

KURZINFORMATION

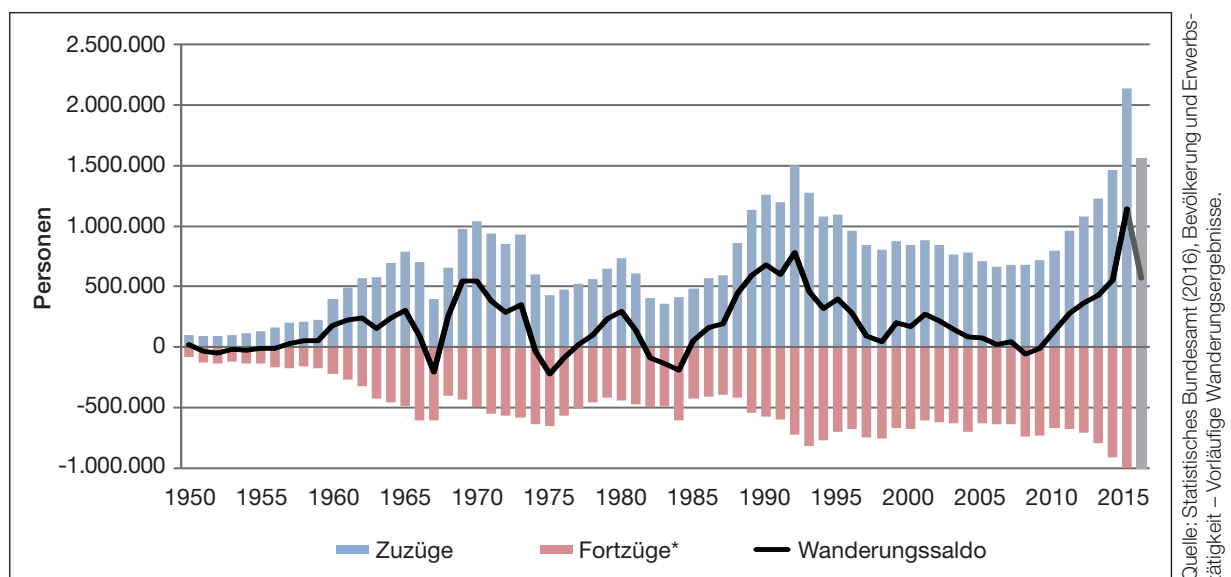
Berlin, Dezember 2016

Die fiskalischen Auswirkungen ungesteuerter Zuwanderung

1. Fluchtmigration nach Deutschland – Herausforderungen bleiben bestehen

Im Vergleich zum Herbst 2015 hat sich die Flüchtlingssituation in Deutschland entspannt – sowohl bezüglich der Zahl von schutzsuchenden Neuankömmlingen als auch der Einhaltung grundlegender Standards bei der Erfassung und Registrierung der Flüchtlinge. In den ersten elf Monaten des Jahres 2016 sind knapp 305.000 Asylsuchende im EASY-System (Erstverteilung der Asylbegehrenden) neu erfasst worden – im Vergleich zu 1,1 Mio. im Gesamtjahr 2015. Auch der Wert für 2016 stellt allerdings noch eine vergleichsweise hohe Zahl dar. Abbildung 1 zeigt die langfristige Entwicklung der Zu- und Abwanderung nach Deutschland insgesamt.

Abbildung 1: Migration nach Deutschland im Zeitablauf (1950–2016)



Bis 1990 früheres Bundesgebiet. Werte für 2016 eigene Projektion auf Basis der Zu- und Fortzüge des Jahres 2015 unter Berücksichtigung der gesunkenen Fluchtmigration im Jahr 2016. * Fortzüge sind als negative Werte dargestellt.

Der Rückgang an Flüchtlingen gegenüber 2015 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die eigentlichen Herausforderungen weiter vor uns liegen. Zum einen dürfte der sinkende Trend kaum größere geopolitische Erschütterungen aushalten, zumal in den Herkunftsländern keine nennenswerten Verbesserungen bei den Fluchtursachen festzustellen sind. Zum anderen müssen die nach Deutschland gekommenen und kommenden Flüchtlinge, die einen anerkannten Schutzstatus erhalten, möglichst schnell in unsere Gesellschaft und insbesondere in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Ihre Chancen auf eine sichere Rückkehr in die jeweiligen Heimatländer sind – realistisch betrachtet – auf absehbare Zeit jedenfalls gering. Es liegt daher auch in unserem eigenen Interesse, wenn sie zügig befähigt werden, eigenver-

antwortlich für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Qualifikationsniveaus der Flüchtlinge sehr heterogen sind und die Mehrheit unter ihnen nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt.¹ Je präziser die Daten über Bildung und Qualifikation der 2015 nach Deutschland Gekommenen erfasst werden, desto deutlicher ist, welcher weiteren gemeinsamen Anstrengungen von Politik, Verwaltung, Unternehmen und der Flüchtlinge selbst es bedarf, um die notwendigen Integrationsvoraussetzungen – insbesondere Sprachkompetenzen und berufliche Qualifikationen – zu schaffen.

Von vielen ist in Deutschland 2015/2016 vieles geleistet worden. Großartig besonders bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen. Stark verbesserungsbedürftig sind dagegen erste Resultate auf dem Arbeitsmarkt: In den 30 deutschen Dax-Unternehmen ist nach ersten Auswertungen noch nicht einmal eine dreistellige Zahl tätig. Ende 2016 sind nach Aussage von IAB-Direktor Prof. Dr. Joachim Möller 34.000 Flüchtlinge beschäftigt (die meisten im Niedriglohnbereich), parallel entstanden rund 50.000 Stellen für Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen.

2. Fiskalische Auswirkungen ungesteuerter Migration nach Deutschland

Wie wichtig eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Neuankömmlinge ist – egal, ob es sich um Flüchtlinge oder sonstige Zuwanderer handelt –, zeigen Projektionsrechnungen der Stiftung Marktwirtschaft zu den langfristigen fiskalischen Effekten von Zuwanderung auf Basis der Generationenbilanz.²

Die Generationenbilanz ist ein umfassendes Rechenwerk zur langfristigen Analyse und Projektion der öffentlichen Finanzen, das weiter reicht als die auf Lasten der Vergangenheit (explizite Schulden) und das jeweilige Haushaltsjahr bezogene Fixierung öffentlicher Haushalte. Berücksichtigt werden die zukünftige demographische Entwicklung und ihre Folgen.³ So lassen sich die heute noch nicht direkt sichtbaren impliziten Schulden des Staates ermitteln. Diese resultieren daraus, dass – bei Fortbestehen des gesetzlichen Status quo – die in der Zukunft liegenden Staatsausgaben nicht (vollständig) durch künftige staatliche Einnahmen gedeckt sind und/oder der Staat Zusagen gibt (z.B. für Beamtenpensionen), ohne entsprechende Rückstellungen zu bilden. Die Summe aus expliziten und impliziten Schulden ergibt die tatsächliche Staatsverschuldung.

Vergleicht man die in Abbildung 2 dargestellten altersspezifischen Nettozahlungsprofile von bereits in Deutschland lebenden Ausländern und Deutschen, erhält man erste Hinweise darauf, dass Migration fiskalisch keineswegs vorteilhaft für eine Gesellschaft sein muss. So verlaufen die Zahlungsprofile von Ausländern und Deutschen zwar grundsätzlich ähnlich. Allerdings leisten ausländische Bürger (graue Linie) während der Erwerbsphase im Durchschnitt deutlich niedrigere Zahlungen in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an den Staat. Im Alter nähern sich die empfangenen staatlichen (Netto-)Leistungen hingegen an. Die niedrigeren Nettozahlungen ausländischer Bürger während der Erwerbsphase dürften dabei hauptsächlich auf Qualifikationsdivergenzen sowie Integrationsdefizite zurückzuführen sein.

Vereinfacht: Diejenigen, die – in der Abbildung im Jahr 2014 – in Deutschland leben, aber nicht über einen deutschen Pass verfügen, üben insgesamt weniger gut bezahlte Berufe aus bzw. bekleiden weniger gut dotierte Positionen. Sie führen im Durchschnitt weniger Steuern und Sozialbeiträge ab als ihre deutschen Altersgenossen. Auf der Auszahlungsseite haben sie dann auf der einen Seite zwar auch etwas weniger Rente zu erwarten, nehmen aber tendenziell die steuerfinanzierte Grundsicherung stärker in Anspruch. In der Kranken- und Pflegeversicherung treten bei ihnen genauso oft bekannte Lebensrisiken auf wie z.B. der Bedarf an dritten Zähnen, einer künstlichen Hüfte oder dauerhafter Pflege.

Wohlgemerkt: In der Abbildung geht es um die im Jahr 2014 in Deutschland lebenden Ausländer und damit zu einem nicht unerheblichen Teil um EU-Ausländer. Die 2015 gekommenen Asylbewerber sind hier noch nicht erfasst. Es liegt aber nahe, dass die Schere aus fiskalischer Sicht (weniger Einzahlungen, insgesamt ähnlich hohe Auszahlungen)

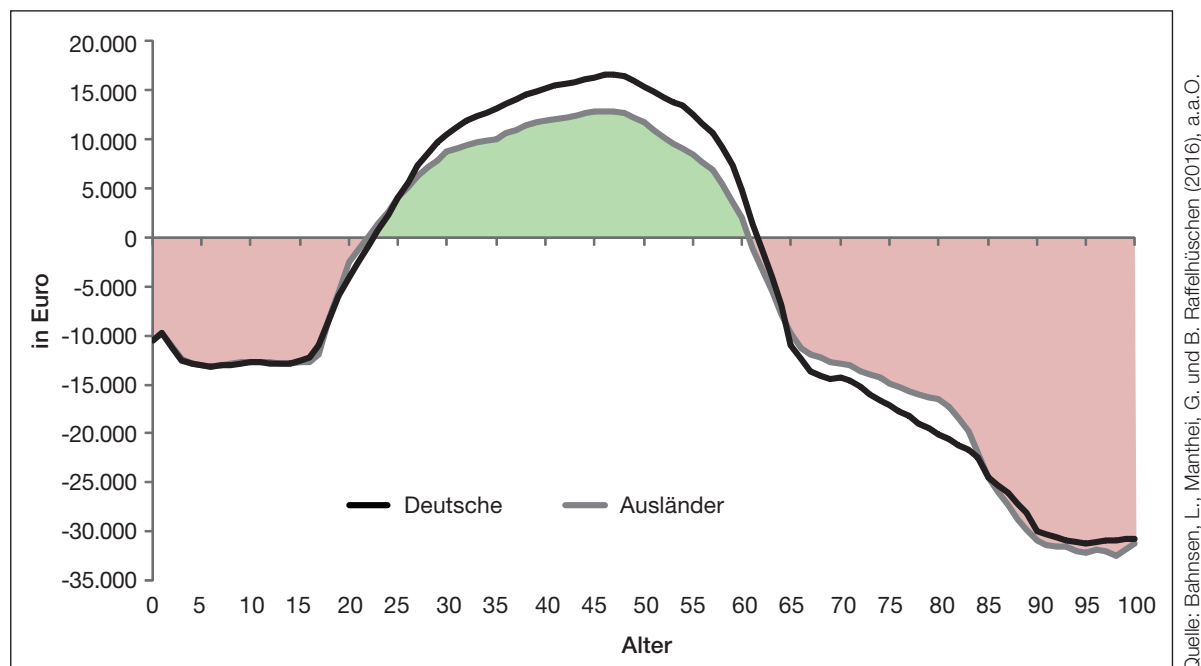
¹ Vgl. z.B. Brücker, H., Schewe, P. und S. Sirries (2016), Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland, IAB, Aktuelle Berichte, Nr. 19, Nürnberg, sowie Liebau, E. und Z. Salikutluk (2016), Viele Geflüchtete brachten Berufserfahrung mit, aber nur ein Teil einen Berufsabschluss, DIW Wochenbericht, 35/2016, S. 732–740.

² Vgl. Bahnsen, L., Manthei, G. und B. Raffelhüschen (2016), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 135, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, für eine detaillierte Darstellung der Annahmen und Ergebnisse der Projektionsrechnungen.

³ Neben einer aktualisierten Bevölkerungsprojektion in Anlehnung an die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes – nach einer Übergangsfrist mit deutlich höherer Zuwanderung wird vom Jahr 2021 an ein langfristiger Wanderungssaldo von 150.000 Personen unterstellt – gehen darüber hinaus auch Annahmen zu den fiskal- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in die Berechnungen ein, vgl. für Details Bahnsen, L., Manthei, G. und B. Raffelhüschen (2016), a.a.O.

weiter auseinandergeht. Ein 30-jähriger syrischer Flüchtling beispielsweise benötigt selbst bei guter Qualifikation Zeit, um Sprachkenntnisse zu erwerben und auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Auch in diesem sich positiv abhebenden Fall besteht nur eine begrenzte Aussicht, dass er lange genug in die Gesetzliche Rentenversicherung einzahlen wird, um später eine auskömmliche Rente zu erhalten und nicht in die Grundsicherung zu fallen. Für den eher größeren Teil der weniger Qualifizierten trifft dies noch stärker zu.

Abbildung 2: Altersspezifische Nettozahlungsprofile von Deutschen und Ausländern im Jahr 2014



Die in der Grafik abgebildeten Nettozahlungsprofile stellen dar, was der durchschnittliche Angehörige der jeweiligen Altersgruppe dem Staat/allen Bürger im Jahr 2014 per saldo zahlt (Steuern und Sozialbeiträge höher als Bildungs- und Gesundheitskosten, Renten und Sozialleistungen sowie Inanspruchnahme öffentlicher Güter) bzw. was er kostet. Dies ist eine rein fiskalische Betrachtung, zudem lassen die Durchschnittswerte keine Rückschlüsse auf Einzelfälle zu.

a) Basisszenario fiskalischer Lasten

Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft zu den langfristigen fiskalischen Folgekosten der Flüchtlingskrise, die im Frühjahr 2016 aktualisiert wurden, zeigen eine dauerhafte jährliche Belastung von 15,2 Mrd. Euro. Dabei wurde zum einen unterstellt, dass neu ankommende Zuwanderer im Durchschnitt etwa sechs Jahre benötigen, bis sie wie bereits in Deutschland lebende Ausländer in den Arbeitsmarkt integriert sind und das graue Nettozahlungsprofil in Abbildung 2 erreichen. Zum anderen wurde angenommen, dass – zusätzlich zur ohnehin üblicherweise stattfindenden Zuwanderung – insgesamt 2,42 Mio. Flüchtlinge bis zum Jahr 2020 nach Deutschland kommen: 2015: 690.000, 2016: 575.000, 2017: 460.000, 2018: 345.000, 2019: 230.000, 2020: 115.000. Zu beachten ist, dass die fiskalischen Lasten in erster Linie nicht aus den kurzfristigen Sonderkosten für Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge sowie für organisatorisch-administrative Belange resultieren, sondern aus den zu erwartenden langfristigen Folgewirkungen in den Sozialsystemen sowie im Steuersystem. Heruntergebrochen auf 1 Mio. zusätzliche Flüchtlinge ergibt sich eine dauerhafte fiskalische Belastung von jährlich rund 6,3 Mrd. Euro.

b) Szenario bei deutlich langsamerer Arbeitsmarktintegration

Eine längere durchschnittliche Integrationsdauer als 6 Jahre, bis Zuwanderer das graue Nettozahlungsprofil in Abbildung 2 erreichen, erhöhte die fiskalischen Lasten deutlich. Zumindest für zuwandernde Flüchtlinge muss eine Integrationsdauer von 6 Jahren aber als eher optimistische Annahme gelten. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass es in Deutschland etwa 14 Jahre dauert, bis sich die Beschäftigungsquote von Flüchtlingen an die anderer Zuwanderer angleicht. Ein ähnlicher Befund trifft auch auf die Höhe der Arbeitseinkommen zu.⁴ Unterstellt man, dass die Integration der 2,4 Mio. Flüchtlinge bis 2020 und sonstiger zukünftiger Zuwanderer in den Arbeitsmarkt im Durchschnitt nicht 6, sondern 12 Jahre dauert, kämen auf Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in Deutschland – also auf Steuer- und Beitragszahler – Lasten von jährlich rund 22 Mrd. Euro zu.

⁴ Vgl. Brücker, H., Schewe, P. und S. Sirries (2016), a.a.O. Datenbasis sind dabei die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe sowie die Integrierten Erwerbsbiografien des IAB.

c) Szenario bei scheiternder Integration der zweiten Generation

Bei den bislang aufgeführten Zahlen wurde unterstellt, dass die Nachkommen der Zuwanderer Nettozahlungsprofile wie deutsche Inländer aufweisen. Sollte hingegen eine „vollständige“ Integration der zweiten und nachfolgender Generationen in dem Sinn misslingen, dass auch für die Nachkommen der Zuwanderer dauerhaft das graue und nicht das schwarze Nettozahlungsprofil relevant ist, entstünden – unter der Annahme, dass die Arbeitsmarktintegration der Neuankömmlinge im Durchschnitt innerhalb von 6 Jahren erfolgt – jährliche Gesamtlasten in Höhe von rund 30 Mrd. Euro.

3. Schlussfolgerungen

- Ungesteuerte Zuwanderung führt nicht zu einer ökonomischen und fiskalischen Rendite. Die Vorstellung, dass die Flüchtlingsmigration nach Deutschland eine positive Dividende generiert, ist unrealistisch. Die Aufnahme von Flüchtlingen wird die öffentlichen Haushalte in Deutschland langfristig fordern.
- Deutschland ist ein wohlhabendes Land und in besonderer Weise humanitären Werten und verfassungsrechtlichen Grundprinzipien verpflichtet. Ökonomisch-fiskalische Erwägungen dürfen nicht die einzigen Entscheidungskriterien für die Aufnahme schutzbedürftiger Flüchtlinge sein. Daraus resultierende finanzielle Belastungen sollten allerdings nicht unter den Teppich gekehrt, sondern der Öffentlichkeit transparent kommuniziert werden.
- Je schneller und besser eine Integration der Flüchtlinge mit Bleibeperspektive in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft gelingt, umso niedriger fallen die fiskalischen Folgekosten aus. Voraussetzung dafür sind vor allem Sprachkenntnisse und ausreichende berufliche Qualifikationen. Der Fokus muss primär auf den tatsächlichen Kenntnissen und Fähigkeiten der Flüchtlinge bzw. Migranten und weniger auf – ggf. ohnehin fehlenden – Zertifikaten oder Abschlüssen liegen. Bürokratische und regulative Hürden, die den Flüchtlingen mit Bleibeperspektive den Arbeitsmarktzugang erschweren oder die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes insgesamt beeinträchtigen (Mindestlohn, Vorrangprüfung etc.) sollten vermieden bzw. auf ein Minimum begrenzt werden.
- Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass die Aufnahme und Registrierung von schutzsuchenden Flüchtlingen – bereits an der Landesgrenze – nach rechtsstaatlichen Prinzipien und ordentlichen Verwaltungsverfahren abläuft. Zudem müssen Asylverfahren unter Einhaltung aller notwendigen rechtsstaatlichen Standards zügig durchgeführt und entschieden werden: Sowohl Flüchtlinge als auch potentielle Arbeitgeber haben erst nach Abschluss eines Asylverfahrens Gewissheit, ob eine längerfristige Bleibe- und damit auch Beschäftigungsperspektive besteht.
- Zur zügigen Abwicklung der Asylverfahren gehört auch, dass abgelehnte, nicht schutzberechtigte Asylbewerber konsequent abgeschoben werden und in ihre Heimatländer zurückkehren müssen. Damit wird einerseits die Erhaltung gesellschaftlicher Akzeptanz für Zuwanderung befördert und dem Eindruck von „Sozialkonkurrenz“ entgegengewirkt. Darüber hinaus ist die Durchsetzung von Ausreiseverpflichtungen auch deshalb wichtig, weil eine – grundsätzlich anzustrebende – schnelle Arbeitsmarktintegration sowie vor allem auch vergleichsweise großzügige soziale Sicherungssysteme in Deutschland sonst massive Sogeffekte auslösen können.
- Der hohe Zustrom von Flüchtlingen sollte nicht zu Lasten gesteuerter und primär an den Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichteter Zuwanderung gehen. Angesichts einer schnell alternden Bevölkerung braucht Deutschland qualifizierte, junge Zuwanderer, um den drohenden Fachkräftemangel abzumildern und die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, insbesondere der sozialen Sicherungssysteme zu verbessern. Die Zusammenführung der bestehenden, teilweise unübersichtlichen Regelungen in einem klar strukturierten Einwanderungsgesetz könnte die Position Deutschlands im internationalen „Wettbewerb um die besten Köpfe“ verbessern. Gleiches gilt für eine Reform der Zuwanderungsregeln in Richtung eines Punktesystems. Ungesteuerte Zuwanderung muss die Ausnahme im Notfall bleiben, gesteuerte Zuwanderung die Regel bzw. besser geregelt werden.