

Integration von Flüchtlingen als Aufgabe für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen

Gutachten für die INSM

Georgenstraße 22
10117 Berlin

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze
Holger Schäfer

Köln, den 18. Februar 2016

Kontaktdaten Ansprechpartner

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Holger Schäfer
Telefon: 030 27877-124
Fax: 030 27877-150
E-Mail: schaefer.holger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Ergebnisse verschiedener Szenarien	4
2	Zugrundeliegende Annahmen	5
Literatur	12

1 Ergebnisse verschiedener Szenarien

Im vergangenen Jahr wurden in Deutschland knapp 1,1 Millionen Flüchtlinge registriert. Zwar ist nicht auszuschließen, dass es dabei zu Doppelregistrierungen kam, oder dass Registrierte schnell in andere Länder weiterreisten. Es ist aber auch davon auszugehen, dass der Bearbeitungsstau bei der Registrierung noch nicht vollständig abgebaut ist. Zudem geht ein durch die Flüchtlinge ausgelöster Familiennachzug nicht in die Statistiken ein, der ökonomisch jedoch der Flüchtlingsmigration zuzurechnen ist.

Vorläufig gibt es wenig Hinweise darauf, dass sich die Zahl der Zuwanderer kurzfristig deutlich reduzieren könnte. Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF, 2016) zufolge wurden im Januar über 90.000 Flüchtlinge registriert. Für eine Schätzung der staatlichen Ausgaben sind insbesondere zwei Faktoren entscheidend: zum einen die Anzahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge und zum anderen der Erfolg der Arbeitsmarktintegration.

Aufgrund der Unsicherheit über die tatsächlichen Flüchtlingszahlen ist es für eine Kostenschätzung erforderlich, verschiedene Prämissen zu setzen. Für das Basisszenario wird angenommen, dass 2015 rund 1,1 Millionen, 2016 rund 800.000 und 2017 rund 500.000 Menschen im Zuge der Flüchtlingsmigration nach Deutschland kamen oder kommen werden. Aufgrund des statistischen Überhangs des jeweiligen Vorjahres beläuft sich die daraus folgende kumulierte, durchschnittliche Anzahl an Flüchtlingen einschließlich Familiennachzüglern im Jahr 2016 auf rund 1,5 Millionen und 2017 auf knapp 2,2 Millionen. In den Szenarien zwei und vier wird mit geringeren beziehungsweise höheren Werten für die Jahre 2016 und 2017 gerechnet. Ebenso werden Prämissen für die Integration in den Arbeitsmarkt gesetzt.

Im Jahr 2015 hat sich die Flüchtlingsmigration kaum auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Das wird sich in diesem und im nächsten Jahr ändern. Im Basisszenario werden im Jahresdurchschnitt 2017 790.000 Erwerbspersonen erwartet. Für den Fall, dass die Flüchtlingszuwanderung geringer ausfällt, reduziert sich die Zahl der Erwerbspersonen auf 710.000 (Szenario 2). Fallen die Flüchtlingszahlen höher aus, könnten es im Jahresdurchschnitt 2017 bis zu 870.000 Erwerbspersonen werden (Szenario 4).

Die Integration in den Arbeitsmarkt gestaltet sich aufgrund von Qualifikationsdefiziten vorerst schwierig. Im Basisszenario, das sich auf Erfahrungen aus der Vergangenheit und anderer europäischer Länder stützt, ist für den Jahresdurchschnitt 2017 mit knapp 280.000 Erwerbstätigen zu rechnen. Finden weniger Flüchtlinge als erwartet eine Arbeit, könnten es nur 180.000 sein (Szenario 3). In der günstigsten angenommenen Konstellation wären 430.000 Erwerbstätige zu erwarten (Szenario 1). Die Zahl der Erwerbslosen rangiert zwischen 310.000 und 680.000.

Mangels Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung erhalten die Erwerbslosen – wie die Nichterwerbstätigen – fast ausschließlich Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Da viele an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, taucht indes nur ein Teil der Erwerbslosen in der Arbeitslosenstatistik auf.

Je nach Szenario variieren die aus den Prämissen abgeleiteten Staatsausgaben für die Flüchtlingshilfe zwischen 21 und 24 Milliarden Euro für das Jahr 2016 und 23 und 32 Milliarden Euro für das Jahr 2017. Im Basisszenario belaufen sich die Kosten des Staates auf 22 Milliarden Euro.

ro für das Jahr 2016 und auf knapp 28 Milliarden Euro im Jahr 2017. Sollten relativ viele Flüchtlinge schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden können, würde sich dies insbesondere positiv auf die Ausgaben des Jahres 2017 auswirken (Szenario 1). Sofern zusätzlich weniger Flüchtlinge in den Jahren 2016 und 2017 nach Deutschland kommen sollten, würden die Kosten auf knapp 21 Milliarden im Jahr 2016 und 23 Milliarden im Jahr 2017 sinken – im Vergleich zum Basisszenario (Szenario 2).

Im umgekehrten Fall – größere Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration und mehr Flüchtlinge als angenommen – würden die Kosten entsprechend höher ausfallen. Eine schlechtere Arbeitsmarktintegration würde den Staat gegenüber dem Basisszenario rund 1 Milliarde Euro in den Jahren 2016 und 2017 kosten (Szenario 3). Wenn dies mit einer größeren Anzahl von Flüchtlingen gepaart sein sollte, würden die Ausgaben auf 55 Milliarden in den beiden Jahren zusammen steigen (Szenario 4).

Ein Schlüssel zur Begrenzung der Gesamtkosten ist damit eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Je mehr Menschen schnell eine Arbeit finden, desto mehr Sozialkosten fallen auf staatlicher Seite weg. Allerdings ist die Anzahl der erwerbsfähigen Personen, also derjenigen im Alter von 15 bis 64 Jahren mit einem positiven Asylantragsbescheid, zunächst verhältnismäßig gering. Dies liegt vor allem an Wartezeiten und Bearbeitungsdauer beim Asylantragsverfahren.

Dabei bezieht sich diese Analyse ausschließlich auf die Ausgabenseite des Staates. Aus den Staatsausgaben resultierende zusätzliche Einnahmen wie zum Beispiel die Lohnsteuer erwerbstätiger Flüchtlinge sowie eine Schätzung der wirtschaftlichen Impulse sind nicht Teil der Analyse.

Trotz der Unsicherheit über die Anzahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge sowie über die Erfolge der Arbeitsmarktintegration lässt sich festhalten, dass der Druck auf die öffentlichen Kassen steigt. Um eine Neuverschuldung in den meisten Ländern und auch im Bund insbesondere im Jahr 2017 – für das Jahr 2016 verfügt der Bund noch über eine Rücklage (BMF, 2016) – zu vermeiden oder zumindest zu minimieren, ist eine kritische Überprüfung der gesamten Ausgabenseite des Staates erforderlich.

2 Zugrundeliegende Annahmen

Sowohl für Asylbewerberleistungen als auch für Hartz-IV-Leistungen wird mit monatlichen Kosten in Höhe von 1.000 Euro für Unterbringung und Versorgung je Flüchtling gerechnet (Demary et al., 2015, 26 f.). Hinzu kommen Kosten für Sprach- und Integrationskurse sowie für Schul- und Ausbildung. Diese Beträge sind von Bund, Ländern und Kommunen gemeinschaftlich zu stemmen.

Basisszenario

Das IW Köln nimmt an, dass 2016 rund 800.000 und 2017 weitere 500.000 Asylsuchende einreisen werden. Von diesen werden 80 Prozent anerkannt, die übrigen erhalten entweder keinen Aufenthaltstitel oder reisen in andere Länder weiter. 70 Prozent der Zuwanderer sind im erwerbsfähigen Alter, von diesen stehen 75 Prozent dem Arbeitsmarkt zur Verfügung – mit einer Verzögerung von sechs Monaten aufgrund der Bearbeitungsdauer des Asylantrags. 25 Prozent

der Erwerbspersonen finden 2016 einen Arbeitsplatz, 2017 sind es 30 Prozent. Weitere 5 Prozent (2016) beziehungsweise 10 Prozent (2017) finden mit einer Verzögerung von zwölf Monaten nach Erhalt des Aufenthaltstitels eine Beschäftigung. Die übrigen bleiben zunächst erwerbslos.

Szenario 1 (gute Arbeitsmarktintegration)

Wie Basisszenario, es wird jedoch eine Erwerbstätigenquote von 35 Prozent (2016) und 45 Prozent (2017) unterstellt. Darüber hinaus wird angenommen, dass nach zwölf Monaten im Besitz eines Aufenthaltstitels die Erwerbstätigenquote um 10 Prozent (2016) oder 20 Prozent (2017) zunimmt.

Szenario 2 (gute Arbeitsmarktintegration, geringere Flüchtlingszahlen)

Wie Szenario 1, es wird jedoch eine Reduzierung der Flüchtlingszuwanderung auf 600.000 (2016) oder 400.000 (2017) unterstellt.

Szenario 3 (schlechte Arbeitsmarktintegration)

Wie Basisszenario, es wird jedoch eine konstante Erwerbstätigenquote von 20 Prozent unterstellt. Nach zwölf Monaten mit einem Aufenthaltstitel werden weitere 5 Prozent der Erwerbspersonen erwerbstätig.

Szenario 4 (schlechte Arbeitsmarktintegration, höhere Flüchtlingszahlen)

Wie Szenario 3, es wird jedoch eine Erhöhung der Flüchtlingszahlen auf 1 Million (2016) und 600.000 (2017) unterstellt.

Tabelle 1: Basisszenario

Basisszenario	2015	2016	2017
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000)	1.092	800	500
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000; jahresdurchschnittlich kumuliert)	438	1.538	2.163
Erwerbspersonen (jahresdurchschnittlich kumuliert)	28	392	791
Erwerbstätige (jahresdurchschnittlich kumuliert)	6	100	277
Kostenschätzung in Milliarden Euro			
Kostenblock 1: Unterbringung, Verpflegung etc. (Annahme: 12.000 Euro je Flüchtling pro Jahr)			
Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	3,1	18,5	25,9
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,3	12,7
Wegfallende Sozialkosten (erwerbstätige Flüchtlinge)	0,1	1,2	3,3
Bereinigte Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,2	17,3	22,6
Kostenblock 2: Sprach-/Integrationskurse etc. (Annahme)	1	5	5
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,1	1,7	2,4
Kosten gesamt (Unterbringung + Kurse)	6,2	22,3	27,6
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,8	11,8
Delta gegenüber Vorjahr	5,2	16,1	5,4

Tabelle 2: Szenario 1

Szenario 1	2015	2016	2017
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000)	1.092	800	500
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000; jahresdurchschnittlich kumuliert)	438	1.538	2.163
Erwerbspersonen (jahresdurchschnittlich kumuliert)	28	392	791
Erwerbstätige (jahresdurchschnittlich kumuliert)	7	141	434
Kostenschätzung in Milliarden Euro			
Kostenblock 1: Unterbringung, Verpflegung etc. (Annahme: 12.000 Euro je Flüchtling pro Jahr)			
Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,3	18,5	25,9
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,3	12,7
Wegfallende Sozialkosten (erwerbstätige Flüchtlinge)	0,1	1,7	5,2
Bereinigte Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,2	16,8	20,7
Kostenblock 2: Sprach-/Integrationskurse etc. (Annahme)	1	5	5
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,1	1,7	2,4
Kosten gesamt (Unterbringung + Kurse)	6,2	21,8	25,7
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,3	9,9
Delta gegenüber Vorjahr	5,2	15,6	3,9

Tabelle 3: Szenario 2

Szenario 2	2015	2016	2017
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000)	1.092	600	400
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000; jahresdurchschnittlich kumuliert)	438	1.438	1.909
Erwerbspersonen (jahresdurchschnittlich kumuliert)	28	382	711
Erwerbstätige (jahresdurchschnittlich kumuliert)	7	138	396
Kostenschätzung in Milliarden Euro			
Kostenblock 1: Unterbringung, Verpflegung etc. (Annahme: 12.000 Euro je Flüchtling pro Jahr)			
Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,3	17,3	22,9
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,1	11,4
Wegfallende Sozialkosten (erwerbstätige Flüchtlinge)	0,1	1,7	4,8
Bereinigte Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,2	15,6	18,1
Kostenblock 2: Sprach-/Integrationskurse etc. (Annahme)	1	5	5
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,1	1,8	2,5
Kosten gesamt (Unterbringung + Kurse)	6,2	20,6	23,1
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,2	9,1
Delta gegenüber Vorjahr	5,2	14,4	2,5

Tabelle 4: Szenario 3

Szenario 3	2015	2016	2017
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000)	1.092	800	500
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000; jahresdurchschnittlich kumuliert)	438	1.538	2.163
Erwerbspersonen (jahresdurchschnittlich kumuliert)	28	392	791
Erwerbstätige (jahresdurchschnittlich kumuliert)	6	80	178
Kostenschätzung in Milliarden Euro			
Kostenblock 1: Unterbringung, Verpflegung etc. (Annahme: 12.000 Euro je Flüchtling pro Jahr)			
Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,3	18,5	25,9
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,3	12,7
Wegfallende Sozialkosten (erwerbstätige Flüchtlinge)	0,1	1,0	2,1
Bereinigte Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,2	17,5	23,8
Kostenblock 2: Sprach-/Integrationskurse etc. (Annahme)			
	1	5	5
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,1	1,7	2,4
Kosten gesamt (Unterbringung + Kurse)	6,2	22,5	28,8
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	7,0	13,0
Delta gegenüber Vorjahr	5,2	16,3	6,3

Tabelle 5: Szenario 4

Szenario 4	2015	2016	2017
Anzahl ankommender Flüchtlinge (1.000)	1.092	1.000	600
Anzahl ankommender Flüchtling (1.000; jahresdurchschnittlich kumuliert)	438	1.638	2.417
Erwerbspersonen (jahresdurchschnittlich kumuliert)	28	401	872
Erwerbstätige (jahresdurchschnittlich kumuliert)	6	82	194
Kostenschätzung in Milliarden Euro			
Kostenblock 1: Unterbringung, Verpflegung etc. (Annahme: 12.000 Euro je Flüchtling pro Jahr)			
Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,3	19,7	29,0
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	6,5	13,9
Wegfallende Sozialkosten (erwerbstätige Flüchtlinge)	0,1	1,0	2,3
Bereinigte Kosten Unterbringung, Verpflegung etc.	5,2	18,7	26,7
Kostenblock 2: Sprach-/Integrationskurse etc. (Annahme)	1	5	5
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,1	1,6	2,4
Kosten gesamt (Unterbringung + Kurse)	6,2	23,7	31,7
Davon: Kosten für Erwerbsfähige	0,5	7,1	14,0
Delta gegenüber Vorjahr	5,2	17,5	8,0

Tabelle 6: Kumulierte Kosten der Flüchtlingshilfe von 2015 bis 2017 in Milliarden Euro

	Basisszenario	Szenario 1 (gute Arbeitsmarktintegration + Flüchtlingszahlen wie im Basisszenario)	Szenario 2 (gute Arbeitsmarktintegration + geringere Flüchtlingszahlen)	Szenario 3 (schlechte Arbeitsmarktintegration + Flüchtlingszahlen wie im Basisszenario)	Szenario 4 (schlechte Arbeitsmarktintegration + höhere Flüchtlingszahlen)
Gesamtkosten	56,1	53,7	49,9	57,5	61,6
Davon: Gesamtkosten für erwerbsfähige Flüchtlinge	19,1	16,7	15,8	20,5	21,6

Literatur

Bundesamt für Flüchtlinge und Migration, 2016, 52.103 Asylbewerber im Januar 2016, Internet: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160204-asylgeschaeftsstatistik-januar.html> [9.2.2016]

Bundesfinanzministerium (BMF), 2016, Vorläufiger Haushaltsabschluss des Bundes für das Jahr 2015, Berlin

Demary, Markus / Diermeier, Matthias / Goecke, Henry / Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Kolev, Galina / Kroker, Rolf / Lesch, Hagen / Matthes, Jürgen / Pimpertz, Jochen / Schaefer, Thilo / Schäfer, Holger, 2015, Neue Herausforderungen – Konjunkturelle Fragen im Herbst 2015, Köln