

Sinn, Hans-Werner et al.

Article

Kosten und Chancen der Migration

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner et al. (2016) : Kosten und Chancen der Migration, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 04, pp. 3-49

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165708>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

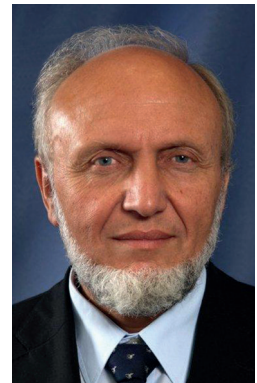
Deutschland hat im vergangenen Jahr Erstaunliches geleistet. Mit der Hilfe vieler Freiwilliger hat das Land über eine Million Flüchtlinge aufgenommen. Die Flüchtlinge wurden von den Behörden untergebracht und versorgt. Die Kanzlerin verbreitete Optimismus: »Wir schaffen das.«² Diese Großzügigkeit ist beeindruckend, stößt aber angesichts der Massen, die unkontrolliert einreisen, an Grenzen. Trotz des Winters kommen derzeit immer noch etwa 2 000 Flüchtlinge pro Tag (vgl. *Handelsblatt* 2016a). Mit dem Frühjahr werden die Zahlen wieder anschwellen. Schaffen wir das wirklich? Oder überfordern wir nicht die Helfer und das Gemeinwesen? Die Ereignisse in Köln sind Vorboten massiver gesellschaftlicher Konflikte in den kommenden Jahren und Jahrzehnten. Mit der chaotischen, unkontrollierten Immigration aus rückständigen Ländern handelt sich Deutschland einen Sack voller Probleme ein. Je schneller sich die Kanzlerin zu einem Kurswechsel durchringt, desto glimpflicher wird die Sache für alle Beteiligten abgehen, auch für sie selbst.

Derzeit lässt Slowenien, das nach der Schließung der ungarischen Grenzen das Tor zum Schengen-Raum verwaltet, nur noch Flüchtlinge durch, die von sich behaupten, aus Syrien, dem Irak oder Afghanistan zu stammen, weil genau diese Menschen von Deutschland aufgenommen werden. Dazu gehören offenbar auch Marokkaner, Algerier und Ägypter, die erst in die Türkei reisen und sich dann als syrische Flüchtlinge ausgeben. Die Länder der genannten Personengruppen haben eine Bevölkerung von derzeit knapp 250 Mio. Menschen, und der jährliche Geburtenüberschuss liegt bei über 5 Millionen.³ Dass der Flüchtlingsstrom

irgendwann wegen der Erschöpfung der Reisewilligen versiegen wird, ist nicht zu erwarten.

Dabei ist nur ein geringer Teil der Flüchtlinge asylberechtigt. Bei den in Deutschland im Jahr 2015 abgeschlossenen Verfahren wurden gerade einmal 0,7% der Antragsteller nach dem deutschen Grundgesetz als Asylsuchende anerkannt. 48% wurden pauschal nach der Genfer Flüchtlingskonvention akzeptiert, weil sie aus Kriegsgebieten stammen (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016, S. 6). Die Aufnahme dieser Menschen ist ein humanitärer Akt, aber keine rechtliche Notwendigkeit. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention, dem Dublin-III-Abkommen und dem Grundgesetz ist Deutschland nicht gezwungen, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, wenn sie über sichere Drittstaaten einreisen. In der Tat sagt das deutsche Asylgesetz in § 26a und § 27 eindeutig, dass nicht als Asylberechtigter anerkannt werden kann, wer über einen sicheren Drittstaat einreist. Damit sind Flüchtlinge, die Deutschland auf dem Landweg erreichen, grundsätzlich nicht berechtigt, Asylanträge zu stellen, und dürfen ohne Visa auch nicht nach Deutschland einreisen. Ähnliches haben kürzlich die ehemaligen Verfassungsrichter Papier (vgl. *Handelsblatt* 2016b) und Di Fabio (2016) unabhängig voneinander betont. Allenfalls sehr kurzfristig kann die Bundesregierung Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen, wie sie aber nun schon viele Monate lang praktiziert werden. Beide Ex-Verfassungsrichter betonen die Pflicht des deutschen Staates, seine Grenzen zu sichern, und verlangen fast schon ultimativ von der Bundesregierung, nun endlich die selbst geschlossenen Verträge einzuhalten.

Die Vorstellung, dass man Millionen von Menschen erst nach Deutschland einreisen lassen könne, um nach einer Einzelfallprüfung die nicht asylberechtigten anschließend wieder abzuschieben, ist ohnehin unrealistisch. Wer erst einmal drin ist, der wird kaum wieder gehen. Personen, die hier nicht anerkannt werden, tauchen unter, wechseln ihre Identität und bewerben sich von neuem, oder sie su-



Hans-Werner Sinn*

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Erweiterte Fassung von H.-W. Sinn, »Der Klub steht nicht allen offen«, *Welt am Sonntag*, 24. Januar 2016, S. AV12.

² Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, 31. August 2015, verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>.

³ Vgl. Weltbank, *World DataBank, Database World Development Indicators*, verfügbar unter: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators&p-review=on>.

chen ihr Glück in einem anderen EU-Land. Abgeschoben werden nur wenige, weil das Herkunftsland oft nur schwer nachweisbar ist und sich, wenn es denn identifiziert wurde, vielfach weigert, die eigenen Staatsbürger zurückzunehmen. Von Januar bis Dezember 2015 wurden nach jetzigen Erkenntnissen knapp 21 000 Personen abgeschoben (vgl. *Zeit Online* 2016), während aber 91 514 Asylanträge abgelehnt wurden (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016, S. 6).

Die humanitäre Aufgabe und die Chancen und Gefahren einer multikulturellen Gesellschaft zu bewerten, fällt schwer. Die Bilder von den Chefärzten aus Aleppo, den Ausschreitungen in der Silvesternacht und den hilflosen Kindern vor den Grenzzäunen verschwimmen ineinander.

Umso wichtiger ist es, die ökonomischen und sachlichen Argumente zu diskutieren, die von der Bundeskanzlerin und von vielen ethisch getriebenen Kommentatoren hilfswise zur Begründung einer Politik der offenen Grenzen angeführt werden.

Theoretisch kann es positive Arbeitsmarkteffekte für die deutsche Bevölkerung geben. Flüchtlinge könnten als Selbstständige tätig werden und die Ökonomie mit neuen Produkten aus ihren Heimatländern bereichern. Einige werden sich für höher qualifizierte Arbeiten eignen. Doch die meisten werden im Dienstleistungssektor unterkommen wollen und sich der Industrie als Fließbandarbeiter anbieten. Ob sie die gewünschten Stellen finden werden, steht allerdings in den Sternen, denn die kommen im Regelfall nur bei einer weiteren Ausspreizung der Lohnskala nach unten zustande, die freilich durch den Mindestlohn behindert wird. Immerhin bezogen noch 2013 etwa 50% der nach 2007 eingereisten Migranten aus Krisengebieten Löhne unterhalb des Mindestlohns. Angesichts der geringen Qualifikation der Flüchtlinge wird es zu einem erheblichen Teil eine Immigration in die Arbeitslosigkeit geben. Dass die Bundesagentur die arbeitslosen Flüchtlinge in Zukunft nicht mehr in der allgemeinen Arbeitslosenstatistik mitzählen will, spricht Bände.

Wegen der Schuldenfinanzierung der Kosten gibt es kurzfristige Konjunkturerfekte, weil Mittel ausgegeben werden, die sonst zur Schuldentilgung verwendet worden wären. Das wird für die Eingliederung der Flüchtlinge nützlich sein. Aber es handelt sich dabei nicht um Nettoeffekte, weil die zusätzlichen Schulden ja später durch Entzug von Steuermitteln bedient werden müssen, was genau die gegenteiligen Nachfrageeffekte hervorruft.

Die Kanzlerin argumentiert, man könne Deutschland mit seinen 3 600 km Landgrenze nicht abriegeln. Damit übersieht sie nicht nur, dass Deutschland relativ zu seiner Größe aus geometrischen Gründen extrem kurze Grenzen hat, sondern auch, dass sie vom Grundgesetz zum Schutz der deutschen

Grenzen verpflichtet wird. Der Staat ist Treuhänder des öffentlichen Vermögens in Form der freien Natur und der über Generationen aufgebauten Infrastruktur, und er muss die Funktionsfähigkeit der für jedermann verfügbaren öffentlichen Einrichtungen wie Ämter, Kammern, Gerichte, Polizei, Schulen und Universitäten erhalten. Bei der Nutzung all dieser Leistungen besteht eine Rivalität zwischen Flüchtlingen und Einheimischen, und die Erbringung und Sicherung der Nutzungsqualität kostet viel Geld. Ökonomen sprechen hier von Klubgütern. So wie die eigene Wohnung ein Klubgut ist, das der Familie gehört, oder der Fußballplatz ein Klubgut im Eigentum der Vereinsmitglieder, handelt es sich beim öffentlichen Vermögen um Klubgüter im Eigentum der Staatsbürger. Die Vorstellung, der Zugang zu den öffentlichen Klubgütern müsse Ausländern jedweder Herkunft unbeschränkt zustehen, ist aus ökonomischer und staatsrechtlicher Sicht abwegig.

Ähnliches gilt für die Funktion des Staates als einer Versicherungsinstitution (vgl. Sinn 1995), die Glück und Pech im Leben ausgleicht, indem sie einkommensabhängige Steuern erhebt und den unterdurchschnittlich verdienenden Bürgern mehr soziale Leistungen und öffentliche Güter zur Verfügung stellt, als diese Bürger via Steuern und Sozialversicherungsbeiträge selbst an den Staat entrichten, während die überdurchschnittlich Verdienenden per saldo Mittel an den Staat abführen müssen. So wie eine private Versicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit in Schwierigkeiten geriete, wenn sie zunehmend schlechte Risiken mitversichern muss, wird auch der Sozialstaat bei einer freien Immigration der Bedürftigen lädiert (vgl. Sinn 2002; Sinn 2003, Kapitel 3).

Sicher, es könnte theoretisch sein, dass junge und gebildete Migranten zu uns kommen, die den Staat finanziell unterstützen, statt ihn zu belasten. Aber das ist derzeit leider nur bei einer Minderheit der Fall. Das ist durch die Studien von Bernd Raffelhüschen von der Universität Freiburg belegt (vgl. Stiftung Soziale Marktwirtschaft 2015; Raffelhüschen und Moog 2016). Raffelhüschen ist einer der wenigen Experten für das sogenannte Generational Accounting, über die Deutschland verfügt. Das Generational Accounting ist die einzige verlässliche Methode, um solche Effekte zu messen. Raffelhüschen hat berechnet, dass eine Million Flüchtlinge den deutschen Staat per saldo und auf die Dauer 450 Mrd. Euro kosten würden, also 450 000 Euro pro Kopf. Dabei unterstellt er, dass sie nach sechs Jahren so integriert würden, wie es die bislang schon in Deutschland anwesenden Altmigranten im Durchschnitt sind.

Nach Raffelhüschen kosten bereits die Altmigranten den Staat per saldo viel Geld, weil sie unterdurchschnittliche Markteinkommen haben und deshalb von der Umverteilung des Sozialstaates profitieren. Und die neuen Migranten werden noch teurer als die alten, weil sie erst noch integriert werden müssen.

Dieses Ergebnis wurde auch von Holger Bonin, einem anderen Experten für das Generational Accounting, in einer Studie nachgewiesen, die von der Presse in ihr Gegenteil verdreht wurde. So errechnete Bonin im Jahr 2014 für die im Jahr 2012 in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung, dass dem Staat durch sie auf die Dauer ein Finanzierungsdefizit von 79 100 Euro pro Kopf entsteht (vgl. Bonin 2014 S. 56; 2016).

Auch eine ältere Studie des ifo Instituts, an der unter anderem Martin Werding, Gebhard Flaig und der Verfasser beteiligt waren, kam auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels zu dem Schluss, dass die in den 1990er Jahren in Deutschland vorhandenen Migranten dem Staat per saldo erhebliche Kosten verursachen (vgl. Sinn et al. 2001).

Der Grund dafür liegt darin, dass Deutschland einen Sozialstaat hat, der per saldo Ressourcen von den überdurchschnittlich Verdienenden zu den unterdurchschnittlich Verdienenden umverteilt, und dass die Migranten unterdurchschnittlich verdienen und deshalb unterdurchschnittlich an der Finanzierung der allen zur Verfügung stehenden staatlichen Leistungen beteiligt sind (die sie größtenteils auch noch überproportional in Anspruch nehmen). Zwar sind die Migranten jung und würden insofern bei gleicher Qualifikation wie Einheimische einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Finanzierung des Staates leisten, doch überwiegt der Effekt, dass sie tatsächlich unterdurchschnittlich qualifiziert sind und insofern von den Umverteilungswirkungen des Sozialstaates profitieren.

Es kommt hinzu, dass ein vergleichsweise hoher Anteil der Migranten nicht oder nur wenig arbeitet. So ist der Anteil der Personen ohne Erwerbseinkommen unter den Migranten mit etwa einem Viertel in Deutschland deutlich höher als der entsprechende Anteil unter den Einheimischen, der nur bei einem Sechstel liegt (vgl. Battisti und Felbermayr 2015). Und während der Anteil der (nicht in Deutschland geborenen) Ausländer an der Gesamtbevölkerung bei 7,3% liegt, macht diese Bevölkerungsgruppe 18% der Hartz-IV-Empfänger und 25% der Sozialhilfe-Empfänger aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2015, Tab. 1.1).

Wie wichtig die Integration ist, zeigt Raffelhüschen anhand einer fiktiven Rechnung. Gesetzt den Fall, die eine Million Flüchtlinge, die bislang zu uns kamen, hätten bei gleicher Altersstruktur über die durchschnittliche Ausbildung der in Deutschland bereits ansässigen Bevölkerung verfügt und wären sofort einsetzbar. Dann würden sie dem deutschen Staat einen langfristigen Einnahmeüberhang verschaffen, der einem Versicherungswert von 300 Mrd. Euro entspricht.

Die humanitäre Aufgabe, den Flüchtlingen zu helfen, ist also nicht zugleich ein Geschäft für den deutschen Staat. Denn die Migranten, die zurzeit nach Deutschland drängen, sind

nicht identisch mit jenen, die wir uns aufgrund eines Punktesystems nach kanadischem Muster aussuchen würden.

So gesehen geht es bei der Entscheidung der Bundesregierung, eine unkontrollierte Zuwanderung zuzulassen, keineswegs nur um die Frage, ob die immateriellen Werte einer freien Gesellschaft gefährdet werden. Es geht auch um die konkrete Frage, wie viel die Staatsbürger von ihrem öffentlichen Vermögen und dem sozialstaatlichen Versicherungsschutz hergeben wollen. Das sollte wegen der langfristigen Bindungswirkungen heutiger Entscheidungen nicht die Bundesregierung festlegen, sondern der Bundestag.

Bisweilen wird unterschwellig in Kommentaren die Auffassung vertreten, ein offener, freiheitlicher Staat dürfe seine Grenzen nicht schützen und befestigen. Dieses Argument hat die gleiche logische Qualität wie die Aussage, dass das Privateigentum im Widerspruch zu einer liberalen Gesellschaft stehe: Das Gegenteil ist der Fall. Ohne Privateigentum, das notfalls durch Zäune geschützt wird, entsteht eine Wild-West-Gesellschaft mit Mord und Totschlag. Beim Zusammenleben der Staaten ist es nicht anders. Chaos, Gewalt und Ineffizienz werden die Folge sein, wenn die Staaten darauf verzichten, ihre Grenzen und damit das öffentliche Eigentum der Staatsbürger wirksam zu schützen.

Das heißt nicht, dass jeder einzelne Staat Grenzen braucht. So wie ich den Zaun zu meinem Nachbarn beseitigen kann, wenn ich sicher bin, dass er nicht Fremden den Zutritt zu unseren Grundstücken erlaubt, so können sich auch benachbarte Länder zusammenschließen, um den Tausch ihrer öffentlichen Güter durch freie Migration zu ermöglichen. In diesem Sinne erlaubt das Schengen-Abkommen den äquivalenten Tausch der nationalen Klubgüter durch Migration.

Dieser Tausch verlangt aber zwingend, dass die Außengrenzen des Schengen-Raums wirksam geschützt werden. Das heißt, dass vor allem die slowenische und italienische Außengrenze zu sichern sind. Ungarn und Spanien sichern ihre Grenzen bereits. Nachdem Spanien beschlossen hat, die Flüchtlinge nach Afrika zurückzubringen, ist die Zahl der Flüchtenden drastisch zurückgegangen, während vor der italienischen Küste immer noch Tausende die lebensgefährliche Flucht antreten. So sind im vergangenen Jahr nur noch 106 Personen vor der spanischen Küste bei Fluchtversuchen umgekommen. Vor der italienischen Küste kamen demgegenüber 2 892 Personen zu Tode (vgl. International Organisation for Migration 2016). Diese Zahlen sollte sich vergegenwärtigen, wer meint, die Praktizierung einer naiven Willkommenskultur führe zu besonders humanen Effekten. Zwischen einer vordergründigen Gesinnungsethik und einer auf die langfristigen Effekte schauenden Verantwortungsethik wusste schon Max Weber zu unterscheiden.

Am sinnvollsten wäre es, Italien zur Übernahme des spanischen Ansatzes zu drängen und Slowenien bei der Sicherung seiner Außengrenze zu helfen. Denn wenn die slowenische Grenze dicht ist, gibt es faktisch kaum noch Möglichkeiten, den zentraleuropäischen Schengen-Raum auf dem Landweg zu erreichen.

Das heißt nicht, dass das Asylrecht eingeschränkt werden sollte, denn an der slowenischen Grenze könnten mit finanzieller Unterstützung Deutschlands Auffanglager errichtet werden, in denen das Asylverfahren nach deutschem oder, noch besser, nach einem neuen einheitlichen EU-Recht durchgeführt wird. Die asylberechtigten Personen könnten nach einer Einzelfallprüfung von dort aus nach Deutschland und anderen aufnahmebereiten Ländern weitergeleitet werden. Deutschlands Geschichte ist eine bleibende Verpflichtung, den politisch Verfolgten Schutz zu gewähren, nicht aber, den unkontrollierten Massenansturm von Wirtschaftsflüchtlingen hinzunehmen. Wenn der deutsche Staat beschädigt wird, kann er auch seine humanitären Aufgaben nicht mehr erfüllen.

Literatur

Battisti, M. und G. Felbermayr (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/DocDL/sd-2015-20-battisti-felbermayr-fluechtlinge-2015-10-29.pdf>.

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf.

Bonin, H. (2016), »So wie die Zuwanderung läuft, läuft sie falsch«, in G. Felbermayr, M. Knoche und L. Wößmann (Hrsg.), *Hans-Werner Sinn und 25 Jahre deutsche Wirtschaftspolitik*, Hanser, München, 236–237.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016), »Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015«, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile.

Di Fabio, U. (2016), *Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem*, verfügbar unter: http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf.

Handelsblatt (2016a), »Das Asylpaket II soll endlich kommen«, 27. Januar 2016, 4–5.

Handelsblatt (2016b), »Unbegrenzte Einreise ist ein Fehler«, Interview mit Hans-Jürgen Papier, 12. Januar, 4–5.

International Organization for Migration (2016), »IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015«, Pressemitteilung, 5. Januar, verfügbar unter: <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>.

Raffelhüschen, B. und S. Moog (2016), »Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz«, *ifo Schnelldienst* 69(4), 24–29.

Sinn, H.-W. (1995), »A Theory of the Welfare State«, *Scandinavian Journal of Economics* 97, 495–526, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/docs/rts/rts-mitarbeiter/IFOMITARBSINNCV/CVSinnPDF/CVSinnPDFrefjournalsbis2006/Theory-Welfare-State-SJE97-1995_5356154_de.pdf.

Sinn, H.-W. (2002), »EU Enlargement and the Future of the Welfare State«, Stevenson Citizenship Lectures, *Scottish Journal of Political Economy* 49, 104–115, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/docs/rts/rts-mitarbeiter/IFOMITARBSINNCV/CVSinnPDF/CVSinnPDFrefjournalsbis2006/EU_Enlargement_Future_214048_de.pdf.

Sinn, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Basil Blackwell, Oxford, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/dms/ifodoc/docs/publ/einzelschriften/SINNBOOK1/publ-sinn-2002-systcomp-ch3_230244_en.pdf.

Sinn, H.-W., G. Flaig, M. Werding, S. Munz, N. Düll und H. Hofmann in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung des Arbeitsmarktes*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2, ifo Institut, München, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Beitraege_z_Wifo_2.pdf.

Statistisches Bundesamt (2015), *Fachserie 1 Reihe 2.2 – 2014, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus*, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220147004.pdf?__blob=publicationFile.

Stiftung Soziale Marktwirtschaft (2015), »Planlose Zuwanderung kostet dauerhaft 17 Mrd. Euro pro Jahr«, Pressemitteilung, 24. November, verfügbar unter: http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Pressemitteilungen/2015/PM_Generationenbilanz_Fluechtlinge_24-11-2015.pdf.

Zeit Online (2016), »Zahl der Abschiebungen 2015 verdoppelt«, 20. Januar, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/abschiebungen-asylbewerber-nordrhein-westfalen-bayern>.

Die Debatte zu den Auswirkungen von Geflüchteten wird hoch emotional geführt, nicht nur in Politik und Gesellschaft, sondern auch unter Wissenschaftlern; dies wurde auch im Januar 2016 im Laufe der Diskussion der Präsidenten der sechs Wirtschaftsforschungsinstitute bei der Leibniz-Gemeinschaft deutlich. Das ist fatal, denn die Aufgabe der Wissenschaft ist es, die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Diskussion zu informieren und zu versachlichen – und nicht, Emotionen zu schüren. Wir benötigen einen ausgewogenen, wissenschaftlichen Diskurs über die Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf Wirtschaft und Gesellschaft. Dazu gehört es, nicht nur die Kosten und Risiken, sondern auch die Chancen und Lösungen aufzuzeigen. In der aktuellen Diskussion begehen wir als Ökonomen drei fundamentale Fehler, die dazu führen, dass die Wirtschaftswissenschaften ihrer gesellschaftlichen Aufgabe und Verpflichtung nicht mehr gerecht werden.

Der erste Fehler ist die zu enge Fokussierung auf den Staat und dessen Steuern und Transferzahlungen, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Flüchtlingsmigration zu messen. Nach dieser Logik rechnet sich ein Geflüchteter aus wirtschaftlicher Sicht nur dann, wenn er dem Staat mehr Steuereinnahmen bringt, als er an Transfers und anderen Zuwendungen erhält. Es steht außer Frage, dass die staatlichen Ausgaben für Geflüchtete auf Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, massiv sein werden und die Mehrzahl der Flüchtenden aus dieser engen Perspektive ein »Verlustgeschäft« für den deutschen Staat sein werden (vg. Bonin 2016). Denn die Mehrzahl dieser Menschen hat eine geringe Qualifikation und wird nur langsam in Arbeit kommen, die zudem eher gering entlohnt wird und somit auch nur vergleichsweise geringe Steuereinnahmen mit sich bringt. Nach dieser verqueren Logik ist jedoch auch die Mehrheit der deutschen Staatsbürger ein »Verlustgeschäft« für den Staat, da der größte An-

teil der Steuereinnahmen durch eine recht kleine Minderheit von Arbeitnehmern und Selbständigen geleistet wird.

Der fundamentale Fehler dieses Arguments liegt darin, dass es ist nicht Ziel der Wirtschaftspolitik ist, die Steuereinnahmen zu maximieren oder die staatlichen Ausgaben zu minimieren. Sondern Aufgabe des Staates und seiner Wirtschaftspolitik ist es, Wohlstand und Lebensqualität für seine Bürger zu schaffen und zu sichern. So sind beispielsweise staatliche Ausgaben für Bildung meist wünschenswert, selbst wenn sie mit einer höheren Verschuldung des Staates einhergehen, da sie langfristig Wirtschaftswachstum und Wohlstand schaffen. Deshalb muss jede Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Geflüchteten nicht nur die staatlichen Ausgaben, sondern auch den wirtschaftlichen Beitrag dieser Menschen durch Angebots- und Nachfrageeffekte berücksichtigen. So spiegelt sich der wirtschaftliche Beitrag eines Arbeitnehmers nicht nur in der Höhe seines eigenen Einkommens, sondern auch in den Einkommen anderer und den Erträgen des Unternehmens wider. Und dies bedeutet, dass auch ein Arbeitnehmer mit geringem Einkommen gesamtwirtschaftlich einen positiven Beitrag leisten kann, selbst wenn er mehr Transferzahlungen vom Staat erhält, als er an Steuern zahlt.

Ein direkt mit diesem Argument verbundener Fehler ist die engstirnige Fokussierung auf Staatsschulden und das Ignorieren des Vermögens von Staat und Gesellschaft. Jeder Unternehmer weiß, dass der wirtschaftliche Erfolg seines Unternehmens nicht nur von der Verschuldung, sondern vor allem auch von den Vermögenswerten bestimmt wird. Dabei wird ignoriert, dass zwar die Schulden wieder leicht abgebaut werden, das Vermögen des deutschen Staates jedoch noch viel stärker schrumpft (vgl. Gornig et al. 2015) – über die vergangenen 15 Jahre hat das Nettovermögen des deutschen Staates um über 500 Mrd. Euro abgenommen – vor allem durch den massiven Verfall der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland, die der Wirtschaft und zukünftigen Generationen nicht mehr zu Verfügung steht



Marcel Fratzscher*



Simon Junker**

* Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D., ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Professor für Makroökonomie und Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin und Mitglied im CEPR.

** Dr. Simon Junker ist stellvertretender Leiter der Abteilung »Konjunkturpolitik« am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

und somit auch massive wirtschaftliche Kosten verursacht. Nicht berücksichtigt bei diesen Zahlen ist das noch viel wichtigere Vermögen einer jeden Gesellschaft – die Fähigkeiten ihrer Menschen, der Zusammenhalt und das Funktionieren von Gesellschaft und Demokratie.

Der zweite grundlegende Fehler in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte um die Flüchtlingsmigration ist die Vorstellung, die Ausgaben für Geflüchtete müssten minimiert werden. Das Gegenteil trifft zu: Je mehr und besser wir heute in die Integration der Geflüchteten investieren, desto größer ist der Nutzen für die Geflüchteten selbst und für die Gesellschaft als Ganzes. Der Erfolg der Integration hängt natürlich von der Motivation und den Fähigkeiten der Geflüchteten ab. Genauso wichtig für diesen Erfolg sind jedoch der Wille und die Bemühungen von uns als Gesellschaft, diese Menschen zu integrieren.

Trotz Verbesserungen legen wir den Geflüchteten nach wie vor viel zu hohe Hürden in den Weg, um Qualifikationen zu erwerben und in den Arbeitsmarkt zu kommen – angefangen von langen Wartezeiten bis hin zu einer schleppenden Unterstützung, die zudem zu wenig auf die Bedürfnisse der häufig traumatisierten Menschen ausgerichtet ist. Die noch größere Herausforderung ist zudem die Integration der vielen geduldeten Menschen, die es häufig durch die hohe Unsicherheit über einen möglichen Verbleib noch schwieriger haben, in den Arbeitsmarkt zu kommen.

Effizient gestaltete Aus- und Weiterbildung erhöht die Chancen auf eine erfolgreiche Integration – umso schneller werden die Geflüchteten auch einen wirtschaftlichen Beitrag leisten können, und umso höher kann dieser Beitrag ausfallen. Langfristig sind Kosten und Nutzen also nicht unabhängig voneinander. Vielmehr sind die Ausgaben für Flüchtlinge nicht als Kosten, sondern als Investitionen zu begreifen.

Zudem sollten wir uns nicht nur auf die möglichen »Kosten« der Integration konzentrieren, sondern fragen, welche Kosten eine Nicht-Integration, eine gescheiterte Integration, für Wirtschaft und Gesellschaft verursachen. Ein solches Scheitern würde reale Kosten verursachen, nicht nur für die Wirtschaft und den Staat, sondern auch für das Funktionieren unserer Gesellschaft und Demokratie.

Ein dritter grundlegender Fehler ist es, von vornherein die Integration der Geflüchteten zu einem Verteilungskampf hochzustilisieren, bei dem die Integration der Geflüchteten zu wirtschaftlichen Nachteilen für die bereits in Deutschland lebenden Menschen führt. Denn der Ausgang dieses Prozesses ist auch abhängig von kurzfristigen Weichenstellungen und damit zumindest in der mittleren Frist eine Chance: Gelingt eine Integration in den Arbeitsmarkt, ergeben sich langfristig Vorteile, die den Kosten entgegenstehen. Diese Integration geschieht aber nicht von selbst. Wichtig ist es daher, die

Flüchtlinge mit Angeboten zum Erlernen der erforderlichen Sprachkenntnisse, aber auch mit passenden Ausbildungsprogrammen zu unterstützen (vgl. Aiyar et al. 2016), statt die kurzfristigen Kosten so gering wie möglich zu halten.

Bei all dem darf die berechtigte Sorge vor negativen Auswirkungen auf heimische private Haushalte, und hier insbesondere diejenigen mit einem geringen Einkommen, nicht aus dem Blick geraten – etwa deswegen, weil die vielen Geflüchteten vor allem geringqualifizierte deutsche Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt verdrängen und ihnen Jobs wegnehmen könnten und Druck auf die Löhne in entsprechenden Jobs entstehen könnte (vgl. Battisti et al. 2015a). Gegenwärtig kann nur spekuliert werden, wie sich die Zuwanderung auf den deutschen Arbeitsmarkt auswirken wird. Das Fazit der wissenschaftlichen Literatur ist hierzu alles andere als eindeutig. In einigen Fällen gab es negative Auswirkungen der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigung Einheimischer, in anderen Fällen haben jedoch die positiven Effekte überwogen (vgl. Foged und Peri 2015). So hat beispielsweise die Zuwanderung in Dänemark in den 1980er und 1990er Jahren dazu geführt, dass Einheimische einen Fahrstuhleffekt erfahren haben, also in besser bezahlte Jobs hochrücken konnten, so dass sowohl die Beschäftigung als auch die Einkommen der Bürger gestiegen sind (vgl. Schmieder 2016).

Zudem war der Arbeitsmarkt in Deutschland selten stärker als heute; auch der Internationale Währungsfonds kommt in einer aktuellen Studie zu dem Ergebnis, dass dies die Integration selbst überwiegend Geringqualifizierter erleichtert (vgl. Aiyar 2016). Es gibt über eine Million offene Stellen, und bis zum Jahr 2030 werden netto 5 Mio. Babyboomer in Rente gehen. Unternehmen benötigen Arbeitnehmer – nicht nur hochqualifizierte Fachkräfte, sondern auch weniger Qualifizierte. Die Migration nach Deutschland, auch durch Flüchtlinge, wird sicherlich nicht all diese Lücken füllen können, aber sie kann die negativen Auswirkungen der demographischen Entwicklung zumindest ein wenig abfedern (vgl. Battisti 2015b). Ebenso wichtig ist es aber, auch den bereits in Deutschland lebenden Menschen mit geringem Einkommen bessere Perspektiven zu bieten.

Auch die gegenwärtige Sorge, die hohen Ausgaben für Flüchtlinge würden zwangsläufig zu geringeren Leistungen für andere Menschen führen – beispielsweise könne weniger für Bildung oder für Infrastruktur ausgegeben werden – kann und sollte entkräftet werden. Selten war die finanzielle Lage für die öffentliche Hand besser als heute. Der deutsche Staat hat hohe Überschüsse – über 12 Mrd. Euro, oder 0,4% der Wirtschaftsleistung, allein für den Bund im Jahr 2015. Die Prognosen gehen mehrheitlich davon aus, dass auch in diesem Jahr insgesamt Überschüsse anfallen – und das, obwohl bereits erhebliche Ausgaben hinsichtlich der Flüchtlingsmigration eingerechnet sind (vgl. van Deuverden 2015). Zudem kann die öffentliche Hand zu

einem negativen Realzins Kredite aufnehmen, um notwendige Investitionen zu finanzieren. Die Schwächen in der öffentlichen Infrastruktur, bei der Bildung und in anderen Bereichen sind nicht erst durch die Geflüchteten entstanden, sondern existieren bereits seit vielen Jahren. Die Politik sollte daher der Versuchung widerstehen, die Schuld für fehlendes Handeln und falsche Prioritäten auf die Flüchtlingskrise zu schieben.

Im November 2015 haben wir am DIW Berlin eine Studie mit Szenarien zu den möglichen Kosten und Nutzen der Flüchtlingsmigration veröffentlicht (Fratzscher und Junker 2015). Das Ziel der Studie war es, diese drei oben angeführten Elemente explizit in den Berechnungen der wirtschaftlichen Auswirkungen der Flüchtlingsmigration zu berücksichtigen. Diese Szenarien vergleichen die staatlichen Ausgaben für Geflüchtete mit dem möglichen gesamtwirtschaftlichen Beitrag dieser Menschen, der davon abhängt, wie schnell Geflüchtete Arbeit finden und wie produktiv sie sein werden. Das Hauptresultat ist, dass selbst unter einem recht pessimistischen Szenario der wirtschaftliche Beitrag der Geflüchteten die staatlichen Ausgaben nach fünf bis zehn Jahren übertrifft – sofern die Integration gelingt.

Jedes wissenschaftliche Modell versucht die Realität in vereinfachter Weise darzustellen. Jedes Modell kann komplexer und vielschichtiger gestaltet werden, ohne jedoch notwendigerweise akkurater oder informativer zu werden. Unsere Szenarien beruhen auf einem Modell, das so einfach wie möglich gestaltet ist, um die wichtigsten Mechanismen zu illustrieren, und auf der Erfahrung mit Geflüchteten in der Vergangenheit. Die Berechnungen sind für jeden im Internet frei zugänglich, so dass man leicht auch abweichende Annahmen, Mechanismen und Größen hinzufügen kann – etwa Auslandseinkommen oder Abschreibungen, um die Auswirkungen auf Ausgaben und Nutzen zu analysieren. Nicht nur die Integration in den Arbeitsmarkt unterliegt einer hohen Unsicherheit, sondern auch die Höhe der Zuwanderung und die notwendigen Ausgaben des Staates für Geflüchtete in den kommenden Jahren. Unser Hauptresultat ändert sich dadurch jedoch nicht grundlegend.

So wird etwa argumentiert, die deutsche Wirtschaft könne langfristig die höhere Nachfrage durch Geflüchtete nicht befriedigen: Das Resultat der zusätzlichen Nachfrage durch Geflüchtete sei lediglich eine höhere Inflation in Deutschland. Diese Kritiker widersprechen sich fast im gleichen Atemzug, da sie auf der anderen Seite monieren, die Geflüchteten würden die Löhne senken, was aber die Inflation reduzieren würde. Und sie ignorieren, dass auch der Kapitalstock sich anpassen wird.

Zunächst dürfte der Nachfrageeffekt wirken: Der zusätzliche Konsum – dies umfasst sowohl staatliche Ausgaben für Unterbringung, Versorgung und Integration der Flüchtlinge als

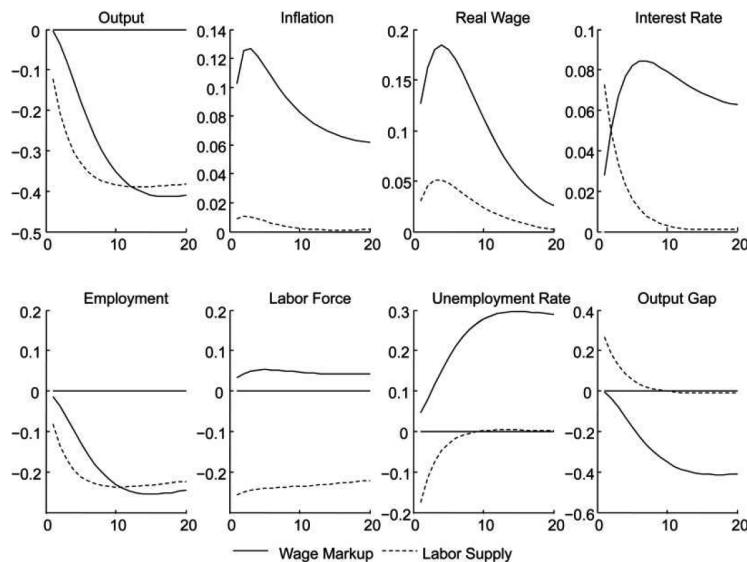
auch deren privaten Verbrauch – regt die Wirtschaftsleistung an. Ob diese Nachfrage mit vorhandenen Kapazitäten vollständig bedient werden kann, ist allenfalls kurzfristig relevant. Die Mehrheit der Prognosen – nationaler wie internationaler Institute und Institutionen – geht selbst für dieses Jahr von einem beträchtlichen realwirtschaftlichen Effekt bei vernachlässigbaren Preiseffekten aus. Über die Zeit dürften die Kapazitäten aber im Bedarfsfall – ein Preisdruck signalisiert Knappheiten – an die gestiegene Nachfrage angepasst werden: Anfängliche Kapazitätsbeschränkungen werden über Investitionen, einen steigenden Kapitalstock und eine steigende Arbeitsnachfrage abgebaut; davon profitieren vor allem die bereits in Deutschland lebenden Menschen.

Anschließend kommt mehr und mehr der angebotsseitige Schub zum Tragen, wenn nämlich die Flüchtlinge nach und nach die erforderlichen Qualifikationen erwerben und sich verstärkt in den Arbeitsmarkt integrieren. Dies können durchaus auch geringqualifizierte Tätigkeiten sein. Eine Verdrängung bestehender Arbeitsverhältnisse findet nicht notwendigerweise statt: Studien zeigen, dass bereits Beschäftigte anschließend produktivere Tätigkeiten ausführen und höhere Löhne erzielen. Auch indirekte Effekte sind wichtig: So könnte ein größeres Angebot etwa im Betreuungsbereich Freiräume für Hochqualifizierte schaffen, die diese nutzen, um verstärkt am Arbeitsmarkt aktiv zu werden. Dieser Angebotseffekt erzeugt zusätzliche Einkommen, die wiederum zu einer höheren Nachfrage führen, unabhängig von dem oben beschriebenen Nachfrageeffekt.

Die Simulationen berücksichtigen keine Preiseffekte. Groß werden diese aber nicht ausfallen, so dass diese Einschränkung nicht substantiell ist. Die gesamte Analyse betrachtet einen Zeitraum von zwei Dekaden; Kapazitätsbeschränkungen und verzögerte Anpassung dürften unter dem Strich eine untergeordnete Rolle spielen. Zudem wirken die zugrunde liegenden Effekte, der Nachfrage- und der Angebotsimpuls bezüglich ihrer Wirkung auf Preise in entgegengesetzte Richtung.

Es ist sinnvoll und wichtig, auch komplexere Gleichgewichtsmodelle für diese Analysen der Auswirkungen von Migration auf die Volkswirtschaft heranzuziehen. Ein prominentes Beispiel ist die führende Forschung von Gali, Smets und Wouters (2012), die unter anderem auch Schocks auf das Arbeitsangebot in einer Volkswirtschaft analysieren. Abbildung 1 (aus dieser Studie) zeigt die Auswirkungen auf verschiedene gesamtwirtschaftliche Variablen eines negativen Schocks auf das Arbeitsangebot, also eines exogenen Rückgangs des Arbeitsangebots. Im Fall der deutschen Flüchtlingszuwanderung müssen also alle Effekte das umgekehrte Vorzeichen haben, da es sich hierbei um einen positiven Schock auf das Arbeitsangebot handelt. Diese Analyse bestätigt drei grundlegende Punkte. Zum einen, dass die meisten Auswirkungen eines derartigen Schocks zeitlich begrenzt sind und zum

Abb. 1
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines *negativen* Schocks auf das Arbeitsangebot in einem geschätzten neu-keynesianischen Modell



Quelle: Gali et al. (2012).

größten Teil ihre volle Wirkung nach zwölf Quartalen, also nach drei Jahren, ausgeübt haben. Zum zweiten bestätigt die Analyse den sowohl geringen als auch zeitlich sehr begrenzten Einfluss eines solchen Schocks auf Inflation und Zinsen. Und das dritte wichtige Resultat ist der permanente Effekt auf die Wirtschaftsleistung.

Auch wird moniert, unser Modell ignoriere die Zinszahlungen auf die Ausgaben für Flüchtlinge. Auch diese Kritik ist nicht überzeugend. Selbst wenn der Staat Schulden machen müsste, kann er dies in der gegenwärtigen Niedrigzinsphase zu einem negativen Realzins tun. Auch die Sorge, höhere Ausgaben für Flüchtlinge würden langfristig die Zinsen erhöhen, erscheint wenig plausibel. Auch hier zeigt das neukeynesianische Gleichgewichtsmodell, wie in der Abbildung dargelegt, wie gering und kurzlebig sich ein Angebotsschock auf die Zinsen auswirkt.

Der Streit in Deutschland zwischen Wissenschaftlern über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Flüchtlingskrise – über die Kosten und, ja auch den Nutzen – ist skurril. In diesem Streit geht es zumeist um Glaubensbekenntnisse, wessen Theorie die richtige ist, und nicht um Empirie und Fakten. Anstelle über wirtschaftliche Theorien und Orthodoxie zu diskutieren, sollten wir empirische Modelle bemühen, um die möglichen Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung besser zu verstehen. Auch der Internationale Währungsfonds hat erst kürzlich vorgemacht, dass dies in der Tat möglich ist (vgl. Aiyar 2016).

Deutschland war in den vergangenen 100 Jahren wohl nie in einer günstigeren Lage, die riesigen Herausforderungen

der gegenwärtigen Flüchtlingsmigration erfolgreich zu bewältigen. Unser Land hat in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder bewiesen – von der Aufnahme von Aussiedlern nach dem Zweiten Weltkrieg bis hin zu den Geflüchteten des Balkankrieges in den 1990er Jahren –, dass es auch unter deutlich schlechteren Bedingungen eine solche Herausforderung bestehen kann. Die Rolle der Wissenschaft ist es, Wirkungszusammenhänge ausgewogen zu analysieren, um damit konstruktiv und konkret Lösungsoptionen für politische Entscheidungsträger aufzuzeigen. Nur dann kann die Wissenschaft ihrer gesellschaftlichen Aufgabe gerecht werden.

Literatur

- Aiyar, S., B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detragiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spillimbergo und P. Topalova (2016), »The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges«, IMF Staff Discussion Note SDN/16/02.
- Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015a), »Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?«, *ifo Schnelldienst* 68(18), 42–51.
- Battisti, M., G. Felbermayr und P. Poutvaara (2015b), »Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 68(22), 22–25.
- Bonin, H. (2016), »Beiträge von Ausländern und Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt«, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung »Migration zwischen Hoffnung und Wagnis« der Ludwig-Maximilians-Universität München, 12. Januar 2016, und Bonins dahinterliegenden Analysen, verfügbar unter: <https://videoonline.edu.lmu.de/de/node/7299>.
- Deuverden, K. van (2015), »Finanzpolitik: Haushaltsspielräume werden enger – umso wichtiger sind jetzt richtige Ausgabeentscheidungen«, *DIW Wochenbericht* (51 + 52), 1218–1227.
- Foged, M. und G. Peri (2015), »Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data«, IZA Discussion Paper Nr. 8961.
- Fratzcher, M. und S. Junker (2015), »Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition«, *DIW Wochenbericht* (45), 1083–1088.
- Gali, J., F. Smets und R. Wouters (2012), »Unemployment in an Estimated New Keynesian Model«, NBER Macro Annual 2012.
- Gornig, M., C. Michelsen und K. van Deuverden (2015) »Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß«, *DIW Wochenbericht* (43), 1023–1030.
- Schmieder, J. (2016), »Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung nach Deutschland«, *DIW Roundup* 90, Berlin.

In Deutschland wird derzeit intensiv über die ökonomischen und gesellschaftspolitischen Folgen der Zuwanderungswelle diskutiert. Dabei stellen sich verschiedene Fragen. Was bedeutet die Zuwanderung für die wirtschaftliche Lage der schon vorhandenen Bevölkerung in Deutschland? Werden die meisten Zuwanderer bleiben, oder ist zu erwarten, dass sie nach dem Ende der Kriege in ihren Heimatländern wieder zurückkehren? Was wären die Folgen der Wiedereinführung nationaler Grenzkontrollen im Schengen-Raum für Deutschland und Europa? Sind die Lasten der Flüchtlingsaufnahme unter den europäischen Staaten gerecht verteilt? Handelt es sich überhaupt um Lasten, oder ist die Zuwanderung wirtschaftlich betrachtet ein Gewinn für die Zuwanderungsländer, wie manche behaupten? Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Frage, wie sich die Zuwanderungswelle auf den Wohlstand der in Deutschland schon vorhandenen Bevölkerung auswirkt.

Welche Folgen hat die Zuwanderung für den Wohlstand der vorhandenen Bevölkerung?

Als die Zahl der Zuwanderer im Sommer 2015 in die Höhe schnellte und Angela Merkel den in Ungarn gestrandeten Flüchtlingen spontan gestattete, nach Deutschland zu kommen, gab es viel Euphorie über den Zustrom. Das war zum einen berechtigte Freude darüber, dass Deutschland Tausenden von Menschen helfen und Schutz bieten kann, die vor Krieg und Armut fliehen. Zum anderen behaupteten viele, dass Deutschland durch die Zuwanderung nicht etwa wirtschaftlich belastet würde, sondern im Gegenteil erheblich davon profitiere. Es sei eine wirtschaftliche Belebung zu erwarten, ein Vitalitätsschub für eine alternde und zunehmend gesetzte und sklerotische Gesellschaft. Kurzfristig würden

die Transfers an die Flüchtlinge und Investitionen für den Bau von Unterkünften die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beleben und die Konjunktur anschieben. Auf lange Sicht sei zu erwarten, dass die Zuwanderer die von der Alterung der Bevölkerung belasteten Sozialkassen sanieren und die Fachkräftelücke in Deutschland schließen.

Diese Perspektive ist sympathisch, sie ist aber eher eine Wunschvorstellung als eine realistische Einschätzung auf der Basis der heute verfügbaren Informationen. Sie verwechselt vorübergehende Konjunkturimpulse mit Wohlfahrtsgewinnen. Sie vernachlässigt außerdem die erheblichen und dauerhaften fiskalischen Belastungen für die heimische Bevölkerung, die mit einer Zuwanderung großer Zahlen von Menschen einhergehen, die sehr viel Zeit brauchen werden, bevor sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten und zu den Kosten der Bereitstellung staatlicher Leistungen beitragen können.

Vorübergehende konjunkturbelebende Effekte sind keine Wohlfahrtsgewinne

Kurzfristig wird der deutsche Staat erhebliche Ausgaben für die Versorgung und Unterbringung der ankommenden Flüchtlinge tätigen. Schätzungen dieser Ausgaben belaufen sich auf rund 1 000 Euro pro Monat und Zuwanderer. Berücksichtigt man Ausgaben für die Errichtung neuer Unterkünfte, könnte es auch deutlich mehr werden. Die Vorstellung, dass diese Ausgaben Deutschland wirtschaftlich Nutzen stiften, weil sie die Konjunktur beleben, ist wenig überzeugend: Eine Belebung der Nachfrage ergibt sich nur, soweit die Mehrausgaben nicht durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen oder höhere Steuern finanziert werden, sondern durch mehr Staatsschulden beziehungsweise reduzierte Überschüsse und damit geringeren Schuldenabbau. Selbst wenn es zu einem Nachfrageimpuls kommt, nützt er wenig. Die zusätzlichen Schulden müssen bedient oder irgendwann zurückgezahlt werden, was künftige Nachfrage reduziert. Derzeit ist



Clemens Fuest*

* Prof. Dr. Clemens Fuest ist Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim. Zum 1. April 2016 wechselt er als Präsident zum ifo Institut und als Professor für Volkswirtschaftslehre an die Ludwig-Maximilians-Universität München.

die deutsche Wirtschaft gut ausgelastet, Spielräume für schuldenfinanzierte Konjunkturimpulse sollten im nächsten Abschwung genutzt werden, nicht jetzt. Eine vorübergehende Steigerung des Bruttoinlandsprodukts ist nicht gleichbedeutend mit einer Steigerung des Wohlstands der heimischen Bevölkerung.

Mittel bis langfristige Wirkungen

Auf mittlere und lange Sicht sind die ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung davon abhängig, wie schnell es gelingt, die Migranten in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das wird darüber entscheiden, ob sie ihren Lebensunterhalt bestreiten und in welchem Umfang sie von sozialstaatlichen Transfers abhängig sind oder durch Steuern und Abgaben zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beitragen.

Welche Konsequenzen ergeben sich am Arbeitsmarkt? Wenn die Zuwanderer vornehmlich niedrige Berufsqualifikationen mitbringen, konkurrieren sie mit niedrig qualifizierten Arbeitnehmern im Zuwanderungsland. Hoch qualifizierte Inländer oder Unternehmer im Zuwanderungsland, die niedrig qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigen, profitieren von dieser verschärften Konkurrenz. Das ist zunächst einmal ein Umverteilungseffekt unter den Inländern. Zuwanderung könnte dann wirtschaftliche Gewinne für die heimische Bevölkerung insgesamt mit sich bringen, wenn die Arbeitseinkommen der Zuwanderer niedriger wären als der Beitrag, den sie zur gesamtwirtschaftlichen Produktion leisten. Wenn man davon ausgeht, dass die Löhne der Grenzproduktivität der Arbeit entsprechen und diese Grenzproduktivität mit wachsender Beschäftigtenzahl fällt, dann kommt es bei einer Zuwanderung zu Lohnsenkungseffekten. Das kann das folgende einfache Beispiel verdeutlichen: Man betrachte zwei gleich qualifizierte Arbeitskräfte, die nacheinander zuwandern. Der Lohn des ersten Zuwanderers entspricht genau der zusätzlichen Produktion, die er leistet. Dann trifft der zweite Zuwanderer ein. Sein zusätzlicher Beitrag zur Produktion ist etwas niedriger als der des ersten, obwohl er gleich qualifiziert ist. Das liegt an der fallenden Grenzproduktivität der Arbeit, eine Eigenschaft bestimmter, aber nicht aller Produktionstechnologien. Da die Grenzproduktivität sinkt, fällt das Lohnniveau und damit auch der Lohn des ersten Zuwanderers. Im Ergebnis ist der summierte Lohn der beiden Zuwanderer geringer als ihr gemeinsamer Beitrag zur heimischen Produktion, und die heimische Bevölkerung erzielt einen Gewinn (vgl. Fuest und Thum 2000). Dieser Effekt setzt allerdings voraus, dass die Löhne tatsächlich sinken können. Der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland begrenzt die Lohnsenkungsspielräume. Ob diese Lohnkonkurrenzeffekte tatsächlich auftreten und signifikante Gewinne für die Inländer hervorbringen, ist letztlich eine empirische Frage, die ungeklärt ist. Damit solche

Effekte auftreten können, müssen die Zuwanderer allerdings überhaupt erst einmal in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Qualifikation und Ausbildungspotenzial der Zuwanderer

Bei der aktuellen Zuwanderungswelle nach Deutschland kann man davon ausgehen, dass es sich mehrheitlich um Menschen handelt, die keine in Deutschland unmittelbar verwendbare berufliche Qualifikation mitbringen. Belastbare Informationen über Bildungsstand und berufliche Qualifikation der Zuwanderer sind nach wie vor nur in geringem Umfang vorhanden. Nach Informationen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat sich die Struktur der Herkunftsländer der Flüchtlinge im Laufe des Jahres 2015 stark verändert. Etwa 53% der Flüchtlinge kommen aus Ländern, in denen Krieg und politische Verfolgung herrschen, darunter Afghanistan, Syrien und Somalia. 31% kommen aus Albanien und anderen Balkanstaaten. Im August 2015 ist der Anteil der Flüchtlinge aus den von Krieg und Verfolgung betroffenen Staaten sogar auf 76% gestiegen. Betrachtet man die berufliche Qualifikation der bereits statistisch erfassten Zuwanderer aus diesen Herkunftsländern, im Wesentlichen Zuwanderer aus dem Jahr 2014 oder früheren Jahren, dann zeigt sich, dass 53% keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, 22% berufsqualifizierende Abschlüsse und etwa 10% eine Hochschulausbildung. Bei den Zuwanderern aus den Kriegs- und Verfolgungsstaaten sind sogar 71% ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Zum Vergleich: Unter den Deutschen liegt der Anteil der Erwerbsfähigen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 16%.

Positiv ist sicherlich, dass rund die Hälfte der Flüchtlinge jünger als 25 Jahre ist. Bei dieser Gruppe besteht die Chance, durch Ausbildung Arbeitsmarktchancen zu eröffnen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Grundlagen für Ausbildungspotenziale in früher Kindheit und im Grundschulalter gelegt werden. In vielen der Herkunftsländer sind die Schulsysteme wenig leistungsfähig. Aktuelle Untersuchungen von Ludger Wößmann zeigen, dass Schüler aus Ländern wie Syrien und Afghanistan Rückstände gegenüber Schülern aus OECD-Ländern wie Deutschland aufweisen, die vier bis fünf Schuljahren entsprechen. Diese Rückstände sind bei 18-Jährigen auch mit hohen Investitionen in Bildung und Ausbildung nicht mehr auszugleichen (vgl. Wößmann 2016).

Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass die Zuwanderer vor allem im Niedriglohnsegment Beschäftigung suchen werden. Deshalb ist die Sorge verbreitet, dass niedrig qualifizierte heimische Arbeitskräfte verdrängt werden könnten. Existierende Studien zu den Konsequenzen früherer Migrationswellen zeigen, dass niedrig qualifizierte heimische Arbeitnehmer in der Tat mit geringeren Löhnen oder schlech-

teren Jobchancen rechnen müssen. Die gemessenen Effekte sind aber meistens klein, und sie sind vorübergehender Natur. Es wird außerdem einige Zeit dauern, bis die Zuwanderer tatsächlich am Arbeitsmarkt aktiv werden.

Fiskalische Belastung durch Einwanderung in den Sozialstaat

Selbst wenn man annimmt, dass es trotz Sprachbarrieren, mangelnder Berufsqualifikation und Mindestlöhnen gelingt, die Zuwanderer bald in den Arbeitsmarkt zu integrieren, folgt daraus noch nicht, dass die Zuwanderung positive Wohlfahrtswirkungen auf die heimische Bevölkerung entfaltet. Das liegt daran, dass Deutschland einen stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat hat. Dieser Wohlfahrtsstaat verteilt in erheblichem Umfang Ressourcen um. Nettozahler sind vereinfacht formuliert diejenigen, die überdurchschnittliche Einkommen haben, Nettoempfänger sind diejenigen mit unterdurchschnittlichen Einkommen. Wenn es in einem solchen Wohlfahrtsstaat zu einer Zuwanderung von Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen kommt, erhalten diese Zuwanderer mehr an staatlichen Leistungen, als sie an Steuern und Abgaben beitragen. Die heimische Bevölkerung erleidet dann einen wirtschaftlichen Verlust. Sie muss den Fehlbetrag aufbringen, der entsteht, wenn die Zuwanderer weniger an Steuern und Abgaben in die öffentlichen Kassen einzahlen, als sie an Leistungen erhalten. Zu diesen Leistungen gehören zum einen Geld- und Sachtransfers wie etwa Hilfen für den Lebensunterhalt, die Bereitstellung von Wohnungen oder gesundheitlicher Versorgung. Hinzu kommen Kindergärten, Schulen und Universitäten, die öffentliche Verwaltung, Ausgaben für innere und äußere Sicherheit und die staatliche Infrastruktur. Letztlich steigen die meisten Staatsausgaben ungefähr proportional zur Bevölkerungsgröße.

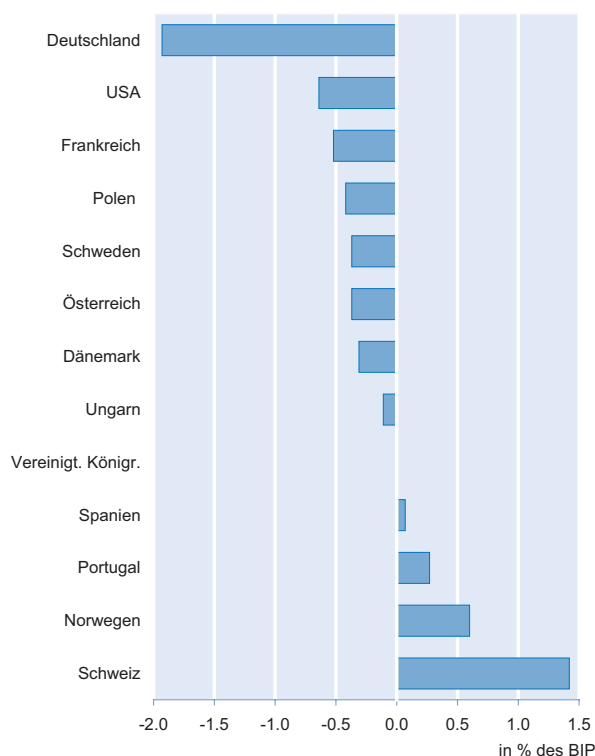
Daraus folgt, dass hoch qualifizierte Zuwanderer mit entsprechend hohem Einkommen die vorhandene Bevölkerung entlasten, weil sie mehr in die öffentlichen Kassen einzahlen, als sie an Leistungen in Anspruch nehmen. Bei niedrig qualifizierten Zuwanderern ist es umgekehrt. Allerdings reicht es nicht aus, die fiskalische Bilanz eines einzelnen Jahres zu betrachten. Entscheidend ist letztlich der längerfristige Beitrag. Deshalb spielt neben der Qualifikation das Alter der Zuwanderer eine Rolle. Am attraktivsten für das Zuwanderungsland sind Immigranten im Alter zwischen 25 und 30 Jahren. Sie haben ihre Ausbildung bereits hinter sich, steigen ins Berufsleben ein und zahlen lange Steuern und Abgaben. Die fiskalische Bilanz älterer Zuwanderer ist weniger positiv, weil diese Gruppe für eine kürzere Zeit in die öffentlichen Kassen einzahlt, zunehmend Gesundheitsleistungen beansprucht und schließlich die Rentenkassen belastet. Jüngere Zuwanderer entlasten ebenfalls weniger, weil sie zunächst ausgebildet werden müssen.

Wie die fiskalische Bilanz der Zuwanderung in Deutschland aussieht, wenn man den gesamten Lebenszyklus der Bevölkerung berücksichtigt, hat Holger Bonin kürzlich in einer viel beachteten Studie untersucht (Bonin 2014). Er zeigt, dass die fiskalische Bilanz der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ein Defizit von knapp 80 000 Euro pro Person aufweist. Das ist der heutige Wert aller künftigen Zahlungen von Steuern und Abgaben durch diese Gruppe abzüglich der empfangenen öffentlichen Leistungen. Wenn man annimmt, dass 2015 eine Million Menschen zu uns gekommen wäre, die in Altersstruktur und Einkommen der schon in Deutschland lebenden Bevölkerung entspricht, würde das die deutschen Staatsfinanzen einmalig in Höhe von 80 Mrd. Euro belasten. Die Zuwanderer, die tatsächlich nach Deutschland gekommen sind, werden aber voraussichtlich deutlich geringere Einkommen erzielen als die schon vorhandene Bevölkerung ausländischer Herkunft. Deshalb sind die Kosten deutlich höher. Bernd Raffelhüschen schätzt die einmaligen Kosten der aktuellen und für die nächsten Jahre zu erwartenden Zuwanderungswelle auf bis zu 900 Mrd. Euro.

Holger Bonin hat in seiner Studie auch untersucht, wie Unterschiede im Qualifikationsniveau der Zuwanderer die fiskalische Bilanz beeinflussen. Er betrachtet dazu das Szenario einer andauernden Zuwanderung im Umfang von 200 000 Personen pro Jahr. Es zeigt sich, dass eine Zuwanderung mit einem Qualifikationsniveau, das dem der schon vorhandenen ausländischen Bevölkerung entspricht, jährliche fiskalische Belastungen in Höhe von 125 Euro pro Kopf der heimischen Bevölkerung verursachen würde, für Deutschland insgesamt also rund 10 Mrd. Euro. Bei ausschließlich hoch qualifizierten Zuwanderern würde die fiskalische Bilanz hingegen stark positiv, eine Entlastung von mehr als 1 000 Euro pro Kopf wäre erreichbar. Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Einwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte sehr vorteilhaft sein kann, während weniger gut ausgebildete Zuwanderer selbst dann fiskalische Belastungen mit sich bringen, wenn ihre Qualifikation immerhin noch dem Durchschnitt der teilweise seit langer Zeit in Deutschland lebenden Ausländer entspricht.

Wie in einem Land die fiskalische Bilanz von Zuwanderung ausfällt, hängt folglich vor allem von zwei Faktoren ab. Zum einen von Qualifikation und Alter der Zuwanderer, zum anderen von der Gestaltung des Sozialstaats. Ein Land mit einem wenig entwickelten Sozialstaat profitiert weniger von hoch qualifizierter Zuwanderung und wird weniger belastet durch niedrig qualifizierte Zuwanderer als ein Land mit einem ausgebauten Sozialstaat. Die OECD hat untersucht, wie die fiskalische Bilanz der Zuwanderer in verschiedenen Ländern aussieht, sich dabei allerdings auf eine statische Messung beschränkt und die gezahlten Steuern und Abgaben den empfangenen öffentlichen Leistungen für die Jahre 2007–

Abb. 1

Fiskalische Bilanz^{a)} der Zuwanderung

^{a)} Ohne Zinsen auf Staatsschulden und Verteidigung.
Quelle: OECD.

2009 gegenübergestellt. Abbildung 1 zeigt, dass unterschiedliche Länder sehr verschiedene Bilanzen aufweisen. In Deutschland ist die Bilanz nach diesen Berechnungen sehr negativ, während die Schweiz stark von Zuwanderung profitiert. Das erklärt sich dadurch, dass die Schweiz in erheblichem Umfang hoch qualifizierte Zuwanderer attrahiert, vor allem aus Deutschland.

Schlussfolgerungen

Es ist damit zu rechnen, dass die Zuwanderer, die derzeit nach Deutschland kommen, insgesamt unterdurchschnittliche Einkommenschancen haben. Deshalb muss sich die deutsche Politik darauf vorbereiten, dass der Sozialstaat in den nächsten Jahren erheblich belastet wird. Die heimische Bevölkerung wird durch diese Zuwanderung wirtschaftlich nicht entlastet, sondern belastet. Dem halten manche entgegen, dass man nicht nur die Auswirkungen auf den Staat, sondern auf die Wirtschaft insgesamt in den Blick nehmen muss. An der gesamtwirtschaftlichen Bilanz ändert das aber nur dann etwas, wenn die Zuwanderer insgesamt mehr zur Produktion beitragen, als sie an Lohn erhalten. Das würde beispielsweise passieren, wenn die Löhne in Folge der Zuwanderung stark gedrückt werden. Der Mindestlohn und die hohen Sozialleistungen setzt dem allerdings Grenzen.

Unabhängig von der Frage, wie groß die Belastung durch die Zuwanderung letztlich ausfällt, ist es wichtig, entschlossen in die Aus- und Weiterbildung der Zuwanderer, die in Deutschland bleiben werden, zu investieren und Hindernisse für ihre Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt abzubauen.

Menschen zu helfen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen, ist ein Gebot der Humanität. Aus diesem Grund ist es richtig, dass Deutschland Anstrengungen unternimmt, Flüchtlinge aus Syrien und anderen Konfliktzonen aufzunehmen. Eine wirtschaftliche Entlastung für Deutschland sollten wir von der aktuellen Zuwanderung aber nicht erwarten.

Literatur

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Fuest, C. und M. Thum (2000), »Welfare Effects of Immigration in a Dual Labour Market«, *Regional Science and Urban Economics* 30, 551–563.

Wößmann, L. (2016), »Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben«, *ifo-Schnelldienst* 69(1), 21–24.

Deutschland wird in den kommenden Jahrzehnten gezwungen sein, seine Zukunftsfähigkeit in einer immer stärker zusammenrückenden Welt unter Beweis zu stellen. Bislang schienen viele der drängendsten globalen Probleme – Krieg und Vertreibung, Wirtschaftskrisen und absolute Armut – für das Leben in Deutschland von vergleichsweise geringer Bedeutung zu sein. Doch jetzt suchen Hunderttausende Flüchtlinge in Europa Schutz und eine neue Zukunft. Damit stellt sich nicht zuletzt die Frage, ob Deutschland in der Lage sein wird, die daraus erwachsenden wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

Diese Frage bildet einen Schwerpunkt des aktuellen Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2015). Der vorliegende Beitrag stützt sich auf diese Arbeiten und legt bis zum aktuellen Rand reichende Berechnungen vor. Kern dieser Diskussion ist eine vorsichtige, auf Szenarien beruhende empirische Bestandsaufnahme der möglichen mittelfristigen Konsequenzen der Flüchtlingsmigration für die öffentlichen Haushalte und den Arbeitsmarkt in Deutschland.

Für die öffentlichen Haushalte bedeutet die derzeitige Flüchtlingsmigration moderate Mehrausgaben. Unter der Voraussetzung einer deutlichen Rückführung der Anzahl der Neuankömmlinge im Verlauf der nächsten Jahre weisen die Szenarien direkte jährliche Bruttoausgaben in Höhe von 0,2% bis 0,3% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2015 und 0,4% bis 0,5% im Jahr 2016 aus; angesichts der guten Lage der öffentlichen Haushalte sind diese Kosten tragbar. Längere Asylverfahren und eine schlechtere Arbeitsmarktintegration dürften die Kosten merklich erhöhen.

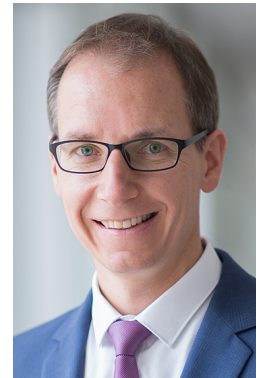
Für den Arbeitsmarkt dürften die Effekte der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonen- und damit auf das Produktionspotenzial mittelfristig moderat sein. Im günstigen Fall ergibt sich bis zum Jahr 2020 aufgrund der Arbeitsaufnahme anerkannter Flüchtlinge ein positiver Effekt auf die Erwerbstätigkeit von bis zu 500 000 Personen, im ungünstigen Fall ist er nur halb so groß. Dem stehen bis zum Jahr 2020 etwa 250 000 bis 350 000 arbeitslose anerkannte Flüchtlinge gegenüber. Allerdings werden zweifellos große Anstrengungen erforderlich sein, um die Ausbildung der Migranten und ihre Integration in den Arbeitsmarkt erfolgreich zu gestalten.

Für die mit hoher Priorität anzustrebende Integration der anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt spielen Anstrengungen zu ihrer schulischen und beruflichen Qualifizierung eine entscheidende Rolle. Zudem dürfen die Hürden für die Beschäftigung nicht zu hoch ausfallen. Flexible Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa in der Zeitarbeit oder über Werkverträge, sollten erhalten bleiben. Der Mindestlohn, die potenziell größte Eintrittsbarriere, sollte keinesfalls erhöht werden. Vielmehr sollten arbeitsuchende anerkannte Flüchtlinge von Beginn an als langzeitarbeitslos betrachtet werden, um zunächst vom Mindestlohn ausgenommen zu sein.

Phänomen Flüchtlingsmigration

Die stark gestiegene Flüchtlingsmigration stellt Europa und insbesondere Deutschland vor eine besondere Herausforderung. In erster Linie ist dies eine humanitäre Aufgabe, die allerdings unweigerlich erhebliche ökonomische Auswirkungen haben wird. Drei Aspekte sind aus Sicht der deutschen Volkswirtschaft dabei entscheidend.

- Erstens geht es um die Anzahl der (dauerhaft) Zuwandernden: In welchem Ausmaß wird Flüchtlingsmigration nach Europa zugelassen, wie werden die Flüchtlinge innerhalb Europas



Jochen Andritzky*



Christoph M. Schmidt**

¹ Dieser Beitrag ist unter Mitwirkung von Bodo Aretz, Désirée Christofzik, Marcus Klemm und Niklas Gadatsch entstanden. Wir danken Uwe Krüger, Volker Schmitt und Hans-Jürgen Schwab für die Unterstützung bei der Recherche.

* Dr. Jochen Andritzky ist Generalsekretär beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

** Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, sowie Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Professor für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie an der Ruhr-Universität Bochum.

verteilt, und welche Verfahren bestimmen über ihren Anspruch auf Aufenthalt?

- Zweitens geht es darum, wie die Neuankömmlinge zunächst mit Wohnraum, Lebensmitteln und Gesundheitsleistungen versorgt werden und welche Ansprüche sie an das System der sozialen Sicherung stellen können.
- Drittens stellt sich die Frage, wie es der Integrations- und Arbeitsmarktpolitik gelingen kann, die wirtschaftlichen Potenziale der anerkannten Asylbewerber bestmöglich zu heben und langfristig die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Herausforderung zu minimieren.

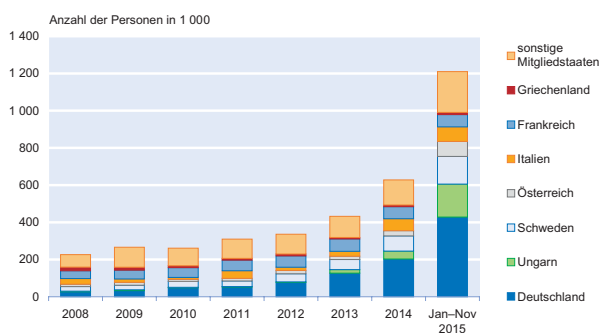
Der vorliegende Beitrag konzentriert sich darauf, die mittelfristigen Konsequenzen der aktuellen Entwicklungen empirisch auszuloten.

Das weltweite Phänomen aus der Perspektive Deutschlands

Bereits die Abschätzung der Größenordnung der Flüchtlingsmigration der kommenden Jahre ist alles andere als eine leichte Übung. Seit dem Jahr 2010 steigt die Anzahl der Personen, die auf der Flucht sind oder aus ihrer Heimat vertrieben wurden, stetig an. Laut dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) gab es im Jahr 2015 mehr als 20 Mio. Flüchtlinge und Asylsuchende. In der EU hat sich die Zahl der Asylbewerber seit dem Jahr 2011 auf mehr als 1,2 Mio. Asylbewerber im vergangenen Jahr vervierfacht (vgl. Abb. 1).

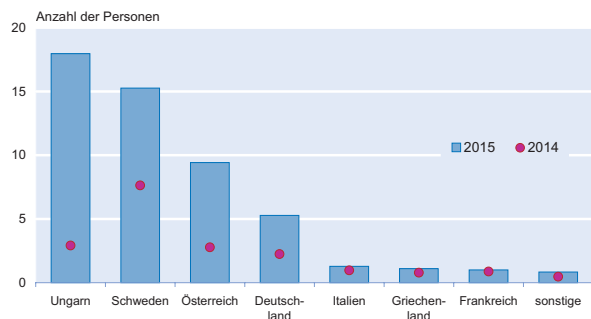
Viele Flüchtlinge streben nach Deutschland, das neben Ungarn, Österreich und Schweden relativ zur Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge in der EU aufnimmt (vgl. Abb. 2). Es ist zu erwarten, dass ein erheblicher Teil dieser Zuwanderer ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten wird. Schon in der Vergangenheit blieben viele der Zugewanderten dauerhaft in Deutschland. Im Jahr 2014 hatten nach Angaben des Mikrozensus rund 20% der deutschen Bevölkerung einen Migrationshintergrund, davon zwei Drittel mit eigener Migrationserfahrung. Deutschland ist daher

Abb. 1
Asylbewerber^{a)}



^{a)} Erst- und Folgeanträge.
Quelle: Eurostat.

Abb. 2
Asylbewerber je Tausend Einwohner^{a)}



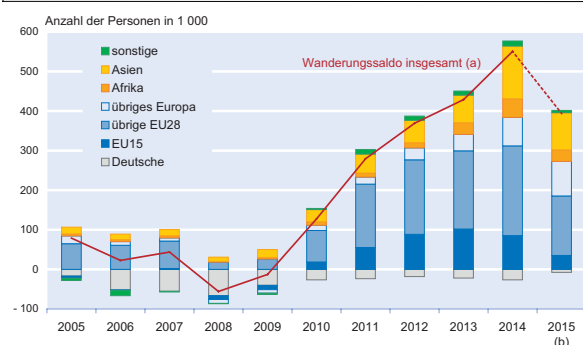
^{a)} Summe der Asylbewerber, bezogen auf die Bevölkerung am 1. Januar 2015, jeweils Januar–November.
Quelle: Eurostat.

mittlerweile längst als Einwanderungsland zu sehen (vgl. SVR Migration 2014; 2015).

Die Bevölkerung ist in Deutschland in den vergangenen Jahren durch Zuwanderung wieder besonders deutlich angestiegen. Wanderten im Jahr 2009 noch fast so viele Menschen ein wie aus, stieg die Nettozuwanderung in den vergangenen Jahren kontinuierlich an und könnte im Jahr 2015 1,2 Millionen betragen. Viele Zuwanderer kamen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, bedingt durch die hohe Arbeitslosigkeit in Südeuropa im Zuge der Finanzkrise und die seit Mai 2011 geltende unbeschränkte Freizügigkeit für Osteuropäer (vgl. Abb. 3). Zusätzlich hat der Zuzug aus Ländern außerhalb der EU deutlich zugenommen.

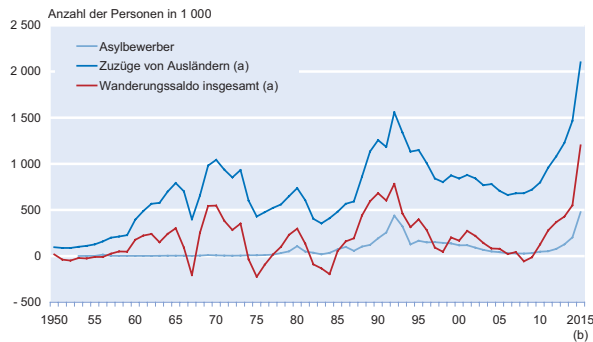
Die jüngste Zunahme ist zu einem großen Teil auf die stark gestiegene Anzahl von Flüchtlingen zurückzuführen. Flüchtlingsmigration ist für Deutschland kein gänzlich neues Phänomen. Doch hat die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland im Jahr 2015 den bisherigen Höchststand von 438 000 Asylbewerbern aus dem Jahr 1992 deutlich übertraffen (vgl. Abb. 4). Im Zuge der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien waren in den Jahren 1991 bis 1994 insgesamt 1,1 Mio. Asylbewerber nach Deutschland gekommen. Dar-

Abb. 3
Wanderungssaldo nach Herkunfts- und Zielgebieten



(a) Die Ergebnisse für die Jahre 2008–2011 sind durch Melderegisterbereinigungen nur bedingt mit dem jeweiligen Vorjahr vergleichbar. (b) Daten bis Juni.
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abb. 4

Asylbewerber, Wanderungssaldo und Zuzüge von Ausländern

über hinaus trafen in dieser Phase noch fast 900 000 Aus-siedler in Deutschland ein (vgl. Koller 1997).

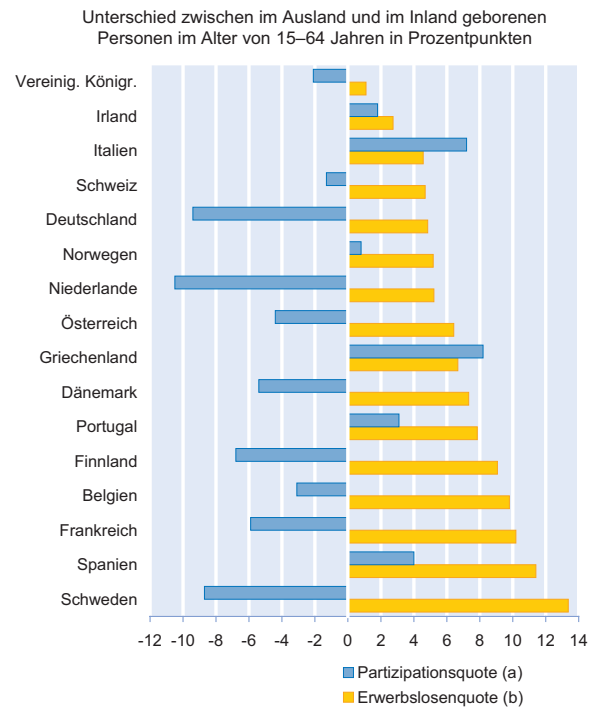
Erkenntnisse der Migrationsliteratur

Die derzeitige Situation ist mit den frühen 1990er Jahren schon aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung der Flüchtlingsgruppen und den grundverschiedenen wirtschaftlichen Bedingungen nicht ohne weiteres vergleichbar. Aus den historischen Erfahrungen lassen sich somit nur eingeschränkte Lehren im Hinblick auf die zu erwartende Wirkung der aktuellen Zuwanderung ziehen.

Aufgrund des Mangels an Daten gibt es nur wenige empirische Forschungsarbeiten zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Für die Vereinigten Staaten zeigt sich, dass Flüchtlinge stärkere Lohnsteigerungen erzielen und mehr arbeiten als andere Immigranten der gleichen Zuwanderungskohorte (vgl. Cortes 2004). Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass Flüchtlinge eher als andere Zuwanderer die Möglichkeit einer Rückkehr ins Heimatland ausschließen. Eine dauerhafte Einwanderung setzt tendenziell einen größeren Anreiz zur Investition in Humankapital als temporäre Aufenthalte (vgl. Dustmann und Görlach 2015).

Es ist fraglich, inwieweit diese Forschungsergebnisse sich auf die heutige Situation in Deutschland übertragen lassen. Im internationalen Vergleich zeigt sich jedenfalls, dass die Partizipationsquote der im Ausland geborenen Bevölkerung im Vergleich zu den Einheimischen in Deutschland deutlich niedriger ausfällt, als dies in anderen europäischen Ländern der Fall ist (vgl. Abb. 5). Dies ist offenbar vor allem auf eine geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit eigener Migrationserfahrung zurückzuführen (vgl. Tab. 1). Die höhere Arbeitslosigkeit von Ausländern im Vergleich zu den Einheimischen ist in Deutschland jedoch weniger ausgeprägt.

Abb. 5

Erwerbsbeteiligung von Inländern und Ausländern in europäischen Ländern im Jahr 2014

Längsschnittbetrachtungen deuten zudem darauf hin, dass sich im Zeitverlauf durchaus spürbare Anpassungsprozesse ergeben. Diese Einschätzung wird für Deutschland durch empirische Studien bestätigt. So zeigen auf Basis der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ermittelte Schätzergebnisse eine im Zeitverlauf steigende Beschäftigungsquote von Zuwanderern. Allerdings liegt sie im Jahr der Einreise nur bei etwa 20%, bei anerkannten Flüchtlingen sogar unter 10% (vgl. Brücker et al. 2015b).

Bei der groben empirischen Abschätzung der Wirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration können direkte Verdrängungseffekte am Arbeitsmarkt offenbar nachrangig behandelt werden. Ohnehin dürften die Flüchtlinge vor allem mit solchen Einheimischen und früheren Immigranten in direkten Wettbewerb treten, die über eine ähnliche Qualifikationsstruktur und vergleichbare Fähigkeiten verfügen. Für den Großteil der deutschen Erwerbsbevölkerung dürfte dies nicht zutreffen.

Zudem lassen sich in den einschlägigen empirischen Studien meist keine starken langfristigen Verdrängungseffekte nachweisen (vgl. Dustmann et al. 2013; Friedberg und Hunt 1995; Longhi et al. 2010; Constant 2014). Für Deutschland zeigen empirische Studien auf Basis der Zuwanderung von Spätaussiedlern zu Beginn der 1990er Jahre allerdings kurz-

Tab. 1
Erwerbstätigkeit nach Migrationshintergrund im Jahr 2014¹

Personengruppen	Insgesamt				Männer im Alter von 15 bis unter 65 Jahren		Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren	
	Bevölkerung	Im Alter von 15 bis unter 65 Jahren ²	Partizipationsquote ³	Erwerbslosenquote ⁴	Partizipationsquote ³	Erwerbslosenquote ⁴	Partizipationsquote ³	Erwerbslosenquote ⁴
	in Tausend	%						
Ohne Migrationshintergrund	64 511	64,7	79,4	4,3	83,2	4,6	75,6	4,1
Mit Migrationshintergrund	16 386	68,5	70,3	8,1	78,5	8,6	62,1	7,5
mit eigener Migrationserfahrung	10 877	81,9	73,9	7,9	83,4	8,3	64,7	7,4
ohne eigene Migrationserfahrung	5 509	42,1	56,6	9,2	61,2	10,1	51,1	7,9
Insgesamt	80 897	65,5	77,5	5,1	82,2	5,4	72,7	4,7

¹ Ergebnisse des Mikrozensus; Stand: August 2015. – ² Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Relation zur gesamten Bevölkerung der jeweiligen Personengruppe. – ³ Erwerbspersonen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. – ⁴ Erwerbslose in Relation zu den Erwerbspersonen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2015.

fristig leicht negative Beschäftigungseffekte, insbesondere für Geringqualifizierte (vgl. Glitz 2012).

Szenarien: Konstruktion

In seinem aktuellen Jahresgutachten schätzt der Sachverständigenrat in einem ersten Schritt die volkswirtschaftlichen Effekte vorsichtig ab, die sich durch die aktuelle und zumindest kurzfristig zu erwartende weitere Flüchtlingsmigration ergeben (vgl. SVR 2015). Diese Berechnungen sind mit sehr hoher Unsicherheit behaftet, denn für die quantitative Abschätzung der Auswirkungen, beispielsweise auf den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte, müssen aufgrund der äußerst spärlich verfügbaren Datengrundlage zahlreiche Annahmen getroffen werden. Sie werden so eng wie möglich an die vorliegende Evidenz angelehnt.

Ein stilisiertes Modell des Integrationsprozesses

Ausgangspunkt sind unterschiedliche Szenarien, die bei einer Variation zentraler Annahmen jeweils den möglichen Verlauf der Integration nach Ankunft der Flüchtlinge in Deutschland beschreiben. Dieser Prozess verläuft in drei Stufen (vgl. Abb. 6):

- **Antragstellung:** Es wird angenommen, dass aufgrund der Möglichkeit der Mehrfachregistrierung und der Wartezeit ein Teil der bei Einreise registrierten Flüchtlinge keinen Asylantrag stellen wird.
- **Bewilligung:** Der Anteil von Asylbewerbern, deren Asylanträge bewilligt werden, dürfte angesichts der hohen Anzahl von Personen aus Kriegs- und Krisengebieten über den historischen Höchstwerten liegen. Daher wird

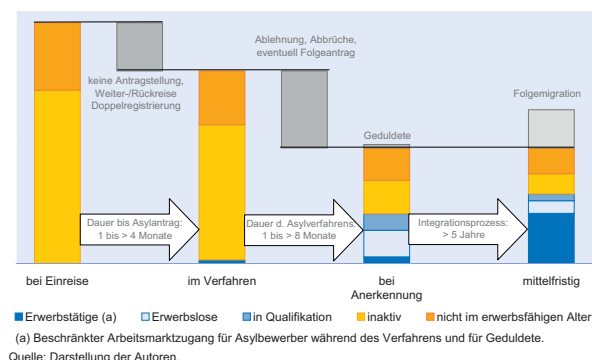
von einem Anstieg der Gesamtschutzquote, dem Anteil von positiv beschiedenen Asylanträgen, von gut 30% im Jahr 2014 auf 60% in diesem Jahr ausgegangen.

- **Arbeitsmarktintegration:** Unter Einbezug der Altersstruktur wird anhand von Erfahrungswerten zur Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen angenommen, dass die Erwerbsbeteiligung und die Erwerbstätigkeit im Zeitverlauf ansteigen (vgl. Brücker et al 2015b). Ein Teil der anerkannten Flüchtlinge nimmt Integrations- und Qualifikationsmaßnahmen wahr. Zusätzlich wird ein begrenzter Familiennachzug unterstellt, über dessen tatsächliches Ausmaß gegenwärtig allerdings keine verlässlichen Aussagen getroffen werden können.

Die Szenarien werden mit Annahmen über die direkten Ausgaben der öffentlichen Haushalte verknüpft (vgl. Tab. 2). Die Berechnungen unterstellen, dass Asylsuchende, Geduldete und Ausreisepflichtige Leistungen gemäß dem Asylbewer-

Abb. 6

Stufen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen
 Exemplarische Darstellung des Verlaufs einer Kohorte nach Einreise



Tab. 2
Annahmen der Szenarien zu den Auswirkungen der Flüchtlingsmigration

Szenarien/Annahmen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Basisszenario						
Flüchtlinge						
Zuwanderung ¹	1 100 000	750 000	500 000	300 000	250 000	200 000
Asylantragsteller ²			80%			
im erwerbsfähigen Alter ³			72%			
Gesamtdauer ⁴	vier Monate von Einreise bis Antragstellung, acht weitere Monate bis Entscheidung					
Schutzquote ⁵	49% im Jahr 2015, 60% ab dem Jahr 2016					
Geduldete	5% der abgelehnten Asylanträge					
Ausgaben je Flüchtling						
Asylbewerberleistungen ⁶	800 Euro monatlich					
Leistungen SGB II ⁷	550 Euro monatlich für 75% der anerkannten Flüchtlinge					
Maßnahmen ⁸	2 000 Euro pauschal für 75% der anerkannten Flüchtlinge					
Pauschale bei Ablehnung	500 Euro einmalig					
Arbeitsmarktintegration	bei	nach einem	nach zwei	nach drei	nach vier	nach fünf
	Anerkennung	Jahr	Jahren	Jahren	Jahren	Jahren
Partizipationsquote ⁹	40%	50%	55%	60%	65%	70%
Erwerbslosenquote ⁹	80%	60%	45%	35%	25%	20%
Szenario »zügigere Verfahren, schnellere Integration«¹⁰						
Gesamtdauer ⁴	zwei Monate von Einreise bis Antragstellung, vier weitere Monate bis Entscheidung					
Leistungen SGB II ⁷	550 Euro monatlich für 60% der anerkannten Flüchtlinge					
Maßnahmen ⁸	2 000 Euro pauschal für 60% der anerkannten Flüchtlinge					
	bei	nach einem	nach zwei	nach drei	nach vier	nach fünf
	Anerkennung	Jahr	Jahren	Jahren	Jahren	Jahren
Partizipationsquote ⁹	40%	60%	65%	70%	75%	80%
Erwerbslosenquote ⁹	80%	50%	35%	25%	15%	10%
Szenario »höhere Zuwanderung, langsamere Verfahren und Integration«¹⁰						
Zuwanderung ¹	Ab 2016 jährlich 20% mehr als im Basisszenario					
Gesamtdauer ⁴	sechs Monate von Einreise bis Antragstellung, zwölf weitere Monate bis Entscheidung					
Leistungen SGB II ⁷	550 Euro monatlich für 90% der anerkannten Flüchtlinge					
Maßnahmen ⁸	2 000 Euro pauschal für 90% der anerkannten Flüchtlinge					
	bei	nach einem	nach zwei	nach drei	nach vier	nach fünf
	Anerkennung	Jahr	Jahren	Jahren	Jahren	Jahren
Partizipationsquote ⁹	40%	40%	45%	50%	55%	60%
Erwerbslosenquote ⁹	80%	70%	55%	45%	35%	30%
Szenario »höhere Ausgaben, bessere Integration«¹⁰						
Asylbewerberleistungen ⁶	1 000 Euro monatlich					
Leistungen SGB II ⁷	550 Euro monatlich für 100% der anerkannten Flüchtlinge					
Maßnahmen ⁸	3 000 Euro pauschal für 100% der anerkannten Flüchtlinge					
Pauschale bei Ablehnung	1 500 Euro einmalig					
	bei	nach einem	nach zwei	nach drei	nach vier	nach fünf
	Anerkennung	Jahr	Jahren	Jahren	Jahren	Jahren
Partizipationsquote ⁹	40%	40%	55%	70%	75%	80%
Erwerbslosenquote ⁹	80%	45%	30%	20%	10%	5%

¹ In den Berechnungen wird zudem ein Aufschlag in Höhe von 10% der anerkannten Flüchtlinge des jeweiligen Vorjahrs angenommen, um eine mögliche Folgemigration (z.B. durch Familiennachzug) zu berücksichtigen. – ² Aufgrund von Rück- oder Weiterreise und Doppelzählungen wird von 20% weniger Asylanträgen als zugewanderten Flüchtlingen ausgegangen. Dieser Abschlag berücksichtigt zudem, dass ein Teil der laufenden Asylverfahren ohne Entscheidung abgebrochen wird. – ³ Bezogen auf den Zeitpunkt der Antragstellung. Unter Berücksichtigung der Altersstruktur wird unterstellt, dass die erwerbsfähige Bevölkerung jährlich um $\frac{1}{18}$ der seit dem Jahr 2015 anerkannten Flüchtlinge anwächst, die im jeweiligen Vorjahr nicht im erwerbsfähigen Alter waren. – ⁴ Die Anträge und Entscheidungen erfolgen gleichverteilt in den Monaten nach Einreise bzw. Antragstellung, so dass sich die jeweils angenommene Durchschnittsdauer einstellt. Um den Bestand an laufenden Verfahren allmählich entsprechend der unterstellten Bearbeitungsgeschwindigkeit zu reduzieren, wird der Anzahl von Entscheidungen ein Aufschlag von $(24/\text{Verfahrensdauer})/100$ hinzugerechnet. – ⁵ Bezogen auf den Zeitpunkt der Anknüpfung. – ⁶ Bruttoausgaben für Asylsuchende von der Anknüpfung bis zur Entscheidung oder zum Abbruch des Asylverfahrens sowie für Geduldete (nach AsylbLG oder SGB XII). Für ausreisepflichtige abgelehnte Asylbewerber fallen die Ausgaben für weitere vier Monate nach der Ablehnung an. – ⁷ Im ersten Jahr nach Anerkennung. – ⁸ Qualifizierungs-, Integrations- oder Sprachkurse im ersten Jahr nach Anerkennung. – ⁹ Bezogen auf die Zeit seit Anerkennung. – ¹⁰ Angegeben sind die im Vergleich zum Basisszenario veränderten Annahmen.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2015.

berleistungsgesetz (AsylbLG) oder nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII Sozialhilfe erhalten. Ausgehend von den durchschnittlichen Bruttoausgaben im Jahr 2014 zuzüglich eines Aufschlags werden hierfür monatlich 800 Euro je Leistungsberechtigtem veranschlagt, die unter anderem Ausgaben für die Unterkunft, die Versorgung sowie Gesundheitsleistungen enthalten.

Anerkannte Flüchtlinge können dieselben sozialen Grundleistungen wie deutsche Staatsangehörige erhalten. Es wird unterstellt, dass 75% der anerkannten Flüchtlinge zunächst Leistungen nach SGB II beziehen. Dabei wird ein monatlicher Betrag von 550 Euro je Person angenommen, der sich ebenfalls an den durchschnittlichen Leistungen im Jahr 2014 orientiert. Für Integrationsmaßnahmen wird eine jährliche Pauschale in Höhe von 2 000 Euro je Teilnehmer veranschlagt, wobei die Annahme getroffen wird, dass 75% der anerkannten Flüchtlinge an den angebotenen Maßnahmen teilnehmen. Abgelehnte Asylbewerber erhalten zunächst für weitere vier Monate Leistungen. Zusätzlich werden für sie pauschal Ausgaben in Höhe von je 500 Euro veranschlagt.

Berechnete Szenarien

Zur Illustration von möglichen Entwicklungen konzentriert sich die Analyse auf vier Szenarien – ein Basisszenario und drei Alternativszenarien. In allen Szenarien schwächt sich die Flüchtlingsmigration von 1,1 Mio. Personen im Jahr 2015 schrittweise bis zum Jahr 2020 ab. Diese grundlegende Annahme – die nicht als Prognose interpretiert werden darf – wird nicht weiter variiert. Sie setzt allerdings implizit voraus, dass auf politischer Ebene Maßnahmen getroffen werden, um die Flüchtlingsmigration zu begrenzen, oder dass diese aus anderen Gründen abebbt.

Weitere zentrale Annahmen betreffen die Verfahrensdauern und den Integrationserfolg am Arbeitsmarkt. So wird im Basisszenario von einer Gesamtverfahrensdauer (einschließlich der Dauer von der Einreise bis zur Antragstellung) von durchschnittlich zwölf Monaten ausgegangen, die sich an der Asylverfahrensdauer im Jahr 2014 orientiert.

Die Erwerbsbeteiligung steigt in den ersten fünf Jahren nach Ankunft von 40% auf 70%, während die Erwerbslosenquote von 80% auf 20% sinkt. Diese Annahmen orientieren sich an aktuellen Arbeitsmarktindikatoren für die entsprechenden Staatsangehörigkeiten (vgl. Brücker et al. 2015a; 2015b). Sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die Erwerbstätigkeit steigen in den Szenarien im Zeitverlauf an. Im Basisszenario wird nach fünf Jahren eine Erwerbsbeteiligung erreicht, die etwas schlechter ausfällt, als aktuell für die ausländische Bevölkerung in Deutschland zu beobachten ist.

Die Kontrastierung verschiedener Entwicklungen in alternativen Szenarien zeigt die Wirkung einzelner Weichenstellungen auf:

- Im *Szenario mit zügigeren Verfahren und schnellerer Integration* wird eine beschleunigte Bearbeitung mit einer durchschnittlichen Gesamtverfahrensdauer von Einreise bis Asylentscheidung von sechs Monaten angenommen. Die schnellere Arbeitsmarktintegration wird durch eine rascher steigende Partizipationsquote sowie eine schneller sinkende Erwerbslosenquote modelliert.
- Im *Szenario mit langsameren Verfahren und langsamerer Integration* wird von einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von Einreise bis Asylentscheid von 18 Monaten ausgegangen. Zusammen mit einer weniger effektiven Arbeitsmarktintegration führt dies zu einem verzögerten Arbeitsmarkteintritt sowie einer höheren Erwerbslosenquote.
- Im *Szenario mit höheren Ausgaben und besserer Integration* wird dieselbe Verfahrensdauer wie im Basisszenario zugrunde gelegt. Jedoch wird angenommen, dass einer Integrationsoffensive, die zunächst höhere Ausgaben verursacht, eine mittelfristig bessere Arbeitsmarktintegration nachfolgt. Dies spiegelt sich in einer höheren Partizipationsquote und einem stärkeren Rückgang der Erwerbslosenquote wider.

Die Szenarioanalyse kann konstruktionsbedingt keine Prognose der tatsächlich eintretenden Entwicklungen darstellen. Sie kann jedoch verdeutlichen, mit welchen Entwicklungspfaden in unterschiedlichen Konstellationen und als mögliche Folge einzelner Politikmaßnahmen mittelfristig zu rechnen wäre, wenngleich viele der relevanten Umstände politisch nur schwer zu beeinflussen sein dürften.

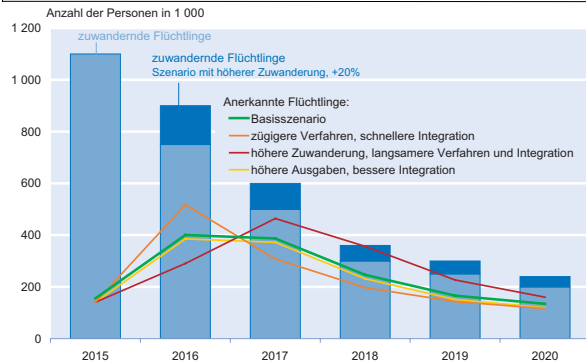
Szenarien: Ergebnisse

Die Szenarien veranschaulichen zunächst, dass der hohen Anzahl von Asylsuchenden im Jahr 2015 zu Beginn der Projektionsperiode nur eine weit geringere Anzahl von anerkannten Flüchtlingen – rund ein Zehntel in Bezug auf die Anzahl der einreisenden Flüchtlinge – gegenübersteht (vgl. Abb. 7). Das Maximum der Anerkennungen wird im Basisszenario in diesem Jahr erreicht, bei langsameren Verfahren dürfte erst ab dem Jahr 2018 mit einem Rückgang der Anerkennungen zu rechnen sein.

Dabei ist anzunehmen, dass die hier dargestellten Zusammenhänge sich nicht linear extrapolieren lassen. Nicht nur bei der Bearbeitung von Asylanträgen, sondern insbesondere bei Integrationsmaßnahmen und der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarkts sind Kapazitätsgrenzen zu vermuten. Daher ist die grundlegende Annahme einer abnehmenden

Abb. 7

Szenarien für die Flüchtlingszuwanderung und Asylgewährung



Flüchtlingsmigration gleichzeitig eine Bedingung dafür, dass die Szenarien ihre Aussagekraft behalten.

Fiskalische Belastungen und Wachstumsimpulse

Die Flüchtlingszuwanderung sowie die Sozial- und Integrationsleistungen für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge verursachen je nach Szenario direkte jährliche Bruttoausgaben für die öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von 6,3 bis 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 und 10,9 bis 15,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 (vgl. Abb. 8). Dies entspricht 0,2% bis 0,3% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2015 und 0,4% bis 0,5% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2016.

Dabei dürften längere Verfahren in Kombination mit einer schlechteren Arbeitsmarktintegration die direkten Kosten merklich erhöhen. Ein stärkerer Einsatz von Integrations- und Qualifikationsmaßnahmen erhöht zwar kurzfristig die Gesamtausgaben. Doch die langfristigen, permanenten Mehrausgaben sind überwiegend vom Erfolg der Arbeitsmarktintegration abhängig. Bei den Berechnungen sind indes keine indirekten Mehrausgaben, beispielsweise für die Verwaltung oder für öffentliche Investitionen, berücksichtigt.

Aus den Mehrausgaben ergibt sich ein Wachstumseffekt, er fällt jedoch recht moderat aus. Auf Basis eines struktu-

Abb. 8

Szenarien für die direkten Ausgaben der öffentlichen Hand

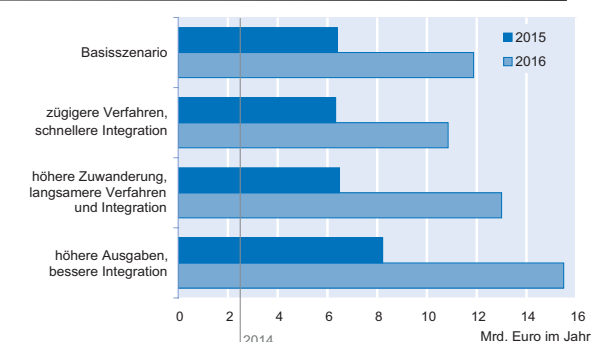
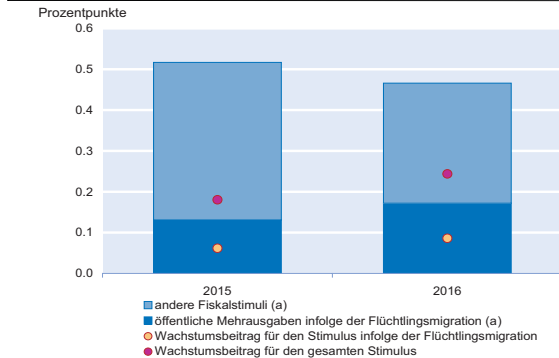


Abb. 9

Wachstumseffekt des Fiskalstimulus nach Verwendungszweck



rellen Modells ähnlich dem NAWM (vgl. Coenen et al. 2013) berechnet der Sachverständigenrat für das Basisszenario einen Wachstumseffekt in den Jahren 2015 und 2016 von lediglich 0,06 bzw. 0,09 Prozentpunkten (vgl. Abb. 9). Der geringe Multiplikatoreffekt reflektiert unter anderem, dass ein großer Teil des Stimulus aus Transferzahlungen besteht, die typischerweise einen kleinen Multiplikator aufweisen (vgl. Coenen et al. 2012; Coenen et al. 2013; Gadatsch et al. 2016, JG 2013 Ziffern 230 f.).

Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt

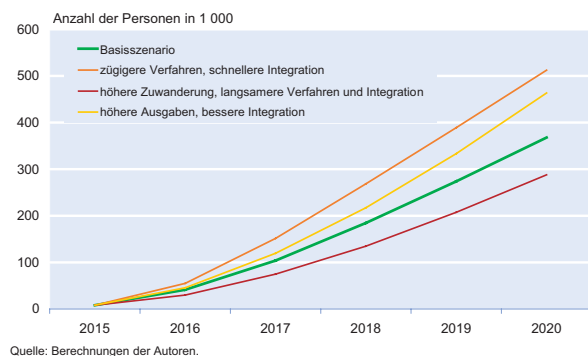
Das zurzeit hohe Stellenangebot deutet darauf hin, dass die vorhandene Arbeitsnachfrage von den inländischen Arbeitsuchenden nicht hinreichend bedient werden kann. Fraglich ist allerdings, inwieweit die Qualifikationen und Fähigkeiten der anerkannten Flüchtlinge zu dieser Nachfrage passen. Repräsentative Daten zur schulischen und beruflichen Qualifikation der Flüchtlinge liegen noch nicht vor.

Auf Basis verschiedener Erhebungen muss davon ausgegangen werden, dass die berufliche Qualifikation der Flüchtlinge wesentlich geringer ist als die der deutschen Bevölkerung oder anderer Migrantengruppen. Im Juni 2015 hatten beispielsweise 80% der bei der BA als erwerbslos gemeldeten Personen aus den Asylzugangsländern keine abgeschlossene Berufsausbildung; unter den deutschen Personen waren dies nur 43% (vgl. Brücker et al. 2015b). Zudem stellt sich die Frage nach der Verwertbarkeit der in den Herkunftsländern erworbenen Qualifikationen.

Erschwerend kommen die sprachlichen und kulturellen Barrieren hinzu, die bei den aktuellen Flüchtlingen aufgrund der Struktur der Herkunftsländer größer ausfallen dürften als bei früheren Zuwanderern. Insbesondere die Beherrschung der Sprache ist eine notwendige Voraussetzung für die gesellschaftliche wie wirtschaftliche Integration. Sprachschwierigkeiten gehen meist mit schlechteren Arbeitsmarktergebnissen in Form geringerer Partizipation, höherer Arbeitslosigkeit

Abb. 10

Szenarien zu Auswirkungen der Flüchtlingsmigration: Erwerbstätigkeit



oder geringerer Löhne einher (vgl. Dustmann und van Soest 2002; Aldashev et al. 2009; Isphording 2014a; 2014b).

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten ist davon auszugehen, dass der von der Flüchtlingsmigration ausgehende Effekt auf das Erwerbspersonen- und damit das Produktionspotenzial selbst in der mittleren Frist moderat ausfällt. Im günstigen Fall ergibt sich bis zum Jahr 2020 aufgrund der Arbeitsaufnahme von anerkannten Flüchtlingen ein positiver Effekt auf die Erwerbstätigkeit von bis zu 500 000 Personen, im ungünstigen Fall nur von halb so vielen (vgl. Abb. 10).

Dem stehen bis zum Jahr 2020 kumuliert etwa 250 000 bis 350 000 arbeitslose anerkannte Flüchtlinge gegenüber (vgl. Abb. 11). In den kommenden Jahren dürfte daher die Marke von 3 Mio. registrierten Arbeitslosen wieder überschritten werden. Eine Beschleunigung der Verfahren dürfte selbst bei einer besseren Arbeitsmarktintegration und damit einem schnelleren Anstieg der Erwerbstätigkeit kurzfristig mit einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergehen.

Die Integration von Flüchtlingen ist eine Investition in die Zukunft, deren Erfolg nicht garantiert ist. Dieser hängt wesentlich von den Integrations-, Bildungs- und Qualifizierungsanstrengungen ab. Ein damit verbundener kurzfristiger Anstieg der statistisch ausgewiesenen Unterbeschäftigung sowie atypischer Beschäftigungsverhältnisse, unter ande-

rem der geringfügigen Beschäftigung und der Zeitarbeit, und Praktika wäre dabei in Anbetracht des Qualifizierungsbedarfs und -potenzials hinzunehmen.

Politik für eine erfolgreiche Integration

Die Bewältigung der Flüchtlingsmigration ist eine Herausforderung für die gesamte Europäische Union. Denn die offenen Grenzen innerhalb der EU bewirken, dass die nationale Migrationspolitik der Mitgliedstaaten Auswirkungen auf die gesamte Gemeinschaft hat. Die hier dargelegte Bestandsaufnahme und der daraus abgeleitete Ausblick werden nur zutreffen, wenn eine Reduktion der Flüchtlingsmigration bewirkt wird. Doch sollten dabei nicht die Errungenschaften der europäischen Wirtschaftspolitik aufs Spiel gesetzt werden.

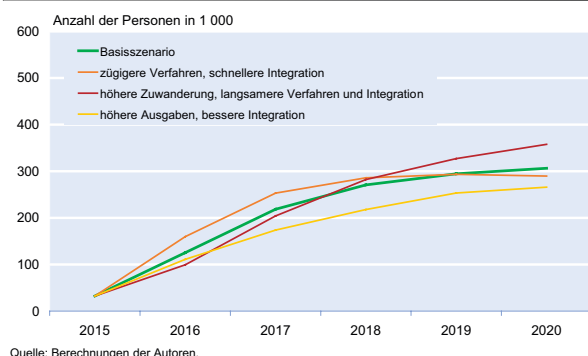
Neben der Freizügigkeit sollten trotz der Flüchtlingsherausforderung auch die Fiskalregeln Bestand haben. Ausnahmetatbestände im Stabilitäts- und Wachstumspakt für die Kosten der Flüchtlingsmigration oder die innere Sicherheit sollten nicht geschaffen werden. Für Deutschland, das Land, das aktuell bei weitem die meisten Flüchtlinge aufnimmt, erscheinen die direkten Mehrausgaben, die sich aus der Flüchtlingsmigration ergeben, verkraftbar. Jedoch wäre es dem Bund und den Ländern anzuraten, die unterschiedlichen Belastungen der Gebietskörperschaften auszugleichen.

Die Arbeitsmarktintegration muss die höchste Priorität genießen, da sie ein wichtiger Schritt für die gesellschaftliche Integration der anerkannten Flüchtlinge ist. Der beste Weg, um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten, ist daher, die aktuellen Arbeitsmarkterfolge zu sichern und weiter auszubauen. Derzeit wird jedoch die gute konjunkturelle Phase nicht ausreichend genutzt, um den Arbeitsmarkt auf die anstehenden großen Herausforderungen aus dem demographischen und technologischen Wandel sowie der fortschreitenden Globalisierung vorzubereiten.

Mit der stark gestiegenen Anzahl von Flüchtlingen wird der deutsche Arbeitsmarkt nunmehr vor eine weitere Herausforderung gestellt. Bei der Suche nach arbeitsmarktpolitischen Antworten darauf sollten Migranten zwar nicht zuletzt aus Gründen der breiten gesellschaftlichen Akzeptanz keine Privilegien gegenüber anderen Arbeitsmarktteilnehmern eingeräumt werden, sie sollten aber auch nicht schlechter gestellt werden. Konkret dürfte der Mindestlohn für viele Flüchtlinge eine hohe Eintrittsbarriere darstellen. Das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich dürfte erheblich ansteigen und somit die Bedeutung dieser Eintrittsbarriere erhöhen. Daher sollte der Mindestlohn in der absehbaren Zukunft keinesfalls erhöht werden.

Abb. 11

Szenarien zu Auswirkungen der Flüchtlingsmigration: Arbeitslosigkeit



Es wäre zudem anzuraten, arbeitssuchende anerkannte Flüchtlinge von Beginn an als langzeitarbeitslos zu betrachten, zumal davon ausgegangen werden kann, dass die meisten von ihnen zuvor über einen längeren Zeitraum keiner bezahlten Arbeit nachgehen konnten. Zusätzlich könnte die Ausnahme vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung auf zwölf Monate verlängert werden. Auch würde ein nach Alter gestaffelter Mindestlohn die Eintrittshürde für viele Flüchtlinge senken, da im Jahr 2015 rund 70% der Flüchtlinge jünger als 30 Jahre waren (vgl. BAMF 2016). Flexible Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa in der Zeitarbeit oder über Werkverträge, sollten in jedem Fall erhalten bleiben.

Obwohl belastbare Daten zum Qualifikationsprofil der Flüchtlinge noch nicht verfügbar sind, kann von einem erheblichen Qualifikationsbedarf ausgegangen werden. Neben der Ausweitung des Angebots an Sprach- und Integrationskursen wird es einen höheren Bedarf an Schulbildung und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen geben, deren Nutzung gefördert und gefordert werden muss. Dies wird die öffentlichen Haushalte zweifellos weiter fordern.

Mit der hohen Zuwanderung werden darüber hinaus mittelfristig die Anzahl der Privathaushalte und damit die Nachfrage nach privatem Wohnraum steigen. Dabei ist der Wohnungsmarkt in manchen Regionen bereits jetzt angespannt. Um eine Erweiterung des Angebots zu ermöglichen, sollten vor allem die privaten Investitionsanreize für den Wohnungsbau gestärkt werden, beispielsweise, indem die Mietpreisbremse wieder abgeschafft würde. Die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus scheint zwar kurzfristig attraktiv; sozialpolitisch ist jedoch eine Förderung, die nicht am Objekt, sondern an den Haushalten ansetzt – wie das Wohngeld –, besser geeignet, eine Segregation zu vermeiden und die Integration zu erhöhen.

Literatur

- Aldashev, A., J. Gernandt und S.L. Thomsen (2009), »Language usage, participation, employment and earnings: Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection«, *Labour Economics* 16, 330–341.
- BAMF (2016), *Aktuelle Zahlen zu Asyl – Ausgabe Dezember 2015*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Brücker, H., A. Hauptmann und P. Trübshwetter (2015a), *Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland*, Aktuelle Berichte 8/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015b), *Flüchtlinge und anderer Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Coenen, G., C.J. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Lindé, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Roberts, W. Roeger, S. Snudden, M. Trabandt und J. in't Veld (2012), »Effects of fiscal stimulus in structural models«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 4, 22–68.
- Coenen, G., R. Straub und M. Trabandt (2013), »Gauging the effects of fiscal stimulus packages in the euro area«, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37, 367–386.
- Constant, A.F. (2014), *Do migrants take the jobs of native workers?*, IZA World of Labor 2014: 10, Bonn.
- Cortes, K.E. (2004), »Are refugees different from economic immigrants? Some empirical evidence on the heterogeneity of immigrant groups in the United States«, *Review of Economics and Statistics* 86, 465–480.
- Dustmann, C., T. Frattini und I.P. Preston (2013), »The effect of immigration along the distribution of wages«, *Review of Economic Studies* 80, 145–173.
- Dustmann, C. und J.S. Görlach (2015), »The economics of temporary migrations«, CESifo Working Paper No. 5188, München.
- Dustmann, C. und A. van Soest (2002), »Language and the earnings of immigrants«, *Industrial and Labor Relations Review* 55, 473–492.
- Friedberg, R.M. und J. Hunt (1995), »The impact of immigrants on host country wages, employment and growth«, *Journal of Economic Perspectives* 9, 23–44.
- Gadatsch, N., K. Hauzenberger und N. Stähler (2016), »Germany and the rest of euro area fiscal policy during the crisis«, *Economic Modelling*, im Erscheinen.
- Glitz, A. (2012), »The labor market impact of immigration: A quasi-experiment exploiting immigrant location rules in Germany«, *Journal of Labor Economics* 30, 175–213.
- Isphording, I.E. (2014a), »Language and labor market success«, IZA Discussion Paper No. 8572, Bonn.
- Isphording, I.E. (2014b), »Disadvantages of linguistic origin – Evidence from immigrant literacy scores«, *Economics Letters* 123, 236–239.
- Koller, B. (1997), »Aussiedler der großen Zuwanderungswellen – was ist aus ihnen geworden? Die Eingliederungssituation von Aussiedlerinnen und Aussiedlern auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, 766–789.
- Longhi, S., P. Nijkamp und J. Poot (2010), »Joint impacts of immigration on wages and employment: Review and meta-analysis«, *Journal of Geographical Systems* 12, 355–387.
- SVR (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt*, Jahresgutachten 2015/16, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- SVR Migration (2014), *Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland*, Jahresgutachten 2014, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.
- SVR Migration (2015), *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich*, Jahresgutachten 2015, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.

Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz¹

24



Bernd Raffelhüschen*



Stefan Moog**

Um die fiskalische Nachhaltigkeit eines Staatshaushalts zu messen, hat sich in den letzten Jahren die Generationenbilanzierung, die Ende der 1980er Jahre in den USA entwickelt wurde, in verschiedenen Varianten vielfach bewährt. Der vorliegende Beitrag präsentiert die Ergebnisse der Bilanzierung des Flüchtlingszustroms der Jahre 2015 und folgende und beziffert für verschiedene realistische Szenarien die quantitativen Finanzierungslasten. Im Ergebnis zeigt sich, dass das Vorzeichen einer ungesteuerten Zuwanderung eindeutig negativ ist und die Kosten pro eine Million Zuwanderern im Minimum bei etwa 450 Mrd. Euro, d.h. 15% des BIP, liegen dürften. Langfristig gibt es mithin keine fiskalische Dividende der Zuwanderung. Gänzlich anders liegt der Fall bei Zuwanderungen, die nicht in die sozialen Sicherungssysteme, sondern in den Arbeitsmarkt erfolgen. Hier könnte eine wechselseitige Gewinnsituation in einer Größenordnung von etwa 300 Mrd. Euro, d.h. 10% des BIP, pro eine Million Personen erwachsen.

Der nach wie vor anhaltende Flüchtlingszustrom nach Deutschland hat einen Riss durch die Gesellschaft, ihre Institutionen und politischen Parteien verursacht. Die Debatte wird dabei nur vordergründig rational geführt, zumeist überwiegen die Emotionen. Europa und insbesondere Deutschland sind sicherlich immer Ziel von Zuwanderung gewesen, was an und für sich eher als gutes Zeichen für eine weltoffene Gesellschaft zu werten ist. Aber der relativ einseitige Willkommensgruß an alle, den die deutsche Kanzlerin am 4. September 2015 aussprach und der nur (temporär) von Schweden, Österreich und den Niederlanden als gemeinsamer Appell gewertet wurde, hat zu einer

deutlichen Erhöhung des ohnehin zu erwartenden Zustroms geführt. Die in Deutschland geführte Debatte um die gerechte Verteilung der Zuwanderer innerhalb Europas ist dabei an Absurdität kaum zu übertreffen, gelingt es doch der Bundesregierung nicht einmal, die Ströme in Deutschland einigermaßen gleichmäßig auf die Bundesländer zu verteilen. Als noch bizarrer wird die deutsche Position bezüglich der Kostenverteilung in weiten Teilen Osteuropas, aber auch in Norwegen oder Dänemark gesehen. Diese erachten eher das Gegenteil einer Willkommenskultur für hilfreich und verweisen darauf, dass derjenige, der einlädt, eben auch die Rechnung übernimmt. Wie hoch beziffern sich aber die fiskalischen Kosten der Zuwanderung, die mitnichten eine rein syrische Kriegsflucht ist? Dieser Frage soll im Folgenden unter Zuhilfenahme einer Generationenbilanzierung der jüngsten Einwanderungswelle nachgegangen werden.

Zu diesem Zweck wird zunächst kurz das methodische Vorgehen beschrieben, dann ein Kanon an möglichen Einwanderungs- und Integrationsszenarien skizziert und schließlich die fiskalische Dividende der Zuwanderung beziffert. Da zurzeit (fast) keine verlässlichen Daten zur Verfügung stehen und selbst das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oft nur Mutmaßungen auf der Grundlage der sich registrierenden Asylbewerber kennen kann, beruht diese Studie durchgängig auf der einzig verbleibenden Vorgehensweise: Wir nehmen quasi als »wohlerzogenen Dreisatz« an, dass die Zuwanderer sich fiskalisch von den bereits in Deutschland lebenden Ausländern nicht unterscheiden. Dies ist mit Sicherheit ein deutlich optimistischer Blickwinkel, zumal die innereuropäische Zuwanderung, die tendenziell eher besser qualifizierte Personen umfasst, große Teile dieser Vergleichsgruppe ausmacht.

Völlig ausgeklammert bleiben weiterhin zwei Aspekte, die die derzeitige Diskussion um die Flüchtlingsströme zu Unrecht dominieren. Dies ist zum einen die Diskussion um die kurzfristigen Kosten von Unterbringung, Sprachkursen und Be-

* Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Professor für Finanzwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau und lehrt auch an der Universität Bergen.

** Dr. Stefan Moog ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft I an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau.

¹ Diese Studie wurde im Auftrag der Stiftung Marktwirtschaft am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Die Autoren danken Susanna Hübner und Guido Raddatz für wertvolle Hinweise.

rufseinstieg, die naturgemäß nur im Übergang wirklich zu Buche schlagen.² Von weitaus stärkerem Gewicht ist, ob z.B. die Beitragszahlungen in die gesetzliche Krankenversicherung die entsprechenden Kosten über den verbleibenden Lebenszyklus abdecken. Ebenfalls ist zu hinterfragen, ob die entsprechenden Einzahlungen der Zuwanderer in die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt eine auskömmliche Rentenanswartschaft begründen oder ob nicht eher der Steuerzahler für eine Aufstockung auf Grundsicherungs-niveau herangezogen werden wird. Entscheidend für die Beantwortung derartiger Fragen ist natürlich die Altersstruktur, die Qualifikation und die Integrationsgeschwindigkeit der Zuwanderung.

Der zweite Aspekt, der ebenfalls ausgeklammert bleibt, betrifft die Diskussion um die schwer abschätzbaren Wachstumsimpulse der jüngsten Zuwanderungswelle. Unterstellt man – wie beispielsweise Fratzscher und Junker (2015) – extrem optimistische Wachstumsprognosen, so wären nach fünf, spätestens zehn Jahren alle kurzfristigen Investitionen quasi hereingeholt. Van Suntum und Schultewolter (2015) kommen dagegen auf der Grundlage eines realistischeren Wachstumsmodells auf ein diametral gegenläufiges Ergebnis. Vereinfachend soll im Folgenden allerdings der rein fiskalische Effekt der Zuwanderung ohne Rückkopplung auf die zukünftigen Wachstumsraten untersucht werden. Auch diese Annahme unterstreicht den eher optimistischen Blickwinkel, denn realistisch und deutlich ausgereifter erscheint letztere der beiden oben genannten Studien.

Methode

Die vorliegende Studie basiert auf der in Moog und Raffelhüschen (2015) veröffentlichten Generationenbilanz für das Basisjahr 2013. Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich im Kern um die Berechnung eines statistischen Maßes für die Nachhaltigkeit eines Staatshaushalts im Status quo oder für Politikoptionen. Zu diesem Zweck werden alle zukünftigen Zahlungen der heute lebenden Generationen an den Staat mit allen zukünftigen Leistungen, die sie vom Staat erhalten, saldiert, um so die Nettosteuerlasten dieser Generationen bestimmen zu können.³ Da eine nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik nur dann gegeben ist, wenn man die entsprechenden Ein- und Ausgabenstrukturen für zukünftige Generationen fortführen kann, werden auch deren Nettosteuerzahlungen über ihren ge-

samten Lebenszyklus im jeweiligen Barwert berücksichtigt. Auf diese Weise werden auch implizite Zahlungsverpflichtungen erfasst, wie sie vor allem im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen oder des Steuer- und Transfersystems auftreten.

Eine Fiskalpolitik kann dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie »bis in alle Ewigkeit« fortgeführt werden kann, ohne die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verletzen. Mit anderen Worten reichen im Falle einer nachhaltigen Situation die Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen aus, um die heute bestehende Staatsschuld quasi zu tilgen. Ist dies nicht der Fall, besteht eine sogenannte Nachhaltigkeitslücke. Diese »tatsächliche Staatsverschuldung« setzt sich zusammen aus der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung und der impliziten Staatsverschuldung, die alle schwebenden Ansprüche an den Gesamtstaat erfasst.⁴

Auf Basis der berechneten Nettosteuerzahlungen lassen sich unterschiedliche Indikatoren bilden, um Aussagen über die Nachhaltigkeit des gesetzlichen Status quo bzw. die Konsequenzen eines Zuwanderungsstroms für die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik treffen zu können. Einen ersten Indikator erhält man, indem man die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen heutiger und zukünftiger Generationen bildet. Das Resultat ist das implizite Staatsvermögen. Da dieses in aller Regel negativ ist, wird gemeinhin von der impliziten Staatsschuld gesprochen. Alternativ kann die implizite Staatsschuld auch als Barwert aller zukünftigen Primärdefizite interpretiert werden.

Neben der impliziten Staatsschuld können als weitere Indikatoren auch die zur Erfüllung der intertemporalen Budgetrestriktion erforderliche Abgabenerhöhung oder alternativ die erforderliche Ausgaben-senkung herangezogen werden. Bei beiden Indikatoren werden die Nettosteuerzahlungen gedanklich so lange erhöht, bis die Nachhaltigkeitslücke geschlossen bzw. die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt ist.⁵ Aus der notwendigen Erhöhung bzw. Verminderung der Abgabenlast im Falle eines Zuwanderungsstroms lässt sich damit die positive bzw. negative fiskalische Dividende einer stärkeren Zuwanderung berechnen, während die Erhöhung bzw. Verminderung der Nachhaltigkeitslücke als fiskalische Gesamtlast bzw. -nutzen der Zuwanderung zu interpretieren wäre.

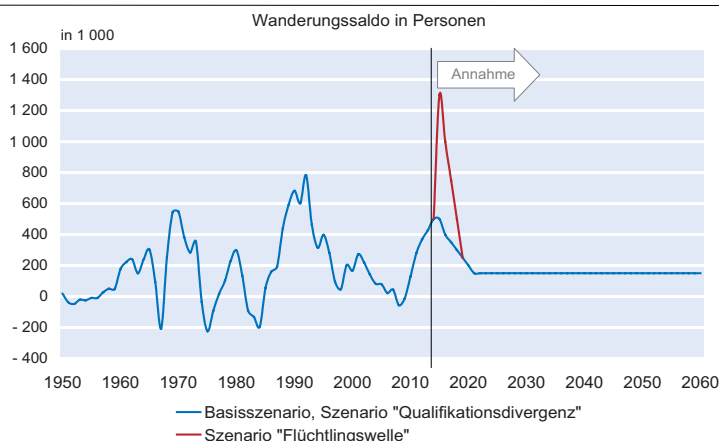
² Beispielsweise schätzt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem jüngsten Jahresgutachten die kurzfristigen Kosten der Zuwanderung auf etwa 10 Mrd. Euro p.a. in der kurzen Frist. Deutlich höher sind die entsprechenden Kosten-schätzungen der Bundesländer, die auf ca. 17 Mrd. Euro 2016 kommen (vgl. *Die Welt*, 28. Dezember 2015).

³ Details zur Datenbasis und den Annahmen der aktuellen Generationenbilanzierung finden sich in Moog und Raffelhüschen (2015). Für eine Beschreibung der Methodik, der Datenbasis und der Annahmen zur Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede der deutschen und der ausländischen Bevölkerung vgl. Hagist et al. (2011).

⁴ Vgl. zur Generationenbilanzierung auch Auerbach et al. (1991; 1992; 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

⁵ Beide Indikatoren haben gegenüber der Nachhaltigkeitslücke den Vorteil, weniger sensitiv auf Veränderungen der Zins-Wachstums-Differenz zu reagieren, da sowohl die implizite Staatsschuld als auch die künftige Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen in gleicher Weise von Veränderungen der Zins- und Wachstumsraten betroffen sind. Für das Niveau aller verwendeten Indikatoren kommt es zumindest näherungsweise nur auf die Differenz zwischen Zins und Wachstum und nicht auf deren absolute Höhe an.

Abb. 1
Annahmen zur künftigen Entwicklung der Außenwanderung, 1950–2060



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnung und Darstellung der Autoren.

Die demographischen Annahmen bei allen Berechnungen folgen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2015) hinsichtlich der Fertilitäts- und Mortalitätsannahmen. Bezüglich der Zuwanderung wird im demographischen Standardszenario ab 2021 ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150 000 Personen unterstellt.⁶ Bis 2021 werden, ausgehend von der höheren Zuwanderung der vergangenen Jahre, die Wanderungssalden von jeweils 500 000 Personen 2014/2015 auf die obige Größe linear abgeschmolzen. Auch dies entspricht dem Vorgehen des Statistischen Bundesamtes, das immer die aktuell realisierten Zuwanderungsströme den langfristigen Annahmen anpasst. Demgegenüber wird im demographischen Szenario der aktuellen Flüchtlingswelle die zusätzlich zu den obigen Zahlen induzierten Zuwanderungen aus Afrika, dem Balkan und dem mittleren Osten auf 800 000 Personen beziffert. Auch diese Welle wird linear bis 2019 abgeschmolzen, so dass sich die gesamte Flüchtlingswelle auf 2 Mio. Personen beziffert, die sich annahmegemäß erst durch die politischen Aufforderungen auf den Weg nach Deutschland machen. Die Begründung für dieses Vorgehen liegt einfach in der Natur der Zuwanderung, die, wie Abbildung 1 zeigt, seit Dekaden einem sinusförmigen Auf und Ab folgt. Hinsichtlich der Zuwanderung wird in allen Szenarien ein Durchschnittsalter von 30,6 Jahren unterstellt, das die Bevölkerung, deren Wert bei 43,7 Jahren liegt, insgesamt deutlich verjüngt.

⁶ Der unterstellte Wanderungssaldo von 150 000 Personen stellt einen Kompromiss dar zwischen dem vom Statistischen Bundesamt als »Obergrenze« bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 200 000 Personen und dem als »Untergrenze« bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 100 000 Personen.

Ausgangspunkt: Basisszenario und Qualifikation der Zuwanderung

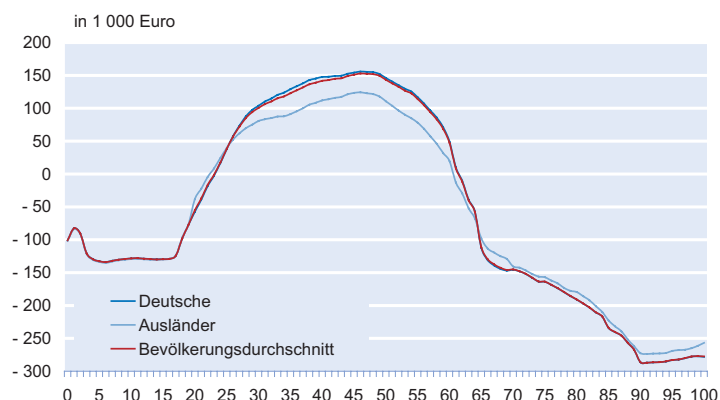
Bei der Ermittlung der Nachhaltigkeitslücke im Basisszenario werden zunächst keine Unterschiede zwischen den Inländern deutscher oder ausländischer Nationalität unterstellt (vgl. Tab. 1). Beide Gruppen gehen mit dem durchschnittlichen Nettozahlungsprofil über alle Bevölkerungskreise in die Analyse ein (vgl. Abb. 2). Für die Zuwanderer wird angenommen, dass diese ebenfalls das durchschnittliche Nettozahlungsprofil aufweisen, die Integration in den Arbeitsmarkt keine Übergangszeit erfordert und die zweite Zuwanderergeneration fiskalisch dem Bevölkerungsdurchschnitt entspricht. Beziffern sich dann die Zuwanderungszahlen gemäß

dem demographischen Standardszenario, so zeigt sich, dass die deutsche Fiskalpolitik nicht tragfähig ist. Neben der expliziten Staatsschuld von 77,1% des BIP kumulieren sich die zukünftigen Primärdefizite zu einer impliziten Staatsverschuldung in Höhe von 160,5%.⁷ Letzteres ist in wesentlichen Teilen dem doppelten Alterungsprozess und seinen Auswirkungen auf die Renten-, Kranken-, und Pflegeversicherung sowie auf die Beamtenversorgungslasten zurückzuführen. Die gesamte Nachhaltigkeitslücke beziffert sich auf 237,6% und erfordert ceteris paribus eine Abgabenerhöhung über alle Steuern und Beiträge in der Größenordnung von 13,1%, um die entsprechenden jährlichen Defizite abzudecken (vgl. Abb. 3).

In diesem als Ausgangspunkt beschriebenen Basisszenario werden keine fiskalischen Unterschiede zwischen Inländern, bereits im Land lebenden und in Zukunft zuwandernden

⁷ Unterstellt wurden bei allen Szenarien ein Realzins r von 3,0% und ein reales Produktivitätswachstum g von 1,5%. Wirklich sensitiv sind die folgenden Resultate allerdings nur auf die Differenz beider Größen.

Abb. 2
Nettosteuerzahlungen nach Alter und Nationalität im Jahr 2013

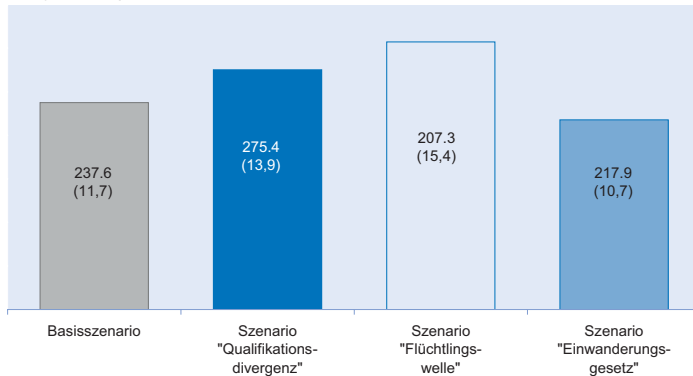


Quelle: SOEP; DRV; Statistisches Bundesamt; BVA; Berechnungen der Autoren.

Abb. 3

Langfristige Kosten der Zuwanderung

Nachhaltigkeitslücke und notwendige Abgabenerhöhung

in Prozent des BIP (in Prozent der Abgaben)
Basisjahr 2013, $g = 1.5\%$, $r = 3.0\%$ 

Quelle: Berechnungen der Autoren.

den Ausländern adressiert – alles geht im Gesamtdurchschnitt unter, was einer dem gängigen Untersuchungsgegenstand der Generationenbilanz adäquaten Vereinfachung entspricht.⁸ Steht jedoch der fiskalische Ertrag der zukünftigen Einwanderung auf der Agenda, so entpuppt sich das »normale« Vorgehen als eine allzu optimistische Sichtweise. Zukünftige Zuwanderer wie auch im Land befindliche Ausländer sind im Regelfall anders qualifiziert als die einheimische Bevölkerung, und wo bereits im Inland lebende Ausländer mehr oder weniger integriert sind, so wird bei zukünftiger Zuwanderung die Phase der Integration, also des Spracherwerbs, der Eingliederung in die Arbeitswelt etc., doch erhebliche Zeiträume beanspruchen. Über die Dauer der Integration zukünftiger Einwanderungswellen gibt es wissenschaftlich keine gesicherte Erkenntnis. So schätzten beispielsweise Brücker et. al. (2015), dass es etwa sechs Jahre dauert, bis ein Zuwanderer etwa zwei Drittel des Qualifikationsprofils bereits ansässiger Ausländer erreicht. Andere Studien sind diesbezüglich deutlich pessimistischer.⁹

Im Szenario »Qualifikationsdivergenz« werden die fiskalischen Unterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung, nach Maßgabe der in Abbildung 2 dargestellten nationalitätsspezifischen Nettozahlungsprofile, explizit berücksichtigt.¹⁰ Offensichtlich unterscheiden sich die Nettosteuerzahlungen beider Gruppen während der Erwerbsphase deutlich voneinander, denn die bessere Quali-

fikation der einheimischen Bevölkerung ist mit höherem Einkommen und damit auch höheren Steuer- und Beitragszahlungen verbunden. Demgegenüber unterscheiden sich die Nettotransferleistungen in der Jugend überhaupt nicht und im Alter nur geringfügig. Letzteres ist maßgeblich der Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Grundsicherung zuzuschreiben, die im Gegensatz zur Rentenversicherung nicht dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz folgen und damit eine Quersubvention der Inländer an die Ausländer und Zuwanderer begründet.

Die weiterhin nach Maßgabe des demographischen Standardszenarios zuwandernden Personen werden allerdings nicht sofort in den Arbeitsmarkt integriert, sondern brau-

chen gemäß der unterstellten optimistischen Annahme sechs Jahre, um auf das Zahlungsprofil der bereits im Land lebenden Ausländer zu kommen. Selbst ohne die Berücksichtigung der zusätzlichen Flüchtlingswelle ist die fiskalische Bilanz der »Standardzuwanderung« ernüchternd. Ceteris paribus erhöht sich die Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates in diesem Fall um 37,8 auf 275,4% des BIP. Und obwohl sich Steuern- und Abgabenlasten auf mehr und jüngere Personen verteilen, müssen die Abgabenlasten zur Herstellung einer nachhaltigen Fiskalpolitik um weitere 2,2 Prozentpunkte erhöht werden. Statt einer Erhöhung aller Abgaben um 11,7% wie im Basisszenario, erhöht sich der Wert bei Berücksichtigung der fiskalischen Divergenzen auf 13,9% (vgl. Abb. 3). Offensichtlich erbringt die vergangene bzw. in Zukunft zu erwartende Zuwanderung keine fiskalische Dividende, wobei auch für die zweite Zuwanderungsgeneration eine vollständige Integration unterstellt wurde. Die ungesteuerte Zuwanderung erbringt damit keinen Vorteil für beide Seiten nach dem Prinzip des *do ut des*, sondern bevorteilt einseitig die in Zukunft zuwandernden Personen und ist damit als Instrument der Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nicht geeignet. Zu bedenken ist jedoch, dass das Szenario »Qualifikationsdivergenz« zu kurz greift, denn die durch die einseitigen Willkommensbekundungen mancher Regierungen induzierte zusätzliche Flüchtlingswelle ist hierin noch nicht berücksichtigt. Diese Was-wäre-wenn-Analyse ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

Langfristige Kosten der Flüchtlingswelle

Bislang ist rein hypothetisch angenommen worden, dass etwa 500 000 Personen im Jahr 2015 ohnehin nach Deutschland gekommen wären und sich diese Zahl sukzessive auf langfristig 150 000 bis ins Jahr 2021 linear abschmelzt. Tatsächlich kennen wir aufgrund der schleppen-

⁸ Bei der Analyse von Steuer-, Renten-, Krankenversicherungs-, Pflegereformen oder anderweitigen fiskalischen Optionen steht eine explizite Behandlung der Einflüsse von verschiedenen Zuwanderungsszenarien zumeist nicht im wirklichen Fokus und wird daher, wie manch anderer Seiteneffekt, schlicht der Einfachheit halber vernachlässigt.

⁹ Liebig (2007) beziffert in einer OECD-Studie den notwendigen Integrationszeitraum in Deutschland auf etwa 13 Jahre und verweist auf schwedische Studien, die den Zeitraum zur annähernd vollständigen Integration eher auf über 20 Jahre schätzen. Vgl. auch OECD (2015) für eine aktuellere Untersuchung.

¹⁰ Die nationalitätsspezifischen Zahlungsprofile stammen aus Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und deren Generierung folgt methodisch Hagist et.al. (2011).

den Registrierung, der offensichtlich breiten Nicht-Registrierung, der bereits partiell einsetzenden Rückwanderung und vor allem der noch nicht erfolgten Veröffentlichung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge immer noch nicht die genaue Zahl der Zuwanderung für das Jahr 2015. Insofern bleibt nichts anderes übrig als die pure Spekulation: Im Folgenden gehen wir hypothetisch davon aus, dass weitere 800 000 Personen im Jahr 2015 und jeweils weitere 600 000, 400 000 und 200 000 im Jahr 2016, 2017 und 2018 der großzügigen Einladung nach Deutschland gefolgt sind bzw. folgen werden (vgl. Abb. 1). Über deren ethnische Zusammensetzung weiß man nur, dass sich diese im Zuge der Flüchtlingswelle stark verschoben hat. Wiederum sei davon ausgegangen, dass die fiskalischen Nettozahlungsprofile denen der bereits hier lebenden Ausländer entsprechen und dass die Integrationsdauer sechs Jahre beträgt.

Da schon der fiskalische Ertrag der moderaten Zuwanderung negativ ausfiel, verstärkt sich dieser Effekt im Szenario »Flüchtlingswelle« natürlich nochmals erheblich. Die Nachhaltigkeitslücke würde bei weiteren 2 Mio. Zuwanderern um 31,9% des BIP, also etwa 900 Mrd. Euro, ansteigen, und die notwendigen Abgabenerhöhungen beziffern sich auf 15,4% (vgl. Abb. 3), also 1,5% mehr als im moderateren demographischen Standardszenario. Pro eine Million Zuwanderer müssen die Abgabenlasten mithin um 0,75% oder etwa real 8 Mrd. Euro p.a. erhöht werden – bezogen auf die Einkommensteuer wäre mithin ein »Flüchtlingssoli« von etwa 7% oder alternativ ein Mehrwertsteuersatz von über 21% notwendig. Tatsächlich werden diese Dimensionen öffentlich

nur zaghaft diskutiert und finden nur wenig mediales Echo. Darüber hinaus sind die obigen Kostenschätzungen immer noch als tendenziell eher »unrealistisch optimistisch« anzusehen. Die Gleichsetzung von Zuwanderern und bereits hier lebenden Ausländern negiert die Tatsache, dass zusätzliche Eingliederungs- und Unterbringungskosten für den Fiskus entstehen. Daneben sind die bereits in Deutschland lebenden Ausländer, die im SOEP erfasst werden, zu großen Teilen west- oder osteuropäischen Ursprungs und deren Qualifikationsstruktur dürfte deutlich oberhalb der Qualifikation von Neuzugängen aus Afrika und dem mittleren Osten liegen. Weiterhin ist auch die unterstellte Integrationsdauer von sechs Jahren eher als optimistisch zu betrachten: Jedes weitere Jahr an Integrationsdauer würde die Nachhaltigkeitslücke um weitere 1,8 Prozentpunkte und die Abgabenlast um 0,1 Prozentpunkte erhöhen. Als fiskalische Höchstbelastung würde sich die Einwanderungswelle aber dann entpuppen, wenn es nicht gelänge, die Kinder der Flüchtlingswelle in die Arbeitsmärkte zu integrieren. Würden diese nämlich mit dem Qualifikationsniveau der Ausländer in die Berechnungen eingehen, dann müssten die Abgaben für alle um 16,8% erhöht werden, um die Nachhaltigkeitslücke von dann 331% des BIP zu decken.

Offensichtlich wird in allen betrachteten Szenarien der durch die demographisch vorteilhafte Altersstruktur heutiger Zuwanderer eintretende Verjüngungseffekt durch eine unterdurchschnittliche Qualifikationsstruktur mehr als kompensiert, so dass der heutigen »Flüchtlingspolitik« keine fiskalische Rationalität bescheinigt werden kann. Um es zuge-spitzt zu formulieren: Die jüngste Zuwanderungswelle ist im

Tab. 1
Annahmen und Szenarien

	Wanderungssaldo	Fiskalische Unterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung	Integration der Zuwanderer	Integration der 2. Zuwanderergeneration
Basisszenario	Standardszenario	keine	sofort	2. Zuwanderergeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung
Szenario »Einwanderungsland«	Standardszenario	berücksichtigt	Für die Zuwanderer wurde eine durchschnittliche Dauer von sechs Jahren bis zur vollständigen Integration in den deutschen Arbeitsmarkt unterstellt.	2. Zuwanderergeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung
Szenario »Flüchtlingswelle«	Standardszenario + 800 000 Personen 2015 + 600 000 Personen 2016 + 400 000 Personen 2017 + 200 000 Personen 2018	berücksichtigt	Für die Zuwanderer wurde eine durchschnittliche Dauer von sechs Jahren bis zur vollständigen Integration in den deutschen Arbeitsmarkt unterstellt.	2. Zuwanderergeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Gegensatz zur Zuwanderung der 1990er Jahre eher ein weiterer Teil des demographischen Problems und nicht ein Teil der Lösung desselbigen. Nur eine wirklich rationale Zuwanderungsstrategie könnte eine positive fiskalische Dividende und damit eine wechselseitige Gewinnsituation für alle induzieren. Wie hoch diese ausfällt, ist ebenfalls in Abbildung 3 skizziert: Würde es gelingen, die Einwanderung per Einwanderungsgesetz so zu steuern, dass die Zuwanderer ein Nettozahlungsprofil wie die Deutschen aufweisen und unmittelbar in den Arbeitsmarkt integriert werden, ergibt sich bezogen auf die Annahmen des Basisszenarios eine Senkung der Nachhaltigkeitslücke um etwa 20 Prozentpunkte auf 217,9% des BIP, die einer Senkung der notwendigen Abgabenlast um 1,1 Prozentpunkte und einer fiskalischen Dividende von ca. 600 Mrd. Euro auf die unterstellten 2 Mio. Zuwanderer entspricht. Etwas geringer wäre der Effekt bei Annahme einer dem Bevölkerungsdurchschnitt entsprechenden Qualifikation.

Notwendige Bedingung für eine rational gesteuerte Einwanderungspolitik ist es mithin, zumindest ein durchschnittliches Qualifikationsniveau der Zuwanderung zu sichern. Deutliche fiskalische Erträge wären allerdings nur bei noch höherem Niveau zu erzielen. Wie genau diese Zuwanderungspolitik auszusehen hat, kann man ohne viel Mühe bei den traditionellen Einwanderungsländern studieren; man muss das Rad an dieser Stelle nicht neu erfinden. Die Lösung ist selbstverständlich nur auf europäischer Ebene zu erzielen und muss mit einer Sicherung der Außengrenzen des Schengen-Raums einhergehen. Einwanderungsländer wie die USA oder Australien haben nämlich sicherlich eine Willkommenskultur entwickelt – aber nicht an deren Außengrenzen. Alle weiteren Schritte haben selbstverständlich mit Qualifikationsselektion, Zuwanderungsbegrenzungen und Quotierungen nach beispielsweise Integrationsfähigkeit etc. zu tun. Und schließlich muss das soziale Sicherungssystem dem Fakt angepasst werden, dass jeder in jedem Land der Welt unmittelbar Kenntnis darüber hat, wie hoch beispielsweise die deutsche Sozialhilfe oder der deutsche Mindestlohn im Verhältnis zu seinen einheimischen Verdienstmöglichkeiten ist. Die Grund-sicherung von Einwanderungsländern kann nicht weit über das Subsistenzminimum hinausgehen, andernfalls werden schlicht die falschen Anreize gesetzt. Ob all diese Konsequenzen, von denen die herrschende Lehrmeinung der Ökonomen seit Jahrzehnten redet, wirklich in den politischen Köpfen und in der öffentlichen Diskussion angekommen sind, ist wohl eher zu bezweifeln.

Literatur

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), »Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting«, *Tax policy and the economy* 5, 55–110.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), »Social security and Medicare policy from the perspective of generational accounting«, *Tax policy and the economy* 6, 129–145.

Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), »Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy«, *Journal of Economic Perspectives* 8, 73–94.

Bonin, H. (2015), »Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland«, *Wirtschaftsdienst* (4), 262–268.

Bonin, H., B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000), »Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?«, *Finanzarchiv* 57, 1–21.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015), *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.

Fratzcher, M. und S. Junker (2015), »Integration von Flüchtlingen – eine langfristige Investition«, *DIW Wochenbericht* (45), 1083–1088.

Hagist, C., S. Moog und B. Raffelhüschen (2011), »Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 60(1), 24–47.

Liebig, T. (2007), »The Labour Market Integration of Immigrants in Germany«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 47, Paris.

Moog, S. und B. Raffelhüschen (2015), »Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2015: Was kostet eine solidarische Lebensleistungsrente?«, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 131.

OECD (2015), *Migration Policy Debates* No. 7, OECD, Paris.

Raffelhüschen, B. (1999), »Generational Accounting: Method, Data and Limitations«, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt – Jahresgutachten 2015/16*, Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Suntum, U. van und D. Schultewolter (2015), »Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel!«, *Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung Münster*, 37.

Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel!

Kritik einer DIW-Rechnung zu den ökonomischen Auswirkungen der Flüchtlinge

30



Ulrich van Suntum*



Daniel Schultewolter**

Fragwürdige DIW-Berechnung der Flüchtlingseffekte

Das DIW hat eine Rechnung über die Nutzen und Kosten des Flüchtlingszustroms in Deutschland vorgelegt (vgl. Fratzscher und Junker 2015a; 2015b). Demnach sei die zentrale Frage »nicht, ob die Flüchtlinge langfristig einen wirtschaftlichen Nutzen bedeuten, sondern lediglich, wie schnell die Leistungen der Flüchtlinge die zusätzlichen Ausgaben übertreffen«. Auch die bereits in Deutschland lebenden Bürger würden »langfristig von der Zuwanderung profitieren und ein höheres Pro-Kopf-Einkommen erzielen« (Fratzscher und Junker 2015a, S. 1083). In drei Szenarien, die sich allerdings in den Annahmen nicht besonders stark voneinander unterscheiden, wird dies zu quantifizieren versucht. In allen Szenarien ergibt sich »auch für die bereits in Deutschland lebenden Menschen nach einigen Jahren eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens.« Dabei seien die Kosten »für Unterbringung, Versorgung und Integration und die im weiteren Verlauf anfallenden Sozialleistungen« bereits berücksichtigt. Selbst im pessimistischsten Szenario sei eine positive Bilanz nach etwa zehn Jahren zu erwarten, im optimistischsten Szenario könne diese sich bereits nach vier bis fünf Jahren einstellen. Daher müssten die anfänglichen Nettokosten als lohnende »Investition in die Zukunft« begriffen werden (vgl. ebenda, S. 1087). Eine Bilanz, die nur auf die fiskalischen Kosten und Erträge abstelle, sei »bestenfalls Unfug und schlimmstenfalls Populismus« (Fratzscher und Junker 2015b). Vielmehr müssten durch die Flüchtlinge induzierte Steigerungen des BIP durch Angebots- und nachfrageseitige Effekte mit berücksichtigt werden. Längerfristig seien die Flüchtlinge dann »ein Gewinn«.

Während die Annahmen der einzelnen Szenarien im Wochenbericht gut doku-

mentiert sind, gilt dies nicht für die Methodik der Berechnung. Hierzu werden nur wenige Angaben gemacht, aus denen sich der konkrete Rechenweg nicht erschließt. Später stellte das DIW eine Excel-Datei zum Download auf seiner Website bereit, die die komplette Rechnung enthält. Es fehlen jedoch dazu jegliche Erläuterungen, so dass man sich mühsam durch die verschachtelten Zellbezüge kämpfen muss, um zu verstehen, wie im Einzelnen vorgegangen wurde. Die nachfolgenden Ausführungen dazu sind das Ergebnis der Bemühungen der Verfasser, die DIW-Rechnung auf dieser Basis nachzuvollziehen. Das Ergebnis ist erstaunlich.

Denn weder wurde nachfrageseitig eine Multiplikatoranalyse durchgeführt, wie der DIW Wochenbericht insinuiert, noch basieren die Angebotsseitigen Komponenten der Berechnung auf einem produktionstheoretischen Ansatz. Vielmehr handelt es sich, abgesehen von einer sehr sorgfältigen Unterscheidung der einzelnen Flüchtlingskohorten, um eine grobe Überschlagsrechnung, die zudem schwere methodische Fehler aufweist. Dies betrifft sowohl die theoretischen Zusammenhänge als auch die Grundlagen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Zudem finden sich mehrfach handwerkliche Fehler wie falsche Zellbezüge und Bezeichnungen, die allerdings keine gravierenden Auswirkungen haben. Anders ist dies aber bei den grundlegenden Fehlern, denn allein diese sind verantwortlich für die positive Bewertung der Flüchtlingsbilanz. Rechnet man dagegen unter Zugrundelegung der vom DIW getroffenen Annahmen methodisch richtig, so kehren sich die Ergebnisse ins Gegenteil um. Selbst im optimistischsten Szenario des Instituts ergeben sich dann hohe Nettokosten für die einheimische Bevölkerung, und zwar auch in der langen Frist. Im Folgenden wird dies im Einzelnen begründet.

Methodik der DIW-Rechnung

Die Verfasser gehen bei ihrer Rechnung wie folgt vor:

* Prof. Dr. Ulrich van Suntum ist Direktor im Centrum für angewandte Wirtschaftsforschung, Universität Münster.

** Dipl.-Volkswirt Daniel Schultewolter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Centrum für angewandte Wirtschaftsforschung, Universität Münster. Der Artikel ist auch erschienen in der Reihe *Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung Münster*, Nr. 37, des Centrums für angewandte Wirtschaftsforschung, Universität Münster, November 2015.

- Zunächst werden die Flüchtlinge jahrgangsweise in Arbeitende und Nicht-Arbeitende aufgeteilt. Dies geschieht recht sorgfältig in einem aufwändigen Kohortenmodell mit Hilfe unterschiedlicher Annahmen hinsichtlich Produktivität, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten.
- Sodann wird die BIP-Steigerung berechnet, die sich aus der Beschäftigung der Flüchtlinge ergibt. Dies erfolgt jedoch nicht mit einer Produktionsfunktion, sondern durch eine einfache Dreisatzrechnung. Es wird dabei unterstellt, dass die Flüchtlinge einen bestimmten Prozentsatz der Durchschnittsproduktivität der einheimischen Bevölkerung haben (meist zwei Drittel). Dieser Prozentsatz, multipliziert mit ihrer Anzahl, ergibt den angebotsseitigen BIP-Zuwachs.
- Sodann werden die Lohneinkommen der Flüchtlinge von diesem BIP-Zuwachs abgezogen, denn sie kommen ja nicht den Einheimischen zugute. Den Rest des BIP-Zuwachses (etwa die Hälfte) verbuchen die Autoren als »Gewinn« der Einheimischen.
- Im nächsten Schritt wird ein zusätzlicher Nachfrageeffekt berechnet. Dieser errechnet sich zum einen aus den Ausgaben, die von den Einheimischen für den Unterhalt und die Integration der Flüchtlinge getätigt werden. Zum anderen entfalten die beschäftigten Flüchtlinge aus ihrem Lohneinkommen ebenfalls zusätzliche Nachfrage.
- Beide Nachfragequellen werden aber nicht vollständig, sondern nur mit jeweils 50% in Ansatz gebracht. Die Autoren begründen das damit, dass ein Teil der Produkte importiert wird.
- Sodann werden der angebotsseitige und der nachfragegeseitige BIP-Zuwachs schlicht zur Gesamtsteigerung des BIP addiert. Beide werden den Einheimischen als »Gewinn« zugerechnet.
- Im letzten Schritt schließlich ziehen die Autoren von diesem »Gewinn« wiederum die für die Flüchtlinge aufgebrachten Kosten ab. Der verbleibende Betrag wird als Nettogewinn bzw. – falls negativ – als Nettokosten der Flüchtlinge für die einheimische Bevölkerung ausgewiesen.
- Im Ergebnis zeigt sich, dass dieser Nettogewinn in den ersten Jahren negativ, danach aber positiv ist. Daraus leiten die Autoren ab, dass der Flüchtlingszustrom mittel- und langfristig die einheimische Bevölkerung begünstige.

Die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse wird u.a. dadurch erschwert, dass in der zeitlichen Berechnung zusätzlich noch ein autonomes Wirtschaftswachstum von 3% (nominal) angenommen wird. Dies ist zwar für die grundsätzlichen Ergebnisse nicht von Belang, überlagert aber unnötigerweise den eigentlichen »Flüchtlingseffekt«. Ärgerlich sind außerdem einige technische Fehler in der Excel-Tabelle. So werden z.B. die Produktionsbeiträge der Flüchtlinge im Jahr 2020 teilweise aus Zellen berechnet, die sich auf das Folgejahr beziehen, während für alle anderen Jahre korrekt gerechnet wird (vgl. Zelle DA10). In Zelle DF10 ist ein ähnlicher Fehler passiert; dort wird die Bevölkerung inklusive Flücht-

linge aus der Bevölkerung ohne Flüchtlinge des nachfolgenden Jahres berechnet, statt (wie in allen anderen Zellen der gleichen Spalte) korrekterweise aus der Grundbevölkerung des gleichen Jahres. An anderer Stelle wird statt der Gewinnquote, wie die Bezeichnung der Zelle lautet, in Wirklichkeit die Lohnquote ausgewiesen (Zelle Z34). Das hätte ins Auge gehen können, denn die Gewinnquote ist von entscheidender Bedeutung für die Berechnungen. Die Autoren haben jedoch das Glück, dass beide Quoten (in der von ihnen verwendeten Definition) fast identisch bei jeweils 0,5 liegen, so dass sich auch dieser Fehler quantitativ nicht auswirkt. Das gleiche gilt für die falsche Bezeichnung der Graphiken in der Excel-Tabelle, wo das optimistische mit dem pessimistischen Szenario verwechselt wird. Diese Nachlässigkeiten haben letztlich keinen merklichen Einfluss auf die Ergebnisse, zeigen aber bereits, dass hier offenbar »mit heißer Nadel gestrickt« wurde.

Insgesamt ist die DIW-Rechnung denkbar einfach aufgebaut, sie ist kaum mehr als eine grobe Überschlagsrechnung. Das wäre nicht weiter schlimm, wenn die Autoren sie methodisch korrekt ausgeführt und entsprechend kommuniziert hätten. Beides ist aber nicht der Fall. So liegt z.B., anders als behauptet, keine Multiplikatoranalyse vor. Denn der jährliche Nachfrageeffekt geht in der Tabelle jeweils nur einmal in das BIP ein und hat in den späteren Jahren keinerlei Folgewirkung mehr. Stattdessen werden dann neue Nachfrageimpulse wirksam, die aber ebenfalls nur ein Jahr andauern. Die Publikation im Wochenbericht gibt die Verwendung einer anspruchsvollen keynesianischen Methodik vor, die in Wahrheit aber nicht angewendet wurde. Es handelt sich um einfache Additionen.

Das ist durchaus zulässig, hätte aber offen kommuniziert werden sollen. Wirklich gravierend sind dagegen die methodischen Fehler der Rechnung, denen wir uns jetzt zuwenden:

1. Die Rechnung des DIW stellt ein Konjunkturprogramm keynesianischer Prägung dar, das angesichts seiner 20-jährigen Laufzeit die keynesianische Theorie ad absurdum führt. Sofern es sich um einen schuldenfinanzierten Nachfrageimpuls handelt, müssen die Schulden nämlich auch getilgt, zumindest aber verzinst werden. Dies wird in der Rechnung jedoch nicht berücksichtigt. Insofern wird an dieser Stelle ein Nettonachfrageimpuls wirksam, jedoch mit Bruttogrößen gerechnet. In anderen Untersuchungen weist das DIW selbst auf die Unterscheidung von Brutto- und Nettoeffekten hin (vgl. Mattes et al. 2015, S. 3). Hier aber wird sie nicht thematisiert, geschweige denn rechnerisch berücksichtigt.
2. Auch aus einem anderen Blickwinkel erschließt sich die Berechnung der Nachfrageeffekte nicht eindeutig. Selbstverständlich sind solche Effekte mit jeder Ausgabe verbunden, die von den Flüchtlingen selbst oder zu ihrer Unterstützung getätigt wird. Aber sind sie größer als die

Effekte, die bei anderweitiger Verwendung der entsprechenden Mittel erzielt worden wären? Zumindest für die Unterstützungszahlungen wird man davon ausgehen können, dass sie überwiegend nicht zusätzlich, sondern lediglich an Stelle anderer Ausgaben getätigt werden. So hätte ohne den Flüchtlingszustrom z.B. mehr für die Sanierung der maroden Verkehrsinfrastruktur ausgegeben werden können. Insoweit liegt also nur eine andere Verwendung, aber kein zusätzlicher Nachfrageimpuls und erneut keine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettoeffekt vor. Auch dies führt zu einer zu optimistischen Ausweisung der Wohlfahrtseffekte.

3. Entscheidend ist aber letztendlich nicht, ob ohne die Flüchtlinge weniger Geld vom Staat ausgegeben worden oder weniger investiert worden wäre, was ohnehin niemand wissen kann. Denn in jedem Fall hätte man ein entsprechendes Konjunkturprogramm auch ohne den Flüchtlingszustrom auflegen können. Die Effekte können schon deshalb nicht als Gewinn aus dem Flüchtlingszustrom verbucht werden. Ob ein solches Konjunkturprogramm überhaupt sinnvoll ist in einer Situation wie der derzeitigen mit Normalauslastung der Kapazitäten, kann dahingestellt bleiben.¹
4. Allenfalls für die Ausgaben aus den neu generierten Flüchtlingseinkommen selbst könnte man einen Multiplikatoreffekt ableiten. Dann wäre aber zu prüfen, ob dieser Nachfrageimpuls tatsächlich zu einer weiteren Produktionssteigerung führt oder vielleicht nur zu Preissteigerungen. Offenbar hängt dies u.a. vom Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten ab. Auch diese Frage wird aber von den Verfassern nicht thematisiert. Die gesamte Rechnung erfolgt vielmehr in rein nominalen Größen, die wie selbstverständlich in voller Höhe als Wohlstandszuwachs interpretiert werden. Erneut wird damit der Wohlfahrtszuwachs tendenziell zu hoch ausgewiesen.
5. Bei der Berechnung der Angebotseffekte in der Excel-Tabelle fällt auf, dass der Produktionsbeitrag der beschäftigten Flüchtlinge nicht nach der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität berechnet wird, sondern nach dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Gesamtbevölkerung (vom Baby bis zum Greis).² Das ist ein viel zu geringer Wert, denn ein arbeitender Flüchtling erwirtschaftet ja das Einkommen eines einheimischen *Beschäftigten* (bzw. hier zwei Drittel davon). Insoweit untertreibt die DIW-Rechnung den Produktionsbeitrag der Flüchtlinge erheblich.
6. Andererseits hält das DIW die Produktivität der Flüchtlinge konstant, unabhängig von ihrer Anzahl. Das ist aber nicht realistisch, denn die zusätzliche Beschäftigung von mehr als einer Million unqualifizierten Arbeitskräften wird nicht möglich sein, ohne dabei auf Jobs zurückzugreifen, die weniger produktiv sind als die bisherigen. Das entspricht auch der ökonomischen Theorie, die eine sinkende Grenzproduktivität bei Mehreinsatz des betreffenden Produktionsfaktors voraussagt. Da die vom DIW unterstellte Zunahme der unqualifizierten Beschäftigten fast 40% beträgt, darf dieser Effekt nicht vernachlässigt werden. Das DIW weist insoweit die Produktionsbeiträge der Flüchtlinge zu hoch aus.³
7. Der nächste Fehler geht in die gleiche Richtung. Denn das BIP nach Abzug der Flüchtlingseinkommen wird zu Unrecht als »Gewinn« der Einheimischen interpretiert. Das BIP enthält nämlich nicht nur Löhne und Gewinne, sondern (neben weiteren kleinen Korrekturposten) vor allem auch die Abschreibungen. Diese sind aber kein Bestandteil des Verfügbaren Einkommens und somit auch kein Gewinn, sondern sie bezeichnen den Verschleiß von Anlagen und Infrastruktur. Selbst wenn man unterstellt, dass nicht sofort mit Ankunft der Flüchtlinge auch zusätzliche Abschreibungen anfallen, so ist dies doch mit fortdauerndem Aufenthalt in Deutschland zweifellos der Fall. Man denke nur an die Wohncontainer, die eine relativ kurze Lebensdauer haben, oder an die Beanspruchung normaler Wohnungen sowie von Produktionsanlagen und Infrastruktur. Da sich die DIW-Berechnung bis zum Jahr 2035 erstreckt, ist es unzulässig, auf den Ansatz von Abschreibungen zu verzichten bzw. diese nicht einmal zu thematisieren. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2014 machten sie immerhin knapp 18% des BIP aus. Die Vorteile der einheimischen Bevölkerung werden insoweit erneut zu hoch ausgewiesen.
8. Damit kommen wir zum vielleicht gravierendsten Fehler der DIW-Rechnung: Angebots- und Nachfrageeffekte werden schlicht zum Gesamtwachstum des BIP addiert. Angebot und Nachfrage sind jedoch zwei Seiten derselben Medaille. Verschieben sich (etwa im keynesianischen AS-AD-Diagramm, vgl. Abb. 1)⁴ beide Kurven nach rechts, so ist der Gesamteffekt auf die produzierte Menge nicht gleich der Summe beider Verschiebungen, sondern wesentlich geringer. Das gilt schon bei normalen Elastizitäten, wenn also noch Spielraum für weitere Produktionssteigerungen besteht (vgl. Abb. 1, linke Seite). Es gilt aber erst recht in einer Situation mit bereits hoher Kapazitätsauslastung, wie sie derzeit in Deutschland vorliegt. In diesem Fall ist allein der Angebotseffekt relevant,

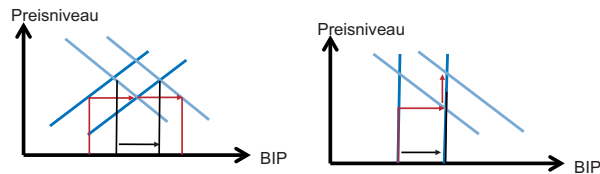
¹ Der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015, S. 102) schreibt in seinem jüngsten Gutachten sogar, dass die Produktionskapazitäten in der Industrie derzeit »leicht überausgelastet sind«. In einer solchen Situation verbieten sich eigentlich expansive fiskalische Maßnahmen.

² Vgl. z.B. Zelle Q7, wo der »Supply-side-Effekt« wie folgt berechnet wird: $0,67 \cdot 100 \cdot 299 / 84.929$. Dabei ist 299 die Zahl der arbeitenden Flüchtlinge und 84.929 die Gesamtbevölkerung (einschließlich der Flüchtlinge, beide Zahlen in 1 000). Der Faktor 0,67 steht für die relative Produktivität der Flüchtlinge im Vergleich zu den einheimischen Beschäftigten.

³ Vgl. zu den Zahlen und Zusammenhängen im Einzelnen auch den Anhang, wo wir die Produktionsbeiträge der Flüchtlinge mit Hilfe einer Produktionsfunktion abschätzen.

⁴ AS und AD stehen für aggregate supply bzw. aggregate demand und sind Bestandteil der sog. neoklassischen Synthese, die in jedem Makrolehrbuch ausführlich behandelt wird.

Abb. 1
AS-AD-Diagramm



Quelle: Darstellung der Autoren.

eine zusätzliche Nachfrageerhöhung führt dagegen lediglich zu steigenden Preisen (vgl. Ab. 1, rechte Seite).

Dennoch werden in den Rechnungen des DIW beide Effekte addiert, ohne zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil des Nachfragezuwachses der Flüchtlinge nur das widerspiegelt, was auf der Angebotsseite bereits erfasst ist. Dieses Vorgehen erhöht nochmals den scheinbaren Wohlfahrtsge-
winn der einheimischen Bevölkerung.

Nimmt man alles zusammen, so muss man der Studie gravierende Schwächen bescheinigen. Sie wird den Anforderungen an eine wissenschaftlich fundierte Analyse nicht gerecht. Während die Plausibilität der Annahmen hier nicht weiter thematisiert wurde, weist schon allein die Methodik schwerste Mängel auf. Es wird nicht zwischen nominalen und realen Größen unterschieden, ebenso wenig zwischen brutto und netto (und dies an gleich vier Stellen).⁵ Gegen Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wird ebenso verstoßen wie gegen grundlegende theoretische Zusammenhänge. Anstelle anspruchsvoller Multiplikatoranalysen werden Dreisatzrechnungen vollzogen, die Beschäftigtenproduktivität wird mit dem Pro-Kopf-Einkommen der Gesamtbevölkerung gleichgesetzt. Hinzu kommen eine mangelhafte Dokumentation des Vorgehens und handwerkliche Ungenauigkeiten.

Bewertung der empirischen Ergebnisse

Im Ergebnis werden die positiven Effekte der Flüchtlinge auf das BIP deutlich zu hoch ausgewiesen, und noch stärker gilt dies in Bezug auf das verfügbare Einkommen der Einheimischen. Um das Ausmaß des Fehlers einzuschätzen, wird hier eine Alternativrechnung vorgelegt, die die o.g. Kritikpunkte aufgreift. Diese wird der DIW-Rechnung gegenübergestellt, wobei wir uns hier auf einen einfachen »Mit-ohne«-Vergleich für den Zeitraum 2015 bis 2025 beschränken

und nur das optimistische DIW-Szenario betrachten. »Mit-ohne«-Vergleich bedeutet, dass die Entwicklung jeweils mit bzw. ohne Flüchtlingszustrom verglichen wird, und zwar unter sonst gleichen Umständen. Es wird also im Unterschied zum DIW-Vorgehen nicht zusätzlich noch ein autonomes Wirtschaftswachstum unterstellt, da dies den Vergleich nur erschweren würde. Die »Mit-Ohne«-Methode ist z.B. in der Verkehrswegeplanung üblich und erscheint auch hier angemessen, um ein klares Bild der Auswirkungen allein des Flüchtlingszustroms zu erhalten.

Im Einzelnen treffen wir folgende Annahmen, die den DIW-Annahmen im optimistischen Szenario entsprechen. Sie sind nur teilweise aus der Publikation im Wochenbericht ersichtlich und im Übrigen der Excel-Tabelle des DIW entnommen worden:

- Es kommen im angegebenen Zeitraum (2015 bis 2025) insgesamt 3,344 Mio. Flüchtlinge, von denen bis 2025 aber nur 1,027 Mio. in den Arbeitsmarkt integriert sind.
- Die beschäftigten unqualifizierten Flüchtlinge haben anfangs $\frac{2}{3}$ der Arbeitsproduktivität der einheimischen qualifizierten Beschäftigten.⁶ Wir berücksichtigen in der Alternativrechnung aber auch, dass ca. 10% der einheimischen Beschäftigten ebenfalls unqualifiziert sind.
- Wir berücksichtigen im Unterschied zum DIW umgekehrt zudem, dass ca. 10% der Flüchtlinge durchaus qualifiziert sind, und nehmen deswegen in unserer Alternativrechnung eine zusätzliche Beschäftigung von 114 000 qualifizierten Flüchtlingen im Jahr 2025 an. Deren Produktivität entspricht derjenigen der qualifizierten Einheimischen.
- In der Alternativrechnung berechnen wir die Produktionseffekte anhand einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion. Dadurch werden auch Veränderungen der Produktivität mit steigender Beschäftigung berücksichtigt.⁷
- In der Alternativrechnung wird berücksichtigt, dass das BIP nicht dem verfügbaren Einkommen entspricht. Für den wichtigsten Korrekturposten, die Abschreibungen, nehmen wir 9% vom BIP an, das ist der Mittelwert zwischen dem langjährigen empirischen Wert von knapp 18% und dem vom DIW mit null angesetzten Wert. Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass nicht sofort mit der Produktionsaufnahme der Flüchtlinge auch entsprechende Abschreibungen entstehen, wohl aber später.
- Die Alternativrechnung berücksichtigt aus den oben genannten Gründen nur die angebotsseitige Erhöhung des

⁵ Zum einen wird das Bruttoinlandsprodukt mit dem verfügbaren Einkommen verwechselt, zum zweiten der Bruttoeffekt einer Nachfragesteigerung mit ihrem Nettoeffekt gleichgesetzt, zum dritten der Nettoeffekt einer schuldenfinanzierten Nachfrageausweitung mit ihrem Bruttoeffekt gleichgesetzt, und zum vierten wird der Bruttoeffekt einer gleichzeitigen Erhöhung von Angebot und Nachfrage mit dem daraus resultierenden, geringeren Nettoeffekt auf die reale Produktion gleichgesetzt.

⁶ Hier wurde zur Vereinfachung mit $\frac{2}{3}$ der Produktivität der qualifizierten Einheimischen gerechnet, was aber keinen großen Unterschied macht, da ca. 90% der Einheimischen qualifiziert sind. Die fehlerhafte Berechnung der Produktivität anhand des Pro-Kopf-Einkommens in der Excel-Tabelle des DIW wurde nicht übernommen.

⁷ Vgl. dazu den Anhang. Cobb-Douglas-Produktionsfunktionen werden auch von der Deutschen Bundesbank und dem Sachverständigenrat für ähnliche Untersuchungen verwendet. Ihre Exponenten ergeben sich aus den Einkommensquoten der jeweiligen Produktionsfaktoren, wofür wir die DIW-Angaben verwendet und ergänzt haben.

Tab. 1
Vergleich der DIW-Rechnung mit der CAWM-Alternativrechnung

Zuwachs BIP	Alternativrechnung CAWM 36,4 Mrd. (+ 1,2%)	Optimistisches Szenario DIW 44,8 Mrd. (+ 1,5%)
davon Angebotseffekt	36,4 Mrd. (+ 1,2%)	24,8 Mrd. (+ 0,8%)
davon Nachfrageeffekt	–	20,0 Mrd. (+ 0,7%)
./. zusätzl. Abschreibungen	3,3 Mrd. (9% des BIP)	–
+ weitere Korrekturposten	0,4 Mrd.	–
= Zuwachs Verfügbares Einkommen	33,5 Mrd.	44,8 Mrd.
./. Lohnsumme unqualifizierte Flüchtlinge	26,1 Mrd.	22,4 Mrd.
./. Lohnsumme qualifizierte Flüchtlinge	6,1 Mrd.	–
= Zuwachs Verf. Einkommen Einheimische	1,3 Mrd.	22,4 Mrd.
./. Flüchtlingskosten (laut DIW)	15,6 Mrd. (0,5% v. BIP)	15,6 Mrd. (0,5% des. BIP)
= Verbleibender »Gewinn« Einheimischer	– 14,3 Mrd.	+ 6,8 Mrd.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

BIP aufgrund des Produktionsbeitrages der Flüchtlinge. Der umstrittene Nachfrageeffekt bleibt unberücksichtigt. Allerdings fällt der Angebotseffekt deutlich höher aus als in der DIW-Rechnung, weil letzterer auf einer falschen – und dadurch zu niedrig angesetzten – Produktivitätsannahme für berufstätige Flüchtlinge beruht.

- Bei den Kosten der Flüchtlinge übernehmen wir die DIW-Annahmen. Allerdings sind dabei zum Beispiel die Gesundheitskosten offenbar nicht berücksichtigt worden, die nach unserer überschlägigen Schätzung die Einheimischen nochmals mit rd. 2 Mrd. Euro belasten.⁸
- Ebenso wie das DIW verzichten wir auf weitergehende Berechnungen etwa der Effekte auf die Rentenfinanzen und auf die Steuereinnahmen, da dies den Rahmen sprengen würde.⁹ Wir verweisen aber auf entsprechende Berechnungen von Bonin (2014), die allerdings noch nicht die aktuellen Flüchtlingsströme erfassen konnte.

Die Berechnung sowohl für das (optimistische) DIW-Szenario als auch für die Alternativrechnung erfolgt so, dass jeweils das BIP des Jahres 2015 (3 029 Mrd. Euro) zugrunde gelegt wird. Es wird sodann ermittelt, wie sich nach den beiden Rechnungen dieses BIP und die daraus abgeleiteten Größen verändern würden, wenn man die zwischen 2015 und 2025 laut DIW zu erwartenden Flüchtlinge mit einbezieht, und zwar wiederum mit den DIW-Annahmen bzgl. ihrer Anzahl, Arbeitsmarktintegration etc. Allerdings wird die Produktivitätsberechnung des DIW in der Alternativrechnung entsprechend korrigiert, und es werden zudem auch die qualifizierten Beschäftigten unter den Flüchtlingen miteinbezogen (s.o.). Beides führt dazu, dass der angebotsinduzierte BIP-Anstieg deutlich stärker ausfällt als in der DIW-Rechnung, ebenso ihre Lohnsumme. Für die Kosten der Flüchtlinge werden die (relativ niedrigen) Werte angenommen, die das DIW für 2025 erwartet.

⁸ Das sind die Nettokosten, also bereits nach Abzug der Kassenbeiträge der beschäftigten Flüchtlinge, vgl. dazu die Berechnung im Anhang.

⁹ Demnach sind bereits die fiskalischen Nettobeiträge der schon in Deutschland lebenden Migranten – die weit besser qualifiziert sind als die jetzigen Flüchtlinge – in langfristiger Sicht stark negativ. Es ist daher zu vermuten, dass eine Aktualisierung dieser Studie zu einer noch negativeren Bilanz aus Sicht der Einheimischen führen würde.

Der Vergleich der beiden Rechnungen weist deutliche Unterschiede auf, nicht nur in der Höhe, sondern auch im Vorzeichen der Effekte. Es zeigt sich, dass selbst mit den optimistischen Annahmen des DIW keineswegs ein ökonomischer Nettovorteil für die Einheimischen entsteht, sondern im Gegenteil eine Belastung von rd. 14,3 Mrd. Euro. Dies wohl gemerkt nach einem Zeitraum von zehn Jahren, für den das DIW längst eine positive Bilanz erwartet. Tabelle 1 zeigt auch, worauf dieser Unterschied im Wesentlichen zurückgeht, nämlich auf den fragwürdigen Nachfrageeffekt und dessen Addition zu dem (allerdings beim DIW zu gering ausgewiesenen) Angebotseffekt. Die Vernachlässigung der Abschreibungen sowie der anderen Korrekturposten zwischen dem BIP und dem Verfügbaren Einkommen spielen demgegenüber eine untergeordnete, wenn auch keine vernachlässigbare Rolle.

Es kommt noch ein weiterer, wichtiger Punkt hinzu, nämlich die Verteilungswirkungen des Flüchtlingszustroms zwischen den inländischen Produktionsfaktoren. Das DIW argumentiert selbst, dass der Vorteil der Einheimischen letztlich auf der Zunahme von Gewinnen beruht, die Unternehmen mit der Beschäftigung von Flüchtlingen verdienen, problematisiert dies jedoch nicht weiter. Das ist überraschend, da das gleiche Institut in anderen Studien die Ungleichheit der Einkommen in Deutschland kritisiert.

Noch erstaunlicher ist, dass dem DIW ein anderer Effekt entgeht, den wir oben bereits angesprochen haben. Denn eine starke Zunahme der unqualifizierten Beschäftigten kann nicht ohne Einfluss auf deren Gleichgewichtslohn bleiben, und dies trifft auch die Einheimischen ohne Qualifikation. Dagegen erfahren die Qualifizierten einen Einkommenszuwachs, jedenfalls vor Abzug der Flüchtlingskosten. Im Rahmen unserer Alternativrechnung können wir diese Effekte auch quantifizieren. Dabei zeigt sich, dass der Flüchtlingszustrom die Ungleichverteilung der Einkommen innerhalb der einheimischen Bevölkerung deutlich verschärft:

Es gewinnen die Kapitaleigner und die qualifizierten Arbeitnehmer, wenn auch nur leicht, während der Gleichgewichts-

Tab. 2
Verteilungseffekte der Flüchtlingsbeschäftigung
(nach Alternativrechnung)

Arbeitnehmergruppe	Veränderung des Pro-Kopf-Einkommens durch die Beschäftigung der Flüchtlinge (ohne Flüchtlingskosten), in %
Unqualifizierte Einheimische	– 26,6
Qualifizierte Einheimische	+ 0,8
Kapitaleigner	+ 1,2
Einheimische Arbeitnehmer insgesamt	– 0,9
Durchschnittseinkommen aller Arbeitnehmer (2015 ohne, 2025 inklusive Flüchtlinge)	– 2,6

Quelle: Berechnungen der Autoren.

lohn der unqualifizierten Arbeitnehmer um mehr als ein Viertel sinkt. Dieses Ergebnis steht in Einklang mit den Voraussetzungen der ökonomischen Migrationstheorie (vgl. van Suntum 2015). Natürlich wird man die Markteinkommen der Unqualifizierten nicht wirklich so stark sinken lassen, das verhindert schon der Mindestlohn. Aber viele von ihnen werden ihre Jobs verlieren, in die Schwarzarbeit abwandern, oder sie müssen – wie in Frankreich – mit Hilfe von Lohnsubventionen oder anderen staatlichen Hilfen künstlich in Beschäftigung gehalten werden.

Fazit

Wir kommen zu dem Schluss, dass die DIW-Rechnung aufgrund der aufgezeigten Mängel keine Aussagen über die ökonomischen Effekte des Flüchtlingszustroms erlaubt. Niemand wirft ihren Autoren vor, eine vereinfachte Rechnung versucht zu haben. Aber auch eine einfache Rechnung muss methodisch richtig, sauber dokumentiert und in ihren Schlussfolgerungen hinreichend transparent sein. Leider ist das hier nicht der Fall. Eine Korrektur der gravierenden Schwächen zeigt zudem ein diametral entgegengesetztes Ergebnis:

- Statt eines Gewinns für die Volkswirtschaft bedeutet der Flüchtlingszustrom ökonomisch eine massive Belastung der einheimischen Bevölkerung, und zwar auch langfristig und unter den optimistischen Annahmen der drei DIW-Szenarien.
- Es treten starke Umverteilungswirkungen zu Ungunsten derjenigen auf, die ohnehin schon am stärksten unter Arbeitslosigkeit und geringen Einkommen leiden, nämlich der unqualifizierten einheimischen Arbeitnehmer.
- Die leichten Gewinne der qualifizierten Arbeitnehmer und der Unternehmer und Kapitalbesitzer fallen demgegenüber kaum ins Gewicht. Es sinkt sowohl das Durchschnittseinkommen insgesamt als auch – nach

Abzug der Flüchtlingskosten – das verfügbare Einkommen der einheimischen Bevölkerung.

Diese politisch unbequemen, aber leider zu erwartenden Effekte dürfen in einer wissenschaftlichen Analyse nicht verschwiegen werden. Man kann sich über das Ausmaß streiten – auch unsere Rechnung ist nicht mehr als eine grobe Abschätzung, die weiterer, vertiefender Studien bedarf. Aber die Richtung der Verteilungswirkungen ist eindeutig und sie müsste auch den Autoren des DIW bewusst sein, selbst wenn ihre Rechnung sie nicht explizit aufzeigen kann.

Literatur

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, o. J., verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Bonin_Beitrag_Zuwanderung_zum_dt_Staatshaushalt_141204_nm.pdf.

Fratzscher, M. und S. Junker (2015a), »Integration von Flüchtlingen – eine langfristige Investition«, *DIW Wochenbericht* (45), 1083–1088.

Fratzscher, M. und S. Junker (2015b), »Was Flüchtlinge kosten«, *Die Welt*, 6. November, 2.

Mattes, A., T. Traber und N. Dehnen (2015), *Die Beschäftigungseffekte der Energiewende*, DIW ECON, Berlin.

Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16*, Wiesbaden.

Suntum, U. van (2015), »Lohneffekte der Migration«, *Das Wirtschaftsstudium* (WiSu), (11), 1246–1252.

Anhang: Ein methodisch anderer Schätzansatz auf Basis der DIW-Annahmen (optimistisches Szenario)

Die Schätzung erfolgt anhand folgender Cobb-Douglas-Produktionsfunktion:

$$Y = a(L + F_L)^\alpha (H + F_H)^\beta K^{1-\alpha-\beta}$$

Dabei bezeichnet Y das nominale BIP, a die totale Faktorproduktivität, L die unqualifizierten Arbeitskräfte, H die qualifizierten Arbeitskräfte und K den volkswirtschaftlichen Kapitalstock. Mit F_L und F_H wird die Zunahme der jeweiligen unqualifizierten bzw. qualifizierten Arbeitskräfte aufgrund des Flüchtlingszustroms bezeichnet.

Bekanntlich entsprechen unter den Standardannahmen der neoklassischen Theorie die Exponenten den jeweiligen An-

teilen der Produktionsfaktoren am BIP. Wir verwenden dafür ebenso wie das DIW die durchschnittlichen Quoten der Jahre 2010 bis 2014. Für die Lohnquote W/Y bzw. die Bruttogewinnquote (d.h. vor Abzug von Abschreibungen und indirekten Steuern) Q/Y ergibt sich demnach

$$W/Y = \alpha + \beta = 0,503$$

$$Q/Y = 1 - \alpha - \beta = 0,497$$

Die Aufteilung der Lohnquote auf Unqualifizierte und Qualifizierte erfolgt anhand von deren Anteilen L bzw. H an der Gesamtbeschäftigung sowie anhand ihrer jeweiligen Produktivität w_L bzw. w_H . Die Beschäftigtenanteile wurden aus der Statistik sozialversicherter Beschäftigter berechnet. Demnach beträgt der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsausbildung 9,2%, der Anteil von ausgebildeten Arbeitnehmern also 90,8%.¹⁰ Die Produktivität der Unqualifizierten wurde analog dem Vorgehen des DIW mit zwei Dritteln der Produktivität der Qualifizierten angenommen, wobei letztere auf 1 normiert wurde. Somit erhält man für die normierte Lohnsumme insgesamt

$$W = w_L L + w_H H = 0,67 * 0,092 + 1 * 0,908 \approx 0,06 + 0,91 = 0,97$$

Daraus errechnen sich die jeweiligen Anteile am Lohneinkommen als

$$\frac{w_L L}{W} = \frac{0,06}{0,97} \approx 0,062$$

$$\frac{w_H H}{W} = \frac{0,91}{0,97} \approx 0,938$$

Da der Anteil des Lohneinkommens am BIP insgesamt 50,3% beträgt (s.o.), errechnen sich die beiden Teilexponenten daraus leicht wie folgt:

$$\alpha = 0,062 * 0,503 \approx 0,031$$

$$\beta = 0,938 * 0,503 \approx 0,472$$

Der volkswirtschaftliche Kapitalstock K wird vom Statistischen Bundesamt mit insgesamt 16,8 Billionen Euro (einschließlich Wohnungen) angegeben. Für die eigentliche Produktion sind Wohnungen zwar nicht direkt relevant, wohl aber für die Unterbringung der Flüchtlinge, so dass hier der gesamte Kapitalstock der Produktionsfunktion zugrunde gelegt wird.¹¹

Das BIP betrug 2015 in nominaler Rechnung 3 029 Mrd. Euro. In der Basisrechnung für 2015 wird analog zur DIW-Rechnung angenommen, dass noch keine Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert sind, d.h., F_L und F_H werden

gleich null gesetzt. Die Gesamtzahl der Beschäftigten (inklusive solcher ohne Angabe der Qualifikation) betrug 2013 rund 29,856 Millionen. Daraus errechnen sich durch Anlegung der oben berechneten Quoten die absoluten Zahlen der unqualifizierten Beschäftigten (2,715 Mio.) bzw. der qualifizierten Beschäftigten (26,9 Mio.).

Somit sind alle Variablen der Produktionsfunktion bekannt bis auf die totale Faktorproduktivität a . Diese lässt sich aber leicht aus der Produktionsfunktion berechnen, da das nominale BIP bekannt ist, und beträgt hier 4,937. Die gesamte Produktionsfunktion lautet somit:

$$BIP_{nom} = 4,937 * (2,715,518 + F_L)^{0,031} * (26,900,162 + F_H)^{0,472} \\ * (16,769 \text{ Mrd.€})^{0,497} = 3,029 \text{ Mrd.€}$$

Für die zusätzlich beschäftigten, unqualifizierten Flüchtlinge im Zeitraum 2015 bis 2025 nimmt das DIW nach der Excel-Tabelle insgesamt eine Zahl von 1,027 Millionen an. Für die zusätzliche Beschäftigung qualifizierter Flüchtlinge gibt es dort keine Annahme, sie wird offenbar mit null angesetzt. Hier gehen wir abweichend davon aus, dass 10% aller Flüchtlinge qualifiziert und nur 90% unqualifiziert sind. Das ist also eine für die DIW-Rechnung günstigere Annahme. Daraus ergibt sich eine Beschäftigungszunahme von insgesamt 1,141 Mio. Flüchtlingen, von denen $F_L = 1,027$ unqualifiziert und $F_H = 0,114$ Millionen qualifiziert sind.

Setzt man diese Werte in die Produktionsfunktion ein, so erhält man angebotsseitig eine Steigerung des nominalen BIP um insgesamt 1,2% durch die Flüchtlinge. Das Pro-Kopf-Einkommen (bezogen auf alle Beschäftigten) sinkt dagegen um 2,6%. Das Pro-Kopf-Einkommen der einheimischen Arbeitnehmer (also ohne die Flüchtlinge) sinkt um 0,9%. Wenn man die Bruttogewinne sowie ihre Löhne addiert und auf die Zahl der einheimischen Beschäftigten bezieht (wie es das DIW tut), erhält man eine minimale Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens der einheimischen Bevölkerung um 0,1%. Allerdings sind darin noch die Abschreibungen enthalten, die kein Verfügbares Einkommen darstellen, und die Flüchtlingskosten sind noch nicht abgezogen.

Betrachtet man allein die Lohneinkommen, so profitieren nur die qualifizierten Arbeitnehmer und die Kapitaleigner mit einem nominalen Einkommenszuwachs von jeweils 1,2%. Dem steht aber ein Einkommensverlust der unqualifizierten Einheimischen von 26,6%, also um mehr als ein Viertel ihres Einkommens gegenüber.

Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit der ökonomischen Theorie: Es gewinnen bei Zuwanderung eines Produktionsfaktors immer der jeweils komplementären Produktionsfaktoren, hier also die Qualifizierten sowie die Kapitaleigner. Dagegen verliert derjenige Faktor, mit dem die Zugewanderten in Konkurrenz treten, hier also die Unqualifizierten. Sie

¹⁰ Die Beschäftigten ohne Angabe der Qualifikation blieben bei der Berechnung dieser Anteile unberücksichtigt. Sie gingen jedoch in die Zahl der Gesamtbeschäftigten ein, auf welche die Anteile hochgerechnet wurden.

¹¹ Die absolute Höhe des Kapitalstocks ist insoweit für die hier vorgelegte Rechnung irrelevant, als ein höher oder niedriger angesetzter Kapitalstock automatisch zu einer entsprechend niedrigeren bzw. höheren totalen Faktorproduktivität führt. Er ist aber für die Behandlung der Abschreibungen von Bedeutung, vgl. weiter unten.

müssten entweder entsprechende Lohneinbußen hinnehmen, oder sie würden arbeitslos, oder ihre Löhne müssten in entsprechendem Umfang subventioniert werden, was wiederum zu Lasten der Einkommen der Qualifizierten oder der Kapitaleigner ginge.

Nun müssen noch die Beträge abgezogen werden, mit denen die einheimische Bevölkerung zur Deckung der Flüchtlingskosten belastet wird. Allerdings darf man bei einer solchen Rechnung – anders als das DIW – nicht vom BIP ausgehen, relevant ist vielmehr das Verfügbare Einkommen der Gesamtwirtschaft. Dieses unterscheidet sich vom BIP vor allem durch den Abzug der Abschreibungen, die kein Einkommen darstellen und deshalb auch nicht verteilt werden können. Zudem sind beim Übergang vom BIP zum Verfügbaren Einkommen noch der Saldo der Auslandseinkommen sowie die laufenden Übertragungen an die übrige Welt zu berücksichtigen. Ersterer berücksichtigt, dass ein Teil des Verfügbaren Einkommens der Inländer im Ausland erzielt wird, der noch nicht im BIP enthalten ist. Letztere sind unentgeltliche Zahlungen an das Ausland wie z.B. Beiträge an internationale Organisationen oder Entwicklungshilfe, die das Verfügbare Einkommen der Inländer verringern. Die beiden letztgenannten Positionen kompensieren sich tendenziell und sind quantitativ nicht sehr bedeutsam.

Anders verhält es sich jedoch mit den Abschreibungen. Sie machten im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 nicht weniger als 17,8% des BIP aus und reduzieren somit den verbleibenden Verteilungsspielraum deutlich. Das DIW berücksichtigt diesen Abzugsposten nicht, er wird nicht erwähnt.

Da die hier vorgelegte Rechnung einen immerhin zehnjährigen Zeitraum erfasst (das DIW rechnet sogar bis 2035), dürfen die Abschreibungen nicht außer Betracht bleiben. Wir wählen hier einen Abschreibungssatz von insgesamt 9% bezogen auf das BIP, der in der Mitte zwischen dem empirischen Wert von knapp 18% und dem vom DIW faktisch mit null angesetzten Wert liegt. Für die beiden anderen Korrekturposten (Primäreinkommenssaldo und Transfersaldo) werden jeweils ihre Durchschnittswerte in den Jahren 2010 bis 2014 angesetzt, was jedoch kaum ins Gewicht fällt. Das Verfügbare Einkommen der Gesamtwirtschaft für das Jahr 2015 errechnet sich demnach wie folgt:

Zuwachs BIP	+ 1,2%	= 36 383 378
./. Zuwachs Abschreibungen	9% vom BIP	= 3 274 504
+ Zuwachs Primäreinkommenssaldo		
	2,3% vom BIP	= 836 818
./. Zuwachs Transfers an Ausland	1,3% vom BIP	= 472 984
= Zuwachs Verfügbares Einkommen Gesamtwirtschaft	92,0% des BIP	= 33 472 708

Während also das BIP nach unserer Rechnung durch die Flüchtlinge angebotsseitig um 36,4 Mrd. Euro zunimmt, be-

deutet dies für das Verfügbare Einkommen der Gesamtwirtschaft nur einen Zuwachs um 33,5 Mrd. Euro. Der Verteilungsspielraum steigt somit insgesamt weit weniger als vom DIW errechnet, obwohl wir hier zusätzlich eine Beschäftigung von 114 000 qualifizierten Flüchtlingen unterstellt haben.

Damit ist die Rechnung aber noch nicht beendet, denn es müssen nun gemäß dem DIW-Vorgehen noch die Lohneinkommen der Flüchtlinge sowie die von ihnen verursachten, aber von den Einheimischen zu tragenden Kosten abgezogen werden. Die Lohnsummen der Flüchtlinge wurden oben bereits errechnet. Sie sind wegen der korrigierten Produktivitätsberechnung höher als vom DIW ausgewiesen. Für die Kosten der Flüchtlinge wird der DIW-Wert aus der Excel-Tabelle von 0,51% des BIP im Jahr 2025 angesetzt.¹² Man erhält dann:

Zuwachs Verfügbares Einkommen Gesamtwirtschaft		= 33 472 708
./. Zuwachs Lohnsumme unqualifizierte Flüchtlinge		= 26 076 724
./. Zuwachs Lohnsumme qualifizierte Flüchtlinge		= 6 105 766
= Zuwachs Verfügbares Einkommen Einheimische		= 1 290 218
./. Flüchtlingskosten laut DIW 2025	0,51% vom BIP	= 15 633 455
= Nettozuwachs Verfügbares Einkommen Einheimische		= - 14 343 237

Wie man erkennt, führt schon der Abzug der Lohnkosten der Flüchtlinge zu einer Reduzierung des verbleibenden Einkommenszuwachses der Einheimischen auf lediglich 1,3 Mrd. Euro. Nach Abzug der Flüchtlingskosten ergibt sich gar ein Rückgang des Verfügbaren Einkommens der Einheimischen um 14,3 Mrd. Euro – wohlgermerkt im optimistischen Szenario des DIW.

Dabei wurden die Gesundheitskosten der Flüchtlinge vom DIW offenbar nicht einmal berücksichtigt, jedenfalls werden sie nicht erwähnt. Ihre Größenordnung kann man wie folgt grob abschätzen:

Ausgaben GKV (Mio. Euro)	193 001
/Versicherte in GKV (Mio.)	71
= Ausgaben pro Kopf GKV (Euro)	2 730
* Flüchtlinge (im Jahr 2025)	3 344 000
= Gesundheitskosten (maximal)	9 128 628 096
davon 75%	6 846 471 072
./. Kassenbeiträge beschäftigter Flüchtlinge (15%)	4 827 373 493
= Fehlbetrag	2 019 097 579

¹² Vgl. Zelle CZ15 in der Excel-Tabelle des DIW im Arbeitsblatt »good«. Dieser Wert ist bereits relativ niedrig, für die vorhergehenden Jahre rechnet das DIW mit deutlich höheren, teilweise mehr als doppelt so hohen Kosten, vgl. ebenda.

Dabei wurde vorsichtigerweise angenommen, dass ein Flüchtling im Durchschnitt nur 75% der Kosten eines einheimischen Bürgers verursacht, was man mit dem zumindest anfangs eingeschränkten Leistungsanspruch und dem geringeren Durchschnittsalter der Flüchtlinge begründen kann. Allerdings müssen nicht nur die beschäftigten Flüchtlinge, sondern alle medizinisch versorgt werden, so dass die vom DIW für 2025 genannte Gesamtzahl von gut 3,3 Mio. Flüchtlingen zugrunde zu legen ist. Die eigenen GKV-Beiträge der beschäftigten Flüchtlinge wurden in Abzug gebracht, und zwar in Höhe von 15% ihrer oben errechneten Lohnsumme. Dennoch verbleibt ein Fehlbetrag von rd. 2 Mrd. Euro, welcher der oben errechneten Minderung des Verfügbaren Einkommens hinzuzurechnen wäre.

Ob die gesellschaftliche Integration der derzeit in Deutschland Schutz suchenden Flüchtlinge gelingt, hängt entscheidend davon ab, wie erfolgreich sie sich in den hiesigen Wirtschaftsprozess und insbesondere in den Arbeitsmarkt eingliedern können. Derzeit bieten sich für viele keine ermutigenden Perspektiven. Aufgrund langer Wartezeiten im Verfahrensablauf und regulatorischer Hürden bei der Arbeitsaufnahme sind sie monate- oder sogar jahrelang zu ökonomischer Untätigkeit gezwungen. Hohe Kosten in Form entgangener Wertschöpfung gehen dabei einher mit einem erheblichen Frustrationspotenzial. Die sozialstaatliche Arbeitsmarktregulierung in Deutschland ist tendenziell auf die Verhältnisse und Möglichkeiten der hiesigen Bevölkerung ausgerichtet. Der Zuzug einer großen Zahl an Flüchtlingen in kurzer Zeit stellt diese Regulierung vor neue Herausforderungen, weil die nun wirksamen ökonomischen Kräfte andernfalls eine Einwanderung in die Sozialsysteme zu bewirken drohen. Daher motiviert sich die Beschränkung der Zuwanderung auch aus der Existenz des Wohlfahrtsstaats.

Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge führt zu ungleichmäßigen Lohnreaktionen

Zuwanderung erhöht nicht nur die Zahl der Arbeitskräfte, sondern auch die Zahl der Verbraucher. Es steigt daher sowohl das Arbeitskräfteangebot als auch die Arbeitsnachfrage. Weisen die Zuwanderer den Inländern vergleichbare Qualifikationen auf, bleibt das Lohnniveau am Arbeitsmarkt in der langen Frist unverändert; die Volkswirtschaft skaliert sich einfach hoch. In der kurzen und mittleren Frist ergibt sich allerdings ein lohnndämpfender Effekt, da der Sachkapitalstock nur allmählich angepasst werden kann, so dass die durchschnittliche Kapitalausstattung je Er-

werbstätigen (Kapitalintensität) zunächst sinkt. Die Kapitalintensität ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Arbeitsproduktivität und diese wiederum entscheidet über den markträumenden Lohn. Dieser Zusammenhang wird auch nicht durch Kaufkrafteffekte aufgewogen, da die neu geschaffene Kaufkraft dem Mehreinkommen entspricht, das durch den Produktionszuwachs möglich wird. Dieser wiederum bemisst sich aber nach der Arbeitsproduktivität. Im Fall der derzeit nach Deutschland ziehenden Flüchtlinge zeichnet sich ab, dass deren berufliches Qualifikationsniveau im Durchschnitt vergleichsweise gering ist. Hinzu kommen mangelnde Sprachkenntnisse und andere kulturelle Hürden. Damit ist auch das Humankapital, das die Menschen mitbringen, zumindest für die hiesigen Belange geringer als das des Durchschnitts der Gebietsansässigen. Alles in allem erhöht sich somit das Arbeitskräfteangebot im Segment der Niedrigqualifizierten tendenziell stärker als die Arbeitsnachfrage, wodurch hier zusätzlicher Lohndruck entsteht.¹ Hingegen werden dort, wo die Zuwanderung die Nachfrage stärker erhöht als das Arbeitskräfteangebot, die Löhne tendenziell steigen.

Formale Hürden für den Arbeitsmarktzugang aufheben

Für Flüchtlinge, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde (Asylbewerber), gibt es formale Hürden, die den Zugang zum Arbeitsmarkt behindern, wenngleich diese in den vergangenen Jahren bereits verringert wurden. Zunächst beginnt mit der Äußerung des Asylgesuchs (in der Regel vor Asylantragstellung) ein dreimonatiges Beschäftigungsverbot. Das Verbot kann sogar bis zu sechs Monate bestehen, wenn der



Dominik Groll*



Stefan Kooths**

* Dr. Dominik Groll ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Prognosezentrum und im Forschungsbereich »Makroökonomische Politik in unvollkommenen Märkten« des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

** Prof. Dr. Stefan Kooths ist Leiter des Prognosezentrums des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Business and Information Technology School (BITS) in Berlin..

¹ Hinsichtlich der Reallohneffekte ist zudem zu berücksichtigen, dass der Zuzug von Flüchtlingen auch die Verbraucherpreisstruktur beeinflussen dürfte. So ist insbesondere auf dem Wohnungsmarkt davon auszugehen, dass die meisten Neuankömmlinge in den Segmenten zusätzliche Nachfrage entfalten werden, auf die sich auch die Nachfrage einheimischer Bezieher niedriger Einkommen richtet. Erst nach und nach kann durch zusätzlichen Wohnungsbau eine Entlastung erwartet werden. Dies akzentuiert die ungleichmäßigen Einkommenseffekte.

Asylbewerber für diesen Zeitraum verpflichtet wird, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Mit Ablauf des Beschäftigungsverbots benötigt der Asylbewerber eine Arbeitserlaubnis der Ausländerbehörde, die die Zustimmung der Arbeitsagentur einholen muss (sog. Vorrangprüfung). Die Vorrangprüfung beinhaltet drei Kriterien:

1. Stehen für die zu besetzende Stelle bevorrechtigte Arbeitnehmer zur Verfügung (deutsche Staatsangehörige, Bürger eines EU- oder EWR-Staates oder andere ausländische Staatsbürger mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus)?
2. Wirkt sich die Stellenbesetzung durch einen Asylbewerber nachteilig auf den Arbeitsmarkt aus?
3. Sind die Arbeitsbedingungen der zu besetzenden Stelle, insbesondere der Verdienst und die Arbeitszeiten, ungünstiger als für inländische Arbeitnehmer?

Erst wenn alle drei Fragen verneint werden, wird die Arbeitserlaubnis erteilt. Die ersten beiden Kriterien entfallen nach 15-monatigem Aufenthalt, das dritte Kriterien erst nach vier Jahren. Zwar existieren für Fachkräfte und Spezialisten in Engpassberufen gemäß Positivliste der Bundesagentur für Arbeit sowie für Hochschulabsolventen mit einem bestimmten Mindestbruttogehalt Ausnahmen. Von diesen dürfte allerdings die weit überwiegende Mehrheit der Asylbewerber mangels Qualifikation keinen Gebrauch machen können.²

Um die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu fördern, sollten sowohl das Beschäftigungsverbot als auch die Vorrangprüfung abgeschafft oder zumindest bis auf weiteres ausgesetzt werden. Die Tatsache, dass andere inländische Personen stets den Vorrang erhalten, verwehrt den Asylbewerbern von vornherein Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt. Außerdem kann, wie oben beschrieben, die Arbeitsmarktintegration von Menschen, die das Arbeitskräfteangebot in einem Arbeitsmarktsegment relativ erhöhen, kurzfristig nicht ohne eine Reduktion des Lohnniveaus in diesem Segment vonstattengehen. Vermutlich wird eine solche Lohnanpassung im Rahmen der Vorrangprüfung als nachteilige Auswirkung auf den Arbeitsmarkt gewertet. Da die betroffenen Stellen mit einem niedrigeren Verdienst als bei vergleichbaren Stellen einhergehen werden, dürfte die Vorrangprüfung schließlich auch das Vorhandensein von gleichwertigen Arbeitsbedingungen verneinen. Insgesamt steht die Vorrangprüfung somit der Lohnanpassung am Arbeitsmarkt entgegen, die eine notwendige Bedingung für die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge darstellt. Im Übrigen würde die Abschaffung oder Aussetzung der Vorrangprüfung die Integrationschancen der Flüchtlinge nicht nur direkt erhöhen, sondern auch indirekt, indem bei den Ar-

beitsagenturen Kapazitäten für die Arbeitsvermittlung der Flüchtlinge freigesetzt werden.

Mindestlohn sperrt Geringqualifizierte aus

Der gesetzliche Mindestlohn von bislang 8,50 Euro brutto je Stunde stellt eine weitere Hürde für den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen dar. Diese Hürde betrifft im Gegensatz zum Beschäftigungsverbot und zur Vorrangprüfung nicht nur Flüchtlinge, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde, sondern auch diejenigen mit bereits positivem Bescheid, die somit formell uneingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse und häufig niedriger Qualifikation dürfte die Arbeitsproduktivität der Flüchtlinge – gerade in den ersten Jahren nach Ankunft in Deutschland – vielfach so niedrig sein, dass sich eine Beschäftigung zum Mindestlohn nicht rechnet. Als ursachenadäquate Lösung kommt nur in Betracht, die Sprachkenntnisse und Qualifikation deutlich zu verbessern. Dies beseitigt die Ursache der niedrigen Entlohnung, so dass der Mindestlohn nicht mehr bindet.³ Da dieser Prozess jedoch Jahre beansprucht, bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, die kurzfristig wirken. Hinzu kommt, dass sich eine mehrjährige Qualifikationsphase, die für die Betroffenen mit einem gegenwärtigen Einkommensverzicht verbunden ist, nicht immer mit deren Interessen deckt. Wollen diese etwa akut bedürftige Familienangehörige unterstützen, kann der kurzfristige Einkommenserwerb das dominante Betätigungsmotiv sein (hohe Gegenwartspräferenz).

Der Mindestlohn ist generell kein geeignetes wirtschaftspolitisches Instrument (vgl. Groll und Kooths 2013; 2014). Nicht nur werden die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele weitgehend verfehlt, sondern es treten auch beschäftigungsschädliche Nebenwirkungen auf. Diese dürften sich nun auch bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen deutlich bemerkbar machen. Konsequenterweise sollte der Mindestlohn aufgehoben und die Einkommen von Niedriglohnbezieher*innen nur durch entsprechende Aufstockermodelle soziokulturell grundgesichert werden, zumal die damit einhergehende Bedürftigkeitsprüfung eine sozialpolitisch zielgenauere Durchführung erlaubt. Eine solche Kurskorrektur erscheint derzeit aber politisch nicht mehrheitsfähig. Wir beleuchten daher im Folgenden weitere Maßnahmen und betrachten die Existenz des Mindestlohns als gegeben.

Maßnahmen zur Entschärfung der mindestlohnbedingten Integrationsbarriere

Auf eine Anhebung des Mindestlohns zum 1. Januar 2017 sollte verzichtet werden, um diese Beschäftigungshürde zu-

² So beziffert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf Basis der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 den Anteil von »Höherqualifizierten« auf rund 10% (vgl. Worbs und Bund 2016).

³ Solche Qualifikationen, die zu einer selbständigen Tätigkeit befähigen, entschärfen ebenfalls die Mindestlohnwirkung.

mindest nicht noch weiter heraufzusetzen. Ergänzend könnten der Staat Subventionen an Unternehmen zahlen für alle Arbeitnehmer, die zum Mindestlohn beschäftigt werden (Lohnkostenzuschüsse). Vorteilhaft wäre hierbei, dass diese Regelung betroffene Gebietsansässige nicht gegenüber Flüchtlingen benachteiligt. Allerdings ist dieses Instrument kaum zielgenau zu dosieren und sehr anfällig für Mitnahmeeffekte und Missbrauch. Nicht zuletzt deshalb wäre mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand zu rechnen, der den ohnehin bestehenden administrativen Aufwand im Zuge der Mindestlohnregulierung (Dokumentationspflicht und Kontrolle) erhöht.

Alternativ könnten Flüchtlinge für eine Übergangsphase von der Mindestlohnregelung ausgenommen werden (Ausnahmeregelung). Um auch hier eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung mit anderen Gruppen am Arbeitsmarkt zu gewährleisten, könnten Flüchtlinge wie Langzeitarbeitslose betrachtet werden, was im Übrigen vielfach auch de facto der Fall sein dürfte. Finden Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung, darf bislang in den ersten sechs Monaten der Mindestlohn unterschritten werden. Es bietet sich an, diese Ausnahmeregelung deutlich zu verlängern (etwa auf zwei Jahre).⁴ So gewönnten sie Zeit, um ihre Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikation zu verbessern, bevor der Mindestlohn für sie bindend wird. Zudem dürfte der Erwerb der relevanten Fähigkeiten »on the job« schneller gelingen als ohne Beschäftigung.

Solange die Ausnahmereglung greift, stellt sie gegenüber den Lohnkostenzuschüssen die marktgerechtere Lösung dar. Sie wäre zudem mit geringeren fiskalischen Belastungen verbunden. Vorstellbar wäre auch eine zeitlich gestaffelte Kombination beider Maßnahmen, so dass nach Ablauf der Ausnahmefrist für einen begrenzten Zeitraum (etwa weitere zwei Jahre) die Differenz zwischen dem Mindestlohn und dem zuvor während der Ausnahmeregelung durchschnittlich erzielten Marktlohn als Lohnsubvention gezahlt würde. So erhielte man einen Richtwert, um die Höhe der Lohnsubvention näherungsweise nach der individuellen Produktivität zu bemessen.

Arbeitsmarktintegration kein fiskalischer Selbstläufer

Kurzfristig ist vor allem aufgrund der nur nach und nach zu erwartenden Erfolge bei der Arbeitsmarktintegration mit keinen nennenswerten Potenzialeffekten durch den Flüchtlingszuzug zu rechnen. Dem stehen zusätzliche fiskalische Belastungen gegenüber, die sich auf rund 1% der Wirtschaftsleistung belaufen dürften und die voraussichtlich mehrere Jahre fortbestehen (vgl. Boysen-Hogrefe et al. 2015, Kasten 2). Ohne budgetäre Kompensation wirkte dies wie ein

Konjunkturprogramm, weil die Nachfrageeffekte die Potenzialeffekte zunächst deutlich überwögen. Angesichts der derzeitigen Normalauslastung der Produktionskapazitäten passen stimulierende Impulse nicht in die konjunkturelle Landschaft und sollten daher vermieden werden.

Auch längerfristig sind die vom derzeitigen Flüchtlingszuzug ausgehenden Potenzialeffekte ungewiss. Diese hängen neben dem Erfolg bei der Arbeitsmarktintegration und den Qualifikationsmöglichkeiten nicht zuletzt davon ab, welcher Anteil der Kriegsflüchtlinge dauerhaft in Deutschland bleiben wird, nachdem sich die Lage in den Herkunftsländern wieder befriedet. Dies spricht nicht gegen den Ansatz, Flüchtlinge hierzulande möglichst rasch zu integrieren (auch weil die Friedensperspektiven in den Konfliktregionen kaum abzuschätzen sind), aber es mahnt zur Vorsicht, um Potenzialeffekte nicht zu hoch anzusetzen. Somit ist es auch sehr unsicher, ob von den Flüchtlingen zukünftig ein Nettozahlungsrückfluss ausgehen wird, ob also ihre zukünftigen Abgabenzahlungen (Steuern und Sozialbeiträge) über die zuzugsbedingten Mehrausgaben (Skalierung der Infrastruktur, sozialer Leistungen und sonstiger Staatsaufgaben) hinausgehen werden. Dies spricht ebenfalls für eine vorsichtige Haushaltsplanung, die den Konsolidierungsprozess nicht in der Hoffnung auf kräftige Budgetentlastungen in der Zukunft in Frage stellt.

Die Flüchtlingsaufnahme ist humanitär begründet. Sie soll denjenigen bevorzugt Schutz bieten, die besonders hilfsbedürftig sind (Kinder, Schwache, Ältere). Kriterien, die eine an den Interessen der ansässigen Bevölkerung orientierte Zuwanderungspolitik stellen würde (Alter, Gesundheit, Qualifikation), können demzufolge keine Rolle spielen. Diese Unterscheidung käme bei möglichen Kontingentlösungen noch deutlicher zum Tragen. Gerade weil die humanitär motivierte Flüchtlingsaufnahme nicht auf die hiesigen Arbeitsmarktelange, sondern auf die Not der Betroffenen abstellen soll, dürften nicht nur die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben zum großen Teil konsumtiver Natur sein, sondern auch die Integrationskosten naturgemäß höher ausfallen als bei einer gezielten Arbeitsmigration.

All diese Gründe sprechen dafür, die durch die Integrationsaufgabe neusortierten fiskalischen Prioritäten durchwirken zu lassen und weniger dringliche Ausgaben zurückzustellen oder Abgaben zu erhöhen. Eine solche fiskalische Reaktion fällt allerdings umso geringer aus, je mehr eine arbeitsmarktöffnende Regulierung den Flüchtlingen die Chance bietet, sich in den Wirtschaftsprozess einzugliedern.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J., S. Fiedler, K.-J. Gern, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, M. Plödt und G. Potjagailo (2015), *Aufschwung gewinnt wieder an Fahrt*, Kieler Konjunkturbericht Nr. 14., Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

⁴ Wir folgen hiermit im Grundsatz einer Empfehlung des Sachverständigenrats (2015, Ziffer 36).

Groll, D. und S. Kooths (2013), »Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht«, *Wirtschaftsdienst* 93(8), 545–551.

Groll, D. und S. Kooths (2014), »Mindestlohn: Marktmacht, Preisüberwälzung und Aufstocken – eine Erwiderung«, *Wirtschaftsdienst* 94(1), 45–49.

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2015), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt – Jahresgutachten 2015/16*, Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Worbs, S. und E. Bund (2016), *Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland – Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen*, BAMF-Kurzanalyse 1/2016, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Mit der angestiegenen Flüchtlingsmigration aus Syrien und anderen Ländern erreichen die Auswirkungen einer humanitären Krise Deutschland. Im vergangenen Jahr sind etwa 430 000 Menschen aus Syrien nach Deutschland gekommen.¹ Die Zahl der Binnenflüchtlinge innerhalb Syriens wird auf 6,5 Mio. Menschen geschätzt; die Zahl der Menschen, die in Nachbarstaaten Zuflucht suchen, ist im Jahr 2015 von 3,7 auf 4,6 Millionen das vierte Jahr in Folge erheblich gestiegen.² Im gleichen Jahr riskierten über eine Million Menschen die Flucht nach Europa, unter ihnen auch Flüchtlinge aus dem Irak, Iran und anderen Konfliktregionen, insbesondere Afghanistan, Somalia und Eritrea.³ Die dringlichste Aufgabe der internationalen Gemeinschaft ist es, auf eine Beendigung der fluchtsächlichen Probleme hinzuwirken, insbesondere die Versorgungslage in Syrien und den Nachbarländern zu verbessern. Nur dies kann mittel- bis langfristig zu einer Reduktion der Flüchtlingsmigration führen.

Kurzfristig ist eine solche Reduktion der Flüchtlingszahlen jedoch nicht zu erwarten. Grundsätzlich sollte die Verteilung der Flüchtlinge auf der EU-Ebene erfolgen. Allerdings ist das Gemeinsame Europäische Asylsystem gegenwärtig nicht funktionsfähig. Deutschland, Schweden und Österreich allein verzeichneten im vergangenen Jahr mehr als die Hälfte aller Asylanträge in der Europäischen Union. Effizient wäre eine Verteilung, bei der sich die Kosten der Aufnahme und Integration zusätzlicher Flüchtlinge zwischen den EU-Mitgliedstaaten, also die Grenzkosten der Flüchtlings-

aufnahme und -integration, gleichen (vgl. Altemeyer-Bartscher et al. 2015). Von dem Prinzip gleicher Grenzkosten abweichende Verteilungen sind ineffizient, denn die Gesamtkosten ließen sich in diesem Fall durch eine Änderung der Verteilung reduzieren. Die tatsächlichen Grenzkosten lassen sich zwar empirisch nicht exakt ermitteln, wichtige Anhaltspunkte können jedoch die Größe des Landes, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Situation am Arbeitsmarkt liefern. Auch der langfristig positive Effekt auf das Erwerbspersonenpotenzial kann bei der Frage der optimalen Verteilung Berücksichtigung finden.

Ein effizientes Verteilsystem im Rahmen einer Reform der Gemeinsamen Europäischen Asylpolitik scheint jedoch aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessen kurzfristig kaum realisierbar. Und selbst unter der optimistischen Annahme, dass schon bald eine europäische Einigung dazu erzielt wird, ist ein hoher deutscher Beitrag zu erwarten. Es ist daher wichtig, dass die Integrationspolitik in Deutschland effizient erfolgt und so weit wie eben möglich auch die Potenziale der gegenwärtigen Zuwanderung hebt. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ist es wichtig, die großen Herausforderungen in der Flüchtlingskrise auch als Chance für die Zukunft zu begreifen (vgl. Hinte et al. 2015). In den kommenden zehn bis 15 Jahren, wenn die Babyboom-Generation das Renteneintrittsalter erreicht, wird die Verringerung des Erwerbspotenzials in Deutschland spürbar werden. Die aktuelle Fluchtmigration bietet eine Chance, die negativen Auswirkungen des bevorstehenden demographischen Wandels auf das Sozialversicherungssystem und das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland zu reduzieren. Bevor ein großer Teil der Flüchtlinge jedoch Nettobeiträge in das Sozialversicherungssystem leisten kann, müssen zahlreiche integrationspolitische Maßnahmen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden erfolgreich auf den Weg gebracht werden.⁴

* Dr. Martin Altemeyer-Bartscher ist Leiter der Forschungsgruppe »Finanzföderalismus und institutioneller Wandel« am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzpolitik, an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

** Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist Leiter der Abteilung »Makroökonomik« am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik, an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

*** Matthias Wieschemeyer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung »Makroökonomik« am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

¹ Zahl gemäß dem Erstverteilungssystem für Asylbegehrende (EASY).

² Quelle: UNHCR.

³ Quelle: Internationale Organisation für Migration (IOM).

⁴ Die wichtigsten Maßnahmen, die Flüchtlinge gezielt auf geregelte Beschäftigungsverhältnisse vorbereiten, sind Sprachkurse, arbeitspraktische Ausbildungsmöglichkeiten sowie ein Zugang zum sekundären und tertiären Bildungssystem (vgl. Wößmann 2016).



Martin Altemeyer-Bartscher*



Oliver Holtemöller**



Matthias Wieschemeyer***

In diesem Artikel wird zunächst die effiziente räumliche Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Deutschlands analysiert. Anschließend werden regionalökonomische Konsequenzen und regionalpolitische Implikationen der Flüchtlingsmigration nach Deutschland diskutiert. Der Artikel schließt mit einem Fazit.

Zur räumlichen Verteilung von Flüchtlingen in Deutschland

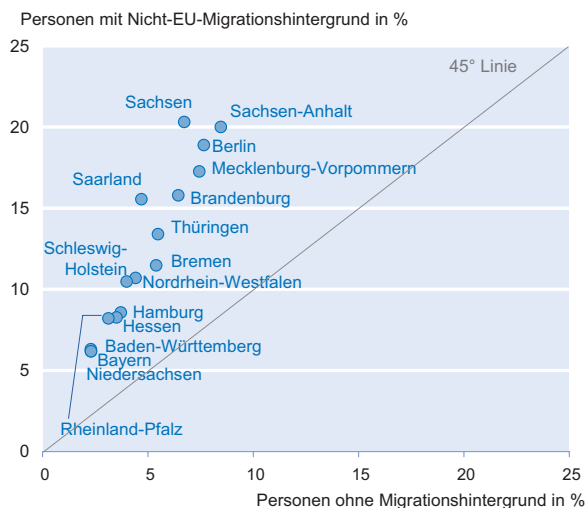
Der räumlichen Verteilung der Flüchtlinge kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Hinsichtlich der Wirtschafts- und Steuerkraft, der Arbeitsmarktstruktur und der demographischen Entwicklung sind die Regionen in Deutschland sehr heterogen. Die Integrationspolitik sollte daher auf regionspezifische Rahmenbedingungen abgestimmt werden. So wird bereits heute im Zuge des demographischen Wandels eine steigende Divergenz zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen deutlich. Man kann keineswegs davon ausgehen, dass die Zuwandernden in Regionen ansässig werden, in denen die Bevölkerung schrumpft. Es stellt sich daher die Frage, wie die regionale Komponente der Integrationspolitik in Deutschland aussehen sollte.

Die Flüchtlingspolitik ist seit über einem Jahr von der Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Erstunterkünften und der Kapazitäten für die Registrierung neuankommender Flüchtlinge geprägt. Durch die Zuweisung der Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel⁵ erfolgt auf Länderebene eine mehr oder weniger gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland. Daraufhin nehmen die Landesbehörden, die über relativ gute Informationen hinsichtlich der landesweiten Kapazitäten für Unterkünfte verfügen, die Verteilung der Asylbewerber auf die einzelnen Kommunen nach eigenem Ermessen vor. In Anbetracht der großen Herausforderung, die diese Aufgabe für Länder und Kommunen mit sich bringt, ist die vorläufige interregionale Verteilung in Abhängigkeit der örtlichen Unterbringungskapazitäten zunächst sinnvoll. Aus ökonomischer Sicht werden die Gesamtkosten der Erstunterbringung minimiert, wenn die Kosten der Unterbringung eines zusätzlichen Flüchtlings (Grenzkosten) in allen Regionen ausgeglichen sind. Bestehen interregionale Differenzen bezüglich der Grenzkosten, ergeben sich Effizienzsteigerungspotenziale durch eine verstärkte Zuteilung in Regionen mit geringeren Grenzkosten, bis es schließlich zu einem Ausgleich kommt (vgl. Altemeyer-Bartscher et al. 2015).

In Bezug auf die Arbeitsmarktintegration muss kritisch geprüft werden, ob die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel weiterhin angemessen ist. Die Integration von

Abb. 1

Vergleich der Erwerbslosenquote von Personen mit Nicht-EU-Migrationshintergrund und ohne Migrationshintergrund



Quelle: Mikrozensus 2014, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen Zensus 2011.

Migranten in den Arbeitsmarkt ist umso schwieriger, je höher die Erwerbslosenquote von Einheimischen ist: Die Erwerbslosenquote von Personen mit Nicht-EU-Migrationshintergrund nimmt mit der Erwerbslosenquote für Menschen ohne Migrationshintergrund überproportional zu; eine um 1 Prozentpunkt höhere Erwerbslosenquote von Personen ohne Migrationshintergrund geht mit einer um etwa 2 Prozentpunkte höheren Erwerbslosenquote von Personen mit Nicht-EU-Migrationshintergrund einher (vgl. Abb. 1). Grundsätzlich spricht vieles dafür, dass Migranten in Regionen mit diversifizierten Arbeitsmärkten, die meist in den Ballungsräumen liegen, einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten (vgl. Brücker 2015). Darüber hinaus hängt der Integrationserfolg von der Performance der lokalen Wirtschaft und der örtlichen Arbeitslosenquote ab (vgl. Aiyar et al. 2016). Diese integrationsökonomischen Kriterien werden im Königsteiner Schlüssel nicht berücksichtigt, sollten aber mittelfristig zusätzlich bei der Verteilung der Flüchtlinge beachtet werden.

Unter idealtypischen Voraussetzungen treffen vollkommen mobile Haushalte Standortentscheidungen auf Basis von örtlichen Marktsignalen, wie z.B. dem Lohnniveau oder den Immobilienpreisen. Die wesentlichen örtlichen Charakteristika (Qualität der öffentlichen Leistungen, Performance des örtlichen Arbeitsmarkts) sind in den entsprechenden Marktpreisen abgebildet. Folglich werden Teilgruppen mit spezifischen Ausbildungsmerkmalen und Fähigkeiten sich selbstselektiv für einen Standort entscheiden, der die besten individuellen beruflichen Chancen bietet. Differenzen hinsichtlich des örtlichen Lohnniveaus bzw. des Angebots an freien Stellen auf den lokalen Arbeitsmärkten sind somit die maß-

⁵ Der Königsteiner Schlüssel richtet sich mit einem Gewicht von $\frac{2}{3}$ nach der Steuerkraft des Bundeslandes und mit einem Gewicht von $\frac{1}{3}$ nach der Einwohnerzahl. Der jeweils gültige Schlüssel wird von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht (Vgl. BAnz AT 10.12.2014 B3).

geblichen Pull- bzw. Push-Faktoren, die die Wanderungsbewegung steuern und eine effiziente interregionale Allokation von Humankapital implementieren (vgl. Hartwick 1980; Wellisch 1993). Darüber hinaus sollten Preisanpassungen auf den regionalen Immobilienmärkten einer Überfüllung vorbeugen. Abweichend von diesem idealtypischen Fall, hängt die Entscheidung für einen Ortswechsel bei den meisten Haushalten neben marktbasierten Größen jedoch auch von weiteren Faktoren ab. So ist ein Wohnortwechsel in der Regel neben Umzugskosten auch mit nicht-monetären Kosten verbunden, die sich beispielsweise durch die Aufgabe sozialer Netzwerke ergeben. Zudem können staatliche Transfers die für einen Ortswechsel relevanten Marktsignale beeinflussen. Die kürzlich nach Deutschland eingereisten Flüchtlinge dürften in den meisten Fällen noch keine starken Bindungen zum Ort der Erstunterbringung aufgebaut haben. Im Vergleich zum Rest der Bevölkerung ist grundsätzlich bei Migranten eine höhere Binnenmobilität festzustellen. Dies lässt sich unter anderem durch die Altersstruktur, die geringere Aufenthaltsdauer am bisherigen Wohnort und die Tatsache, dass bereits eine Migrationserfahrung gemacht wurde, erklären (vgl. Schündeln 2014). Eine hauptsächliche Orientierung an typischen Marktsignalen (Löhne, Immobilienpreise) dürfte in den ersten Monaten nach der Einreise dennoch eine untergeordnete Rolle spielen, da die meisten Flüchtlinge zunächst Bezieher von Grundsicherungsmaßnahmen und Wohngeld sind. Ihre Umzugsentscheidungen werden in dieser Hinsicht bestenfalls auf zukünftigen Arbeitsplatzperspektiven basieren. Allerdings weisen verhaltensökonomische Studien darauf hin, dass Entscheidungen, die eher auf vagen Perspektiven beruhen, besonders anfällig für persönliche Fehleinschätzungen sind (vgl. Cramerer 2007; Guohua 2005).

Vieles spricht dafür, dass die Flüchtlinge in den kommenden Monaten bei einer freien Standortwahl vermehrt in Ballungsräume wandern werden, wo bestimmte Netzwerke und differenzierte Arbeitsmärkte bestehen (vgl. Kasten). Ein ähnliches Bild hat sich in der Vergangenheit beispielsweise in den USA, Schweden und dem Vereinigten Königreich gezeigt (vgl. Edin et al. 2003). So können auch informelle Netzwerke bei der Vermittlung von freien Stellen auf dem Arbeitsmarkt unterstützend wirken. Empirische Studien belegen, dass eine ethnische Konzentration im räumlichen Kontext unter bestimmten Voraussetzungen einen positiven Einfluss auf den Integrationserfolg haben kann. Die wesentliche Voraussetzung diesbezüglich ist, dass in der betreffenden Region bereits ein hinreichend großer Anteil von gut ausgebildeten und wirtschaftlich erfolgreichen Nachbarn mit ähnlichem Migrationshintergrund wohnt. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann eine segregative Wanderung den erfolgreichen Zugang zum Arbeitsmarkt auch konterkarieren (vgl. Borjas 1995). Nur wenn die konzentrierte Wanderung von Flüchtlingen in bestimmte Regionen inkrementeller Natur ist, werden Neuankömmlinge mit hoher Wahrscheinlichkeit auf

Nachbarn treffen, die bereits Kenntnis über etablierte soziale Normen⁶ und soziale Netzwerke erlangt haben, so dass ein Integrationserfolg wahrscheinlicher ist. Sollte die Zuwanderung jedoch sprunghaft konzentriert nach Herkunftsländern erfolgen, müsste man sich wohl auch in einigen Regionen auf negative Segregationsprozesse einstellen (vgl. Beaman 2012).

Regionalökonomische Aspekte der Flüchtlingsmigration

Die regionalökonomischen Konsequenzen der Binnenwanderung von Flüchtlingen sind vielseitig. Die ökonomischen Vorteile einer Wanderung der Flüchtlinge in die Ballungsräume (Vorhandensein von differenzierten Arbeitsmärkten und größere Netzwerke) könnten durch den oben diskutierten ungünstigen Segregationsprozess und durch einen regionalen Angebotsüberschuss an gering qualifizierter Arbeit (vgl. Battisti und Felbermayr 2015) konterkariert werden, falls die Migranten zu einseitig auf bestimmte Ballungsräume setzen (vgl. OECD 2016). Darüber hinaus können sich die bereits bestehenden Angebotsengpässe auf lokalen Immobilienmärkten noch verschärfen (vgl. Ayar et al. 2016). Zudem dürften einige integrationspolitische Ziele, wie zum Beispiel die Schaffung von gut differenzierten Schulklassen, schwieriger umsetzbar sein, wenn ein schwerpunktmäßiger Zuzug von Flüchtlingen in bestimmte Regionen und Stadtteile erfolgt.⁷

Die Diskrepanz der Bevölkerungsentwicklung zwischen den Bundesländern hat sich zwischen 2013 und 2015 verschärft (vgl. Abb. 5). Zwar verzeichneten alle Regionen im Jahr 2015 einen Anstieg der Wohnbevölkerung, doch kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass der relative Abstand zwischen den wachsenden Ballungsräumen Berlin, Hamburg, Hessen und den seit Jahren schrumpfenden, relativ dünnbesiedelten Ländern im Osten noch einmal deutlich zugenommen hat. Für diese Entwicklung gibt es zwei Ursachen. Zum einen erfolgt die Zuwanderung aus den mittel- und südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten nach der Wirtschafts- und Finanzkrise relativ konzentriert in Ballungsräume, so dass sich die Einwohnerzahlen auch ohne Fluchtmigration unterschiedlich entwickelt haben. Darüber hinaus nehmen die westdeutschen Flächenländer gemäß dem Königsteiner Schlüssel wegen ihrer höheren Finanzkraft einen etwas höheren Anteil von Flüchtlingen pro Einwohner auf als die finanzschwachen ostdeutschen Flächenländer. Falls in den kommenden Monaten die Flüchtlinge dem allgemeinen

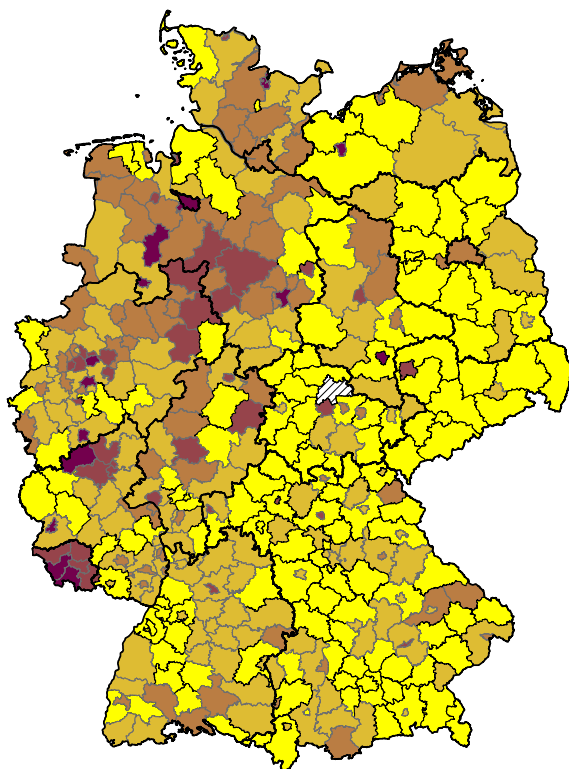
⁶ Neben freien Stellen können über derartige Netzwerke auch die im Zielland etablierten sozialen Normen und Konventionen vermittelt werden, die einen Einfluss auf die Befolgung informeller Regeln und ein bürgerschaftliches Engagement der Flüchtlinge haben (vgl. Cialdini und Goldstein 2004).

⁷ Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass eine hohe Konzentration von Schülern mit nachteiligen sozialen Hintergrund in einzelnen Schulklassen einen negativen Einfluss auf die Leistungen haben kann (vgl. Borgna und Contini 2014; Wößmann 2016).

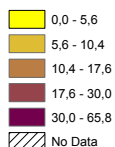
Kasten

Soziale Netzwerke von Migranten und regionale Arbeitsmarktlage

Abb. 2
Regionale Verteilung der arbeitslos gemeldeten Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit



Anteil der erwerbslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit an der Gesamtbevölkerung (pro 10 000 Einwohner).

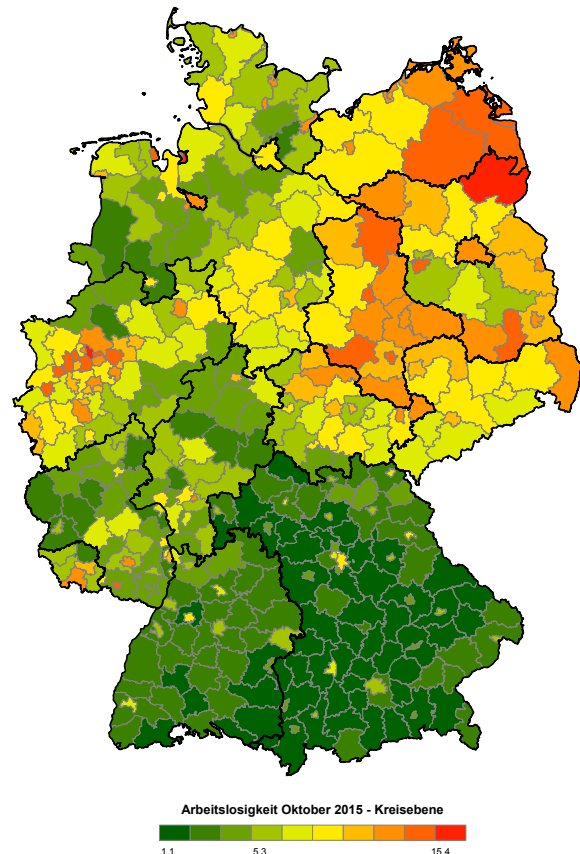


Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stand: Oktober 2015. Kartographische Aufbereitung: Michael Barkholz (IWH).

Ein wesentlicher Faktor bei der Ortswahl ist das Vorhandensein eines sozialen Netzwerks, das sich meist durch Familienangehörige oder durch Angehörige ähnlicher Herkunft auszeichnet. Welche Rolle spielen derartige Netzwerke bei der Binnenwanderung von Flüchtlingen in Deutschland? Daten der Bundesagentur für Arbeit können hier Aufschluss geben. Abbildung 2 stellt die interregionale Verteilung von 87 423 erwerbslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit innerhalb Deutschlands dar (Stand: Oktober 2015). Bei einem großen Teil der hier erfassten Personen dürfte es sich um Flüchtlinge handeln (Zum Beispiel: Im Jahr 2011 waren 25 160 Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit im erwerbsfähigen Alter wohnhaft in Deutschland). Ein relativ hoher Anteil an der Bevölkerung zeigt sich im Saarland, im nördlichen Teil von Rheinland-Pfalz, im Ruhrgebiet und Großraum Hannover. Mit Ausnahme der regionalen Ballungszentren Halle (Saale) und Leipzig ist der Anteil in den ostdeutschen Flächenländern vergleichsweise gering.

Inwieweit die Größe und Verteilung eines sozialen Netzwerks die Arbeitsmarktintegration erleichtert bzw. schwächt oder umgekehrt die Arbeitsmarktlage die Entwicklung eines Netzwerkes beein-

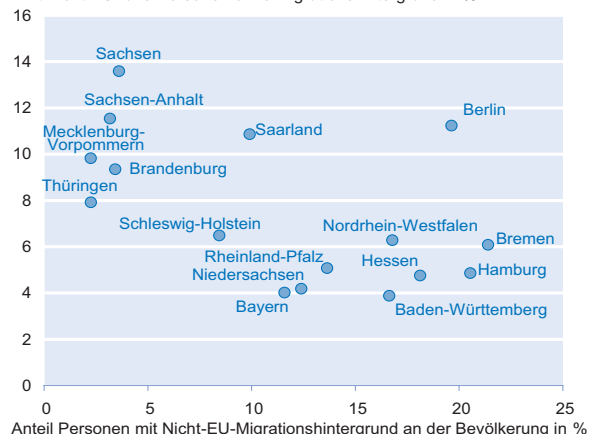
Abb. 3
Allgemeine Arbeitslosenquote



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stand: Oktober 2015. Kartographische Aufbereitung: Michael Barkholz (IWH).

Abb. 4
Vergleich der Erwerbslosenquote und des Bevölkerungsanteils von Personen mit Nicht-EU-Migrationshintergrund

Differenz Erwerbslosenquote von Personen mit Nicht-EU- und Personen ohne Migrationshintergrund in %



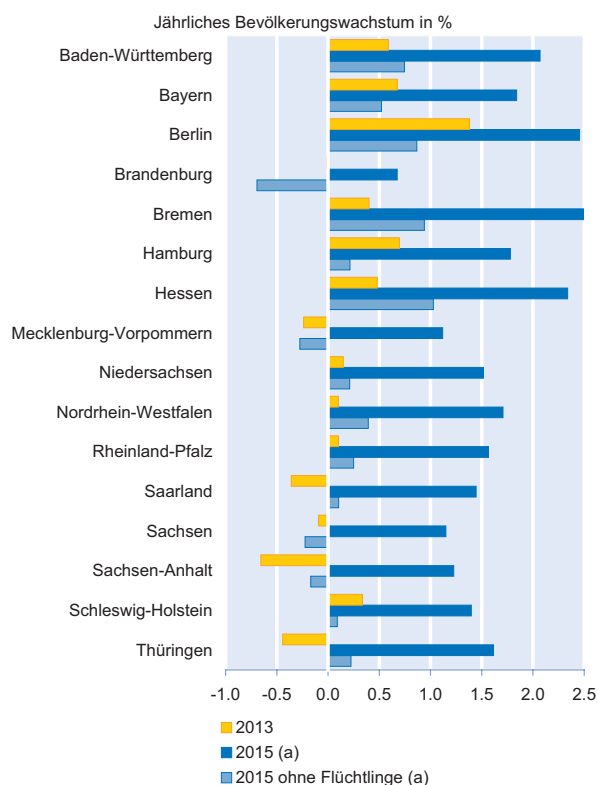
Quelle: Mikrozensus 2014, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen Zensus 2011.

flusst, lässt sich nur schwer quantifizieren. Die räumliche Verteilung der Erwerbslosenquote von Flüchtlingen kann als grober Indikator für die regionalen Unterschiede bei den Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen allerdings wichtige Hinweise liefern. Da Erwerbslosenquoten von Flüchtlingen nicht direkt verfügbar sind, wird hier stellvertretend auf die allgemeine Arbeitslosenquote zurückgegriffen. Ein Vergleich zwischen den Abbildungen 2 und 3 macht deutlich, dass die räumliche Konzentration der erwerbslosen Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit vorwiegend in Regionen erfolgt, in denen die Arbeitslosenquote vergleichsweise moderat ist. Demgegenüber werden die dünnbesiedelten Regionen im Osten Deutschlands gemieden. Auch in den südlichen Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern ist der Anteil der erwerbslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen mit syrischer Staatsangehörigkeit vergleichsweise gering. Ob in diesem Fall eine höhere Beschäftigungsquote aufgrund der guten Arbeitsmarktlage dafür verantwortlich ist, kann mangels Daten nicht abschließend beantwortet werden. Vor dem Hintergrund, dass nur ein geringer Teil der in den letzten Jahren neu zugezogenen erwerbslosen Personen aus Syrien bereits ein reguläres Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben dürfte, ist eine solche Erklärung allein jedoch wenig wahrscheinlich. Vielmehr dürften fehlende soziale Netzwerke und sonstige Anknüpfungsschwierigkeiten auch hier eine große Rolle spielen. So ist die Erwerbslosenquote von Personen mit Nicht-EU Migrationshintergrund in den ostdeutschen Flächenländern, wo ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung klein ist, besonders hoch. Außerdem ist dort auch der Abstand zu der Erwerbslosenquote von Personen ohne Migrationshintergrund spürbar höher (vgl. Abb. 4).

Trend folgen und vermehrt in die Ballungsräume ziehen, dann würde die Schere zwischen wachsenden und schrump-

Abb. 5

Bevölkerungsdynamik mit und ohne Flüchtlingsmigration



Das Bevölkerungswachstum der Bundesländer setzt sich zusammen aus natürlicher Bevölkerungsentwicklung (Geburt- und Sterbefälle), dem Binnenwanderungs- und Außenwanderungssaldo. ^{a)} Die Wachstumsrate für das gesamte Jahr 2015 wurde auf Grundlage der bis Juli 2015 (Binnen- und Außenwanderung) bzw. September 2015 (natürliche Bevölkerungsentwicklung) vorliegenden Daten geschätzt. Bei der Kalkulation der Außendwanderung 2015 wurde der Wanderungssaldo der zehn zuzugsstärksten Asylherkunftsländer ausgeglichen. Die Verteilung der Flüchtlingsmigration auf die Bundesländer wurde stattdessen gemäß dem Königsteiner Schlüssel auf der Grundlage der im EASY-System registrierten Flüchtlinge (2015: 1 091 894 Personen) vorgenommen. Das Bevölkerungswachstum 2013 basiert auf der offiziellen Bevölkerungsstatistik, in der die Flüchtlingsmigration regulär im Rahmen des Außenwanderungssaldo erfasst wird.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

fenden Regionen in Deutschland noch weiter auseinandergehen. So hätten die ostdeutschen Flächenländer ohne die nach dem Königsteiner Schlüssel zugewiesenen Flüchtlinge mit Ausnahme von Thüringen im Jahr 2015 eine weiter zurückgehende Wohnbevölkerung verzeichnet. Der Schrumpfungsprozess in Ostdeutschland wäre also nur dann vorläufig gestoppt, wenn auch die Flüchtlinge sowohl die Möglichkeit als auch die Absicht haben, sich langfristig in den neuen Bundesländern niederzulassen.

Wenn das Spannungsverhältnis zwischen schrumpfenden und wachsenden Räumen in Deutschland durch konzentrierte Wanderungsbewegungen der Flüchtlinge weiter verstärkt wird, könnte dadurch auch der Prozess einer stetigen Entsiedlung strukturschwacher Räume noch einmal beschleunigt werden. In der regionalen Strukturpolitik in Deutschland wird allerdings neben der Förderung von Wachstumsregionen auch ein starkes Gewicht auf die Unterstützung dünnbesiedelter und strukturschwacher Regionen gelegt. So kann sich bei der Ausgestaltung von Integrationsmaßnahmen ein Konflikt zwischen dem Ziel einer schnellen Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und strukturpolitischen Überlegungen anbahnen. Dass die Frage nach einer effizienten interregionalen Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Deutschlands nicht völlig losgelöst von regional- und finanzpolitischen Aspekten betrachtet wird, zeigt sich beispielsweise in den gegenwärtigen Diskussionen um die Einführung einer Wohnsitzauflage für Flüchtlinge deutlich. Da die Kommunen einen wesentlichen Teil der Kosten für Sozialleistungen tragen, könnte konzentrierte Wanderung in bestimmte Regionen dementsprechend zu einer erheblichen interregionalen Verschiebung von Lasten führen, die im gegenwärtigen System nur zu einem geringen Maße durch föderale Mittelzuweisungen gedeckt werden. Durch die Einführung einer Wohnsitzauflage könnte das Fehlen eines angemessenen finanziellen Lastenausgleichs zwar überbrückt werden, gleichzeitig würden allerdings auch Spielräume für eine Effizienzsteigerung hinsichtlich der regionalen Humankapitalausstattung wegfallen. Zudem würde eine Begrenzung der innerdeutschen Mobilität von Flüchtlingen zur Verhinderung des erwarteten Zulaufs von Flüchtlingen in die Ballungsregionen zunächst einmal nur symp-

tomatischer Natur sein. Es fehlt nämlich derzeit an einem Konzept und an den nötigen Anreizen für örtliche Entscheidungsträger zur Lösung des Problems der fehlenden sozialen Netzwerke im ländlichen dünnbesiedelten Raum.

Aus ökonomischer Sicht wäre eine Wohnsitzauflage gerechtfertigt, wenn sich eine sprunghafte segregative Wanderung der Flüchtlinge abzeichnet, die einen nachhaltigen Integrationserfolg erschwert. Die Wohnsitzauflage dürfe allerdings in diesem Zusammenhang nicht einfach die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel zementieren. Denn sonst würden arbeitsmarktrelevante Merkmale bei der Verteilung der Flüchtlinge auch mittelfristig nicht berücksichtigt. Ob eine restriktive Maßnahme tatsächlich zu einer effizienten räumlichen Verteilung führt, bleibt fraglich. Empirische Untersuchungen mit schwedischen Daten machen deutlich, dass sich eine behördlich geplante Umsiedlung von Flüchtlingen in der Vergangenheit als weniger erfolgreich erwiesen hat als nicht restriktive, marktorientierte Lösungen (vgl. OECD 2016; Edin et al. 2004). Falls diese Ergebnisse auch für die deutsche Situation Gültigkeit haben, sollte die Fähigkeit der Flüchtlinge im Hinblick auf die interregionale Selbstselektion bei der Verteilung berücksichtigt werden. Durch die gezielte Förderung einer Willkommenskultur in ländlichen Regionen könnte man beispielsweise die zu erwartenden hohen Transaktionskosten für Flüchtlinge⁸ im dünnbesiedelten Raum reduzieren (vgl. Buscher et al. 2013). So würde eine flächendeckende Willkommenskultur⁹ in Deutschland die Vorteile sozialer Netzwerke in den Ballungsräumen relativieren, so dass bei der Wanderungsentscheidung örtliche Marktsignale ein stärkeres Gewicht erhalten.¹⁰ Die Grundlage für die Schaffung einer sozialen Infrastruktur für Flüchtlinge bedarf zunächst entsprechender Anreize für die Entscheidungsträger vor Ort. Die föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland sind in dieser Hinsicht auf die integrationspolitischen Herausforderungen noch nicht hinreichend abgestimmt. Die Kosten für Sozialleistungen werden im Wesentlichen nach dem Prinzip der Vollzugskausalität¹¹ auf die verschiedenen Ebenen aufgeteilt. Dieses Prinzip ist aus ökonomischer Sicht sinnvoll, wenn die für die Verwaltung der Leistungen verantwortliche Ebene, die Höhe der Kosten durch eigene Maßnahmen maßgeblich beeinflussen kann. Was die Sozialleistungen betrifft, haben die Kommunen bei einer Vollzugskausalität einen Anreiz, sowohl die Fallzahlen als auch die entsprechenden Fallkosten durch eine Förde-

rung der lokalen Wirtschaft und durch effiziente Abläufe in der Verwaltung zu minimieren. Unter der Annahme, dass die Empfänger von Sozialleistungen eher immobil und räumlich relativ gleich verteilt sind, würde diese Kostenverteilung ökonomisch gerechtfertigt sein.¹² Allerdings führt die Vollzugskausalität bei Sozialleistungen dazu, dass Kommunen nur geringe Anreize haben, eine soziale Infrastruktur zu schaffen, um somit den Zuzug von Flüchtlingen zu erleichtern. Dieses Anreizproblem wird insbesondere auch für Kommunen zutreffen, die jenseits der Wanderungsmagneten von Flüchtlingen liegen, deren örtlicher Arbeitsmarkt allerdings durchaus Potenziale für eine zügige Integration von Flüchtlingen hätte. Der Zuzug von Flüchtlingen in der Integrationsphase wird auch aus Sicht von Kommunen, die vom demographischen Wandel stark betroffen sind, jedoch eher als Haushaltsrisiko begriffen. So ergibt sich die Herausforderung, die föderale Kostenverteilung für Integrationsleistungen so zu regeln, dass lokale Entscheidungsträger nicht nur einen hohen Anreiz haben, bereits ansässige Flüchtlinge zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern auch eine gute Grundlage für den Zuzug von Flüchtlingen zu schaffen.

Fazit

Mittelfristig ist es wichtig, die Anzahl der Flüchtlinge, die nach Europa kommen, und die Geschwindigkeit des Zuzugs durch eine Reduktion der Fluchtursachen zu reduzieren. Kurzfristig ist eine Reduktion der Flüchtlingsmigration jedoch nicht zu erwarten, und bereits jetzt sind schon so viele Flüchtlinge nach Deutschland gekommen, dass ihre regionale Verteilung neu überdacht werden muss. Grundsätzlich wäre eine Verteilung effizient, die Kosten der Aufnahme und Integration eines zusätzlichen Flüchtlings interregional nivelliert. Dabei ist zu beachten, dass zwischen dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits in einer bestimmten Region leben, und den Integrationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ein komplexer Zusammenhang besteht. Soziale Netzwerke vor Ort sind zwar hilfreich für die Integration – allerdings nur bei gradueller Zuwanderung und guter Integration der früher zugewanderten Menschen. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so besteht die Gefahr, dass sich eine wohnräumliche Segregation bildet. Ein weiteres wichtiges Kriterium für die regionale Verteilung von Flüchtlingen ist die Arbeitsmarktlage. Die Erwerbslosenquote von Personen mit Nicht-EU-Migrationshintergrund steigt überproportional mit der Erwerbslosenquote von Personen ohne Migrationshintergrund. Eine optimale Verteilung ist mit bürokratischen Mitteln kaum zu erreichen. Letzlich müssen Marktkräfte einen interregionalen Ausgleich unterstützen. Dafür bedarf es aber entsprechender Anreize sowohl für die Flüchtlinge als auch für die politischen Entscheidungsträger

⁸ In diesem Zusammenhang umfassen die Transaktionskosten für Flüchtlinge beispielsweise die Kosten, die mit dem Aufbau sozialer Kontakte oder dem Zugang zu arbeitsmarktrelevanten Informationen verbunden sind.

⁹ Zu der sozialen Infrastruktur im ländlichen Raum gehören Dienste, die ein soziales Netzwerk ersetzen, das für den Ballungsraum spezifisch ist. Dazu gehört die Implementierung von formalisierten Einführungsprogrammen mit Mentoren vor Ort und die Unterstützung der Migranten im außerbetrieblichen Umfeld, beispielsweise bei der Suche nach einer Wohnung oder einem Kindergarten (vgl. Goldenberg und Sackmann 2014).

¹⁰ In vielen ländlichen, dünnbesiedelten Regionen werden in der nächsten Zeit im durch kleine und mittlere Unternehmen geprägten Gesundheitssektor und im Handwerk Fachkräfte fehlen (vgl. OECD 2013).

¹¹ Das Prinzip sieht vor, dass die staatliche Ebene die Kosten einer Leistung trägt, die für den Verwaltungsvollzug verantwortlich ist.

¹² Dass eine interregionale Ungleichverteilung der Kosten für Sozialleistungen auch ohne die Zuwanderung von Flüchtlingen zu teilweise ungedeckten Finanzbedarfen auf kommunaler Ebene führen, soll hier nur am Rande erwähnt werden (vgl. Geißler und Niemann 2015).

vor Ort. Die Regionalpolitik und der Finanzausgleich in Deutschland stehen damit vor großen zusätzlichen Herausforderungen.

Literatur

Aiyar, S., B. Barkbu, N. Batini, H. Berger, E. Detragiache, A. Dizioli, C. Ebeke, H. Lin, L. Kaltani, S. Sosa, A. Spilimbergo und P. Topalova. (2016), »The Refugee Surge in Europe«. IMF Staff Discussion Notes 16/2.

Altemeyer-Bartscher, M., O. Holtemöller, A. Lindner, A. Schmalzbauer und G. Zeddies (2015), »Zur Wirtschaftspolitik: Ökonomische Überlegungen zur Verteilung von Flüchtlingen und zur Finanzierung der Kosten der Flüchtlingsmigration in der EU«, *Konjunktur aktuell* (5), 229–242.

Battisti, M. und G. Felbermayr, (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47.

Beaman, L.A. (2012), »Social networks and the dynamics of labour market outcomes: Evidence from refugees resettled in the US«, *The Review of Economic Studies* 79(1), 128–161.

Borgna, C. und D. Contini (2014), »Migrant Achievement Penalties in Western Europe: Do Educational Systems Matter?«, *European Sociological Review* 30(5), 670–683.

Borjas, G. (1995), »Ethnicity, Neighborhoods, and Human-Capital Externalities«, *American Economic Review* 85(3), 365–390.

Brücker, H. (2015), »Zur Integration von Flüchtlingen«, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie des Integrationsausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen am 26. August 2015, IAB-Stellungnahme 5/2015.

Buscher, H., R. Ohliger und A. Siegert (2013), »Transaktionskosten und Fachkräftewerbung – ein Erklärungsansatz auf Grundlage der Institutionenökonomik«, IWH-Discussion Papers, Halle (Saale), Nr. 11.

Cialdini, R.B. und N.J. Goldstein (2004), »Social influence: Compliance and conformity«, *Annual Review of Psychology* 55, 591–621.

Cramerer, C.F. und U. Malmendier (2007), »Behavioral Economics of Organisations«, in: P. Diamond und H. Vartiainen (Hrsg), *Behavioral Economics and Its Applications*, Princeton University Press, Princeton, 235–280.

Edin, P.-A., P. Fredriksson und O. Åslund (2003), »Ethnic enclaves and the economic success of immigrants. Evidence from a natural experiment«, *Quarterly Journal of Economics* 118, 329–357.

Edin, P.-A., P. Fredriksson und O. Åslund (2004), »Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants«, *Journal of Population Economics* 17(1), 133–155.

Geißler, R. und F.S. Niemann (2015), *Kommunale Sozialausgaben – wie der Bund sinnvoll helfen kann*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Goldenberg, O. und R. Sackmann (2014), *Arbeitsmarktzugänge von Migranten und ausländischen Fachkräften in ländlichen Regionen*, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale.

Guohua, J., M.C. Lee und Y. Zhang (2005), »Information Uncertainty and Expected Returns«, *Review of Accounting Studies* 10, 185–221.

Hartwick, J. (1980), »The Henry George Rule, Optimal Population, and Inter-regional Equity«, *Canadian Journal of Economics* 13(4), 695–700.

Hinte, H., U. Rinne und K.F. Zimmermann (2015), »Flüchtlinge in Deutschland: Herausforderung und Chancen«, *Wirtschaftsdienst* 95(11), 744–751.

OECD (2013), *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Deutschland*, OECD Publishing, Paris, Berlin.

OECD (2016), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris.

Schündeln, M. (2014), »Are Immigrants more Mobile than Natives?«, *Journal of Regional Science* 54, 70–95.

Wellisch, D. (1993), »On the decentralized provision of public goods with spillovers in the presence of household mobility«, *Regional Science and Urban Economics* 23(5), 667–679.

Wößmann, L. (2016), »Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben«, *ifo Schnelldienst* 69(1), 21–24.