

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

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

Vorbemerkung

Der Themenbereich Asyl und Flüchtlingsschutz bildet den Kernbereich der folgenden Ausführungen. Zur Gruppe der in der Bundesrepublik Deutschland illegal / irregulär aufhältigen Personen, die den zweiten Fokus der Anhörung bilden, liegt naturgemäß nur sehr eingeschränktes Datenmaterial vor.

Für den Begriff der "Entwicklungsländer" gibt es keine einheitliche Definition. In der Regel findet international die Liste der Entwicklungsländer des Entwicklungsausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Anwendung, auf der sich 148 Länder befinden. Aussagen zu beiden Themenbereichen können in Bezug auf die Entwicklungsländer nicht pauschal getroffen werden. Es werden daher an geeigneten Stellen Regionen bzw. Länder beispielhaft aufgeführt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sowohl die Asylzuwanderung als auch die illegal / irregulär aufhältigen Personen ganz überwiegend aus Entwicklungsländern stammen, weshalb die folgende Darstellung auch grundsätzliche Aussagen und Daten zum Bereich Asyl / Flüchtlingsschutz und illegale / irreguläre Migration enthält.

1. Zuwanderung aus Entwicklungsländern

Legale Zuwanderung lässt sich grundsätzlich in folgende große Gruppen kategorisieren:

- Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung (Studium, Ausbildung)
- Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit (Hochqualifizierte, Fachkräfte, Arbeitnehmer ohne berufliche Ausbildung, Saisonarbeiter)
- Zuwanderung aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen (Asylzuwanderung, Resettlement, Relocation)
- Zuwanderung aus familiären Gründen (Ehegatten- und Kindernachzug, sonstige Familienangehörige)

Weltweite Analysen der unterschiedlichen Zuwanderergruppen sind mangels ausreichend detaillierter Daten nicht möglich. Lediglich Statistiken zur internationalen Migrantenbevölkerung sowie zu Flüchtlingen werden regelmäßig veröffentlicht.

Nach Angaben der Vereinten Nationen lebten im Jahr 2013 232 Mio. Menschen bzw. 3,2 % der Weltbevölkerung außerhalb ihres Geburtslandes – so viele wie nie zuvor (2010: 221 Mio., 1990: 154 Mio.). Davon hielten sich 136 Mio. in entwickelten Ländern (Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan) und 96 Mio. in weniger entwickelten Regionen auf. Seit Beginn der 1990er Jahre sind insbesondere die westlichen Industrienationen verstärkt Ziel von Zuwanderung geworden. Auch die Zuwanderung nach Deutschland ist in den letzten Jahren entsprechend gestiegen. In Deutschland lebten 2013 mit 9,8 Mio. internationalen Migranten nach den USA (45,8 Mio.) und Russland (11 Mio.) die drittmeisten aus dem Ausland zugewanderten Menschen, die, so sie nicht im Rahmen der EU-Binnenwanderung nach Deutschland gekommen sind, in eine der oben genannten Zuwanderungsgruppen fallen.

Entwicklung der Migration nach Deutschland

Deutschland ist ein heute attraktives Zuwanderungsland – im Jahr 2013 belegte die Bundesrepublik zum ersten Mal den zweiten Platz der beliebtesten Einwanderungsstaaten innerhalb der OECD - unmittelbar hinter den USA. Mit 1,23 Mio. Zu- und 0,79 Mio. Fortzügen wurde 2013 ein Wanderungsgewinn von 437.000 Menschen verzeichnet, der höchste Wert seit 1993.

Die Zuwanderung nach Deutschland ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

Zuwanderung verändert sich: Bis Mitte der 1990er Jahre spielte der Zuzug von (Spät-) Ausiedlern 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, die größtenteils wieder in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang zur Jahrtausendwende hat in den letzten Jahren die Zuwanderung von Asylbewerbern wieder zugenommen – diese kommen ganz überwiegend aus Entwicklungsländern -, ebenso ist die Arbeitsmarktmigration gewachsen, im Rahmen der EU-Freizügigkeit, aber auch aus Drittstaaten, hierunter auch Personen aus Entwicklungsländern.

Zuwanderung ist europäisch: In den letzten Jahren ist der Anteil der Zuwanderung von Unionsbürgern (ohne Deutsche) an der Gesamtzuwanderung ausländischer Staatsangehöriger deutlich gestiegen. Im Jahr 2013 kamen 76,8 % aller zugewanderten Personen aus einem anderen europäischen Staat (EU-26: 61,5 %¹). Hauptherkunftsland ist seit 1996 Polen mit einem Anteil an der gesamten Zuwanderung von 16,1 % (197.000 Zuzüge) in 2013. Unter den Zuwanderern aus Europa sind aber auch Personen aus den europäischen Ländern, die (noch) auf der DAC-Liste der Entwicklungsländer stehen, wie etwa die Länder des Westbalkans.

Zuwanderung ist jung: Zuwanderer sind jünger als die Gesamtbevölkerung, 2012 waren drei Viertel der Zuwanderer unter 40 (Gesamtbevölkerung: 42 %).

Zuwanderung ist qualifiziert: Nach Auswertungen des Mikrozensus hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer deutlich verbessert. Hatten Mitte der 1990er Jahre lediglich 20 % einen tertiären Bildungsabschluss (ISCED-Gruppen 5-6), waren es 2011 bereits 41 %. Analog ist der Anteil der Neuzuwanderer mit niedrigem Bildungsniveau (ISCED-Gruppen 0-2) von fast 40 % auf 22 % gesunken. Insgesamt zeichnet sich in den letzten Jahren ein Trend zu einer höher qualifizierten Zuwanderung nach Deutschland ab.

Zuwanderer bleiben immer länger: Seit 2010 ist die Zahl derer, die ein Jahr und länger in Deutschland bleiben, um 30 % gestiegen, 2011 waren es fast die Hälfte der Eingereisten (ca. 450.000).

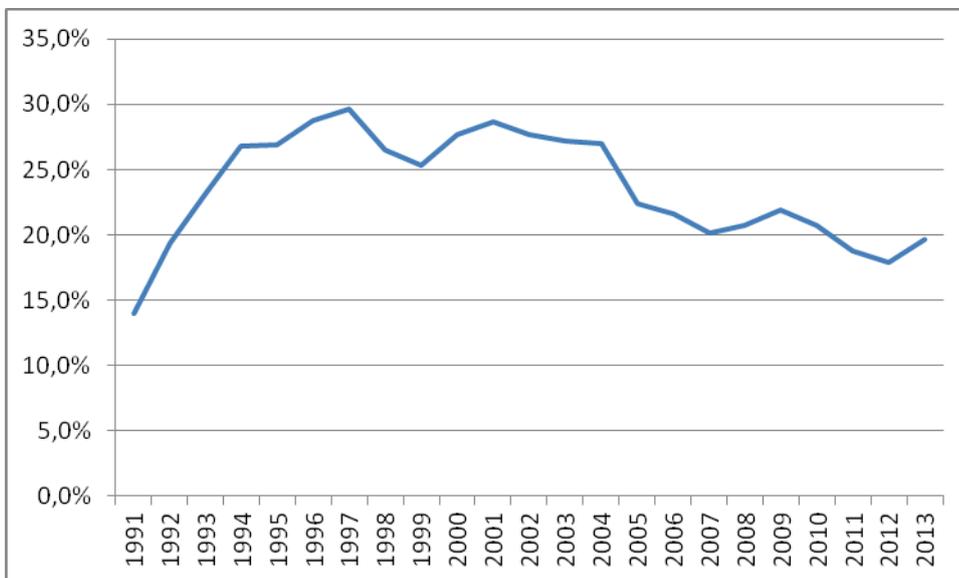
¹ Ohne Kroatien, welches der EU am 1. Juli 2013 beigetreten ist. Die Zuzüge aus Kroatien sind von 2012 (12.944) auf 2013 (25.200) um 94,7 % gestiegen.

² In die Berechnung der Schutzquote fallen als negative Entscheidungen neben den materiell-inhaltlichen Ablehnungen auch die so genannten Dublin-Entscheidungen ins Gewicht. Allein auf die Gesamtzahl der inhaltlich-

Zuwanderung aus Drittstaaten ist vielfältig: Aus Ländern außerhalb der EU kamen im Jahr 2012 18 % der Zuwanderer im Rahmen des Familiennachzugs, 16 % für ein Studium bzw. eine Ausbildung oder einen Schulbesuch, 13 % zum Zwecke einer Erwerbstätigkeit und 16 % aufgrund eines Asylverfahrens oder aus humanitären Gründen. Eine zunehmende Bedeutung gewinnt die Zuwanderung aus asiatischen Staaten (China, Indien), die entweder zum Zweck des Studiums oder als Fachkräfte nach Deutschland zuwandern.

Zuwanderung aus Entwicklungsländern unterliegt Schwankungen: Der Anteil der Zuwanderung aus Entwicklungsländern (alle legalen Zuwanderungsgruppen kumuliert) ist seit Mitte der 1990er Jahre gesunken. 1991 betrug der Anteil von Zuwanderer aus Entwicklungsländern an der Gesamtzuwanderung nach Deutschland 14 %, er 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.

Anteil der Zuwanderung aus Entwicklungsländern (nach Definition der UNPD), 1991-2012



Quelle: Eig. Berechnung mit Daten des Statistischen Bundesamts.

Flüchtlingsmigration weltweit

Nach Zahlen des UNHCR waren unter den internationalen Migranten im Jahr 2013 15,7 Mio. (internationale) Flüchtlinge, dies entspricht 7 % aller Migranten (hinzu kommen 33,3 Mio. Binnenflüchtlinge). Neun von zehn Flüchtlingen lebten 2013 in Entwicklungsländern (13,7 Mio.). Die meisten internationalen Flüchtlinge halten sich in Asien auf (10,4 Mio.), gefolgt von Afrika (2,9 Mio.) und Europa (1,5 Mio.). Die Flüchtlingszahlen haben nach einem deutlichen Rückgang wieder annähernd das Niveau von vor 20 Jahren erreicht. Die Entwicklung der ersten Monate des Jahres 2014 deuten darauf hin, dass diese Zahl weiter steigen wird.

Asylzuwanderung in die EU

Nachdem von Anfang der 2000er Jahre bis 2006 ein Rückgang der Asylanträge in den Ländern der Europäischen Union (EU-27) auf unter 200.000 zu verzeichnen war, steigt ihre Zahl seitdem wieder deutlich an. Im Jahr 2013 wurden rund 436.000 Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) in der EU registriert, ein Zuwachs von fast 30 % im Vergleich zum Vorjahr. Dabei wurden die meisten Asylanträge in Deutschland gestellt (127.000 Erst- und Folgeanträge, entspricht 29 %), vor Frankreich (65.000 bzw. 15 %) und Schweden (54.000 bzw. 13 %).

Für die Gruppe der Entwicklungsländer sollen exemplarisch Antragsteller aus Afrika und Asien betrachtet werden: Der Anteil der Asylantragsteller aus Asien betrug in der EU im Jahr 2013 40%, der Anteil der Antragsteller aus Afrika 28 %. Aus Asien stellten am häufigsten Staatsangehörige aus Syrien, Afghanistan, Pakistan, Iran und dem Irak einen Asylantrag in der EU. Dabei war insbesondere bei syrischen Antragstellern ein deutlicher Anstieg festzustellen. Antragsteller aus Afrika in der EU kamen an häufigsten aus Somalia, Eritrea und Nigeria.

Die Herkunftsländer der Asylbewerber unterscheiden sich in den einzelnen EU-Staaten dabei z.T. stark: In Frankreich stellten im Jahr 2013 aus Asien vor allem Personen aus Bangladesch (4.505) und Sri Lanka (2.950), aus Afrika insbesondere aus dem Kongo (5.580), Guinea (2.600) und Mali (1.685) einen Asylantrag. In Schweden dominierten aus Asien Asylbewerber aus Syrien (16.540) und Afghanistan (3.025), aus Afrika Antragsteller aus Eritrea (4.880) und Somalia (3.940). Im Vereinigten Königreich waren es bei asiatischen Asylbewerbern Staatsangehörige aus Pakistan (4.645) und dem Iran (3.055), bei afrikanischen Antragstellern Staatsangehörige aus Eritrea (1.435). In Italien wurden hauptsächlich Staatsangehörige aus Pakistan (3.319) und Afghanistan (2.175) sowie aus Nigeria (3.580), Somalia (2.885) und Eritrea (2.215) registriert. In den Niederlanden gab es überwiegend syrische (2.705) und somalische (3.270) Asylbewerber.

Asylzuwanderung nach Deutschland

Seit 1990 haben rund 2,5 Millionen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragt. Nach den starken Zugängen der frühen 1990er Jahre war bis in die zweite Hälfte des letzten Jahrzehnts ein großer Rückgang der Asylanträge zu verzeichnen. 2007 wurden so wenige Asylanträge gestellt wie nie zuvor (19.164 Erstanträge). Bis zum Ende der 1990er Jahre stammte der größte Teil der Asylbewerber aus Europa (einschließlich Türkei und der ehemaligen UdSSR). Ab dem Jahr 2000 überwog dann der Anteil der Antragsteller aus Asien.

Seit 2008 steigt die Zahl der Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland Asyl beantragen, kontinuierlich an. Wurden 2008 rund 28.000 Erst- und Folgeanträge vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entgegengenommen, wird ihre Zahl 2014 voraussichtlich bei rund 200.000 liegen.

Im Jahr 2013 wurden 109.580 Erstanträge registriert gegenüber 64.539 im Jahr 2012 – ein Anstieg um 70%. Hauptherkunftsländer waren:

- (1) Russische Föderation: 14.887 Erstanträge (13,6% aller Erstanträge), + 365%
- (2) Syrien: 11.851 Erstanträge (10,8%), + 91%
- (3) Serbien: 11.459 Erstanträge (10,5%), + 35%
- (4) Afghanistan: 7.735 (7,1%), + 3%

Nimmt man die Folgeanträge hinzu, waren im Jahr 2013 127.000 Anträge zu verzeichnen. Unter den Top 4-Ländern der Antragsteller in Deutschland sind im Jahr 2013 drei Länder der DAC-Liste der Entwicklungsländer – Asylzuwanderung in Deutschland ist ganz überwiegend Zuwanderung aus Entwicklungsländern.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat im Jahr 2013 80.978 Entscheidungen über Asylanträge getroffen (+31 %), dabei konnte in 20.128 Fällen Schutz in der Bundesrepublik Deutschland gewährt werden, das entspricht einer Schutzquote von 24,9 % (2012: 27,7%). Eine inhaltliche Ablehnung der Anträge erfolgte in 31.145 Fällen bzw. 38 % der Entscheidungen. Bei den restlichen Entscheidungen handelt es sich ganz überwiegend um Verfahren, für die im Rahmen der Dublin-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist und deren Bearbeitung daher nicht in Deutschland erfolgt ist.²

² In die Berechnung der Schutzquote fallen als negative Entscheidungen neben den materiell-inhaltlichen Ablehnungen auch die so genannten Dublin-Entscheidungen ins Gewicht. Allein auf die Gesamtzahl der inhaltlich-materiellen Entscheidungen bezogen würde die Schutzquote daher höher ausfallen.

Warum wählen Flüchtlinge Deutschland?

(1) Flüchtlinge wählen bevorzugt Zielländer, in denen bereits eine Community aus ihrem Herkunftsland existiert, für Deutschland zeigt sich dies etwa an der iranischen Community (84.000 Personen). (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.

Aktuelle Entwicklungen

Zwei Entwicklungen waren für den Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz in Deutschland in den letzten Jahren kennzeichnend:

(1) Die geopolitischen Entwicklungen und regionalen Konflikte der letzten Jahre spiegeln sich auch in der Asylzuwanderung nach Deutschland wider: Seit 2008 ist eine kontinuierliche Zunahme von Flüchtlingen aus den Krisenregionen der Welt wie Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Pakistan zu verzeichnen – Länder, die sich auch auf der DAC-Liste der Entwicklungsländer finden. Hierbei handelt es sich um Menschen, die aus Ländern kommen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge häufig Schutzgründe anerkennen und einen Schutz für die Betroffenen aussprechen kann.

(2) Das Asylverfahren wird zunehmend auch von Personen als Migrationskanal genutzt, deren Zuwanderungsmotiv nicht in flüchtlingsrechtliche oder humanitäre Kategorien fällt, denen jedoch andere Möglichkeiten, einen Aufenthalt in Deutschland zu erhalten, unbekannt oder nach derzeitigem Recht nicht offen sind. Hierzu zählen insbesondere Antragsteller aus den Ländern des Westbalkan (Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Kosovo), deren Zahl seit Sommer 2012 sprunghaft angestiegen ist (2012: 24.607, 2013: 37.068, 2014 (30.4.): 14.378) und im Jahr 2013 Antragsteller aus der Russischen Föderation (+356%). Diese Menschen haben in der Regel Deutschland als Ziel, weil sie sich erhoffen, im wirtschaftsstärksten Land Europas ihre Lebenssituation zu verbessern. Sie berichten von wirtschaftlicher Not und von Diskriminierung, die jedoch in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle die Schwelle zur Verletzung der Menschenrechte nicht überschreitet. Eine Lösung für ihre prekäre Lebenssituation im Herkunftsland kann das deutsche (europäische) Asylsystem aber nicht bieten. Die Schutzquote für diese Herkunftsländer ist daher sehr niedrig (z.B. Serbien 0,0%, Mazedonien 0,1%). Die hier in Rede stehenden Herkunftsländer des Westbalkans, die im Jahr 2013 fast ein Drittel der in der Bundesrepublik gestellten Erst- und Folgeanträge ausmachen, sind einerseits Entwicklungsländer gemäß der DAC-Liste der OECD. Andererseits sind Mazedonien, Montenegro und Serbien aber auch offizielle EU-Beitrittskandidaten.

Der Anteil afrikanischer und asiatischer Staaten unter den Herkunftsländern hat seit 1991 zugenommen, im Fall von Afrika von 14,1 % (1991) auf 20,5 % (2013), im Fall von Asien von 19,8 % (1993) auf 38,9 % (2013) – letzteres ist insbesondere auf den Anstieg von Anträgen syrischer Staatsangehöriger zurückzuführen. Auch wenn die absoluten Zahlen für die beiden Kontinente mit 22.415 (Afrika) und 42.559 (Asien) Erstanträgen im Jahr 2013 aufgrund der 1991 insgesamt größeren Zahl von Antragstellern unter den Werten von 1991 liegen, zeigen sie eine Tendenz im Wandel der Herkunftsländer der humanitären Zuwanderung nach Deutschland auf.

Illegale / irreguläre Migration nach Europa und Deutschland

Zu illegal / irregulär eingereisten Migrant*innen werden die folgenden Personengruppen gezählt:

- Personen, die illegal nach Deutschland eingereist sind (z.B. durch Menschenenschmuggel oder Einreise mit falschen Papieren);
- Personen, die trotz Ablauf ihres Visums bzw. der maximalen Aufenthaltsdauer im Falle einer Visumfreiheit im Bundesgebiet verbleiben;

- Personen, die die Voraussetzung zum Aufenthalt im Bundesgebiet gemäß ihrem Visum bzw. Aufenthaltstitel nicht mehr erfüllen;
- Personen, die das Bundesgebiet trotz einer abschließend negativen Entscheidung über ihren Asylantrag nicht verlassen;
- Personen, die während oder im Anschluss an die Stellung eines Asylantrags untergetaucht sind, das Bundesgebiet bzw. den Schengen-Raum aber nicht verlassen haben;
- scheinbar legal im Lande lebende Personen, deren regulärer Aufenthalt auf falschen Angaben oder Identitäten beruht.

In der Öffentlichkeit werden immer wieder Schätzungen zur Größenordnung illegal / irregulär aufhältiger Ausländer in Deutschland genannt, die stark voneinander abweichen. Diese Schätzungen sind oft wenig fundiert. Für Deutschland schätzen Vogel/Aßner (2011)³, dass auf der Basis erstmals auswertbarer detaillierter polizeilicher Daten im Jahr 2010 zwischen 100.000 und 400.000 Menschen illegal in Deutschland lebten und damit deutlich weniger als noch einige Jahre zuvor angenommen.

Valide Aussagen über die Größenordnung der illegalen / irregulären Migration nach Deutschland sind naturgemäß schwierig. Zwei Indikatoren können jedoch zumindest Entwicklungstendenzen für die nicht legale Migration aufzeigen: Zum einen die durch die Bundespolizei erstellte Statistik der unerlaubten Einreisen nach Deutschland, zum anderen die Zahl der Personen, die wegen unerlaubten Aufenthalts in Deutschland aufgegriffen werden:

In den letzten Jahren werden vermehrt illegalen / irreguläre Übertretungen an den EU-Außengrenzen festgestellt, zuletzt sind dabei nach Angaben der EU-Grenzschutzagentur Frontex in den ersten Monaten des Jahres 2014 mehr als 42.000 Menschen aufgegriffen worden, wobei die meisten Aufgriffe über die Fluchtroute aus Libyen über das Mittelmeer gezählt wurden. Das sind drei Mal mehr als im Vergleichszeitraum des Vorjahres.

In Deutschland war von 1993 bis 2007 ein deutlicher Rückgang der unerlaubten Einreisen von 54.000 (1993) bis 15.000 (2007) zu verzeichnen. Seitdem ist analog zu der Entwicklung der Asylbewerberzahlen ein Wiederanstieg der Aufgriffsfälle in Grenznähe zu beobachten (2013: 33.000). Hier zeigen sich in Bezug auf die Staatsangehörigkeit Ähnlichkeiten zu den Asylantragstellern. 2012 wurden am häufigsten Staatsangehörige aus Afghanistan aufgegriffen. Ein Anstieg der Aufgriffe konnte bei syrischen Staatsangehörigen festgestellt werden, ebenso bei einigen afrikanischen Nationalitäten (Libyen, Marokko, Nigeria, Somalia).

Nach einem Rückgang der Aufgriffszahlen in Deutschland wegen unerlaubten Aufenthalts auf unter 50.000 bis zum Jahr 2009, stieg die Zahl der Aufgriffe in den Folgejahren wieder kontinuierlich bis auf 86.000 im Jahr 2013 an. Damit waren in Deutschland im Jahr 2013 innerhalb der EU die meisten Aufgriffe wegen unerlaubten Aufenthalts zu verzeichnen. Hohe Aufgriffszahlen wurden zudem im Vereinigten Königreich (57.000), Frankreich (49.000), Spanien (46.000), Österreich (26.000), Schweden (24.000) und Italien (24.000) registriert. Unter den im Jahr 2013 in Deutschland wegen unerlaubten Aufenthalts aufgegriffenen Menschen waren 19.835 afrikanische und 31.885 asiatische Staatsangehörige, darunter 7.100 Syrer und 5.900 Afghanen sowie 2.500 Eritäer, 2.200 Somali und 1.800 Nigerianer.

³ Vogel, Dita/Aßner, Manuel (2011): Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

2. Wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung aus Entwicklungsländern und Kosten für die öffentlichen Haushalte in den Zielländern

Wirtschaftliche Effekte der Zuwanderung aus Entwicklungsländern entstehen sowohl für die betroffenen Herkunftsländer als auch für die jeweiligen Zielländer. Der Fokus wird zunächst auf allgemeine Effekte, im Folgenden dann auf die Effekte für Deutschland gelegt.

Bei der wirtschaftlichen Analyse der Auswirkungen von Migration aus Entwicklungsländern sind für die Herkunftsländer insbesondere folgende Aspekte relevant:

- Verlust gut qualifizierter Arbeitskräfte (Brain Drain), insbesondere im Gesundheitssektor
- demgegenüber positive Effekte durch Rücküberweisungen und
- positive Effekte bei Rückkehr (weitere Erfahrungen und Kontakte).

Für die Zielländer spielen dagegen insbesondere die folgende Aspekte eine Rolle:

- Gewinnung gut qualifizierter Arbeitskräfte (Brain Gain) und damit auch
- Gewinnung fehlender Fachkräfte (demografischer Wandel)
- Auswirkungen auf Löhne und Arbeitslosigkeit durch Migration, Effekte auf das Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Haushalte (einschließlich Sozialversicherungen)
- Verluste bei Rückkehr (Investitionen in die Bildung sowie für Integrationsmaßnahmen gehen verloren) und
- Rücküberweisungen: Geld verbleibt nicht im Inland

Konkrete Kosten der Zuwanderung und Integration sind grundsätzlich nur in Teilbereichen ermittelbar. Dies gilt auch für die Flüchtlingszuwanderung 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.

Daher wurden die ökonomischen Wirkungen der Migration über die rein demografischen Implikationen hinaus auf der Angebots- und Nachfrageseite bisher nur in der kurzen Frist belastbar analysiert, denn eine langfristige Gesamtbilanz ist vor allem aufgrund verschiedener interdependenter Effekte nicht ermittelbar. Die kurzfristigen Wirkungen können u.a. die Entwicklung von Löhnen und Arbeitslosigkeit sowie die Zahl der Erwerbspersonen und ihre -beteiligung sowie ggf. die Größe der Stillen Reserve, das (reale und Pro-Kopf-) Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Haushalte bzw. Ausgaben einschließlich die der Sozialversicherung betreffen. Längerfristig dürften die Kapitalinvestitionen der Wirtschaft auf die Einwanderung reagieren und ggf. kurz- bis mittelfristige Effekte am Arbeitsmarkt (bzgl. Löhnen und Arbeitslosigkeit) wieder kompensieren.

Die Zuwanderung von Arbeitskräften kann auch wachstumsfördernde Effekte haben und damit ergänzende Arbeitsplätze schaffen. Zudem fördern Fachleute aus dem Ausland die Vielfalt und Innovationskraft im Inland. Des Weiteren können die Zuwanderer als Konsumenten und Steuerzahler auch so zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Wie Beispiele aus den USA (Silicon Valley) und der Schweiz (Uhren, Pharma, Finanzsektor) zeigen, kann der Zugriff auf ausländische Fachkräfte den Ausbau wachstumsträchtiger Kompetenzzentren fördern.

Doch viel hängt davon ab, welche Zuwanderer kommen, vor allem mit welchen Qualifikationen (Niveau, Fachbereich, Berufserfahrung). Der Nutzen für das Zielland kann die Kosten der Zuwanderung insbesondere dann überwiegen, wenn die Zuwanderer die angestammten Arbeitskräfte nicht verdrängen, sondern ergänzen.

Aus der internationalen Literatur zu diesem Thema lassen sich - grob vereinfacht dargestellt - folgende Aussagen ableiten:

- Die Einwanderung steigert typischerweise das Wirtschaftswachstum im Zielland. Laut einer globalen Modellrechnung steigert Einwanderung das Wohlstandsniveau der Zielländer im Durchschnitt längerfristig um 5 bis 10 Prozent (Giovanni et al. 2012).⁴
- 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 (Ortega/Giovanni 2011).⁵ Die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften kann vor allem aufgrund von Innovationen und Exporten zu einem leicht erhöhten Wirtschaftswachstum pro Kopf führen.
- In gewissen Regionen, Branchen und Tätigkeiten ist zum Teil Lohndruck festzustellen. Laut einer Literaturübersicht von 2013 sind die Lohneffekte der Zuwanderung insgesamt gering (de la Rica et al. 2013).⁶ Diverse Studien stellten gewisse Lohneinbußen vor allem für frühere Einwanderer fest.
- Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung stellt in seiner Studie „Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik“ von 2013 fest: Wenn 60 Prozent der Neuzuwanderer über einen Hochschulabschluss verfügen und ihre Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, dann sinkt die Arbeitslosenquote, während das Lohnniveau konstant bleibt (Brücker 2013).⁷

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. Zudem sind Kosten und Nutzen der Zuwanderung nach Deutschland bei den verschiedenen Zuwanderungsgruppen je nach Migrationszweck und Herkunftsland unterschiedlich. 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.

Zuwanderung von Flüchtlingen

Eine Gesamtkostenaufstellung für das Asylverfahren in Deutschland ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen föderalen Zuständigkeiten für die Durchführung des Asylverfahrens, die Unterbringung und 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.

⁴ Giovanni, Julian di/Levchenko, Andrei A./Ortega, Francesc (2012): A Global View of Cross-Border Migration. IZA Discussion Paper No. 6584.

⁵ Ortega, Francesc/Peri, Giovanni (2011): The Aggregate Effects of Trade and Migration. Evidence from OECD countries. IZA Discussion Paper No. 5604.

⁶ de la Rica, Sara/Glitz, Albrecht/Ortega, Francesc (2013): Immigration in Europe: Trends, Policies and Empirical Evidence. IZA Discussion Paper, No. 7778.

⁷ Brücker, Herbert (2013): Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung.

Auch die Kosten für die Integration von Flüchtlingen lassen sich nicht abschließend beziffern. Beispielhaft können sie aber für die Teilnahme am bundesgeförderten Integrationskurs dargestellt werden. Der Integrationskurs ist das zentrale Deutschförderangebot des Bundes und umfasst im Regelfall 600 Unterrichtseinheiten Deutsch als Zweitsprache (die bis zum Niveau B1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen führen) sowie einen 60stündigen Orientierungskurs. Die Teilnahme steht (vereinfacht gesagt) auch Personen offen, die aus humanitären Gründen Schutz in der Bundesrepublik Deutschland erhalten haben. Nimmt man die positiven Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2013 als Grundlage, entstünden für die Teilnahme dieser Gruppe Kosten in Höhe von insgesamt rund 40 Millionen Euro (rund 20.000 Schutzberechtigte sowie rund 2.000 Personen, denen durch die Gerichte Schutz zugesprochen wurde).

Als einziges Bundesland finanziert der Freistaat Bayern seit 2013 relativ flächendeckend Deutschförderung für Flüchtlinge bereits im laufenden Asylverfahren. Legt man dieses Modell, das einen Umfang von 300 Unterrichtseinheiten hat, für eine Sprachförderung von Asylbewerbern zugrunde, entstünden für die Größenordnung der im Jahr 2013 bundesweit gestellten Erstanträge Kosten von rund 82 Millionen Euro. (Hierbei ist einschränkend zu beachten, dass unter den Erstantragstellern auch Personen sind, die jünger als 18 Jahre sind und für die daher andere Sprachfördermodelle Raum greifen würden.)

Langfristige Entwicklung

Systematische Untersuchungen zu den Potenzialen anerkannter Flüchtlinge in Deutschland liegen gegenwärtig nicht vor. Deutlich ist jedoch auch auf der Grundlage des aktuell verfügbaren Datenmaterials: 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. So leben in Deutschland zum Stichtag 30.04.2014 rund 907.000 Menschen mit einem Asylbezug (abgeschlossenes oder laufendes Asylverfahren). Davon haben ca. 255.000 Personen – also etwas mehr als ein Viertel – einen Aufenthaltstitel, der die eigene Lebensunterhaltssicherung voraussetzt; bezogen auf die Gesamtheit der Personen, die sich nicht mehr in einem laufenden Asylverfahren befinden, sind es fast ein Drittel. Inwiefern sie einer Beschäftigung nachgehen, die ihrer (mitgebrachten) Qualifikation entspricht, kann aus diesen Daten jedoch nicht geschlossen werden. Die Zahl der ehemaligen Asylbewerber, die ihren Lebensunterhalt heute selbst sichern können, ist aber voraussichtlich noch höher. Ehemalige Asylbewerber, die durch Einbürgerung Deutsche geworden sind (und hierfür die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen mussten), werden mit der Einbürgerung aus dem AZR und der Asylstatistik gelöscht. Zahlen über diese Gruppe liegen daher nicht mehr vor.

Beispiel: Potenziale der Zuwanderer aus Subsahara-Afrika

Zuwanderer aus den Entwicklungsländern bilden in Bezug auf ihr Qualifikationsniveau, ihre Sprachkenntnisse und ihre beruflichen Erfahrungen keine homogene Gruppe. Somit sind pauschalisierende Beurteilungen der wirtschaftlichen Nutzen und Kosten der Zuwanderung aus Entwicklungsländern nicht zielführend. Die Positionierung der Zuwanderer aus den Entwicklungsländern auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfordert eine differenzierte Betrachtung und kann lediglich exemplarisch aufgezeigt werden.

Eine Analyse der Qualifikationsstruktur und der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus Subsahara-Afrika (Schmid 2011) zeigt folgendes Bild:⁸ Ein relativ hoher Anteil der Personen mit

⁸ Schmid, Susanne (2011): Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Forschungsbericht 7. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

(subsahara-)afrikanischem Migrationshintergrund weist höhere Bildungsabschlüsse auf. 35 % dieser Personen verfügen über das Abitur oder einen höheren Bildungsabschluss, gegenüber 25 % der Personen mit anderem Migrationshintergrund und 29 % der Personen ohne Migrationshintergrund. Lediglich 5 % der Personen mit (subsahara-)afrikanischem Migrationshintergrund sind jedoch in Arbeitsmarktsegmenten beschäftigt, die sich durch geringe Erwerbslosigkeit und ein hohes Einkommen auszeichnen. 66 % sind hingegen in Beschäftigungssegmenten mit einem hohen Arbeitslosenrisiko und schlechter Bezahlung beschäftigt. Die Positionierung der Personen mit (subsahara-)afrikanischem Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist somit deutlich prekärer als die anderer Migrantengruppen. Angesichts des Qualifikationsniveaus dieser Gruppe bleiben vorhandene Potenziale derzeit ungenutzt.

3. Einstellungen der Bevölkerung in Europa zu Migrationsbewegungen aus Entwicklungsländern

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. Zudem ist das öffentliche Stimmungsbild stark von dem jeweils aktuellen Diskurs über Zuwanderung sowie aktuelle Ereignisse (etwa Meldungen über ertrunkene Flüchtlinge im Mittelmeer) geprägt und kann sich dementsprechend auch verändern. So hat z.B. in Deutschland die verstärkte Diskussion über die demografische Entwicklung und den Fachkräftemangel in den letzten Jahren zu einer positiveren Bewertung von Zuwanderung geführt, wie die internationale Studie „Transatlantic Trends 2013“ des German Marshall Funds gezeigt hat.

Hinsichtlich der Frage, ob die Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern ein Land kulturell und ökonomisch bereichert, ergibt sich in der EU ein zwiespältiges Bild: Etwas über die Hälfte der EU-Bürger sieht eine Bereicherung für ihr Land, während rund 42 % dies ablehnen. Im europäischen Vergleich erscheint Deutschland der Zuwanderung gegenüber, trotz gleichzeitig geäußelter Zweifel an der Integrationsbereitschaft von Drittstaaten, durchaus positiv eingestellt: 63 % der Deutschen sehen Zuwanderung als Bereicherung. Jüngere EU-Bürger sind tendenziell positiver gegenüber Freizügigkeit und Migration eingestellt als ältere. Bei der Einschätzung der Zahl der Immigranten sagen rund ein Viertel der Befragten in Deutschland „zu viele“, in der EU ist es rund ein Drittel.

Mit dem Blick auf einzelne Personen-/Zuwanderergruppen zeigt sich in unterschiedlichen Studien folgendes Bild:

- Mehr als jeder Zweite in der EU ist der Meinung, dass es für Nicht-EU-Bürger leichter sein sollte, im Rahmen von Geschäfts- oder Urlaubsreisen in die EU einzureisen. Geringer wird der Meinung zugestimmt, dass die EU mit Blick auf den bevorstehenden demografischen Wandel und den Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Wirtschaftsbereichen die Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern fördern sollte. Dabei sind Deutsche jeweils etwas skeptischer eingestellt als der EU-Durchschnitt.
- 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. Etwa die Hälfte lehnen es EU-weit ab, dass jeder

EU-Mitgliedstaat die irreguläre Migration selbst bewältigen sollte, in Deutschland sind dies sogar 60 %. Illegale / irreguläre Zuwanderung führt bei Befragten in Deutschland wie in ausgewählten Ländern Europas zu deutlich mehr Besorgnis als legale Einwanderung.

- 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. Auch Roma, Personen aus der Türkei sowie aus Afrika scheinen ähnlich stark oder sogar noch stärker (Roma) von Abwertungen betroffen zu sein. Vertiefende Analysen zeigen, dass Asylbewerber u.a. eher von folgenden Personengruppen kritisch gesehen werden: Personen aus Ostdeutschland, sich politisch eher rechts einstufoende Personen, Personen mit Hang zu autoritären Einstellungen und eher von Befragten, die sich in Politik und Gesellschaft als machtlos ansehen.

4. Inhalte und Ergebnisse der nationalen Zuwanderungspolitiken in Deutschland und relevanten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Vergleich

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. Dies lässt sich u. a. daran festmachen, dass es keine zahlenmäßige Begrenzung beim Zuzug von Hochqualifizierten mehr gibt. Ebenso ist das administrative Verfahren, das drittstaatsangehörige Arbeitsmigranten durchlaufen, recht schnell und die Ablehnungsquote sowohl absolut als auch im internationalen Vergleich niedrig. Personen, die zwar eine qualifizierte postsekundäre Berufsausbildung besitzen, aber über keinen Hochschulabschluss verfügen, stoßen beim Arbeitsmarktzugang allerdings noch auf Hürden. Durch das neue Anerkennungsgesetz ist hier jedoch eine Verbesserung zu konstatieren. Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen bildet das Deutsche Hochschulsystem eine gute Quelle für die Rekrutierung ausländischen Personals. Die Möglichkeit, nach dem Studienabschluss bis zu 18 Monate nach einem, der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen, stellt eine günstige Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige dar, in den deutschen Arbeitsmarkt einzutreten (OECD 2014).

Weitere Maßnahmen der Arbeitsmarktöffnung sind das sechsmonatige Visum zur Arbeitsplatzsuche für Hochschulabsolventen ausländischer Universitäten sowie die Abschaffung der Mindestinvestitionspflicht für Selbständige. Zudem können seit dem 1. Juli 2013 auch Fachkräfte mit mindestens zweijähriger Berufsausbildung nach Deutschland zuwandern, sofern dieser einem inländischen Abschluss gleichwertig ist. Eine Voraussetzung ist allerdings, dass die Bundesagentur für Arbeit den entsprechenden Beruf als Mangelberuf identifiziert hat. Insgesamt ist die Öffnung auch durch die EU-Zuwanderungspolitik befördert worden, wobei vor allem die Richtlinie zur Blauen Karte EU (RL 2009/50/EG) zu erwähnen ist.

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. Da bis dato keine vergleichenden Untersuchungen der Asylpraxis in den EU-Mitgliedstaaten vorliegen, lassen sich über die tatsächlichen Unterschiede bei der Durchführung des Asylverfahrens keine systematisch-vergleichenden Angaben machen. Beispielhaft lassen sich Unterschiede in der praktischen Umsetzung durch einen Vergleich Deutschlands mit Schweden und Großbritannien darstellen:

In Deutschland ist für die Durchführung der Asylverfahren und die Entscheidung das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig, für die Unterbringung der Asylbewerber die Bundesländer. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt nach dem sog. Königssteiner Schlüssel, der auf der Grundlage von Steueraufkommen und Bevölkerungszahl der Bundesländer jährlich festgelegt wird. Das Bundesamt hat in der Nähe jeder Erstaufnahmeeinrichtung ab einer Größe von 500 Plätzen eine Außenstelle zu errichten. Gegenwärtig hat das Bundesamt 22 Außenstellen im ganzen Bundesgebiet. Dort finden Asylantragstellung und persönliche Anhörung statt. Bei der Antragstellung erfolgen eine erkennungsdienstliche Behandlung der Antragsteller und ein erstes persönliches Gespräch etwa zum Reiseweg. Die erkennungsdienstliche Behandlung ist auch Voraussetzung für die Prüfung gemäß der Dublin-Verordnung, ob bereits ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat gestellt wurde. Ist dies der Fall, stellt das Bundesamt ein Übernahmeargument an den betroffenen Mitgliedstaat. Im Rahmen der Asylentscheidungen arbeitet das Bundesamt mit vielen Akteuren zusammen – Gerichten, Rechtsanwälten und Nicht-Regierungs-Organisationen. Zudem steht den Entscheidern des Bundesamts ein Dokumentationszentrum mit rund 900.000 Dokumenten zur Verfügung.

Während in Deutschland ein einheitliches Asylverfahren unabhängig vom Herkunftsstaat des Antragstellers durchgeführt wird, unterscheidet sich die Durchführung des Asylverfahrens in Großbritannien u. a. nach dem Herkunftsland des Antragstellers. So werden Anträge von Personen aus sicheren Drittstaaten in einem besonderen Verfahren ohne aufschiebende Widerspruchsmöglichkeiten bearbeitet. Sofern durch das Innenministerium nicht anders vorgegeben, werden diese Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Auch Anträge von Personen, die nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen, bei denen die zuständige UK Border Agency von einer schnellen Entscheidung ausgeht, werden im Rahmen eines sogenannten detained fast-track Verfahrens bearbeitet. In diesen Fällen werden Asylbewerber in einem von 13 Ausreisezentren inhaftiert (mit Ausnahme besonders vulnerabler Personen). Lediglich Asylbewerber, die weder eines dieser beiden Verfahren durchlaufen, noch im Rahmen des Dublin-Verfahrens an andere Mitgliedstaaten überstellt werden, durchlaufen das reguläre Asylverfahren. Die möglichen Schutzformen, die in Großbritannien gewährt werden, entsprechen weitestgehend denen anderer Mitgliedstaaten. Zusätzlich zur EU-weit harmonisierten Flüchtlingsanerkennung bzw. der subsidiären Schutzberechtigung besteht hier noch die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens eine Ermessenserlaubnis zu erteilen, die in etwa dem Status der Duldung in Deutschland entspricht.

Dagegen geht Schweden in einzelnen Aspekten über die EU-weit vorgeschriebenen Mindeststandards hinaus. So erhalten alle Asylbewerber einen Rechtsbeistand, die Unterbringung erfolgt in der Regel in Einzelwohnungen, Widersprüche gegen die Ablehnung des Asylantrags werden vor auf Migration spezialisierten Gerichten verhandelt, Integrationsmaßnahmen setzen bereits während des laufenden Asylverfahrens ein. Auch die Gründe für die Anerkennung subsidiären Schutzes gehen über die Standards anderer EU-Mitgliedstaaten hinaus; so kann subsidiärer Schutz auch bei Opfern von Umweltkatastrophen gewährt werden. Eine weitere Besonderheit besteht in der Möglichkeit, dass nach Ablehnung des Asylantrags eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erteilt werden kann.

Die zum Teil unterschiedliche Praxis des Asylverfahrens in den EU-Mitgliedstaaten resultiert auch in teilweise sehr unterschiedlichen Schutzquoten für einzelne Herkunftsländer. Man muss jedoch konstatieren, dass der Vergleich der Schutzquoten nur eingeschränkt geeignet ist, die Ergebnisse der nationalen Asylverfahren zu vergleichen, da die ethnische oder religiöse Zu-

sammensetzung der Antragsteller aus einzelnen Herkunftsländern in den EU-Staaten differiert. So unterscheiden sich etwa irakischer Asylbewerber in anderen EU-Mitgliedstaaten von denen in Deutschland, da hierzulande im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten überdurchschnittlich viele Jesiden Asyl beantragen, was sich entsprechend auf die Schutzquote auswirkt.

Umgang mit irregulärer Migration

In Deutschland sind verschiedene staatliche Akteure in der Praxis mit der illegalen / irregulären Migration befasst, u.a.:

- das Bundesministerium des Innern (politische Rahmenbedingungen der Verhinderung illegaler / irregulärer Migration)
- die Bundespolizei (Identitätskontrollen im grenznahen Bereich, um illegale / irreguläre Einreisen zu verhindern)
- die Polizeien der Länder (Personenkontrollen im Rahmen ihrer Ermittlungen im übrigen Bundesgebiet)
- die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollbehörde (Kontrolle illegaler Beschäftigung)
- das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zentrale Verteilungsstelle für unerlaubt eingereiste Ausländer, die nicht um Asyl nachsuchen, auf die Bundesländer)

Illegaler / irregulärer Migration wird in Deutschland in erster Linie mit restriktiv-hoheitsrechtlichen Kontrollmaßnahmen begegnet. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass illegale / irreguläre Migration die Zuwanderungssteuerung unterläuft, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet und zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Kassen führt.

Parallel rücken auch die humanitären Probleme in den Fokus, die mit einem illegalen / irregulären Aufenthalt einhergehen. So wurde beispielsweise mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz⁹ vom 19. August 2007 die sog. Altfallregelung geschaffen, mit der eine dauerhafte Bleiberechtsregelung für langfristig geduldete Einwanderer in Deutschland begründet wurde. Am 01. Juli 2011 trat zudem die stichtagsfreie Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche zwischen 15 und 21 Jahren in Kraft. Der Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode sieht die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung vor.

Unter humanitären Gesichtspunkten wichtige Themen sind zudem die Krankenversorgung illegal / irregulär aufhältiger Personen und die Möglichkeit des Schulbesuchs für Kinder. Illegal / irregulär aufhältigen Personen wird eine medizinische Grund- und Notversorgung ermöglicht. Der Schulzugang von illegal / irregulär aufhältigen Kindern und Jugendlichen war bis zur Umsetzung des zweiten Richtlinienumsetzungsgesetzes¹⁰ Ende 2011 nicht einheitlich und in der Mehrzahl der Bundesländer auch nicht eindeutig geregelt. Im Aufenthaltsgesetz wurde im Zuge der Richtlinienumsetzung schließlich eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 1 und 2 AufenthG für Schulen und sonstige Erziehungs- und Bildungseinrichtungen eingeführt, wodurch bundesweit illegal / irregulär aufhältigen ausländischen Kindern der Schulbesuch ermöglicht werden sollte, ohne dass das Schulpersonal verpflichtet wird den unerlaubten Aufenthalt an Polizei- und Ausländerbehörden zu übermitteln (vgl. Schneider 2012: 30f).¹¹

⁹ Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007.

¹⁰ Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (EU) und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22.11.2011.

¹¹ Schneider, Jan (2012): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41, Nürnberg: BAMF.

Umgang mit illegaler / irregulärer Migration in anderen EU-Staaten

Wie in Deutschland sind auch in Frankreich, Großbritannien, Italien und Polen die Innenministerien federführend für die politischen Rahmenbedingungen der Verhinderung illegaler / irregulärer Migration zuständig. In Schweden (auch Griechenland oder Norwegen) sind es das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten sowie das dem Justizministerium nachgeordnete Swedish Migration Board. In den meisten anderen Mitgliedstaaten wird wie in Deutschland auch Kindern und Jugendlichen der Zugang zur Schulbildung ermöglicht, ohne dass die Bildungseinrichtungen die Teilnahme dieser Jugendlichen am Unterricht anderen Behörden melden müssten, was der deutschen Praxis entspricht (vgl. European Commission 2013). In den meisten Mitgliedstaaten wird wie in Deutschland illegal / irregulär aufhältigen Personen eine medizinische Grund- und Notversorgung zugesichert, ohne dass das medizinische Personal dies der Ausländerbehörde oder der Polizei melden muss. Die Kosten der Behandlung können den betroffenen Personen dabei in Rechnung gestellt werden.

Italien und Großbritannien haben in der Vergangenheit mehrfach zielgruppenspezifische Informationskampagnen in Drittstaaten wie Ägypten, Marokko, Albanien oder der Ukraine durchgeführt, die darauf abzielten, einreisewillige Personen noch vor ihrer irregulären Einreise von ihrem Vorhaben abzuhalten.

Rückkehr

Die Schutzquote in der Bundesrepublik Deutschland und damit der Anteil der Menschen, die als Asylberechtigte bzw. anerkannte Flüchtlinge oder aufgrund von Abschiebeschutz in Deutschland bleiben können, lag in den vergangenen Jahren in der Regel bei rund 30 %. Das heißt im Umkehrschluss: Rund 70 % der Antragsteller werden abgelehnt oder sind Personen, für deren Asylantrag ein anderer EU-Staat zuständig – sie sind ausreisepflichtig. Hinzu kommen aus anderen Gründen ausreisepflichtige Personen (s.o.).

Das Ausländerzentralregister weist gegenwärtig rund 131.000 Personen aus, die ausreisepflichtig sind. Zieht man diejenigen ab, deren Ausreise durch tatsächliche oder rechtliche Hindernisse nicht möglich ist, bleibt eine Gruppe von rund 75.000 Personen, deren Ausreisepflicht vollzogen werden muss. Dagegen stehen in 2013 nur gut 20.000 tatsächliche Ausreisen (davon gut 10.000 freiwillig). Die für die Durchsetzung der Ausreisepflicht zuständigen Bundesländer handhaben dies sehr unterschiedlich. Einzelne Bundesländer sehen von Rückführungen während der Wintermonate in bestimmte Länder (Westbalkan) grundsätzlich ab. Aus Sicht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge stellt dies vor dem Hintergrund des geltenden Rechtsrahmens eine problematische Praxis dar.

Der Schwerpunkt bei der Organisation der Ausreise (Rückkehrpolitik) von illegal / irregulär aufhältigen Migrant*innen hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr auf die freiwillige Rückkehr gegenüber der zwangsweisen Ausreise verlagert. Dies steht im Einklang mit den im Stockholmer Programm (vom 2. Dezember 2009) auch für die europäische Ebene niedergelegten Grundsätzen, wonach die (geförderte) freiwillige Rückkehr Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung haben soll. Zur Rückkehrpolitik gehören die Grundsatzfragen der freiwilligen Rückkehr, der Rückkehrförderung, der Reintegration, der Rückführung und der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen durch ihre Herkunftsstaaten. Ihr kommt damit zunehmend auch eine entwicklungspolitische Bedeutung zu und soll perspektivisch als solches weiter ausgebaut werden (vgl. BAMF/EMN 2014).

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr verfügt Deutschland seit 1979 über das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG/GARP („Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany“/„Government Assisted Repatriation Programme“). Das Programm bietet neben der Übernahme von Reisekosten auch Reisebeihilfen und Starthilfen zur Wiedereingliederung. Daneben existiert eine Vielzahl von Projekten zur Unterstützung der Reintegration von

Rückkehrern in ihrem Herkunftsstaat. Diese Projekte sind mehrheitlich maßgeschneiderte Programme, welche die besonderen Situationen in einigen Rückkehrländern berücksichtigen. Kooperationen mit lokalen Partnerorganisationen sollen Rückkehrern bei ihrer beruflichen und sozialen Wiedereingliederung helfen.

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“.

5. Inhalte und Ergebnisse Europäischer Zuwanderungspolitik

Im Rahmen der institutionellen und programmatischen Entwicklung hin zur heutigen EU hat sich auch eine gemeinsame Migrations- und Flüchtlingspolitik der EU entwickelt. Hierzu verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2005 den "Gesamtansatz zur Migrationsfrage". Er ist Ausdruck des Bestrebens der EU, einen bereichsübergreifenden Rahmen für eine kohärente Steuerung der Migration im Wege des politischen Dialogs und der engen praktischen Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten in Partnerschaft zu schaffen. Der Gesamtansatz ist in der Folgezeit kontinuierlich weiter ausgebaut und verfeinert worden, zuletzt auf Grundlage der KOM-Mitteilung vom 18. November 2011 und darauf basierenden Ratsschlussfolgerungen zum "Gesamtansatz Migration und Mobilität" (GAMM).

Der Gesamtansatz verfolgte bisher folgende Ziele ("3 Säulen"):

- Bekämpfung illegaler Migration
- Nutzung der positiven Effekte legaler Migration
- Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik.

Hinzugekommen ist mit den jüngsten Schlussfolgerungen der Flüchtlingsschutz / internationale Schutz als gleich bedeutendes viertes Ziel.

Vor dem Hintergrund der Globalisierung sowie des demografischen und gesellschaftlichen Wandels weltweit, mit vielfältigen Auswirkungen auf Migration und Flüchtlinge hat die EU-Kommission dieses Rahmenkonzept der auswärtigen EU-Migrationspolitik auch inhaltlich und geografisch fortentwickelt. Der Rat ist der EU-Kommission mit seinen jüngsten Schlussfolgerungen dazu weitgehend gefolgt.

Der erweiterte Gesamtansatz zielt auf ein besseres, umfassendes Migrationsmanagement auf der Basis verstärkter Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten. Für die künftige Umsetzung des GAMM sind als maßgebliche Instrumente zwei Grund-Typen von Kooperationspartnerschaften mit Drittstaaten vorgesehen:

- Mobilitätspartnerschaften (MP) und
- Gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität (CAMM).

Der Abschluss von Mobilitätspartnerschaften soll künftig immer auch mit Visumerleichterungen und dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen verknüpft sein, während die CAMM als alternativer, "leichterer" Partnerschaftsrahmen vorgesehen ist, sofern eine Partnerschaft im Umfang einer MP nicht erreicht werden kann.

Um den Arbeiten an einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik neue Impulse zu geben, hat der Rat im Oktober 2008 den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen. Der Pakt bildet für die Union und ihre Mitgliedstaaten den Sockel für eine gemeinsa-

me Einwanderungs- und Asylpolitik im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Drittstaaten. Er umfasst fünf grundlegende Verpflichtungen:

1. Gestaltung der legalen Einwanderung unter Berücksichtigung und Förderung der Integration
2. Bekämpfung der illegalen / irregulären Einwanderung, insb. durch Sicherstellung der Rückführung illegal / irregulär aufhältiger Ausländer in ihr Herkunfts- oder Transitland
3. Stärkung der Wirksamkeit der Grenzkontrollen
4. Schaffung eines Europas des Asyls
5. Aufbau einer umfassenden Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern

Die Umsetzung der Vorgaben des Paktes in konkrete Maßnahmen erfolgt im Rahmen des sog. Stockholmer Programms mit dem Titel "Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger".

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)

Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist ein zentrales politisches Ziel der EU im Rahmen des Stockholmer Programms für die Jahre 2010-2014.¹² Die wichtigsten europarechtliche Grundlagen zur Harmonisierung der Asylsysteme sind:

- Aufnahmerichtlinie,
- Verfahrensrichtlinie,
- sowie die Qualifikationsrichtlinie.

Im Rahmen der Aufnahmerichtlinie werden verbindliche Mindeststandards für alle EU-Mitgliedstaaten festgelegt, um eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern sicherzustellen. Analog regelt die Verfahrensrichtlinie, welchen Anforderungen die Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten zu genügen haben, während die Qualifikationsrichtlinie Kriterien festlegt, unter denen die Mitgliedstaaten die Flüchtlingseigenschaft zuerkennen sowie subsidiären Schutz gewähren müssen. Ebenso wird die Rechtstellung sowohl anerkannter Flüchtlinge als subsidiär Schutzberechtigter geregelt.

Im Juni 2013 haben das Europäische Parlament und der Rat der EU auf Vorschlag der Europäischen Kommission Neufassungen der Rechtsakte zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Prüfung von Asylanträgen (Dublin-Verordnung), zur Feststellung der Identität (EURODAC-Verordnung), zum Asylverfahren als solchem und zu den Aufnahmebedingungen sowie bereits Ende 2011 zu den Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung erlassen. Die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist damit auf rechtlicher Ebene vorerst erreicht. Nunmehr gilt es die Regelungen einheitlich in allen Mitgliedsstaaten umzusetzen.

Über die Verordnungen Dublin III regelt die EU, unter welchen Bedingungen ein Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Nach der Dublin III Verordnung ist hierfür in der Regel der Mitgliedstaat verantwortlich, der es einem Asylbewerber ermöglicht hat, die EU zu erreichen, entweder durch die Erteilung eines Visums oder durch eine unzureichende Grenzsicherung.

Ergänzt werden diese Bestimmungen durch einen Solidaritätsmechanismus, mit dem Mitgliedstaaten, in denen eine relativ hohe Zahl an Schutzsuchenden ankommt, unterstützt werden sollen. Dazu zählen das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), der Europäische Flüchtlingsfonds, sowie das innereuropäische Umsiedlungsprogramm (Relocation). Mit dem

¹² Übernommen von http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz-EU/asyl-fluechtlingsschutz-EU_node.html (21.05.2014)

europäischen Umsiedlungsprogramm werden Schutzsuchende, die bereits in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannt sind, in anderen Mitgliedstaaten umgesiedelt, um eine Entlastung des Erstaufnahmelands zu erreichen. Koordiniert wird dieses Programm durch EASO.

Zusätzlich ist hier der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) und dessen Weiterentwicklung im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zu erwähnen. Mit diesen Fonds stellt die EU den Mitgliedstaaten Gelder zur Verfügung, um die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende sowie Asylpolitik und –verfahren zu verbessern.

Im weiteren Bereich der europäischen Asylpolitik zuzurechnen ist auch die finanzielle Beteiligung an den Regionalen Schutzprogrammen des UNHCR (Regional Protection Programme), mit denen die Kapazitäten von Herkunfts- und Transitstaaten zur Flüchtlingsaufnahme ausgebaut werden sollen, um auch einen größeren Flüchtlingsaufkommen begegnen zu können. Regionale Schutzprogramme spielen auch eine Rolle in den Vorschlägen der Mittelmeer-Task Force, mit der die EU auf die Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa im Oktober 2013 reagiert hat (COM(2013) 869 final). In diesem Rahmen sollen u.a. die bestehenden Regionalen Schutzprogramme in Nordafrika ausgebaut sowie neue eingerichtet werden, um dadurch weitere Alternativen zur Überfahrt über das Mittelmeer zu bieten. Auch soll die finanzielle Beteiligung der EU am Neuansiedlungsprogramm (Resettlement) des UNHCR aufgestockt werden, um dadurch höhere Aufnahmequoten durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Der politische, rechtliche und verwaltungspraktische Umgang mit illegaler / irregulärer Migration unterliegt wie in anderen migrationspolitischen Themenfeldern (z. B. Asyl- und Visapolitik) einer zunehmenden Harmonisierung auf EU-Ebene. So sind die administrativen und institutionellen Rahmenbedingungen im Politikfeld der irregulären Migration u. a. vom europäischen Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) geprägt, wonach die Möglichkeiten für die legale Migration nicht ausgebaut werden können ohne funktionierende Grenzkontrollen, ohne Eindämmung der illegalen / irregulären Migration und ohne eine wirksame Rückkehrpolitik. Hierzu wurde auf EU-Ebene eine Reihe von Maßnahmen getroffen. Diese umfassen Maßnahmen in Herkunfts- und Transitstaaten, die gemeinsame Visumpolitik, Maßnahmen zur Sicherung der EU-Außengrenzen sowie Maßnahmen auf dem Gebiet der EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten setzt sich die EU dafür ein, die Migrations- und Grenzverwaltungssysteme der beteiligten Staaten zu stärken, indem Projekte zum Kapazitätsausbau finanziell und ideell gefördert werden. Ebenso sollen die Bereitschaft und die Fähigkeit zur Rückübernahme illegaler / irregulärer Migranten gestärkt werden.

Auch die Gewährleistung eines gleichmäßig hohen Grenzschutzes an den EU-Außengrenzen dient dem Ziel, illegale / irreguläre Migration zu verhindern. Mit dem Schengener Grenzkodex wurden hier die Bedingungen für das Überschreiten der EU-Außengrenze europaweit harmonisiert. Auf operativer Ebene sollen v.a. die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), die Schaffung eines Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT) sowie das Grenzüberwachungssystem EUROSUR einen jeweils spezifischen Beitrag zur Grenzsicherung und der Bekämpfung irregulärer Migration leisten. Daneben soll mit der Schaffung von EUROSUR die flächendeckende Überwachung des Mittelmeers und der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu Verhinderung illegaler / irregulärer Migration sowie zur Bekämpfung von Schleusungsaktivitäten ermöglicht werden. Zu diesen Aufgaben hinzugekommen ist auch die Überlegung, durch eine derartige Überwachung zur Verhinderung von Flüchtlingsdramen beizutragen und die Zahl der Menschen, die auf See ihr Leben verlieren, zu reduzieren.

Insbesondere RABIT und FRONTEX enthalten darüber hinaus Komponenten, mit denen Mitgliedstaaten, die nicht mehr in der Lage sind, den notwendigen Schutz an den Außengrenzen zu gewährleisten, entlastet werden sollen.