

MERCATOR DIALOGUE ON  
ASYLUM AND MIGRATION (MEDAM)

# DEN HERAUSFORDERUNGEN DER ASYL- UND MIGRATIONSPOLITIK IN EUROPA BEGEGNEN

STIFTUNG  
MERCATOR



Die hier vorgestellten Handlungsempfehlungen wurden im Rahmen des von der Stiftung Mercator geförderten Projekts Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM; [www.MEDAM-migration.eu](http://www.MEDAM-migration.eu)) erarbeitet.




## EINLEITUNG

Durch die große Zahl an Flüchtlingen und Migranten, die Europa in den vergangenen beiden Jahren erreicht haben, wurden insbesondere jene EU-Staaten, die die meisten Asylsuchenden aufgenommen haben, an ihre Kapazitätsgrenzen gebracht. Mit Blick auf weitere Neuankömmlinge und deren langfristige Integration stellen sich in Europa momentan viele Fragen: Wie kann europäische Zusammenarbeit in diesem Feld zukünftig aussehen? Welche Faktoren entscheiden über Integrationserfolg? Wie lassen sich negative Einstellungen in den Aufnahmegesellschaften erklären und wie kann man ihnen begegnen? Wie kann Einwanderung auch mit Blick auf die Lage in den Herkunftsländern so gestaltet werden, dass sie allen Beteiligten nützt?

Mit dem Ziel, aktuelle migrationsbezogene Herausforderungen besser zu verstehen und mit politischen Entscheidungsträgern und der europäischen Zivilgesellschaft in eine Debatte über Lösungen einzutreten, wurde der Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM) im Jahr 2016 von der Stiftung Mercator initiiert. Das gemeinsame Forschungsprojekt des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel, des Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brüssel und des Migration Policy Centre (MPC) am Europäischen Hochschulinstitut (EHI) in Florenz widmet sich – insbesondere aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive – dem Europäischen Asylsystem, der wirtschaftlichen und sozialen Integration von Migranten und den Auswirkungen von Flucht und Migration auf die Herkunftsstaaten.

Mit dem Assessment Report 2017 legt MEDAM seinen ersten jährlichen Bericht zu den zentralen Herausforderungen vor, denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten bezüglich Asyl, Migration und Mobilität stellen müssen. Fragen der politischen Steuerung und fairen Lastenverteilung sowohl global als auch innerhalb der EU werden ebenso thematisiert wie eine Ausweitung der legalen Zugangswege zum europäischen Arbeitsmarkt. Aus der wissenschaftlichen Analyse wurden neun Handlungsempfehlungen entwickelt. Der Assessment Report 2017 und die Handlungsempfehlungen sind der Ausgangspunkt für einen Austausch mit politischen Entscheidungsträgern und der europäischen Zivilgesellschaft. Im nächsten Schritt werden daraus Vorschläge für konkrete Maßnahmen und Reformen der Asyl- und Migrationspolitik auf europäischer und nationaler Ebene entwickelt.



Mit den Aufnahmeländern Partnerschaften für Flüchtlinge entwickeln: Die internationale Gemeinschaft trägt die Kosten für die Versorgung der Flüchtlinge, während die Gastländer einen sicheren Rechtsstatus für Flüchtlinge sowie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und zum Arbeitsmarkt gewährleisten.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten mehr tun, um ihrer moralischen und rechtlichen Verpflichtung nachzukommen, Flüchtlinge weltweit zu schützen (im Sinne der Flüchtlingskonvention von 1951). Dazu sollten sie mit den Aufnahmeländern – insbesondere solchen mit mittlerem und niedrigem Einkommen – Partnerschaften für Flüchtlinge etablieren. Dies erfordert eine höhere finanzielle Unterstützung durch die EU (und sonstige Geldgeber), um die Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen abzudecken. Im Gegenzug garantieren die Aufnahmeländer den Migranten einen sicheren Rechtsstatus und unterstützen ihre soziale und wirtschaftliche Integration.

Dieser Verantwortung nachzukommen, bringt zwei Herausforderungen mit sich: Erstens schwanken die nationalen Finanzierungsbeiträge zur weltweiten humanitären Flüchtlingshilfe stark und fallen oft hinter den Bedarf zurück. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten daher dauerhaft einen höheren Beitrag leisten und den zuständigen UN-Instanzen (besonders dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und dem Welternährungsprogramm) mehr Flexibilität bei der Verwendung der Mittel zugestehen. Eine angemessene humanitäre Hilfe für Flüchtlinge sollte in den Aufnahmeländern menschenwürdige Lebensbedingungen gewährleisten und damit auch Anreize für ein Weiterwandern der Flüchtlinge (einschließlich irreguläre Einwanderung in die EU) verringern.

Zweitens verbringen Flüchtlinge häufig viele Jahre in ihren Aufnahmeländern. Gleichzeitig leben weltweit die meisten Flüchtlinge nicht in Lagern, sondern sind über das jeweilige Land verstreut. Deshalb konkurrieren sie möglicherweise mit der örtlichen Bevölkerung um begrenzte öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur, wie zum Beispiel Bildung, Gesundheitswesen, Wohnraum und Wasserversorgung. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten daher sicherstellen, dass die Unterstützung für die Aufnahmeländer sich nicht auf kurzfristige humanitäre Hilfe für Flüchtlinge beschränkt, sondern auch entsprechende öffentliche Investitionen umfasst. Dafür muss humanitäre Hilfe wirksam mit Entwicklungshilfe verknüpft werden.

## 2.


### Anerkannte Flüchtlinge aus Erstaufnahmeländern umsiedeln, wenn diese durch einen starken Zustrom an Flüchtlingen überfordert werden

Die vollständige Übernahme der finanziellen Lasten, die mit der Unterbringung von Flüchtlingen einhergehen, durch die internationale Gemeinschaft ist ein wichtiger Schritt zur gemeinsamen Wahrnehmung von Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen. Wenn allerdings sehr viele Flüchtlinge in einem kleinen Aufnahmeland ankommen und dieses dadurch dauerhaft überfordert wird (oder wenn Flüchtlinge spezielle Bedürfnisse etwa hinsichtlich medizinischer Versorgung haben), kann die Umsiedlung von Flüchtlingen in Drittländer eine notwendige Entlastung schaffen. Eine solche Umsiedlung organisiert üblicherweise der UNHCR für anerkannte Flüchtlinge. Die EU-Mitgliedstaaten sollten je nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und der Aufnahmefähigkeit ihres Arbeitsmarktes höhere Umsiedlungsquoten anbieten. Da die Anzahl der Asylsuchenden, die direkt in der EU ankommen, seit Anfang 2016 stark gesunken ist, kann ein Teil der nunmehr freien Aufnahmekapazitäten für eine geordnete Umsiedlung genutzt werden.

## 3.

### Die Vergabe von humanitären Visa an Flüchtlinge erproben, wenn eine geordnete Umsiedlung in die EU nur so möglich ist

Eine Umsiedlung in Drittländer (Handlungsempfehlung 2) setzt voraus, dass die Flüchtlinge bereits ein sicheres Erstaufnahmeland erreicht haben und dort aufgrund ihrer Verletzlichkeit, meist unter Aufsicht des UNHCR, für eine Umsiedlung ausgewählt werden. Jedoch können nicht alle verfolgten Personen in ein derart sicheres Erstaufnahmeland reisen. Es wäre hilfreich, wenn solche Personen um Schutz durch EU-Mitgliedstaaten bitten könnten, während sie sich noch in ihrem Heimatland oder einem Transitstaat aufhalten – ohne also irregulär unter großen Gefahren in die EU reisen zu müssen. Da es rechtlich nicht möglich ist, ein Asylverfahren vollständig außerhalb der EU abzuwickeln, könnten die Mitgliedstaaten für diejenigen, die ihre Schutzbedürftigkeit glaubhaft darlegen, humanitäre Visa ausstellen. Damit könnten sie sicher nach Europa reisen und in dem betreffenden Mitgliedstaat einen Asylantrag stellen.



Bei einer geordneten Umsiedlung aus Erstaufnahmeländern sowie bei der Vergabe humanitärer Visa kann sich die EU auf die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge konzentrieren. Dann würden nicht mehr nur diejenigen Asylsuchenden Europa erreichen, die über ausreichende finanzielle Mittel und eine robuste körperlichen Verfassung verfügen und so die irreguläre Einreise in die EU schaffen.




## 4.

### Mit Herkunfts- und Transitländern zusammenarbeiten, um irreguläre Einwanderung in die EU einzudämmen

Irreguläre Immigranten aus zahlreichen Herkunftsländern einschließlich Westafrika haben in der EU nur wenig Aussicht auf eine Anerkennung als Flüchtling. Dennoch halten viele einen Asylantrag für ihre beste Chance, dauerhaft in der EU zu leben und zu arbeiten. Für die meisten irregulären Immigranten ist die irreguläre Einreise in die EU teuer und riskant – insbesondere über die zentrale Mittelmeerroute durch Libyen. Wenn ihr Asylantrag abgelehnt wird, können sie entweder in ihr Heimatland zurückkehren (freiwillig oder anderweitig) und verlieren dann das Geld, das sie in ihre Migration investiert haben; oder sie bleiben als illegale Migranten in Europa, was meist Beschäftigung in der Schattenwirtschaft und prekäre Lebensverhältnisse bedeutet.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten daher weiter mit den Herkunfts- und Transitländern insbesondere in Afrika zusammenarbeiten und diese dabei unterstützen, ihre Grenzen besser zu sichern und zu managen, den Menschenschmuggel zu bekämpfen und die irreguläre Migration einzudämmen. Potenzielle Migranten sollten leichter objektive Informationen über die Risiken der Reise nach Europa und fehlende wirtschaftliche Chancen für irreguläre Einwanderer in der EU bekommen. Hilfszentren für Migranten entlang der Migrationsrouten könnten diesen dabei helfen, freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückzukehren – und sie im günstigsten Fall davon abhalten, sich in Libyen in Lebensgefahr zu begeben.



# 5.


## Langfristig ein anreizkompatibles, EU-weites System für die Sicherheit der Außengrenzen, Asyl und die wirtschaftliche und soziale Integration von Flüchtlingen entwickeln

Selbst wenn Partnerschaften mit Aufnahmeländern (Handlungsempfehlung 1) und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern (Handlungsempfehlung 4) erfolgreich verlaufen, werden weiterhin Asylsuchende die EU-Außengrenze erreichen. Solange es innerhalb des Schengen-Raums keine Personenkontrollen an den Binnengrenzen gibt und auch Flüchtlinge in der Praxis ungehindert reisen können, ist ein umfassendes Asylsystem auf EU-Ebene erforderlich, das die Verantwortung für die Versorgung der Asylsuchenden und die Durchführung der Asylverfahren den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten anreizkompatibel zuweist. Andernfalls werden Asylsuchende versuchen, in diejenigen EU-Mitgliedstaaten zu reisen, welche ihnen die besten Bedingungen bieten. Gleichzeitig hätten die einzelnen Mitgliedstaaten einen starken Anreiz, die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende derart zu verschlechtern, dass sie als Zielland nicht mehr attraktiv sind. Ein solcher Unterbietungswettbewerb ließe sich nicht mit der Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen vereinbaren, die die EU-Mitgliedstaaten als Unterzeichner der Flüchtlingskonvention übernommen haben.

Die Entwicklung eines umfassenden Asylsystems auf EU-Ebene stellt eine komplexe Herausforderung dar, denn die einzelnen asylpolitischen Maßnahmen sind wechselseitig voneinander abhängig. Wenn zum Beispiel nicht genügend Geld für die Versorgung der Flüchtlinge in Aufnahmeländern außerhalb der EU zur Verfügung steht, können prekäre Lebensbedingungen in den Erstaufnahmeländern dazu führen, dass Flüchtlinge irregulär in Länder weiterwandern, in denen sie sich bessere Lebensbedingungen erhoffen (wie Ende 2015/Anfang 2016 von der Türkei nach Griechenland und weiter in andere EU-Mitgliedstaaten).

Das derzeit geltende Dublin-System weist dem EU-Mitgliedstaat, in dem ein Asylbewerber zuerst EU-Territorium betritt, die nahezu alleinige Verantwortung für seine Versorgung, Unterbringung und die Durchführung des Asylverfahrens zu. Es gibt keine systematische Aufteilung der damit verbundenen finanziellen Lasten und die bestehenden Mechanismen für eine Umverteilung von Asylbewerbern zwischen den EU-Mitgliedstaaten funktionieren praktisch nicht. Immerhin ist das Dublin-System weitgehend anreizkompatibel: Zwar könnten die Erstantkunftsländer versucht sein, Asylsuchende in andere Mitgliedstaaten „durchzuwinken“ anstatt sie zu registrieren und ihre Anträge zu bearbeiten. Das wäre aber kontraproduktiv, weil die benachbarten Mitgliedstaaten in diesem Fall Personenkontrollen an den Binnengrenzen im Schengen-Raum einführen und Asylsuchende zurückweisen könnten.


Vorschläge der Europäischen Kommission für eine faire Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten sind bisher weitgehend ins Leere gelaufen. Das lag daran, dass die Vorschläge weder die wechselseitigen Abhängigkeiten der asylpolitischen Maßnahmen berücksichtigen, noch anreiz-



kompatibel sind. Zum Beispiel würden feste Aufnahmequoten die Mitgliedstaaten im Binnenland (also ohne Außengrenze) verpflichten, eine nach oben offene Zahl von Asylsuchenden aufzunehmen. Sie hätten aber keinerlei wirksame Kontrolle darüber, ob „genug“ dafür getan wird, durch eine Zusammenarbeit mit den Nachbarländern die irreguläre Einwanderung einzudämmen – wie zum Beispiel durch einen besseren Schutz der Außengrenzen oder die Bekämpfung des Menschenschmuggels.

Das künftige EU-Asylsystem soll also erstens Verfolgte wirksam schützen; zweitens die wechselseitige Abhängigkeit unterschiedlicher flüchtlings- und asylpolitischer Maßnahmen berücksichtigen und drittens die Anreizstrukturen für alle Beteiligten mit den Zielen des Gesamtsystems in Übereinstimmung bringen. Die ökonomische Analyse von Mehrebenen-Regierungssystemen („Fiskalföderalismus“) spricht dafür, dass diese Anforderungen eine weitgehende Zentralisierung von Aufgaben bei der EU bedingen. Dabei geht es nicht nur darum, gemeinsame Regeln zu setzen, sondern auch um eine gemeinsame Finanzierung der relevanten Maßnahmen aus dem EU-Budget und eine engmaschige Kontrolle der Implementierung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

In die Zentralisierung sollten Maßnahmen aus unterschiedlichen Politikbereichen entsprechend ihrer wechselseitigen Abhängigkeit einbezogen werden: Vom Schutz für Flüchtlinge außerhalb der EU bis hin zur Sicherung und Verwaltung der EU-Außengrenzen über Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer, die Aufnahme von Asylbewerbern, die Durchführung der Asylverfahren und die Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Integration von anerkannten Flüchtlingen. Bei einer Finanzierung aus dem EU-Budget tragen die Mitgliedstaaten (und deren Steuerzahler) je nach ihrer Zahlungsfähigkeit zur Finanzierung bei: Die Brutto-Einzahlungen in den EU-Haushalt betragen derzeit recht einheitlich etwa 1 Prozent des Bruttonettoprodukts der einzelnen Mitgliedstaaten. Für die genannten zusätzlichen Aufgaben würde die EU zwangsläufig zusätzliche Einnahmen benötigen. Dies wiederum erfordert eine einstimmige Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten. Deshalb müssen sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine umfassende Reform des Asylsystems einigen, um eine langfristig tragfähige Lösung zu finden. Mehrheitsentscheidungen gegen starken Widerstand von mehreren Mitgliedstaaten, wie im Fall des gegenwärtigen (nicht gut funktionierenden) Verteilmechanismus für Asylsuchende zur Entlastung von Griechenland und Italien, werden nicht funktionieren.






# 6.

## Kurz- bis mittelfristig die finanzielle und logistische Verantwortung für Asylsuchende gleichmäßiger auf die EU-Mitgliedstaaten verteilen und ein Monitoring für die Beiträge der Mitgliedstaaten etablieren

Einzelne Mitgliedstaaten übernehmen bereits freiwillig Aufgaben, etwa bei der humanitären Hilfe für Flüchtlinge, die im Idealfall auf EU-Ebene zentralisiert würden (Handlungsempfehlung 5). Solche Initiativen können kurzfristig ausgeweitet und zwischen den Mitgliedstaaten besser koordiniert werden. Gleichzeitig helfen Mitgliedstaaten auch jenseits der Flüchtlingspolitik im engeren Sinne, Fluchtsituationen zu entschärfen. So dürfen ukrainische Staatsangehörige in Polen legal arbeiten, während sie sonst angesichts von Bürgerkrieg und wirtschaftlichem Niedergang in ihrem Heimatland vielleicht in Westeuropa Asyl beantragen würden. Sowohl humanitäre Hilfe als auch ein liberaler Zugang zum Arbeitsmarkt können also Personen helfen, die von Verfolgung und Gewalt betroffen sind. Um derart unterschiedliche Beiträge angemessen zu würdigen und Transparenz über die nationalen Anstrengungen zu erhalten, sollten die EU-Mitgliedstaaten ein entsprechendes Monitoring etablieren.

Wir halten Bestrebungen, Asylsuchende innerhalb der EU nach einem festen Schema den Mitgliedsländern zuzuweisen, derzeit nicht für aussichtsreich (vgl. Handlungsempfehlung 5). Kurzfristig sollten aber die finanziellen und logistischen Belastungen, die bisher von den Erstankunftsändern getragen werden, gerechter verteilt werden. Dazu können insbesondere sogenannte „Hotspots“ dienen: Von der EU verwaltete Empfangszentren in Mitgliedstaaten an der Außengrenze, in denen Asylsuchende bis zur Entscheidung über ihren Antrag verbleiben. Die Kosten für den Unterhalt derartiger Hotspots sollten vorrangig aus dem EU-Haushalt finanziert werden; die übrigen Mitgliedstaaten sollten sich nach ihren Möglichkeiten finanziell oder durch die Entsendung von Personal und Logistik beteiligen. Asylsuchende würden in den Hotspots registriert und könnten dann innerhalb der EU nur dort einen Asylantrag stellen. Sie hätten also keinen Anreiz, in andere Mitgliedstaaten weiterzuwandern; dafür bedürfte es keiner Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums. Abgelehnte Asylsuchende würden direkt von den Hotspots aus wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Dies wäre besonders wichtig auf der zentralen Mittelmeer-Migrationsroute aus Afrika durch Libyen nach Italien, da die meisten dieser Immigranten nicht als Flüchtlinge anerkannt werden.

Angesichts des derzeitigen politischen Klimas sollten Flüchtlinge nur mit Zustimmung der Zieländer umgesiedelt werden – sei es aus Drittstaaten in die EU (Handlungsempfehlungen 2 und 3) oder aus EU-Mitgliedstaaten an der Außengrenze in andere Mitgliedstaaten. Trotzdem kann die Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen kurzfristig fairer als bisher zwischen den EU-Mitgliedstaaten geteilt werden: Zunächst tragen mehr finanzielle Hilfen für die Aufnahme von Flüchtlingen außerhalb der EU (Handlungsempfehlung 1) und Maßnahmen gegen irreguläre



Einwanderung (Handlungsempfehlung 4) dazu bei, dass die Anzahl der Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlinge in der EU niedrig bleibt. Falls dann trotzdem die Erstantkunftsländer mit der Aufnahme anerkannter Flüchtlinge überfordert sind, könnten sich die EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage des vorgeschlagenen Monitorings der nationalen Beiträge zum Schutz von Flüchtlingen (siehe oben) auf die Aufnahme von Flüchtlingen aus den Hotspots verständigen.




## 7.

### Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration aus Drittländern in die EU ausweiten

Die EU-Mitgliedstaaten sollten nicht nur die „Hintertür“ der irregulären Einwanderung in die EU zu schließen versuchen. Sie sollten auch die „Vordertür“ der legalen Einwanderung in den Arbeitsmarkt für Menschen von außerhalb der EU weiter öffnen. Von der Arbeitsmigration profitieren üblicherweise nicht nur die Immigranten dank ihres höheren Einkommens, sondern auch die Herkunftsländer durch Überweisungen an Familienangehörige. Dagegen sind die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Bevölkerung des Ziellandes normalerweise gering – meist insgesamt positiv, aber negativ für solche Arbeitskräfte, die direkt mit Einwanderern konkurrieren. Solche negativen Verteilungseffekte lassen sich durch Maßnahmen etwa der Arbeitsmarktpolitik begrenzen, die auch sonst die Anpassung an den wirtschaftlichen und technologischen Wandel erleichtern.

Legale Arbeitsmöglichkeiten in der EU würden nicht nur wirtschaftliche Vorteile für Migranten und (durch die Überweisungen) ihre Herkunftsländer mit sich bringen. Sie wären darüber hinaus ein wichtiger Bestandteil der politischen Zusammenarbeit der EU mit den Herkunfts- und Transitländern entlang der großen Migrationsrouten zur Reduzierung der irregulären Migration (Handlungsempfehlung 4). Die EU-Mitgliedstaaten würden ihr Interesse an einer konstruktiven Zusammenarbeit beweisen, indem sie legale Arbeitsmöglichkeiten anbieten und nicht lediglich irreguläre Einwanderer auszuschließen versuchen.

Viele Personen von außerhalb der EU mit einem Hochschulabschluss können bereits jetzt legal in der EU arbeiten. Bei einer Ausweitung der legalen Zuwanderung sollten daher Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen als Maßstab für die erwartete Integrationsfähigkeit am Arbeitsmarkt herangezogen werden. Um eine Verknappung von Fachkräften in den Herkunftsländern (brain drain) zu vermeiden, sollten die EU-Mitgliedstaaten dort – etwa im Rahmen der Entwicklungshilfe – Berufsausbildungen anbieten. Dabei sollten Kenntnisse vermittelt werden, die sowohl



im Heimatland als auch im Ausland benötigt werden. Üblicherweise bleiben nach der Ausbildung einige Auszubildende in ihrem Heimatland und heben dort mit ihren neu erworbenen Fähigkeiten das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte.

In der EU liegt die Regelung der Arbeitsmigration von außerhalb der EU in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Diese entscheiden, in welchem Umfang sie Nicht-EU-Bürgern legale Arbeitsmöglichkeiten einräumen und welche Sprachkenntnisse und beruflichen Qualifikationen sie fordern, damit Einwanderer zuverlässig ihren Lebensunterhalt selbst verdienen können und nicht dem Sozialstaat zur Last fallen. Gemeinsam sollten die Mitgliedstaaten sich jedoch auf ein Paket einigen, das für potenzielle Migranten in Entwicklungsländern starke Anreize schafft, in Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen statt in irreguläre Migration zu investieren.


In diesem Zusammenhang wird diskutiert, Asylsuchende auch bei Ablehnung ihres Asylantrags im Zielland bleiben zu lassen, wenn sie sich gut in den Arbeitsmarkt integrieren. Ein derartiger „Spurwechsel“ wäre für alle Asylsuchenden ein starker Anreiz, von Anfang an in Ziellandspezifisches Humankapital (Sprachkenntnisse etc.) zu investieren. Derzeit verlieren Asylsuchende viel Zeit bei der Arbeitsmarktintegration, wenn ihr rechtlicher Status über Jahre hin unsicher bleibt. Gleichzeitig wäre es allerdings problematisch, wenn gescheiterte Asylbewerber im Vergleich zu anderen Nicht-EU-Staatsangehörigen beim Arbeitsmarktzugang privilegiert würden: Dies würde einen Anreiz für irreguläre Immigration schaffen. Eine Ausweitung der legalen Arbeitsmigration in die EU-Mitgliedstaaten würde diesen Zielkonflikt abmildern.



## 8.

### Die wirtschaftliche und soziale Integration von Einwanderern fördern und insbesondere die Arbeitsmarktintegration von gerade angekommenen Flüchtlingen erleichtern

Die wirtschaftliche und soziale Integration von verschiedenen Gruppen von Immigranten in der EU variiert stark. Bei männlichen legalen Arbeitsmigranten liegen die Beschäftigungsquoten nach wenigen Jahren Aufenthalt in der EU ähnlich hoch wie bei Einheimischen. Bei Migrantinnen, die oft im Rahmen der Familienzusammenführung in die EU kommen, liegt die Beschäftigung jedoch deutlich niedriger. Flüchtlinge benötigen viel länger, um Arbeit zu finden, und erreichen erst nach etwa 10 Jahren die Beschäftigungsquoten anderer Gruppen von Immigranten. Umgekehrt



ist die Arbeitslosigkeit unter Immigranten höher als unter Einheimischen, insbesondere wenn sie als Flüchtlinge oder im Rahmen der Familienzusammenführung nach Europa gekommen sind. Gleichzeitig sind die Einkommen der Immigranten niedriger, selbst wenn sie Arbeit gefunden haben. Deshalb laufen einige Gruppen von Einwanderern Gefahr, sozial ausgegrenzt zu werden – mit negativen Folgen auch für zukünftige Generationen.

Die Politik steht vor der doppelten Herausforderung, erstens der sozialen Ausgrenzung von Einwanderern (und anderen) entgegenzusteuern, die teilweise schon lange in der EU leben, und zweitens die wirtschaftliche Integration von Neuankömmlingen zu fördern, damit sie später nicht ausgegrenzt werden. Dafür sind hohe Investitionen in Arbeitsmarktintegration und Bildung erforderlich. Einige EU-Mitgliedstaaten bieten bereits zahlreiche Arbeitsmarktprogramme an, deren Vielfalt und mangelnde Koordination jedoch viele Kunden überfordern. Dies gilt insbesondere für Flüchtlinge, die gerade erst angekommen sind, die Landessprache noch nicht beherrschen und noch nicht mit den Institutionen des Gastlandes vertraut sind. Deshalb ist es wichtig, Einwanderern persönliche Beratung zur Seite zu stellen, damit sie sich in dem komplexen Unterstützungssystem zurechtfinden.




## 9.

### Mit der europäischen Gesellschaft an einer politischen Kultur arbeiten, die auf respektvoller Debatte und evidenzbasierter Politik beruht

Die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Einwanderern und Einwanderung ist nicht nur eine wichtige Triebkraft der Einwanderungspolitik in europäischen Demokratien; sie beeinflusst auch die Integrationsergebnisse. Wenn Einwanderer zum Beispiel den Eindruck haben, dass ihnen ein großer Teil der einheimischen Bevölkerung abweisend gegenübersteht, dann besteht zumindest die Gefahr, dass sie ihre Investitionen in Zielland-spezifisches Humankapital und ihre Integrationsbemühungen verringern.

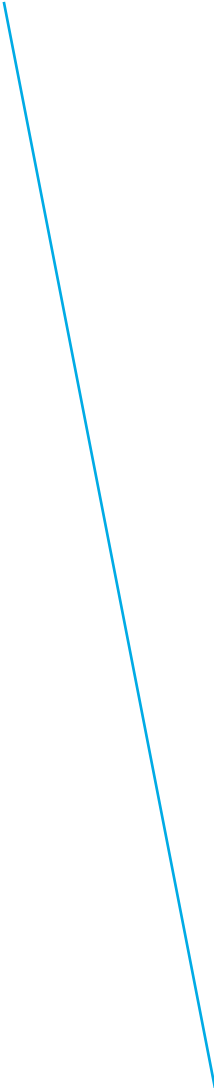
Viele im Land geborene Personen, die der Einwanderung skeptisch gegenüberstehen, sind nicht primär um die Auswirkungen auf ihr eigenes Einkommen besorgt. Vielmehr geht es ihnen um mögliche negative Auswirkungen auf ihre Peergroup - wobei sie diese eher über Ethnizität definieren als über staatsbürgerliche Werte. Darüber hinaus verstärkt sich die Ablehnung von Einwanderern und Einwanderung, wenn die im Inland Geborenen keine positiven Kontakte



mit Einwanderern haben. Auch polarisierende politische Debatten, insbesondere in den „Echoräumen“ der sozialen Medien, und eine Berichterstattung, die Einwanderer als Außengruppe stigmatisiert, tragen zu Ausländerfeindlichkeit bei. Dagegen fördern positive Kontakte mit Einwanderern eine respektvolle politische Debatte und eine objektive Berichterstattung in den Medien eine differenzierte Sichtweise.

In Europa fällt eine negative Einstellung gegenüber der Einwanderung oft mit einer negativen Einstellung gegenüber der europäischen Integration zusammen. Offenbar definieren sich viele Menschen über ihre Ethnizität und wünschen sich, dass die eigene ethnische Gruppe „Herr der Lage“ ist.

Vor diesem Hintergrund müssen sich die wichtigen sozialen Akteure zusammentun und noch stärker für demokratische Prinzipien sowie staatsbürgerliche Werte engagieren. Ziel ist es, einen unverzerrten politischen Prozess und eine sachliche öffentliche Debatte über umstrittene Themen, wie zum Beispiel Asyl und Migrationspolitik zu gewährleisten. Experten können in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie unparteiisch Informationen und Analysen zur Verfügung stellen.



**Stiftung Mercator GmbH**

Huyssenallee 40  
45128 Essen  
Tel. +49 201 24522-0  
Fax +49 201 24522-44  
info@stiftung-mercator.de  
www.stiftung-mercator.de

 facebook.com/StiftungMercator  
 twitter.com/MercatorDE  
 youtube.com/StiftungMercator  
 flickr.com/stiftung\_mercator

**Anna Dieterle**

Projektmanagerin Bereich Wissenschaft  
Tel. +49 201 24522-815  
anna.dieterle@stiftung-mercator.de

**Cathrin Sengpiehl**

Kommunikationsmanagerin Presse  
Tel. +49 201 24522-841  
cathrin.sengpiehl@stiftung-mercator.de