



Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

3. November 2015

David Folkerts-Landau
Group Chief Economist

Editoren

Barbara Böttcher
Head of European Policy Research

Stefan Schneider
Chief German Economist

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

Infolge zahlreicher Krisenherde befinden sich weltweit über 60 Millionen Menschen auf der Flucht. Allein der mittlerweile 5 Jahre andauernde Krieg in Syrien löste eine Massenflucht von etwa 11 ½ Millionen Syrern aus, davon 4 Millionen ins Ausland. Da Flüchtlinge i.d.R. zunächst in angrenzende Länder fliehen, nahmen wirtschaftlich weniger entwickelte Länder bis Ende 2014 etwa 85% der Flüchtlinge auf.

Seit etwa eineinhalb Jahren nehmen aber immer mehr Flüchtlinge sowie auch Asylsuchende aus den Balkanstaaten die beschwerliche (Weiter-)Reise in die EU auf sich. Der Flüchtlingszustrom hat gravierende Mängel des EU-Systems der Registrierung und Aufnahme von Asylbewerbern offenbart. Eine Einigung auf ein alternatives Verteilungsverfahren ist derzeit nicht in Sicht.

Der Flüchtlingsstrom hebt die Nettozuwanderung nach Deutschland auf den Höchstwert von über 1 Million. Damit könnte Deutschland unter den OECD-Ländern die USA als traditionell größtes Einwanderungsland ablösen. Vorerst dürfte Deutschland Magnet für Flüchtlinge bleiben. Das stellt das Land vor die schwierige und mit erheblichen Kosten verbundene Aufgabe, die Flüchtlinge zu integrieren und den Angebotschock am Arbeitsmarkt abzufedern.

Die Flüchtlinge sind eine Chance für das alternde Deutschland, in dem Arbeitskräfte knapp werden und die wirtschaftliche Dynamik zu erodieren droht. Ohne Zuwanderung würde das Wirtschaftswachstum in den nächsten 10 Jahren von derzeit im Schnitt etwa 1 ½% auf nur noch ½% p.a. fallen. Die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme, insb. das umlagefinanzierte Rentensystem, würde auf die Probe gestellt.

Die Herkulesaufgabe der Integration der Flüchtlinge muss als Zukunftsinvestition begriffen werden. Die Flüchtlinge sind jung; der Anteil der unter 18-jährigen liegt bei 30%. Das Qualifikationsprofil dürfte U-förmig sein, also relativ hohe Anteile sowohl besser qualifizierter als auch weniger gut qualifizierter Personen aufweisen. Vermittlung von Sprachkenntnissen und Bereitstellung von Kapazitäten in Schulen und Ausbildungseinrichtungen müssen neben der Versorgung der Flüchtlinge mit Wohnraum und Gesundheitsdiensten rasch angepackt werden.

Ein Gelingen der Integration bietet in einem Win-Win-Szenario Deutschland die Chance, seine Position als wirtschaftliches Powerhouse Europas zu festigen. Deutschland könnte als Einwanderungsland deutlich an Attraktivität gewinnen – noch wichtiger: die dazu notwendigen Veränderungen können der Gesellschaft, in der die Bewahrung des Status quo immer mehr zum Leitmotiv wird, neue Dynamik für die nächsten Dekaden verschaffen. Eine anhaltend hohe Nettozuwanderung dämpft den demografisch bedingten Rückgang der Trendwachstumsrate deutlich. Anstatt sich der Stagnation zu nähern, könnte das Trendwachstum auch in 10 bis 15 Jahren noch 1% betragen. Davon profitierten auch Sozialsysteme.

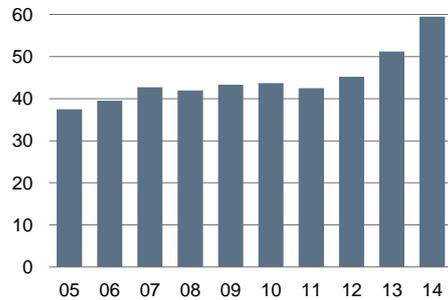


Flüchtlingenzustrom: Eine Chance für Deutschland

Neuer Höchststand der Zahl der weltweiten Flüchtlinge

1

Millionen Personen

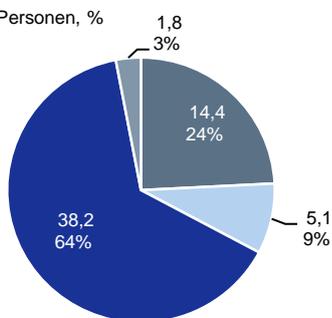


Quelle: UNHCR

Rund 2/3 fliehen in andere Regionen innerhalb ihres Landes

2

Millionen Personen, %



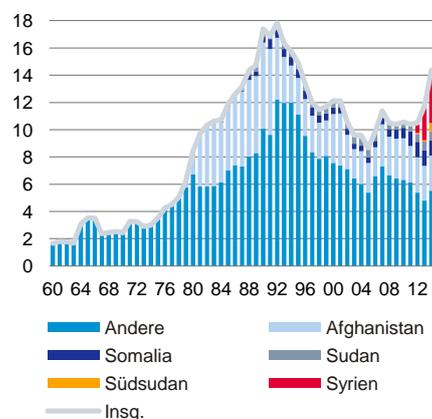
- Flüchtlinge unter UNHCR Mandat
- Palästinensische Flüchtlinge, UNRWA registriert
- Binnenvertriebene
- Asylsuchende

Quelle: UNHCR Global Trends 2014

Zahl der Flüchtlinge auf höchsten Wert seit 20 Jahren gestiegen

3

Millionen Personen



Quelle: UNHCR

Zahlreiche Krisenherde sorgen für globale Massenflucht

Die Zahl der Menschen, die sich weltweit auf der Flucht befinden dürfte in diesem Jahr wahrscheinlich noch über dem historischen Höchststand von rund 60 Millionen Personen des vergangenen Jahres liegen. Zurück geht dies auf die erschreckend hohe Anzahl von 15 zusätzlichen oder erneut entflammten Konflikten in den vergangenen fünf Jahren, die eine Massenflucht innerhalb der betroffenen Länder auslösten oder aber in Zufluchtsorte außerhalb der Landesgrenzen. Rund zwei Drittel der Flüchtlinge weltweit sind Binnenvertriebene. Nach Regionen unterteilt, sind es 8 Konflikte in Afrika (Côte d'Ivoire, Zentralafrikanische Republik, Eritrea, Libyen, Mali, Nordost-Nigeria, Südsudan und Burundi), drei im Nahen Osten (Syrien, Irak und Jemen), einer in Europa (Ukraine) und drei in Asien (Kirgisistan sowie teilweise in Myanmar und Pakistan). Teilweise seit Jahrzehnten anhaltende Konflikte, bspw. Afghanistan oder Somalia, dauern an und sorgen dafür, dass Millionen Menschen in ihren Zufluchtsorten ohne Aussicht auf eine nahe Rückkehr in ihre Heimatländer bleiben müssen. Daher verharnte die Anzahl der Flüchtlinge, die in ihre Heimat zurückkehren konnten auf einem 31-Jahrestief.¹

Insbesondere der Krieg in Syrien, der mittlerweile seit fünf Jahren andauert, löste eine Massenflucht von etwa 11 ½ Millionen oder mehr als der Hälfte der Bevölkerung aus. Der Großteil davon waren Ende-2014 mit 7,6 Millionen Personen Binnenvertriebene und fast 4 Millionen suchten außerhalb des Landes Schutz.

Anzahl der Flüchtlinge weltweit auf 20-Jahreshoch

Etwa die Hälfte des Flüchtlingsanstiegs über Staatsgrenzen hinweg ging auf Syrer zurück. Die Zahl der Flüchtlinge stieg im Jahr 2014 um 23% auf 14,4 Millionen Personen an. Die drei Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen waren im Jahr 2014 Syrien, Afghanistan und Somalia.

Da für Flüchtlinge zunächst die der Konfliktregion angrenzenden Länder als erste Anlaufstelle dienen, nahmen wirtschaftlich weniger entwickelte Länder etwa 85% der Flüchtlinge auf. Das verschärfte teilweise eine bereits angespannte Situation in diesen Ländern. Die Hauptaufnahmeländer waren die Türkei, Pakistan und der Libanon.

Hauptherkunfts- und -aufnahmeländer von Flüchtlingen

4

Millionen Personen (% aller weltweiten Flüchtlinge), Ende-2014

Herkunftsländer		Aufnahmeländer	
Arabische Republik Syrien	3,9 (27%)	Türkei	1,6 (11%)
Afghanistan	2,6 (18%)	Pakistan	1,5 (11%)
Somalia	1,1 (8%)	Libanon	1,2 (8%)
Sudan	0,7 (5%)	Islamische Republik Iran	1,0 (7%)
Südsudan	0,6 (4%)	Äthiopien	0,7 (5%)
Kongo, demokratische Republik	0,5 (4%)	Jordanien	0,7 (5%)
Myanmar	0,5 (3%)	Kenia	0,6 (4%)
Zentralafrikanische Republik	0,4 (3%)	Tschad	0,5 (3%)
Irak	0,4 (3%)	Uganda	0,4 (3%)
Eritrea	0,4 (3%)	China	0,3 (2%)
Insgesamt	14,4	Insgesamt	14,4

Angaben inklusive Flüchtlingen gleichgestellten Personen

Quellen: UNHCR, Deutsche Bank Research

¹ UNHCR (2015) World at war, Global Trends – forced displacement in 2014, 18 June 2015.



Flüchtlingzustrom: Eine Chance für Deutschland

Europa als Magnet für die Flüchtlingsströme

Massiver Anstieg der Flüchtlingsströme nach Europa

5

Tausend Personen,
EU28 + 4 Schengener Nicht-EU Staaten



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Wegen der teilweise hoffnungslosen Situation und der Aussicht, dass die Konflikte noch mehrere Jahre andauern könnten, entschließen sich immer mehr Menschen, insbesondere aus Syrien, die beschwerliche (Weiter-)Reise nach Europa zu wagen. Zu den von außerhalb des Kontinents zugewanderten Flüchtlingen kommt eine hohe Zahl an Asylsuchenden aus den Balkanstaaten hinzu, die ihre Heimatländer in vielen Fällen wohl primär aus wirtschaftlichen Gründen verlassen.

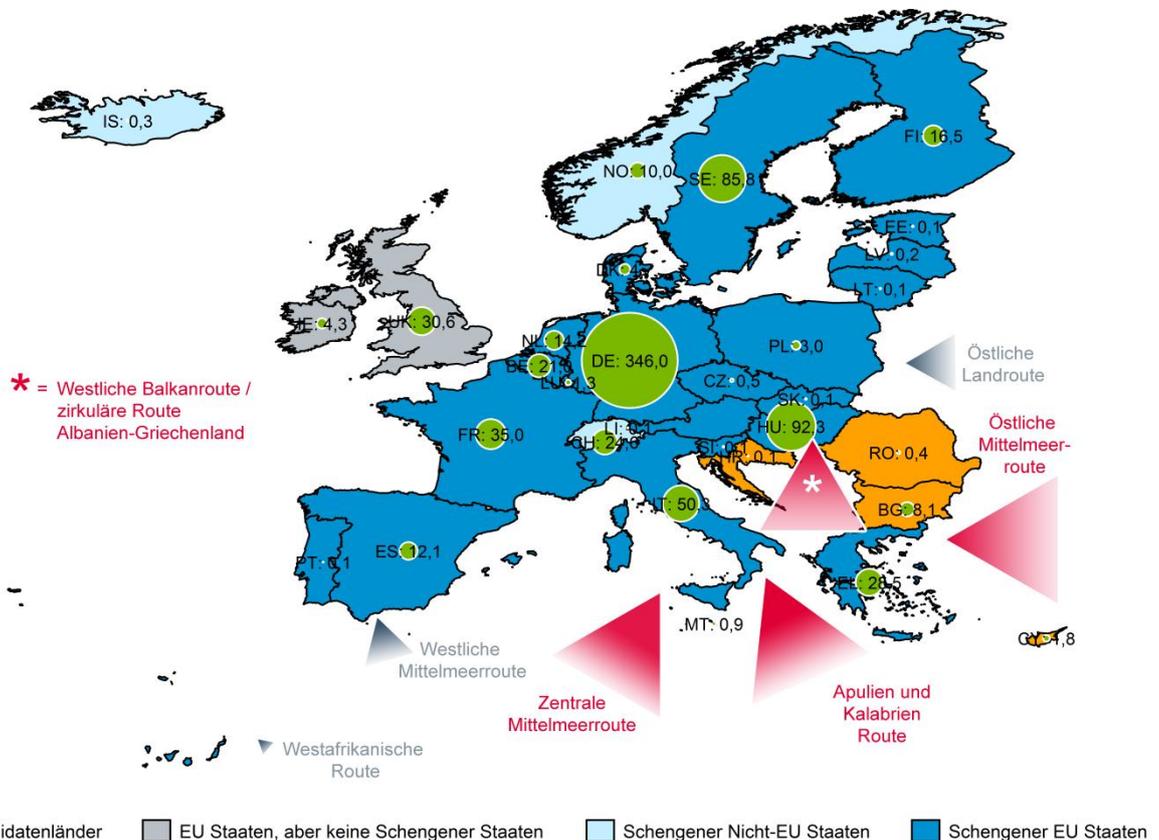
Es gibt acht Hauptrouten, auf denen die Flüchtlinge versuchen nach Europa zu gelangen (Abbildung 6), wobei die Flüchtlinge – etwa 700.000 illegale Grenzüber tretungen von Januar bis August/September 2015 – fast ausschließlich über die östliche Mittelmeerroute (~50%, insb. aus Syrien, Afghanistan, Kosovo), die westliche Balkanroute (~30%, insb. Syrien, Afghanistan und Pakistan) und über die zentrale Mittelmeerroute sowie die Route Apulien und Kalabrien (~18%, insb. Eritrea, Nigeria, Subsahara-Afrika) nach Europa gelangten.²

Die Anzahl der Asylbewerber stieg in der EU28 plus den 4 Schengener Nicht-EU Staaten bis August auf 710.000 Personen. Dies ist verglichen mit dem Vorjahreszeitraum ein Anstieg um fast 90%. Der Bestand an Personen mit anhängigen Asylverfahren kletterte auf 657.000 im August 2015. Dieser deutliche Zustrom an Flüchtlingen stellt die Zusammenarbeit der europäischen Länder auf eine harte Probe.

Flüchtlingstrom gelangt fast komplett über drei Hauptrouten nach Europa

6

Tausend, Personen mit anhängigen Asylverfahren



Quellen: EUKommission, Frontex, Eurostat, Deutsche Bank Research

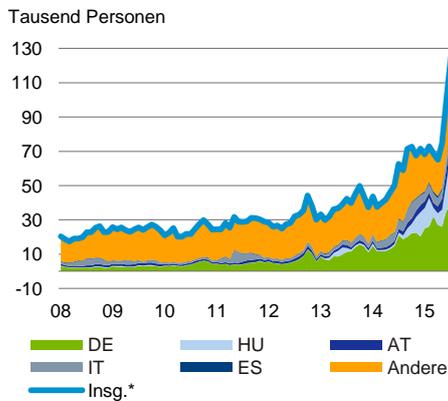
² Frontex (2015), FRAN Quaterly, Frontex Migratory Routes Map.



Flüchtlingenzustrom: Eine Chance für Deutschland

Zahl der Asylbewerber zuletzt auf über 100.000 pro Monat gestiegen

7

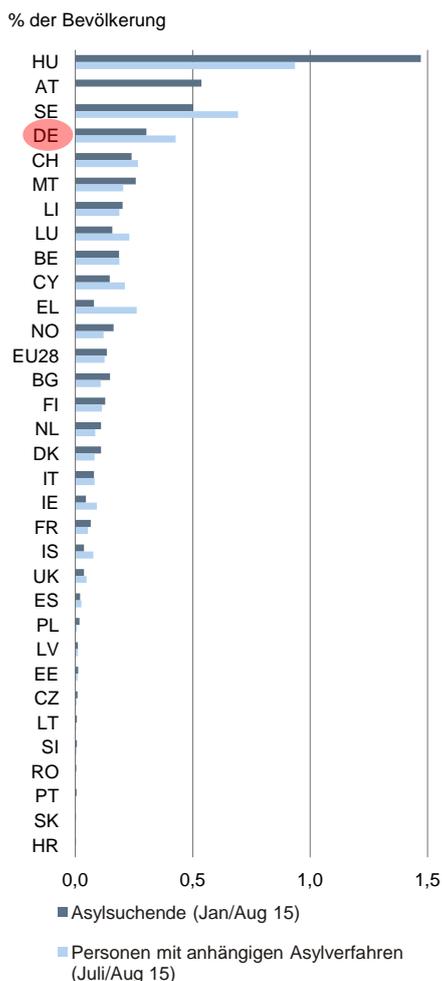


* EU28 + 4 Schengener Nicht-EU Staaten

Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Relativ hoher Anteil der Flüchtlinge in Deutschland

8



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Dublin-System in der Krise

So stehen die etablierten Regeln der EU für die Registrierung und Aufnahme von Asylsuchenden, das Schengen-System, zunehmend in Frage. Dieses Regelwerk, die so genannte Dublin III-Verordnung (VO (EU) Nr. 604/2013) und ergänzende Richtlinien zur Umsetzung im Detail, hat zwei Ziele: (1) Es soll sicherstellen, dass ein und nur ein Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylantrags einer bestimmten Person zuständig ist. Damit sollen effiziente Verfahren ermöglicht und v.a. mehrfache Verfahren in unterschiedlichen Ländern vermieden werden. (2) Die Verordnung definiert eine klare (hierarchische) Rangfolge von Kriterien, anhand derer festgelegt werden kann, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des Antrages und bei positiver Entscheidung für die Aufnahme des betreffenden Asylbewerbers zuständig ist. Kurz gefasst gilt: Sofern ein Asylsuchender weder (enge) Familienangehörige noch eine Aufenthaltserlaubnis einschließlich Visa in einem anderen Mitgliedstaat hat und die Grenze zu dem betreffenden Mitgliedstaat nicht illegal überschritten hat, „... so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig.“³

Offenkundig sind nach dem Dublin-System die Länder an den relevanten Außengrenzen der EU für das Gros der Asylverfahren verantwortlich. Wie die Übersicht S. 3 zeigt, sind das v.a. Griechenland, Italien, Ungarn und in begrenzterem Maße Spanien, die so genannten „Frontstaaten“. Diese Länder fühlten sich mit den ihnen gemäß dem Dublin-System obliegenden Aufgaben zunehmend überfordert. In der Folge haben manche Grenzländer Flüchtlinge ohne Prüfung des Asylantrages und oft auch ohne Registrierung bzw. Abnahme und Abgleich von Fingerabdrücken, wie im Eurodac-System vorgesehen, in die EU einreisen lassen und die Weiterreise in andere Mitgliedsländer nicht verhindert, bzw. ermöglicht. Viele Asylsuchende sind so relativ ungehindert aus den Grenzländern Richtung Norden, v.a. nach Österreich, Deutschland und Schweden, gelangt. Zum Anstieg der Zuwanderung in jüngerer Zeit könnte auch beigetragen haben, dass in den Medien Äußerungen der zuständigen Bundesbehörde dahingehend interpretiert wurden, dass das Dublin-Verfahren für Flüchtlinge aus Syrien in Deutschland ausgesetzt sei.⁴ Formal war dies aber nicht der Fall.

Indes hat Deutschland bislang nur für einen geringen Anteil der hier angekommenen Flüchtlinge ein Übernahmearbeit an andere Mitgliedstaaten gestellt und noch weniger dorthin überstellt. In H1 2015 erfolgten rd. 24.000 Ersuchen, 2014 insgesamt rd. 35.000. In Partnerstaaten überstellt wurden 2014 aber nur rd. 4.800 Personen, die meisten davon nach Polen (1218) und Belgien (844).

Nicht nur absolut, sondern auch relativ hat Deutschland bisher deutlich mehr Flüchtlinge aufgenommen als die Mehrheit der anderen europäischen Länder. Von den von Januar bis August 2015 insgesamt in die EU28 gewanderten Flüchtlingen hat Deutschland etwa 35% aufgenommen, und rund 55% der in der EU28 anhängigen Asylverfahren entfallen auf Deutschland. Bezogen auf die Bevölkerung liegt Deutschland innerhalb der EU28 auf Rang 4.

Rudimentäre Ansätze der EU zur Steuerung der Zuwanderung

Über Schwachstellen des Dublin-Verfahrens und die Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wird in der EU bereits seit geraumer Zeit diskutiert. Das Problem stark anwachsender Flüchtlingszahlen und die damit verbundene Überforderung von Mitgliedstaaten geriet indes erst im Laufe dieses Jahres in den Fokus europäischer Politik. So schlug die Europäische Kommission Ende Mai vor, innerhalb von zwei Jahren 40.000 Flüchtlinge, vorwie-

³ Artikel 3 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013.

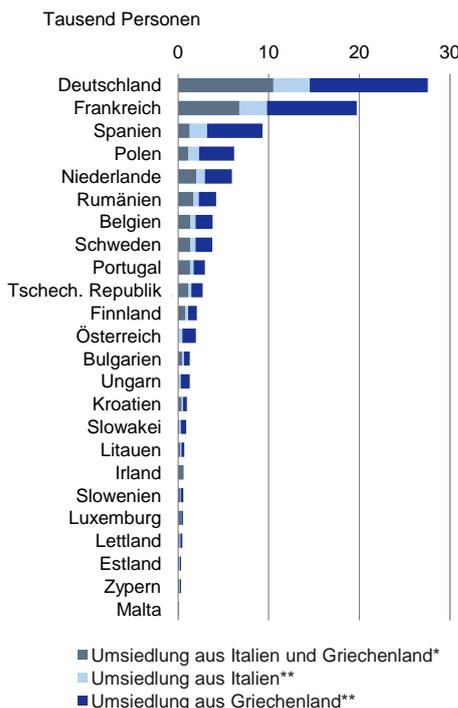
⁴ Die Zeit, Flüchtlinge: Deutschland setzt Dublin-Verfahren für Syrer aus, 25. August 2015.



Flüchtlingenzustrom: Eine Chance für Deutschland

Umsiedlung von 100.000 Flüchtlingen
beschlossen - 60.000 folgen noch

9



* Erster Schritt der Umsiedlung von 32.256 Flüchtlingen von den geplant insgesamt 40.000; ** Erster Schritt der Umsiedlung von 66.000 Flüchtlingen von den insgesamt

Quelle: Rat der Europäischen Union

gend Syrer und Eritreer, aus Griechenland (16.000) und Italien (24.000) in andere Mitgliedstaaten umzusiedeln, obwohl einige davon relativ und absolut bisher bereits mehr Flüchtlinge aufgenommen haben. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten erfolgt demnach über einen Schlüssel, in den vier Kriterien mit unterschiedlichem Gewicht einfließen: das BIP und die Bevölkerungsgröße des Landes mit je 40% sowie die Arbeitslosenrate und die Zahl der in den vergangenen vier Jahren bereits aufgenommenen Asylsuchenden mit je 10%. Als Aufnahmeländer waren nur Mitgliedstaaten vorgesehen – mit Ausnahme von Irland und Großbritannien, die nicht zu den Schengenstaaten gehören, sowie von Dänemark, das eine Opt-out-Klausel für entsprechende Vereinbarungen hat.⁵ Damit wollte die Kommission erstmals von der Notfallklausel nach Artikel 78 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU Gebrauch machen, was eine Teilnahmepflicht impliziert.

Im September unterbreitete die Kommission darüber hinaus den Vorschlag, ebenfalls als Notfallmaßnahme 120.000 Personen vorwiegend aus Italien und Griechenland auf Basis einer gleich gestalteten Quote in andere Länder umzusiedeln.⁶ Wie schon bei der ersten Maßnahme vorgesehen, schließt die Vorlage ein, dass aufnehmende Länder pro umgesiedelte Person einmalig mit EUR 6.000 aus dem EU-Budget unterstützt werden.

Freilich traf der Vorschlag einer Umsiedlung auf Basis einer verpflichtenden Quote von Anfang an auf Widerstand insbesondere der Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) sowie Rumäniens. Auch war klar, dass sich Großbritannien nicht beteiligen würde. Deswegen verabredete der Ministerrat im Juli zunächst die freiwillige Umsiedlung von 32.256 Personen. Mitte September beschloss der Rat dann, die Zahl im Dezember auf die von der Kommission angestrebten 40.000 zu erhöhen. Die 22 Mitgliedstaaten, die sich nach derzeitigem Stand an der Umsiedlung beteiligen, erhalten, wie geplant, für jeden aufgenommenen Flüchtling EUR 6.000. Deutschland hat in diesem Rahmen die Aufnahme von 10.500 Flüchtlingen zugesagt.

Am 22. September erzielte der Ministerrat auch eine Einigung über den umfangreicheren Umsiedlungsvorschlag. Dabei wurden Rumänien sowie Tschechien, die Slowakei und Ungarn überstimmt, während sich Polen der Mehrheit anschloss. Allerdings haben die Slowakei und Tschechien angekündigt, nicht an der Umsiedlung teilzunehmen. Derzeit ist offen, ob und welche Konsequenzen dies nach sich ziehen wird. Im Gegensatz dazu bekundeten Irland als Land außerhalb des Schengenraums und Dänemark (trotz Opt-out-Rechts) in begrenztem Maß mitzuwirken. Beschlossen ist, 120.000 Flüchtlinge vorwiegend aus Eritrea, Syrien und dem Irak, bei denen die Schutzbedürftigkeit außer Zweifel steht, innerhalb von zwei Jahren umzusiedeln. Aus Italien und Griechenland sollen davon im ersten Jahr 66.000 umgesiedelt werden. Im zweiten Jahr könnten die verbliebenen 54.000 im Fall besonderer Notsituation und nach eingehender Prüfung der Lage auch aus anderen Ländern kommen, prinzipiell auch aus Deutschland. Es ist aber nicht zu erwarten, dass das Land davon Gebrauch macht. Damit würde Deutschland knapp über 30.000 Personen aufnehmen.⁷

⁵ AEUV Art. 78 Abs. 3 lautet: „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“

⁶ Bereits Ende Mai ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten zudem, innerhalb von zwei Jahren 20.000 Personen aus UNHCR-Flüchtlingscamps neu anzusiedeln. Mitgliedstaaten, die sich an dieser freiwilligen Neuansiedlung beteiligen, sollen finanziell unterstützt werden. Über dieses Ersuchen könnte bereits im Juli eine Einigung erzielt werden. Damals erklärten sich Großbritannien sowie alle Schengenstaaten mit Ausnahme Ungarns bereit, auf freiwilliger Basis in dem genannten Zeitraum insgesamt 22.000 Personen von außerhalb Europas neu anzusiedeln.

⁷ Siehe EU-Innenministerrat in Brüssel, 120.000 Flüchtlinge werden in Europa verteilt, 22. September 2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-22-eu-innenministerrat.html;jsessionid=EA5657833BD57DC9753062EAC78E2385.s2t2>



Flüchtlingenzustrom: Eine Chance für Deutschland

Geht man davon aus, dass wie im bisherigen Jahresverlauf etwa 35% der Flüchtlinge nach Deutschland kommen, so reduziert die beschlossene Umverteilung die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland um rd. 23.000. Das wären weniger als 3%, selbst wenn man den Wert nur auf die in diesem Jahr hierzulande erwarteten Asylsuchenden bezieht.

Die intensiven Diskussionen und mitunter weit auseinanderliegende Positionen zwischen den europäischen Ländern verdeutlichen, dass eine gemeinsame europäische Lösung des Umgangs mit den Flüchtlingen in weiter Ferne liegt. Mit der nicht einstimmigen Einigung auf die Umsiedlung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen, was zuletzt wahrscheinlich dem Zustrom von etwa einem Monat entspricht, wurde noch nicht einmal im Ansatz eine Lösung präsentiert.

Ob sich die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit auf eine generelle Alternative zu dem problembehafteten Dublin-System einigen, ist offen. Die von der EU angeordnete Möglichkeit, die bislang als Notfallmaßnahme vorgeschlagene verpflichtende Quotenregelung als generell geltendes neues System zu etablieren, war weder beim jüngsten Ministerrat noch bei der informellen Tagung der Staats- und Regierungschefs am 23. September in Brüssel (offiziell Gegenstand der Debatte). So forderte der Gipfel, dass die Mitgliedstaaten die Dublin-Verordnung „... wahren, anwenden und umsetzen“.⁸ Um die im Dublin-System und auch zur Durchführung der beschlossenen Umsiedlung notwendige Registrierung und Identifizierung der Flüchtlinge in den Grenzländern organisatorisch zu erleichtern, werden jüngsten Beschlüssen zufolge in Grenzländern, v.a. Griechenland und Italien Kapazitäten, so genannte Hotspots, mit finanzieller und personeller Unterstützung der EU auf- und ausgebaut.

Als weiteren Schritt in die richtige Richtung einer gemeinsamen Europäischen Asylpolitik hat die Kommission Anfang September vorgeschlagen, eine EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten zu erstellen, um Asylverfahren in den Mitgliedstaaten zu erleichtern. In einem ersten Schritt soll die Liste folgende Länder umfassen: Albanien, Bosnien und Herzegowina, das Kosovo, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei. Der Rat der Innenminister konnte sich bislang aber noch nicht abschließend auf die Liste einigen.

Beschlossen wurden aber Verhandlungen mit der Türkei. Die Türkei soll Flüchtlingen, die sich dort niedergelassen haben, bessere Bleibeperspektiven, etwa durch besseren Zugang zum Arbeitsmarkt bieten. Zudem soll das Land seine Grenzen zu Bulgarien und Griechenland stärker sichern, damit auch dadurch weniger Flüchtlinge in die EU kommen. Im Gegenzug will die EU die Türkei finanziell unterstützen. In der Debatte sind EUR 3 Mrd. Die Türkei fordert aber wohl eine höhere Summe und vor allem auch Visa-Erleichterung für ihre Bürger im Schengen-Raum. Darüber hinaus strebt die Türkei eine rasche Wiederaufnahme der eingefrorenen Beitrittsverhandlungen mit der EU an.

Letztendlich wird es höchstwahrscheinlich keine umfassende EU-Lösung, sondern nur Kompromisse für Teilbereiche geben. Diese dürften eine bessere Lastenverteilung, Hilfe für Grenzländer und für die Umsiedlung, eine Verbesserung der Situation in den Zufluchtsorten, striktere Kontrolle und längerfristig wirkende Maßnahmen zur Bekämpfung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern umfassen.

In diese Richtung ging kürzlich das EU-Sondertreffen zur Balkanroute, in dem die Staats- und Regierungschefs einen 17-Punkte-Plan beschlossen. Dieser umfasst verschiedene Vorhaben, wie verbesserten Informationsaustausch, die

⁸ Als vorrangige Maßnahmen einigten sich die Gipfel-Teilnehmer u.a. auf Hilfen für Flüchtlinge in den UNHCR-Camps und auf Unterstützung der Länder im Nahen Osten, die Flüchtlinge aufgenommen haben. Zudem sollen Herkunftsländer der Flüchtlinge unterstützt werden (Länder in Afrika, und im westlichen Balkan). In Einklang mit der Migrationsstrategie sollen die Kontrollen an den EU-Außengrenzen verstärkt werden, auch durch zusätzliche Mittel für beteiligte EU-Institutionen wie Frontex.

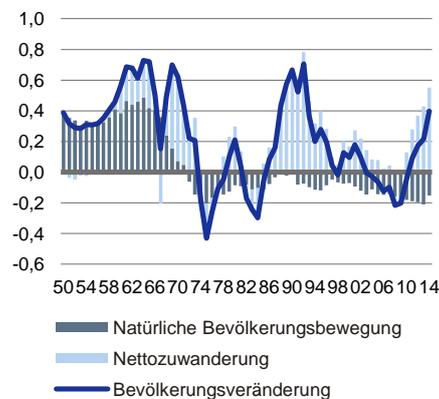


Flüchtlingzustrom: Eine Chance für Deutschland

Steigende Nettozuwanderung stoppte seit 2011 Bevölkerungsrückgang

10

Millionen Personen, Deutschland

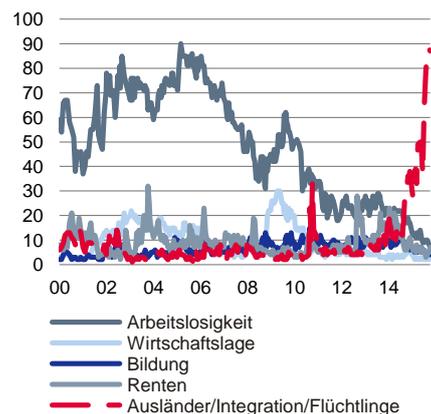


Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bank

Seit Ende September Flüchtlingszustrom wichtigstes Problem

11

Maximal zwei Nennungen

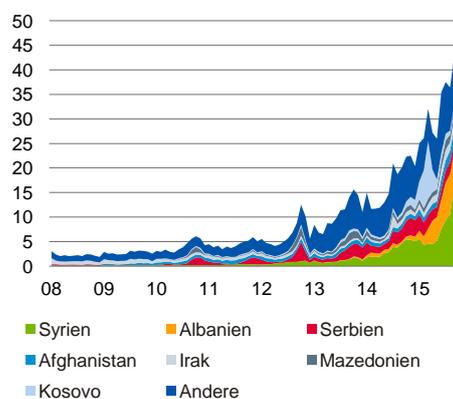


Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer, (23.10.2015)

Anzahl der Asylbewerber und der ...

12

Tausend Personen, Deutschland



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Bereitstellung von Unterkünften, die gemeinsame Steuerung der Flüchtlingsströme und eine Verstärkung des Grenzmanagements. Dass nur 11 Länder an dem Treffen teilnahmen, verdeutlicht, dass eine umfassende EU-Lösung in weiter Ferne liegt und die Maßnahmen bisher einem Flickenteppich gleichen.

Flüchtlingstrom hebt Nettozuwanderung nach Deutschland auf Höchstwert von über 1 Million

Während auf europäischer Ebene keine kurzfristige Einigung auf eine gemeinsame Linie in Sicht ist, halten die Flüchtlingsströme ungebremsst an, vor allem in das mehrheitlich gewünschte Zielland Deutschland. Hierbei stößt Deutschland angesichts dieses massiven Zustroms an organisatorische Grenzen die benötigten Not- bzw. Erstunterkünfte und die Erstversorgung in kürzester Zeit zu schaffen, was ohne den massiven Einsatz von privater Hilfe und der frühzeitig entstandenen Willkommenskultur nicht möglich wäre. Infolge des anhaltenden Zuzugs nimmt die Bevölkerung diese große Herausforderung verstärkt wahr. Das zeigt sich am Emporschießen der Nennung „Ausländer/Integration/Flüchtlinge“ bei der Politikbarometer-Umfrage nach dem wichtigsten Problem in Deutschland.

Angesichts der weltweiten Krisen gewann seit dem Jahr 2013 die Asylsuche als Zuwanderungsmotiv deutlich an Bedeutung. Die Zahl der Asylanträge stieg zunächst auf über 200.000 im Jahr 2014. Alleine in den ersten neun Monaten des Jahres 2015 kletterte die Zahl der Asylbewerber mit 289.000 über den Wert des gesamten Vorjahres. Mehr als die Hälfte der Asylbewerber kamen aus den folgenden fünf Ländern: Syrien, Albanien, Serbien, Afghanistan und dem Irak.

Dies kam zusätzlich zu der bereits seit Mitte 2010 steigenden Arbeitszuwanderung, die zum einen aus der Öffnung des Arbeitsmarktes in Richtung Osteuropa und zum anderen aus der teilweise katastrophalen Arbeitsmarktlage in den am stärksten von der Eurokrise betroffenen Ländern in Südeuropa resultiert.⁹

In diesem Jahr könnten insgesamt etwa 800.000 bis 1 Million Flüchtlinge nach Deutschland strömen, was 1 bis 1,2% der Bevölkerung entspricht.¹⁰ Alleine im Oktober kamen nach Angaben des bayrischen Innenministeriums 195.000 Flüchtlinge an.¹¹ Für sich genommen wäre das bereits per Saldo die historisch höchste Zuwanderung nach Deutschland. Wahrscheinlich werden aber noch mehrere Hunderttausend Arbeitsmigranten hinzukommen. So betrug der Wanderungssaldo bei Ausländern in H1 2015 bereits 435.400 und lag damit um 54% höher als in H1 2014. Im gesamten Jahr 2015 dürfte der Wanderungssaldo also weit über der Millionengrenze liegen. Damit könnte Deutschland die USA als traditionell größtes Einwanderungsland ablösen.

Verteilung und Unterbringung der Asylbewerber in Deutschland

Der große (teilweise unkontrollierte) Flüchtlingszustrom nach Deutschland stellt eine enorme Herausforderung für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft dar. Sie beginnt in den Erstaufnahme-Einrichtungen. Die Erst-Unterbringung und Regist-

⁹ Seit 2011 gilt die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für die acht 2004 der EU beigetretenen Länder (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen), seit Anfang 2014 für die Beitrittsländer von 2008, Rumänien und Bulgarien, und ab Juli 2015 wird sie für Kroatien gelten. Siehe Bräuninger, D.; Peters, H. (2015) Anhaltender Zuwanderungsboom 2014, aber Politik bleibt gefordert, Aktueller Kommentar, Deutsche Bank Research.

¹⁰ Von 800.000 Flüchtlingen geht das BAMF aus (Prognoseschreiben zur Zahl der im Verteilungssystem EASY registrierten Personen nach § 44 Abs. 2 AsylVfG vom 20. August 2015) und der Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel sprach Mitte September bereits von 1 Million Flüchtlinge (Sigmar Gabriel zur Flüchtlingspolitik, 14. September 2015 - Kein Land kann die Aufgabe allein stemmen).

¹¹ Siehe Flüchtlingsgipfel - ein Thema im Bericht aus Berlin Was geht, was nicht? tagesschau.de, 01.11.2015.

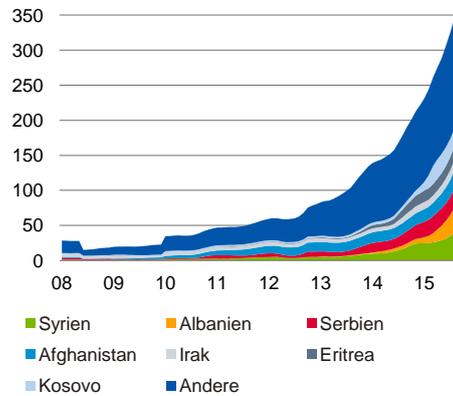


Flüchtlingzustrom: Eine Chance für Deutschland

... Personen mit anhängigen Asylverfahren deutlich gestiegen

13

Tausend Personen, Deutschland

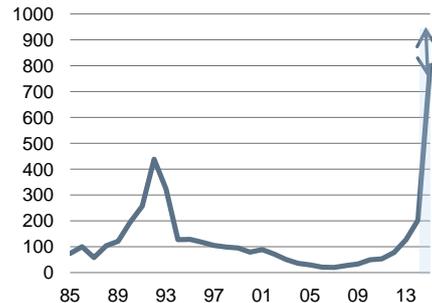


Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Zahl der Asylbewerber in Deutschland in 2015 wohl auf historischem Hoch

14

Tausend Personen



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Aufnahmequoten:
"Königsteiner Schlüssel"

15

Bundesland	Quote
Nordrhein-Westfalen	21%
Bayern	15%
Baden-Württemberg	13%
Niedersachsen	9%
Hessen	7%
Sachsen	5%
Berlin	5%
Rheinland-Pfalz	5%
Schleswig-Holstein	3%
Brandenburg	3%
Sachsen-Anhalt	3%
Thüringen	3%
Hamburg	3%
Mecklenburg-Vorpommern	2%
Saarland	1%
Bremen	1%

Quelle: BAMF

rierung der Asylbewerber obliegt bislang den Bundesländern. Künftig beteiligt sich aber auch der Bund an diesen Aufgaben. Der Bund ist zudem für die (juristische) Durchführung der Asylverfahren zuständig. Die Verteilung der Asylbewerber auf die einzelnen Bundesländer erfolgt grundsätzlich auf Grundlage des im Grundgesetz verankerten „Königssteiner Schlüssels“. Der Anteil der Asylbewerber, die einem Bundesland zugewiesen werden, richtet sich zu zwei Dritteln nach seinem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach seiner Bevölkerungszahl. (Allerdings können die Länder in gegenseitigem Einvernehmen unter bestimmten Bedingungen abweichende Regeln treffen.) Durch dieses Verfahren kommen die meisten Asylbewerber nach Nordrhein-Westfalen (s. Tabelle 15).

Die Länder orientieren sich bei der weiteren Verteilung auf die Kommunen prinzipiell ebenfalls an den Kriterien des Königssteiner Schlüssels, so dass in strukturschwachen Regionen prinzipiell entsprechend weniger Asylbewerber zu versorgen sind. Die Kommunen sind auch für die Auszahlung der Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) verantwortlich.

Die Unterbringung in Erstaufnahme-Einrichtungen ist zeitlich befristet. Die seit Oktober 2015 geltende Rechtslage sieht grundsätzlich eine maximale Unterbringungsdauer von sechs (zuvor drei) Monaten vor. Bewerber aus sicheren Herkunftsländern sind indes verpflichtet, während der gesamten Asylverfahrensdauer dort zu wohnen. Angesichts der aktuellen sehr hohen Flüchtlingszahlen reichen die Kapazitäten der Erstaufnahme-Einrichtungen aber weithin nicht mehr aus – mit der Folge, dass viele Asylsuchende vorzeitig den Kommunen zugewiesen werden. Ohnehin stehen Landkreise, Städte und Gemeinden derzeit vor einer Herkulesaufgabe. Sie müssen Wohnraum für die Asylbewerber bereitstellen und vielfältige Aufgaben bei der Grundversorgung und Integration der Asylsuchenden bewältigen (s. S. 13 ff). Um die Unterbringung zu erleichtern, hat der Gesetzgeber nun für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge die Absenkung bauplanungsrechtlicher und energetischer Standards beschlossen.

Bisher lange Verfahrensdauer

Die Bearbeitungszeit von Asylanträgen liegt in Deutschland derzeit im Durchschnitt bei 5,4 Monaten. Die Bearbeitung hat sich damit gegenüber 2014 beschleunigt. Im vergangenen Jahr dauerte die Bearbeitung der Anträge durchschnittlich noch 7,1 Monate. Im ersten Halbjahr 2014 betrug der entsprechende Wert sogar noch 11,1 Monate. Die Durchschnittswerte überdecken allerdings eine breite Streuung der Verfahrensdauern mit Blick auf einzelne Herkunftsländer. Während 2014 Verfahren von Bewerbern aus Syrien im Durchschnitt 4,2 Monate dauerten, betrug die durchschnittliche Bearbeitungszeit bis zu einer behördlichen Entscheidung bei anderen Ländern fast ein Jahr oder mehr. Bei diesen Werten ist allerdings die (durchschnittliche) Dauer eventueller Gerichtsverfahren nicht mit einbezogen. Zudem kann es Experten zufolge mehrere Wochen dauern, bis Asylsuchende einen Antrag überhaupt einreichen (können) und die entsprechende Akte angelegt wird.

Während der gesamten Verfahrensdauer verfügen Bewerber grundsätzlich über Aufenthaltsrecht in Deutschland (die Aufenthaltsgestattung). Für Ende 2014 weist die amtliche Statistik knapp 178.000 Aufenthaltsgestattungen für Personen aus Drittstaaten außerhalb der EU28 aus. Gleichwohl erscheinen insbesondere die bisherigen langen Fristen problematisch. So schreibt die EU-Verfahrensrichtlinie vor, dass ein Verfahren grundsätzlich nach sechs Monaten abgeschlossen sein muss. Eine Verlängerung um höchstens neun Monate ist

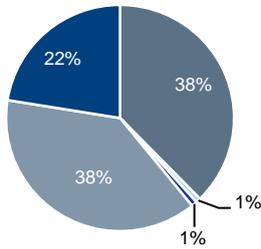


Flüchtlingenzustrom: Eine Chance für Deutschland

Entscheidungen über Asylanträge

16

% der Entscheidungen über Asylanträge
Jan/Sep 2015



- Rechtsstellung als Flüchtling
- Subsidiärer Schutz gem. § 4 Abs.1 AsylVfG
- Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5/7 AufenthG
- Ablehnungen
- Sonstige Verfahrenserledigungen

Quelle: BAMF

u.a. aber dann möglich, wenn „...eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gleichzeitig internationalen Schutz beantragt.“¹²

Allerdings arbeiten die Behörden daran, die Verfahrensdauer zu verkürzen. So wurde beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Zahl der Mitarbeiter sowohl für die Bearbeitung als auch für die Entgegennahme von Anträgen seit Herbst des vergangenen Jahres deutlich auf derzeit rd. 3.300 aufgestockt, weitere Mitarbeiter werden bis Ende November eingestellt. Der neue BAMF-Leiter Weise hat jetzt zudem angekündigt, die Kapazitäten des BAMF durch 3.000 Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit weiter aufzustocken. Zudem gelten seit November 2014 Bosnien-Herzegowina, Mazedonien u. Serbien als sichere Herkunftsstaaten. Ende Oktober sind nun auch Albanien, Kosovo und Montenegro hinzugekommen. Damit geht das Bestreben einher, Anträge von Bewerbern aus diesen Ländern schneller zu bearbeiten. Des Weiteren hat das Bundesamt Mitte Oktober 2014 ein beschleunigtes Asylverfahren für Syrien und irakische religiöse Minderheiten eingeführt, in das Ende Juni 2015 auch Eritrea einbezogen wurde. Ziel des Bundes ist, trotz steigender Antragszahlen die Asylverfahren auf durchschnittlich drei Monate zu verkürzen und die maximale Verfahrensdauer 2016 auf maximal fünf Monate zu begrenzen.

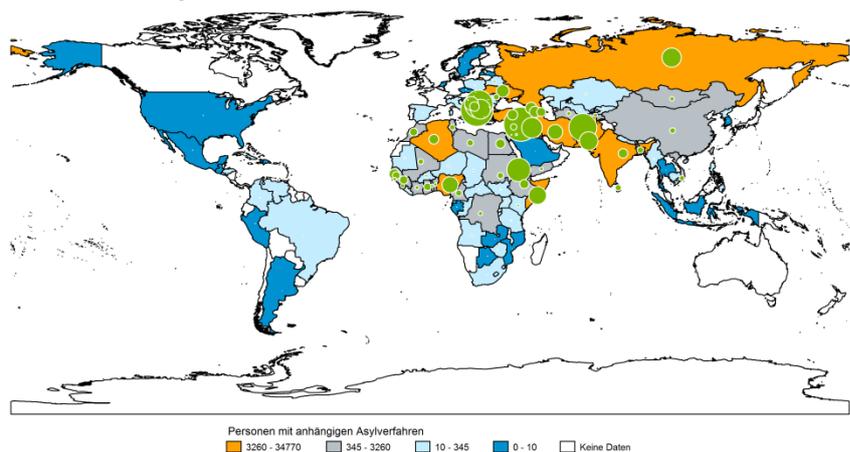
Großer Bestand anhängiger Verfahren

Der enorme Anstieg der Asylbewerberzahlen einerseits und die relativ lange Dauer der Verfahren andererseits haben dazu geführt, dass auch die Zahl der anhängigen, noch nicht entschiedenen Verfahren kräftig gestiegen ist. Allein in den 12 Monaten von September 2014 bis August 2015 hat sie sich von 190.500 auf 346.000 fast verdoppelt (siehe auch Abbildung 13). Das entspricht 54% aller in der EU anhängigen Verfahren. Auch diese Zahlen belegen die Notwendigkeit einer weiteren Beschleunigung der Asylverfahren in Deutschland. Freilich ist auch in anderen Ländern, wie etwa Schweden, die Zahl anhängiger Verfahren in dem genannten Zeitraum deutlich gestiegen.

Personen mit anhängigen Asylverfahren in Deutschland nach Herkunftsland

17

Tausend Personen, August 2015



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Gut die Hälfte der Entscheidungen derzeit positiv

Angesichts der Dauer der Verfahren nimmt die Zahl der Entscheidungen erst mit entsprechender Verzögerung zu. Von Januar bis September 2015 hat das

¹² Richtlinie 2013/32 EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) v. 26. Juni 2013.

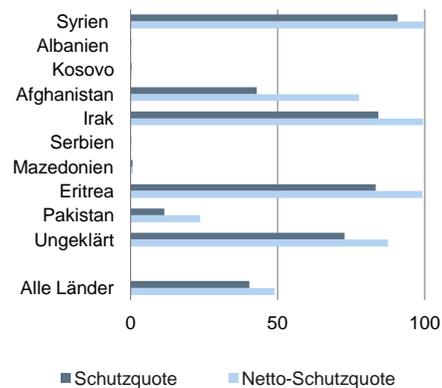


Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Schutzquoten für Bewerber aus den Top 10 Herkunftsländern 2015*

18

Anteil positiver Entscheidungen an Erstanträgen, %



* Januar - September

Quellen: BAMF, Deutsche Bank Research

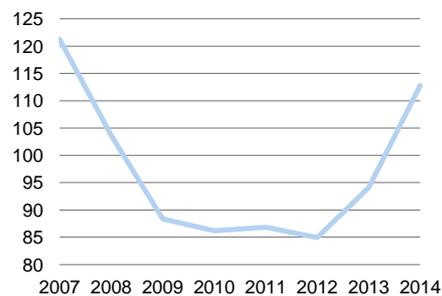
BAMF gut 174.500 Entscheidungen gefällt (davon 151.100 Entscheidungen über Erstanträge). Damit wurde in diesen neun Monaten die Zahl des gesamten Jahres 2014 (128.900) bereits um mehr als ein Drittel übertroffen. Von den Entscheidungen dieses Jahres fielen rd. 39% bzw. 68.300 positiv aus.¹³ Im vergangenen Jahr waren es 31,4%. Abgelehnt wurden bis einschließlich September 38,4% der Anträge (2014 33,4%).¹⁴

Der Blick auf die Schutzquoten für einzelne Herkunftsländer zeigt, dass Asylbewerber aus Krisengebieten, in denen es Krieg und/oder Vertreibung gibt, wie Eritrea, Syrien und Irak, eine hohe Anerkennungsquote aufweisen. Bereinigt um formale Entscheidungen (s. Fußnote 13) lag die Quote in den ersten 9 Monaten dieses Jahres hier bei fast 100%. Auch bei Personen mit ungeklärter Herkunft fallen die Entscheidungen in einer überdurchschnittlich hohen Zahl der Fälle positiv aus. Hingegen betrug die bereinigte Quote für die im Herbst 2014 für sicher erklärten Länder nur rd. 0,8% und weniger. Auch (Erst-)Anträge von Bewerbern aus Albanien und dem Kosovo sind im laufenden Jahr nur zu 0,2% bzw. 0,4% positiv beschieden worden. Auch bei Folgeanträgen sind die entsprechenden Quoten hier nicht wesentlich anders. Bei den Entscheidungen besteht also ein klarer Trend, Bewerber aus Krisengebieten anzuerkennen, während Gesuche aus (sicheren) Ländern des Balkans nur zu einem geringen Teil (Januar bis September 2015 rd. 3 vom 1.000) positiv beschieden werden.

Anzahl geduldeter Personen in DE aus Drittstaaten zur EU28

19

Jahresende, 1.000



Quelle: Statistisches Bundesamt

Relativ geringe Zahl an Abschiebungen, viele Geduldete

Personen, deren Antrag negativ beschieden wurde, müssen grundsätzlich ausreisen oder sie werden abgeschoben. 2014 galt Letzteres für 10.900 Personen, knapp 7% mehr als 2013. Zudem wurden 2014 rd. 4.000 (2013: 4.500) Personen innerhalb von sechs Monaten nach unerlaubter Einreise in Herkunftsländer zurückgeführt. Im ersten Halbjahr 2015 wurden 8.200 abgelehnte Asylbewerber abgeschoben. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum bedeutet das einen Anstieg von 42%. Freiwillig kehrten den Angaben zufolge bis Ende Juni 2015 bereits mehr als 12.600 Personen in ihre Herkunftsländer zurück; 85% davon stammten aus dem westlichen Balkan. Bund und Länder haben sich indes jetzt zu einer konsequenten Durchsetzung bestehender Ausreisepflichten verpflichtet.

Allerdings halten sich nicht alle abgelehnten Asylsuchenden, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, illegal in Deutschland auf. Vielmehr können die betreffenden Personen auch den Status als Geduldete erlangen, wenn eine Abschiebung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nicht in Frage kommt. Die Zahl der Geduldeten ist in den letzten beiden Jahren kräftig gestiegen von knapp 85.000 Ende 2012 auf 112.800 Ende des vergangenen Jahres.

Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Angesichts der bevorstehenden riesigen demografischen Herausforderungen, der im internationalen Vergleich hervorragenden Situation des deutschen Arbeitsmarktes, dem mittelfristig sich verschärfenden Fachkräftemangel und der günstigen fiskalischen Situation, hat der Flüchtlingszustrom das Potenzial, sich

¹³ Den positiven Entscheidungen, die Schutz bzw. ein Aufenthaltsrecht in Deutschland implizieren liegen verschiedene rechtliche Tatbestände zugrunde. Neben der Anerkennung als Flüchtling gemäß der Genfer Konvention (§3 Abs. 1 AsylVfG u. Art. 16a GG) sind dies der subsidiäre Schutz (§4 Abs.1 AsylVfG) und das Abschiebungsverbot (§ 60 Abs. 5 od. 7 AufenthG).

¹⁴ Bei einem knappen Viertel (22,5%) handelt es sich um so genannte formale Entscheidungen, die ohne nähere Prüfung abgeschlossen werden, etwa weil bereits ein früherer Antrag abgelehnt wurde oder Bewerber ihren Antrag zurückgezogen haben. Rechnet man die formellen Entscheidungen heraus, so liegt die Schutzquote, d.h. der Anteil der positiven Entscheidungen, für 2014 bei 48,5% und für Januar bis August 2015 bei 51%. Im laufenden Jahr sind also gut die Hälfte der zur Entscheidung gelangten Fälle positiv entschieden worden, mit steigender Tendenz.

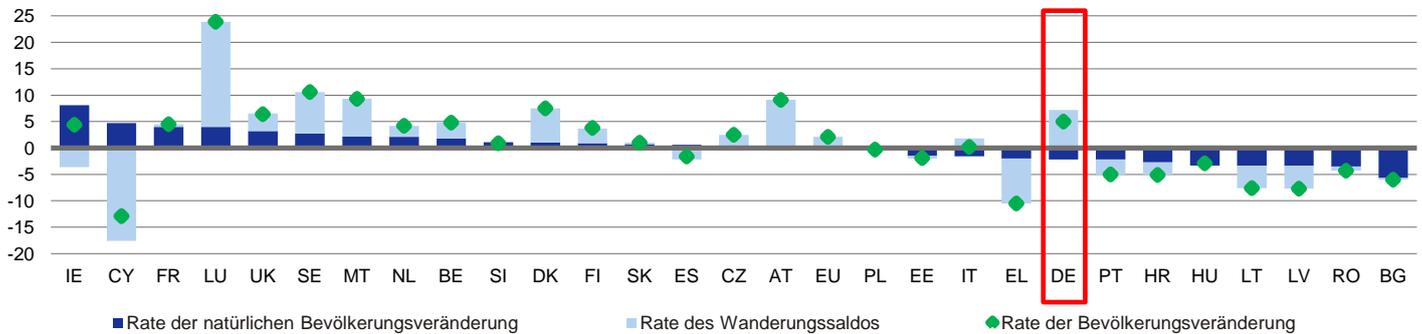


Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Zuwanderung überdeckt derzeit relativ starken Rückgang der heimischen Bevölkerung in Deutschland

20

Pro Tausend Personen (der durchschnittlichen nationalen Bevölkerung), 2014



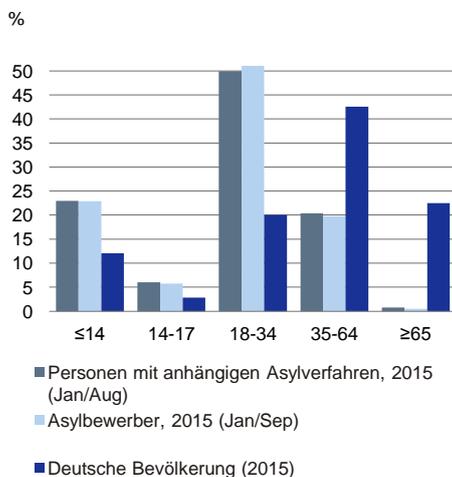
Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

mittel- bis langfristig als günstig für Deutschland herausstellen. Dies setzt aber eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft voraus, ein Kraftakt sowohl für die heimische Bevölkerung als auch die Neuzuwanderer. Zudem könnte eine ausgeprägte Willkommens- und Integrationskultur die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland steigern und damit mittelfristig vermehrt auch höher qualifizierte Arbeitskräfte anziehen.

Neue Bevölkerungsdynamik: Mehr Köpfe, günstigere Altersstruktur

Flüchtlinge deutlich jünger als deutsche Bevölkerung

21



Quellen: Eurostat, Deutsche Bank Research

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern steht Deutschland vor deutlich größeren demografischen Umwälzungen. Der Rückgang der heimischen Bevölkerung hält seit mittlerweile über 40 Jahren an und dürfte sich in den kommenden Jahren noch weiter verschärfen. Freilich hat die Zuwanderung einen zahlenmäßigen Rückgang der Bevölkerung immer wieder verhindert. In jüngerer Zeit ist dies seit 2011 der Fall. Seither ist die Nettozuwanderung von 279.000 auf 550.000 Personen im Jahr 2014 gestiegen. Allerdings war der Saldo in den Jahren 2008 und 2009 sogar negativ. In den vergangenen fünf Jahren seit 2010 zogen per Saldo 1,8 Millionen Personen nach Deutschland, so dass bei einem Rückgang der heimischen Bevölkerung um 932.000 Personen, die Bevölkerungszahl um 820.000 stieg.

Nicht nur die reguläre Zuwanderung, sondern auch die Flüchtlinge wirken deutlich positiv auf die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland, die ohne Zuwanderung langfristig zu vergreisen droht. In der Vergangenheit lag das durchschnittliche Alter der Immigranten bei Einreise bei 23,3 Jahren. Dies liegt deutlich unter dem Durchschnittsalter der Bevölkerung insgesamt (44,5 Jahre) und der Personen ohne Migrationshintergrund (46,8 Jahre). Die jetzt ankommenden Flüchtlinge sind ebenfalls deutlich jünger. Zudem sind Männer mit rund 70% bei den Flüchtlingen deutlich überrepräsentiert. Der Anteil der Unter-18-Jährigen liegt bei den Flüchtlingen bei rund 30% und der Anteil der 18- bis 64-Jährigen bei etwa 70%. Bei der deutschen Bevölkerung sind dies 15% und 62%.

Integrationserfolg entscheidend

Angesichts der Unsicherheit über den weiteren Verlauf der zahlreichen internationalen Krisenherde und der Nichtverfügbarkeit umfangreicher, verlässlicher Daten über sozioökonomische Merkmale sowie der Unklarheit, ob die ankommenden Flüchtlinge ihr im Heimatland aufgebautes Humankapital tatsächlich verwerten können, betrachten wir basierend auf unserem Bevölkerungsmodell¹⁵

¹⁵ Wir rechnen dabei mit einer konstanten Geburtenrate von 1,4 und einer Erhöhung der Lebenserwartung bei Geburt von +7,2 Jahren für Männer und +6,1 Jahren für Frauen bis zum Jahr 2060.

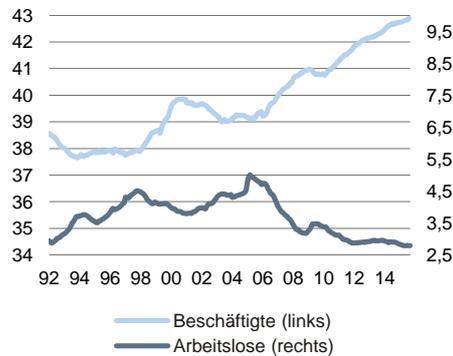


Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Beschäftigung auf Höchststand ...

22

Millionen Personen



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bank

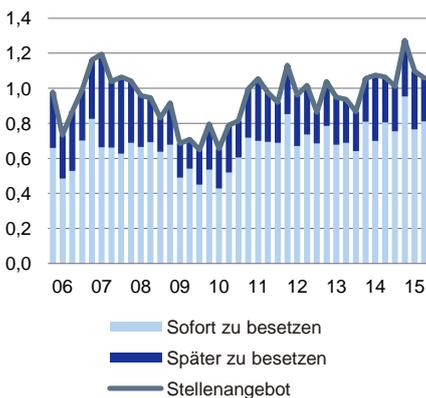
zwei Szenarien, denen wir das hypothetische Szenario eines neutralen Wanderungssaldos gegenüberstellen. In dem hypothetischen Szenario ohne Nettozuwanderung und ohne Anpassungsreaktionen der inländischen Bevölkerung bspw. über ein verlängertes Erwerbsleben würde die Bevölkerung in den nächsten zehn Jahren um etwa 3 ½ Millionen Personen und das Erwerbspersonenpotenzial durch den Eintritt der Baby-Boomer-Generationen in den Ruhestand sogar um 4 ½ Millionen zurückgehen. In diesem Szenario wäre mit einem deutlichen Rückgang des Wachstumspotenzials zu rechnen – von derzeit etwa 1 ½% auf nur noch etwa ½% in zehn Jahren und sogar Stagnation im Jahr 2030. Das per Umlage finanzierte Rentensystem in der heutigen Form wäre ohne drastische Einschnitte kaum aufrechtzuerhalten.

Die kurzfristigen wirtschaftlichen und fiskalischen Effekte des Flüchtlingszustroms fallen in den beiden später betrachteten Szenarien sehr ähnlich aus und werden zunächst abgebildet. Anschließend werden anhand der beiden Szenarien die möglichen mittel- bis langfristigen Wirkungen dargestellt.

Stellenangebot bei über 1 Million

23

Millionen



Quelle: IAB

Deutscher Arbeitsmarkt in blendender Verfassung

Die solide Verfassung des deutschen Arbeitsmarktes bietet derzeit insgesamt günstige Voraussetzungen für die Aufnahme zusätzlicher Arbeitskräfte. Das Beschäftigungsniveau befindet sich auf einem Allzeithoch und die Arbeitslosenquote verharrt auf dem niedrigsten Niveau seit der Wiedervereinigung. Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot für den ersten Arbeitsmarkt lag im zweiten Quartal in Deutschland bei etwas über 1 Million Stellen, von denen fast 80% sofort zu besetzen sind.

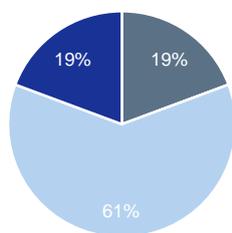
Nach Qualifikation unterteilt entfallen davon rund 20% auf Stellen für ungelernete Arbeitskräfte, etwa 60% für Arbeitskräfte mit Ausbildungsabschluss und rund 20% für Kräfte mit Fach-/Hochschulabschluss. Die Schwierigkeit vieler Unternehmen, zeitnah freie Stellen zu besetzen, zeigt sich in der gestiegenen Vakanzzeit – also dem Zeitraum zwischen dem Stellenabgang und dem Besetzungstermin in Tagen –, die im bisherigen Jahresverlauf bei durchschnittlich 84 Tagen liegt. Untergliedert nach dem Anforderungsniveau zeigt sich der größte Engpass bei komplexen Spezialtätigkeiten (88 Tage), gefolgt von fachlich ausgerichteten Tätigkeiten (84), hoch komplexen Tätigkeiten (83) und Helfer- und Anlerntätigkeiten (68). Gegenüber dem Vorjahr stieg die Vakanzzeit mit 7 Tagen am stärksten bei den Helfer- und Anlerntätigkeiten; etwa 1/3 dieser Stellen ist länger als 3 Monate vakant.¹⁶ Das gleichzeitige Auftreten von etwa 200.000 offenen Stellen für Arbeitskräfte ohne Abschluss/Ungelernt und einer hohen Arbeitslosenquote von anhaltend mehr als 20% für Personen ohne Ausbildung zeigt vorhandene Mismatch-Probleme. Offensichtlich lassen sich die offenen Stellen häufig nicht durch inländische Arbeitskräfte besetzen.

Ob das aus der Zuwanderung resultierende zusätzliche Arbeitsangebot (mittel- bis langfristig) dafür sorgt, dass Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt beseitigt werden, lässt sich derzeit wegen fehlender Informationen über die Qualifikation der Flüchtlinge und die Einsatzmöglichkeiten ihres im Heimatland aufgebauten Humankapitals auf dem deutschen Arbeitsmarkt kaum abschätzen.

Rund 20% der Stellen entfallen auf ungelernete/ohne Berufsabschluss

24

%, Q4 2014



- Ohne Berufsabschluss/ Ungelernt
- Ausbildungsabschluss inkl. Fachschulabschluss
- Fachhochschul-/Hochschulabschluss

Quelle: IAB

U-Förmige Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge?

Bei vielen Asylsuchenden bedarf es wahrscheinlich erheblicher, zum Großteil staatlich finanzierter Humankapitalinvestitionen, damit diese überhaupt erst für eine Integration in den deutschen Arbeitsmarkt in Frage kommen. Belastbare

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit (2015) Analyse der gemeldeten Arbeitsstellen nach Berufen (Engpassanalyse), August 2015.



Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Vakanzzzeit von Arbeitsstellen zuletzt deutlich gestiegen

25



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bank Research

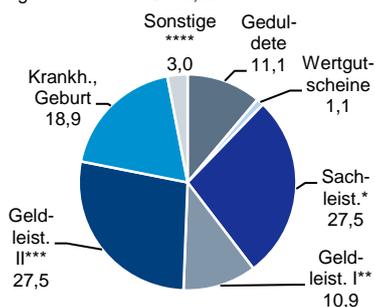
Daten zur Qualifikationsstruktur der Asylsuchenden liegen derzeit nicht vor. Dabei wird die Einschätzung auch dadurch erschwert, dass viele Asylsuchende ohne Dokumente über ihre berufliche oder akademische Qualifikation einreisen. Typischerweise gehörten die in Europa ankommenden Flüchtlinge aber nicht zu den Ärmsten ihres Heimatlandes und weisen eine bessere Qualifikationsstruktur auf.¹⁷ Das Heranziehen von Qualifikationsstatistiken der Heimatländer würde für eine Analyse aber nur begrenzt weiterhelfen, da unklar ist, ob ihr bisher erworbener Humankapitalbestand auch auf dem deutschen Arbeitsmarkt in vergleichbarer Weise eingesetzt werden kann.

Angaben der Bundesagentur für Arbeit zufolge dürfte mehr als die Hälfte der Asylsuchenden keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. 15 bis 25% verfügen demnach aber über einen Hochschulabschluss. Diese Zahlen deuten auf eine U-förmige Qualifikationsstruktur hin. Viele Ankommende sind gut qualifiziert, aber auch ein großer Anteil ist unzureichend qualifiziert, während mittlere Qualifikationen unterrepräsentiert sind. Vor dem Hintergrund solcher Einschätzungen rechnet das Bundesministerium mit einem zusätzlichen Bedarf an Mitteln für Integrations- und Sozialleistungen in Höhe von EUR 2,3 bis 2,8 Mrd.¹⁸

Staatliche Ausgaben für Asylbewerberleistungen 2014

26

%, insgesamt brutto EUR 2,396 Mrd



* einschl. Unterkunft, Ohne Wohn- u. Durchgangslager, ** für persönl. Bedürfnisse ("Taschengeld"), *** für den Lebensunterhalt; **** z.B. Umzugs- od. Fahrtkosten, Hilfe bei Pflegebedürftigkeit, Baby-Ausstattung

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bank

Zunächst kräftig steigende Ausgaben für Unterkunft und Existenzsicherung Asylsuchender und ...

In der kurzen Frist ist die Aufnahme der Flüchtlinge in jedem Fall mit erheblichen Kosten verbunden, da Personen mit Aufenthaltsgestattung, also Asylbewerber mit laufenden Verfahren, grundsätzlich Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben. Dieser Anspruch umfasst das Recht auf eine Unterkunft sowie auf Leistungen, die sich auf die Sicherung des physischen Existenzminimums und auf die Gesundheitsversorgung beziehen. Bei der Unterbringung sind zwei Phasen zu unterscheiden: Zunächst erfolgt diese in zentralen „Erst-Aufnahmeeinrichtungen“ der Bundesländer (vgl. S. 7). In der Aufnahmeeinrichtung müssen die Asylsuchenden mindestens bis zu sechs Wochen und längstens sechs Monate bleiben. Insoweit besteht für sie kein Recht auf Freizügigkeit.¹⁹ In der zweiten Phase, die i.d.R. bis zur Anerkennung bzw. dem Abschluss des Verfahrens dauert, werden die Asylbewerber innerhalb der jeweiligen Länder dezentral untergebracht. Die dezentrale Unterbringung soll in „Gemeinschaftsunterkünften“ erfolgen. Jedoch ist auch eine andere Art der Unterbringung möglich. So bringen die zuständigen Landkreise und Städte Asylbewerber derzeit sowohl in (angemieteten) Wohnungen oder Hotels als auch in provisorischen Einrichtungen (Turnhallen, Zeltlager, ungenutzte Gewerbeimmobilien) unter. Uneingeschränkte Freizügigkeit besteht erst nach positivem Abschluss des Verfahrens.

Während des Verfahrens erhalten Asylsuchende neben der Unterkunft weitere Grundleistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums sowie Leis-

¹⁷ OECD (2015) Is this humanitarian migration crisis different? Migration Policy Debates No 7, September 2015.

¹⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015). Gemeinsam jetzt an die Lösung der Aufgaben machen. Die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles, im Gespräch mit Gerhard Schröder vom 20. September 2015. <http://www.bmas.de/DE/Presse/Interviews/2015/20-09-15-deutschlandfunk.html>

¹⁹ Bei Asylbewerbern, die nicht (mehr) verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, deren Lebensunterhalt aber nicht gesichert ist, tritt anstelle der Residenzpflicht die Wohnsitzauflage. Die Flüchtlinge können sich dann im gesamten Bundesgebiet bewegen. Sozialleistungen werden zunächst nur an dem in der Auflage festgelegten Wohnort bezogen. Wer seinen Lebensunterhalt selbstständig sichert, der unterliegt nicht der Wohnsitzauflage. Diese Flüchtlinge können damit bundesweit eine Arbeit aufnehmen.

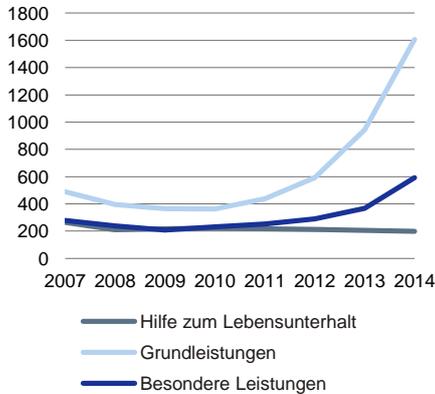


Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Bruttoausgaben für Asylsuchende nach Leistungsarten

27

Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz
EUR Mio

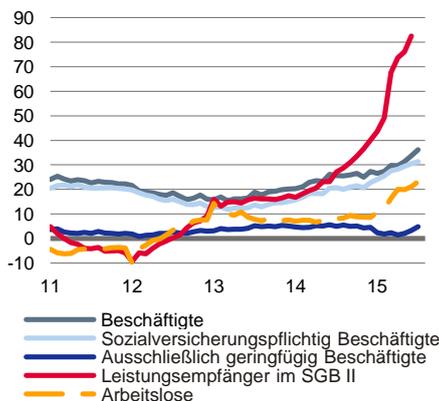


Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei Personen aus den Asylzugländern hoher Anstieg bei Leistungsempfängern und Arbeitslosen

28

Leistungsempfänger im SGB II
Veränderung gg. Vj., Tausend Personen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, August 2015

tungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt.²⁰ Zusätzlich erhalten alle Leistungsberechtigten monatlich einen Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens, das so genannte „Taschengeld“. Dessen Höhe bemisst sich nach dem Alter und dem Familienstatus (s. unten). Das „Taschengeld“ soll, gemäß den jüngsten Asylrechtsänderungen, in Erstaufnahme-Einrichtungen künftig, sofern verwaltungstechnisch sinnvoll möglich, durch Sachleistungen ersetzt werden. Finanzielle Leistungen werden zudem nur noch für einen Monat im Voraus bezahlt. Wohnen die Bewerber außerhalb einer Einrichtung, wird der Bedarf zur Sicherung des Existenzminimums vorrangig durch Geldleistungen gedeckt, die zusätzlich zu dem „Taschengeld“ gewährt werden.

Entsprechende Leistungen erhalten auch Geduldete. Ende 2014 bezogen insgesamt rd. 363.000 Personen Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. 115.000 Personen erhielten Leistungen in speziellen Bedarfssituationen, wie Krankheit, Schwangerschaft oder Geburt.

Für die betreffenden Leistungen gab der Staat 2014 insgesamt netto EUR 2,36 Mrd. aus, knapp 870 Mio. bzw. 58% mehr als 2013. Jeweils gut ein Viertel (27,5%) der Brutto-Ausgaben von EUR 2,396 Mrd. entfiel dabei auf Sachleistungen (einschließlich Unterkunft – ohne Durchgangseinrichtungen) sowie auf Geldleistungen für den Lebensunterhalt insbesondere von Personen außerhalb von Einrichtungen. Knapp ein Fünftel waren Ausgaben für die Gesundheitsversorgung. Das in der Öffentlichkeit viel debattierte „Taschengeld“ summierte sich auf knapp 11% bzw. 262 Mio.

Für Geduldete gaben die Gebietskörperschaften EUR 266 Mio. aus. Das Gros davon entfiel auf Ausgaben für Personen, die sich länger als 15 Monate im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Leistungen für diese Personengruppe orientieren sich an den Leistungen der Grundsicherung (nach SGB II, Hartz IV).

... ein deutlicher Kostenschub bei Hartz IV

Nach einer positiven Entscheidung bei ihrem Verfahren haben die anerkannten Flüchtlinge sowie Personen, die unter subsidiärem Schutz stehen oder unter das Abschiebungsverbot (§ 60 Abs. 5/7 AufenthG) fallen, Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV, d.h. Arbeitslosengeld II, Sozialgeld sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe). Die Regelsätze bei Hartz IV liegen etwa 7 bis 11% über den Geldleistungen für Asylsuchende, die außerhalb von Einrichtungen leben. Zudem übernimmt der Staat die Kosten der Unterkunft und Heizung, soweit angemessen. Freilich erhalten nicht alle Hartz IV-Bezieher den vollen Regelsatz. So beziehen derzeit rd. 1,2 Mio. erwerbstätige Personen, sog. „Aufstocker“, entsprechend verminderte Leistungen ergänzend zu ihrem Arbeitseinkommen.²¹ Insgesamt beliefen sich die Ansprüche der knapp 6,1 Mio.

Monatliche Geldleistungen für Asylsuchende

29

	Geldleistungen für persönl. Bedürfnisse	Zusätzliche Geldleistungen für Bewerber außerhalb von Einrichtungen	Geldleistungen für Personen außerhalb von Einrichtungen insgesamt
0-6	84	133	217
7-14	92	157	249
15-18	85	198	283
Single	143	216	359
mit Partner	129	194	323
weitere Erwachsene	113	174	287

Quelle: BAMF

²⁰ Bei Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen wird der notwendige Bedarf an Ernährung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern grundsätzlich durch Sachleistungen gedeckt, wobei etwa für Kleidung auch Wertgutscheine ausgegeben werden können.

²¹ Im vergangenen Jahr betrug der durchschnittliche Netto-Leistungsanspruch (einschl. Unterkunft u. Heizung) pro Kopf EUR 396,30 pro Monat. Siehe: BIAJ (Hrsg.) (2015). Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe. Hartz IV: Personen und Zahlungsansprüche - Bund und Länder 2008 bis 2014 (SGB II)

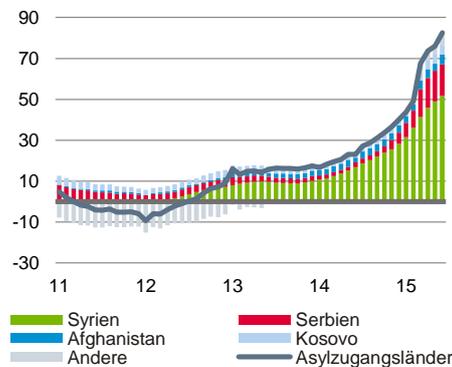


Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Anstieg bei Leistungsempfängern vor allem durch Zustrom aus Syrien

30

Leistungsempfänger im SGB II
Veränderung gg. Vj., Tausend Personen

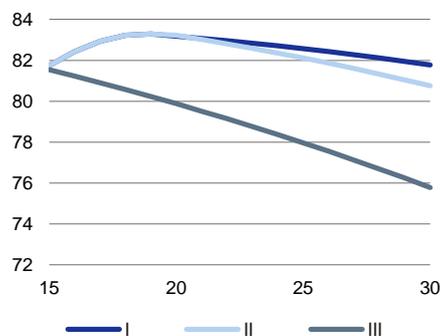


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, August 2015

Nur hohe Zuwanderung könnte
Bevölkerungsrückgang verhindern,...

31

Millionen Personen



Szenarien:
I Wanderungssaldo schwächt sich auf 200.000 p.a. ab
II Wanderungssaldo schwächt sich auf 100.000 p.a. ab
III Wanderungssaldo = 0

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bank Research

Leistungsempfänger im Jahr 2014 auf EUR 34,3 Mrd.²²

Allerdings gibt es weder direkte Angaben darüber, wie groß der Anteil der Flüchtlinge unter den Leistungsbeziehern ist, noch über die Ausgaben, die auf diese Gruppe entfallen. Hilfsweise können jedoch Auswertungen der Beschäftigungsstatistik nach Staatsangehörigkeit herangezogen werden. Veränderungen des Aggregats der Asylzugangsländer dürften hauptsächlich durch den Flüchtlingszustrom verursacht worden sein.²³ Die Zahl der Leistungsempfänger im SGB II ist im Juni mit über 80.000 gg. Vj. besonders stark angestiegen. Zum Großteil geht dies auf den Anstieg der Transferempfänger aus Syrien zurück. Damit stiegen die Hartz IV-Ausgaben bereits erheblich und das Gros der Leistungsempfänger dürfte Anspruch auf den jeweiligen vollen Regelsatz haben.

Leistungen für Integration und Teilhabe: Ausbau erforderlich

Neben den Leistungen zur Existenzsicherung gewährt der Staat verschiedene Hilfen mit dem Ziel, die Integration und Teilhabe von Migranten zu fördern. Insbesondere bei Kindern und Jugendlichen setzen die Hilfen frühzeitig ein. So haben Kinder mit Aufenthaltsgestattung ab dem Alter von einem Jahr einen Rechtsanspruch auf Betreuung (Hort, ab drei Jahren Kindergarten) bis zum Schuleintritt, wobei eventuelle Kosten vom zuständigen Jugendamt getragen werden. Kinder und Jugendliche im Alter von sechs bis 16 sind nach dreimonatigem Aufenthalt in Deutschland schulpflichtig. Die Bereitstellung der entsprechenden räumlichen Kapazitäten obliegt grundsätzlich den Kommunen. Sie müssen auch für das Personal in den Kinderbetreuungseinrichtungen sorgen, während die Länder für die Personalausstattung der Schulen zuständig sind.

Erwachsene haben nicht in gleichem Maße wie Kinder und Jugendliche Anspruch auf Leistungen für Integration und Teilhabe. So haben bislang nur anerkannte Flüchtlinge das Recht einen Integrationskurs zu besuchen.²⁴ Hingegen sind (staatliche) Angebote für Asylsuchende erst im Auf- bzw. Ausbau. So hat etwa das BAMF in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration das Kurskonzept "Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber" entwickelt. Zudem hat sich der Bund verpflichtet, auch, und zwar prioritär „... die Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete mit jeweils guter Bleibeperspektive zu öffnen, und zwar prioritär und im Umfang von 300 Stunden. Nach Anerkennung der Schutzberechtigung sollten es 600 Stunden sein“.²⁵

Zwei Kontrast-Szenarien

Inwieweit der Zuwanderungsstrom nach der anfänglichen erheblichen Kostenbelastung die demografiebedingten Herausforderungen Deutschlands abmildert

²² Indes wurden die Regelsätze zum Jahresbeginn um rd. 2% angehoben.

²³ Dies sind nach der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit die folgenden 15 Länder: Afghanistan, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Eritrea, Irak, Iran, Kosovo, Mazedonien, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, Somalia, Syrien und Ukraine. Siehe Bundesagentur für Arbeit (2015) Hintergrundinformation - Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg, September 2015.

²⁴ Ein solcher Kurs besteht aus einem Sprach- und einem Orientierungskurs, und er dauert i.d.R. insgesamt 660 Stunden. Für Flüchtlinge, die sich nicht auf einfache bzw. ausreichende Art auf Deutsch verständigen können, sind diese Kurse verpflichtend. Personen, die bereits einen Integrationskurs absolviert haben oder bereits über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und arbeitsuchend gemeldet sind und/oder Hartz IV oder Arbeitslosengeld I beziehen, können zudem berufsbezogene Sprachförderung erhalten. Für 2015 waren in Deutschland 25.000 Plätze für diese Kurse vorgesehen. Die Kapazität soll jetzt kurzfristig auf 100.000 erhöht werden.

²⁵ Bundesregierung (2015). Flüchtlinge: Bund verdoppelt Finanzhilfen.

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/06/2015-06-18-spitzentreffen-im-kanzleramt.html>

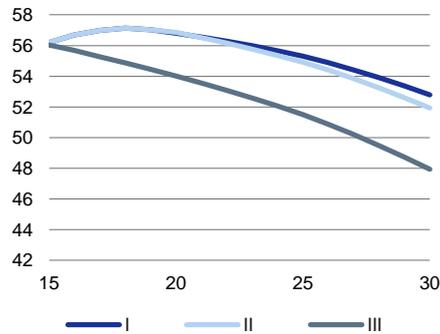


Flüchtlingzustrom: Eine Chance für Deutschland

... Erwerbspersonenpotenzial stabilisieren und ...

32

Millionen Personen



Szenarien:
I Wanderungssaldo schwächt sich auf 200.000 p.a. ab
II Wanderungssaldo schwächt sich auf 100.000 p.a. ab
III Wanderungssaldo = 0

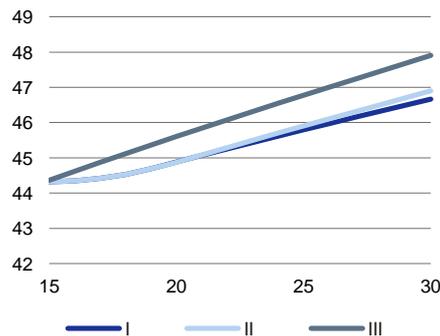
Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bank Research

und die deutschen Sozialkassen entlastet, hängt entscheidend davon ab, wie die Integration der Jüngeren Zugewanderten ins Schulsystem und der Zugewanderten im Erwerbsalter in den Arbeitsmarkt gelingt. Zur Verdeutlichung der Unterschiede berechnen wir im Folgenden für den Zeitraum der nächsten 10 Jahre zwei Szenarien: Win-Win- vs. Lose-Lose-Szenario. Es wird in beiden Szenarien angenommen, dass der Flüchtlingszustrom in den nächsten drei Jahren noch auf einem anhaltend hohen Niveau verharrt und danach auf den Durchschnittswert der 2000er Jahre von 50.000 pro Jahr zurückgeht. Bei der Arbeitszuwanderung gehen wir von einer unterschiedlichen Entwicklung aus. Im positiven Szenario glänzt Deutschland durch anhaltende Willkommenskultur international, kann sich dadurch im Kampf um Talente besser durchsetzen und die Nettozuwanderung schwächt sich mittelfristig auf 200.000 Personen pro Jahr ab. Im pessimistischen Szenario hingegen gehen wir davon aus, dass die Nettozuwanderung auf 100.000 zurückgeht. Natürlich wird keines der hier vorgestellten Szenarien so eintreffen, sie dienen vielmehr der Skizzierung zweier möglicher – sehr kontrastreicher – Entwicklungspfade.

... Alterung der Bevölkerung abmildern

33

Durchschnittsalter



Szenarien:
I Wanderungssaldo schwächt sich auf 200.000 p.a. ab
II Wanderungssaldo schwächt sich auf 100.000 p.a. ab
III Wanderungssaldo = 0

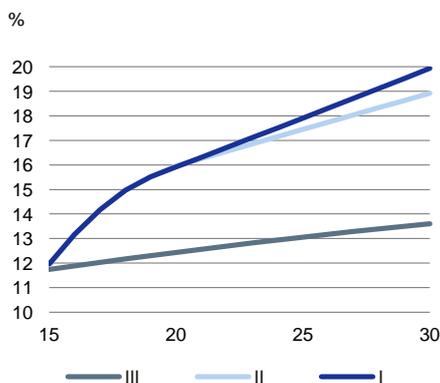
Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bank Research

Win-Win-Szenario: Hohe Nettozuwanderung verringert demografische Herausforderungen

In dem Win-Win-Szenario gelingt mit einem enormen gesellschaftlichen Kraftakt und hohen Anfangsinvestitionen eine relativ schnelle Integration in den Arbeitsmarkt.²⁶ In diesem positiven Szenario sorgt die Zuwanderung (gemäß der in der Übersicht unten genannten Annahmen) dafür, dass es in den nächsten fünf Jahren zu keinem Rückgang der Potenzialwachstumsrate kommt und danach der Rückgang deutlich abgemildert wird. Anstatt auf etwa ½% in zehn Jahren zu fallen, dürfte sie dann bei etwa 1% liegen. Die Beschäftigung dürfte durch die Zuwanderung in den nächsten zehn Jahren um rund 1,7 Millionen steigen. Zudem sorgt der deutliche Anstieg der Beschäftigung für eine erhebliche Entlastung der Sozialsysteme, insb. wird die Rentenversicherung auf eine stabilere Basis gestellt. Die anfänglichen Investitionen in das Humankapital der Neuankömmlinge von anfänglich über EUR 10 Mrd. jährlich zahlt sich in diesem Szenario für die heimische Bevölkerung mehr als aus.

Ausländeranteil könnte sich bis 2030 verdoppeln

34



Szenarien:
I Wanderungssaldo schwächt sich auf 200.000 p.a. ab
II Wanderungssaldo schwächt sich auf 100.000 p.a. ab
III Wanderungssaldo = 0

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bank Research

Annahmen der Szenarien

35

	Szenarien	
	Win-Win	Lose-Lose
Nettozuwanderung 2015-2025	5.250.000	4.450.000
davon		
Flüchtlinge	2.850.000	2.850.000
Arbeitsmigration	2.400.000	1.600.000
Abschiebungsquote	37%	37%
Mittelfristige Arbeitsmarktintegrationsquote (% Erwerbspersonen)	50%	30%
Korrektur für zunächst geringere Produktivität/Arbeitszeit		
Flüchtlinge	40%	60%
Arbeitszuwanderer	30%	40%
Arbeitslosigkeit reguläre Zuwanderung	10%	25%

Quelle: Deutsche Bank Research

²⁶ Für die grobe Abschätzung des Anteils der Erwerbstätigen sowie der Arbeitszeit und Produktivität der Zuwanderer ggü. Inländern wurde auf Census-Daten des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Der negative Lohnabstand der jüngeren Alterskohorte wurde als grobe Näherung für den Produktivitätsrückstand verwendet. Danach liegt der Lohnnachteil bei 25%. Die Arbeitszeit der Ausländer ist aufgrund der unterschiedlichen Beschäftigtenstruktur um etwa 5% geringer.



Neue Dynamik am Arbeitsmarkt durch produktivitätsorientierte Löhne, Engagement der Unternehmen und mehr Selbständige

Die entscheidende Annahme einer raschen Integration reicht weit. Sie impliziert neue Dynamik am Arbeitsmarkt, wie sie unter Status-quo-Bedingungen allerdings eher nicht zu erwarten ist. Aber die Entwicklung am Arbeitsmarkt lässt sich gestalten, verkrustete Strukturen lassen sich aufbrechen. Das zeigt das vergangene Jahrzehnt, in dem mit der Agenda 2010 und mit maßvoller Lohnpolitik ein günstiger Rahmen geschaffen wurde für einen Beschäftigungsaufschwung auf breiter Front, wie ihn zuvor viele als in Deutschland nicht möglich erachteten. Diese Erfahrungen sprechen dafür, in der heutigen Lage, ähnlich wie zu Beginn der letzten Dekade, Beschäftigungshemmnisse gerade auch für weniger gut qualifizierte Flüchtlinge abzubauen, produktivitätsorientierte Löhne zu ermöglichen und darüber hinaus neue Freiräume für Selbständigkeit zu schaffen. Die Flüchtlinge sind i.d.R. räumlich mobil und beruflich flexibel und sie haben eine hohe Motivation, ihre Lebenslage auch materiell zu verbessern. Man kann darauf bauen, dass sie neue Möglichkeiten eines erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt und für selbständige wirtschaftliche Betätigung auch nutzen werden.

Am Arbeitsmarkt hat der Gesetzgeber bereits einige spezifische Barrieren für Flüchtlinge abgebaut. So wurde im Herbst vergangenen Jahres die Wartezeit für den Zugang Asylsuchender und Geduldeter zum Arbeitsmarkt auf einheitlich drei Monate stark verkürzt. Und durch die jüngsten Gesetzesbeschlüsse steht auch Leiharbeit deutlich früher offen, und zwar Hochqualifizierten und in Engpassberufen nach drei und anderen Flüchtlinge nach 15 Monaten, statt erst nach vier Jahren, wie bislang. Allerdings erscheint auch die noch für die Dauer eines Jahres geltende Vorrangprüfung, die Asylsuchenden mit Ausnahme von Hochqualifizierten und in Engpassberufen den Antritt einer Stelle nur ermöglicht, wenn es keinen gleichqualifizierten Bewerber dafür gibt, nicht mehr zeitgemäß.

Um den Aufbau neuer Arbeitsplätze zu beschleunigen, sollte darüber hinaus auch das Thema Arbeitskosten adressiert werden. So ist unsere Annahme, dass in den kommenden Jahren Hunderttausende auch weniger gut qualifizierte Flüchtlinge einen Arbeitsplatz finden werden, ökonomisch nur überzeugend zu begründen, wenn der im internationalen Vergleich hohe deutsche Mindestlohn von EUR 8,50 zumindest temporär ausgesetzt oder deutlich abgesenkt wird. Darauf lässt ein Blick nach Frankreich schließen. Der ebenfalls hohe Mindestlohn gilt als ein Grund für die hohe dortige Jugendarbeitslosigkeit,²⁷ von der gerade Jugendliche mit Migrationshintergrund besonders betroffen sind. Zwar dürfte infolge der notwendigen Absenkung des Mindestlohnes die Zahl der Aufstocker bei Hartz IV steigen. Aber die Alternative zu produktivitätsorientierten Löhnen wären noch mehr arbeitslose Hartz IV-Bezieher oder öffentliche Beschäftigungsprogramme und/oder Lohnsubventionen für Unternehmen, die Flüchtlinge beschäftigen, in einem Umfang, der selbst in Deutschland nicht solide finanzierbar wäre. Entsprechende Programme und insb. Anreize für Unternehmen, weniger Qualifizierte einzustellen, können als ergänzende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hilfreich und wohl auch unverzichtbar sein, wenn eine zügige Integration der Flüchtlinge erreicht werden soll. Eine nachhaltig tragfähige Anpassung über Marktmechanismen können sie aber nicht ersetzen.

Ungeachtet der Notwendigkeit marktgerechter Löhne und ergänzender Einstellungsanreize können auch Unternehmen auf verschiedene Weise an der Integrationsaufgabe mitwirken. Und wir gehen hier davon aus, dass dies auch geschieht. So könnten sie beispielsweise (ältere) Mitarbeiter als Mentoren, die Flüchtlinge im oder außerhalb des Betriebes anlernen, (teilweise) freistellen.

²⁷ S. etwa Gorry, Aspen (2013). Minimum Wages and Youth Unemployment. European Economic Review, Vol. 64 C, S. 57-75.



Flüchtlingenzustrom: Eine Chance für Deutschland

Das könnte vielen Flüchtlingen, für die eine traditionelle (duale) Ausbildung – etwa aus Altersgründen – ungeeignet ist, Chancen eröffnen. Gerade bei den immer stärker nachgefragten Pflegedienstleistungen könnte auf diese Weise wohl relativ schnell zusätzliche Beschäftigung entstehen.

Auch der Bereich selbständiger Betätigung ist ausbaufähig. Warum sollen Flüchtlinge nicht auch Arbeitgeber für ihre zugewanderten Landsleute sein? Diese müssten dann auch nicht schon gleich perfekt mit der deutschen Sprache umgehen können. Es wäre hinreichend, wenn der Chef über entsprechende Kenntnisse verfügte. Er könnte dann auf der einen Seite mit den Kunden kommunizieren und auf der anderen seine Mitarbeiter instruieren, dank moderner Kommunikationsmittel gegebenenfalls auch aus der Ferne, etwa wenn die Mitarbeiter vor Ort bei den Kunden tätig sind. Vor allem im Dienstleistungsbereich, etwa bei haushaltsnahen Diensten, sollte es noch günstige Expansionsmöglichkeiten für solche Geschäftsmodelle geben. Dabei könnte die Selbständigkeit etwa durch KfW-Kredite oder andere Hilfsprogramme gefördert werden.

Maßnahmen zur weiteren Öffnung von Märkten, etwa eine weitere Liberalisierung des Ladenschlusses, könnten den Aufbau von Arbeitsplätzen sowohl für Arbeitnehmer als auch für Selbständige zusätzlich fördern. Ganz generell dürften in vielen Bereichen, wie derzeit schon bei den Bauvorschriften zu sehen, Vorschriften und Regulierung zurückgedrängt werden, um die Anforderungen zu bewältigen. Studien zeigen, dass die Lernbereitschaft von Kindern mit Migrationshintergrund sehr hoch ist.²⁸ Allerdings hat gerade in Deutschland mangelnde Sprachkompetenz zu deutlich unterdurchschnittlichem Lernerfolg geführt. Hier liegt im Win-Win-Szenario die Priorität der Integrationspolitik, wobei das niedrige Durchschnittsalter der Migranten ein großer Vorteil ist.

Lose-Lose-Szenario: Gescheiterte Integration verschärft Verteilungskonflikte und verursacht anhaltend hohe Staatsausgaben

Das Lose-Lose-Szenario eines Scheiterns der Integration in den Arbeitsmarkt gewinnt umso mehr an Wahrscheinlichkeit, je mehr notwendige Anpassungen unterbleiben. So gilt in diesem Szenarium weiterhin der relativ hohe Mindestlohn. Maßnahmen zur weiteren Öffnung von Märkten werden ebenfalls nicht beschlossen. Das mindert die Chancen geringer qualifizierter Zuwanderer, auf dem offiziellen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, beträchtlich. In der Folge streben viele in die Schattenwirtschaft. Mangels zusätzlicher Stellenangebote kommt es zudem zu intensiver Konkurrenz für Beschäftigte im Niedrig- bzw. Mindestlohnsektor. Insbesondere für geringer qualifizierte Ausländer früherer Zuwanderungskohorten dürften sich die Beschäftigungschancen verschlechtern und die Löhne oberhalb des Mindestlohns unter Druck geraten.

Mit dem Scheitern der Integration in den Arbeitsmarkt scheitert im Lose-Lose-Szenario auch die Integration in die Gesellschaft. Für nachziehende Familienangehörige gibt es ebenso wenig befriedigende Perspektiven. Die Zahl der Arbeitslosen schnell in die Höhe. Daraus resultieren enorme Verteilungskonflikte und soziale Spannungen. Es bilden sich verstärkt Parallelgesellschaften. Der Aufwand für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit steigt kräftig. Die Gefahr sozialer Konflikte wie sie aus anderen europäischen Großstädten bekannt sind, wächst erheblich. Diese Problematik löst sich auch längerfristig kaum auf, da wegen steigender Sozialbeiträge und v.a. höherer Steuern eher mit einem verminderten Stellenangebot zu rechnen ist.

²⁸ S. etwa Stanat, Petra; Christensen, Gayle (2006): Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich. Eine Analyse von Voraussetzungen und Erträgen schulischen Lernens im Rahmen von PISA 2003. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bildungsforschung Band 19.



Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

In der kurzen Frist dürfte es zwar in Folge des kräftigeren Konsums durch staatlich finanzierte Transferzahlungen zu einem positiven Wachstumseffekt von etwa $\frac{1}{4}$ %-Punkt kommen. Die Potenzialwachstumsrate dürfte aber mittelfristig keinerlei Impuls bekommen, der demografisch bedingte Rückgang der Rate wird vielmehr (voll) durchschlagen und die Arbeitslosenquote in Richtung der 10%-Marke steigen. Die im Fall ausbleibender Zuwanderung ohnehin wachsende Belastung der sozialen Sicherungssysteme wird noch verstärkt durch den dauerhaften Transferbezug eines hohen Anteils der Zugewanderten. Die steigenden Kosten für Sozialleistungen und die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit dürften auch mittelfristig bei weit über EUR 10 Mrd. pro Jahr liegen. Diese Ausgaben muss der Staat durch Steuererhöhungen und/oder höhere Budgetdefizite finanzieren.

Fazit: Integration als Herkulesaufgabe und Zukunftsinvestition

Europa erlebt derzeit Zuwanderung in historischer Dimension aus Kriegs- und Krisengebieten in seiner Nachbarschaft. In der Folge hat sich das Dublin III-Verfahren zur Bestimmung nationaler Zuständigkeiten für die Aufnahme der Flüchtlinge in der EU als nicht hinreichend belastbar erwiesen. Die daraus resultierende schiefe Verteilung der Asylsuchenden in der EU droht die Akzeptanz der EU bei den Bürgern nachhaltig zu beschädigen. Hier könnte ein Quotensystem, das für eine ausgewogenere Verteilung der Flüchtlinge unter den Mitgliedstaaten sorgt, Abhilfe schaffen. Auch die jetzt gestarteten Initiativen der EU, die auf eine verbesserte Lage der Flüchtlinge in Zufluchtsorten insbesondere in der Türkei sowie (längerfristig) auf die Beseitigung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern zielen, sind hilfreich. Hingegen sollte der Forderung einiger EU-Länder, aufgrund des Flüchtlingszustroms die Schuldenregeln zu lockern, angesichts der anhaltend hohen Staatsschulden eine klare Absage erteilt werden.

Deutschland wird wegen seines hohen Wohlstandsniveaus, der günstigen Arbeitsmarktlage und der weithin signalisierten Willkommenskultur ein Magnet für Flüchtlinge bleiben, zumal auch die Sozialleistungen für Schutzbedürftige weiterhin relativ hoch sein werden. Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland stehen daher vor Herkulesaufgaben. Die Erstaufnahme und Registrierung der Flüchtlinge, ihre Versorgung mit Wohnraum, mit Gesundheitsdiensten und notwendige Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums verursachen hohe Kosten. Hinzu kommt die herausfordernde Aufgabe der Qualifikation und Integration. Hier gilt es, die notwendigen Kapazitäten in Kindergärten, Schulen sowie bei Integrationskursen mit entsprechender Priorität zu schaffen

Für das alternde Deutschland ist die Zuwanderung so vieler junger Menschen indes auch eine besondere Chance. Angesichts der seit mehr als 40 Jahren anhaltend niedrigen Geburtenrate und des bereits in wenigen Jahren beginnenden Renteneintritts der Babyboom-Generation drohen in Deutschland zunehmende Arbeitskräfteknappheit und längerfristig wirtschaftliche Stagnation. Dem könnte die Zuwanderung entgegenwirken, wenn die Integration der Flüchtlinge gelingt. Die Ausgaben für die Integration sollten deswegen als Investition in den Standort D betrachtet werden.

Zuwanderer sind nach aller Erfahrung räumlich mobil, beruflich flexibel und stark an einer Verbesserung ihrer eigenen wirtschaftlichen Lage interessiert. Viele sind bereit, auch Tätigkeiten zu übernehmen, für die sich kaum noch heimische Arbeitskräfte finden. So hatte bereits 2010 fast ein Viertel der Beschäftigten in der Altenpflege eigene Migrationserfahrungen.²⁹ Auch eine neue Welle der

²⁹ Afentakis Anja u. Tobias Maier (2014). Können Pflegekräfte aus dem Ausland den wachsenden Pflegebedarf decken? *Wirtschaft und Statistik*, März 2014, S. 173 ff.



Flüchtlingszustrom: Eine Chance für Deutschland

Gründung von Unternehmen, insbesondere Kleinunternehmen, ist unter geeigneten Rahmenbedingungen zu erwarten. Im Dienstleistungssektor, etwa bei haushaltsnahen Diensten, besteht dafür noch viel Potenzial. Deutschland muss und kann kreativer werden. So darf Deutschland auf mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt und mehr wirtschaftliche Dynamik hoffen. Das gilt umso mehr, als Erfolge bei der Integration der Flüchtlinge auch die Attraktivität Deutschlands im globalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte steigern dürften. Von einer solchen gelungenen Integration und entsprechenden positiven wirtschaftlichen Effekten gehen wir in einem Win-Win-Szenario aus. In den Modellrechnungen dämpft die anhaltend hohe Nettozuwanderung den demografisch bedingten Rückgang der Trendwachstumsrate deutlich. Die Sozialsysteme, v.a. das Rentensystem, profitieren von zusätzlichen Nettozahlern. Die Zuwanderung wird in diesem Szenario Deutschlands wirtschaftliche Vorreiterrolle in Europa festigen.

Hingegen drohen bei einem Scheitern der Integration erhebliche wirtschaftliche und soziale Verwerfungen. In diesem Lose-Lose-Szenario kann Deutschland die Chancen nicht nutzen. Statt der wirtschaftlichen Dynamik nehmen die sozialen Kosten für die Versorgung einer hohen Zahl Arbeitsloser und für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zu.

Das negative Kontrast-Szenario soll auch deutlich machen, was für Deutschland auf dem Spiel steht. Dies spricht dafür, Maßnahmen für eine erfolgreiche Integration der Flüchtlinge die notwendige Priorität einzuräumen. Dabei geht es nicht nur die notwendige Qualifizierungs- und Integrationsoffensive und die Bereitschaft der Flüchtlinge, daran mitzuwirken. Auch Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt und andere Regulierungen, die einer legalen wirtschaftlichen Betätigung von Flüchtlingen im Wege stehen, sollten abgebaut werden. Dazu gehören v.a. auch Korrekturen – etwa eine temporäre Absenkung – beim Mindestlohn, da ein erheblicher Teil der Flüchtlinge ihre erste Berufsphase mit intensiven Einarbeitungs- und Ausbildungsmaßnahmen verbringen dürfte, was zu Lasten der effektiven Arbeitszeit geht. Er bildet angesichts des relativ hohen Niveaus von EUR 8,50 eine hohe Hürde für weniger gut qualifizierte Arbeitskräfte, an der gerade auch viele Flüchtlinge zu scheitern drohen.³⁰ Diese Hürden sollten abgebaut werden.

Dieter Bräuninger (+49 69 910-31708, dieter.braeuninger@db.com)

Heiko Peters (+49 69 910-21548, heiko.peters@db.com)

Stefan Schneider (+49 69 910-31790, stefan-b.schneider@db.com)

³⁰ Siehe für eine ausführliche Analyse der Wirkung der Mindestlohneinführung: Peters, H. (2014). Mindestlohn von EUR 8,50 je Stunde: Große Koalition auf dem Holzweg. Deutsche Bank Research. Ausblick Deutschland. 4. Juni 2014. Peters, H. (2015) Mindestlohn: Erste negative Effekte werden sichtbar, Aktueller Kommentar, 16. April 2015.

© Copyright 2015. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg