

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Flüchtlinge, Migration und Entwicklungspolitik“

4. Juni 2014

Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung von Flüchtlingen und illegalen Zuwanderern aus Entwicklungsländern nach Europa und in andere reiche Zielländer und Grundzüge der Zuwanderungspolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten

Kurzpapier zur Stellungnahme des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Dr. Manfred Schmidt

Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

Zuwanderergruppen

In der Zuwanderung nach Deutschland spielte bis Mitte der 1990er Jahre der Zuzug von (Spät-) Aussiedlern und bis 1995 von Asylantragstellern eine große Rolle. Ebenfalls von Bedeutung war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre der Zugang von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang zur Jahrtausendwende hat in den letzten Jahren die Zuwanderung von Asylbewerbern wieder zugenommen, ebenso ist die Arbeitsmarktmigration gewachsen, im Rahmen der EU-Freizügigkeit, aber auch aus Drittstaaten. Über 60% der Zuwanderer stammen heute aus der EU.

Qualifikationsstruktur

Nach Auswertungen des Mikrozensus hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer deutlich verbessert. Hatten Mitte der neunziger Jahre lediglich 20% einen tertiären Bildungsabschluss (ISCED-Gruppen 5-6), waren es 2011 bereits 41%. Analog hierzu ist der Anteil der Neuzuwanderer mit niedrigem Bildungsniveau (ISCED-Gruppen 0-2) von fast 40% auf 22% gesunken.

Migration aus Entwicklungsländern

Der Anteil der Zuwanderung aus Entwicklungsländern (alle legalen Zuwanderungsgruppen kumuliert) ist seit Mitte der 1990er Jahre tendenziell gesunken. 1991 betrug ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland 14 %, stieg bis 1997 auf einen Höchstwert von 29,6 % und sank seitdem auf 17,9 % im Jahr 2012 ab. Im Jahr 2013 ist ein erneuter Anstieg auf 19,7 % zu verzeichnen, der insbesondere zurückzuführen ist auf die gestiegene Flüchtlingszuwanderung. Aber auch der Familiennachzug und Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung spielen eine Rolle bei der Zuwanderung aus Entwicklungsländern.

Illegale / irreguläre Migration

Von 1993 bis 2007 war ein deutlicher Rückgang der unerlaubten Einreisen von 54.000 (1993) bis 15.000 (2007) zu verzeichnen. Seitdem ist analog zu der Entwicklung der Asylbewerberzahl-

len ein deutlicher Wiederanstieg der Aufgriffsfälle in Deutschland zu beobachten (2013: 33.000). Aktuellen Schätzungen zufolge leben in Deutschland zwischen 1000.000 und 400.000 illegal / irregulär aufhältige Personen.

Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland

Warum wählen Flüchtlinge Deutschland?

(1) Flüchtlinge wählen bevorzugt Zielländer, in denen bereits eine Community aus ihrem Herkunftsland existiert. Dies ist für einzelne Herkunftsländer – z.B. Irak oder Afghanistan - besonders der Fall. (2) Die Entscheidung über das Zielland wird häufig von Schleppern getroffen. (3) Flüchtlinge suchen ein Zielland, das ihnen (Rechts)Sicherheit bietet und die Möglichkeit, sich ein neues Leben aufzubauen. Die Wirtschaftskraft Deutschlands und der Umstand, dass Deutschland ein sehr sicheres Land ist, machen die Bundesrepublik zu einem bevorzugten Zielstaat von Flüchtlingen.

Zunahme der Asylsuchenden

Seit 2008 steigt die Zahl der Menschen kontinuierlich an, die in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragen. 2008 wurden rund 28.000 Erst- und Folgeanträge vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entgegengenommen, 2014 werden es voraussichtlich rund 200.000 sein. Im Jahr 2013 wurden 109.580 Erstanträge (127.000 Erst- und Folgeanträge) registriert gegenüber 64.539 im Jahr 2012 – ein Anstieg um 70%.

Wachsende Antragszahlen aus Krisenländern

Die geopolitischen Entwicklungen und regionalen Konflikte der letzten Jahre spiegeln sich auch in der Asylzuwanderung nach Deutschland wider: Seit 2008 ist eine Zunahme von Flüchtlingen aus den Krisenregionen der Welt wie Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Pakistan zu verzeichnen. Hierbei handelt es sich um Menschen mit Fluchtgründen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge häufig Schutz aussprechen kann.

Zunahme von Antragstellern ohne flüchtlingsrechtliche Gründe

Das Asylverfahren wird verstärkt auch von Personen als Migrationskanal genutzt, deren Zuwanderungsmotiv nicht in flüchtlingsrechtliche oder humanitäre Kategorien fällt. Hierzu zählen aktuell insbesondere Antragsteller aus den Ländern des Westbalkans. Diese Menschen haben in der Regel Deutschland als Ziel, weil sie sich erhoffen, im wirtschaftsstärksten Land Europas ihre Lebenssituation zu verbessern. Eine Lösung für ihre prekäre Lebenssituation im Herkunftsland kann das deutsche (europäische) Asylsystem aber nicht bieten.

Wirtschaftliche Effekte und Kosten der Zuwanderung aus Entwicklungsländern

Kosten der Zuwanderung

Konkrete Kosten der Zuwanderung und Integration sind nur in Teilbereichen genau ermittelbar. Dies gilt auch für die (Flüchtlings)Zuwanderung aus Entwicklungsländern. Die finanziellen Folgen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamte Wirtschaft sind als langfristige Gesamtbilanz vor allem aufgrund verschiedener interdependenter Effekte kaum quantifizierbar. Einige grundlegende Trends lassen sich aber nennen:

Wirtschaftliche Effekte

Zuwanderung steigert typischerweise das Wirtschaftswachstum im Zielland. Laut einer globalen Modellrechnung steigert Einwanderung das Wohlstandsniveau der Zielländer im Durchschnitt längerfristig um 5 bis 10 Prozent

In der Regel sind die Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Vergleichswerte, wie Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, gering. Laut einer Studie von 2011 über die OECD-Länder hat die Einwanderung kurzfristig kaum einen sichtbaren Einfluss auf die Pro-Kopf-Einkommen der Volkswirtschaften. In gewissen Regionen, Branchen und Tätigkeiten ist zum Teil Lohndruck durch Zu-

wanderung festzustellen. Die Lohneffekte der Zuwanderung sind insgesamt aber gering. Studien stellten gewisse Lohneinbußen vor allem für frühere Einwanderer fest.

Folgen der Migration für Deutschland

Eine Gesamtbilanz zu den Nutzen und Kosten der Migration nach Deutschland ist weder allgemein, noch speziell für die Migration aus Entwicklungsländern bzw. die Zuwanderung von Flüchtlingen erstellbar. Die Zahl der betroffenen Akteure bei der Betrachtung der Kosten der Zuwanderung ist groß. Die finanziellen Folgen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die gesamte Wirtschaft sind kaum quantifizierbar. Die Auswirkungen auf Lohnniveau und Arbeitslosigkeit sind in Deutschland eher gering, Verdrängung auf dem Arbeitsmarkt betrifft überwiegend bereits in Deutschland lebende andere Ausländer bzw. Personen mit Migrationshintergrund.

Kosten des Asylsystems

Eine Gesamtkostenaufstellung für das Asylverfahren in Deutschland ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen föderalen Zuständigkeiten für die Durchführung des Asylverfahrens, die Unterbringung und die Kosten des Lebensunterhalts sowie vielfältiger weiterer Kostenpunkte nicht möglich. Bezifferbar sind jene Kosten, die durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) entstehen: Im Jahr 2012 bezogen 164.244 Personen Leistungen nach dem AsylbLG im Umfang von insg. rund 1,1 Milliarden Euro. 45% der Leistungsempfänger stammten dabei aus Asien, 13% aus Afrika.

Der Beitrag von anerkannten Flüchtlingen zum wirtschaftlichen Leben

Viele ehemalige Asylbewerber, die einen Aufenthaltstitel haben oder eingebürgert sind, leisten einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Leben in Deutschland. Die Zahlen des Ausländerzentralregisters (AZR) zeigen, dass viele Menschen, die in Deutschland in der Vergangenheit Asyl beantragt haben, ihren Lebensunterhalt mittlerweile selber finanzieren können. Inwiefern sie einer Beschäftigung nachgehen, die ihrer (mitgebrachten) Qualifikation entspricht, kann aus diesen Daten jedoch nicht geschlossen werden.

Einstellungen der Bevölkerung zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern

Allgemeine Einstellungen zu Zuwanderung aus Drittstaaten

Die vorhandenen Studien lassen nur teilweise Erkenntnisse zur Einstellung der Bevölkerung zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern zu, da zumeist nicht speziell Einstellungen zu „Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern“ abgefragt werden.

Generell sieht etwas über die Hälfte der EU-Bürger sieht in Zuwanderern aus Nicht-EU-Ländern eine Bereicherung für ihr Land, während rund 42 % dies ablehnen. Im europäischen Vergleich erscheint Deutschland der Zuwanderung gegenüber, trotz gleichzeitig geäußerter Zweifel an der Integrationsbereitschaft von Drittstaaten, durchaus positiv eingestellt: 63 % der Deutschen sehen Zuwanderung als Bereicherung.

Einstellungen zum Themenbereich Asyl und Flüchtlingsschutz

Rund 80 % bis 90 % der Befragten sind dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten Schutz und Asyl gewähren sollten, fordern aber eine gleichmäßigere Verteilung der Asylsuchenden und der damit verbundenen Kosten auf alle EU-Staaten. Auch wird die Forderung, dass die Bestimmungen zur Aufnahme von Asylbewerbern überall gleich sein sollten, breit unterstützt. Deutschland befindet sich dabei im europäischen Vergleich jeweils in der Spitzengruppe mit den höchsten Zustimmungswerten.

Im europäischen Durchschnitt sind rund 80 % für die Verstärkung der EU-Unterstützung bei der Bewältigung der illegalen / irregulären Migration, wobei die Kosten auf alle EU-Mitgliedstaaten verteilt werden sollten.

Die Bevölkerung in Deutschland differenziert erkennbar nach eher angenehmen oder weniger angenehmen bzw. willkommenen oder weniger willkommenen Zuwanderern. Asylbewerber gehören eher zur letzteren Gruppe. In der relativen Rangreihe der „Beliebtheit“ sind Asylbewerber oder Flüchtlinge meist im hinteren Teil platziert.

Inhalte und Ergebnisse der Zuwanderungspolitik in der EU und Deutschland

Arbeitsmarktzuwanderung

Die deutsche Migrationspolitik hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich für Erwerbsmigration – insbesondere im Bereich der Zuwanderung von Hochqualifizierten – geöffnet. Die von der OECD veröffentlichte Studie „Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013“ bestätigt diese Entwicklung und bescheinigt Deutschland im OECD-Vergleich eines der Länder mit den geringsten Beschränkungen für den Arbeitsmarktzugang für hochqualifizierte Fachkräfte zu sein.

Flüchtlings- und Asylpolitik

Die Verfahren zur Anerkennung der Schutzbedürftigkeit sowie die Voraussetzungen für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft wurden EU-weit harmonisiert. Vor diesem Hintergrund ergeben sich in formaler Hinsicht nur geringe Unterschiede zwischen den Asylpolitiken der EU-Mitgliedstaaten. Dennoch zeigen sich Unterschiede in der Praxis der Umsetzung. Dies hat teilweise sehr unterschiedlichen Schutzquoten für einzelne Herkunftsländer zur Folge.

Rückkehrpolitik

Der Schwerpunkt bei der Organisation der Ausreise von illegal / irregulär aufhältigen Migranten hat sich in den vergangenen Jahren mehr auf die freiwillige Rückkehr gegenüber der zwangsweisen Ausreise verlagert. Dies steht im Einklang mit den im Stockholmer Programm der EU auch für die europäische Ebene niedergelegten Grundsätzen, wonach die (geförderte) freiwillige Rückkehr Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung haben soll.

Der Bereich der Rückkehr verdeutlicht, wie eng Migrationspolitik / Flüchtlingspolitik und Entwicklungspolitik zusammenhängen. Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode sieht die Entwicklung einer abgestimmten Strategie vor, die ein besseres Ineinandergreifen von Migrations-, Außen- und Entwicklungspolitik ermöglicht. Vorgesehen ist hierzu die Erarbeitung einer „Strategie für Migration und Entwicklung“.

EU-Migrations- und Flüchtlingspolitik

Der "Gesamtansatz zur Migrationsfrage" der EU verfolgt das Ziel eines besseren, umfassenden Migrationsmanagement auf der Basis verstärkter Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten, der folgende Aspekte verbindet: Bekämpfung illegaler Migration, Nutzung der positiven Effekte legaler Migration, Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik sowie Flüchtlingspolitik.

Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist ein zentrales politisches Ziel der EU im Rahmen des Stockholmer Programms für die Jahre 2010-2014. Die wichtigsten europarechtliche Grundlagen zur Harmonisierung der Asylsysteme sind dabei die Aufnahmerichtlinie, die Verfahrensrichtlinie, die sowie die Qualifikationsrichtlinie sowie zur Bestimmung des für ein Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaat die Dublin-Verordnung, die alle in einer Neufassung vorgelegt wurden. Nunmehr gilt es die Regelungen in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen und die Praxis des Flüchtlingsschutzes stärker zu vereinheitlichen.