

No. 531

Volker Brühl

Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft?

Ein 5-Punkte-Programm könnte dazu
beitragen

The CFS Working Paper Series

presents ongoing research on selected topics in the fields of money, banking and finance. The papers are circulated to encourage discussion and comment. Any opinions expressed in CFS Working Papers are those of the author(s) and not of the CFS.

The Center for Financial Studies, located in Goethe University Frankfurt's House of Finance, conducts independent and internationally oriented research in important areas of Finance. It serves as a forum for dialogue between academia, policy-making institutions and the financial industry. It offers a platform for top-level fundamental research as well as applied research relevant for the financial sector in Europe. CFS is funded by the non-profit-organization Gesellschaft für Kapitalmarktforschung e.V. (GfK). Established in 1967 and closely affiliated with the University of Frankfurt, it provides a strong link between the financial community and academia. GfK members comprise major players in Germany's financial industry. The funding institutions do not give prior review to CFS publications, nor do they necessarily share the views expressed therein.

Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft?

Ein 5-Punkte-Programm könnte dazu beitragen

Prof. Dr. Volker Brühl

1. Ausgangssituation
2. Struktur und Annahmen des Simulationsmodells
3. Ergebnisse der Simulationsrechnungen
4. Wirtschaftspolitische Empfehlungen – ein 5-Punkte-Programm

Quellenverzeichnis

Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft?

Ein 5-Punkte-Programm könnte dazu beitragen

Prof. Dr. Volker Brühl¹

1. Ausgangssituation

Weltweit gibt es derzeit fast 60 Millionen Flüchtlinge, von denen ca. 38,2 Millionen Binnenflüchtlinge (sog. IDPs, Internally Displaced Persons) sind.² Allein in Syrien gehen Schätzungen von ca. 13,5 Mio. hilfsbedürftigen Menschen aus, darunter ca. 6,5 Millionen Binnenflüchtlinge. Derzeit sind etwa 4,6 Mio. Syrer als Flüchtlinge registriert, von denen sich die meisten in der Türkei (ca. 2,5 Mio.), im Libanon (ca. 1,1 Mio.) und in Jordanien (ca. 0,6 Mio.) aufhalten.³ Inzwischen gibt es zahlreiche Hilfsprogramme zur Linderung der Flüchtlingskrise vor Ort.⁴ Dennoch sind die Flüchtlingszahlen in der Europäischen Union im Allgemeinen und in Deutschland im Besonderen seit dem Jahr 2014 stark angewachsen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat für das Jahr 2015 476.649 Asylanträge registriert und damit mehr als im bisherigen Rekordjahr 1992 (438.191).⁵ Im EASY-System des BAMF, welches die Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer erfasst, wurden zum Ende des Jahres ca. 1,1 Mio. Menschen erfasst, so dass die Anzahl der tatsächlich in Deutschland Schutzsuchenden im Jahr 2015 deutlich höher anzusetzen ist als die Anzahl der Asylanträge widerspiegelt.⁶ Bezogen auf das gesamte Jahr 2015 gehörten neben Syrien, Afghanistan und dem Irak auch Länder aus den sog. Westbalkanstaaten zu den wichtigsten Herkunftsländern.⁷ Seit der Verschärfung des Asylrechts zum 1. August 2015 gehören Albanien, Kosovo und Montenegro zu den sog. „sicheren Herkunftsstaaten“, wodurch der Zustrom aus diesen Ländern seither spürbar rückläufig ist. Im Januar 2016 wurden nur noch 2,4% der Flüchtlinge aus Albanien registriert, die übrigen Westbalkanstaatenlagen lagen alle unter 1%.⁸

Neben den vielfältigen gesellschaftspolitischen Fragestellungen werden auch immer wieder die Kosten des hohen Zustroms an Schutzbedürftigen in Deutschland öffentlich diskutiert. Inzwischen liegen etliche Kostenschätzungen vor, die sich hinsichtlich Methodik und Annahmen stark unterscheiden und deren Ergebnisse dementsprechend stark variieren. Das ifo Institut schätzt beispielsweise die mit den Migrationsbewegungen entstandenen Kosten für 2015 auf ca. EUR 21 Mrd. Das Institut für Weltwirtschaft geht von Flüchtlingskosten in Höhe von EUR 20 Mrd. bis EUR 55 Mrd. im Jahr 2022 aus, und schließlich das Institut der deutschen Wirtschaft veranschlagt die Kosten für die Jahre 2016 und 2017 auf EUR 22 Mrd. bzw. EUR 28 Mrd.⁹ Dabei stellen diese Untersuchungen vor allem auf die zu erwartenden direkten oder indirekten Belastungen für die öffentlichen Haushalte ab. Die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) stellt den Kosten auch die entsprechenden Produktivitätseffekte gegenüber.¹⁰

Das hier vorgestellte finanzökonomische Simulationsmodell soll die bestehenden Untersuchungen ergänzen, indem zum einen eine differenziertere Betrachtung der Kosten erfolgt und zum anderen die mittel- bis langfristig zu erwartenden Wertschöpfungsbeiträge der Schutzsuchenden berücksichtigt werden. Die nachfolgenden Berechnungen unterscheiden bewusst zwischen fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Effekten der Zuwanderung, da diese weit auseinanderfallen können. Dadurch lässt sich zum einen zeigen, dass die hohen fiskalischen Belastungen keineswegs nur ein kurz- bis

¹ Der Autor ist Geschäftsführer am Center for Financial Studien an der Goethe Universität in Frankfurt a.M.

² Vgl. UNHCR (2015a)

³ Siehe European Commission (2016a)

⁴ Für einen Überblick vgl. z.B. UNHCR (2015b) oder European Commission (2016b)

⁵ Vgl. BAMF (2015b)

⁶ Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer

⁷ Zu den Westbalkanstaaten zählen Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

⁸ BAMF (2016a)

⁹ Vgl. ifo (2015), IfW (2015), Hentze/Schäfer (2016)

¹⁰ Vgl. Fratzscher/Junker (2015)

mittelfristiges Phänomen darstellen, sondern eine „fiskalische Dividende“ durch die zunehmende Erwerbstätigkeit von Schutzsuchenden zumindest in den nächsten 20 Jahren nicht zu erwarten ist. Andererseits wird deutlich, dass sich die Belastungen der öffentlichen Haushalte nach einer Spitzenbelastung schrittweise reduzieren und die erwerbstätigen Flüchtlinge durchaus einen nennenswerten Beitrag zur Bruttowertschöpfung in Deutschland leisten können. Dies erfordert jedoch hohe Investitionen in die Qualifizierung der Schutzsuchenden, die sich sowohl aus fiskalischer Sicht als auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht lohnen. Die hier vorgestellten Simulationsrechnungen sollen keineswegs suggerieren, dass es sich bei der Flüchtlingskrise um ein verdecktes Konjunkturprogramm handelt. Denn die hohen öffentlichen Ausgaben für die Versorgung und Integration der Flüchtlinge hätten alternativ z.B. für Infrastrukturprojekte, Innovationsförderung oder eine steuerliche Entlastung von Unternehmen oder Haushalten verwendet werden können. Vielmehr soll die Einbeziehung der Wertschöpfungsbeiträge die Perspektive über die fiskalischen Effekte hinaus erweitern und darlegen, dass die ökonomischen Belastungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht deutlich geringer ausfallen als die Haushaltswirkungen nahelegen. Allerdings werden Mehrgenerationeneffekte z.B. auf die Kranken- und Rentenversicherungssysteme nicht berücksichtigt.¹¹ Abschließend wird ein 5-Punkte-Programm vorgeschlagen, das zu einer besseren Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt beitragen kann.

2. Struktur und Annahmen des Simulationsmodells

Der Struktur des hier verwendeten Simulationsmodells liegt eine investitionsorientierte Perspektive zugrunde, in der neben den direkten Kosten für die Grundversorgung und die sprachliche, kulturelle und berufliche Integration auch die künftigen Produktivitätsbeiträge und öffentlichen Abgaben der Zuwanderer berücksichtigt werden. Trotz hoher Unsicherheiten über die Planungsannahmen wird bewusst eine langfristige Perspektive bis zum Jahr 2035 gewählt, um das dynamische Zusammenwirken von Spitzenbelastungen der öffentlichen Haushalte und den steigenden Wertschöpfungsbeiträgen der erwerbstätigen Flüchtlinge abbilden zu können.

Die vorliegenden Berechnungen berücksichtigen keine volkswirtschaftlichen Multiplikatoreffekte. Außerdem wird eine konstante Arbeitsproduktivität der erwerbstätigen Flüchtlinge unterstellt, die jedoch über den gesamten Simulationszeitraum bis 2035 für jedes Qualifikationssegment deutlich unter den bestehenden durchschnittlichen Arbeitsproduktivitäten in Deutschland liegt. Die Szenariorechnungen gehen auch nicht explizit von bestimmten volkswirtschaftlichen Wachstumsraten in den kommenden Jahren aus. Vielmehr wird durch die Annahme langer Integrationsprozesse in den Arbeitsmarkt und der dadurch relativ niedrigen Anzahl von Flüchtlingen, die pro Jahr eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, implizit unterstellt, dass die Aufnahmefähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes bei Erfüllung der jeweiligen qualifikatorischen Voraussetzungen gegeben ist. Je nach Szenario erhöhen durchschnittlich zwischen ca. 180 Tsd. und 340 Tsd. Flüchtlinge pro Jahr die Anzahl der Erwerbspersonen in Deutschland. Aufgrund der erst sukzessive über einen längeren Zeitraum erfolgenden Integration in den Arbeitsmarkt nehmen von diesen jedoch je nach Szenario im Modell lediglich 50 Tsd. bis 100 Tsd. Flüchtlinge pro Jahr eine Erwerbstätigkeit auf, ohne dass nennenswerte Verdrängungseffekte zulasten der vorhandenen (Langzeit)arbeitslosen zu erwarten wären. Angesichts von mehr als 600 Tsd. gemeldeten offenen Stellen, von denen ein erheblicher Anteil auf Berufe mit geringen oder mittleren Qualifikationsanforderungen (z.B. im Baugewerbe, Handel, Logistik, Gastronomie, Reinigung etc.) entfällt, erscheint diese Annahme auch in Zeiten schwächerer Konjunktur durchaus realistisch.

Da die Entwicklung der künftigen Flüchtlingsströme entscheidend von geopolitischen Ereignissen abhängt, kann eine Abschätzung der ökonomischen Effekte nur für die bereits heute eingetretenen oder erwartbaren Flüchtlingsbewegungen aufgrund bekannter Konfliktherde erfolgen. Neu entstehende Fluchtursachen können bei Simulationsrechnungen bis zum Jahre 2035 ebenso wenig ausgeschlossen wie berücksichtigt werden. Daher sind die nachfolgenden Berechnungen nicht als Prognosen, sondern als Szenariorechnungen zu verstehen. Dabei beschränken sich die Berechnungen auf die Quantifizierung der Auswirkungen der Flüchtlingsströme seit Anfang des Jahres 2015. In die

¹¹ Vgl. Raffelhüschen/Moog (2016) zur Anwendung der Methodik der Generationenbilanz auf die Flüchtlingskrise.

Berechnungen fließen die Zuwanderungen aus den Vorjahren nicht ein, da eine solche Betrachtung eine umfassende Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Asylgeschehens insgesamt für Deutschland bedeuten würde.

Angesichts der nach wie vor unzureichenden Transparenz über Anzahl, Herkunft und Bleibeabsichten sind jegliche Schätzungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Andererseits gibt es durchaus Erfahrungswerte etwa im Hinblick auf Qualifikation und Integration von Menschen aus den wichtigsten Herkunftsländern in den deutschen Arbeitsmarkt sowie über weitere Einflussfaktoren wie den Nachzug von Familienangehörigen, Erwerbsquoten bzw. Erwerbstätigenquoten sowie die Entwicklung der Anzahl von Asylbewerbern und Schutzquoten nach Beendigung eines regionalen Konfliktes.

Das hier vorgestellte Simulationsmodell unterscheidet die nachfolgenden Einflussgrößen, die von maßgeblicher Bedeutung zur Abschätzung der kurz-, mittel- und langfristigen Effekte auf die öffentlichen Haushalte und die Wertschöpfung der zu uns kommenden Schutzsuchenden sind. Mit der größten Unsicherheit ist offensichtlich die Entwicklung der Anzahl der zu uns kommenden Schutzsuchenden in den kommenden Jahren behaftet, so dass in den nachfolgenden Berechnungen vier Szenarien unterschieden werden.

Ferner wird unterstellt, dass die internationalen Bemühungen um eine Beilegung des Syrienkonflikts dazu beitragen, dass ab dem Jahr 2017 mit weiter rückläufigen Asylzahlen gerechnet werden kann. Bei der Abschätzung der nachlaufenden Effekte, die erfahrungsgemäß auch nach der offiziellen Beilegung von Konflikten zu einer nur schrittweisen Reduzierung der Schutzsuchenden führen, wird auf Erfahrungen aus den Balkankriegen zurückgegriffen.

Alle übrigen Parameter wie die

- Entwicklung der Schutzquoten
- Zusammensetzung der Schutzsuchenden nach Alter, Geschlecht und Qualifikation
- Höhe und zeitliche Verteilung der Integrationskosten (Unterbringung sowie sprachliche, schulische und berufliche Qualifizierung)
- Erwerbsquoten
- Erwerbstätigenquoten
- Dauer der Asylverfahren
- Familiennachzug
- Zeitliche Dauer zur Integration in den Arbeitsmarkt
- Erwartete Produktivität der Flüchtlinge

werden auf Basis tatsächlicher bzw. fortgeschriebener Ist-Kostensätze sowie aus Erfahrungen mit früheren Migrationsbewegungen und Integrationsprozessen in Deutschland abgeleitet. Diese lassen sich zwar nur bedingt auf die gegenwärtige Situation übertragen, bieten aber erste Anhaltspunkte insbesondere zu Erwerbsquoten bzw. Erwerbstätigenquoten sowie zum Familiennachzug, da bereits zahlreiche Migranten aus den Hauptherkunftsländern seit vielen Jahren in Deutschland leben. Dadurch lässt sich ein differenziertes Bild über Höhe sowie zeitliche Verteilung von Kosten und Wertschöpfungsbeiträgen gewinnen. Nachstehend werden die einzelnen Modellannahmen näher beleuchtet.

Entwicklung der Anzahl der Flüchtlinge

Sowohl die Anzahl als auch die Herkunftsländer sowie die sozioökonomische Verteilung nach Alter, Geschlecht und Ausbildung der Flüchtlinge lassen sich derzeit nicht nur in Deutschland, sondern auch EU-weit sowie mit Blick auf die Nachbarländer von Syrien nur näherungsweise beziffern. Gründe liegen bekanntlich u.a. in den vor allem zu Beginn der rapide steigenden Flüchtlingszahlen unzureichenden Kapazitäten zur Datenerfassung und zum Datenabgleich, die nicht nur in Deutschland zu einer Vielzahl von noch nicht registrierten oder doppelt erfassten Flüchtlingen geführt haben. Hinzu

kommt die große Anzahl noch nicht bearbeiteter Altfälle, die insgesamt zu einer Überlastung der behördlichen Kapazitäten, insbesondere im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt haben. Fehlende Transparenz und zeitliche Aktualität der Daten verdeutlichen die folgenden Zahlen:

In Deutschland wurden nach Angaben des BAMF im Jahr 2015 476.649 Asylanträge gestellt. Über 282.726 Asylanträge wurde 2015 entschieden. Davon wurden 18.770 Entscheidungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens getroffen. 364.664 Asylanträge konnten noch nicht entschieden werden (Vorjahr: 169.166). Im Jahr 2015 wurden 1.091.894 Asylsuchende im EASY-System registriert.¹² Die Zahl der Abschiebungen von „ausreisepflichtigen“ Ausländern hat sich 2015 im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppelt. Nach einer aktuellen Statistik des Bundesinnenministeriums wurden 20.888 Ausländer im Jahr 2015 abgeschoben, 2014 waren es 10.884. Die meisten der zum Verlassen Deutschlands aufgeforderten Ausländer reisten freiwillig aus. Insgesamt haben im vergangenen Jahr 58.108 Ausreisepflichtige die Bundesrepublik verlassen.¹³

Für 2016 ist auf der Basis der Zahlen für Januar und Februar 2016 von einer anhaltend hohen Zahl an Schutzbedürftigen aus Syrien, Irak und Afghanistan auszugehen. Allein in den ersten beiden Monaten verzeichnete das BAMF 117.392 Erstanträge auf Asyl.¹⁴ Andererseits ist aufgrund der Veränderungen der Asylrechts und der damit einhergehenden Verlängerung der Liste der als sicher einzustufenden Herkunftsländer eine deutliche Reduzierung der Schutzsuchenden aus eben diesen Ländern zu erwarten.¹⁵ Darüber hinaus führen aktuell Maßnahmen einzelner Staaten zur Schließung der sog. „Balkanroute“ dazu, dass die Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge derzeit stark abnimmt. Vor diesem Hintergrund berechnet das Simulationsmodell vier Szenarien, die sich durch die Anzahl der zusätzlich nach Deutschland kommenden Flüchtlinge im laufenden Jahr unterscheiden: Das *Szenario I* geht von ca. 800 Tsd. Flüchtlingen in 2016 aus, *Szenario II* von ca. 500 Tsd., *Szenario III* von ca. 350 Tsd. und schließlich *Szenario IV* von ca. 150 Tsd. Schutzsuchenden.

Erfahrungen aus den Balkankriegen lehren, dass es selbst nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen noch ca. 3 bis 5 Jahre dauert, bis eine Normalisierung der Asylzahlen aus diesen Ländern eintritt. Beispielsweise gehörte Serbien/Montenegro im Zeitraum 1995 bis 2005 ohne Unterbrechung zu den Top 10 Herkunftsländern, obwohl die dortigen Konflikte 1999 offiziell als beendet galten.¹⁶

Das Szenario II wird als Basisszenario verwendet und geht für 2016 bereits von einer deutlich reduzierten Anzahl an Flüchtlingen in Höhe von 500 Tsd. aus. Für die Folgejahre von 2017 bis 2022 reduzieren sich die Flüchtlingszahlen schrittweise auf ca. 56.000 p.a. Dieser Wert entspricht dem Durchschnitt der Erstanträge auf Asyl in den Jahren 1998 bis 2013, umfasst also den Zeitraum vor der rapiden Zunahme der Flüchtlingsbewegungen ab dem Jahr 2014.¹⁷ In den alternativen Szenarien I, III und IV verändern sich jeweils sowohl die Anzahl der in 2016 nach Deutschland kommenden Flüchtlinge als auch der Entwicklungspfad bis zum Erreichen des angenommenen Durchschnittswertes von 56.000 Schutzsuchenden p.a.

Schutzquoten

Unter der Schutzquote soll nach der Definition des BAMF im Folgenden der prozentuale Anteil derjenigen Flüchtlinge verstanden werden, denen Asyl nach Art. 16 a GG, die Rechtsstellung als Flüchtling gemäß § 3 Abs. 1 AsylVfG, Anspruch auf Gewährung von subsidiärem Schutz gemäß § 4 Abs. 1 AsylVfG oder ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 o. 7 AufenthG zusteht.¹⁸

¹² Vgl. BAMF (2015b)

¹³ Vgl. BAMF (2015b)

¹⁴ Vgl. BAMF (2016a)

¹⁵ Am 24.10.2015 trat das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz („Asylpaket I“) und am 17.3.2016 das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) in Kraft

¹⁶ Vgl. BAMF (2007)

¹⁷ Vgl. BAMF (2015c)

¹⁸ Zur Definition der Schutzquote vgl. z.B. BAMF (2015a). Zum Ablauf des deutschen Asylverfahrens siehe z.B. BAMF (2014)

Die durchschnittliche Schutzquote in Deutschland lag für den Zeitraum 1998 bis 2014 bei ca. 18%.¹⁹ Im Jahr 2014 betrug die Schutzquote 31,5%, im Jahr 2015 49,8%.²⁰ Für die Monate Januar und Februar 2016 lag die Schutzquote sogar bei dem bisherigen Rekordwert von 65,1%.²¹ Das Basisszenario unterstellt für die Jahre 2016 und 2017 eine Schutzquote von 70%, die aufgrund der durch die gesetzlichen Änderungen im deutschen Asylrecht greifenden Selektionsmechanismen nach Beilegung des Syrienkonfliktes – im Modell für das Jahr 2017 angenommen – schrittweise zurückgehen dürfte. Die Modellrechnungen gehen von einer Nachlaufzeit von 5 Jahren nach Beilegung des Syrienkonfliktes aus, in der die Schutzquote sukzessive sinkt, bis sie ab dem Jahr 2023 einen „normalisierten“ Wert von ca. 18% bei einem durchschnittlichen Asylvolumen von ca. 56.000 Anträgen p.a. erreicht.

Struktur nach Alter, Geschlecht und Qualifikation

Die Altersstruktur hat einen erheblichen Einfluss auf die ökonomischen Folgen der Zuwanderung. Je jünger die Zuwanderer, umso lohnender sind Investitionen in die schulische und berufliche Ausbildung. Aus den aktuellen Zuwanderungsdaten ergibt sich folgende Struktur nach Alter und Geschlecht: Etwa 67% der Zuwanderer sind männlich, ca. 33% der Schutzsuchenden sind weiblichen Geschlechts. Ungefähr 30% der Flüchtlinge sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Deren Durchschnittsalter liegt bei ca. 9 Jahren, und die durchschnittliche Dauer der noch zu absolvierenden Schulausbildung beträgt ca. 8 Jahre.²²

Bei der Qualifikationsstruktur gibt es erhebliche Unsicherheiten aufgrund fehlender repräsentativer Daten und zum Teil nicht mit deutschen Standards zu vergleichenden Bildungs- oder Berufsabschlüssen. So geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) davon aus, dass bei den Flüchtlingen aus den Kriegs- und Bürgerkriegsländern ca. 71% keine abgeschlossene Berufsausbildung, 8% mittlere Berufsabschlüsse und 8% akademische Abschlüsse besitzen.²³ Die von der ILO erhobenen Daten zum Bildungsniveau von syrischen Flüchtlingen im Libanon legen noch geringere Qualifikationsniveaus nahe.²⁴ Demnach wären 70% der syrischen Flüchtlinge ungelernt und nur ca. 4% verfügten über einen Hochschulabschluss. Zu vollkommen anderen Ergebnissen kommt der „Arbeitsmarktservice Österreich“ in einer nicht repräsentativen Untersuchung einer Stichprobe von ca. 900 Flüchtlingen, in der festgestellt wird, dass der Anteil der Menschen mit einem Hochschulabschluss bei ca. 23% liegt und lediglich ca. 40% über keine Berufsausbildung verfügen.²⁵

Angesichts dieser sehr unterschiedlichen Datenpunkte werden im Basisszenario die folgenden vorsichtigen Annahmen über die Qualifikationsstruktur der Schutzsuchenden getroffen:

- 10% der Flüchtlinge besitzen einen Hochschulabschluss
- 20% der Flüchtlinge besitzen eine berufspraktische Qualifikation, die nicht unbedingt dem Qualifikationsniveau einer abgeschlossenen Berufsausbildung in Deutschland entspricht, aber zumindest eine Grundlage für den Erwerb einer entsprechenden Qualifikation innerhalb von 12 Monaten ermöglicht.
- 70% verfügen über keine abgeschlossene Ausbildung. Hier wird angenommen, dass es mindestens zwei Jahre dauert, bis durch entsprechende sprachliche und fachliche Qualifizierung die Mindestanforderungen des deutschen Arbeitsmarktes von den Schutzsuchenden erfüllt werden können.

¹⁹ Vereinzelt lagen die Schutzquoten in der Vergangenheit deutlich unter 10%, siehe BAMF (2015a).

²⁰ Vgl. BAMF (2015a) und BAMF (2015b)

²¹ Vgl. BAMF (2016a)

²² Zur Altersstruktur und Aufteilung nach Geschlecht siehe BAMF (2016a) oder BAMF (2015c).

²³ Vgl. IAB (2015)

²⁴ ILO (2014)

²⁵ Vgl. AMS (2016)

Integration in den Arbeitsmarkt

2013 gingen in Deutschland 39,6 Millionen Menschen einer Erwerbstätigkeit nach, darunter 21,2 Millionen Männer und 18,4 Millionen Frauen. Addiert man zu den Erwerbstätigen die Zahl der Erwerbslosen, ergibt sich eine Zahl von insgesamt 41,8 Millionen Erwerbspersonen, die dem deutschen Arbeitsmarkt 2013 zur Verfügung standen. Die Erwerbsquote – gemessen als Quotient von Erwerbspersonen zur jeweiligen Gesamtbevölkerung in der Altersgruppe von 15 bis 65 Jahren – war im Jahr 2014 bei Frauen ca. 72,4%, bei Männern ca. 82,3%. Die Erwerbstätigenquote, die nur den Anteil der Erwerbstätigen in dieser Bevölkerungsgruppe erfasst, lag in 2014 bei den Frauen bei 68,8%, bei den Männern bei ca. 77,7%.²⁶

Der vom BAMF regelmäßig erstellte Integrationsbericht gibt einen detaillierteren Einblick in die Bedeutung des Migrationshintergrunds für Erwerbsneigung und Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern. Die Erwerbsquoten in der Altersgruppe von 15 bis 65 Jahren lagen bei Frauen ohne Migrationshintergrund durchschnittlich bei 72,8%, bei den Männern ohne Migrationshintergrund bei 82,9%. Bei Frauen und Männern mit Migrationshintergrund waren die Erwerbsquoten mit 60% und 78,3% niedriger. Die Erwerbstätigenquoten betragen bei Menschen ohne Migrationshintergrund 77,2% (Männer) bzw. 68,4% (Frauen). Die entsprechenden Werte für Männer und Frauen mit Migrationshintergrund waren mit 67,4% bzw. 52,8% ebenfalls unter den Vergleichswerten. Dabei schwankte die Erwerbstätigenquote bei Frauen mit Migrationshintergrund je nach Nationalität deutlich. So lag die Erwerbstätigenquote bei Frauen aus Italien oder Kroatien bei 61%, während die bei den türkischen Frauen lediglich bei ca. 38% lag.²⁷

Bei den Flüchtlingen wird in den Szenariorechnungen aufgrund des niedrigen Durchschnittsalters von ca. 23 Jahren eine Erwerbsquote bei den Männern von 90% unterstellt, bei den Frauen aufgrund der erfahrungsgemäß geringer ausgeprägten Erwerbsneigung eine Quote von 60% angenommen. Dabei wird unterstellt, dass auch die am besten qualifizierten Flüchtlinge im Durchschnitt ein bis zwei Jahre ab der Einreise benötigen, bevor sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. In dieser Zeit werden Integrationskurse zur sprachlichen oder fachlichen Qualifizierung besucht. Im Modell wird deshalb angenommen, dass auch Flüchtlinge mit Hochschulabschluss im Jahr der Zuwanderung noch keine Beschäftigung aufnehmen bzw. in einem vernachlässigbaren Umfang. Die Erwerbstätigenquoten steigen in dem Simulationsmodell innerhalb von 5 Jahren schrittweise auf 25%, 50%, 75% und 95% an. Dies erscheint zunächst ambitioniert, deckt sich jedoch mit den bisherigen Erfahrungen zur Integration von Flüchtlingen aus den entsprechenden Herkunftsländern, sofern diese über eine gute Qualifikation verfügen.²⁸ Dennoch wird eine leicht höhere Erwerbslosenquote unterstellt als dies bei deutschen Akademikern der Fall ist, diese liegt derzeit bei ca. 2,5%.²⁹

Bei der Gruppe von Flüchtlingen, die über eine berufliche Grundqualifikation verfügen, wird unterstellt, dass es neben den sprachlichen und kulturellen Integrationskursen im Durchschnitt zusätzlich einer auf 12 Monate angelegten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme bedarf, so dass die gesamten Kosten für integrative Maßnahmen mit EUR 7.000,- pro Person und Jahr angesetzt werden. Diese setzen sich aus EUR 2.000,- für einen Integrationskurs und ca. EUR 5.000,- für die Qualifizierungsmaßnahme zusammen.³⁰ Die Integration in den Arbeitsmarkt vollzieht sich im Simulationsmodell für diese Gruppe im Durchschnitt ab dem Jahr 3 der Zuwanderung mit zunehmenden Beschäftigungsquoten in Höhe von 10%, 25%, 50%, 60% und 70% im Jahr 7 nach der Zuwanderung.

Bei den ungelerten Arbeitskräften vollzieht sich die Integration in den Arbeitsmarkt erfahrungsgemäß sehr viel schwieriger. Es wird unterstellt, dass es zur Erzielung der Beschäftigungsfähigkeit der ungelerten Arbeitskräfte einer im Durchschnitt zweijährigen Qualifizierungsphase bedarf, so dass zusätzlich zu den Kosten für die grundlegenden Integrationskurse

²⁶ Bundesagentur (2015a)

²⁷ Vgl. BAMF (2012)

²⁸ IAB (2015)

²⁹ Vgl. Bundesagentur (2015b)

³⁰ Die durchschnittlichen Kosten pro Arbeitslosen und arbeitsmarktpolitischer Maßnahme liegt bei ca. EUR 5.000,-, siehe IAB (2014).

i.H. von EUR 2.000,- pro Person noch weitere EUR 10.000,- Kosten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entstehen. Im Anschluss an die Qualifizierungsphase erscheinen folgende Beschäftigungsquoten erreichbar, die sich mit den Erfahrungen aus der Arbeitsmarktintegration von Menschen aus den derzeit wichtigsten Herkunftsländern decken.³¹ In den Jahren vier bis sieben seit Zureise steigt die Erwerbstätigenquote für die Gruppe der (zunächst) Ungelernten von 10% schrittweise innerhalb von fünf Jahren auf 50%. Danach wird über einen 10-Jahreszeitraum in linearen Schritten von je zwei Prozentpunkten eine Annäherung an die erwartete Erwerbstätigenquote von 70% erreicht.

Produktivitätsentwicklung

Das Simulationsmodell geht davon aus, dass die durchschnittliche Produktivität der Schutzsuchenden mit Bleiberecht über alle Qualifikationssegmente hinweg deutlich unter dem Schnitt der gegenwärtigen Erwerbsbevölkerung in Deutschland liegen wird. Für das Jahr 2014 lag die über alle Sektoren ermittelte durchschnittliche Arbeitsproduktivität gemessen als Bruttowertschöpfung pro Kopf bei ca. TEUR 61, im produzierenden Gewerbe bei durchschnittlich TEUR 76, in der Land- und Forstwirtschaft bei TEUR 28 und im Dienstleistungssektor bei TEUR 57.³²

Im Hinblick auf eine vorsichtige Schätzung der Arbeitsproduktivität der Zuwanderer nach den entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen werden folgende Annahmen über die Arbeitsproduktivität getroffen:

- Zuwanderer mit Hochschulabschluss: EUR 65.000 p.a.³³
- Zuwanderer mit beruflicher Grundqualifikation: EUR 48.000 p.a.³⁴
- Zuwanderer ohne berufliche Grundqualifikation: EUR 30.000 p.a.³⁵

Im gewichteten Durchschnitt liegt also die Produktivität der Flüchtlinge bei ca. EUR 37.100 p.a. und damit ca. 40% unter dem vergleichbaren Durchschnitt der Erwerbstätigen in Deutschland. Eine grobe Einschätzung zur Mindestproduktivität eines Arbeitnehmers im Niedriglohnssektor, die aus Sicht von Arbeitgebern erzielt werden muss, kann man ausgehend vom gesetzlichen Mindestlohn, der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit sowie der durchschnittlichen Bruttolohnquote in Relation zur Bruttowertschöpfung erhalten. Dann erhält man eine Richtgröße von ca. EUR 36.000,- p.a. Diese stellt zwar letztlich nur einen indikativen, sektorübergreifenden Durchschnittswert dar, liegt aber um 20% oberhalb der im Modell angesetzten Produktivität der Zuwanderer ohne bereits vor Einreise vorhandene Grundqualifikation. Im Modell wird implizit unterstellt, dass diese zumindest zu Beginn ggf. vorhandene Produktivitätslücke einer Beschäftigung nicht entgegensteht, sondern über Zeit durch entsprechende Lernkurveneffekte ausgeglichen werden kann. Andernfalls würde es weiterer arbeitsmarktpolitischer Instrumente bedürfen, um die effektiven Lohnstückkosten der Arbeitgeber durch die Einstellung von Migranten nicht signifikant ansteigen zu lassen. Im Modell werden über den gesamten Simulationszeitraum weder Produktivitätszuwächse noch inflationäre Effekte eingerechnet.

Integrationskosten

Für Versorgung, Unterkunft und Verwaltungskosten wird ein durchschnittlicher Kostensatz von 12.000,- pro Jahr und erwachsenem Flüchtling unterstellt. Dies deckt sich mit den Erfahrungswerten des Deutschen Städtetages.³⁶ Für begleitete Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren wird ein Zusatzbetrag in Höhe von EUR 3.500,- pro Person und Jahr angenommen, der sich an den Leistungen

³¹ IAB (2015)

³² Vgl. Statistisches Bundesamt (2015) sowie eigene Berechnung.

³³ Dies entspricht ca. 85% der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität im produzierenden Sektor.

³⁴ Dies entspricht ca. 85% der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor.

³⁵ Dies entspricht ca. 85% des Durchschnitts der Arbeitsproduktivität im landwirtschaftlichen Sektor und dem des Sektors Handel, Gastgewerbe und Verkehr.

³⁶ Vgl. Deutscher Städtetag (2015)

aus der sozialen Grundsicherung orientiert.³⁷ Für die Gruppe unbegleiteter Minderjähriger liegt der Kostensatz aufgrund des hohen Aufwands im Durchschnitt bei ca. EUR 45.000,- p.a.³⁸

Die Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ist in den letzten Jahren signifikant angestiegen. Bemerkenswert ist, dass im Jahr 2014 von den 11.600 eingereisten registrierten unbegleiteten Minderjährigen laut BAMF lediglich 4.400 (38%) einen Asylantrag gestellt haben.³⁹ Inzwischen gehen Schätzungen von etwa 45.000 unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Deutschland aus.⁴⁰ Im Modell wird davon ausgegangen, dass ca. 5% der Asylsuchenden unbegleitete Minderjährige sind. Dies deckt sich mit den Erfahrungswerten.⁴¹ Die durchschnittlichen Kosten für ein Schuljahr in Deutschland betragen pro Schüler und Jahr im Durchschnitt EUR 6.300 und werden als Richtgröße zur Abschätzung der nicht zu vernachlässigenden Kosten für die schulische Bildung der schutzsuchenden Kinder und Jugendlichen zugrunde gelegt.⁴²

Familiennachzug

In einer langfristigen Betrachtung müssen mögliche Effekte aus einem Nachzug von Familienangehörigen der Schutzsuchenden mit einem Bleiberecht berücksichtigt werden. Trotz erheblicher Unsicherheiten bei der Schätzung lassen sich gewisse Anhaltspunkte finden. Es ist zu berücksichtigen, dass Migranten, die im Zuge der Familienzusammenführung nach Deutschland kommen, nicht im EASY-System des BAMF erfasst werden, sondern in der Visastatistik des Auswärtigen Amtes.⁴³ Diese enthält auch diejenigen Fälle, bei denen der Familiennachzug nicht im Zusammenhang mit einem Asylgesuch erfolgt, sondern eine Folge von Arbeitsmigration ist, z.B. wenn hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland nach einer gewissen Zeit ihre Familienangehörigen nachholen. Eine grobe Schätzung der Nachzugsquote lässt sich vornehmen, indem man über einen längeren Zeitraum die Korrelation zwischen der Anzahl der im Zuge der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommenen Menschen und die Anzahl der im gleichen Zeitraum erfolgten Erstanträge auf Asyl misst. Dabei werden der Nachzug von ausländischen Männern zu deutschen Ehefrauen bzw. von ausländischen Frauen zu deutschen Ehemännern herausgerechnet. Zudem wird implizit angenommen, dass es einen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen den nachziehenden Familienangehörigen und einem positiven Asylbescheid gibt. Für den Zeitraum 1998 bis 2014 ergibt sich dadurch eine rechnerische Nachzugsquote von ca. 2,2, d.h. im Durchschnitt hat jeder anerkannte Asylbewerber in diesem Zeitraum ca. 2 Familienangehörige nachgeholt. Tatsächlich ist diese Schätzung eher am oberen Ende anzusiedeln, da das Durchschnittsalter der im Jahr 2015 nach Deutschland geflüchteten Menschen mit ca. 23 Jahren besonders niedrig ist und daher die Möglichkeit eines Familiennachzuges, der sich ja auf die sog. „Kernfamilie“ beschränkt, eher geringer sein dürfte.⁴⁴

Kosten für Flüchtlinge ohne Bleiberecht

Die Kosten zur Versorgung von Flüchtlingen ohne Bleiberecht werden maßgeblich von der jeweiligen Aufenthaltsdauer in Deutschland determiniert. Diese wird zum einen von der Länge des Asylverfahrens bestimmt, die von der Registrierung bis zu endgültigen Entscheidung im Jahr 2014 durchschnittlich 12 Monate betrug.⁴⁵ Zum anderen hängen die Kosten für die Flüchtlinge ohne Bleiberecht maßgeblich davon ab, wie hoch der Anteil der nach einem abgelehnten Asylantrag

³⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014)

³⁸ Dabei werden die durchschnittlichen Kosten für eine vollstationäre Einrichtung der Jugendhilfe unterstellt, vgl. Beckmann, K. (2014). Bei der Unterbringung in einer Pflegefamilie liegen die Kosten pro Jahr und Flüchtling bei ca. EUR 13.000,-. Eine solche Lösung gelingt jedoch bislang nur recht selten.

³⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2015a)

⁴⁰ Vgl. BumF (2015)

⁴¹ Vgl. Diakonie (2015)

⁴² Statistisches Bundesamt (2015b)

⁴³ Vgl. BAMF (2015a)

⁴⁴ Vgl. BAMF (2013). Zur Kernfamilie gehören Ehegatten und Kinder.

⁴⁵ BAMF (2015c), das arithmetische Mittel der abgeschlossenen Verfahren im Jahr 2014 lag bei knapp 12 Monaten, der Median bei ca. 6 Monaten.

tatsächlich ausreisenden Flüchtlinge ist. Statistische Erfahrungswerte zeigen, dass in Deutschland eine substantielle Zahl von abgelehnten Asylbewerbern weder freiwillig ausreist noch abgeschoben wird. Ursachen hierfür können in fehlenden Reisedokumenten, mangelnder Rücknahmebereitschaft der Herkunftsländer oder gesundheitliche Gründe sein, die eine sog. Duldung nach sich ziehen. Es ist schwierig, belastbare Daten über die Quoten tatsächlich ausreisender abgelehnter Asylbewerber zu erhalten sowie über deren durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Deutschland nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrages. Erstmals findet man detaillierte Daten zu diesen Fragen in der Beantwortung einer Stellungnahme der Bundesregierung auf eine „kleine Anfrage“, aus der hervorgeht, dass zum 30.6.2015 fast 540.000 abgelehnte Asylbewerber in Deutschland leben mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 12 Jahren seit dem Jahr der Ablehnung des Asylantrages. Legt man lediglich den Zeitraum 2005 bis 2014 zugrunde, so zeigt sich, dass in diesem Zeitraum 673.806 Asylanträge gestellt worden sind, von denen 553.105 Erstanträge waren. Im gleichen Zeitraum wurden 231.938 Asylanträge abgelehnt. Nach Auskunft der Bundesregierung befinden sich zum 30.6.2015 noch 160.964 Ausländer in Deutschland, deren Asylantrag im Zeitraum von 2005 bis 2014 abgelehnt worden ist.⁴⁶

Vor diesem Hintergrund wird in den Szenariorechnungen angenommen, dass die durchschnittliche Verweildauer von Migranten ohne Bleiberecht aufgrund der großen Zahl der im Jahr 2015 neu eingereisten Flüchtlinge und des hohen Bestandes noch unerledigter Altfälle bis zum Jahr 2018 ca. zwei Jahre betragen wird. Dies erscheint trotz verkürzter Entscheidungsverfahren realistisch, wenn man bedenkt, dass oftmals mehrere Monate vergehen, bis eine Registrierung der Flüchtlinge erfolgt und erst dann das eigentliche Verfahren beginnen kann. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass sich aufgrund des Kapazitätsaufbaus im BAMF sowie der unterschiedlichen Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren für die ab dem Jahr 2019 gestellten Asylanträge die durchschnittliche Aufenthaltsdauer abgelehnter Asylbewerber auf 12 Monate bzw. ab 2020 auf 6 Monate verkürzen wird.⁴⁷

3. Ergebnisse der Szenariorechnungen

Im Folgenden wird zwischen den Wirkungen der Flüchtlingskrise auf die öffentlichen Haushalte („fiskalische Perspektive“) und den Effekten unter Einbeziehung der künftigen Produktivität erwerbstätiger Flüchtlinge („gesamtwirtschaftliche bzw. ökonomische Perspektive“) differenziert.

Die fiskalische Perspektive

Diese bezieht sich ausschließlich auf die Auswirkungen der Migrationsbewegungen auf die öffentlichen Haushalte. Dabei sind sowohl die erhöhten öffentlichen Ausgaben für Unterbringung, Versorgung sowie schulische und berufliche Ausbildung der Flüchtlinge zu berücksichtigen als auch die mittel- bis langfristig von den erwerbstätigen Flüchtlingen zu leistenden Steuern und Abgaben. Dadurch lässt sich in gewisser Weise eine „fiskalische Rendite“ der Flüchtlingsbewegungen ermitteln. Diese ist in allen Szenarien in den kommenden 20 Jahren negativ, da die Steuern und Abgaben der erwerbstätigen Flüchtlinge auch langfristig nicht die Kosten für die öffentlichen Haushalte kompensieren können.

Dabei ist zu beachten, dass die Belastungen der öffentlichen Haushalte überwiegend durch Transferleistungen erfolgen, die von den Begünstigten konsumtiv verwendet werden. Der Teil der fiskalischen Kosten, der in die schulische und berufliche Qualifizierung der Flüchtlinge fließt, hat jedoch mit Blick auf die künftige Erwerbstätigkeit der Schutzsuchenden einen investiven Charakter. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend eine zweite Perspektive vorgeschlagen.

⁴⁶ BAMF (2014) und Deutscher Bundestag (2015)

⁴⁷ Vgl. z.B. Bundesregierung (2016)

Die gesamtwirtschaftliche Perspektive

Diese berücksichtigt neben den Effekten der Flüchtlinge auf die öffentlichen Haushalte deren künftig zu erwartende Beiträge zur Bruttowertschöpfung bzw. zum BIP. Die Belastungen der öffentlichen Haushalte werden gewissermaßen als Investition in die künftige Produktivität der Flüchtlinge interpretiert. Vor diesem Hintergrund soll der Saldo zwischen den durch die Flüchtlinge induzierten Kosten und den Beiträgen der erwerbstätigen Migranten zur Bruttowertschöpfung in den Szenariorechnungen als „ökonomische Bilanz“ definiert werden. Die Simulationsrechnungen verdeutlichen, dass die fiskalischen Belastungen mittel- bis langfristig durch die zusätzliche Wertschöpfung der Flüchtlinge überkompensiert werden können. Allerdings lassen diese Berechnungen nicht den Schluss zu, dass der Zustrom der Flüchtlinge tatsächlich ein verstecktes Konjunkturprogramm darstellt. Denn die hohen öffentlichen Ausgaben für die Versorgung und Integration der Flüchtlinge hätten alternativ z.B. für Infrastrukturprojekte, Innovationsförderung oder eine steuerliche Entlastung von Unternehmen oder Haushalten verwendet werden können. Vielmehr soll die Einbeziehung der Wertschöpfungsbeiträge den Blick über die fiskalischen Effekte hinaus öffnen und darlegen, dass die ökonomischen Belastungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht deutlich geringer ausfallen als die Haushaltswirkungen nahelegen. Zudem unterstreichen diese Modellrechnungen das Erfordernis hoher Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge, um die ökonomische Bilanz der Migration zu verbessern.

Die Szenariorechnungen schätzen vor allem folgende Parameter für die vier unterschiedlichen Szenarien:

- Höhe und Zeitpunkt der maximalen Belastung der öffentlichen Haushalte auf Jahresbasis mit Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge („Spitzenbelastung öffentlicher Haushalte“)
- Höhe und Zeitpunkt der kumulativen Spitzenbelastung der öffentlichen Haushalte mit Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge („kumulative Spitzenbelastung öffentlicher Haushalte“)
- Den Zeitpunkt, ab dem die Bruttowertschöpfungsbeiträge der dann erwerbstätigen Schutzsuchenden die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigt („*ökonomischer Break-even auf Jahresbasis*“).
- Den Zeitpunkt, ab dem die Bruttowertschöpfungsbeiträge der dann erwerbstätigen Schutzsuchenden die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge auf kumulativer Basis übersteigt („*ökonomischer Break-even auf kumulativer Basis*“).
- Den Zeitpunkt, ab dem die öffentlichen Haushalte auf saldierter Basis nicht mehr durch die Flüchtlinge mit Bleiberecht belastet werden, weil die Steuern und Abgaben der erwerbstätigen Flüchtlinge die Kosten für die öffentlichen Haushalte durch die nicht erwerbstätigen Schutzsuchenden übersteigen („*fiskalischer Break-even auf Jahresbasis*“).

Der *fiskalische Break-even auf kumulativer Basis* markiert den Zeitpunkt, ab dem die öffentlichen Haushalte auf kumulativer Basis nicht mehr durch die Flüchtlinge mit Bleiberecht belastet werden, weil die kumulativen Steuern und Abgaben der erwerbstätigen Flüchtlinge die kumulativen Kosten für die öffentlichen Haushalte durch die nicht erwerbstätigen Schutzsuchenden übersteigen. Dieser Zeitpunkt wird in keinem Szenario bis zum Jahre 2035 erreicht. Darüber hinaus schätzt das Simulationsmodell die folgenden Faktoren:

- Die Höhe der bis zum Jahre 2025 erforderlichen Ausgaben zur beruflichen Qualifizierung der Flüchtlinge auf kumulativer Basis.
- Den Beitrag der erwerbstätigen Flüchtlinge zum BIP im Jahre 2035.

- Höhe und Zeitpunkt der kumulativen Spitzenbelastung der öffentlichen Haushalte ohne Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge („kumulative Spitzenbelastung öffentlicher Haushalte in einem passiven Szenario“)

Der letzte Punkt charakterisiert nur einen theoretischen Grenzfall und ist insofern ein „passives“ Szenario, als in diesem Szenario keine zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Instrumente für Flüchtlinge vorgesehen sind und somit den meisten Migranten bis auf diejenigen mit Hochschulabschluss und einem kleineren Teil der Schutzsuchenden mit berufspraktischer Qualifikation dauerhaft der Weg in den deutschen Arbeitsmarkt verschlossen bleiben würde. Dennoch soll die Berechnung eines solchen theoretischen Extremszenarios die kumulative Spitzenbelastung der öffentlichen Haushalte aufzeigen und dadurch eine vergleichende Einschätzung der fiskalischen und ökonomischen Effekte der erforderlichen Qualifizierungsinvestitionen ermöglichen.

Die Ergebnisse des Szenarios II (Basisszenario mit 500 Tsd. Flüchtlingen im Jahr 2016) sind in Abbildung 1 zusammengefasst, die für den Zeitraum 2015 bis 2035 die jährlichen Kosten für Unterbringung, Qualifizierung und Integration der Schutzsuchenden, deren Wertschöpfungsbeiträge sowie die jeweils kumulativen Belastungen der öffentlichen Haushalte sowie die kumulative ökonomische Bilanz der Schutzsuchenden darstellt. Das dazugehörige detaillierte Zahlenwerk findet man in Tabelle 2.

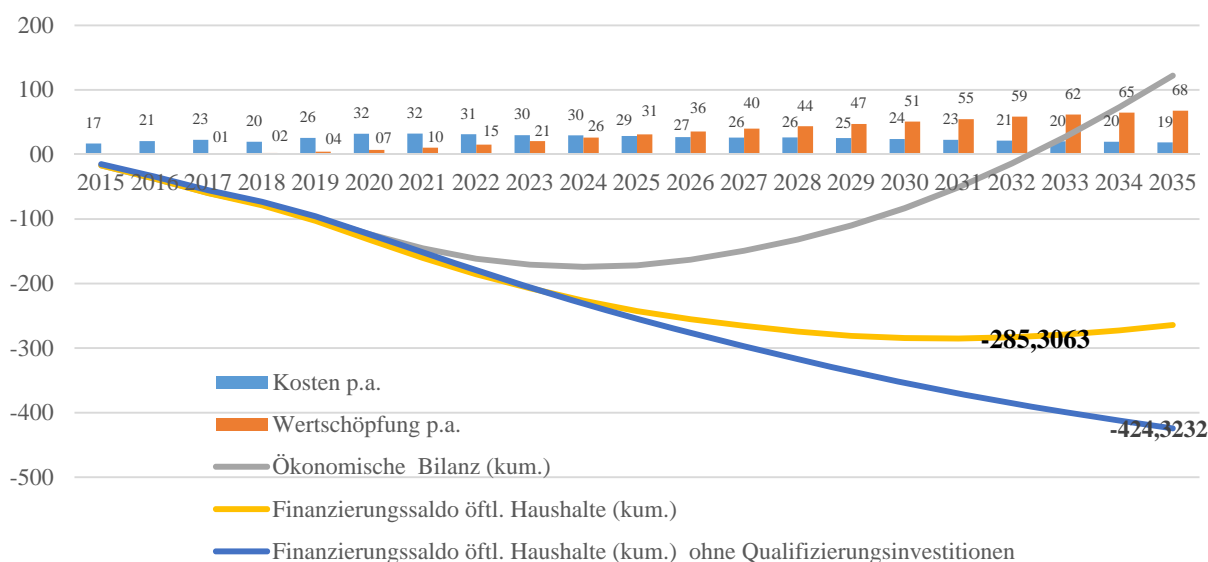


Abbildung 1: Basisszenario 2015 – 2035 (500 Tsd. Schutzsuchende 2016) - Kosten, Wertschöpfung und Haushaltseffekte (in Mrd. EUR). (Quelle: Eigene Berechnungen)

Tabelle 1 fasst zudem die wesentlichen Ergebnisse der Szenarien I, III und IV zusammen. Insgesamt lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Im Basisszenario steigen die jährlichen Kosten von ca. EUR 21 Mrd. in 2016 trotz der Annahme rückläufiger Flüchtlingszahlen und beschleunigter Asylverfahren bis auf ca. EUR 32 Mrd. im Jahr 2021 an, bevor sie dann schrittweise auf ca. EUR 19 Mrd. im Jahr 2035 zurückgehen. Die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung liegen in den benötigten Vorlaufzeiten und Kosten der Qualifizierung für eine Integration in den Arbeitsmarkt, dem zu erwartenden Familiennachzug und den Kosten für die schulische Ausbildung der Kinder und Jugendlichen. Außerdem trägt die vorsichtige Modellannahme, dass es auch in 20 Jahren noch eine relativ hohe Erwerbslosigkeit unter den Flüchtlingen geben wird, zu diesem hohen Betrag bei. Im Szenario I mit höherer Zuwanderung steigt die jährliche Kostenbelastung auf bis zu

EUR 45 Mrd. im Jahr 2021, während in den Szenarien III und IV mit geringeren Flüchtlingszahlen die Spitzenbelastung bei ca. EUR 24 Mrd. bis EUR 29 Mrd. liegen dürfte.

- Die *ökonomische Bilanz* des Zuzugs der Schutzsuchenden verbessert sich ab dem Jahr 2018 durch die schrittweise Integration in den Arbeitsmarkt. Abbildung 1 veranschaulicht, dass im Jahr 2025 bei entsprechenden Qualifizierungserfolgen die Bruttowertschöpfungsbeiträge der dann erwerbstätigen Schutzsuchenden die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen können („ökonomischer Break-even“). Abbildung 1 zeigt außerdem, dass es bis 2032/2033 dauert, bis die kumulativen Wertschöpfungsbeiträge der erwerbstätigen Flüchtlinge die kumulativen Kosten der Zuwanderung überkompensieren („ökonomischer Break-even kumuliert“).
- Aus *fiskalischer Sicht* sieht dies anders aus, da nur ein Teil der Kosten der öffentlichen Haushalte über Steuern und Abgaben der erwerbstätigen Flüchtlinge wieder in die öffentlichen Haushalte zurückfließt. Im vorliegenden Modell wird nur eine aggregierte Betrachtung angestellt, die die unterschiedlichen Belastungen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie den Sozialversicherungsträgern nicht berücksichtigt. Unterstellt man als Approximation eine gesamtwirtschaftliche Abgabenquote von ca. 39%, dann liegt der „fiskalische Break-even“ für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte (inkl. Sozialversicherungen) etwa im Jahr 2031. Ab dann können die von den erwerbstätigen Schutzsuchenden geleisteten Steuern und Abgaben die jährlichen Kosten der öffentlichen Haushalte durch die nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen.
- Die öffentlichen Haushalte werden im Basisszenario kumulativ mit einem Betrag von ca. EUR 285 Mrd. bis zum Jahr 2031 belastet. Erst dann beginnt der Turnaround aus fiskalischer Sicht. Im Szenario I liegt die kumulative Spitzenbelastung der öffentlichen Haushalte bei ca. EUR 387 Mrd., in den Szenarien III bzw. IV bei EUR 265 Mrd. bzw. EUR 212 Mrd.
- In keinem der vier Szenarien wird bis zum Jahr 2035 ein fiskalischer Break-even auf kumulativer Basis erreicht. Dieser ließe sich zwar theoretisch errechnen, würde jedoch soweit in der Zukunft liegen, dass eine Datierung an dieser Stelle wenig sinnvoll erscheint.
- Abbildung 1 zeigt außerdem die rechnerischen Belastungen der öffentlichen Haushalte für den Fall, dass die hier unterstellten Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge unterbleiben würden. Es zeigt sich sehr deutlich, dass die Belastungen der öffentlichen Haushalte in einem solchen „passiven Szenario“ in jeder Szenariorechnung deutlich über den jeweiligen Vergleichswerten liegen. Die fiskalische Spitzenbelastung würde im Szenario II bei ca. EUR 424 Mrd. und damit um ca. EUR 140 Mrd. höher als im Szenario mit aktiver Integrationspolitik liegen.
- Die erforderlichen Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge liegen im Szenario II bei ca. EUR 19 Mrd. für die kommenden 10 Jahre. Hierbei handelt es sich zwar um einen hohen absoluten Betrag, der sich jedoch stark relativiert, wenn man diesen den andernfalls deutlich höheren langfristigen Kosten für die öffentlichen Haushalte gegenüberstellt. In den anderen Szenarien liegen die entsprechenden Investitionen in die Qualifizierung bei ca. EUR 26 Mrd. (Szenario I) oder aber deutlich darunter, nämlich bei ca. EUR 14 Mrd. (Szenario IV) bzw. ca. EUR 18 Mrd. (Szenario III).
- Bei einer entsprechenden Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes können die erwerbstätigen Schutzsuchenden im Jahr 2035 zwischen ca. EUR 50 Mrd. und EUR 90 Mrd. an Wertschöpfung zum deutschen BIP beitragen. Dies entspräche bis zu 3% des deutschen BIP im Jahr 2015.⁴⁸

⁴⁸ Im Jahr 2015 betrug das BIP ca. EUR 3.027 Mrd., siehe Statistisches Bundesamt (2016)

Tabelle 1 fasst die wesentlichen Eckpunkte und Sensitivitäten der vier Szenarien zusammen. Obwohl die absoluten Zahlen je nach Szenario deutlich variieren, sind die zeitlichen Verteilungen der jährlichen und kumulativen Spitzenbelastungen der öffentlichen Haushalte sowie die Zeitpunkte des ökonomischen Break-even unabhängig vom jeweiligen Szenario. Dies liegt daran, dass gerade die zeitlichen Kosten- und Wertschöpfungsentwicklungen maßgeblich von dem zugrunde gelegten Integrationspfad in den Arbeitsmarkt abhängen, der bei den in Tabelle 2 zusammengefassten Modellrechnungen für jedes Szenario identisch ist.

Weitere Sensitivitätsrechnungen unterstreichen, dass einer erfolgreichen Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch mit Blick auf die Qualifizierungserfolge eine Schlüsselrolle zukommt. Zu erwähnen ist ebenfalls, dass das Thema Familiennachzug aus ökonomischer Sicht einen positiven Effekt haben dürfte, wenn man davon ausgeht, dass dadurch eine hohe Anzahl von Kindern nach Deutschland kommt, deren Integration zum einen leichter fallen dürfte und zum anderen mit deutlich höheren Produktivitätserwartungen über einen langen Zeitraum einhergeht.

Simulationsergebnisse	Szenario I („800Tsd.“)	Szenario II („500Tsd.“)	Szenario III („350 Tsd.“)	Szenario IV („150 Tsd.“)
Kumulierte Zuwanderung 2015-2025 (mit Bleiberecht)	4.456	3.217	2.964	2.317
Kumulierte Anzahl Erwerbspersonen 2015-2025	3.346	2.442	2.236	1.754
Kumulierte Anzahl Erwerbstätige 2015-2025	1.018	761	695	553
Investitionen in Qualifizierung (Mrd. €)	26,2	19,2	17,6	13,9
Kosten 2016 (Mrd. €)	23,8	20,8	19,3	17,3
Kosten 2025 (Mrd. €)	39,7	28,6	26,4	20,7
Kosten-Peak (Mrd. € 2020/2021)	45,0	32,4	29,4	23,8
Ökon. Break-even	2025	2025	2025	2025
Ökon. Break-even (kumuliert)	2032/2033	2032/2033	2032/2033	2032/2033
Kumulierte Spitzenbelastung öffentl. Haushalte „aktives Szenario“ (Mrd. € 2031)	387	285	265	212
Kumulierte Spitzenbelastung öffentl. Haushalte, „passives Szenario“ (Mrd. €)	572	424	394	316
Beitrag zum BIP (Mrd. € 2035)	93	68	63	49

Tabelle 1: Simulationsergebnisse für unterschiedliche Zuwanderungsszenarien 2015 – 2035.
(Quelle: Eigene Berechnungen)

Tabelle 2: Simulationsrechnung Basisszenario 2015 – 2035 (500 Tsd. Schutzsuchende 2016) - Kosten, Wertschöpfung und Haushaltseffekte (in Mrd. EUR). (Quelle: Eigene Berechnungen)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
Integration Asylbewerber																						
Schutzsuchende mit Hochstudienabschluss (HSA)	29.957	35.284	51.685	66.140	97.013	132.784	153.013	162.863	168.171	184.939	195.605	201.455	214.862	224.111	245.941	252.365	258.341	259.459	261.961	264.416	266.447	268.056
Beschäftigte mit HSA	0	0	7.489	16.310	29.231	42.771	60.500	83.501	106.208	130.923	146.839	160.326	171.234	181.770	193.108	205.794	218.616	228.452	240.069	246.506	251.511	256.147
Erwerbslose mit HSA	29.957	35.284	44.195	49.829	67.782	90.113	92.513	79.362	59.964	53.980	48.766	41.328	43.628	52.341	52.833	46.581	37.728	29.077	21.893	17.610	15.511	13.900
Kosten Integration & Lebensunterhalt (Mio. €)	419	434	563	627	875	1.152	1.151	972	5.428	7.034	8.81	10.008	11.130	11.815	12.552	13.376	14.210	14.799	15.604	16.023	16.291	16.380
Produktwert p.a. (Mio. €)	0	0	487	1.060	1.900	2.780	3.932	5.428	7.034	8.510	9.545	10.408	11.130	11.815	12.552	13.376	14.210	14.799	15.604	16.023	16.291	16.380
Produktwert p.a. (Mio. €)	-419	-434	-563	-627	-875	-1.152	-1.151	-972	-5.428	-7.034	-8.81	-10.008	-11.130	-11.815	-12.552	-13.376	-14.210	-14.799	-15.604	-16.023	-16.291	-16.380
Schutzsuchende mit beruflicher Ausbildung (BA)																						
Schutzsuchende mit BA	59.915	70.568	103.369	132.280	194.026	265.568	306.026	325.727	336.343	369.836	391.210	402.910	429.775	468.223	491.882	504.730	512.683	518.917	523.922	528.232	532.293	536.026
Beschäftigte mit BA	0	0	5.991	13.080	23.385	36.613	56.016	82.573	113.175	142.752	169.862	198.146	228.480	252.989	274.622	294.310	314.988	335.944	355.928	368.254	381.971	391.971
Erwerbslose mit BA	59.915	70.568	97.378	119.201	170.641	228.955	250.011	243.154	233.160	227.504	221.386	204.764	201.245	215.234	217.260	210.420	197.665	182.978	169.995	159.778	150.322	143.052
Kosten Integration & Lebensunterhalt (Mio. €)	1.138	921	1.398	1.633	2.480	3.288	3.288	3.056	2.752	2.959	2.839	2.589	2.603	2.852	2.852	2.773	2.615	2.428	2.299	2.075	1.944	1.832
Produktwert p.a. (Mio. €)	0	0	288	626	1.122	1.757	2.689	3.963	5.432	6.832	8.153	9.511	10.967	12.433	13.182	14.327	15.120	15.120	16.125	16.889	17.700	18.335
Produktwert p.a. (Mio. €)	-1.138	-921	-1.398	-1.633	-2.480	-3.288	-3.288	-3.056	-2.752	-2.959	-2.839	-2.589	-2.603	-2.852	-2.852	-2.773	-2.615	-2.428	-2.299	-2.075	-1.944	-1.832
Schutzsuchende ohne Berufsausbildung (OBA)																						
Schutzsuchende OBA	209.702	246.988	361.792	462.970	679.022	929.488	1.071.092	1.140.043	1.177.228	1.234.522	1.369.237	1.410.186	1.504.037	1.638.779	1.721.586	1.766.554	1.794.390	1.816.210	1.833.922	1.848.813	1.863.026	1.876.579
Beschäftigte OBA	0	0	20.970	46.669	81.848	123.146	156.053	172.228	227.228	359.578	444.639	525.321	600.426	662.960	718.321	777.522	847.224	915.566	978.759	1.040.413	1.104.991	1.168.516
Erwerbslose OBA	209.702	246.988	361.792	442.008	633.423	847.640	942.946	943.988	904.973	934.244	924.598	884.865	903.612	975.789	1.003.265	989.033	947.167	900.733	854.970	808.359	758.036	711.061
Kosten Integration & Lebensunterhalt (Mio. €)	3.984	4.273	5.332	6.586	9.620	13.005	13.559	12.519	11.465	12.223	12.205	11.380	11.705	13.122	13.293	13.122	13.293	13.122	13.293	13.122	13.293	13.122
Produktwert p.a. (Mio. €)	0	0	629	1.370	2.465	3.844	5.882	8.167	10.287	13.399	15.760	18.013	20.980	24.980	29.366	33.326	35.417	37.475	39.363	41.123	42.759	44.281
Produktwert p.a. (Mio. €)	-3.984	-4.273	-5.332	-6.586	-9.620	-10.550	-9.714	-6.572	-3.298	-1.435	-1.134	-4.880	-6.308	-6.768	-8.257	-10.228	-13.631	-16.979	-18.871	-21.320	-23.850	-26.479
Nicht-erwerbsfähige Leistungsberechtigten (NLEB)																						
Kosten erwachsene NLEB (Mio. €)	1.196	1.259	1.848	2.295	3.382	4.513	4.973	5.060	5.007	5.354	5.449	5.412	5.671	6.125	6.307	6.333	6.282	6.216	6.150	6.088	6.024	5.960
Kosten Kinder mit Elternteil (Mio. €)	2.758	4.514	4.250	5.145	7.070	8.253	8.800	9.077	9.273	7.790	6.834	6.417	5.027	2.917	1.716	1.176	935	800	740	722	719	719
Ökonomische Bilanz Schutzsuchende mit Bleiberecht (Mio. €)																						
Kosten Schutzsuchende mit Bleiberecht	9.496	11.402	13.391	16.286	23.426	30.171	31.765	30.683	28.227	29.006	27.920	26.155	25.555	25.683	24.746	23.293	21.891	20.706	19.724	18.893	18.037	17.248
Wertebildung Schutzsuchende mit Bleiberecht	0	0	774	2.316	4.393	6.993	10.466	15.273	20.633	26.149	31.037	35.679	40.110	43.848	47.284	50.828	54.746	58.980	64.936	67.776	67.776	67.776
Ökon. Bilanz Schutzsuchende mit Bleiberecht	-9.496	-11.402	-12.617	-13.971	-19.034	-23.178	-21.299	-15.411	-8.594	-2.857	-6.883	-9.524	-14.555	-18.165	-22.538	-27.536	-32.855	-37.974	-42.232	-46.974	-49.739	-52.522
Ökon. Bilanz Schutzsuchende ohne Bleiberecht (Mio. €)																						
Bruttoeinnahmen (Mio. €)	-9.496	-20.988	-33.515	-47.486	-66.519	-88.697	-110.997	-126.407	-138.001	-137.858	-134.741	-125.417	-110.662	-92.497	-69.960	-42.424	-9.569	28.305	70.536	116.610	166.349	220.084
Ökonomische Bilanz Schutzsuchende mit und ohne Bleiberecht (Mio. €)																						
Gesamtes Nettoergebnis (Mio. €)	7.278	9.391	9.255	3.378	2.324	1.983	619	682	709	711	711	711	711	711	711	711	711	711	711	711	711	711
Kosten Schutzsuchende mit & ohne Bleiberecht p.a.	16.975	20.992	22.647	19.064	25.780	32.134	32.884	31.386	29.986	29.777	28.631	26.868	26.267	26.995	25.457	24.004	22.603	21.417	20.435	19.574	18.748	18.037
Kosten gesamt (kumuliert)	16.975	37.667	60.313	79.978	105.738	137.882	170.276	201.662	234.578	261.255	288.926	316.979	343.039	369.594	394.911	418.915	441.538	462.935	483.379	502.934	521.619	541.027
Ökon. Bilanz Schutzsuchende gesamt p.a.	-16.975	-20.992	-22.647	-19.064	-25.780	-32.134	-32.884	-31.386	-29.986	-29.777	-28.631	-26.868	-26.267	-26.995	-25.457	-24.004	-22.603	-21.417	-20.435	-19.574	-18.748	-18.037
Bruttoeinnahmen (kumuliert)	-16.875	-37.667	-60.313	-79.978	-105.738	-137.882	-170.276	-201.662	-234.578	-261.255	-288.926	-316.979	-343.039	-369.594	-394.911	-418.915	-441.538	-462.935	-483.379	-502.934	-521.619	-541.027
Bruttoeinnahmen (gesamt)	-16.875	-37.667	-60.313	-79.978	-105.738	-137.882	-170.276	-201.662	-234.578	-261.255	-288.926	-316.979	-343.039	-369.594	-394.911	-418.915	-441.538	-462.935	-483.379	-502.934	-521.619	-541.027
Zusammenfassung																						
Kosten p.a.	16,9	20,8	22,6	19,7	25,8	32,2	32,4	31,4	29,9	29,7	28,6	26,9	26,3	26,4	25,5	24,0	22,6	21,4	20,4	19,6	18,7	18,7
Wertschöpfung p.a.	0,0	0,8	2,3	6,0	10,5	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3	15,3
Ökonomische Bilanz (kumul.)	-16,9	-37,7	-60,3	-79,9	-105,7	-137,9	-170,3	-201,7	-234,6	-261,3	-288,9	-317,0	-343,0	-369,6	-394,9	-418,9	-441,5	-462,9	-483,4	-502,9	-521,6	-541,0
Finanzsaldo Öffentl. Haush. (p.a.)	-16,9	-37,7	-60,0	-78,7	-102,7	-132,1	-160,3	-185,6	-207,2	-226,5	-242,7	-255,3	-265,5	-274,4	-280,9	-284,6	-285,3	-283,3	-278,9	-272,5	-264,2	-256,2

Simulationsmodell - Basisszenario zu Kosten und Wertschöpfungsbeiträgen 2015 bis 2035 (mit Familiennachzug ab 2018)

4. Wirtschaftspolitische Empfehlungen – ein 5-Punkte-Programm

Je besser und schneller es gelingt, die Flüchtlinge in Beschäftigung mit möglichst hoher Produktivität zu bringen, umso stärker fällt die Entlastung der öffentlichen Haushalte und deren Beitrag zur Bruttowertschöpfung in Deutschland aus. Dazu kann das nachfolgend vorgeschlagene *5-Punkte-Programm* einen Beitrag leisten.

1. Strategischer Integrationsplan erforderlich – „Smart Integration in den Arbeitsmarkt“

Im Hinblick auf die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt ist aufgrund des in vielen Fällen geringen Qualifikationsniveaus damit zu rechnen, dass es einer mindestens einjährigen beruflichen Qualifizierungsphase – sofern eine berufliche Grundqualifizierung vorhanden ist –, in den meisten Fällen aber einer zweijährigen Qualifizierungsphase bedarf, um eine nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit für den deutschen Arbeitsmarkt zu erreichen. Nur so können die erwerbsfähigen Flüchtlinge einen Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels leisten. Denn Fachkräftemangel bedeutet ja keineswegs nur einen Mangel an qualifiziertem Personal in den MINT-Bereichen. Vielmehr fehlen viele Nachwuchskräfte gerade in den handwerklichen Berufsbildern. Der Schwerpunkt der Qualifizierung sollte daher nicht auf der möglichst schnellen Aufnahme einer Beschäftigung zur kurzfristigen Entlastung der öffentlichen Kassen liegen, sondern auf einer bedarfsgerechten Qualifizierung für den deutschen Fachkräftemarkt. Andernfalls droht ein Überangebot gering qualifizierter Arbeitskräfte im Niedriglohnssektor. Im letzten Ausbildungsjahr blieben z.B. 37.100 Ausbildungsstellen unbesetzt, davon viele in Berufen, die seit Jahren einen Nachwuchsmangel zu verzeichnen haben wie Bäcker, Fleischer, Restaurantfachleute oder Klempner.⁴⁹

Bei den aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanzierten Maßnahmen sind die Etats für Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Kapitel 2 des Haushalts der Bundesagentur) von ca. EUR 2,3 Mrd. (2014) bzw. ca. EUR 3,3 Mrd. (Soll 2015) auf ca. EUR 3,7 Mrd. (2016) angehoben worden.⁵⁰ Hinzu kommen finanzielle Mittel aus dem Bundeshaushalt, die nach dem SGB II der Bundesagentur zugeteilt werden. Die entsprechenden Budgets für die Eingliederungsleistungen lagen bei ca. EUR 3,4 Mrd. im Jahr 2014 bzw. EUR 3,9 Mrd. im Jahr 2015 und sind für 2016 in Höhe von ca. EUR 4,1 Mrd. veranschlagt.⁵¹ Dies bedeutet, dass gegenüber dem Basisjahr 2014, das noch nicht im Zeichen der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt stand, die kombinierten Mittel, die in 2016 zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zur Verfügung standen, gegenüber 2014 um ca. EUR 2,1 Mrd. bzw. gegenüber 2015 um ca. EUR 0,6 Mrd. erhöht worden sind. Für das Jahr 2017 sind in den Eckpunkten des Haushaltsplans weitere Mittel vorgesehen. Eine genaue Allokation der zusätzlichen Finanzmittel lässt sich aus den öffentlich verfügbaren Verlautbarungen der Bundesregierung zurzeit noch nicht erkennen. Die von der Bundesregierung verfolgte Stoßrichtung ist zweifellos richtig.

Allerdings legen die hier vorgestellten Simulationsrechnungen noch deutlich höhere Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge nahe, die in einen strategischen Integrationsplan münden sollten. In einem solchen Plan sollten die Qualifizierungspotenziale der Flüchtlinge mit den sektoralen und regionalen Anforderungen des Arbeitsmarktes in Einklang gebracht werden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die derzeit auf der Basis des „Königsteiner Schlüssel“ erfolgende Verteilung der Flüchtlinge auf die Bundesländer modifiziert werden sollte. Denn die Verteilquoten richten sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl des jeweiligen Bundeslandes. Die regionale Situation auf dem Arbeitsmarkt bleibt unberücksichtigt. Es erscheint jedoch fragwürdig, ob beispielsweise die Aufnahmequote des Landes Berlin – nach dem Königsteiner Schlüssel auf Rang 7 unter allen Bundesländern – sinnvoll ist, wenn man bedenkt, dass Berlin mit 10,4% die zweithöchste Arbeitslosenquote aller Bundesländer im Jahr 2015 zu verkräften hatte.

⁴⁹ Vgl. BMBF (2015)

⁵⁰ Vgl. Bundesagentur (2016c)

⁵¹ Vgl. Bundeshaushalt 2016 Titel 2/685 11

II. Deutlich mehr Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge mit Bleibeperspektive

Vor diesem Hintergrund kommt dem effektiven Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten eine zentrale Bedeutung zu. Im Dezember 2015 wurden ca. 833.000 Menschen durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme aus den Rechtskreisen des SGB III oder SGB II gefördert.⁵² Nach der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit wurden in den Jahren 2013, 2014 und 2015 im Jahresdurchschnitt zwischen ca. 800 Tsd. und 900 Tsd. Personen nach SGB III bzw. SGB II gefördert.⁵³ Im Jahr 2014 wurden im Durchschnitt pro Teilnehmer und Jahr ca. EUR 6.000,- ausgegeben.⁵⁴ Dabei zeigt die Förderstatistik erhebliche Schwankungen bei den durchschnittlichen Dauern und monatlichen Kosten der jeweiligen Maßnahmen. Diese reichen von wenigen hundert Euro für eine einmalige Inanspruchnahme des Vermittlungsbudgets bis zu monatlichen Kosten von mehr als EUR 1.000 bei einer außerbetrieblichen Berufsausbildung.

Allein im Basisszenario ergeben sich erforderliche Kosten zur Qualifizierung in Höhe von ca. EUR 19 Mrd. verteilt über die kommenden 10 Jahre. Die Bundesregierung hat zwar bereits die zur Bewältigung der Flüchtlingskrise insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel deutlich erhöht, jedoch erscheinen die spezifisch für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration erforderlichen Etats für berufliche Eingliederungsmaßnahmen deutlich zu gering zu sein. Dies liegt daran, dass die Kosten pro Maßnahme und Flüchtling im Durchschnitt weit über den bisherigen durchschnittlichen Kosten pro Fördermaßnahme liegen dürften.

Die Simulationsrechnungen verdeutlichen, dass sich mit einer raschen aber das Qualifizierungspotenzial der Flüchtlinge nicht ausschöpfenden Integration in den Arbeitsmarkt vielleicht kurzfristige Entlastungen der Haushalte einstellen, die Kosten langfristig jedoch signifikant ansteigen können. Daher sollte man über ein „*Frontloading*“ der Maßnahmen nachdenken, indem man von den erforderlichen EUR 19 Mrd. an Qualifizierungsinvestitionen mindestens 75% in den kommenden Jahren drei Jahren tätigt. Rechnerisch bedeutet dies, dass die bisher vorgesehenen Erhöhungen der Mittel für Eingliederungsmaßnahmen mindestens doppelt so hoch ausfallen müssten. Dies gilt umso mehr, als man Verdrängungseffekte zu Lasten der bereits vorhandenen Langzeitarbeitslosen zu vermeiden sucht. Bei der Beurteilung der zweifellos hohen Kosten für solche Maßnahmen ist jedoch zu beachten, dass die gesamtfiskalischen Kosten (bestehend aus Transferleistungen an Arbeitslose sowie die entgangenen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge) im Durchschnitt bei ca. EUR 19.000 pro Person und Jahr liegen.⁵⁵

III. Aktivierungsquote deutlich erhöhen – Kapazitäten in den Agenturen/Jobcentern aufbauen

Die Aktivierungsquote – verstanden als Anteil der Arbeitsuchenden, der zu einem bestimmten Zeitpunkt Förderleistungen erhält, an allen Arbeitslosen – liegt in den letzten Jahren bei ca. 18%.⁵⁶ Diese im historischen Vergleich relative niedrige Ziffer ist nicht zuletzt der insgesamt guten Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt geschuldet. Es sollte jedoch im Zuge der Flüchtlingsintegration erklärtes Ziel der Arbeitsagentur sein, diese Aktivierungsquote auf mindestens 25% in den kommenden Jahren anzuheben. Denn nur mit einer deutlich erhöhten Schlagzahl lässt sich das Prinzip von Fördern und Fordern rasch umsetzen. Es ist ähnlich wie bei der BAMF zu befürchten, dass die hierfür erforderlichen personellen Kapazitäten in den Arbeitsagenturen und Jobcentern nicht ausreichen und somit auch hier ein Kapazitätsaufbau erforderlich ist.

⁵² Bundesagentur (2016a)

⁵³ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Förderstatistik der Bundesagentur (2016d)

⁵⁴ Die Gesamtausgaben für Maßnahmen zur Eingliederung lagen im Jahr 2014 bei ca. EUR 5 Mrd., die sich nach der Förderstatistik und den Eingliederungsbilanzen auf durchschnittlich ca. 830 Tsd. Teilnehmer an Fördermaßnahmen verteilen, siehe Bundesagentur (2015 c) und Bundesagentur (2015d).

⁵⁵ Vgl. IAB (2014)

⁵⁶ Vgl. Bundesagentur (2016)

IV. Selektive Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente prüfen

Der Instrumentenkasten der Bundesagentur für Arbeit ist seit der Reform im Jahr 2012 deutlich flexibilisiert worden, so dass den Arbeitsagenturen und den Jobcentern sehr unterschiedliche Förderinstrumente zur Verfügung stehen. Zielgruppen und Konditionen sind in den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und III geregelt. Im SGB III sind Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsvermittlung, zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, zur Förderung der Berufsaus- und Weiterbildung sowie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (z.B. Eingliederungs- und Gründungszuschüsse) geregelt, die vor allem aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Diese Förderinstrumente stehen überwiegend auch dem Personenkreis zur Verfügung, die Arbeitslosengeld II beziehen, das ebenso wie die Bereitstellung der Fördermittel gemäß SGB II direkt über Bundeszuschüsse finanziert wird. Zusätzlich stehen nach SGB II u.a. kommunale Eingliederungsleistungen, Einstiegsgelder und Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen und Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung. Daneben gibt es spezifische Programme des Bundes, die z.T. gemeinsam mit Mitteln aus dem ESF (Europäischer Sozialfonds) zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen verwendet werden können.

Allerdings gibt es einzelne Instrumente, bei denen eine selektive Anpassung der Förderkonditionen sinnvoll erscheint. Dies bezieht sich insbesondere auf diejenigen Instrumente, die durch Eingliederungszuschüsse (§88 ff. SGB III) Arbeitgebern eine finanzielle Kompensation für eine geringere Arbeitsproduktivität gewähren und damit entsprechende Anreize für die Beschäftigung dieser Zielgruppe setzen. Diese Maßnahmen sind in der Regel sowohl der Höhe nach (50% des berücksichtigungsfähigen Entgeltes) als auch zeitlich (12 Monate) begrenzt. Gerade bei diesen oder vergleichbaren Instrumenten bietet es sich an, zumindest temporär eine betragsmäßige und zeitliche Flexibilisierung zu prüfen, da andernfalls nicht ausreichend Anreize zur Einstellung von Flüchtlingen geschaffen werden. Unerwünschte Trittbrettfahrer- oder Substitutionseffekte kann man durch eine sektorspezifische Ausrichtung der Förderkonditionen abmildern, jedoch nicht vollkommen vermeiden.

V. Aufbau eines Integrationscontrollings

Angesichts der dezentralen Förderstruktur mit 156 Agenturen für Arbeit, ca. 600 Dependancen und ca. 303 Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen der Agenturen für Arbeit vor Ort mit kreisfreien Städten bzw. Landkreisen) stellt es eine Herausforderung dar, die Aktivitäten zur Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt effizient zu planen, zu steuern und zu kontrollieren. Der Aufbau eines „Integrationscontrollings“ mit einem spezifischen Berichtswesen kann dazu beitragen, die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu prüfen und ggf. rechtzeitig Maßnahmen zur Anpassung der Förderinstrumente treffen zu können. Dieses Controlling könnte bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt sein und politischen Entscheidungsträgern eine entsprechende Informationsbasis bereitstellen.

Quellenverzeichnis

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Asylberechtigte auf Jobsuche, Kompetenzcheck-Ergebnisse und Integrationsmaßnahmen im Jahr 2016, Wien 2016

Battisti, M., Felbermayr, G., Migranten im deutschen Arbeitsmarkt - Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst 20/2015

Beckmann, K., Zum Wohle des Kindes - Stationäre Jugendhilfe im Kontext von Innovation und Finanzierung, Koblenz 2014

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014), Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Bonn 2014

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015), Berufsbildungsbericht 2015, Berlin 2015

Bundesministerium der Finanzen (2016), Monatsbericht Februar 2016, Berlin 2016

Bundesagentur für Arbeit (2016), Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik, Jahresdurchschnittswerte arbeitsmarktorientierte Aktivierungsquote, Nürnberg März 2016

Bundesagentur für Arbeit (2016a), Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik der gemeldeten Arbeitsstellen, Nürnberg März 2016

Bundesagentur für Arbeit (2016b), Finanzentwicklung in der Arbeitslosenversicherung, Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2015, Nürnberg 2016

Bundesagentur für Arbeit (2016c), Haushaltsplan 2016, Nürnberg 2016

Bundesagentur für Arbeit (2016d), Bericht über das vierte Quartal 2015 in der Grundsicherung, Nürnberg 2016

Bundesagentur für Arbeit (2016e), Zeitreihen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Deutschland, Nürnberg 2/2016

Bundesagentur für Arbeit (2015a), Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Frauen und Männer am Arbeitsmarkt 2014, Nürnberg Juni 2015

Bundesagentur für Arbeit (2015b), Gute Bildung - gute Chancen. Der Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker, Nürnberg 2015

Bundesagentur für Arbeit (2015c), Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach §11 SGB III – Jahreszahlen 2014, Nürnberg 10/2015

Bundesagentur für Arbeit (2015d), Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach §54 SGB II – Jahreszahlen 2014, Nürnberg 6/2015

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2016a), Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg Februar 2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2016b), Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg Januar 2016

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2015a), Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung 2014, Nürnberg 2015

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2015 b), Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg 2015

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2015 c), Das Bundesamt in Zahlen 2014 - Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2015

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2014), das deutsche Asylverfahren, Nürnberg 2014

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2013), Einreise und Aufenthalt aus familiären Gründen (Ehegatten- und Familiennachzug), Nürnberg 2013

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2012), Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland, Nürnberg 2011

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2007), Asyl in Zahlen, Nürnberg 2007

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V (BumF), Über 45.000 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland, Berlin 20.11.2015

Bundesregierung (2016), Bericht im Kabinett, Mehr Abschiebungen als im Vorjahr, 17.2.2016

Deutscher Bundestag, Zahlen der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2015, Drucksache 18/5862, Berlin, 26.8.2015

Deutsche Städtetag, Herausforderung Flüchtlinge: Kommunen finanziell entlasten, Integration ermöglichen, Pressemitteilung Berlin 29.10.2015

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fortschreibung der Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege (§§ 33, 39 SGB VIII) für das Jahr 2015, Berlin 2014

Diakonie Kompakt, Thema kompakt Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Berlin 2015

European Commission (2016a), Syria Crisis- Factsheet, Brüssel, Februar 2016

European Commission (2016b), Managing the Refugees Crisis, State of Play and future actions, January 2016

Fratzscher, M., Junker, S., Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, DIW Wochenbericht 45/2015, Berlin 2015

Hentze, T., Schäfer, H., Flüchtlinge - Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, IW-Kurzberichte 3. 2016

IAB (2015) – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, Aktuelle Berichte 14/2015, Nürnberg 2015

IAB (2014) – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland, Nürnberg, Dezember 2014

ILO (2014) , Assessment of the impact of Syrian refugees in Lebanon and their employment profile / ILO Regional Office for Arab States - Beirut: ILO, 2014

ifo Institut, ifo Institut erhöht Schätzung der Flüchtlingskosten auf 21,1 Milliarden Euro allein für 2015, 10.11.2015 Pressemitteilung

Institut für Weltwirtschaft, Simulation von Flüchtlingskosten bis 2022: Langfristig bis zu 55 Mrd. € jährlich, Kiel, Medieninformation vom 11. Dezember 2015,

Mediendienst Integration, Abschiebungen - Viele abgelehnte Asylbewerber gehen freiwillig, Berlin 9.12. 2015

Raffelhüschen, B., Moog, S., Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise – Eine Generationenbilanz, ifo-Schnelldienst 4/2016

Statistisches Bundesamt (2016), die deutsche Wirtschaft 2015, Wiesbaden 2016

Statistisches Bundesamt (2015a) , Unbegleitete Einreisen Minderjähriger aus dem Ausland lassen Inobhutnahmen 2014 stark ansteigen, Pressemitteilung vom 16. September 2015

Statistisches Bundesamt (2015b), Bildungsausgaben, Ausgaben je Schülerin und Schüler 2012, Wiesbaden 2015

UNHCR (2015a), Global Trends – Forced Displacements in 2014, Genf 2015

UNHCR (2015b), 3RP Regional Refugee & Resilience Plan 2016 – 2017 – in Response to the Syria Crisis, Genf 2015

Recent Issues

All CFS Working Papers are available at www.ifk-cfs.de.

No.	Authors	Title
530	Andrea Zaghini	<i>Fragmentation and Heterogeneity in the Euro – Area Corporate Bond Market: Back to normal?</i>
529	Qing He, Liping Lu, Steven Ongena	<i>Who Gains from Credit Granted between Firms? Evidence from Inter-corporate Loan Announcements Made in China</i>
528	Christina E. Bannier and Milena Neubert	<i>Actual and perceived financial sophistication and wealth accumulation: The role of education and gender</i>
527	Dae Woong Kang, Nick Ligthart, and Ashoka Mody	<i>The European Central Bank: Building a Shelter in a Storm</i>
526	Peter A. Zadrozny	<i>Extended Yule-Walker - Identification Of Varma Models With Single- Or Mixed Frequency Data</i>
525	Christiane Baumeister, Lutz Kilian	<i>Forty Years of Oil Price Fluctuations: Why the Price of Oil May Still Surprise Us</i>
524	Roman Kräussl, Thorsten Lehnert, Sigita Senulyte	<i>Euro Crash Risk</i>
523	William Schulze, David Deeds, Robert Wuebker, Roman Kräussl	<i>Toward a Pecking Order Theory of Strategic Resource Deployment</i>
522	Ronald Bosman, Roman Kräussl, Elizaveta Mirgorodskaya	<i>The “Tone Effect” of News on Investor Beliefs: An Experimental Approach</i>
521	Otmar Issing	<i>Completing the Unfinished House: Towards a Genuine Economic and Monetary Union?</i>