



IW-Report 18/2018

Trotz geringerer Zuzugszahlen noch immer eine Herausforderung

Aktueller Stand der Flüchtlingsaufnahme
Wido Geis

Köln, 8.5.2018

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Zusammenfassung | 2 |
| 1 Einleitung | 3 |
| 2 Zuzug von Geflüchteten | 3 |
| 3 Verbleib der Geflüchteten in Deutschland | 6 |
| 4 Europäische Zusammenarbeit in der Asylpolitik | 11 |
| 5 Integration in den Arbeitsmarkt | 14 |
| 6 Ableitungen für die Politik | 21 |
| Literatur | 25 |
| Abstract | 27 |
| Abbildungsverzeichnis | 28 |

JEL-Klassifikation:

F22 – Internationale Wanderungsbewegungen

J15 – Zuwanderung

J61 – Zuwanderer am Arbeitsmarkt

Zusammenfassung

Seit dem hohen Flüchtlingszuzug der Jahre 2015 und 2016 ist die Zahl der nach Deutschland kommenden Geflüchteten deutlich gesunken. Insgesamt wurden im Jahr 2017 rund 187.000 Asylsuchende registriert. 223.000 Personen stellten einen formalen Asylantrag, was nach den Jahren 2015 und 2016 sowie 1991 bis 1993 der sechstöchste Wert in der Geschichte der Bundesrepublik ist. Dabei deutet sich aktuell nur ein leichter weiterer Rückgang an. So liegen die monatlichen Asylbewerberzahlen bereits seit Mitte 2016 durchweg auf einem Niveau zwischen 10.000 und 20.000. Allerdings haben sich die Herkunftsländer deutlich verschoben. Stammte im Jahr 2016 mit 49,1 Prozent noch rund die Hälfte der Asylbewerber aus Syrien und dem Irak, war es im Jahr 2017 mit 33,2 Prozent nur noch ein Drittel. Hingegen ist der Anteil der Afrikaner von 11,0 Prozent auf 23,8 Prozent gestiegen. Insgesamt sind die Herkunftsländer deutlich vielfältiger geworden. Damit einhergehend ist die Anerkennungsquote von 62,4 Prozent im Jahr 2016 über 43,4 Prozent im Jahr 2017 auf nur noch 32,3 Prozent im ersten Quartal 2018 gesunken. Derzeit erhält also die deutliche Mehrheit der Asylsuchenden keinen Schutzstatus.

Allerdings hat die Ablehnung des Asylantrags nicht unbedingt zur Folge, dass die betroffenen Personen auch unmittelbar wieder ausreisen. Im Jahr 2017 wurden rund 232.000 Asylanträge abgelehnt, aber nur 52.000 Ausreisen von abgelehnten Asylbewerbern registriert. Der Hauptgrund hierfür dürfte sein, dass ein großer Teil der abgelehnten Asylbewerber Rechtsmittel einlegt. So ist die Zahl der Verfahrensneuzugänge an den Asylkammern der Verwaltungsgerichte zwischen 2015 und 2017 von rund 50.000 auf rund 328.000 gestiegen. Erledigt wurden im Jahr 2017 rund 146.000 Fälle. Dies ist ein ungünstiger Zustand, da grundsätzlich das Bundesamt für Migration und Geflüchtete (BAMF) über die Asylanträge entscheiden sollte und nicht die Verwaltungsgerichte. Daher sollten die Prozesse beim BAMF so optimiert werden, dass die Ansatzpunkte für Klagen minimiert werden, ohne den Geflüchteten dabei den Zugang zu den Rechtsmitteln, der für sie von existenzieller Bedeutung sein kann, zu verbauen. Auch wären Verbesserungen bei der europäischen Zusammenarbeit in der Asylpolitik dringend wünschenswert. Bei den Dublin-Verfahren zeigt sich ein sehr eindrückliches Bild. Im Jahr 2016 hat Deutschland insgesamt rund 54.000 Gesuche auf Übernahme von Asylbewerbern gestellt. 29.000 wurden in den Partnerländern positiv und 20.000 negativ beschieden. Überstellungen erfolgten jedoch im Jahr 2016 nur 8.512.

Bei der Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zeigen sich erste Fortschritte. So ist die Beschäftigungsquote von syrischen Staatsangehörigen zwischen März 2016 und Dezember 2017 von 6,9 Prozent auf 19,4 Prozent gestiegen und hat sich damit nahezu verdreifacht. Auch bei Irakern und Afghanen sind seit Mitte letzten Jahres deutliche Anstiege zu verzeichnen. Dennoch liegen die Werte immer noch weniger als halb so hoch wie bei allen Ausländern. Um die Lage weiter zu verbessern, sollte die Integrationspolitik konsequent weiterentwickelt werden. Dabei sollte eine kritische Evaluation der bestehenden Integrationsmaßnahmen erfolgen, um sicherzustellen, dass sie auch tatsächlich effektiv und effizient sind. Ist dies der Fall, sollten sie dauerhaft institutionalisiert werden, soweit nicht bereits geschehen.

1 Einleitung

Obschon die Flüchtlingszahlen heute weit niedriger liegen als während des hohen Flüchtlingszuzugs der Jahre 2015 und 2016, ist die Flüchtlingsaufnahme noch immer ein zentrales Thema für Politik und Gesellschaft in Deutschland. So tun sich auch die etablierten Parteien derzeit sehr schwer, eine gemeinsame Linie bei der Weiterentwicklung der Flüchtlingspolitik zu finden, wie die Koalitionsverhandlungen im Nachgang der Bundestagswahl 2017, sowohl zum gescheiterten Jamaika-Bündnis als auch zur Zusammenarbeit von CDU/CSU und SPD, gezeigt haben.

Der vorliegende IW-Report soll dazu beitragen, dem politischen und öffentlichen Diskurs über die Flüchtlingsaufnahme eine sachliche Grundlage zu geben, indem er zentrale Kennzahlen zusammenträgt. Dabei betrachtet er die vier Themenfelder Zuzug von Geflüchteten, Verbleib der Geflüchteten in Deutschland, Europäische Zusammenarbeit in der Asylpolitik sowie Integration in den Arbeitsmarkt. Eine getrennte Betrachtung von Zuzug und Verbleib der Geflüchteten ist notwendig, da ein substanzieller Teil der Asylanträge in Deutschland abgelehnt wird und nur Aussagen über die Zahl der langfristig im Land verbleibenden Geflüchteten möglich sind, wenn sowohl bekannt ist, wie viele Personen einreisen, als auch, wie viele nach kurzer Zeit wieder ausreisen. Der Blick auf Europa ist wichtig, da Deutschland im Rahmen des Schengener Abkommens kaum einen Einfluss auf die Zahl der einreisenden Personen hat und damit in der Flüchtlingspolitik sehr stark von den Entscheidungen der anderen EU-Mitgliedsländer abhängig ist. Neben der Integration in den Arbeitsmarkt wäre vor dem Hintergrund des häufig niedrigen Qualifikationsniveaus der Geflüchteten an sich auch ein Blick auf die Ausbildung sinnvoll (vgl. Geis et al., 2016). Allerdings werden die Daten zu diesem Thema mit starker zeitlicher Verzögerung bereitgestellt, sodass sich hier kein aktuelles Bild zeichnen lässt. Daher wurde auf eine Darstellung in diesem Report ganz verzichtet. Abschließend identifiziert der Report eine Reihe von Bereichen, bei denen derzeit besonderer Handlungsbedarf besteht.

2 Zuzug von Geflüchteten

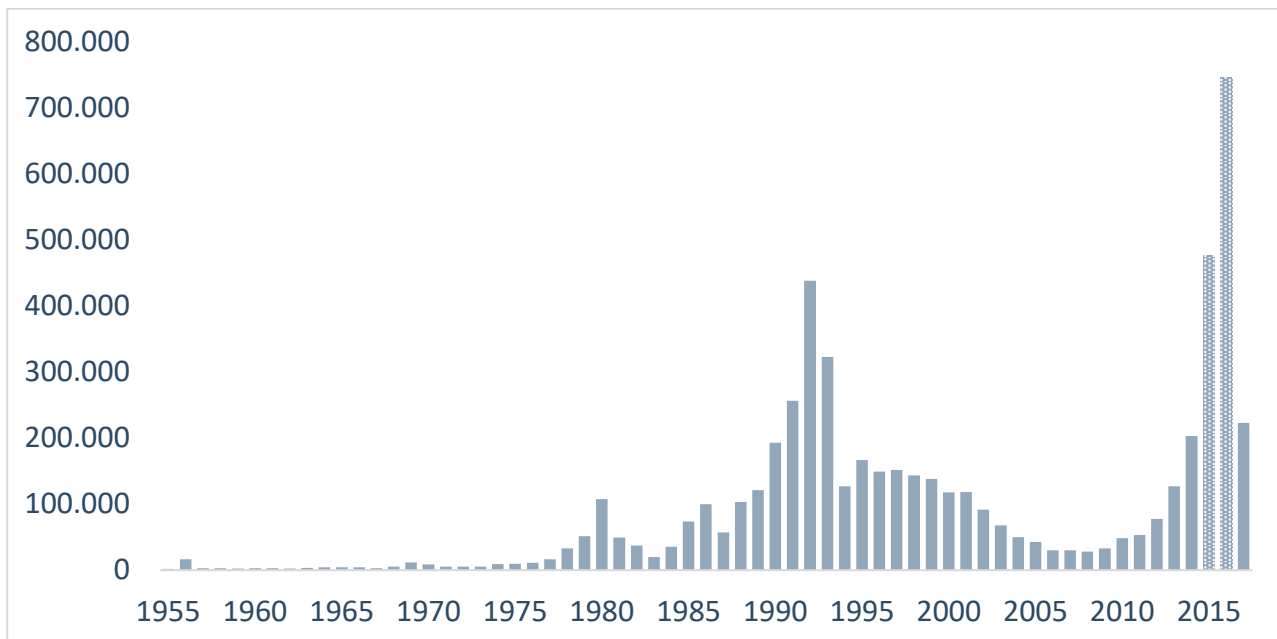
Die Zahl der in Deutschland registrierten Asylsuchenden lag im Jahr 2017 bei 186.644 (BMI, 2018) und hat damit die im Bundestagswahlkampf diskutierte Obergrenze von 200.000 unterschritten. Allerdings spiegelt dieser Wert nicht den gesamten Zuzug von Geflüchteten wider. So müssten diesem der Sachlogik entsprechend auch noch Personen, die mit einem entsprechenden Visum zu Familienangehörigen nachziehen, denen bereits Flüchtlingschutz gewährt worden ist, und Personen, die im Rahmen von Resettlement- und Relocation-Programmen aufgenommen werden, zugerechnet werden. Die Gesamtzahl letzterer in Deutschland lag am 31.12.2016 bei rund 41.000 (Statistisches Bundesamt, 2018).¹ Dennoch zeichnen die gängigen Asylstatistiken ein relativ treffsicheres Bild der Entwicklung des Zuzugs von Geflüchteten.

¹ Hinzu kommt noch, dass nicht alle Personen, die im Kontext des Zuzugs von Geflüchteten ins Land kommen, auch tatsächlich ein Asylverfahren anstreben. Insbesondere wenn sie vor dem Hintergrund ihres Herkunftskontexts mit einer Ablehnung des Asylantrags und Abschiebung rechnen müssen, kann es für sie attraktiver sein, sich gar nicht registrieren zu lassen und ohne gültige Papiere in Deutschland zu leben.

Allerdings ist ein Blick in die Vergangenheit notwendig, um die Zahlen richtig einordnen zu können. Wie Abbildung 2-1 zeigt, lag die Zahl der formalen Asylanträge bisher nur in den Jahren 1991 bis 1993 sowie 2015 und 2016 höher als 2017. Dabei erklären sich die hohen Zahlen zu Beginn der 1990er Jahre durch die aufziehenden Jugoslawienkriege und die Umbruchsprozesse in Osteuropa. Da in dieser Zeit auch viele Personen in Deutschland Asylanträge stellten, die weder von politischer Verfolgung noch von kriegerischen Auseinandersetzungen betroffen waren, wurde das Asylrecht im Jahr 1993 verschärft. Dies führte in der Folge zu einem deutlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen. Dennoch blieben sie vor allem vor dem Hintergrund der verschiedenen kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien bis in die frühen 2000er-Jahre auf einem Niveau von über 100.000, was im Vergleich zu früheren Jahren noch immer sehr hoch war. Erst im Jahr 2005 sanken sie wieder unter 50.000.

Abbildung 2-1: Asylanträge in Deutschland seit 1955

Werte für das Gebiet der Bundesrepublik



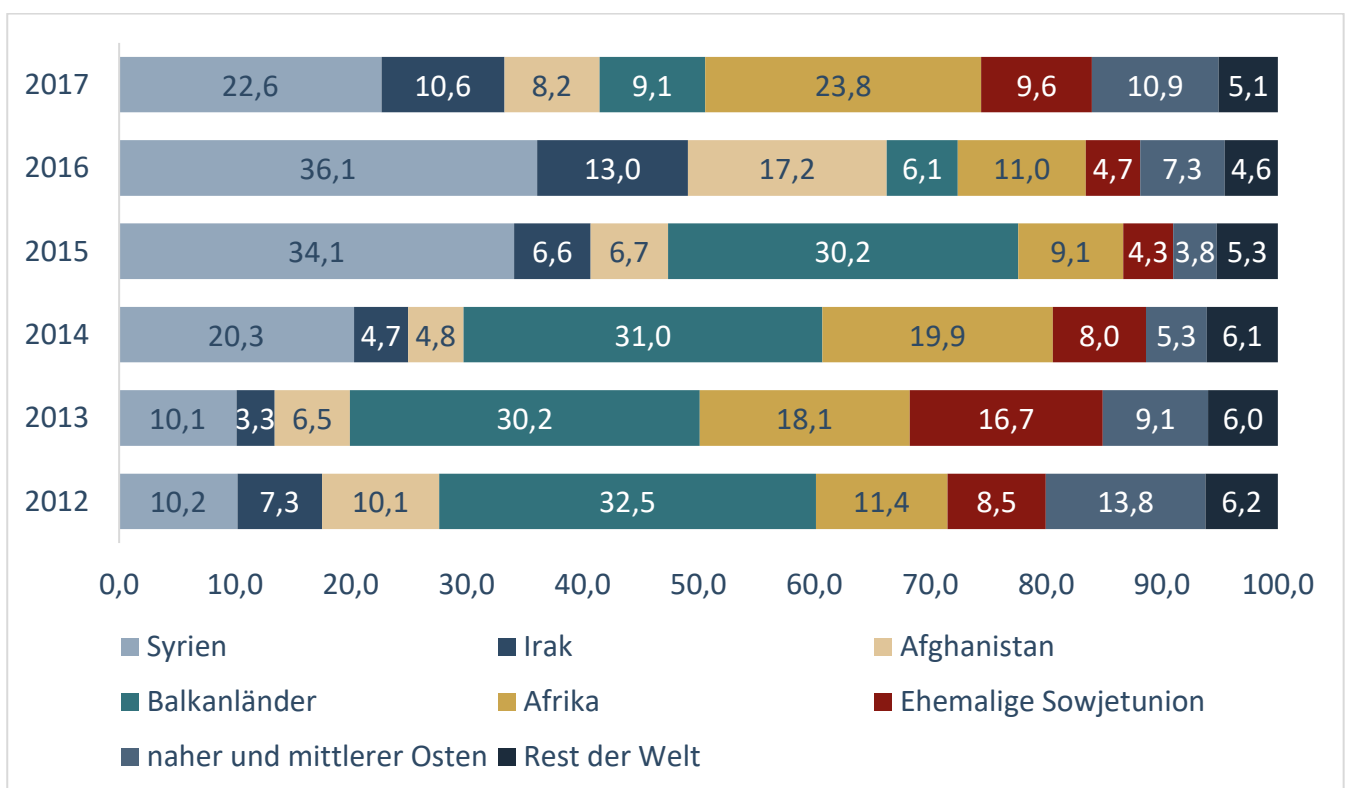
Quelle: BAMF, 2018

Der erneute starke Anstieg der Asylbewerberzahlen seit dem Jahr 2012 hat mehrere Ursachen. Zunächst spielte eine Rolle, dass Staatsbürger Serbiens, Mazedoniens und Montenegros seit 2009 und Albanien und Bosnien-Herzegowinas seit 2010 ohne Visum nach Deutschland einreisen können. Obschon die Westbalkanländer in den letzten Jahren nicht von besonderen Krisensituationen betroffen waren, machten Personen aus diesen Ländern bis 2015 rund ein Drittel der Asylbewerber in Deutschland aus (Abbildung 2-2). Erst mit der Erklärung der Westbalkanländer zu sicheren Herkunftsländern und dem damit verbundenen erschwerten Zugang zu Asylverfahren ist ihr Anteil seit 2016 unter 10 Prozent gesunken. Ein weiterer Auslöser waren der Syrienkonflikt und die gleichzeitige Verschlechterung der Sicherheitslage im Irak. Lag der Anteil dieser beiden Länder zusammen an der Zahl der Asylbewerber in Deutschland 2013 noch bei nur 13,4 Prozent, waren es 2015 bereits 40,7 Prozent und 2016 mit 49,1 Prozent sogar rund die

Hälfte. Seitdem ist ihr Anteil allerdings wieder deutlich zurückgegangen und lag 2017 mit 33,2 Prozent und im ersten Quartal 2018 mit 34,4 Prozent (BAMF, 2018)² jeweils nur noch bei rund einem Drittel. Ein Grund hierfür dürfte das Schließen der sogenannten Balkanroute Anfang 2016 sein, die es den Geflüchteten ermöglicht hatte, ohne in nennenswertem Maße am Durchzug gehindert zu werden, von Griechenland nach Deutschland zu gelangen. Hingegen ist der Anteil der Afrikaner an den Asylbewerbern zwischen 2016 und 2017 deutlich von 11,0 auf 23,8 Prozent angestiegen, wobei die Anzahl der Asylbewerber aus Afrika allerdings von rund 82.000 auf 53.000 gesunken ist (Eurostat, 2018).

Abbildung 2-2: Asylbewerber nach Herkunftsregionen

Anteile in Prozent



Quelle: Eurostat, 2018

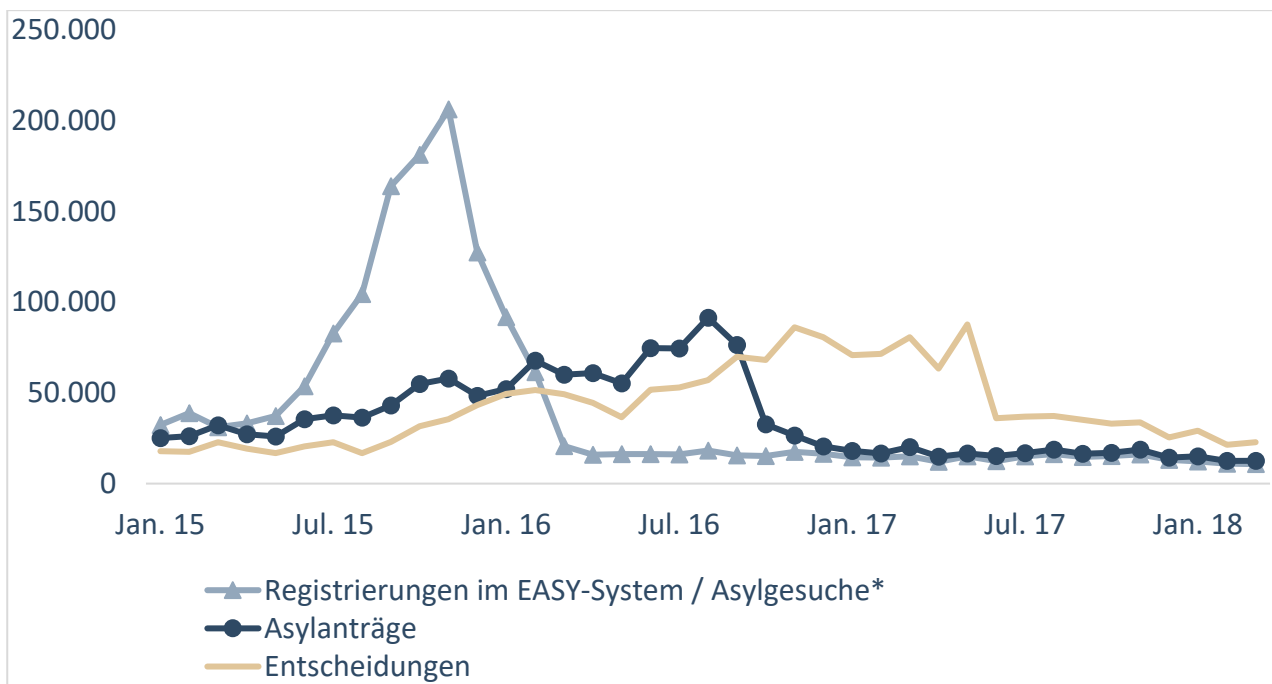
Mit einem weiteren deutlichen Rückgang der Zahl der Asylsuchenden ist auf absehbare Zeit allerdings nicht zu rechnen. So zeigen die in Abbildung 2-3 dargestellten Werte zu Registrierungen Geflüchteter und Asylanträgen aktuell eine nur leicht abnehmende Tendenz. Der Flüchtlingszuzug hat nur in der vergleichsweise kurzen Zeit zwischen Mai 2015 und März 2016 Spitzenwerte von über 50.000 Personen im Monat erreicht und schwankt seitdem zwischen 10.000 und 20.000 Personen im Monat. Bei den formalen Asylanträgen stellt sich die Entwicklung etwas

² Dabei ist allerdings anzumerken, dass der Zuzug von Geflüchteten aus den verschiedenen Herkunftsregionen vor dem Hintergrund der Nutzbarkeit der jeweiligen Reisewege unterschiedlichen saisonalen Mustern folgen kann. Daher wurde auch in Abbildung 2-2 bewusst auf einen Ausweis von Werten für die ersten Monate im Jahr 2018 verzichtet.

anders dar, da viele der im Zeitraum des starken Zuzugs eingereisten Personen ihre Anträge erst im Lauf des Jahres 2016 stellen konnten. Der Grund hierfür war, dass es beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vor dem Hintergrund von Kapazitätsengpässen zu langen Wartezeiten gekommen war. Daher geben die Asylbewerberzahlen für die Jahre 2015 und 2016 auch ein verzerrtes Bild der Entwicklung der Flüchtlingsaufnahme wieder. Erst seit dem Jahr 2017 sind sie wieder vollständig aussagekräftig.

Abbildung 2-3: Registrierte Geflüchtete, Asylanträge und -entscheidungen

Monatswerte



*Bis Dezember 2016 Registrierungen im EASY-System, ab Januar 2017 Asylgesuche

Quelle: BMI, versch. JG.

3 Verbleib der Geflüchteten in Deutschland

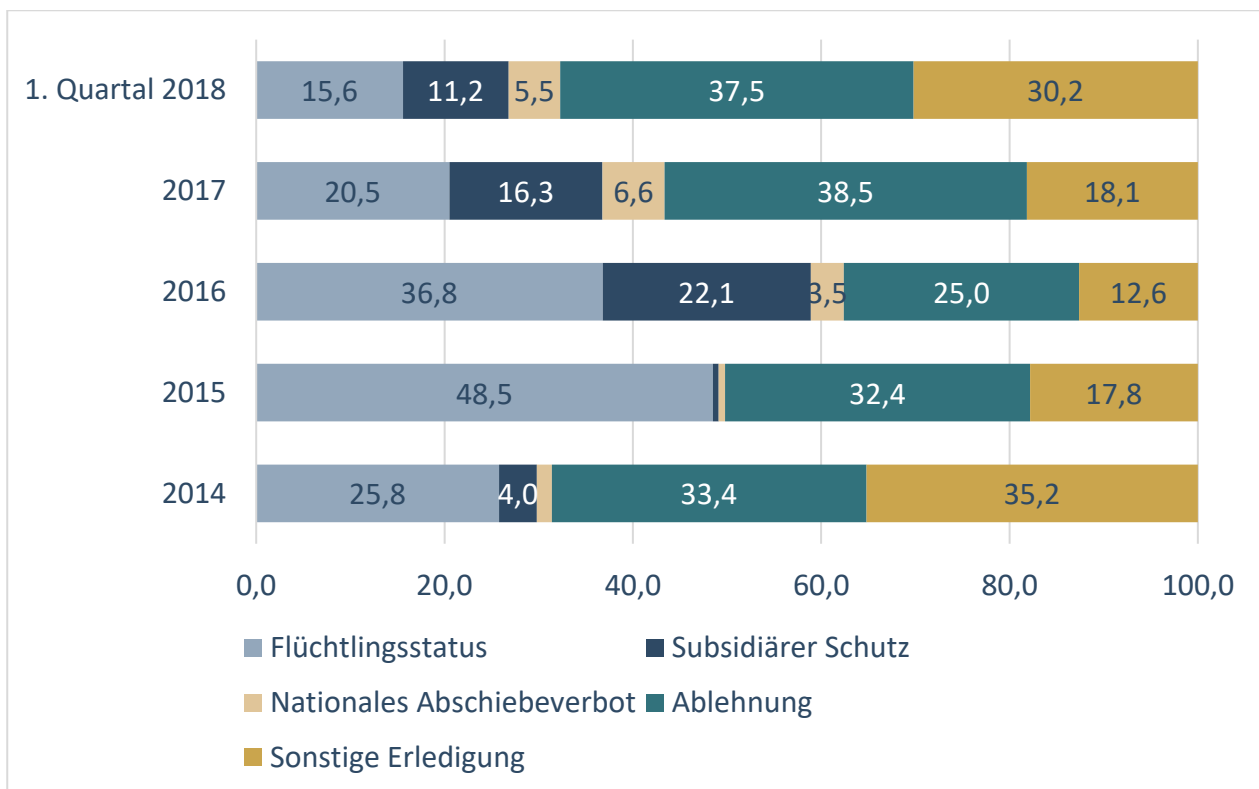
Mit den bereits angesprochen Kapazitätsengpässen beim BAMF hatte in den Jahren 2015 und 2016 auch die Zahl der Personen, die einen Asylantrag gestellt hatten, aber noch auf das Ergebnis warteten, immer stärker zugenommen. Wie Abbildung 2-3 auch zeigt, ist es dem BAMF erst seit September 2016 gelungen, deutlich mehr Verfahren abzuschließen als neu zu eröffnen. Ende März 2018 waren noch 51.968 Verfahren nicht entschieden, was etwas mehr als dem vierfachen der neugestellten Asylanträge entspricht (BAMF, 2018). Auch wenn die Zahl der Asylbewerber im laufenden Verfahren damit noch immer substanziell ist, lässt sich doch sagen, dass die Entscheidung bei den meisten im Kontext des starken Flüchtlingszuzugs eingereisten Personen inzwischen gefallen ist.

Betrachtet man die Ergebnisse der Asylverfahren, zeigen sich in den letzten Jahren deutliche Verschiebungen. Zunächst hatte sich der Anteil der positiven Bescheide zwischen 2014 und

2016 von 31,4 auf 62,4 Prozent verdoppelt. Seitdem ist er allerdings wieder rückläufig. So waren es im Jahr 2017 noch 43,4 Prozent und im ersten Quartal 2018 sogar nur noch 32,3 Prozent. Dabei machen die Gewährung von subsidiärem Schutz und nationale Abschiebeverbote seit 2016 rund die Hälfte der positiven Bescheide aus (Abbildung 3-1), während sie vorher kaum eine Rolle gespielt hatten. Dies ist vor allem mit Blick auf den Familiennachzug von großer Bedeutung, der bei nationalen Abschiebeverboten grundsätzlich nicht vorgesehen und für subsidiär Schutzberechtigte derzeit ausgesetzt und längerfristig eingeschränkt ist. Auch haben Personen mit Flüchtlingsstatus, also Asyl nach Art. 16a GG oder Schutz nach Genfer Konvention, einfacheren Zugang zur dauerhaften Niederlassungserlaubnis in Deutschland.

Abbildung 3-1: Ergebnisse der Asylverfahren

Anteile in Prozent



Quelle: BAMF, 2018

Allerdings ist anzumerken, dass Geflüchtete, deren Asylverfahren positiv beschieden worden ist, derzeit auch ohne dauerhafte Niederlassungserlaubnis kaum Gefahr laufen, dass ihr Aufenthaltstitel nicht verlängert wird. So wurde im Jahr 2016 nur in 287 Fällen und in den ersten drei Quartalen 2017 in 317 Fällen ein Schutzstatus vom BAMF widerrufen (BAMF, 2017). Dabei ist eine regelmäßige Überprüfung durch das BAMF, ob die Gründe für die Schutzgewährung weiterbestehen, bei Flüchtlingsschutz nach §73 Abs. 2a AsylG nach drei Jahren – also zum Zeitpunkt des Auslaufens des ersten Aufenthaltstitels und der ersten Möglichkeit, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten – zwingend vorgeschrieben. Die Regelungen zu Rücknahme und Widerruf von subsidiärem Schutz (§73b AsylG) und nationalen Abschiebeverboten (§73c AsylG) enthalten

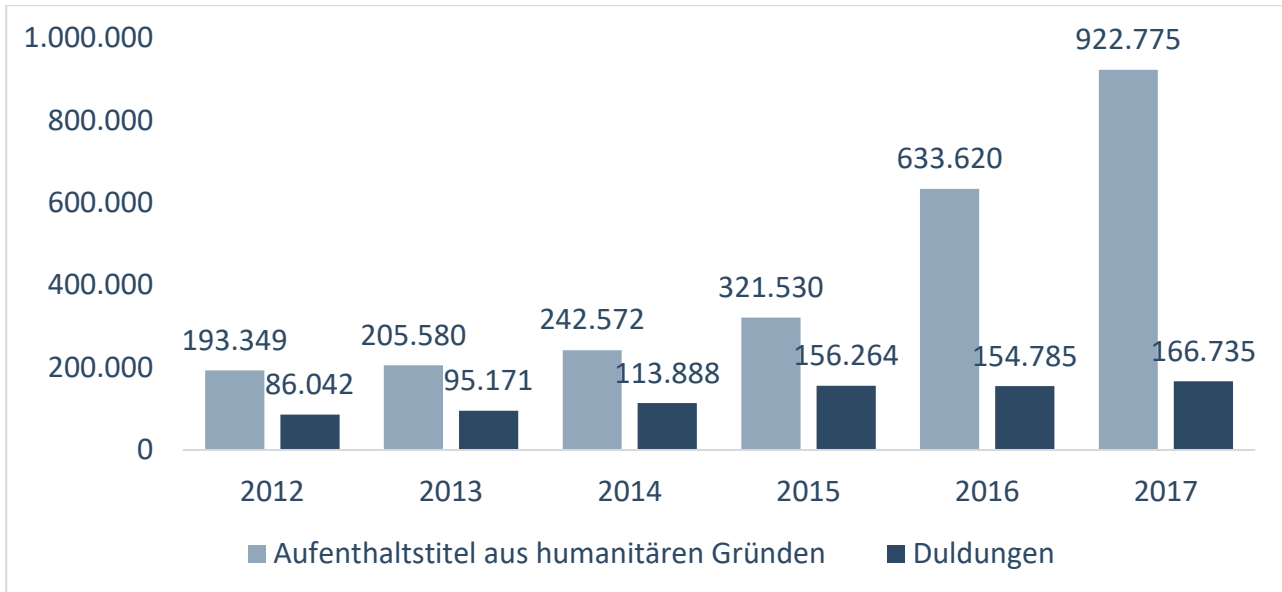
keine entsprechenden Vorgaben. Hier dürfte die in kürzeren Intervallen stattfindende Verlängerung der Aufenthaltstitel in den allermeisten Fällen nicht mit einer Überprüfung des Schutzstatus verbunden sein. Wenn sich die Situation in den Herkunftsländern der subsidiär Schutzberechtigten oder Personen mit nationalen Abschiebeverboten nachhaltig ändert, ist allerdings, ein entsprechender politischer Wille vorausgesetzt, eine gezielte (Reihen-) Überprüfung durch das BAMF denkbar, die in Folge zu einer Nichtverlängerung der Aufenthaltstitel der betreffenden Personen führen könnte. Dieses Szenario könnte vor allem dann einen starken Einfluss auf die Flüchtlingszahlen in Deutschland haben, wenn der Konflikt in Syrien beigelegt werden sollte.

Wird ein Asylverfahren negativ beschieden, heißt das nicht zwangsweise, dass die betreffenden Personen unmittelbar wieder aus Deutschland ausreisen. Gibt es starke Hinderungsgründe für eine Abschiebung – dazu zählen etwa fehlende Dokumente, ein schlechter Gesundheitszustand und eine betriebliche Ausbildung – kann eine Duldung erfolgen. Bei ihr handelt es sich um keinen regulären Aufenthaltstitel, der zum Verbleib in Deutschland berechtigt, sondern um einen Sonderstatus, der nur die Abschiebung verhindert und einen Zugang zu Arbeitsmarkt und Sozialleistungen ermöglicht. Anders als über die Gewährung von Flüchtlingsschutz liegt die Entscheidung über eine Duldung auch nicht beim BAMF, sondern bei den Ausländerbehörden. Zwischen dem 31.12.2012 und dem 31.12.2015 hat sich die Zahl der Geduldeten von 86.000 auf 156.000 nahezu verdoppelt. Bis zum 31.12.2017 ist sie hingegen nur noch leicht auf 167.000 angestiegen. Dies ist sehr erstaunlich, da die Zahlen der negativen Asylbescheide in den Jahren 2016 und 2017 deutlich höher waren als in den Vorjahren (Abbildung 3-3). Auch wenn man davon ausgeht, dass die Ausländerbehörden bei der Gewährung von Duldungen restriktiver geworden sind und ein Teil der bereits länger Geduldeten seinen Status gewechselt hat, müsste eine hohe Zahl an Ablehnungen unter normalen Umständen eine Zunahme der Duldungen nach sich ziehen.

Auch die verfügbaren Zahlen zu den Ausreisen abgelehnter Asylbewerber weisen zwar auf einen Anstieg hin, liegen aber ihrer Größenordnung nach weit unter der Zahl abgelehnter Asylanträge. So wurden im Ausländerzentralregister im Jahr 2017 insgesamt 52.466 Ausreisen von abgelehnten Asylbewerbern registriert; im Jahr 2016 waren es 67.060 (Abbildung 3-3). Die tatsächliche Zahl kann allerdings unter Umständen etwas höher liegen, da sich nicht alle Ausreisenden in Deutschland korrekt abmelden. Dabei ist auch bemerkenswert, dass im Jahr 2017 insgesamt nur 45.237 Ausreiseentscheidungen an abgelehnte Asylbewerber ergangen sind. Mit diesen fordern die Ausländerbehörden Personen, die sich ohne gültigen Aufenthaltstitel im Land aufhalten und bei denen alle Rechtsmittel ausgeschöpft sind, letztmalig zum Verlassen des Landes auf und drohen die Abschiebung an, die dann ohne weitere Ankündigung erfolgen kann. Durchgeführt wurden 2017 rund 24.000 Abschiebungen.

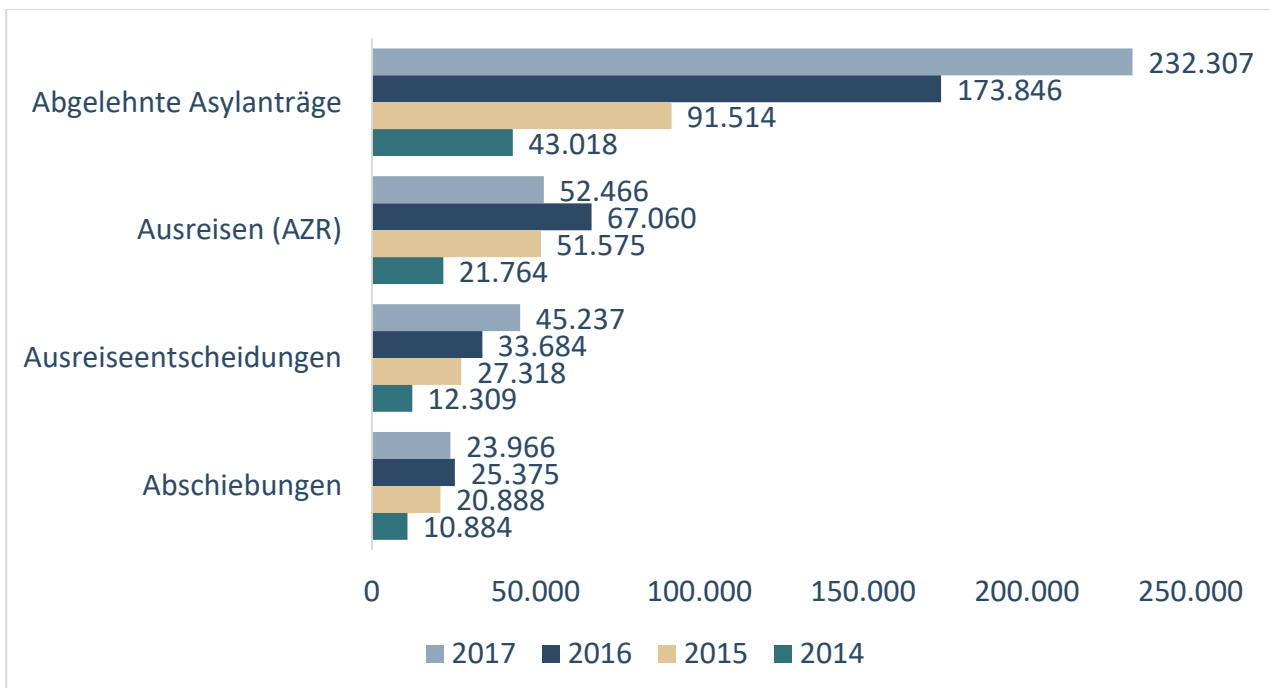
Abbildung 3-2: Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen und Duldungen

Werte jeweils zum 31.12.



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2018

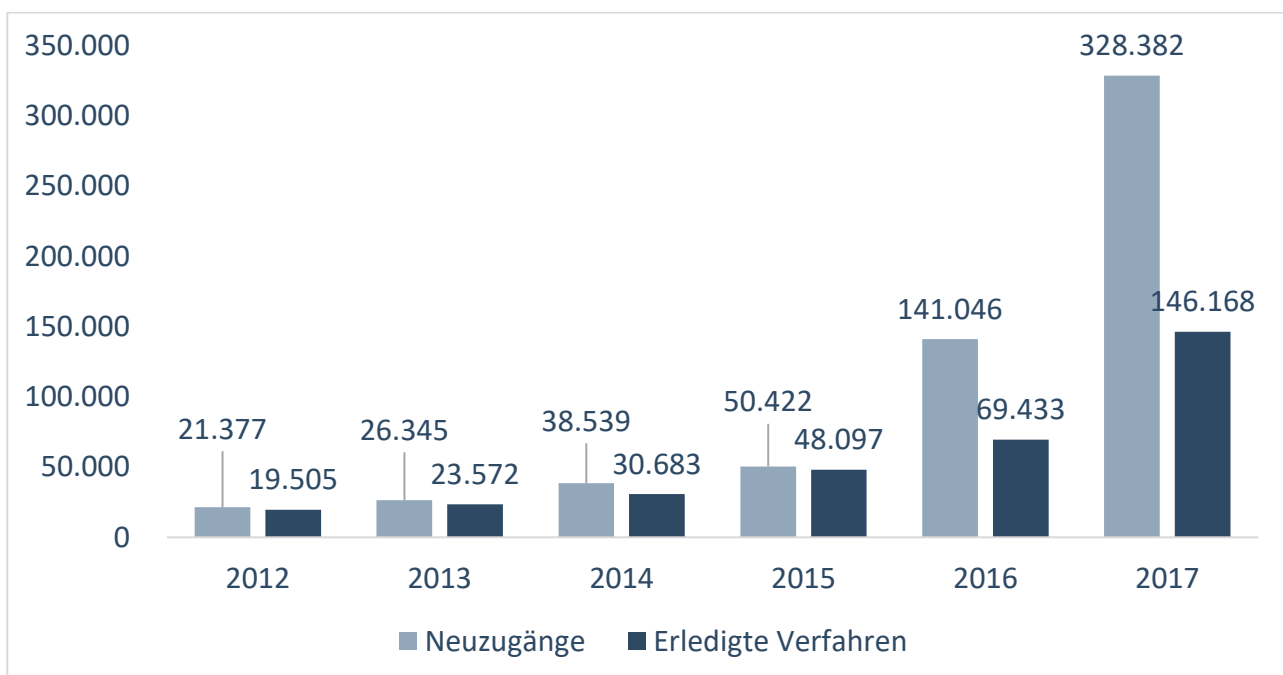
Abbildung 3-3: Ausreisen von abgelehnten Asylbewerbern



Quelle: BAMF, 2018; Deutscher Bundestag, 2015, 2016, 2017, 2018

Für die niedrige Zahl der Ausreiseentscheidungen und freiwilligen Ausreisen bei einem gleichzeitig geringen Anstieg der Duldungen findet sich eine Erklärung, wenn man die Verwaltungsgerichtsstatistik heranzieht. So ist die Zahl der neuangelegten Verfahren bei den Asylkammern in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen und lag im Jahr 2017 bei rund 327.000 und damit sogar deutlich höher als die Zahl der abgelehnten Asylbewerber. Dies erklärt sich daraus, dass sich nicht alle Asylklagen gegen eine Ablehnung richten, sondern viele Geflüchtete auch bei der Gewährung von subsidiärem Schutz auf den insbesondere mit Blick auf den Familiennachzug günstigeren Flüchtlingsstatus klagen. Dennoch ist vor dem Hintergrund der hohen Verfahrenszahlen davon auszugehen, dass derzeit ein sehr großer Teil der abgelehnten Asylbewerber Rechtsmittel einlegt und aus diesem Grund zunächst weiterhin in Deutschland bleibt. Dabei kann es zu langen Verfahrensdauern kommen, da die Asylkammern der Verwaltungsgerichte der Klagewelle kaum gewachsen sind. So konnten 2017 nur rund 146.000 Verfahren abgeschlossen werden, was etwa der Hälfte der Neuzugänge entspricht. Die durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen Verfahren lag 2017 allerdings bei vergleichsweise überschaubaren 7,8 Monaten (Deutscher Bundestag, 2018).

Abbildung 3-4: Entwicklung der Verfahren an Asylkammern



2017: Nur Verfahren zu Erst- und Folgeanträgen

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2017; Deutscher Bundestag, 2018

Von den 2016 erledigten Verfahren – für 2017 liegen noch keine entsprechenden Zahlen vor – wurden 16 Prozent vollständig und 5 Prozent teilweise zugunsten des Klägers entschieden. 28 Prozent wurden zugunsten des BAMF entschieden und 31 Prozent der Klagen zurückgenommen (Statistisches Bundesamt, 2017, eigene Berechnungen). Der Rest endete in anderen Erledigungsarten (z.B. durch Verweis an ein anderes Gericht). Das deutet darauf hin, dass Asylklagen

nicht nur zu einer deutlichen Verlängerung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber in Deutschland führen, sondern auch die Schutzquoten substanziell erhöhen.³

Mit Blick auf den Verbleib der Geflüchteten in Deutschland ist auch die Frage interessant, was mit den Personen passiert, deren Verfahren auf sonstigem Wege erledigt werden. Der entsprechende Anteil ist bis 2016 zwar auf 12,6 Prozent gesunken, lag in den ersten drei Monaten 2018 allerdings bereits wieder bei 30,2 Prozent (Abbildung 3-1). Unter diese sonstigen Erledigungen fallen zunächst einmal die Überstellungen an andere EU-Länder im Rahmen des Dublin-Verfahrens (siehe hierzu auch Abschnitt 4). Hierzu zeichnet Eurostat ein sehr eindrückliches Bild. So hat Deutschland im Jahr 2016 insgesamt 53.918 Gesuche auf Übernahme von Asylbewerbern im Rahmen des Dublin-Verfahrens gestellt. 29.265 aus Deutschland stammende Gesuche wurden 2016 in den Partnerländer positiv und 19.926 negativ beschieden. Überstellt wurden im Jahr 2016 letztlich 8.512 Personen (Eurostat, 2018). Dies entspricht nicht einmal einem Zehntel der Zahl der sonstigen Verfahrenseinstellungen von 87.967 im Jahr 2016 (BAMF, 2018). Für das Jahr 2017 gibt die Bundesregierung sogar nur noch eine Zahl von 7.102 Überstellungen an (Deutscher Bundestag, 2018), bei einer gleichzeitig stark auf 109.479 gestiegenen Zahl an solchen Einstellungen (BAMF, 2018).

Zu einer sonstigen Einstellung des Asylverfahrens kommt es auch, wenn Asylbewerber bereits im Laufe des Asylverfahrens das Land wieder verlassen oder das Verfahren nicht aktiv betreiben und etwa nicht zu Anhörungen erscheinen, was zum Verlust der Aufenthaltsgestattung und damit zur Ausreisepflicht führt. Zu diesen Fallkonstellationen liegen leider keine Daten vor, sodass sich auch nicht seriös einschätzen lässt, wie viele der Asylbewerber mit sonstigen Einstellungen das Land tatsächlich wieder verlassen. Um den Verbleib dieser Personen besser nachvollziehen zu können, wäre eine differenzierte Erfassung der Gründe für die Einstellung der Verfahren in der Asylstatistik dringend wünschenswert. Unabhängig davon, wie viele dieser Personen im Land bleiben, lässt sich jedoch sagen, dass die auf den erstinstanzlichen Entscheidungen des BAMF basierenden Schutzquoten den tatsächlichen Verbleib der Geflüchteten in wesentlichem Maße unterschätzen. Vor diesem Hintergrund sollte auch bei der Gestaltung von Integrationsangeboten mit deutlich größeren Personenzahlen kalkuliert werden. Allerdings lässt sich auf Basis des vorliegenden Datenmaterials nicht treffsicher abschätzen, wie viele Personen tatsächlich längerfristig im Land bleiben und entsprechend auf Integrationsangebote zurückgreifen können sollten.

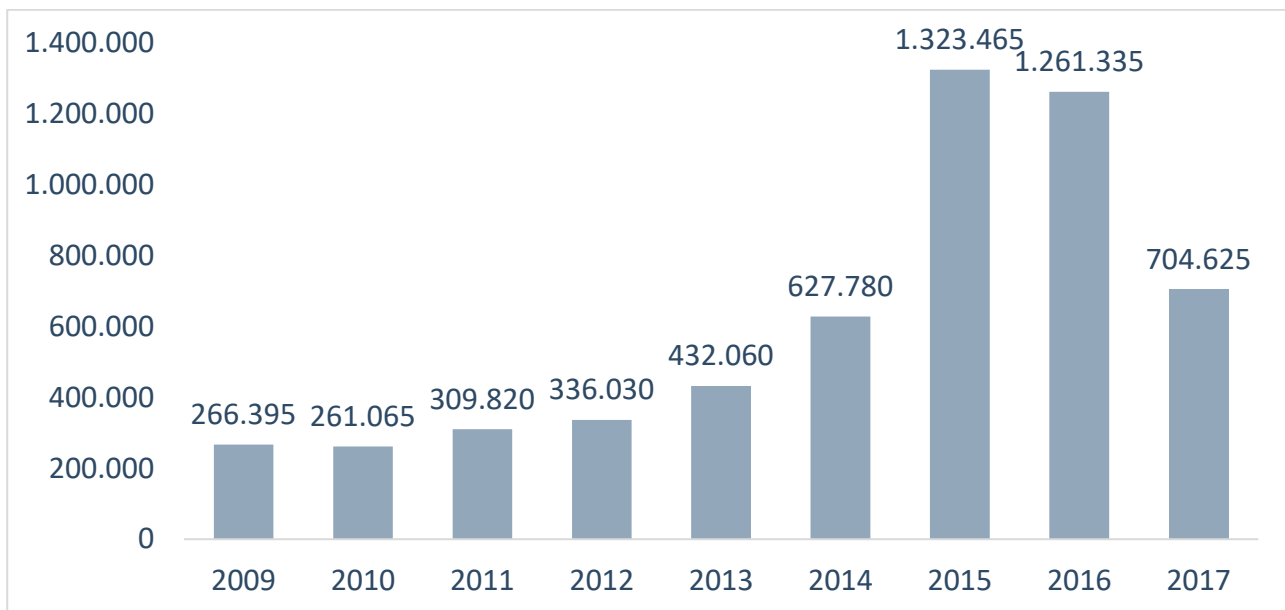
4 Europäische Zusammenarbeit in der Asylpolitik

Zentrale politische Weichenstellungen für die zukünftige Entwicklung beim Zuzug von Geflüchteten nach Deutschland und ihrem Verbleib im Land werden auf europäischer und nicht auf nationaler Ebene gestellt. Daher soll an dieser Stelle auch die Lage in der EU in den Blick genommen werden. Zunächst lässt sich sagen, dass die Zahl der Asylanträge in der EU, wie in Deutschland, zwischen 2013 und 2015 sprunghaft auf über 1,3 Millionen angestiegen und seit 2016 wieder rückläufig ist (Abbildung 4-1). Allerdings ist anzumerken, dass die Zahlen für 2015 und 2016

³ Dabei ist im Blick zu behalten, dass die Gerichte grundsätzlich nur bei zu negativen nicht jedoch bei zu positiven Entscheidungen aktiv werden.

ein leicht verzerrtes Bild liefern, da in Deutschland als wichtigstem Aufnahmeland viele der 2015 eingereisten Personen erst 2016 ihren formalen Asylantrag gestellt haben (siehe Abschnitt 2).

Abbildung 4-1: Asylanträge in der EU



Werte auf 5 gerundet

Quelle: Eurostat, 2018

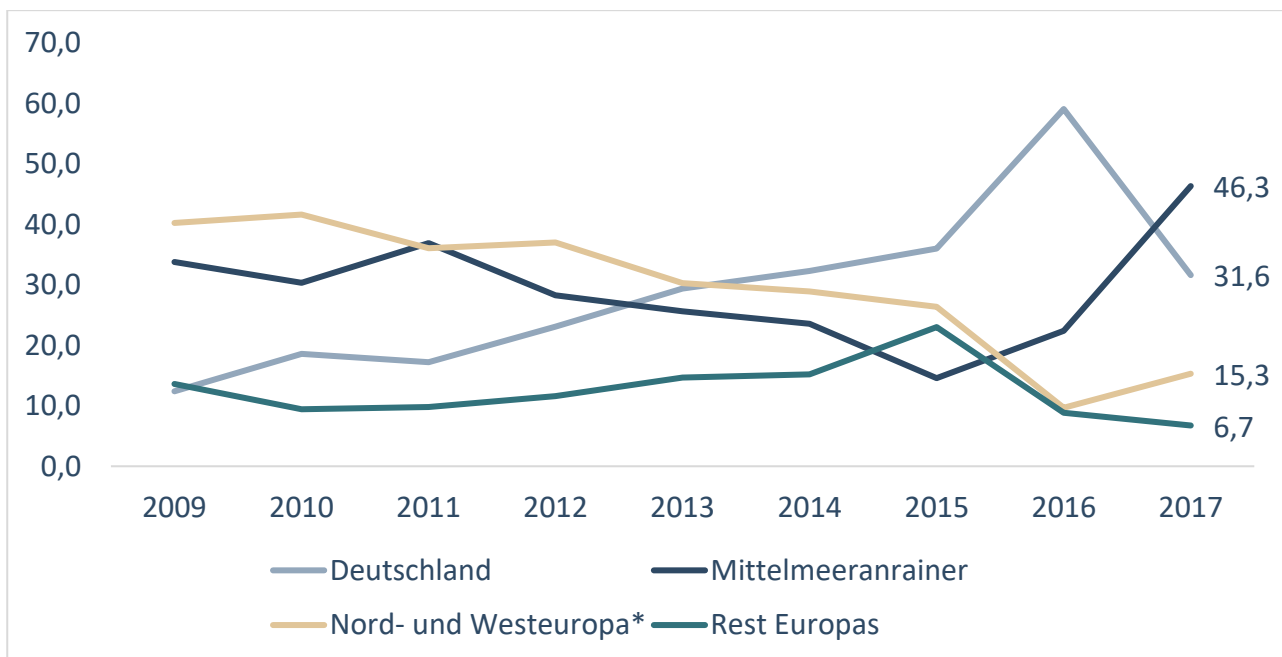
Betrachtet man, in welchen Ländern die Geflüchteten ihre Asylanträge stellen, zeigen sich in den letzten Jahren deutliche Verschiebungen. So ist der Anteil Deutschlands zwischen 2011 und 2016 stark angestiegen, wobei aufgrund der zeitlichen Verschiebung bei den Anträgen der Wert für 2015 den tatsächlichen Anteil an den Asylsuchenden unter- und der Wert für 2016 überschätzt. Im Jahr 2017 lag der Anteil mit 31,6 Prozent wieder niedriger aber immer noch rund dreimal so hoch wie im Jahr 2009. Gleichzeitig ist der Anteil der nord- und westeuropäischen EU-Länder ohne Frankreich seit 2009 sukzessive von 40,2 Prozent auf nur noch 15,3 Prozent gefallen. Auch der Anteil der Mittelmeeranrainerländer ist von 2009 bis 2015 kontinuierlich gesunken. Seitdem ist allerdings ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen und der Wert lag im Jahr 2017 mit 46,3 Prozent deutlich höher als in den vorangegangenen acht Jahren.

Allerdings ist dies vor dem Hintergrund des institutionellen Rahmens für die Aufnahme von Geflüchteten in Europa noch immer weit weniger als der an sich zu erwartende Anteil. Das zwar heftig diskutierte aber immer noch in Kraft befindliche Dublin-Verfahren besagt nämlich im Kern, dass der Mitgliedstaat, in dem der Flüchtling erstmals ohne gültige Einreisepapiere europäischen Boden betreten hat, für das Asylverfahren zuständig ist. Dieses erstmalige Betreten europäischen Bodens erfolgt aufgrund der geografischen Lage der Fluchtrouten in aller Regel in den Mittelmeeranrainerstaaten. Nur wenn ein Geflüchteter mit gültigen Papieren einreist, ist

das Land, in dem er sich (legal) aufhält, zuständig. Dies ist hauptsächlich mit Blick auf die Personen aus den Westbalkan-Ländern von Bedeutung, die visumfrei einreisen können und bis 2014 einen bedeutenden Teil der Asylbewerber in Deutschland ausmachten. Dennoch wäre bei einer konsequenten Umsetzung des Dublin-Verfahrens zu erwarten, dass die Länder mit EU-Außengrenzen in Richtung Herkunftsländern der Geflüchteten den weit überwiegenden Teil der Aufnahme übernehmen müssten.

Abbildung 4-2: Asylbewerber in der EU nach Aufnahmeländern

Anteile in Prozent



*ohne Frankreich, da Mittelmeerranrainer

Quelle: Eurostat, 2018

Zusammen mit einer geringen Zahl von Überstellungen im Rahmen des Dublin-Verfahren von EU-weit nur 18.406 im Jahr 2016 (Eurostat, 2018), machen diese Zahlen dennoch deutlich, dass die europäische Zusammenarbeit in der Asylpolitik derzeit in der Praxis kaum funktioniert. Für Deutschland wäre eine funktionierende Zusammenarbeit derzeit allerdings sehr wichtig, da das Land aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und des positiven Images in der Welt für Geflüchtete sehr attraktiv ist. In Verbindung mit im europäischen Vergleich relativ hohen Standards bei der Versorgung von Asylsuchenden hat dies zur Folge, dass viele ohne Papiere in die EU eingereiste Personen versuchen, nach Deutschland zu gelangen. Gleichzeitig kann das Land den Zuzug selbst fast nicht steuern, da für die Sicherung der EU-Außengrenzen im Rahmen des Schengen-Abkommens und damit auch für die Entscheidung, wer in die EU einreist und wer nicht, andere Länder zuständig sind und die Binnengrenzen für Geflüchtete letztlich kaum ein Hindernis darstellen.⁴ Ähnliches gilt auch für andere Länder in Nord-, West- und Mitteleuropa.

⁴ Auch vorübergehende Grenzkontrollen, wie sie im Rahmen des Schengener Abkommens in Ausnahmesituationen möglich sind, nützen hier relativ wenig, da die Geflüchteten diese Grenzen relativ leicht umgehen können, solange kein durchgehender Grenzschutz besteht.

Sollte es bei dieser Ausgangslage zu einem erneuten Anstieg des Zuzugs von Geflüchteten nach Europa kommen, kann auch der Schengener-Raum an sich gefährdet sein, da ein Verzicht auf Grenzkontrollen grundsätzlich einen Konsens über den Umgang mit Personen voraussetzt, die ohne Papiere einreisen.

5 Integration in den Arbeitsmarkt

Wie sich die Aufnahme von Geflüchteten auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland auswirkt, hängt entscheidend davon ab, wie gut die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt gelingt. Mühen viele von ihnen in eine qualifizierte Beschäftigung ein, können sie einen wichtigen Beitrag dazu leisten, den vor dem Hintergrund des demografischen Wandels drohenden Fachkräftengpässen entgegenzuwirken und langfristig die öffentlichen Haushalte und das Sozialversicherungssystem zu stabilisieren. Gelingt es ihnen hingegen nicht oder nur sehr schwer, eine Erwerbstätigkeit zu finden, die ihr Familieneinkommen sichert, und sind sie auch längerfristig auf staatliche Transferleistungen angewiesen, kann die Aufnahme von Geflüchteten zu einer substanziellen Zusatzbelastung für die öffentliche Hand führen. Dabei ist klar zu sagen, dass wirtschaftliche Erwägungen auf die Gewährung von Flüchtlings- und subsidiärem Schutz keinen Einfluss haben dürfen. Allerdings können sie bei der Entscheidung darüber, wie mit Asylsuchenden verfahren wird, die keinen Schutzstatus erhalten, eine wichtige Rolle spielen und etwa darüber entscheiden, ob ihnen ein Spurwechsel in einen anderen regulären Aufenthaltsstatus ermöglicht wird.

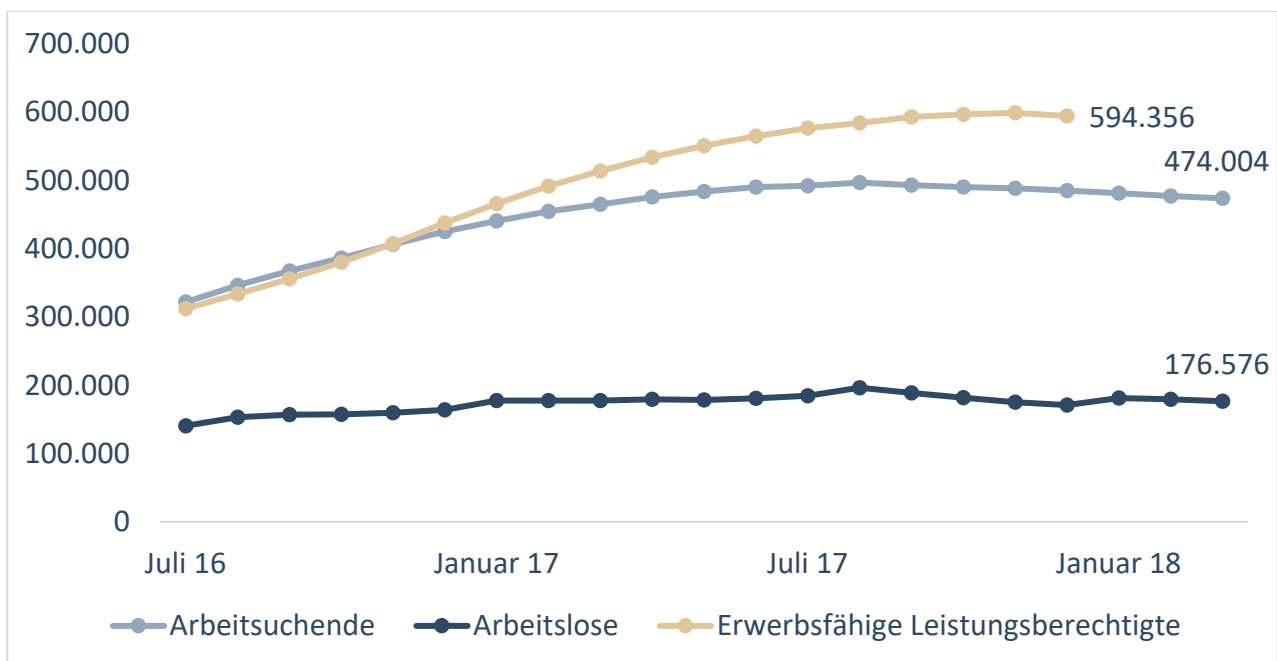
Anders als zu Beginn des starken Zuzugs von Geflüchteten der Jahre 2015 und 2016 herrscht inzwischen weitgehend Konsens darüber, dass ein großer Teil der in diesem Kontext ins Land gekommenen Personen ungünstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in den deutschen Arbeitsmarkt mitgebracht hat. So ist insbesondere ihr im Schnitt niedriges formales Qualifikationsniveau inzwischen durch mehrere Erhebungen belegt (Anger/Geis, 2017). Auch wenn sich die Herkunftsregionen der Asylsuchenden seitdem deutlich verschoben haben (siehe Abschnitt 2), gibt es keine Hinweise darauf, dass sich dies substanziell geändert hätte. Allerdings entwickelt sich die deutsche Wirtschaft derzeit so positiv, dass der Arbeitsmarkt auch formal Niedrigqualifizierten vergleichsweise gute Perspektiven bietet. Vor diesem Hintergrund lässt sich nur anhand von Statistiken zu ihrer Beschäftigung abschätzen, wie gut und schnell die Integration der Geflüchteten tatsächlich gelingt. Dabei ist zu beachten, dass sich die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarktzugang mit der Zuerkennung von Flüchtlingschutz deutlich verbessern, sodass Werte für das Jahr 2016, als die meisten Asylverfahren noch nicht abgeschlossen waren, hier den aktuellen Stand kaum widerspiegeln. Daher scheidet auch etwa die IAB-BAMF-SOEP Flüchtlingsstichprobe, zu der bisher noch keine Werte für das Jahr 2017 vorliegen, als Datenquelle aus.

Hingegen weisen die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit die notwendige Aktualität auf. Diese erfasst seit Juni 2016 auch, ob ein Fluchtkontext vorliegt, also ob Ausländer mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen, einer Aufenthaltsgestattung als Asylbewerber oder einer Duldung im Land leben. Allerdings gilt dies nur, wenn die betreffenden Personen als Arbeitssuchende oder Bezieher von Leistungen nach dem zweiten Sozialgesetzbuch in direktem

Kontakt zu ihr stehen, und nicht bei den Meldungen zu sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung, sodass die verfügbaren Daten nur einen relativ begrenzten Themenbereich abdecken. Wie Abbildung 5-1 zeigt, ist die Zahl der arbeitslosen und arbeitsuchenden Personen mit Fluchtkontext bis Mitte 2017 stark angestiegen und seither wieder rückläufig. Auch bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach SGB II ist zum Ende des Jahres 2017 bereits eine Trendumkehr zu beobachten. Allerdings lag der Anteil der Geflüchteten an allen Leistungsbeziehern zu diesem Zeitpunkt mit 594.000 im Verhältnis zu insgesamt 4,25 Millionen (Bundesagentur für Arbeit 2018b) noch bei über einem Zehntel, was deutlich macht, dass die Geflüchteten auf dem Weg zu einem den Lebensunterhalt der Familie sichernden Einkommen noch besonderen Unterstützungs- und Qualifizierungsbedarf haben.

Abbildung 5-1: Arbeitslose und Bezieher von SGB II-Leistungen mit Fluchtkontext

Personen mit Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen, Aufenthaltsgestattungen und Duldungen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018a

Dabei muss diese Unterstützung vor Ort an den Wohnorten der auf Transferleistungen angewiesenen Geflüchteten erfolgen. Daher ist auch ihre regionale Verteilung für eine gelingende Integration von großer Bedeutung. Wie Abbildung 5-2 zeigt, lebt ein großer Teil der erwerbsfähigen auf SGBII-Leistungen angewiesenen Geflüchteten in den großen Städten. Zahlen über 10.000 finden sich mit rund 34.800 in Berlin, 19.600 in Hamburg und 11.900 in der Region Hannover. In diesen drei Kreisen leben zusammen auch bereits 11,1 Prozent der auf SGBII-Leistungen angewiesenen Geflüchteten. Betrachtet man alle 14 Kreise mit einer Zahl von über 5.000 geflüchteten Leistungsbeziehern, kommt man sogar auf einen Anteil von 23,7 Prozent. Hingegen leben in den 219 Kreisen mit unter 1.000 geflüchteten Leistungsbeziehern zusammen nur 19,9

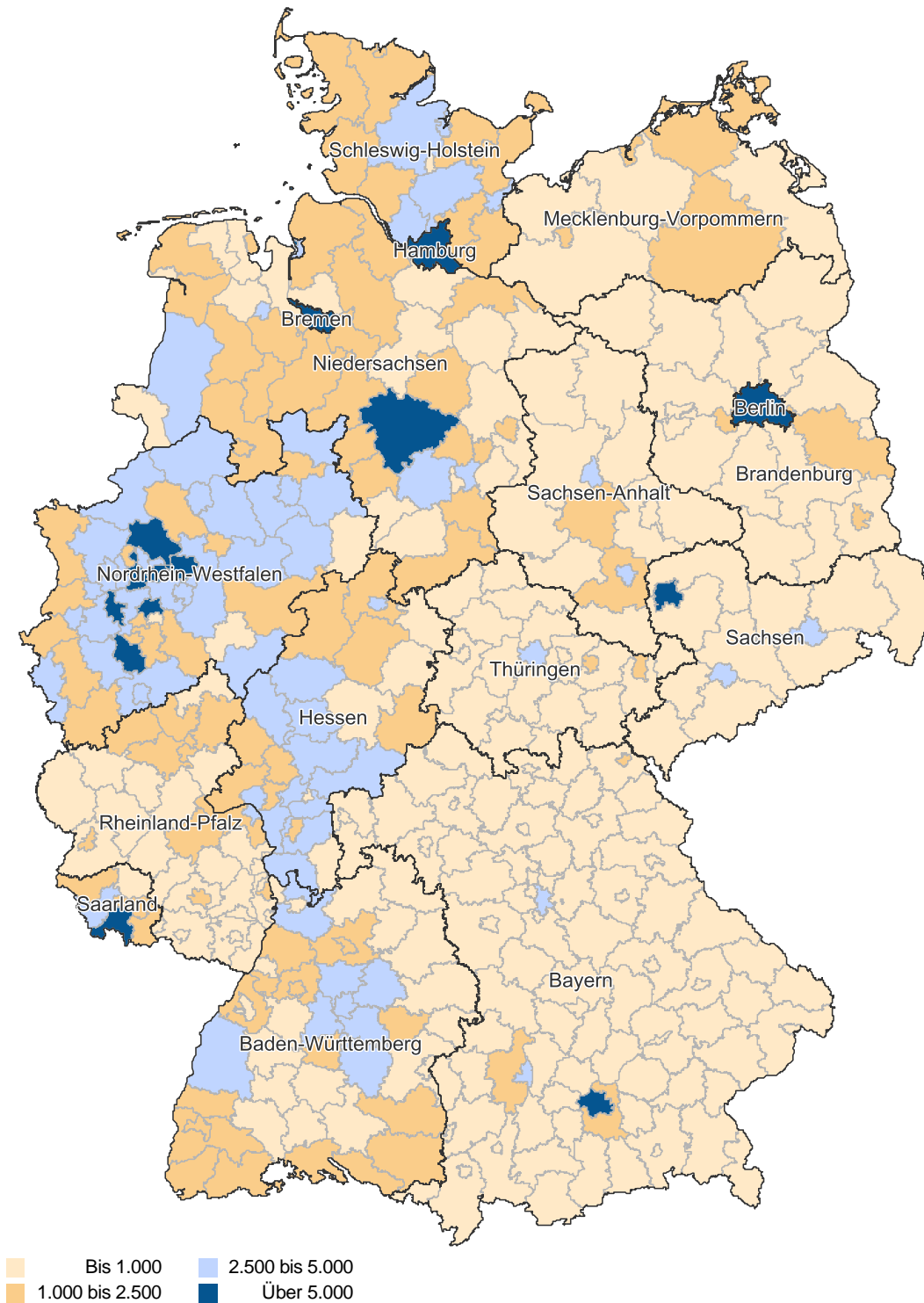
Prozent von ihnen. Dabei fällt der überwiegende Teil der Kreise in Bayern⁵ und den ostdeutschen Bundesländern in diese Kategorie, wohingegen sich in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg vergleichsweise viele Kreise mit großen Flüchtlingszahlen finden.

Für die Integrationsperspektiven von auf SGBII-Leistungen angewiesenen Geflüchteten ist allerdings nicht nur entscheidend, wie hoch ihre Gesamtzahl in der Kommune ist, sondern auch, wie sich die Lage vor Ort insgesamt darstellt. Daher wird in Abbildung 5-3 ein zweidimensionaler Indikator betrachtet. Die erste Dimension bildet der Anteil aller erwerbsfähigen Bezieher von SGBII-Leistungen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (ELB-Quote). Ist dieser hoch, muss sich die Kommune auch ohne die Aufnahme von Geflüchteten bereits um sehr viele Bezieher von Transferleistungen kümmern. Dies hat zur Folge, dass es den entsprechenden Städten und Gemeinden in der Regel besonders schwer fällt, noch zusätzliche Integrationsangebote für Geflüchtete zu machen und es für diese hier gleichzeitig besonders schwer ist, eine geeignete Arbeitsstelle zu finden. Die zweite Dimension ist der Anteil der Geflüchteten an den Beziehern von SGBII-Leistungen. Nur wenn auch dieser hoch ist, stellt die Integration von Geflüchteten tatsächlich eine besondere Herausforderung für die Kommune dar, sodass eine Begrenzung des Zuzugs etwa im Kontext der 2016 verabschiedeten Wohnsitzauflage sinnvoll erscheint. Wie Abbildung 5-3 zeigt, trifft derzeit auf viele Städte in Deutschland und insbesondere das Ruhrgebiet beides zu. Hingegen ist den meisten ländlichen Gebieten in Westdeutschland, wie auch in fast allen Städten in Baden-Württemberg und Bayern, zwar der Anteil der Geflüchteten an den Leistungsbeziehern vergleichsweise hoch, aber die ELB-Quote niedrig. Genau umgekehrt stellt sich die Lage in den wirtschaftsschwachen ländlichen Gebieten in den neuen Bundesländern dar, wo zwar die ELB-Quote hoch aber der Anteil der Geflüchteten niedrig ist.

⁵ Dabei ist zu anzumerken, dass die Kreise in Bayern, wie auch in Rheinland-Pfalz, vielfach deutlich kleiner sind als in anderen Bundesländern.

Abbildung 5-2: Bezieher von SGB II-Leistungen mit Fluchtkontext nach Kreisen

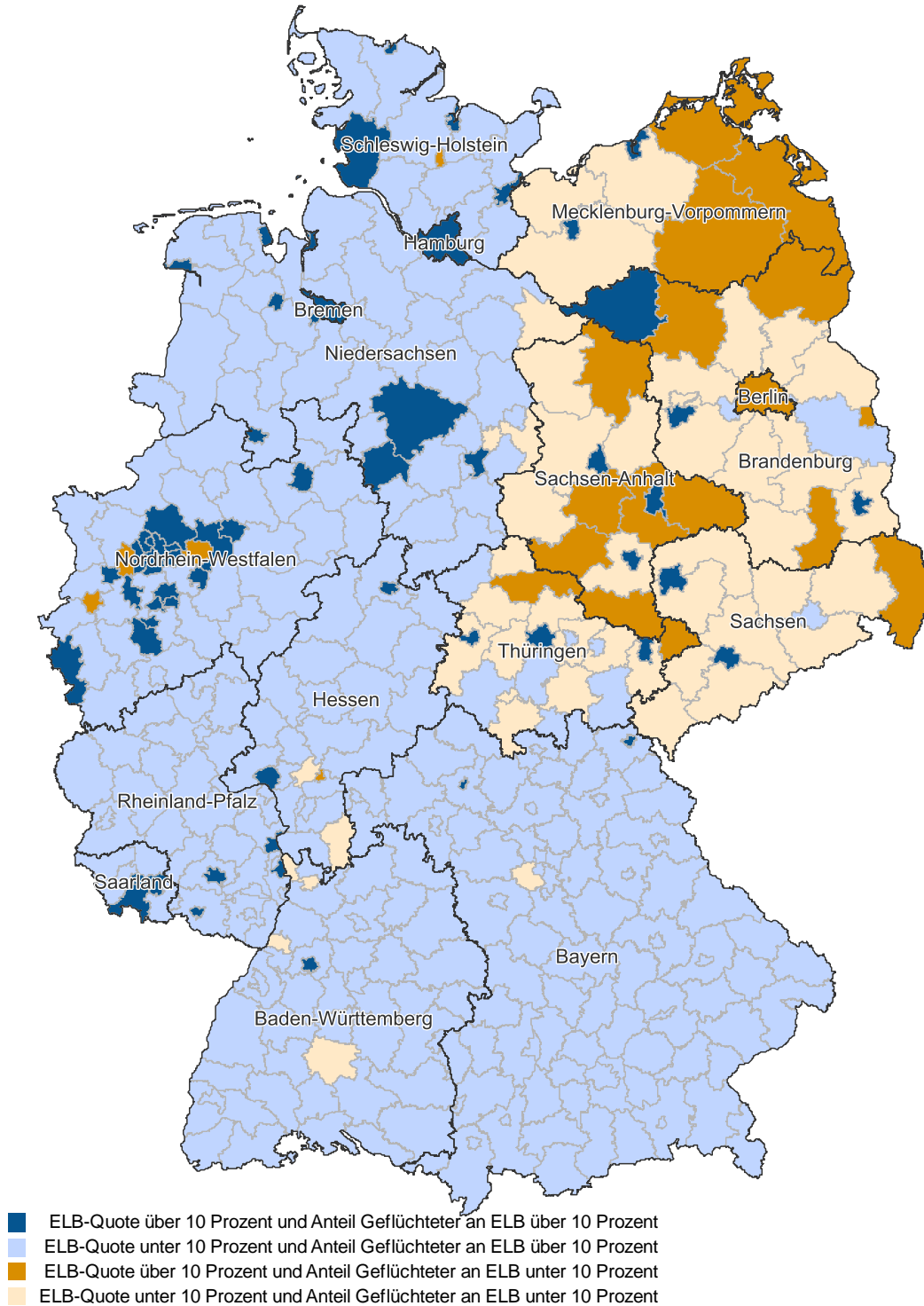
Stand: Dezember 2017



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018a

Abbildung 5-3: Kreise nach Belastungen durch SGB II-Leistungen für Geflüchtete

Anteil erwerbsfähiger Leistungsbezieher (ELB) an der Wohnbevölkerung (März 2017) und Anteil Personen im Flucht-kontext an erwerbsfähigen Leistungsbeziehern (Dezember 2017)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018a, d; Eigene Berechnungen

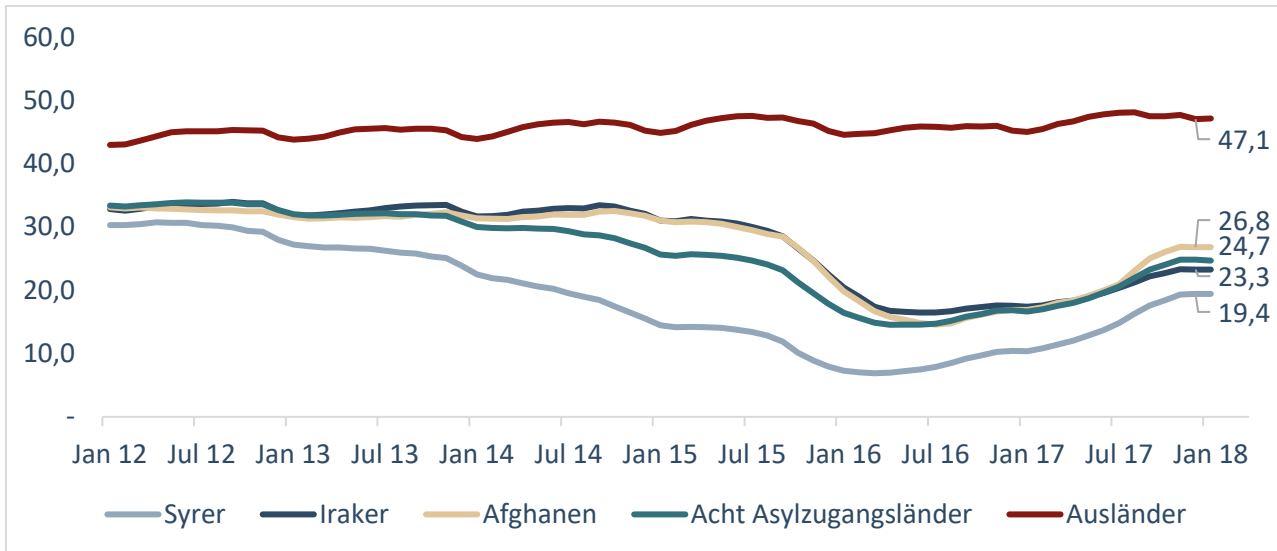
Um den Stand der Integration der Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt realistisch einschätzen zu können, reichen die Zahlen zu SGBII-Beziehern und Arbeitssuchenden nicht aus. Vielmehr werden hierzu Daten zur tatsächlichen Beschäftigung benötigt. Um sich diesen trotz der fehlenden Erfassung des aufenthaltsrechtlichen Status bei den Beschäftigtenmeldungen annähern zu können, werden vielfach hilfsweise Personen mit den Staatsangehörigkeiten typischer Flüchtlingsherkunftsländer betrachtet. Die Bundesagentur für Arbeit kategorisiert etwa Afghanistan, Eritrea, Nigeria, Iran, Irak, Pakistan, Somalia und Syrien als Asylzugangsländer. Obschon dieses Verfahren eine relativ gute Annäherung bieten kann, ist zu beachten, dass nicht alle Personen aus den Asylzugangsländern als Asylsuchende nach Deutschland gekommen sind und nicht alle Asylsuchenden aus den Asylzugangsländern stammen, wobei gerade im letzten Jahr, wie in Abschnitt 2 gezeigt, die Herkunftsländer der Geflüchteten wieder deutlich vielfältiger geworden sind.

Betrachtet man die Entwicklung der Beschäftigtenquote, also des Anteils der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, zeigt sich für Syrer, Iraker und Afghanen sowie die acht Asylzugangsländer nach BA-Klassifikation von Beginn des starken Flüchtlingszuzugs bis Frühjahr 2016 ein deutlicher Rückgang. Seitdem steigen sie jedoch wieder an. Im Falle von Syrien hat sich die Quote zwischen März 2016, als sie nur bei 6,9 Prozent lag, und Dezember 2017, als sie bereits wieder 19,4 Prozent erreicht hat, nahezu verdreifacht. Auch für Afghanistan und den Irak sind starke Anstiege zu verzeichnen; bei Staatsbürgern Afghanistans von 14,6 Prozent im Juli 2016, als die Werte für diese beiden Länder am niedrigsten lagen, auf 26,8 Prozent und bei Staatsbürgern des Iraks von 16,5 Prozent auf 23,3 Prozent. Dies zeigt, dass sich die Arbeitsintegration der aus diesen Ländern zugewanderten Geflüchteten inzwischen auf einem guten Weg befindet. Allerdings ist das Beschäftigungsniveau im Vergleich zu allen Ausländern in Deutschland noch immer sehr niedrig ist, wobei anzumerken ist, dass der Abstand auch bereits vor dem starken Zuzug von Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 relativ groß war und Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass es mehr als fünf Jahre dauert, bis ein Großteil der Geflüchteten am Arbeitsmarkt Fuß fasst.

Für den langfristigen Erfolg am Arbeitsmarkt und die Sicherung des Familieneinkommens ist es nicht nur wichtig, dass die Geflüchteten eine Beschäftigung aufnehmen. Diese sollte auch möglichst gute Einkommens- und Karriereperspektiven bieten, was vorwiegend bei qualifizierten Tätigkeiten der Fall. Dazu haben Jambo et al. (2017) herausgestellt, dass das Bild, dass Geflüchtete nur einfache Tätigkeiten ausüben, falsch ist und rund die Hälfte von ihnen einer qualifizierten Beschäftigung nachgeht. Allerdings sind die entsprechenden Anteile für Syrer, Iraker und Afghanen seit Januar 2016 leicht rückläufig (Abbildung 5-3) und liegen deutlich niedriger als bei allen Ausländern. Betrachtet man die Qualifikationsstruktur der arbeitssuchenden Personen aus diesen Ländern, kann aktuell weniger als jeder Fünfte einen berufsqualifizierenden Abschluss vorweisen (Abbildung 5-4), der in der Regel Voraussetzung für eine qualifizierte Beschäftigung ist. Daher ist davon auszugehen, dass die bisher noch nicht erwerbstätigen Personen, wenn ihnen der Einstieg in der Arbeitsmarkt gelingt, zumeist Jobs im Helfer- und nicht im qualifizierten Bereich annehmen werden. Soll den niedrigqualifizierten Geflüchteten eine qualifizierte Beschäftigung ermöglicht werden, sind entsprechende Nachqualifizierungsmaßnahmen notwendig, die vor allem auch berufsbegleitend angeboten werden sollten.

Abbildung 5-4: Beschäftigungsquoten von Personen aus Flüchtlingsländern

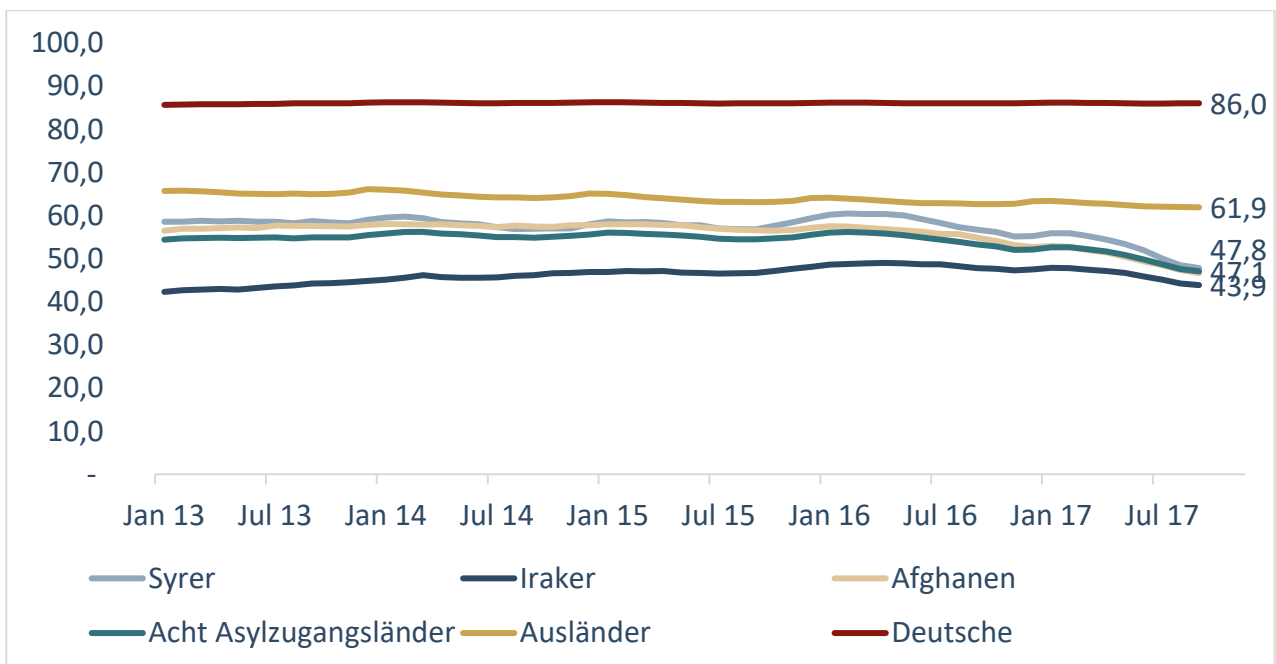
Anteile sozialversicherungs- und ausschließlich geringfügig Beschäftigter an den erwerbsfähigen Personen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018b

Abbildung 5-5: Anteil Beschäftigter in qualifizierter Beschäftigung

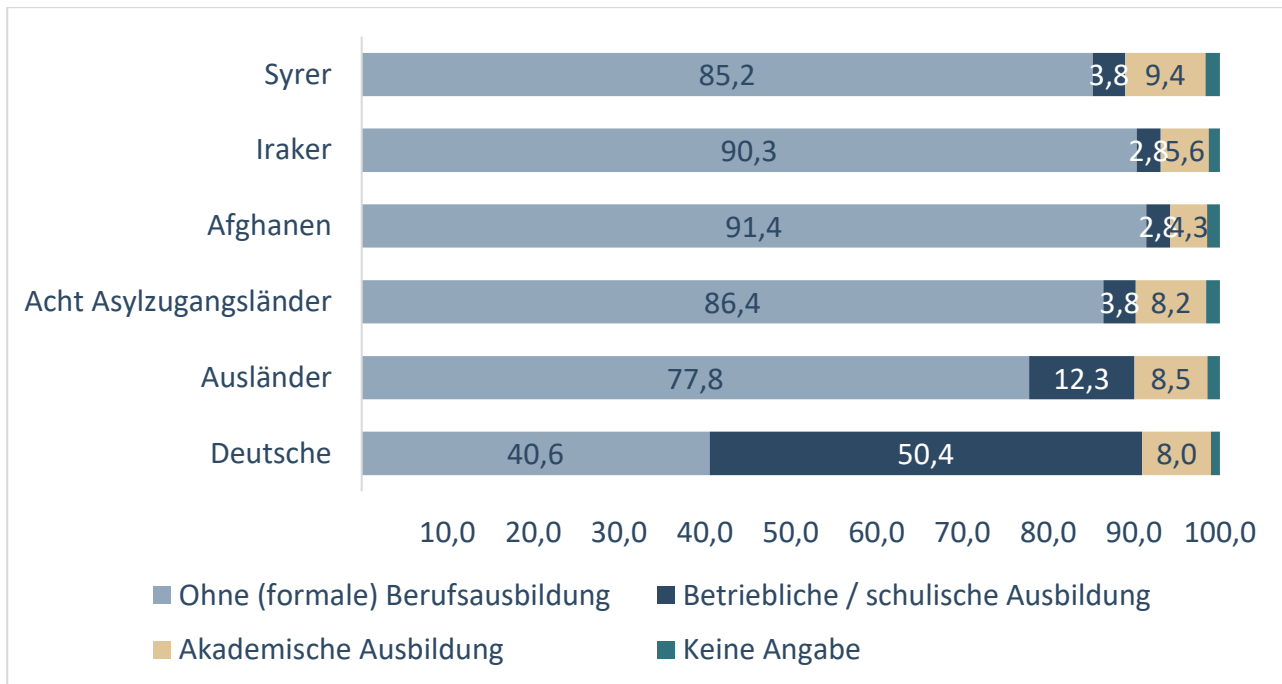
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ohne Azubis, Werte in Prozent



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018c

Abbildung 5-6: Arbeitssuchende nach Qualifikationsniveau

Anteile in Prozent, Stand Januar 2018



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2018c

6 Ableitungen für die Politik

Auch wenn der ordnungspolitische Rahmen für die Flüchtlingsaufnahme in den letzten Jahren sukzessive weiterentwickelt worden ist, weist er nach wie vor deutliche Schwächen auf. Handlungsbedarf besteht derzeit vor allem an folgenden Punkten:

Europa braucht eine gemeinsame Asylpolitik, die auch von allen Ländern konsequent umgesetzt wird: Die EU verfügt zwar auf dem Papier über ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS). Dieses wird von den Mitgliedsländern allerdings nur unzureichend umgesetzt. Insbesondere gilt das, wie in Abschnitt 4 gezeigt, für die Dublin-Verordnung, die den Kern des GEAS bildet. Ordnungspolitisch ist das eine höchst problematische Situation. Einerseits sind Länder wie Deutschland damit im Umgang mit Geflüchteten und anderen ohne Papiere eingereisten Personen letztlich weitgehend auf sich gestellt. Andererseits haben sie das zentrale Steuerungsinstrument der Grenzsicherung im Rahmen des Schengener Abkommens abgegeben. Dabei kommt eine Aufgabe des Schengen-Raums als Lösung nicht in Frage, da dieser für Bevölkerung und Wirtschaft der Mitgliedsländer große Vorteile mit sich gebracht hat. Das heißt, dass bei der Asylpolitik angesetzt werden muss. Neben den zurecht vielfach kritisierten Dublin-Regeln wäre dabei etwa auch ein wie auch immer geartetes Quotensystem für die Verteilung der Geflüchteten auf die Mitgliedsländer oder die Übertragung der Zuständigkeit auf die supranationale Ebene denkbar. Allerdings nutzen auch verbesserte Regeln wenig, wenn sie nicht konsequent umgesetzt werden. Wäre dies hingegen der Fall, könnten strukturell benachteiligte Länder, wie dies

im Kontext des Dublin-Verfahrens die Mittelmeeranrainer sind, auch an anderer Stelle für ihren Mehraufwand bei der Aufnahme Geflüchteter kompensiert werden.

Eine Einigung auf europäischer Ebene hinsichtlich einer Neuausrichtung der gemeinsamen Asylpolitik erscheint derzeit kaum vorstellbar. Einerseits liegen die Positionen sehr weit auseinander und andererseits sind derzeit Deals mit Zugeständnissen in anderen Politikfeldern kaum eine Alternative, da das Thema seit dem starken Flüchtlingszuzug der Jahre 2015 und 2016 europaweit im Fokus des politischen und öffentlichen Interesses steht. Vor diesem Hintergrund dürfte der einzig gangbare Weg sein, darauf hinzuwirken, dass doch das Dublin-System stärker umgesetzt wird. Länder, die gerne mehr humanitäre Verantwortung übernehmen möchten, können dabei zusätzlich im Rahmen von Resettlement-Programmen gezielt Geflüchtete aus EU-Anrainerstaaten aufnehmen. Langfristig sollte das Gemeinsame Europäische Asylsystem allerdings grundlegend überarbeitet werden.

Die Verwaltungsgerichte sollten nur in Ausnahmefällen in die Asylverfahren einbezogen sein:

Die Gewährung von Flüchtlingsschutz kann für die betroffenen Personen von existenzieller Bedeutung sein. Daher muss es für sie möglich sein, gegen fehlerhafte Bescheide Rechtsmittel einzulegen. Gleichzeitig ist die große und steigende Zahl der Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten ordnungspolitisch in mehrerlei Hinsicht hoch problematisch. Zunächst führt sie zu einer Überlastung der Gerichte und damit fast zwangsweise zu vielfach sehr langen Verfahrensdauern. Damit einhergehend kann es zu Fehlanreizen für abgelehnte Asylbewerber kommen, für die die Verfahren unter Umständen nicht mehr nur im Hinblick auf die Chance, doch noch Flüchtlingsschutz gewährt zu bekommen, sondern wegen ihrer aufschiebenden Wirkung attraktiv sein können. Dies wiederum kann die Zahl der Verfahren noch weiter steigen lassen. Ein weiterer Punkt ist, dass durch die große Zahl der Verfahren die Entscheidungskompetenz des an sich zuständigen BAMF in Frage gestellt wird. Auch wenn es vor dem Hintergrund der schwierigen Zustände in Folge des starken Zuzugs von Geflüchteten der letzten Jahre tatsächlich vermehrt zu Fehlentscheidungen gekommen sein dürfte, sollte das BAMF doch grundsätzlich in der Lage sein, die Anträge richtig zu bescheiden. Wäre dies nicht der Fall, wäre die Stellung der Verwaltungsgerichte als Korrektiv ordnungspolitisch sehr problematisch, da diese immer nur bei zu negativen und nie bei zu positiven Bescheiden aktiv werden. Um die Zahl der Klagen gegen Asylbescheide zu verringern, muss vorwiegend beim BAMF angesetzt werden. So muss darauf hingewirkt werden, dass die erstinstanzlichen Bescheide noch rechtssicherer werden, sodass von den Verwaltungsgerichten mehr Klagen unmittelbar als unbegründet abgelehnt werden können. Hierbei kann es auch sinnvoll sein, die Entscheidungsverfahren an sich zu überprüfen.

Alle Entscheidungen zum Aufenthalt von Geflüchteten sollten möglichst von derselben Behörde getroffen werden:

Derzeit sind das BAMF für die Asylverfahren an sich und die dezentral organisierten Ausländerbehörden für alle weiteren aufenthaltsrechtlichen Fragen zuständig, was an mehreren Stellen zu Friktionen führt. Zunächst ist hier das Thema Duldung oder Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern zu nennen. Um zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Duldung vorliegen, müssen die Ausländerbehörden Informationen erfassen und bewerten, die häufig auch schon im Asylverfahren eine Rolle gespielt haben. Läge die Entscheidungskompetenz über die Duldung beim BAMF, könnte dies mit der Ablehnung des Asylbescheids auch direkt prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Duldung gegeben sind und diese auch direkt

gewähren. Eine zweite Friktion entsteht bei der Verlängerung von Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen. So ist der subsidiäre Schutz etwa zunächst auf ein Jahr befristet und die Ausländerbehörde soll bei der Verlängerung prüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung des Aufenthaltstitels noch gegeben sind. Der Schutzstatus an sich wird jedoch vom BAMF festgestellt und hier ist eine regelmäßige Überprüfung nach einem Jahr nicht vorgesehen. Ohne eine solche Überprüfung stellt sich allerdings die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Befristung des Aufenthaltstitels. Liegen andere Versagensgründe wie Straftaten vor, kann der Aufenthaltstitel auch während der Befristungsdauer wieder entzogen werden.

In diesem Kontext wäre auch eine weitere Verbesserung der offiziellen Statistiken dringend geboten. Zwar stellt das BAMF bereits heute ein sehr gutes Monitoring der Asylverfahren zur Verfügung, allerdings verliert sich die Spur abgelehnter Asylbewerber in der Statistik. So lässt sich nicht genau sagen, wie viele von ihnen sich im Kontext eines Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht oder als Geduldete noch längerfristig im Land aufhalten und wie viele direkt ausreisen. Auch der Verbleib der großen Zahl an Antragsstellern, deren Verfahren ohne Bescheid eingestellt werden, lässt sich nicht nachvollziehen. Hier wäre eine Erfassung der (Haupt-) Gründe für die Einstellung der Verfahren sehr hilfreich. Stünden die entsprechenden Zahlen zur Verfügung, ließe sich der Verbleib von Flüchtlingen in Deutschland treffgenauer ermitteln, was insbesondere mit Blick auf die Planung von Kapazitäten bei Integrationsmaßnahmen von großem Nutzen wäre. In diesem Kontext wäre es auch sinnvoll, zu Geflüchteten nachziehende Familienangehörige in den Asylstatistiken mitzuerfassen.

Die Integrationspolitik muss effektiv und effizient gestaltet werden: Die Integrationsangebote für Geflüchtete wurden in den letzten Jahren deutlich ausgebaut und Zugangshürden für Personen mit noch unsicherem Status gesenkt. Dennoch bestehen an einigen Stellen noch immer Verbesserungspotenziale. So haben nach wie vor nicht alle Asylsuchenden zeitnah nach ihrer Einreise Zugang zu einem Integrationskurs, der ihnen grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache und des institutionellen Rahmens in Deutschland vermittelt. Auch fehlen vielfach Sprachkursangebote, die den Geflüchteten über die Alltagssprache hinausgehende berufs- oder ausbildungsbezogene Sprachkenntnisse vermitteln, die für eine qualifizierte Tätigkeit oder eine berufliche (Nach-) Qualifizierung notwendig sind. Dabei sollte bei den Integrationsmaßnahmen für auf Transferleistungen angewiesene Geflüchtete grundsätzlich das in der deutschen Sozialpolitik etablierte Leitbild des Förderns und Forderns gelten. So sollte etwa auch gezielt eingefordert werden, dass diese sich um den Spracherwerb bemühen.

Zudem sollten die bestehenden Integrationsmaßnahmen, die zu bedeutenden Teilen erst im Kontext des starken Flüchtlingszuzugs der letzten Jahren etabliert oder ausgeweitet wurden, einer kritischen Evaluation unterzogen werden. Wirken einzelne Maßnahmen tatsächlich effektiv und sind sie auch mit Blick auf die Kosten effizient, sollten sie ausgebaut und, sofern nicht bereits geschehen, dauerhaft institutionalisiert werden. Ist die Wirkung fraglich oder kann der gleiche Effekt auf anderem Weg mit geringerem Mitteleinsatz erreicht werden, sollten die Maßnahmen nicht weitergeführt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der mit dem demografischen Wandel drohenden Belastungen für den Staatshaushalt sollte für die Integrationspolitik nämlich, wie auch für jedes andere Politikfeld, das Gebot der Sparsamkeit gelten.

Kommunen benötigen ausreichend Handlungsspielräume für gezielte Integrationsangebote für Geflüchtete: Welche Belastungen, aber auch Chancen die Aufnahme von Geflüchteten für Städte und Gemeinden mit sich bringt, ist regional sehr unterschiedlich. Besonders problematisch ist die Lage für Städte, in denen die Arbeitsmarktlage ohnehin schwierig ist und viele Personen auf Transferleistungen angewiesen sind und gleichzeitig viele geflüchtete Transferbezieher leben, was etwa auf große Teile des Ruhrgebiets zutrifft. Für diese Städte kann die im August 2016 verabschiedete Wohnsitzauflage hilfreich sein, die es ihnen ermöglicht, geflüchteten Beziehern von Transferleistungen aus anderen Regionen Deutschlands auch noch bis zu drei Jahre nach dem positiven Ausgang ihres Asylverfahrens den Zuzug zu verweigern. In anderen Kontexten sollte sie allerdings keine Anwendung finden, da sich die Verteilung der Asylsuchenden in Deutschland nicht an den Perspektiven für die Integration in den Arbeitsmarkt orientiert und soziale Netzwerke für den Arbeitsmarktzugang von großer Bedeutung sein können.

Um alle Städte und Gemeinden in die Lage zu versetzen, ein gutes Umfeld für die Integration der Geflüchteten zu gestalten, wozu auch eine entsprechende Ausstattung von Betreuungseinrichtungen und Schulen gehört, müssen vielmehr entsprechende finanzielle Handlungsspielräume für sie geschaffen werden. Dabei benötigen die Kommunen, in denen sich viele Geflüchtete ansiedeln und die gleichzeitig viele Transferempfänger versorgen und fördern müssen, eine besonders große finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern. Daher sollten die im Zuge des starken Zuzugs von Geflüchteten etablierten Zuweisungen an die Städte und Gemeinden für die Unterbringung der Asylbewerber verstetigt und zu einer gezielten bedarfsabhängigen Förderung der kommunalen Integrationspolitik ausgebaut werden.

Literatur

Anger, Christina / Geis, Wido, 2017, Bildungsstand, Bildungsmobilität und Einkommen – Neue Herausforderungen durch die Zuwanderung, in IW-Trends, Jg. 44, Nr. 1, S. 43–58

BAMF– Bundesamt für Migration und Geflüchtete, 2017, BAMF überprüft Schutzstatus regelmäßig, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20171103-037-pm-schutzstatus-widerruf.html> [20.03.2018]

BAMF, 2018, aktuelle Zahlen zu Asyl: Ausgabe März 2018, Nürnberg

BMI – Bundesministerium des Innern, 2018, 10.717 Asylsuchende im März 2018, Pressemitteilung vom 12.04.2018, Berlin

BMI, versch. Jg., monatliche Pressemitteilungen zur Aufnahme von Asylsuchenden der Jahre 2015 bis 2018, https://www.bmi.bund.de/SiteGlobals/Forms/suche/expertensuche-formular.html?gts=9398922_list%3DunifiedDate_dt+desc&documentType=pbjournal [20.03.2018]

Bundesagentur für Arbeit, 2018a, Migrations-Monitor: Personen im Kontext von Fluchtmigration (Monatszahlen), März 2018, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2018b, Migrations-Monitor: Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen), März 2018, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2018c, Migrations-Monitor: Arbeitsmarkt – Prozess- und Strukturkennzahlen (Monatszahlen), März 2018, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2018d, Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Monatszahlen), März 2018, Nürnberg

Deutscher Bundestag, 2015, Abschiebungen im Jahr 2014, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 18/4025, Berlin

Deutscher Bundestag, 2016, Abschiebungen im Jahr 2015, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 18/7588, Berlin

Deutscher Bundestag, 2017, Abschiebungen im Jahr 2016, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 18/11112, Berlin

Deutscher Bundestag, 2018, Abschiebungen im Jahr 2017, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/485, Berlin

Eurostat, 2018, Asyl- und Dublin-Statistiken, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> [20.03.2018]

Geis, Wido / Placke, Beate / Plünnecke, Axel, 2016, Integrationsmonitor: Beschäftigungsentwicklung und regionale Verteilung von Geflüchtete, Gutachten, Köln

Jambo, Svenja / Metzler, Christoph, Pierenkemper, Sarah / Werner, Dirk, 2017, Geflüchtete – Mehr als nur Hilfsarbeiter, IW-Kurzbericht Nr. 92/2017, Köln

Statistisches Bundesamt, 2017, Rechtspflege: Verwaltungsgerichte 2016, Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2018, GENESIS-Online Datenbank: Ausländerstatistik, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=945C0873C4D305C7D719BA82619F9AB2.tomcat_GO_2_3?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1521537761533&index=3 [20.03.2018]

Abstract

Since the strong influx of refugees in 2015 and 2016, the number of refugees coming to Germany has significantly decreased. In total, 187,000 asylum seekers were registered in 2017 and 223,000 people filed a formal application for asylum. This is the sixth highest value in the history of the Federal Republic after the years 2015 and 2016 and 1991 to 1993 and a slight further decline can currently be expected. However, the countries of origin have shifted significantly. In 2016, around half of the asylum seekers came from Syria and Iraq, whereas it were only one third in 2017. In contrast, the proportion of Africans has risen from 11.0 percent to 23.8 percent. Overall, the countries of origin have become much more diverse. As a result, the recognition rate dropped from 62.4 per cent in 2016 and 43.4 per cent in 2017 to just 32.3 per cent in the first quarter of 2018. Currently, the clear majority of asylum seekers does not get a refugee status.

However, the rejection of an asylum application does not necessarily mean that the persons concerned immediately leave the country. In 2017, around 232,000 asylum applications were rejected, but only 52,000 exits by rejected asylum seekers were registered. The main reason for this may be that a large proportion of rejected asylum seekers files a suit. The number of new cases in the asylum chambers of the administrative courts has risen from around 50,000 in 2015 to around 328,000 in 2017. The number of completed procedures amounted to 146,000. This is an unfavorable situation as in principle the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) should take the decision on the procedures and not the courts. Therefore, the BAMF should improve its processes to make the decisions less disputable. Also, improvements in European cooperation on asylum policy would be highly desirable. The Dublin proceedings deliver a very impressive picture. In 2016, Germany submitted a total of around 54,000 applications for the takeover of asylum seekers. 29,000 were granted positive and 20,000 negative in the partner countries. However, only 8,512 were transferred to other member states in 2016.

The integration of refugees into the German labor market is making some progress. For example, the employment rate of Syrian nationals rose from 6.9 per cent to 19.4 per cent between March 2016 and December 2017, nearly tripling. Iraqis and Afghans have also recorded significant increases since the middle of last year. Nevertheless, the values are still less than half as high as for all foreigners. In order to further improve the situation, integration policy should follow the model of demanding and promoting people. Moreover, a critical evaluation of the integration measures should be conducted out to ensure that they are actually effective and efficient.

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 2-1: Asylanträge in Deutschland seit 1955..... | 4 |
| Abbildung 2-2: Asylbewerber nach Herkunftsregionen | 5 |
| Abbildung 2-3: Registrierte Geflüchtete, Asylanträge und -entscheidungen | 6 |
| Abbildung 3-1: Ergebnisse der Asylverfahren | 7 |
| Abbildung 3-2: Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen und Duldungen | 9 |
| Abbildung 3-3: Ausreisen von abgelehnten Asylbewerbern..... | 9 |
| Abbildung 3-4: Entwicklung der Verfahren an Asylkammern | 10 |
| Abbildung 4-1: Asylanträge in der EU..... | 12 |
| Abbildung 4-2: Asylbewerber in der EU nach Aufnahmeländern | 13 |
| Abbildung 5-1: Arbeitslose und Bezieher von SGB II-Leistungen mit Fluchtkontext | 15 |
| Abbildung 5-2: Bezieher von SGB II-Leistungen mit Fluchtkontext nach Kreisen..... | 17 |
| Abbildung 5-3: Kreise nach Belastungen durch SGB II-Leistungen für Geflüchtete..... | 18 |
| Abbildung 5-4: Beschäftigungsquoten von Personen aus Flüchtlingsländern | 20 |
| Abbildung 5-5: Anteil Beschäftigter in qualifizierter Beschäftigung | 20 |
| Abbildung 5-6: Arbeitssuchende nach Qualifikationsniveau | 21 |