

Auswirkungen des Flüchtlingszustromes auf die öffentlichen Haushalte

Laura Arnemann, Jens Boysen-Hogrefe und Matthias Lücke

Die Zuwanderung von Flüchtlingen wird in den nächsten Jahren die öffentlichen Haushalte erheblich belasten. Kostenschätzungen stehen dem Problem gegenüber, dass Prognosen der wesentlichen – im folgenden aufgelisteten – Einflussfaktoren, mit großer Unsicherheit behaftet sind:

- die Anzahl der einreisenden Flüchtlinge
- wie viele in Deutschland einen Schutzstatus erhalten
- die Anzahl nachziehender Familienangehöriger
- wie schnell diejenigen, die in Deutschland bleiben, sich in den Arbeitsmarkt integrieren
- wie rasch die übrigen in ihre Heimatländer zurückkehren
- die Kosten und der Erfolg von Integrationsmaßnahmen

Um die jährlichen Gesamtkosten für die öffentlichen Haushalte abzuschätzen, bieten sich daher Szenariorechnungen an.

Für unser Basisszenario unterstellen wir, dass nach rund 1,1 Mill. Flüchtlingen im Jahr 2015 im nächsten Jahr weitere 1 Mill. Flüchtlinge nach Deutschland kommen (vgl. die Annahmen in [IfW-Box 2015.22](#)); bis 2018 sinkt ihre Zahl weiter auf jährlich 360 000. Die Hälfte der Flüchtlinge erhält annahmegemäß einen Schutzstatus und ein weiteres Fünftel bleibt aufgrund einer Duldung oder mit einem ähnlichen Status in Deutschland. Die „Geduldeten“ können sich nur langsam in den Arbeitsmarkt integrieren; die Hälfte von ihnen ist auch nach 10 Jahren im staatlichen Unterstützungssystem. Von den Flüchtlingen mit Schutzstatus sind nach 5 Jahren noch 33 Prozent und nach 10 Jahren nur noch 18 Prozent von staatlichen Leistungen abhängig (Tabelle 1).^a Diese Unterstützungsquoten spiegeln den Zeitpfad der Arbeitsmarktintegration früher zugezogener Flüchtlinge in Deutschland (IAB 2015) und Schweden (Bevelander 2011) wider. Die jährlichen Ausgaben pro Flüchtling im Unterstützungssystem schätzen wir auf 13 000 Euro; dieser Betrag enthält die individuell zurechenbaren laufenden Ausgaben sowie Ausgaben für Verwaltung und einen Ansatz für Investitionen wie Bau oder Herrichtung von Unterkünften.^b Die jährlichen Gesamtausgaben bewegen sich unter diesen Annahmen bei rund 26 Mrd. Euro.

Tabelle 1:
Fiskalische Kosten des Zustroms von Flüchtlingen – Szenarien

Szenarien:	Basis	Hoher Zustrom	Mehr Rückkehr	Intensive Integration
Zustrom Flüchtlinge (1000)				
2016	1000	1400	1000	1000
2017	600	1200	600	600
2018	360	1000	360	360
2020	360	1000	360	360
Jährliche Ausgaben pro unterstützter Flüchtling (Euro)				
	13000	13000	13000	14000
Anteil Rückkehrer innerhalb von 3 Jahren (Prozent)				
	30	30	40	30
Anteil "Geduldeten" (Prozent)				
	20	20	20	20
Anteil Unterstützungsempfänger (Prozent der ursprünglich angekommenen Flüchtlinge)				
nach 2 Jahren	68,0	68,0	60,6	62,5
nach 5 Jahren	33,5	33,5	21,5	22,2
nach 10 Jahren	17,5	17,5	9,0	17,5
Jährliche Gesamtausgaben (Mrd. Euro)				
2016	23,6	25,7	23,3	25,2
2017	28,2	37,4	26,7	29,2
2018	27,5	43,0	24,5	27,2
2020	24,7	48,6	19,7	21,8
2022	25,5	55,0	19,7	21,9

Die Annahmen über den Zuzug von Flüchtlingen im Basisszenario sind mit Blick darauf, dass im Oktober und November 2015 allein jeweils etwa 200 000 Flüchtlinge in Deutschland angekommen sind, niedrig gegriffen und unterstellen eine deutliche Moderation des Zustroms im Verlauf des Jahres 2016. Eine

vorausschauende öffentliche Finanzplanung sollte jedoch mit der Möglichkeit rechnen, dass der Zustrom von Flüchtlingen dauerhaft hoch bleiben könnte. Je länger der Krieg in Syrien dauert und je schwieriger die Lebensbedingungen für die bis zu 8 Mill. Kriegsflüchtlinge innerhalb Syriens werden, desto mehr Menschen werden zunächst in die Nachbarländer und dann nach Westeuropa streben. Auch in anderen Ländern, wie Irak, Afghanistan oder Pakistan, ist kaum mit einer einschneidenden Verbesserung der Lage zu rechnen. Deshalb unterstellen wir in unserem Szenario „Hoher Zustrom“ dauerhaft 1 Mill. neu ankommende Flüchtlinge pro Jahr. Bei ansonsten gleichen Annahmen wie im Basisszenario steigen in diesem Szenario die jährlichen Ausgaben von 26 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 55 Mrd. Euro im Jahr 2022.

Die beiden weiteren Szenarien illustrieren die Wirkungen von Politikinterventionen, die in der öffentlichen Diskussion stehen – jeweils ausgehend von einem Zuzug von Flüchtlingen wie im Basisszenario. Im Szenario „Mehr Rückkehr“ unterstellen wir, dass 40 Prozent der Flüchtlinge innerhalb von 3 Jahren zurückkehren (anstatt 30 Prozent) und die übrigen einen Schutzstatus erhalten und entsprechend zügig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die geschätzten jährlichen Kosten steigen dann langsamer und liegen 2022 bei 20 Mrd. Euro (anstelle von 26 Mrd. Euro).

Im Szenario „Intensive Integration“ nehmen wir an, dass jährlich pro Flüchtling im Unterstützungssystem zusätzlich 1 000 Euro für weitere Integrationsmaßnahmen ausgegeben werden; dadurch beschleunigt sich annahmegemäß die Arbeitsmarktintegration geringfügig – so dass nach 4 Jahren nur noch 35 Prozent (anstatt 40 Prozent) der in Deutschland verbliebenen Flüchtlinge im Unterstützungssystem sind. Außerdem nehmen wir an, dass nur 30 Prozent der Flüchtlinge zurückkehren und alle übrigen zügig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Verglichen mit dem Basisszenario (mit 20 Prozent lediglich „geduldeten“ Flüchtlingen) liegen die jährlichen Kosten anfänglich etwas höher, vom Jahr 2018 an aber niedriger – im Jahr 2022 zum Beispiel etwa bei 22 Mrd. Euro (anstatt 26 Mrd. Euro).

Alle Szenarien rechnen mit den makroökonomischen Gegebenheiten des Jahres 2015. Inflation wird nicht berücksichtigt. Unter der Annahme, dass die Inflation die hier dargestellten Ausgaben (und Einnahmen des Staates) gleichermaßen betrifft, ist eine gesonderte Berücksichtigung der Inflation unerheblich.

Ferner stellen die Szenarien nur die Ausgaben der öffentlichen Haushalte dar. Allerdings gehen wir davon aus, dass es nur in der kurzen Frist zu nennenswerten makroökonomischen Rückwirkungen durch Mehrausgaben kommen dürfte, da wir kurzfristig nicht mit Maßnahmen vergleichbaren Umfangs der Fiskalpolitik zur Finanzierung der genannten Ausgaben rechnen (Fiskalimpuls durch höhere Staatsausgaben). Da die Kapazitäten allerdings in einigen Wirtschaftsbereichen bereits stark ausgelastet sind, dürfte der Fiskalimpuls nur begrenzte Wirkung entfalten. Mittel- bis langfristig gehen wir von einem davon aus, dass die Ausgaben angesichts der Vorgaben der Schuldenbremse durch Einsparungen oder Steuererhöhungen finanziert werden müssen, der Fiskalimpuls folglich merklich kleiner sein wird als in der kurzen Frist. Selbstfinanzierungseffekte dürften mittel- bis langfristig kaum auftreten, da wir selbst bei erfolgreicher Integration in den Arbeitsmarkt davon ausgehen, dass die von den zusätzlichen Erwerbstätigen gezahlten Steuern ausreichen, um die direkt und indirekt auf sie und ihre Familienangehörigen entfallenden staatlichen Leistungen zu finanzieren. Ihre Steuerzahlungen reichen aber annahmegemäß nicht aus, um daraus weitere staatliche Leistungen (etwa für Flüchtlinge im Unterstützungssystem) zu bezahlen (vgl. zu den Arbeitseinkommen von Flüchtlingen in Kanada Krahn et al. 2000; vgl. für Deutschland Bonin 2014).^c Insgesamt rechnen wir folglich damit, dass die hier berechneten Ausgaben in etwa den mittel- bis langfristigen Anpassungsbedarf der öffentlichen Haushalte darstellen.

Unsere Simulationen illustrieren die Einsicht, dass die humanitäre Aufgabe, verfolgten Menschen Schutz zu gewähren, mittelfristig erheblichen fiskalischen Anpassungsbedarf nach sich zieht. Die Ausgaben lassen sich begrenzen durch frühzeitige Investitionen in Integrationsmaßnahmen und durch stringente Anerkennungsverfahren, so dass die Flüchtlinge entweder rasch in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder sich in Deutschland so bald wie möglich in den Arbeitsmarkt integrieren können.

^aIm Szenario wird der Fall, dass Personen teilweise von staatlichen Leistungen abhängen nicht gesondert erfasst (Aufstocker). Für die Ausgabenschätzung ist dies aber insofern unerheblich, als die entsprechenden Ausgaben in Voll-Äquivalente umgerechnet werden können. — ^bDie Zahl ist angelehnt an die Berichterstattung im Gemeindefinanzbericht 2015 (Deutscher Städtetag 2015), der Szenarien für die Ausgaben für Flüchtlinge diskutiert und dabei mit einem ähnlichen Pro-Kopf-Schlüssel arbeitet. Nach Angaben aus der Statistik zum Asylbewerberleistungsgesetz würde man mit Ausgaben pro Kopf von um die 8 000 Euro rechnen (Statistisches Bundesamt 2015), welche in etwa den Zahlungen des Bund pro Flüchtling an die Länder entsprechen. Die Statistik erfasst aber nur individuell zurechenbare Leistungen. Für Flüchtlinge, die z.B. nach ihrer Anerkennung Leistungen nach SGB II bekommen, rechnen wir mit dem gleichen Betrag. Zwar sind die individuellen Geldleistungen höher, aber Verwaltungsausgaben dürften niedriger sein. — ^cMit Blick auf die Situation in der gesetzlichen Rente besteht allerdings die Chance, dass wegen der Altersstruktur der Flüchtlinge bei gelingender Integration in den Arbeitsmarkt die Konsequenzen der demografischen Wandels moderiert werden können. Die zusätzlichen Beitragszahlungen sowie die zusätzlichen Ansprüche an das Rentensystem hätten mit Blick auf die bisher zu erwartenden Zahlungsströme in der Gesetzlichen Rentenversicherung eine glättende Wirkung.

Literatur

- Bevelander, P. (2011). The employment integration of resettled refugees, asylum claimants, and family reunion migrants in Sweden. *Refugee Survey Quarterly* 30 (1): 22–43.
- Bonin, H. (2014). *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Deutscher Städtetag (2015). Gemeindefinanzbericht 2015. Via Internet (7. Dezember 2015) <<http://www.staedtetag.de/dst/inter/publikationen/gfb/index.html>>.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (2015). Flüchtlingseffekte auf das Erwerbspotenzial. Aktuelle Berichte 17/2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Krahn, H., et al. (2000). Educated and underemployed: Refugee integration into the Canadian labour market. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale* 1.1 (2000): 59–84.
- Statistisches Bundesamt (2015). Leistungen für Asylbewerber. *Fachserie 13 Reihe 7*. Wiesbaden.