten in der EU kommt aus Ländern, die stark von Krieg oder politischem Terror betroffen sind. So stammen in der EU-27 – ohne die Geflüchteten aus der Ukraine – 82% und in Deutschland 92% der Geflüchteten aus Herkunftsländern, denen auf der fünfstufigen Political Terror Scale (2023) die extremste oder zweitextremste Form der Ausübung politischen Terrors zugeschrieben wird. Unter Berücksichtigung der Ukraine stammen in der EU-27 77% und in Deutschland 85% der Geflüchteten aus den sieben Ländern, in denen im vergangenen Jahrzehnt mehr als 50 000 Kriegstote gezählt wurden. Das zeigt sich auch in den Schutzquoten: Nach der Asylstatistik von Eurostat wurden in den Mitgliedstaaten der EU-27 von 2015 bis 2022 in der ersten Instanz zwar nur 47% und in Deutschland 56% der Asylanträge anerkannt. Die Quote erhöht sich durch Gerichtsverfahren und die Rücknahme von ablehnenden Entscheidungen auf dem Verwaltungsweg in der EU auf 57% und in Deutschland auf 69%.<sup>1</sup> Bezogen auf die im Land verbliebenen Schutzsuchenden sind die Anerkennungsquoten noch höher, sie belief sich zum Jahresende 2022 nach den Angaben des Statistischen Bundesamts (ohne die ukrainischen Staatsangehörigen) auf 86% der Personen mit final entschiedenen Anträgen (Statistisches Bundesamt 2023).<sup>2</sup> Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass deutlich mehr Menschen mit abgelehnten Schutzanträgen das Land wieder verlassen, als die geringe Zahl der Abschiebungen vermuten lässt. Jedes Asylsystem verursacht, solange andere Möglichkeiten des Zuzugs weitgehend beschränkt sind, Anreize, es auch aus anderen Motiven zu nutzen. Zumindest in Deutschland ist das System, gemessen an der Zahl der Personen, die noch im Land sind und keine legitimen Schutzansprüche geltend machen können, effizienter als sein Ruf.

Ineffizient ist dagegen die Verteilung der Geflüchteten über die EU. Die Verteilung nach dem Dublin-System ist 2015 vollständig zusammengebrochen, auch heute verbleibt nur ein kleiner Teil der Geflüchteten in den Ländern an den Außengrenzen. So schwankt der Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung zwischen 0,4% in Ungarn und Slowenien und 7,1% in Zypern. Auf Österreich (3,5%), Bulgarien (2,9%), Deutschland (2,8%) und Schweden (2,8%) entfallen überdurch-

<sup>1</sup> Zur Berechnung der Quoten wurden die positiven Entscheidungen in den Gerichts- und Verwaltungsverfahren zu den positiven Entscheidungen in der ersten Instanz gerechnet und dies durch die Gesamtzahl der Entscheidungen in der ersten Instanz geteilt. Insofern sind die Quoten nur als Annäherung zu verstehen.

<sup>2</sup> Wenn man die direkt von Deutschland ohne Asylverfahren aufgenommenen Personen sowie Personen, die aufgrund besonderer Integrationsleistungen einen Aufenthaltstitel erhalten haben, herausrechnet, beläuft sich die Schutzquote immer noch auf über 80%.



schnittliche Anteile,<sup>3</sup> auf die drei wichtigsten Länder an den Außengrenzen der Union, Griechenland (1,7%), Spanien (1,0%) und Italien (0,6%) dagegen insgesamt unterdurchschnittliche Anteile. Demgegenüber sind die Geflüchteten aus der Ukraine, wo das Dublin-Abkommen nicht in die Sekundärmigration eingreift, stärker an den Außengrenzen konzentriert, wie die Bevölkerungsanteile grenznaher Länder wie Tschechien (4,1%) und Polen (2,5%) zeigen. Insgesamt sind die Geflüchteten aber weder im Sinne des Dublin-Verfahrens noch nach Wirtschaftskraft, Bevölkerung oder Integrationschancen verteilt, einen nennenswerten finanziellen Ausgleichmechanismus gibt es auch nicht.

### VERZICHT AUF EINEN EFFIZIENTEN VERTEILUNGSMCHANISMUS

Die geplante Reform des GEAS stützt sich im Wesentlichen auf drei Rechtsakte: eine Verordnung über das Asyl- und Migrationsmanagement vom 13. Juni 2023, die die Dublin-Verordnung ablösen soll, eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes vom 14. Juni 2023 sowie eine zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht endgültig vom Rat beschlossene Krisenverordnung.

Einen ernsthaften Einstieg in einen rationalen Mechanismus der Verteilung von Geflüchteten enthält die Reform nicht. Sie sieht zwar einen Solidaritätsmechanismus vor, über den bis zu 30 000 Geflüchtete umverteilt werden können. Die Aufnahme ist freiwillig, die Mitgliedstaaten können sich auch durch Geldzahlungen oder der Mitwirkung an Abschiebungen anstelle der Aufnahme von Geflüchteten beteiligen. Es ist fraglich, ob der Solidaritätsmechanismus überhaupt funktioniert. Wenn aber tatsächlich alle Geflüchteten in den Ländern an den Außengrenzen wie geplant registriert und einem Screening-Verfahren unterworfen werden sollten, ist er auf jeden Fall zu klein dimensioniert. Die Lager an den Grenzen wären in Kürze überfüllt.

Der Verzicht auf einen fairen und effizienten Verteilungsmechanismus wird deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft zu schweren Funktionsproblemen des europäischen Asylsystems führen. Wie Tim Hatton (2004, 2017) gezeigt hat, hat der Schutz von Geflüchteten den Charakter eines öffentlichen Gutes. Das lädt zu Trittbrettfahren ein, weil alle Länder von der Schutzgewährung profitieren, aber nur die aufnehmenden Länder die Kosten des Schutzes tragen müssen. Im Gleichgewicht ergibt sich ein Schutzniveau, das niedriger ausfällt als das optimale Schutzniveau, das den Präferenzen der aufnehmenden Länder entsprechen würde. Entsprechend ist in einem Teil der Mitgliedstaaten der Verzicht auf Registrierungen, das Senken humanitärer Standards,

der Schutzquoten bis hin zu illegalen Push-Backs zu beobachten. All dies hat zwei Folgen: Erstens verteilen sich die Kosten der Schutzgewährung sehr ungleich über die Gemeinschaft und konzentrieren sich auf immer weniger Staaten. Zweitens sinken die Anreize, Geflüchtete, auch wenn sie legitime Schutzansprüche haben, aufzunehmen.

Der Verzicht auf einen rationalen Verteilungsmechanismus wird durch verschiedene Maßnahmen, die die Regeln des alten Dublin-Systems stärken sollen, begleitet. So sollen die Fristen für die Rückführung von Schutzsuchenden in die ursprünglich zuständigen Mitgliedstaaten verlängert und das Transferleistungsniveau auf ein absolutes Existenzminimum gesenkt werden, falls Geflüchtete in andere Mitgliedstaaten weiterreisen. So lange die Mitgliedstaaten starke Anreize haben, die Dublin-Regeln zu unterlaufen, ist es allerdings zweifelhaft, ob dies zu den erwünschten Effekten führt.

### ABWÄLZUNG AUF DRITTSTAATEN

Ein wesentliches Element der Reform besteht darin, die Schutzgewährung möglichst weitgehend auf Drittstaaten zu verlagern. So sollen die Hürden gesenkt werden, Schutzsuchende in Drittstaaten zurückzuweisen. Asylanträge von Personen, die eine »Verbindung« zu einem sicheren Drittstaat haben, können unabhängig von der Bedrohungslage in den Herkunftsländern als unzulässig abgelehnt werden. Eine solche Verbindung kann in einem gewöhnlichen Aufenthalt der Personen in einem solchen Drittstaat, der Anwesenheit von Familienangehörigen oder auch nur in einer Durchreise bestehen. Zugleich werden bei der Definition der sicheren Drittstaaten die Standards gesenkt, so ist es nicht notwendig, dass die Länder die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll von 1967 unterzeichnet haben und ihre Standards einhalten. Es reicht aus, wenn ein »wirksamer« Schutz, der im Wesentlichen in der Einhaltung des Prinzips der Nichtzurückweisung besteht, eingehalten wird. Auch muss der aufnehmende Drittstaat den Geflüchteten keine Arbeitserlaubnis erteilen. Schließlich wird zwar eine gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten angestrebt, aber jeder Mitgliedstaat ist frei zu entscheiden, welche Länder er als sichere Drittstaaten klassifiziert. So könnten nahezu alle Schutzsuchenden zukünftig unter die sichere Drittstaatsregelung fallen. Allerdings muss im Einzelfall geprüft werden, ob ein Drittstaat tatsächlich sicher ist. Das könnte dazu führen, dass die Zahl der sicheren Drittstaaten durch gerichtliche Entscheidungen schnell reduziert wird.

Diese Externalisierungsstrategie beruht auf der Annahme, dass die Drittstaaten bereit sind, Geflüchtete zurückzunehmen und selber die Kosten des Schutzes zu tragen. Auch hier stellt sich, ähnlich wie bei dem Dublin-Verfahren, ein Koordinationsproblem: Je weniger die EU bereit ist, Geflüchtete aufzunehmen, desto mehr konzentrieren sich die Kosten der

<sup>3</sup> UNHCR gibt die Zahl der Geflüchteten und Asylbewerber in Deutschland allerdings mit 2,4 Millionen deutlich niedriger an als das Statistische Bundesamt (2023) mit 3,1 Millionen.

Schutzgewährung auf die Anrainerstaaten der Kriegs- und Krisenstaaten. Im Ergebnis werden sie auch die Schutzgewährung schrittweise aufgeben, wie es bei der Türkei erkennbar ist. Dies könnte zu einem Domino-Effekt führen, der je nach technischen Möglichkeiten zu einem mehr oder weniger starken Rückgang der Aufnahme von Geflüchteten aus den von Krieg und Verfolgung betroffenen Ländern führt. Auch wenn die EU diese Politik wie bei der EU-Türkei-Erklärung und dem geplanten Abkommen mit Tunesien mit Transferleistungen oder politisch durch Handelsabkommen u.ä. unterstützt, ist es zweifelhaft, dass diese Länder tatsächlich dauerhaft bereit sind, Schutzsuchende zurückzunehmen. Die jüngste Entwicklung in Tunesien wie auch die Weigerung der Türkei, seit 2020 Geflüchtete aus Griechenland zurückzunehmen, zeigt, wie fragil diese Strategie ist. Das heißt nicht, das Abkommen mit Drittstaaten und ihre Unterstützung bei der Versorgung von Geflüchteten nicht sinnvoll wären. Im Gegenteil, dies kann zu einer besseren Versorgung beitragen und die Fluchtanreize senken. In Verbindung mit einer Opt-out-Strategie der EU wird dies jedoch kein stabiles Gleichgewicht ergeben.

### BESCHLEUNIGTE GRENZVERFAHREN

Schließlich sieht die Reform des GEAS vor, dass zukünftig in beschleunigten Grenzverfahren über Asylanträge entschieden werden kann. Das soll zunächst nur Schutzsuchende betreffen, die aus Herkunftsstaaten stammen, deren erstinstanzliche Anerkennungsquote unter 20 % liegt. Das würde, auf Grundlage der Anerkennungsquoten des Jahres 2020, rund 35 % der Asylantragstellenden betreffen (Eurostat 2023). Die Krisenverordnung ermöglicht es zudem Staaten, die einem besonderen »Migrationsdruck«, einer Instrumentalisierung der Fluchtmigration durch Drittstaaten oder höherer Gewalt ausgesetzt sind, diese Quote auf 75 % hochzusetzen. Davon wären dann fast alle Schutzsuchenden betroffen. Die Schutzsuchenden können zur Durchführung der Grenzverfahren inhaftiert werden. Gleiches gilt für Schutzsuchende, die nach Definition der EU oder des Mitgliedstaates, eine Verbindung zu einem sicheren Drittstaat haben.

Grundsätzlich ist gegen schnelle Asylverfahren nichts einzuwenden, im Gegenteil, sie können durch das schnelle Herstellen von Rechts- und Planungssicherheit die Kosten der Asylverfahren für beide Seiten verringern. Allerdings setzen effiziente Asylverfahren auch voraus, dass die relevanten Informationen ohne Verzerrungen verarbeitet werden können. Ob Schnellverfahren dies leisten können, ist zumindest zweifelhaft. Die relativ hohen Erfolgsquoten auf dem Instanzenweg zeigen, dass dies in den erstinstanzlichen Entscheidungen auch in Ländern mit einem ausgebauten Verwaltungs- und Gerichtssystem wie Deutschland häufig nicht Fall ist. Auch weichen in den Ländern an den Außengrenzen die Anerkennungsquoten von den Durchschnittswerten in der EU deutlich nach unten ab.

Schließlich waren die Länder an den Außengrenzen in der Vergangenheit nicht in der Lage, die Asylverfahren schnell durchzuführen. Es wäre deshalb vorzuziehen, wenn Asylverfahren nach den gleichen Kriterien wie in anderen Asylverfahren auch durch eine neutrale Institution, etwa durch eine EU-Organisation, durchgeführt würden.

### FAZIT

Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive verursacht die Aufnahme von Schutzsuchenden für die Betroffenen, in Abhängigkeit von ihrer Bedrohung durch Krieg und Verfolgung, einen erheblichen Nutzen, denen nicht-triviale monetäre und nicht-monetäre Kosten in den aufnehmenden Ländern gegenüberstehen. Wegen dieser Verteilungswirkungen kann die Abwägung der Interessen der Schutzsuchenden und der aufnehmenden Länder nicht ohne Werturteile getroffen werden. Würde man das utilitaristische Kriterium des Durchschnittsnutzens zugrunde legen (Harsanyi 1955), wäre es rational, so lange Schutzsuchende aufzunehmen, bis der Nutzengewinn des marginalen Geflüchteten den Grenzkosten der Schutzgewährung pro Geflüchteten entspricht (Brücker 2018). Nutzen und Kosten müssen also in einem vernünftigen Verhältnis stehen, aber eine starre Obergrenze gibt es nicht. Die vorliegenden Daten aus den Herkunftsländern zeigen, dass zwar nicht alle, aber doch eine Mehrheit der Schutzsuchenden in Deutschland sowie in etwas geringerem Umfang in der EU-27 aus stark von Krieg und Verfolgung betroffenen Ländern kommt. Dies reflektieren auch die finalen Anerkennungsquoten. Entsprechend hoch sind die Nutzengewinne anzusetzen. Dem stehen Kosten in den Aufnahmeländern gegenüber, die in Deutschland grob auf rund 0,7 % des BIP geschätzt werden können.<sup>4</sup> Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Aufnahme auch an Ressourcengrenzen etwa bei der Bereitstellung von Unterkünften, Kinderbetreuungs- und Schulplätzen stößt. Schließlich ist die Bevölkerung durch zahlreiche Krisen erschöpft und die Aufnahmebereitschaft stark gesunken. Diese Kosten ließen sich durch eine intelligente Integrationspolitik reduzieren, aber sie bleiben dennoch nicht unerheblich.

Eine europäische Koordination der Asylpolitik könnte zumindest theoretisch die Kosten der Schutzgewährung senken. Um zu einer gleichzeitig humanitären, fairen und effizienten Asylpolitik zu gelangen, wären auf europäischer Ebene folgende Maßnahmen sinnvoll: Erstens, die Entwicklung eines fairen und effizienten Mechanismus der Verteilung von Geflüchteten in der Gemeinschaft, der auch die Verteilung der Geflüchteten und der fiskalischen Kosten trennen kann. Entsprechende Mechanismen sind u.a. von Fernández-Huertas Moraga und Rapoport (2014)

<sup>4</sup> Zugrunde gelegt wurden die durchschnittlichen Leistungsbezugsquoten der Schutzsuchenden in Deutschland und durchschnittliche Kosten von 13 000 Euro pro Leistungsbeziehenden unterstellt.

vorgeschlagen worden. Dies würde auch das Gefühl des Kontrollverlusts, das durch das Unterlaufen der Dublin-Regeln entsteht und erheblich die Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten beeinträchtigt, reduzieren. Länder, die wie Deutschland überdurchschnittlich viele Geflüchtete aufnehmen, würden dadurch entlastet, ohne dass die Gemeinschaft insgesamt überverhältnismäßig belastet würde. Zweitens, derartige Mechanismen könnten im Sinne einer globalen Verantwortungsgemeinschaft auch andere Länder, vor allem die Hocheinkommensländer der OECD, einschließen. Drittens, eine materielle Unterstützung der Anrainerstaaten der Kriegs- und Krisenstaaten, nicht nur der Türkei, könnte die Region stabilisieren und Fluchtanreize senken. Der Versuch, auf diese Länder den überwiegenden Teil der Fluchtmigration durch sichere Drittstaatenregeln zu konzentrieren, wird aber mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern. Viertens, die EU muss in weit größerem Umfang als in der Vergangenheit durch Resettlement-Programme und andere Formen der Aufnahme die Anreize für Schutzsuchende senken, gefährlichen Routen über das Mittelmeer und andere riskante Fluchtwege zu nehmen. Fünftens schließlich, sollte die Asyl- und Fluchtpolitik durch eine Arbeitsmigrationspolitik ergänzt werden, die nach dem Vorbild der Westbalkan-Regelung niedrigschwellige Angebote macht, anstelle des Asylsystems die Wege der Arbeitsmigration für den Zuzug zu wählen. Das würde das Asylsystem entlasten, die irreguläre Migration über riskante Fluchtwege senken und die Erwerbstätigkeit und die Erwerbstätigenquoten in den Zielländern erhöhen. Eine Patentlösung, die den Zuzug in die EU weitgehend beschränkt und zugleich humanitär ist, wird es aber nicht geben. Auch hier gilt: there is no free lunch, humanitäre Politik verursacht für die aufnehmenden Länder Kosten.

## REFERENZEN

- Aksoy, C.G. und P. Poutvaara (2021), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe«, *Journal of Development Economics* 152, 102681.
- Brücker, H., P. Jaschke und Y. Kosyakova (2019), Refugee Migration to Germany Revisited: Some Lessons on the Integration of Asylum Seekers. Report, XXI European Conference of the fRDB on »How to manage the refugee crisis«, Milan.
- Brücker, H. (2018), »A Utilitarian Approach for the Governance of Humanitarian Migration«, *Analyse und Kritik* 40(2), 293-320.
- Guichard, L. (2020), »Self-selection of Asylum Seekers: Evidence From Germany«, *Demography* 57, 1089-1116.
- Hatton, T.J. (2017), »Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy«, *Economic Policy* 32 (91), 447-496.
- Hatton, T.J. (2004), »Seeking Asylum in Europe«, *Economic Policy* 19(38), 6-62.
- Harsanyi, J.C. (1955), »Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility«, *Journal of Political Economy* 63, 309-321.
- Eurostat (2023a), Database, Erstinstanzliche und finale Asylentscheidungen, aufgerufen am 28. September 2023.
- Fernández-Huertas Moraga, J. und H. Rapoport (2014), »Tradable Immigration Quotas«, *Journal of Public Economics* 115, 94-108.
- IOM – International Organization of Migration (2023), Missing Migrants Project, verfügbar unter: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, aufgerufen am 3. Oktober 2023.
- Uppsala Conflict Data Program (2023), UCDP Dataset Download Center, verfügbar unter: <https://ucdp.uu.se/downloads/>, aufgerufen am 29. September 2023.
- Political Terror Scale (2023), Database, verfügbar unter: <https://www.politicalterrorsscale.org/>, aufgerufen am 29. September 2023.
- Statistisches Bundesamt (2023), Schutzsuchende, Genesis-Online, Wiesbaden.
- UNHCR (2023), Refugee Statistics Database, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8nLA5X>, aufgerufen am 1. Oktober 2023.