

böll.brief #1

TEILHABEGESELLSCHAFT

April 2016

Gewinne der Integration

Berufliche Qualifikation
und Integrationstempo
entscheiden über die
langfristigen fiskalischen
Kosten der Aufnahme
Geflüchteter

PROF. DR. HOLGER BONIN

Das **böll.brief – Teilhabegesellschaft** bietet Analysen, Hintergründe und programmatische Impulse zu Fragen der sozialen Teilhabe und der Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf den Politikfeldern Bildung & Hochschule, Sozialpolitik, Migration & Diversity.

Das **böll.brief** der Abteilung Politische Bildung Inland der Heinrich-Böll-Stiftung erscheint als E-Paper neun mal im Jahr im Wechsel zu den Themen «Teilhabegesellschaft», «Grüne Ordnungspolitik» und «Demokratiereform».

Inhalt

Zusammenfassung	3
Einleitung	4
Methode: Generationenbilanzierung	4
Benchmark: Entwicklung ohne Zuwanderung	5
Bevölkerungsszenario: Eine Million geflüchtete Menschen	7
Faktoren hinter der fiskalischen Nettobilanz der humanitären Zuwanderung	8
Humanitäre Zuwanderung und Primärsalden der öffentlichen Haushalte	9
Humanitäre Zuwanderung und fiskalische Nachhaltigkeit	12
Fazit	14
Empfehlungen	15
Impressum	16

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Folgen der aktuellen humanitären Zuwanderung nach Deutschland für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte. Mit dem Instrument der Generationenbilanzierung wird ein Spektrum an möglichen Budgetentwicklungen simuliert, wobei die Dauer bis zur ökonomischen Integration und die am Arbeitsmarkt verwerteten beruflichen Qualifikationen als aktiv gestaltbare Größen im Fokus stehen. Die Befunde zeigen:

- Die Zuwanderung aus humanitären Gründen kann die deutschen Staatsfinanzen auf lange Sicht entlasten, wenn eine ausreichende Integration der geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt gelingt. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte verbessert sich, wenn die Geflüchteten im Mittel die fiskalische Leistungsfähigkeit von beruflich qualifizierten Einheimischen erreichen und der Integrationsprozess bis dahin nicht viel mehr als zehn Jahre dauert.
- Im Verhältnis zum zusätzlichen öffentlichen Finanzbedarf in Folge der Alterung der einheimischen Bevölkerung wirken die möglichen Be- oder Entlastungen der Staatsfinanzen in Folge humanitärer Zuwanderung eher klein. Misslingt die Integration der Geflüchteten in qualifizierte Beschäftigung, könnten aber auf die Bürgerinnen und Bürger auf lange Sicht spürbare finanzielle Zusatzbelastungen zukommen.
- Die einheimische Bevölkerung kann durch humanitäre Zuwanderung profitieren, da die künftigen finanziellen Zusatzlasten durch die demografische Alterung auf mehr Köpfe verteilt werden können. Je eine Million aufgenommene Geflüchtete vermindert dieser Größeneffekt die Steuerlast der Bürgerinnen und Bürger langfristig um etwa 20 Euro pro Kopf und Jahr.
- Erreicht ein Fünftel der geflüchteten Menschen statt der fiskalischen Leistungskraft von Geringqualifizierten die Leistungskraft von Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung, bedeutet dies für den Staat langfristig gerechnet Zusatzeinnahmen von etwa 60 Mrd. Euro. Eine um ein Jahr schnellere wirtschaftliche Integration bringt Zusatzeinnahmen von acht bis elf Mrd. Euro. Wirksame soziale Investitionen in bedarfsgerechte Qualifikation und die Integration der geflüchteten Menschen können sich also lohnen.

Einleitung

Diese Analyse widmet sich mit dem Instrumentarium der Generationenbilanzierung der Frage, wie sehr die derzeitige humanitäre Zuwanderung die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen verändern und damit die mit dem demografischen Wandel verbundenen fiskalischen Lasten für die Bevölkerung erhöhen oder verringern könnte. Dafür werden die langfristigen Nettofinanzierungsbedarfe, die mit der Aufnahme Geflüchteter und mit der Alterung der einheimischen Bevölkerung verbunden sind, isoliert und einander gegenübergestellt. Allerdings lassen sich fundierte Prognosen über die künftigen Nettofinanzierungsbeiträge der Menschen, die in Deutschland Schutz finden, bislang noch nicht abgeben. Deshalb bilden die hier vorgestellten Simulationsrechnungen ein Spektrum an möglichen Entwicklungen ab. Systematisch variiert werden Schlüsselgrößen, die für einen investiven Sozialstaat prinzipiell gestaltbar sind: die Geschwindigkeit der ökonomischen Integration der Neuankömmlinge, sowie die beruflichen Qualifikationen und damit die fiskalische Leistungskraft, die am Ende des ökonomischen Integrationsprozesses erreicht wird.

Methode: Generationenbilanzierung

Die hier vorgestellten Ergebnisse zum möglichen Beitrag der humanitären Zuwanderung zur Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen beruhen auf der Methode der Generationenbilanzierung. Diese Methode wurde bereits in zahlreichen nationalen und internationalen Studien zur Analyse der fiskalischen Wirkungen von Zuwanderung eingesetzt. Die Generationenbilanzierung beruht auf einer vorausschauenden langfristigen Projektion aller Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand, die durch altersbezogene Individualdaten empirisch fundiert wird und die fiskalischen Effekte zukünftiger Veränderungen von Bevölkerungszahl und Altersstruktur abbildet.

Darüber hinaus berücksichtigt das Verfahren, dass die heutigen Einnahmen- und Ausgabenniveaus nicht auf Dauer beibehalten werden können, falls damit gegen die sogenannte intertemporale Budgetrestriktion des Staates verstoßen wird. Reichen die künftigen Primärüberschüsse in den öffentlichen Haushalten in der Summe nicht aus, um damit die im Ausgangsjahr bestehende Staatsschuld zu bedienen, sind früher oder später finanzpolitische Anpassungen notwendig. Ansonsten sind die Staatsfinanzen nicht nachhaltig und die Zinsausgaben der öffentlichen Hand würden auf lange Sicht aus dem Ruder laufen. Die zusätzlichen finanziellen Belastungen, die auf die Bevölkerung zum Ausgleich des intertemporalen Staatsaushalts zukommen, müssen in einer fiskalischen Gesamtbilanz der Zuwanderung berücksichtigt werden. Andernfalls läuft man Gefahr, die fiskalischen Entlastungspotentiale durch Migration zu unterschätzen.

Benchmark: Entwicklung ohne Zuwanderung

Um den langfristigen Beitrag des Zuzugs geflüchteter Menschen zu isolieren, dient im Folgenden ein Szenario ohne jegliche künftige Wanderungsbewegungen als Referenz. Das ZEW hat dazu die demografische Entwicklung in Deutschland ausgehend vom amtlichen Bevölkerungsbestand zum Jahresende 2014 unter der Annahme fortgeschrieben, dass es in der Zukunft weder Zu- und Abwanderung gibt. Die Bevölkerungsvorausrechnung unterstellt zudem, dass die Lebenserwartung bei der Geburt bis zum Jahr 2060 für Männer um gut sieben Jahre und für Frauen um gut sechs Jahre ansteigt, und dass die spezifischen Geburtenziffern deutscher und ausländischer Frauen auf dem Niveau des Ausgangsjahres bleiben werden.

Unter diesen Voraussetzungen gibt es in Deutschland in Zukunft jedes Jahr weniger Neugeborene, als Menschen sterben. Die Bevölkerungszahl verkleinert sich deswegen allein bis zum Jahr 2030 um 4,5 Millionen. Zugleich wächst der Altenlastquotient, gemessen als Verhältnis der Bevölkerung im Alter über 64 Jahre zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, von derzeit 35 auf 54. 2060 kommen dann sogar 78 Ältere auf 100 Personen im Haupterwerbsalter.

Die Projektionen zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte basieren auf Schätzungen der durchschnittlichen individuellen Steuerzahlungen, Beitragszahlungen und Transferbezüge nach dem Alter, die das ZEW schon 2014 in einer von der Bertelsmann-Stiftung finanzierten Studie eingesetzt hat, um die Beiträge der in Deutschland lebenden ausländischen Wohnbevölkerung und künftiger Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zum Staatshaushalt zu analysieren. Diese Altersprofile, die acht verschiedene Einnahmen- und 13 verschiedene Ausgabenposten abbilden, wurden für die jetzige Untersuchung so skaliert, dass sie in Kombination mit dem Bevölkerungsstand am Jahresende 2014 das konsolidierte Budget des öffentlichen Gesamthaushalts gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung für das Jahr 2014 treffen (Abb. 1). Das konsolidierte Staatsbudget umfasst die Haushalte aller föderalen Ebenen inklusive der Sozialversicherungen. Die in der Bilanz stehenden sonstigen Ausgaben von gut 234 Mrd. Euro messen den Aufwand für die allgemeine Staatstätigkeit, etwa für Verteidigung und die öffentliche Infrastruktur. Dieser gewichtige Ausgabenposten wird für die Nachhaltigkeitsanalyse mit dem pro Kopf-Wert von rund 2.900 Euro fortgeschrieben.

Abb. 1: Konsolidiertes Budget des öffentlichen Gesamthaushalts 2014

Einnahmen	Mrd. Euro	Ausgaben	Mrd. Euro
Laufende Steuern		Leistungen der Sozialversicherungen	
Steuern auf Arbeitseinkommen	245,7	Rentenversicherung	265,5
Steuern auf Kapital	99,7	Krankenversicherung	194,0
Gütersteuern	294,8	Pflegeversicherung	24,2
Beiträge zu Sozialversicherungen		Arbeitslosenversicherung	22,4
Rentenversicherung	190,0	Unfallversicherung	10,2
Krankenversicherung	189,0	Monetäre Transferleistungen	
Pflegeversicherung	25,5	Soziale Grundsicherung	68,6
Arbeitslosenversicherung	30,3	Kindergeld	41,8
Unfallversicherung	12,7	Erziehungs-/Elterngeld	6,2
		Bildung	
		Öffentliche Förderung von Schülern/Studierenden	6,2
		Kindertageseinrichtungen	20,8
		Schulen	62,0
		Hochschulen	28,0
		Jugendarbeit	34,0
		Sonstige Angaben (netto)	234,4
		Zinsen	50,9
		Haushaltsüberschuss	18,6
Einnahmen insgesamt	1087,8	Ausgaben insgesamt	1087,8

Beiträge zu den Sozialversicherungen: ohne unterstellte Beiträge. Sonstige Ausgaben (netto): Sonstige Ausgaben der öffentlichen Haushalte abzüglich der sonstigen Ausgaben. Abweichungen der Summe der Einzelpositionen zu den in der letzten Zeile angegebenen Gesamtsummen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des ZEW auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, des Bildungsfinanzberichts und des Sozialbudgets.

In 2014 verzeichnete der öffentliche Gesamthaushalt einen Überschuss von rund 19 Mrd. Euro. Der Primärüberschuss, also der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben ohne die Zinsausgaben, lag sogar bei rund 70 Mrd. Euro. Bei unveränderter Finanzpolitik werden sich die Bugetsalden mit der Alterung der Bevölkerung jedoch rapide verschlechtern: von 2029 an entstehen gemäß der Projektion des ZEW dauerhaft Primärdefizite. Unterstellt man eine Wachstumsrate von 1,5 Prozent und eine Diskontrate von drei Prozent pro Jahr, ergibt sich in der Summe bis zum Jahr 2200 ein Primärdefizit im Gegenwartswert von fast 2.100 Mrd. Euro. Rechnet man die bereits vorhandene Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts hinzu, entspricht dies einem ungedeckten Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand in Höhe von 142,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2014. Wie groß der damit verbundene Konsolidierungsbedarf ist, macht die folgende Zahl anschaulich. Um den intertemporalen Staatshaushalt auszugleichen und die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu sichern, müsste der deutsche Fiskus von jetzt an jedes Jahr von jeder Bürgerin und jedem Bürger 1.154 Euro zusätzlich abverlangen.

Bevölkerungsszenario: Eine Million geflüchtete Menschen

Will man ermitteln, wie sich der Finanzierungsbedarf zur Sicherung nachhaltiger öffentlicher Finanzen in Folge der Aufnahme von Geflüchteten verändert, steht man vor der Schwierigkeit, dass sich die weitere Entwicklung der Flüchtlingsbewegung und die längerfristigen Bleiberaten der bereits aufgenommenen Asylsuchenden kaum vorhersagen lassen. Deswegen verwendet das ZEW für die Analysen ein stark stilisiertes Migrationsszenario. Es unterstellt, dass Deutschland einmalig eine Million Menschen aus humanitären Gründen aufnimmt, die sämtlich in 2015 zuwandern und auf Dauer bleiben. Die tatsächliche Zahl der humanitären Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem letzten Jahr mit längerer Aufenthaltsperspektive dürfte niedriger liegen. Andererseits ist davon auszugehen, dass der Flüchtlingsbewegungen auch in 2016 und danach nicht völlig ausbleiben. Allerdings lassen sich bei einem um einen bestimmten Faktor größeren oder kleineren Zuzug geflüchteter Menschen nach Deutschland die auf der gewählten Annahme basierenden Ergebnisse näherungsweise um einen entsprechenden Faktor nach oben oder unten skalieren. Die der Generationenbilanzierung zugrundeliegenden Fortschreibungen von pro Kopf-Größen hängen nicht von der Größenordnung der Zuwanderung ab.

Bei der Alters- und Geschlechterstruktur der Geflüchteten orientiert sich das demografische Szenario des ZEW an den Merkmalen derjenigen, die 2015 einen Erstantrag auf Asyl gestellt haben. Demnach sind gut 69 Prozent der aufgenommenen Geflüchteten männlich. 30 Prozent sind jünger als 18 Jahre, 70 Prozent jünger als 30 Jahre. Zum Vergleich: in der einheimischen Bevölkerung gab es am Jahresende 2014 nur rund 16 Prozent Personen unter 18 Jahre. Weniger als jeder Dritte war jünger als 30 Jahre. Wegen des deutlichen Altersvorteils der Asylsuchenden bewirkt ihr Zuzug anfänglich eine Verbesserung des Alterslastquotienten. Im Maximum Mitte der 2030er Jahre gibt es in der Altersgruppe von 20 bis 64 Jahren, die den Generationenvertrag größtenteils finanziert, 1,3 Personen mehr je 100 Personen über 65 Jahre, als im Vergleichsszenario ohne Wanderungen. Nach 2060, wenn die humanitären Zuwanderinnen und Zuwanderer zunehmend selbst das Rentenalter erreichen, geht die moderate Verbesserung des Altenlastquotienten allerdings wieder verloren.

Stärker und unmittelbarer spürbarer als die Altersstruktureffekte sind die Effekte der humanitären Zuwanderung auf die Bevölkerungszahl. Bis 2020 kompensiert ein Zuzug in der unterstellten Größenordnung den natürlichen Bevölkerungsrückgang. Geht man davon aus, dass die Geflüchteten die Geburtenrate der heutigen ausländischen Bevölkerung (1,86) annehmen, erhöht sich die Bevölkerungszahl in Deutschland verglichen mit der Entwicklung ohne Wanderungen auf lange Frist um zweieinhalb bis drei Prozent. Die Finanzierung des oben dargestellten Fehlbetrags im intertemporalen Staatshaushalt, der mit der Alterung der einheimischen Bevölkerung verbunden ist, kann also auf merklich mehr Köpfe verteilt werden.

Faktoren hinter der fiskalischen Nettobilanz der humanitären Zuwanderung

Wie die humanitäre Zuwanderung die öffentlichen Haushalte beansprucht, hängt wesentlich von drei Faktoren ab: den Kosten, die anfänglich mit der Aufnahme der geflüchteten Menschen und den erforderlichen Hilfen zu ihrer Integration verbunden sind, der Dauer des Integrationsprozesses, und der durchschnittlichen fiskalischen Leistungskraft, die von den Geflüchteten am Ende des Integrationsprozesses erreicht wird.

Über die unmittelbaren Kosten der humanitären Zuwanderung für die öffentliche Hand kursieren eine Reihe von Schätzungen, die ziemlich breit streuen. Als Untergrenze verwendet das ZEW in seinen Simulationsrechnungen den vom Deutschen Städte- und Gemeindetag für Unterbringung und Versorgung angesetzten Betrag von 13.000 Euro pro Flüchtling und Jahr. Als Obergrenze wird ein Betrag von 20.000 Euro pro Kopf und Jahr gesetzt. Bei einer Million Geflüchteten kommt man so ungefähr auf die vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und vom ifo Institut für das Jahr 2015 abgeschätzten öffentlichen Mehrausgaben von 19 bis 21 Milliarden Euro – diese hohen Schätzungen bilden beispielsweise die Kosten für Sprachkurse, Qualifizierung und Integration mit ab.

Die genannten jährlichen Pauschalbeträge werden in den Vorausberechnungen der Budgetentwicklung mit fortschreitender Aufenthaltsdauer linear abgeschmolzen, bis am Ende des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der für die einheimische Bevölkerung anzusetzende altersunabhängige jährliche pro Kopf-Aufwand für die allgemeine Staatstätigkeit in Höhe von 2.900 Euro erreicht wird.

Zentrale Treiber der von den Geflüchteten im Verlauf des weiteren Aufenthalts in Deutschland erreichten fiskalischen Leistungsfähigkeit sind die Rate der Beschäftigung und das Niveau des mit Erwerbsarbeit erzielten Einkommens. Beide Größen hängen wiederum davon ab, wieviel an beruflichen Qualifikationen die Schutzsuchenden mitbringen oder während ihres Aufenthalts in Deutschland künftig noch erwerben. Inzwischen ist deutlich, dass die Startchancen vieler geflüchteter Menschen am deutschen Arbeitsmarkt nicht besonders gut sind. Neben Sprachkenntnissen mangelt es häufig an Basisqualifikationen. So können nach Angaben des Nürnberger Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Erwerbslosen in Deutschland, die aus von Krieg, Bürgerkrieg und politischer Verfolgung besonders betroffenen Asylherkunftsländern stammen, 71 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen. Nur eine kleine Minderheit der derzeitigen Asylsuchenden hat nach – allerdings nicht repräsentativen – Erhebungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Hochschule besucht.

Angesichts dieser stilisierten Fakten unterstellen die Projektionen des ZEW, dass die Geflüchteten am Ende des Integrationsprozesses entweder die fiskalische Leistungsfähig-

keit von einheimischen Geringqualifizierten ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder von beruflich Qualifizierten mit abgeschlossener Ausbildung erreichen. Die Zielwerte der altersspezifischen Nettofinanzierungsbeiträge jedes Flüchtlings werden auf Grundlage von qualifikationsspezifischen Steuer-, Beitrags- und Transferprofilen gesetzt, die der oben erwähnten Studie des ZEW für die Bertelsmann-Stiftung entnommen und im Niveau an die Werte des öffentlichen Gesamthaushalts für 2014 angepasst wurden. Um den Integrationsprozess in den fiskalischen Projektionen abzubilden, bewegen sich die den Geflüchteten zugeschriebenen altersspezifischen jährlichen Nettofinanzierungsbeiträge mit zunehmender Aufenthaltsdauer linear auf die Zielwerte der Einheimischen mit entsprechender Qualifikation zu.

Wie lange die aufgenommenen Menschen benötigen werden, um die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen zu erreichen, lässt sich heute nicht belastbar vorhersagen. Deswegen rechnen die Budgetprojektionen des ZEW mit zwei Szenarien. In der günstigen Variante wird eine Integrationsdauer von zehn Jahren unterstellt, in der ungünstigen Variante eine Integrationsdauer von zwanzig Jahren.

Humanitäre Zuwanderung und Primärsalden der öffentlichen Haushalte

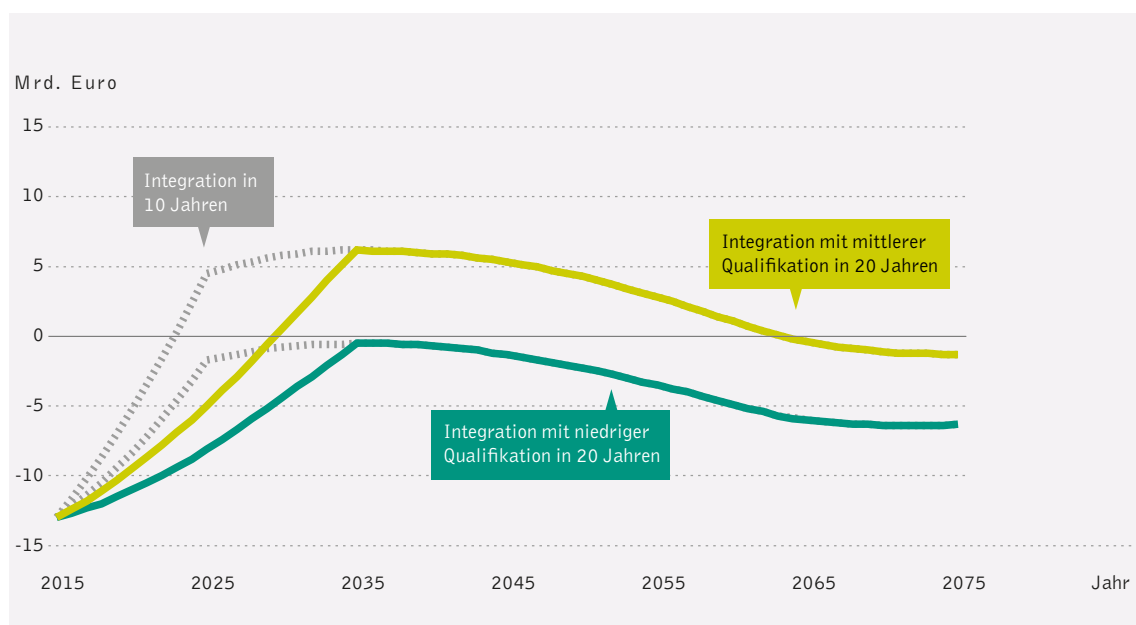
Unterstellt man anfängliche pauschale Kosten von 13.000 Euro pro Flüchtling und Jahr, verschlechtert die Aufnahme von einer Million Personen in 2015 den staatlichen Budgetsaldo in diesem Jahr um 13 Mrd. Euro. Die Veränderung der Budgetsalden in den Folgejahren hängt dann davon ab, welche fiskalische Leistungskraft die humanitären Zuwanderinnen und Zuwanderer erreichen, und wie lange es dauert, bis diese Leistungskraft erreicht wird und damit der erhöhte Aufwand für Leistungen zur Aufnahme, Versorgung und Integration vorüber ist (Abb. 2).

Angenommen, die Geflüchteten erreichen schließlich im Durchschnitt die fiskalische Leistungsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung mit abgeschlossener Berufsausbildung im selben Alter, verbessert sich im günstigen Integrationsszenario gemessen an der Benchmark ohne Wanderungen nach acht Jahren der öffentliche Gesamthaushalt. Wenn die geflüchteten Menschen in 2025 annahmegemäß die fiskalische Leistungskraft wie beruflich qualifizierte Einheimische erreichen, ist der Primärsaldo im Staatshaushalt um 4,5 Mrd. Euro größer. Die Verbesserung der öffentlichen Haushalte durch die humanitäre Zuwanderung setzt sich noch zehn Jahre fort. Mitte der 2030er Jahre befinden sich besonders viele Geflüchtete in der Lebensphase zwischen 30 und 50 Jahren, in der typischerweise die höchsten Steuer- und Beitragszahlungen und die niedrigsten sozialen Transferzahlungen anfallen. Danach verringert sich die Bilanzverbesserung mit der Alterung der

Bevölkerung geflüchteter Menschen. Nach 2060 sind die laufenden Budgetdefizite wieder größer als im Szenario ohne Wanderungen, denn es wachsen zu wenig Kinder und Enkel der Geflüchteten nach, um die Transferansprüche der in Deutschland alt gewordenen ersten Generation zu bedienen.

Ein ähnlicher Verlauf ergibt sich, wenn man vom ungünstigen Fall einer Integration der geflüchteten Menschen innerhalb von 20 Jahren ausgeht. In diesem Fall sind die Nettozusatzausgaben für die öffentliche Hand in der Anfangsphase aber spürbar höher, und die Phase der Budgetverbesserungen im Vergleich zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen ohne Wanderungsbewegungen beginnt erst 2030. Stellt man die zeitweisen Budgetverbesserungen den anfänglichen und späteren Budgetverschlechterungen gegenüber, erscheint die Lage des öffentlichen Gesamthaushalts in diesem Szenario insgesamt gerechnet wenig verändert.

Abb. 2: Veränderung der Primärsalden im öffentlichen Gesamthaushalt bei Aufnahme von 1 Million geflüchteter Menschen in 2015



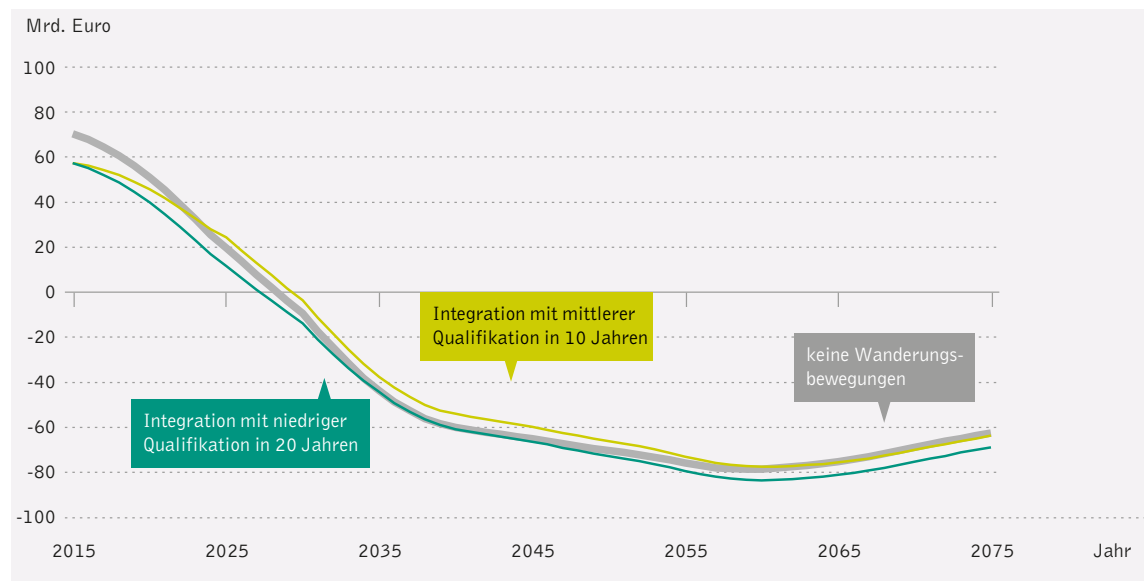
Anmerkungen: Primärsaldo gleich Differenz der öffentlichen Einnahmen abzüglich der öffentlichen Ausgaben ohne die Zinsausgaben. Die Abbildung zeigt die Differenz der im Szenario der dauerhaften Aufnahme von einmalig einer Million Flüchtlinge im Jahr 2015 vorausgerechneten laufenden Primärsalden mit den laufenden Primärsalden im Szenario ohne Wanderungsbewegungen. Negative (positive) Werte bedeuten, dass die Aufnahme der Geflüchteten mehr (weniger) zusätzliche Staatsausgaben verursacht als Staatseinnahmen. Unterstellte pauschale Kosten der Aufnahme von Geflüchteten pro Kopf im ersten Jahr: 13.000 Euro. Integration auf niedrigem (mittlerem) Qualifikationsniveau bedeutet, dass die Geflüchteten die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (mit abgeschlossener Berufsausbildung) erreichen.

Quelle: Berechnungen des ZEW.

Zu einer eindeutigen Verschlechterung der Staatsfinanzen kommt es hingegen in den Fällen, in denen die Geflüchteten am Ende annahmegemäß lediglich die durchschnittliche fiskalische Leistungskraft der Einheimischen erreichen, die über keine abgeschlossene

Berufsausbildung verfügen. Unabhängig davon, wie lange die unterstellte Integrationsphase dauert – die bei der Aufnahme von einer Million geflüchteter Menschen vorausgerechneten Salden im Gesamtbudget der öffentlichen Hand sind in diesem Szenario in jedem Jahr schlechter als bei einer Entwicklung ohne Wanderungen. Noch einmal ungünstiger wäre das Bild, wenn man für die anfänglichen pauschalen Kosten der Aufnahme Geflüchteter pro Kopf den höheren Wert von 20.000 Euro ansetzt und entsprechend in der Integrationsphase netto jährliche Zusatzausgaben von bis zu sieben Mrd. Euro anfallen.

Abb. 3: Primärsalden im öffentlichen Gesamthaushalt ohne Wanderungsbewegungen und bei Aufnahme einer Million geflüchteter Menschen in 2015



Anmerkungen: Primärsaldo gleich Differenz der öffentlichen Einnahmen abzüglich der öffentlichen Ausgaben ohne die Zinsausgaben. Positive (negative) Werte bedeuten einen Primärüberschuss (ein Primärdefizit) im öffentlichen Gesamthaushalt. Unterstellte pauschale Kosten der Aufnahme Geflüchteter pro Kopf im ersten Jahr: 13.000 Euro. Integration auf niedrigem (mittlerem) Qualifikationsniveau bedeutet, dass die aufgenommenen Geflüchteten die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (mit abgeschlossener Berufsausbildung) erreichen.

Quelle: Berechnungen des ZEW.

Gemessen an den Veränderungen, die sich aus der Alterung der einheimischen Bevölkerung ergeben, wirken die künftigen Veränderungen in den Primärsalden des öffentlichen Gesamthaushalts, die in Folge der Aufnahme der Geflüchteten entstehen, verhältnismäßig klein (Abb. 3). Bei Fortführung der Fiskalpolitik des Ausgangsjahres verringert sich im Szenario ohne Wanderungsbewegungen der Primärsaldo von rund 70 Mrd. Euro in 2015 allein durch altersbedingte Veränderungen bei den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf knapp 68 Mrd. Euro in 2016. In 2020 liegt der auf Grundlage der Veränderungen im Altersaufbau der einheimischen Bevölkerung vorausberechnete Primärsaldo nur noch bei 51 Mrd. Euro, ist also gut 19 Mrd. Euro kleiner als 2015. Addiert man alle jährlichen Veränderungen der Primärsalden gegenüber dem Ausgangsjahr auf, bringt der Alterungsprozess bei den Einheimischen bis zum Jahr 2035 per Saldo eine Verschlechterung der öffentlichen Haushalte um 1.088 Mrd. Euro mit sich. Dagegen beläuft sich der kumulierte

Zusatzaufwand des Staates für die Aufnahme von einer Million geflüchteter Menschen im ungünstigen Fall – Integration auf dem Niveau der Einheimischen mit niedriger Qualifikation innerhalb von zwanzig Jahren – auf 119 Mrd. Euro. In dem günstigen Fall, dass die Geflüchteten im Mittel innerhalb von zehn Jahren die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen mit mittlerer beruflicher Qualifikation erreichen, ist mit der humanitären Zuwanderung bis 2035 sogar eine geringfügige Verbesserung der Summe der Budgetsalden – in Höhe von drei Mrd. Euro – verbunden.

Humanitäre Zuwanderung und fiskalische Nachhaltigkeit

Projektionen der Budgetentwicklung wie die oben gezeigten bilden die Grundlage, um die Wirkung der humanitären Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen mit Hilfe der Generationenbilanzierung zu analysieren. Dazu wird der Gegenwartswert der migrationsbedingten Veränderungen bei den jährlichen Primärsalden bis zum Jahr 2200 aufaddiert. Ergibt sich dann in der Summe ein zusätzliches Defizit, bedeutet das, dass die Aufnahme der geflüchteten Menschen die sich ohne Wanderungen entwickelnde Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen (in Höhe von 142,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in 2014) noch vergrößert. Um den Staatshaushalt intertemporal auszugleichen, ergibt sich dann ein noch höherer finanzpolitischer Konsolidierungsbedarf. Als Folge müsste die Bevölkerung irgendwann höhere Steuern- und Beiträge oder verschlechterte staatliche Leistungen hinnehmen. Umgekehrt verhält es sich, wenn die wanderungsbedingten Veränderungen in der Summe zu einem Primärüberschuss führen. Weil sich die Nachhaltigkeitslücke verkleinert, kann die Aufnahme der geflüchteten Menschen die Bevölkerung in Folge des geringeren Konsolidierungsbedarfs auf lange Sicht finanziell entlasten.

Welche der beiden Konstellationen eintritt, hängt von den Parametern ab, die die Entwicklung der künftigen Nettofinanzierungsbeiträge der geflüchteten Menschen entscheidend treiben. Eine systematische Variation der zugrundeliegenden Parameter zeigt, dass die humanitär begründete Zuwanderung die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen eher vergrößern wird, soweit keine ausreichende Integration in den Arbeitsmarkt gelingt (Abb. 4). Auf lange Sicht kommt es allerdings dann zu einem niedrigeren Staatsdefizit, wenn die Geflüchteten am Ende im Durchschnitt die fiskalische Leistungsfähigkeit der Einheimischen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen, und wenn der Integrationsprozess bis dahin nicht viel länger als zehn Jahre dauert.

Daraus ergibt sich, dass das berufliche Qualifikationsniveau, das die geflüchteten Menschen schließlich an den Markt bringen, beziehungsweise die damit verbundene fiskalische

Leistungskraft, der wichtigste Faktor für den Beitrag humanitärer Zuwanderung zum intertemporalen öffentlichen Haushalt ist. Die Nachhaltigkeitslücke unterscheidet sich um rund elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts, je nachdem, ob die Geflüchteten sämtlich die fiskalische Leistungskraft von beruflich Qualifizierten oder beruflich nicht Qualifizierten erreichen. Absolut entspricht diese Differenz öffentlichen Nettoeinnahmen von über 300 Mrd. Euro.

Abb. 4: Wirkung der Aufnahme einer Million geflüchteter Menschen in 2015 auf die Nachhaltigkeitslücke im öffentlichen Gesamthaushalt und Konsolidierungsbedarf pro Kopf und Jahr für verschiedene Integrationsszenarien

	Kosten der Aufnahme: 13.000 Euro		Kosten der Aufnahme: 20.000 Euro	
	Nachhaltigkeitslücke (% des BIP)	Konsolidierungsbedarf pro Kopf und Jahr (€)	Nachhaltigkeitslücke (% des BIP)	Konsolidierungsbedarf pro Kopf und Jahr (€)
Anteil beruflich Qualifizierter	Fiskalische Integration in 10 Jahren			
0 Prozent	9,4	52	10,7	62
20 Prozent	7,1	34	8,5	44
40 Prozent	4,9	16	6,2	26
60 Prozent	2,6	-2	3,9	8
80 Prozent	0,3	-20	1,6	-10
100 Prozent	-2,0	-39	-0,7	-28
Anteil beruflich Qualifizierter	Fiskalische Integration in 20 Jahren			
0 Prozent	11,3	67	13,8	86
20 Prozent	9,2	50	11,7	70
40 Prozent	7,1	34	9,6	53
60 Prozent	5,0	17	7,5	37
80 Prozent	2,9	0	5,4	20
100 Prozent	0,8	-16	3,3	3

Veränderungen gegenüber einem Szenario ohne Wanderungen. Nachhaltigkeitslücke: Staatsschuld des Basisjahres zuzüglich Gegenwartswert der Summe der künftigen Primärsalden in v.H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2014; Konsolidierungsbedarf: zusätzliche Steuerzahlung pro Kopf und Jahr in Euro zum Ausgleich des intertemporalen öffentlichen Gesamthaushalts. Unterstellte Diskontrate von drei Prozent jährlich; Wachstumsrate aller künftigen pro Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5 Prozent jährlich. Lesehilfe: Eine Veränderung der Nachhaltigkeitslücke um einen Prozentpunkt entspricht einem Wert von rund 29 Mrd. Euro. Im ungünstigsten Szenario (Nachhaltigkeitslücke + 13,8 Prozentpunkte) vergrößert sich das Defizit im intertemporalen Staatshaushalt also um etwa 398 Mrd. Euro

Quelle: Berechnungen des ZEW.

Eine um zehn Jahre schnellere Integration verbessert die Nachhaltigkeitslücke dagegen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 2014 nur um zwei bis vier Prozentpunkte. Der beschleunigte Integrationsprozess erhöht die Nettoeinnahmen des Staates um insgesamt 54 bis 115 Mrd. Euro. Höhere oder niedrigere Kosten für die Unterstützung der geflüchteten Menschen in der ersten Phase nach Ankunft machen im Verhältnis den geringsten Unterschied. Je nach Länge der Integrationsphase führen höhere Einstiegskosten in der Summe zu staatlichen Mehrausgaben von 38 bis 72 Mrd. Euro.

Die systematische Simulation unterschiedlicher Integrationsszenarien zeigt, dass selbst in ungünstigen Konstellationen der zusätzliche Konsolidierungsbedarf und damit die fiskalische Belastung für die Einheimischen, der mit der Aufnahme von einer Million geflüchteter Menschen verbunden ist, noch einigermaßen beherrschbar ist. Der höchste für den intertemporalen Budgetausgleich notwendige Zusatzbeitrag, falls hohe Aufnahmekosten anfallen und die Geflüchteten nach einer Integrationsphase von 20 Jahren im Durchschnitt nur die fiskalische Leistungskraft von beruflich Ungelernten erreichen, liegt bei 86 Euro pro Kopf und Jahr. Gemessen am Zusatzbeitrag von 1.154 Euro, der sich für die Einheimischen aus der bestehenden öffentlichen Verschuldung und dem künftigen demografischen Alterungsprozess ergibt, bedeutet dies eine Zusatzbelastung von immerhin gut sieben Prozent.

Sollte wenigstens ein Teil der geflüchteten Menschen am Ende die fiskalische Leistungskraft von beruflich Qualifizierten erreichen, fallen die fiskalischen Zusatzbelastungen durch die humanitäre Zuwanderung für jede Bürgerin und jeden Bürger unter 50 Euro. Dies entspricht weniger als fünf Prozent der finanziellen Zusatzbelastung, die mit dem Alterungsprozess der einheimischen Bevölkerung verbunden ist.

Bemerkenswert sind die Szenarien, in denen sich die fiskalische Zusatzbelastung für die Bürgerinnen und Bürger verringert, obwohl die Aufnahme der Geflüchteten mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen verbunden ist. Diese Entlastung ergibt sich aus dem Effekt der Zuwanderung auf die Bevölkerungszahl. In der speziellen Konstellation, dass die Nachhaltigkeitslücke trotz Flüchtlingsaufnahme gegenüber dem Szenario ohne Wanderungen unverändert bleibt, sinkt die fiskalische Belastung pro Kopf zur nachhaltigen Konsolidierung des Staatshaushalts um gut 20 Euro pro Jahr, weil die Anpassungslast auf mehr Köpfe verteilt werden kann. Anders ausgedrückt entsteht für die Einheimischen erst dann eine fiskalische Zusatzbelastung, wenn die Aufnahme der geflüchteten Menschen die Nachhaltigkeitslücke in den deutschen Staatsfinanzen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2014, um mehr als drei Prozentpunkte – oder gut 80 Mrd. Euro – vergrößert.

Fazit

Die Ergebnisse von Projektionen der langfristigen Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts für ein ganzes Spektrum von möglichen Zukunftsszenarien machen deutlich: Es kann sich auf lange Sicht rechnen, öffentliche Gelder für die bedarfsgerechte Qualifikation und die wirtschaftliche Integration der Neuankömmlinge in die Hand zu nehmen. Öffentliche Ausgaben für wirksame aktive Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und schnelleren wirtschaftlichen Integration der Geflüchteten könnten auf mittlere und längere Sicht gute Renditen in Form von Steuer- und Beitragsmehreinnahmen und niedriger Ausgaben

für die soziale Grundsicherung abwerfen. Falls solche Renditen anfallen, dienen diese Ausgaben auch dem finanzpolitischen Ziel, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf Dauer zu sichern.

Wenn es beispielsweise gelingt, dass 20 Prozent der geflüchteten Menschen statt der durchschnittlichen fiskalischen Leistungskraft von Geringqualifizierten die Leistungskraft von Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen, bringt dies dem Staat auf lange Sicht gerechnet zusätzliche Einnahmen von insgesamt mehr als 60 Mrd. Euro. Für jedes Jahr, das die Neuankömmlinge durch schnellere Integration früher auf ihrem endgültigen fiskalischen Leistungsniveau ankommen, verbessert sich die intertemporale Bilanz der öffentlichen Haushalte um acht bis elf Mrd. Euro. Solange die staatlichen Unterstützungsleistungen für geflüchtete Menschen, die sicher notwendig sind, um diese Ziele zu erreichen, nicht mehr kosten, handelt es sich um lohnende soziale Investitionen.

Holger Bonin ist Leiter des Forschungsbereichs „Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim und lehrt als Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung an der Universität Kassel. Als angewandter empirischer Forscher beschäftigt er sich bevorzugt mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen demografischer Veränderungen, der Fachkräftesicherung, der Integration schutzbedürftiger Gruppen am Arbeitsmarkt, sowie der Wirksamkeit der deutschen Arbeitsmarkt- und Familienpolitik.

Empfehlungen

Veranstaltung

Baustelle Integration – Wie schaffen wir das?

Konferenz, Berlin, 24. – 25. Juni 2016, Heinrich-Böll-Stiftung

I Mekonnen Mesghena **E** migration@boell.de **W** calendar.boell.de

Publikationen

Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.)

Inklusion – Wege in die Teilhabegesellschaft

Campus Verlag, 1. Aufl., Frankfurt a. M., 2015, 468 S., Preis: € 34,90

W boell.de/publikationen

Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende
Bericht der finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung
W boell.de/de/2014/10/04/nachhaltig-aus-der-schuldenkrise-fuer-eine-finanzpolitische-zeitenwende

Ansätze für eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik
von Dr. Steffen Angenendt,
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin September 2015
W boell.de/de/2015/09/23/ansaetze-fuer-eine-kohaerente-deutsche-und-europaeische-fluechtlingspoliti

Bildungspolitik und Schule in der Verantwortung – Für eine nichtdiskriminierende demokratische Gesellschaft!
von Eva Maria Andrades, Meral El, Dorothea Schütze. Herausgegeben von der Fachkommission Rechtsextremismus der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin September 2015
W boell.de/de/2015/11/05/policy-paper-bildungspolitik-und-schule-der-verantwortung

«Welcome to Germany I» – Fachkräftemigration und Willkommenskultur
von Julia Brilling und Elisabeth Gregull
W heimatkunde.boell.de/dossier-welcome-to-germany-fachkraeftemigration

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Kontakt: Referat Sozialpolitik, Dorothee Schulte-Basta, **E** schulte-basta@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: April 2016
Lizenz: [Creative Commons.\(CC BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Verfügbare Ausgaben unter: www.boell.de/brief
Abonnement (per E-Mail) unter: themen.boell.de

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.