

Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen



Bericht von Stefan Bach, Herbert Brücker, Peter Haan, Agnese Romiti, Kristina van Deuverden und Enzo Weber

Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich 47

Interview mit Stefan Bach

»Bildung ist der Motor für die Arbeitsmarktintegration« 59

Bericht von Hermann Buslei, Peter Haan und Daniel Kemptner

Rente mit 67: Beitragssatz wird stabilisiert –
egal, ob tatsächlich länger gearbeitet wird 60

Am aktuellen Rand Kommentar von Martin Gornig

Deutschland muss entschieden hinter
dem erweiterten Junckerplan stehen 68



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
84. Jahrgang
18. Januar 2017

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Gritje Hartmann
Dr. WolfPeter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Ilka Müller
Mathilde Richter
Miranda Siegel
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Simon Junker
Alexandra Fedorets

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin
Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts. Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 40 JAHREN

Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1977 – Westliche Industrieländer: Verhaltenes Wirtschaftswachstum bei hoher Arbeitslosigkeit

Die Prognose für das Wirtschaftswachstum im Jahre 1976 hat sich mit nur geringen Abweichungen für alle Industrieländer erfüllt. In einigen Ländern, so in Italien, Österreich und Japan, wurden die Erwartungen sogar übertroffen. Dabei zeigte sich vielfach eine erfreuliche Abschwächung des Preisanstiegs. Getrübt wird das konjunkturelle Bild 1976 – wie vorausgesehen – vor allem durch eine kaum verringerte Arbeitslosigkeit. [...]

Nach der vorliegenden Prognose wird 1977 allerdings die Arbeitslosigkeit in allen Ländern nur geringfügig abgebaut werden, zumal die Erwerbsbevölkerung weiter stark zunimmt. Kommt es nicht zu den notwendigen arbeitsplatzschaffenden Investitionen in der privaten Wirtschaft, so würde es die besorgniserregende Zunahme der Arbeitslosigkeit erforderlich machen, dass die Regierungen den staatlichen Sektor weiter ausdehnen.

aus dem Wochenbericht Nr. 3+4 vom 20. Januar 1977

Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich

Von Stefan Bach, Herbert Brücker, Peter Haan, Agnese Romiti, Kristina van Deuverden und Enzo Weber

Die Zuwanderung von Flüchtlingen verursacht zunächst erhebliche fiskalische Kosten. Mit zunehmender Integration in den Arbeitsmarkt verringern sich die laufenden Kosten und es entstehen zusätzliche Einnahmen für die öffentlichen Haushalte. Vor diesem Hintergrund haben IAB und DIW Berlin gemeinsam in einem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales finanzierten Forschungsprojekt untersucht, wie sich Investitionen in die Arbeitsmarktintegration der 2015 zugewanderten Flüchtlinge gesamtwirtschaftlich und fiskalisch auswirken können. Es zeigt sich, dass Investitionen in Sprachkompetenz und Bildungsabschlüsse der Flüchtlinge langfristig hohe Renditen erwarten lassen.

Im Jahr 2015 wurden rund 890 000 neu zugezogene Flüchtlinge in Deutschland gezählt.¹ Wir untersuchen hier, wie sich zusätzliche Investitionen in die Integration dieser Menschen auf die fiskalische Bilanz der öffentlichen Haushalte auswirken. Simulationsrechnungen zu gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekten der Zuwanderung und Integration von Flüchtlingen sind mit großen Unsicherheiten behaftet und können nur auf Basis einer Vielzahl von Annahmen durchgeführt werden (Kasten 1). Das erklärt, warum vorliegende Studien zum Teil zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf die fiskalischen Effekte der Fluchtmigration kommen.

Unsere Analysen basieren auf einem gesamtwirtschaftlichen Simulationsmodell, das vom DIW Berlin und dem IAB entwickelt wurde.² In diesem Modell simulieren wir die Integration der im Jahr 2015 zugewanderten Flüchtlingskohorte in den deutschen Arbeitsmarkt sowie die daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Wirkungen bis zum Jahr 2030. Die Simulationen beruhen auf Annahmen zur Anzahl der Schutzsuchenden, zum möglichen Familiennachzug, zur Schutzquote und zur Dauer der Asylverfahren sowie auf verfügbaren Informationen zu ihren sozio-demografischen Merkmalen, insbesondere zu Alter, Geschlecht, Qualifikation, Sprachkompetenz oder Familienhintergrund.

Um die zentralen Annahmen empirisch zu fundieren, nutzen wir insbesondere Daten aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Diese enthält Informationen zu Personen, die seit 1995 als Schutzsuchende nach Deutschland zugezogen sind, und zu den in ihren Haushalten lebenden Personen. Die Flüchtlinge, die in diesem Zeitraum nach Deutschland zugewandert sind, entsprechen

¹ Herbert Brücker (2016): Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte Nr. 6.

² Stefan Bach, Herbert Brücker, Kristina van Deuverden, Björn Fischer, Peter Haan, Agnese Romiti, Enzo Weber (2017): Abschätzung von Effekten der Integration von Flüchtlingen. Kurzexpertise für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin: Politikberatung kompakt 114, 2017.

Kasten 1

Wer ist ein „Flüchtling“?

Der Begriff „Flüchtling“ wird hier nicht im juristischen Sinne, sondern als Sammelbegriff für alle Personen verwendet, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind – unabhängig von ihrem rechtlichen Status. Deshalb werden neben Personen, die als Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden oder einen anderen Schutzstatus erhalten haben, auch solche Personen als Flüchtlinge bezeichnet, die noch nicht als Asylbewerber registriert wurden, sich in den Asylverfahren befinden oder deren Asylanträge abgelehnt wurden.

im Hinblick auf ihre demografischen Merkmale und ihre Qualifikationsstruktur weitgehend den Charakteristika der in jüngster Zeit zugewanderten Flüchtlinge. So hatten rund 70 Prozent der damals zugezogenen Schutzsuchenden im erwerbsfähigen Alter – ähnlich wie die Geflüchteten heute – beim Zuzug keine abgeschlossene Berufsausbildung.³

Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung der im Jahr 2015 eingewanderten Flüchtlingskohorte beschrieben und deren Arbeitsmarktintegration sowie die Entwicklung ih-

3 Brücker (2016), a. a. O.

rer Produktivität bis zum Jahr 2030 abgeleitet. Die Informationen dienen als Basis für das Simulationsmodell.

Um die Auswirkungen von verstärkten Integrationsmaßnahmen für Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt abzuschätzen, vergleichen wir die fiskalischen Effekte in zwei Szenarien. In einem Basisszenario simulieren wir zunächst die Kosten und fiskalischen Effekte unter der Annahme, dass die Integration von Menschen, die als Schutzsuchende nach Deutschland eingereist sind, wie in der Vergangenheit, also vor dem Jahr 2015, erfolgen wird. Insgesamt wurde bis dahin nur wenig in die Integration von geflüchteten Menschen investiert.⁴ Dieses Basisszenario wird dann mit den fiskalischen Wirkungen eines Politikszenarios verglichen, in dem gezielt in die Sprachkompetenz und die berufliche Bildung von Geflüchteten investiert wird. In diesem Szenario sind zum einen die 2015 und 2016 beschlossenen Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber enthalten, zum anderen wird eine weitere Ausweitung der Integrationsmaßnahmen unterstellt.

Entwicklung der Flüchtlingsbevölkerung und des Arbeitsangebots

Im Jahr 2015 wurden in Deutschland 890 000 neu zugezogene Flüchtlinge nach dem sogenannten Kerndatensystem erfasst. Für die weitere Entwicklung der Flüchtlingsbevölkerung nehmen wir an, dass

- von den Entscheidungen über die Asylanträge der 2015 eingereisten Schutzsuchenden erst 16 Prozent im Einreisejahr getroffen wurden;
- sich von den Verfahren weitere zehn Prozent erledigen, weil etwa einige Antragsteller vorab ausreisen (18 Prozent im Jahr 2015);
- die Schutzquote⁵ von 50 Prozent im Jahr 2015 auf 65 Prozent im Jahr 2016 steigt, da sich die Struktur der Herkunftsländer verändert hat;
- bezogen auf die Bevölkerung mit anerkanntem Schutzstatus ab dem Jahr 2017 zunächst 2,8 Prozent als Familienangehörige und damit ein doppelt so hoher Anteil wie bei anderen Drittstaatsangehörigen pro Jahr nachziehen. Diese Quote sinkt schrittweise bis zum Jahr 2030 auf null;
- sich die Nachziehenden je zur Hälfte aus Kindern bzw. Jugendlichen und Frauen im erwerbsfähigen Alter zusammensetzen;

4 Damals waren die im Jahr 2015 beschlossenen Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber noch nicht in Kraft. Die Teilnahme an Integrationskursen nach dem 2005 beschlossenen Zuwanderungsgesetz war in der Regel nur für Flüchtlinge mit anerkanntem Schutzstatus möglich.

5 Hier ist als Schutzquote der Anteil derjenigen Personen definiert, die als Asylberechtigte oder Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden, die subsidiären Schutz oder eine andere Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten.

Tabelle 1

Flüchtlingskohorte, die 2015 nach Deutschland zugewandert ist, sowie deren Familiennachzug und Geburten

Jahresdurchschnittlicher Bestand

	2015	2016	2017	2020	2025	2030
Flüchtlinge mit Schutzstatus	20 072	244 843	522 549	465 047	357 742	274 412
Familiennachzug	–	–	6 856	40 235	59 605	52 312
Geburten	–	2 066	11 381	39 783	80 302	110 722
Personen insgesamt	20 072	246 909	540 786	545 065	497 649	437 446
davon:						
unter 16 Jahre	4 897	59 071	130 901	148 110	157 357	157 620
16 bis 64 Jahre						
Männer	11 601	141 891	303 086	268 257	197 881	134 438
Frauen	3 372	42 827	98 725	117 692	128 604	129 840
über 65 Jahre	201	3 120	8 074	11 007	13 807	15 549

Quelle: Eigene Berechnungen.

- die demografische Struktur derjenigen der anerkannten Asylbewerber im Jahr 2015 entspricht, sodass 24 Prozent Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, 58 Prozent Männer und 17 Prozent Frauen im erwerbsfähigen Alter sowie ein Prozent Senioren über 65 Jahre sind;
- die Mortalitätsrate in der ältesten Gruppe 3,5 Prozent pro Jahr beträgt;
- die jährliche Häufigkeit von Geburten der 15- bis 49-jährigen Frauen entsprechend der Entwicklung der Altersstruktur von gut zehn Prozent auf knapp neun Prozent im Jahr 2030 sinkt, für 2016 wird aufgrund der Fluchtsituation nur die Hälfte angesetzt;
- pro Jahr fünf Prozent der zum jeweiligen Zeitpunkt in Deutschland lebenden anerkannten und geduldeten Asylbewerber aus der Kohorte 2015 (einschließlich der Nachgezogenen und in Deutschland Geborenen) abwandern, was der Hälfte der Abwanderungsrate der gesamten ausländischen Bevölkerung entspricht;
- die Zahl der abgelehnten Asylbewerber durch Abwanderungen und Rückführungen in Jahresschritten auf 50, 25, 12, 5 und schließlich auf null Prozent des ursprünglichen Bestands sinkt.

Die Zeitreihen zur Zuwanderung der Flüchtlingskohorte 2015 sowie zu Geburten und Familiennachzug zeigt Tabelle 1. Bei den Werten für 2015 und 2016 ist zu beachten, dass Personen mit einem umso geringeren Gewicht in den Jahresdurchschnitt eingehen, je später im Jahr ihre Anerkennung erfolgte. Die Zahl der Flüchtlinge mit Schutzstatus steigt auf 522 000 im Jahr 2017 und sinkt aufgrund der Annahmen zu Abwanderung und Mortalität auf 274 000 im Jahr 2030. Bis zum Ende des Simulationszeitraums gibt es rund 111 000 Geburten. Insgesamt erhöht die Zuwanderung der Kohorte 2015 (inklusive Nachzug und Geburten) die Bevölkerung im Jahr 2030 um gut 437 000 Personen.

Schrittweise Arbeitsmarktintegration

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und die mit ihr verknüpften Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB enthalten umfassende Informationen über die Erwerbstätigkeit und die Verdienste von Flüchtlingen, die überwiegend in den Jahren 1995 bis 2013⁶ nach Deutschland zugezogen sind (Kasten 2). Überträgt man diese Strukturen auf die betrachtete Flüchtlingskohorte 2015, hätten 69 Prozent der über 18-jährigen Flüchtlinge beim Zuzug im Jahr 2015 keinen beruflichen Bildungsabschluss gehabt, 17 Prozent einen mittleren beruflichen Bildungsabschluss (vergleichbar einer Facharbeiterqualifikation in Deutschland) und 14 Prozent einen Fachhochschul-

⁶ Die Ankerpersonen in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe sind seit 1995 zugezogen. Da aber auch Haushaltsmitglieder als Ankerpersonen befragt werden, ist ein Teil der befragten Flüchtlinge bereits vor 1995 zugezogen.

Kasten 2

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist eine Längsschnittbefragung von Migranten und ihren Haushaltsangehörigen in Deutschland, die entweder seit 1995 zugewandert oder als Migranten der zweiten Generation seit 1995 in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Haushaltsangehörige können daher schon vor 1995 zugewandert sein.¹

Rund 15 Prozent der etwa 3 700 Zuwanderer in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe geben an, als Asylbewerber oder Flüchtling nach Deutschland eingereist zu sein. Im Durchschnitt lebt diese Gruppe bereits seit 15 Jahren in Deutschland.

Sofern die Befragten zustimmen, können ihre Befragungsdaten mit den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB verknüpft werden. Die IEB enthalten exakte Informationen über die abhängige Beschäftigung und die Verdienste, sodass die Erwerbsbiografie dieser Personen in Deutschland nachvollzogen werden kann. Auf die verknüpften Daten stützen sich die hier vorgenommenen Analysen zur Integration von Geflüchteten.

¹ Herbert Brücker et al. (2014): Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht. IAB-Kurzbericht Nr. 21 oder DIW Wochenbericht Nr. 43; Herbert Brücker et al. (2014): The new IAB-SOEP migration sample: an introduction into the methodology and the contents. SOEP Survey Papers, Series C, 216, Berlin.

oder Hochschulabschluss. Die hier unterstellte Qualifikationsstruktur, die aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe für die früher zugewanderten Flüchtlinge stammt, ähnelt den vorliegenden Informationen der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die gegenwärtige Qualifikationsstruktur der Bevölkerung aus den Asylherkunftsländern. So haben nach Angaben der Statistik der BA 71 Prozent der ausländischen Staatsbürger aus außereuropäischen Asylherkunftsländern wie Afghanistan, Irak, Iran und Syrien keine abgeschlossene Berufsausbildung.⁷

Nach den hier verwendeten Daten belief sich in der Vergangenheit die Beschäftigtenquote⁸ der 18- bis 64-jäh-

⁷ Herbert Brücker, Andreas Hauptmann, Ehsan Vallizadeh (2015): Flüchtlinge und andere Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte Nr. 14.

⁸ Die Beschäftigtenquote bezieht sich hier auf die Basis der von der IEB als Beschäftigte, Arbeitslose, andere Leistungsempfänger und Arbeitsuchende

Kasten 3

Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in der Vergangenheit

Tabelle 2 zeigt unter anderem die Entwicklung der Beschäftigtenquoten nach Qualifikationsgruppen.¹ Die Beschäftigtenquoten von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung fallen zu Beginn des Integrationsprozesses um sechs beziehungsweise fünf Prozentpunkte höher aus als bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung beziehungsweise mit Hochschulabschlüssen. 15 Jahre nach dem Zuzug erreichen die Personen mit beruflichen Abschlüssen eine Beschäftigtenquote, die acht Prozentpunkte und die Hochschulabsolventen eine Beschäftigtenquote, die 14 Prozentpunkte über der von Personen

1 Die Entwicklung der Beschäftigtenquoten für die drei Qualifikationsgruppen wurde aufgrund niedriger Fallzahlen in den einzelnen Zeit-Qualifikationszellen mithilfe einer Regression imputiert.

ohne berufliche Bildungsabschlüsse liegt. Insgesamt liegt die Beschäftigtenquote dann bei rund 70 Prozent. Zusätzlich wurden in den Simulationen noch Informationen aus der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe über den Anteil der Minijobber und der Selbstständigen unter den Geflüchteten genutzt. Werden Selbstständige mitberücksichtigt, ergibt sich 15 Jahre nach dem Zuzug eine Erwerbstätigenquote von knapp 75 Prozent. Das sind rund vier Prozentpunkte weniger als im Bevölkerungsdurchschnitt.²

2 Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist ein Alterseffekt zu berücksichtigen: Die meisten geflüchteten Personen befinden sich 15 Jahre nach dem Zuzug in der Altersgruppe von 40 bis 55 Jahren, das heißt in den Altersgruppen, in denen auch im deutschen Bevölkerungsdurchschnitt sehr hohe Erwerbstätigenquoten von 80 bis 90 Prozent erreicht werden.

Tabelle 2

Beschäftigten-, Selbstständigen- und Erwerbstätigenquoten der 18- bis 64-jährigen Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland zugewandert sind, nach Qualifikationsgruppen

Anteile in Prozent

	2015	2016	2017	2020	2025	2030
Beschäftigtenquote¹						
niedrig	15,9	26,7	36,8	43,6	60,2	64,8
Qualifikation mittel	9,7	20,6	32,9	50,2	66,7	72,4
hoch	10,5	21,2	35,1	48,5	73,7	78,3
insgesamt	14,4	25,0	35,7	46,3	64,0	69,6
Selbstständigenquote²						
niedrig	–	–	–	2,4	2,4	2,4
Qualifikation mittel	–	–	–	6,9	6,9	6,9
hoch	–	–	–	9,2	9,2	9,2
insgesamt	–	–	–	4,8	4,8	4,8
Erwerbstätigenquote³						
niedrig	15,9	26,7	36,8	46,0	62,6	67,2
Qualifikation mittel	9,7	20,6	32,9	57,1	73,5	79,3
hoch	10,5	21,2	35,1	57,7	82,9	87,5
insgesamt	14,4	25,0	35,7	51,1	68,8	74,4

¹ Anteil der abhängig Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren.

² Anteil der Selbstständigen an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren.

³ Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren.

Anmerkungen: Die Beschäftigtenquote wurde der mit den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) verknüpften IAB-SOEP-Migrationsstichprobe entnommen. Die Anteile in den einzelnen Qualifikations- und Jahreszellen wurden imputiert. Die Selbstständigenquote wurde der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe entnommen. Die Erwerbstätigenquote wurde als Summe aus der Beschäftigten- und Selbstständigenquote berechnet.

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, IEB, eigene Berechnungen.

rigen⁹ im Zuzugsjahr auf 14 Prozent und stieg innerhalb von 15 Jahren nach dem Zuzug auf rund 70 Prozent. Unter Berücksichtigung der Selbstständigen fällt die Erwerbstätigenquote 15 Jahre nach Zuzug rund fünf Prozentpunkte höher aus (Kasten 3).

Werden die Schätzungen auf Basis der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe auf die 2015 zugewanderten Flüchtlinge extrapoliert, dann steigt die Erwerbstätigenquote von 14 Prozent im Zuzugsjahr auf 74 Prozent im Jahr 2030 (Tabelle 2).

Während mehr als zwei Drittel der erwachsenen Flüchtlinge beim Zuzug keinen beruflichen Bildungsabschluss haben, fällt dieser Anteil durch Ausbildung bis 2030 auf 55 Prozent.

Dieser Verlauf der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, wie er sich in der Vergangenheit vollzogen hat, wird in unserem Basisszenario zugrunde gelegt. Dies ist ein Szenario ohne größere Investitionen in die Integration der Flüchtlinge aufgrund der bis zum Jahr 2015 geltenden institutionellen Regelungen (Kasten 4).

erfassten Personen. Sie ist nicht mit der Beschäftigtenquote als Anteil an den Erwerbspersonen etwa in der Definition des Labour Force Survey zu vergleichen. Für die deutsche Vergleichsgruppe wurde die gleiche Berechnungsmethode verwendet.

9 Die Beschäftigtenquote wurde hier für die 18- bis 64-Jährigen berechnet. Sie weicht von der Beschäftigtenquote, die unter anderem in Brücker et al. (2015), a. a. O. zur Basis der 15- bis 64-Jährigen berechnet wurde, ab.

Kasten 4

Investitionen in die Integration von Geflüchteten in der Vergangenheit

In der Vergangenheit gab es wenig Investitionen, die sich explizit auf die Integration von Geflüchteten richteten: Für Asylbewerber sind Integrationskurse erst seit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz geöffnet, das am 24. Oktober 2015 in Kraft trat. Geflüchtete, die einen Schutzstatus erhalten haben, konnten – ähnlich wie andere Zuwanderer – schon in der Vergangenheit an Integrationskursen teilnehmen. Diese Kurse wurden 2005 im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes eingeführt; der Großteil der untersuchten Geflüchteten der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe ist deutlich früher zugewandert. Der Zugang zu Bildungseinrichtungen stand Geflüchteten grundsätzlich offen, besondere Förderprogramme existierten aber in der Vergangenheit nicht. Die geringe Zahl der Geflüchteten, die Berufs- oder Hochschulabschlüsse in Deutschland erworben haben, weist darauf hin, dass die Ausgaben in der Vergangenheit eher gering waren. Insofern kann das Basisszenario als ein Szenario des Integrationsverlaufs betrachtet werden, in dem der Staat im Vergleich zu dem Alternativszenario mit Investitionen in den Sprach- und Bildungserwerb recht geringe Investitionen in die Sprachkompetenz, Bildung und andere Aspekte der Integration von Geflüchteten getätigt hat.

Kasten 5

Berechnung der Lohnkonvergenz der Geflüchteten

Um die Entwicklung der Verdienste der Geflüchteten im Vergleich zu den mittleren Verdiensten in Deutschland zu erhalten, wurde wie folgt vorgegangen: Für jeden Verdienst einer Person in der Stichprobe wurde das Verhältnis zum Median der Verdienste aller abhängig Beschäftigten in Deutschland im jeweiligen Jahr berechnet. Dadurch lassen sich unter anderem Verzerrungen vermeiden, die sich ergeben könnten, weil Personen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zugewandert sind und das Lohnniveau zum Beispiel im Zuzugsjahr 1995 geringer als im Zuzugsjahr 2010 war. Den Berechnungen wurde das Verhältnis der Vollzeitverdienste zugrunde gelegt, weil die Integrierten Erwerbsbiografien keine Informationen über geleistete Arbeitsstunden enthalten. Aufgrund niedriger Fallzahlen wurden die Verdienste für die einzelnen Qualifikations- und Jahresgruppen imputiert.

Tabelle 3

Tagesverdienste der Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland zugewandert sind, nach Qualifikationsgruppen

	2015	2016	2017	2020	2025	2030
Tagesverdienste relativ zum Median aller abhängig Beschäftigten (Vollzeit) in Prozent						
Qualifikation niedrig	50,9	50,9	50,9	59,1	62,3	65,9
Qualifikation mittel	62,2	62,2	62,2	69,1	72,1	76,6
Qualifikation hoch	69,1	69,1	69,1	74,9	77,8	77,4
insgesamt	54,4	54,4	54,4	63,5	67,9	71,8
Tagesverdienste in Euro (Vollzeit) zu Preisen und Verhältnissen des Jahres 2013						
Qualifikation niedrig	54,4	54,4	54,4	62,6	68,2	68,2
Qualifikation mittel	66,5	66,5	66,5	73,2	79,3	79,3
Qualifikation hoch	73,9	73,9	73,9	79,3	80,1	80,1
insgesamt	58,1	58,1	58,1	67,3	74,4	74,4

Anmerkungen: Die Tagesverdienste sind der mit den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) verknüpften IAB-SOEP-Migrationsstichprobe entnommen. Die relativen Tagesverdienste sind als das Verhältnis der Tagesverdienste von geflüchteten Personen zum Median der Tagesverdienste aller abhängig Beschäftigten definiert. Die Anteile der relativen Tagesverdienste in den einzelnen Qualifikations-Jahreszellen wurde imputiert. Alle Verdienste sind inflations- und produktivitätsbereinigt auf das Jahr 2013 normiert.

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, IEB, eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Langsame Lohnkonvergenz

Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und die mit ihr verknüpften Integrierten Erwerbsbiografien enthalten auch präzise Daten zu den Tagesverdiensten der abhängig Beschäftigten in der Stichprobe. Diese Informationen wurden genutzt, um die Entwicklung der Verdienste der Flüchtlinge mit den mittleren Verdiensten aller abhängig Beschäftigten in Deutschland zu vergleichen (Kasten 5).

Demnach erreichen die Tagesverdienste der beschäftigten Flüchtlinge im Zuzugsjahr insgesamt 54 Prozent der mittleren Verdienste (Median) aller abhängig Beschäftigten in Deutschland; 15 Jahre nach dem Zuzug steigt dieser Anteil auf 72 Prozent. Bei den Flüchtlingen mit geringen Qualifikationen belaufen sich die Tagesverdienste 15 Jahre nach dem Zuzug auf 66 Prozent der mittleren Verdienste in Deutschland (Tabelle 3). Bei den Personen mit mittleren Qualifikationen und mit Hochschulabschlüssen sind es nach 15 Jahren 77 Prozent, wobei Akademiker in den ersten zehn Jahren nach ihrem Zuzug zunächst deutlich über der mittleren Gruppe liegen.

Die Bildungsprämien der Flüchtlinge – insbesondere im Verhältnis der Hochqualifizierten zu den Personen mit mittleren Qualifikationen – sind im Vergleich zu den üblichen Erträgen von Bildung in Deutschland auffällig gering. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass viele Arbeitnehmer mit hohen Qualifikationen unterhalb ihres formalen Ausbildungsniveaus beschäftigt sind. Zu beachten ist auch, dass in die Berechnungen viele Per-

sonen mit ausländischen Abschlüssen eingehen, die im deutschen Arbeitsmarkt häufig nur geringe Renditen erzielen. Dies kann auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt werden, etwa auf eine geringere Effizienz (oder Qualität) ausländischer Bildungssysteme, unterschiedliche Gestaltung der Curricula, unvollkommene Information über den Wert der Abschlüsse, die fehlende Anerkennung von Abschlüssen¹⁰, aber auch auf Diskriminierung. In den folgenden Politikscenarien mit verstärkten Investitionen in Sprache und Bildung werden für die in Deutschland erworbenen Abschlüsse explizit höhere Erträge berücksichtigt.

Umgerechnet auf das Lohnniveau des Jahres 2013 belaufen sich die Monatsverdienste der vollzeitbeschäftigten geflüchteten Personen im Zuzugsjahr auf durchschnittlich 1764 Euro und steigen 15 Jahre nach dem Zuzug auf 2251 Euro.¹¹ Selbst die Medianverdienste der geringqualifizierten vollzeitbeschäftigten Flüchtlinge lagen bereits im Zuzugsjahr – umgerechnet auf das Jahr 2013 – bei rund zehn Euro pro Stunde und damit deutlich über dem seit 2015 geltenden Mindestlohn. Bei der Umrechnung auf das Jahr 2013 wurden Inflation und Produktivitätsentwicklung berücksichtigt.

Ein vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer, der das ganze Jahr ohne Unterbrechung beschäftigt ist, erreicht also nach diesen Berechnungen ein durchschnittliches Jahresbruttoeinkommen von 21164 Euro im Zuzugsjahr und 27063 Euro 15 Jahre nach dem Zuzug – zu Preisen und zur Arbeitsproduktivität des Jahres 2013.

Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Wirkungen

Im Folgenden werden die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Wirkungen der Flüchtlingszuwanderung des Jahres 2015 analysiert. Wir finden einen leichten Anstieg von Wertschöpfung und Einkommen im Zuge der steigenden Beschäftigung der Flüchtlinge.

Die Simulation der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Flüchtlingsmigration beruht auf einem makroökonomischen Modellansatz, bei dem mithilfe einer Produktionsfunktion aus dem zusätzlichen Arbeitsangebot der Migranten sowie dem komplementären Kapitaleinsatz die zusätzliche Wertschöpfung sowie Wirkungen auf die

funktionale Einkommensverteilung abgeleitet werden (Kasten 6).

Außerdem kann es zusätzliche „Multiplikatoreffekte“ geben, die etwa durch eine sukzessive Ausweitung der staatlichen Nachfrage oder durch zusätzliche Konsumausgaben und Investitionen entstehen.¹² Ob und in welchem Umfang solche Multiplikatoreffekte entstehen, ist schwer zu prognostizieren. Es werden deshalb drei Szenarien gerechnet, in denen zusätzliche Multiplikatoreffekte von null, von 25 Prozent und von 50 Prozent zugrunde gelegt werden. Das Basisszenario stützt sich auf einen moderaten Multiplikatoreffekt von 25 Prozent.

Die Wirkungen auf die Staatsausgaben werden anhand von Schätzungen zu Fallpauschalen für die relevanten staatlichen Ausgabenpositionen aus den Szenarien zur Arbeitsmarktintegration abgeleitet. Auf der Ausgaben-seite werden persönlich zurechenbare Ausgaben wie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Leistungen der Grundsicherung, einschließlich Kosten der Unterkunft und Gesundheitsversorgung sowie anteiliger Verwaltungsausgaben berücksichtigt; ferner werden das Kindergeld und Kosten der Kinderbetreuung und Bildung einbezogen (Kasten 6). Nicht berücksichtigt werden allgemeine Staatsausgaben wie Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Infrastruktur, Forschungsförderung, Umweltschutz oder Subventionen, die nicht unmittelbar mit der Flüchtlingszuwanderung steigen.¹³ Im Vergleich zu anderen Studien, die auch die Zuwanderung in den Vor- und Folgejahren mit einbeziehen, ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahlen hier nur auf die 2015 zugezogenen Flüchtlinge und ihre nachgezogenen Familienangehörigen beziehen.

Die Wirkungen auf die Staatseinnahmen simulieren wir auf Grundlage der zusätzlichen Einkommen, die sich aus den gesamtwirtschaftlichen Szenarien ergeben.

¹⁰ Mit dem Anerkennungsgesetz von 2013 haben sich die Bedingungen für die Anerkennung von Abschlüssen institutionell verbessert.

¹¹ Tagesverdienste können nicht in Stundenlöhne umgerechnet werden, indem sie zum Beispiel durch acht durchschnittliche Arbeitsstunden geteilt werden. Hierzu sind Informationen über die Jahresarbeitszeit in Stunden erforderlich. Hier beziehen sich die Monatsverdienste auf die Vertragsdauer der Arbeitnehmer, das heißt sie schließen Wochenenden und Urlaubszeiten mit ein. Bei der Umrechnung in Stundenlöhne wurden die jahresdurchschnittlichen Arbeitszeiten zugrunde gelegt.

¹² Marcel Fratzscher, Simon Junker (2015): Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition. DIW Wochenbericht Nr. 45.

¹³ Soweit Ausgaben in einzelnen dieser Bereiche stärker von der Einwohnerzahl abhängen, können moderate Zusatzkosten entstehen, etwa bei Verwaltung, Sicherheit (zum Beispiel Polizei, Justiz, Feuerwehr) oder öffentlichem Personenverkehr. In Regionen mit starker Zuwanderung müsste gegebenenfalls auch die öffentliche Infrastruktur angepasst werden. Langfristige Szenariorechnungen nach den Methoden der Generationenbilanzierung treffen pauschale Annahmen, um diese Kosten zu berücksichtigen, vgl. Holger Bonin (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; Holger Bonin (2016): Gewinne der Integration. Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter. Heinrich-Böll-Stiftung, Böll.brief #1; Bernd Raffelhüschen, Stefan Moog (2016): Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz. ifo Schnelldienst 2016, Volume 69, Issue 04; Bundesministerium der Finanzen (2016): Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2016.

Kasten 6

Das Simulationsmodell¹

Die Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und die funktionale Einkommensverteilung werden mit einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion modelliert, die auf einschlägigen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) basiert. Als gesamtwirtschaftliche Produktionsfaktoren berücksichtigen wir das Arbeitsvolumen der Arbeitnehmer, untergliedert in niedrige, mittlere und hohe Qualifikationen, und der Selbstständigen sowie den Kapitalstock, gemessen am Bruttoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen aller Wirtschaftsbereiche. Wir verwenden eine trans-log Spezifikation der Produktionsfunktion² und greifen auf Elastizitäten der Produktionsfaktoren aus der Literatur zurück.³ Für die niedrig qualifizierten Arbeitnehmer unterstellen wir eine Einkommenselastizität von $-0,2$ bezogen auf die Veränderung der niedrig qualifizierten Beschäftigung. Das bedeutet, dass die Lohnneinkommen der niedrig qualifizierten Arbeitnehmer durch verringerte Beschäftigung oder sinkende Löhne um $0,2$ Prozent sinkt, wenn die niedrig qualifizierte

Beschäftigung um ein Prozent steigt. Für die mittel qualifizierten Arbeitnehmer nehmen wir keine Wirkung der Zuwanderung auf Beschäftigung und Einkommen an. Für die hoch qualifizierten Arbeitnehmer unterstellen wir eine Elastizität von $0,1$ bezogen auf die Veränderung der niedrig und mittel qualifizierten Beschäftigung. Für den Kapitalstock nehmen wir eine kleine offene Volkswirtschaft mit elastischen Kapitalströmen und eine verzögerte komplementäre Anpassung des Kapitalstocks an. Auf diesen Grundlagen simulieren wir das Bruttoinlandsprodukt sowie die Komponenten der Verteilungsrechnung der VGR, also Arbeitnehmerentgelt, Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie Abschreibungen und Nettoproduktionsabgaben.

Neben den Gleichgewichtswirkungen werden hier auch mögliche indirekte oder „Multiplikatoreffekte“ berücksichtigt, die in jedem Jahr durch die zusätzlichen Konsumausgaben, Investitionen und Staatsausgaben entstehen.⁴ Diese Annahmen unterliegen einer großen Unsicherheit und wurden in der wissenschaftlichen Debatte zum Teil kritisiert. Wir simulieren für das Basisszenario die gesamtwirtschaftlichen Effekte unter der Annahme eines niedrigeren zusätzlichen Multiplikatoreffekts von 25 Prozent der zusätzlichen inländischen Verwendung, in den Alternativszenarien wird ein Effekt von null und von 50 Prozent unterstellt.

Zu den Annahmen für die staatlichen Einnahmen und Ausgaben vgl. Online-Anhang⁵

¹ Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 114, 2016.

² Vgl. Thomas Bauer (1997): Lohneffekte der Zuwanderung: eine empirische Untersuchung für Deutschland. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Volume 30, Issue 03, 652–656. oder Hermann Buslei, Viktor Steiner (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Bei dieser Modellierung können empirisch geschätzte Elastizitäten zwischen den Produktionsfaktoren verwendet werden. Dadurch ist sie sehr viel flexibler als eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, vgl. Ulrich van Suntum, Daniel Schultewolter (2016): Kosten und Chancen der Migration. ifo Schnelldienst 2016, Volume 69, Issue 04, die eine Substitutionselastizität von eins zwischen den Produktionsfaktoren unterstellt.

³ Die zentralen Ergebnisse sind nicht sensitiv bezüglich Veränderungen der Elastizitäten. Das gilt auch, wenn wir für die niedrig qualifizierten Arbeitnehmer eine Einkommenselastizität von $-0,3$ annehmen.

⁴ Marcel Fratzscher, Simon Junker (2015): Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition. DIW Wochenbericht Nr. 45.

⁵ Online abrufbar auf den Seiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0217_Anhang.pdf

Durch die zunehmende Beschäftigung der zugewanderten Flüchtlinge steigt das Bruttoinlandsprodukt im betrachteten Zeitraum von 2015 bis 2030 um rund neun Milliarden Euro oder $0,3$ Prozent (Tabelle 4). Der überwiegende Teil des Einkommenszuwachses (nach Steuern und Sozialbeiträgen) entfällt auf die Flüchtlinge. Aber auch die Einkommen der Einheimischen nehmen geringfügig zu. Dieser Effekt entsteht im Wesentlichen durch zusätzliche Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie durch die Multiplikatoreffekte der Ausweitung der Nachfrage.

Durch die sukzessiv steigenden Einkommen entstehen höhere Einnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen. Die Ausgaben für die Flüchtlinge liegen vor allem in den Anfangsjahren deutlich darüber. Über den ge-

samten Zeitraum bis 2030 ergibt sich ein jahresdurchschnittliches Defizit von $2,1$ Milliarden Euro. Das entspricht $0,07$ Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2015 oder 26 Euro je Einwohner. Zinsen sind bei der Berechnung des Defizits nicht berücksichtigt. In dem Szenario ohne Multiplikatoreffekte steigt das jahresdurchschnittliche Defizit auf 3 Milliarden Euro, in dem Szenario mit einem Multiplikatoreffekt von 50 Prozent sinkt es auf $1,2$ Milliarden Euro.¹⁴

Trotz der zunehmenden Arbeitsmarktintegration und der Berücksichtigung von moderaten Nachfrageeffekten bleibt der jährliche Finanzierungssaldo bis zum Ende des

¹⁴ Für eine detaillierte Diskussion siehe Bach et al. (2016), a. a. O.

Tabelle 4

Wirkung der Flüchtlingsmigration des Jahres 2015 auf das gesamtwirtschaftliche Volkseinkommen und die Staatsfinanzen

Basisszenario: zusätzlicher Multiplikatoreffekt von 25 Prozent, in Millionen Euro

	2015	2016	2017	2020	2025	2030	Jahres- durchschnitt	in Prozent des Bruttoinlands- produkts 2015	nachrichtlich: je Einwohner in Euro (Jahresdurchschnitt)
Bruttoinlandsprodukt	959	3 650	7 315	9 832	10 683	9 769	9 019	0,30	110
Volkseinkommen									
insgesamt	626	2 379	4 761	6 313	6 856	6 244	5 794	0,19	71
nach direkten Steuern und Sozialbeiträgen									
insgesamt	366	1 426	2 931	3 968	4 328	3 913	3 634	0,12	44
Flüchtlinge	23	503	1 560	2 599	3 116	2 871	2 440	0,08	5 579
Einheimische	343	923	1 372	1 369	1 212	1 042	1 194	0,04	15
Staatsfinanzen									
Einnahmen									
Sozialbeiträge	194	737	1 397	1 653	1 750	1 609	1 519	0,05	19
Steuern	180	650	1 254	1 662	1 803	1 663	1 531	0,05	19
Ausgaben	3 538	7 659	6 437	5 570	4 786	4 305	5 160	0,17	63
Finanzierungssaldo	-3 163	-6 271	-3 786	-2 255	-1 233	-1 033	-2 110	-0,07	-26

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

betrachteten Zeitraums negativ (Tabelle 4). Dieser Effekt wird maßgeblich beeinflusst durch die Berücksichtigung der Ausgaben für Kindergeld, Kinderbetreuung und Bildung, die im Laufe der Jahre aufgrund der zu erwartenden Geburten der Zuwanderer steigen. Wir berücksichtigen bei den Simulationen – im Gegensatz zu anderen aktuellen Berechnungen wie die von Fratzscher und Junker (2015) – auch die künftigen Geburten der Flüchtlinge im Inland, die wir der 2015er Kohorte hinzurechnen. Die fiskalischen Erträge dieser Ausgaben fallen jedoch erst nach 2030 an. Würde man die Ausgaben für die neugeborenen Kinder wie in früheren Studien vernachlässigen, verschieben sich die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen leicht und die fiskalischen Effekte deutlich: Die Zuwächse beim Bruttoinlandsprodukt, bei den aggregierten Einkommen sowie den Staatseinnahmen fallen in dem Basisszenario mit einem Multiplikatoreffekt von 25 Prozent nur unwesentlich niedriger aus als im Szenario mit Geburten. Die Staatsausgaben nehmen aber deutlich ab, sodass das jahresdurchschnittliche Defizit auf 1,3 Milliarden Euro sinkt beziehungsweise auf 0,04 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2015, beziehungsweise 16 Euro je Einwohner. In diesem Szenario ist der laufende Finanzierungssaldo pro Jahr nach elf Jahren positiv und steigt in den Folgejahren. Betrachtet man wie Fratzscher und Junker (2015) das zusätzliche Nettoeinkommen der Einheimischen und lastet diesen das zusätzliche Staatsdefizit vollständig an, so ergibt sich im laufenden Jahressaldo bereits ab 2021 ein positiver – und bis 2030 steigender – Effekt.

Unser Simulationszeitraum endet im Jahr 2030. In der Zeit danach wird das kumulierte Finanzierungsdefizit zunächst weiter sinken, sofern sich die Beschäftigung der Flüchtlinge weiterhin auf dem bis dahin unterstellten Niveau bewegt oder noch erhöht. Längerfristig gehen aber auch die Flüchtlinge, die 2015 zugezogen sind, in Rente und könnten dann die fiskalische Bilanz wieder verschlechtern. Ferner können, wie oben schon diskutiert, längerfristig durch die Zuwanderung weitere Kosten anfallen, vor allem bei der Anpassung der öffentlichen Infrastruktur oder des öffentlich geförderten Wohnungsbaus, die hier nicht berücksichtigt sind.¹⁵

Effekte von Bildungsabschlüssen und Sprachkenntnissen

Wir analysieren die Erträge von Investitionen in Bildung und deutsche Sprachkenntnisse auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe. Geschätzt werden die Auswirkungen des Erwerbs von Bildungsabschlüssen und Sprachkompetenzen auf die Erwerbsquoten und die Löhne von 18- bis 64-jährigen Flüchtlingen (Kasten 7, Online-Anhang und Tabelle 5).¹⁶

Die Schätzergebnisse (Tabelle 5) zeigen hohe Erträge bei der Arbeitsmarktintegration durch den Erwerb von deut-

¹⁵ Vgl. Fußnote 14.

¹⁶ Personen, die sich in Ausbildung befinden, wurden in den Schätzungen nicht berücksichtigt.

Kasten 7

Schätzung der Arbeitsmarkterträge von Bildungs- und Sprachinvestitionen

Auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe und den mit ihr verknüpften Integrierten Erwerbsbiografien können die Erträge von Investitionen in berufliche Bildungsabschlüsse und deutsche Sprachkenntnisse geschätzt werden. Für den Erwerb von Bildungsabschlüssen werden die in der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe enthaltenen Informationen über den Erwerb von beruflichen Abschlüssen und Hochschulabschlüssen genutzt. Sie enthält auch Informationen zur Sprachkompetenz. Als gute oder sehr gute Sprachkenntnisse gilt hier, wenn ein Individuum in allen drei Dimensionen (Lesen, Schreiben und Sprechen) angibt, über gute oder sehr gute deutsche Sprachkenntnisse zu verfügen.¹ Das dürfte dem Niveau B2 entsprechen, das zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit, die deutsche Sprachkenntnisse erfordert, qualifiziert. Geschätzt werden die Wirkungen des

Erwerbs von Bildungsabschlüssen und Sprachkenntnissen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (Regressionen 1–3) und auf die (Tages-) Verdienste (Tabelle 5).

Neben in Deutschland erworbenen Bildungsabschlüssen und deutschen Sprachkenntnissen berücksichtigen die Schätzungen in Tabelle 5 noch eine Reihe weiterer Kontrollvariablen.² Um für individuelle Heterogenität zu kontrollieren, die zu verzerrten Ergebnissen führen kann, wenn besonders produktive Individuen in deutsche Bildungsabschlüsse und Sprachkompetenz investieren, werden in den Regressionen (2) und (4) noch die Beschäftigung und die Berufserfahrungen vor dem Zuzug berücksichtigt, in den Regressionen (3) und (6) noch Indikatoren für individuelle kognitive Fähigkeiten wie die Schulnoten in Mathematik und Fremdsprachen.

¹ Die Kategorien für Sprachkenntnisse in der Befragung lauten: *ungenügend, mangelhaft, ausreichend, befriedigend, gut, sehr gut*.

² Alter, Geschlecht, deutsche Sprachkenntnisse und berufliche Bildungsabschlüsse vor dem Zuzug sowie Kontrollvariablen für die Regionen in Deutschland und die Herkunftsländergruppen.

schen Sprachkenntnissen und von beruflichen Abschlüssen in Deutschland: In der Basisspezifikation des Modells erhöht ein deutscher Bildungsabschluss die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein (Regression 1), im Mittel um knapp 20 Prozentpunkte (das 90-Prozent-Konfidenzintervall reicht von zehn bis 29 Prozentpunkten). Der durchschnittliche Lohn steigt um gut 23 Prozent (Regression 4; das 90-Prozent-Konfidenzintervall reicht von acht bis 39 Prozentpunkten).

Ähnlich hohe Erträge ergeben sich durch den Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen: In der Basisspezifikation erhöhen gute oder sehr gute Deutschkenntnisse beim Sprechen, Lesen und Schreiben – im Vergleich zur Referenzgruppe, die nicht in all diesen drei Dimensionen über gute oder sehr gute Sprachkenntnisse verfügt – die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um knapp 19 Prozentpunkte (das 90-Prozent-Konfidenzintervall reicht von elf bis 27 Prozentpunkten). Die Löhne steigen bei Personen mit sehr guten oder guten Deutschkenntnissen im Vergleich zur Referenzgruppe im Mittel um gut 18 Prozent.¹⁷

Die übrigen Regressionen, die noch zusätzliche Variablen zur Kontrolle für individuelle Heterogenität aufnehmen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Regressionen

2 und 3 beziehungsweise 5 und 6 in Tabelle 5).¹⁸ Insofern können die Ergebnisse als robust betrachtet werden. Dennoch sind sie als Korrelationen und nicht als Kausalitäten zu interpretieren, auch unterliegen sie aufgrund der geringen Fallzahlen einer gewissen Unsicherheit.

Sofern die Schätzergebnisse zutreffen, ergeben sich durch Investitionen in deutsche Bildungsabschlüsse und Sprachkenntnisse erhebliche Effekte für die Beschäftigtenquoten und Verdienste der Flüchtlinge: Wenn der Anteil der geflüchteten Personen, die in Deutschland einen beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss bis zum Jahr 2030 erwerben, um 20 Prozentpunkte von 13 auf 33 Prozent steigen würde, würden die Beschäftigtenquoten um rund vier Prozentpunkte und die Verdienste der Beschäftigten um 4,6 Prozent zunehmen (immer bezogen auf alle Flüchtlinge). Bei einem Anstieg des Anteils der Personen mit guten oder sehr guten Deutschkenntnissen um 20 Prozentpunkte von 46 auf 66 Prozent, würden die Beschäftigtenquoten um 3,8 Prozentpunkte und die Löhne um 3,6 Prozent zunehmen.

¹⁷ Diese Ergebnisse gelten bei gegebenem Bildungsabschluss, da Sprachkenntnisse und Bildungsabschluss simultan in die Regressionen eingehen.

¹⁸ Andere Schätzungen des IAB für alle Erwerbspersonen in Deutschland kommen zu vergleichbaren Ergebnissen, vgl. Karl Heinz Hausner et al. (2015): Qualifikation und Arbeitsmarkt: Bessere Chancen mit mehr Bildung. IAB-Kurzbericht Nr. 11.

Tabelle 5

Beschäftigungs- und Lohneffekte des Erwerbs von beruflichen Bildungsabschlüssen in Deutschland und von deutschen Sprachkenntnissen sowie weiterer Merkmale der vor 2014 nach Deutschland zugewanderten Flüchtlinge
Effekte basierend auf den Fällen aus der IAB-SOEP-Migrationssichprobe

Regression	Beschäftigung ¹						Stundenlohn (logarithmiert)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Berufsabschluss in Deutschland	0,198*** (0,057)	0,190*** (0,064)	0,183*** (0,066)	0,234** (0,095)	0,265** (0,113)	0,246** (0,110)						
Deutsche Sprachkenntnisse	0,188*** (0,049)	0,126** (0,053)	0,229*** (0,063)	0,181*** (0,069)	0,236*** (0,081)	0,144* (0,078)						
Sprachkenntnisse vor dem Zuzug	0,004 (0,079)	0,035 (0,097)	-0,041 (0,081)	0,076 (0,095)	0,070 (0,129)	0,023 (0,123)						
Höhere Bildungsabschlüsse vor dem Zuzug	0,077 (0,048)	0,051 (0,053)	0,009 (0,064)	-0,035 (0,066)	-0,077 (0,081)	-0,005 (0,077)						
Geschlecht (weiblich = 1)	-0,235*** (0,040)	-0,192*** (0,047)	-0,280*** (0,054)	-0,238*** (0,066)	-0,265*** (0,080)	-0,310*** (0,086)						
Alter	0,044*** (0,011)	0,031** (0,014)	0,051*** (0,015)	0,045** (0,021)	0,057** (0,028)	0,041 (0,028)						
Alter zum Quadrat	-0,000*** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,001** (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)						
Jahre seit Zuzug	0,017 (0,012)	0,014 (0,013)	0,012 (0,014)	0,002 (0,024)	-0,004 (0,030)	0,018 (0,033)						
Jahre seit Zuzug zum Quadrat	-0,001* (0,000)	-0,001 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)						
Beschäftigung vor Zuzug		0,028 (0,065)			-0,117 (0,090)							
Berufserfahrung vor Zuzug		0,022** (0,010)			-0,047*** (0,017)							
Berufserfahrung vor Zuzug zum Quadrat		-0,001** (0,000)			0,002*** (0,001)							
Gute Mathematikkenntnisse			0,012 (0,060)			0,086 (0,122)						
Gute Fremdsprachenkenntnisse			0,075 (0,073)			0,101 (0,113)						
Zahl der Individuen	465	463	243	251	223	151						
Beobachtungen	751	463	455	376	223	256						
R ²	0,26	0,25	0,30	0,32	0,42	0,32						

¹ Beschäftigung ist hier als ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis definiert.

Anmerkungen: ***, **, * signifikant zum 1%-, 5%- und 10%-Niveau; Standardfehler in Klammern. Zusätzliche Regressoren: fixe Effekte für Bundesländer, für Herkunftsländergruppen, Dummy-Variable für Befragungswelle II. Die Stichprobe enthält nur Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren, die als Asylbewerber oder Flüchtlinge eingereist sind.

Quelle: IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, Welle I und II.

© DIW Berlin 2017

Auswirkungen von Sprach- und Bildungs-investitionen auf Gesamtwirtschaft und Staatsfinanzen

Auf Basis dieser Schätzergebnisse werden auch die Folgen von verstärkten Investitionen in deutsche Sprachkenntnisse und berufliche Bildungsabschlüsse für die Gesamtwirtschaft und die öffentlichen Finanzen simuliert. Dabei legen wir die Annahme zugrunde, dass durch öffentliche Investitionen in Integrations- und Sprachkurse der Anteil der Flüchtlinge mit guten oder sehr guten Deutschkenntnissen innerhalb von zehn Jahren nach dem Zuzug um 20 Prozentpunkte erhöht werden kann. Ein solches Niveau wird von anderen Migrantengruppen auch erreicht. Ebenso wird angenommen, dass der Anteil der Personen, die in Deutschland einen beruflichen Abschluss erwerben – gegenüber dem Status-quo-Szenario, in dem nur wenig in die Integration von Flüchtlingen investiert wird –, ebenfalls um 20 Prozentpunkte erhöht werden kann. Dies könnte etwa durch zusätzliche Investitionen in Allgemein- und Berufsbildung einschließlich gezielter Förderprogramme für Geflüchtete erreicht werden. Auch bei an-

deren Migrantengruppen erwerben bis zu einem Drittel noch berufliche Abschlüsse in Deutschland. Beide Annahmen sind also nicht unrealistisch vor dem Hintergrund, dass in der Vergangenheit kaum in Sprachförderung und den Erwerb von Bildungsabschlüssen investiert wurde und die Geflüchteten sehr jung sind. Die 2015 und 2016 bereits beschlossenen Integrationsmaßnahmen decken einen Teil dieser Investitionen ab, werden aber allein nicht ausreichen, um diese Ziele zu erreichen.

Unter diesen Annahmen führen Investitionen in zusätzliche Bildungsabschlüsse dazu, dass die jahresdurchschnittlichen fiskalischen Kosten im Gesamtzeitraum bis 2030 gegenüber dem Basisszenario um rund 500 Millionen Euro sinken. Durch den Erwerb von Deutschkenntnissen verringern sich die jahresdurchschnittlichen Kosten um weitere rund 190 Millionen Euro, insgesamt um 689 Millionen Euro (Tabelle 6). Bis zum Jahr 2030 sinken somit die kumulierten Kosten um 11 Milliarden Euro. Darin enthalten sind bereits die geschätzten Investitionen von knapp drei Milliarden Euro für Bildungsabschlüsse und von gut 0,3 Milliarden Euro für den zu-

Tabelle 6

Auswirkungen verstärkter Investitionen in deutsche Sprachkenntnisse und berufliche Bildungsabschlüsse der Flüchtlinge, die im Jahr 2015 nach Deutschland zugewandert sind, auf das Volkseinkommen und die Staatsfinanzen

Anstieg der deutschen Sprachkurse und des Anteils von deutschen Bildungsabschlüssen im Vergleich zum Basiszenario, in Millionen Euro

	2015	2016	2017	2020	2025	2030	Jahres- durchschnitt	in Prozent des Bruttoinlands- produkts 2015	nachrichtlich: je Einwohner in Euro (Jahresdurchschnitt)
Bruttoinlandsprodukt	1	140	271	2 025	3 487	2 879	2 077	0,07	25
Volkseinkommen									
insgesamt	1	91	176	1 303	2 240	1 830	1 331	0,04	16
nach direkten Steuern und Sozialbeiträgen									
insgesamt	0	53	104	783	1 344	1 086	795	0,03	10
Flüchtlinge	0	7	15	382	874	785	508	0,02	1 161
Einheimische	0	46	89	401	470	301	287	0,01	4
Staatsfinanzen									
Einnahmen									
Sozialbeiträge	0	28	52	364	610	491	361	0,01	4
Steuern	0	26	51	367	637	535	382	0,01	5
Ausgaben	0	446	814	544	-242	-219	55	0,00	1
Finanzierungssaldo	0	-391	-712	187	1 489	1 245	689	0,02	8

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

sätzlichen Erwerb von Sprachkompetenz, also insgesamt knapp 3,3 Milliarden Euro.¹⁹

Fazit

In diesem Bericht analysieren wir die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von verstärkten Investitionen in die Arbeitsmarktintegration der 2015 zugewanderten Flüchtlingsskohorte. Dabei wird als Basiszenario der Integrationsverlauf zugrunde gelegt, der sich in der Vergangenheit ergeben hat, als nur wenig in die Integra-

tion investiert wurde. Unsere Politiksszenarien simulieren den Fall, dass durch verstärkte Investitionen in Bildung und Sprache der Anteil der Flüchtlinge mit deutschen Bildungsabschlüssen sowie guten und sehr guten Deutschkenntnissen um jeweils 20 Prozentpunkte erhöht werden kann. Mit den 2015 und 2016 beschlossenen Integrationsmaßnahmen allein dürfte man dieses Ziel noch nicht erreichen, weitere Investitionen werden dafür notwendig sein.

Wenn der Anteil der Flüchtlinge, die in Deutschland einen beruflichen Bildungsabschluss erwerben, tatsächlich um 20 Prozentpunkte steigt, würde sich die fiskalische Bilanz der Flüchtlingszuwanderung aus dem Jahr 2015 deutlich verbessern: Bis zum Jahr 2030 würde das jahresdurchschnittliche Defizit gegenüber dem Basiszenario mit vergleichsweise wenigen Investitionen um rund 500 Millionen Euro geringer ausfallen. Wenn der Anteil mit sehr guten und guten Deutschkenntnissen um ebenfalls 20 Prozentpunkte steigt, würde das jahresdurchschnittliche fiskalische Defizit um weitere 190 Millionen Euro sinken. Bis zum Jahr 2030 sinken somit die kumulierten fiskalischen Kosten um elf Milliarden Euro. Darin enthalten sind bereits die geschätzten Investitionen von knapp drei Milliarden Euro für Bildungsabschlüsse und von gut 0,3 Milliarden Euro für den zusätzlichen Erwerb von Sprachkompetenz, also insgesamt

¹⁹ Bei den verstärkten Anstrengungen zu höheren Bildungsabschlüssen berücksichtigen wir spezifische Kosten für Integrationskurse, für berufsbezogene Sprachförderung und für Integration durch Qualifizierung in Höhe von 500 Millionen Euro im Jahr 2016 sowie 200 Millionen Euro im Jahr 2017. Ferner berücksichtigen wir zusätzliche Bildungsausgaben. Um die gesamten Kosten zu ermitteln, wurde angenommen, dass nur 60 Prozent von denjenigen, die in berufliche oder schulische Bildung investieren, erfolgreich einen Abschluss erwerben. Entsprechend wird angenommen, dass über den Zeitraum von 2016 bis 2020 für ein Drittel der Zuwanderer im Alter von 18 bis 64 Jahren im Durchschnitt 5 000 Euro je Person und Jahr ausgegeben werden. Beim Szenario zum verbesserten Spracherwerb nehmen wir an, dass nur 60 Prozent der Teilnehmer an Sprach- oder Integrationskursen ein Niveau B2 erreichen, das in unseren Regressionen guten oder sehr guten Sprachkenntnissen entspricht. Entsprechend nehmen wir für die Kosten der Sprachkurse an, dass über den Zeitraum von 2016 bis 2018 ein Drittel der Zuwanderer im Alter von 18 bis 64 Jahren an einem Sprachkurs teilnimmt. Dieser kostet nach Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge einschließlich Einstufungstests im Durchschnitt 2 300 Euro je Person. Dies bedeutet über diesen Zeitraum kumulierte Kosten von 312 Millionen Euro.

knapp 3,3 Milliarden Euro. Es ergeben sich nach diesen empirisch gestützten Modellrechnungen also hohe Renditen für Investitionen in die Integration.

Dieses Potenzial zeigt auch eine aktuelle Studie des IAB,²⁰ die volkswirtschaftliche Wirkungen der Zuwanderung seit 1970 ökonomisch abschätzt. Zwar treten bei der Flüchtlingsmigration negative Effekte auf, für Zuwanderung generell ist das aber nicht der Fall. Gelingt es, die aktuelle Flüchtlingskohorte ähnlich wie andere Migranten zu qualifizieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wären also auch hier günstigere gesamtwirtschaftliche Effekte zu erwarten.

Mit der Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber, die aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive stammen, wurde ein wichtiger Schritt in Richtung stärkerer Investitionen in die Sprachkompetenz von Flüchtlingen gemacht. Allerdings bleiben große Gruppen wei-

terhin bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens ausgeschlossen, obwohl auch von ihnen ein erheblicher Teil länger in Deutschland bleiben wird. Vor dem Hintergrund der hohen Erträge und vergleichsweise geringen Kosten sollte überdacht werden, ob die Integrationskurse nicht von vornherein für alle Asylbewerber, und nicht nur für solche mit guter Bleibeperspektive, geöffnet werden.

Durch das Integrationsgesetz wird für Asylbewerber und Geduldete, die eine berufliche Ausbildung in Deutschland aufnehmen, Rechtssicherheit hergestellt für die Ausbildungszeit und zwei weitere Jahre, falls sie einer Beschäftigung nachgehen. Auch dies dürfte Bildungsinvestitionen fördern. Schließlich unternehmen Schulen und Hochschulen sowie Unternehmen und Kammern gegenwärtig erhebliche Anstrengungen, die Flüchtlinge in die regulären Bildungs- und Ausbildungsgänge zu integrieren. Angesichts der hohen Erträge von Bildungsinvestitionen sollte auch hier überlegt werden, ob der Übergang in das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem noch stärker gefördert werden kann, etwa durch mehr Investitionen in bildungs- und ausbildungsvorbereitende Maßnahmen.

²⁰ Enzo Weber, Roland Weigand (2016): Identifying macroeconomic effects of refugee migration to Germany. IAB-Discussion Paper Nr. 20, im Erscheinen.

Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Herbert Brücker ist Leiter des Forschungsbereichs Internationale Vergleiche und Europäische Integration am IAB | herbert.bruecker@iab.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Agnese Romiti ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich Internationale Vergleiche und Europäische Integration am IAB | agnese.romiti@iab.de

Kristina van Deuverden ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

Enzo Weber ist Leiter des Forschungsbereichs Prognosen und Strukturanalysen am IAB | enzo.weber@iab.de

REFUGEE INTEGRATION: A WORTHWHILE INVESTMENT

Abstract: The initial fiscal costs associated with refugee integration are quite high – but as more and more refugees join the labor force, a reduction in ongoing welfare costs and an increase in government revenue will result. Against this background, the Institute for Employment Research (IAB) in Nuremberg and DIW Berlin conducted a joint investigation

(funded by the German Federal Ministry of Labor and Social Affairs) on the overall economic and fiscal impacts of investing in the labor market integration of the refugees who arrived in Germany in 2015. The study shows that investing in refugees' language skills and educational qualifications promise high returns.

JEL: F22, I21, H52

Keywords: Refugees, migration, labor market integration, budget impact.

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 3+4/2017:

www.diw.de/econbull





Dr. Stefan Bach, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin

SIEBEN FRAGEN AN STEFAN BACH

»Bildung ist der Motor für die Arbeitsmarktintegration«

- Herr Bach, das DIW Berlin und das IAB Nürnberg haben gemeinsam untersucht, wie sich Investitionen in die Arbeitsmarktintegration der 2015 zugewanderten Flüchtlinge gesamtwirtschaftlich auswirken können. Ihre Analysen basieren auf einem Simulationsmodell. Welche Annahmen liegen diesem Modell zugrunde? Wir betrachten die Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 und analysieren diese Kohorte bis zum Jahr 2030. Wahrscheinlich werden nur etwa 80 Prozent dieser Zuwanderer einen Asylantrag stellen. Viele werden vorher bereits wieder abwandern, und auch von den Asylbewerbern werden schätzungsweise nur gut 60 Prozent anerkannt. Letztlich geht es dann um etwa 500 000 Zuwanderer, die erst einmal im Land bleiben, wobei natürlich auch der Familiennachzug und weitere Geburten dieser Migranten zu berücksichtigen sind. Für diese Population stellt sich dann die Frage, wie sie sich in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt integriert.
- Welche Integrationsmaßnahmen wären erforderlich? Für die Flüchtlinge brauchen wir zunächst einmal gute Sprachkompetenzen sowie Bildungsangebote und Bildungsabschlüsse, damit sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt gut bestehen können.
- Welchen Bildungsstand bringen die Flüchtlinge mit? Die 2015 zugewanderten Flüchtlinge haben im Allgemeinen einen relativ niedrigen Ausbildungsstand. Gut zwei Drittel haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Allerdings sind sie relativ jung und kommen aus Krisengebieten, in denen es schwer war, überhaupt eine höhere Bildung zu erreichen.
- Welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sind langfristig durch den Zuzug der Flüchtlinge zu erwarten? Die Flüchtlinge werden sich sukzessive in den Arbeitsmarkt integrieren, und die Zahlen aus der Vergangenheit zeigen, dass das relativ schnell geht. Nach zehn Jahren werden gut 50 Prozent der erwerbsfähigen Flüchtlinge im Arbeitsmarkt angekommen sein und nach 16 Jahren gut 70 Prozent. Die werden dann aus ihrer Arbeit zusätzliches Einkommen erzielen. Das Einkommen ist allerdings relativ gering, weil die Produktivität dieser Flüchtlinge nicht allzu hoch ist, aber es führt zu zusätzlichem Sozialprodukt und damit auch zu Einnahmen für den Staat bei Sozialbeiträgen und Steuern.
- Macht Deutschland durch die Integration der Flüchtlinge langfristig gesehen ein Plus? Auf der Einnahmenseite profitiert der Staat. Allerdings entstehen auf der Ausgaben-seite in den nächsten Jahren hohe Kosten für die soziale Sicherung der Flüchtlinge. Diese können im betrachteten Zeitraum nicht vollständig ausgeglichen werden, obwohl die Defizite im Zeitablauf immer weiter sinken. Eine zusätzliche Integration durch Maßnahmen für Spracherwerb und Bildung kann dieses Defizit allerdings deutlich reduzieren.
- Die Integrationsmaßnahmen rechnen sich also? Die von uns analysierten Integrationsmaßnahmen für Spracherwerb und Bildung kosten in den nächsten Jahren etwa 3,3 Milliarden Euro. Sie führen aber dazu, dass der Staat über die Ausgabenersparnisse und die höheren Steuer- und Beitragseinnahmen, die durch die bessere Beschäftigungsentwicklung und die höheren Löhne der Flüchtlinge entstehen, langfristig um elf Milliarden Euro entlastet wird. Also haben wir eine hohe Rendite der verstärkten Integrationsmaßnahmen zu erwarten.
- Was passiert, wenn die Zahl der Flüchtlinge in den nächsten Jahren zunehmen sollte? Wir berechnen die Effekte für die 2015 zugewanderten Flüchtlinge. Wenn weitere Flüchtlinge kommen, könnte man diese Effekte im Prinzip hochrechnen. Die Frage ist dann, in wieweit die Kosten durch eine verstärkte Zuwanderung steigen, weil die Integration dann natürlich schwerer fällt und Kapazitätsengpässe zu Problemen in der Bewältigung der Flüchtlingsmigration führen könnten. Aber der demographische Wandel in Deutschland wirft seinen Schatten voraus und wird in zehn bis 15 Jahren deutliche Spuren hinterlassen. Daher kommen die Flüchtlinge jetzt zum richtigen Zeitpunkt. Wenn sie gut in den Arbeitsmarkt integriert werden, können sie die Lücken füllen, die bei der inländischen Beschäftigung entstehen werden.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/mediathek

Rente mit 67: Beitragssatz wird stabilisiert – egal, ob tatsächlich länger gearbeitet wird

Von Hermann Buslei, Peter Haan und Daniel Kemptner

Vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartung wurde im Jahr 2007 beschlossen, das Renteneintrittsalter in Deutschland stufenweise von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Hauptziel dieser Reform war es, den Beitragssatz und die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Unsicher war und ist, welcher Teil der Beschäftigten tatsächlich länger arbeiten will oder kann, vor allem bei körperlich stark belastenden Tätigkeiten. Sofern ein Teil der Beschäftigten weiterhin bereits vor 67 Jahren in Rente geht, könnten die erwarteten positiven Wirkungen der Reform auf den Beitragssatz ausbleiben. Hier wird jedoch auf Basis eines Simulationsmodells für drei Beschäftigungsszenarien gezeigt, dass die Entlastung auf der Beitragsseite auch dann weitgehend gewährleistet ist, wenn ein beträchtlicher Teil der Beschäftigten nicht erst mit 67 in Rente geht. Der Grund dafür sind Abschläge auf die Rentenzahlungen bei frühzeitigem Renteneintritt. Je nach tatsächlichem Renteneintrittsalter ergeben sich daher substantielle Unterschiede in der durchschnittlichen Rente nach Abschlägen. Auf individueller Ebene können die Abschläge zu einem deutlichen Einkommensrückgang und damit zu einer signifikanten Erhöhung des Armutsrisikos im Alter führen. Zur Sicherung der Einkommen im Alter erscheint es geboten, die Beschäftigung bis zum neuen Regelrenteneintrittsalter durch arbeitsrechtliche und rentenrechtliche Regelungen zu unterstützen und auch durch effektive Weiterbildung zu fördern. Zudem sollten Regelungen zur Absicherung gegen Altersarmut geprüft werden, zum Beispiel eine Ausweitung der Grundsicherung im Alter und eine gezielte Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten.

In Deutschland steigt die Lebenserwartung an und sie wird es erwartungsgemäß weiter tun. Ohne Anpassungen der Regelungen in der gesetzlichen Rentenversicherung führt dies zu steigenden Beitragssätzen. Eine Anhebung des Rentenzugangsalters, wie sie 2007 mit der „Rente mit 67“ beschlossen wurde, ermöglicht es, diesen Anstieg zu vermeiden oder zumindest zu beschränken.

Häufig wird erwartet, dass die Auswirkung der Rente mit 67 auf den Beitragssatz von der tatsächlichen Verlängerung der Lebensarbeitszeit abhängt. Tendenziell sollte der Beitragssatz umso niedriger liegen, je stärker die Beschäftigung in den relevanten Altersjahren zunimmt. Eine Abschätzung der tatsächlichen Anpassung der Lebensarbeitszeit ist aber mit einer hohen Unsicherheit behaftet. Zum einen ist wenig bekannt über die Bereitschaft und die Fähigkeit der ArbeitnehmerInnen, ihre Beschäftigung fortzuführen. Zum anderen kann es durchaus sein, dass einige der Betroffenen dem Arbeitsmarkt zwar zu Verfügung stehen würden, aber keinen Job haben beziehungsweise finden.

Eine Anhebung der Altersgrenzen wirkt sich zudem nicht nur über das längere Erwerbsleben auf die Beitragssätze aus. Veränderte Rentenanwartschaften, der demographische Faktor in der Rentenanpassungsregel sowie die Höhe der Abschläge bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Altersrente spielen darüber hinaus eine Rolle.

Die Abschätzung der Auswirkung einer Renteneintrittsaltersverschiebung ist daher komplex. Zunächst werden hier die direkten und indirekten Wirkungskanäle einer Erhöhung des Renteneintrittsalters diskutiert. Dann werden für drei Szenarien der tatsächlichen Verlängerung der Lebensarbeitszeit (im Folgenden Beschäftigungsszenarien genannt) die Effekte auf den Beitragssatz simuliert.¹ Für diese Analysen wird das Rentensimula-

¹ Wirkungen der Rente mit 67 auf Beitragssatz und Rentenniveau wurden bereits in der Vergangenheit in verschiedenen Studien analysiert. Eine Übersicht über die Studien bis zum Jahr 2009 bieten Tabea Bucher-Koenen, Christina Benita Wilke (2009): Zur Anhebung der Altersgrenzen. Sozialer Fortschritt 58 (4);

tionsmodell *PenPro* verwendet, das die aktuelle Daten- und Rechtslage berücksichtigt.²

Die Rente mit 67 wird stufenweise eingeführt

Die „Rente mit 67“ wurde im Jahr 2007 mit dem Altersgrenzenanhebungsgesetz beschlossen.³ Wie bereits die Vorgängerregelung ist auch diese durch die Wahl eines Regelrenteneintrittsalters und bestimmten Regelungen zur vorzeitigen Inanspruchnahme gekennzeichnet.

Seit dem Jahr 2012 wird das Regelrenteneintrittsalter um einen Monat pro Jahr erhöht. Als erster betroffen war der Jahrgang 1947, für den das Regelrenteneintrittsalter auf 65 Jahre und einen Monat stieg. Im Jahr 2024 wird der Geburtsjahrgang 1958 mit genau 66 Jahren ohne Abschlüsse in Rente gehen können. Bei den weiteren Jahrgängen erfolgt dann eine Erhöhung um zwei Monate pro Jahr. Im Jahr 2031 geht der Jahrgang 1964 mit genau 67 Jahren ohne Abschlüsse in Rente.

Ein vorzeitiger Rentenbeginn (vor Erreichen des Regelrentenalters) ist nur bei langjähriger oder besonders langjähriger Versicherung möglich.⁴ Bei langjähriger Versicherung kann ab 63 Jahren in die Rente eingetreten werden, mit Abschlägen von 3,6 Prozent pro Jahr. Abschlagfrei ab 65 Jahren kann eine Rente nur dann bezogen werden, wenn eine Person zu den besonders langjährig Versicherten zählt. Dafür ist eine Versicherungszeit (Wartezeit) von 45 Jahren erforderlich.

Ferner wurde im Jahr 2013 ein zeitlich befristeter abschlagsfreier Bezug mit 63 Jahren für besonders lang-

jährig Versicherte eingeführt („Rente mit 63“).⁵ Er ist beschränkt auf die Jahrgänge 1953 bis 1963.

Die Auswirkungen auf den Beitragssatz sind vielfältig

Die Auswirkungen einer Anhebung der Altersgrenzen auf den Beitragssatz sind komplex. Auf der einen Seite besteht die Erwartung, dass sich die Beschäftigung in den betroffenen Altersgruppen erhöht. Im besten Fall führt die Anhebung der Regelaltersgrenze um ein Jahr zu einer Verlängerung der Beschäftigung um ein Jahr. Mit einer solchen Erhöhung ist eine Zunahme der Beiträge verbunden, die unter sonst gleichen Umständen direkt zu einer Senkung des Beitragssatzes führt. Darüber hinaus nimmt eine Person, die den Renteneintritt um ein Jahr verschiebt, auch erst ein Jahr später die Rente in Anspruch. Dies führt zu einer Reduktion des Beitragssatzes, da die Rentenversicherung in jenem Jahr keine Zahlung leisten muss.

Auf der anderen Seite erwirbt eine Person, die ein Jahr länger arbeitet, zusätzliche Entgeltpunkte und damit höhere jährliche Rentenansprüche über den gesamten (nun kürzeren) Zeitraum des Rentenbezugs. Dies erhöht wiederum den Finanzierungsbedarf und damit auch den Beitragssatz.

Dieser wird auch vom sogenannten demographischen Faktor in der Rentenanpassungsformel beeinflusst.⁶ Dieser Faktor gibt, vereinfacht ausgedrückt, das Verhältnis von RentnerInnen zu BeitragszahlerInnen an und wurde in die Rentenanpassungsregel mit dem Ziel eingeführt, den wegen des demographischen Wandels zu erwartenden Beitragssatzanstieg zu mildern. Wenn sich das Verhältnis von RentnerInnen zu BeitragszahlerInnen erhöht, fällt die Rentenanpassung, also die jährliche Erhöhung der Rentenbezüge, niedriger aus. Im umgekehrten Fall fallen die Rentenanpassungen höher aus, und somit erhöht sich auch der Beitragssatz. Wird die Beschäftigung verlängert beziehungsweise später in die Rente eingetreten, nimmt das Verhältnis zwischen RentnerInnen und Erwerbstätigen ab, sodass isoliert betrachtet über den demographischen Faktor ein Anstieg des Beitragssatzes ausgelöst wird.

Eine maßgebliche Rolle für die Finanzierung der Rentenversicherung, und damit für die Beitragssätze, spielen darüber hinaus Abschlüsse. Wie beschrieben reduzieren sich die Rentenauszahlungen für Personen, die

vgl. auch Martin Werding (2013): Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Ruhr-Universität Bochum; Hans Fehr., Manuel Kallweit und Fabian Kindermann (2012): Pension Reform with Variable Retirement Age, A Simulation Analysis for Germany. *Journal of Pension Economics and Finance* (11, 3) 389–417. Mit Ausnahme der Untersuchung von Fehr et al. (2012), die im Rahmen eines berechenbaren Gleichgewichtsmodells mit endogenem Arbeitsangebot und endogener Arbeitsnachfrage erfolgt, wird in allen Arbeiten die Ausweitung der Beschäftigung per Annahme festgelegt. In der Untersuchung von Fehr et al. wird das effektive Rentenzugangsalter endogen im Modell bestimmt und liegt im Fall der Reform um ein Jahr höher als bei dem bis zum Jahr 2012 geltenden Recht.

² Teile der Modellentwicklung erfolgten im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „Verhaltens- und Verteilungswirkungen von Rentenreformen – Wie beeinflussen Arbeitsmarkt- und Gesundheitsrisiken die Effekte der Rente mit 67?“ Vgl. für frühere Versionen des Modells Hermann Buslei und Michael Peters (2016): Gutachten Rentenversicherung – Teil 2: Entwicklungen von Beitragssatz und Niveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung: Forschungsprojekt im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen, DIW Berlin – Politikberatung kompakt 110; Hermann Buslei et al. (2016): Ausweitung der Rentenversicherung, DIW Wochenbericht Nr. 30, 659–667.

³ Vgl. § 235 SGB VI.

⁴ Altersrenten für langjährig Versicherte (§ 33 Abs. 2 Nr. 2) werden bei einer Versicherungsdauer (Wartezeit) von 35 Jahren (§ 36 SGB VI) und Altersrenten für besonders langjährig Versicherte (§ 33 Abs. 2 Nr. 3a) bei einer Wartezeit von 45 Jahren (§ 38 SGB VI) gewährt.

⁵ Vgl. § 236b SGB VI.

⁶ Vgl. Bernhard Babel, Eckart Bomsdorf (2006): Ist die Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalter nur eine Renten Kürzung? *Wirtschaftsdienst*, 7, 479–484; Martin Gasche (2011): Ist die Rente mit 67 ein Kürzungsprogramm? Auf die Sichtweise kommt es an! *Wirtschaftsdienst*, 1, 53–60.

Kasten

Aktuelle Fassung des Rentensimulationsmodells PenPro

Die Regelaltersgrenze von 67 Jahren („Rente mit 67“) wird erst im Jahr 2031 erreicht sein. Seit 2012 erfolgt pro Jahr eine schrittweise Erhöhung der Altersgrenze um einen Monat, ab 2025 werden es zwei Monate sein. Zur Berücksichtigung der Veränderungen der Rahmenbedingungen in dieser Phase und darüber hinaus, insbesondere der Bevölkerungsentwicklung, ist ein dynamisches Simulationsmodell notwendig. Ein solches ermöglicht zudem die Nachbildung der komplexen Beziehungen der einzelnen Faktoren in der Renten Anpassungsregel.

Für die Simulationen wird eine neue Version des DIW-Modells *PenPro* entwickelt und eingesetzt. Diese aktualisierte Fassung bildet die wesentlichen Einflussgrößen von Beitragssatz und Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland bis zum Jahr 2045 ab.

Datengrundlage

Datengrundlagen des Modells bilden insbesondere die 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 2: Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung)¹ und Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2013.² Die Daten des SOEP bieten die Basis für die versicherungspflichtigen Erwerbseinkommen, die im Jahr 2013 bereits gezahlten Renten sowie (für das Jahr 2012) die bei noch nicht verrenteten Personen vorhandenen Rentenansprüche aus Versicherungszeiten bis zum Befragungsjahr. Das Simulationsmodell ist „semi-aggregiert“, die abgebildeten (durchschnittlichen) Personen werden in jedem Kalenderjahr unterschieden nach Alter, Geschlecht und Gebietsstand (Ost/West).

Im Modell wird bei den Erwerbspersonen unterschieden zwischen: in der GRV versicherungspflichtig Beschäftigte mit mehr als einem Midi-Job; Midi-Jobber; Mini-Jobber haupttätig/ nebetätig; Beamte; in der GRV versicherungspflichtige Selbständige; Selbständige mit/ohne obligatorische Alterssicherung

und Arbeitslose mit/ohne ALG I Bezug.³ Im Alter jenseits der Altersgrenze werden die Bezieher einer Altersrente aus der GRV betrachtet. Hierzu zählen auch Personen, die Einkommen aus anderen Formen der Alterssicherung, etwa Beamtenpensionen, beziehen.

Annahmen zur Erwerbsbeteiligung

Die Annahmen zur künftigen Erwerbsbeteiligung orientieren sich an den üblichen Erwartungen, wie sie bereits von der sogenannten Rürup-Kommission formuliert wurden.⁴ Für die Lohnentwicklung übernehmen wir die Annahmen der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht 2015.⁵ Zudem werden Annahmen der EU-Kommission in einer Langfristrechnung für Deutschland berücksichtigt.⁶ Dort wird allerdings die erwartete Veränderung der Erwerbsbeteiligung im Alter von 65 und 66 Jahren nicht ausgewiesen, sodass hierzu eigene Annahmen getroffen werden.

Die künftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung ist in Projektionen ganz überwiegend durch eine geringe Abnahme der Erwerbsbeteiligung Jüngerer aufgrund vermehrter Bildungsbeteiligung, eine Konstanz in den mittleren Altersgruppen, insbesondere bei Männern, und eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung im höheren Alter, insbesondere bei Frauen gekennzeichnet. Laut Projektionen der EU-Kommission verändern sich somit die Partizipationsquoten über die Zeit wesentlich (Tabelle 1)

Für die Altersgruppen 15 bis 24 und 25 bis 54 Jahre wurden die Ausgangswerte der Partizipationsquoten aus dem SOEP in allen Einzelaltern mit der konstanten Änderungsrate für diese Altersgruppen in den Annahmen der EU-Kommission multipli-

¹ Vgl. Hermann Buslei et al. (2016): Ausweitung der Rentenversicherung, DIW Wochenbericht Nr. 30, 660.

² Das SOEP ist Teil der im DIW Berlin angesiedelten Forschungsinfrastruktur. Die Erhebung erfolgt durch Kantar Public. Vgl. Gert G. Wagner et al. (2008): Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender). In: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, Bd. 2, Heft 4, 301–328.

³ Zur ausführlichen Beschreibungen der Abbildung der Mini- und Midi-Jobs sowie der Selbständigen vgl. Hermann Buslei et al. (2016), a. a. O., S. 661 respektive 662.

⁴ Kommission Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003): Bericht der Kommission, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Berlin.

⁵ Die Bundesregierung orientiert sich hierbei an der mittleren Variante der Szenarien der Rürup-Kommission (vgl. <http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2015/rentenversicherungsbericht2015.pdf>, 49 (abgerufen am 05.01.2016)).

⁶ European Commission (2014): The 2015 Ageing Report – Underlying Assumptions and Projections Methodologies, vgl. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf. (abgerufen am 05.01.2016).

ziert. In der Altersgruppe 55 bis 64 Jahre wurde die Anpassung auf die höheren Alter in dieser Gruppe (unter vereinfachenden Annahmen) konzentriert. Mit einem einheitlichen Faktor würden sich nämlich in den jüngeren Altersgruppen teilweise Partizipationsquoten über 100 Prozent ergeben.

Eine grundlegende Frage bei der Abschätzung der Erwerbsbeteiligung der Kohorten ab 64 Jahren ist, ob mit zunehmender Lebenserwartung auch die Gesundheit und die Beschäftigungsfähigkeit der 65- und 66-Jährigen steigen. Wäre dies der Fall, könnte angenommen werden, dass die Erwerbsbeteiligung von 65- und 66-Jährigen längerfristig ähnliche Werte aufweisen wird wie die der 63- und 64-Jährigen heute und sich somit das durchschnittliche Renteneintrittsalter um rund zwei Jahre verschieben würde.⁷

Anhaltspunkte können Erfahrungen mit ähnlichen Reformen in der Vergangenheit und Ergebnisse von Simulationen in ökonomischen Modellen zur Verrentungsentscheidung liefern. Betrachtungen aus vergangenen Reformen zeigen tendenziell eine deutliche Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in den Altern bis zum Regelrenteneintrittsalter.⁸ Simulationsergebnisse aus ökonomischen Modellen deuten vor allem auf erhebliche Wirkungen der Abschlüsse hin. Sie beziehen sich jedoch nicht auf den konkreten Fall der Rente mit 67 und können somit hier nur als Anhaltspunkt für die Setzung der Annahmen dienen.⁹

⁷ Vgl. Tabea Bucher-Koenen, Christina Benita Wilke (2009): Zur Anhebung der Altersgrenzen. Sozialer Fortschritt 4. Die Autorinnen betrachten dies als Extremszenario für den Fall, dass keine vorzeitige Inanspruchnahme ohne Abschlüsse möglich ist. Da die tatsächliche Regelung jedoch für die Teilgruppe der besonders langjährig Versicherten einen abschlagfreien Bezug ab 65 vorsieht, gehen sie von einer durchschnittlichen Zunahme des tatsächlichen Renteneintrittsalters unter zwei Jahren (1,8 Jahre Männer und 1,9 Jahre Frauen). Siehe dagegen Johannes Geyer, Viktor Steiner (2013): Future Public Pensions and Changing Employment Patterns Across Birth Cohorts, *Journal of Pension Economics and Finance*, 13(2) für eine Simulationsrechnung, die eine Anhebung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters um zwei Jahre annimmt.

⁸ Vgl. u. a. Renate Büttner, Martin Brüssig (2005): Die Wirkungsweise der Rentenabschlüsse auf den Rentenbeginn. Eine Analyse mit Querschnittsdaten der Rentenzugangstatistik, *DRV-Schriften* Band 55, 195–207; Anika Rasner, Stefan Etgeton (2014): Rentenübergangspfade: Reformen haben großen Einfluss, *DIW Wochenbericht* Nr. 19, 431–441.

⁹ Vgl. Barbara Berkel, Axel Börsch-Supan, (2004): Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions, *FinanzArchiv* 60, 3, 393–421; Barbara Berkel, Axel Börsch-Supan (2005): Auswirkungen verschiedener Reformszenarien auf Renteneintrittsentscheidungen, *DRV-Schriften* 55, 213–225; Barbara Hanel (2010): Financial Incentives to Postpone Retirement, *Labor Economics*, 17, 3, 474–486; Peter Haan, Victoria Prowse (2014): Longevity, Life-Cycle Behavior and Pension Reform. *Journal of Econometrics* 178 (P3), 582–601.

Tabelle 1

Änderung der Partizipationsquoten gegenüber 2010

	Jahr					
	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Frauen im Alter ...						
15–24	0,980	0,991	0,984	0,978	0,975	0,979
25–54	1,012	1,018	1,022	1,028	1,033	1,033
55–64	1,127	1,214	1,254	1,270	1,299	1,334
Männer im Alter ...						
15–24	0,989	0,998	0,990	0,983	0,981	0,986
25–54	0,997	0,997	0,995	0,995	0,994	0,992
55–64	1,071	1,100	1,098	1,078	1,089	1,101

Quelle: European Commission (2014), Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Vor dem Hintergrund vorliegender Analysen und Simulationen erscheint es plausibel, nach der vollen Implementierung der Rente mit 67 von einer Zunahme der Erwerbsdauer um rund 1,4 Jahren auszugehen. Eine Zunahme um etwa ein Jahr bildet das pessimistische Szenario, ein Anstieg um etwa 1,8 Jahren die optimistische Variante.

Annahmen zu den Abschlüssen

In der Übergangsphase erhöhen sich die Abschlüsse von 1,2% im Jahr 2016 entsprechend der Zunahme der Regelaltersgrenze. Die vollen Abschlüsse von 7,2 Prozent bei einem Renteneintritt mit 65 statt mit 67 Jahren werden damit erstmals im Jahr 2031 wirksam. Es wird angenommen, dass Männer zu 30 Prozent und Frauen zu 10 Prozent auch vor Erreichen der Regelaltersgrenze ohne Abschlüsse in Rente gehen können. Für jede Kohorte werden die jeweiligen Abschlüsse (als Prozentanteil der Rente) über die gesamte Rentenphase konstant gehalten.

vor der Regelalterszeit in Rente gehen. Nehmen viele Erwerbstätige diese Möglichkeit wahr, steigt die Anzahl der durch Abschläge geminderten Renten, sowie die Höhe der durchschnittlichen Abschläge. Das führt zu geringeren Rentenauszahlungen für die betroffenen RentnerInnen und entlastet die Rentenkassen, was sich mindernd auf den Beitragssatz auswirkt.

Verändert sich aufgrund all dieser Faktoren der Beitragssatz, hat dies Auswirkungen auf die Anpassung des aktuellen Rentenwerts in der Folgeperiode (Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsregel). Der künftige aktuelle Rentenwert bestimmt wiederum den Finanzierungsbedarf der Rentenversicherung und damit auch die Höhe der künftigen Beitragssätze.⁷

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Rente mit 67 für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern⁸ simuliert und gezeigt, wie diese von der Beschäftigungsentwicklung bis zum Jahr 2045 abhängen. Es werden dabei drei Beschäftigungsszenarien unterstellt. Im Basisszenario wird angenommen, dass die Erhöhung der Regelalterszeit um zwei Jahre zu einem Anstieg des durchschnittlichen Renteneintrittsalters um 1,4 Jahre führt. Dies bildet eine angenommene mittlere Entwicklung ab. Im pessimistischen Szenario erhöht sich das tatsächliche Renteneintrittsalter lediglich um ein Jahr und bei der optimistischen Variante steigt das durchschnittliche Renteneintrittsalter um 1,8 Jahre.

Die tatsächliche Ausweitung der Beschäftigung hat wenig Einfluss auf die Entwicklung des Beitragssatzes

Bemerkenswert ist, dass sich die Entwicklung des Beitragssatzes zwischen den Szenarien nur wenig unterscheidet (Abbildung 1).

Im mittleren Basisszenario steigt der Beitragssatz über die Zeit deutlich an, erreicht im Zeitraum ab Mitte der 2030er Jahre ein Niveau von gut 23 Prozent und geht anschließend leicht zurück.

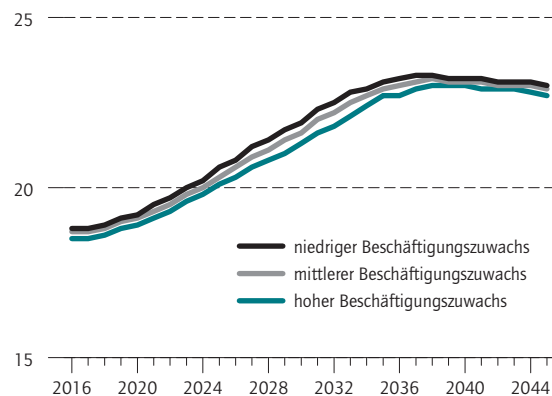
⁷ Je nachdem, ob der Verdienst der zusätzlich Erwerbstätigen sich positiv oder negativ auf die durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen auswirkt, kommt es darüber hinaus über die Rentenformel zu Verschiebungen beim Beitragssatz. Zudem fallen bei (den wenigen) Personen, die heute über das Regelrenteneintrittsalter hinaus arbeiten, die heute geltenden Zuschläge fort. Dieser Aspekt wird zur Vereinfachung in der unten beschriebenen Simulationsrechnung vernachlässigt.

⁸ Das Sicherungsniveau vor Steuern gibt das Verhältnis der Bruttostandardrente nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge der RentnerInnen zum Durchschnittsentgelt der ArbeitnehmerInnen nach Abzug ihrer Sozialbeiträge wieder. Die Bruttostandardrente ist definiert als das 45-fache des aktuellen Rentenwerts. Als StandardrentnerIn wird häufig eine Person bezeichnet, die 45 Jahre einen durchschnittlichen Verdienst aufwies und damit 45 Entgeltpunkte angesammelt hat.

Abbildung 1

Entwicklung des Beitragssatzes bis 2045 für drei Beschäftigungsszenarien

In Prozent



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Zwischen den drei Szenarien unterscheidet sich der Beitragssatz nur wenig.

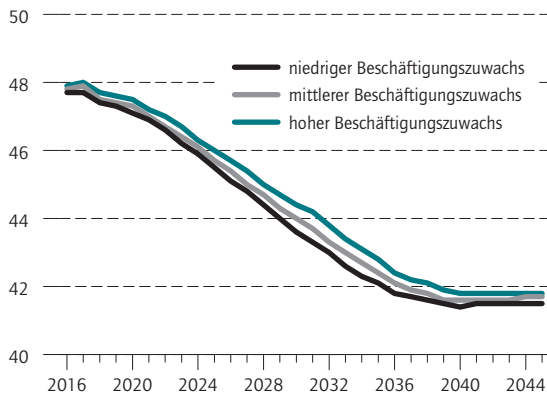
Im Jahr 2030 liegt er im pessimistischen Szenario nur 0,3 Prozentpunkte über dem Satz im Basisszenario und im Szenario mit hoher Beschäftigungsentwicklung lediglich um 0,4 Prozentpunkte niedriger.⁹ Zu Beginn und am Ende des betrachteten Zeitraums sind die Unterschiede zwischen den Szenarien sogar geringer als in den Jahren um 2030. Die Hauptverantwortung für die moderate Wirkung der Unterschiede im durchschnittlichen Verrentungsalter tragen die Abschläge bei Frühverrentung. Auch sind die Auswirkungen über den Beitragssatzfaktor der Rentenformel und den demographischen Faktor abgedämpft. Letzterer führt bei einer Verschlechterung der Relation von RentnerInnen zu BeitragszahlerInnen, wie das der Fall ist, wenn die Menschen doch nicht länger arbeiten, zu einer niedrigeren Anpassung der Renten und damit zu einem verringerten Anstieg des Beitragssatzes.

⁹ Insoweit bestätigen die Ergebnisse jene von Bucher-Koenen und Wilke (2009), a. a. O. Die Autorinnen hatten einen überraschend geringen Effekt unterschiedlicher Verhaltensreaktionen der Betroffenen auf die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung festgestellt. Die erst 2013 eingeführte „Rente mit 63“ wurde naturgemäß von Bucher-Koenen und Wilke nicht mitberücksichtigt.

Abbildung 2

Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern und vor Abschlägen bis 2045

In Prozent



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Das Sicherungsniveau vor Abschlägen unterscheidet sich zwischen den Szenarien nur geringfügig.

Der Einfluss der Beschäftigungseffekte auf das Sicherungsniveau ist differenzierter

Geringe Auswirkung auf das Sicherungsniveau vor Abschlägen

Die Erhöhung des Regelrentenalters und die damit verbundene Veränderung der Beschäftigung beeinflussen auch das Sicherungsniveau vor Steuern.

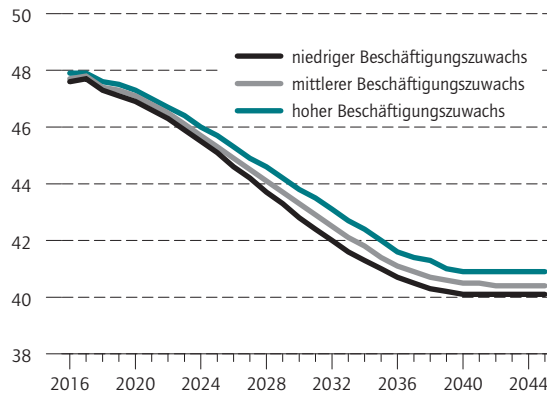
Die Simulation ergibt im Basisszenario für das Jahr 2045 ein Sicherungsniveau vor Abschlägen von knapp 42 Prozent (Abbildung 2). Der merkliche Rückgang über die Zeit ist vor allem durch den demographischen Wandel zu erklären. Interessanterweise beeinflussen die Annahmen bezüglich der Beschäftigungsentwicklung im Zuge der Verschiebung des gesetzlichen Renteneintrittsalter die Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Abschlägen kaum.¹⁰

¹⁰ Bei der Beurteilung der verschiedenen Szenarien ist zu bedenken, dass bei der Berechnung des Sicherungsniveaus die Anzahl der Beitragsjahre bei 45 Jahren festgehalten wird. In jüngster Zeit sind vermehrt Rechnungen mit einem Sicherungsniveau vorgelegt worden, das statt auf 45 auf 47 Beitragsjahre abstellt (vgl. Deutsche Bundesbank (2016): Öffentliche Finanzen, Exkurs: Zur längerfristigen Entwicklung der Alterssicherung, Monatsbericht August, 69–78.). Für diese Definition spricht, dass 47 Jahre den verlängerten Erwerbszeiträumen besser entsprechen. Hier wird jedoch an der «alten» Definition festgehalten, die auch einen direkten Vergleich über die Zeit und mit früheren Berechnungen erlaubt.

Abbildung 3

Entwicklung des Sicherungsniveaus vor Steuern und nach Abschlägen bis 2045

In Prozent



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2017

Das Sicherungsniveau unterscheidet sich im Jahr 2044 zwischen den zwei extremen Szenarien um einen Punkt.

Eine zentrale Rolle spielen dabei eben diese Abschläge. Die damit verbundene Reduzierung der Rentenauszahlungen stabilisiert den Beitragssatz und in der Folge den Rentenwert vor Abschlägen.

Das Sicherungsniveau vor Abschlägen ist im optimistischen etwas höher als im mittleren Szenario (44,0 Prozent respektive 43,6 Prozent im Jahr 2030, 41,6 Prozent respektive 41,4 Prozent im Jahr 2040). Das beruht auf der stärkeren Zunahme des Rentenwerts. Dessen Anstieg fällt so hoch aus, dass die stärkere Zunahme der Bruttolöhne der ArbeitnehmerInnen nach Abzug der Sozialbeiträge, die sich im optimistischen Szenario durch niedrigere Rentenbeitragssätze ergibt, überkompensiert wird.

Das Sicherungsniveau nach Abschlägen hängt substantiell vom Beschäftigungszuwachs ab

Beim Sicherungsniveau nach Berücksichtigung der kohorten-spezifischen durchschnittlichen Abschläge zeigen sich sehr wohl Unterschiede zwischen den Beschäftigungsszenarien (Abbildung 3), weil es bei einer geringeren Beschäftigungsausweitung zu höheren durchschnittlichen Abschlägen auf die Rentenzahlungen kommt. Im Jahr 2044 beträgt die Differenz zwischen dem pessimistischen und dem optimistischen Beschäftigungsszenario knapp einen Prozentpunkt.

Bei diesen Simulationen ist wichtig zu berücksichtigen, dass sich das Sicherungsniveau auf den Durchschnitt und unter Annahme von 45 Beitragsjahren bezieht. Daher erlauben sie nur Schlussfolgerungen über die politisch gewollte Absicherungsfunktion des Rentensystems. Dieses Maß kann nicht genutzt werden, um zu analysieren, ob und wie sich die Altersabsicherung auf individueller Ebene entwickelt und insbesondere welche Differenzen in der Absicherung sich für die Personen ergeben, die ihre Beschäftigung in unterschiedlichem Umfang anpassen wollen oder können.

Dennoch weisen die Unterschiede im Sicherungsniveau nach Abschlägen zwischen den Szenarien darauf hin, dass sich für die von den Abschlägen betroffenen Rentner erhebliche Einbußen in ihrem Einkommen ergeben können. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund steigender Altersarmut als problematisch zu sehen.¹¹ Eine ungünstige Entwicklung der Beschäftigungsausweitung könnte hier zu einer Verschärfung des Problems führen.

Schlussfolgerungen

Der stabilisierende Effekt der Rente mit 67 auf die Beitragssatzentwicklung hängt nicht entscheidend von der tatsächlichen Anpassung der Lebensarbeitszeit ab. Grund hierfür sind insbesondere Abschläge bei frühzeitigem Renteneintritt. Diese kompensieren aus Sicht der Rentenkasse die entgangenen Beiträge, wenn nicht alle Versicherten bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig sind.

¹¹ Johannes Geyer (2014): Zukünftige Altersarmut, DIW Roundup 62.; Daniel Kemptner (2014): Erwerbsminderung als Armutsrisiko, DIW Roundup 8.

Hermann Buslei ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | hbuslei@diw.de

Peter Haan ist Leiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | phaan@diw.de

Für die Rentenversicherung führt die Einführung der Rente mit 67 also zu einer finanziellen Entlastung. Dies ist jedoch nur ein Aspekt des Rentenzugangs. Die durchschnittliche Einkommenssituation der RenterInnen im Vergleich zu den Beschäftigten hängt substantiell von den Beschäftigungseffekten der Reform ab. Berücksichtigt man die Abschläge, fällt das Sicherungsniveau deutlich niedriger aus, wenn die Menschen ihr Erwerbsleben nicht tatsächlich bis zum Regelrenteneintrittsalter verlängern.

Die individuelle Sicherung im Alter wird mit dem Modell nicht abgebildet. Für die einzelnen Versicherten, die nicht länger arbeiten können, weil sie erwerbslos oder erwerbsgemindert sind, bedeuten die Abschläge eine Einkommensminderung. Jenseits der Frage der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erscheint es zur Sicherung der Einkommen im Alter geboten, die Beschäftigung bis zum neuen Regelrenteneintrittsalter durch arbeitsrechtliche und rentenrechtliche Regelungen zu unterstützen und durch Weiterbildung zu fördern. Darüber hinaus sollten Maßnahmen erwogen werden, die Personen gegen Altersarmut absichern, wenn sie vor dem Regelrentenalter in Rente gehen müssen. In diesem Sinne sind gezielte Ausweitungen der Erwerbsminderungsrente und der Grundsicherung im Alter zu prüfen.

Daniel Kemptner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung am DIW Berlin | dkemptner@diw.de

**A RETIREMENT AGE OF 67 WILL STABILIZE PENSION CONTRIBUTION RATES –
EVEN IF MANY WORKERS RETIRE EARLIER**

Abstract: In 2007, Germany decided to progressively raise the retirement age from 65 to 67 in light of the increasing life expectancy. As per the reform, the retirement age began increasing in 2012 and will reach 67 by 2031. The primary objective was to stabilize pension contribution rates as well as the public pension system's financial situation. It is highly uncertain, however, what percentage of workers will actually want or be able to work beyond age 65, especially among those who have physically demanding jobs. If a larger share of workers choose to retire before age 67, it could hamper the positive effects of the reform on the contribution rate.

However, a simulation of three different scenarios – in which the two-year shift in the official retirement age leads to people working an average of one, 1.4, and 1.8 years longer, re-

spectively – shows that contribution rates are stabilized even if a substantial share of workers choose to retire before they turn 67. This is due to the rebates that are applied to the pensions of early retirees. When these rebates are taken into account, the pension payments vary significantly among the different scenarios. At the individual level, the rebates can lead to a strong revenue decline and substantially increase the poverty risk of the elderly. To guarantee the income of older citizens, it seems advisable to implement adequate labor market and pension policies aimed at helping as many people as possible work until the official retirement age. The government should also consider measures to fight poverty among the elderly, such as an extension of the minimum income mechanism for older people or a targeted increase in the pensions of those unfit to work

JEL: H55, J26, J11

Keywords: Pension Reform, Retirement, Demographic Trends



Prof. Dr. Martin Gornig ist Stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Deutschland muss entschieden hinter dem erweiterten Junckerplan stehen

Die Krise in Europa ist längst nicht vorbei, und es spricht wenig dafür, dass sie 2017 von der Bildfläche verschwindet – die Unsicherheit über Italien, die anhaltenden Schwierigkeiten Griechenlands und die Folgen der Brexit-Entscheidung sind nur einige der Probleme, die Europa plagen. Das eine Allheilmittel für die europäische Wirtschaft gibt es nicht. Eine ziemlich wirksame Arznei hat sich die EU aber selbst schon verordnet: den sogenannten Junckerplan, der Investitionen in Milliardenhöhe anstoßen soll. Jetzt kommt es darauf an, dass die EU-Länder die Medizin auch richtig einnehmen, und da steht Deutschland besonders in der Pflicht. Gerade hierzulande ist gegen den jüngst erweiterten Plan viel Kritisches zu hören – aber gerade hier muss man sich beherzt zu ihm bekennen. Die Investitionen von heute in den Krisenländern Europas sind nämlich die Wachstumsimpulse von morgen für die ganze EU. Der 2014 initiierte Plan soll über ein gezieltes Kreditprogramm Investitionen in die Infrastruktur und die Modernisierung kleiner und mittlerer Unternehmen von insgesamt 315 Milliarden Euro auslösen. Die Umsetzung des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), Kernstück des Plans, ist gut angelaufen. Für über 40 Prozent der geplanten Finanzierungszusagen sind per Oktober 2016 Projekte genehmigt worden. Durch die Einbindung insbesondere anderer nationaler Fördermittel – in Deutschland beispielsweise über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – erscheinen auch die unterstellten Anstoßeffekte auf private Investitionen realistisch.

Dennoch hagelt es Kritik. Der Europäische Rechnungshof fragt sich, ob die getätigten Investitionen nicht so oder so stattgefunden hätten und wittert Mitnahmeeffekte. Im deutschen Bundestag wird die Gefahr der Verdrängung privater Finanzierungsstrukturen heraufbeschworen. Eine Zwischenevaluation von EY bemängelt die regionale Ungleichverteilung der Kreditzusagen.

Aber bei aller (teilweise berechtigter) Kritik: Derzeit ist der EFSI eines der wenigen realistischen Instrumente, um der lahmen europäischen Wirtschaft zu helfen und ein

deutliches Signal für die europäische Integration zu setzen. Besonders der Fokus auf KMUs und Infrastrukturinvestitionen macht es zu einem geeigneten Instrument.

Tatsächlich kann es sein, dass teilweise Projekte gefördert werden, die auch ohne die europäischen Mittel durchgeführt worden wären. Andererseits könnten die zusätzlichen Wachstumsimpulse des EFSI deutlich größer sein als das anvisierte Ziel. Wenn auch nur ein Teil der EFSI-Mittel zusätzliche Investitionen in den Krisenländern anstößt, steigen dort Einkommen und Beschäftigung, was zu weiteren Investitionsanreizen führt. Über die enge Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften kommen diese Impulse dann auch im übrigen Europa – insbesondere in Deutschland – an.

Auch die Kritik an den möglichen Verdrängungseffekten privater Finanzierungsstrukturen geht ins Leere. Bisher haben (pro Kopf) Italien, Spanien und Frankreich überdurchschnittlich von den Kreditprogrammen profitiert. Länder also, in denen die privaten Finanzierungsstrukturen alles andere als gesund und effizient sind. In Osteuropa, wo bislang relativ wenige Zusagen vorliegen, dürfte die Kooperation mit der Europäischen Investitionsbank, die das Kreditprogramm steuert, zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Finanzsystems beitragen.

Angesichts der positiven Zwischenbilanz war es die richtige Entscheidung, den Plan trotz deutscher Zurückhaltung jüngst aufzustocken und zu verlängern. In der nächsten Phase sollten aber stärker Investitionen in soziale Infrastruktur gefördert werden – in Gesundheitsstrukturen in unterversorgten Regionen, in Bildungseinrichtungen, in Strukturen, die die Integration von Migrantinnen und Migranten begleiten. So könnten die Impulse der europäischen Integration noch näher an die Menschen gebracht werden.

Eine längere Fassung dieses Kommentars ist Anfang Januar bei Focus Online erschienen.