POLICYbrief

Nr. 01/2015

18. Dezember 2015

Flüchtlingsmigration – Eine globale humanitäre Krise erreicht Deutschland

KRISEN EINER GLOBALISIERTEN WELT

Leibniz-Forschungsverbund

Foto: REUTERS/Leonard Föger

Im Leibniz-Forschungsverbund "Krisen einer globalisierten Welt" arbeiten 23 Leibniz-Institute zusammen, um inter- und transdisziplinär die Mechanismen und Dynamiken von Krisen und deren wechselseitige Interdependenzen besser zu verstehen.

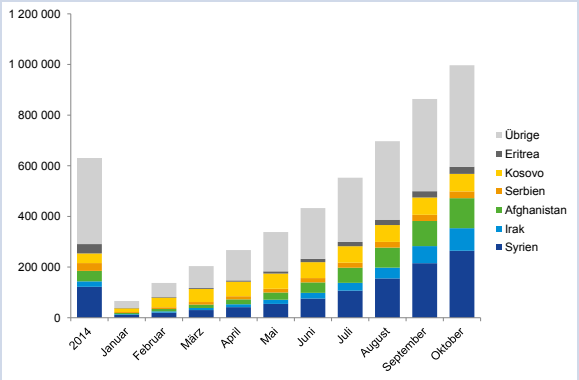
Im vorliegenden Policy Brief wird die aktuelle Flüchtlingsmigration nach Europa aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und Literatur aus den beteiligten Instituten zu diesem Thema in einen Kontext gesetzt. Die gegenwärtige Situation trägt krisenhafte Züge, zum einen aufgrund der großen Zahl der Flüchtenden, zum anderen, weil das bestehende Asylsystem in Europa grundsätzliche Probleme aufweist und daher der Lage nicht gewachsen ist – und dass, obwohl die Problematik an sich nicht neu ist. Die Integration der ankommenden Menschen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt hat sprachliche, qualifikatorische, kulturelle und politische Dimensionen.

Einleitung

Die aktuelle Flüchtlingsmigration nach Europa hat die Europäische Schulden- und Vertrauenskrise in der politischen und medialen Aufmerksamkeit abgelöst. Die Flüchtlingsmigration trägt dabei durchaus krisenhafte Züge. So ist die Anzahl der Menschen, die in der Europäischen Union (EU) Zuflucht als Asylbewerber suchen, im Jahr 2015 dramatisch gestiegen. Während im Jahr 2014 insgesamt etwa 630 000 Personen Asyl in einem Land der EU beantragten, waren es in den Monaten Januar bis Oktober 2015 bereits etwa eine Million Personen (vgl. Abbildung). Die Zahl der Flüchtlinge dürfte noch deutlich höher ausfallen, da bei der Entgegennahme der Asylanträge erhebliche Wartezeiten auftreten. Allein in Deutschland dürfte die Zahl der Flüchtlinge im Jahr 2015 bei 1,1 Million liegen (DIW 2015b, IFO 2015d, IWH 2015a, RWI 2015a).

Leibniz-Gemeinschaft

Abbildung:
Anzahl der Asylbewerber in der Europäischen Union im Jahr 2015 nach Herkunftsstaat



Quellen: Eurostat; Darstellung des IWH.

Zwar erreicht die Flüchtlingsmigration für Europa gegenwärtig neue Dimensionen, aber auf globaler Ebene ist die Problematik nicht neu. Weltweit waren im Jahr 2014 60 Millionen Menschen auf der Flucht. In den vergangenen Jahren haben Krieg, Bürgerkrieg und schwere Menschenrechtsverletzungen immer mehr Menschen aus ihrer Heimat vertrieben; in europäische Länder flohen im Jahr 2014 viele Menschen u. a. aus Syrien, dem Irak, Afghanistan, Serbien und dem Kosovo sowie aus Eritrea. Besonders stark zugenommen hat die Zahl der Flüchtlinge aus Syrien; der dortige Bürgerkrieg hat mit zeitlicher Verzögerung durch die Flüchtlingsmigration eine akute Krise des europäischen Asylsystems ausgelöst.

Krise des internationalen Flüchtlingsregimes – Herausforderung globaler Koordination

Die Flüchtlingsmigration nimmt gegenwärtig auch deshalb krisenhafte Züge in Europa an, weil frühere Hinweise aus den Herkunftsländern nicht rechtzeitig zu globalem politischen Handeln geführt haben (vgl. Kasten); Flüchtlingspolitik findet vorwiegend in der Krisenregion statt. Die wichtigsten Akteure dort sind das System der Vereinten Nationen (insbesondere der UNHCR sowie UNICEF, WHO und FAO), die Nationalstaaten einschließlich supranationaler Zusammenschlüsse (z. B. EU), internationale Hilfsorganisationen (Rotes Kreuz) und Nichtregierungsorganisationen (z. B. Brot für die Welt, Misereor, Ärzte ohne Grenzen). Vereinte Nationen und Hilfsorganisationen sind dabei von den Zuwendungen der Geberstaaten bzw. privaten Spendengeldern abhängig, was langfristig angelegte Programme erschwert. Zusätzlich zu den Finanzierungsproblemen erschweren rechtliche, bürokratische und politische Hemmnisse die Arbeit dieser Institutionen.

Kurzfristige humanitäre Hilfe vor Ort ebenso wie langfristige Programme der Flüchtlingspolitik können nur dann nachhaltige Erfolge zeitigen, wenn die Aktivitäten der verschiedenen Akteure koordiniert werden. Eben dies ist im Kontext des syrischen Bürgerkriegs gescheitert: Die mit zunehmender Zahl der Flüchtlinge und anhaltender Aufenthaltsdauer sich dramatisch verschlechternde Lage in den Flüchtlingslagern des Libanon und Jordaniens zeichnete sich bereits seit einiger Zeit ab, doch Warnsignale des UNHCR wurden von der internationalen Gemeinschaft weitgehend ignoriert.

Krise des europäischen Asylsystems

Eine kohärente europäische Asylpolitik wäre in der gegenwärtigen Lage wichtiger denn je. Das zuletzt im Jahr 2013 novellierte Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) vermag keine Wirkung zu entfalten (HSFK 2014). Die Verteilung der Flüchtlinge in Europa ist sehr ungleich (DIW 2015a). Da von der Aufnahme von Flüchtlingen in einem Land positive Effekte auf andere Länder ausstrahlen, besteht grundsätzlich die Problematik des Trittbrettfahrerverhaltens. Eine effiziente Verteilung der Flüchtlinge kann nur durch Koordination herbeigeführt werden. Aus ökonomischer Perspektive wäre es sinnvoll, die ankommenden Flüchtlinge zunächst nach einem Verteilungsschlüssel auf die EU-Länder zu verteilen. Dieser Verteilungsschlüssel sollte widerspiegeln, dass die Integrationskosten in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausfallen. Effizient ist eine Verteilung, die die Kosten für die Integration zusätzlicher Flüchtlinge nivelliert. Personen, die einen dauerhaften Aufenthaltsstatus in der EU erlangen, unterlägen dann der gleichen Freizügigkeit wie EU-Bürger. Die Kosten zusätzlicher Integration dürften allerdings nicht automatisch dort am niedrigsten sein, wo die ökonomische Leistungsfähigkeit am höchsten ist. Um eine politische Einigung zu erzielen, ist daher auch ein Verteilungsschlüssel für die Kosten erforderlich, der sich an der Leistungsfähigkeit orientiert (IWH 2015b).

Kasten:
Der Nahe und Mittlere Osten – Geschichte einer Flüchtlingsregion

Das Flüchtlingsproblem im Nahen und Mittleren Osten ist kein neues Phänomen.[1] Bereits Ende der 1970er Jahre führten der sowjetische Einmarsch in Afghanistan und der anschließende, bis 1989 andauernde Krieg sowie der Iran-Irak-Krieg zum größten Massenexodus seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und ließen die Region zu einer der bis heute weltweit größten Flüchtlingsregionen werden. Auch die ethnischen, religiösen, außen-, sicherheits- und energiepolitischen Ursachen dieser Konflikte dauern – seit dem Ende des Kalten Krieges unter veränderten globalen Rahmenbedingungen – weiterhin an. Die derzeit zu beobachtende gewaltsame Opposition gegen autoritäre Regime im Nahen Osten ist ein Merkmal dieser neuen Bedingungen. Die Konfliktforschung zeigt, dass zum Beispiel in Syrien die selektive Verteilung materieller Ressourcen ein wichtiges Instrument des Machterhalts darstellt (GIGA 2013, 2015a).[2]

Ein grundlegendes Problem besteht darin, dass die Flüchtlinge zunächst in die unmittelbaren Nachbarstaaten fliehen. Die jedoch sind selbst Teil der instabilen Konfliktregion und mit der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge wirtschaftlich und politisch überfordert, was eine weitere Destabilisierung der Gastländer und der Region insgesamt nach sich zieht.

[1] Aktuelles Projekt am IfZ: Das globale Flüchtlingsregime im Mittleren Osten seit den späten 1970er Jahren: Konzepte, Akteure, Praktiken. Ansprechpartner: Agnes Bresselau von Bressensdorf. – [2] Aktuelles Projekt am GIGA: Neben-Kriegsschauplätze: Der Syrienkrieg in Jordanien. Ansprechpartner: André Bank.

Für Menschen aus Nicht-OECD-Staaten gibt es gegenwärtig kaum legale Zuwanderungsmöglichkeiten, sodass der Weg über das Asylsystem genommen wird, auch wenn keine Aussichten auf Erfolg bestehen. Dies begünstigt die Ausbreitung der Schlepperindustrie; Änderungen der rechtlichen Regelungen verschieben allenfalls die Fluchtrouten. Dies wird insbesondere bei den Balkanmigranten deutlich. Legale (eventuell temporäre oder zirkuläre) Migrationsmöglichkeiten für Balkanmigranten ohne Aussicht auf Asylstatus könnten die Problematik entschärfen (IAMO 2015).

Bedingung für langfristig erfolgreiche Bewältigung der Flüchtlingsmigration: Integration

Die langfristigen Effekte der Flüchtlingsmigration in den Zielländern hängen vor allem von der Güte der Integration der Zuwandernden in Gesellschaft und Arbeitsmarkt ab. Gelingt die Integration, so steigt das Erwerbspersonenpotenzial, was insbesondere in schrumpfenden und alternden Gesellschaften positive Effekte mit sich bringt (DIW 2015c, IFO 2015b, IWH 2015b, SVR 2015). Die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen nähern sich allerdings nur langsam an diejenigen anderer Zuwanderergruppen an; so sind viele Menschen, die aus Fluchtmotiven nach Deutschland kamen, im Niedriglohnsektor beschäftigt (IFO 2015a).

59% der Firmen in Deutschland sehen einer Umfrage des ifo Instituts zufolge hohe Chancen für eine Beschäftigung von Asylbewerbern. Jedoch schätzen nur 22% der Unternehmen das Potenzial, Facharbeiter unter den Flüchtlingen zu finden, als hoch ein. Als Haupthindernis der Beschäftigung von Flüchtlingen werden von 92% der befragten Unternehmen fehlende Sprachkenntnisse angegeben (IFO 2015c). Dieses Ergebnis deckt sich mit den Ergebnissen der Migrationsforschung: Kenntnis der Sprache des Ziellandes stellt eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration dar. Für Flüchtlinge mit einer absehbar längeren Bleibeperspektive sollten daher bereits vor einer Anerkennung Sprachkurse angeboten werden (RWI 2015b). Zudem ist in vielen Fällen eine berufliche Qualifizierung erforderlich (IFO 2015a), auch der Zugang zu Schul- und Hochschulausbildung ist zu gewährleisten (IWH 2015b). Bei der Implementierung arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen sind kulturelle und politische Aspekte mit zu berücksichtigen. So ist etwa die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen mit Migrationshintergrund positiv korreliert mit entsprechender Partizipation im Herkunftsland (RWI 2013). Flüchtlingen, die über einen längeren Zeitraum im Zielland leben, muss zudem die Möglichkeit politischer Partizipation eingeräumt werden (GIGA 2015b, 2016).

Die Integration von Flüchtlingen entfaltet nicht nur im aufnehmenden Land langfristig positive Effekte. Es kann auch zu positiven Rückwirkungseffekten in Form von Beiträgen zur Konfliktlösung im Fluchtland kommen; allerdings sind diese Effekte in der Literatur umstritten (HSFK 2015).

Am Policy Brief haben Mitarbeiter aus folgenden Instituten der Leibniz-Gemeinschaft mitgewirkt:

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Berlin, www.diw-berlin.de

GIGA – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Hamburg, www.giga.hamburg

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main, www.hsfk.de

IAMO – Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien, Halle (Saale), www.iamo.de

IFO – ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., München, www.cesifo-group.de

IFZ – Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, München, www.ifz-muenchen.de

IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale), www.iwh-halle.de

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, www.rwi-essen.de

Die Institute danken Matthias Wieschemeyer (IWH) für Koordination und Redaktion.

Literatur

[DIW 2015a]: *Brenke, K.:* Flüchtlinge sind sehr ungleich auf die EU-Länder verteilt – auch bezogen auf Wirtschaftskraft und Einwohnerzahl, Wochenbericht des DIW Nr. 39/2015.

[DIW 2015b]: *Fichtner, F.; Baldi, G.; Bremus, F.; Brenke, K.; Dreger, C.; Engerer, H.; Große Steffen, C.; Junker, S.; Michelsen, C.; Pijnenburg, K.; Podstawski, M.; Rieth, M.; van Deuverden, K.:* Wintergrundlinien 2015, Wochenbericht des DIW Nr. 51-52, 2015.

[DIW 2015c]: *Fratzscher, M.; Junker, S.:* Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, Wochenbericht des DIW Nr. 45, 2015.

[GIGA 2013]: *Bank, A.; Mohns, E.:* Die syrische Revolte. Protestdynamik, Regimerepression und Internationalisierung, in: Jünemann, A.; Zorob, A. (Hrsg.): Arabellions, Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2013.

[GIGA 2015a]: *De Juan, A.; Bank, A.:* The Ba'thist Blackout? Selective Goods Provision and Political Violence in the Syrian Civil War, Journal of Peace Research 52(1), 91-104, 2015.

[GIGA 2015b]: *Pedroza, L.:* The Democratic Potential of Enfranchising Resident Migrants, International Migration 53(3), 22-35, 2015.

[GIGA 2016]: *Pedroza, L.:* Unchecked Migration and Democratic Citizenship, in: Eigenmann, P.; Geisen, T.; Studer, T. (Hrsg.): Migration und Minderheiten in der Demokratie. Politische Formen und soziale Grundlagen von Partizipation, Springer VS, Wiesbaden, 2016.

[HSFK 2014]: *Gertheiss, S.:* Schutz von oder vor Flüchtlingen? Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik ein Jahr nach der Katastrophe von Lampedusa, HSFK Standpunkte Nr. 5, 2014.

[HSFK 2015]: *Gertheiss, S.:* Diasporic Activism in the Israeli-Palestinian Conflict, London: Routledge, erscheint demnächst.

[IAMO 2015]: *Möllers, J.; Arapi-Gjini, A.; Xhema, S; Herzfeld, T.:* Massenflucht aus dem Kosovo: Ein schlingernder Staat verliert seine Bürger, IAMO Policy Brief Nr. 24, 2015.

[IFO 2015a]: *Battisti, M.; Felbermayr, G.:* Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst 68(20), 39-47, 2015.

[IFO 2015b]: *Battisti, M.; Felbermayr, G.; Poutvaara, G.:* Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?, ifo Schnelldienst, 68(18), 3-12, 2015.

[IFO 2015c]: *Battisti, M.; Felbermayr, G.; Poutvaara, P.:* Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, ifo Schnelldienst 68(22), 22-25, 2015.

[IFO 2015d]: *Poutvaara, P.; Wech, D.:* ifo Migrationsmonitor, ifo Schnelldienst 68(23), 24-31, 2015.

[IWH 2015a]: *Arbeitskreis Konjunktur:* Robuste Binnenkonjunktur kompensiert schwächere Exportdynamik, IWH Konjunktur aktuell 3(5), erscheint demnächst.

[IWH 2015b]: *Altemeyer-Barscher, M.; Holtemöller, O.; Lindner, A.; Schmalzbauer, A.; Zeddies, G.:* Ökonomische Überlegungen zur Verteilung von Flüchtlingen und zur Finanzierung der Kosten der Flüchtlingsmigration in der EU, IWH Konjunktur aktuell 3(5), erscheint demnächst.

[RWI 2013]: *Bredtmann, J.; Otten, S.*: The Role of Source- and Host-Country Characteristics in Female Immigrant Labor Supply, MPRA Paper No. 44544, 2013.

[RWI 2015a]: *Döhrn, R.; Barabas, G.; Fuest, A.; Gebhardt, H.; an de Meulen, P.; Micheli, M.; Rujin, S.; Zwick, L.:* Binnenwirtschaftlicher Aufschwung setzt sich fort, RWI Konjunkturbericht 66(4), 2015.

[RWI 2015b]: *Bauer, T. K.:* Schnelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern – was ist zu tun?, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 64 (3), 305-313.

[SVR 2015]: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden, 2015. Der Präsident des RWI ist Vorsitzender des SVR.

Wissenschaftliche Ansprechpartner: Professor Dr. Oliver Holtemöller, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Kleine Märkerstraße 8, 06120 Halle (Saale), E-Mail: oliver.holtemoeller@iwh-halle.de, Telefon: +49 345 7753 800

Carmen Wunderlich, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main, E-Mail: wunderlich@hsfk.de, Telefon: +49 69 959104 59

Pressekontakt: Stefanie Müller, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Kleine Märkerstraße 8, 06120 Halle (Saale), E-Mail: stefanie.mueller@iwh-halle.de, Telefon: +49 345 7753 720