

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Trübswetter, Parvati

**Research Report**

## Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland

Aktuelle Berichte, No. 8/2015

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Trübswetter, Parvati (2015) : Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, Aktuelle Berichte, No. 8/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/161697>

**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

# Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland

8/2015

## In aller Kürze

- 2013 waren weltweit rund 51 Millionen Menschen auf der Flucht, ein Drittel außerhalb ihres Heimatlandes. 2014 wurden 571.000 Asylersanträge in der EU gestellt, 173.000 in Deutschland. Ein Großteil der Menschen, die über den Seeweg in die EU kommen, stammt aus Ländern mit Krieg und Verfolgung.
- Die Hälfte der Asylersantragsteller in Deutschland in den vergangenen Jahren kommt aus von Krieg und Verfolgung stark betroffenen Ländern, die zweite große Gruppe bilden Menschen aus den Westbalkanstaaten. Ein Drittel der Asylersantragsteller sind Frauen, ebenfalls ein Drittel unter 18 Jahre.
- Obwohl auch viele Asylbewerber hohe Bildungsabschlüsse besitzen, ist der Anteil ohne abgeschlossene Berufsausbildung sehr hoch. Langfristig liegt der Erwerbstätigenanteil bei rund 55 Prozent, kurzfristig sehr viel niedriger.
- Die 2015 und 2016 zu erwartende Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen dürfte mittelfristig keine Auswirkungen auf das Lohnniveau haben, die Arbeitslosenquote maximal um 0,1 Prozentpunkte steigen.
- Die Öffnung neuer Zugangswege für tatsächlich Verfolgte und für Arbeitsmigranten, die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ für Asylbewerber und eine effizientere Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge über die EU könnten dazu beitragen, den Schutz von Flüchtlingen sicherzustellen und zugleich die Kosten für die Flüchtlinge und den Staat zu reduzieren.
- Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Asylbewerbern könnte durch eine breitere Sprachförderung, die Förderung der Qualifikationsfeststellung und durch den Erwerb von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen in Deutschland verbessert werden.

# 1 Aktuelle Entwicklung weltweit und in der EU

## Zunahme gewaltsamer Konflikte in der Nachbarschaft Europas

Weltweit hat die Zahl der gewaltsamen politischen, ethnischen und religiösen Konflikte in den vergangenen Jahren zugenommen, wobei sich diese Konflikte zunehmend vom asiatisch-pazifischen Raum in den Nahen Osten und nach Afrika und damit in die Nachbarschaft Europas verlagern. Im Zuge dieser Konflikte steigt die Zahl der Flüchtlinge, die durch Krieg und Bürgerkrieg vertrieben oder politisch verfolgt werden. Obwohl die meisten von ihnen in ihren Herkunftsländern und Ländern in der unmittelbaren Nachbarschaft leben, ist die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in der EU jüngst deutlich angestiegen.

## Zunahme von Flucht und Vertreibung

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen UNHCR zählte zum Jahresende 2013 51,2 Millionen Personen, die durch Krieg, Bürgerkrieg und andere politische und ethnische Konflikte gewaltsam vertrieben wurden.<sup>1</sup> Davon lebten 16,7 Millionen Personen als Flüchtlinge und 1,2 Millionen Personen als Asylbewerber im Ausland. 33,3 Millionen Personen sind innerhalb ihrer Heimatländer vertrieben worden. Nach Angaben von UNHCR wurden allein in der ersten Jahreshälfte 2014 weitere 5,5 Millionen Personen gewaltsam vertrieben.<sup>2</sup> Die Zahl der Flüchtlinge unter dem Mandat der UN stieg zur Jahresmitte 2014 um 2,1 Millionen Personen gegenüber dem entsprechenden Vorjahreswert, die Zahl der Asylbewerber um 290.000 Personen.

## Naher Osten und Afrika besonders betroffen

Die meisten Flüchtlinge stammen aus Afghanistan sowie den Bürgerkriegsländern im Mittleren Osten und am Horn von Afrika. Nach Angaben von UNHCR war zur Jahresmitte 2014 Syrien das wichtigste Herkunftsland von Flüchtlingen (3,0 Millionen), gefolgt von Afghanistan (2,7 Millionen) und Somalia (1,1 Millionen). Hohe Flüchtlingszahlen wiesen auch der Sudan (670.000), der Südsudan (509.000), die Demokratische Republik Kongo (494.000), Myanmar (480.000) und der Irak (426.000) auf. Insgesamt verschiebt sich die Struktur der Flüchtlingsströme von Asien in den Nahen Osten und nach Afrika. 86 Prozent der Flüchtlinge lebten nach Angaben von UNHCR 2013 in Entwicklungsländern, in der Regel in den Nachbarstaaten. Zur Jahresmitte 2014 waren Pakistan (1,6 Millionen), der Libanon (1,1 Millionen), Iran (982.000), die Türkei (824.000), Jordanien (737.000) und Äthiopien (588.000) die wichtigsten Aufnahmeländer von Flüchtlingen.

## Anstieg der Asylanträge in der EU

Die Zunahme der politischen, ethnischen und religiösen Konflikte im Nahen Osten und Afrika spiegelt sich in steigenden Asylbewerberzahlen in der EU wider. Von 2010

<sup>1</sup> Vgl. UNHCR

<sup>2</sup> Vgl. UNHCR Mid-Year Trends 2014.

bis einschließlich 2014 wurden in den Mitgliedsstaaten der EU 1,8 Millionen Asylanträge registriert, allein im Jahr 2014 571.000 (+44 Prozent gegenüber 2013).<sup>3</sup> Auf Deutschland entfielen im Jahr 2014 30 Prozent der Asylerstanträge in der EU. Relativ zur Bevölkerung liegt Deutschland mit 2,1 Asylerstanträgen per 1.000 Einwohner unter den EU-Mitgliedsstaaten auf Rang 6. Höhere Anteile entfallen auf Schweden (7,8 per 1.000), Ungarn (4,2), Österreich (3,3), Malta (3,0) und Dänemark (2,6). Besonders gering fallen die Anteile in Großbritannien aus (0,5 per 1.000), sowie in den meisten neuen Mitgliedsstaaten der EU (Ausnahmen: Ungarn und Bulgarien).

### **Großteil der Menschen, die über den Seeweg in die EU kommen, stammt aus Ländern mit Krieg und politischer Verfolgung**

Nach Angaben der Europäischen Grenzagentur Frontex wurden 2014 284.000 Menschen registriert, die ohne gültige Papiere oder Visa die Außengrenzen der EU überschritten haben, wobei 220.000 Personen über den Seeweg in die EU gelangten.<sup>4</sup> Von diesen Menschen, die ohne gültige Papiere und Visa über den Seeweg in die EU gelangt sind und für die Frontex die Herkunftsländer ausweist, stammen 88 Prozent aus Ländern, in denen es starke oder sehr starke politische Verfolgung gibt.<sup>5</sup> 66 Prozent stammen aus Ländern, in denen Krieg oder Bürgerkrieg herrscht. Die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge aus diesen Ländern werden in Deutschland als schutzbedürftig anerkannt (s.u.). Die vorliegenden Daten bestätigen nicht die öffentlich häufig geäußerte Vermutung, dass viele Menschen, die über den riskanten Seeweg versuchen, in die EU zu gelangen, aus armen, aber politisch stabilen Ländern Afrikas stammen.

Von den 63.000 Menschen, die 2014 ohne gültige Papiere oder Visa über den Landweg in die EU gekommen sind, und für die Frontex die Herkunftsländer ausweist, waren 42 Prozent aus Ländern, in denen Menschen stark oder sehr stark politisch verfolgt werden oder in denen Krieg oder Bürgerkrieg herrscht. 58 Prozent stammten aus Ländern, in denen zwar mitunter politische Freiheitsrechte und Bürgerrechte nicht gewährleistet sind, in denen aber weder gewaltsame politische Verfolgung noch Krieg oder Bürgerkrieg vorherrschen (z.B. Albanien, Kosovo).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Vgl. UNHCR Asylum Trends 2014.

<sup>4</sup> Vgl. Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 4, October-December 2014.

<sup>5</sup> Basierend auf Angaben des US State Department, klassifiziert in Gibney, M., Cornett, L., Wood, R., und Haschke, P., (2015) *Political Terror Scale*.

<sup>6</sup> Basierend auf Angaben der Nichtregierungsorganisation Freedom House. Freedom House klassifiziert jährlich alle Länder in Hinblick auf die Einschränkung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten auf einer Skala von 1 (geringe Einschränkung) bis 7 (hohe Einschränkung). Albanien, der Kosovo und die anderen Herkunftsländer der Asyl- und Flüchtlingsmigration auf dem Westbalkan erreichen dort Werte von 2 bis 5.

## Das Asyl- und Flüchtlingsrecht

### Wer wird vor Krieg und Verfolgung geschützt?

#### Die Genfer Flüchtlingskonvention

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 schützt Menschen, die wegen ihrer „Rasse“, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden. Jüngere Auslegungen schließen auch geschlechtsspezifische Verfolgung mit ein. Nach Auffassung der UN gelten auch durch Krieg oder Bürgerkrieg verfolgte Personengruppen als Flüchtlinge. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention muss nicht nur aus den o.g. Gründen Schutz gewährt werden, sondern es gilt auch der Grundsatz der Nichtzurückweisung, d.h. Menschen dürfen nicht in Länder abgeschoben werden, in denen ihr Leben gefährdet ist oder ihnen Folter droht. Die Genfer Flüchtlingskonvention wurde von 145 Staaten unterzeichnet und ist durch die Qualifikationsrichtlinie von 2011 im Sekundärrecht der EU verankert worden.

#### Das deutsche Asylrecht

Nach §16a des Grundgesetzes genießen politisch Verfolgte Asylrecht. Die Asylgründe sind im Grundgesetz nicht näher definiert, der genaue Inhalt ergibt sich u.a. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Grundsätzlich schützt das Asylrecht vor staatlicher Verfolgung, der Flüchtlingsbegriff nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist weiter gefasst als der Asylbegriff. Seit der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie der EU in deutsches Recht prüft das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) deshalb, ob jemand asylberechtigt ist oder als Flüchtling Schutz genießt. Darüber hinaus können Personen, auch wenn sie nicht als Asylbewerber oder Flüchtlinge anerkannt worden sind, subsidiären Schutz erhalten. Subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn einer Person in ihrem Herkunftsland ernsthafter Schaden droht.

### Beschränkung der Herkunftsländer

#### Sichere Drittstaaten

Seit dem Asylkompromiss von 1992 können Staatsbürger aus sicheren Drittstaaten kein Asyl mehr in Deutschland beantragen. Personen, die aus sicheren Drittstaaten eingereist sind, können sich in der Regel nicht auf das Asylrecht berufen. Sie sollen in dem sicheren Drittstaat, in den sie zuerst eingereist sind, Asyl beantragen. Sie können in diese Staaten abgeschoben werden. Als sichere Drittstaaten gelten gegenwärtig die Mitgliedsstaaten der EU, Norwegen und die Schweiz. Analoge Regelungen gelten in den anderen Staaten der EU.

#### Sichere Herkunftsstaaten

Als sichere Herkunftsstaaten können durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Länder definiert werden, in denen keine politische Verfolgung droht. Ein Asylantrag von Staatsbürgern aus sicheren Herkunftsstaaten gilt als offensichtlich unbegründet, es sei denn, es können Beweise vorgelegt werden, die die Annahme begründen, dass dem Asylsuchenden politische Verfolgung droht. Sichere Herkunftsstaaten sind neben Ghana und dem Senegal seit Januar 2015 Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien. Ähnliche Regelungen nehmen viele Mitgliedsstaaten der EU in Anspruch, aber es gibt keine gemeinsame Definition sicherer Herkunftsländer in der EU.

#### Europäische Koordination der Asylgewährung und Rückführung

Mit dem Übereinkommen von Dublin aus dem Jahr 1990, das 2003 durch die Dublin-II-Verordnung ersetzt wurde, haben sich die EU-Staaten, Island, Norwegen und die Schweiz darauf verständigt, dass Asylbewerber und Flüchtlinge ihre Asylanträge in dem Staat zu stellen haben, in den sie zuerst eingereist sind. Andere Staaten des Dublin-Raums können Asylbewerber in diesen Staat rückführen.

#### Unvollkommene Umsetzung des Dublin Abkommens

De facto wird das Dublin-Abkommen gegenwärtig aber durch zwei Umstände unterlaufen: Erstens werden viele Asylbewerber und Flüchtlinge von Anrainerstaaten des Mittelmeers (Italien, Griechenland) und anderen Ländern an den Außengrenzen der EU nicht registriert und zur Weiterreise in andere EU-Staaten motiviert, so dass diese Staaten faktisch zu Transitländern für Asylbewerber und Flüchtlinge werden. Zweitens sind die humanitären und sozialen Standards in einigen Mitgliedsstaaten derart gering, dass eine Rückführung in diese Länder nicht vertretbar erscheint. So wurde die Rückführung von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Griechenland vom Bundesinnenministerium nach Gerichtsurteilen von Verwaltungsgerichten und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wegen unzureichender humanitärer und sozialer Standards ausgesetzt. Einzelne Verwaltungsgerichte haben auch die Rückführung in andere Länder, darunter Italien, gestoppt.

### Wie können Schutzbedürftige ihre Rechte geltend machen?

#### Asylanträge können nur in Deutschland gestellt werden

Anträge auf Asyl oder die Anerkennung des Flüchtlingsstatus können nur in Deutschland gestellt werden, nicht an Botschaften oder Konsulaten im Aus-

land. Es werden auch keine Visa für humanitäre Migration erteilt. Asylbewerber und Flüchtlinge können deshalb entweder nur über ein anderes Visum (z.B. ein Touristenvisum) oder illegal nach Deutschland gelangen. Reist ein Asylbewerber oder Flüchtling ohne ein erforderliches Visum ein, kann er nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht belangt werden, sofern er sich umgehend bei den Behörden meldet. Ähnliche Regelungen gelten in den anderen Mitgliedsstaaten der EU. Eine Ausnahme bildet die Schweiz, dort können Konsulate ein humanitäres Visum erteilen, wenn eine Person ernsthaft und unmittelbar gefährdet ist.

### Flughafenverfahren

Bei Asylbewerbern und Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsländern und Personen ohne gültige Ausweispapiere kann das Asylverfahren vor Einreise in die Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden. Nur wenn das BAMF innerhalb von zwei Tagen den Antrag als offensichtlich unbegründet ablehnt, wird die Einreise verweigert. Gegen den Bescheid können Rechtsmittel eingelegt werden.

### Zwangsgelder gegen Beförderungsunternehmen

Eine Richtlinie der EU, die durch das Aufenthaltsgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden ist, sieht vor, dass sich Beförderungsunternehmen strafbar machen, die Passagiere ohne gültige Ausweispapiere und Visa befördern. Zwar sollen durch diese Regelung nach der EU-Richtlinie die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beeinträchtigt werden. Faktisch weigern sich aber Fluglinien, Schifffahrtsgesellschaften u.a. Transportunternehmen in der Regel, Passagiere ohne ein gültiges Visum zu befördern, weil sie das Risiko einer Bestrafung und der Kosten der Rückführung tragen. Durch diese Regelungen gelingt es vielen Asylbewerbern und Flüchtlingen nicht, in die EU zu gelangen und dort ihre Ansprüche geltend zu machen. Dies erklärt, warum Asylbewerber und Flüchtlinge in großem Umfang versuchen, mit Hilfe von Schleppern über das Mittelmeer oder auf anderen riskanten illegalen Fluchtwegen in die EU zu gelangen.

## Aufenthaltsstatus, Erwerbsstatus und Leistungsgewährung

### Aufenthalts gestattet

Asylbewerber und Flüchtlinge dürfen sich bis zur Entscheidung über ihre Anträge in Deutschland aufhalten, sie erhalten eine Aufenthaltsgestattung. In den ersten drei Monaten des Aufenthalts unterliegen die Asylbewerber und Flüchtlinge einer Residenzpflicht, die sich in der Regel auf den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ausländerbehörde erstreckt. Danach können sie seit Januar 2015 ihren Aufenthaltsort frei wählen. Nach Ablauf von drei Monaten

können Asylbewerber und Flüchtlinge einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sofern die zuständigen Ausländerämter und die Bundesagentur für Arbeit (BA) zustimmen. Die Ausländerämter können die Genehmigung einer Erwerbstätigkeit u.a. verweigern, wenn der Betroffene nicht kooperativ an einer etwaigen Rückführung mitwirkt. Die BA prüft, ob die Stelle nicht durch einen Deutschen, EU-Staatsbürger oder anderen ausländischen Staatsbürger mit einem bevorrechtigten Aufenthaltsstatus besetzt werden kann (Vorrangprüfung). Durch Rechtsverordnung kann für bestimmte Mangelberufe die Zustimmung der BA ausgesetzt werden. Nach 15 Monaten entfällt die Vorrangprüfung.

### Anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge

Personen, die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt worden sind oder die subsidiären Schutz genießen, haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine Zustimmung der BA oder der Ausländerämter ist nicht erforderlich.

### Duldung

Personen, deren Anträge auf Asyl oder die Anerkennung als Flüchtlinge abgelehnt worden sind, oder die keinen subsidiären Schutz genießen, können abgeschoben werden. Bis zur Abschiebung haben sie den aufenthaltsrechtlichen Status einer Duldung. Bei ihnen kann die Residenzpflicht wieder eingeführt werden. Die Ausländerbehörden können ihnen nach einem Aufenthalt von drei Monaten die Beschäftigung erlauben, es handelt sich um eine Ermessensentscheidung. Die BA muss auch hier zustimmen. Nach 18 Monaten besteht ein Soll-Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, sofern der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist.

### Leistungsgewährung

Asylbewerber und Flüchtlinge, deren Anerkennungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Leistungsumfang orientiert sich an der Grundsicherung. Gleiches gilt für Ausländer, deren Anträge auf Asyl oder Anerkennung als Flüchtlinge abgelehnt wurden und die eine Duldung haben. Asylbewerber und Flüchtlinge, deren Anträge anerkannt wurden oder die subsidiären Schutz erhalten, erhalten dagegen im Bedarfsfall Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II.

## 2 Aktuelle Entwicklung in Deutschland

### Starker Anstieg der Asylerstanträge in Deutschland

Im Jahr 2014 wurden in Deutschland 173.000 Asylerstanträge gestellt (+58 Prozent gegenüber 2013). Allein in den ersten fünf Monaten des Jahres 2015 wurden 126.000 Asylerstanträge (+129 Prozent gegenüber 2014) und 16.000 Folgeanträge gestellt.<sup>7</sup> Bei einer einfachen Extrapolation ergäben sich folglich gut 300.000 Asylerstanträge im Jahr 2015. Das BAMF rechnet aufgrund des steigenden Trends im Jahresverlauf mit 400.000 Asylerstanträgen und 50.000 Asylfolgeanträgen.

Allein von Staatsbürgern aus den Westbalkanstaaten<sup>8</sup> wurden in den ersten fünf Monaten des Jahres 2015 57.000 Asylerstanträge gestellt. Dies entspricht einem Anteil von 45 Prozent. Besonders stark war der Anstieg von Staatsbürgern aus dem Kosovo und Albanien. Seit dem 2. Quartal 2015 zeichnet sich eine Stagnation der Anträge aus Albanien und ein Rückgang der Anträge aus dem Kosovo ab. Im Mai 2015 entfielen zwar immer noch 38 Prozent der Asylerstanträge auf die Westbalkanstaaten, die Zahl der Erstanträge von Staatsbürgern aus dem Kosovo ist aber von 4.300 im Vormonat auf 1.800 gesunken.

Im Jahr 2014 stammten unter den Asylbewerbern aus den 15 wichtigsten Herkunftsländern<sup>9</sup> 66 Prozent aus Staaten, in denen Menschen stark oder sehr stark durch politische Gewalt verfolgt werden, allein 50 Prozent stammten aus Ländern, in denen Krieg oder Bürgerkrieg herrschte. 32 Prozent stammten dagegen aus Ländern, in denen politische Freiheitsrechte und Bürgerrechte, insbesondere von Minderheiten, zwar teilweise nicht gewährleistet sind, aber weder Krieg und Bürgerkrieg noch politischer Terror herrschen.

### Schutzquote zwischen 32 und 49 Prozent

Von den Asylbewerbern und Flüchtlingen, deren Verfahren 2014 mit einer inhaltlichen Entscheidung abgeschlossen wurde, wurden 49 Prozent als Asylbewerber und Flüchtlinge anerkannt, haben subsidiären Schutz erhalten oder wurden vor Abschiebung geschützt. Von allen Anträgen auf Asyl trifft das nur auf 32 Prozent zu. Allerdings erledigt sich ein erheblicher Teil der Verfahren von selbst, sei es weil die Asylbewerber und Flüchtlinge einen anderen Aufenthaltstitel erhalten, sei es weil sie Deutschland freiwillig wieder verlassen oder im Rahmen der Dublin-II-Verordnung ihren Asylantrag in einem anderen sicheren Drittstaat stellen müssen.

Die Erfolgchancen der Anträge auf Asyl oder die Anerkennung als Flüchtlinge schwanken stark nach Herkunftsländergruppen: In den von Krieg und Bürgerkrieg

<sup>7</sup> Vgl. BAMF Asylgeschäftsstatistik für den Monat Mai 2015

<sup>8</sup> Zu den Staaten des Westbalkan werden hier Albanien und die nicht zur EU gehörenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens, also Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien gerechnet.

<sup>9</sup> Zu den „zugangsstärksten Herkunftsländern von Asylbewerbern“ werden diejenigen 15 Länder gezählt, aus denen in der jüngeren Vergangenheit die meisten Asylerstanträge gestellt wurden: Afghanistan, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Eritrea, Irak, Iran, Kosovo, Mazedonien, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Somalia, Syrien und die Ukraine.



betroffenen Ländern liegt die Quote derjenigen, die nach inhaltlichem Abschluss des Asylverfahrens geschützt werden, zwischen knapp 70 Prozent (Afghanistan) und fast 100 Prozent (Syrien und Eritrea). Allerdings fallen auch hier die Schutzquoten deutlich niedriger aus, wenn der Anteil von Personen, deren Verfahren sich von selbst erledigt, berücksichtigt wird.

Auf der anderen Seite des Spektrums stehen die Länder des westlichen Balkans. Hier schwanken die Schutzquoten nach inhaltlichem Abschluss des Verfahrens zwischen 0,3 Prozent (Serbien) und 2,6 Prozent (Albanien). Länder wie Russland (24 Prozent) und Nigeria (31 Prozent) nehmen einen mittleren Rang ein.

### **Bearbeitungszeiten der Asylanträge**

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Anträge auf Asyl belief sich 2014 auf 7,1 Monate. Im Januar bis Juni 2014 betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung 11,1 Monate.

Die Bearbeitungsdauer variiert stark nach Herkunftsländern: Besonders schnell werden vom BAMF die Anträge von Staatsbürgern aus den Ländern des westlichen Balkans (3,6 bis 5,3 Monate) und einigen ausgewählten Herkunftsländern mit hohen Anerkennungsquoten wie Syrien (4,2 Monate) bearbeitet. Dies reflektiert die politische Strategie des BAMF, Anträge aus Ländern mit sehr geringen Erfolgsaussichten möglichst schnell zu entscheiden, um u.a. durch Abschiebungen die Zuwanderungsanreize zu senken. Auf der anderen Seite versucht das BAMF für Antragsteller aus einigen wenigen Ländern mit sehr hohen Erfolgsaussichten schnell Rechtssicherheit herzustellen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer ist für Asylbewerber aus vielen anderen Ländern sehr lang, etwa für Antragsteller aus Pakistan (15,7 Monate), dem Iran (14,5 Monate) und Afghanistan (13,9 Monate). Im Verlauf dieses Jahres wurden die Bearbeitungszeiten bereits erheblich verkürzt, durch die Einstellung neuer Mitarbeiter im BAMF werden sich die Zeiten weiter verkürzen.

### **Ausreisen von abgelehnten Asylbewerbern 2014**

Im Jahr 2014 sind 21.679 abgelehnte Asylbewerber aus Deutschland ausgereist. Insgesamt wurden in Deutschland 2014 9.913 Drittstaatsangehörige abgeschoben, wobei diese Zahl nicht nur abgelehnte Asylbewerber umfasst.<sup>10</sup>

Deutschland hat im Jahr 2014 in 35.115 Fällen bei anderen EU-Mitgliedsstaaten beantragt, dass sie nach der Regelung für sichere Drittstaaten Asylbewerber und Flüchtlinge aufnehmen. Umgekehrt wurde dies in 5.091 Fällen von anderen EU-Mitgliedsstaaten für Deutschland beantragt. In 4.772 Fällen wurden Personen tatsächlich in andere EU-Staaten „überstellt“, umgekehrt wurden 2.275 Asylbewerber und Flüchtlinge aus anderen EU-Staaten nach Deutschland „überstellt“.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jepke, Sevim Dagdelen, Katrin Kunert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2014, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/3987; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2014 - Modul Asyl, Nürnberg 2015

<sup>11</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2014 - Modul Asyl, Nürnberg 2015.



## 3 Sozial- und Bildungsstruktur

### Unterschiede in der Geschlechts- und Altersstruktur

Asylbewerber und Flüchtlinge sind deutlich jünger als die in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung. Im Jahr 2014 waren 28 Prozent der Asylerstantragsteller unter 16 Jahren.<sup>12</sup> Insgesamt 32 Prozent waren unter 18 Jahren. Der Anteil der 18- bis 35-Jährigen betrug 50 Prozent. Im Jahr 2014 haben 4.400 unbegleitete Minderjährige einen Asylerstantrag gestellt, davon waren knapp 80 Prozent im Alter von 16 bis unter 18 Jahren.

Auch beim Anteil von Männern und Frauen zeigen sich deutliche Unterschiede bei Asylbewerbern und Flüchtlingen. Im Jahr 2014 wurden ein Drittel der Asylerstanträge von Frauen gestellt, zwei Drittel von Männern.<sup>13</sup> Im Vergleich hierzu ist der Anteil von Männern und Frauen bei der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung fast gleich verteilt. Besonders hoch ist der Männeranteil von Asylbewerbern aus Herkunftsländern, die von Krieg oder Bürgerkrieg und starker politischer Verfolgung betroffen sind (Eritrea, Somalia, Syrien und Afghanistan). Vergleichsweise gering ist der Männeranteil dagegen mit rund 50 bis 56 Prozent unter den Asylbewerbern aus dem Westbalkan (Mazedonien, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Albanien).

### Polarisierung der Qualifikationsstruktur

Zur Qualifikationsstruktur der Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland liegen keine repräsentativen Angaben vor. Es gibt jedoch Hinweise über die Qualifikationsstruktur bestimmter Gruppen von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Die wenigen vorliegenden Informationen zur Qualifikationsstruktur sprechen zwar dafür, dass es auch eine relativ große Gruppe mit höherer Schulbildung oder Universitätsausbildung gibt, aber besonders der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung dürfte sehr hoch sein. Die mittleren Qualifikationen sind kaum vertreten.

So verfügten unter den in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe vertretenen Migranten, die als Asylbewerber und Flüchtlinge nach Deutschland gelangt sind, im Jahr 2013 13 Prozent über ein abgeschlossenes Hochschulstudium, 24 Prozent über einen mittleren Bildungsabschluss und 58 Prozent über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese Angaben beziehen sich durch das Stichprobendesign im Wesentlichen auf Asylbewerber und Flüchtlinge, denen es gelungen ist, in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. Viele von ihnen halten sich schon relativ lange in Deutschland auf.

Eine Befragung unter knapp 20.000 vor kurzer Zeit eingereisten Asylbewerbern und Flüchtlingen, die an dem durch ESF-Mittel geförderten „Bleiberechtsprogramm“ teilnehmen, kommt zu dem Ergebnis, dass 88 Prozent der Teilnehmer eine Schule

<sup>12</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2014 - Modul Asyl, Nürnberg 2015.

<sup>13</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2014 - Modul Asyl, Nürnberg 2015.

besucht haben, davon 7 Prozent 13 Jahre und länger.<sup>14</sup> 24 Prozent haben eine berufliche Bildung abgeschlossen. 18 Prozent haben eine Hochschule besucht, unter ihnen haben 40 Prozent ihr Studium abgeschlossen. Rund zwei Drittel der Befragten verfügten über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Ergebnisse dieser Befragung sind trotz der hohen Fallzahlen durch die Beschränkung der Stichprobe auf die Gruppe der Programmteilnehmer nicht repräsentativ für die Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland insgesamt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die ebenfalls nicht repräsentative Befragung des Modellprojekts „Early Intervention“ der Bundesagentur für Arbeit (BA) und des BAMF.

### **Fehlende Zertifikate und schlechte deutsche Sprachkenntnisse**

Die Teilnehmer des „ESF-Bleiberechtsprogramms“ und des Modellprojekts „Early Intervention“ berichten, dass häufig keine Zertifikate über die Bildungsabschlüsse vorhanden sind. Die Anerkennung von Abschlüssen ist deshalb außerordentlich schwierig. Zusätzlich verfügen die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge über keine deutschen Sprachkenntnisse. Das gilt insbesondere für Asylbewerber und Flüchtlinge aus Ländern, die von Krieg oder politischer Verfolgung stark betroffen sind. Häufig sind auch die englischen Sprachkenntnisse schlecht. Die durchschnittlichen deutschen Sprachkenntnisse von Asylbewerbern aus dem Westbalkan dürften, aufgrund der hohen Zuwanderung aus dem früheren Jugoslawien nach Deutschland, deutlich besser sein.

## **4 Arbeitsmarktintegration und Arbeitsmarktwirkungen**

### **4.1 Zunahme der Asylbewerber und Flüchtlinge mit beschränktem und unbeschränktem Arbeitsmarktzugang zwischen 130.000 und 230.000 Personen**

Das Arbeitsangebot von Asylbewerbern und Flüchtlingen steigt sehr viel langsamer als die hohe Zahl der Asylanträge in Deutschland auf den ersten Blick nahe legt. Bei einer einfachen Extrapolation der Asylbewerberzahlen der ersten fünf Monate des Jahres 2015 ergäbe sich eine Zunahme der Asylerstanträge um 300.000 im Jahresverlauf. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge rechnet mit 400.000 Asylerstanträgen 2015, die Kommunen mit bis zu 500.000. Hier werden deshalb drei Szenarien zu Grunde gelegt, um die möglichen Entwicklungen einzugrenzen: 400.000 Asylerstanträge im mittleren Szenario, 300.000 Asylerstanträge im niedrigen und 500.000 Asylerstanträge im hohen Szenario. Aus diesen Zahlen lässt sich unter folgenden Annahmen die Zunahme der Personen im erwerbsfähigen Alter berechnen, die wäh-

<sup>14</sup> Lawetz Stiftung, Auswertung Qualifikationserhebung, 2. Befragung der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleiberechtigten und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt II, Hamburg 2015.

rend des Asylverfahrens beschränkt und nach einem erfolgreichen Abschluss des Asylverfahrens unbeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen:

- Da ein Teil der Asylbewerber und Flüchtlinge Deutschland wieder verlässt, beträgt der Zuwachs der in Deutschland lebenden Asylbewerber und anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlinge rund 70 Prozent der Zahl der Asylersuchen. Dieses Verhältnis war in den ersten vier Monaten des Jahres 2015 gegeben.
- 77 Prozent der Asylbewerber und Flüchtlinge sind im erwerbsfähigen Alter, also im Alter von 15 bis 64 Jahren.
- Asylbewerber und Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsdauer von unter drei Monaten haben gar keinen Arbeitsmarktzugang, sie sind folglich nicht zum potenziellen Arbeitsangebot zu rechnen.
- Die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge, die während des Anerkennungsverfahrens bzw. bei einer Ablehnung ihrer Anträge nur einen eingeschränkten, sowie bei der Gewährung eines Schutzstatus einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang haben, hängt von der Bearbeitungsgeschwindigkeit der Anträge und den Erfolgsaussichten der Anträge ab. Hier wird angenommen, dass die Bearbeitungsgeschwindigkeit deutlich zunimmt und die Anerkennungswahrscheinlichkeit bei 50 Prozent liegt.

Unter diesen Annahmen würde die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter mit einem unbeschränkten Arbeitsmarktzugang bis zum Jahresende 2015 gegenüber dem Jahresende 2014 um 80.000 Personen im niedrigen, 110.000 Personen im mittleren und 140.000 Personen im hohen Szenario steigen. Die Gruppe mit einem beschränkten Arbeitsmarktzugang im erwerbsfähigen Alter würde um 50.000 Personen im niedrigen, um 70.000 Personen im mittleren und 90.000 Personen im hohen Szenario steigen. Insgesamt würde die Zahl der Personen mit einem beschränkten und unbeschränkten Arbeitsmarktzugang um 130.000 Personen im niedrigen, um 180.000 Personen im mittleren und um 230.000 im hohen Szenario steigen. Für das Jahr 2016 können noch keine Prognosen getroffen werden, aber hier wird angenommen, dass der Anstieg die gleichen Größenordnungen wie im Jahr 2015 erreicht.

## 4.2 Arbeitsmarktintegration

### Langfristig sind rund 55 Prozent der Asylbewerber und Flüchtlinge erwerbstätig

Nach den Angaben der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe sind langfristig rund 55 Prozent der Personen, die als Asylbewerber und Flüchtlinge nach Deutschland gekommen und dort verblieben sind, erwerbstätig. Dies ist deutlich weniger als etwa bei Personen, die aus Drittstaaten gekommen sind und einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erhalten haben oder bei Staatsbürgern aus den Mitgliedsstaaten der EU (jeweils rund 75 Prozent).

### **Kurzfristig dürfte die Erwerbstätigenquote sehr viel geringer sein**

Der Aufenthaltstitel bzw. -status von ausländischen Personen wird in den Statistiken der BA nicht ausreichend erfasst, um ein genaues Bild der Beschäftigungsquoten von Asylbewerbern und anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen zu erhalten. Es kann nur die Beschäftigungsquote nach Herkunftsländern ausgewiesen werden. Unter der Bevölkerung aus den Krisenländern, die unter Krieg und Bürgerkrieg oder starker politischer Verfolgung leiden, betrug im Dezember 2014 der Anteil der Personen, die sich entweder im Asylverfahren befinden, geduldet sind, oder als Asylberechtigte und Flüchtlinge anerkannt wurden, zwischen 31 und 65 Prozent. In diesen Ländern liegt die Quote der abhängig Beschäftigten im Durchschnitt bei rund 30 Prozent, bei den in Deutschland lebenden Syrern nur bei 16 Prozent. Die Arbeitslosenquoten schwanken unter der in Deutschland lebenden Bevölkerung aus den Krisenstaaten zwischen 23 und 54 Prozent. Die Beschäftigungsquoten der in Deutschland lebenden Bevölkerung aus den Ländern des Westbalkans sind sehr viel höher und die Arbeitslosenquoten geringer als bei der Bevölkerung aus den Krisenstaaten. Allerdings haben diese Zahlen nur eine geringe Aussagekraft, weil sich diese Bevölkerungsgruppe in Deutschland überwiegend nicht aus Menschen zusammensetzt, die als Asylbewerber und Flüchtlinge ins Land gekommen sind. Im Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung in Deutschland beläuft sich die Quote der abhängig Beschäftigten auf 48 Prozent, die Arbeitslosenquote auf 15 Prozent.

Im Jahr 2014 hat die Beschäftigung von Staatsbürgern aus den 15 wichtigsten Herkunftsländern der Asyl- und Flüchtlingsmigration nur um rund 30.000 Personen, in den ersten drei Monaten seit Jahresbeginn 2015 nur um 2.500 Personen zugenommen. Zwar können die Auswirkungen der Öffnung des Arbeitsmarktzugangs nach drei Monaten für Asylbewerber und Flüchtlinge auf der bestehenden Datengrundlage nicht exakt eingeschätzt werden. Angesichts der geringen Beschäftigungszunahme unter der Bevölkerung aus den wichtigsten Herkunftsländern der humanitären Migration dürften die Effekte jedoch marginal sein. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich die Asylbewerber und Flüchtlinge erst schrittweise, d.h. mittel- und langfristig in den Arbeitsmarkt integrieren.

## **4.3 Arbeitsmarktwirkungen**

### **Lohn- und Beschäftigungseffekte**

Wie bei jeder Form der Migration besteht auch bei der Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen die Befürchtung, dass einheimische Arbeitskräfte durch die Ausweitung des Arbeitsangebots vom Arbeitsmarkt verdrängt werden oder ihre Löhne fallen. Weil die Investoren den Kapitalstock an die Ausweitung des Arbeitsangebots anpassen, lassen sich diese Effekte häufig empirisch gar nicht nachweisen oder fallen zumindest sehr viel geringer aus als befürchtet. Im Falle der Asyl- und Flüchtlingsmigration sind angesichts der geringen Zunahme der Beschäftigung kurzfristig keine quantifizierbaren Effekte zu erwarten. Mittel- und langfristig ist aber mit einer Erwerbstätigenquote von bis zu 60 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

zu rechnen. In diesem Fall wird in Deutschland die Zahl der Erwerbspersonen durch den Zuzug von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 um insgesamt etwa 0,5 Prozent steigen, das entspricht etwa einer Zunahme der Erwerbspersonen um rund 220.000 Personen.

Im Folgenden werden die Lohn- und Beschäftigungseffekte einer solchen Zunahme des Arbeitsangebots durch die Asyl- und Flüchtlingsmigration simuliert.<sup>15</sup> In Hinblick auf die Qualifikationsstruktur wird auf Grundlage der vorliegenden Informationen angenommen, dass 20 Prozent der Asylbewerber einen Hochschulabschluss und weitere 20 Prozent einen mittleren beruflichen Bildungsabschluss haben, 60 Prozent verfügen über keinen beruflichen Bildungsabschluss. Zudem wird ein Szenario gerechnet, in dem alle Asylbewerber und Flüchtlinge unabhängig von ihrer Qualifikation als geringqualifizierte Arbeitskräfte im Arbeitsmarkt eingesetzt werden.

### **Ergebnisse der Simulation der Lohn- und Beschäftigungseffekte**

Bei einer Zunahme der Erwerbspersonen durch die Asyl- und Flüchtlingsmigration um 0,5 Prozent, die zu 20 Prozent über einen Hochschul- und zu 20 Prozent über einen mittleren Bildungsabschluss verfügen, würde die Arbeitslosenquote in Deutschland kurzfristig um 0,15 Prozentpunkte steigen und das Lohnniveau um 0,07 Prozent fallen. Langfristig, nach der Anpassung des Kapitalstocks, würde das Lohnniveau konstant bleiben und die Arbeitslosenquote um 0,07 Prozentpunkte steigen.

Wird dagegen angenommen, dass alle Asylbewerber und Flüchtlinge ausschließlich als Geringqualifizierte beschäftigt werden, würde die Arbeitslosenquote in Deutschland kurzfristig um 0,16 Prozentpunkte steigen und das Lohnniveau um 0,03 Prozent fallen. Langfristig, nach der Anpassung des Kapitalstocks, würde das Lohnniveau konstant bleiben und die Arbeitslosenquote um 0,13 Prozentpunkte steigen.

Die Simulationsergebnisse deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der Asyl- und Flüchtlingsmigration auf den Arbeitsmarkt in Deutschland marginal sein dürften, und zwar auch dann, wenn man eine sehr viel stärkere Zunahme der Beschäftigung annimmt, als gegenwärtig zu beobachten ist. Volkswirtschaftlich hat die schlechte Integration der Asylbewerber und Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt viel gravierendere Auswirkungen, sie erhöht direkt die Arbeitslosenzahlen und -quoten, auch wenn nur ein Teil der faktisch Erwerbslosen Eingang in die Statistik findet. Je besser die Arbeitsmarktintegration, desto geringer sind die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktintegration der Asylbewerber und Flüchtlinge beeinflusst natürlich auch die fiskalischen Kosten der humanitären Migration. Gegenwärtig ist nur ein kleiner Teil der Asylbewerber und Flüchtlinge, die sich im Anerkennungsverfahren befinden, in den Arbeitsmarkt integriert. Das gleiche gilt für Personen mit Duldung.

<sup>15</sup> Vgl. zum Simulationsmodell und den geschätzten Elastizitäten der Arbeitsnachfrage Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jahn, Elke und Richard Upward: Migration and Imperfect Labor Markets: Theory and Cross-country Evidence from Denmark, Germany and the UK, *European Economic Review*, 2014, 66:1.

Sie erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, zusätzlich fallen in den Kommunen Kosten für Unterkunft oder die Betreuung durch Sozialarbeiter etc. an. Auch bei Personen, die einen Schutzstatus erhalten, ist die Zahl der Erwerbstätigen zunächst gering. Die Kosten für den Sozialstaat werden umso geringer ausfallen, je schneller die Asylverfahren abgeschlossen werden und je besser die Integration in den Arbeitsmarkt während und nach Abschluss des Asylverfahrens gelingt.

## 5 Handlungsoptionen

### 5.1 Bewertungskriterien

Ziel der Asyl- und Flüchtlingspolitik ist die Gewährung von Schutz vor politischer Verfolgung und gewaltsamen Konflikten. Die Mitgliedsstaaten der EU haben sich mit der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention auf gemeinsame Werte verständigt, Deutschland hat im Grundgesetz das Recht auf Asyl zu einem Grundrecht erhoben. Die Asyl- und Flüchtlingspolitik folgt also humanitären Motiven, nicht primär wirtschaftlichen oder anderen Nützlichkeitsabwägungen. Sie hat aber auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat. In diesem Abschnitt werden die politischen Handlungsoptionen und ihre möglichen Konsequenzen diskutiert, die in der Flüchtlings- und Migrationspolitik auf europäischer und deutscher Ebene sowie in der Arbeitsmarktpolitik und verwandten Politikfeldern bestehen. Bei einer Bewertung und Abwägung dieser Handlungsalternativen müssen die humanitären Ziele der Flüchtlings- und Integrationspolitik berücksichtigt werden, es können nicht allein die möglichen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt und Sozialstaat zur Grundlage der Bewertung gemacht werden. Allerdings kann die Diskussion der Folgen für den Arbeitsmarkt und Sozialstaat dazu beitragen, Lösungen zu finden, die die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Flüchtlingsmigration sowohl für die Asylbewerber und Flüchtlinge als auch für den Staat und die Bevölkerung in den Zielländern senken.

### 5.2 Grundfragen der Flüchtlings- und Migrationspolitik

#### Neue Zugangswege in die EU durch ein humanitäres Visum

Mit der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention haben sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten grundsätzlich darauf verständigt, Flüchtlingen und politisch Verfolgten Schutz zu gewähren. Dies schließt de jure auch den Zugang von Asylbewerbern und Flüchtlingen zur EU ein. De facto können aber gerade Menschen aus Herkunftsländern, in denen sie durch gewaltsame Konflikte oder politische Verfolgung bedroht sind, diesen Zugang häufig nicht erreichen. Sie erhalten kein Visum für die EU und werden deshalb von Fluglinien, Schifffahrtsgesellschaften und anderen Transportunternehmen nicht befördert. Ein erheblicher Teil versucht deshalb illegal, über das Mittelmeer oder andere riskante Wege, in die EU zu gelangen. Aufgrund der ho-

hen Hürden des Zugangs zur EU ist eine ganze Industrie von Schleppern entstanden, die sehr hohe Profite erzielt und deshalb nur schwer zu bekämpfen ist.<sup>16</sup>

Die damit verbundenen humanitären Probleme wird die EU im Kern nur lösen können, wenn sie Schutzbedürftigen den Zugang erleichtert. Es werden verschiedene Lösungen für dieses Problem diskutiert. So gibt es den Vorschlag, bereits in Ländern außerhalb der EU die Asylverfahren durchzuführen, etwa in den nordafrikanischen Mittelmeeranrainern. Allerdings ist es fraglich, ob tatsächlich in diesen Ländern ein rechtsstaatlich faires Verfahren mit persönlichen Anhörungen, dem Einlegen von Rechtsmitteln usw. durchgeführt werden kann. Zudem müsste während des Verfahrens die Sicherheit und möglicherweise die Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge gewährleistet werden. Dies ist in den Herkunftsländern der durch Krieg und Verfolgung bedrohten Asylbewerber und Flüchtlinge, aber auch in Drittstaaten wie Libyen schwer vorstellbar.

Alternativ könnten die EU und ihre Mitgliedsstaaten ein Visum schaffen, das die legale Einreise ermöglicht und zur rechtsstaatlichen Abwicklung des Asylverfahrens in der EU berechtigt. Auch bei der Erteilung eines humanitären Visums wird eine Vorprüfung, die die offensichtlich unbegründeten Fälle ausschließt, notwendig sein, wenn ein solches Visum nicht in großem Umfang zu anderen Zwecken genutzt und damit die Asylverfahren in der EU überlastet werden sollen.

Grundsätzlich besteht bei einer solchen Vorprüfung wie auch bei jeder anderen Zugangsbarriere der Zielkonflikt, dass eine zu restriktive Auslegung viele Schutzbedürftige de facto von der Schutzgewährung ausschließt und folglich weiter in großem Umfang in die illegalen und riskanten Fluchtwege drängt, während eine wenig restriktive Handhabung dazu führt, dass sehr viele Menschen in die EU einreisen, denen später kein Schutz gewährt wird. Dieser Zielkonflikt wird sich nicht völlig auflösen lassen. Aber die Einführung eines humanitären Visums könnte insbesondere für die von Krieg und politischer Verfolgung betroffenen Flüchtlinge einen sicheren Zugangsweg in die EU öffnen und damit die humanitären Katastrophen, die durch riskante Fluchtwege entstehen, deutlich verringern. Allerdings würde die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in der EU, vor dem Hintergrund der Zunahme gewaltvoller Konflikte in der Nachbarschaft der EU, durch eine derartige Maßnahme zunehmen.

### **Entlastung des Asylverfahrens durch Arbeitsmigration**

Der Umfang der Asyl- und Flüchtlingsmigration hängt auch von den Hürden für andere Formen der Migration, etwa den Hürden für die Zuwanderung zu Erwerbszwecken, ab. Eines der zentralen Probleme für die Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und der EU ist die starke Zuwanderung von Menschen, die nicht primär wegen Krieg oder politischer Verfolgung in die EU wandern, aber Asyl beantragen. Rund der Hälfte der Menschen in Deutschland, über deren Anträge im Asyl- und

<sup>16</sup> Zu dieser Schlussfolgerung kommt die ökonomische Analyse des Menschenschmuggels durch E. Auriol und A. Mesnard, *The Sale of Visas: The Smugglers Final Song?*, Norface Discussion Papers 2012-07.



Flüchtlingsverfahren entschieden wird, wird kein Schutz gewährt. Gegenwärtig kommen die meisten dieser Menschen aus den Staaten des Westbalkans. Der Zuzug von Asylbewerbern mit geringen Erfolgsaussichten wirft für den Staat und die Asylbewerber hohe Kosten auf: Der Staat muss Leistungen etwa nach dem Asylbewerberleistungsgesetz tragen und die Asylverfahren abwickeln. Für die Menschen sind die Aussichten auf einen langfristigen Verbleib in Deutschland gering und die Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt, unabhängig von ihrer Bildung und anderen persönlichen Voraussetzungen, schlecht.

Gegenwärtig wird versucht, durch eine Beschleunigung der Asylverfahren und eine schnellere Abschiebung die Kosten der Asylverfahren zu reduzieren und die Anreize für den Zuzug zu senken. Ob und in welchem Umfang dies gelingt, ist ungewiss. Der anhaltend hohe Anteil von Asylerstanträgen aus den Ländern des Westbalkans deutet darauf hin, dass diese Politikmaßnahmen Grenzen haben, auch wenn sich die Zahl der Asylerstanträge aus dem Kosovo jüngst deutlich verringerte. Obwohl die schnelle Abwicklung der Asylverfahren grundsätzlich sinnvoll ist, um schnell Rechtssicherheit herzustellen (s.u.), stellt sich die Frage, ob der Zuzug von Asylbewerbern und Flüchtlingen mit geringen Erfolgsaussichten ihrer Anträge nicht auch dadurch begrenzt werden kann, dass andere Zugangswege wie die Migration zu Erwerbszwecken stärker geöffnet werden. Das würde die Anreize senken, über das Asyl- und Flüchtlingsrecht einen Zugang nach Deutschland oder in andere EU-Staaten zu bekommen und die Kosten für den Staat und die (potenziellen) Asylbewerber senken.

Gegenwärtig erhalten nur rund ein Zehntel der Zuwanderer aus Drittstaaten einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht bietet es sich deshalb schon grundsätzlich an, diese Hürden zu senken.<sup>17</sup> Dies könnte z.B. dadurch erreicht werden, dass Personen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügen und eine verbindliche Arbeitsplatzzusage vorlegen können, die einen tariflichen Mindestverdienst garantiert, ein zunächst befristetes Aufenthaltsrecht eingeräumt wird. Da nur ein Teil der Asylbewerber und Flüchtlinge über derartige Abschlüsse verfügt, stellt sich zudem die Frage, ob der Arbeitsmarkt nicht auch partiell für Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung geöffnet werden kann. Das sieht das Aufenthaltsgesetz schon heute als Ausnahme vor. In den vergangenen vier Jahren wurden in Deutschland rund eine Million neue Beschäftigungsverhältnisse für Ausländer in Branchen wie der Gastronomie, der Landwirtschaft, der Pflege und in anderen Dienstleistungen geschaffen, die häufig keine formale Ausbildung voraussetzen. Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat hier offenbar gegenwärtig eine hohe Nachfrage. Anders als bei Personengruppen mit beruflichen Abschlüssen bestehen hier allerdings größere Arbeitsmarktrisiken. Es bietet sich deshalb an, hier den Zugang zwar grundsätzlich zu ermöglichen, aber die Beschäftigungserlaubnis an eine Prüfung durch die BA zu binden. Kriterium sollte eine Einschätzung des nachhaltigen Erfolgs der Arbeitsmarktintegration sein.

<sup>17</sup> Brückner, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 3/2015.

### **Eröffnung der Option eines „Spurwechsels“**

Eine breitere Öffnung des Arbeitsmarktes für die Zuwanderung aus Drittstaaten wird die Anreize für die Asyl- und Flüchtlingsmigration zwar senken, aber nicht völlig beseitigen. Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktöffnung kann durch die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ kurzfristig erhöht werden: Unter „Spurwechsel“ wird verstanden, dass Asylbewerber und Flüchtlinge ein Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken erhalten können, ohne dass sie in ihre Heimatländer zurückkehren müssen. Die Option eines Spurwechsels kann z.B. zu Beginn des Asylverfahrens eröffnet werden, um die Asylverfahren zu entlasten. Ein solcher Spurwechsel sollte, ähnlich wie oben beschrieben, an Arbeitsmarktkriterien gebunden sein, etwa die Vorlage einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage mit tariflichem Mindesteinkommen. Es könnte auch ein begrenzter Zeitraum zur Arbeitssuche, etwa von sechs Monaten, eingeräumt werden. Die Option eines Spurwechsels könnte zu Anreizen führen, als Asylbewerber oder Flüchtling nach Deutschland zu kommen, wenn sich die Bedingungen von denen des Zugangs für Arbeitsmigranten stark unterscheiden. Sie sollte deshalb am besten mit einer generell breiteren Öffnung des Arbeitsmarktzugangs verbunden werden. Die Option des Spurwechsels wird in Schweden bereits erfolgreich erprobt. Grundsätzlich können durch die Option eines Spurwechsels die Asyl- und Flüchtlingsverfahren entlastet werden, die Arbeitsmarktintegration beschleunigt und folglich die Kosten für den Staat und die Asylbewerber und Flüchtlinge erheblich verringert werden.

### **Öffnung des Arbeitsmarktzugangs gegenüber den Ländern des Westbalkans**

Die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge in der EU, die nur geringe Aussichten auf die Anerkennung eines Schutzstatus haben, stammen aus den Ländern des Westbalkans. Mit Ausnahme des neugegründeten Kosovo haben diese Länder den Status von EU-Beitrittskandidaten oder potenziellen EU-Beitrittskandidaten. Außer für den Kosovo besteht für diese Länder keine Visumpflicht. In dieser Ländergruppe leben rund 18 Millionen Menschen, das durchschnittliche Ausbildungsniveau ist zwar geringer als in Deutschland, aber deutlich höher als in denjenigen Herkunftsstaaten der Flüchtlinge und Asylbewerber, die gute Aussichten auf einen Schutzstatus in Deutschland haben. Deutschland verbindet mit den meisten dieser Länder eine lange Tradition der Zuwanderung, die in die Zeiten der Gastarbeiteranwerbung zurückreicht; viele der Zuwanderer verfügen über gute Deutschkenntnisse. In einem ersten Schritt könnte man für diese Gruppe den Arbeitsmarktzugang gezielt erleichtern, insbesondere wenn eine breitere Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaatsangehörige nicht oder nicht schnell umgesetzt wird. Auch hier könnte z.B. der Arbeitsmarktzugang für Personen mit beruflichen Bildungsabschlüssen und Hochschulabschlüssen bei einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage freigestellt werden, bei Personen ohne beruflichen Bildungsabschluss nur nach Zustimmung der BA. Zudem könnte ein Aufenthalt zur Arbeitssuche generell, d.h. ohne Prüfung der beruflichen Abschlüsse, freigestellt werden, sofern die Personen über ausreichende Existenzmittel verfügen. Es würde sich anbieten, eine derartige Öffnung durch ein Abkommen zwischen der EU und dieser Ländergruppe zu erreichen. Kurzfristig, bis zum Abschluss eines solchen

EU-weiten Abkommens, könnte Deutschland einen solchen Arbeitsmarktzugang durch ein bilaterales Abkommen, etwa durch ein Gastarbeiterabkommen, umsetzen.

### **Entkopplung der Verteilung der fiskalischen Kosten der Flüchtlingsmigration von der Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Mitgliedsstaaten**

Das Dublin-Abkommen, nach dem die Asylbewerber und Flüchtlinge ihre Anträge in dem sicheren Drittstaat abzuwickeln haben, in den sie zuerst eingereist sind, wird de facto von den am meisten betroffenen EU-Mitgliedsstaaten unterlaufen (s.o.). Dies ist nicht überraschend, weil eine Umsetzung des Dubliner Abkommens die Kosten der Flüchtlingsmigration einseitig auf die Staaten an den Außengrenzen der Gemeinschaft, insbesondere die Mittelmeeranrainer und die Länder an den südöstlichen Außengrenzen der EU, verteilen würde. Für diese Länder bestehen deshalb keine Anreize, es faktisch umzusetzen. Die Europäische Kommission hat deshalb, unterstützt von der deutschen Bundesregierung, vorgeschlagen, die Flüchtlinge nach Bevölkerung und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu verteilen.

In Studien zum Asyl- und Flüchtlingsproblem wird schon lange die These vertreten, dass bei einer fairen Verteilung der Belastungen über eine Gemeinschaft von Staaten die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen in den einzelnen Staaten steigt.<sup>18</sup> Allerdings ist eine gleichmäßige administrative Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen auf Länder und Regionen im Sinne einer Quotierung unter wirtschaftlichen, aber auch humanitären und sozialen Gesichtspunkten nicht sinnvoll.

Asylbewerber und Flüchtlinge werden bei einer freien Wahl des Zielorts ähnlich wie andere Migranten einerseits die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Migration, andererseits auch ihre wirtschaftliche Lebensperspektiven berücksichtigen. Aus der theoretischen wie auch empirischen Migrationsforschung ist bekannt, dass sich die Wahl des Ziellandes wesentlich an wirtschaftlichen Faktoren wie der Höhe des Lohnniveaus und der Arbeitsmarktlage orientiert. Dies gilt auch für die Asylbewerber und Flüchtlinge, die sich zunehmend in den reicheren Mitgliedsstaaten der EU niederlassen. Dies ist aus volkswirtschaftlicher Perspektive effizient: Dort sind auch die Arbeitsproduktivität und damit die volkswirtschaftlichen Erträge der Zuwanderung am höchsten. Es entstehen deshalb im Vergleich zu einer administrativen Verteilung, bei der Asylbewerber und Flüchtlinge zwangsläufig auch in wirtschaftlich und strukturell schwächeren Ländern und Regionen angesiedelt werden, erhebliche volkswirtschaftliche Gewinne.

Zugleich würden durch die freie Wahl des Wohnorts auch die humanitären und sozialen Kosten der Flüchtlingsmigration verringert, etwa weil Familien und Freunde nicht auseinandergerissen werden. Es können sich leichter soziale Netzwerke bilden, die die sozialen und psychischen Kosten der Flüchtlingsmigration reduzieren.

<sup>18</sup> Timothy J. Hatton, Seeking Asylum in Europe, Economic Policy, April 2004, S. 5-62.

Theoretisch sind Verzerrungen durch den unterschiedlichen Umfang sozialstaatlicher Leistungen in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten denkbar. Dies könnte volkswirtschaftliche Kosten aufwerfen. Die vorliegende empirische Evidenz zu den Determinanten der Migration in Europa zeigt allerdings, dass diese Verzerrungen entweder gering oder gar nicht signifikant von Null verschieden sind.<sup>19</sup> Insofern ist auch bei der Flüchtlingsmigration zu erwarten, dass die Migrationsströme wesentlich durch die Höhe der Pro-Kopf-Einkommen, weniger durch Unterschiede im Sozialleistungsni-veau bestimmt werden.

Es bietet sich deshalb an, eine faire Verteilung der Kosten der Asyl- und Flüchtlingsmigration von der Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge auf die einzelnen Länder und Regionen zu trennen. Die Wahl des Wohnorts sollte grundsätzlich den Asylbewerbern und Flüchtlingen überlassen werden, die fiskalischen Kosten der Asyl- und Flüchtlingsmigration könnten nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU verteilt werden. Dabei könnte der gegenwärtig diskutierte Schlüssel der EU für die Verteilung der Flüchtlinge oder ein Schlüssel wie der Königsteiner Schlüssel in Deutschland eingesetzt werden, der sich an der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder und Regionen orientiert.

Gegen ein solches Verfahren spräche allenfalls, dass eine unterschiedliche Handhabung der Anträge auf Asyl die Anreize verzerrt. Dies könnte zu einem „race to the bottom“, also einem Wettlauf zur Senkung der humanitären Standards führen. Allerdings werden diese Anreize durch die Verteilung der Kosten über die gesamte EU gedämpft. Auch spricht dies nicht grundsätzlich gegen ein solches Verfahren, sondern für eine Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts in der EU.

Grundsätzlich könnte durch die Entkopplung der Verteilung der fiskalischen Kosten der Asyl- und Flüchtlingsmigration von der Verteilung der Asylbewerber auf die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU eine sehr viel effizientere und damit wahrscheinlich auch für beide Seiten, den Staat und die Flüchtlinge, günstigere und sozial und humanitär vorteilhaftere Lösung erreicht werden. Eine andere Frage ist, ob eine derartige Lösung vor dem Hintergrund der Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten tatsächlich durchsetzbar ist. Sie würde zu einem stärkeren Zuzug der Asylbewerber und Flüchtlinge in die wirtschaftlich starken Mitgliedsstaaten führen. Das würde angesichts des bereits hohen Umfangs der Migration im Vergleich zum Status quo weniger Deutschland, Österreich und die skandinavischen Länder betreffen, aber vor allem Großbritannien und Irland. Italien und andere Mittelmeeranrainer sowie die südöstlichen EU-Mitgliedsstaaten würden entlastet. Eine solche Lösung hängt deshalb, genauso wie die Durchsetzung eines Verteilungsschlüssels, wesentlich von der Haltung Großbritanniens ab.

---

<sup>19</sup> Vgl. Christoph Skupnik, EU enlargement and the race to the bottom of welfare states, IZA Journal of Migration 2014, 3:15, Giacomo De Giorgio, Michele Pellizari, Welfare Migration in Europe, Labour Economics, 2009, 16:4.

## 5.2 Politikmaßnahmen in Deutschland

### Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer und Kommunen

Die Unterbringung von Flüchtlingen, ihre Betreuung und Integration in den Arbeitsmarkt ist für die Kommunen, die Ausländerämter, die Bundesländer und natürlich auch für die Arbeitsagenturen und Jobcenter eine große Herausforderung. Gegenwärtig werden die Asylbewerber und Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungsgröße und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf die Bundesländer verteilt, die sie wiederum auf die Kommunen verteilen. Dies geschieht in der Regel nicht nach wirtschaftlichen oder sozialen, sondern administrativen Kriterien. Dadurch werden viele Flüchtlinge und Asylbewerber zunächst auf Kommunen und Regionen verteilt, in denen ihre Chancen auf Arbeitsmarktintegration schlecht sind. Grundsätzlich wäre unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsmarktintegration und anderen wirtschaftlichen Kriterien – ähnlich wie bei den EU-Mitgliedsstaaten – die freie Wahl des Wohn- und Arbeitsorts einer administrativen Verteilung der Flüchtlinge vorzuziehen. Angesichts des häufig geringen Informationsstands kann eine Beratung sinnvoll sein. Die finanziellen Lasten müssten allerdings fair verteilt werden. Ordnungspolitisch würde sich eine Finanzierung durch den Bund anbieten. Alternativ ist eine faire Verteilung der Kosten nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sinnvoll.

Mit der Aufhebung der Residenzpflicht im Regelfall nach drei Monaten hat der Gesetzgeber derartigen Erwägungen bereits Rechnung getragen. Eine völlige Aufhebung der Residenzpflicht würde die Ballungsräume stärker belasten, die ländlichen Kommunen entlasten. Angesichts der organisatorischen Probleme der Unterbringung ist eine vollständige Aufhebung der Residenzpflicht unmittelbar nach der Einreise möglicherweise nicht realistisch. Aber grundsätzlich sollten bereits bei der Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge auf Erstaufnahmeeinrichtungen die wirtschaftlichen Perspektiven an den jeweiligen Standorten und die individuellen Präferenzen der Asylbewerber und Flüchtlinge berücksichtigt werden. Das könnte auch zur Senkung der Kosten, etwa durch Unterbringung bei Freunden und Bekannten, beitragen. Alle diese Maßnahmen setzen eine entsprechende finanzielle und organisatorische Unterstützung der betroffenen Kommunen voraus. Würde der Vorschlag einiger Kommunen umgesetzt, dass alle Asylbewerber und Flüchtlinge bis zum Abschluss des Asylverfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen, würden die Chancen auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration verringert und die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Asyl- und Flüchtlingsmigration in Deutschland erheblich steigen.

### Schnellere Schaffung von Rechtssicherheit

Eines der zentralen Probleme für die Betroffenen, aber auch die Arbeitgeber, ist die geringe Rechtssicherheit während des Anerkennungsverfahrens. Auch wenn Asylbewerber und Flüchtlinge seit dem 6. November 2014 nach drei Monaten erwerbstätig sein können, wird die Erwerbstätigkeit vielfach nicht möglich sein: Für Arbeitgeber ist

es häufig zu riskant, jemanden einzustellen, der kurzfristig abgeschoben werden kann.<sup>20</sup> Auch die Anreize für Asylbewerber, in länderspezifisches Humankapital wie Sprache oder die Anerkennung von Abschlüssen zu investieren, werden durch die Rechtsunsicherheit des Asylverfahrens gedämpft. Die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen wird deshalb maßgeblich davon abhängen, dass es gelingt, die Verfahren spürbar zu verkürzen.

Die Lösung wäre die schnelle Abwicklung der Verfahren, was angesichts der stark gestiegenen Zahl der Asylerstanträge praktisch schwer umsetzbar ist. Durch die 2.000 zusätzlich für die Abwicklung der Asylverfahren geschaffenen Stellen beim BAMF dürften sich die Bearbeitungszeiten spürbar verkürzen. Natürlich hängt die Beschleunigung der Verfahren wesentlich von der Entwicklung der Zahl der Asylanträge ab. Ein Absenken der Hürden für die Arbeitsmigration und die Option eines „Spurwechsels“ könnte die Zahl der Asylanträge spürbar verringern und damit auch zur Beschleunigung beitragen.

Während der Asylverfahren entsteht auch dadurch Rechtsunsicherheit, dass für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht nur die BA nach einer Vorrangprüfung, sondern auch die Ausländerämter zustimmen müssen. Dadurch ist die Entscheidung gleichermaßen von arbeitsmarkt- wie auch innenpolitischen Erwägungen abgänglich, die zur Rechtsunsicherheit für die Betroffenen, die Unternehmen und die Arbeitsvermittler beiträgt. Wünschenswert wäre eine gesetzliche Regelung, die klärt, unter welchen Bedingungen einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann.

### 5.3 Arbeitsmarkt- und Teilhabepolitik

#### Verbindliche Sprachförderung

Die Schlüsselqualifikation für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Flüchtlingen wie auch anderen Migranten sind gute deutsche Sprachkenntnisse. Insbesondere bei den Asylbewerbern aus den von Krieg und politischer Verfolgung betroffenen Ländern, also denjenigen mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit, sind die sprachlichen Voraussetzungen besonders schlecht. Nach dem geltenden Recht ist eine verpflichtende Teilnahme an den Integrationskursen und den damit verbundenen Sprachkursen erst nach der Anerkennung als Asylberechtigter oder anderer Schutzbedürftiger möglich.<sup>21</sup> Grundsätzlich ist eine verbindliche und bedarfsorientierte Sprach- und Integrationsförderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen unmittelbar nach der Einreise sinnvoll.

<sup>20</sup> Zur zentralen Bedeutung der Rechtssicherheit vgl. auch die Studie von Thränhardt, Dietrich (2015): Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, und von Schreyer, Franziska; Bauer, Angela; Kohn, Karl-Heinz P. (2015): Betriebliche Ausbildung von Geduldeten: Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance, IAB-Kurzbericht, 01/2015, Nürnberg.

<sup>21</sup> In Einzelfällen ist eine Teilnahme als Selbstzahler möglich, bei freien Plätzen auch an dem ESF-BAMF-Sprachkurs, sofern das Sprachniveau A1 erreicht wurde.

### **Qualifikationsfeststellung und Anerkennung beruflicher Qualifikationen**

Auch wenn nur ein Teil der Asylbewerber über ein abgeschlossenes Hochschulstudium und andere berufsqualifizierende Abschlüsse verfügt, so ist die Anerkennung dieser Abschlüsse eine Schlüsselfrage für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Das gilt auch für nichtreglementierte Berufe. Sofern die Flüchtlinge Zertifikate mit nach Deutschland bringen, könnten ihnen beglaubigte Kopien bereitgestellt und der Zugang zu den Originalen durch das BAMF sichergestellt werden. Die Arbeitsmarktpolitik kann die Anerkennung von Abschlüssen etwa durch die Übernahme von Kosten für die Qualifikationsfeststellung und die Begleitung der Anerkennungsprozesse fördern. Angesichts der häufig fehlenden Zertifikate ist die Qualifikationsfeststellung für Asylbewerber und Flüchtlinge von besonders hoher Relevanz.

### **Rechtskreisübergreifende Arbeitsvermittlung und Betreuung**

Arbeitsmarktpolitisch ist es sinnvoll, dass Flüchtlinge und Asylbewerber unmittelbar nach ihrem Zuzug betreut und auf die spätere Vermittlung in den Arbeitsmarkt vorbereitet werden. Angesichts der besonderen Probleme dieser Gruppe bedarf dies eines spezifischen Know-hows. Derzeit wechseln Asylbewerber und Flüchtlinge im Verlauf des Anerkennungsverfahrens nicht nur ihren rechtlichen Status, sondern auch die Leistungsträger. Um zu vermeiden, dass die Betreuungspersonen wechseln, ist die Einrichtung einer rechtskreisübergreifenden Task Force sinnvoll, der neben Angehörigen der Arbeitsagenturen und der Jobcenter auch Vertreter der Ausländerämter und kommunalen Sozialarbeiter angehören. Ähnliches wird – für eine andere Zielgruppe – bereits bei den Jugendberufsagenturen praktiziert. Da besonders viele Asylbewerber und Flüchtlinge deutlich unter ihrer Qualifikation beschäftigt werden, ist eine gezielte Nachbetreuung durch die BA notwendig, um die qualifikationsadäquate Beschäftigung zu fördern.

### **Bildung und Ausbildung fördern**

Angesichts des hohen Anteils von Kindern und Jugendlichen unter den Asylbewerbern und Flüchtlingen sowie eines hohen Anteils von Personen, die zwar über eine längere Schulbildung, aber keine berufsqualifizierenden Abschlüsse verfügen, ist die Förderung von Bildung und Ausbildung von wesentlicher Bedeutung für die spätere Arbeitsmarktintegration. Dies ist zuerst eine Aufgabe für die Schulen und Hochschulen, die durch maßgeschneiderte Angebote die Integration erleichtern können. Eine Förderung des Erwerbs oder der Fertigstellung von berufsqualifizierenden Abschlüssen ist aber auch eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik.



## 6 Tabellenanhang

Table 1

### Asylanträge in der Europäischen Union und ausgewählten Ländern, 2010–2014

	Anzahl						Veränderung in %	Anzahl pro Tsd. Einwohner	
	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2013/2014	2014	2010–2014
<b>EU-28</b>	240.700	284.850	301.010	396.860	570.820	1.794.240	44	1,1	3,5
Belgien	21.760	26.000	18.530	12.500	13.870	92.660	11	1,2	8,3
Bulgarien	1.030	890	1.230	6.980	10.790	20.920	55	1,5	2,9
Dänemark	4.970	3.810	6.190	7.560	14.820	37.350	96	2,6	6,6
Deutschland	41.330	45.740	64.540	109.580	173.070	434.260	58	2,1	5,3
Estland	30	70	80	100	150	430	50	0,1	0,3
Finnland	4.020	3.090	2.920	3.020	3.520	16.570	17	0,6	3,0
Frankreich	48.070	52.150	55.070	60.230	59.030	274.550	-2	0,9	4,2
Griechenland	10.270	9.310	9.580	8.220	9.450	46.830	15	0,8	4,2
Irland	1.940	1.290	940	950	1.440	6.560	52	0,3	1,4
Italien	10.050	40.360	17.350	25.720	63.660	157.140	148	1,0	2,6
Kroatien	290	810	1.190	1.090	450	3.830	-59	0,1	0,9
Lettland	60	340	190	190	360	1.140	89	0,2	0,6
Litauen	370	410	530	280	390	1.980	39	0,1	0,7
Luxemburg	740	2.080	2.000	990	970	6.780	-2	1,8	12,6
Malta	140	1.860	2.060	2.200	1.280	7.540	-42	3,0	17,5
Niederlande	13.330	11.590	9.660	14.400	23.850	72.830	66	1,4	4,3
Österreich	11.010	14.420	17.410	17.500	28.060	88.400	60	3,3	10,4
Polen	6.530	5.090	9.170	13.760	6.810	41.360	-51	0,2	1,1
Portugal	160	280	300	510	440	1.690	-14	0,0	0,2
Rumänien	860	1.720	2.510	1.500	1.550	8.140	3	0,1	0,4
Schweden	31.820	29.650	43.890	54.260	75.090	234.710	38	7,8	24,4
Slowakei	540	320	550	280	230	1.920	-18	0,0	0,4
Slowenien	250	310	260	240	360	1.420	50	0,2	0,7
Spanien	2.740	3.410	2.580	4.510	5.900	19.140	31	0,1	0,4
Tschechien	490	490	510	490	920	2.900	88	0,1	0,3
Ungarn	2.100	1.690	2.160	18.570	41.370	65.890	123	4,2	6,6
Vereinigtes Königreich	22.640	25.900	27.980	29.880	31.260	137.660	5	0,5	2,2
Zypern	3.160	1.770	1.630	1.350	1.730	9.640	28	1,5	8,4
<b>Weitere europäische Länder</b>									
Island	50	80	110	170	160	570	-6	0,5	1,7
Norwegen	9.220	8.680	10.690	13.280	12.640	54.510	-5	2,5	10,7
Schweiz	13.520	19.440	25.950	19.440	22.110	100.460	14	2,7	12,3

Quelle: UNHCR, Asylum Trends 2014. Eigene Darstellung.

Tabelle 2

**Illegale Grenzübertritte nach Zugangsweg 2014 und Indikatoren der stärksten Herkunftsländer**

	Grenzübertritte 2014		
	insgesamt <sup>1)</sup>	über Seegrenzen <sup>1)</sup>	über Landgrenzen <sup>1)</sup>
Syrien	79.169	66.698	12.471
Eritrea	k.A.	34.323	k.A.
Kosovo	22.069	k.A.	22.069
Afghanistan	22.132	12.687	9.445
Albanien	9.323	k.A.	9.268
Gambia	8.730	8.642	k.A.
Palästinensische Gebiete	7.402	6.418	984
Somalia	7.676	7.440	k.A.
Nigeria	8.715	8.490	k.A.
Senegal	4.789	4.769	k.A.
Mali	k.A.	9.789	k.A.
Irak	k.A.	k.A.	939
Pakistan	k.A.	k.A.	555
Bangladesch	k.A.	k.A.	311
Georgien	k.A.	k.A.	260
Serbien	k.A.	k.A.	356
Andere	113.527	60.938	6.680
Insgesamt	283.532	220.194	63.338

  

	Indikatoren				Aktuelle Humanitäre Krise <sup>5)</sup>
	2013				
	Kriegszustand <sup>2)</sup>	Politischer Terror <sup>3)</sup>	Einschränkung politischer Rechte <sup>4)</sup>	Einschränkung Bürgerrechte <sup>4)</sup>	
Syrien	Ja	Hoch	Hoch	Hoch	Ja
Eritrea	-	Hoch	Hoch	Hoch	-
Kosovo	-	Niedrig	Mittel	Mittel	-
Afghanistan	Ja	Hoch	Hoch	Hoch	Ja
Albanien	-	Niedrig	Mittel	Mittel	-
Gambia	-	Mittel	Hoch	Hoch	Ja
Palästinensische Gebiete	-	Mittel	k.A.	k.A.	-
Somalia	(Ja)	Hoch	Hoch	Hoch	Ja
Nigeria	Ja	Hoch	Mittel	Mittel	Ja
Senegal	-	Niedrig	Gering	Gering	Ja
Mali	(Ja)	Hoch	Mittel	Mittel	Ja
Irak	Ja	Hoch	Mittel	Hoch	Ja
Pakistan	Ja	Hoch	Mittel	Mittel	Ja
Bangladesch	-	Hoch	Mittel	Mittel	-
Georgien	-	Niedrig	Mittel	Mittel	-
Serbien	-	Niedrig	Gering	Gering	-

1) Quelle: Frontex, FRAN Quarterly, Quarter 4: October-December 2014, eigene Darstellung.

2) Kriegszustand ist definiert als bewaffneter Konflikt, der innerhalb eines Kalenderjahres mehr als 1.000 Todesopfer fordert.  
Quelle: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), UCDP Battle Related Deaths Dataset v. 1-2014, 1946 - 2013, eigene Darstellung.  
Hinweis: Somalia und Mali werden in Klammern ausgewiesen, da die Zahl der Todesopfer die übliche Definition leicht unterschreitet.

3) Politischer Terror wird auf einer Skala von 1(=sehr niedrig) bis 5(=sehr hoch) gemessen. Bei der Darstellung wurden folgende Definitionen verwendet: "Gering"=1,2; "Mittel"=3; "Hoch"=4,5.  
Quelle: Political Terror Scale (PTS), 1976-2013, eigene Darstellung.

4) Sowohl die Einschränkung von politischen und Bürgerrechten wird auf einer Skala von 1(=sehr niedrig) bis 7(=sehr hoch) gemessen. Bei der Darstellung wurden folgende Definitionen verwendet: "Gering"=1,2; "Mittel"=3,4,5; "Hoch"=6,7.  
Quelle: Freedom House Index, Freedom in the World Country Ratings, 1972-2013, eigene Darstellung.

5) Humanitäre Krisen umfassen z.B. bewaffnete Konflikte, Verteilung, Hungersnot, Dürre, Flut, Empedemien, u.a.  
Quelle: ACAPS, Global Emergency Overview, 20-27 May 2015, eigene Darstellung.

Tabelle 3

Entwicklung der Asylsanträge der 15 zugangsstärksten Herkunftsländer, 2010–2014

	Anzahl					2010-2014	Veränderung
	2010	2011	2012	2013	2014		in % 2013/2014
<b>Herkunftsländer insgesamt</b>	41.332	45.741	64.539	109.580	173.072	434.264	58
Afghanistan	5.905	7.767	7.498	7.735	9.115	38.020	18
Albanien	39	78	232	1.247	7.865	9.461	531
Bosnien Et Herzegowina	301	305	2.025	3.323	5.705	11.659	72
Eritrea	642	632	650	3.616	13.198	18.738	265
Irak	5.555	5.831	5.352	3.958	5.345	26.041	35
Iran	2.475	3.352	4.348	4.424	3.194	17.793	-28
Kosovo	1.614	1.395	1.906	3.394	6.908	15.217	104
Mazedonien	2.466	1.131	4.546	6.208	5.614	19.965	-10
Nigeria	716	759	892	1.923	3.924	8.214	104
Pakistan	840	2.539	3.412	4.101	3.968	14.860	-3
Russische Föderation	1.199	1.689	3.202	14.887	4.411	25.388	-70
Serbien	4.978	4.579	8.477	11.459	17.172	46.665	50
Somalia	2.235	984	1.243	3.786	5.528	13.776	46
Syrien	1.490	2.634	6.201	11.851	39.332	61.508	232
Ukraine	62	44	124	141	2.657	3.028	1784

Quelle: Ausländerzentralregister. Eigene Darstellung.

Tabelle 4

**Ausgewählte Indikatoren der 15 zugangsstärksten Asylherkunftsländer in Deutschland**

	Kriegs- zustand <sup>1)</sup>	Politischer Terror <sup>2)</sup>	Einschränkung politischer Rechte <sup>3)</sup>	Einschränkung Bürgerrechte <sup>3)</sup>	Aktuelle Humanitäre Krise <sup>4)</sup>	BIP pro Kopf <sup>5)</sup> in US \$	Bevölkerung <sup>5)</sup> in Personen
	2013	2013	2013	2013		2013	2013
Afghanistan	Ja	Hoch	Hoch	Hoch	Ja	665	30.551.674
Albanien	-	Gering	Mittel	Mittel	-	4.460	2.897.366
Bosnien & Herzegowina	-	Gering	Mittel	Mittel	-	4.662	3.829.307
Eritrea	-	Hoch	Hoch	Hoch	-	544	6.333.135
Irak	Ja	Hoch	Mittel	Hoch	Ja	6.862	33.417.476
Iran	-	Hoch	Hoch	Hoch	-	4.763	77.447.168
Kosovo	-	Gering	Mittel	Mittel	-	3.877	1.824.000
Mazedonien	-	Gering	Mittel	Mittel	-	4.838	2.107.158
Nigeria	Ja	Hoch	Mittel	Mittel	Ja	3.006	173.615.345
Pakistan	Ja	Hoch	Mittel	Mittel	Ja	1.275	182.142.594
Russische Föderation	-	Hoch	Hoch	Mittel	-	14.612	143.499.861
Serbien	-	Gering	Gering	Gering	-	6.354	7.164.132
Somalia	(Ja)	Hoch	Hoch	Hoch	Ja	k.A.	10.495.583
Syrien	Ja	Hoch	Hoch	Hoch	Ja	k.A.	22.845.550
Ukraine	-	Mittel	Mittel	Mittel	Ja	3.900	45.489.600

<sup>1)</sup> Kriegszustand ist definiert als bewaffneter Konflikt, der innerhalb eines Kalenderjahres mehr als 1.000 Todesopfer fordert.  
Quelle: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), UCDP Battle Related Deaths Dataset v. 1-2014, 1946 - 2013, eigene Darstellung.  
Hinweis: Somalia wird in Klammern ausgewiesen, da die Zahl der Todesopfer die übliche Definition leicht unterschreitet.

<sup>2)</sup> Politischer Terror wird auf einer Skala von 1(=sehr niedrig) bis 5(=sehr hoch) gemessen. Bei der Darstellung wurden folgende Definitionen verwendet: "Gering"=1,2; "Mittel"=3; "Hoch"=4,5.  
Quelle: Political Terror Scale (PTS), 1976-2013, eigene Darstellung.

<sup>3)</sup> Sowohl die Einschränkung von politischen und Bürgerrechten wird auf einer Skala von 1(=sehr niedrig) bis 7(=sehr hoch) gemessen. Bei der Darstellung wurden folgende Definitionen verwendet: "Gering"=1,2; "Mittel"=3,4,5; "Hoch"=6,7.  
Quelle: Freedom House Index, Freedom in the World Country Ratings, 1972-2013, eigene Darstellung.

<sup>4)</sup> Humanitäre Krisen umfassen z.B. bewaffnete Konflikte, Verteilung, Hungersnot, Dürre, Flut, Empedemien, u.a..  
Quelle: ACAPS, Global Emergency Overview, 20-27 May 2015, eigene Darstellung.

<sup>5)</sup> Quelle: Weltbank, World Development Indicators, 1960-2014, eigene Darstellung.

Tabelle 5

Schutzgründe, Schutzquoten und Bearbeitungsdauern der 15 zugangsstärksten Herkunftsländer, 2014

	Anzahl der Anerkennungen gemäß ...				Gesamtzuschutz		Inhaltlicher Gesamtzuschutz	Bearbeitungsdauer behördliche Entscheidung	Bearbeitungsdauer <sup>3)</sup> rechtskräftige Entscheidung
	Asylberechtigung Art 16a GG	Flüchtlingsschutz § 3 I AsylVfG	Subsidiärer Schutz § 4 I AsylVfG	Abschiebungsverbot § 60 V/VII AufenthaltG	Anzahl	Anteil <sup>1)</sup> in %			
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anteil <sup>2)</sup> in %	in Monaten	in Monaten	
Herkunftsländer insgesamt	2.285	31.025	5.174	2.079	40.563	31,5	48,5	7,1	11,1
Afghanistan	87	1.939	355	1.022	3.403	46,7	68,4	13,9	21,7
Albanien	–	9	43	25	77	2,2	2,6	3,6	5,0
Bosnien & Herzegowina	–	–	2	15	17	0,3	0,4	3,9	5,5
Eritrea	36	709	210	36	991	55,2	98,4	8,6	k.A.
Irak	60	3.161	99	69	3.389	73,9	88,7	9,6	15,7
Iran	256	1.781	58	32	2.127	51,8	73,7	14,5	18,6
Kosovo	–	4	1	35	40	1,1	2,2	4,7	9,5
Mazedonien	–	2	5	15	22	0,3	0,4	5,3	7,7
Nigeria	1	50	27	25	103	8,1	31,0	10,1	k.A.
Pakistan	18	513	15	20	566	18,6	28,4	15,7	19,9
Russische Föderation	4	195	94	129	422	6,5	23,9	10,0	12,0
Serbien	–	1	17	25	43	0,2	0,3	4,0	6,7
Somalia	4	518	222	125	869	25,0	74,1	9,2	13,9
Syrien	1.489	19.018	3.246	106	23.859	89,3	99,9	4,2	7,1
Ukraine	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3850. Eigene Darstellung.

<sup>1)</sup> Anteil der Anerkennungen an allen Entscheidungen.

<sup>2)</sup> Anteil der Anerkennungen an allen inhaltlichen Entscheidungen, d.h. alle Entscheidungen ohne "sonstige Verfahrenserledigungen".

<sup>3)</sup> Januar bis Juni 2014.

Tabelle 6:

**Ausgewählte Arbeitsmarktindikatoren der 15 zugangsstärksten Herkunftsländer, 2013–2014**

	Anteil Flüchtlinge <sup>1)</sup>		Beschäftigungsquote <sup>2)</sup>		Arbeitslosenquote <sup>3)</sup>		Anteil Leistungsempfänger im SGB II <sup>4)</sup>	
	Dez. 2013 in %	Dez. 2014 in %	Dez. 2013 in %	Dez. 2014 in %	Dez. 2013 in %	Dez. 2014 in %	Dez. 2013 in %	Dez. 2014 in %
Afghanistan	57,7	60,0	32,7	32,7	33,0	32,8	45,6	45,2
Albanien <sup>5)</sup>	-	-	-	-	15,9	15,8	-	-
Bosnien & Herzegowina	7,4	8,5	53,2	53,2	11,8	10,9	11,3	10,6
Eritrea	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	31,2	30,8	k.A.	k.A.
Irak	35,2	34,5	33,2	32,7	41,2	41,0	60,8	59,0
Iran	31,4	31,0	36,2	36,7	32,8	32,9	37,5	37,2
Kosovo	15,0	15,9	36,5	38,1	15,3	15,1	12,1	12,3
Mazedonien	13,4	15,8	42,9	42,2	19,3	18,5	15,8	15,6
Nigeria	23,6	29,8	41,5	37,9	24,0	22,7	28,4	26,1
Pakistan	30,0	31,8	29,8	31,6	31,2	30,0	35,3	34,4
Russische Föderation	9,8	10,2	44,0	45,0	18,9	17,7	19,7	18,5
Serbien	17,7	20,8	47,2	45,2	24,3	23,3	19,1	20,2
Somalia	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	41,8	38,6	k.A.	k.A.
Syrien	54,7	64,1	25,1	16,1	45,9	54,4	52,4	49,1
Ukraine	2,1	3,9	43,2	43,8	23,1	21,2	23,8	21,2
<b>Top 15 insgesamt<sup>6)</sup></b>	<b>19,0</b>	<b>23,0</b>	<b>44,3</b>	<b>41,2</b>	<b>23,0</b>	<b>23,0</b>	<b>25,2</b>	<b>24,6</b>
<b>Ausländer insgesamt</b>	<b>5,4</b>	<b>6,6</b>	<b>46,6</b>	<b>47,8</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>	<b>15,9</b>	<b>16,0</b>

<sup>1)</sup> Anteil der Flüchtlinge an der Bevölkerung. Als Flüchtlinge werden Personen mit einer zeitlich befristeten Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen gezählt, sowie Asylbewerber und Personen mit einer Duldung.  
Quelle: Ausländerzentralregister, eigene Darstellung.

<sup>2)</sup> Anteil der abhängig beschäftigten Personen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister, eigene Berechnungen.

<sup>3)</sup> Die Arbeitslosenquoten werden hier aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht wie üblich zur Basis der Erwerbspersonen, sondern zur Basis der abhängig Beschäftigten berechnet. Sie fallen damit definitionsgemäß höher als Quoten auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen (vgl. Methodenbericht der Statistik der BA, Januar 2009).  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB.

<sup>4)</sup> Anteil der Leistungsempfänger im SGB II an der jeweiligen Bevölkerung. Die ausgewiesenen Werte können sich von den amtlichen Hilfequoten unterscheiden. Dies resultiert aus leicht unterschiedlichen methodischen Abgrenzungen, sowie einer unterschiedlichen Datenbasis (vgl. Methodenbericht der Statistik der BA, Oktober 2008). Aus erfassungssystematischen Gründen können sich für das AZR und die Bevölkerungsfortschreibung unterschiedliche Werte ergeben.  
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und Ausländerzentralregister, Berechnungen des IAB.

<sup>5)</sup> Werte für Albanien aus Plausibilitätsgründen nicht berichtet.

<sup>6)</sup> Mit Ausnahme der Arbeitslosenquote ohne Eritrea und Somalia.

# Impressum

## Herausgeber

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

## Autoren

- Prof. Dr. Herbert Brücker
- Andreas Hauptmann
- Dr. Parvati Trübswetter

## Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

## Website

[www.iab.de](http://www.iab.de)

## Bezugsmöglichkeit

[http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1508.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1508.pdf)