



Deutschland und die Herausforderung der Flüchtlinge

Erfolge und Risiken für die Zukunft

von Dr. Ulrich Kober

Zusammenfassung

Deutschland gehörte zu den Ländern, die während der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 die meisten Asylanträge entgegennahm. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat diese Dynamik durch die Förderung der „Willkommenskultur“ geprägt. Dieses Kapitel zieht eine eher positive Bilanz in Bezug auf die Integration von Flüchtlingen in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt fünf Jahre nach dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise. Auch im Hinblick auf das Sozialsystem sind einige positive Aspekte zu verzeichnen. Dennoch ist festzustellen, dass sich das gesellschaftliche Klima gegenüber Flüchtlingen weiter polarisiert hat und populistische Bewegungen auf dem Vormarsch sind. Darin liegt eine weitere potenzielle Risikoquelle, die in diesem Kapitel beleuchtet wird.

Deutschland investierte in die Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern mit Hilfe von Bildungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen. Jeder Asylbewerber darf drei Monate nach seiner bzw. ihrer Ankunft arbeiten. Darüber hinaus wird die Teilnahme an Integrationskursen mit Sozialleistungen belohnt. Insgesamt ist die Unterbringung und Integration von Schutzsuchenden in Deutschland, wie in diesem Kapitel festgestellt, relativ gut gelungen. Mehr noch, es wird davon ausgegangen, dass sich Integrationsmaßnahmen langfristig auszahlen und zur Bewältigung der demografischen Herausforderung einer alternden Gesellschaft beitragen. Die Corona-Pandemie und die daraus resultierende Wirtschaftskrise könnten jedoch die Arbeitsmarktintegration der Asylbevölkerung gefährden und den sozialen Zusammenhalt belasten, während sie die

Ende 2019 gab es in Deutschland 1,8 Millionen schutzsuchende Menschen. Diese Zahl hat sich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdreifacht, womit Deutschland nach der Türkei an zweiter Stelle der Länder steht, die weltweit die meisten Asylbewerber und Flüchtlinge aufgenommen haben.¹ Rund 1,3 Millionen derjenigen, die in Deutschland bleiben wollten, hatten einen anerkannten Schutzstatus, 266.470 Fälle waren noch nicht entschieden. Weitere 212.815 Asylanträge wurden abgelehnt, bei den meisten wurde jedoch eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung gewährt. Rund 34.085 wurden verpflichtet, das Land bis Ende 2019 zu verlassen.

¹ Die UNHCR-Statistik zählt nur Flüchtlinge mit anerkanntem Schutzstatus, wodurch Deutschland an fünfter Stelle liegt (Global Trends 2019).

1.1 Die Integration in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt ist relativ erfolgreich verlaufen

Die Integration der schutzsuchenden Kinder und Jugendlichen in das Schulsystem ist in den einzelnen Bundesländern zügig erfolgt, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Schätzungen zufolge sind zwischen Januar 2015 und März 2018 rund 130.000 geflüchtete Kinder und Jugendliche in das Schulsystem eingetreten, was der Einrichtung von rund 500 zusätzlichen Schulen entspricht.² Über 80 Prozent der Flüchtlingsschülerinnen und -schüler fühlen sich an der Schule, die sie besuchen, wohl und konnten gute soziale Kontakte knüpfen (Spiess und Wittenberg 2020). Dies sind wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung von Lernmotivation und Selbstvertrauen, und die Schulen ebnen den Jugendlichen damit den Weg für eine spätere Berufsausbildung, ein Studium und den Arbeitsmarkt.

Schwieriger gestaltet sich die Integration älterer Flüchtlinge in das Berufsbildungssystem, aber auch hier zeigt sich die Integrationskraft des dualen Systems in Deutschland: 55.000 Menschen mit den Nationalitäten der meisten Asylbewerber befanden sich im September 2019 in einer Ausbildung, ein deutlicher Anstieg gegenüber den 6.600 Menschen mit denselben Nationalitäten im Jahr 2015.

Für erwachsene Flüchtlinge mit anerkanntem Status wurden rasch Integrationskurse mit Schwerpunkt auf dem Erwerb der deutschen Sprache organisiert. Das Integrationsgesetz von 2016 (zusammen mit den Asylpaketen I und II) zielte darauf ab, die sprachliche und berufliche Integration nach dem Prinzip der Hilfeleistung bei gleichzeitiger Festlegung von Anforderungen zu fördern (Thym 2016). Der Zugang zu den Integrationskursen wurde Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive gewährt, nicht aber Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsländern. Unter bestimmten Voraussetzungen bestand eine Verpflichtung zur Teilnahme an den sozialen Integrationskursen, wie beim Programm zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Um die Teilnahme sicherzustellen, wurden denjenigen, die sich weigerten, die Leistungen gekürzt. Die Auszubildenden erhielten - unabhängig vom Ausgang ihres Asylverfahrens - ein befristetes Bleiberecht und anschließend die Möglichkeit einer regulären Beschäftigung. Am wichtigsten ist, dass alle Asylbewerber drei Monate nach ihrer Ankunft eine Beschäftigung aufnehmen dürfen.

Mit diesen Maßnahmen wurden die Weichen für einen schnellen Einstieg der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt gestellt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat errechnet, dass von denjenigen, die 2013 als Flüchtlinge kamen, Ende 2018 etwa die Hälfte erwerbstätig war. Die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt erfolgte damit schneller als in den Vorjahren. Ende 2018 waren rund 60 Prozent erwerbstätig oder in Ausbildung und befanden sich in Ausbildungs- und Eingliederungsmaßnahmen, 23 Prozent aktiv arbeitssuchend, 4 Prozent in Mutterschutz/Elternzeit und nur 13 Prozent nicht erwerbstätig (IAB Kurzbericht 2020). Im Juli 2020 hatten 359.000 Menschen aus den acht häufigsten Herkunftsländern von Asylbewerbern - Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan - eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Darüber hinaus waren ca. 71.000 Personen geringfügig beschäftigt. Allerdings waren 281.000 Flüchtlinge als arbeitslos gemeldet. Die Arbeitslosenquote von Personen mit der bei Asylbewerbern am häufigsten vorkommenden Staatsangehörigkeit lag demnach bei etwa 40 Prozent und damit deutlich höher als bei Ausländern insgesamt, nämlich bei etwa 16 Prozent (Da Paiva Lareiro et al. 2020).

Insgesamt sind die Ergebnisse gemischt, aber ermutigend: Bis Ende 2019 waren die Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration relativ erfolgreich, aber der Weg ist noch lang. Darüber hinaus bedroht die Corona-Pandemie die erzielten Fortschritte, da viele der erwerbstätigen Flüchtlinge nur unqualifizierte Stellen haben (Ende 2018 ca. 44 Prozent) und besonders gefährdet sind, arbeitslos zu werden, wenn sich die Wirtschaft abkühlt.

² Im Schuljahr 2019/20 besuchten rund 8,33 Mio. Schüler 32.232 allgemeinbildende Schulen, d. h. rund 260 Schüler pro Schule.

1.2 Die Belastungen für das Sozialsystem waren überschaubar

Es ist schwierig, die genauen Kosten der Flüchtlingskrise für den Staat zu beziffern. Dies liegt daran, dass die flüchtlingsbezogenen Ausgaben nicht immer genau von den Ausgaben für andere Gruppen unterschieden werden können und dass sie auf verschiedenen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) anfallen. Die Bundeshaushalte für die Jahre 2016 bis 2019 zeigten einen Jahresdurchschnitt von 21,7 Milliarden Euro auf. Ein erheblicher Teil davon wurde für die Bekämpfung der Ursachen von Flucht verwendet, d.h. nicht direkt für Menschen, die in Deutschland Schutz suchen. Ohne diese Ausgaben wurden rund 4 Prozent des Bundeshaushalts 2019 für mit Flüchtlingen verbundene Ausgaben eingesetzt. Für die Jahre 2020 bis 2023 sind durchschnittlich 1,2 Milliarden Euro pro Jahr für die Bereitstellung von Unterkünften während des Asylverfahrens, 2,2 Milliarden Euro für Integrationsprogramme und 5,1 Milliarden Euro für Sozialleistungen nach Abschluss des Asylverfahrens vorgesehen. Zusätzlich sind 1,9 Milliarden Euro pro Jahr zur Entlastung von Ländern und Kommunen vorgesehen (Bundesministerium für Finanzen 2019).

Langfristig können die Ausgaben durch zusätzliche Einnahmen für den Staat kompensiert werden, wenn Flüchtlinge erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert werden, und es könnte sogar eine „fiskalische Dividende“ geben (Brühl 2016 und Bonin 2016). Kurzfristig ist ein Großteil dieser Staatsausgaben den deutschen Unternehmen zugute gekommen, so dass man sagen könnte, dass die Ausgaben für Flüchtlinge als „verstecktes Konjunkturpaket“ gedient haben. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat errechnet, dass das BIP dadurch in den Jahren 2016 und 2017 um 0,2 Prozent gestiegen ist (Spiess und Wittenberg 2020). Die Mittel hätten jedoch auch für Infrastrukturprojekte oder die Förderung von Innovationen verwendet werden können.

Insgesamt scheinen die deutschen Haushalte die Herausforderungen, die sich aus dem Flüchtlingszustrom ergaben, gut gemeistert zu haben. Dabei zahlen sich insbesondere Maßnahmen, die die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt unterstützen, für den Staat aus.

1.3 Unterschiedliche Auswirkungen auf den Zusammenhalt

Auch das gesellschaftliche Klima im Aufnahmeland entscheidet über die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen. Tatsächlich war die Flüchtlingskrise eine der „schönsten Stunden“ der deutschen Zivilgesellschaft. Seit 2015 haben 55 Prozent der Bevölkerung ankommende Flüchtlinge durch Spenden (finanziell oder materiell), öffentliches Engagement oder aktive Hilfe unterstützt (BMFSFJ 2018).

Dennoch hat die Besorgnis über die negativen Folgen der Einwanderung in der Bevölkerung zugenommen. Auch die Bereitschaft, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, ist seit 2015 gesunken und eine knappe Mehrheit ist derzeit der Meinung, dass es zu viel Zuwanderung nach Deutschland gibt (Kober und Kösemen 2019). Gleichzeitig hat sich die „Willkommenskultur“ des Landes aus Sicht der deutschen Gesellschaft als „robust“ und in den meisten Fällen als stabil auf hohem Niveau erwiesen: Laut den Befragten werden Zuwanderer, die in Deutschland arbeiten oder studieren, weiterhin von den Behörden (79 Prozent im Jahr 2019 im Vergleich zu 77 Prozent im Jahr 2017) und der einheimischen Bevölkerung (71 Prozent im Jahr 2019 im Vergleich zu 70 Prozent im Jahr 2017) begrüßt. Flüchtlinge werden auch von den Behörden (71 Prozent im Jahr 2019, im Vergleich zu 73 Prozent im Jahr 2017) und von der lokalen Bevölkerung (56 Prozent im Jahr 2019, im Vergleich zu 59 Prozent im Jahr 2017) als willkommen angesehen. Die Flüchtlinge selbst fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen (Da Paiva Lareiro et al. 2020). Allerdings hat ihre Besorgnis über Fremdenfeindlichkeit zwischen 2016 und 2018 leicht zugenommen (DIW Wochenbericht 2020). Rund 60 Prozent hatten regelmäßig Kontakt zu Deutschen, in ländlichen Gebieten sogar zwei Drittel.

Die Herausforderung durch die Flüchtlinge hat auch zum Aufstieg der Populisten in Deutschland geführt, die im internationalen Vergleich zuvor relativ schwach und gespalten waren. Die AfD („Alternative für Deutschland“) erreichte 2017 mit fast 13 Prozent einen ausreichend hohen Stimmenanteil, um in den Bundestag einzuziehen. Inzwischen hat die Partei in allen Bundesländern Wahlerfolge erzielt und in einigen östlichen Bundesländern über 20 Prozent der Stimmen erhalten. Zu diesem Erfolg trugen die Ereignisse in der Silvesternacht 2015/16 in Städten wie Köln und Hamburg sowie die vereinzelt islamistischen Terroranschläge in Hannover, Essen, Würzburg und Ansbach im Laufe des Jahres 2016 bei, die im Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt gipfelten. Terroranschläge gegen Asylbewerber durch Rechtsextremisten nahmen zu und richteten sich auch gegen Einheimische mit Migrationshintergrund sowie gegen Kommunalpolitiker, die Flüchtlinge unterstützten.

Die zunehmende Polarisierung in der Gesellschaft - insbesondere in den sozialen Medien - scheint eine der Folgen der Flüchtlingskrise zu sein, wobei die regionalen Unterschiede erheblich sind und mit den Erfahrungen im Umgang mit der Einwanderung zusammenhängen. Angesichts der Radikalisierungstendenzen müssen sich Politik und Sicherheitskräfte in Deutschland weiterhin auf rechtsextremistische und islamistische Terroranschläge einstellen und diese Gefahren flächendeckend bekämpfen, um die einheimische und zugewanderte Bevölkerung wirksam zu schützen. Im August 2019 ist das „Gesetz zur geordneten Rückführung“ in Kraft getreten, das sicherstellen soll, dass abgelehnte Asylbewerber tatsächlich abgeschoben werden können (Thym 2019). Ein gutes Verhältnis und eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern werden jedoch entscheidend sein, wenn die Flüchtlinge unverzüglich in ihre Heimatländer zurückkehren sollen.

Insgesamt hat Deutschland den „Stresstest“ der Flüchtlingsherausforderung bisher relativ gut bestanden. Die große Mehrheit der Politiker und Bevölkerung bekennt sich zu der offenen Gesellschaft und den humanitären Verpflichtungen Deutschlands. Die Folgen der Pandemie bergen jedoch Risiken: Sie gefährden die erfolgreiche Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt und bedrohen die soziale Lage vieler Einheimischer. Solange es dem Staat gelingt, diese negativen Auswirkungen mit umfangreichen Hilfspaketen abzufedern und die Wirtschaft nicht in eine Dauerkrise abrutscht, wird Deutschland auch weiterhin die Integration von Flüchtlingen fördern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt wahren können. Die Regierung ist gut beraten, weiterhin eng mit der Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten (Thränhardt 2020). Es wird entscheidend sein, ob die politischen Führer Positionen der Mitte einnehmen und ob der bisherige, von einer Mehrheit der Bevölkerung getragene Konsens für eine wertebasierte und pragmatische Lösung der Flüchtlingsfrage bestehen bleibt.

1.4 Erste Investitionen in die Integration könnten sich auszahlen

Deutschland hat die Herausforderung, rund 1,8 Millionen Schutzsuchende aufzunehmen und zu integrieren, bisher relativ gut gemeistert. Der Schlüssel dazu sind Investitionen in die Bildung und den Arbeitsmarkt, die bis zur Corona-Krise relativ erfolgreich waren. Die finanziellen Auswirkungen blieben angesichts der stabilen wirtschaftlichen Lage überschaubar. Langfristig können sich diese Investitionen auszahlen und die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels abmildern. Ein weiterer wichtiger Faktor war die Offenheit breiter Bevölkerungsschichten, die sich in bürgerschaftlichem Engagement für Flüchtlinge niederschlug und den großen Parteien die Grundlage für eine lösungsorientierte Politik bot. Die Sicherheitslage erwies sich nach den rechtsextremistischen und islamistischen Terroranschlägen von 2016 als robuster als befürchtet. Die Herausforderung durch die Flüchtlinge hat jedoch auch zu einer politischen Gegenreaktion geführt, die rechtspopulistisch und migrationsfeindlich ist und vor allem in Regionen, die wenig Erfahrung mit Einwanderung haben, stark ist. Für die Zukunft bleiben Risiken bestehen: Eine ausgeprägte Wirtschaftskrise infolge der Corona-Pandemie könnte die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt sowie den

sozialen Zusammenhalt gefährden und eine veränderte Sicherheitslage könnte die derzeit geschwächten populistischen Kräfte wieder stärken.

Literatur

BMFSFJ, Bundesministerium für Senioren, Frauen und Jugend (2018): Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach. www.bmfsfj.de/blob/122010/d35ec9bf4a940ea49283485db4625aaf/engagementin-der-fluechtlingshilfe-data.pdf. Aufgerufen: 02.02.2021.

Kober, Ulrich and Kösemen, Orkan (2019): Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik. Bertelsmann Stiftung. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Willkommenskultur_2019.pdf. Aufgerufen: 02.02.2021.

Bonin, Holger (2016): Gewinne der Integration 2016. Heinrich-Böll-Stiftung. www.boell.de/sites/default/files/160427_bb_teilhabe_holger_bonin.pdf?dimension1=division_demo. Aufgerufen: 01.02.2020. Brühl, Volker (2016): Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland - eine Investition in die Zukunft? In: Wirtschaftsdienst, 96(7), pp. 479–485.

Brücker, Herbert; Kosyakova, Yuliya and Schuss Eric (2020): Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015. Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. In: IAB Kurzbericht, Nr. 4/2020. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Da Paiva Lareiro, Christina; Rother, Nina and Siegert, Manuel (2020): Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen. In: BAMF Kurzanalyse, Nr. 1/2020. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Eurostat (2019): Asylum statistics. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managedmigration/data/database>. Aufgerufen: 01.03.2020. OECD (2021): Foreign-born employment. Total, % of foreign-born population. <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-employment.htm>. Aufgerufen: 22.03.2021.

Spiess, C. Katharina and Wittenberg, Erich (2020): Die Integration von Geflüchteten ist in vielen Bereichen gelungen: Interview. In: DIW Wochenbericht, Nr. 34/2020, S. 600. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

The World Bank Group (2019): Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Aufgerufen: 13.06.2021.

Thränhardt, Dietrich (2020): The German Asylum System. Acceptance, Bottlenecks and Dilemmas. Unveröffentlichter Artikel. Erscheint in: Migration Policy Institute und Bertelsmann- Foundation (Hrsg.): Asylum Procedures in Europe.

Thym, Daniel (2019): Geordnete Rückkehr und Bleiberechte im Dschungel des Migrationsrechts. In: ZAR - Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 39(11), S. 353–362.

Thym, Daniel (2016): Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des

"Integrationsgesetz" des Bundes. In: ZAR - Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36(8), S. 241–251.

