

Flüchtlinge regional besser verteilen

Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus

Gutachten für die

Robert Bosch **Stiftung**

Ansprechpartner:

Dr. Wido Geis
Anja Katrin Orth

Kontaktdaten Ansprechpartner

Dr. Wido Geis
Telefon: 0221 4981-705
Fax: 0221 4981-99705
E-Mail: geis@iwkoeln.de

Anja Katrin Orth
Telefon: 0221 4981-240
Fax: 0221 4981-99240
E-Mail: orth@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Zur Robert Bosch Stiftung

Die **Robert Bosch Stiftung** ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Sie wurde 1964 gegründet und setzt die gemeinnützigen Bestrebungen des Firmengründers und Stifters Robert Bosch (1861–1942) fort. Die Stiftung konzentriert sich in ihrer Arbeit auf die Bereiche Wissenschaft, Gesundheit, Völkerverständigung, Bildung, Gesellschaft und Kultur.

Mit der im März 2015 einberufenen **Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik** unter Vorsitz von Armin Laschet hat die Stiftung zehn hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammengebracht, um konkrete Handlungsoptionen und Reformvorschläge für die deutsche Flüchtlingspolitik zu entwickeln. Über Anhörungen, Gespräche und Gutachten hat die Kommission zwischen März 2015 und Januar 2016 bedarfsorientiert wissenschaftliche, politische und ethische Expertise von Akteuren und Experten in ihre Arbeit eingebunden. Die Kommission versteht sich dabei als parteipolitisch unabhängiger Berater. Ein Abschlussbericht wird im April 2016 vorgelegt.

Die beiden ineinandergreifenden Gutachten „Flüchtlinge regional besser verteilen“ des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) und „Finanzierung der Flüchtlingspolitik“ des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität Köln (FiFo Köln) wurden auf Anregung der Robert Bosch Expertenkommission beauftragt.

www.bosch-stiftung.de
www.bosch-expertenkommission.de

Inhaltsverzeichnis

Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Stand bei der regionalen Verteilung von Flüchtlingen in Deutschland	5
2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	5
2.2	Tatsächliche Verteilung der Flüchtlinge.....	9
3	Integrationsfähigkeit der Kreise	27
3.1	Verteilungsschlüssel.....	27
3.2	Integrationsperspektiven am Arbeitsmarkt.....	29
3.3	Integrationsperspektiven im Bildungssystem	37
4	Schlussfolgerungen für die Flüchtlingspolitik	45
	Handlungsempfehlungen	47
	Empfohlene Maßnahmen und Ziele	48
	Literatur	49
	Anhang: Methodik und Berechnungsbeispiel Herfindahl-Hirschman Index	52
	Tabellenverzeichnis.....	53
	Abbildungsverzeichnis	53

1 Einleitung

In den letzten Monaten ist die Zahl der Flüchtlinge in Deutschland immer stärker angestiegen. Wurden im Jahr 2012 in Deutschland 77.651 Asylanträge gestellt, so lag der Wert im Jahr 2013 mit 127.023 nahezu doppelt und im Jahr 2014 mit 202.834 fast dreimal so hoch (BAMF, 2015a). Im Jahr 2015 hat sich der Wert mit 476.649 Asylbewerbern gegenüber dem Jahr 2014 erneut mehr als verdoppelt, wobei viele Flüchtlinge noch gar keinen Asylantrag gestellt haben. So wurden im sogenannten EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) -System insgesamt rund 1,09 Millionen Flüchtlingen registriert (BMI, 2016). Damit ist auch die Gesamtzahl der Personen, die in Deutschland untergebracht, versorgt und integriert werden müssen, stark angestiegen.

Dies macht die Lage in den Kommunen, die den Wohnraum und die Versorgungsinfrastruktur für die Asylbewerber zur Verfügung stellen müssen, immer schwieriger. So gibt es vielfach nicht genügend geeignete Immobilien. Auch die Verfügbarkeit von Notquartieren, wie Turnhallen, stößt an ihre Grenzen und das Angebot an Wohncontainern ist begrenzt und die Preise sind stark gestiegen (NDR, 2015). Gleichzeitig existieren in einigen Regionen in Deutschland noch in größerem Maße ungenutzte Flächen, die grundsätzlich für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden könnten, sodass Forderungen nach einer Anpassung der regionalen Verteilung der Flüchtlinge immer lauter werden. Dies betrifft nicht nur die Zuweisung von Asylbewerbern an die Kommunen, sondern auch die Versorgung anerkannter Flüchtlinge. So steht der Vorschlag im Raum, ihre Freizügigkeit innerhalb Deutschlands ähnlich dem bis zum Jahr 2009 in Kraft befindlichen Wohnortzuweisungsgesetz für (Spät-) Aussiedler befristet zu beschränken (vgl. Welt, 2016). Dieses hatte in seiner letzten Fassung zur Folge, dass (Spät-) Aussiedler die ersten drei Jahre nur in der zugewiesenen Kommune Anspruch auf Transferleistungen nach SGB II hatten, wohingegen Erwerbstätigkeit und Ansiedlung bei gesichertem Lebensunterhalt überall in Deutschland möglich waren (Eisfeld, 2013).

Vor diesem Hintergrund wird im ersten Teil der vorliegenden Expertise überprüft, wie sich die Verteilung von Flüchtlingen in Deutschland derzeit darstellt. Dazu werden zunächst die grundlegenden rechtlichen Regelungen diskutiert und dann die vorliegenden Daten zu den Flüchtlingszahlen in den einzelnen Stadt- und Landkreisen analysiert. Dabei werden neben den Asylbewerbern auch anerkannte Flüchtlinge und Geduldete in den Blick genommen, da die Städte auch diese versorgen und integrieren müssen, sodass auch sie bei der Gestaltung eines neuen Verteilungsmechanismus zumindest in den Blick genommen werden sollten.

Im zweiten Teil der Expertise wird diskutiert, welche Faktoren bei der Gestaltung eines neuen Mechanismus für die regionale Verteilung von Asylbewerbern berücksichtigt werden sollten. Neben den Unterbringungs- und Versorgungskapazitäten zählt hierzu auch, welche Perspektiven sich den Flüchtlingen am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem bieten. Obschon diese Faktoren bisher weniger im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen, sind sie für die erfolgreiche Integration der Flüchtlinge von zentraler Bedeutung und sollten daher auch bei der regionalen Verteilung von Asylbewerbern berücksichtigt werden. Abschließend wird ein Fazit zu den Potenzialen eines neuen Verteilungsmechanismus gezogen.

2 Stand bei der regionalen Verteilung von Flüchtlingen in Deutschland

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Bevor eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für die regionale Verteilung von Flüchtlingen erfolgen kann, muss zunächst geklärt werden, um welche Personengruppen es konkret gehen soll. Dies ist nicht trivial, da der Flüchtlingsbegriff in der medialen Darstellung und öffentlichen Diskussion sehr weitreichend und unspezifisch verwendet wird. Für die vorliegende Expertise erfolgt die Definition anhand des aufenthaltsrechtlichen Status. Dabei werden die folgenden drei Gruppen den Flüchtlingen zugeordnet:

- **Anerkannte Flüchtlinge**, also Personen, denen Asyl oder Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder ein subsidiärer Schutz gewährt wurde,
- **Asylbewerber**, also Personen, die einen entsprechenden Asylantrag gestellt haben, der aber noch nicht entschieden ist,
- **Geduldete**, also Personen, deren Asylantrag negativ beschieden wurde, deren Abschiebung jedoch ausgesetzt ist.

Keine Flüchtlinge sind dieser Definition zufolge Personen, die mit einem regulären Aufenthaltstitel oder illegal ins Land kommen und hier keinen Asylantrag stellen, auch wenn ihnen im Heimatland kriegerische Auseinandersetzungen oder politische Verfolgung drohen.

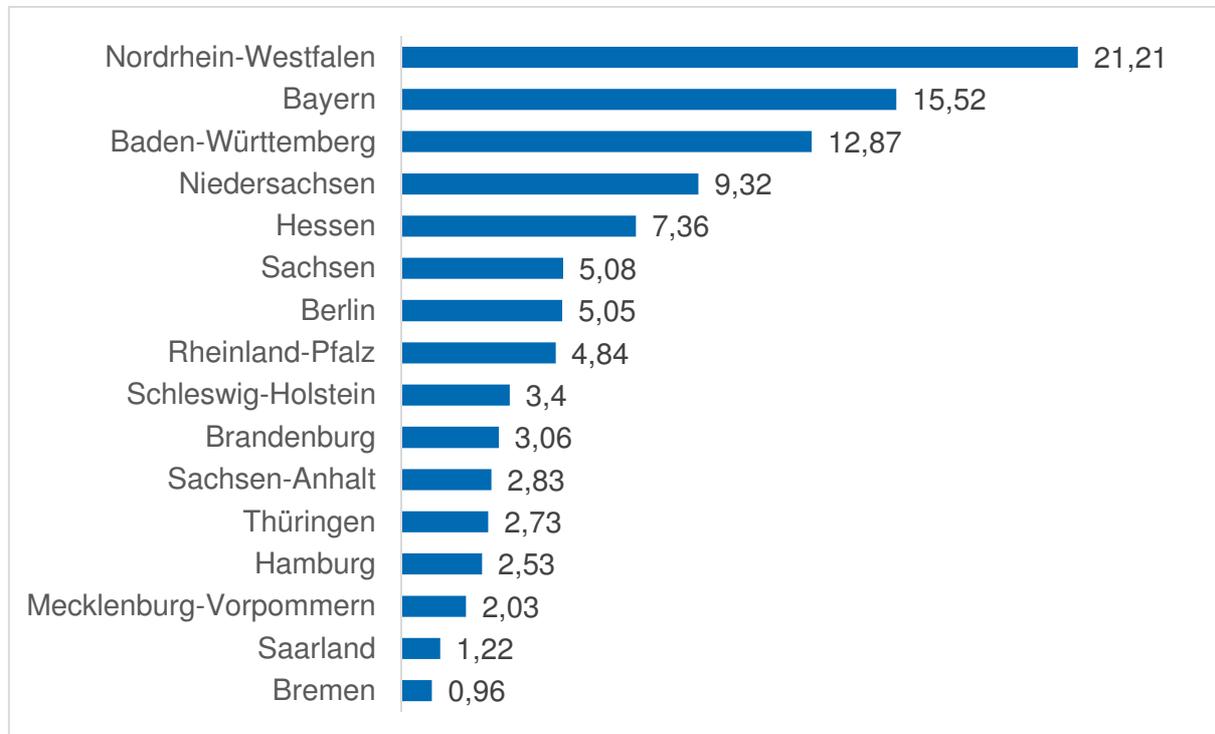
Um einen Asylantrag zu stellen und Flüchtlingsstatus erhalten zu können, müssen sich die betreffenden Personen aus dem Ausland zunächst in Deutschland registrieren lassen. Hierzu können sie sich an die Grenzbehörde wenden, die sie dann an die nächstgelegene Erstaufnahmeeinrichtung weiterleiten, oder bei diesen direkt vorstellig werden. Dort werden sie zunächst registriert und dann mittels des EASY Systems (Erstverteilung der Asylbegehrenden) auf die Bundesländer verteilt, wo sie letztlich ihren Asylantrag stellen können. Dabei besteht derzeit eine große Diskrepanz zwischen den Zahlen der Erstregistrierungen und der Asylanträge. Im Jahr 2015 wurden im EASY-System 1,09 Personen erfasst, wohingegen nur 476.649 Asylanträge gestellt wurden (BMI, 2016). Hierfür gibt es mehrere Erklärungen: So können Asylanträge aufgrund personeller Engpässe beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) häufig erst mit Verzögerung gestellt werden und es kann zu Doppelregistrierungen kommen. Zudem verlässt ein Teil der registrierten Personen Deutschland wieder, um in einem anderen EU-Land (z.B. Schweden) einen Asylantrag zu stellen, ins Heimatland zurückzukehren, oder sich für die Illegalität zu entscheiden.

Die Verteilung nach dem EASY-System hängt von mehreren Faktoren ab. So wird einerseits geprüft, über welche Kapazitäten die Erstaufnahmeeinrichtungen aktuell verfügen und ob die zugeordneten Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlingen Asylbegehren aus dem jeweiligen Heimatland bearbeiten, da diese auf einzelne Gruppen spezialisiert sind. Andererseits werden die auf Basis des Königsteiner Schlüssels ermittelten Aufnahmequoten für die einzelnen Bundesländer berücksichtigt. Hat ein Bundesland diese schon erfüllt oder ist die entsprechende Außenstelle nicht für das Herkunftsland zuständig, werden die registrierten Personen in ein anderes Bundesland gebracht, welches beide Bedingungen erfüllen kann (BAMF, 2013). Dabei steht das Gebot der Einheit der Kernfamilie über allem, welches vorschreibt, dass Familien zwingend zusammenzuhalten sind (§ 46 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG). Abbildung 2-1 stellt

die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 dar. Mit 21,21 ergibt sich der höchste Anteil für Nordrhein-Westfalen und mit 0,96 der geringste für Bremen.

Abbildung 2-1: Königsteiner Schlüssel

Anteile in Prozent, Stand 2015



Quelle: GWK, 2015

Der Königsteiner Schlüssel wird von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz ermittelt und richtet sich zu zwei Dritteln nach den Steuereinnahmen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl. Die Bezeichnung geht auf das Königsteiner Staatsabkommen aus dem Jahr 1949 zurück, mit dem der Länderanteil bei der gemeinsamen Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen durch Bund und Länder geregelt wurde. Dies ist auch heute noch der Fall. So werden die Zuschüsse für die Deutsche Forschungsgesellschaft, die Max-Planck-Gesellschaft sowie die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft und der acatech nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt (GWK, 2015). An sich ist der Königsteiner Schlüssel also nicht als Instrument für die Asylpolitik gedacht, sondern findet hier nach §45 AsylVFG nur Anwendung, solange bis die Länder „einen Schlüssel für die Aufnahme von Asylbegehrenden durch die einzelnen Länder (Aufnahmequote) festlegen.“

In den Bundesländern werden die Flüchtlinge zunächst in zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht und stellen dort ihren Asylantrag. Danach werden sie auf die einzelnen Kommunen verteilt. Von diesem Verfahren ausgenommen sind seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten. Sie sollen nach §47 Abs. 1a AufenthG bis zum Abschluss ihres Asylantrags in der Erstaufnahmeeinrichtung verbleiben. Hierzu muss angemerkt werden, dass Asylsuchende in der Praxis bei starken Engpässen in den Erstaufnahmeeinrichtungen teilweise abweichend vom an sich vorgesehenen Verfahren vorzeitig auf die Kommunen verteilt werden. Dabei wurden die Zuweisungen den Kommunen in der Vergangenheit häufig nur mit sehr geringem Vorlauf avisiert, was diese zum

Teil vor große Probleme gestellt hat, da kurzfristig Unterbringungsmöglichkeiten organisiert werden mussten.

An sich greifen für die Verteilung auf die Kommunen zumeist landesrechtlich geregelte Verteilungsmechanismen, die sich in den meisten Bundesländern nach den Einwohnerzahlen richten. In einigen Bundesländern existieren auch Regelungen, wonach die ökonomische Situation der Kommunen beachtet wird. In Brandenburg fließt beispielsweise der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer in die Berechnung ein (§ 3 Abs. 1 - 3 VertVBbg). Je nach Fläche und Einwohnerzahl des Bundeslandes erfolgt die Verteilung im Rahmen des einstufigen, zweistufigen oder des dreistufigen Verfahrens (Wendel, 2014). Das einstufige Verfahren wird in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg angewendet. Ihm zufolge werden die Asylbewerber nach ihrer Ankunft direkt zentral von der Landesregierung auf die Unterkünfte verteilt. Das zweistufige System verwenden alle Flächenländer außer Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein. Hier werden die angekommenen Asylbewerber aus den Erstaufnahmeeinrichtungen direkt an die verantwortlichen Kreise und kreisfreien Städte weitergeleitet. Beim dreistufigen Verfahren werden die Personen erst auf die Regierungsbezirke und dann auf die Landkreise und Gemeinden verteilt. Unabhängig davon, welche Verteilung zu Grunde liegt, bedarf sie in keinem Bundesland einer Begründung (§ 50 Abs. 4 Satz 4 AsylG). Tabelle 2-1 gibt eine Übersicht über die Verteilungsschlüssel der Bundesländer:

Tabelle 2-1: Verteilungsmechanismen der Bundesländer

Bundesland	Grundlage der Aufnahmequoten	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	Einwohnerzahl	§ 4 Abs. 2 FlüAG
Bayern	Rechtsverordnung	§§ 6 und 7 DVAsyl
Berlin	Die Anschlussunterbringung erfolgt unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure.	
Brandenburg	Einwohnerzahl, Beschäftigte	§ 3 Abs. 3 LAufnG
Bremen	Mit Landesgesetz festgelegte Quote	§ 3 Abs. 3 AufnG Bremen
Hamburg	Kein eigenes Landesgesetz, die Behörde für Inneres und Sport ist für die Verteilung zuständig.	
Hessen	Einwohnerzahl	§ 2 Abs. 1 LAufnG
Mecklenburg-Vorpommern	Einwohnerzahl	§ 6 Abs. 1 ZuwFluAGDLVO M-V
Niedersachsen	Einwohnerzahl	§ 1 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 AufnG
Nordrhein-Westfalen	Einwohnerzahl und Fläche	§ 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 FlüAG
Rheinland-Pfalz	Einwohnerzahl	§ 2 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 6 Abs. 1 AufnG RP
Saarland	Einwohnerzahl	§§ 1 u. 2 LAG
Sachsen	Einwohnerzahl	§ 2 Abs. 1 u. 2 i.V.m. § 6 Abs. 3 SächsFlüAG
Sachsen-Anhalt	Einwohnerzahl	§ 1 Abs. 1 u. 3 AufnG ST

Schleswig-Holstein	Rechtsverordnung	§ 1 Abs. 2 LAaufnG i.V.m. § 7 Abs. 1 AuslAufnVO
Thüringen	Rechtsverordnung	§ 2 Abs. 1 ThürFlüVErtVO

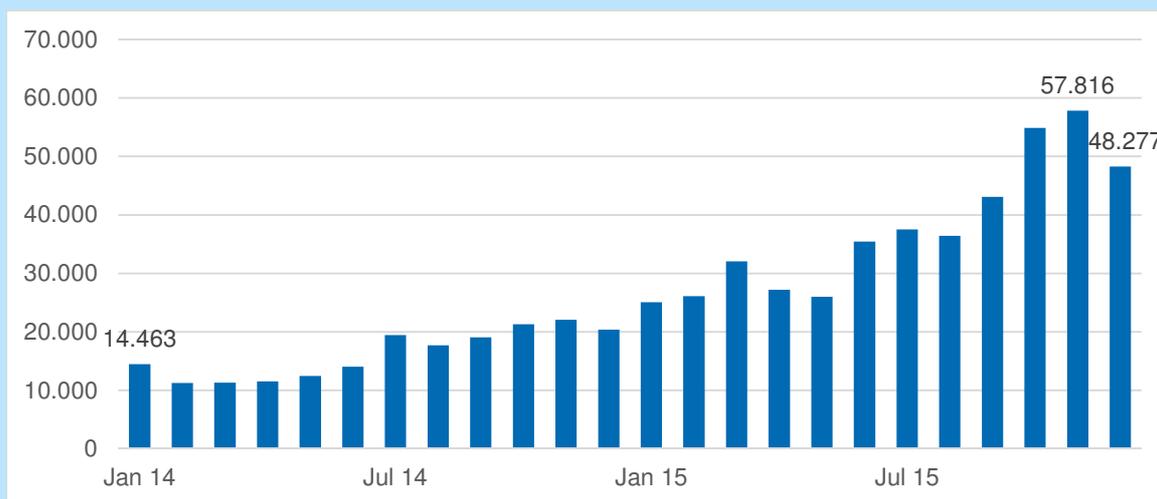
Anmerkung: Rechtsverordnung bezeichnet einen im Gesetz verankerten Wert für die Quote.

Quelle: BAMF, 2013, 18; eigene Darstellung

Kasten 1: Aktuelle Entwicklung des Flüchtlingszustroms

Die aktuellsten für die Wissenschaft zugänglichen Regionaldaten des Ausländerzentralregisters spiegeln die Situation am 31.12.2014. Bei der Asylbewerberleistungsstatistik ist es das Gesamtjahr 2014. Daher stellen die im Rahmen der vorliegenden Expertise vorgenommenen Analysen auch größtenteils den Stand des Jahres 2014 dar. Obschon seither nur ein Jahr vergangen ist, hat sich die Situation bei der Flüchtlingsunterbringung in Deutschland maßgeblich verändert. So hat die Zahl der Asylbewerber, wie Abbildung A1 zeigt, im letzten Jahr stark zugenommen.

Abbildung A1: Asylbewerber in Deutschland: Monatliche Werte



Quelle: BMI, 2016

Dabei haben viele der in den vergangenen Monaten angekommenen Flüchtlinge noch gar keinen Asylantrag gestellt. So lag die Zahl der Erstregistrierungen im EASY-System allein im Gesamtjahr 2015 bei 1,09 Millionen und damit über doppelt so hoch wie die Zahl der Asylanträge. Allerdings ist anzumerken, dass aller Voraussicht nach ein bedeutender Teil der Registrierten gar keinen Asylantrag stellen wird, da es sich um Personen handelt, die wieder in andere EU-Länder oder ihre Heimatländer ausgereist sind oder doppelt registriert wurden. Damit haben sich auch die Voraussetzungen für die regionale Verteilung gegenüber dem letzten Jahr deutlich verändert. So führen Engpässe in den Erstaufnahmeeinrichtungen teilweise dazu, dass die Flüchtlinge schneller auf die Kommunen weiterverteilt werden und die Verteilung sich stärker nach den knappen noch zur Verfügung stehenden Wohnraumkapazitäten richtet.

2.2 Tatsächliche Verteilung der Flüchtlinge

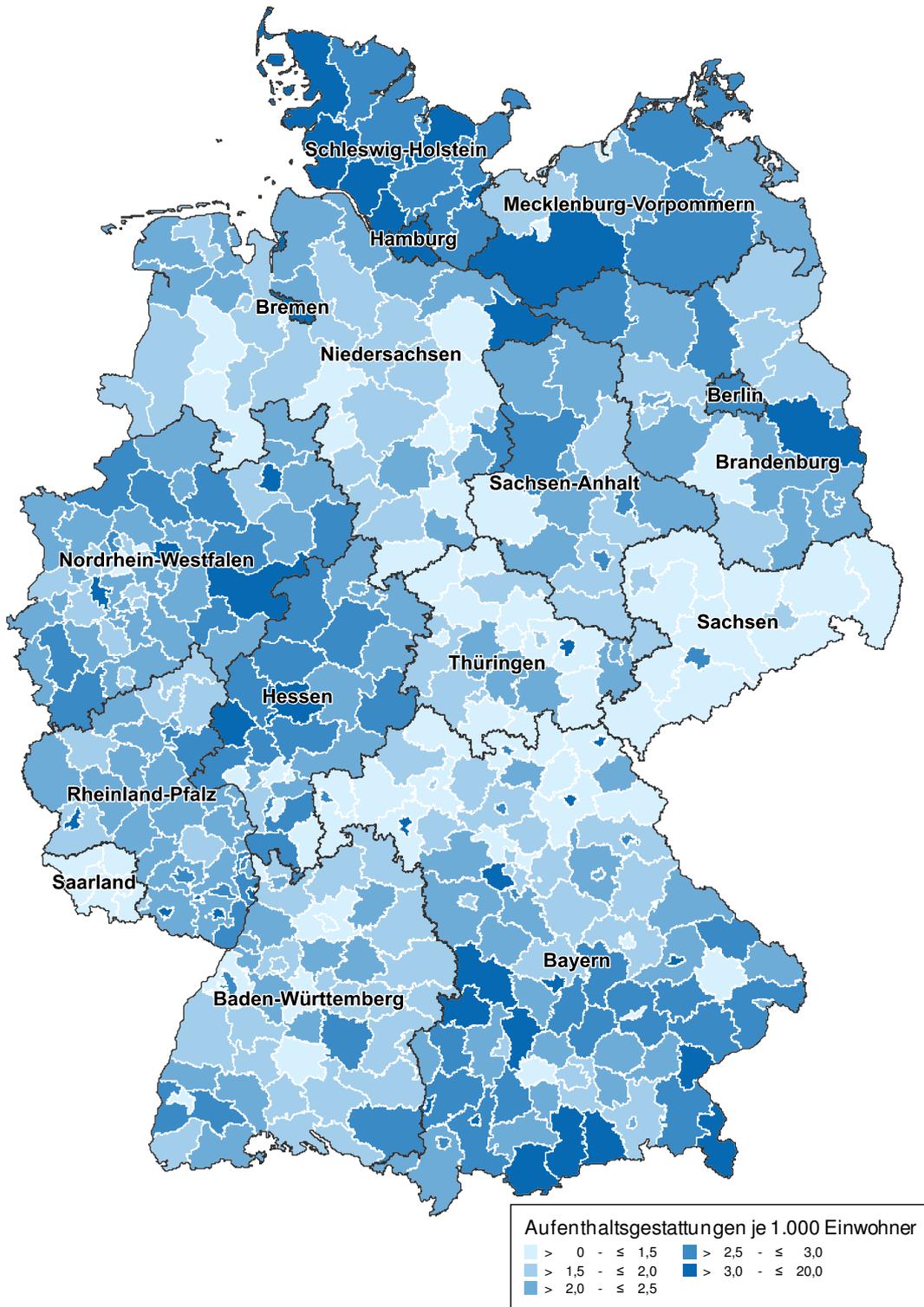
Im Folgenden wird die tatsächliche Verteilung von Asylbewerbern, Geduldeten und anerkannten Flüchtlingen auf die Stadt- und Landkreise analysiert und diskutiert. Zunächst werden dazu die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) ausgewertet. Hier werden Ausländer gespeichert, die keinen deutschen Pass haben und sich längerfristig in Deutschland aufhalten. Die Meldung der Daten an das AZR erfolgt durch die zumeist auf Kreisebene angesiedelten Ausländerbehörden (Statistisches Bundesamt, 2015a). Asylsuchende werden im Ausländerzentralregister erfasst, sobald sie eine Aufenthaltsgestattung erhalten, was nach §55 AsylG mit Stellen des Asylantrags der Fall ist. Da in keinem anderen Fall eine Aufenthaltsgestattung erteilt wird, ist diese letztlich gleichbedeutend zum Asylbewerberstatus. Personen, die zwar im EASY-System registriert sind, aber noch keinen Asylantrag gestellt haben, sind im AZR nicht sichtbar. Wird ein Asylverfahren positiv beschieden, erhalten die anerkannten Flüchtlinge Aufenthaltstitel aus politischen, völkerrechtlichen und humanitären Gründen, die entsprechend im AZR erfasst werden. Kommt es zu einem negativen Bescheid und zur Duldung, werden die entsprechenden Personen als Geduldete erfasst. Neben dem Aufenthaltsstatus werden im AZR unter anderem auch die Aufenthaltsdauer, die Staatsangehörigkeit, das Geschlecht und das Alter der betreffenden Personen verzeichnet.

Abbildung 2-2 zeigt die regionale Verteilung von Personen mit einer Aufenthaltsgestattung. Da Größe und Bevölkerungszahl der Stadt- und Landkreise in Deutschland sehr große Spannweiten aufweisen, wurden nicht die absoluten Werte, sondern die Zahlen relativ zu 1.000 Einwohnern ausgewiesen. Dabei ist anzumerken, dass Asylbewerber regulär bis zu drei Monaten in einer Ersteinrichtung untergebracht und dann auf die Kommunen verteilt werden. Das bedeutet, dass in Orten mit Erstaufnahmeeinrichtungen besonders viele Personen mit Aufenthaltsgestattung zu finden sein sollten. Nach drei Monaten besteht zudem in der Regel keine Residenzpflicht mehr (§59a AufenthG), sodass Asylbewerber grundsätzlich auch außerhalb der ihnen zugewiesenen Unterkünfte wohnen können. Allerdings kann ihnen nach §60 AsylG eine Wohnsitzauflage gemacht werden, wenn sie nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können, was zumeist der Fall sein dürfte.

Am 31.12.2014 lebten im Schnitt über alle Kreise 2,2 Personen mit Aufenthaltsgestattung je 1.000 Einwohnern in Deutschland. Die höchsten Werte fanden sich mit 13,91 in Würzburg (Stadt, Bayern), gefolgt von Bayreuth (Stadt, Bayern) mit 8,59 und Fürth (Landkreis, Bayern) mit 7,89. Weitere Kreise mit mehr als 5 Personen mit Aufenthaltsgestattungen je 1.000 Einwohnern waren Trier (Stadt, Rheinland-Pfalz), Neumünster (Stadt, Schleswig-Holstein) Bielefeld (Stadt, Nordrhein-Westfalen) und Oder-Spree (Landkreis, Brandenburg). In all diesen Kreisen waren zum Erhebungszeitraum große Erstaufnahmeeinrichtungen – im Fall von Würzburg handelte es sich um eine Übergangseinrichtung – angesiedelt.

Abbildung 2-2: Aufenthaltsgestattungen je 1.000 Einwohner

Stand: Dezember 2014



Für das Saarland werden Durchschnittswerte ausgewiesen, da hier eine Ausländerbehörde für alle Kreise zuständig und damit eine Differenzierung nicht möglich ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015b; eigene Berechnungen

Die niedrigste Zahl an Personen mit Aufenthaltsgestattung je 1.000 Einwohnern fand sich zum selben Zeitpunkt mit 0,27 Personen in Offenbach am Main (Stadt, Hessen), gefolgt von Osnabrück (Landkreis, Niedersachsen) mit 0,33 und Darmstadt (Stadt, Hessen) mit 0,45. Weitere Kreise mit Werten unter 1 waren Sömmerda (Landkreis, Thüringen), Deggendorf (Landkreis, Bayern), Mannheim (Stadt, Baden-Württemberg), Harz (Landkreis, Sachsen-Anhalt), Würzburg (Landkreis, Bayern), Bayreuth (Landkreis, Bayern), Saale-Holzland (Landkreis, Thüringen) Schweinfurt (Landkreis, Bayern), Regensburg (Stadt, Bayern), Eichstätt (Landkreis, Bayern), Essen (Stadt, Nordrhein-Westfalen), Main-Spessart (Landkreis, Bayern), Schwerin (Stadt, Mecklenburg-Vorpommern), Odenwald (Landkreis, Hessen) und Kronach (Landkreis, Bayern). Anders als bei den Kreisen mit hohen Asylbewerberzahlen, gibt es keine einleuchtende Erklärung dafür, warum die Anteile gerade in diesen Kreisen besonders niedrig sind. Besonders beachtlich ist dabei, dass die Spannweite der genannten Kreise vom sehr ländlich geprägten Sömmerda bis zur Großstadt Essen reicht. Ein Muster lässt allerdings erklären, und zwar, dass sich in Nordbayern besonders viele Kreise mit niedrigen Asylbewerberzahlen und eine starke Konzentration auf die großen Städte finden. Dies geht auf die dort zum Erhebungszeitpunkt vorherrschende Unterbringung in größeren Gemeinschaftsunterkünften zurück (Wendel, 2014).

Betrachtet man die Verteilung zwischen den Bundesländern, so zeigen sich Abweichungen zum Königsteiner Schlüssel. So entfielen nur 3,4 Prozent der Personen mit Aufenthaltsgestattung auf Sachsen, während das Land nach dem Königsteiner Schlüssel für 5,1 Prozent der Asylbewerber zuständig wäre. Auch Baden-Württemberg und Niedersachsen verzeichnen mit 11,1 gegenüber 12,9 Prozent und 7,6 gegenüber 9,3 Prozent deutlich niedrigere Anteile (Tabelle 2-2). Hingegen liegen die Werte in Schleswig-Holstein mit 4,9 gegenüber 3,4 Prozent und in Nordrhein-Westfalen mit 22,9 gegenüber 21,7 Prozent höher. Die Ursache hierfür dürfte vorwiegend darin liegen, dass die Asylverfahren in den einzelnen Bundesländern im Schnitt nicht gleich lange dauern, da die Flüchtlinge je nach Herkunftsland entsprechend der Kompetenzen der Außenstellen des BAMF regional unterschiedlich verteilt werden.

Interessant ist auch die Konzentration der Asylbewerber innerhalb der Bundesländer. Diese kann mittels des Herfindahl-Hirschman Index (HHI) gemessen werden (Farhauer und Kröll, 2014). Der Index kann einen Maximalwert von 1 annehmen, wenn alle Personen in einem Kreis untergebracht werden. Je niedriger der Wert ist, desto mehr sind die Personen über die Kreise verteilt. Näheres zur Methodik und Berechnung des Index ist im Anhang zu finden. Über alle Kreise Deutschlands nimmt der HHI-Index für die Verteilung der Asylbewerber im Jahr 2014 einen Wert von 0,008 an. Wären die Asylbewerber über alle 402 Kreise gleich verteilt, ergäbe sich ein Wert von $1/402=0,0025$. Der Wert von 0,008 impliziert also, dass die Asylbewerber relativ gleichmäßig verteilt sind. In Ostdeutschland sind die Asylbewerber vergleichsweise stärker auf weniger Kreise konzentriert, als im Westen (vgl. Tabelle 2-3). Innerhalb der Bundesländer sind die Asylbewerber in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise stark konzentriert (0,159). Die geringste Konzentration liegt im Freistaat Bayern (0,021) vor. Diese Verteilungen sind aufgrund der unterschiedlichen Kreisanzahlen auch zu erwarten. Während nach dem Königsteiner Schlüssel 2,0 Prozent der Asylbewerber (Tabelle 2-2) auf 8 Kreise in Mecklenburg-Vorpommern zu verteilen sind, entfallen 15,5 Prozent der Asylbewerber im Freistaat auf 96 Kreise.

Auch die Spannweiten der Anteile von Personen mit Aufenthaltsgestattungen innerhalb der Länder unterscheiden sich stark. Die größte Spannweite liegt in Bayern vor, mit Werten von 0,53 in Deggendorf (Landkreis) bis zu 13,91 in Würzburg (Stadt). Die geringsten Spannweiten ergeben sich in Sachsen. So sind im Erzgebirgskreis (Landkreis, Sachsen) mit 1,00 die wenigsten

ten und in Chemnitz Stadt mit 2,77 die meisten Asylbewerber pro 1.000 Einwohner zu finden. Diese Verteilung ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass sich die einzige zentrale Erstaufnahmestelle Sachsens in Chemnitz befindet. Das Saarland verfügt nur über eine zentrale Ausländerbehörde, sodass hier für alle Kreise derselbe Wert ausgewiesen wird.

Tabelle 2-2: Verteilung der Flüchtlinge nach Bundesländern

Stand: Dezember 2014 (bzw. 2013 Bezieher von Regelleistungen)

Bundesland	Königsteiner Schlüssel*	Aufenthaltsgestattung	Humanitäre Aufenthaltstitel	Duldung	Bezieher von Regelleistungen
Nordrhein-Westfalen	21,2	22,9	29,0	31,1	25,5
Bayern	15,5	16,2	9,2	7,9	11,2
Baden-Württemberg	12,9	11,1	8,8	11,4	10,5
Niedersachsen	9,3	7,6	11,0	10,9	10,3
Hessen	7,4	7,8	8,7	5,4	6,7
Sachsen	5,1	3,4	2,1	3,5	4,2
Berlin	5,1	5,4	9,3	7,3	7,7
Rheinland-Pfalz	4,8	5,4	3,9	3,8	4,3
Schleswig-Holstein	3,4	4,9	3,0	2,7	3,4
Brandenburg	3,1	3,1	1,2	2,2	2,5
Sachsen-Anhalt	2,8	2,7	1,7	3,3	3,0
Thüringen	2,7	2,1	1,4	2,0	2,1
Hamburg	2,5	3,2	5,9	3,8	4,1
Mecklenburg-Vorpommern	2,0	2,2	1,2	1,8	1,9
Saarland	1,2	0,8	1,7	0,9	0,8
Bremen	1,0	1,2	1,9	2,0	1,9

*Der besseren Vergleichbarkeit halber wird hier der Wert für das Jahr 2014 und nicht wie in Abbildung 2-1 für das Jahr 2015 ausgewiesen, daraus erklären sich auch die Abweichungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015c; eigene Berechnungen

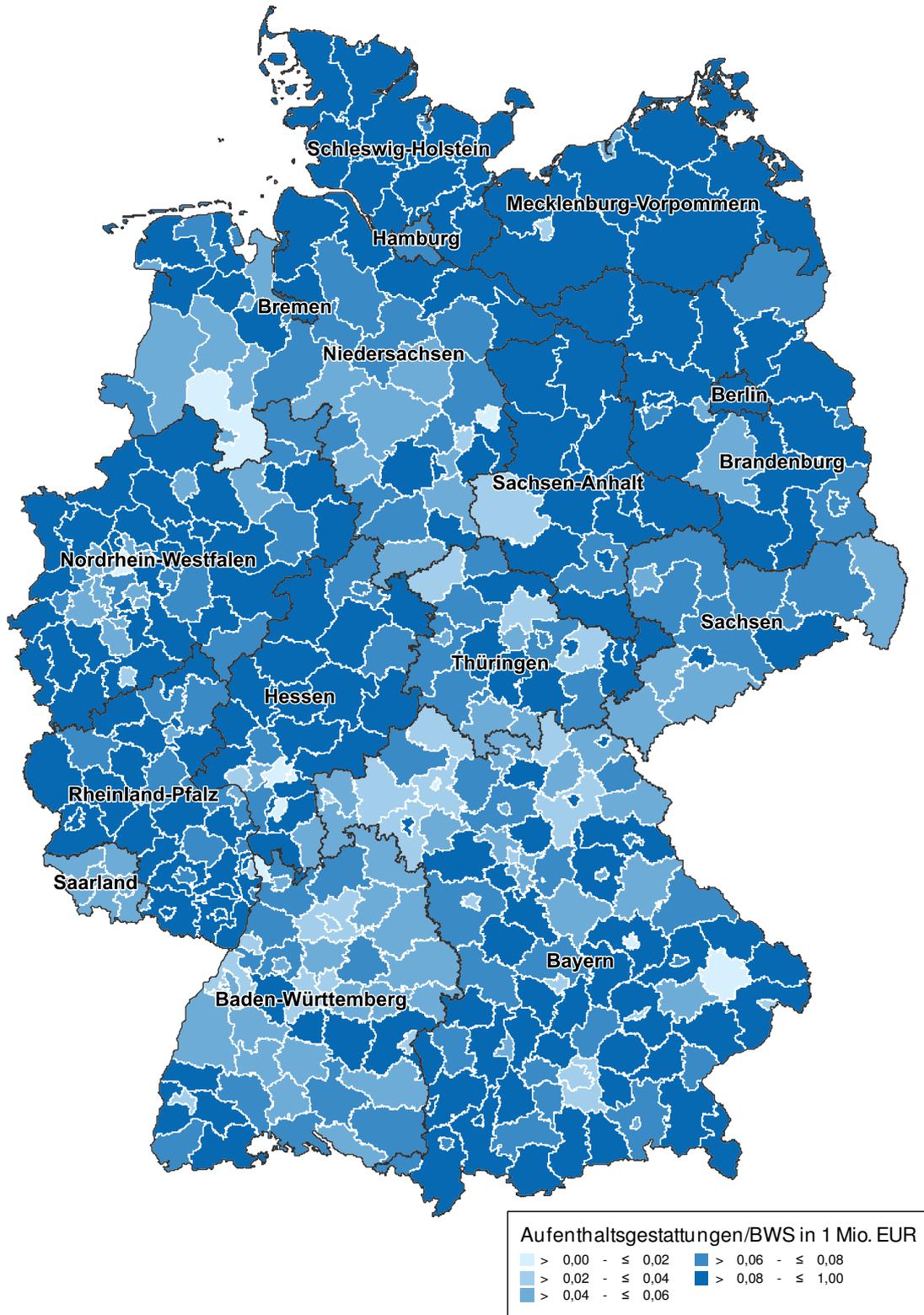
Neben der Bevölkerungsgröße ist auch die Wirtschaftskraft für die Verteilung der Asylbewerber relevant. So werden bei der Berechnung des Königsteiner Schlüssels die Steuereinnahmen und bei den Verteilungsschlüsseln innerhalb der Länder zum Teil Indikatoren zur ökonomischen Situation in den Kommunen miteinbezogen. Gleichzeitig unterscheidet sich die Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen in Deutschland deutlich, sodass eine Betrachtung der Asylbewerberzahlen relativ zur Bevölkerung allein ein verzerrtes Bild liefern kann. Daher wurden die Aufenthaltsgestattungen auch ins Verhältnis zur Bruttowertschöpfung in den Kommunen in Millionen Euro gestellt (Abbildung 2-3). Diese stammt aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und entspricht dem Gesamtwert der im Produktionsprozess erzeugten Waren und Dienstleistungen, abzüglich des Werts der eingesetzten Vorleistungen. Sie ist ein gutes Maß für die Wirtschaftskraft und damit auch das mögliche Steueraufkommen in einer Region.

Im Schnitt über alle Kreise ergibt sich ein Wert von 0,078 Personen mit Aufenthaltsgestattung je 1 Million Euro Bruttowertschöpfung. Die höchsten Werte finden sich in Fürth (Landkreis, Bayern) mit 0,427, Würzburg (Stadt, Bayern) mit 0,307 und Oder-Spree (Landkreis, Bayern) mit 0,286. Auch die Werte für Neumünster (Stadt, Schleswig-Holstein), Ludwigslust-Parchim (Landkreis, Mecklenburg-Vorpommern) Trier (Stadt, Rheinland-Pfalz), Plön (Landkreis, Schleswig, Holstein) liegen bei über 0,2. Außer in Plön befanden sich zum 31.12.2014 in allen genannten Landkreisen große Erstaufnahmeeinrichtungen, was die hohe Zahl der Asylbewerber erklärt. Für Plön kommt zum Tragen, dass der Anteil der Asylbewerber in Schleswig-Holstein insgesamt deutlich höher war, als nach Königsteiner Schlüssel eigentlich vorgesehen gewesen wäre (vgl. Tabelle 2-2).

Am niedrigsten war die Zahl der Personen mit Aufenthaltsgestattung je 1 Million Euro Bruttowertschöpfung mit jeweils 0,009 in Darmstadt (Stadt, Hessen) und Offenbach am Main (Stadt, Hessen). Werte von unter 0,020 fanden sich auch in Mannheim (Stadt, Baden-Württemberg), Regensburg (Stadt, Bayern), Osnabrück (Land, Niedersachsen), Frankfurt am Main (Stadt, Hessen), Deggendorf (Landkreis, Bayern) sowie Schweinfurt (Stadt, Bayern). Das sind Kreise, in denen auch der Anteil der Asylbewerber an der Bevölkerung niedrig ist. Insgesamt unterscheidet sich das Bild nicht wesentlich, wenn man die regionale Verteilung der Asylbewerber relativ zur Bruttowertschöpfung anstatt zur Bevölkerung betrachtet. Einzig für die wirtschaftsschwachen Regionen in Nordostdeutschland resultieren deutlich höhere Werte. Daher wird bei den folgenden Betrachtungen der Einfachheit halber auch nur die Bevölkerungszahl als Referenzgröße verwendet.

Abbildung 2-3: Aufenthaltsgestattungen relativ zur Bruttowertschöpfung

Stand: Daten zu Aufenthaltsgestattungen 2014 und zur Bruttowertschöpfung (BWS) von 2012



Quellen: Statistisches Bundesamt 2015b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015a; eigene Berechnungen

Anerkannte Flüchtlinge

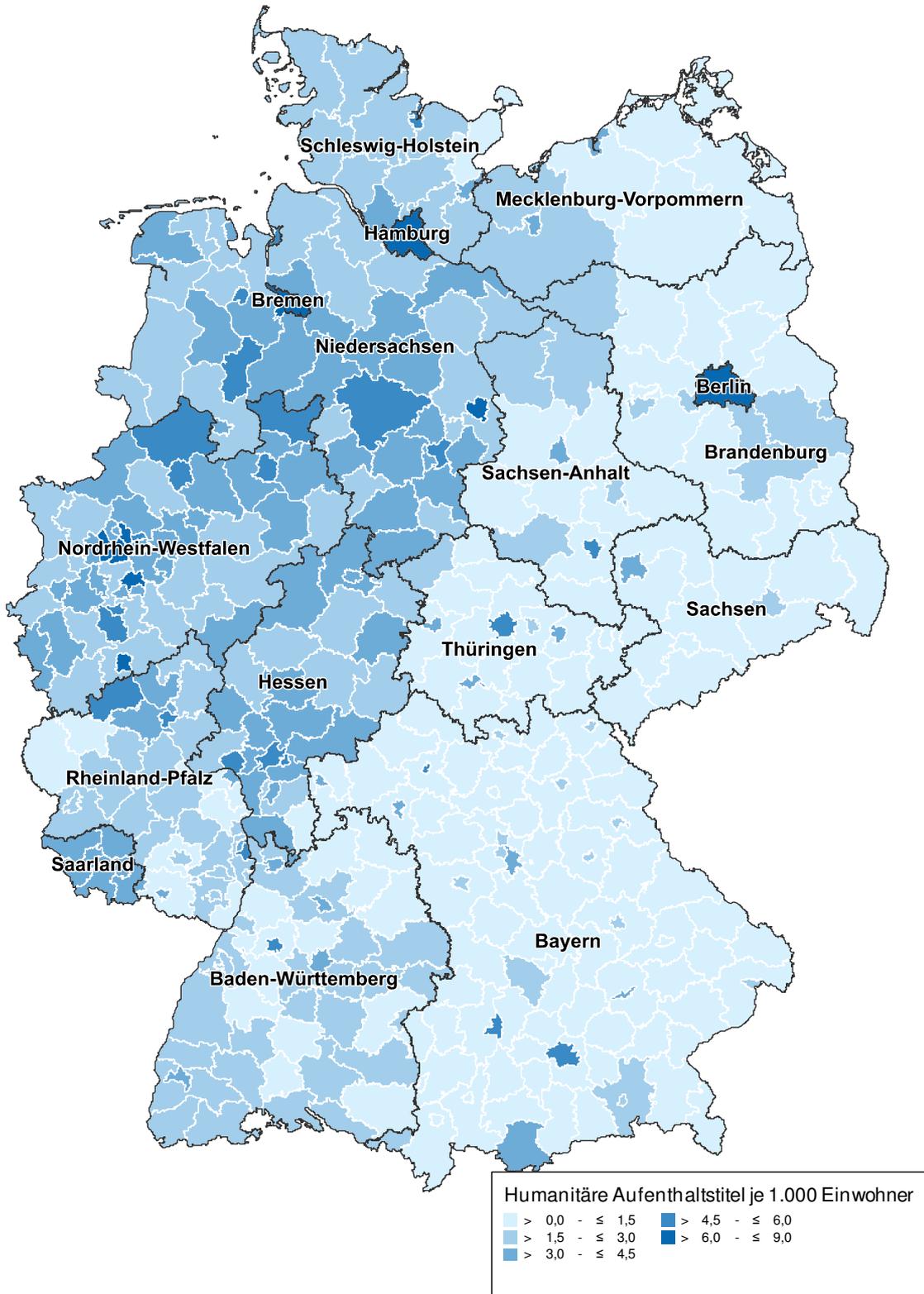
Ist das Asylverfahren abgeschlossen, wird dem Asylgesuch entweder stattgegeben oder der Antrag auf Asyl wird abgelehnt. Kommt es zu einer positiven Entscheidung, erhalten die ehemaligen Asylbewerber einen (humanitären) Aufenthaltstitel nach § 25 AufenthG und können ihren Wohnort im Bundesgebiet nach derzeitigem Rechtsstand grundsätzlich frei wählen. Das ermöglicht ihnen in Regionen und Orte zu ziehen, die über starke Communities aus ihren Heimatländern mit den entsprechenden kulturellen Einrichtungen verfügen oder die ihnen bessere Arbeitsmarktperspektiven bieten. Daher lässt sich aus der Verteilung der Asylbewerber auch nicht auf die letztliche Verteilung der anerkannten Flüchtlinge schließen. Verstärkend kommt dabei noch hinzu, dass sich die Anerkennungsquoten regional deutlich unterscheiden können, da die einzelnen Außenstellen des BAMF auf unterschiedliche Flüchtlingsgruppen spezialisiert sind und sich die regionale Verteilung auch nach der entsprechenden Fachkompetenz richtet.

Bei der Interpretation der im Folgenden dargestellten Zahlen zu humanitären Aufenthaltstiteln ist zudem zu beachten, dass nicht alle im Kontext von politischer Verfolgung und Flucht ins Land gekommenen Drittstaatenangehörige über diese Aufenthaltstitel verfügen. Wie andere Zuwanderergruppen auch haben anerkannte Flüchtlinge nach einem längeren Aufenthalt in Deutschland Anspruch auf die unbefristete Niederlassungserlaubnis und fallen damit aus der Statistik. Dabei liegen die entsprechenden Fristen für Personen, die Asyl oder Schutz nach Genfer Konvention (§3 AsylG) erhalten haben oder im Rahmen eines Resettlement Programms eingereist sind bei drei Jahren und für andere Flüchtlinge bei fünf Jahren. Auch Ehefrauen und Kinder, die im Rahmen des Familienzugs zu anerkannten Flüchtlingen nach Deutschland kommen, erhalten in aller Regel keine humanitären Aufenthaltstitel nach §25 AufenthG sondern Aufenthaltstitel zum Familiennachzug nach §29 AufenthG. Die Zahl der humanitären Aufenthaltstitel unterschätzt die Größe der Flüchtlingsbevölkerung also deutlich.

Setzt man die entsprechende Zahl für den 31.12.2014 nichtsdestotrotz ins Verhältnis zur Bevölkerung so kommt man im Schnitt über alle Kreise auf einen Wert von 3,00 anerkannten Flüchtlingen je 1.000 Einwohnern. Die höchsten Werte finden sich in Hamburg (Stadt, Hamburg) mit 8,18, Bonn (Stadt, Nordrhein-Westfalen) mit 7,86 und Essen (Stadt, Nordrhein-Westfalen) mit 7,66. Werte über 6 weisen darüber hinaus auch Oberhausen (Stadt, Nordrhein-Westfalen), Bremen (Stadt, Bremen), Berlin (Stadt, Berlin), Wolfsburg (Stadt, Niedersachsen), Wuppertal (Stadt, Nordrhein-Westfalen), Gelsenkirchen (Stadt, Nordrhein-Westfalen), Delmenhorst (Stadt, Niedersachsen) und Mülheim an der Ruhr (Stadt, Nordrhein-Westfalen) auf (Abbildung 2-4). Bei diesen Kreisen handelt es sich um Großstädte,¹ die ein starkes migrantisches Leben aufweisen, und sich mit Ausnahme Berlins in Nord- und Westdeutschland befinden. Hingegen weisen sie mit Blick auf ihre Wirtschaftskraft die gesamte Spannweite vom besonders wirtschaftsstarke Wolfsburg bis zum noch immer in der Strukturkrise befindlichen Gelsenkirchen auf. Dies deutet darauf hin, dass bestehende Migrantengemeinschaften für die letztliche Wohnortwahl von Flüchtlingen wesentlich relevanter sind als die Perspektiven am Arbeitsmarkt.

¹ Delmenhorst ist zwar keine Großstadt im engeren Sinn, befindet sich jedoch im Einzugsbereich von Bremen.

Abbildung 2-4: Humanitäre Aufenthaltstitel je 1000 Einwohner
 Stand: Dezember 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015b; eigene Berechnungen

Den niedrigsten Anteil anerkannter Flüchtlinge je 1.000 Einwohner weist mit 0,05 der Saale-Holzland-Kreis (Landkreis, Thüringen) auf, gefolgt von Sömmerda (Landkreis, Thüringen) mit 0,16 sowie Hof (Landkreis, Bayern) und Bamberg (Landkreis Bayern) mit jeweils 0,18. Werte unter 0,4 weisen darüber hinaus auch Bayreuth (Landkreis, Bayern), Fürth (Landkreis, Bayern), Neumarkt in der Oberpfalz (Landkreis, Bayern), Kronach (Landkreis, Bayern), Coburg (Landkreis, Bayern), der Wartburgkreis (Landkreis, Thüringen), sowie Amberg-Weilburg (Landkreis, Bayern) auf. Dabei ist bemerkenswert, dass sich alle diese Kreise in Nordbayern und Thüringen und damit in regionaler Nähe zueinander befinden. Ein Grund dafür, warum Ende 2014 gerade hier so wenige anerkannte Flüchtlinge lebten, ist, dass die Unterbringung von Asylbewerbern in Nordbayern in der Vergangenheit zentral in den größeren Städten erfolgt ist (siehe oben).

Insgesamt ist bei der regionalen Verteilung der anerkannten Flüchtlinge ein starkes regionales Gefälle zwischen dem Nordwesten auf der einen und Bayern und Ostdeutschland auf der anderen Seite zu beobachten. Entfielen auf die fünf ostdeutschen Flächenländer im Jahr 2014 laut Königsteiner Schlüssel 15,7 Prozent der Asylbewerber in Deutschland, lebten hier nur 7,6 Prozent der anerkannten Flüchtlinge. In Bayern lagen die entsprechenden Anteile bei 15,5 und 9,2 Prozent (Tabelle 2-2). Während sich der geringe Anteil anerkannter Flüchtlinge in Ostdeutschland damit erklären lässt, dass hier kaum Migrantencommunities existieren und die Arbeitsmarktperspektiven für Migranten bisher eher ungünstig sind, gilt dies nicht für Bayern. Warum auch hier besonders wenig anerkannte Flüchtlinge leben, lässt sich im Rahmen der Expertise nicht klären.

Besonders viele anerkannte Flüchtlinge leben mit einem Anteil von 29,0 Prozent in Nordrhein-Westfalen und mit 11,0 Prozent in Niedersachsen. Dies lässt sich zum bedeutenden Teil mit Binnenwanderungstendenzen einerseits in Richtung urbaner Gebiete, andererseits in Richtung der alten Bundesländer erklären, die auch bei Inländern beobachtbar sind. Dabei waren die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen neben Bayern und Berlin Hauptziele von ostdeutschen Abwanderern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015b, 15). Darüber hinaus gewinnen westdeutsche Universitäts- und Großstädte immer mehr an Attraktivität, besonders bei der jungen Bevölkerung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015b, 16).

Um Aussagen über die Konzentration der anerkannten Flüchtlinge treffen zu können, ist ein Vergleich der HHIs der anerkannten Flüchtlinge mit den Werten für Asylbewerber ausschlaggebend. Der HHI über alle Kreise Deutschlands nimmt einen Wert von 0,018 an (zum Vergleich: der HHI der Asylbewerber liegt bei 0,008, vgl. Tabelle 2-3). Dabei sind die Flüchtlinge überall in Deutschland stärker auf Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern konzentriert. Bis auf Brandenburg ist in allen Bundesländern die Konzentration der Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung höher. Besonders in Sachsen und Bayern deuten die Werte auf eine starke Wanderung zwischen den Kreisen hin, da der Index in beiden Bundesländern um 0,1 höher ist. In Sachsen liegt damit die höchste Konzentration vor, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt. Besonders in den neuen Bundesländern spiegelt diese Verteilung die Attraktivität von Großstädten und die damit einhergehenden besseren Arbeitsmarkt- und Integrationsperspektiven wider. Deutlich mehr anerkannte Flüchtlinge verzeichnen in Sachsen die Städte Leipzig und Dresden; in Thüringen die Städte Erfurt und Jena, in Sachsen-Anhalt jeweils Magdeburg und Halle an der Saale und in Mecklenburg-Vorpommern Rostock. Dazu ist allerdings auch anzumerken, dass die neuen Bundesländer insgesamt über weniger städtische Räume

verfügen, als die westdeutschen Länder. Dementsprechend konzentrieren sich die Wanderungen auf weniger Städte. Während im Osten 25 Prozent aller Kreise als „städtischer Raum“ gelten, sind es im Westen mehr als doppelt so viele (57 Prozent, Fuchs et al., 2014, 17). Die geringsten Konzentrationen liegen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg vor. Hier sind sowohl Arbeitsmarktperspektiven als auch migrantische Netzwerke breiter verteilt.

Tabelle 2-3: Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge

Stand: Dezember 2014

Bundesländer	HHI Asylbewerber	HHI anerkannte Flüchtlinge	Differenz
Schleswig-Holstein	0,072	0,094	+0,022
Hamburg	–	–	–
Niedersachsen	0,038	0,060	+0,022
Bremen	–	–	–
Nordrhein-Westfalen	0,025	0,029	+0,004
Hessen	0,051	0,062	+0,011
Rheinland-Pfalz	0,035	0,044	+0,009
Baden-Württemberg	0,030	0,037	+0,007
Bayern	0,021	0,129	+0,107
Saarland	–	–	–
Berlin	–	–	–
Brandenburg	0,078	0,071	-0,008
Mecklenburg-Vorpommern	0,159	0,165	+0,006
Sachsen	0,094	0,197	+0,103
Sachsen-Anhalt	0,084	0,145	+0,062
Thüringen	0,059	0,149	+0,090
Deutschland	0,008	0,018	+0,010
Ostdeutschland	0,091	0,309	+0,218
Westdeutschland	0,001	0,013	+0,010

Anmerkung: Länder mit nur einer oder zwei Ausländerbehörden sind mit einem Strich (-) versehen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015b; eigene Berechnungen

Gemäß dieser unterschiedlichen Verteilung der anerkannten Flüchtlinge ist es sinnvoll, in einer tieferen Betrachtung Ostdeutschland und Bayern vom Rest Deutschlands zu trennen. In den

ostdeutschen Bundesländern leben in den meisten Kreisen (86,4 Prozent) weniger als 1,5 Flüchtlinge je 1.000 Einwohnern. Berlin bildet mit 6,56 Flüchtlingen pro 1.000 Einwohnern eine Ausnahme, denn die Hauptstadt zieht erwartungsgemäß besonders viele Zuwanderer an. Die Spannweite in den ostdeutschen Bundesländern beträgt 5,55. Das Minimum wird mit einem Wert von 0,05 im Saale-Holzland-Kreis Landkreis, Thüringen) erreicht, das Maximum verzeichnet Erfurt (Stadt, Thüringen mit 5,6 anerkannten Flüchtlingen je 1.000 Einwohnern).

Auch im Freistaat Bayern weisen die meisten Kreise (80 Prozent) weniger als 1,5 anerkannte Flüchtlinge auf. Die Spannweite geht hier von 0,18 anerkannten Flüchtlinge in Hof (Landkreis) bis zu 5,31 in München (Stadt) und ist somit leicht geringer als im Osten. Obwohl der HHI der anerkannten Flüchtlinge für Bayern im Vergleich mit den übrigen Bundesländern im mittleren Feld angesiedelt ist, ist im Freistaat die stärkste positive Abweichung gegenüber der Konzentration der Asylbewerber festzustellen. Hier konzentrieren sich die anerkannten Flüchtlinge also ähnlich wie in Ostdeutschland besonders stark auf die städtischen Räume. So verzeichnen Würzburg, der Großraum Nürnberg, Regensburg und insbesondere Augsburg hohe Anteilswerte. Dies dürfte teilweise auch mit der zentralen Unterbringung der Asylbewerber in den größeren Städten und dem Verbleib in diesen Orten in Verbindung stehen.

In den westdeutschen Bundesländern ohne Bayern leben mehr anerkannte Flüchtlinge: Hier sind nur in 10 Prozent der Kreise weniger als 1,5 anerkannte Flüchtlinge je 1.000 Einwohner wohnhaft. Das Minimum liegt bei 0,63 in der Südwestpfalz (Landkreis, Rheinland-Pfalz), der höchste Wert wird mit 7,86 in Bonn (Stadt, Nordrhein-Westfalen) erreicht. Neben der relativ größeren Anzahl anerkannter Flüchtlinge sind diese auch gleichmäßiger auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt als in den anderen beiden Regionen. Eine Betrachtung des HHI bestätigt diese geringere Konzentration in Westdeutschland (0,013).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die meisten anerkannten Flüchtlinge in großen Städten in Nordwestdeutschland leben, was größtenteils auf Wanderungsbewegungen nach Abschluss des Asylverfahrens zurückzuführen sein dürfte. Das bedeutet im Umkehrschluss auch, dass sie nicht in den Kommunen verbleiben, in die sie als Asylbewerber verteilt wurden. Daraus ergeben sich einige Implikationen für die Flüchtlingspolitik:

- Der mögliche Beitrag der Flüchtlingszuwanderung zur längerfristigen Sicherung der Bevölkerung in besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen ist eher gering. Selbst wenn diesen Regionen verstärkt Asylbewerber zugewiesen würden, wäre nicht damit zu rechnen, dass die betroffenen Personen auch in größerem Umfang hier verbleiben. Das bedeutet, dass die regionale Verteilung von Asylbewerbern kein geeignetes Mittel zur Regionalentwicklung darstellt, sodass es auch wenig sinnvoll wäre, bei der Gestaltung eines neuen Verteilungsmechanismus regionalpolitische Ziele zu berücksichtigen.
- Die durch die Aufnahme der Flüchtlinge entstehenden Lasten sind regional deutlich ungleich verteilt, als auf den ersten Blick zu vermuten wäre. So sind auch anerkannte Flüchtlinge vielfach noch auf staatliche Transferleistungen angewiesen und benötigen besondere Unterstützungsangebote im Bildungssystem wie Sprachlernklassen. Daher sollte auch der Bestand an anerkannten Flüchtlinge bei der Gestaltung eines neuen Verteilungsmechanismus für Asylbewerber in den Blick genommen werden.
- Auch wenn die Verteilung der Flüchtlinge zunächst relativ gleichmäßig im Land erfolgt, ist damit zu rechnen, dass diese mittelfristig in einzelnen Städten größere ethnische

Communities bilden. Um zu vermeiden, dass hier Parallelgesellschaften entstehen, muss die Integrationspolitik in Städten mit hohen Anteilen anerkannter Flüchtlinge besonders gestärkt werden.

Dies ändert sich leicht, wenn man die Möglichkeit einer Beschränkung der Freizügigkeit der Flüchtlinge analog zum in der Vergangenheit befindlichen Wohnortzuweisungsgesetz für (Spät-) Aussiedler in Betracht zieht, das einen Sozialleistungsbezug an den Verbleib in der entsprechenden Kommune geknüpft hat (Eisfeld, 2013). Dann wäre die Gefahr, dass in einzelnen Städten Parallelgesellschaften entstehen, deutlich geringer. Jedoch würde der zu erwartende Beitrag der Flüchtlinge zur Fachkräftesicherung in besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen nicht in gleichem Umfang steigen, da diese mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und einem ohne Transferleistungen gesicherten Lebensunterhalt in jedem Fall auch weiterhin die Möglichkeit hätten, in für sie attraktivere Zielregionen zu wandern. Ein neuer Verteilungsmechanismus müsste in diesem Fall auch für anerkannte Flüchtlinge gelten.

Geduldete

Wird ein Asylverfahren negativ beschieden, ist eine Duldung möglich. Zwar erlischt die Aufenthaltsgestattung und die betreffende Person muss das Land nach § 50 AufenthG verlassen, jedoch kann es zu einer vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung für maximal sechs Monate, der so genannten Duldung (§ 60a Abs. 1 AufenthG), kommen, wenn die Abschiebung aus „völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ nicht durchgeführt werden kann. Bei einem Zeitraum von mehr als sechs Monaten müsste eine Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden (§ 23 Abs. 1 AufenthG) erfolgen. Allerdings gibt es die Möglichkeit einer Ketten-Duldung, dass also die Abschiebung immer wieder für weitere sechs Monate ausgesetzt wird. Für Geduldete gelten grundsätzlich die gleichen rechtlichen Regelungen wie für Asylbewerber. So erhalten sie insbesondere auch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Nach acht Jahren in Deutschland beziehungsweise sechs im Fall von Familien mit minderjährigen Kindern können Geduldete bei nachhaltiger Integration eine Niederlassungserlaubnis und damit einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten.

Mit Blick auf die regionale Verteilung von Geduldeten bedeutet das, dass für sie ein Wohnortwechsel deutlich schwieriger ist als für anerkannte Flüchtlinge und damit Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschland weniger Bedeutung haben sollten. Hingegen spielen regionale Unterschiede beim Verfahrensausgang eine wesentlich größere Rolle. Während die Asylverfahren vom BAMF beschieden werden, liegt die Zuständigkeit für die Duldungen nämlich allein bei den Ausländerbehörden vor Ort. Diese fällen ihre Entscheidungen zwar grundsätzlich auf Basis derselben Rechtsgrundlagen, können diese jedoch zum Teil unterschiedlich auslegen.

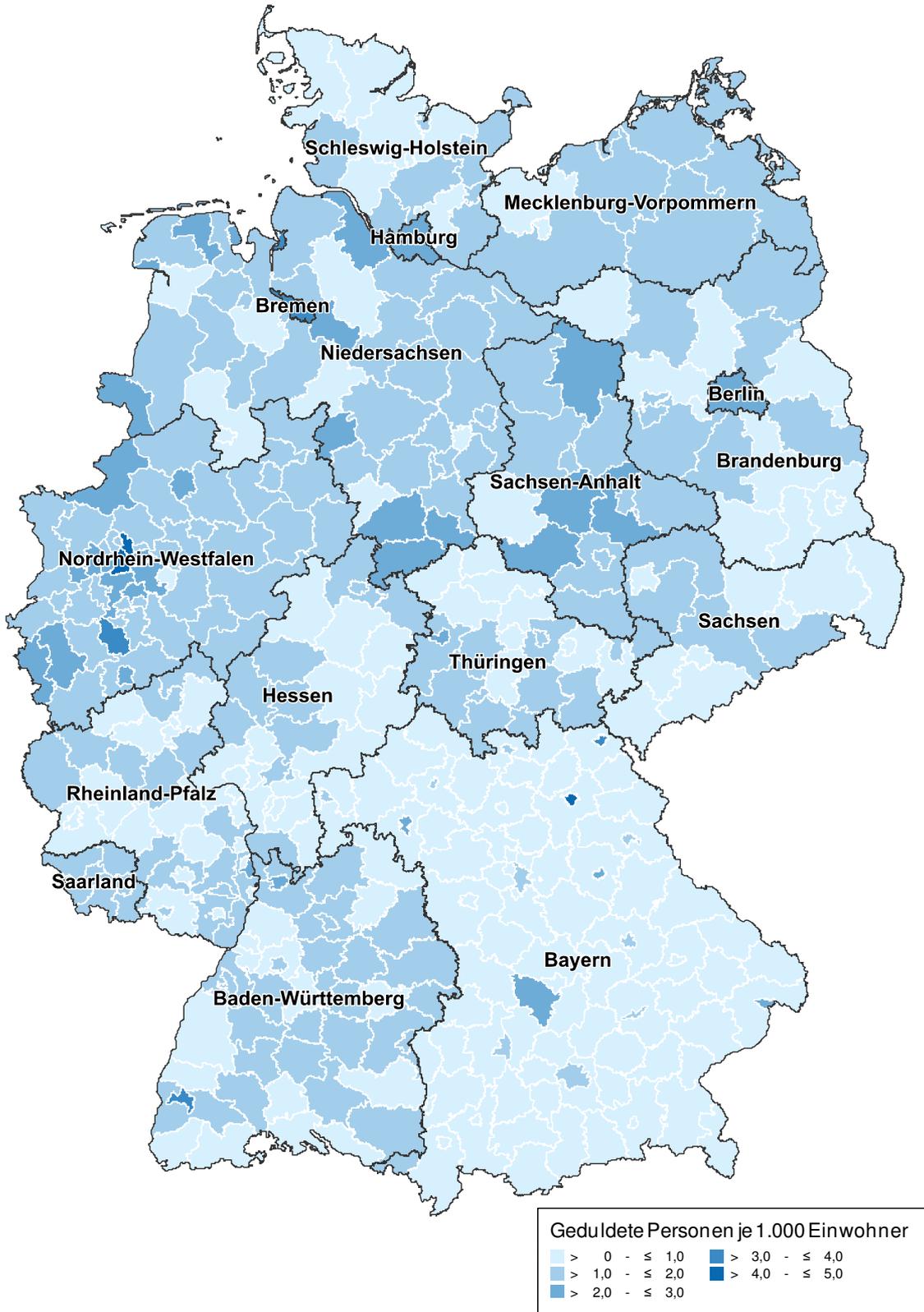
Betrachtet man die regionale Verteilung der Geduldeten auf die Bundesländer, so unterscheidet diese sich deutlich von der Verteilung der Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung. So lebten am 31.12.2014 allein in Nordrhein-Westfalen mit 31,1 Prozent fast ein Drittel der Geduldeten im Vergleich zu nur 22,9 Prozent der Asylbewerber. Auch der Anteil in Niedersachsen war mit 10,9 gegenüber 7,6 Prozent deutlich höher. Das sind dieselben Bundesländer, in denen auch überproportional viele anerkannte Flüchtlinge leben. Hingegen waren die Anteile in Bayern mit nur 7,9 Prozent der Geduldeten im Vergleich zu 16,2 Prozent der Asylbewerber und in Schleswig-

Holsteins mit 2,7 gegenüber 4,9 Prozent relativ niedrig (Tabelle 2-2). Diese Verschiebungen dürften zumindest teilweise aus einer unterschiedlichen Abschiebep Praxis resultieren.

Setzt man die Zahl der Geduldeten ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, so ergibt sich für den 31.12.2014 deutschlandweit ein Wert von 1,41 Geduldeten je 1.000 Einwohnern. Differenziert man nach Kreisen, finden sich die höchsten Werte mit 4,42 in Essen (Stadt, Nordrhein-Westfalen), mit 4,08 in Gelsenkirchen (Stadt, Nordrhein-Westfalen) und mit 4,05 in Bayreuth (Stadt, Bayern). Darüber hinaus weisen auch Hof (Stadt, Bayern), Bremen (Stadt, Bremen), Freiburg im Breisgau (Stadt, Baden-Württemberg) und Bremerhaven (Stadt, Bremen) Werte von über 3 auf. Während sich die hohen Werte für die beiden nordbayrischen Städte Bayreuth und Hof aus der zentralen Unterbringung der Asylbewerber in den größeren Städten erklären, deutet die Konzentration in den westdeutschen Großstädten auf Wanderungsbewegungen der Geduldeten hin. Hier finden sich nämlich auch besonders viele anerkannte Flüchtlinge.

Den geringsten Anteil Geduldeter weist mit einem Wert von 0,06 pro 1.000 Einwohner der Saale-Holzland-Kreis (Landkreis, Thüringen) auf, gefolgt vom Landkreis Bamberg (Bayern) mit 0,08 und vom Main-Spessart-Kreis (Landkreis, Bayern) mit 0,10. Auch in den Kreisen Miltenberg (Landkreis, Bayern), Schweinfurt (Landkreis, Bayern), Würzburg (Landkreis, Bayern), Bayreuth (Landkreis, Bayern), Kaufbeuren (Stadt, Bayern), Straubing-Bogen (Landkreis, Bayern), Kitzingen (Landkreis, Bayern), Bad Kissingen (Landkreis, Bayern) sowie Landsberg am Lech (Landkreis, Bayern) liegen die Anteile bei unter 0,2. Dass die Anteile Geduldeter gerade in diesen Kreisen, die sich fast ausschließlich in Bayern befinden, besonders niedrig sind, lässt sich mit der zentralen Unterbringung von Asylbewerbern in Bayern erklären. Da somit nur sehr wenige Asylbewerber in den ländlichen Gebieten ankommen, kann es hier auch kaum zu Duldungen kommen. Entsprechend liegt die größte Spannweite der Anteile Geduldeter, genau wie bei den Asylbewerbern, in Bayern (3,98 geduldete Personen je 1.000 Einwohner). Allerdings sind hierfür, anders als bei den Asylbewerbern, nur einige wenige Kreise, wie Bayreuth (Stadt, 4,05), Hof (Stadt, 3,68), Amberg (Stadt, 2,45), Neuburg-Schrobenhausen (Landkreis, 2,37), Würzburg (Stadt, 2,04) und Passau (Stadt, 2,02), ausschlaggebend. Die restlichen 80 von 96 Kreise verzeichnen weniger als einen Geduldeten je 1.000 Einwohner. Innerhalb der Flächenländer sind die Geduldeten wie die anderen Flüchtlingsgruppen in Sachsen am stärksten gleichverteilt (HHI von 0,55).

Abbildung 2-5: Geduldete Personen je 1.000 Einwohner
 Stand: Dezember 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015b; eigene Berechnungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Bayern besonders wenige und in den großen Städten im Nordwesten besonders viele Geduldete leben, was teilweise auf Wanderungsbewegungen und teilweise auf eine unterschiedliche Abschiebep Praxis zurückzuführen sein dürfte. Da die Versorgung der Geduldeten wie die der Asylbewerber im Asylbewerberleistungsgesetz geregelt ist, führt dies dazu, dass die Zahlen der Leistungsbezieher und Asylbewerber regional unterschiedlich stark auseinander fallen. Dies stellt bei der Gestaltung eines neuen Verteilungsmechanismus eine große Herausforderung dar. Einerseits sind an sich alle Bezieher von Asylbewerberleistungen und nicht allein die Asylbewerber die relevante Zielgröße. Andererseits kann es zu starken Fehlanreizen führen, wenn Länder und Kommunen die Zahl der neu aufzunehmenden Flüchtlinge durch ihre Abschiebep Praxis beeinflussen können. Dieses Problem ließe sich auf einfache Weise lösen, wenn die Zuständigkeit für die Duldungen von den regionalen Ausländerbehörden an das BAMF überginge, was auch sachlogisch folgerichtig wäre, da die Entscheidung über die Duldung letztlich auch Teil des Asylverfahrens ist.

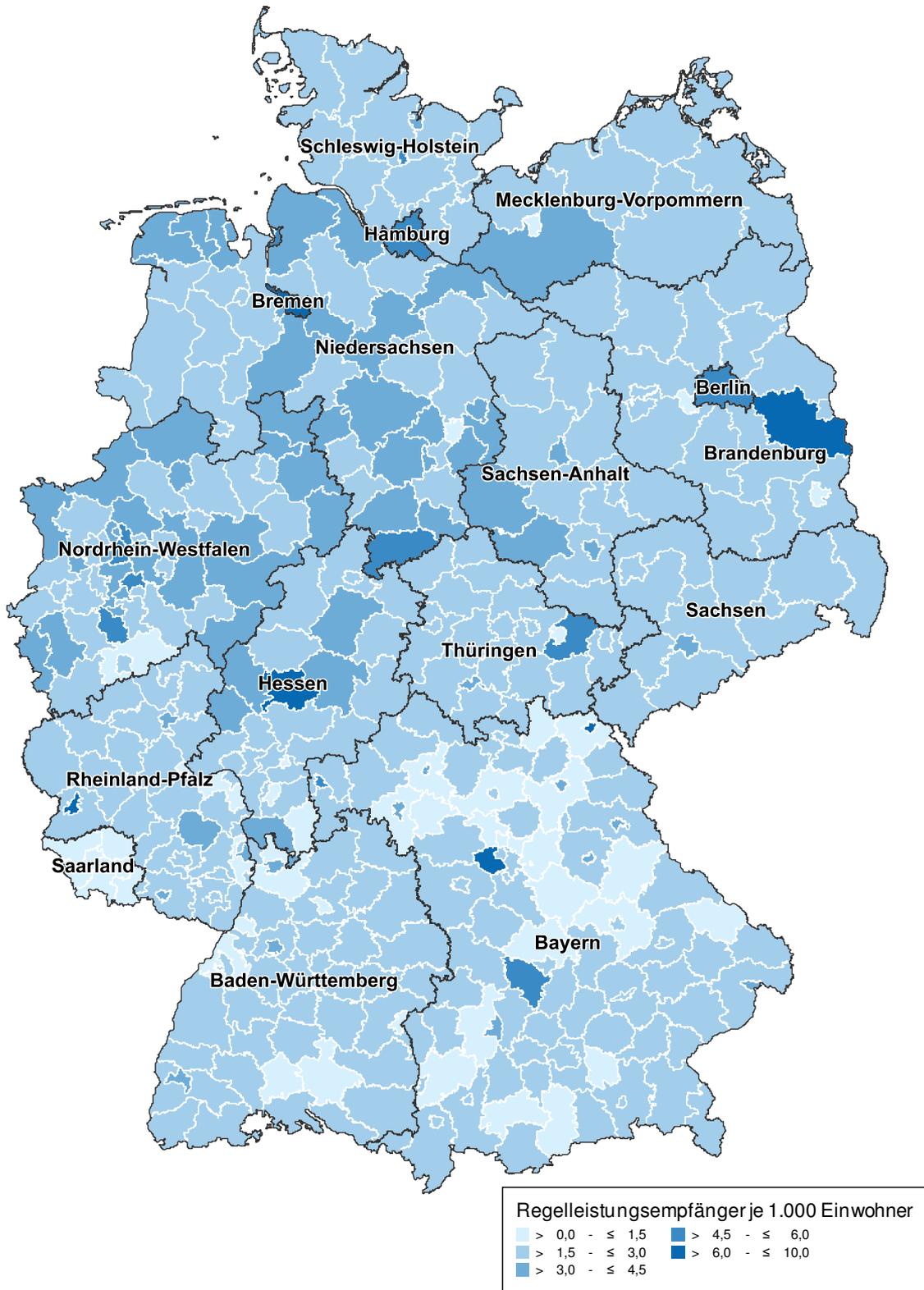
Bezieher von Asylbewerberleistungen

Bei den Daten des Ausländerzentralregisters besteht das Problem, dass sich nicht alle ausreisenden Personen ordnungsgemäß abmelden. Daher kann es zu „Karteileichen“ kommen. Ergänzend zu dem Ausländerzentralregister wird deshalb auch die Asylbewerberleistungsstatistik betrachtet. Diese wird allerdings erst mit deutlicher Verzögerung veröffentlicht und war zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Expertise nur für das Jahr 2013 verfügbar. Zudem differenziert die Asylbewerberleistungsstatistik nicht zwischen Asylbewerbern und Geduldeten, sondern erfasst alle Personen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, wozu beide Personengruppen zählen. Jedoch lässt sich zwischen Beziehern von „Grundleistungen“ und „laufender Hilfe zum Lebensunterhalt“ unterscheiden, wobei letztere in der Regel Personen gewährt wird, die sich seit 15 Monaten und länger in Deutschland aufhalten. Um den Ergebnissen die Verteilungen der Personen aus dem Ausländerzentralregister gegenüberzustellen, ist es sinnvoll, alle Leistungen zusammen zu betrachten. Denn aus der Unterscheidung zwischen Grundleistungen und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt lässt sich nicht ableiten, ob es sich um einen Asylbewerber oder einen Geduldeten handelt.

In Abbildung 2-6 ist die Zahl der Bezieher von Asylbewerberleistungen im Jahr 2013 je 1.000 Einwohner abgetragen. Im Schnitt über alle Kreise liegt dieser Wert bei 2,77, am höchsten ist er mit 9,03 in Fürth (Landkreis, Bayern), gefolgt von Trier (Stadt, Rheinland-Pfalz) mit 8,12 und Oder-Spree (Landkreis, Brandenburg) mit 7,56. Darüber hinaus liegen auch die Werte in Gießen (Landkreis, Hessen) Bremen (Stadt, Bremen), Hof (Stadt, Bayern), Wuppertal (Stadt, Nordrhein-Westfalen), Bremerhaven (Stadt, Bremen), Neumünster (Stadt, Schleswig-Holstein), Hamburg (Stadt, Hamburg), Saale-Holzland (Landkreis, Thüringen), Neuburg-Schrobenhausen (Landkreis, Bayern) und Berlin (Stadt, Berlin) bei über 5. Diese Kreise lassen sich zwei Typen zuordnen, nämlich Kommunen mit Erstaufnahmeeinrichtungen, wie Fürth, oder verhältnismäßig großen Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber, wie Neuburg-Schrobenhausen, und Kommunen mit sehr vielen Geduldeten, wie Bremen.

Abbildung 2-6: Regelleistungen je 1.000 Einwohner

Stand: Dezember 2013



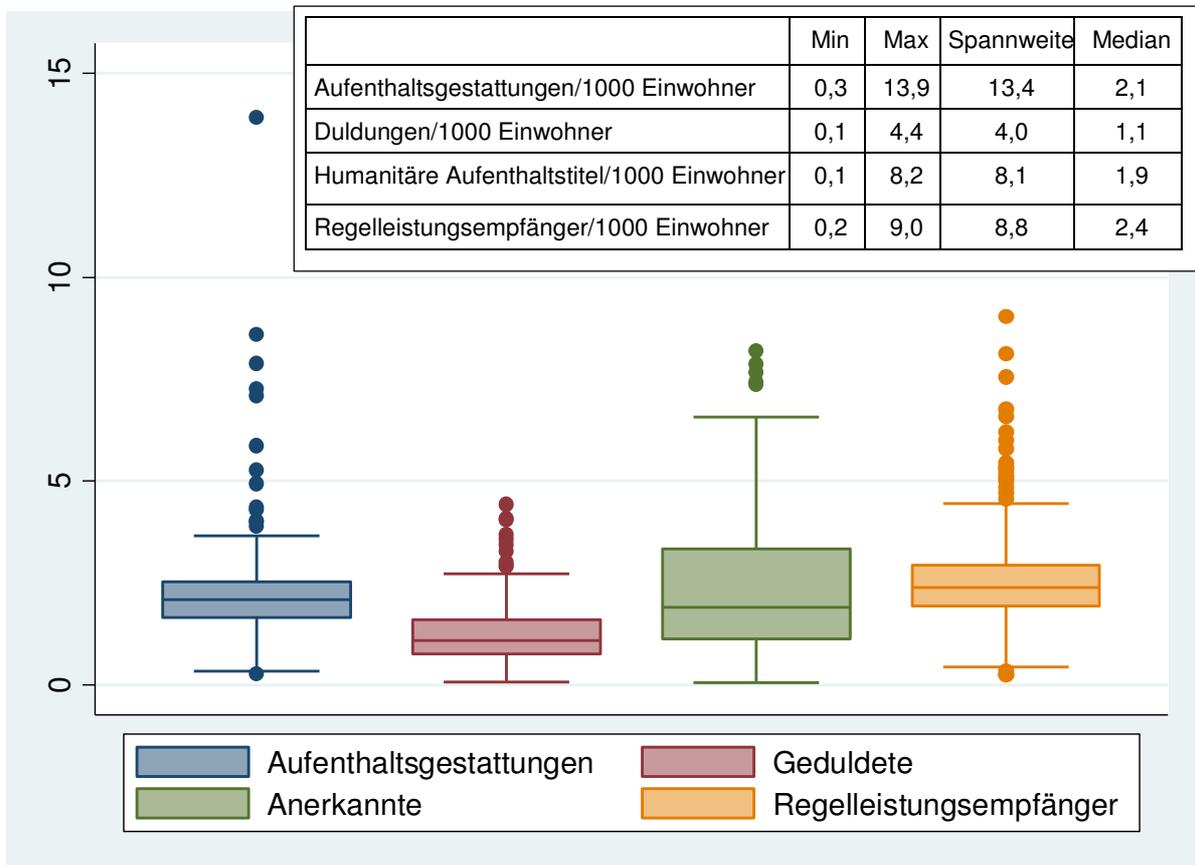
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2015c; eigene Berechnungen

Die geringste Zahl von Asylbewerberleistungsbeziehern je 1.000 Einwohnern findet sich für das Jahr 2013 mit 0,23 für Neumarkt in der Oberpfalz (Landkreis, Bayern), gefolgt von Merzig-Wadern (Landkreis, Saarland) mit 0,24 und Eichstätt (Landkreis, Bayern) mit 0,33. Weitere Kreise, die Werte von unter 1 aufweisen, sind Karlsruhe (Stadt, Baden-Württemberg), Saarpfalz (Landkreis, Saarland), Sankt Wendel (Landkreis, Saarland), Saarlouis (Landkreis, Saarland) Regensburg (Landkreis, Bayern), der Odenwaldkreis (Landkreis, Hessen), Jena (Stadt, Thüringen) Neunkirchen (Landkreis, Saarland), Bayreuth (Landkreis, Bayern) und Darmstadt (Stadt, Hessen). Diese Kreise weisen wenige Gemeinsamkeiten auf, sodass sich hieraus kein Muster ableiten lässt. Mit Blick auf die saarländischen Kreise lässt sich aber sagen, dass die Zahl der Bezieher von Asylbewerberleistungen im Jahr 2013 im Saarland insgesamt niedrig war.

Betrachtet man die Spannweite der Zahlen, so beträgt diese über alle Kreise 8,88 und ist damit geringer als die Spannweite der Asylbewerber. Vergleicht man die Verteilung der Regelleistungsempfänger über die Länder mit den Verteilungen der Asylbewerber und Geduldeten, so liegen die Anteile, wie zu erwarten, in den allermeisten Fällen zwischen den beiden Werten (Tabelle 2-3). Nur in Berlin und Hamburg liegen die Anteile mit 7,7 und 4,1 Prozent deutlich höher, wobei anzumerken ist, dass sich diese Anteile auf das Jahr 2013 beziehen, wohingegen die Zahlen des AZR den Stand zum 31.12.2014 widerspiegeln. Insgesamt bestätigt dies, dass im Hinblick auf die für die Kommunen durch Asylbewerberleistungen entstehenden Lasten sowohl die regionale Verteilung der Asylbewerber als auch die Duldungen relevant sind. Dies führt, wie unter dem Punkt Duldungen bereits dargestellt, zur Frage, wie diese bei der Gestaltung eines neuen Verteilungsmechanismus für Asylbewerber berücksichtigt werden sollten.

Abschließend sind in Abbildung 2-7 die Spannweiten und mittleren Werte (Median) der Verteilungen von Asylbewerbern, geduldeten Personen, anerkannten Asylbewerbern und Regelleistungsempfängern je 1.000 Einwohner in Form eines modifizierten Box-Plot Diagrammes dargestellt. Dabei umfasst die sogenannte Box alle Werte innerhalb des 25 Prozent Quantils, also dem Wert, unter dem genau ein Viertel beziehungsweise über dem Dreiviertel der Kreise liegen, und des 75 Prozent Quantils, also dem Wert unter dem Dreiviertel beziehungsweise über dem ein Viertel der Kreise liegen. Der mittlere Wert ist als Strich in der Box markiert. Abbildung 2-7 zeigt, dass sich die Verteilungen der drei Flüchtlingsgruppen deutlich voneinander unterscheiden. Die geringste Streuung weist die Verteilung der Geduldeten je 1.000 Einwohner auf. Dieser Umstand ist zu bedeutenden Teilen auf die insgesamt geringere Anzahl von Geduldeten zurückzuführen. Bei den Geduldeten ist auch der Median mit 1,1 Geduldete je 1.000 Einwohner am geringsten. Die Verteilung der anerkannten Aufenthaltstitel ähnelt der Anzahl der Regelleistungsempfänger. Neben einer ähnlichen Spannweite liegen die Medianwerte auch nahe beieinander.

Abbildung 2-7: Verteilung von Asylbewerbern, geduldeten Personen, anerkannten Flüchtlingen und Regelleistungsempfängern in Deutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2015b,c; eigene Berechnungen

3 Integrationsfähigkeit der Kreise

Die aktuelle regionale Verteilung der Flüchtlinge ist weder aus gesamtstaatlicher Sicht noch für die Flüchtlinge selbst optimal. So gehen die Verteilungsmechanismen aus einer Verwaltungstradition hervor, die sich unter völlig anderen Rahmenbedingungen entwickelt hat und die Aufnahmefähigkeit der Kommune kaum in den Blick nimmt. Besonders deutlich wird dies am Königsteiner Schlüssel, der nicht etwa im Kontext der Asylpolitik oder zumindest der Zuwanderungs- oder Sozialpolitik entwickelt wurde, sondern ursprünglich die gemeinsame Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen durch Bund und Länder regelt. Da solch ein Vorgehen Aushandlungskosten spart, ist es bei kleineren staatlichen Aufgaben durchaus sinnvoll. Hierzu zählt allerdings die Asylpolitik vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingszahlen definitiv nicht mehr, sodass für sie ein spezifischer Verteilungsmechanismus gefunden werden sollte.

3.1 Verteilungsschlüssel

Damit stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien solch ein spezifischer Verteilungsmechanismus für die Asylpolitik gestaltet werden könnte und wie er angewandt werden sollte. Dabei wären grundsätzlich zwei Alternativen denkbar. Zum einen könnte für die regionale Verteilung der Asylbewerber und die Aufteilung der Kosten für Asylbewerberleistungen wie bisher die gleiche Aufteilung zwischen den Ländern gelten. Zum anderen könnte die regionale Verteilung aber auch bis zu einem gewissen Grad von der Übernahme der Kosten entkoppelt werden. Letzteres würde die Verwaltungsstrukturen zwar deutlich verkomplizieren, hätte aber den Vorteil, dass sich die regionale Verteilung der Asylbewerber allein an der Aufnahmefähigkeit der Kommunen orientieren könnte und nicht zusätzlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länderhaushalte im Blick behalten werden müsste. Dies wäre auch nicht notwendig, wenn die Kosten komplett vom Bund übernommen würden.

Die Erarbeitung eines konkreten alternativen Verteilungsmechanismus würde den Rahmen dieser Expertise deutlich sprengen, jedoch soll aufgezeigt werden, welche Faktoren die Aufnahmefähigkeit der Kommunen beeinflussen und damit grundsätzlich zu berücksichtigen wären. Neben den reinen Unterbringungs- und Versorgungskapazitäten sind dabei auch die Integrationsperspektiven für Flüchtlinge von großer Bedeutung, sodass sich die Aufnahmefähigkeit einer Kommune an folgenden Faktoren festmachen lässt:

- **Verfügbarkeit von geeignetem Wohnraum:** Mangelnder Wohnraum stellt derzeit in vielen Kommunen das größte Problem bei der Aufnahme von Asylbewerbern und damit den begrenzenden Faktor für die Aufnahmefähigkeit dar. Allerdings ist die Verfügbarkeit von Wohnraum als Grundlage für einen Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge mittelfristig nicht unproblematisch. So würde für Kommunen, die nur wenige Flüchtlinge aufnehmen wollen, ein starker Anreiz geschaffen, nicht in passenden Wohnraum zu investieren, sondern diesen eher noch zurückzubauen.
- **Verfügbarkeit von medizinischer Versorgung, sozialer Betreuung und weiteren Versorgungsleistungen:** Neben dem Wohnraum kann auch die Verfügbarkeit für die Flüchtlinge notwendiger Versorgungsleistungen die Aufnahmefähigkeit einer Kommune begrenzen. Dies ist beispielweise der Fall, wenn in Kommunen nicht genügend Allge-

meinmediziner zur Verfügung stehen und sich bestehende Engpässe bei der allgemein-ärztlichen Versorgung aufgrund der medizinischen Betreuung der Flüchtlinge verschlimmern. Wie für den Wohnraum gilt grundsätzlich auch für die Versorgungsleistungen, dass die Kommunen die Kapazitäten gezielt steuern können, sodass auch hier Fehlanreize drohen. Bis zu einem gewissen Grad eine Ausnahme bildet hier die ärztliche Versorgung, da sich in einigen Regionen nicht genügend Allgemeinmediziner finden, die bereit sind, sich niederzulassen.

- **Wirtschaftliche Lage der Kommunen:** Auch wenn die Kosten für Unterkunft und Versorgung von Asylbewerbern komplett von Bund und Ländern getragen werden, führt ihre Unterbringung zu Kosten für die Kommunen. So werden etwa zusätzliche Kapazitäten in den Betreuungseinrichtungen benötigt. Daher hat auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Kommune starken Einfluss auf ihre Aufnahmefähigkeit.
- **Lage am Arbeitsmarkt:** Für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen ist es sehr wichtig, dass sie schnell und gut am Arbeitsmarkt Fuß fassen. Daher hängt die Aufnahmefähigkeit einer Kommune auch wesentlich von der Lage am regionalen Arbeitsmarkt ab. Im folgenden Abschnitt 3.1 wird etwas detaillierter dargestellt, welche Kennzahlen zur Arbeitsmarktlage für die optimale Verteilung von Flüchtlingen konkret relevant sein können und wie sich die Lage aktuell darstellt.
- **Verfügbare Kapazitäten im Bildungssystem:** Damit sich Flüchtlinge erfolgreich in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren können, ist es wichtig, dass sie, wenn nötig, die Möglichkeit haben, ihren Bildungsweg in Deutschland erfolgreich abzuschließen und fehlende Qualifikationen nachzuholen. Daher hängt die Aufnahmefähigkeit einer Kommune, wie in Abschnitt 3.2 im Detail dargestellt, auch von den verfügbaren Kapazitäten im Bildungssystem ab. Dabei überlappen sich die Versorgungsleistungen für Asylbewerber und die Kapazitäten im Bildungssystem, da etwa Sprachkurse beiden Themenfeldern zugeordnet werden können.

Kasten 2: Integrationsperspektiven – Begriffsbestimmung

Um erfolgreich zu sein, muss Flüchtlingspolitik die ins Land kommenden Menschen nicht nur unterbringen und versorgen, sondern ihnen auch die Möglichkeit bieten, in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Hierfür wird in der Expertise der Begriff „Integrationsperspektiven“ verwendet. Konkreter werden vor allem folgende Punkte als Teil der Integrationsperspektiven gesehen:

- Die Chancen zeitnah einen möglichst qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz zu finden, der den Lebensunterhalt sichert,
- Die Möglichkeiten sich weiter zu qualifizieren, sei es im Rahmen einer Nachqualifizierung oder einer vollständigen Ausbildung,
- Die Chance auf politische und gesellschaftliche Teilhabe.

Hingegen fallen kulturelle Faktoren, wie die Frage nach der Art des Zusammenlebens in den Familien, ausdrücklich nicht hierunter.

Obschon eine begriffliche Ähnlichkeit zur Bleibeperspektive besteht, unterscheiden sich die Konzepte inhaltlich sehr stark. So bestimmt sich die Bleibeperspektive aus Charakteristika des Flüchtlings, während sich die Integrationsperspektive aus Eigenschaften seiner Umgebung ergibt.

Obschon die einzelnen Faktoren nicht in Widerspruch zueinander stehen, gibt es Reibungspunkte. So führt eine gute Lage am Arbeitsmarkt in der Regel dazu, dass verstärkt Personen zuziehen und der verfügbare Wohnraum abnimmt. Daher muss ein Verteilungsmechanismus in jedem Fall eine Gewichtung der einzelnen Faktoren vornehmen, was die im Rahmen dieser Expertise nicht beantwortbare Frage nach der Bestimmung der Gewichte aufwirft. Auch beim Königsteiner Schlüssel handelt es sich letztlich um einen sehr einfachen auf diese Weise gebildeten Indikator, der das Steueraufkommen mit zwei Dritteln und die Bevölkerungszahl der Länder mit einem Drittel gewichtet. Zudem darf ein Verteilungsmechanismus nicht zu Fehlanreizen für die Kommunen führen. Würde etwa der tatsächliche Bestand an geeignetem Wohnraum sehr stark gewichtet, hätten Kommunen, die nur wenige Flüchtlinge unterbringen wollen, einen starken Anreiz, das entsprechende Wohnraumangebot mittelfristig gering zu halten und auf notwendige Investitionen zu verzichten. Ähnliches gilt auch für die Versorgungsinfrastruktur. Hingegen sind die Integrationsperspektiven am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem von staatlichen Stellen weit weniger gestaltbar.

Während die Unterbringungs- und Versorgungsinfrastruktur mittel- bis langfristig der regionalen Verteilung der Flüchtlinge folgen kann und ihr Aufbau zu großen Teilen eine Frage der im Gutachten des FiFo diskutierten Finanzierung der Flüchtlingsleistungen ist, gilt dies nicht für die Integrationsperspektiven am Arbeitsmarkt. So müssen die verfügbaren Arbeits- und Ausbildungsstellen bei der Gestaltung eines Verteilungsmechanismus grundsätzlich als gegeben betrachtet werden. Dies macht eine zielgerichtete Auswahl geeigneter Indikatoren umso wichtiger. Daher wird in den folgenden zwei Abschnitten etwas detaillierter diskutiert, welche Faktoren die Perspektiven von Flüchtlingen am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem beeinflussen.

3.2 Integrationsperspektiven am Arbeitsmarkt

Für die Integration von Zuwanderern im Allgemeinen und Flüchtlingen im Besonderen ist es sehr wichtig, dass sie zügig nach ihrer Einreise eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. So werden lange Erwerbsunterbrechungen vermieden, die sich negativ auf die beruflichen Perspektiven der betreffenden Personen auswirken und zu einer langfristigen Abhängigkeit von Sozialleistungen führen können. Zudem kommen die Zuwanderer auf diese Weise in Kontakt mit einheimischen Arbeitskollegen, mit denen sie sich sozial vernetzen können.

Allerdings gibt es rechtliche Hürden für den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen. Während anerkannte Flüchtlinge uneingeschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, gilt für Asylbewerber und Geduldete derzeit Folgendes:

- Erste drei Monate in Deutschland: Es besteht ein grundsätzliches Verbot einer Erwerbstätigkeit.
- Vier bis fünfzehn Monate in Deutschland: Asylbewerber und Geduldete haben die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, wenn die Bundesagentur für Arbeit bestätigt, dass kein bevorzogter Bewerber (Inländer oder EU-Bürger) zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und Lohn und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen (Gleichwertigkeitsprüfung). Ausgenommen von der Vorrangprüfung sind Praktika, die betriebliche Ausbildung, einige hochqualifizierte Tätigkeiten und die Mithilfe in Unternehmen naher Angehöriger (§32 BeschV). Eine Beschäftigung als Zeitarbeitnehmer ist nur möglich, wenn es sich um einen Engpassberuf handelt.

- Fünfzehn Monate bis vier Jahre in Deutschland: Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist möglich, wenn die Bundesagentur für Arbeit mittels einer Gleichwertigkeitsprüfung festgestellt hat, dass Lohn und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen (§32 BeschV). Das Zeitarbeitsverbot für geringer Qualifizierte entfällt auch nach 15 Monaten.
- Ab vier Jahren in Deutschland: Eine Erwerbstätigkeit ist uneingeschränkt möglich.

Dabei gilt zudem eine Wohlverhaltensklausel. So kann die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit etwa versagt werden, wenn ein Asylbewerber falsche Angaben zu seiner Person macht oder ein Geduldeter seine Abschiebung gezielt behindert (§33 BeschV). Des Weiteren sind Asylbewerber und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten – das sind insbesondere die Westbalkanländer –, die nach dem 31.08.2015 eingereist sind, vom Arbeitsmarktzugang komplett ausgeschlossen (§61 AsylG Abs. 2, § 60a Abs. 6 AufenthG).

Hinzu kommen faktische Hinderungsgründe. So ist die Aufnahme einer Beschäftigung in der Regel erst möglich, wenn die Flüchtlinge über genügend Deutschkenntnisse verfügen, um zumindest einfache Arbeitsanweisungen zu verstehen. Sollen die Flüchtlinge als Fachkräfte beispielsweise in der Pflege eingesetzt werden, sind weit darüber hinausgehende, adäquate Kenntnisse der Berufssprache notwendig. In diesem Fall kann auch die Anerkennung mitgebrachter Qualifikationen aus dem Ausland eine große Hürde darstellen, da die an sich notwendigen Dokumente häufig auf der Flucht verloren gehen und das Verfahren damit deutlich komplexer und zeitaufwendiger wird. Vor diesem Hintergrund bietet es sich häufig auch für qualifizierte Flüchtlinge an, zunächst eine einfache Helfertätigkeit aufzunehmen und erst nach einigen Monaten, wenn sich die Sprachkenntnisse verbessert haben und die Anerkennung der Qualifikation erfolgt ist, in den erlernten Beruf zu wechseln. Daher ist die Arbeitsmarktlage bei An- und Ungelerntentätigkeiten für die Integrationsperspektiven von Asylbewerbern besonders relevant.

Tabelle 3-1 gibt einen Überblick darüber, wie viele offene Stellen für Helfertätigkeiten im Dezember 2014 bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet waren. Die größte Zahl findet sich mit 18.007 in Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Bayern mit 11.468 und Baden-Württemberg mit 11.261, was zu großen Teilen die Größe der Bevölkerung und damit auch der Arbeitsmärkte in den jeweiligen Bundesländern widerspiegelt. Daher wurde die Zahl der gemeldeten offenen Stellen auch ins Verhältnis zu den Arbeitslosen gesetzt. Im gesamten Bundesgebiet kamen auf 100 Arbeitslose in Helfertätigkeiten 6,5 offene Stellen. Im Umkehrschluss heißt das, dass rein rechnerisch für jede gemeldete offene Stelle 15 Arbeitslose zu Verfügung standen. Im Vergleich hierzu lag die Zahl der gemeldeten offenen Stellen je 100 Arbeitslosen im Schnitt über alle Tätigkeiten mit 17,9 wesentlich höher. Dies macht deutlich, dass die Lage bei den Helfertätigkeiten deutlich ungünstiger ist als die Lage am Arbeitsmarkt insgesamt. Vergleicht man die Bundesländer, so weisen Baden-Württemberg mit 12,4 offenen Stellen je 100 Arbeitslosen, Bayern mit 11,8 und Thüringen mit 8,1 die beste Verfügbarkeit von Helfertätigkeiten auf. Am schlechtesten stellt sich die Lage mit einem Wert von nur 2,5 in Sachsen-Anhalt dar, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern mit 3,3 und Brandenburg mit 3,5.

Tabelle 3-1: Bestand an gemeldeten Helferstellen

Stand: Dezember 2014

	Bestand an gemeldeten Stellen		Gemeldete Stellen je 100 Arbeitslosen	
	Insgesamt	Helfer-tätigkeiten	Insgesamt	Helfer-tätigkeiten
Deutschland	495.887	80.327	17,9	6,5
Baden-Württemberg	72.714	11.261	32,9	12,4
Bayern	76.146	11.468	30,3	11,8
Berlin	21.845	4.892	11,4	5,6
Brandenburg	12.054	1.632	10,2	3,5
Bremen	4.689	759	13,0	4,0
Hamburg	14.424	1.704	20,6	5,6
Hessen	36.398	5.724	20,9	7,4
Mecklenburg-Vorpommern	9.807	1.315	10,8	3,3
Niedersachsen	48.785	8.644	19,0	7,5
Nordrhein-Westfalen	102.107	18.007	14,0	5,1
Rheinland-Pfalz	23.591	3.974	21,4	7,8
Saarland	5.506	902	15,6	5,2
Sachsen	23.054	3.041	12,9	3,8
Sachsen-Anhalt	12.097	1.379	10,2	2,5
Schleswig-Holstein	16.149	2.656	16,6	6,3
Thüringen	16.521	2.969	19,5	8,1

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2015a

Insgesamt lässt sich aus den Zahlen schließen, dass mit Ausnahme von Thüringen in den ost-deutschen Bundesländern kaum Stellen in Helferberufen zur Verfügung stehen, die mit Flüchtlingen besetzt werden könnten. Die Chancen, zügig am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sind hier also eher gering. Hingegen stellt sich die Lage in Baden-Württemberg und Bayern deutlich besser dar, obschon auch hier für die Besetzung der Stellen an sich mehr als genügend niedrig-qualifizierte Einheimische zur Verfügung stehen. Eine tiefere regionale Differenzierung ist an dieser Stelle nicht möglich, da die Daten zum Anforderungsniveau der offenen Stellen nicht auf Kreisebene vorliegen. Jedoch lässt sich das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen insgesamt auch auf Kreisebene darstellen. Hier ergibt sich mit Ausnahme von Thüringen auf Länderebene ein sehr ähnliches Bild (Tabelle 3-1).

Auf Kreisebene findet sich mit 70,6 die größte Zahl gemeldeter offener Stellen je 100 Arbeitslosen im Landkreis Donau-Ries (Landkreis, Bayern), gefolgt von Wolfsburg (Stadt, Niedersachsen) mit 60,6 und Eichstätt (Landkreis, Bayern) mit 60,5. Am niedrigsten ist die Zahl mit nur 4,4 im Landkreis Uckermark (Landkreis, Brandenburg), gefolgt von der Stadt Brandenburg an der

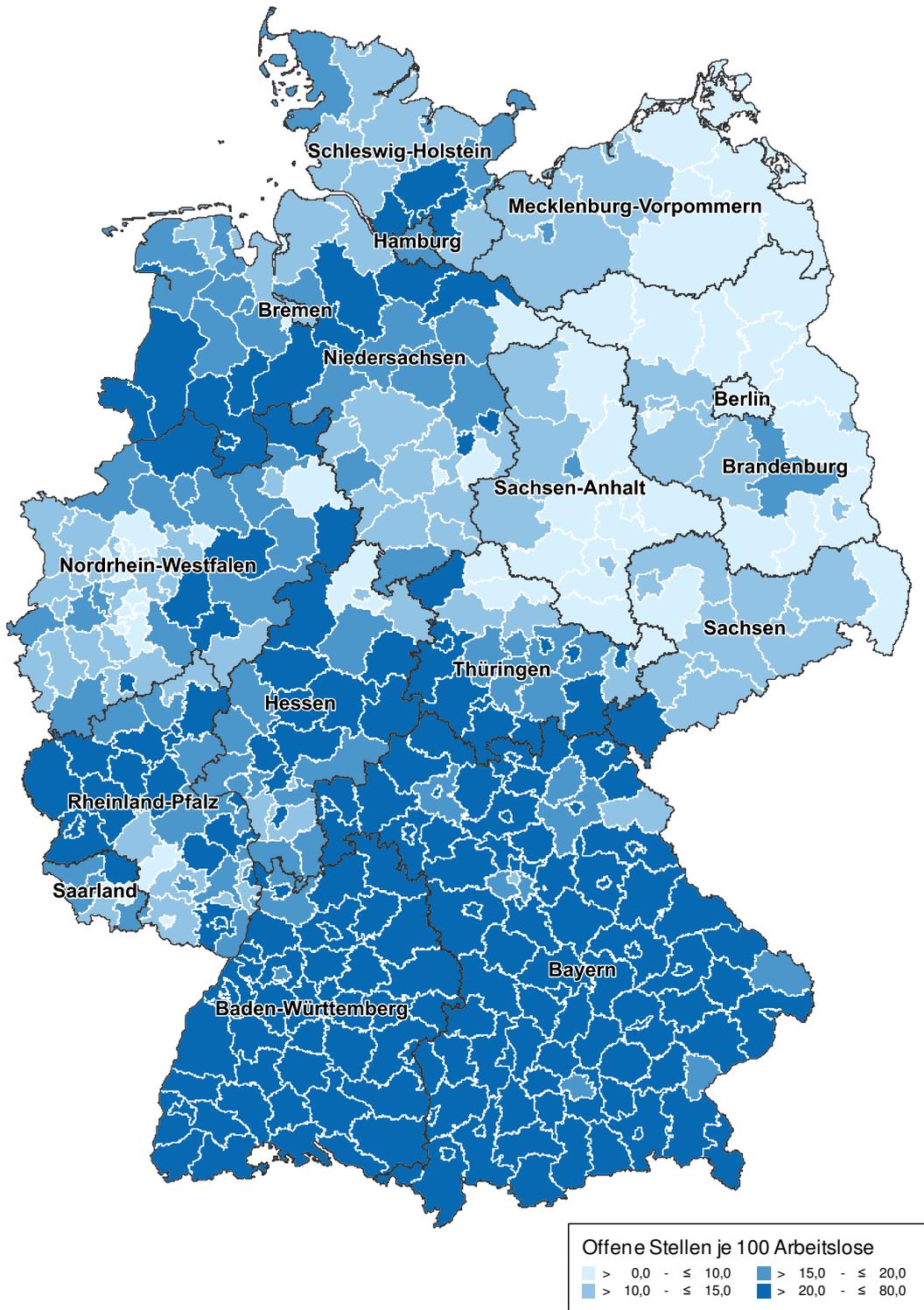
Havel (Stadt, Brandenburg) mit 5,5 und Spree-Neiße (Landkreis, Brandenburg) mit 6,0 (Abbildung 3-1). Auch in Berlin, den meisten weiteren Kreisen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sowie in großen Teilen des Ruhrgebiets ist die Zahl der gemeldeten offenen Stellen um mehr als den Faktor 10 niedriger als die Zahl der Arbeitslosen, sodass die Beschäftigungsperspektiven für Flüchtlinge hier sehr gering sind. Besonders günstig stellt sich die Lage in Baden-Württemberg und Bayern flächendeckend, sowie in größeren Teilen von Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen dar. Mit Blick auf die unmittelbaren Arbeitsmarktperspektiven sollten diese Regionen also verstärkt Flüchtlinge aufnehmen.

Allerdings determinieren diese unmittelbaren Beschäftigungschancen nicht allein die Arbeitsmarktintegration. Auch die längerfristigen Perspektiven am Arbeitsmarkt sind von Bedeutung. Dabei hängt die regionale Arbeitskräftenachfrage stark von der konjunkturellen und technischen Entwicklung ab und lässt sich daher kaum verlässlich prognostizieren. Anders stellt sich die Lage beim Arbeitskräfteangebot dar, das sich aus der Größe der Erwerbsbevölkerung ergibt, die wiederum maßgeblich von der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bestimmt wird. Sind in einer Region überproportional viele Ältere beschäftigt, ist dies ein starker Indikator dafür, dass sich das Gleichgewicht am Arbeitsmarkt in naher Zukunft verschieben und der Bedarf an Arbeitskräften steigen wird.

Vergleicht man die Bundesländer, ergeben sich deutliche Unterschiede bei der Beschäftigung von Älteren. Während im Dezember 2014 in Hamburg nur 13,9 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über 55 Jahre alt waren, waren es in Sachsen-Anhalt mit 21,4 Prozent rund anderthalb mal so viele. Neben Hamburg weisen auch Bayern mit 15,8 Prozent, Hessen mit 16,5 Prozent und Baden-Württemberg mit 17,1 Prozent niedrige Anteile über 55-Jähriger auf, wohingegen die Anteile in allen ostdeutschen Bundesländern außer Berlin bei über 20 Prozent liegen (Bundesagentur für Arbeit, 2015d). Mittelfristig ist also auch in den Bundesländern mit einem verstärkten Arbeitskräftebedarf zu rechnen, in denen die Arbeitskräftenachfrage derzeit eher gering ist.

Differenziert man nach Kreisen, ergeben sich noch größere Unterschiede als zwischen den Ländern (Abbildung 3-2). Den geringsten Anteil über 55-Jähriger an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weist mit 12,7 Prozent die Stadt München (Stadt, Bayern) auf, gefolgt von Frankfurt am Main (Stadt, Hessen) und Regensburg (Stadt, Bayern) mit jeweils 12,9 und von Köln (Nordrhein-Westfalen) mit 13,7 Prozent. Der mit Abstand höchste Anteil findet sich 26,1 Prozent in der Stadt Suhl (Landkreis, Thüringen) gefolgt vom Spree-Neiße-Kreis (Landkreis, Brandenburg) mit 23,6 Prozent, Frankfurt (Oder, Stadt, Brandenburg) mit 23,5 Prozent und Greiz (Landkreis, Thüringen) mit 23,4 Prozent. Insgesamt sind die Anteile in den ländlichen Regionen in Ostdeutschland besonders hoch und in den großen Städten in Westdeutschland sowie einigen Regionen in Oberbayern und im Oldenburger Land besonders niedrig. Mittelfristig ist also vorwiegend in den Kreisen mit einem steigenden Arbeitskräftebedarf zu rechnen, in denen die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt eher ungünstig ist, sodass die Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge sich zumindest auf längere Sicht deutlich gleichmäßiger verteilen als auf den ersten Blick zu vermuten wäre.

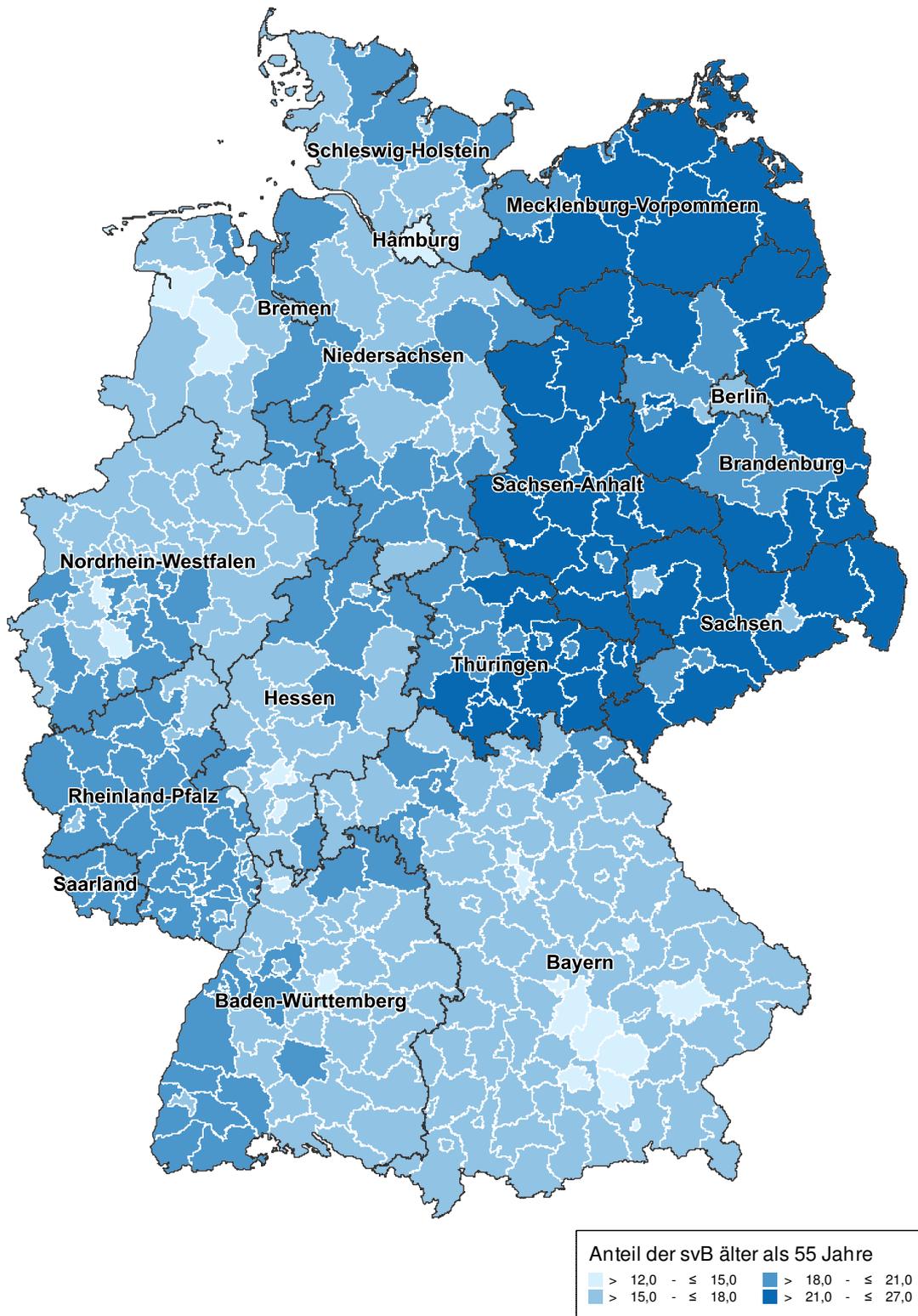
Abbildung 3-1: Gemeldete offene Stellen je 100 Arbeitslosen
 Stand: Dezember 2014



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, 2015b,c; eigene Berechnungen

Abbildung 3-2: Anteil der über 55-Jährigen an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

Werte in Prozent, Stand: Dezember 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2015d

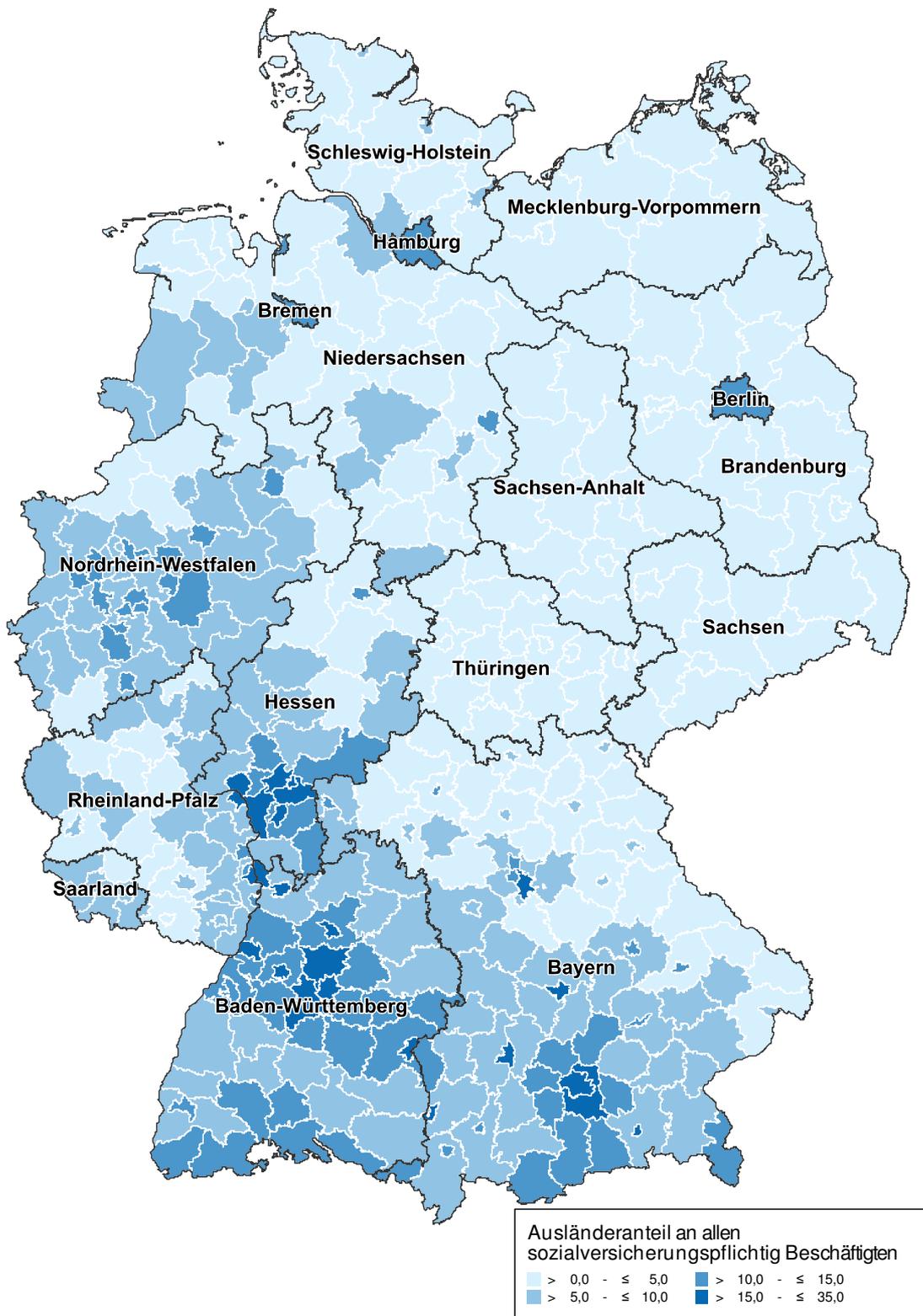
Für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt sind geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten notwendig, aber nicht hinreichend. Wichtig ist auch, dass Arbeitgeber in der Lage sind, mit Defiziten bei der deutschen Sprache und weiteren grundlegenden Qualifikationen sowie mit kulturellen Besonderheiten umzugehen. Insbesondere wenn ein Unternehmen bisher keine Mitarbeiter aus dem Ausland beschäftigt, kann dies substanzielle Anpassungen im Unternehmensalltag notwendig machen. Daher fällt die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen unter sonst gleichen Bedingungen dort tendenziell leichter, wo bereits viele Personen aus dem Ausland beschäftigt sind.

Vergleicht man die Bundesländer, war der Anteil von Ausländern an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dezember 2014 in Baden-Württemberg mit 12,4 Prozent am höchsten, dicht gefolgt von Hessen mit 12,3 Prozent. Am niedrigsten war er mit 1,6 Prozent in Thüringen, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen mit jeweils 1,7 Prozent und Brandenburg und Sachsen mit jeweils 1,9 Prozent (Bundesagentur für Arbeit, 2015d). In allen ostdeutschen Bundesländern, außer Berlin, besteht also nahezu keine Erfahrung im Umgang mit ausländischen Beschäftigten, was die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zusätzlich zur vergleichsweise geringen Arbeitskräftenachfrage weiter erschweren dürfte.

Differenziert man nach Kreisen, so zeigt sich eine sehr ungleiche Verteilung der Ausländerbeschäftigung in Deutschland (Abbildung 3-3). Am niedrigsten ist der Anteil der Ausländer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit jeweils 0,7 Prozent im Elbe-Elster-Kreis (Landkreis, Brandenburg) und im Erzgebirgskreis (Landkreis Sachsen). Am höchsten ist er mit 34,5 Prozent in Offenbach (Stadt, Hessen), gefolgt von Frankfurt am Main (Stadt, Hessen) mit 25,8 Prozent und München (Stadt, Bayern) mit 25,1 Prozent. Insgesamt zeigt sich eine starke Konzentration der Ausländerbeschäftigung in den Großräumen Frankfurt am Main, München und Stuttgart. Darüber hinaus findet sich auch in den Stadtstaaten, sowie weiten Teilen Baden-Württembergs, Südhessens, Südbayern und Nordrhein-Westfalens vergleichsweise hohe Ausländeranteile an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Hingegen liegt der Anteil in den ostdeutschen Bundesländern, außer Berlin, flächendeckend bei unter 5 Prozent, am höchsten ist er hier in Leipzig (Stadt, Sachsen) mit 3,9 Prozent. Auch in weiten Teilen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordbayern liegen die Anteile bei unter 5 Prozent.

Obschon der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein guter Indikator für die Erfahrung von Unternehmen im Umgang mit Zuwanderern ist, ist er als Grundlage für einen Verteilungsmechanismus sehr kritisch zu sehen. Seine Verwendung hätte nämlich (zumindest bei einer entsprechenden Gewichtung) zur Folge, dass Flüchtlinge verstärkt dorthin verteilt werden, wo bereits viele Migranten leben. Das bedeutet in der Regel nicht nur, dass in den entsprechenden Regionen sehr viel Routine im Umgang mit Menschen aus dem Ausland besteht, sondern auch, dass hier bereits heute eine große Integrationsleistung erbracht werden muss. Sind diese Regionen nicht wirtschaftsstarke, kann es bei einem weiteren Anstieg der Zuwandererzahlen durch die Zuweisung von Flüchtlingen leicht zu einer Überforderung der Integrationskapazitäten kommen.

Abbildung 3-3: Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
 Werte in Prozent, Stand: Dezember 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2015d

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Zahl der offenen Stellen je Arbeitslosen und die Zahl der offenen Stellen in Helfertätigkeiten je Arbeitslosen gute Indikatoren für die Arbeitsmarktperspektiven von Asylbewerbern sind. Damit sind sie auch geeignete Ausgangswerte für einen neuen Mechanismus für die regionale Verteilung von Asylbewerbern. Dabei können sie um einen Indikator zur Altersstruktur der Beschäftigung (zum Beispiel Anteil der über 55-jährigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten) ergänzt werden, um die längerfristige Arbeitsmarktentwicklung mitabzubilden. Allerdings ist anzumerken, dass Asylbewerber nach ihrer Anerkennung den Wohnort in Deutschland derzeit frei wechseln können und dies auch tun, wie in Abschnitt 2.2 gesehen. Obschon sich auch Erfahrungen mit der Beschäftigung von Ausländern positiv auf die Integrationsfähigkeit einer Region auswirken, ist von derartigen Indikatoren abzuraten. Ihre Verwendung hätte zur Folge, dass gerade die Kreise verstärkt Flüchtlinge aufnehmen müssten, die ohnehin schon eine besonders große Integrationsleistung erbringen.

3.3 Integrationsperspektiven im Bildungssystem

Viele Flüchtlinge haben ihren Bildungsweg noch nicht beendet, wenn sie nach Deutschland kommen, sodass sie hier zunächst ihre Ausbildung abschließen müssen, bevor sie am Arbeitsmarkt aktiv werden können. Andere haben ihre Bildungslaufbahn zwar abgeschlossen, verfügen jedoch über Qualifikationen, die am deutschen Arbeitsmarkt wenig gesucht sind. Diese Personen sind häufig jung, sodass sich der Erwerb eines weiteren Bildungsabschlusses in Deutschland für sie lohnt. Für beide Gruppen sind Integrationsperspektiven im Bildungssystem, die über reine (Nach-) Qualifizierungsangebote für Asylbewerber hinausgehen, von großer Bedeutung. Auf wie viele Flüchtlinge dies zutrifft, lässt sich nicht genau sagen, da keine verlässlichen Daten zu den mitgebrachten Bildungsabschlüssen vorliegen. Allerdings ist bekannt, dass der Großteil der Flüchtlinge sehr jung ist. Im ersten Halbjahr 2015 waren 28,8 Prozent der Asylbewerber in Deutschland minderjährig und 50,7 Prozent zwischen 18 und 34 Jahren alt. Behält man zudem im Blick, dass bei kriegerischen Auseinandersetzungen meist auch Bildungseinrichtungen längerfristig geschlossen bleiben, kann man davon ausgehen, dass eine über eine reine Nachqualifizierung hinausgehende Ausbildung in Deutschland für einen großen Teil der Flüchtlinge in Betracht kommt.

Betrachtet man den rechtlichen Rahmen für die Aufnahme einer Ausbildung durch Asylbewerber und Geduldete – anerkannte Flüchtlinge sind Inländern gleichgestellt –, so muss man zwischen den drei Bereichen der schulischen, hochschulischen und betrieblichen Ausbildung differenzieren:

- **Schulische Bildung:** Minderjährige Asylbewerber haben grundsätzlich ab ihrer Ankunft ein Recht auf einen Schulbesuch. Ob auch unmittelbar eine Schulpflicht besteht, ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt. Auch schulische Berufsausbildungen, etwa im Pflegebereich, sind aus aufenthaltsrechtlicher Sicht grundsätzlich zulässig. Allerdings sind Praxisphasen erst ab einem Aufenthalt von drei Monaten in Deutschland möglich.
- **Hochschulstudium:** Zwar ist der Zugang zu den Hochschulen aus aufenthaltsrechtlicher Sicht nicht eingeschränkt, jedoch können Immatrikulationsordnungen diesen faktisch verhindern. Zudem haben Asylbewerber und Geduldete die ersten vier Jahre in

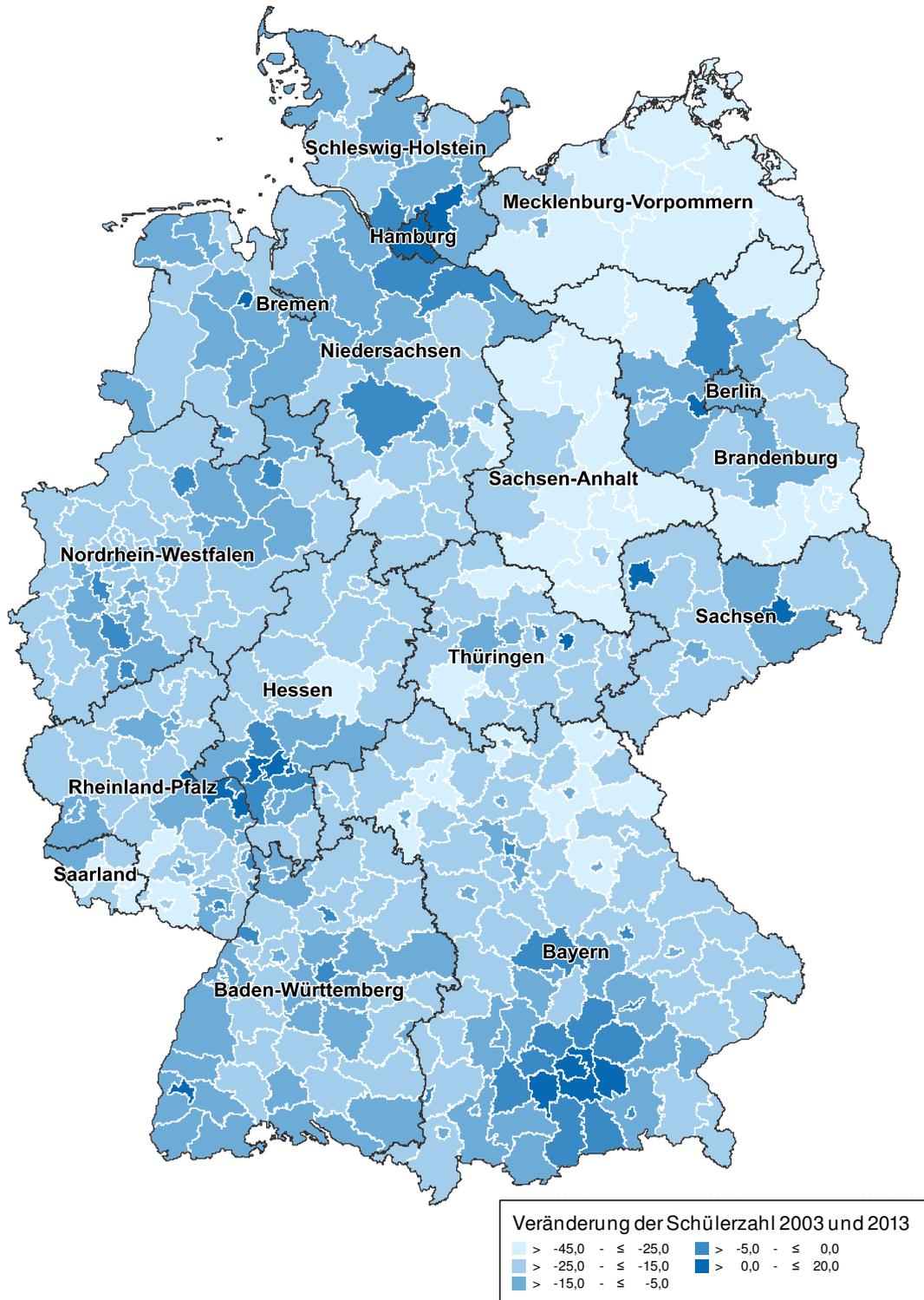
Deutschland (geplant ist eine Reduzierung auf 15 Monate) keinen Anspruch auf BAFöG. Dies ist allerdings nicht so problematisch, wie es auf den ersten Blick scheint. Anders als die Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II), die für Inländer und anerkannte Flüchtlinge relevant sind, sind die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt gebunden und entfallen damit auch nicht bei Aufnahme eines Studiums.

- **Betriebliche Ausbildung:** Eine betriebliche Ausbildung ist in den ersten drei Monaten in Deutschland aus aufenthaltsrechtlicher Sicht nicht zulässig. Ab dann sind die Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und die meisten Arten von Berufsorientierungspraktika ohne Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit möglich (§32 BeschV). „Ausgeschlossen hiervon sind Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten, die 31.08.2015 eingereist sind. Zudem kann bei einem negativen Ausgang des Asylverfahrens die Abschiebung im Falle einer betrieblichen Ausbildung bis zum Ausbildungsende ausgesetzt werden, sofern die betreffende Person bei Ausbildungsbeginn jünger als 21 Jahre war und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt. Damit wird Planungssicherheit für Ausbildungsbetrieb und Auszubildenden geschaffen. Für Ausbildungsbeihilfen gilt das Gleiche wie für das BAFöG im Falle eines Hochschulstudiums.“

Auch bei einer Betrachtung der Integrationsperspektiven muss zwischen den drei Teilbereichen des Bildungssystems unterschieden werden. Mit Blick auf die schulische Bildung ist es wichtig, dass in den Schulen vor Ort genügend Lehrpersonal und ausreichend Räume zur Verfügung stehen. Dabei können je nach bisheriger Größe entweder bestehende Klassen aufgestockt oder neue Klassen geschaffen werden. Allerdings benötigen Flüchtlingskinder zu Beginn in der Regel eine besondere Sprachförderung, die nicht im regulären Schulalltag erfolgen kann und für die besondere Integrations- oder Willkommensklassen notwendig sind.

Bisher liegen keine Zahlen zu den Kapazitäten der Schulen auf regionaler Ebene vor, sodass man sich der Frage der Aufnahmemöglichkeiten nur annähern kann. Ein Indikator hierfür ist die Entwicklung der Schülerzahlen in den vergangenen zehn Jahren. Sind diese stark gestiegen, sind personelle und räumliche Engpässe an den Schulen sehr wahrscheinlich. Auch bei einem deutlichen Rückgang der Schülerzahlen können die Kapazitäten in der Regel nicht unmittelbar angepasst werden, sodass hier besonders große Potenziale für den Unterricht von Flüchtlingskindern bestehen. Betrachtet man die Entwicklungen der Schülerzahlen in den einzelnen Kreisen in Deutschland, zeigen sich immense Unterschiede. Den stärksten Anstieg zwischen den Jahren 2003 und 2013 verzeichnet Potsdam (Stadt, Brandenburg) mit einem Plus von 13,1 Prozent, gefolgt von Ebersberg (Landkreis, Bayern) mit 11,0 Prozent und München (Landkreis, Bayern) mit 9,6 Prozent. Den stärksten Rückgang verzeichnet die Stadt Suhl (Stadt, Thüringen) mit -40,1 Prozent, gefolgt von den Landkreisen Oberspreewald-Lausitz (Landkreis, Brandenburg) und Spree-Neiße (Landkreis, Brandenburg) mit jeweils -36 Prozent (Abbildung 3-4). Auch in den meisten anderen Kreisen in Brandenburg, die nicht zum Ballungsraum Berlin zählen, sowie in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, sind die Schülerzahlen um über ein Viertel zurückgegangen. Zudem trifft dies auf vereinzelte Regionen in den westdeutschen Bundesländern, insbesondere in Nordbayern zu. Hingegen sind im Großraum Hamburg, im Großraum München und im Rhein-Main-Gebiet Anstiege der Schülerzahlen zu verzeichnen. Dies deutet darauf hin, dass sich Kapazitäten für den Schulunterricht von Flüchtlingen vorwiegend außerhalb der wirtschaftlichen Zentren in Westdeutschland finden.

Abbildung 3-4: Veränderung der Schülerzahl von 2003 bis 2013
Werte in Prozent



Aufgrund von Gebietsreformen wurden für einzelne Kreise in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt Durchschnitte gebildet und eingesetzt.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015c

In diesem Kontext ist auch eine Betrachtung der nur auf Bundesländerebene vorliegenden Schülerzahlen je Lehrer und der Klassenstärken aufschlussreich (Tabelle 3-2). Betrachtet man den Primarbereich, so wies Hamburg mit 13,4 Kindern je Lehrer die günstigste und Baden-Württemberg mit 17,7 Kindern je Lehrer die schlechteste Betreuungsrelation auf. Die kleinsten Klassen fanden sich mit im Schnitt 18,3 Kindern in Sachsen-Anhalt und die größten mit 23,1 Kindern in Nordrhein-Westfalen. Ein klares Ost-Westgefälle, wie bei der Entwicklung der Schülerzahlen, findet sich hier nicht, was darauf schließen lässt, dass die entsprechenden Kapazitätsanpassungen bereits erfolgt sind. Anders stellt sich die Lage beim Sekundarbereich I dar. Hier wies Thüringen mit 11,0 Schülern je Lehrer die beste und Rheinland-Pfalz mit 15,1 Schülern je Lehrer die ungünstigste Betreuungsrelation auf. Die Klassenstärken waren mit im Schnitt 20,6 Schülern je Lehrer in Mecklenburg-Vorpommern am kleinsten und mit 26,2 Schülern in Nordrhein-Westfalen am größten. Während also vieles dafür spricht, dass die verfügbaren Kapazitäten an den weiterführenden Schulen in Ostdeutschland besonders groß sind, ist das Bild bei den Grundschulen nicht so klar. Was sich jedoch sagen lässt, ist, dass die Integration von Flüchtlingen in den Schulunterricht in Nordrhein-Westfalen, das in beiden Bereichen ungünstige Werte aufweist, eine besondere Herausforderung darstellt. Daher wäre es sinnvoll, Flüchtlingsfamilien mit schulpflichtigen Kindern verstärkt in anderen Bundesländern unterzubringen.

Tabelle 3-2: Klassenstärken und Schülerzahlen je Lehrer in den Bundesländern

Stand: 2013

Bundesland	Primarbereich		Sekundarbereich I	
	je Lehrer	je Klasse	je Lehrer	je Klasse
Baden-Württemberg	17,7	19,5	14,5	23,8
Bayern	16,4	21,1	13,5	23,9
Berlin	16,8	22,8	12,7	23,8
Brandenburg	17,1	21,6	12,9	22,7
Bremen	15,3	20,5	13,6	22,2
Hamburg	13,4	20,6	13,2	24,0
Hessen	16,0	19,4	14,3	23,7
Mecklenburg-Vorpommern	17,2	19,6	13,6	20,6
Niedersachsen	15,7	19,4	14,0	23,9
Nordrhein-Westfalen	17,4	23,1	14,9	26,2
Rheinland-Pfalz	14,9	18,6	15,1	24,7
Saarland	15,1	20,5	14,4	23,9
Sachsen	16,4	20,4	13,3	23,4
Sachsen-Anhalt	14,1	18,3	12,0	21,8
Schleswig-Holstein	17,0	21,5	14,5	23,8
Thüringen	14,0	19,6	11,0	20,8
Deutschland	16,4	20,7	14,0	24,2

Quelle: KMK, 2015

Anders als die schulische Bildung ist die Ausbildung an einer Hochschule in Deutschland nicht flächendeckend möglich. Vielmehr finden sich die Universitäten und Fachhochschulen vorwiegend in den größeren Städten. Zudem bieten sie in der Regel nicht alle Fächer an, sodass noch nicht einmal jeder Hochschulstandort für jede hochschulische Ausbildung in Frage kommt. Daher ist es wichtig, dass Flüchtlinge, die ein Hochschulstudium beginnen oder fortsetzen möchten und über die notwendigen Zugangsvoraussetzungen verfügen, gezielt in Kommunen untergebracht werden, die über Hochschulen mit dem entsprechenden Fächerangebot verfügen. Das bedeutet, dass ihre Verteilung letztlich außerhalb des regulären Verteilungsmechanismus erfolgen muss. Allerdings können die entsprechenden Zahlen bei der Verteilung anderer Flüchtlingsgruppen angerechnet werden. Obschon keine verlässlichen Zahlen zu den Qualifikationen der neuankommenden Flüchtlinge vorliegen, ist davon auszugehen, dass nur ein kleiner Teil von ihnen die Anforderungen für einen Hochschulzugang unmittelbar nach der Ankunft in Deutschland erfüllt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, Asylbewerber, die die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Hochschulstudiums erfüllen, nicht anhand eines vorgefertigten Mechanismus, sondern auf Basis von Einzelfallentscheidungen regional zu verteilen.

Anders stellt sich die Lage bei der betrieblichen Ausbildung dar. Diese kommt für deutlich mehr Asylbewerber in Betracht als ein Hochschulstudium. Zum einen sind die Zugangsvoraussetzungen geringer. Zum anderen kommt eine betriebliche Ausbildung aufgrund der stärkeren Praxisorientierung auch für Personen in Frage, die ihren Bildungsweg im Heimatland zwar bereits abgeschlossen haben, jedoch über Qualifikationen verfügen, die in Deutschland nicht gesucht sind. Anders als bei einem Hochschulstudium kann bei einer betrieblichen Ausbildung zudem kaum der Fall auftreten, dass ein im Heimatland begonnener Bildungsgang in Deutschland fortgesetzt werden könnte, da die Bildungsgänge meist kürzer sind und die beruflichen Bildungssysteme sich international sehr stark unterscheiden. Zudem kann eine berufliche Ausbildung in der Regel erst begonnen werden, wenn die betreffende Person über gute Deutschkenntnisse verfügt, da zumindest der schulische Teil der Ausbildung grundsätzlich auf Deutsch erfolgt.

Die Zahl der für Flüchtlinge zur Verfügung stehenden Ausbildungsstellen unterscheidet sich sehr stark zwischen den Bundesländern. Mit 10.135 blieben im Ausbildungsjahr 2013/2014 am meisten Berufsausbildungsstellen in Bayern unbesetzt, gefolgt von 6.271 in Nordrhein-Westfalen und 6.169 in Baden Württemberg (Tabelle 3-3). Setzt man diese unbesetzten Stellen ins Verhältnis zur Zahl der unversorgten Bewerber um Ausbildungsstellen, ergibt sich in Bayern mit 8,99 unbesetzten Ausbildungsstellen je unversorgtem Bewerber der günstigste Wert. Dort kommen also auf jeden unversorgten Bewerber rund neun nicht besetzte Ausbildungsstellen. An zweiter und dritter Stelle liegen Baden-Württemberg mit 7,16 und das Saarland mit 5,79. Die ungünstigsten Werte finden sich in Hamburg mit 0,31 und in Berlin mit 0,43. Auch in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein überstieg im Ausbildungsjahr 2013/2014 die Zahl der unversorgten Bewerber die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen.

Differenziert man nach Kreisen, ergibt sich das Problem, dass die Zahl der unversorgten Bewerber in einigen Fällen so gering ist, dass sie sich nicht als Basis für die Berechnung einer Maßzahl zum ungenutzten Ausbildungsstellenangebot eignet. Daher werden in Abbildung 3-5 die Kreise mit weniger als 5 unversorgten Bewerbern getrennt ausgewiesen. Dabei handelt es sich um Kreise, in denen die Bevölkerungszahl gering und die Lage am Ausbildungsstellenmarkt zumeist sehr gut ist. Die meisten derartigen Kreise finden sich in Bayern und im Saarland. Außerhalb dieser Kreise ist die Zahl der unbesetzten Ausbildungsstellen je unversorgtem Be-

werber in Coburg (Landkreis, Bayern) mit 33,0 am größten, gefolgt von Göppingen (Landkreis, Baden-Württemberg) mit 28,8 und München (Landkreis, Bayern) mit 26,5. Am geringsten ist sie mit nur 0,05 im Werra-Meißner-Kreis (Landkreis, Hessen) gefolgt vom Altmarkkreis-Salzwedel (Landkreis, Sachsen-Anhalt) mit 0,06 und dem Landkreis Uckermark (Brandenburg) mit 0,07. Insgesamt zeigt sich ein starkes Nordwest-Südost-Gefälle. So finden sich in Schleswig-Holstein nur ein und in Nordrhein-Westfalen nur zwei Landkreise mit mehr unbesetzten Ausbildungsstellen als unversorgten Bewerber. Hingegen kommen in den meisten Kreisen Baden-Württembergs und Bayerns mehr als zehn unbesetzte Ausbildungsstellen auf einen unversorgten Bewerber. Auch in Thüringen und Sachsen ist das Verhältnis in vielen Regionen eher günstig.

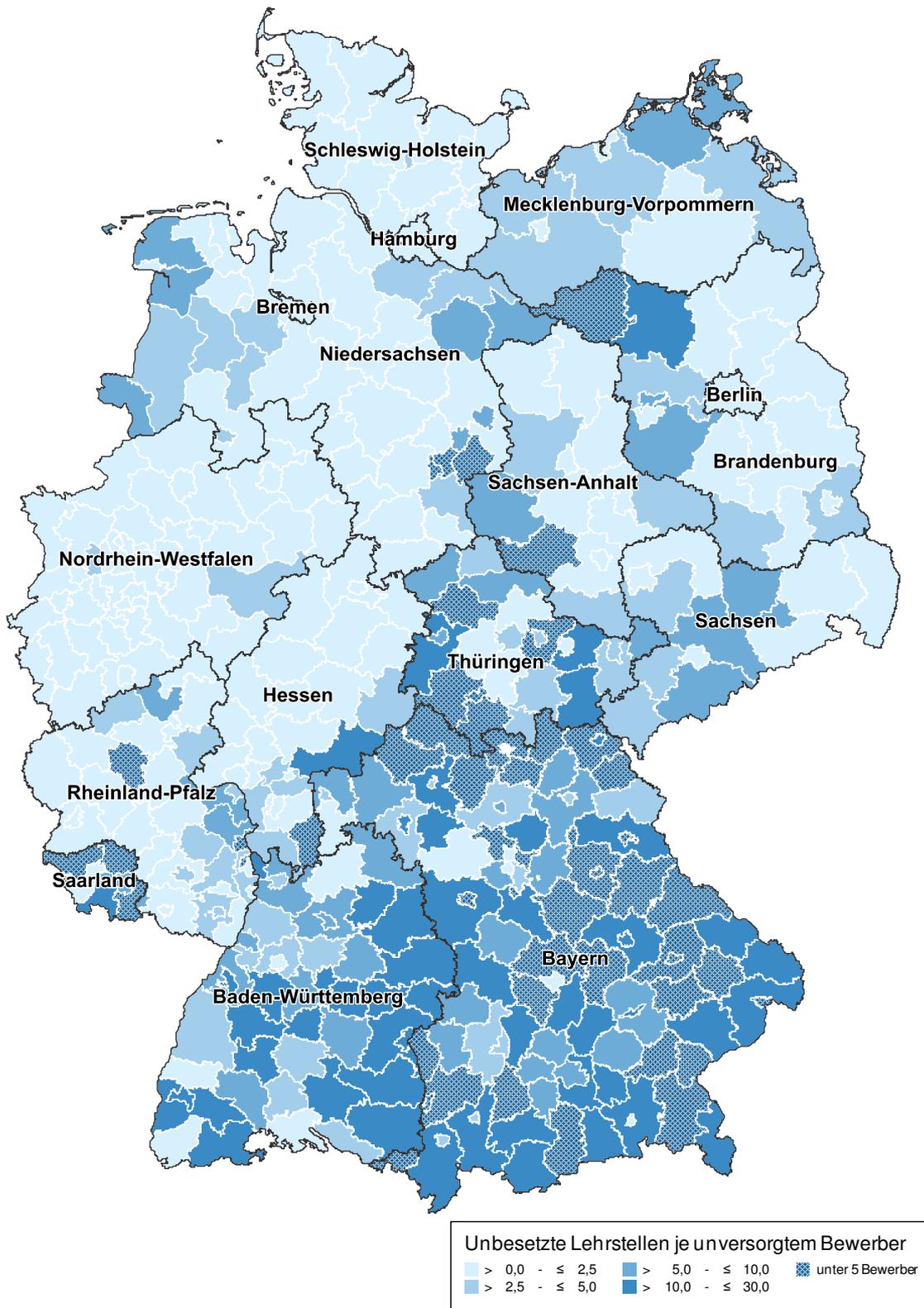
Tabelle 3-3: Unbesetzte Ausbildungsstellen

Stand: September 2014

Bundesland	Unbesetzte Berufsausbildungsstellen	Unbesetzte Berufsausbildungsstellen je unversorgten Bewerbern
Bayern	10.135	8,99
Baden-Württemberg	6.169	7,16
Saarland	492	5,79
Thüringen	1.243	4,69
Mecklenburg-Vorpommern	1.266	3,15
Sachsen	1.683	2,25
Sachsen-Anhalt	846	2,08
Rheinland-Pfalz	1.501	1,89
Hessen	2.457	1,82
Brandenburg	1.339	1,76
Niedersachsen	3.448	1,53
Bremen	214	1,15
Nordrhein-Westfalen	6.271	0,95
Schleswig-Holstein	1.084	0,60
Berlin	643	0,43
Hamburg	483	0,31
Deutschland	39.361	1,89

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014

Abbildung 3-5: Unbesetzte Ausbildungsstellen je unversorgtem Bewerber
 Ausbildungsjahr 2013/2014, Stand: September 2014



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014

Daraus lässt sich schließen, dass es für Flüchtlinge derzeit in Süd- und teilweise Ostdeutschland sehr viel leichter ist, einen Ausbildungsplatz zu finden als in Nordwestdeutschland. Daher sollten Asylbewerber, die für eine berufliche Ausbildung in Frage kommen, also über keinen in Deutschland nachgefragten berufsqualifizierenden Abschluss verfügen, jung sind und ihre Schullaufbahn abgeschlossen haben, verstärkt in diesen Regionen untergebracht werden. Da dies auf einen relativ großen Teil der Asylbewerber zutreffen dürfte, kann die Lage am Ausbildungsstellenmarkt auch als Indikator für die Verteilung der Asylbewerber insgesamt angewendet werden. Dabei sollten allerdings auch Einzelfallentscheidungen möglich sein, wenn ein Flüchtling über besondere Begabungen und Neigungen verfügt und entsprechende Ausbildungsstellen (z.B. zum Industrietaucher oder Orgelbauer) nur in einzelnen Kommunen zur Verfügung stehen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein neuer Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge vor allem die Kapazitäten in der beruflichen Bildung berücksichtigen müsste. Insbesondere sollten Asylbewerber im jungen Erwachsenenalter ohne berufsqualifizierenden Abschluss verstärkt in Kommunen mit vielen unbesetzten Ausbildungsstellen untergebracht werden. Hingegen ist eine Berücksichtigung der Kapazitäten an den Hochschulen nicht unbedingt erforderlich, da der Hochschulzugang nur für wenige Flüchtlinge relevant sein dürfte und daher einzelfallspezifische Lösungen gefunden werden können. Der Zugang zur schulischen Bildung sollte – auch vor dem Hintergrund, dass es sich hierbei um eine rein staatliche Aufgabe handelt – flächendeckend gewährleistet werden können. Allerdings wäre es sinnvoll, Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner bereits sehr großen Klassen vorübergehend zu entlasten und Flüchtlingsfamilien mit minderjährigen Kindern verstärkt in anderen Bundesländern unterzubringen.

4 Schlussfolgerungen für die Flüchtlingspolitik

Die aktuellen Mechanismen zur regionalen Verteilung von Flüchtlingen orientieren sich nicht daran, wie gut die Kommunen in der Lage sind, diese Personen unterzubringen, zu versorgen und zu integrieren. Vielmehr handelt es sich beim Königsteiner Schlüssel, der für die Verteilung zwischen den Bundesländern herangezogen wird, um ein Instrument, das ursprünglich für die gemeinsame Finanzierung von Forschungseinrichtungen durch Bund und Länder entwickelt wurde. Die Regelungen für die Verteilung innerhalb der Bundesländer unterscheiden sich von Land zu Land und berücksichtigen meist nur die Einwohnerzahl der Kreise. Damit ergab sich im Jahr 2014 in den meisten Bundesländern eine relativ gleichmäßige Verteilung von Asylbewerbern auf die einzelnen Kreise, wohingegen in Nordbayern eine Konzentration in den größeren Städten resultierte. Dies kann sich mit dem starken Flüchtlingszustrom der letzten Monate allerdings deutlich geändert haben.

Vor diesem Hintergrund ist ein spezifischer, zielgerichteter und transparenter Verteilungsmechanismus für die Unterbringung der neuankommenden Asylbewerber anzustreben. Dieser sollte vor allem die Wohnraum- und Versorgungskapazitäten sowie die Perspektiven für die Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem in den Blick nehmen. Dabei sollte der Verteilungsmechanismus nur für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive angewandt werden, während Personen mit geringer Bleibeperspektive, wie dies bereits heute Rechtsstand ist (§ 47 Abs. 1a AsylG), bis zum Abschluss ihres Verfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben können. Wo diese Erstaufnahmeeinrichtungen angesiedelt werden, muss sich nicht unbedingt nach der Integrationsfähigkeit der jeweiligen Regionen richten. Allerdings muss die Versorgung der Flüchtlinge sichergestellt sein. Auch müssten die Einrichtungen nicht unbedingt proportional auf die Bundesländer verteilt werden, wenn ihre Finanzierung durch den Bund erfolgen oder proportional auf die Länder umgelegt werden würde.

Wie die Finanzierung der Flüchtlingsleistungen in Zukunft geregelt würde, entscheidet auch darüber, inwieweit die Wirtschaftskraft der Kommune oder des Bundeslandes bei der Gestaltung eines neuen Verteilungsmechanismus berücksichtigt werden muss. Zudem muss bei der Gestaltung der Kriterien darauf geachtet werden, dass es nicht zu Fehlanreizen für die Kommunen kommt. So kann eine Berücksichtigung des tatsächlich zur Verfügung stehenden Wohnraums mittelfristig zu einer Unterinvestition in diesem Bereich führen. Allerdings kann der verfügbare Wohnraum als zentrale Determinante für die Unterbringungskapazitäten bei der Gestaltung eines Verteilungsschlüssels auch nicht unbeachtet bleiben. Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit und in welcher Form ein Verteilungsmechanismus Geduldete und anerkannte Flüchtlinge mitberücksichtigen sollte. Hierbei ergibt sich bei den Geduldeten das Problem, dass nicht das BAMF sondern die dezentral organisierten Ausländerbehörden über die Duldung entscheiden und eine unterschiedliche Vollzugspraxis möglich ist, sodass die Wahrscheinlichkeit einer Duldung unter denselben Voraussetzungen regional unterschiedlich sein kann. Bei den anerkannten Flüchtlingen stellt der Fakt, dass diese ihren Wohnort derzeit frei wählen können, eine Herausforderung dar. Würde diese Möglichkeit im Falle eines Sozialleistungsbezugs eingeschränkt, müssten diese anerkannten Flüchtlinge auf jeden Fall mitberücksichtigt werden.

Die Entwicklung eines fundierten neuen Verteilungsmechanismus dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen. So müsste eine Entscheidung darüber, welche Faktoren konkret berücksichtigt und wie gewichtet werden sollten, mit tiefgehenden wissenschaftlichen Untersuchungen zum

Einfluss der einzelnen Faktoren auf die Unterbringungs-, Versorgungs- und Integrationskapazitäten der Kommunen untermauert werden. Zudem wären komplexe politische Aushandlungsprozesse notwendig, um die notwendige Akzeptanz von Bund und Ländern zu erreichen. Diese Zeit hat Deutschland vor dem Hintergrund des starken Flüchtlingszustroms nicht, so dass zunächst mit Übergangslösungen gearbeitet werden muss. So sind bei Beibehaltung des Status Quo bereits kurzfristige Maßnahmen, wie die Nutzung verfügbaren Wohnraums auch außerhalb des eigentlichen Aufnahmebundeslandes / der eigentlichen Aufnahmekommune, denkbar. Allerdings muss klar sein, dass solche Maßnahmen einen neuen fundierten Verteilungsmechanismus nicht ersetzen, sondern nur die Zeit bis zu seiner Fertigstellung überbrücken können. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Integrationschancen der Flüchtlinge gewahrt bleiben. Dies wäre etwa nicht der Fall, wenn Asylbewerber in großen Maße in wirtschaftsschwachen Regionen mit ungünstigen Beschäftigungsperspektiven untergebracht würden. Daher sollten die Lage am Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt auch bei kurzfristigen Anpassungen der regionalen Verteilung von Asylbewerbern im Blick behalten werden.

Handlungsempfehlungen

k: kurzfristig, m: mittelfristig, l: langfristig

Erstaufnahme

1. Die Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundes und der Länder werden deutlich ausgebaut, sodass auch bei einem erneuten / weiteren Anstieg der Flüchtlingszuwanderung ausreichend Kapazitäten bestehen. (k)
2. Die Flüchtlinge werden grundsätzlich erst auf die Kommunen verteilt, wenn die erkennungsdienstliche Behandlung erfolgt und der Asylantrag gestellt ist. Flüchtlinge mit geringer Bleibeperspektive werden entsprechend geltenden Rechts nicht auf die Kommunen verteilt. (k)
3. Die Übersiedlung von Flüchtlingen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen in die Kommunen wird diesen mit mindestens einer Woche Vorlauf angezeigt. Nur so erhalten die Kommunen genügend Zeit, sich auf die Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge vorzubereiten und insbesondere ihre Unterbringung sicherzustellen. (k)

Verteilung auf die Bundesländer

4. Die Entwicklung eines neuen Verteilungsmechanismus wird in die Wege geleitet. Eine entsprechende Kommission wird eingesetzt. (m)
5. Bis ein neuer Verteilungsmechanismus in Kraft ist, nutzen die Bundesländer die Möglichkeit, im gegenseitigen Einvernehmen vom Königsteiner Schlüssel abzuweichen. Der Bund unterstützt sie dabei. (k)

Verteilung auf die Kommunen

6. Ein neuer Verteilungsmechanismus regelt nicht nur die Verteilung auf die Bundesländer, sondern auch auf die Kommunen. (l)
7. Die Verteilung auf die Kommunen erfolgt in allen Bundesländern nach den gleichen Kriterien. (m)
8. Bei der Verteilung auf die Kommunen werden bereits zeitnäher die Wohnraumkapazitäten, die Lage am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem (insbesondere die Zahl offener Stellen und unbesetzter Ausbildungsstellen), die Infrastrukturausstattung sowie eventuell das bürgerschaftliche Engagement in den Regionen stärker als bisher berücksichtigt. (m)
9. Bei der Verteilung von Asylbewerbern auf die Kommunen wird berücksichtigt, wie viele anerkannte Flüchtlinge und Geduldete dort wohnen, um eine gleichmäßigere Lastenteilung zu erreichen. (m)

Verteilung besonderer Flüchtlingsgruppen

10. Asylbewerber, die bereits ein Hochschulstudium begonnen oder die eine in Deutschland gültige Hochschulzugangsberechtigung haben, werden gezielt auf Hochschulstandorte verteilt. (k)
11. Bei der Verteilung von Flüchtlingsfamilien mit minderjährigen Kindern werden die freien Kapazitäten in Kindertagesstätten und Schulen berücksichtigt. Bestehen in Kommunen bei den räumlichen und personellen Kapazitäten der Schulen und Betreuungseinrichtungen Engpässe, werden diesen weniger Familien und dafür mehr erwachsene Flüchtlinge zugewiesen. (k)

Empfohlene Maßnahmen und Ziele

- **Einen neuen Mechanismus für die regionale Verteilung von Asylbewerbern entwickeln**, der sowohl die Verteilung zwischen Ländern als auch innerhalb dieser auf die Kommunen regelt und sowohl Unterbringungs- und Versorgungskapazitäten als auch Perspektiven für die Flüchtlinge am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem in den Blick nimmt.
- **Bei der Verteilung verstärkt auf besondere Bedürfnisse einzelner Flüchtlingsgruppen eingehen** und z.B. Flüchtlinge mit angefangenem Studium oder Hochschulzugangsberechtigung gezielt an Hochschulstandorten unterbringen.
- **In den Erstaufnahmeeinrichtungen genügend Kapazitäten schaffen und vorhalten**, sodass nur Flüchtlinge mit guten Bleibeperspektiven auf die Kommunen verteilt werden und diese genügend Vorlauf haben, die Unterbringung und Versorgung zu organisieren.

Literatur

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013, Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland,
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile [28.9.2015]

BAMF, 2015a, Aktuelle Zahlen zum Asyl, Ausgabe September 2015,
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.html?nn=1694460> [12.10.2015]

BAMF, 2015b, Asylgeschäftsstatistik für den Monat September 2015,
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201509-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.html?nn=1694460> [12.10.2015]

BAMF, 2015c, Sehr hoher Asyl-Zugang im September, Pressemitteilung 07.10.2015,
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20151007-asylgeschaeftsstatistik-september.html> [2.11.2015]

BMI – Bundesministerium des Inneren, 2016, 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor, Pressemitteilung 06.01.2016,
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> [6.1.2016]

Bundesagentur für Arbeit, 2014, Der Ausbildungsstellenmarkt - Aktuelles Heft - Deutschland, West- und Ostdeutschland, Länder, Kreise, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit - September 2014,
http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32650/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Suchergebnis_Form.html?view=processForm&resourceId=210358&input_=&pageLocale=de&topicId=30632®ion=&year_month=201409&year_month.GROUP=1&search=Suchen [12.10.2015]

Bundesagentur für Arbeit, 2015a, Berichterstattung nach Berufssektoren (KIdB 2010) – Dezember 2014,
https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32022/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=832634&year_month=201412&year_month.GROUP=1&search=Suchen [12.10.2015]

Bundesagentur für Arbeit, 2015b, Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitslosenstatistik: Arbeitslose nach Gemeinden – Jahreszahlen 2014, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2015c, Bestand an gemeldeten Arbeitsstellen, Jahresschnitt 2014, Sonderauswertung, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2015d, Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigungsstatistik – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Kreisen und kreisfreien Städten: Stichtag 31. Dezember 2014, Nürnberg

Eisfeld, Alfred, 2013, (Spät-) Aussiedler in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 13-14/2013, Bonn, S. 51–54.

Farhauer, Oliver / Kröll, Alexandra, 2014, Standorttheorien – Regional- und Stadtökonomik in Theorie und Praxis, (2. Auflage), Springer Gabler, Wiesbaden

Fuchs, Michaela / Wesling, Mirko / Weyh, Antje, 2014, Potenzialnutzung in Ostdeutschland: Eine Analyse von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, IAB-Forschungsbericht Nr. 6/2014, Nürnberg

GWK – Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, 2015, Der Königsteiner Schlüssel, <http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel/> [12.10.2015]

KMK – Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2015, Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2004 bis 2013, Dokumentation Nr. 206, Berlin

NDR – Norddeutscher Rundfunk, 2015, Das Geschäft mit Flüchtlingscontainern, <http://www.ndr.de/nachrichten/Das-Geschaeft-mit-Fluechtlingscontainern,wohncontainer108.html> [12.10.2015]

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015a, Regionaldatenbank – VGR der Länder: Entstehungsrechnung, <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online;jsessionid=C31E099D9193B2BA12E32D24D2B8E8CC?operation=previous&levelindex=1&levelid=1444728477058&step=1> [8.9.2015]

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015b, 25 Jahre Deutsche Einheit, Wiesbaden

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2015c, Allgemein bildende und berufliche Schulen, Regionaldatenbank – Bildung und Kultur, <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/data;jsessionid=CFCA718B1BE4E438F7D5FB52B2FAFE94?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1444740127759&index=2> [8.9.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015a, Ausländerzentralregister, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung_Info.html, [8.9.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015b, Bevölkerung _ Einbürgerungen und Ausländer: Ausländerstatistik, https://www.genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=606BA832FB4713EF59BCEF344A34D5C4.tomcat_GO_2_2?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1444655931341&index=3 [12.10.2015]

Statistisches Bundesamt, 2015c, Asylbewerberleistungsstatistik, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Methoden/Methodisches.html> [19.10.2015]

U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 2010, Horizontal Merger Guidelines (08/19/2010), <http://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010> [19.10.2015]

Wendel, Kay, 2014, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Hrsg. Förderverein PRO ASYL e.V., Frankfurt am Main

Welt, 2016, Flüchtlinge da ansiedeln, "wo wir sie haben wollen", <http://www.welt.de/politik/deutschland/article150662231/Fluechtlinge-da-ansiedeln-wo-wir-sie-haben-wollen.html> [06.01.2016]

Anhang: Methodik und Berechnungsbeispiel Herfindahl-Hirschman Index

Rechenbeispiel: Insgesamt sind 20 Personen auf 5 Kreise zu verteilen. In Fall 1 werden die Personen über alle Kreise gleich verteilt, in Fall 2 ist die Verteilung unterschiedlich:

Fall 1			Fall 2	
Kreise	Anzahl Personen		Kreise	Anzahl Personen
1	4		1	5
2	4		2	10
3	4		3	1
4	4		4	2
5	4		5	2
Summe	20	Summe	20	

Der Herfindahl-Hirschman-Index berechnet sich durch folgende Formel:

$$HHI = \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2}{(\sum_{i=1}^n x_i)^2}$$

wobei x die Anzahl der Person in dem jeweiligen Kreis i ist. Daraus ergeben sich für die Verteilung in den beiden Beispielfällen folgende Indexwerte:

Fall 1	Fall 2
$HHI = \frac{4^2 + 4^2 + 4^2 + 4^2 + 4^2}{(4 + 4 + 4 + 4 + 4)^2}$ $HHI = \frac{1}{5} = 0,2$	$HHI = \frac{5^2 + 10^2 + 1^2 + 2^2 + 2^2}{(5 + 10 + 1 + 2 + 2)^2}$ $HHI = 0,335$

Der HHI-Index kann einen Wert von „1/Anzahl der Kreise“ bis 1 annehmen. Werden die Personen, wie in Fall 1, gleich über alle Kreise verteilt, ergibt sich ein Wert von 1/5 oder 0,2. Bei einer unterschiedlichen Verteilung über alle Kreise (Fall 2) ergibt sich ein höherer Index von 0,335.

Ursprünglich wurde der HHI-Index zur Berechnung von Marktkonzentrationen in der Wettbewerbsökonomik herangezogen. Nach US-Fusionsrichtlinien (U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 2010) ist der Markt mittel konzentriert bei einem HHI-Wert zwischen 0,15 und 0,25. Ab 0,25 wird von einer starken Konzentration gesprochen.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Verteilungsmechanismen der Bundesländer	7
Tabelle 2-2: Verteilung der Flüchtlinge nach Bundesländern	12
Tabelle 2-3: Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge .	18
Tabelle 3-1: Bestand an gemeldeten Helferstellen	31
Tabelle 3-2: Klassenstärken und Schülerzahlen je Lehrer in den Bundesländern.....	40
Tabelle 3-3: Unbesetzte Ausbildungsstellen	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Königsteiner Schlüssel	6
Abbildung 2-2: Aufenthaltsgestattungen je 1.000 Einwohner	10
Abbildung 2-3: Aufenthaltsgestattungen relativ zur Bruttowertschöpfung	14
Abbildung 2-4: Humanitäre Aufenthaltstitel je 1000 Einwohner.....	16
Abbildung 2-5: Geduldete Personen je 1.000 Einwohner.....	22
Abbildung 2-6: Regelleistungen je 1.000 Einwohner.....	24
Abbildung 2-7: Verteilung von Asylbewerbern, geduldeten Personen, anerkannten Flüchtlingen und Regelleistungsempfängern in Deutschland	26
Abbildung 3-1: Gemeldete offene Stellen je 100 Arbeitslosen	33
Abbildung 3-2: Anteil der über 55-Jährigen an der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.....	34
Abbildung 3-3: Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.....	36
Abbildung 3-4: Veränderung der Schülerzahl von 2003 bis 2013	39