

Brücker, Herbert; Schewe, Paul; Sirries, Steffen

Research Report

Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland

Aktuelle Berichte, No. 19/2016

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Schewe, Paul; Sirries, Steffen (2016) : Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland, Aktuelle Berichte, No. 19/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/161727>

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.

Aktuelle Berichte

Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland

19/2016

In aller Kürze

- Das Ausländerzentralregister erfasste zum 31.7.2016 rund 1,1 Millionen Personen, die einen Aufenthaltsstatus als Geflüchtete haben. Das ist ein Anstieg um 580.000 Personen gegenüber Ende 2014. Hinzu kommen rund 200.000 bis 250.000 Schutzsuchende, die noch nicht als Asylbewerber registriert wurden und damit auch nicht vom Ausländerzentralregister erfasst werden. Die Registrierung dieser Personen als Asylbewerber wird zum Jahresende 2016 voraussichtlich abgeschlossen sein.
- 526.000 Asylverfahren waren im Juli 2016 anhängig. Obwohl die Zahl der Entscheidungen über die Asylanträge gegenüber dem Vorjahr deutlich zugenommen hat, werden auch Ende 2016 voraussichtlich noch mehrer hunderttausend Asylverfahren nicht abgeschlossen sein. Die Rechtsunsicherheit während der Verfahren behindert die Arbeitsmarktintegration.
- Im Vergleich zum Vorjahr zeichnet sich ein starker Rückgang der Fluchtmigration nach Deutschland ab: Seit April 2016 hat sich die Zahl der neu erfassten Flüchtlinge bei 16.000 Personen eingependelt, im November 2015 hatte sie noch 206.000 betragen. Sofern sich die politischen Rahmenbedingungen nicht fundamental ändern, könnten bei Fortschreibung der aktuellen Zahlen im laufenden Jahr in der Größenordnung von 300.000 bis 400.000 Flüchtlinge insgesamt neu erfasst worden sein.
- Bei der Allgemeinbildung der Geflüchteten zeigt sich eine Polarisierung. Einer beträchtlichen Zahl von Personen, die eine Hochschule oder ein Gymnasium besucht haben, steht eine nennenswerte Gruppe gegenüber, die keine Schule oder nur eine Grundschule besucht haben. Rund 70 Prozent der arbeitssuchenden Flüchtlinge und ein Drittel der beschäftigten Personen aus den Asylherkunftsländern haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Angesichts des geringen Durchschnittsalters und der allgemeinbildenden Voraussetzungen eines Teils der Flüchtlinge besteht ein hohes Bildungspotenzial. Die Arbeitsmarktintegration wird allerdings längere Zeit in Anspruch nehmen.

1 Einführung

In der Nacht auf den 5. September 2015 haben die deutsche Bundeskanzlerin Merkel und der damalige österreichische Bundeskanzler Faymann die Entscheidung getroffen, Flüchtlinge, die sich damals in Ungarn aufhielten, in ihren Ländern aufzunehmen. Diese Entscheidung wird häufig als ursächlich für den deutlichen Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland angesehen. Wie Abbildung 1 auf Seite 3 zeigt, ist die Fluchtmigration nach Deutschland allerdings bereits vorher deutlich angestiegen und hat im November 2015 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Die Zahl der vom EASY-System¹ erfassten Flüchtlinge belief sich in diesem Monat auf 206.000. Insgesamt wurden 2015 1,1 Millionen Flüchtlinge in Deutschland erfasst. Aufgrund von Weiterreisen, Rückreisen, Rückführungen in sichere Drittstaaten und die Herkunftsländer der Flüchtlinge, kann die Nettozuwanderung von Geflüchteten 2015 auf rund 900.000 Personen geschätzt werden. Seit November 2015 hat sich die Fluchtmigration nach Deutschland deutlich abgeschwächt: Zunächst ist die Zahl saisonbedingt, etwa durch die Witterungsbedingungen im Mittelmeerraum und entlang der Fluchtrouten, aber auch durch steigende institutionelle Barrieren in den Transitländern, stark zurückgegangen. Mit der Schließung der Balkanroute Anfang März 2016 und dem Türkei-Abkommen Ende März 2016 wurde dann die Wende eingeleitet: seit April 2016 hat sich die Zahl der in Deutschland neu erfassten Flüchtlinge bei rund 16.000 Personen pro Monat eingependelt. Sofern sich dieser Trend weiter fortsetzt, würde sich die Zahl der vom EASY-System erfassten Flüchtlinge im Jahr 2016 auf eine Größenordnung von 300.000 bis 400.000 Personen belaufen. Eine solche Fortschreibung ist nicht mit einer Prognose gleichzusetzen, hängt sie doch von zahlreichen politischen, rechtlichen und institutionellen Faktoren ab, vor allem davon, ob das Türkei-Abkommen aufrechterhalten und die Balkan-Route geschlossen bleibt.

Infobox

Wer ist ein „Flüchtling“?

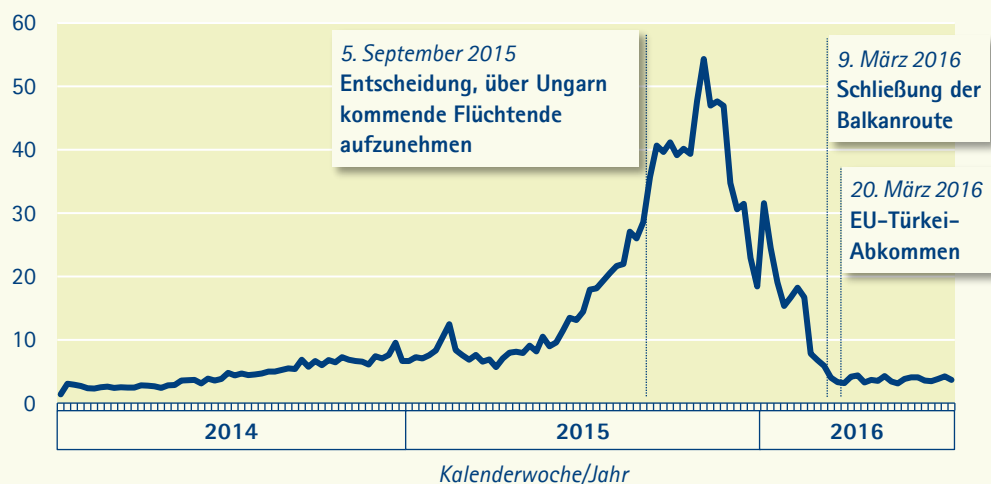
Die Begriffe „Flüchtlinge“ und „Geflüchtete“ werden hier nicht in einem juristischen Sinne, sondern als Sammelbegriff für alle Personen verwendet, die als Schutzsuchende nach Deutschland kommen – unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Deshalb werden neben Personen, die als Asylberechtigte nach dem deutschen Grundgesetz oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden oder einen subsidiären Schutz erhalten haben, auch solche Personen als Flüchtlinge oder Geflüchtete bezeichnet, die noch nicht als Asylbewerber registriert wurden, die sich in den Asylverfahren befinden oder deren Asylanträge abgelehnt wurden.

¹ Das EASY-System ist kein Registrierungssystem, sondern eine IT-Anwendung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, die dazu genutzt wird, Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer zu verteilen. Die Nettozuwanderung von Flüchtlingen fällt aufgrund von Doppelzählungen, Weiterreisen, Rückreisen und Rückführungen deutlich geringer als die vom EASY-System ausgewiesenen Zahlen aus.

Abbildung 1

Entwicklung der Flüchtlingszahlen in Deutschland von Anfang 2014 bis Mitte 2016

Erfasste Flüchtlinge pro Kalenderwoche in Tausend



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, eigene Berechnungen.

©IAB

2 Zunahme von Flucht und Vertreibung

2.1 Globaler Anstieg der Fluchtmigration

Im Jahr 2015 wurden nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen 12,4 Millionen Menschen durch gewaltsame Konflikte und Verfolgung neu vertrieben. Weltweit ist die Zahl der Flüchtlinge bis zum Jahresende 2015 auf 65,3 Millionen gestiegen, das entspricht einem Anstieg um 5,8 Millionen gegenüber dem Vorjahr. Von den 65,3 Millionen hielten sich 24,5 Millionen Menschen (+3,2 Millionen gegenüber 2014) oder gut ein Drittel im Ausland auf.² Die verbleibenden 40,8 Millionen Menschen waren zum Jahresende 2015 innerhalb des Heimatlandes geflohen oder gewaltsam umgesiedelt worden (+2,6 Millionen gegenüber 2014). Die Zahl der weltweit registrierten Asylbewerber ist zum Jahresende 2015 auf 3,2 Millionen (+1,4 Millionen gegenüber 2014) gestiegen. (UNHCR, 2014, 2015).

Die Krisenherde konzentrieren sich auf den Nahen Osten und Nordafrika, das Horn von Afrika und Afghanistan, also hauptsächlich Regionen in der geografischen Nachbarschaft zu Europa bzw. mit starken regionalen Bindungen an Europa und die EU. So stieg die Gesamtzahl der Flüchtlinge aus Syrien von 3,9 Millionen im Jahr 2014 auf 4,9 Millionen im Jahr 2015, aus Afghanistan im gleichen Zeitraum von 2,5 auf 2,7 Millionen. Mit Somalia (1,1 Millionen), Südsudan (779.000), Sudan (622.000) und Eritrea (380.000) entfielen auch erhebliche Flüchtlingszahlen auf die Staaten am Horn von Afrika (UNHCR, 2015).

² UNHCR zählt zu den Flüchtlingen, die sich im Ausland aufhalten, auch die palästinensischen Flüchtlinge unter dem Mandat der UNWRA.

Knapp 90 Prozent der Geflüchteten, die ihre Heimatländer verlassen, sind in die Nachbarländer geflohen. Außerhalb Europas zählten 2015 die Türkei (2,5 Millionen Geflüchtete), Pakistan (1,6 Millionen), Libanon (1,1 Millionen), Iran (979.000) und Äthiopien (736.000) zu den wichtigsten Zielländern der Fluchtmigration. Mit 0,9 Millionen Personen ist die Zahl der Geflüchteten gegenüber dem Vorjahr besonders stark in der Türkei gestiegen (UNHCR, 2015).

Der Anstieg der Fluchtzahlen ist auf die andauernden Konflikte vor allem im Nahen Osten, Afghanistan und dem Horn von Afrika zurückzuführen: Nach Angaben des Konfliktforschungszentrums der Universität Uppsala ist die Zahl der Kriegstoten weltweit von 43.000 im Jahr 2013 auf 132.000 im Jahr 2014 gestiegen und stagniert seitdem auf hohem Niveau bei 118.000 im Jahr 2015 (Uppsala Universität, 2016). Besonders hohe Zahlen an Kriegstoten wiesen Syrien, der Irak und Afghanistan aus. Nach Angaben von Freedom House (2016) hat die Zahl der Länder, die politische Freiheitsrechte und Bürgerrechte stark einschränken, seit 2010 im Nahen Osten und den Ländern am Horn von Afrika erheblich zugenommen, während sich die Lage in den nordafrikanischen Ländern leicht verbessert hat. Auch wenn sich die Lage in den globalen Krisenherden 2016 nicht weiter verschlechtern sollte, so wird es in den wichtigsten Herkunftsländern der Fluchtmigration in die EU und nach Deutschland – Syrien, Irak, Afghanistan und den Krisenstaaten am Horn von Afrika – auch im laufenden Jahr zu weiteren Fluchtbewegungen kommen.

Eine wichtige Rolle für den Anstieg der Fluchtmigration nach Europa spielt auch, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen für die Geflüchteten in den Anrainerstaaten der Krisenstaaten weiter verschlechtert haben. So sind vor dem Hintergrund steigender Flüchtlingszahlen die pro-Kopf-Transfers des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen an die Geflüchteten 2014 und 2015 gesunken, ähnliches gilt für öffentliche Transfers in den Anrainerstaaten. Zudem haben viele Anrainerstaaten Arbeitsverbote erlassen. Im Jahr 2016 dürften sich die Bedingungen durch höhere Zahlungen der Mitgliedsstaaten an das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, die für die Flüchtlingshilfe vorgesehenen Transfers der EU an die Türkei und die Lockerung von Arbeitsverboten in der Türkei allerdings zumindest graduell verbessert haben.

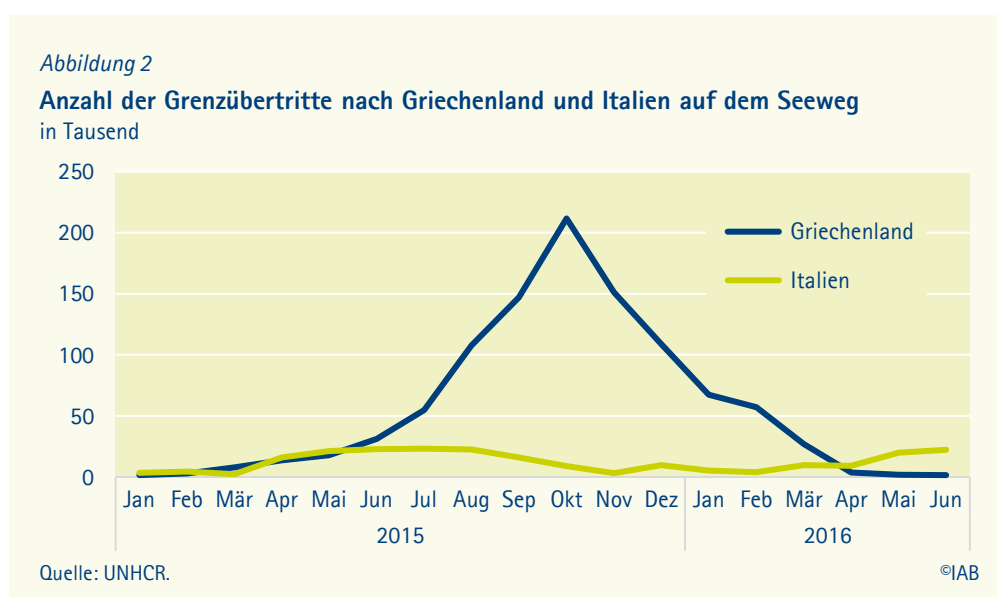
2.2 Anstieg und Rückgang der Fluchtmigration in Europa

Die Zahl der Asylerstanträge hat in den 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU-28) im Jahr 2015 mit 1.324.000 seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht – nach 563.000 Anträgen im Jahr 2014. Die Zahl der Asylerstanträge ist nicht identisch mit der Zahl der Flüchtlinge, die in die EU gelangt sind. So wurden in Deutschland 2015 rund 1,1 Millionen Flüchtlinge neu vom EASY-System erfasst, aber nur 442.000 Asylerstanträge registriert. Rechnet man die in Deutschland vom EASY-System erfassten, aber noch nicht als Asylbewerber registrierten Flüchtlinge zu den Asylerstanträgen in der EU hinzu, ergäbe sich ein Zuzug von rund 1,9 Millionen Schutzsuchenden in die EU im Jahr 2015. Die tatsächliche Zahl dürfte aufgrund von Doppelzählungen, Weiterreisen und Rückreisen allerdings etwas geringer ausgefallen sein. Mit einem Anteil der Asylerstanträge in Relation zur Bevölkerung der EU-28 von 0,3 Prozent ist die Zahl der neu aufgenommenen Geflüchteten sehr viel geringer als in den Anrainerstaaten der

Krisenländer, aber deutlich höher als in anderen entwickelten Ländern der OECD wie den USA, Australien und Kanada.

Im Jahr 2016 zeichnet sich bei den Zuzügen von Flüchtlingen in die EU eine Trendwende ab. Zwar wurden im ersten Halbjahr 2016 noch rund 590.000 Asylerstanträge in der EU-28 registriert, aber davon entfiel mit rund zwei Dritteln der überwiegende Teil auf Deutschland, wo die Registrierung von 2015 eingereisten Flüchtlingen schrittweise im Jahr 2016 vorgenommen wird (Eurostat 2016). Die Zuzugszahlen auf den zentralen Fluchtrouten sind dagegen stark zurückgegangen. Wurden im Jahr 2015 von der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex noch 885.000 Flüchtlinge, die über die Ägäis nach Griechenland eingereist sind, gezählt, so ist diese Zahl auf 162.000 im ersten Halbjahr 2016 gefallen (Frontex, 2016). Seit der Schließung der Balkan-Route und dem Türkei-Abkommen wurden nur noch zwischen 1.500 und 1.700 Flüchtlinge pro Monat, die über die Ägäis-Route nach Griechenland gelangt sind, erfasst. Auf der anderen großen Flüchtlingsroute, der zentralen Mittelmeerroute von Libyen nach Italien, sind im Jahr 2015 153.000 Flüchtlinge in die EU gelangt. Hier war die Zahl im ersten Halbjahr 2016 mit rund 70.000 Personen gegenüber dem ersten Halbjahr 2015 konstant (siehe Abbildung 2). Die Zahl der Flüchtlinge, die auf anderen Routen in die EU gelangt sind (z.B. über Spanien oder Bulgarien), ist gering.

Die Zusammensetzung der Flüchtlinge nach Herkunftsländern spricht nicht dafür, dass es zu nennenswerten Umlenkungseffekten von der Ägäis-Route zur Mittelmeerroute gekommen ist: Afghanen, Iraker und Syrer sind auf der zentralen Mittelmeerroute kaum vertreten, in der Regel wählen Menschen vom Horn von Afrika und anderen afrikanischen Staaten die zentrale Mittelmeerroute. Das keine Umlenkungseffekte zu beobachten sind, kann auch darauf zurückzuführen sein, dass diese Fluchtroute über das zentrale Mittelmeer sehr viel gefährlicher geworden ist: So wurden im 1. Halbjahr 2016 2.499 Todesfälle auf der zentralen Mittelmeerroute registriert, nach 1.804 Todesfällen im ersten Halbjahr 2015 (IOM, 2015; 2016). Der Anteil der erfassten Todesfälle an den Flüchtlingen auf der zentralen Mittelmeerroute ist damit von 24 per 1.000 auf 37 per 1.000 gestiegen. Hinzu kommt noch eine nicht bekannte Zahl nicht erfasster Todesfälle.



2.3 Ungleiche Verteilung der Flüchtlinge über die EU-Mitgliedsstaaten

Die Zahl der Flüchtlinge ist ungleich über die Mitgliedsstaaten der EU verteilt: Auf Deutschland entfielen im Jahr 2014 30,7 Prozent der Asylersanträge und 2015 35,2 Prozent der Asylersanträge in der EU. Im ersten Halbjahr 2016 ist der Anteil Deutschlands an den Asylersanträgen in der EU auf 61,2 Prozent gestiegen, allerdings ist der überwiegende Teil dieser Personen bereits 2015 eingereist (Eurostat; 2016).

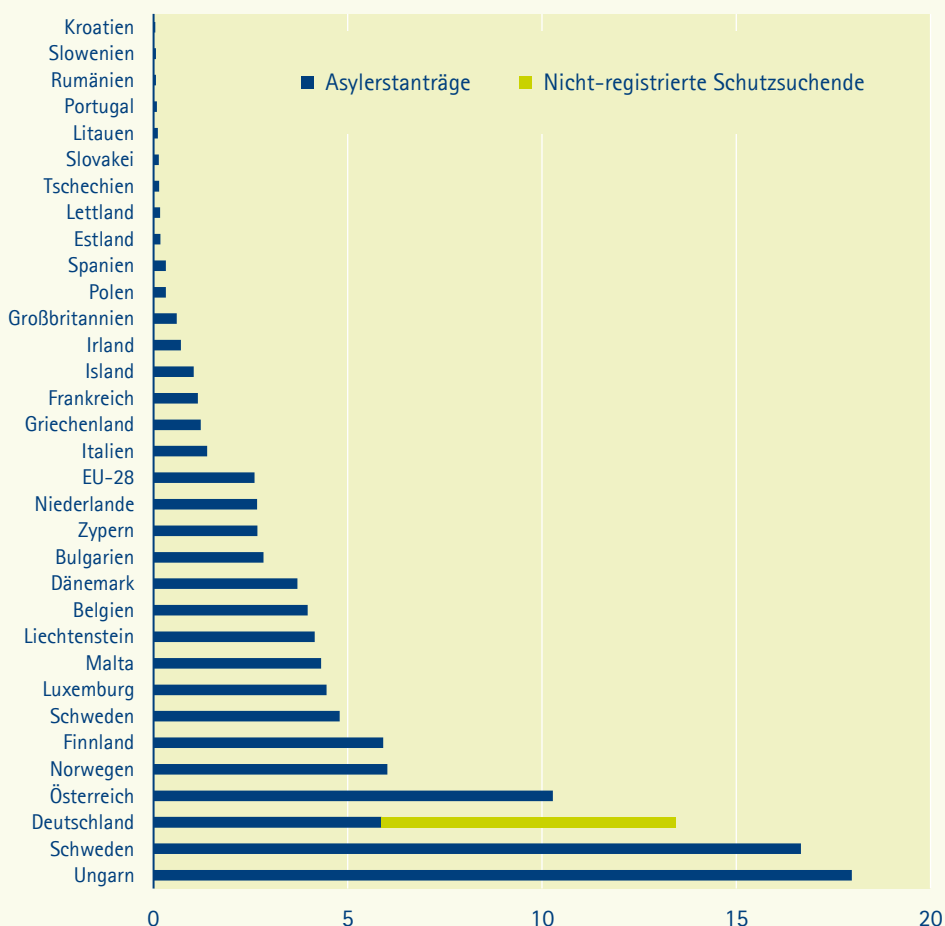
Betrachtet man die Relation der Asylersanträge in den EU-Mitgliedsstaaten zur jeweiligen Bevölkerungsgröße, dann fällt die Ungleichverteilung noch deutlicher ins Auge: So entfielen, mit Ausnahme Ungarns, auf die neuen Mitgliedsstaaten der EU, aber auch auf das Vereinigte Königreich, Spanien und Portugal im Jahr 2015 weniger als 1 Asylersantrag per 1.000. Auf der anderen Seite entfielen auf Ungarn 18, auf Schweden 17 und auf Deutschland 13 Asylersanträge³ per 1.000 (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

Asylersantragssteller im Jahr 2015 nach EU-28-Ländern

per Tausend Personen im jeweiligen Land; Zusätzliche Information für Deutschland:

Zahl der nicht-registrierten Schutzsuchenden¹



¹ Die Zahl nicht-registrierter Schutzsuchender ist in Deutschland als die Differenz zwischen den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfassten Flüchtlingen und den Asylersanträgen definiert. Diese Zahl liegt nur für Deutschland vor.

Quelle: Eurostat, Asylstatistik, 2016; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Eigene Berechnungen. ©IAB

³ Unter Berücksichtigung der noch nicht registrierten, aber vom EASY-System erfassten Schutzsuchenden.

Die ungleiche Verteilung der Flüchtlinge auf die Mitgliedsstaaten der EU ist einerseits auf das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Mitgliedsstaaten, andererseits aber auch auf die unterschiedliche Bereitschaft der EU-Mitgliedsstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen und als Asylbewerber zu registrieren, zurückzuführen.

2.4 Die Krise der Europäischen Asylpolitik

Die Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU hat sich im Zuge des starken Anstiegs der Fluchtmigration in den letzten Jahren gewandelt. Alle Mitgliedsstaaten der EU haben die Genfer Flüchtlingskonvention und ihre Protokolle unterzeichnet und damit Schutzsuchenden, die aus politischen, ethnischen, religiösen oder ähnlichen Gründen verfolgt sind, ein Individualrecht auf Schutz eingeräumt. Mit der Qualifikationsrichtlinie aus dem Jahr 2004, die 2011 novelliert wurde, hat sich die EU auch auf Kriterien verständigt, nach denen Flüchtlingen Schutz zu gewähren ist. Dadurch wurden Mindestnormen in der EU festgelegt, die von allen Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen sind.

Das EU-Recht sieht zwar vor, dass Flüchtlingen Schutz zu gewähren wird. Mit dem Dublin-Abkommen wurde allerdings festgelegt, dass das Asylverfahren grundsätzlich in dem sicheren Drittstaat durchzuführen ist, in den der oder die Schutzsuchende zuerst in die EU eingereist ist, sofern keine anderen Umstände, wie z.B. die Familienzusammenführung dagegen sprechen. Auch Rückführungen in andere sichere Drittstaaten sind nach dem Dublin-Abkommen individuell zu prüfen. Als sichere Drittstaaten gelten die 28 Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die anderen Mitgliedsstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (Island, Liechtenstein, Norwegen) und die Schweiz. Einen regulären Zugang für Flüchtlinge kennt die EU mit Ausnahme einer kleinen Zahl von Kontingentflüchtlingen⁴, etwa in Form eines Visums zu humanitären Zwecken, das zur Durchführung von Asylverfahren berechtigt, nicht.⁵ Die Transportrichtlinie der EU sieht hohe Strafen für Flug- und Schifffahrtsgesellschaften und andere Transportunternehmen vor, die Personen ohne gültige Visa befördern. De facto bleibt den Flüchtlingen, sofern sie nicht ein Visum zu anderen Zwecken erhalten, nur der irreguläre Zugang in die EU, um dort Schutz zu suchen. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention und gelten dem EU Recht kann der irreguläre Grenzübertritt nicht verfolgt werden, sofern die Betroffenen Asyl oder anderen Schutz aus humanitären Gründen beantragen.

Vor diesem Hintergrund reist die große Mehrheit der Flüchtlinge irregulär über die Außengrenzen der EU ein. Damit müssten nach geltendem EU-Recht die Staaten an den Außengrenzen der EU die Asylverfahren für den überwiegenden Teil der Geflüchteten durchführen und folglich auch die überwiegenden monetären und anderen Kosten der Fluchtmigration tragen. Die beiden wichtigsten Anrainerstaaten an den Außengrenzen der EU, Griechenland und Italien, haben deshalb die große Mehrheit der eingereisten Flüchtlinge nicht registriert und häufig auch nicht versorgt.⁶

⁴ Kontingentflüchtlinge sind Flüchtlinge, die auf der Grundlage von Kontingenten freiwillig von Mitgliedsstaaten der EU aufgenommen werden. Die Auswahl wird vor Ort in den Herkunfts- oder Transitländern getroffen. Kontingentflüchtlinge erhalten bei der Einreise automatisch einen Schutzstatus.

⁵ Die Schweiz erteilt in kleinem Umfang solche Visa.

⁶ So ist die Zahl der Asylersuchen in beiden Ländern sehr viel geringer als die erfassten Grenzübertritte von Flüchtlingen. Auch eine qualitative Befragung von Geflüchteten in den Deutschland zeigt, dass sie in der Regel in Griechenland und Italien nicht registriert und zum Teil auch nicht versorgt wurden (Brücker et al., 2016).

Der Europäische Gerichtshof hat die Rückführung von Flüchtlingen nach dem Dublin-Abkommen nach Griechenland untersagt, weil dort die humanitären und rechtlichen Standards nicht eingehalten wurden. Damit wurde die Rückführung in denjenigen sicheren Drittstaat an den Außengrenzen der EU, über den die meisten Flüchtlinge eingereist sind, de jure außer Kraft gesetzt.

Das Dublin-Abkommen ist damit faktisch nicht mehr wirksam: Wenn die Flüchtlinge nicht mehr in dem Drittstaat, in dem zuerst in EU einreisen, registriert werden, oder in diese Drittstaaten nicht mehr abgeschoben werden dürfen, müssen die Asylverfahren in anderen Ländern durchgeführt werden. Auch die Rückführung in andere Transitländer in der EU wäre nur mit Zustimmung dieser Länder möglich gewesen, weil diese Länder nicht diejenigen waren, in denen die Flüchtlinge zuerst in die EU eingereist waren. Insofern bestand für Deutschland, aber auch viele andere Mitgliedsstaaten der EU, keine Alternative zur Durchführung der Asylverfahren.

Das faktische Scheitern des Dublin-Abkommens verweist auf ein tiefer liegendes Problem: Offensichtlich waren die Anreize für die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU gering, das Abkommen tatsächlich umzusetzen. Damit war die koordinierte Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU im Rahmen der bestehenden Verträge nicht mehr möglich.

Aus Sicht ökonomischer Theorien führt eine unkoordinierte nationale Asylpolitik zu Trittbrettfahrerverhalten und damit zu einer schrittweisen Senkung des Schutzniveaus im Vergleich zu einer koordinierten Asylpolitik (Hatton 2004; 2016). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Anreize bestehen, durch Zugangsbeschränkungen Kosten auf andere Staaten abzuwälzen, die wiederum dazu gezwungen werden, ihr Schutzniveau zu senken, wenn sie nicht eine zunehmende Umlenkung der Flüchtlingsströme in ihre Länder in Kauf nehmen wollen. Eine rationale Asylpolitik setzt deshalb eine Politikkoordination voraus. Eine solche Politikkoordination muss zwei grundlegende Fragen klären: Erstens, wie wird der Zugang von Schutzsuchenden in die EU an den Außengrenzen oder auf anderen Wegen geregelt und, zweitens, wie werden die Schutzsuchenden und Kosten der Fluchtmigration fair zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten verteilt. Das bestehende EU-Recht klärt weder den Zugang von Schutzsuchenden in die Gemeinschaft, noch hat es mit dem Dublin-Abkommen einen Mechanismus entwickelt, der die Kosten der Fluchtmigration fair zwischen den Mitgliedsstaaten verteilt. Die Europäische Kommission wurde deshalb von den Mitgliedsstaaten beauftragt, neue Vorschläge für eine Asylpolitik der Gemeinschaft zu entwickeln. Ein Verfahren, das bei der Verteilung der Kosten und der Flüchtlinge die Präferenzen der Mitgliedsstaaten und der Geflüchteten berücksichtigt, wurde u.a. von Fernandez-Huertas Moraga und Rapport (2016) vorgeschlagen. Durch die Entkopplung der fiskalischen Kosten von der Verteilung der Geflüchteten erreicht dieses Verfahren ein effizientes Ergebnis, das die Kosten der Fluchtmigration reduziert.

Die Einführung neuer Regeln und Verteilungsmechanismen für die Fluchtmigration setzt jedoch die grundsätzliche Bereitschaft aller Mitgliedsstaaten voraus, sich aus humanitären Gründen auf die Aufnahme von Flüchtlingen zu verständigen. Solange dies nicht erreicht wird, ist es wahrscheinlicher, dass sich die Flüchtlingspolitik der EU im Wesentlichen darauf beschränken wird, durch die Sicherung der Außengrenzen und Abkommen mit den Anrainerstaaten außerhalb der EU die Aufnahme von Flüchtlingen weiter zu reduzieren.

3 Hohe Schutzquoten in Deutschland

Die Zunahme von Krieg, Bürgerkrieg und Verfolgung spiegelt sich sukzessive in der Zusammensetzung der Asylherkunftsländer und den Asylentscheidungen in Deutschland wieder. Bis Mitte 2015 war die Fluchtmigration nach Deutschland nicht allein von den Kriegs- und Krisenländern, sondern auch von den Ländern des Westbalkans geprägt. Spätestens seit Ende des zweiten Quartals 2015 konzentriert sich die Fluchtmigration aber fast ausschließlich auf Kriegsgebiete und Staaten mit einem hohen Grad politischer Verfolgung. So entfielen in den ersten sieben Monaten des Jahres 2016 42 Prozent der Asylerstanträge auf Syrien, 17 Prozent auf Afghanistan, 14 Prozent auf den Irak, 3 Prozent auf den Iran und 2 Prozent auf Eritrea. Auf Albanien, das wichtigste Herkunftsland der Asylnmigration vom Westbalkan, entfielen 1,8 Prozent der Asylerstanträge; kein nordafrikanisches Land war im ersten Halbjahr 2016 unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern der Asylnmigration in Deutschland vertreten (BAMF, 2016).

Entsprechend hoch fallen die Schutzquoten in Deutschland aus: In den ersten sieben Monaten des Jahres 2016 wurden vom BAMF 336.000 Entscheidungen über Asylanträge getroffen, von denen 62 Prozent einen Schutzstatus erhielten, 25 Prozent der Anträge wurden abgelehnt und in 14 Prozent der Fälle kam es zu sonstigen Verfahrenserledigungen.⁷ Lässt man die sonstigen Verfahrenserledigungen unberücksichtigt, steigt die Schutzquote auf 71 Prozent. Dies ist ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Vorjahr: Im Verlauf des Jahres 2015 wurden 282.000 Entscheidungen über Asylanträge getroffen, in denen 50 Prozent der Antragsteller einen Schutzstatus erhielten, 32 Prozent der Anträge abgelehnt wurden und es in 18 Prozent der Fälle zu sonstigen Verfahrenserledigungen kam. Lässt man die sonstigen Verfahrenserledigungen unberücksichtigt, betrug die Schutzquote im letzten Jahr 61 Prozent.

Nicht alle Personen, denen Schutz in Deutschland gewährt wurde, haben den gleichen rechtlichen Schutzstatus: So erhielten in den ersten sieben Monaten 49 Prozent der Antragsteller einen Status als anerkannter Flüchtling oder Asylberechtigter mit mehrjähriger Aufenthaltserlaubnis und unbegrenztem Arbeitsmarktzugang. 12 Prozent erhielten subsidiären Schutz, in dem die Aufenthaltserlaubnis zunächst nur für ein Jahr erteilt wird, bei 1 Prozent wurde ein Abschiebungsverbot festgestellt. Bei den letzten beiden Gruppen ist die Aufenthaltsperspektive eingeschränkter als bei anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten, wodurch wiederum die Chancen auf Arbeitsmarktintegration beeinträchtigt werden.

Insgesamt sind die Schutzquoten in Deutschland hoch, was im Wesentlichen auf die Umstände in den Herkunftsländern der Geflüchteten zurückzuführen ist. Dies wird auch durch eine qualitative Studie vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) unter 123 Flüchtlingen bestätigt: Die große Mehrheit der Geflüchteten berichtet von persönlichen Erfahrungen mit Krieg, Bürgerkrieg und Verfolgung (Brücker et al., 2016). Anders stellt sich das Bild unter den Geflüchteten aus den

⁷ Das können Fälle sein, in denen sich die Personen nicht mehr in Deutschland aufhalten, einen anderen Aufenthaltsstatus erhalten haben, Asylanträge zurückgezogen werden, Asylanträge wegen des Dublin-Verfahrens nicht in die Zuständigkeit Deutschlands fallen, oder in einem Folgeantragsverfahren kein weiteres Asylverfahren durchgeführt wird.

Westbalkanstaaten dar, hier wird vor allem von Diskriminierungserfahrungen und wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit berichtet. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass auch die Mehrheit der Geflüchteten, über deren Schutzstatus noch zu entscheiden ist, diesen auch erhält und damit zumindest mittelfristig in Deutschland bleiben wird.

4 Langsam steigendes Arbeitskräftepotenzial

Das Arbeitskräftepotenzial der Flüchtlinge ist sehr viel geringer als die Zahl der eingereisten und vom EASY-System erfassten Flüchtlinge auf den ersten Blick nahelegt. Im Jahr 2015 wurden vom EASY-System 1.092.000 Flüchtlinge neu erfasst, in den ersten sieben Monaten des Jahres 2016 weitere 238.000, also insgesamt rund 1,3 Millionen. Dem stehen 2015 442.000 und 2016 469.000, also insgesamt 911.000, Asylerstanträge gegenüber. Da die Zahl der Asylerstanträge seit Februar 2016 deutlich höher als die Zahl der neu vom EASY-System erfassten Flüchtlinge ist, nimmt die Differenz zwischen EASY-Erfassung und registrierten Asylerstanträgen („EASY-Gap“) kontinuierlich ab. Bis zum Jahresende dürfte der „EASY-Gap“ fast vollständig abgebaut sein. Aufgrund von Doppelzählungen, Weiter- und Rückreisen ist der EASY-Gap nicht mit der Zahl der nicht-registrierten Flüchtlinge, die sich noch in Deutschland aufhalten, gleichzusetzen. Unter realistischen Annahmen über die Weiter- und Rückreisen kann die Zahl der noch nicht als Asylbewerber registrierten Schutzsuchenden auf 200.000 bis maximal 250.000 Personen geschätzt werden.

Nach dem Ausländerzentralregister (2016) belief sich die Zahl von Personen, deren Aufenthaltsstatus auf einen Fluchtkontext⁸ verweist, zum 31.7.2016 auf 1,1 Millionen Personen. Diese 1,1 Millionen Schutzsuchenden sind nicht alle 2015 und 2016 eingereist: Bereits zum 31.12.2014 zählte das Ausländerregister 512.000 Schutzsuchende, zum 31.12.2015 waren es 802.000 Personen. Diese Gruppe ist also bis Ende Juli 2016 gegenüber dem Jahresende 2014 um gut 580.000 Personen gewachsen. Hinzu kommen die oben bereits erwähnten 2015 und 2016 eingereisten, aber noch nicht als Asylbewerber registrierten Flüchtlinge. Von den Schutzsuchenden waren nach Angaben des Ausländerzentralregisters zum 31.7.2016 845.000 oder 77 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre). Diese Zahl ist zum 31.7.2016 gegenüber dem Jahresende 2014 um 443.000 Personen höher.

Die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten hängt wesentlich von ihrem Rechtsstatus ab, so benötigen die Unternehmen bei der Einstellung von Beschäftigten Rechtssicherheit (Dixit/Pindyck, 1994). Gleiches gilt für Investitionen in Humankapital auf Seiten der Beschäftigten. Diese Rechtssicherheit ist nur bei einem längerfristigen Aufenthaltsstatus gegeben. Zudem ist bei Personen ohne Schutzstatus der Arbeitsmarktzugang eingeschränkt (vgl. Infokasten).

⁸ Hierzu werden Personen gerechnet, die als Asylbewerber eine Aufenthaltsgestattung, eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen haben, sowie Personen, die sich im Rahmen einer Duldung in Deutschland aufhalten.

Zum 31.7.2016 hatten 345.000 oder 41 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter mit einem Aufenthaltsstatus im Fluchtkontext eine Aufenthaltserlaubnis auf völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und damit einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang. Dies ist ein Zuwachs von 175.000 Personen gegenüber dem Jahresende 2014. 378.000 (44 Prozent) waren zum gleichen Zeitpunkt Asylbewerber mit einer Aufenthaltsgestattung, 121.000 (14 Prozent) Personen, die sich im Rahmen einer Duldung in Deutschland aufhielten.

Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, die eine Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und damit einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang und eine gewisse Rechtssicherheit über den künftigen Aufenthaltsstatus hat, ist also in den vergangenen anderthalb Jahren nach und nach gewachsen. Die künftige Entwicklung wird, neben der Registrierung von Asylbewerbern, wesentlich von der Entscheidungsfrequenz des BAMF abhängen. Je nach Geschwindigkeit in den Entscheidungsverfahren, wird die Zahl der Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter mit einem Schutzstatus bis zum Jahresende 2016 um etwa 160.000 Personen steigen. Langfristig, d.h. wenn alle Schutzsuchenden registriert und die Asylverfahren durchgeführt wurden, wird sich die Zahl der Schutzsuchenden im erwerbsfähigen Alter, die einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhält, auf etwa 700.000 Personen belaufen, von denen ein Teil vor 2015 eingereist ist.

Im Juli 2016 betrug die Verweildauer zwischen der Registrierung von Asylbewerbern bis zur behördlichen Entscheidung in den Asylverfahren knapp 8 Monate. Diese Zeitperiode ist in den vergangenen Monaten kontinuierlich gestiegen, weil in den Asylverfahren zunehmend schwerer zu entscheidende Fälle bearbeitet werden. Rechnet man die Zeit bis zur Registrierung hinzu, wird schnell ein Zeitraum von einem Jahr ab Einreise erreicht. Mit der Aufstockung der personellen Kapazitäten des BAMF ist allerdings eine Zunahme der Entscheidungen zu erwarten. Wann diese sich in einer spürbaren Verkürzung der Asylverfahren niederschlägt, kann gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden.

5 Heterogene Bildungsstruktur

Flüchtlinge entsprechen genauso wie andere Migranten in Hinblick auf Bildung und andere Fähigkeiten nicht dem Durchschnitt der Bevölkerung ihrer Herkunftsländer. Die Kosten der Migration und die unterschiedlichen Erträge von Bildungsinvestitionen in den Ziel- und Herkunftsländern beeinflussen die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung im Vergleich zur Bevölkerung in den Herkunftsländern (Borjas, 1987). Diese Unterschiede können erheblich sein: So ist der Anteil der Hochschulabsolventen unter den Migranten in der OECD um einen Faktor 3,3 höher als unter der Bevölkerung in den Herkunftsländern (Brücker et al., 2012). Auch bei den Flüchtlingen ist aufgrund der hohen Kosten und Risiken der Flucht eine erhebliche Selektion zu erwarten. In vielen Fällen dürften nur Menschen mit ausreichenden Ressourcen die Flucht nach Europa gelingen, womit diese Flüchtlinge wiederum über eine im Vergleich zur Bevölkerung der Herkunftsländer überdurchschnittliche Qualifikation verfügen dürften. Aus Aussagen über das durchschnittliche Bildungsniveau in den Herkunftsländern können

deshalb keine oder nur sehr begrenzte Schlussfolgerungen über die Qualifikation der Flüchtlinge in Deutschland abgeleitet werden. Allerdings liegen repräsentative Daten, die präzise Schlussfolgerungen über die Bildungs- und Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge zulassen, in Deutschland noch nicht vor.⁹ Insofern haben alle Aussagen hierzu einen vorläufigen Charakter.

5.1 Polarisierung der Allgemeinbildung

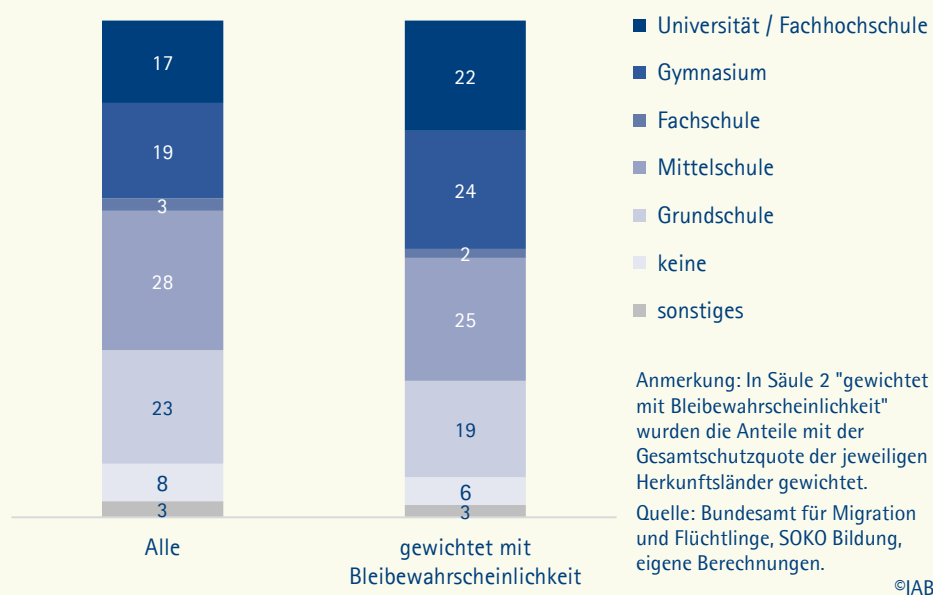
Das BAMF führt unter allen Asylbewerbern bei ihrer Registrierung eine Erhebung der Allgemeinbildung durch (Rich, 2016). Gefragt wird nach dem Besuch von Bildungseinrichtungen, nicht nach Schul- und Hochschulabschlüssen. Mehr als 70 Prozent der Asylbewerber beteiligten sich bei der Registrierung an der Erhebung. Die Daten sind dennoch nicht repräsentativ, weil zu erwarten ist, dass sich die Nicht-Teilnehmer systematisch von den Teilnehmern der Erhebung unterscheiden und folglich ein Selektionsbias entsteht.

Nach der Erhebung des BAMF haben 36 Prozent der 2015 registrierten Asylbewerber im Alter von 18 Jahren oder älter eine Hochschule oder ein Gymnasium besucht, 31 Prozent eine Mittel- oder Fachschule, 23 Prozent nur eine Grundschule und 8 Prozent gar keine Schule. Gewichtet man die Daten mit der Bleibewahrscheinlichkeit¹⁰, dann haben 46 Prozent der registrierten Asylbewerber mit guten Bleibeaussichten ein Gymnasium oder eine Hochschule, 27 Prozent eine Mittel- oder Fachschule, 19 Prozent nur eine Grundschule und 6 Prozent gar keine Schule besucht.

Abbildung 4

Höchste besuchte Bildungseinrichtung registrierter volljähriger Asylerstantragsteller

Angaben in Prozent



⁹ Das IAB führt gemeinsam mit dem Forschungszentrum des BAMF und dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin eine derartige Erhebung durch, erste Ergebnisse dürften im Herbst 2016 vorliegen.

¹⁰ Die Daten wurden mit den Schutzquoten der jeweiligen Herkunftsländer gewichtet.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich um den Besuch von Bildungseinrichtungen, nicht um allgemeinbildende Bildungsabschlüsse handelt. Auch können aus dem Schul- und Hochschulbesuch keine Aussagen über die Qualität der Bildung abgeleitet werden. Weil viele Geflüchtete ihre Bildungsbiografien unterbrechen mussten, ist der Anteil derjenigen, die über die entsprechenden Bildungsabschlüsse verfügen, geringer.

Die aggregierten Daten, aber auch die Ergebnisse einer qualitativen Befragung von 123 Geflüchteten zeigen, dass Krieg, Verfolgung und Diskriminierung erhebliche Auswirkungen auf die Bildungsstruktur der Geflüchteten haben (Brücker et al., 2016): Besonders gering ist das Bildungsniveau von Geflüchteten, die aus Herkunftsländern stammen, in denen teilweise schon seit Generationen Krieg und Verfolgung herrschte und entsprechend der Zugang zu den Bildungssystemen stark eingeschränkt ist. Das gilt etwa für die Geflüchteten aus Afghanistan. Auch bei ethnischen Minderheiten, die wie die Jesiden im arabischen Raum oder die Roma in den Westbalkan-Ländern teilweise seit Jahrhunderten stark diskriminiert wurden und die nur über einen stark beschränkten Zugang zu Bildungseinrichtungen verfügen, zeichnet sich ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau ab. Demgegenüber ist das Bildungsniveau in Ländern, in denen wie in Syrien erst seit vergleichsweise kurzer Zeit Bürgerkrieg herrscht, vergleichsweise hoch. Insgesamt sprechen die vorliegenden Daten dafür, dass die Allgemeinbildung der Geflüchteten stark polarisiert ist.

5.2 Geringeres berufliches Bildungsniveau

Die vorliegenden Angaben zeigen, dass das berufliche Bildungsniveau der Geflüchteten geringer als das Niveau der Allgemeinbildung ist. Die Statistik der BA (2016) erfasst das berufliche Bildungsniveau von arbeitssuchenden Geflüchteten, nicht aber von Beschäftigten. Eine mögliche Annäherung an die berufliche Bildung von beschäftigten Geflüchteten bilden die Angaben zu ausländischen Staatsbürgern aus nicht-europäischen Asylherkunftsländern¹¹, unter denen der Anteil der Geflüchteten recht hoch ist.

Nach diesen Angaben verfügten im Januar 2016 32 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den Asylherkunftsländern über keine abgeschlossene Berufsausbildung, 18 Prozent über berufsbildende Bildungsabschlüsse und 15 Prozent über akademische Abschlüsse.¹² Unter den arbeitssuchenden Flüchtlingen verfügten im Juli 2016 70 Prozent über keine abgeschlossene Berufsausbildung, 5 Prozent über berufsbildende und 9 Prozent über akademische Abschlüsse. Unter den arbeitssuchenden Staatsbürgern aus den nicht-europäischen Asylherkunftsländern ergibt sich eine ähnliche Qualifikationsstruktur (siehe Tabelle 1).

¹¹ Die BA-Statistik zählt zu den nicht-europäischen Asylherkunftsländern Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

¹² Für den Rest lagen keine Angaben vor.

Tabelle 1

Berufliche Qualifikation sozialversicherungspflichtig Beschäftigter und Arbeitssuchender sowie Anforderungsniveau der Tätigkeiten – Ausländer und Deutsche im Vergleich, 2016

Anteile in Prozent

	Personen aus nicht-europäischen Asylherkunftsländern ¹⁾	Geflüchtete ⁷⁾	Ausländer	Deutsche
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Januar 2016				
Berufliche Bildungsabschlüsse der Beschäftigten				
Akademischer Abschluss	15,3	Nicht erfasst	13,9	15,6
Berufsbildender Abschluss	18,2	Nicht erfasst	35,5	67,6
Kein Abschluss	31,8	Nicht erfasst	21,9	7,7
Keine Angabe	34,7	Nicht erfasst	28,6	9,1
Anforderungsniveau der Tätigkeit²⁾				
Experte ³⁾	11,4	Nicht erfasst	9,9	13,6
Spezialist ⁴⁾	4,7	Nicht erfasst	6,8	13,8
Fachkraft ⁵⁾	39,9	Nicht erfasst	47,4	58,8
Helfer ⁶⁾	43,5	Nicht erfasst	35,6	13,1
Keine Angabe	0,5	Nicht erfasst	0,3	0,7
Arbeitssuchende, Juli 16				
Berufliche Bildungsabschlüsse der Arbeitssuchenden				
Akademischer Abschluss	8,8	9,1	8,1	8,0
Berufsbildender Abschluss	4,2	4,7	13,5	51,0
Kein Abschluss	71,5	70,0	69,9	37,5
Keine Angabe	15,5	16,2	8,4	3,5
Anforderungsniveau der angestrebten Tätigkeit²⁾				
Experte ³⁾	3,7	3,5	4,0	6,8
Spezialist ⁴⁾	1,5	1,5	2,1	5,7
Fachkraft ⁵⁾	13,6	13,0	24,0	42,8
Helfer ⁶⁾	58,6	58,1	57,8	37,6
Keine Angabe	22,6	23,9	12,1	7,0

¹⁾ Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien.

²⁾ Das berufliche Anforderungsniveau ist ein Indikator für die Komplexität der ausgeübten Tätigkeit, die für einen bestimmten Beruf typisch ist. Zur Einstufung werden neben den formalen Qualifikationsanforderungen Berufserfahrung und andere Kenntnisse herangezogen.

³⁾ Dem Anforderungsniveau Experte werden die Berufe zugeordnet, deren Tätigkeitsbündel einen sehr hohen Komplexitätsgrad aufweist. Dazu zählen z. B. Entwicklungs-, Forschungs- und Diagnostizitäten, Wissensvermittlung sowie Leitungs- und Führungsaufgaben innerhalb eines (großen) Unternehmens.

⁴⁾ Die Berufe mit Anforderungsniveau Spezialist sind gegenüber den Berufen, die dem Anforderungsniveau Fachkraft zugeordnet werden, deutlich komplexer und mit Spezialkenntnissen und -fertigkeiten verbunden. Charakteristisch sind neben den jeweiligen Spezialistentätigkeiten Planungs- und Kontrolltätigkeiten, wie z. B. Arbeitsvorbereitung, Betriebsmitteleinsatzplanung sowie Qualitätsprüfung und -sicherung.

⁵⁾ Berufe, denen das Anforderungsniveau Fachkraft zugeordnet wird, erfordern fundierte Fachkenntnisse und Fertigkeiten.

⁶⁾ Berufe, denen das Anforderungsniveau Helfer zugeordnet wird, umfassen typischerweise einfache, wenig komplexe (Routine-)Tätigkeiten. Für die Ausübung dieser Tätigkeiten sind in der Regel keine oder nur geringe spezifische Fachkenntnisse erforderlich; in der Regel ist kein formaler beruflicher Bildungsabschluss bzw. nur eine einjährige (geregelt) Berufsausbildung notwendig.

⁷⁾ Gegenüber Personen aus nichteuropäischen Asylherkunftsländern werden hier ausschließlich Menschen im Kontext der Fluchtmigration erfasst. Genauer umfasst diese Personengruppe Asylbewerber, anerkannte Schutzberechtigte und geduldete Ausländer. Diese Abgrenzung ist in der BA Statistik erst seit dem Berichtsmonat Juni möglich und daher noch nicht für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte verfügbar.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik.

Auch wenn die Datenlage noch unsicher ist, so kann davon ausgegangen werden, dass der berufliche Bildungsstand der Flüchtlinge sehr viel geringer als der der Deutschen ist. Die bisherigen Ergebnisse zu den arbeitssuchenden und beschäftigten Geflüchteten ähneln dem des Durchschnitts der ausländischen Staatsbürger in Deutschland, allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der Beschäftigten unter den Geflüchteten bislang sehr viel geringer als unter den Ausländern ist.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass nur ein kleiner Teil der Geflüchteten die formalen Voraussetzungen mitbringt, um als Fachkräfte oder auf höheren Qualifikationsniveaus unmittelbar in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Angesichts des geringen Durchschnittsalters der Geflüchteten – 55 Prozent der Asylbeantragsteller sind unter 25 Jahre alt – besteht allerdings ein hohes Potenzial für die berufliche Bildung und den Erwerb allgemeinbildender Abschlüsse in Deutschland. Insofern wird sich die auf formale Abschlüsse bezogene Qualifikationsstruktur der Geflüchteten in Deutschland in den kommenden Jahren noch erheblich verändern.

6 Arbeitsmarktintegration steht noch am Anfang

Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten erfolgt langsamer als bei anderen Migranten. Dies ist teilweise auf institutionelle Barrieren zurückzuführen – in den ersten drei Monaten können Geflüchtete gar nicht arbeiten, danach besteht nur ein eingeschränkter Arbeitsmarktzugang (vgl. Infokasten). Zudem ist die Rechtsunsicherheit über den künftigen Aufenthaltsstatus hoch. Hinzu kommen eine Reihe anderer Faktoren: Viele Flüchtlinge sind zunächst in integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und stehen dem Arbeitsmarkt deshalb nur eingeschränkt zur Verfügung, die deutschen Sprachkenntnisse sind oft nicht ausreichend für eine Erwerbstätigkeit oder die allgemein- und berufsbildenden Voraussetzungen sind noch nicht gegeben. Anders als bei anderen Migranten hat sich die große Mehrheit der Geflüchteten vor dem Zuzug nach Deutschland nicht auf die Integration in den Arbeitsmarkt vorbereiten können.

6.1 Erste Erkenntnisse aus der BA-Statistik

Die Beschäftigung von Geflüchteten wird statistisch nicht erfasst, so dass auf der gegenwärtigen Datengrundlage nur schwer Aussagen zum Stand ihrer Arbeitsmarktintegration getroffen werden können. Nach der Beschäftigungsstatistik der BA ist die Zahl der abhängig Beschäftigten aus den nicht-europäischen Asylherkunftsländern im Mai 2016 auf 136.000 und damit um 32.000 gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Allerdings kommen nur rund zwei Drittel der Geflüchteten aus dieser Ländergruppe, so dass der tatsächliche Beschäftigungszuwachs auch höher ausgefallen sein kann (BA, 2016). Der Gruppe der abhängig Beschäftigten standen im Juli 2016 322.000 Arbeitssuchende gegenüber, denen ein Aufenthaltsstatus als Geflüchtete zugeordnet werden kann. Von diesen befanden sich noch 87.000 in den Asylverfahren, 6.000 hielten sich im Rahmen

einer Duldung in Deutschland auf, und 229.000 hatten einen Schutzstatus. 141.000 Geflüchtete wurden im Juli 2016 von der BA als arbeitslos registriert.

Auch wenn es noch keine Datenquellen gibt, die die Beschäftigung von Geflüchteten explizit ausweisen, so kann davon ausgegangen werden, dass zwischen einem Zehntel und einem Achtel der als arbeitssuchend registrierten Flüchtlinge bis zur Jahresmitte 2016 eine abhängige Beschäftigung gefunden hat. Allerdings dürften noch nicht alle Flüchtlinge, die dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen, als arbeitssuchend registriert worden sein.

6.2 Erfahrungen in der Vergangenheit

Erfahrungen bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland aus der Vergangenheit können als Hinweis auf die künftige Entwicklung herangezogen werden. Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe fragt nach den Zugangswegen der Migranten nach Deutschland, so dass Flüchtlinge in der Stichprobe identifiziert werden können. Die Ankerpersonen in der Stichprobe sind seit 1995 nach Deutschland eingereist, Haushaltsmitglieder können schon vorher zugezogen sein. Rund 15 Prozent der befragten Zuwanderer sind als Flüchtlinge nach Deutschland gelangt.¹³ Für die Analyse der Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe wurden die Daten mit den Integrierten Erwerbsbiografien des IAB verknüpft, die präzise Informationen über die Erwerbsbeteiligung und die Verdienste aller abhängigen Beschäftigten enthalten. In Hinblick auf die Bildungsstruktur zeichnen sich in der Stichprobe ähnliche Muster wie bei der gegenwärtigen Flüchtlingsmigration ab, so hatten rund 70 Prozent der Flüchtlinge beim Zuzug keine abgeschlossene Berufsausbildung. Flüchtlinge aus dem früheren Jugoslawien und der Türkei sind in der Stichprobe stärker als unter den gegenwärtigen Geflüchteten repräsentiert, aber auch damals spielte der Nahe Osten als Herkunftsregion der Flucht-migration schon eine wichtige Rolle.

Wie die Auswertung zeigt, sind die Beschäftigungsquoten¹⁴ unter den 15- bis 64-jährigen Flüchtlingen in der Vergangenheit langsamer als unter anderen Migranten angestiegen. So lag die Beschäftigungsquote im ersten Jahr nach dem Zuzug bei rund einem Zehntel, sechs Jahre nach dem Zuzug bei rund der Hälfte, nach zehn Jahren bei rund 60 und nach 15 Jahren bei rund 70 Prozent. Am Ende der Beobachtungsperiode ist die Beschäftigungsquote der Geflüchteten damit zur Beschäftigungsquote von anderen Migranten konvergiert (siehe Abbildung 5).

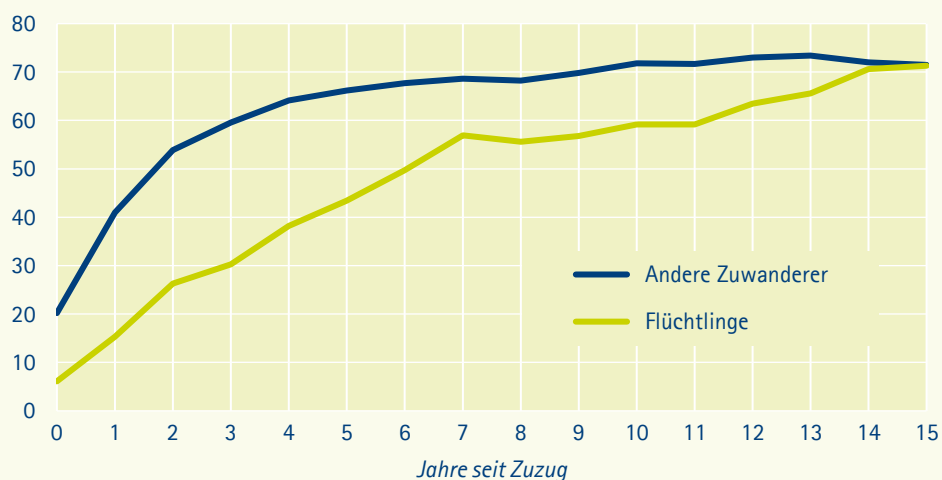
Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Verdiensten. Der Median der Verdienste von Zuwanderern, die als Asylbewerber nach Deutschland zugezogen sind, lag im ersten Beschäftigungsjahr bei rund 65 Prozent des Medians der Verdienste der deutschen Beschäftigten, und stieg nach zehn Jahren auf 80 bis 85 Prozent des Medians der deutschen Verdienste. Die mittleren Verdienste der anderen Migranten liegen durchweg rund zehn Prozentpunkte über den Medianverdiensten der Geflüchteten (siehe Abbildung 6).

¹³ Herangezogen wurden die Ergebnisse der ersten und zweiten Welle der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

¹⁴ Die Beschäftigungsquote ist hier definiert als der Anteil der abhängig Beschäftigten an allen Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die als abhängig Beschäftigte, Leistungsbezieher, Arbeitssuchende und Arbeitslose und Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen jemals von der IEB erfasst wurden.

Abbildung 5

Beschäftigungsquoten¹⁾ von Flüchtlingen und anderen Zuwanderern nach Jahren seit dem Zuzug
in Prozent

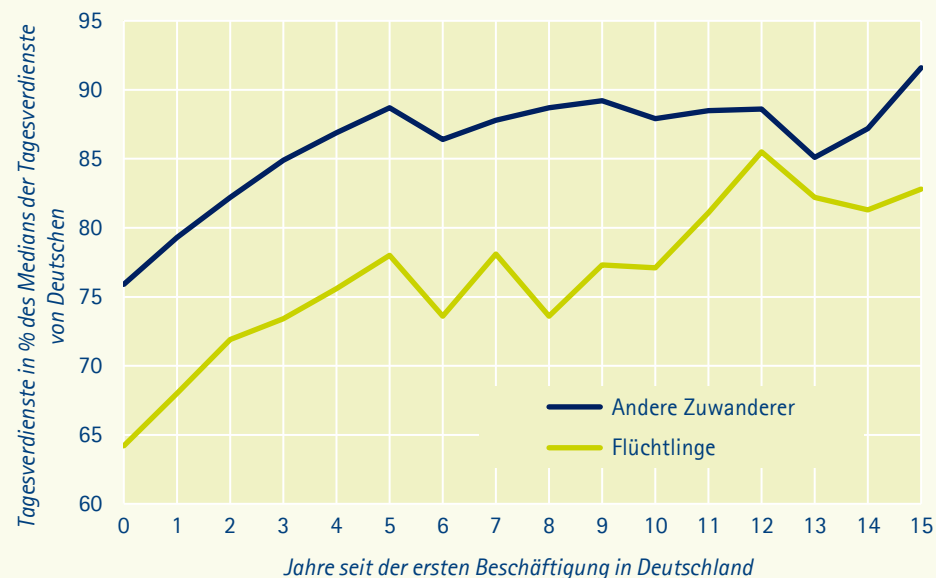


¹⁾ Beschäftigungsquoten meinen hier den Anteil der sozialversicherungspflichtig und geringfügig beschäftigten Flüchtlinge bzw. anderer Zuwanderer an allen Flüchtlingen bzw. anderen Zuwanderern, die jemals als Beschäftigte, Arbeitssuchende oder Leistungsbezieher registriert wurden.

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen. ©IAB

Abbildung 6

Entwicklung der Tagesverdienste von Flüchtlingen und anderen Zuwanderern gegenüber dem Median der Tagesverdienste von Deutschen



Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen. ©IAB

Inwieweit sich Erfahrungen aus der Vergangenheit auf die künftige Arbeitsmarktintegration der im vergangenen und diesem Jahr nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge übertragen lässt, ist offen. Auf der einen Seite wird mehr in den Spracherwerb, die Bildung und die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten als in der Vergangenheit investiert. Dies dürfte die Arbeitsmarktintegration, zumindest mittelfristig, erleichtern.

Auf der anderen Seite hat die große Zahl der Geflüchteten, die im vergangenen Jahr nach Deutschland gekommen sind, nicht nur zu institutionellen Engpässen, wie längere Asylverfahren oder Probleme bei der Unterbringung geführt, sondern auch die Integration erschwert. Es ist zudem der Wettbewerb in den für die Geflüchteten relevanten Arbeitsmarktsegmenten gestiegen.

Infobox

Wann dürfen Geflüchtete arbeiten?

Einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang haben Geflüchtete erst mit einem anerkannten Schutzstatus. Denjenigen, die sich als Asylbewerber oder Geduldete in Deutschland aufhalten, kann unter bestimmten Bedingungen eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden:

- Asylbewerbern kann drei Monate nach ihrer Registrierung die Erlaubnis erteilt werden, einer abhängigen Beschäftigung nachzugehen (§ 61 AsylG). Voraussetzung ist, dass sie nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 61 (1) AsylG). Diese Verpflichtung gilt mindestens für sechs Wochen und kann bis maximal sechs Monate ausgedehnt werden (§ 47 (1) AsylG). Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten (z.B. den Westbalkanstaaten), die ihren Asylantrag nach dem 31. August 2015 gestellt haben, müssen sich bis zur Entscheidung über ihre Asylanträge in einer Aufnahmeeinrichtung aufhalten und sind somit vom Arbeitsmarktzugang während des Asylverfahrens ausgeschlossen (§ 47 (1a) AsylG).
- Die Ausländerbehörden holen vor Erteilung der Arbeitsgenehmigung die Zustimmung der BA ein. Dabei stützt sich die BA auf drei Kriterien: (1) die Auswirkungen der Beschäftigung von Asylbewerbern auf den lokalen Arbeitsmarkt, (2) ob nicht ein bevorzogter Deutscher oder EU- bzw. EWR-Staatsangehöriger für die Stelle infrage kommt (Vorrangprüfung) und (3) ob Arbeitsbedingungen und Entlohnung der Stelle den ortsüblichen Bedingungen entsprechen (Vergleichbarkeitsprüfung). Durch das Integrationsgesetz wurde die Vorrangprüfung in Arbeitsagenturbezirken mit guter Arbeitsmarktlage (133 von 156 Agenturbezirken) vorläufig ausgesetzt. Ab einer Aufenthaltsdauer von 15 Monaten entfällt die Prüfung der Auswirkungen auf den lokalen Arbeitsmarkt und die Vorrangprüfung, ab einer Aufenthaltsdauer von vier Jahren die gesamte Prüfung durch die BA.
- Für Geduldete gelten grundsätzlich die gleichen Bedingungen des Arbeitsmarktzugangs wie für Asylbewerber (§ 32 (1) BeschV). Sie erhalten keinen Arbeitsmarktzugang, wenn sie eingereist sind, um Sozialleistungen zu erhalten und wenn sie sich aufenthaltsbeendenden Maßnahmen entziehen. Staatsangehörige aus sicheren Herkunftsländern, deren nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde, erhalten keine Arbeitserlaubnis.
- Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung und Geduldete können keiner selbstständigen Tätigkeit nachgehen und sind bis zu einer Aufenthaltsdauer von vier Jahren von der Arbeitnehmerüberlassung ausgeschlossen (§ 32 (3) BeschV). Nach dem Integrationsgesetz ist diese Beschränkung jetzt aber in Agenturbezirken mit guter Arbeitsmarktlage aufgehoben.

7 Fazit

Ein Jahr nach der Entscheidung, Flüchtlinge aus Ungarn in Deutschland aufzunehmen, sind die Flüchtlingszahlen in Deutschland und Europa wieder stark gesunken. Belief sich die Zahl der vom EASY-System neu erfassten Flüchtlinge im November 2015 noch auf 206.000 Personen, so ist diese seit dem Wirksamwerden der Schließung der Balkan-Route und dem Türkei-Abkommen auf 16.000 pro Monat gefallen. Auf europäischer Ebene ist der Zuzug über die Agäis- und West-Balkan-Route weitgehend zum Erliegen

gekommen. Anders sieht es bei der zentralen Mittelmeerroute aus: Über diese gelangen Flüchtlinge im vergleichbaren Umfang wie im Vorjahr nach Italien. Bei Fortschreibung der aktuellen Zahlen könnten hierzulande im laufenden Jahr 2016 in der Größenordnung von 300.000 bis 400.000 Flüchtlinge insgesamt neu erfasst worden sein, nach 1,1 Millionen im Jahr 2015. Sofern das Türkei-Abkommen und die Schließung der Balkan-Route Bestand haben sowie sich die deutsche und europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht verändern, könnte diese Zahl im Jahr 2017 trotz anhaltender Konflikte weiter sinken.

Der starke Zuzug von Flüchtlingen stieß in Deutschland zum Teil an Grenzen der Infrastruktur in Bereichen, wie der öffentlichen Verwaltung, der Unterbringung und Versorgung und den Bildungseinrichtungen. Ein Engpass war die Registrierung der Asylbewerber und die Durchführung der Asylverfahren. Im Juli 2016 waren noch 526.000 Asylverfahren anhängig. Hinzu kommen nach Schätzungen rund 200.000 bis maximal 250.000 Personen, die noch nicht als Asylbewerber registriert sind. Bis zum Jahresende wird diese Registrierung voraussichtlich vollständig abgeschlossen sein. Die durchschnittliche Verfahrensdauer zwischen der Registrierung von Flüchtlingen und der behördlichen Entscheidung belief sich im Juli 2016 auf knapp acht Monate mit steigender Tendenz. Obwohl die Zahl der Entscheidungen in den ersten sieben Monaten des Jahres 2016 auf 336.000 (Vorjahr: 136.000) gestiegen ist, werden bis zum Jahresende noch mehrere hunderttausend Asylverfahren nicht abgeschlossen sein. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ist die Dauer der Asylverfahren problematisch, weil der Arbeitsmarktzugang rechtlich beschränkt ist und Unsicherheit über den künftigen Aufenthaltsstatus besteht. Dies behindert eine Einstellung von Flüchtlingen, da Unternehmen auf Rechtssicherheit angewiesen sind.

Die Flüchtlinge bringen schlechtere Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration als andere Migranten mit. Nur wenige verfügen über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse zur Schul- und Hochschulbildung der Geflüchteten sprechen dafür, dass eine polarisierte Bildungsstruktur vorliegt: hohen Anteilen, die ein Gymnasium oder eine Hochschule besucht haben, stehen ebenfalls hohe Anteile gegenüber, die nur Grundschulen oder gar keine Schule besucht haben. Die Mitte des Bildungsspektrums ist dagegen nur schwach ausgeprägt. Auch im Bereich der Schul- und Hochschulbildung werden deshalb erhebliche Anstrengungen notwendig sein, um die qualifikatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ausbildung oder ein erfolgreiches Studium in Deutschland zu schaffen. Rund 70 Prozent der arbeitssuchenden Flüchtlinge und rund ein Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus den außereuropäischen Asylherkunftsländern verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Das berufliche Bildungsniveau ist damit geringer als das Niveau der Allgemeinbildung. Auswertungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe zeigen, dass die Arbeitsmarkterträge von in Deutschland erworbenen Bildungsabschlüssen hoch sind – das gilt gleichermaßen für die Beschäftigung wie das Niveau der Verdienste. Gleiches gilt auch für den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse. Von Investitionen in deutsche Sprachkenntnisse, Bildung und Ausbildung sind deshalb hohe Erträge zu erwarten.

Der Gesetzgeber hat mit verschiedenen Gesetzespaketen versucht, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in Arbeitsmarkt, Bildungssystem und Gesellschaft zu schaffen. Seit Ende Oktober 2015 bestehen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Teilnahme von Asylbewerbern an Integrationskursen, in denen neben gesellschaftlichen Kenntnissen und Wertvorstellungen die deutsche Sprache vermittelt wird. Diese Kurse wurden allerdings auf vier Länder mit günstigen Bleibeaussichten beschränkt (Eritrea, Irak, Iran, Syrien). Nach der Gewährung eines Schutzstatus sind auch Flüchtlinge aus anderen Ländern teilnahmeberechtigt. Der Ausschluss ganzer Gruppen von den Integrationskursen kann dazu führen, dass gerade Asylbewerber, die sich besonders lange in den Asylverfahren befinden, vom deutschen Spracherwerb ausgeschlossen werden. Ob teilnahmeberechtigte Flüchtlinge tatsächlich an Integrationskursen teilnehmen können, hängt wesentlich von den Kapazitäten ab. Bis August 2016 zählt das BAMF rund 161.000 Teilnehmer an den Integrationskursen. Dies deutet darauf hin, dass die Vermittlung des deutschen Sprache erst am Anfang steht. Allerdings gibt es neben den Integrationskursen auch zahlreiche andere Programme, u.a. ein Überbrückungsprogramm der Bundesagentur für Arbeit, das Ende vergangenen und Anfang dieses Jahres zeitlich befristet durchgeführt wurde. Die meisten dieser Programme können aber in Hinblick auf den Umfang der Kursstunden und die angestrebten Lernziele kein ähnliches Angebot wie die Integrationskurse bieten.

Der Erfolg der Integration wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, Spracherwerb, Bildung und Ausbildung sowie berufsqualifizierende Maßnahmen mit einer schnellen Arbeitsmarktintegration zu verbinden. Viele Flüchtlinge streben eine schnelle Arbeitsmarktintegration an. Es wird deshalb maßgeblich darauf ankommen, den Berufseinstieg mit Sprachkursen und berufsqualifizierenden Maßnahmen zu verbinden, um einerseits „Lock-in“-Effekte, die die Arbeitsmarktintegration verzögern, zu vermeiden und andererseits Flüchtlingen, die zunächst eher geringer qualifizierten Tätigkeiten nachgehen werden, beim Spracherwerb und einem möglichen späteren beruflichen Aufstieg zu begleiten. Insofern bedarf es flexibler Programme, die die Kombination von integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit dem beruflichen Einstieg ermöglichen. Eine Reihe von solchen Programmen ist bereits auf dem Weg, ihr Erfolg wird sich erst zu einem späteren Zeitpunkt einschätzen lassen.

Zwar liegen noch keine exakten Zahlen über die Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung von Flüchtlingen in Deutschland vor. Die vorliegenden Zahlen deuten jedoch darauf hin, dass bisher erst rund ein Zehntel bis ein Achtel der als arbeitssuchend registrierten Flüchtlinge eine Beschäftigung aufgenommen hat. Dies ist vor dem Hintergrund der institutionellen Hürden, aber auch der sprachlichen und qualifikatorischen Voraussetzungen der Flüchtlinge nicht überraschend. Eine derartige Quote entspricht in etwa den Erfahrungen mit früheren Wellen der Flüchtlingsmigration. Wenn die Integration der jüngst nach Deutschland gekommenen Flüchtlinge weiter dem vergangenen Pfad entspricht, wird es weitere fünf Jahre dauern, bis rund die Hälfte der Flüchtlinge eine Beschäftigung aufgenommen hat. Es wird maßgeblich von den Investitionen in die Integration der Flüchtlinge und der Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen abhängen, ob diese Quote künftig gesteigert werden kann.

Literatur

- Ausländerzentralregister (2016), *Aufhältige Ausländer nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus, Sonderauswertung*, BAMF.
- BA-Statistik (2016), *Arbeitsmarkt in Zahlen, Migrations-Monitor Arbeitsmarkt*, Juli 2016, Nürnberg.
- BAMF (2016), *Asylgeschäftsstatistik, verschiedene Ausgaben*, Nürnberg.
- Borjas, George J. (1987), *Self-Selection and the Earnings of Immigrants*, *American Economic Review*, Vol. 77, No. 4, S. 531-53.
- Brücker, Herbert; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Kalusche, Barbara; Siegert, Manuel; Schupp, Jürgen (2016): *Geflüchtete Menschen in Deutschland - eine qualitative Befragung*. IAB-Forschungsbericht, 9/2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert; Bertoli, Simone; Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria; Peri, Giovanni, *Understanding high-skilled migration in developed countries*. In: Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (Hrsg.) (2012): *The upcoming battle for brains*. Oxford: Oxford University Press, S. 15-198.
- Dixit, Avinash L., Pindyck, Robert S. (1994), *Investment under Uncertainty*, Princeton University Press: Princeton.
- Eurostat (2016), *Statistiken über Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber 2016*, Luxemburg.
- Fernández-Huertas Moraga, Jesús; Rapoport, Hillel (2015), *Tradable Refugee-Admission Quotas, Matching and the New European Agenda for Migration*, CESifo DICE Report, Ifo Institute, vol. 13(2), S. 50-56.
- Freedom House (2016), *About Freedom in the World 2016, An annual study about political study and civil liberties*. Online: URL: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> (Stand: 24.08.2016).
- Frontex (2016), *Migratory Routes Map 2016*. Online: URL: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (Stand: 24.08.2016).
- Hatton, Timothy J. (2004). *Seeking asylum in Europe*, *Economic Policy*, CEPR; CES; MSH, vol. 19(38), pages 5-62, 04.
- Hatton, Timothy J. (2016). *Refugees, Asylum Seekers, and Policy in OECD Countries*, *American Economic Review*, *American Economic Association*, vol. 106(5), pages 441-45, May.
- IOM (2016), *Mediterranean Update, diverse Ausgaben*, IOM, Wien.
- Rich, Anna-Katharina (2016), *Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, BAMF-Kurzanalyse 3/2016.
- UNHCR (2016), *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, Geneva 2016.
- UNHCR (2015), *Global Trends, Forced Displacement in 2014*, Geneva 2015.
- Uppsala Universitet (2016), *Uppsala Conflict Data Program 2016*. Online: URL: <http://www.ucdp.uu.se/#/exploratory> (Stand: 24.08.2016).

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Straße 104,
90478 Nürnberg

Autoren

- Prof. Dr. Herbert Brücker
- Paul Schewe
- Steffen Sirries

Veröffentlicht am

26. August 2016

Technische Herstellung

Christine Weidmann

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1619.pdf