

Geis, Wido; Orth, Anja Katrin

Working Paper

Flüchtlinge: Herausforderung und Chance für Deutschland

IW Policy Paper, No. 26/2015

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Geis, Wido; Orth, Anja Katrin (2015) : Flüchtlinge: Herausforderung und Chance für Deutschland, IW Policy Paper, No. 26/2015, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/117302>

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.

Flüchtlinge

Herausforderung und Chance für Deutschland

Autoren:

Dr. Wido Geis

Telefon: 0221 4981-705

E-Mail: geis@iwkoeln.de

Anja Katrin Orth

Telefon: 0221 4981-240

E-Mail: orth@iwkoeln.de

2. September 2015

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung.....	4
2. Asylbewerber in Deutschland und der EU.....	6
2.1 Anzahl der Flüchtlinge in Europa und Deutschland.....	6
2.2 Verteilung der Flüchtlinge in der EU.....	12
2.3 Asylverfahren in Deutschland.....	15
3. Fachkräftepotenziale von Flüchtlingen	19
4. Integration von Asylbewerbern	24
4.1 Arbeitsmarktzugang und Qualifizierung.....	24
4.2 Wechsel in die Erwerbs- und Bildungsmigration	27
5. Anerkannte Flüchtlinge und Geduldete	29
5.1 Integration anerkannter Flüchtlinge	29
5.2 Umgang mit Geduldeten	31
6. Fazit.....	35
Literatur	36

JEL-Klassifikation:

J15: Ökonomische Bedeutung der Zuwanderung

K37: Zuwanderungsrecht

Zusammenfassung

In den letzten Monaten sind immer mehr Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Allein im ersten Halbjahr 2015 wurden hier 171.785 Asylanträge gestellt und für das Gesamtjahr wird mit bis zu 800.000 gerechnet. Noch höher ist die Zahl der laufenden Asylverfahren mit 274.645 im April 2015, was insbesondere für die Kommunen zu einer enormen Belastung führt. Dabei kommt ein bedeutender Teil der Flüchtlinge aus Ländern, in denen weder (Bürger-) Krieg herrscht noch politische Verfolgung droht, und hat damit kaum Chancen auf Anerkennung. Dies gilt insbesondere für Personen aus den Westbalkanländern, die im ersten Halbjahr 2015 mit 47 Prozent fast die Hälfte aller Asylbewerber in Deutschland stellen.

Auch wenn es sich bei einem Teil dieser Personen um in Deutschland gesuchte Fachkräfte handelt, ist es in keinem Fall vernünftig, dass sie über das Asylsystem einreisen. So erfolgt die Verteilung von Asylbewerbern nicht nach Arbeitsmarktgesichtspunkten und durch die Verfahren entstehen substantielle Kosten. Daher sollten die Asylverfahren so gestaltet werden, dass Personen ohne Aussicht auf Anerkennung möglichst wenig Anreize haben, einen Asylantrag zu stellen. Um dies zu erreichen, sollten auch verstärkt alternative Zugangswege nach Deutschland im Rahmen der regulären Erwerbs- und Bildungsmigration geöffnet werden. Denn Deutschland ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmend auf Fachkräfte aus Drittstaaten angewiesen.

Vor diesem Hintergrund sollten auch die Integrationschancen von Asylbewerbern, anerkannten Flüchtlingen und Geduldeten in Deutschland verbessert werden, da in der Vergangenheit als Flüchtlinge nach Deutschland eingereiste Personen mit Blick auf Sprachkenntnisse, Bildungsniveau und Arbeitsmarktbeteiligung im Schnitt langfristig deutlich schlechter gestellt waren als andere Zuwanderergruppen. Hilfreich wäre hier insbesondere, wenn der Zugang zu den Integrationskursen auch für Asylbewerber und Geduldete geöffnet würde, bei denen absehbar ist, dass sie sich längerfristig im Land aufhalten. Zudem sollte beim Arbeitsmarktzugang bereits nach drei Monaten auf eine Prüfung, ob auch ein geeigneter inländischer oder sonst bevorzugt Berechtigter Bewerber zur Verfügung steht (Vorrangprüfung), verzichtet werden. Auch wäre eine grundsätzliche Aussetzung der Abschiebung bis zum Abschluss der jeweiligen Ausbildungsphase wünschenswert, da der Ausbildung von Flüchtlingen aufgrund ihres häufig relativ niedrigen Alters – im ersten Halbjahr 2015 waren 29 Prozent der Asylbewerber minderjährig – besondere Bedeutung zukommt. Bisher ist dies nur bei beruflichen Bildungsgängen möglich, wenn die betreffende Person bei Ausbildungsbeginn jünger als 21 Jahre war. Mit Blick auf die Ausbildung im dualen System wäre es zudem sinnvoll, Asylbewerber und Geduldeten einen „Spurwechsel“ hin zu einem regulären Aufenthaltstitel zur betrieblichen Ausbildung zu ermöglichen, da in dieser Form ausgebildete Personen einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten können.

1. Einleitung

In den letzten Monaten sind der Zustrom von Flüchtlingen, ihre Unterbringung und Integration zu einem beherrschenden Thema in der politischen Diskussion in Deutschland und Europa geworden. Konkret geht es dabei um sehr viele verschiedene Einzelfragen, angefangen damit, wie das Kentern überfüllter Flüchtlingsboote im Mittelmeer vermieden kann, über die Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland und Europa, bis hin zum Umgang mit Asylbewerbern vom Westbalkan, die nur eine geringe Chance auf Anerkennung als Flüchtlinge haben.

Diese Diskurse sind auch sehr wichtig, da die Zahl der Flüchtlinge in Deutschland und Europa in den letzten Monaten immer neue Höchstwerte erreicht. Allein im ersten Halbjahr 2015 wurden in Deutschland 171.785 und europaweit 373.050 Asylanträge gestellt (Eurostat, 2015). So hoch waren die Asylbewerberzahlen zuletzt nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und mit Einsetzen der Jugoslawienkriege zu Beginn der 1990er-Jahre. Für das Gesamtjahr 2015 erwartet die Bundesregierung sogar allein bis zu 800.000 Asylbewerber in Deutschland (BMI, 2015b). Damit ergeben sich insbesondere in den Kommunen, die sich für Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge verantwortlich zeichnen, große Herausforderungen.

Um hier befriedigende Lösungen zu finden, ist eine gemeinsame Anstrengung aller beteiligten Akteure, insbesondere des Bundes, der Länder und Kommunen aber auch der nichtstaatlichen Organisationen notwendig. Dabei sollten sowohl die Auseinandersetzung mit der Thematik als auch die Entscheidungsfindung grundsätzlich auf Basis sachlicher Argumente, die möglichst mit empirischen Befunden untermauert werden können, und nicht (allein) emotional erfolgen. Hier möchte das vorliegende Policy Paper einen Beitrag leisten, indem es zentrale Fakten zur Flüchtlingszuwanderung aufbereitet und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen diskutiert.

Für eine derartige sachliche Betrachtung der Thematik ist es zunächst einmal notwendig zu klären, welche Personengruppen konkret unter den Begriff „Flüchtlinge“ gefasst werden sollen. Wird von dem Aufenthaltsrechtlichen Status in Deutschland und Europa ausgegangen, können die folgenden drei Gruppen unterschieden werden:

- **Anerkannte Flüchtlinge**, also Personen, denen Asyl oder Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder ein subsidiärer Schutz gewährt wurde,
- **Asylbewerber**, also Personen, die einen entsprechenden Asylantrag gestellt haben, der aber noch nicht entschieden ist,
- **Geduldete**, also Personen, deren Asylantrag negativ beschieden wurde, deren Abschiebung jedoch ausgesetzt ist.

Obschon der Fokus der öffentlichen Diskussion derzeit hauptsächlich auf Asylbewerbern liegt, werden im vorliegenden Policy Paper alle drei genannten Flüchtlingsgruppen in den Blick genommen. Keine „Flüchtlinge“ sind nach dieser Logik alle Personen, die mit einem regulären Aufenthaltstitel oder illegal ins Land kommen und hier keinen Asylantrag stellen, auch wenn ihnen im Heimatland kriegerische Auseinandersetzungen oder politische Verfolgung drohen.

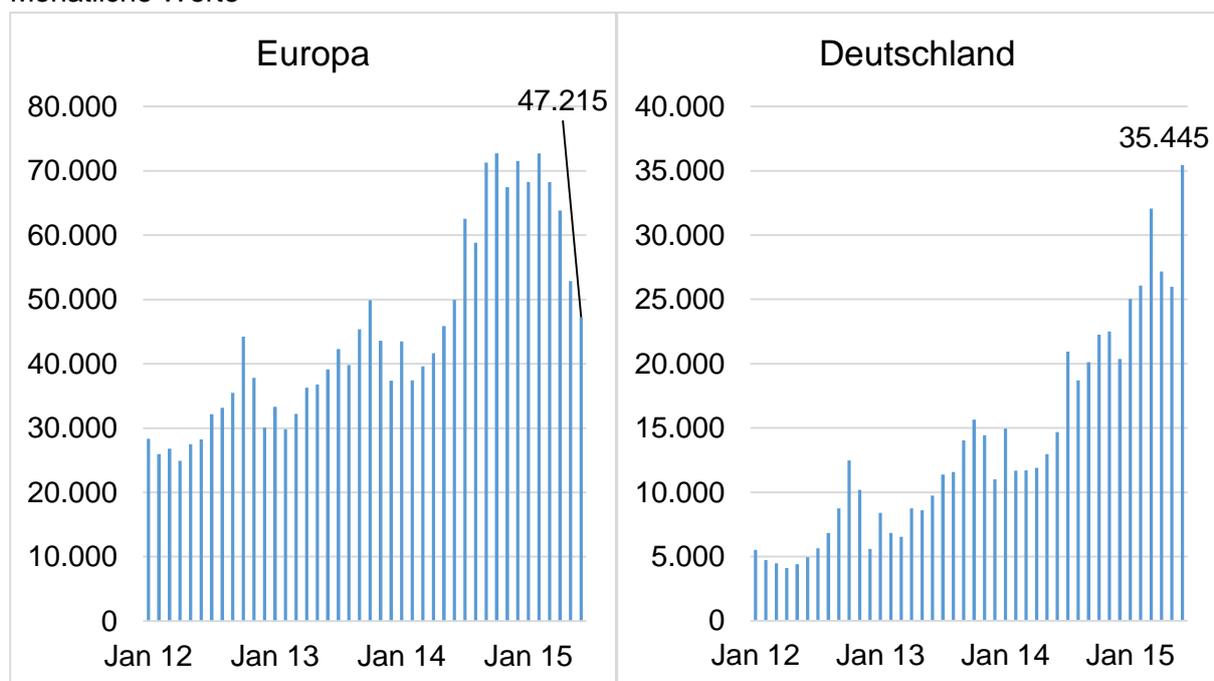
Die Analyse gliedert sich in fünf Teile. Zunächst werden in Abschnitt 2 das Ausmaß an Asylanträgen in Deutschland und Europa, die Verteilung der Asylbewerber in Europa und die Entwicklung der Asylverfahren in Deutschland nachgezeichnet. Darauf aufbauend werden Verbesserungsvorschläge in diesen Bereichen diskutiert. In Abschnitt 3 wird dargestellt, was über die Qualifikationen und die bisherige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland bekannt ist. Dabei werden alle drei Flüchtlingsgruppen gemeinsam betrachtet, da eine Differenzierung vor dem Hintergrund der ohnehin sehr schlechten Datenlage nicht möglich ist. Im Abschnitt 4 wird die Integration von Asylbewerbern in Arbeitsmarkt und Gesellschaft thematisiert. Dazu wird nicht nur auf Arbeitsmarktzugang und Bildungsangebote für Asylbewerber eingegangen, sondern es werden auch die Potenziale und Grenzen eines Wechsels in die Erwerbs- oder Bildungsmigration („Spurwechsel“) in den Blick genommen. Abschnitt 5 befasst sich explizit mit anerkannten Flüchtlingen und Geduldeten. Hier werden die Integrationschancen für diese beiden Gruppen getrennt betrachtet. Auf Basis dieser Ergebnisse zieht Abschnitt 6 ein allgemeines Fazit zur aktuellen Flüchtlingspolitik in Deutschland.

2. Asylbewerber in Deutschland und der EU

2.1 Anzahl der Flüchtlinge in Europa und Deutschland

In den letzten Jahren hat die Anzahl von Flüchtlingen nach Europa sehr stark zugenommen. Stellten im Jahr 2012 insgesamt noch 347.630 Personen einen Asylantrag in einem der EU-Länder, Island, Liechtenstein, Norwegen oder der Schweiz, die im Folgenden der Einfachheit halber mit Europa bezeichnet werden, so waren es im Jahr 2013 bereits 465.760 (Abbildung 1). Im Jahr 2014 lag der Wert dann mit 662.205 beinahe doppelt so hoch wie im Jahr 2012 und alleine im ersten Halbjahr des Jahres 2015 stellten schon 373.050 Personen einen Asylantrag. Allerdings zeichnet sich in den letzten Monaten eine Trendwende ab. Während im Februar europaweit noch 72.690 Asylanträge gestellt wurden, waren es im Juni mit 47.215 nur noch so wenige wie zuletzt im Mai 2014.

Abbildung 1: Entwicklung der Asylbewerberzahlen in Europa und in Deutschland
Monatliche Werte



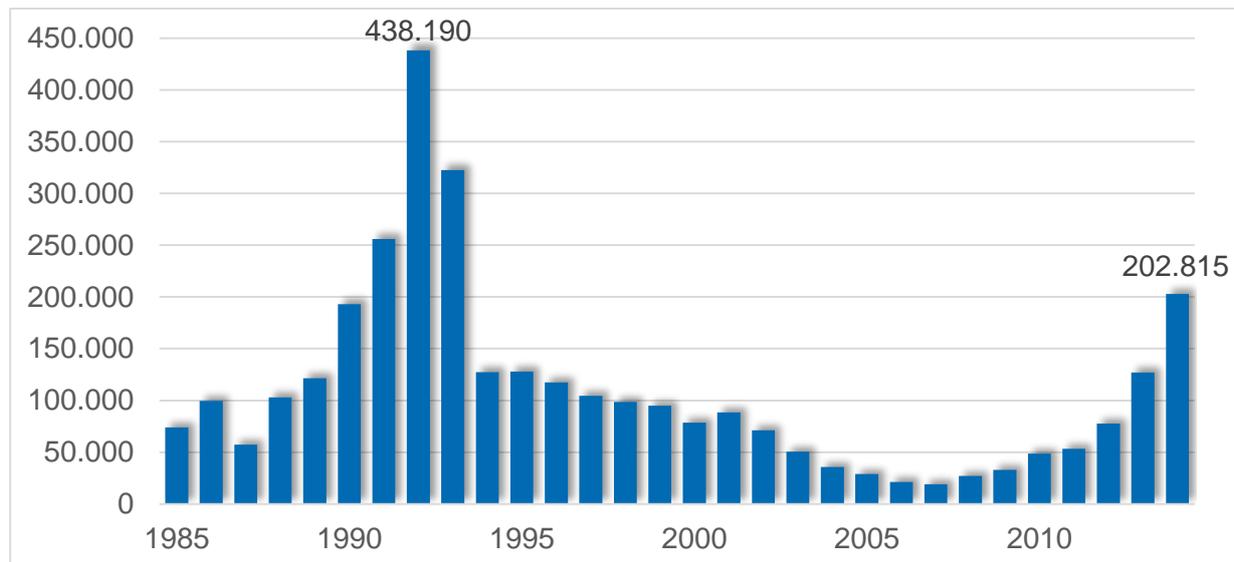
Quelle: Eurostat, 2015

Noch stärker als in Europa ist die Zahl der Asylanträge in Deutschland gestiegen. Waren es hier im Jahr 2012 noch 77.600, so lag der Wert im Jahr 2013 mit 121.555 nahezu doppelt und im Jahr 2014 mit 202.815 fast dreimal so hoch. Insgesamt hat sich damit die Asylbewerberzahl in Deutschland zwischen den Jahren 2012 und 2014 nahezu verdreifacht. Für das Jahr 2015 deutet sich nochmals eine außerordentlich starke Zunahme an, da bereits im ersten Halbjahr 171.785 Asylanträge gestellt wurden. Anders als in Europa insgesamt ist in Deutschland also in den letzten Monaten kein Rückgang, sondern ein nochmaliger starker Anstieg zu verzeichnen. So erreichte die Bewerberzahl im Juni 2015 mit 35.445 einen aktuellen monatlichen Höchstwert (Abbildung 1). Das waren 9.455 oder 36 Prozent mehr als noch im

Mai 2015, hier lag der Wert noch bei 25.990. Anders als für den Anstieg zwischen Februar und März 2015, der durch eine hohe Anzahl von Flüchtlingen aus dem Kosovo verursacht war,¹ gibt es für die aktuelle Entwicklung, die sich mehr oder minder über alle Flüchtlingsgruppen erstreckt, keine naheliegende Begründung. Auch das Innenministerium kann dazu in der Pressemitteilung zu den Asylbewerberzahlen im Juni keine Erklärung liefern (BMI, 2015a).

Eine ähnlich dynamische Entwicklung der Asylbewerberzahlen war in Deutschland zuletzt zu Beginn der 1990er Jahre zu verzeichnen, als insbesondere die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien zu einer starken Flüchtlingswelle führten. Damals stiegen die Asylbewerberzahlen bis zum Jahr 1992 sehr stark, erreichten mit 438.190 einen Höchststand und gingen dann bis 1994 bereits wieder auf nur noch 127.210 zurück (Abbildung 2). Neben einer verbesserten Lage in den Herkunftsländern dürfte auch der Asylkompromiss vom 6.12.1992 zu diesem starken Rückgang beigetragen haben. Mit ihm wurden insbesondere die Prinzipien der „sicheren Drittstaaten“ und der „sicheren Herkunftsstaaten“ in das Asylrecht aufgenommen (BAMF, 2014a). Dementsprechend haben Personen, die aus „sicheren Drittstaaten“ – das sind die EU-Länder, Norwegen und die Schweiz – einreisen, seither grundsätzlich keinen Anspruch auf Asyl (§ 26a AsylVfG). Die Anträge von Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ – das sind derzeit Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien sowie Ghana und der Senegal – können unmittelbar abgelehnt werden, wenn der Antragssteller keine politische Verfolgung nachweisen kann (§ 29a AsylVfG).

Abbildung 2: Langfristige Entwicklung der Asylbewerberzahlen in Deutschland
Jahreswerte



Quelle: Eurostat, 2015

¹ Im März 2015 stellten 11.730 Personen aus dem Kosovo einen Asylantrag im Vergleich etwa zu 1.580 im Juni 2015.

Da die Flucht heute unter völlig anderen Voraussetzungen erfolgt als noch Mitte der 1990er-Jahre, ist noch nicht abzusehen, ob die Asylbewerberzahlen in den nächsten Jahren wieder zurückgehen werden. Derzeit sind folgende Faktoren prägend:

- **Der Bürgerkrieg in Syrien und dem Irak und die unsichere Lage in weiteren islamischen Ländern:** Syrien war im ersten Halbjahr 2015 das bedeutendste Herkunftsland von Asylbewerbern, sowohl in Deutschland (31.505 Anträge) als auch in Europa (63.615 Anträge, Tabelle 1). Der Irak war mit 8.170 Asylanträgen in Deutschland und 18.210 in Europa jeweils das fünftbedeutendste Herkunftsland. Auch Afghanistan und Pakistan finden sich sowohl in Deutschland als auch in Europa insgesamt unter den 10 bedeutendsten Herkunftsländern. Dabei lag Afghanistan in Europa mit 30.785 Anträgen im ersten Quartal 2015 sogar an dritter Stelle.
- **Die wirtschaftliche und soziale Lage in den Westbalkanländern:** Insgesamt 81.390 Personen aus den Westbalkanländern Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien stellten im ersten Halbjahr 2015 einen Asylantrag in Deutschland (Abbildung 3). Das entsprach 47 Prozent aller Asylanträge. In Europa insgesamt lag die Zahl bei 119.840 bzw. 31 Prozent. Dabei handelte es sich größtenteils nicht um politisch Verfolgte oder Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention. So wurden im ersten Halbjahr 2015 in Europa weniger als 5 Prozent und in Deutschland weniger als 1 Prozent der Asylanträge von Westbalkanflüchtlings positiv entschieden (Eurostat, 2015). Vor diesem Hintergrund hat Deutschland am 6.11.2014 auch Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien in die Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ aufgenommen (BAMF, 2014b).
- **Die politische und wirtschaftliche Lage in Afrika:** 21 Prozent der Asylbewerber in Europa kamen im ersten Halbjahr 2015 aus Afrika. Bedeutendstes afrikanisches Herkunftsland war Eritrea mit 16.445 Asylbewerbern, was auf die starke politische Verfolgung dort zurückgeht.

Die Ursachen für die hohe Zahl von Asylbewerbern aus den Westbalkanländern dürften also vielmehr in der ungünstigen wirtschaftlichen Lage und hohen Arbeitslosigkeit sowie Problemen im Umgang mit Minderheiten liegen. Hinzu kommt, dass Personen aus den Westbalkanländern anders als andere Flüchtlinge relativ leicht nach Europa gelangen können. So benötigen Bürger Albaniens, Bosnien-Herzegowinas, Mazedoniens, Montenegros und Serbiens kein Visum für die Einreise nach Deutschland (Auswärtiges Amt, 2015).

Tabelle 1: Wichtigste Herkunftsländer der Asylbewerber in Deutschland und Europa

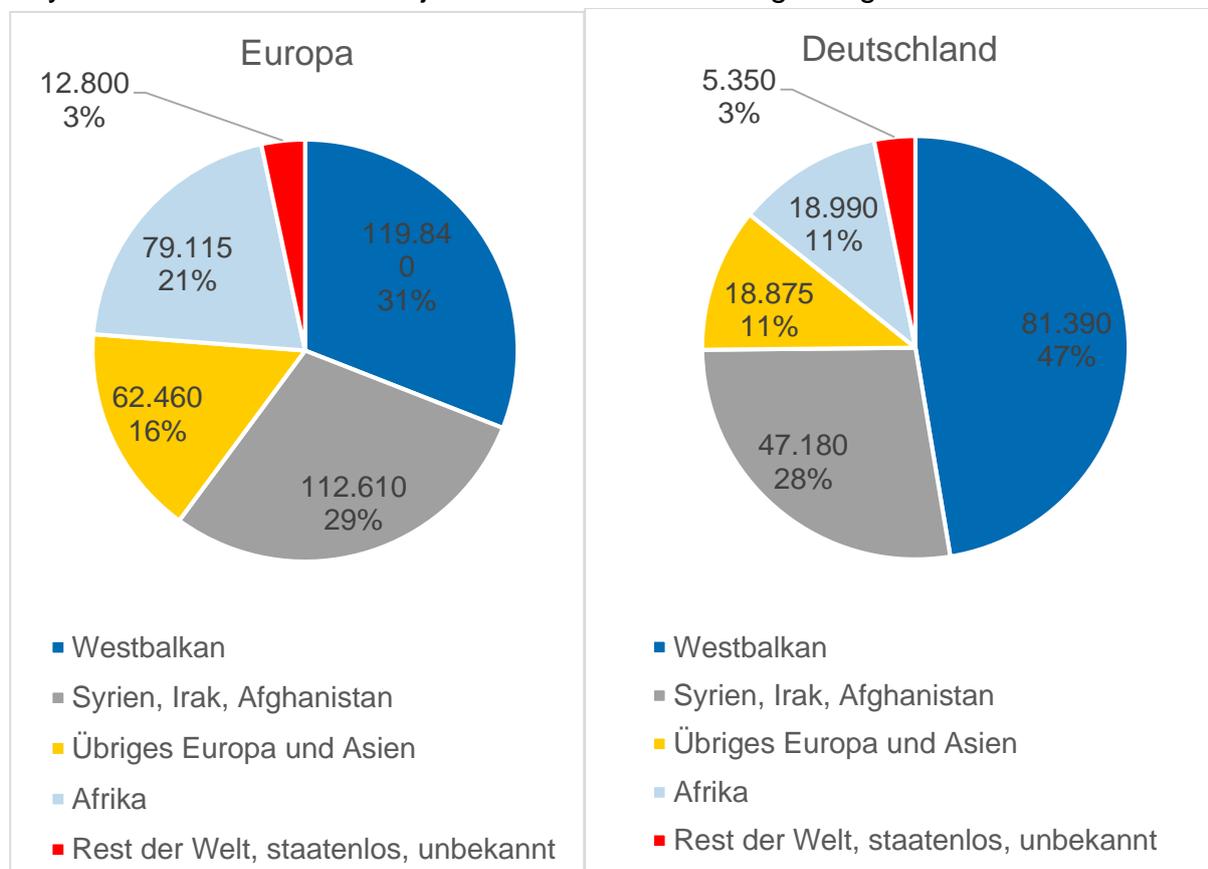
Werte für das erste Halbjahr 2015

Europa				Deutschland		
	Land	Asylbewerberzahl	Schutzquote	Land	Asylbewerberzahl	Schutzquote
1	Syrien	63.615	94,9	Syrien	31.505	93,6
2	Kosovo	62.390	1,3	Kosovo	31.225	0,3
3	Afghanistan	30.785	69,1	Albanien	22.110	0,5
4	Albanien	25.890	4,7	Serbien	15.520	0,1
5	Irak	18.210	89,7	Irak	8.170	98,8
6	Serbien	17.170	1,0	Afghanistan	7.505	69,7
7	Eritrea	16.445	92,6	Mazedonien	6.545	0,3
8	Pakistan	10.865	26,8	Bosnien und Herzegowina	3.980	0,2
9	Ukraine	9.675	17,7	Eritrea	3.350	90,2
10	Somalia	9.325	59,7	Pakistan	2.780	19,8

Quelle: Eurostat, 2015

Abbildung 3: Asylbewerber nach Herkunftsregionen

Asylbewerber im ersten Halbjahr 2015 nach Staatsangehörigkeiten



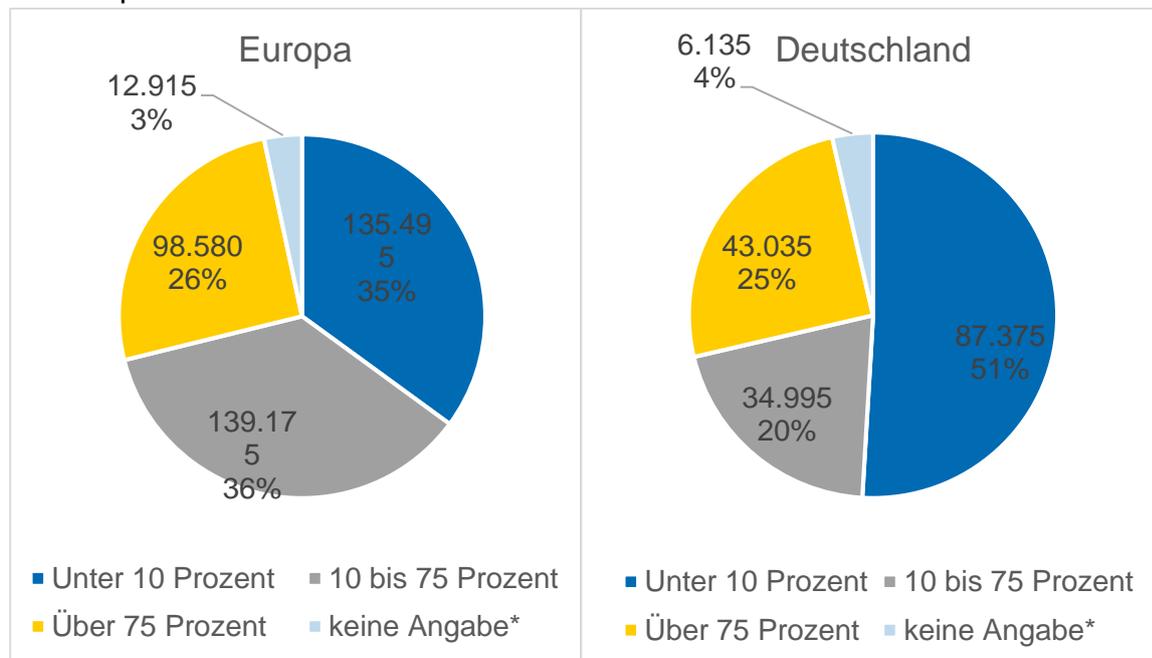
Quelle: Eurostat, 2015

Für die Politik ergeben sich hieraus zwei Handlungserfordernisse. Zum einen sollten die Krisenländer auf ihrem Weg zu Frieden und Freiheit unterstützt werden, zum anderen sollten Personen, deren Herkunftsländer nicht von gewalttätigen Auseinandersetzungen oder politischer Verfolgung geprägt sind, von der Antragsstellung abgehalten werden. Dass Ersteres nicht leicht ist, zeigt das Beispiel Afghanistans überdeutlich. Trotz des jahrelangen ISAF-Einsatzes ist die politische Lage hier nach wie vor so instabil, dass viele Menschen nach Europa fliehen und hier auch als Flüchtlinge anerkannt werden. Dennoch sollte Europa mit aller Kraft für eine Lösung des Konflikts in Syrien und dem Irak eintreten und sich auch in anderen Krisengebieten engagieren.

Wenn Personen aus Ländern, die nicht von gewalttätigen Auseinandersetzungen oder politischer Verfolgung betroffen sind, in großer Zahl Asylanträge stellen, belastet das nicht nur die Aufnahmeländer. Auch den Betroffenen nützt es wenig, denn sie haben in der Regel kaum eine Chance auf einen dauerhaften Aufenthalt im Zielland und werden meist direkt nach Abschluss ihres Asylverfahrens in ihre Herkunftsländer abgeschoben. Dies gilt derzeit für sehr viele Asylbewerber. Wird für die Zuordnungen eine europaweite Schutzquote von unter 10 Prozent zugrunde gelegt, so zählte im ersten Halbjahr 2015 mit 51 Prozent mehr als jeder zweite Asylbewerber in Deutschland und mit 35 Prozent rund jeder dritte Asylbewerber in Europa zu dieser Gruppe (Abbildung 4).

Abbildung 4: Asylbewerber nach Schutzquoten

Asylbewerber im ersten Halbjahr 2015 nach herkunftslandspezifischer europaweiter Schutzquote



*Weniger als 50 Entscheidungen, staatenlos, Staatsangehörigkeit unbekannt

Quelle: Eurostat, 2015

Um die Zahl der Asylanträge von dieser Personengruppe zu reduzieren, sind verschiedene Maßnahmen notwendig und hilfreich:

- **Informationskampagnen zum deutschen und europäischen Flüchtlingsrecht:** Den betroffenen Personen ist häufig im Vorhinein nicht bewusst, wie aussichtslos ihre Asylanträge sind. Daher können gezielte Informationen zum deutschen und europäischen Flüchtlingsrecht einen substanziellen Beitrag zur Reduzierung der Asylbewerberzahlen leisten. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung eine gezielte Aufklärungskampagne in den Westbalkanländern gestartet und in Albanien erste Zeitungsanzeigen geschaltet. Diese sind gut gelungen, da sie leicht verständlich und gleichzeitig informativ sind (RP Online, 2015).
- **Schaffung alternativer Zugangswege nach Deutschland und Europa:** Auch wenn sich, wie in Abschnitt 3 im Detail dargestellt, nicht konkret sagen lässt, welche Qualifikationen die Asylbewerber mitbringen, können sie vor dem Hintergrund des demografischen Wandels einen Beitrag zur Sicherung der Arbeitskräftebasis in Deutschland leisten. Daher kann eine Öffnung weiterer regulärer Zugangswege zum deutschen Arbeitsmarkt nicht nur Zuwanderungsinteressierte davon abhalten, einen Asylantrag zu stellen, sondern auch der deutschen Wirtschaft zugutekommen. Dabei wäre einerseits ein Aufenthaltstitel wünschenswert, der qualifizierten Fachkräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt auch ohne konkretes Stellenangebot ermöglicht (Geis, 2015). Andererseits sollte über einen erleichterten Arbeitsmarktzugang für Personen aus den Westbalkanstaaten und gezielte Vermittlungsabsprachen mit diesen nachgedacht werden, die sich alle auf dem Weg zum Beitritt in die Europäische Union befinden (Europäische Union, 2015).
- **Schnelle und konsequente Abwicklung der Asylverfahren:** Informationen und Fehlinformationen über Zugangswege in andere Länder verbreiten sich häufig über Mund-zu-Mund-Propaganda. Daher kann eine zügige Rückkehr erfolgloser Asylbewerber auch einen zentralen Beitrag dazu leisten, weitere Personen davon abzuhalten, Asylanträge ohne Aussicht auf Erfolg zu stellen.
- **Ausweitung der „sicheren Herkunftsstaaten“:** Um die schnelle Abwicklung von Asylverfahren zu erleichtern, sollten weitere Länder, in denen weder kriegerische Auseinandersetzungen noch politische Verfolgung existiert, zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt werden. Dies gilt insbesondere für die verbleibenden Westbalkanstaaten Albanien, Kosovo und Montenegro aber etwa auch für Georgien.

2.2 Verteilung der Flüchtlinge in der EU

Seitdem das Dubliner Übereinkommen „über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 97 / C 254 / 1) am 19.8.1997 in Kraft getreten ist, verfügt die EU über eine gemeinsame Asylpolitik. Notwendig wurde dieser Schritt, da mit dem Schengener Abkommen die Grenzkontrollen weggefallen sind und seither auch Flüchtlinge ohne größere Schwierigkeiten von einem Schengen-Staat in den anderen wechseln und dort einen Asylantrag stellen konnte.

Inzwischen ist die Dublin III genannte dritte Nachfolgeverordnung des Dubliner Abkommens (Verordnung (EU) Nr. 604 / 2013) in Kraft. Diese besagt, dass Asylanträge innerhalb der EU grundsätzlich in dem Land zu stellen sind, über das der Flüchtling in die europäische Union eingereist ist. Allerdings gibt es einige Ausnahmen:

- Unbegleitete Minderjährige werden, wenn möglich, an ein Land verwiesen, in dem ein Familienangehöriger oder Verwandter lebt.
- Genießt ein Familienangehöriger in einem EU-Land Flüchtlingsschutz oder befindet sich in einem laufenden Verfahren, kann der Antrag grundsätzlich auch in diesem Land gestellt werden. Auch wenn Familienangehörige über unterschiedliche Länder einreisen, wird grundsätzlich die Antragsstellung im selben Land ermöglicht.
- Besitzt ein Antragssteller einen gültigen oder abgelaufenen Aufenthaltstitel oder ein gültiges oder abgelaufenes Visum eines Landes, ist dieses Land grundsätzlich auch für den Asylantrag zuständig.
- Hat sich der Antragssteller bereits fünf Monate ununterbrochen in einem Land aufgehalten, ist dieses auch für das Asylverfahren zuständig.
- Kommt ein Asylbewerber im Rahmen der visafreien Einreise in ein EU-Land, ist dieses auch grundsätzlich für das Asylverfahren zuständig und nicht das Land, über das er eingereist ist. Dies ist insbesondere für Personen aus den Westbalkanstaaten relevant, da mit Ausnahme des Kosovo die Visapflicht für diese Länder EU-weit abgeschafft worden ist.

In den letzten Monaten ist das Dublin-Verfahren zunehmend in die Kritik geraten, da es zu einer Benachteiligung von Ländern mit EU-Außengrenzen führt. So betreten Flüchtlinge, die über den Land- oder Seeweg nach Europa kommen, zwangsweise zuerst die Länder mit EU-Außengrenzen. Dementsprechend sind diese dann auch für die Abwicklung der Asylverfahren zuständig. Deshalb schlägt die Europäische Kommission in ihrer Migrationsagenda einen Umsiedlungsmechanismus für Asylsu-

chende vor, der auf Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft und Lage am Arbeitsmarkt in den einzelnen EU-Ländern basiert (Europäische Kommission, 2015b).

Obschon diese Argumentation auf den ersten Blick schlüssig erscheint, macht ein Blick auf die aktuelle Verteilung der Flüchtlinge stutzig. So wurden im Zeitraum von Januar bis April 2015² in vier EU-Ländern deutlich mehr Asylanträge gestellt, als diese bei einer Umverteilung der Asylbewerber anhand von Bevölkerungsgröße oder Bruttoinlandsprodukt eigentlich zu bearbeiten hätten. Diese Länder sind Deutschland, Ungarn, Österreich und Schweden (Tabelle 2). Auch bei Nichtberücksichtigung der Westbalkanflüchtlinge, die größtenteils visumsfrei einreisen können, ändert sich nichts an diesem Bild. Dieser einfachen Rechnung zufolge könnten, neben den genannten vier Ländern, nur noch Belgien und Bulgarien leicht von einer Umverteilung profitieren. Alle anderen EU-Länder hätten zusätzliche Asylverfahren zu bearbeiten. Nun verfügen mit Deutschland, Österreich und Schweden drei der vier Länder, die derzeit überproportional viele Asylbewerber aufnehmen, über gar keine EU-Außengrenze, sodass ein einfacher Umverteilungsschlüssel zu absurden Ergebnissen führen würde. So müsste etwa Spanien, das seine eigenen Flüchtlingszahlen mittels konsequenter Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen niedrig hält,³ Asylbewerber aus diesen EU-Binnenländern aufnehmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein Umsiedlungsmechanismus für Asylsuchende in der EU zumindest derzeit nicht sinnvoll. Ohnehin wäre ein derartiges Verfahren mit einem enormen Bürokratie- und Kostenaufwand verbunden, da festgestellt werden müsste, in welches Land die Asylbewerber überstellt werden sollten. Zusätzlich müsste auch noch der Transport organisiert werden. Würden nun auch noch besondere Regelungen für Flüchtlinge aus einzelnen Herkunftsländern oder bestimmten EU-Ländern gelten, um sicherzustellen, dass das System tatsächlich den strukturell benachteiligten Ländern an den EU-Außengrenzen zugutekommt, wäre es kaum mehr in einem vernünftigen Rahmen handhabbar.

Dennoch sollten EU-Länder, die aufgrund ihrer geografischen Lage einen besonders starken Flüchtlingszustrom zu meistern haben, stärker unterstützt werden. So wäre etwa denkbar, den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der Europäischen Union, der unter anderem EU-Länder in besonders angespannten Situationen bei der Flüchtlingsunterbringung unterstützt, auszubauen (Europäische Kommission, 2015a). Auch wäre vor dem Hintergrund der angespannten Arbeitsmarktlage in Südeuropa zu erwägen, anerkannten Flüchtlingen nach Abschluss des Asylverfahrens den Wechsel in ein anderes EU-Land zu erleichtern.

² Für einige EU-Länder liegen noch keine Werte für Mai und Juni vor, sodass nicht das gesamte erste Halbjahr betrachtet werden kann.

³ Insgesamt ist Spanien als Zielland für Asylsuchende so unattraktiv, dass die Zeit einen Artikel über die spanische Asylpolitik vom 27.07.2015 mit „Wo Asyl der Abschreckung dient“ betitelt hat (Zeit, 2015).

Tabelle 2: Verteilung der Flüchtlinge in Europa

Asylbewerberzahlen für Januar bis April 2015, Bevölkerung zum 1.1.2014 sowie Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2013

	Asylbewerber gesamt		Asylbewerber ohne Westbal- kan		Bevölkerung		Bruttoinlands- produkt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Wert in Mio.	Anteil	Mrd. Euro	Anteil
Belgien	6.735	2,5	5.830	3,2	11,2	2,2	383	2,7
Bulgarien	4.355	1,6	4.355	2,4	7,2	1,4	40	0,3
Dänemark	2.110	0,8	2.000	1,1	5,6	1,1	249	1,8
Deutschland	110.350	40,3	52.345	29,1	80,8	15,5	2.738	19,6
Estland	80	0,0	80	0,0	1,3	0,3	19	0,1
Finnland	1.325	0,5	1.170	0,6	5,5	1,0	193	1,4
Frankreich	21.810	8,0	18.345	10,2	65,8	12,7	2.060	14,8
Griechenland	3.975	1,5	3.840	2,1	10,9	2,1	182	1,3
Irland	890	0,3	825	0,5	4,6	0,9	164	1,2
Island	55	0,0	45	0,0	0,3	0,1	11	0,1
Italien	20.020	7,3	19.690	10,9	60,8	11,7	1.560	11,2
Kroatien	80	0,0	70	0,0	4,2	0,8	43	0,3
Lettland	70	0,0	70	0,0	2,0	0,4	23	0,2
Liechtenstein	20	0,0	20	0,0	0,0	0,0	4	0,0
Litauen	100	0,0	100	0,1	2,9	0,6	35	0,2
Luxemburg	370	0,1	165	0,1	0,5	0,1	45	0,3
Malta	510	0,2	510	0,3	0,4	0,1	7	0,1
Niederlande	4.285	1,6	4.055	2,3	16,8	3,2	603	4,3
Norwegen	2.250	0,8	1.985	1,1	5,1	1,0	386	2,8
Österreich	14.250	5,2	11.805	6,6	8,5	1,6	313	2,2
Polen	2.590	0,9	2.590	1,4	38,0	7,3	390	2,8
Portugal	260	0,1	260	0,1	10,4	2,0	166	1,2
Rumänien	560	0,2	560	0,3	19,9	3,8	142	1,0
Schweden	16.985	6,2	14.470	8,0	9,6	1,9	421	3,0
Schweiz	5.865	2,1	5.315	3,0	8,1	1,6	490	3,5
Slowakei	70	0,0	70	0,0	5,4	1,0	72	0,5
Slowenien	70	0,0	65	0,0	2,1	0,4	35	0,3
Spanien	2.950	1,1	2.945	1,6	46,5	8,9	1.023	7,3
Tschechien	565	0,2	560	0,3	10,5	2,0	149	1,1
Ungarn	40.235	14,7	16.450	9,1	9,9	1,9	98	0,7
Vereinigtes Kgr.	9.455	3,5	8.895	4,9	64,3	12,4	1.899	13,6
Zypern	635	0,2	635	0,4	0,9	0,2	17	0,1
Insgesamt	273.890	100,0	180.075	100,0	520,4	100,0	13.959	100,0

Hervorhebung: Länder mit überproportional hoher Asylbewerberzahl

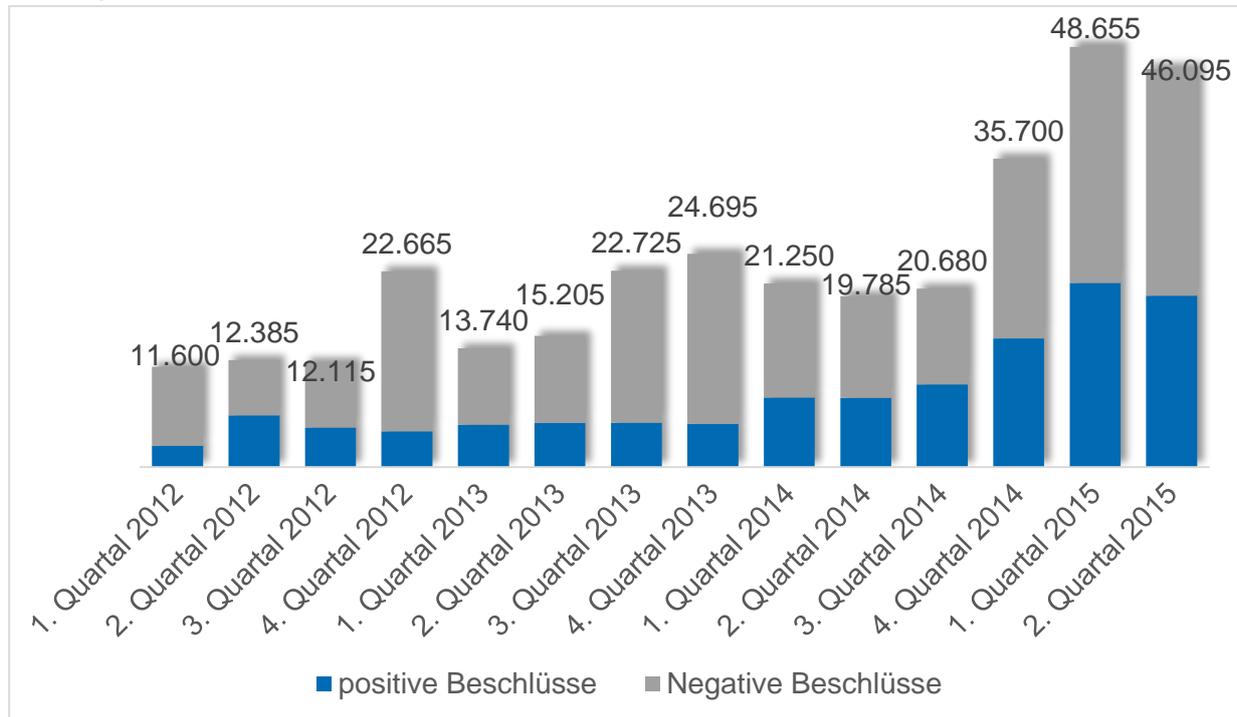
Quelle: Eurostat, 2015

2.3 Asylverfahren in Deutschland

Die hohe Anzahl an Flüchtlingen wird insbesondere für die Kommunen in Deutschland zunehmend zu einer Belastung. Das resultiert nicht nur aus den hohen Asylbewerberzahlen, sondern ist auch darauf zurückzuführen, dass es meist nicht gelingt, die Verfahren zügig abzuschließen. Aussichtslose Bewerber verbleiben deshalb oftmals lange im System. So lag die durchschnittliche Verfahrensdauer bis zu einer behördlichen Entscheidung im vierten Quartal 2014 im Schnitt über alle Herkunftsländer bei 6,6 Monaten. Bei Personen, aus denen am 6.11.2014 zu „sicheren Herkunftsländern“ erklärten Ländern Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien, lagen die entsprechenden Werte bei 4,5 Monaten, 6,3 Monaten und 4,4 Monaten (Bundestagsdrucksache 18/3750). Damit zeichnet sich eine leichte Verbesserung bei den Verfahrensdauern ab. Im Gesamtjahr 2014 lag diese im Schnitt über alle Herkunftsländer noch bei 7,1 Monaten und damit etwa genauso hoch wie im Jahr 2013 mit 7,2 Monaten (Bundestagsdrucksache 18 / 3750). Für das erste Halbjahr 2015 nennt der NDR unter Berufung auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Wert von 5,3 Monaten (NDR, 2015). Sollte sich dieser bestätigen, wäre in den letzten Monaten bei den Verfahrensdauern ein enormer Fortschritt erzielt worden.

Dass es in den letzten Monaten deutliche Verbesserungen bei der Abwicklung der Asylverfahren gegeben hat, zeigt die Entwicklung der Zahl der abgeschlossenen Verfahren. Wurden im Jahr 2014 insgesamt 97.415 erstinstanzliche Entscheidungen gefällt, so waren es bereits im ersten Halbjahr 2015 mit 94.750 nahezu genauso viele (Abbildung 5). Dabei handelte es sich in 53.575 Fällen um Ablehnungen, was einem Anteil von 56,4 Prozent entspricht. Eine Bearbeitungskapazität in dieser Größenordnung reicht allerdings bei weitem noch nicht aus, denn allein im ersten Halbjahr 2015 wurden schon 171.785 Asylanträge gestellt (Abbildung 1). Die Zahl der erstinstanzlichen Entscheidungen lag im zweiten Quartal 2015 mit 46.095 bereits wieder etwas niedriger als im ersten Quartal mit 48.655.

Abbildung 5: Entwicklung der Zahl der erstinstanzlichen Entscheidungen
Vierteljährliche Werte



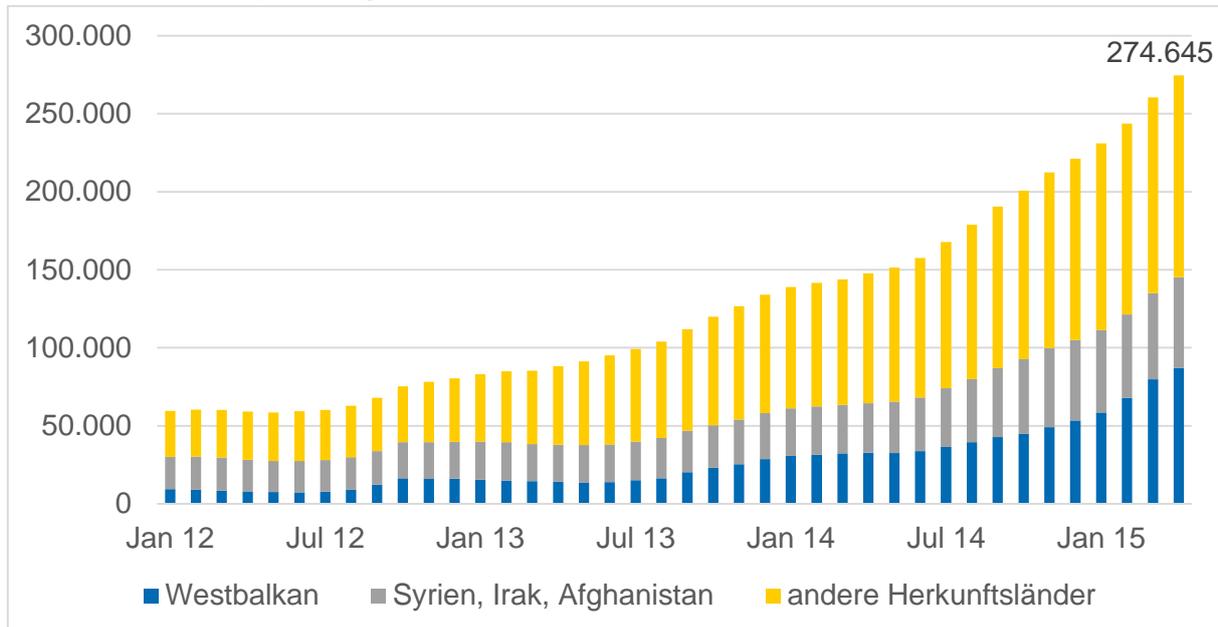
Quelle: Eurostat, 2015

Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die Zahl der laufenden Asylverfahren in den letzten Monaten immer weiter ansteigt. Waren es im April 2013 noch 88.125 Asylverfahren, so lag der Wert im April 2014 bereits bei 147.710 (Abbildung 6). Im April 2015 konnten mit 274.645 Verfahren beinahe doppelt so viele wie im Jahr zuvor und über dreimal so viele wie zwei Jahre zuvor verzeichnet werden. Von dieser Gesamtzahl sind mit 87.185 Fällen beinahe ein Drittel der anhängigen Verfahren auf Westbalkanflüchtlinge zurückzuführen, was den Handlungsbedarf an dieser Stelle nochmals deutlich unterstreicht.

Für Juni 2015 liegen zwar noch keine Eurostat-Zahlen vor, jedoch weist die Asylgeschäftsstatistik einen Wert von 237.877 Verfahren aus (BAMF, 2015b). Diese Zahl lässt allerdings nicht auf einen Rückgang schließen, da sie anders abgegrenzt ist. So liegt der entsprechende Wert der Asylgeschäftsstatistik für April 2015 nur bei 209.700,⁴ sodass sich im Gegenteil ein erneuter Anstieg um rund 13 Prozent ergibt (BAMF, 2015c). Die Zahl der Asylbewerber, die in den deutschen Kommunen untergebracht und versorgt werden müssen, steigt also trotz der Verbesserung bei den Verfahren nach wie vor stark an.

⁴ Dabei ist anzumerken, dass die Eurostat-Zahlen und die Asylgeschäftsstatistik auf den Meldungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge basieren.

Abbildung 6: Entwicklung der Zahl der laufenden Asylverfahren in Deutschland
Monatliche Werte, Stand jeweils zum Monatsende



Quelle: Eurostat, 2015

Vor diesem Hintergrund besteht bei der Umsetzung der Asylverfahren in Deutschland dringender politischer Handlungsbedarf. Insbesondere sollte an folgenden Stellen angesetzt werden:

- Verbesserung der Personalausstattung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge:** Eine zügige Abwicklung der aktuell sehr großen Zahl von Asylanträgen ist nur möglich, wenn genügend Bearbeiter beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zur Verfügung stehen. Zwar hat der Bundesinnenminister im Mai angekündigt, insgesamt 2.000 und diesem Jahr noch 750 zusätzliche Stellen zu schaffen (Tagesspiegel, 2015a). Ob dies allerdings ausreichen wird, ist noch fraglich. Dabei rechnet sich die Aufstockung des BAMF gesamtfiskalisch, da so in größerem Umfang Asylbewerberleistungen eingespart werden können. Allerdings ist anzumerken, dass neben einem ausreichenden Personalbestand auch ein sehr zielstrebiges Vorgehen der zuständigen Mitarbeiter notwendig ist. Dies ist derzeit offensichtlich nicht immer der Fall. So ist die Zahl der laufenden Asylverfahren von Personen aus Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien zwischen November 2014 und April 2015 von 34.170 auf 41.000 angestiegen (Eurostat, 2015), obwohl die allermeisten Asylanträge von Personen aus diesen Ländern, die seit dem 6.11.2014 zu den „sicheren Herkunftsstaaten“ zählen, an sich direkt abgelehnt werden könnten.
- Stärkeres Engagement des Bundes bei der Versorgung der Flüchtlinge:** Die Unterbringung und Versorgung der steigenden Asylbewerberzahl führen zu einer immer stärkeren Belastung für die kommunalen Haushalte. Dabei ist die Haushaltslage in vielen Fällen ohnehin schon angespannt und die Kommunen müssen auch in anderen Bereichen, etwa beim Kita-Ausbau, zusätzliche Lasten tragen.

Um eine Überforderung der Kommunen zu vermeiden, sollte die Aufgaben- und Lastenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen überdacht werden.

- **Getrennte Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus Ländern mit geringer Schutzquote:** Da in vielen Kommunen auch die zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten knapp werden, sollte die regionale Verteilung der Flüchtlinge überdacht werden. Hilfreich wäre, wenn Flüchtlinge mit geringen Chancen auf Anerkennung nicht mehr den Kommunen zugeteilt würden, sondern bis zum Abschluss ihres Verfahrens direkt in der Erstaufnahmeeinrichtung verbleiben. Hierfür sollten spezielle Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus Ländern mit geringer Schutzquote geschaffen werden.

3. Fachkräftepotenziale von Flüchtlingen

Obschon sich Deutschland aus demografischer Sicht noch in einer günstigen Lage befindet, treten bereits heute schon in verschiedenen Berufen Fachkräfteengpässe auf. Besonders betroffen sind der Gesundheits- und Pflegebereich sowie gewerblich-technischen Ausbildungsberufe und Ingenieure (Bußmann, 2015). Scheiden in den nächsten Jahren die besonders geburtenstarken Jahrgänge 1955 bis 1969 aus dem Erwerbsleben aus, wird sich diese Problemlage aller Voraussicht nach noch deutlich verschärfen. Darüber hinaus führt dieser erwartete Anstieg des Anteils nicht mehr erwerbstätiger älterer Personen auch zu großen Herausforderungen im umlageorientierten Renten- und Sozialversicherungssystem. Die wachsende Anzahl an Leistungsempfängern wird in Zukunft immer weniger Beitragszahlern gegenüberstehen.

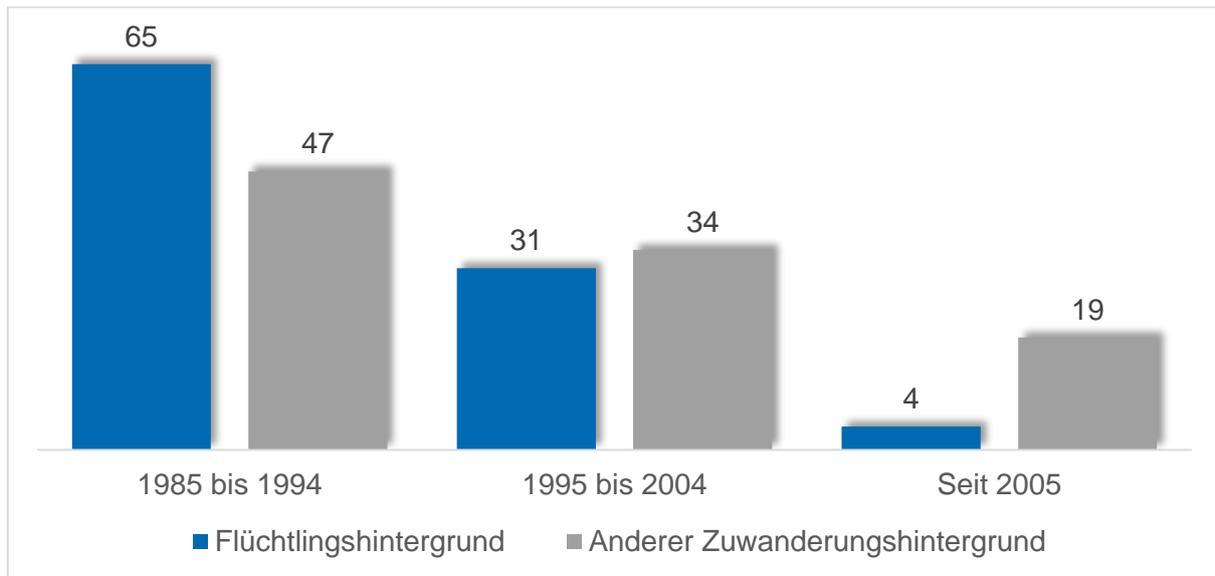
Zuwanderung leistet bereits heute einen zentralen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland und hilft so, diese negativen Folgen des demografischen Wandels abzumildern. So waren im Jahr 2011 etwa 5,7 Prozent der Ärzte und 3,6 Prozent der Altenpfleger in Deutschland nach dem Jahr 2000 zugewandert (Geis/Kemeny, 2014). Dabei ist allerdings anzumerken, dass die Zuwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren stark von Wanderungsströmen aus den anderen EU-Ländern getragen wurde. Besonders die Wirtschaftskrise in Südeuropa und das Auslaufen der Beschränkungen bei der Freizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedsländer spielten hierbei eine prägende Rolle (Geis, 2015). Da diese Länder, wie auch Deutschland, vom demografischen Wandel betroffen sind, ist nicht davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung langfristig fortsetzt. Um die Fachkräftebasis im Land zu sichern, wird Deutschland daher in Zukunft auf Zuwanderung aus Drittstaaten angewiesen sein.

Dabei können grundsätzlich auch Personen, die als Flüchtlinge ins Land kommen, einen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten. Allerdings gibt es bisher kaum Erkenntnisse darüber, welche Qualifikationen die Flüchtlinge mitbringen und wie gut ihnen die Integration in den hiesigen Arbeitsmarkt gelingt. Zwar wurden Zuwanderer im Rahmen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung, die zusammen mit dem Mikrozensus erhoben wird, im Jahr 2014 nach dem Grund für ihre Einreise gefragt, sodass diese Informationen an sich zur Verfügung stünden. Allerdings wurden die Daten von den zuständigen Ämtern noch nicht entsprechend ausgewertet und stehen der Wissenschaft auch noch nicht zur Verfügung.

Die einzige derzeit verfügbare Quelle zu Qualifikationen und Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ist das Sozio-ökonomische Panel (Wagner et al., 2007), das in Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung im Jahr 2013 um eine zusätzliche Migrantenstichprobe ergänzt wurde (Brücker et al., 2015). Im Folgenden werden diese Daten für als Flüchtlinge ins Land gekommene Personen hinsichtlich der Qualifikation und Arbeitsmigration ausgewertet. Dabei ist allerdings anzumerken, dass nur 4 Prozent der betreffenden Befragten nach dem Jahr 2005 zugewandert sind (Abbildung 7) und diese aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht getrennt betrachtet werden können. Hingegen sind fast zwei Drittel (65 Prozent) der

beobachteten Personen mit Fluchthintergrund zwischen den Jahren 1985 und 1995 und damit unter völlig anderen Rahmenbedingungen als heute zugewandert. Daher lässt sich aus den Ergebnissen auch nicht treffsicher auf Qualifikationen und Arbeitsmarktintegration der heute zuwandernden Flüchtlinge schließen.

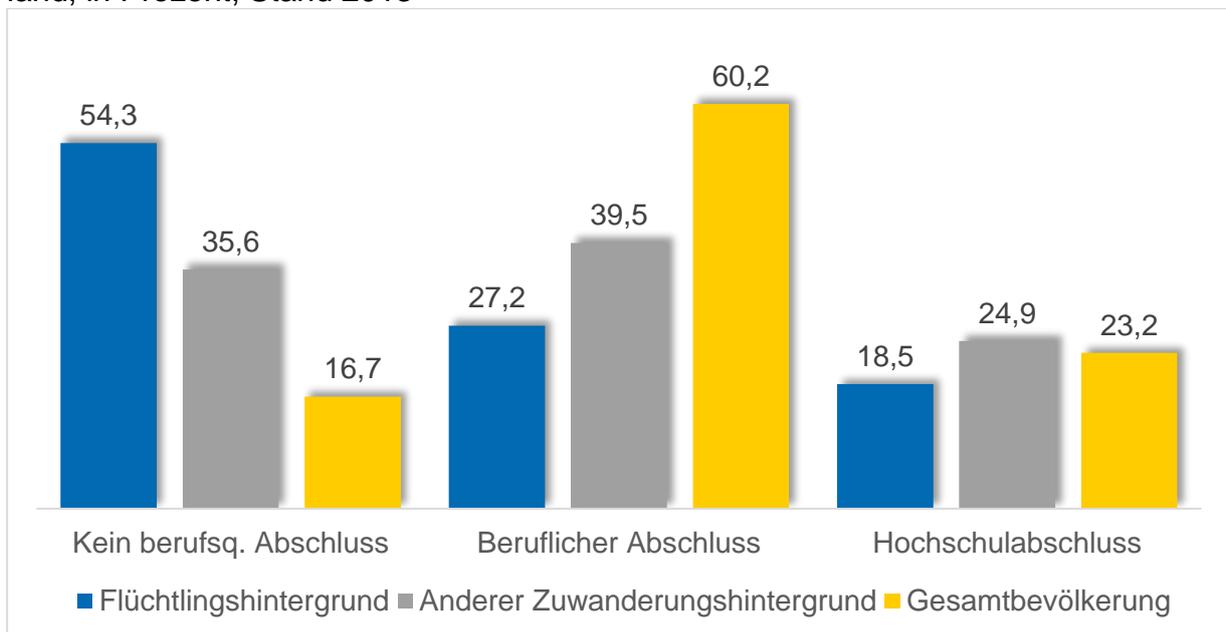
Abbildung 7: Zuwanderungsjahr von als Flüchtlinge eingereister Personen
Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, Zuwanderung nach 1985, Anteile in Prozent, Stand 2013



Quellen: SOEP, 2013; eigene Berechnungen

Werden nur Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 25 und 64 Jahren betrachtet, so haben 18,5 Prozent der als Flüchtlinge ins Land Gekommenen einen Hochschulabschluss, 27,2 Prozent einen beruflichen Abschluss und 54,3 Prozent keinen berufsqualifizierenden Abschluss (Abbildung 8). Damit sind die Zuwanderer mit Flüchtlingshintergrund deutlich schlechter qualifiziert als andere Zuwanderer, die zu 24,9 Prozent einen Hochschulabschluss, zu 39,5 Prozent einen beruflichen Abschluss und nur zu 35,6 Prozent keinen Abschluss haben. Eine aktuelle Befragung im Rahmen des Modellprojekts „Early Intervention“ (Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, zu finden in Daumann et al., 2015), kommt zu einer ähnlichen Qualifikationsstruktur bei den heutigen Asylbewerbern. Allerdings sind diese Ergebnisse nicht repräsentativ und damit nur eingeschränkt aussagefähig (Brücker et al., 2015).

Abbildung 8: Qualifikationsstruktur von Personen mit Flüchtlingshintergrund
Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, Zuwanderung nach 1985, Deutschland, in Prozent, Stand 2013



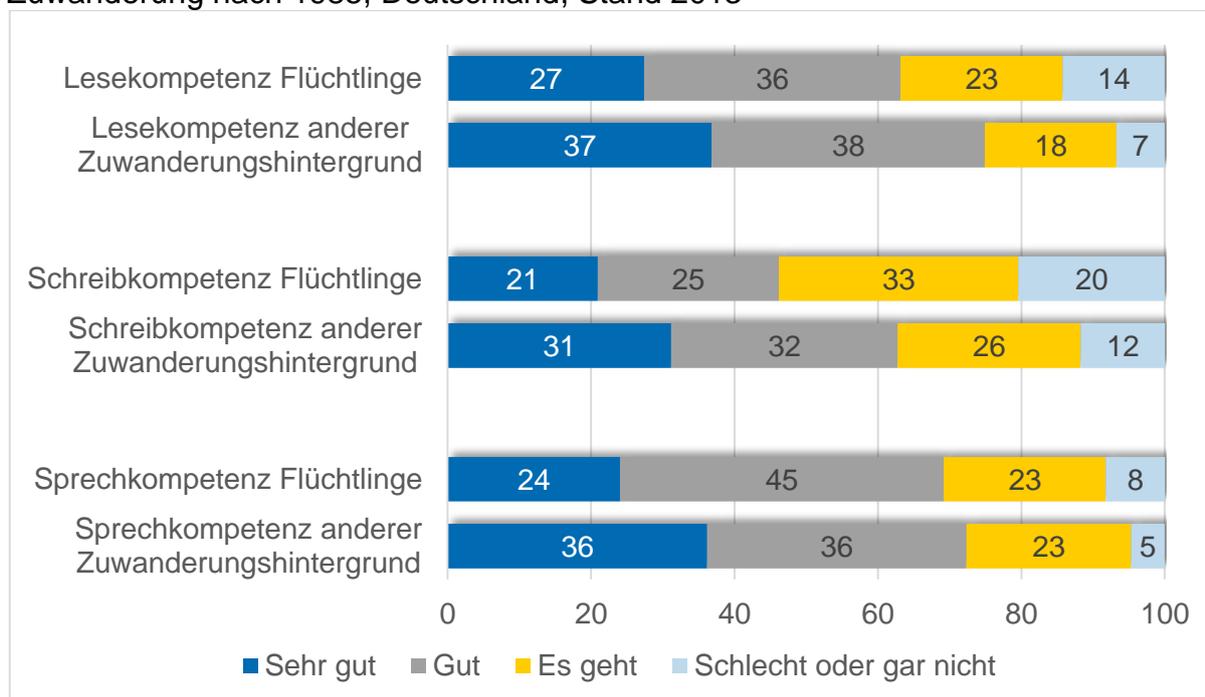
Quellen: SOEP, 2013; eigene Berechnungen

Einhergehend mit dem niedrigeren formalen Bildungsniveau sind auch die Deutschkenntnisse von Personen mit Flüchtlingshintergrund im Schnitt deutlich schlechter als von anderen Zuwanderergruppen. So verfügen nach eigenen Angaben nur 27 Prozent der 25- bis 64-Jährigen mit Flüchtlingshintergrund über sehr gute Lesekompetenzen, 21 Prozent über sehr gute Schreibkompetenzen und 24 Prozent über sehr gute Sprechkompetenzen, im Vergleich zu 37 Prozent, 31 Prozent und 36 Prozent bei den anderen Zuwanderern (Abbildung 9). Hingegen haben 14 Prozent der Personen mit Flüchtlingshintergrund gar keine oder schlechte Lesekompetenzen, 20 Prozent gar keine oder schlechte Schreibkompetenzen und 8 Prozent gar keine oder schlechte Sprechkompetenzen im Vergleich zu 7 Prozent, 12 Prozent und 5 Prozent der Personen mit anderem Zuwanderungshintergrund. Dabei ist anzumerken, dass die meisten der Personen mit Flüchtlingshintergrund seit über 10 Jahren in Deutschland leben. Dies ist im Schnitt länger als andere Zuwanderergruppen.

Aus diesen Ergebnissen lässt sich schließen, dass es zumindest in der Vergangenheit größere Probleme beim Spracherwerb von Flüchtlingen gegeben hat. Dieser ist jedoch für ihre Einsetzbarkeit am Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung. So müssen Zuwanderer, die Stellen in einem Engpassbereich besetzen möchten, nicht nur die geforderten formalen Qualifikationen haben, sondern auch über die notwendigen Fachsprachenkenntnisse verfügen.

Abbildung 9: Sprachkenntnisse von Personen mit Flüchtlingshintergrund

Selbsteinschätzung zugewanderter Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, Zuwanderung nach 1985, Deutschland, Stand 2013



Quellen: SOEP, 2013; eigene Berechnungen

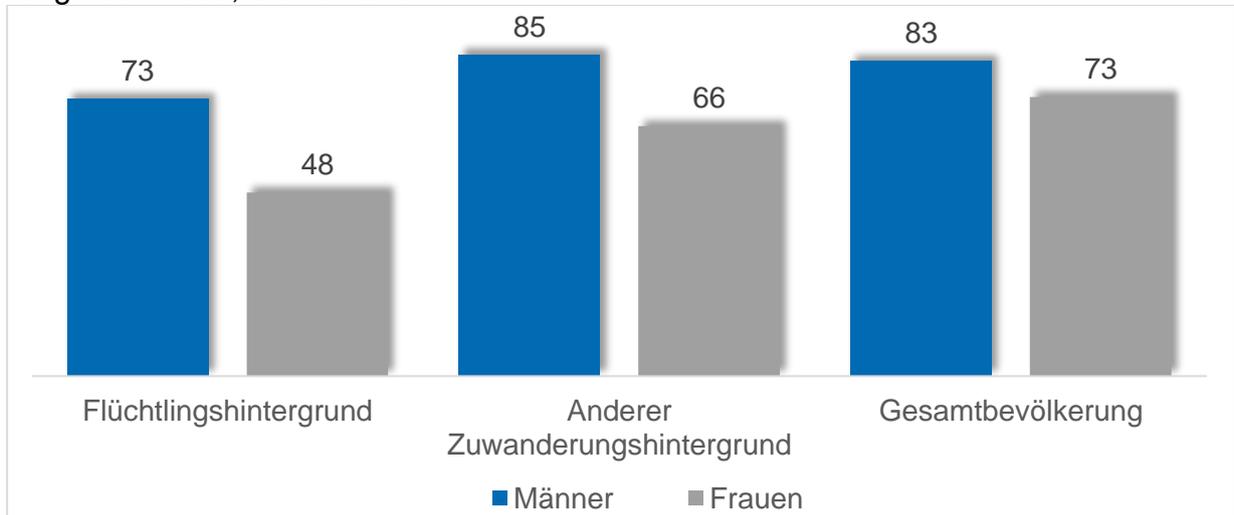
Auch die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt verlief in der Vergangenheit nicht immer optimal. So sind nur 73 Prozent der Männer zwischen 25 und 64 Jahren mit Flüchtlingshintergrund erwerbstätig, im Vergleich zu 85 Prozent der in anderen Kontexten zugewanderten Männer (Abbildung 10). Bei den Frauen ist die Differenz mit 48 Prozent bei den als Flüchtlingen Zugewanderten und 66 Prozent der unter anderen Rahmenbedingungen Zugewanderten sogar noch größer, wobei hier auch unterschiedliche Normen und Wertvorstellungen eine Rolle spielen können. Zudem ist anzumerken, dass die Erwerbstätigenquoten von An- und Ungelernten generell niedriger als die von Fachkräften sind (Flake et al., 2014) und Personen mit Flüchtlingshintergrund besonders häufig keinen berufsqualifizierenden Abschluss haben (Abbildung 7). Auch wurden der Zugang zum Arbeitsmarkt und Bildungssystem für Asylbewerber in der Vergangenheit deutlich restriktiver gehandhabt, sodass es häufig zu längeren Unterbrechungen im Erwerbsleben und/oder Bildungsweg gekommen ist.

Insgesamt lässt sich aus den Zahlen schließen, dass Personen mit Flüchtlingshintergrund zwar einen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten, jedoch nicht im gleichen Maße wie Zuwanderer, die in anderen Kontexten ins Land gekommen sind. Deswegen kann die Flüchtlingszuwanderung auch keinesfalls eine gezielte Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten im Rahmen einer gesteuerten Zuwanderung ersetzen. Dennoch können und sollten die Fachkräftepotenziale von Flüchtlingen besser genutzt werden. Allerdings müssen die meisten Flüchtlinge zunächst besser qualifiziert werden, was vor dem Hintergrund, dass derzeit rund 80 Prozent

der Asylbewerber bei der Einreise nach Deutschland unter 35 Jahren alt sind (siehe Abschnitt 4.1), in der Regel auch gut möglich und fiskalisch lohnenswert sein dürfte.

Abbildung 10: Erwerbsbeteiligung von als Flüchtlinge zugewanderter Personen

Erwerbstätigenquoten von Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, Zuwanderung nach 1985, Stand 2013



Anmerkung: Die Erwerbstätigenquote ist der Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten Bevölkerung.
Quellen: SOEP, 2013; eigene Berechnungen.

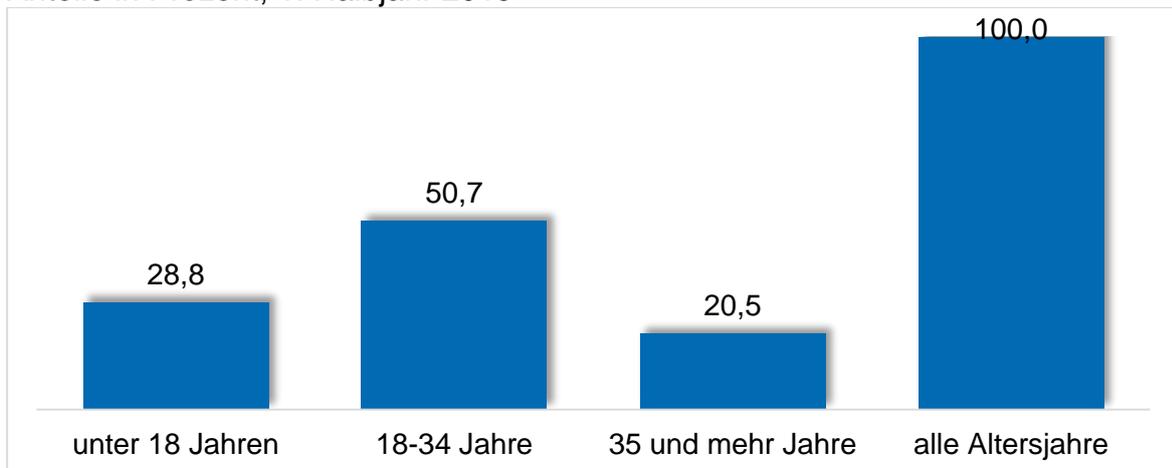
4. Integration von Asylbewerbern

4.1 Arbeitsmarktzugang und Qualifizierung

Für die Integration von Flüchtlingen ist es sehr wichtig, dass Asylbewerber bereits in einer frühen Phase ihres Aufenthalts Zugang zum Arbeitsmarkt und auch Ausbildung erhalten. Entstehen sonst durch das Asylverfahren lange Unterbrechungen im Erwerbsleben oder Bildungsweg, kann sich das sehr negativ auf die längerfristigen Erwerbs- und Einkommensperspektiven auswirken. Dabei stehen die meisten Asylbewerber, wenn sie nach Deutschland kommen, erst am Anfang ihres Erwerbslebens oder haben ihre Ausbildung noch nicht beendet. So waren im ersten Halbjahr 2015 nur 20,5 Prozent der Asylbewerber über 35 Jahre alt. 28,8 Prozent von ihnen waren sogar noch minderjährig (Abbildung 11). Zudem handelt es sich bei den meisten Asylbewerbern um junge Männer, die mutmaßlich häufig ihre Familien im Heimatland zurückgelassen haben (BAMF, 2015a). Im ersten Halbjahr 2015 waren 38,4 Prozent von ihnen männlich und zwischen 18 und 34 Jahren alt. Das bedeutet, dass die meisten Asylbewerber, wenn sie in Deutschland bleiben, auf lange Sicht hier am Arbeitsmarkt aktiv sein werden.

Abbildung 11: Altersstruktur der Asylbewerber

Anteile in Prozent, 1. Halbjahr 2015



Quelle: Eurostat 2015, eigene Berechnungen

Der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber ist derzeit in drei Stufen geregelt. In den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland ist eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich ausgeschlossen. Bis zu diesem Zeitpunkt besteht auch Residenzpflicht (§ 48 AsylVFG) – das heißt, die Asylbewerber können sich nicht frei im Bundesgebiet bewegen. Ab dem vierten bis zum fünfzehnten Monat in Deutschland können Asylbewerber unter bestimmten Voraussetzungen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Zuerst muss die Bundesagentur für Arbeit in einer Vorrangprüfung feststellen, dass für die betreffende Stelle kein bevorzugt berechtigter Einheimischer oder diesem gleich-

gestellten Bewerber⁵ zur Verfügung steht. Zusätzlich muss im Rahmen einer Gleichwertigkeitsprüfung bestätigt werden, dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen (§ 32 BeschV). Ausgenommen von diesen Regelungen sind die betriebliche Ausbildung, ausbildungsbegleitende und Berufsorientierungspraktika, sowie einige hochqualifizierte Tätigkeiten und Tätigkeiten im familien-eigenen Betrieb, für die keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist. Ab dem sechzehnten Monat entfällt die Vorrangprüfung und bei einem Aufenthalt von vier Jahren und mehr ist keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit mehr notwendig. Dabei ist allerdings anzumerken, dass insbesondere die letztere der beiden Regeln im Alltag kaum relevant sein dürfte, da derart lange Verfahrensdauern die Ausnahme sein sollten.

Beim Zugang von Asylbewerbern zum Bildungssystem muss zwischen der schulischen, der hochschulischen und der betrieblichen Ausbildung unterschieden werden. Die Schulen können Asylbewerber grundsätzlich direkt nach der Einreise besuchen, wobei sich die Regelungen hinsichtlich der Schulpflicht von Asylbewerbern von Bundesland zu Bundesland etwas unterscheiden. Mit Blick auf den Hochschulzugang stellt sich die Lage deutlich unübersichtlicher dar. So ist ein Studium zwar aufenthaltsrechtlich grundsätzlich möglich, jedoch können die Immatrikulationsbedingungen der Hochschulen (z. B. Anforderungen an Sicherung des Lebensunterhalts und Aufenthaltsstatus) Asylbewerber faktisch ausschließen. Inwieweit dies der Fall ist, ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich, wobei Berlin für eine besonders restriktive Handhabung in der Kritik steht (Tagesspiegel, 2015b). Der Zugang zum beruflichen Bildungssystem ist in den ersten drei Monaten in Deutschland aufenthaltsrechtlich ausgeschlossen und kann ab diesem Zeitpunkt ohne Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgen (siehe oben). Dabei ist anzumerken, dass die Aufenthaltsgestattung als Asylbewerber grundsätzlich mit Abschluss des Asylverfahrens endet, sodass ein Verbleib in Deutschland bis zum Ausbildungsende nicht gesichert ist. Eine Ausnahme bildet die berufliche Ausbildung. Wird diese im Alter von unter 21 Jahren begonnen, wird die Abschiebung nach § 60a Abs. 2 AufenthG bis zum Ausbildungsabschluss ausgesetzt.

Über den Zugang zum Bildungssystem hinaus existieren in vielen Kommunen Bildungsangebote für Asylbewerber, die großenteils auf ehrenamtlichem Engagement basieren. Dabei werden die Asylbewerber vorwiegend beim Erwerb der deutschen Sprache unterstützt. Des Weiteren gibt es auch einige Modellprojekte auf Bundesebene, die neben dem Spracherwerb auch die Arbeitsmarktchancen in den Blick nehmen. Ein Beispiel ist das im Jahr 2014 gestartete Pilotprojekt "Jeder Mensch hat Potenzial - Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern" (BAMF, 2015d). Allerdings stehen derartige Bildungsangebote den Asylbewerbern weder flächendeckend zur Verfügung, noch haben sie einen Anspruch darauf. Insbesondere haben sie keinen Zugang zum Integrationskurs (§ 44 AufenthG).

⁵ Das sind insbesondere Bürger anderer EU-Länder.

Um insbesondere vor dem Hintergrund des jungen Alters der Asylbewerber die langfristige Integration von Flüchtlingen zu verbessern, wären folgende Maßnahmen wünschenswert:

- **Verzicht auf die Vorrangprüfung beim Arbeitsmarktzugang:** Der Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern sollte hauptsächlich vor dem Hintergrund ihrer Integrationsperspektiven und nicht von Fachkräfteengpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfolgen. Daher ist eine Prüfung, ob für die betreffende Stelle auch einheimische oder andere bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen, nicht sinnvoll. Dementsprechend sollte die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit entfallen.
- **Ermöglichung einer Hochschulausbildung:** Haben Asylbewerber ihre Hochschulausbildung im Heimatland abgebrochen oder stehen vor dem Hochschulzugang, sollten sie auch in Deutschland die Möglichkeit zum Studium an einer Hochschule erhalten. Dazu sollten die Hochschulzugangsvoraussetzungen, wo nötig, entsprechend angepasst werden. Zudem sollten Asylbewerber, für die ein Hochschulstudium in Frage kommt, gezielt in passenden Universitätsstädten untergebracht werden.
- **Aussetzung der Abschiebung bei Beginn einer beruflichen Ausbildung mit über 21 Jahren:** Krieg und / oder Verfolgung im Heimatland sowie die Flucht führen häufig dazu, dass junge Flüchtlinge ihren Bildungsweg für längere Zeit unterbrechen müssen. Auch können sie in Deutschland häufig nicht direkt ihre Ausbildung wieder aufnehmen, da sie zunächst ausreichende Sprachkenntnisse erwerben müssen. Damit verschiebt sich der mögliche Beginn der folgenden Bildungsstufen deutlich im Lebenslauf, sodass viele Asylbewerber ihre berufliche Ausbildung nicht vor dem 21. Lebensjahr beginnen können. Daher ist die Eingrenzung des Abschiebestopps auf unter 21-Jährige nicht zielführend und sollte aufgehoben werden.
- **Zugang zum Integrationskurs für Asylbewerber nach dreimonatigem Aufenthalt:** Der Integrationskurs bietet eine sehr gute Qualifikationsgrundlage für neuzugewanderte Personen, insbesondere auch mit Blick auf den Spracherwerb. Dabei sind die Inhalte auf eine Kursteilnahme zeitnah nach der Einreise ausgelegt. Diese ist jedoch für Flüchtlinge derzeit meist nicht möglich, da sie erst nach positivem Abschluss des Asylverfahrens Zugang zu den Integrationskursen erhalten und dies unter Umständen ein Jahr und länger in Anspruch nehmen kann. Dann ist es für einen Integrationskurs allerdings an sich schon zu spät. Daher sollten die Kurse auch für Asylbewerber bzw. zumindest für Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit geöffnet werden. Ein guter Zeitpunkt hierfür wäre das Ende der Residenzpflicht nach drei Monaten.

4.2 Wechsel in die Erwerbs- und Bildungsmigration

Ein Teil der Asylbewerber, die nach Deutschland kommen, bringt Qualifikationen mit, die am hiesigen Arbeitsmarkt gesucht werden. Häufig stünden diesen Personen auch andere Zugangswege im Rahmen der Erwerbsmigration offen, die sie allerdings aufgrund der Fluchtsituation nicht nutzen können. Gleichzeitig ist momentan kein Wechsel von Flüchtlingen in reguläre Aufenthaltstitel im Bereich der Erwerbs- und Bildungsmigration („Spurwechsel“) möglich, da diese die Einreise mit einem gültigen Visum voraussetzen (§ 5 Abs. 2 AufenthG). Das hat zur Folge, dass Flüchtlinge diesen Spurwechsel weder vor dem Stellen des Asylantrags noch während des laufenden Verfahrens oder nach dessen Abschluss in Deutschland beantragen können. Dabei ist anzumerken, dass ein solcher Spurwechsel bei einer Anerkennung als Flüchtling nicht mehr notwendig ist, da anerkannte Flüchtlinge den anderen Zuwanderern ohnehin gleichgestellt sind.

Die Ermöglichung eines Spurwechsels nach der Ablehnung als Asylbewerber wäre für die betreffenden Personen grundsätzlich vorteilhaft. Jedoch könnte sie auch zu einem Anstieg der Zahl der Geduldeten führen, die weiterhin Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen (siehe Abschnitt 5.3). Dieses Problem ließe sich allerdings minimieren, wenn nur Anträge zur Bearbeitung zugelassen würden, bei denen alle notwendigen Voraussetzungen für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels bereits erfüllt sind. Etwas anderes stellt sich die Lage bei einem Spurwechsel während des Asylverfahrens dar, weil die betreffenden Personen in diesem Fall unter Umständen auch Anspruch auf Asyl bzw. Flüchtlingsschutz hätten. Würden diese ihre Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder Ausbildung aufgrund einer Kündigung oder eines Bildungsabbruches wieder verlieren, könnten und müssten sie im Zweifelsfall erneut Asyl beantragen. Dies würde zu zusätzlichen Verwaltungskosten führen. Daher sollte sich diese Art von Spurwechseln nur auf Asylbewerber beschränken, deren Verfahren nicht zügig abgeschlossen werden können.

Zudem werden die Möglichkeiten des Spurwechsels dadurch begrenzt, dass die regulären Voraussetzungen für die Vergabe des jeweiligen Aufenthaltstitels erfüllt sein müssen. Insbesondere muss bei allen Aufenthaltstiteln zur Erwerbstätigkeit und Ausbildung der Lebensunterhalt in Deutschland gesichert sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Asylbewerber verfügen in der Regel über keine größeren finanziellen Ressourcen oder müssen diese während des Asylverfahrens aufbrauchen. Dementsprechend bedeutet das, dass faktisch nur Aufenthaltstitel, bei denen ein Erwerbseinkommen erzielt wird, in Frage kommt. Ausgeschlossen sind damit grundsätzlich also alle Aufenthaltstitel die zur schulischen und hochschulischen Ausbildung dienen, sofern die betreffenden Personen kein Stipendium haben, das die Finanzierung des Lebensunterhalts übernimmt. Auch der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für ausländische Akademiker nach § 18c AufenthG kommt damit faktisch nicht in Betracht.

Hingegen wäre ein Spurwechsel hin zu einem Aufenthaltstitel zur beruflichen Ausbildung nach § 17 Abs. 1 AufenthG grundsätzlich denkbar, sofern die Ausbildungsver-

gütung die Lebensunterhaltskosten deckt. Allerdings setzt die Vergabe dieser Aufenthaltstitel voraus, dass die Bundesagentur für Arbeit in einer Vorrangprüfung festgestellt hat, dass kein geeigneter bevorzugt berechtigter Bewerber zur Verfügung steht. Ferner muss die Gleichwertigkeitsprüfung ergeben haben, dass Lohn und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen. Damit sind die Zugangsbedingungen zu diesem Aufenthaltstitel derzeit deutlich restriktiver als die Voraussetzungen für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung als Asylbewerber oder Geduldeter, wofür keine Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit benötigt wird. Jedoch hat der Aufenthaltstitel den großen Vorteil, dass er in jedem Fall bis zum Ende der Ausbildung Bestand hat und die ausgebildeten Personen anschließend, beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzung, in einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit wechseln können. Somit können sie auch im Unternehmen verbleiben. Das macht die Ausbildung im Kontext dieses Aufenthaltstitels sowohl für Unternehmen als auch für Auszubildende deutlich attraktiver als den Status des Asylbewerbers. Daher sollte jungen Asylbewerbern, soweit möglich, ein Wechsel in den Aufenthaltstitel zur betrieblichen Ausbildung nach § 17 Abs. 1 AufenthG ermöglicht werden.

Dasselbe gilt auch für einen Spurwechsel zu Aufenthaltstiteln für qualifizierte Beschäftigte, wie der Blauen Karte EU oder der Aufenthaltserlaubnis für beruflich qualifizierte Fachkräfte nach § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV. Allerdings ist fraglich, wie viele Asylbewerber für einen derartigen Spurwechsel tatsächlich in Frage kämen. So muss bei all diesen Aufenthaltstiteln grundsätzlich ein konkretes qualifikationsadäquates Stellenangebot vorliegen. Das heißt, das Rekrutierungsverfahren muss bereits abgeschlossen sein und der potenzielle Arbeitgeber muss sich für die betreffende Personen entschieden haben. Zudem müssen die Flüchtlinge die für die Ausstellung der Aufenthaltstitel erforderlichen Nachweise beibringen (z. B. einen Beleg ihres Bildungsabschlusses), was ein großes Problem darstellen kann, wenn Dokumente während der Flucht verloren gehen. Auch setzen diese Aufenthaltstitel einen Hochschul- oder beruflichen Abschluss voraus. Hier zeigt Kapitel 3, dass nur wenige in der Vergangenheit als Flüchtlinge zugewanderte Personen überhaupt über einen berufsqualifizierenden Abschluss verfügen. Daher dürfte die Ermöglichung eines Spurwechsels in die Erwerbsmigration für Asylbewerber auch nur einen relativ kleinen Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland leisten.

5. Anerkannte Flüchtlinge und Geduldete

5.1 Integration anerkannter Flüchtlinge

Werden Asylbewerber als Flüchtlinge anerkannt, gibt es hierfür zwei Möglichkeiten. Zum einen kann ihnen Asyl nach § 16a GG oder Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt werden. Zum anderen kann festgestellt werden, dass zwar die Voraussetzungen für eine derartige Schutzgewährung nicht vorliegen, jedoch die Voraussetzungen für subsidiären Schutz gegeben sind. Das ist der Fall, wenn im Heimatland „die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung [droht] oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ besteht (§ 4 Abs. 1 AsylVfG). Beide Personengruppen erhalten zunächst einen befristeten Aufenthaltstitel, wobei sich allerdings die Befristung deutlich unterscheidet:

- **Asyl und Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention:** Wenn Asyl oder ein Schutzstatus nach der Genfer Konvention gewährt wird, erhält der Antragssteller eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 26 Abs. 1 AufenthG). Hat sich die Situation im Heimatland nach Ablauf der drei Jahre noch nicht verbessert, wird die Niederlassungserlaubnis gewährt, die zum dauerhaften Aufenthalt in Deutschland berechtigt (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Flüchtlings und der Lage im Heimatland erlaubt diese ihm, zeitlich unbegrenzt in Deutschland zu leben.
- **Subsidiärer Schutz:** Diese Personen bekommen eine zunächst auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 26 Abs. 1 AufenthG). Diese kann im Folgenden um jeweils zwei Jahre verlängert werden. Nach sieben Jahren besteht Anspruch auf eine unbefristete Niederlassungserlaubnis (§ 26 Abs. 4 AufenthG).

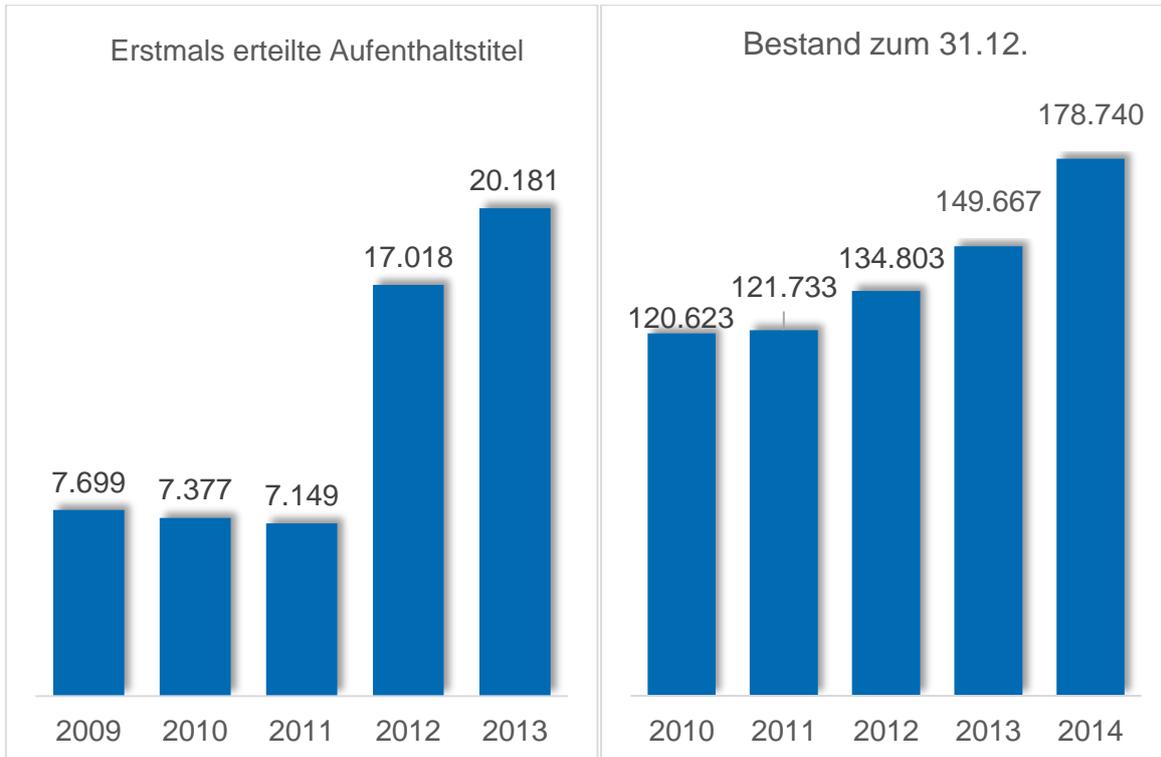
Während ihres Aufenthalts in Deutschland sind beide Personengruppen im täglichen Leben den Inländern weitestgehend gleichgestellt. So können sie ohne Einschränkungen einer Erwerbstätigkeit nachgehen (§ 31 BeschV) und haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf die regulären deutschen Sozialleistungen und nicht nur auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zudem haben sie nach § 44 AufenthG Anspruch auf einen Integrationskurs.

Wie die Zahl der Asylbewerber ist auch die Zahl der anerkannten Flüchtlinge in Deutschland in den letzten Jahren stark gestiegen. Lag die Zahl der erstmals erteilten Aufenthaltstitel im Bereich „Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz“ im Jahr 2011 noch bei 7.149, so waren es im Jahr 2012 mit 17.081 bereits mehr als doppelt und im Jahr 2013 mit 20.181 nahezu dreimal so viele (Abbildung 12). Gleichzeitig ist auch der Bestand an Aufenthaltstiteln im Bereich „Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz“ von 121.733 am 31.12.2011 über 149.667 am 31.12.2013 bis auf

178.740 am 31.12.2014 gestiegen. Das entspricht rund 5 Prozent der insgesamt 3,62 Millionen Aufenthaltstitel in Deutschland (Eurostat, 2015).

Abbildung 12: Aufenthaltstitel im Bereich „Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz“

Erstmals erteilte Aufenthaltstitel und Gesamtbestand zum 31.12. des jeweiligen Jahres



Quelle: Eurostat, 2015

Wie gut diese Personen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integriert sind, ist schwer zu sagen, da keine entsprechenden Daten vorliegen. Erneut ist nur ein Verweis auf die bereits in Abschnitt 3 dargestellten Ergebnisse aus dem Sozio-ökonomischen Panel möglich. Diese deuten darauf hin, dass als Flüchtlinge eingereiste Personen in Deutschland Nachholbedarf bei Spracherwerb und Qualifizierung haben. Diese Befunde beziehen sich allerdings nicht auf die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge. Zudem ist anzumerken, dass viele der anerkannten Flüchtlinge zunächst nicht planen, in Deutschland zu bleiben, sondern, sobald sich die Lage dort bessert, in ihre Heimatländer zurückkehren wollen.

Um vor diesem Hintergrund die Integration der anerkannten Flüchtlinge in Deutschland weiter zu verbessern, sollte die Integrationspolitik insgesamt gestärkt werden. Entsprechende Änderungen würden dann auch Personen zugutekommen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen. Wichtig sind insbesondere:

- Gezielte Sprachkursangebote über den Integrationskurs hinaus, besonders im Bereich der Berufssprache,
- Gezielte Nachqualifizierungsangebote zum Erwerb schulischer und beruflicher Abschlüsse,
- Gezielte Unterstützung von Zuwandererkindern beim Spracherwerb und der Erledigung von Schularbeiten,
- Beratungsangebote für Zuwanderer.

Speziell für anerkannte Flüchtlinge (und Asylbewerber) können auch zielgerichtete (psychologische) Betreuungsangebote bei der Verarbeitung von traumatischen Erlebnissen sinnvoll sein. Veränderungen beim rechtlichen Rahmen erscheinen derzeit hingegen nicht notwendig.

5.2 Umgang mit Geduldeten

Reisen abgelehnte Asylbewerber nicht freiwillig aus Deutschland aus, werden sie in der Regel abgeschoben. In manchen Fällen ist dies allerdings aus völkerrechtlichen, humanitären oder sonstigen Gründen nicht möglich, sodass es zu einer vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung kommt, die Duldung genannt wird (§ 60a AufenthG). Diese kann auf jeweils maximal 6 Monate erteilt werden (§ 60a Abs. 1 AufenthG) und führt auch nach längerem Verbleib im Land nicht zu einem Anspruch auf einen regulären Aufenthaltstitel.

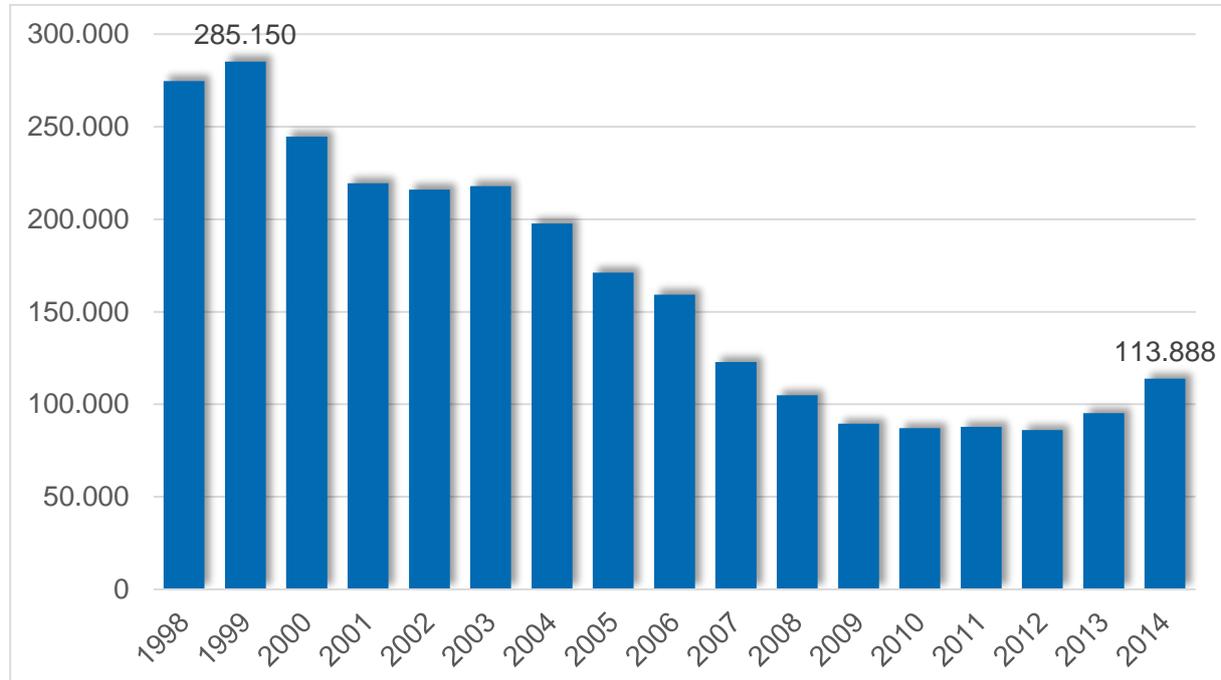
Obschon Geduldete über keinen regulären Aufenthaltstitel verfügen, können sie nach drei Monaten im Land erwerbstätig werden (§ 32 Abs. 1 BeschV). Allerdings muss die Bundesagentur für Arbeit in den ersten 15 Monaten in der Regel bescheinigen, dass für die Stelle kein passender inländischer Bewerber zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und Lohn und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen (Gleichwertigkeitsprüfung). Ausgenommen von dieser Regelungen sind einige hochqualifizierte Tätigkeiten, Berufsausbildungen und Tätigkeiten in Familienbetrieben (§ 32 Abs. 1 BeschV). Nach 15 Monaten im Land entfällt die Vorrangprüfung (§ 32 Abs. 5 BeschV) und nach vier Jahren die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit insgesamt (§ 32 Abs. 4 BeschV).

Anders als anerkannte Flüchtlinge haben Geduldete grundsätzlich keinen Zugang zum deutschen Sozialsystem. Jedoch können sie weiterhin Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG), wobei die Leistungshöhe, wie bei Asylbewerbern, nach 15 Monaten in der Regel dem ALG II und der Sozialhilfe entspricht (§ 2 Abs. 1 AsylbLG). Damit sind sie ab diesem Zeitpunkt inländischen Leistungsbeziehern und damit auch anerkannten Flüchtlingen weitgehend gleichgestellt. Anders als diese haben sie allerdings keinen Anspruch auf einen Integrationskurs. Zudem ist auf die unterschiedliche Verbuchung der Leistungen für anerkannte Flüchtlinge und Geduldete hinzuweisen. Während Ersterer in den öffentlichen Haushalten den regulären Sozialausgaben zugeordnet sind, werden Letztere als Asylbewerberleistungen erfasst.

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der in Deutschland lebenden Geduldeten deutlich zurückgegangen. Waren es im am 31.12.1999 noch 285.150, so sank der Wert bis zum 31.12.2009 auf nur noch 89.460 (Abbildung 13). Seither ist der Betrag zwar wieder bis auf 113.888 am 31.12.2014 angewachsen. Vor dem Hintergrund der stark wachsenden Zahl von Asylbewerbern ist dieser Anstieg jedoch noch als moderat zu bewerten. Allerdings ist die zukünftige Entwicklung derzeit noch kaum absehbar.

Abbildung 13: Entwicklung der Zahl Geduldeter

Werte zum 31.12. des jeweiligen Jahres



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015

Grundsätzlich sollte darauf hingewirkt werden, die Zahl der Geduldeten in Deutschland in Zukunft so niedrig wie möglich zu halten, da die Duldung an sich für keinen der beteiligten Akteure ein wünschenswerter Zustand ist. Für die betroffenen Personen selbst ist sie mit einer großen Unsicherheit mit Blick auf den künftigen Verbleib in Deutschland verbunden, was die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft

enorm erschwert. Für den deutschen Staat bedeutet sie, dass Personen versorgt werden müssen, obwohl sie keinen regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland haben. Um Duldungen, soweit möglich, zu vermeiden, sollte aus zwei Richtungen vorgegangen werden. Zum einen sollte eine konsequente Abschiebep Praxis gelebt werden und zum anderen sollten Möglichkeiten geschaffen werden, dass Personen, die tatsächlich auf längere Sicht nicht abgeschoben werden können, einen regulären Aufenthaltstitel erhalten.

Dies kann, wie bereits in Abschnitt 4.2 diskutiert, über einen Spurwechsel hin zu einem regulären Aufenthaltstitel zur Erwerbs- und Bildungsmigration erfolgen. Zudem sind spezifische Aufenthaltstitel für (ehemals) Geduldete sinnvoll. Hier existiert aktuell bereits die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung nach § 18a AufenthG. Diese weist allerdings sehr restriktive Vergabekriterien auf. So müssen die Bewerber entweder im Inland eine Berufsausbildung oder Hochschule abgeschlossen haben oder über zwei Jahre (Akademiker) bzw. drei Jahre (beruflich Qualifizierte) Berufserfahrung in Deutschland verfügen. Darüber hinaus muss die Bundesagentur für Arbeit festgestellt haben, dass für die betreffende Stelle kein bevorzogter Bewerber zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und Lohnniveau und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen (Gleichwertigkeitsprüfung). Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Vergabebeträge dieser Aufenthaltserlaubnis mit 135 aktiven Titeln zum 31.12.2014 (Statistisches Bundesamt, 2015) bisher noch sehr überschaubar sind. Um einer substantielleren Personenzahl den Weg aus der Duldung zu ebnet, sollten die Vergabekriterien für derartige Aufenthaltstitel deutlich liberaler gefasst werden. Insbesondere erscheint die Vorrangprüfung nicht sinnvoll, da diese Menschen meistens längerfristig in Deutschland bleiben und auch als Geduldete am Arbeitsmarkt aktiv werden können.

Halten sich Geduldete bereits sehr lange (z.B. acht Jahre) im Land auf und ist eine zeitnahe Abschiebung nach wie vor nicht möglich, sollten sie, auch ohne die eigentlichen Voraussetzungen für die Erteilung zu erfüllen, eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis erhalten. Dies ist nicht nur für die Geduldeten selbst wichtig, die so eine Perspektive in Deutschland erhalten, sondern auch für die deutsche Gesellschaft. Ansonsten kann die unsichere Lage von Geduldeten dazu führen, dass Parallelgesellschaften entstehen, was auch für die öffentliche Hand mit Kosten (z. B. im Bereich der Jugendhilfe) verbunden sein kann.

Auch wenn die Voraussetzungen für einen Spurwechsel erleichtert werden, wird dieser in vielen Fällen überhaupt nicht oder erst nach einem längeren Aufenthalt in Deutschland möglich sein. Daher ist es wichtig, dass auch die Integrationsmöglichkeiten für Geduldete weiter verbessert werden. Wichtig wäre hierbei vor allem:

- **Zugang zu den Integrationskursen:** Bleiben Geduldete längerfristig im Land, sollten sie die Möglichkeit erhalten, sich hier gut in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Hierfür bietet der Integrationskurs eine gute Grundlage.

Daher sollte er auch für Geduldete geöffnet werden, die sich absehbar längerfristig in Deutschland aufhalten werden.⁶

- **Aussetzung der Abschiebung bis zum Ende einer Ausbildungsphase:** Bei vielen Personen, die als Flüchtlinge nach Deutschland kommen, handelt es sich um junge Menschen, die ihren Bildungsweg noch nicht beendet haben. Das gilt auch für Geduldete, die häufig erst in Deutschland ihre Ausbildung abschließen. Um ihnen das zu erleichtern, sollte auf Abschiebungen während einzelner Ausbildungsphasen verzichtet werden. Das ist nach § 60a Abs. 2 AufenthG derzeit bereits im Fall der beruflichen Bildung vorgesehen, allerdings nur wenn die betreffende Person bei Beginn ihrer Ausbildung unter 21 Jahren alt war. Auf diese Alterseingrenzung sollte verzichtet werden und die Regelung auch für schulische und hochschulische Bildungsgänge übernommen werden.
- **Verzicht auf die Vorrangprüfung beim Arbeitsmarktzugang:** Wie bei Asylbewerbern gilt auch bei Geduldeten, dass der Arbeitsmarktzugang aus Integrationsgesichtspunkten sehr wünschenswert ist und daher eine Prüfung, ob ein bevorzogter einheimischer Bewerber für die Stelle zur Verfügung steht, nicht sinnvoll erscheint.

⁶ Dies gilt nur, sofern sie an diesen nicht bereits als Asylbewerber teilgenommen haben, was derzeit allerdings rechtlich auch noch nicht möglich ist (siehe Abschnitt 4.2).

6. Fazit

Die aktuell sehr stark steigende Zahl an Flüchtlingen bringt Deutschland in ein Dilemma. Auf der einen Seite belasten Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern zunehmend die öffentlichen Haushalte und insbesondere die Kommunen. Dabei hat ein großer Teil der Flüchtlinge kaum eine Chance auf eine Anerkennung. Dies gilt insbesondere für Personen aus den Westbalkanstaaten, auf die im ersten Halbjahr 2015 mit 47 Prozent fast die Hälfte aller Asylanträge entfiel. Selbst wenn ein Teil dieser Personen Qualifikationen mitbringt, die am deutschen Arbeitsmarkt gesucht werden, sind sie im deutschen Asylverfahren völlig fehl am Platz. Daher muss Deutschland darauf hinwirken, dass nur (Bürger-) Kriegsflüchtlinge und tatsächlich politisch Verfolgte einen Asylantrag stellen. Dies ist zu großen Teilen eine Frage der Anreize. So sollte ein Asylverfahren in Deutschland für Personen mit geringer Chance auf Anerkennung möglichst unattraktiv sein.

Auf der anderen Seite können Flüchtlinge, die in Deutschland bleiben, vor dem Hintergrund des demografischen Wandels einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung leisten. Aber auch aus humanitärer Sicht ist eine gelingende Integration wünschenswert. Hierfür sind passgenaue Qualifizierungsangebote und die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, wichtig. Auch der Zugang zu Bildungsangeboten spielt eine bedeutende Rolle, da vielen Flüchtlingen, wenn sie nach Deutschland kommen, ihren Bildungsweg noch nicht abgeschlossen haben. So waren im ersten Halbjahr 2015 insgesamt 28,8 Prozent der Asylbewerber minderjährig. Dabei reicht es nicht aus, wenn diese Integrationsangebote nur anerkannten Flüchtlingen zur Verfügung stehen. Zumindest bei langwierigen Verfahren müssen bereits Asylbewerber den entsprechenden Zugang erhalten, da die Integration sonst durch längere Unterbrechungen im Bildungsweg und/oder dem Erwerbsleben deutlich erschwert wird. Ähnliches gilt auch für abgelehnte Asylbewerber, die sich als Geduldete längerfristig im Land befinden. Auch diese müssen, nicht nur aus humanitären Erwägungen sondern auch, um das Entstehen von Parallelgesellschaften zu vermeiden, in Gesellschaft und Arbeitsmarkt integriert werden. Dieses Dilemma, dass Deutschland einerseits Asylbewerbern gute Integrationsperspektiven bieten sollte und gleichzeitig für diese, sofern sie wenig Chancen auf Anerkennung haben, unattraktiv sein sollte, lässt sich nicht komplett lösen. Jedoch können folgende Maßnahmen hilfreich sein:

- Schaffung von alternativen Zugangswegen im Rahmen einer gesteuerten Zuwanderung,
- Gezielte Informationen über das deutsche Asylverfahren und alternative Zugangswege in den Herkunftsländern,
- Möglichst schnelle Administration von Verfahren mit wenig Aussicht auf Anerkennung; strikte Anwendung und Anpassung des „Sichere Herkunftsländer“-Prinzips.

Literatur

Auswärtiges Amt, 2015: Übersicht zur Visumpflicht bzw. -freiheit bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland, URL: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/StaatenlisteVisumpflicht_node.html [Abrufdatum: 20.07.2015]

BAMF-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2014a: Asylkompromiss garantiert Schutz für politisch Verfolgte, URL: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/Asylkompromiss/asylkompromiss.html> [Abrufdatum: 20.07.2015]

BAMF-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2014b: Neues Gesetz zu sicheren Herkunftsstaaten, URL: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Herkunftsstaaten/herkunftsstaaten-node.html> [Abrufdatum: 20.07.2015]

BAMF, 2015d: „Jeder Mensch hat Potenzial“, URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2014/20140403-mensch-potenzial.html> [Abrufdatum: 13.08.2015]

BAMF-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2015a: Migrationsbericht 2013, URL: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/migrationsbericht_2013_de.pdf?__blob=publicationFile [Abrufdatum: 20.07.2015]

BAMF-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2015b: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Juni 2015

BAMF-Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2015c: Asylgeschäftsstatistik für den Monat April 2015

BMI – Bundesministerium des Inneren, 2015a: 179.000 Asylanträge im ersten Halbjahr 2015, Pressemitteilung 13.07.2015, URL: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/07/asylantraege-juni-2015.html> [Abrufdatum: 20.07.2015]

BMI – Bundesministerium des Inneren, 2015b: Zahl der Asylbewerber erreicht neues Allzeithoch, Pressemitteilung 19.08.2015, URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/08/neue-asylprognose-vorgelegt.html> [Abrufdatum: 21.08.2015]

Brücker, Herbert; Andreas Hauptmann und Parvati Trübswetter, 2015: Asyl- und

Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. IAB Aktuelle Berichte, Nr. 08/2015 Nürnberg, URL: http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1508.pdf [Abrufdatum: 20.07.2015]

Bußmann, Sebastian, 2015: Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Geschlechterunterschiede in Engpassberufen. Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Studie 2/2015, URL: <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/sebastian-bussmann-fachkraefteengpaesse-in-unternehmen-geschlechterunterschiede-in-engpassberufen-235132> [Abrufdatum: 20.07.2015]

Daumann, Volker; Martin Dietz, Barbara Knapp und Karsten Strien, 2015: Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerberinnen- Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB Forschungsbericht. Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2015. ISSN: 2195-2655, Nürnberg, URL: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> [Abrufdatum: 20.07.2015]

Europäische Kommission, 2015a: Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.htm [Abrufdatum 20.07.2015]

Europäische Kommission, 2015b: Fragen und Antworten zur Europäischen Migrationsagenda, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4957_de.htm [Abrufdatum: 20.07.2015]

Europäische Union, 2015: EU-Erweiterung – Stand der Dinge, URL: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement/index_de.htm [Abrufdatum: 20.07.2015]

Eurostat, 2015: Datenbank Asyl und Gesteuerte Migration, Asyl und „Dublin“ Statistiken, URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [Abrufdatum: 21.08.2015]

Flake, Regina, Lydia Malin, Lena Middendorf und Susanne Seyda, 2014: Qualifizierung von An- und Ungelernten – Eine empirische Bestandsaufnahme der Lebenssituation und Potenziale. IW-Analysen – Forschungsberichte Nr. 100, Köln 2014, URL: <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen/beitrag/regina-flake-lydia-malin-lena-middendorf-susanne-seyda-qualifizierung-von-an-und-ungelernten-190142> [Abrufdatum: 20.07.2015]

Geis, Wido, 2015: Chancen der Zuwanderung. Analyse für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Berlin

Geis, Wido und Felicitas Kemeny, 2014: 12 gute Gründe für Zuwanderung. IW Policy Paper Nr. 2, Januar 2014, Köln, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/wido-geis-felicitas-kemeny-12-gute-gruende-fuer-zuwanderung-142040> [Abrufdatum: 18.08.2015]

NDR, 2015: Asylverfahren: MV entscheidet am schnellsten, URL: <https://www.ndr.de/nachrichten/Asylverfahren-MV-entscheidet-am-schnellsten,asylverfahren106.html> [Abrufdatum: 20.07.2015]

RP Online, 2015: Zeitungsanzeigen in Albanien: Berlin will Flüchtlinge abschrecken URL: <http://www.rp-online.de/politik/fluechtlinge-berlin-will-mit-zeitungsanzeige-abschrecken-aid-1.5277339> [Abrufdatum: 31.07.2015]

SOEP 2013, Simone Bartsch, Herbert Brücker, Jan Goebel, Simon Kühne, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, Jürgen Schupp, Parvati Trübswetter und Ingrid Tucci, 2014: The new IAB-SOEP Migration Sample: an introduction into the methodology and the contents. SOEP Survey Paper 216, Series C. Berlin, Nürnberg: DIW Berlin, URL: http://doku.iab.de/fdz/iab_soep/surveypaper_en.pdf [Abrufdatum: 20.07.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015: Ausländerstatistik, Genesis-Online-Datenbank, URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon> [Abrufdatum: 18.08.2015]

Tagesspiegel, 2015a: 2000 neue Stellen für raschere Asyl-Entscheidungen, URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/bundesamt-fuer-migration-2000-neue-stellen-fuer-raschere-asyl-entscheidungen/11753176.html> [Abrufdatum: 20.07.2015]

Tagesspiegel, 2015b: Mehr Integration: "Flüchtlinge in Berlin sollen studieren dürfen", <http://www.tagesspiegel.de/wissen/mehr-integration-fluechtlinge-inberlin-sollen-studieren-duerfen/11810522.html> [Abrufdatum: 12.08.2015]

Wagner, Gert G., Joachim R. Frick und Jürgen Schupp, 2007: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancements, Schmollers Jahrbuch, 127. Jg., Nr. 1, S. 139–169, URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.60184.de/diw_sp0001.pdf [Abrufdatum: 20.07.2015]

Zeit, 2015: Flüchtlinge in Spanien: Wo Asyl der Abschreckung dient, URL: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/spanien-fluechtlinge-asyl-melilla-ceuta> [Abrufdatum: 20.07.2015]