

Volker Brühl

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

In einem finanzökonomischen Modell zeigt sich, dass der „fiskalische Break-even-Point“ 2031 möglich ist. Dann könnten erstmalig die Steuern und Abgaben der erwerbstätigen die Kosten der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen. Der „ökonomische Break-even-Point“ kann bereits 2025 erreicht werden, wenn die Bruttowertschöpfungsbeiträge der dann erwerbstätigen Flüchtlinge die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen. Voraussetzung sind hohe Investitionen in die individuelle Qualifizierung und eine flexible Anwendung arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Weltweit gibt es derzeit fast 60 Mio. Flüchtlinge, von denen ca. 38,2 Mio. Binnenflüchtlinge (sogenannte IDPs, Internally Displaced Persons) sind.¹ Allein in Syrien gehen Schätzungen von ca. 13,5 Mio. hilfsbedürftigen Menschen aus, darunter ca. 6,5 Mio. Binnenflüchtlinge. Entsprechend sind die Flüchtlingszahlen in der Europäischen Union und insbesondere in Deutschland seit 2014 stark angewachsen. Für 2015 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 476 649 Asylanträge registriert und damit mehr als im bisherigen Rekordjahr 1992 (438 191).²

Neben den vielfältigen gesellschaftspolitischen Fragestellungen werden auch immer wieder die Kosten des hohen Zustroms an Flüchtlingen in Deutschland öffentlich diskutiert. Inzwischen liegen etliche Kostenschätzungen vor, die sich hinsichtlich Methodik und Annahmen stark unterscheiden und deren Ergebnisse dementsprechend stark variieren.³ Das hier vorgestellte finanzökonomische Simulationsmodell soll die bestehenden Untersuchungen ergänzen, indem zum einen die Kosten differenzierter betrachtet und zum anderen die mittel- bis langfristig zu erwartenden Wertschöpfungsbeiträge der Flüchtlinge berücksichtigt werden. Die 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 mittelfristiges Phänomen darstellen, son-

dern eine „fiskalische Dividende“ durch die zunehmende Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen 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. Die Ergebnisse der hier vorgestellten Simulationsrechnungen bedeuten nicht, dass es sich bei der Flüchtlingskrise um ein verdecktes Konjunkturprogramm handelt. Denn die hohen öffentlichen Ausgaben für die Versorgung und Integration der Flüchtlinge könnten alternativ z.B. für Infrastrukturprojekte, Innovationsförderung oder eine steuerliche Entlastung von Unternehmen oder Haushalten verwendet werden. 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.⁴

4 Zur Anwendung der Methodik der Generationenbilanz auf die Flüchtlingskrise, vgl. B. Raffelhüschen, S. Moog: Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise – Eine Generationenbilanz, in: ifo Schnelldienst, 69. Jg. (2016), Nr. 4/2016, S. 24-29.

- 1 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Global Trends – Forced Displacements in 2014, Genf 2015.
- 2 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg 2015.
- 3 Vgl. ifo-Institut, Pressemitteilung vom 10.11.2015; Institut für Weltwirtschaft, Medieninformation vom 11.12.2015; T. Hentze, H. Schäfer: Flüchtlinge – Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, IW-Kurzberichte, Nr. 3, 2016; M. Fratzscher, S. Junker: Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, in: DIW Wochenbericht, Nr. 45/2015, Berlin 2015, S. 1083-1088.

Prof. Dr. Volker Brühl ist Geschäftsführer am Center for Financial Studies an der Goethe Universität in Frankfurt am Main.

Struktur und Annahmen des Simulationsmodells

Anders als in makroökonomischen Gleichgewichtsmodellen werden keine Annahmen über volkswirtschaftliche Multiplikatoreffekte, Wachstumsraten und Beschäftigungseffekte modelliert. Der Struktur des verwendeten Simulationsmodells liegt eine investitionsorientierte Perspektive zugrunde, in der neben den direkten Kosten für die Grundversorgung sowie die sprachliche, kulturelle und berufliche Integration auch die künftigen Produktivitätsbeiträge und öffentlichen Abgaben der Zuwanderer berücksichtigt werden. Sowohl die Zahl als auch die Herkunftsländer sowie die sozioökonomische Verteilung nach Alter, Geschlecht und Ausbildung der Flüchtlinge lassen sich angesichts der nach wie vor unsicheren Datenbasis nur näherungsweise beziffern. 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, Erwerbs- bzw. Erwerbstätigkeitsquoten sowie die Entwicklung der Zahl von Asylbewerbern und Schutzquoten nach Beendigung eines regionalen Konfliktes.

Da die Entwicklung der künftigen Flüchtlingsströme entscheidend von geopolitischen Ereignissen abhängt, können die ökonomischen Effekte nur für bereits heute eingetretene oder erwartbare Flüchtlingsbewegungen aufgrund bekannter Konfliktherde geschätzt werden. In der Zukunft neu entstehende Fluchtursachen können ebenso wenig ausgeschlossen wie berücksichtigt werden. Trotz dieser Unsicherheiten über die Planungssannahmen wird bewusst eine langfristige Perspektive bis 2035 gewählt, um das dynamische Zusammenwirken von Spitzenbelastungen der öffentlichen Haushalte und steigenden Wertschöpfungsbeiträgen der erwerbstätigen Flüchtlinge abbilden zu können. Allerdings sind die nachfolgenden Berechnungen nicht als Prognosen, sondern als Szenariorechnungen zu verstehen. Dabei beschränken sich die Berechnungen darauf, Auswirkungen der Flüchtlingsströme seit Anfang 2015 zu quantifizieren.

Mit der größten Unsicherheit ist offensichtlich die Entwicklung der Zahl der zu uns kommenden Flüchtlinge in den kommenden Jahren behaftet, so dass in den nachfolgenden Berechnungen vier Szenarien unterschieden werden. Obwohl das BAMF 246 393 Erstanträge auf Asyl in den ersten vier Monaten des Jahres 2016 verzeichnete, ist aufgrund der geplanten Veränderungen des Asylrechts und der damit einhergehenden Verlängerung der Liste der als sicher einzustufenden Herkunftsländer eine deutliche Reduzierung der Schutzsuchenden aus

diesen Ländern zu erwarten.⁵ Darüber hinaus führen aktuell Maßnahmen einzelner Staaten zur Schließung der sogenannten Balkanroute dazu, dass die Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge stark abnimmt. Vor diesem Hintergrund berechnet das Simulationsmodell vier Szenarien, die sich durch die Zahl der zusätzlich nach Deutschland kommenden Flüchtlinge im laufenden Jahr unterscheiden: Das Szenario I geht von ca. 800 000 Flüchtlingen 2016 aus, Szenario II von ca. 500 000, Szenario III von ca. 350 000 und schließlich Szenario IV von ca. 150 000.

Das Szenario II wird als Basisszenario verwendet und geht für 2016 von einer deutlich reduzierten Zahl an Flüchtlingen aus. Ferner wird unterstellt, dass die internationalen Bemühungen um eine Beilegung des Syrienkonflikts dazu beitragen, dass ab 2017 mit weiter rückläufigen Asylzahlen gerechnet werden kann. Im Modell reduzieren sich die Flüchtlingszahlen bis 2022 schrittweise auf ca. 56 000 pro Jahr. Dieser Wert entspricht dem Durchschnitt der Erstanträge auf Asyl von 1998 bis 2013, umfasst also den Zeitraum vor der rapiden Zunahme der Flüchtlingsbewegungen ab 2014.⁶ In den alternativen Szenarien I, III und IV verändern sich jeweils sowohl die Zahl der 2016 nach Deutschland kommenden Flüchtlinge als auch der Entwicklungspfad bis zum Erreichen des angenommenen Durchschnittswertes von 56 000 Flüchtlingen pro Jahr. Das vorgestellte Simulationsmodell berücksichtigt außerdem folgende Einflussgrößen, die auf Basis tatsächlicher bzw. fortgeschriebener Ist-Kostensätze sowie aus Erfahrungen mit früheren Migrationsbewegungen und Integrationsprozessen in Deutschland abgeleitet werden:⁷

- Entwicklung der Schutzquoten;
- Zusammensetzung der Flüchtlinge nach Alter, Geschlecht und Qualifikation;
- Höhe und zeitliche Verteilung der Integrationskosten (Unterbringung sowie sprachliche, schulische und berufliche Qualifizierung);
- Erwerbsquoten;
- Erwerbstätigenquoten;
- Dauer der Asylverfahren;
- Familiennachzug;
- Dauer der Integration in den Arbeitsmarkt;
- erwartete Produktivität der Flüchtlinge (differenziert nach Vorbildung).

5 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg, April 2016.

6 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Das Bundesamt in Zahlen 2014 – Asyl, Migration und Integration, Nürnberg 2015.

7 Die Modellannahmen sind detailliert beschrieben bei V. Brühl: Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft?, CFS Working Paper, Nr. 531, Frankfurt a.M., April 2016.

Hervorzuheben ist ebenfalls, dass die Szenariorechnungen von langen Integrationsprozessen in den Arbeitsmarkt ausgehen und somit von einer relativ niedrigen Zahl von Flüchtlingen, die pro Jahr eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Je nach Szenario erhöhen durchschnittlich zwischen ca. 180 000 und 340 000 Flüchtlinge pro Jahr die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland, von denen jedoch lediglich zwischen 50 000 und 100 000 pro Jahr eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Angesichts von mehr als 600 000 gemeldeten offenen Stellen, von denen ein erheblicher Anteil auf Berufe mit geringen oder mittleren Qualifikationsanforderungen (z.B. im Baugewerbe, im Handel, in der Logistik, der Gastronomie, der Reinigung etc.) entfällt, erscheint diese Annahme auch in Zeiten schwächerer Konjunktur durchaus realistisch, ohne dass es zu nennenswerten Verdrängungseffekten zulasten der vorhandenen (Langzeit-)arbeitslosen kommt.

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 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 öffentlichen Haushalte überwiegend durch Transferleistungen belastet werden, die die Begünstigten konsumtiv verwenden. Der Teil der fiskalischen Kosten, der in die schulische und berufliche Qualifizierung der Flüchtlinge fließt, hat jedoch mit Blick auf die künftige Erwerbstätigkeit der Flüchtlinge einen investiven Charakter. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend eine zweite Perspektive vorgeschlagen.

Die gesamtwirtschaftliche Perspektive

Die gesamtwirtschaftliche Perspektive berücksichtigt neben den Effekten der Flüchtlinge auf die öffentlichen Haushalte deren künftig zu erwartenden Beiträge zur

Bruttowertschöpfung bzw. zum BIP. Die Belastungen der öffentlichen Haushalte werden 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.

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 die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigt (ökonomischer Break-even-Point auf Jahresbasis);
- den Zeitpunkt, ab dem die Bruttowertschöpfungsbeiträge der dann erwerbstätigen die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge auf *kumulativer* Basis übersteigt (ökonomischer Break-even-Point 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 die Kosten für die öffentlichen Haushalte durch die nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen (fiskalischer Break-even-Point auf Jahresbasis).

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

Tabelle 1

Simulationsergebnisse für unterschiedliche Zuwanderungsszenarien 2015 bis 2035

	Szenario I (800 000)	(Basis-)Szenario II (500 000)	Szenario III (350 000)	Szenario IV (150 000)
Kumulierte Zuwanderung 2015 bis 2025 (mit Bleiberecht) (in 1000)	4456	3217	2964	2317
Kumulierte Zahl Erwerbspersonen 2015 bis 2025 (in 1000)	3346	2442	2236	1754
Kumulierte Zahl Erwerbstätige 2015 bis 2025 (in 1000)	1018	761	695	553
Investitionen in Qualifizierung 2015 bis 2025 (in Mrd. Euro)	26,2	19,2	17,6	13,9
Kosten 2016 (in Mrd. Euro)	23,8	20,8	19,3	17,3
Kosten 2025 (in Mrd. Euro)	39,7	28,6	26,4	20,7
Kosten-Peak 2020/2021 (in Mrd. Euro)	45,0	32,4	29,4	23,8
Kumulierte Spitzenbelastung öffentlicher Haushalte „aktives Szenario“ 2031 (in Mrd. Euro)	387	285	265	212
Kumulierte Belastung öffentlicher Haushalte „passives Szenario“ 2035 (in Mrd. Euro)	572	424	394	316
Beitrag zum BIP 2035 (in Mrd. Euro)	93	68	63	49

Quelle: Eigene Berechnungen.

- Die Höhe der bis 2025 erforderlichen Ausgaben zur beruflichen Qualifizierung der Flüchtlinge auf *kumulativer* Basis;
- den Beitrag der erwerbstätigen Flüchtlinge zum BIP im Jahr 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, da 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 Flüchtlinge mit berufspraktischer Qualifikation dauerhaft der Weg in den deutschen Arbeitsmarkt verschlossen bleiben würde. Die Berechnung soll die kumulative Belastung der öffentlichen Haushalte in einem solchen Extremszenario aufzeigen und dadurch eine vergleichende Schätzung der fiskalischen und ökonomischen Effekte der erforderlichen Qualifizierungsinvestitionen ermöglichen.

Tabelle 1 fasst die wesentlichen Ergebnisse der vier Szenarien zusammen. Insgesamt lässt sich Folgendes festhalten:

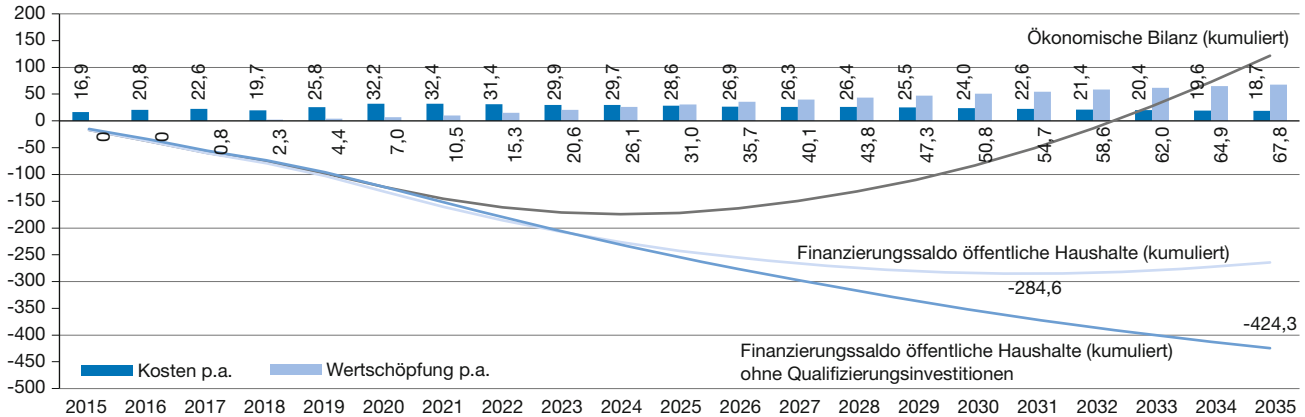
- Im Basisszenario steigen die jährlichen Kosten von ca. 21 Mrd. Euro (2016) trotz der Annahme rückläufiger Flüchtlingszahlen und beschleunigter Asylverfahren bis auf ca. 32 Mrd. Euro (2021) an, bevor sie dann schrittweise auf ca. 19 Mrd. Euro (2035) zurückgehen (vgl. auch Abbildung 1). Die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung liegen in den benötigten Vorlaufzeiten und Kosten der Qualifizierung für eine Integration in den Arbeitsmarkt, dem zu erwartenden Familiennach-

zug 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 45 Mrd. Euro (2021), während in den Szenarien III und IV mit geringeren Flüchtlingszahlen die Spitzenbelastung nur bei ca. 29 Mrd. Euro bzw. 24 Mrd. Euro liegen dürfte.

- Die ökonomische Bilanz des Zuzugs verbessert sich ab 2018 durch die schrittweise Integration in den Arbeitsmarkt. Abbildung 1 veranschaulicht, dass 2025 bei entsprechenden Qualifizierungserfolgen die Bruttowertschöpfungsbeiträge der dann erwerbstätigen die Kosten der Versorgung und Integration der nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen können (ökonomischer Break-even-Point). Es zeigt sich außerdem, dass es bis 2032/2033 dauert, bis die *kumulativen* Wertschöpfungsbeiträge der erwerbstätigen Flüchtlinge die *kumulativen* Kosten der Zuwanderung überkompensieren (ökonomischer Break-even-Point kumuliert).
- Aus fiskalischer Sicht sieht dies anders aus, da nur ein Teil der Kosten der öffentlichen Haushalte über Steuern und Abgaben der erwerbstätigen Flüchtlinge 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 wird der fiskalische Break-even-Point für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte (inklusive Sozialversicherungen) etwa 2031 erreicht. Ab dann können die von den erwerbstätigen

Abbildung 1
Basisszenario mit 500 000 Flüchtlingen 2016

in Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen.

geleisteten Steuern und Abgaben die jährlichen Kosten der öffentlichen Haushalte durch die nicht erwerbstätigen Flüchtlinge übersteigen.

- Die öffentlichen Haushalte werden im Basisszenario bis 2031 *kumulativ* mit einem Betrag von ca. 285 Mrd. Euro belastet. Erst dann beginnt der Turnaround aus fiskalischer Sicht. Im Szenario I liegt die *kumulative* Spitzenbelastung der öffentlichen Haushalte bei ca. 387 Mrd. Euro, in den Szenarien III bzw. IV bei 265 Mrd. Euro bzw. 212 Mrd. Euro.
- In keinem der vier Szenarien wird bis 2035 ein fiskalischer Break-even-Point auf *kumulativer* Basis erreicht. Dieser ließe sich zwar theoretisch errechnen, würde jedoch so weit in der Zukunft liegen, dass eine Datierung an dieser Stelle wenig sinnvoll erscheint.
- Abbildung 1 zeigt auch die rechnerischen Belastungen der öffentlichen Haushalte für den Fall, dass die 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 Szenario-rechnung deutlich über den jeweiligen Vergleichswerten liegen. Die fiskalische Spitzenbelastung würde im Szenario II bei ca. 424 Mrd. Euro und damit um ca. 140 Mrd. Euro höher als im Szenario mit aktiver Integrationspolitik liegen.
- Die erforderlichen Investitionen in die Qualifizierung der Flüchtlinge liegen im Szenario II bei ca. 19 Mrd. Euro für die kommenden zehn Jahre (vgl. Tabelle 1). In den anderen Szenarien entsprechen die Investitionen in Qualifizierung ca. 26 Mrd. Euro (Szenario I) oder aber

ca. 14 Mrd. Euro (Szenario IV) bzw. ca. 18 Mrd. Euro (Szenario III).

- Bei einer entsprechenden Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes können die erwerbstätigen Flüchtlinge 2035 zwischen ca. 50 Mrd. Euro und 90 Mrd. Euro an Wertschöpfung zum deutschen BIP beitragen. Dies entspräche bis zu 3% des deutschen BIP 2015.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

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 können die folgenden Maßnahmen einen Beitrag leisten.

„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 Berufen. 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 handwerklichen Berufen, die seit Jahren einen Nachwuchsmangel zu verzeichnen haben.⁸

Grundlage können die nach § 37 Abs. 2 SGB III oder § 15 SGB II obligatorischen Eingliederungsvereinbarungen sein, in denen zwischen Arbeitsuchenden und der Agentur für Arbeit freiwillige Unterstützungsleistungen der Agentur und Eigenbemühungen der Arbeitsuchenden beschlossen und dokumentiert werden, um die Chancen auf eine Beschäftigung zu erhöhen. Die Ziele und Inhalte in den Eingliederungsvereinbarungen sind in der Praxis allerdings häufig zu standardisiert. Eine stärker individualisierte, gegebenenfalls mehrstufige Eingliederungs- und Integrationsvereinbarung könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Potenziale der Flüchtlinge besser auszuschöpfen und diese längerfristig zu begleiten. Die bereits heute in den Arbeitsagenturen eingesetzten Fallmanager würden sich zumindest teilweise zu Integrationslotsen weiterentwickeln müssen.

In der Konsequenz bedeutet dies auch, dass die derzeit auf der Basis des „Königsteiner Schlüssels“ 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 2015 zu verkräften hatte. Um die Qualifizierungspotenziale der Flüchtlinge mit den sektoralen und regionalen Anforderungen des Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen, werden im Idealfall individuelle Entwicklungspläne benötigt, die z.B. von den lokalen Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern in Kooperation mit den regionalen Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern für und mit den Flüchtlingen erarbeitet werden könnten. Dies schafft eine motivierende Perspektive für alle Beteiligten und kann so dazu beitragen, Fehlallokationen durch eine überwiegend an Wohnraumkapazitäten ausgerichtete räumliche Verteilung von Flüchtlingen zu vermeiden.

8 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2015, Berlin 2015.

Aktivierungsquote erhöhen – Kapazitäten aufbauen

Bei der Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt kommt dem effektiven Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten eine zentrale Bedeutung zu. Nach der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit wurden 2013, 2014 und 2015 im Jahresdurchschnitt zwischen ca. 800 000 und 900 000 Personen nach SGB III bzw. SGB II gefördert.⁹ 2014 wurden im Durchschnitt pro Teilnehmer und Jahr ca. 6000 Euro ausgegeben.¹⁰ Dabei zeigt die Förderstatistik erhebliche Schwankungen bei den durchschnittlichen Dauern und monatlichen Kosten der jeweiligen Maßnahmen. Diese reichen von wenigen 100 Euro für eine einmalige Inanspruchnahme des Vermittlungsbudgets bis zu monatlichen Kosten von mehr als 1000 Euro bei einer außerbetrieblichen Berufsausbildung.

Die Bundesregierung hat zwar bereits die zur Bewältigung der Flüchtlingskrise insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel deutlich erhöht. Außerdem hat sie am 25. Mai 2016 den Entwurf eines Integrationsgesetzes verabschiedet, das unter anderem einen erleichterten Zugang zu Maßnahmen der Ausbildungsförderung, einen partiellen Verzicht auf die Vorrangprüfung, die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten sowie eine Wohnsitzzuweisung beinhaltet. Obwohl die von der Bundesregierung verfolgte Stoßrichtung zweifellos richtig ist, erscheinen die Etats für berufliche Eingliederungsmaßnahmen nicht ausreichend.

Die Aktivierungsquote, verstanden als Anteil der Arbeitssuchenden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt Förderleistungen erhält, an allen Arbeitslosen, lag in den letzten Jahren bei ca. 18%.¹¹ Diese im historischen Vergleich relativ niedrige Ziffer ist nicht zuletzt der insgesamt guten Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt geschuldet. Wenn man davon ausgeht, dass im Basisszenario allein durch die Zuwanderung mindestens 250 000 zusätzliche Personen gefördert werden müssten und man aufgrund der überdurchschnittlichen Förderbedürftigkeit von durchschnittlichen Kosten pro Maßnahme in Höhe von 8000 Euro ausgeht, ergibt sich ein zusätzlicher Finanzbedarf in Höhe von ca. 2,0 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Kosten können jedoch durchaus auf mehr als 3,0 Mrd. Euro pro Jahr ansteigen, wenn sich in den Integrationsprozessen

9 Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik, Jahresdurchschnittswerte arbeitsmarktorientierte Aktivierungsquote, Nürnberg, März 2016.

10 Die Gesamtausgaben für Maßnahmen zur Eingliederung lagen 2014 bei ca. 5 Mrd. Euro, vgl. Bundesagentur für Arbeit: Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach §11 SGB III – Jahreszahlen 2014, Nürnberg, Oktober 2015; bzw. Bundesagentur für Arbeit: Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach §54 SGB II – Jahreszahlen 2014, Nürnberg, Juni 2015.

11 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Zeitreihen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Deutschland, Nürnberg, Februar 2016.

ein quantitativ oder qualitativ höherer Qualifizierungsbedarf herausstellt. Dies relativiert sich jedoch, wenn man bedenkt, dass die gesamtfiskalischen Kosten von Arbeitslosigkeit (bestehend aus Transferleistungen sowie den entgangenen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen) im Durchschnitt bei ca. 19 000 Euro pro Person und Jahr liegen.¹²

Die Implementierung solcher Maßnahmen setzt voraus, dass die Arbeitsagentur und die Jobcenter in die Lage versetzt werden, trotz steigender Fallzahlen die Aktivierungsquote in den kommenden Jahren auf deutlich über 20% anzuheben und passgenaue Eingliederungsvereinbarungen zu formulieren. Dazu müssen rechtzeitig entsprechende Kapazitäten in den zuständigen Behörden aufgebaut werden, um personelle Engpässe ähnlich wie im BAMF zu vermeiden. Denn nur mit einer deutlich erhöhten Schlagzahl lässt sich das Prinzip von Fördern und Fordern rasch umsetzen.

Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente prüfen

Der Instrumentenkasten der Bundesagentur für Arbeit ist seit der Reform 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 Berufsausbildung 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 auch dem Personenkreis zur Verfügung, der Arbeitslosengeld II bezieht, das ebenso wie die Bereitstellung der Fördermittel direkt über Bundeszuschüsse finanziert wird. Zusätzlich stehen nach SGB II unter anderem kommunale Eingliederungsleistungen,

¹² Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland, Nürnberg, Dezember 2014.

Einstiegsfelder und Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen und Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung. Daneben gibt es spezifische Programme des Bundes, die zum Teil gemeinsam mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) 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 (zwölf 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.

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 gegebenenfalls rechtzeitig Maßnahmen zur Anpassung der Förderinstrumente treffen zu können. Dies könnte bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt sein und politischen Entscheidungsträgern eine verbesserte Informationsbasis bereitstellen.

Title: *The Costs of the Refugee Crisis in Germany – An Investment in the Future?*

Abstract: *The high costs of the refugee crisis are often a subject of public discussion. However, one should distinguish between the fiscal and the overall economic effects of this current wave of immigration. A financial economic model shows that the “fiscal break-even” point can be reached by the year 2031. This is the first point at which the taxes and contributions of employed refugees exceed the costs to the public sector resulting from the refugees who are not in the labour market. The “economic break-even” point can be reached as early as 2025 if the gross value added contributions of the employed refugees by that time exceed the costs of caring for and integrating the refugees who are not in employment. This will require a “smart” integration of the refugees into the labour market, requiring high investment in the qualification of individuals and a flexible use of labour policy tools.*

JEL Classification: F20, F22, F60