

08 FLÜCHTLINGSMIGRATION: INTEGRATION ALS ZENTRALE HERAUSFORDERUNG

I. Bestandsaufnahme

II. Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

1. Kurzfristige Mehrausgaben tragbar
2. Geringe Auswirkungen auf langfristige Tragfähigkeit

III. Herausforderungen der Integration

1. Bildung fördern und fordern
2. Wege in den Arbeitsmarkt
3. Mobilitätsbeschränkungen und Integrationserfolg

IV. Fazit: Fördern und fordern

Literatur

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Die **asylbedingte Zuwanderung** nach Deutschland hatte vom Herbst 2015 bis in das Frühjahr 2016 hinein die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Debatte dominiert. Doch die Anzahl der Neuankömmlinge hat mittlerweile **deutlich abgenommen**. Nach über 500 000 Registrierungen im vierten Quartal 2015 sind in den ersten drei Quartalen 2016 insgesamt zusätzlich 270 000 Asylsuchende zugewandert. Anzeichen für eine erneute Trendumkehr gibt es derzeit nicht. Der Sachverständigenrat geht in seinen Analysen der ökonomischen Folgen der Flüchtlingsmigration daher nicht von einem merklichen Wiederanstieg aus. Im Jahr 2015 wurden 1,1 Mio Registrierungen vorgenommen. Da in dieser Zahl Doppelregistrierungen und Weiterreisen enthalten sind, wird die tatsächliche Anzahl Asylsuchender auf 890 000 geschätzt. Für das laufende Jahr 2016 werden 350 000 Registrierungen und für die folgenden Jahre ein weiterer Rückgang unterstellt.

Unter diesen Annahmen sind die **kurzfristigen Mehrausgaben der öffentlichen Hand weiterhin tragbar**. Insgesamt schätzt der Sachverständigenrat die direkten Ausgaben durch die erhöhte Flüchtlingsmigration in den Jahren 2016 und 2017 auf rund 13 Mrd Euro beziehungsweise 10 Mrd Euro (0,4 % beziehungsweise 0,3 % in Relation zum BIP). Eine Analyse der **langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen** zeigt für unterschiedliche Szenarien, dass die Flüchtlingsmigration das Problem der unzureichenden Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, das vor allem durch den demografischen Wandel und die damit verbundenen Ausgaben der Sozialversicherungen verursacht wird, weder in nennenswertem Ausmaß mindern noch verschärfen dürfte.

Die entscheidende Voraussetzung dafür, dass die anerkannten Asylbewerber langfristig einen positiven Beitrag zu Wachstum und Wohlstand und damit zu den öffentlichen Finanzen in Deutschland leisten, ist ihre erfolgreiche **Arbeitsmarktintegration**. Die vergleichsweise geringe Qualifikation vieler Asylbewerber sowie die vielfach hohen sprachlichen und kulturellen Barrieren stellen dabei große Herausforderungen dar. Umso wichtiger ist es, die Anstrengungen zur Bereitstellung von Bildung und Qualifikation zu erhöhen und so die Grundlage für die Integration in den Arbeitsmarkt zu schaffen, selbst wenn sie erst nach einigen Jahren erreicht werden kann. Gleichzeitig gilt es, bei den Zuwanderern Überzeugungsarbeit zu leisten und die richtigen Anreize zu setzen, damit sie in ihre eigene wirtschaftliche Zukunft investieren. Zudem sind durch die Mindestloohnerhöhung sowie die Reformen der Zeitarbeit und Werkverträge die Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt weiter erhöht worden. Diese Hürden erschweren die Integration in den Arbeitsmarkt unnötig.

Seit jeher bilden Zuwanderer aus der gleichen Region an ihrem Zielort Netzwerke, um sich in vielfacher Hinsicht gegenseitig zu unterstützen. Die Wirtschaftspolitik in Deutschland steht damit in den kommenden Jahren vor dem Problem, dass in manchen Regionen ein **erhöhter Bedarf an Wohnraum** entstehen dürfte, der zum Teil durch die künftige Binnenmigration von anerkannten Asylbewerbern beeinflusst werden könnte. Die Einschränkung der Mobilität durch Wohnsitzregelungen kann als temporäre und streng begrenzte Maßnahme gerechtfertigt sein, um Kommunen vor Belastungsspitzen zu schützen und einer übermäßigen Segregation entgegenzuwirken. Dem stehen aber möglicherweise geringere Chancen der Arbeitsmarktintegration gegenüber.

I. BESTANDSAUFNAHME

682. Die asylbedingte Zuwanderung nach Europa hat im Jahr 2015 die wirtschaftspolitische Debatte beherrscht. In diesem Jahr sind jedoch aufgrund der erschwerten Einreise deutlich **weniger Menschen asylbedingt in die Europäische Union (EU) zugewandert**. So reagierten einige Mitgliedstaaten und Westbalkanländer auf die erhöhte Migration mit der Schließung ihrer Grenzen. Zudem haben das Abkommen mit der Türkei und eine verschärfte Asylpraxis in Bezug auf einige Herkunftsländer stark dämpfend auf die Zuwanderung gewirkt.

Bei den von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) registrierten illegalen Grenzübertritten zeigen sich jedenfalls bislang kaum Verlagerungen auf andere Fluchtrouten. [↪ ABBILDUNG 89 OBEN LINKS](#) Darüber hinaus wurden im Rahmen des Abkommens mit der Türkei bisher nur wenige Syrer auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt.

683. Dies alles führt dazu, dass **in Deutschland mittlerweile deutlich weniger zusätzliche Asylsuchende** registriert werden. [↪ ABBILDUNG 89 OBEN RECHTS](#) Im vergangenen Jahr wurden insgesamt 1,1 Mio Registrierungen vorgenommen, davon alleine 500 000 im vierten Quartal. Aufgrund von Mehrfacherfassungen und Weiterreisen schätzt das Bundesministerium des Innern, dass im vergangenen Jahr tatsächlich lediglich 890 000 Asylsuchende nach Deutschland gekommen sind. In den ersten drei Quartalen 2016 sind lediglich rund 270 000 Registrierungen hinzugekommen, davon ein Großteil im ersten Quartal. Diese Trendumkehr wird den in diesem Kapitel diskutierten Analysen der ökonomischen Folgen der Flüchtlingsmigration nach Deutschland zugrunde gelegt.

Diese Annahme ist jedoch keineswegs gleichbedeutend mit einer Aussage über die hier nicht weiter diskutierte langfristige globale Bedeutung des Phänomens. Vielmehr erwächst den reichen Volkswirtschaften aus den vielfältigen politischen Spannungen und weltweiten Konflikten schon aus eigenem Interesse erhebliche Verantwortung. Deshalb sollten sie vor Ort darauf hinwirken, dass Armut und Unterdrückung künftig als Wanderungsmotive an Bedeutung verlieren.

684. Das vielleicht bedeutsamste Hemmnis bei der administrativen und wirtschaftspolitischen Bewältigung der im vergangenen Jahr erlebten Zuwanderung ist deren schiere Größenordnung. Ein Großteil der eingereisten Asylsuchenden konnte aufgrund von **Kapazitätsengpässen** erst nach einigen Monaten einen Asylantrag stellen und befindet sich derzeit noch im Asylverfahren. So hatte das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zum Monatsende September 2016 über 580 000 Asylanträge noch nicht entschieden.

685. Im vergangenen Jahr und im ersten Halbjahr 2016 wurden rund **300 000 Asylverfahren positiv entschieden** (anerkannte Asylbewerber). Dies entspricht einer im historischen Vergleich hohen Gesamtschutzquote von 56 %. Mit einer positiven Entscheidung ist eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis verbunden. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis hängt jedoch vom Schutzstatus ab:

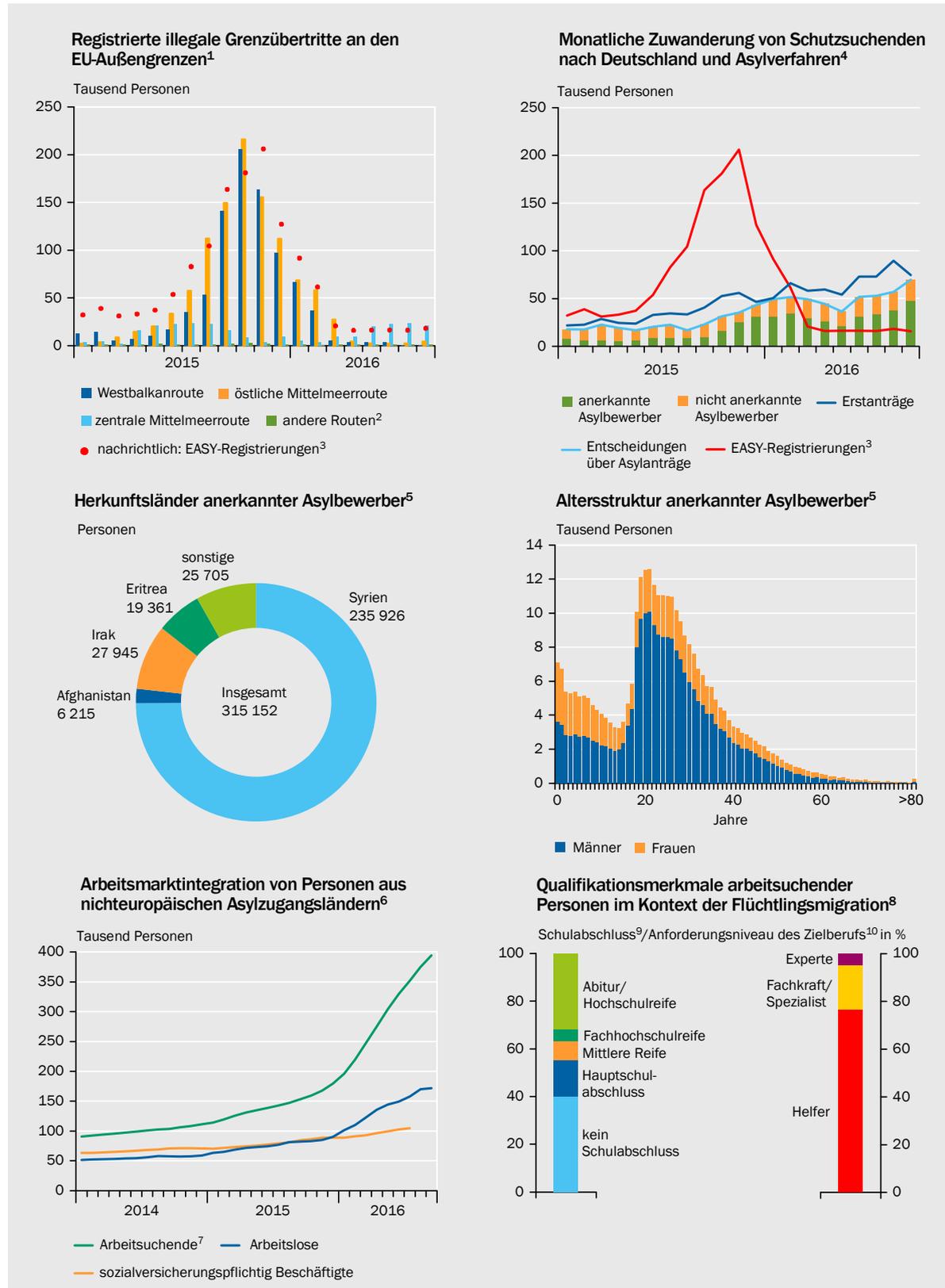
- **Rechtsstellung als Flüchtling:** Anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 3 AsylG) oder Asylberechtigte gemäß Grundgesetz (Artikel 16a) erhalten eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. In diese Gruppe fallen 91 % der positiven Entscheidungen im Zeitraum von Januar 2015 bis Juni 2016. Es besteht ein Anspruch auf privilegierten Familiennachzug für den Ehepartner und die minderjährigen Kinder. Wird der Antrag innerhalb von drei Monaten nach der Anerkennung gestellt, muss nicht nachgewiesen werden, dass der Lebensunterhalt gesichert ist und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht.
- **Gewährung von subsidiärem Schutz:** Personen, denen zwar nicht die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, denen im Herkunftsland aber ernsthafter Schaden droht, können nach § 4 AsylG diesen Schutzstatus erhalten. Die damit verbundene Aufenthaltserlaubnis besteht zunächst nur für ein Jahr. Mit dem Asylpaket II wurde für diese Gruppe der Familiennachzug für zwei Jahre ausgesetzt. Im genannten Zeitraum entfielen 8 % der positiven Entscheidungen auf diesen Schutzstatus. Dabei zeigt sich ein deutlicher Anstieg. Im dritten Quartal 2016 wurde bei über 55 % der positiven Entscheidungen lediglich subsidiärer Schutz gewährt.
- **Feststellung eines Abschiebungsverbots:** Personen, für die das BAMF nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG ein Abschiebungsverbot feststellt, erhalten in der Regel ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst ein Jahr. Zwischen Januar 2015 und Juni 2016 wurde dieser Status bei 1 % der positiven Entscheidungen gewährt.

Nicht erfasst wird mit der Gesamtschutzquote eine durch die Länder erlassene vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (**Duldung**) nach einem abgelehnten Asylantrag. Insgesamt lebten zum 31.12.2015 rund 150 000 Personen mit einer solchen Duldung in Deutschland.

686. Erhebungen des BAMF dokumentieren Eigenschaften der zwischen Januar 2015 und Juni 2016 anerkannten Asylbewerber:
- **Herkunft:** Über 75 % der anerkannten Asylbewerber stammen aus Syrien. [↘ ABBILDUNG 89 MITTE LINKS](#) Auf Personen aus Syrien entfielen zwar nur 40 % der Asylanträge. Jedoch ist ihre Anerkennungsquote hoch, und ihre Anträge werden durchschnittlich schneller bearbeitet.
 - **Alter und Geschlecht:** Von den anerkannten Asylbewerbern sind fast 70 % jünger als 30 Jahre und rund 70 % männlich. [↘ ABBILDUNG 89 MITTE RECHTS](#)
687. Die Arbeitsmarktstatistik erfasst Personen aus ausgewählten nichteuropäischen Asylzugangsländern als Gruppe und dokumentiert daher die Integration der Asylbewerber in den Arbeitsmarkt: [↘ ABBILDUNG 89 UNTEN LINKS](#)
- **Arbeitsuche und Arbeitslosigkeit:** Zwischen Dezember 2014 und September 2016 hat sich die Zahl arbeitsloser Personen aus nichteuropäischen Asylzugangsländern um rund 110 000 Personen erhöht. Noch stärker gestiegen ist für diesen Länderkreis in diesem Zeitraum mit etwa 280 000 Personen die Anzahl Arbeitsuchender, in der neben den Arbeitslosen unter anderem Personen enthalten sind, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen.

▾ **ABBILDUNG 89**

Flüchtlingsmigration: Bestandsaufnahme



1 – Mehrfacherfassungen von Personen an derselben oder einer anderen Außengrenze möglich; Quelle: Frontex. 2 – Westliche Mittelmeerroute, westafrikanische Route, zirkuläre Route von Albanien nach Griechenland, östliche Grenzroute. 3 – Erfassung von Asylbegehrenden in Deutschland; Quelle: BMI. 4 – Quelle: BAMF. 5 – Personen, deren Erst- oder Folgeanträge zwischen Januar 2015 und Juni 2016 mit folgenden Entscheidungen abgeschlossen wurden: Anerkennung als Asylberechtigter, Anerkennung als Flüchtling, Gewährung von subsidiärem Schutz oder Feststellung eines Abschiebungsverbots; Quelle: BAMF. 6 – Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien. 7 – Darunter fallen u.a. Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. 8 – Asylbewerber, anerkannte Asylbewerber und geduldete Ausländer; Quelle: BA, Stand: September 2016, eigene Berechnung. 9 – Für 29 % der insgesamt 367 425 Personen liegen keine Angaben vor. 10 – Für 24 % der insgesamt 367 425 Personen liegen keine Angaben vor. Das Anforderungsniveau an den Zielberuf wird von der Bundesagentur für Arbeit beim Vermittlungs- und Beratungsgespräch festgelegt.

Daten zur Abbildung

- **Beschäftigung:** Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat sich in dieser Gruppe seit Dezember 2014 um rund 35 000 Personen auf fast 105 000 Personen im Juli 2016 erhöht. Diese Zahlen spiegeln wider, dass nun vermehrt Personen anerkannt werden, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Diese finden jedoch häufig erst verzögert eine Beschäftigung.

Seit Juni 2016 werden von der Bundesagentur für Arbeit Angaben zu arbeitssuchenden Personen im Kontext von Flüchtlingsmigration ausgewiesen. Dazu zählen Asylbewerber, anerkannte Asylbewerber sowie Geduldete. Von den rund 220 000 Personen, für die im September 2016 Angaben zu ihrer **Schulbildung** vorlagen, hatten 38 % keinen Schulabschluss, 32 % verfügten über eine Hochschulreife. [↪ ABBILDUNG 89 UNTEN RECHTS](#)

688. Der formale Abschluss ist jedoch nur ein unscharfer Indikator des Potenzials für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Zum einen unterscheiden sich die **schulischen Standards:** Aus internationalen Schülervergleichstests leitet Wößmann (2016) ab, dass 65 % der syrischen, dagegen jedoch nur 16 % der deutschen Achtklässler nicht über die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definierten Grundkompetenzen verfügen. Zum anderen ist für den Integrationserfolg entscheidend, inwiefern die in den Herkunftsländern erworbenen Qualifikationen auf die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts übertragbar sind (Bauer, 2015).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die **sprachlichen und kulturellen Barrieren** bei den zuletzt zugewanderten Schutzsuchenden größer ausfallen dürften als bei früheren Zuwanderern (JG 2015 Ziffer 519). Dies spiegelt sich in dem von der Bundesagentur für Arbeit beim Vermittlungs- und Beratungsgespräch festgelegten **Anforderungsniveau an den Zielberuf** wider. Drei Viertel der erfassten Arbeitssuchenden werden für Helfer- und Anlernertätigkeiten vorgesehen, für die ein formaler beruflicher Bildungsabschluss nicht oder nur in Grundzügen vorausgesetzt wird. [↪ ABBILDUNG 89 UNTEN RECHTS](#)

II. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN

689. Aufbauend auf dem Jahresgutachten 2015/16 (Ziffern 18 ff.) hat der Sachverständigenrat in seiner Konjunkturprognose für 2016 und 2017 im März 2016 die **direkten Ausgaben der öffentlichen Hand**, die zum Beispiel für Unterbringung, Verpflegung und Integrationsmaßnahmen entstehen, bis zum Jahr 2017 abgeschätzt und als tragfähig eingeordnet. Diese Schätzungen zu den **kurzfristigen Auswirkungen** der Flüchtlingsmigration werden im Folgenden auf Basis verringerter zukünftiger Zuwanderungszahlen aktualisiert.

Zusätzlich gibt eine **Tragfähigkeitsanalyse** Aufschluss über die zu erwartenden zusätzlichen Nettokosten in der **langen Frist**. Die Analyse zeigt für unterschiedliche Szenarien, dass die Integration in den Arbeitsmarkt die entschei-

dende Größe darstellt. Durchgehend erweist sich dabei, dass die Flüchtlingsmigration des vergangenen und der anstehenden Jahre aller Voraussicht nach keine erhebliche langfristige Zusatzbelastung für die öffentlichen Haushalte darstellt. Da diese Zuwanderung nur einen geringen Einfluss auf den demografischen Wandel hat, kann sie jedoch genauso wenig eine nennenswerte Minderung des Tragfähigkeitsproblems der öffentlichen Haushalte mit sich bringen.

1. Kurzfristige Mehrausgaben tragbar

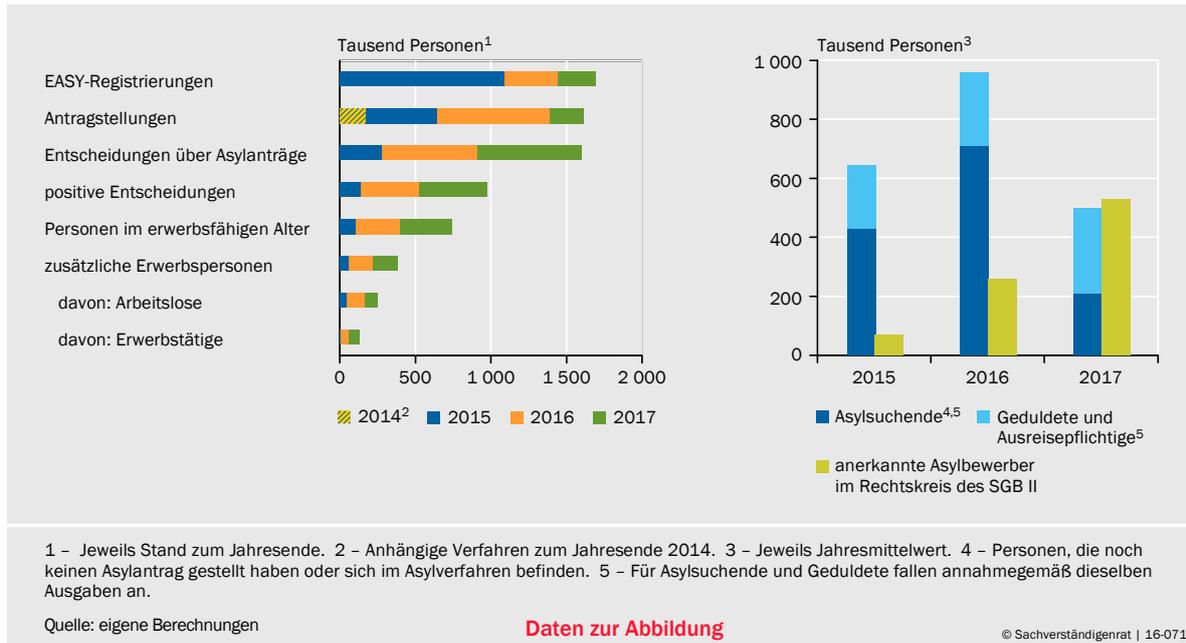
690. Wie alle Simulationsrechnungen sind die hier vorgelegten Ergebnisse stark annahmegetrieben. Den Schätzungen liegen folgende Methodik und Annahmen zugrunde: [↘ TABELLE 28 SEITE 353](#)

- **Registrierungen und Anerkennungen:** Zunächst werden die Anzahl der Personen im Asylverfahren und die Anzahl der neu anerkannten oder abgelehnten Asylbewerber auf monatlicher Basis geschätzt. [↘ ABBILDUNG 90 LINKS](#) Bis September wurden im laufenden Jahr 270 000 Asylsuchende in Deutschland registriert, allerdings mit deutlich sinkender Tendenz im Zeitablauf. Momentan zeichnet sich kein nennenswerter Wiederanstieg ab. Der Sachverständigenrat geht in seinen Projektionen von insgesamt 350 000 Personen im Jahr 2016 aus. Für das kommende Jahr wird ein weiteres Absinken auf 250 000 Asylsuchende unterstellt.
- **Arbeitsmarktintegration:** In einem zweiten Schritt wird die Anzahl der anerkannten Asylbewerber mit Annahmen über die Partizipations- und Arbeitslosenquoten verknüpft. Der Sachverständigenrat geht auf der Basis bisheriger Integrationsverläufe (Brücker et al., 2015) davon aus, dass bis zum Ende dieses Jahres im Vergleich zum Jahresende 2014 zusätzlich etwa 220 000 anerkannte Asylbewerber dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden, davon dürften 160 000 Personen registriert arbeitslos und 60 000 Personen erwerbstätig sein. [↘ ABBILDUNG 90 LINKS](#) Im Jahr 2017 dürfte die Arbeitslosigkeit weiterhin deutlicher steigen als die Erwerbstätigkeit. Zum Jahresende 2017 werden von den anerkannten Asylbewerbern im Vergleich zum Jahresende 2014 voraussichtlich zusätzlich etwa 250 000 Personen registriert arbeitslos und 130 000 Personen erwerbstätig sein.
- **Ausgaben:** Anschließend werden die ermittelten Personen im Asylverfahren und die Anzahl der neu anerkannten oder abgelehnten Asylbewerber mit den Ausgaben pro Person verknüpft. [↘ ABBILDUNG 90 RECHTS](#) [↘ TABELLE 28](#)

691. Unter der Annahme, dass die asylbedingte Zuwanderung nicht erneut ansteigt, bleiben die **kurzfristigen Mehrausgaben der öffentlichen Hand tragbar**. Insgesamt schätzt der Sachverständigenrat die direkten Ausgaben durch die Flüchtlingsmigration in den Jahren 2016 und 2017 in einem Basisszenario auf rund 12,8 Mrd Euro beziehungsweise 10,3 Mrd Euro (0,4 % beziehungsweise 0,3 % in Relation zum nominalen BIP). Das umfasst die Ausgaben für Asylbewerber, Personen, die noch keinen Asylantrag stellen konnten, und Geduldete. Mehrausgaben im Bereich SGB II und für Integrationsmaßnahmen für aner-

▸ **ABBILDUNG 90**

Stufen der Arbeitsmarktintegration und Empfänger von sozialen Leistungen im Basisszenario (2015 - 2017)



kannte Asylbewerber sowie höhere Verwaltungskosten sind ebenfalls berücksichtigt. [▸ TABELLE 28](#)

Nicht modelliert sind zusätzliche Ausgaben, die möglicherweise in den Bereichen Bildung, [▸ ZIFFERN 703 FF.](#) innere Sicherheit oder öffentliche Investitionen anstehen. Bei höherer Zuwanderung oder einer Variation der Annahmen zum Integrationsprozess ergeben sich in der kurzen Frist kaum höhere Ausgaben. In vergangenen Veröffentlichungen hat der Sachverständigenrat höhere Kosten geschätzt, da mit einer stärkeren Zuwanderung gerechnet wurde (JG 2015 Ziffer 28; Konjunkturupdate 2016).

2. Geringe Auswirkungen auf langfristige Tragfähigkeit

692. Im Hinblick auf die langfristigen Auswirkungen der hohen Zuwanderungszahlen liegt ein breites Spektrum von Einschätzungen vor. Aussagen, welche die Flüchtlingsmigration als eine langfristig lohnende Investition einordnen (Fratzcher und Junker, 2015), stehen dabei der Aussage gegenüber, dass die fiskalische Dividende voraussichtlich negativ sei (Raffelhüschchen und Moog, 2016).

Daher hat der Sachverständigenrat in Zusammenarbeit mit Martin Werding von der Ruhr-Universität Bochum eine eigene **Tragfähigkeitsanalyse** erstellt (Aretz et al., 2016). Dieser Ansatz ermittelt den möglichen dauerhaften Einfluss der asylbedingten Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen. Verschiedene Institutionen in Verwaltung und Wissenschaft nutzen ähnliche Modelle, um die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen zu evaluieren und gegebenenfalls einen Handlungsbedarf für die Finanzpolitik aufzuzeigen (BMF, 2016; Europäische Kommission, 2016; IWF, 2016).

693. Diese langfristig ausgerichtete Betrachtung zeigt, dass die mit der Flüchtlingsmigration des vergangenen und der anstehenden Jahre verbundenen zusätzlichen Ausgaben kaum auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durchschlagen. Entscheidend ist bei den betrachteten Szenarien vor allem die Arbeitsmarktintegration. Je schneller und umfassender sie gelingt, desto geringer sind die langfristigen fiskalischen Kosten.

Dieses Resultat **stimmt qualitativ** mit dem Ergebnis von Bonin (2016) überein, der eine ähnliche Analyse mit dem Konzept der **Generationenbilanzierung** durchführt. Hierbei wird in verschiedenen Szenarien die Integrationsdauer variiert. Die Qualifikation der Flüchtlinge ist dabei der zentrale Treiber der Kostenschätzung. Raffelhüschen und Moog (2016) verwenden denselben Ansatz und kommen allerdings zu einer wesentlich pessimistischeren Einschätzung. Ein direkter **quantitativer Vergleich** dieser Studien mit der vorliegenden Analyse ist nicht möglich, da sich die Annahmen zur Fortschreibung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben unterscheiden. [↘ KASTEN 24](#)



Grundsätzlich ist die Berechnung von Tragfähigkeitslücken mit dem vom Sachverständigenrat genutzten Verfahren und der Generationenbilanzierung äquivalent. Allerdings werden unterschiedliche Annahmen getroffen. Bei der vom Sachverständigenrat durchgeführten **Tragfähigkeitsanalyse** werden die altersspezifischen Staatsausgaben in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung meist etwa 50 bis 60 Jahre in die Zukunft fortgeschrieben. Dabei handelt es sich um Ausgaben in den Bereichen Alterssicherung, Gesundheit und Pflege, Arbeitsmarkt und Grundsicherung sowie Bildung und Familie. Alle weiteren Ausgaben werden als konstante Quoten in Relation zum BIP fortgeschrieben. Damit steigen zum Beispiel die Ausgaben für Verteidigung oder die öffentliche Verwaltung per Annahme genauso schnell wie die Einkommen. Die Staatseinnahmen werden ebenfalls als konstante BIP-Quoten fortgeschrieben. Die Idee dahinter ist, die Einnahmepolitik über die Zeit fortzuschreiben und durch eine Projektion der Staatsausgaben somit den Handlungsbedarf aufzuzeigen. Bei der **Generationenbilanzierung** werden hingegen die heutigen Einnahmen und Ausgaben den einzelnen Alterskohorten zugerechnet und anschließend in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung über mehr als 100 Jahre fortgeschrieben. Dieser Vorgehensweise liegt zum Beispiel die Annahme zugrunde, dass die Kosten für alle öffentlichen Güter jeweils von der Zahl der Nutzer abhängen. Bei der Zurechnung gibt es aber Ermessensspielraum, etwa bei den Bildungsausgaben, den Ausgaben für Verwaltung, Verteidigung, Infrastruktur oder den indirekten Steuern. Zum Teil werden bestimmte Posten nicht zugerechnet und verbleiben als Staatskonsum. Welche der beiden Annahmen plausibler ist, lässt sich nicht abschließend beurteilen.

694. Ein wesentlich **positiveres Bild** zeichnet nur die Studie von Fratzscher und Junker (2015). Die veröffentlichten Ergebnisse wurden insbesondere kritisiert, weil angebots- und nachfrageseitige Effekte doppelt berücksichtigt wurden (van Suntum und Schultewolter, 2016). In der Tat zeigt sich, dass sich bei korrekter Behandlung der verwendeten Zahlen die veröffentlichten Ergebnisse qualitativ in ihr Gegenteil verkehren, sie ergeben also eine negative fiskalische Bilanz.
695. Die Ergebnisse der Tragfähigkeitsanalyse können zu **verschiedenen Kennzahlen verdichtet** werden, beispielsweise in die über den Projektionszeitraum bis zum Jahr 2080 ermittelte Entwicklung der **Schuldenstandsquote** für den

Gesamtstaat. Da die Analyse darauf ausgerichtet ist, den Handlungsbedarf bei der Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte aufzuzeigen, der aus den aktuellen gesetzlichen Weichenstellungen und den zu erwartenden demografischen Entwicklungen erwächst, handelt es sich dabei nicht um eine langfristige Prognose der Schuldenstandsquote, sondern um eine Projektion, bei der alternative Szenarien betrachtet werden.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die von der Politik in der Realität bei einer solchen Entwicklung über kurz oder lang angestrengt werden müssten, um dieser entgegenzuwirken, gehen bewusst nicht in die Berechnung ein: Die **Abschätzung der Größenordnung**, welche diese Maßnahmen aufweisen müssten, stellt ja gerade ein Ziel der Analyse dar. Von noch größerer Bedeutung ist die **Sensitivität der Größenordnung** im Hinblick auf einzelne Annahmen zu Zuwanderung und Integration sowie auf Veränderungen der aktuellen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Sie kann wichtige Anhaltspunkte für das wirtschaftspolitische Handeln geben.

696. Der mit dieser hypothetischen Entwicklung verbundene Handlungsbedarf lässt sich durch den Ausweis der **Tragfähigkeitslücke** anschaulicher darstellen. Diese gibt an, um welchen Anteil des BIP die öffentlichen Haushalte im Vergleich zum Status quo jährlich und dauerhaft über Einnahmeerhöhungen oder Ausgabenkürzungen konsolidiert werden müssten, um langfristig die Budgetbeschränkung des Staates einzuhalten. Dies könnte nur gelingen, wenn langfristig die Primärsalden ausreichen, um die Staatsschulden zu tilgen. Veränderungen der ausgewiesenen Tragfähigkeitslücke stellen darüber hinaus dar, welche aktuellen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen mehr oder weniger geeignet sind, um das langfristige Problem der Tragfähigkeit zu mindern.
697. In das Modell fließen vom Sachverständigenrat geschätzte **Ausgaben** für Asylsuchende vor und während des Verfahrens ein. Zudem berücksichtigt es eine **schrittweise Arbeitsmarktintegration** anerkannter Asylbewerber. Ausgangspunkt für die Analyse ist ein **Basisszenario**, das die aktuelle Flüchtlingsmigration berücksichtigt und in die Zukunft fortschreibt. Die Annahmen sind in [KASTEN 24](#) zusammengefasst. Weitere Details zur Modellierung und den Annahmen finden sich in vergangenen Publikationen des Sachverständigenrates (zuletzt JG 2014; Expertise 2011) sowie im Arbeitspapier zu der vorliegenden Analyse (Aretz et al., 2016).

▸ KASTEN 24

Methodik und Annahmen zur Tragfähigkeitsanalyse für die Flüchtlingsmigration

Die Entwicklung des **BIP** folgt in der hier vorgelegten Tragfähigkeitsanalyse einem einfachen neoklassischen Wachstumsmodell, das um den Faktor Humankapital ergänzt wird. Diejenigen **Posten des Primärsaldos**, also des um Zinsausgaben bereinigten Finanzierungssaldos, die von der demografischen Struktur unbeeinflusst sind, werden in der Analyse um konjunkturelle Effekte bereinigt und als konstante Quoten am BIP fortgeschrieben. Die Annahme dahinter ist, dass die Staats- und Einnahmequoten bei konstanten politischen Präferenzen ungefähr konstant bleiben dürften.

Entwicklungspfade der altersspezifischen Ausgaben werden unter Annahmen zu Geburten- und Sterbeziffern gemäß einer **Fortschreibung der Demografiestruktur** berechnet. Dadurch ergibt sich bei einer alternden Bevölkerung zum Beispiel eine steigende Quote der Rentenausgaben am BIP. Die **Zinsausgaben** werden unter Annahme eines Refinanzierungszinssatzes anhand der fortgeschriebenen Schuldenstandsentwicklung geschätzt. Der Realzins auf langfristige Staatsschuldtitel wird, ausgehend von aktuell niedrigeren Ist-Daten nach einem kurzen Anpassungszeitraum bis zum Jahr 2020, vereinfachend durch einen konstanten Aufschlag in Höhe von 1,5 Prozentpunkten auf die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität bestimmt. Die zur Ermittlung des Nominalzinses erforderliche Inflationsrate wird auf 2,0 % p.a. gesetzt. In Bezug auf die hier analysierten Sensitivitäten spielt der Zinssatz jedoch keine wesentliche Rolle. Insbesondere bei der Tragfähigkeitslücke heben sich ein positiver Effekt auf die Zinsausgaben und ein negativer Effekt über die stärkere Diskontierung zukünftiger Finanzierungssalden nahezu auf (Aretz et al., 2016).

Für die Flüchtlingsmigration wird im Basisszenario davon ausgegangen, dass die Zuwanderungszahlen bis zum Jahr 2021 auf die Werte des Jahres 2013 zurückgehen. Es wird also eine **erhöhte Zuwanderung** über den Zeitraum von sieben Jahren modelliert. Nach ihrer Anerkennung verbleiben per Annahme alle Asylbewerber dauerhaft im Land. Für die sonstige Migration werden die Zahlen der 1. Variante der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung genutzt. Diese werden jedoch um die darin eingestellte Anzahl der Asylsuchenden bereinigt, da deren Anzahl über die monatliche Modellierung des Sachverständigenrates separat geschätzt wird.

Die Ausgaben für die Asylbewerber sind vor allem kurzfristig relevant. Der langfristige **fiskalische Effekt** der Flüchtlingszuwanderung hängt von weiteren Annahmen ab: [↘ TABELLE 28](#)

- **Anerkannte Asylbewerber:** Zunächst wird ermittelt, wie viele der anerkannten Asylbewerber dem Arbeitsmarkt pro Jahr zusätzlich zur Verfügung stehen. Der Sachverständigenrat nutzt dazu ein Modell, in dem abhängig von der Anzahl der monatlichen Zuwanderer und der Bearbeitungskapazitäten beim BAMF die durchschnittliche Dauer bis zur Anerkennung geschätzt wird. Begrenzte Kapazitäten haben im Verlauf des Jahres 2015 zu einem erheblichen **Bearbeitungsstau** geführt. Danach müssen Asylsuchende, die bis zum Frühjahr 2016 ankamen, je nach Szenario mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von bis zu 19 Monaten rechnen. [↘ ABBILDUNG 91 LINKS](#) Zudem hängt die Zahl der Personen, die dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehen, von der Schutzquote ab, also dem Anteil positiv entschiedener Asylverfahren.
- **Geschwindigkeit der Arbeitsmarktintegration:** Im Basisszenario werden nach der Anerkennung der Asylbewerber ein Anstieg der Erwerbsquoten und ein Rückgang der Arbeitslosenquoten unterstellt. Der zeitliche Verlauf dieser Größen stimmt mit der Erfahrung früherer Flüchtlingsmigration überein, wenngleich sich die aktuelle Zusammensetzung nach Herkunftsländern von der früheren unterscheidet (Brücker et al., 2015). Demnach ändern sich die Quoten zunächst sehr schnell, über die Zeit nimmt die „Integrationsgeschwindigkeit“ aber ab. Nach 13 Jahren stellen sich annahmegemäß die durchschnittlichen geschlechtsspezifischen Erwerbs- und Arbeitslosenquoten ein, die sich im Jahr 2014 für Ausländer in Deutschland ergaben. [↘ ABBILDUNG 91 RECHTS](#)
- **Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsstruktur:** Anerkannte Asylbewerber, die nicht für ihren Lebensunterhalt aufkommen können und leistungsberechtigt sind, erhalten **Leistungen nach dem SGB II**. Damit haben die Annahmen über deren durchschnittliche Kosten ebenfalls einen Einfluss auf die Staatsfinanzen. Zudem beeinflusst der **Frauenanteil** unter den anerkannten Asylbewerbern die Schuldenprojektion, da die Erwerbsbeteiligung von Frauen aus Asylherkunftsländern im Allgemeinen wesentlich geringer als die der Männer ist. Die **Annahmen zur Alters- und Geschlechtsstruktur** lehnen sich an Daten des BAMF zu im Jahr 2015 und im ersten Halbjahr 2016 anerkannten Asylbewerbern an.

TABELLE 28

Annahmen zur Flüchtlingsmigration

Zuwanderung (Z)	Basisszenario	Sensitivitätsanalysen
EASY-Registrierungen 2016	350 000	
EASY-Registrierungen 2017 - 2020, jährlich	250 000	Z1: 500 000
EASY-Registrierungen 2021 - 2025, jährlich ¹	wie 2013	Z3: 250 000
Asylantragsteller ab März 2016 ²	90 %	
Anteil der Anerkennungen (Schutzquote 2016 - 2020) ^{1,3}	60 %	Z4: 80 %
Frauenanteil	30 %	Z2: 50 %
Erhöhung der Kapazitätsgrenzen bei der Antragstellung und der Entscheidung ab September 2016 um monatlich jeweils ⁴	3 %	
Anzahl Monate bis zur Ausreise abgelehnter Asylbewerber	4	
Anzahl zusätzlicher Duldungsmonate für 5 % der abgelehnten Asylbewerber ⁵	20	
Geburtenziffer anerkannter Asylbewerber (restliche Bevölkerung: 1,4)	1,8	
Kosten (K)		
Monatliche Ausgaben im Verfahren einschließlich Pauschale für Verwaltungsausgaben ⁶	900 Euro	K1: 1 400 Euro
Jährliche Integrationsausgaben im 1. Jahr nach Anerkennung ⁷	2 000 Euro	
Jährliche Integrationsausgaben im 2. Jahr nach Anerkennung ⁷	1 000 Euro	
Durchschnittliche Ausgaben für Ausreisende	500 Euro	
Monatliche Ausgaben im Jahr 2016 ⁸ für SGB II-Leistungen für alle Leistungsbezieher	550 Euro	K2: +5 %
Arbeitsmarkt (A)		
Differenz der Erwerbsquote/Arbeitslosenquote im Vergleich zum Basisszenario	-	A1: -10 %/+10 %
Verlauf der Arbeitsmarktintegration	konkav	A2: linear
Angleichungszeitraum Erwerbsquote und Arbeitslosenquote an Durchschnitt ⁹	13 Jahre	A3: 25 Jahre
Qualifikation: Faktor in niedrigster Stufe, das x-fache der einheimischen Bevölkerung ¹⁰	3	
Qualifikation: Faktor in höchster Stufe, das x-fache der einheimischen Bevölkerung ¹⁰	0,5	
Qualifikation und Erwerbsquoten folgender Generationen	wie sonstige Migranten	

1 – Für den Zeitraum ab 2026 wie im Jahr 2013. 2 – Der korrigierte Anteil spiegelt den Abschlag aufgrund von Rück- oder Weiterreisen und Doppelzählungen wider. Von Januar 2015 bis Februar 2016 80 %. 3 – Bezogen auf den Zeitpunkt der Ankunft. In den Jahren 2014 und 2015 wird die Gesamtschutzquote ebenfalls geschätzt. Sie steigt annahmegemäß bis zum angegebenen Wert. Für Szenario Z3 erhöhte Schutzquote bis 2025. 4 – Die Kapazitätsgrenze bei der Antragstellung/Entscheidung ergibt sich aus dem Mittelwert der Anträge/Entscheidungen der vergangenen drei Monate. Diese Grenze wird monatlich um den angegebenen Prozentsatz bis zu einer Kapazitätsgrenze von 85 000 monatlichen Antragstellungen ausgeweitet. Die Mindestbearbeitungszeit des Asylantrags beträgt zwei Monate. 5 – Monatlich reisen 0,1 % der vor dem Jahr 2015 geduldeten Personen aus. Die Ergebnisse der Analyse sind wenig sensitiv im Hinblick auf die Duldungsdauer. 6 – Für die Zeit der Duldung fallen monatliche Ausgaben in Höhe der Bruttoausgaben im Verfahren an. Geduldete nehmen nicht am Arbeitsmarkt teil. 7 – Für Qualifizierungsmaßnahmen etc. 8 – Die durchschnittlichen Ausgaben werden gemäß eines Mischindex aus der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität (70 %) und der Inflationsrate (30 %) fortgeschrieben. 9 – Durchschnittliche Arbeitslosenquote und durchschnittliche geschlechtsspezifische Erwerbsquote für Ausländer in Deutschland im Jahr 2014. 10 – Im Modell gibt es fünf Qualifikationsstufen. Es wird angenommen, dass sich unter den anerkannten Asylbewerbern ein niedrigerer Anteil in der höchsten und ein höherer Anteil in der niedrigsten Stufe befindet. Dazu werden die Anteile der bereits in Deutschland Lebenden so mit Faktoren multipliziert, dass sich etwa ein Prozentsatz von 60 % in der niedrigsten und 10 % in der höchsten Stufe ergibt (Wößmann, 2016).

Daten zur Tabelle

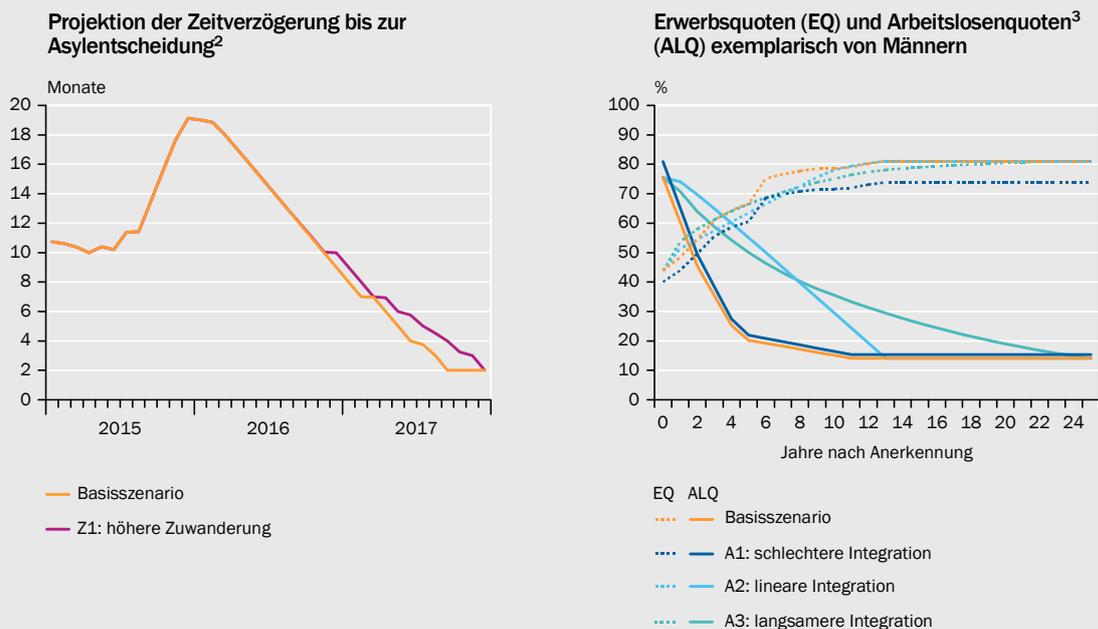
© Sachverständigenrat | 16-290

Das **Qualifikationsniveau** spielt im vorliegenden Modell nur eine Rolle für die Höhe der jeweiligen Einkommen im Falle einer Erwerbsbeteiligung. Es ist dabei rein rechnerisch von untergeordneter Bedeutung, da mit steigendem (durchschnittlichen) Einkommen per Annahme die Ausgaben und Einnahmen des Staates steigen und die Quoten am BIP daher annähernd unverändert bleiben. Ein

Zusammenhang zwischen dem Qualifikationsniveau und den Erwerbs- und Arbeitslosenquoten wird in diesem einfachen Modell hingegen nicht erfasst. Doch ist der Effekt dieser Quoten auf die Schuldenprojektion bei der Übertragung des Modells auf die Realität letztlich als ein Qualifikationseffekt interpretierbar: Denn je besser die Qualifikation der anerkannten Asylbewerber ist, desto niedriger dürfte deren Arbeitslosenquote ausfallen. Somit kann die geringere Tragfähigkeitslücke, die sich in der vorliegenden Analyse in Szenarien mit niedrigeren Arbeitslosenquoten ergibt, durchaus als Effekt einer besseren oder passgenaueren Qualifikation der anerkannten Asylbewerber interpretiert werden.

↳ **ABBILDUNG 91**

Annahmen zur Verfahrensdauer und Arbeitsmarktintegration von anerkannten Asylbewerbern¹



1 – Zu den Annahmen in den einzelnen Szenarien siehe Tabelle 28. 2 – Angegeben ist jeweils die durchschnittliche Zeitverzögerung für Personen, die in dem jeweiligen Monat ankommen. Die Gesamtdauer ergibt sich durch die Dauer von der Ankunft bis zur Antragstellung sowie die Dauer von der Antragstellung bis zur Entscheidung über den Asylantrag. 3 – Die ALQ von Ausländern lag im Jahr 2014 laut Bundesagentur für Arbeit bei 14 %, die geschlechtsspezifische EQ ausländischer Männer (Frauen) zwischen 15 und 65 Jahren betrug laut Mikrozensus 81 % (58 %). Die altersgruppenspezifischen ALQ werden bei 99 % zensiert, die altersgruppenspezifischen EQ bei 95 %. Da Asylbewerber teilweise bereits während des Asylverfahrens am Arbeitsmarkt partizipieren, wird für das Jahr 2016 eine erhöhte EQ von 55 % angenommen, mit entsprechend geringerer Steigerung der EQ in den Folgejahren.

Quellen: Aretz et al. (2016), Brücker et al. (2015)

Daten zur Abbildung

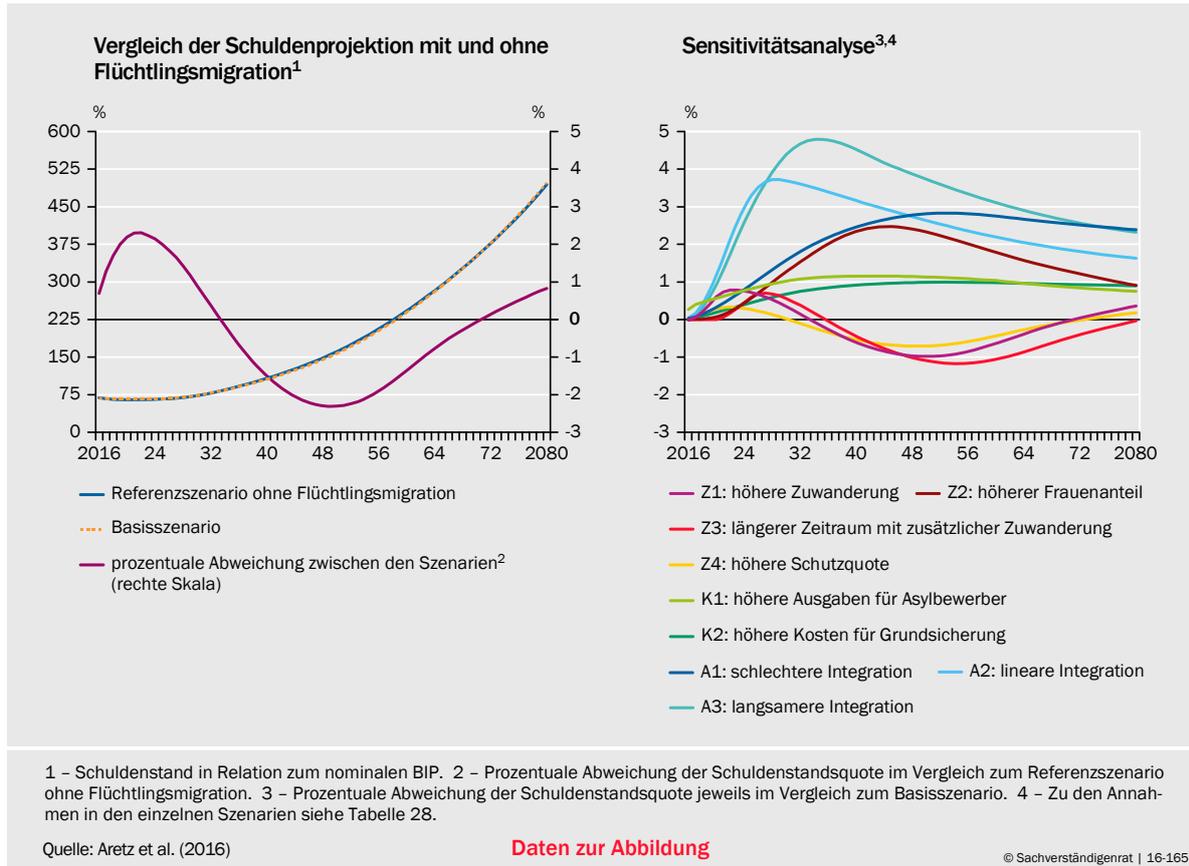
© Sachverständigenrat | 16-180

698. In einem ersten Schritt werden die Ergebnisse des Basisszenarios mit einem Referenzszenario verglichen, bei dem die Flüchtlingsmigration ab dem Jahr 2013 konstant bleibt. Dabei zeigt sich, dass sich **durch die zusätzliche Zuwanderung kaum Unterschiede** ergeben: [↳ ABBILDUNG 92 LINKS](#)

- Die **Tragfähigkeitslücke** beläuft sich für das Basisszenario im Jahr 2080 auf 4,2 %, im Referenzszenario auf 4,1 % des BIP. Dies bedeutet, dass die Flüchtlingsmigration dauerhaft einen um 0,1 Prozentpunkte höheren Budgetsaldo bedingt, um langfristig alle Staatsschulden zurückzahlen zu können. Dies lässt sich beispielsweise durch einen Vergleich mit dem Rentenpaket 2014 einordnen, das ebenfalls zu einer Erhöhung der Tragfähigkeitslücke um 0,1 Prozentpunkte geführt hat (Werding, 2016). Wird die Projektion der staatlichen Einnahmen und Ausgaben nur bis zum Jahr 2060 durchgeführt, sodass die Wirkungen des demografischen Wandels nach dem Jahr 2060 un-

▾ ABBILDUNG 92

Ergebnis der Tragfähigkeitsanalyse zur Flüchtlingsmigration



berücksichtigt bleiben, beläuft sich die Tragfähigkeitslücke auf 3,6 % im Basiss- und im Referenzszenario.

- Die **Schuldenprojektion** verläuft annähernd identisch und resultiert im Jahr 2080 in einer hypothetischen Schuldenstandsquote von knapp unter 500 % in Relation zum BIP. Diese Zahl ist – wie bereits ausgeführt – nicht als Prognose zu interpretieren, sondern zeigt plastisch den Handlungsbedarf mit Blick auf die Demografiefestigkeit der sozialen Sicherungssysteme (Expertise 2011 Ziffern 252 ff.; JG 2014 Ziffern 578 ff.; Werding, 2011, 2014, 2016; ▾ ZIFFER 593). Im Vergleich zum Referenzszenario ohne Flüchtlingsmigration ist die Schuldenstandsquote am Ende des Betrachtungszeitraums 4,1 Prozentpunkte oder 0,8 % höher. In absoluten Zahlen ist die Schuldenprojektion im Basisszenario nominal 1,9 Billionen Euro höher. Bei einer Diskontrate von 4 % entspricht dies einer Mehrbelastung von rund 156 Mrd Euro im Jahr 2016 oder, verteilt auf 64 Jahre, 2,4 Mrd Euro im Jahr. Das sind jährlich etwa 30 Euro je Einwohner.

699. Betrachtet man die prozentuale Abweichung der **Schuldenstandsquote im Vergleich** zum Referenzszenario ohne Flüchtlingsmigration, ergibt sich ein über die Zeit verändertes Bild. Es lässt sich grob in drei Phasen gliedern:

- **Erste Phase:** Zunächst ist die Schuldenprojektion im Basisszenario mit Flüchtlingen höher. Dies liegt zum einen an den Ausgaben für Asylbewerber im Verfahren. Zum anderen werden die meisten anerkannten Asylbewerber per Annahme zunächst keine Arbeit finden und daher Transfers erhalten.

- **Zweite Phase:** Nach einiger Zeit wendet sich das Bild. Die Zuwanderung und damit verbundene Ausgaben für Asylbewerber gehen zurück, die Arbeitsmarktintegration der anerkannten Asylbewerber schreitet weiter fort. Damit tragen zusätzliche Personen über Steuern und Abgaben zur Finanzierung der Staatsausgaben bei. Gleichzeitig erhalten aufgrund der Altersstruktur nur wenige anerkannte Asylbewerber Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). In dieser Phase zeigt das Basisszenario daher eine niedrigere Schuldenstandsquote an.
 - **Dritte Phase:** Sobald die ehemaligen Asylbewerber zu einem größeren Teil in die Rentenphase eintreten, wendet sich das Bild erneut. Nun überwiegt der negative Effekt des nicht tragfähigen GRV-Systems. Durch den heutigen Anstieg der Bevölkerungszahl wird der Altersquotient gegen Ende des Betrachtungszeitraums negativ beeinflusst, sodass die GRV höhere Defizite realisiert als im Fall ohne erhöhte Zuwanderung.
700. In einem nächsten Schritt wird untersucht, inwiefern die zugrunde liegenden Annahmen zur Flüchtlingsmigration die Schuldenprojektion und Tragfähigkeitslücken beeinflussen (Aretz et al., 2016). Es zeigt sich, dass selbst verschiedene Annahmen, die sich negativ auf die Schuldenprojektion auswirken, aufgrund recht **geringer Sensitivitäten** das grundsätzliche Ergebnis nicht ändern. [↘ TABELLE 29](#) [↘ ABBILDUNG 92 RECHTS](#)
- **Zuwanderungszahlen:** Höhere Zuwanderungszahlen (Z_1), ein höherer Frauenanteil (Z_2), ein längerer Zeitraum mit zusätzlicher Zuwanderung (Z_3) oder eine höhere Schutzquote (Z_4) erhöhen langfristig die Schuldenstandsquote um weniger als 1 % im Vergleich zum Basisszenario. Die Tragfähigkeitslücke bleibt nahezu unverändert. Die Gründe sind zum einen die oben beschriebenen gegenläufigen Effekte [↘ ZIFFER 699](#), zum anderen ist die Anzahl der anerkannten Asylbewerber im Vergleich zur Gesamtbevölkerung gering.
 - **Kosten:** Geänderte Annahmen zu den Kosten, wie höhere Ausgaben für Personen im Asylverfahren (K_1) oder für die Grundsicherung (K_2) führen zu ähnlich geringen Unterschieden. Dies ist wiederum auf den relativ kleinen Anteil der anerkannten Asylbewerber an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen. Bei einer höheren Schutzquote, also höheren Anerkennungszahlen, oder höherer Zuwanderung verstärkt sich sogar der zwischenzeitlich positive Effekt, da dann jeweils mehr Menschen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.
 - **Arbeitsmarktintegration:** Mittelfristig hätten wesentlich pessimistischere Annahmen zur Arbeitsmarktintegration etwas stärkere Effekte. Werden in jedem Jahr der Projektion 10 % niedrigere Erwerbsquoten und 10 % höhere Arbeitslosenquoten bei den anerkannten Asylbewerbern unterstellt (A_1), steigt die Schuldenprojektion im Vergleich zum Basisszenario sukzessive um bis zu 11,9 Prozentpunkte oder 2,4 % im Jahr 2080. Der Grund ist vor allem ein niedrigeres Wirtschaftswachstum aufgrund der geringeren Erwerbstätigenzahl. Zudem steigen die Transferleistungen. Variiert man die Integration ausgehend vom Basisszenario so, dass sich die Quoten linear an ihr langfristiges Gleichgewicht annähern (A_2), also zunächst langsamer und später

TABELLE 29

Vergleich der Tragfähigkeitslücke mit derjenigen im Basisszenario

Szenario	Änderung der Tragfähigkeitslücke: Projektionszeitraum bis ... in Prozentpunkten	
	2060	2080
Z1: höhere Zuwanderung	0,01	0,03
Z2: höherer Frauenanteil	0,04	0,03
Z3: längerer Zeitraum mit zusätzlicher Zuwanderung	- 0,02	0,03
Z4: höhere Schutzquote	0,00	0,02
K1: höhere Ausgaben für Asylbewerber	0,03	0,02
K2: höhere Kosten für Grundsicherung	0,03	0,03
A1: schlechtere Integration	0,09	0,09
A2: lineare Integration	0,05	0,05
A3: langsamere Integration	0,07	0,07

© Sachverständigenrat | 16-251

Daten zur Tabelle

schneller als im Basisszenario, ergibt sich hier im Vergleich zum Basisszenario eine um 1,6 % erhöhte Schuldenprojektion im Jahr 2080.

Nimmt man an, dass sich die Integration der anerkannten Asylbewerber zwar gemäß dem an Brücker et al. (2015) angelehnten konkaven Verlauf entwickelt, die Dauer bis zum langfristigen Gleichgewicht aber 25 statt 13 Jahre beträgt (A3), steigt die Schuldenprojektion bis zum Jahr 2080 ähnlich stark wie im Szenario mit höheren Arbeitslosen- und niedrigeren Erwerbsquoten (A1). Der Anstieg der Schuldenprojektion fällt im Vergleich zum Basisszenario zu Beginn wegen der höheren Kosten durch die zunächst langsamere Integration höher aus. Langfristig nähert es sich dem Szenario mit höheren Arbeitslosen- und niedrigeren Erwerbsquoten an.

701. Insgesamt dürfte die erhöhte Flüchtlingsmigration unter den getroffenen Annahmen das **Tragfähigkeitsproblem** insbesondere bei den Sozialversicherungen nicht spürbar vermindern und schon gar nicht weitgehend lösen. Vielmehr entsteht eine **langfristige Zusatzbelastung** für die öffentlichen Finanzen, die jedoch aller Voraussicht nach nicht besonders hoch sein dürfte. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verschlechtert sich langfristig nicht, wenn die Arbeitsmarktintegration gelingt. Mittelfristig könnte der Druck auf die öffentlichen Finanzen sogar etwas geringer sein. Ein schlechterer Verlauf der Arbeitsmarktintegration führt hingegen bereits mittelfristig zu einer höheren Belastung.

Daher ist aus fiskalischer Sicht eine langfristig angelegte, große **Integrationsanstrengung** nicht nur gerechtfertigt, sondern **notwendig**. Dies wird noch deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass hohe Arbeitslosigkeit, vor allem unter jungen Menschen, bereits vorhandene Potenziale brachliegen lässt und an ihnen zehrt, und dass sie verhindert, dass neue Potenziale erschlossen werden. Bei einer dauerhaft schlechten Arbeitsmarktintegration dürfte daher mit weiteren gesamtgesellschaftlichen Kosten zu rechnen sein, die in einer Analyse der fiskalischen Kosten nicht erfasst werden können.

III. HERAUSFORDERUNGEN DER INTEGRATION

702. Die Integration der anerkannten Asylbewerber in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt ist eine große Herausforderung. Die Bundesregierung hat in diesem Jahr mit dem **Integrationsgesetz** [↘ KASTEN 25](#) und weiteren Maßnahmen auf die hohe Flüchtlingszuwanderung reagiert. Im Folgenden werden diese Maßnahmen vorausschauend bewertet und weiterer Handlungsbedarf in den Bereichen des Wohnungsmarkts sowie der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt, soweit dieser bereits erkennbar ist. Politik und Verwaltung sind darüber hinaus aufgefordert, umfassende Anstrengungen zur Erfassung und Bereitstellung von Daten für die wissenschaftliche Evaluation der Integrationsmaßnahmen zu unternehmen. Nur so werden sich wirksame Maßnahmen identifizieren lassen (JG 2013 Kasten 16).

[↘ KASTEN 25](#)

Fördern und Fordern – Das Integrationsgesetz im Überblick

Im Mai 2016 hat die Bundesregierung ein **Integrationsgesetz** beschlossen, das am 7. Juli vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde. Der Fokus des Gesetzes liegt auf der Integration von Flüchtlingen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie im Bereich des Spracherwerbs. Darüber hinaus sollen bürokratische Hürden beseitigt werden.

Die Arbeitsmarktintegration wird durch vier Maßnahmen unterstützt: Erstens sollen **Berufsausbildungen für Geduldete gefördert** werden, indem die Altersgrenze für den Beginn einer Ausbildung aufgehoben wird. Zweitens soll **Rechtssicherheit bezüglich des Aufenthaltsstatus für Auszubildende** geschaffen werden. Auszubildenden wird ein sicherer Aufenthaltsstatus gewährt, der bei erfolgreichem Abschluss und Aufnahme einer ausbildungsadäquaten Beschäftigung um zwei Jahre verlängert wird. Drittens sollen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen zu einer **niedrigschwelligen Heranführung an den Arbeitsmarkt** beitragen. Hierfür sollen 100 000 Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Viertens soll die **Vorrangprüfung**, mit der insbesondere geprüft wird, ob ein weiterer geeigneter Bewerber aus Deutschland oder der Europäischen Union zur Verfügung steht, in den meisten Regionen für drei Jahre ausgesetzt werden. Damit wird auch die Tätigkeit in Leiharbeit ermöglicht.

Zusätzlich sollen **Integrations- und Sprachangebote erweitert** werden. Konkret werden die Integrationskurse von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten aufgestockt, wobei die Wertevermittlung einen höheren Stellenwert erhält. Außerdem soll die Wartezeit für Integrationskurse von drei Monaten auf sechs Wochen verkürzt werden. Kursanbieter werden verpflichtet, mehr Transparenz durch die Veröffentlichung freier Kursplätze zu schaffen.

Durch die Möglichkeit einer **befristeten Wohnsitzzuweisung für anerkannte Asylbewerber** soll die Integration in die Gesellschaft erleichtert werden. Dies bedeutet, dass anerkannte Asylbewerber in den ersten drei Jahren in dem Bundesland bleiben müssen, dem sie nach ihrer Ankunft zugewiesen wurden. Die Entscheidung, eine Wohnsitzzuweisung zu erteilen, liegt bei den Ländern, ebenso wie die kommunale Verteilung der anerkannten Asylbewerber. Zudem wurde eine **Zuzugssperre** in gewisse Gebiete angelegt. Ausnahmen bestehen für anerkannte Asylbewerber, die im Umfang von 15 Wochenstunden einer Ausbildung oder sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen und deren Einkommen über einem Betrag von aktuell 712 Euro im Monat liegt. Des Weiteren gilt eine **Pflicht zur Mitarbeit bei angebotenen Integrationsmaßnahmen und Integrations- oder Sprachkursen**. Bei einer Verweigerung sollen die Asylbewerberleistungen gekürzt werden.

Das Integrationsgesetz fordert von anerkannten Asylbewerbern, die eine **Niederlassungserlaubnis** anstreben, die Integration in die deutsche Gesellschaft. Wenn sie die deutsche Sprache (Sprachniveau C1) beherrschen und ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern, kann eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis bereits nach drei Jahren erteilt werden. Können sie zumindest Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 vorweisen und ihren Lebensunterhalt zumindest teilweise sichern, kann nach fünf Jahren ebenfalls eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden.

1. Bildung fördern und fordern

703. Der Integrationserfolg hängt davon ab, welches nutzbare Humanvermögen Zuwanderer mitbringen und welche weiteren Kenntnisse und Fertigkeiten sie am Zielort aufbauen. Im Mittelpunkt steht dabei zunächst die Sprache, denn die Aneignung beruflicher und fachlicher Qualifikation ist ohne entsprechende Sprachkompetenzen nur schwer zu realisieren. Es steht daher außer Frage, dass **erhebliche Investitionen in Bildung und Qualifikation** die Grundlage bilden müssen, um die produktive Kapazität der Flüchtlinge zu heben und sie in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren.

Entsprechend sollte die Bundesregierung der Förderung von Anstrengungen der Zugewanderten beim Erwerb von Bildung und Qualifikation eine **hohe Priorität** einräumen. Dabei darf sie sich nicht davon abschrecken lassen, wenn diese Bemühungen erst in einigen Jahren ihre volle Wirkung entfalten. Diese Förderung wird umso wirksamer sein, je besser sie mit den bereits bestehenden Angeboten von Betrieben, Sozialpartnern und Bürgerinitiativen verzahnt wird. Nicht zuletzt dürften große Anstrengungen erforderlich sein, die jungen Zugewanderten davon zu überzeugen, dass sich die Investition in Bildung und Qualifikation und die damit verbundenen Opportunitätskosten durch entgangenen Arbeitslohn langfristig auszahlen.

704. Die **Verfügbarkeit und Qualität von Sprach- und Integrationskursen**, verbunden mit den Anreizen des Integrationsgesetzes, legen dazu die Basis. Für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive ist ein verpflichtender Sprach- und Integrationskurs schon während des Asylverfahrens wichtig. Das gilt insbesondere angesichts der langen Verfahrensdauern und des Umstands, dass Asylsuchende bei ihrer Ankunft in Deutschland meist nicht über Deutschkenntnisse verfügen. Wie im Integrationsgesetz vorgesehen, sollte die Nutzung der Bildungsangebote gefördert und gefordert werden (SVR Migration, 2016a). Es sind bereits vermehrt Programme in Gang gesetzt worden, um die Kenntnisse und Fertigkeiten von Asylsuchenden frühzeitig zu erfassen (Martín et al., 2016).
705. Die **berufliche Ausbildung** eröffnet in Deutschland den Zugang zu vielen Bereichen des Arbeitsmarkts. Dies ist in den Herkunftsländern der Asylsuchenden oft anders. Um anerkannten Asylbewerbern ihrer Qualifikation und ihrem Potenzial entsprechende Chancen zu geben, sollten daher Eingangsprüfungen und teilqualifizierende Ausbildungen genutzt werden:

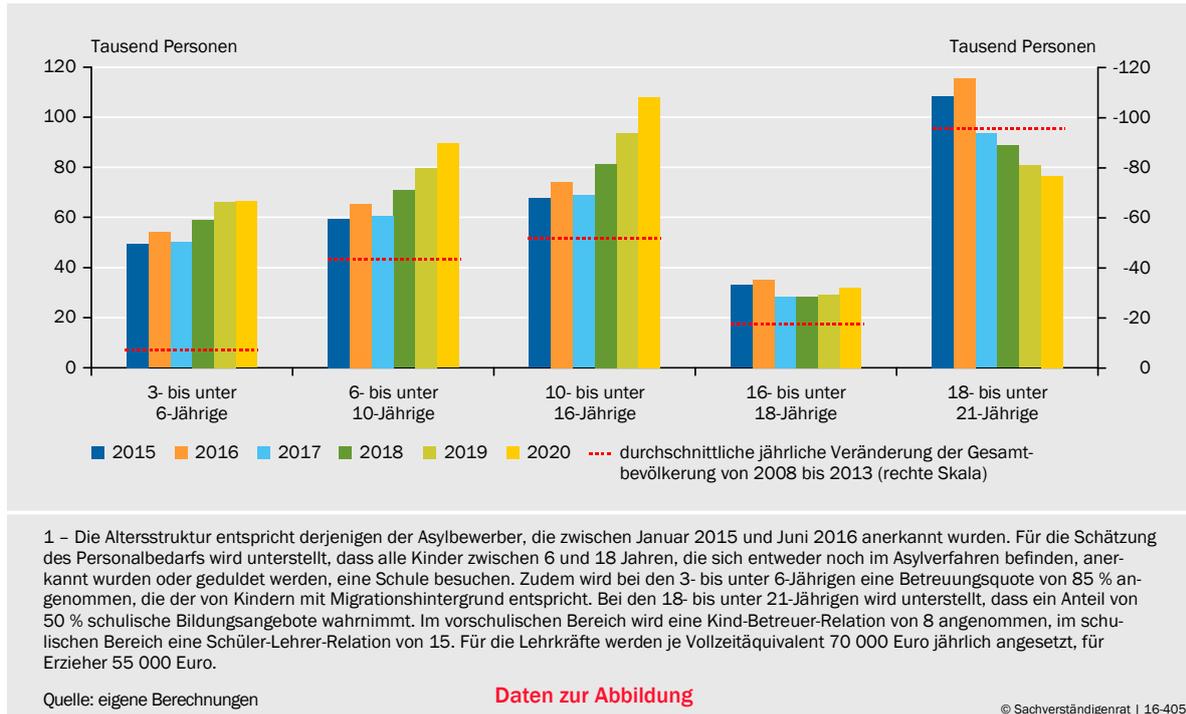
- **Zugangsbedingungen:** Der Nachweis formaler Abschlüsse sollte für den Zugang zu weiteren Bildungsmöglichkeiten eine nachgeordnete Bedeutung haben. Vielmehr sollten in Deutschland geeignete Eingangsprüfungen genutzt werden. Zum einen unterscheiden sich die schulischen Standards. [↘ ZIF-FER 688](#) Zum anderen haben viele Asylbewerber nicht die Möglichkeit, die erforderlichen Nachweise zu erbringen. Darüber hinaus läuft die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse mit rund 15 000 abgeschlossenen Verfahren im Jahr 2014 eher schleppend (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016).
 - **Teilqualifizierende Ausbildungen:** Mit teilqualifizierenden Ausbildungen lassen sich Anreize zur weiteren Qualifizierung setzen. Das System der beruflichen Ausbildung umfasst bereits ein berufliches Übergangssystem mit Bildungsgängen, die zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, aber auf eine anschließende Ausbildung als erstes Jahr angerechnet werden können (Beicht, 2009; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016).
706. Ein Anteil von 27 % der zwischen Januar 2015 und Juni 2016 anerkannten Asylbewerber war minderjährig. Daher sollte der **frühkindlichen und schulischen Bildung** ebenfalls eine hohe Bedeutung eingeräumt werden. Je früher Bildung ansetzt, desto vielversprechender sind die Beschäftigungsaussichten in der langen Frist (Cunha und Heckman, 2007; Pfeiffer, 2016). Frühkindliche Bildungsinvestitionen sind gerade bei Kindern aus sozial schwächerem Umfeld und Kindern mit Migrationshintergrund wichtig (Ruhm und Waldfogel, 2011; OECD, 2016a; Schneeweis, 2011).
707. Diese erweiterten Bildungsangebote werden zu entsprechenden Ausgaben der öffentlichen Hand führen. So werden zum Teil sehr hohe **Finanzbedarfe** zwischen 2,2 Mrd Euro und 3,2 Mrd Euro jährlich alleine für die Integration der im Jahr 2015 zugewanderten Asylsuchenden in das **Bildungssystem** angegeben. Davon entfällt ein Großteil auf einen zusätzlichen Personalbedarf (Klemm, 2016; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016).

Der Sachverständigenrat schätzt anhand der Annahmen in seinem Basisszenario im Vergleich dazu einen deutlich geringeren Finanzbedarf für zusätzliche Lehrer und Erzieher. Dafür wurde basierend auf der Altersstruktur der zuletzt anerkannten Asylbewerber und durchschnittlicher Betreuungsrelationen der Personalbedarf für die Kinder und Jugendlichen zwischen drei und 21 Jahren ermittelt. [↘ ABBILDUNG 93](#) Vernachlässigt man die ansonsten rückläufigen Schülerzahlen, würde demzufolge im Bereich der frühkindlichen Bildung bei einer Kind-Betreuer-Relation von acht und im schulischen Bereich bei einer Schüler-Lehrer-Relation von 15 insgesamt ein zusätzlicher Finanzbedarf von jährlich durchschnittlich 1,4 Mrd Euro für die Jahre 2015 bis 2020 entstehen. Davon würden 350 Mio Euro auf den Kindergartenbereich entfallen.

Diese Berechnungen dürften einen guten Anhaltspunkt für den tatsächlichen Finanzbedarf darstellen. Denn die **Schülerzahlen** sinken zwar seit Jahren deutlich, die **Ausgaben je Schüler** steigen aber im Gegenzug. So ist die Schülerzahl an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen zwischen 2008 und 2013 um rund 7 % zurückgegangen, die Ausgaben je Schüler sind in demselben Zeitraum je-

▾ **ABBILDUNG 93**

Asylsuchende Kinder und Jugendliche im Basisszenario¹



1 – Die Altersstruktur entspricht derjenigen der Asylbewerber, die zwischen Januar 2015 und Juni 2016 anerkannt wurden. Für die Schätzung des Personalbedarfs wird unterstellt, dass alle Kinder zwischen 6 und 18 Jahren, die sich entweder noch im Asylverfahren befinden, anerkannt wurden oder geduldet werden, eine Schule besuchen. Zudem wird bei den 3- bis unter 6-Jährigen eine Betreuungsquote von 85 % angenommen, die der von Kindern mit Migrationshintergrund entspricht. Bei den 18- bis unter 21-Jährigen wird unterstellt, dass ein Anteil von 50 % schulische Bildungsangebote wahrnimmt. Im vorschulischen Bereich wird eine Kind-Betreuer-Relation von 8 angenommen, im schulischen Bereich eine Schüler-Lehrer-Relation von 15. Für die Lehrkräfte werden je Vollzeitäquivalent 70 000 Euro jährlich angesetzt, für Erzieher 55 000 Euro.

doch preisbereinigt um 17 % gestiegen. Sowohl bei den öffentlichen Grund-, Haupt- und Realschulen als auch bei den Gymnasien und den Berufsschulen gingen sinkende Schülerzahlen mit steigenden Ausgaben je Schüler einher. Gründe können ein erhöhter Betreuungsaufwand durch die Umsetzung der Inklusion, Veränderungen der Schulstrukturen, etwa durch den Ausbau der Ganztagsbetreuung, sowie geringere Klassengrößen sein.



In den einzelnen Altersgruppen ist die Anzahl der Kinder und Jugendlichen zwischen den Jahren 2008 und 2013, also vor der erhöhten Zuwanderung, jährlich im Durchschnitt um 7 000 bis 96 000 Personen zurückgegangen. ▾ **ABBILDUNG 93** Insgesamt ist die Anzahl der Kinder und Jugendlichen zwischen drei und 21 Jahren in diesem Zeitraum um über eine Million gesunken. Durch die Flüchtlingsmigration dürfte die Anzahl der Kinder und Jugendlichen im Jahr 2015 um rund 315 000 angestiegen sein. Der demografisch bedingte Rückgang sowie der zuwanderungsbedingte Anstieg betreffen die Altersgruppen jedoch nicht in gleicher Weise. In der Altersgruppe der 18- bis unter 21-Jährigen entspricht der Zuwachs nahezu dem durchschnittlichen jährlichen Rückgang in der Zeit zuvor, im Kindergartenalter sank die Kinderzahl zuvor weniger stark. Zudem können sich diese beiden gegenläufigen Effekte regional stark unterscheiden.

- 708.** Ein regulärer Klassenverband und der beständige sprachliche Austausch mit einheimischen Kindern sind dazu geeignet, die sprachliche und kulturelle Integration zu beschleunigen (Aktionsrat Bildung, 2016). **Übergangsklassen** für Flüchtlingskinder sind daher nur dann temporär sinnvoll, wenn nicht vermieden werden kann, dass sehr viele zu integrierende Kinder in einzelne Schulen kommen. Klassen mit einem hohen Ausländeranteil können die Integration erschweren und negative Folgen auf die Schulleistungen haben (Borgna und Contini, 2014; de Paola und Brunello, 2016; Wößmann, 2016).

709. Viele der Asylbewerber treten erst spät in das deutsche Bildungssystem ein. Ausnahmeregelungen sollten daher sicherstellen, dass **Altersgrenzen**, beispielsweise für den Schulbesuch, nicht die Bildungsmöglichkeiten beschränken. Die **Berufsschulpflicht** könnte für Personen, die weder eine berufsqualifizierende Ausbildung abgeschlossen noch einen Arbeitsplatz vorzuweisen haben, in allen Bundesländern bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres ausgeweitet werden. Dies könnte die Chance auf eine adäquate ausbildungsorientierte Qualifizierung bieten.

2. Wege in den Arbeitsmarkt

710. Aus **historischen Erfahrungen** lassen sich nur eingeschränkt Lehren für die Arbeitsmarktintegration neuer anerkannter Asylbewerber ziehen. So unterscheiden sich einerseits die Personengruppen und andererseits die wirtschaftlichen Umstände und politischen Zielsetzungen im Vergleich zu früheren Perioden hoher Zuwanderung. Zwar zeigt sich beispielsweise, dass die Arbeitsmarktintegration bei etwa drei Viertel der (Spät-) Aussiedler, die eine Erwerbstätigkeit anstrebten, in den ersten drei Jahren nach der Einreise gelungen war. Dabei erreichten (Spät-) Aussiedler an Orten mit besserer Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt eine bessere Arbeitsmarktintegration (Haug und Sauer, 2007). Vielfach waren diesen Zuwanderern die deutsche Sprache und Kultur jedoch bereits vertrauter, als dies für aktuelle Zuwanderer der Fall sein dürfte.
711. Auswertungen des Sachverständigenrates auf Basis des Mikrozensus für das Jahr 2015 legen nahe, dass sich die Arbeitsmarktergebnisse von Zugewanderten an die einheimische Bevölkerung nur langsam annähern. Korrigiert um Alterseffekte erzielt die jüngere **zweite Generation etwas bessere Arbeitsmarktergebnisse** als Personen mit eigener Migrationserfahrung. Dies ist vor allem auf eine höhere Erwerbsquote und eine niedrigere Erwerbslosenquote von Frauen der zweiten Migrantengeneration zurückzuführen. Im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung ist jedoch gerade für Frauen die Erwerbsquote weiterhin deutlich niedriger und die Erwerbslosenquote höher.
712. Asylsuchende nehmen in Deutschland später eine Erwerbstätigkeit auf als andere Zuwanderer (Brücker et al., 2015; Salikutluk et al., 2016). Bis das Beschäftigungsniveau von Inländern erreicht ist, dauert es für anerkannte Asylbewerber bis zu 20 Jahre (Europäische Kommission und OECD, 2016). Damit die Arbeitsmarktintegration anerkannter Asylbewerber zukünftig zügiger gelingt als in der Vergangenheit, sind **große Integrationsanstrengungen** nötig. In den vergangenen Jahren haben sich die Strukturen und die Integrationspolitik beispielsweise durch die frühzeitige Kompetenzerfassung und Reformen im Bereich der Sprachkurse und des Arbeitsmarktzugangs bereits verbessert (OECD, 2016b). Damit dürfte Deutschland auf die Integration von Flüchtlingen besser vorbereitet sein als in der Vergangenheit (Liebig, 2016).
713. Ziel sollte eine **nachhaltige Integration** von anerkannten Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt sein. Abzuwägen ist dabei zwischen einer raschen Arbeitsaufnahme und einer eingehenderen Qualifizierung, die zunächst die Verdienst-

möglichkeiten reduziert. Grundlegende Sprachkenntnisse sind dabei für die Arbeitsmarktintegration und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben der entscheidende Faktor (Europäische Kommission und OECD, 2016; Liebau und Schacht, 2016). Darüber hinaus gilt es, das gesamte Spektrum integrationspolitischer Weichenstellungen bestmöglich zu nutzen: Gute Integrationspolitik erschöpft sich nicht in aktiven Maßnahmen, sondern sorgt zusätzlich für rasche und verlässliche Asylverfahren, geringe Integrationshemmnisse vor und nach den Verfahren und allgemein für einen funktionierenden Arbeitsmarkt (Bauer, 2015).

714. Klarheit über den Aufenthaltsstatus ist für Asylsuchende und mögliche Arbeitgeber wichtig. Aus diesem Grund ist die durch das Integrationsgesetz **gestärkte Rechtssicherheit** während und nach erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung grundsätzlich positiv zu bewerten. So kann bereits während der verzögerten Asylverfahren eine Berufsausbildung begonnen werden. Allerdings soll die Regelung auch für Geduldete gelten. Dies ist kritisch zu beurteilen, da es die Grenzen zwischen Erwerbsmigration und Flüchtlingsmigration verwischt.
715. Eine höhere Sicherheit über den Aufenthaltsstatus kann die Anreize zur Integration und Qualifikation stärken. Daher ist die Regelung im Integrationsgesetz sinnvoll, die Niederlassungserlaubnis an erbrachte Integrationsleistungen zu koppeln und bei einer besonders gelungenen Integration bereits nach drei Jahren eine **unbefristete Niederlassungserlaubnis** erteilen zu können. [↪ KASTEN 25](#) Jedoch könnte hierbei nicht nur an die Sprachkenntnisse und das reine Bestreiten des Lebensunterhalts angeknüpft werden, sondern auch an einen anerkannten beruflichen Abschluss, der in dieser Zeitspanne erworben wurde. So würden Anreize zur beruflichen Qualifizierung geschaffen. Für vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung sollte die Abschiebung weiter beschleunigt werden.
716. Bei der Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt kommt den Arbeitsagenturen und Jobcentern eine besondere Bedeutung zu. Obwohl für Asylsuchende und Geduldete die Arbeitsagenturen zuständig sind, für anerkannte Asylbewerber jedoch die kommunalen Jobcenter, muss eine kontinuierliche Betreuung gewährleistet sein. Fördermaßnahmen, wie **Lohnkostenzuschüsse** an Arbeitgeber, haben sich für Migranten zumindest in der kurzen Frist als erfolgsversprechend erwiesen (Butschek und Walter, 2014), wenngleich wenig über indirekte unbeabsichtigte Effekte von Lohnkostenzuschüssen bekannt ist. [↪ KASTEN 26 SEITE 378](#)

Die komplizierte und administrativ aufwändige **Vorrangprüfung** sollte dauerhaft abgeschafft und nicht nur in bestimmten Regionen ausgesetzt werden. Eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration hat sich in anderen Ländern bereits bewährt (Martín et al., 2016).

717. Bei **arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** sollten Migranten keine Privilegien gegenüber anderen Arbeitsmarktteilnehmern eingeräumt werden, nicht zuletzt aus Gründen der breiten gesellschaftlichen Akzeptanz. Allerdings sollten sie nicht schlechter gestellt werden. Vielmehr setzt der Arbeitsmarkteintritt von anerkannten Asylbewerbern voraus, dass für Arbeitskräfte mit niedriger oder nicht passgenauer Qualifikation ein ausreichendes Arbeitsangebot besteht.

Zwar wurde den Arbeitsgelegenheiten als aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme in der Vergangenheit ein schlechtes Zeugnis ausgestellt. Die geplanten zusätzlichen 100 000 **Arbeitsgelegenheiten** („Ein-Euro-Jobs“) für eine „sinnvolle und gemeinnützige Betätigung“ können während der langen Asylverfahren aber Asylbewerber an den deutschen Arbeitsmarkt heranzuführen, wenn dadurch der Spracherwerb und eine mögliche Qualifizierung nicht gefährdet werden (SVR Migration, 2016a).

718. Das steigende Arbeitsangebot im niedrigproduktiven Bereich benötigt einen hinreichend flexiblen Arbeitsmarkt, um erfolgreich aufgenommen werden zu können. ↘ ZIFFERN 769 FF. Die **Erhöhung des Mindestlohns** auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 dürfte die Hürde für den Eintritt in den Arbeitsmarkt weiter erhöhen. Eine Lösung wäre nach wie vor der Vorschlag des Sachverständigenrates, arbeitsuchende anerkannte Asylbewerber von Beginn an als langzeitarbeitslos zu betrachten und so vorübergehend vom Mindestlohn auszunehmen. Praktika sollten aufgrund ihrer Einstiegs- und Bildungsfunktion bis zu einer Dauer von zwölf Monaten vom Mindestlohn ausgenommen werden.
719. Des Weiteren können **flexible Beschäftigungsmöglichkeiten** die Arbeitsmarktintegration erleichtern. Die kürzlich verabschiedeten Reformen der Zeitarbeit und Werkverträge stehen dazu jedoch im Widerspruch. Selbstständige Arbeit, auch in neuen Geschäftsformen, bietet darüber hinaus ein Beschäftigungsfeld mit niedrigen Eintrittsbarrieren, welches von Migranten bereits überdurchschnittlich genutzt wird (Metzger, 2016). Ein erleichterter Zugang in geschützte Dienstleistungsbereiche, etwa die Abschaffung des Meisterzwangs bei nicht gefahrgeneigten Berufen, könnte die Selbstständigkeit fördern, unter anderem bei den Handwerksberufen.

3. Mobilitätsbeschränkungen und Integrationserfolg

720. Viele anerkannte Asylbewerber streben in Ballungsgebiete. Dies kann zu Problemen führen, wenn der Zuzug in sehr kurzer Zeit erfolgt. Deswegen wurden im Integrationsgesetz Wohnsitzbeschränkungen angelegt. Damit sollen eine Segregation verhindert, eine bessere Integration ermöglicht und die Belastungen der Verwaltungen und der kommunalen Haushalte begrenzt werden. Bei einer **Beschränkung der Mobilität** müssen jedoch mehrere negative Effekte beachtet werden, wenngleich diese durch die bestehenden Ausnahmen für Personen, die einer Arbeit nachgehen, sowie durch die Möglichkeit zur regionalen Ausdifferenzierung abgemildert werden dürften.
721. Da Zuwanderer oft in ein Umfeld ziehen, in dem bereits andere Migranten derselben ethnischen Herkunft wohnen (Bartel, 1989; Edin et al., 2004; Glitz, 2012), kann es zu geografischen Siedlungsschwerpunkten kommen. Damit ist das **Risiko einer Segregation** verbunden. Von den Merkmalen des sozialen und ethnischen Umfelds hängt jedoch ab, wie erfolgreich die Arbeitsmarktintegration verläuft und wie groß der Lohnabstand zur einheimischen Bevölkerung ausfällt. Ethnische Netzwerke mit hohem Bildungsniveau können dabei die Anreize für Aus- und Weiterbildung stimulieren, ethnische Netzwerke mit geringe-

rem Bildungsniveau die Bildungs- und Beschäftigungschancen senken (Romiti et al., 2015; Borjas, 1995; Damm, 2009).

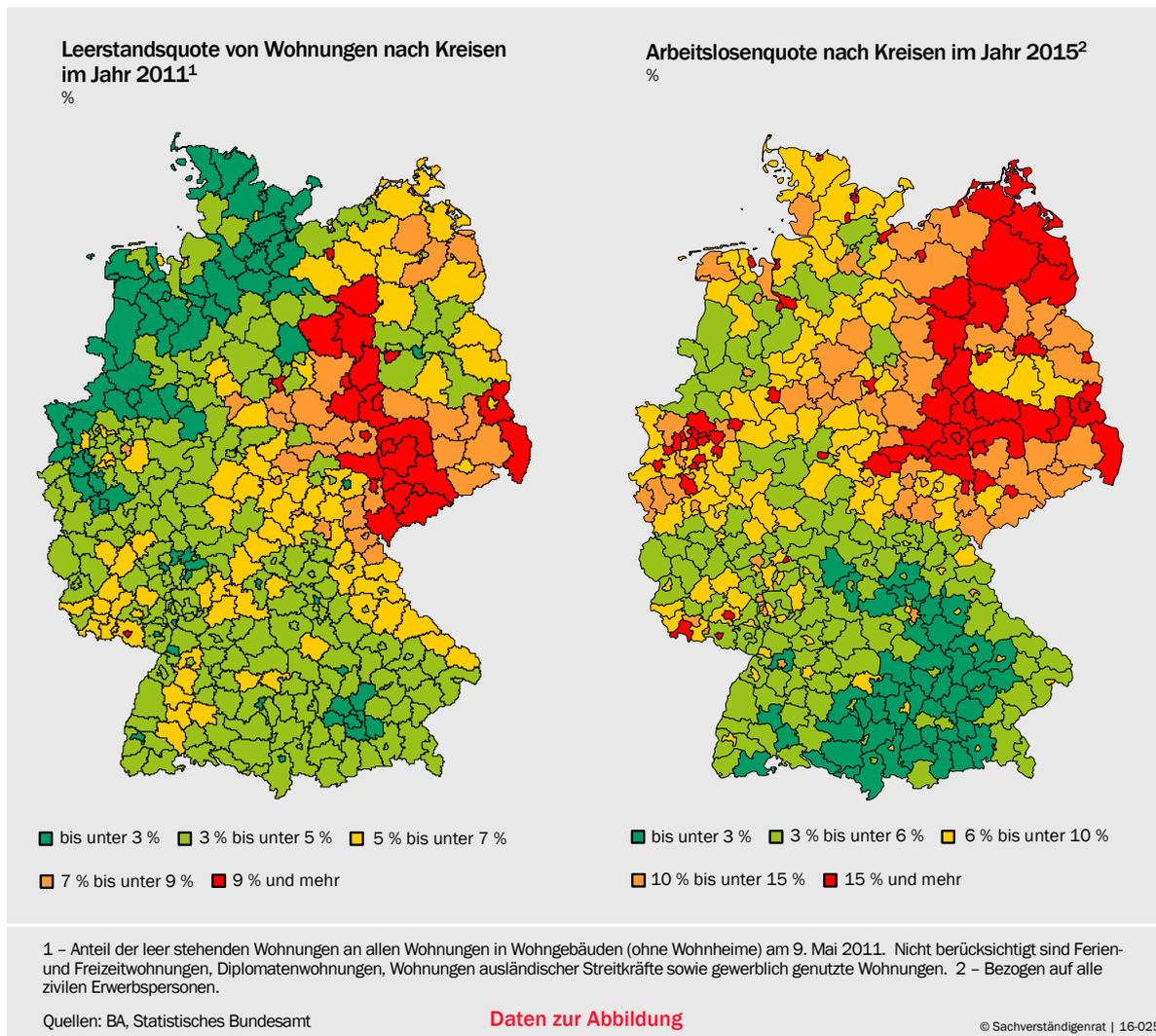
722. Siedlungskonzentrationen können die **Divergenz zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen** verstärken, wenn die Zuwanderer in Ballungsgebiete streben (Altemeyer-Bartscher et al., 2016). Da die meisten anerkannten Asylbewerber zunächst auf soziale Leistungen angewiesen sein werden, entsteht bei Siedlungskonzentrationen zudem eine ungleiche Verteilung der Kosten auf die Kommunen, die nur teilweise durch den bestehenden Finanzausgleich abgedeckt werden. Die regionale Verteilung der Asylsuchenden auf die Kommunen obliegt dem jeweiligen Bundesland.
723. Eine durch die Flüchtlingsmigration bedingte stärkere Nachfrage nach Wohnraum in bestimmten Gegenden kann die schon heute zu beobachtende **Knappheit an Wohnraum** in diesen Regionen verschärfen (Aiyar et al., 2016). Zwar ist die jährliche Bautätigkeit von 150 000 auf etwa 250 000 Wohnungen im Zeitraum zwischen dem Jahr 2010 und dem Jahr 2015 gestiegen, doch die derzeitige Bautätigkeit kann den mittelfristigen Wohnraumbedarf voraussichtlich nicht decken. [↘ KASTEN 3 SEITE 31](#) Ähnliche Erfahrungen wurden bereits in früheren Zeiten hoher Zuwanderung gemacht (Glitz, 2012). Bei Zuwanderung der (Spät-) Ausiedler wurden Übergangswohnheime geschaffen, die teils nach mehreren Jahren noch benötigt wurden (Koller, 1997).
724. Schätzungen gehen für die Jahre 2015 bis 2020 ohne die erhöhte Flüchtlingsmigration von einem Bedarf von 270 000 Wohneinheiten jährlich aus (Henger et al., 2015). Eigene Berechnungen basierend auf Annahmen für durchschnittliche Wohnflächen schätzen den zusätzlichen Bedarf für anerkannte Asylbewerber auf insgesamt 340 000 Wohneinheiten bis zum Jahr 2020 (Andritzky et al., 2016). Dem Bedarf steht ein erheblicher **Leerstand** von 1,7 Mio Wohnungen gegenüber, der jedoch regional stark variiert. [↘ ABBILDUNG 94 LINKS](#) Oft geht ein hoher Wohnungsleerstand mit geringeren Beschäftigungsaussichten und einer hohen Arbeitslosigkeit in diesen Regionen einher. [↘ ABBILDUNG 94 RECHTS](#)
725. Evidenz aus Dänemark und Schweden legt nahe, dass Flüchtlinge, die anhand des Leerstands anstelle von beschäftigungsbezogenen Kriterien auf Gebiete verteilt wurden, geringere Beschäftigungserfolge aufwiesen (Damm und Rosholm, 2005; Edin et al., 2004). Die OECD (2016c) empfiehlt daher, bei der Verteilung die **Beschäftigungsaussichten zu berücksichtigen**.

Bereits zwischen 1996 und 2009 galt in Verbindung mit dem Bezug von Sozialhilfe ein **Wohnortzuweisungsgesetz für Spätaussiedler** mit dem Ziel, eine ausgewogenere Verteilung von Spätaussiedlern zu erreichen. Zwar sind trotz der Steuerung durch die bundesweite Wohnortzuweisung in den Kommunen, unter anderem bedingt durch den sozialen Wohnungsbau, innerstädtische Ballungsgebiete und soziale Brennpunkte entstanden. Doch die geringe räumliche Mobilität der Spätaussiedler deutet darauf hin, dass die Wohnortzuweisung nachhaltig gewirkt hat (Haug und Sauer, 2007).

726. Schließlich ist fraglich, inwiefern die Ausgestaltung der Wohnsitzregelung im Integrationsgesetz geeignet ist, negative Segregation zu verhindern. Als kurzfristi-

▸ **ABBILDUNG 94**

Beschäftigungsaussichten und freier Wohnraum im regionalen Vergleich



ge Maßnahme können **Mobilitätsbeschränkungen** vorteilhaft sein. Dabei sind insbesondere die Möglichkeit zur regionalen Ausdifferenzierung sowie die Ausnahmeregelungen sinnvoll (SVR Migration, 2016b). Jedoch könnten sich längerfristig eine höhere Arbeitslosigkeit und schlechtere Verdienstaussichten ergeben. Von zeitlich ausgedehnten Mobilitätsbeschränkungen sollte daher Abstand genommen werden.

IV. FAZIT: FÖRDERN UND FORDERN

727. Der Sachverständigenrat sieht eine **erfolgreiche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration** als **unabdingbar** für die Integration der anerkannten Asylbewerber in die Gesellschaft an. Deswegen sollten bestehende Hemmnisse für die Arbeitsaufnahme früh beseitigt werden. Das Integrationsgesetz stellt hierzu einen wichtigen ersten Schritt dar und stärkt die Anreize zur Integration und Qualifikation. Dies wird über viele Jahre hohen Einsatz verlangen.

728. Die langen Asylverfahren sollten bereits für den Spracherwerb und eine niedrigschwellige Heranführung an den Arbeitsmarkt genutzt werden. Dafür ist es wichtig, die Qualifikationen und Sprachkenntnisse früh zu erfassen. Die Nutzung dieser **Bildungsangebote** sollte **gefördert und gefordert** werden. Anreize zur Qualifikation können dazu beitragen, das Potenzial der Asylsuchenden zu heben. Um den Zugang zu Bildungsangeboten nicht zu erschweren, sollten Eingangsprüfungen zum Einsatz kommen und starre Altersgrenzen aufgehoben werden. Zudem können teilqualifizierende Ausbildungen den Übergang in die Berufsausbildung erleichtern.
729. Für einen erleichterten Übergang in den Arbeitsmarkt sollte die Vorrangprüfung komplett abgeschafft werden. Lohnkostenzuschüsse haben sich in der Vergangenheit für Migranten in der kurzen Frist als erfolgreich erwiesen. Allerdings sollten Asylbewerbern bei **arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** keine Privilegien eingeräumt werden. Vielmehr sollte der Arbeitsmarkt generell flexibel ausgestaltet werden. Schließlich sollten bei Erwägungen über Mobilitätsbeschränkungen, wenngleich diese kurzfristig angesichts der stark gestiegenen Flüchtlingsmigration sinnvoll sein können, die negativen Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen nicht aus dem Blick verloren werden.

LITERATUR

Aiyar, S. et al. (2016), *The refugee surge in Europe: Economic challenges*, IMF Staff Discussion Note 16/02, Washington, DC.

Aktionsrat Bildung (2016), *Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland*, Waxmann Verlag, Münster.

Altemeyer-Bartscher, M., O. Holtemöller und M. Wieschemeyer (2016), Zur räumlichen Verteilung von Flüchtlingen im Föderalstaat, *ifo Schnelldienst* 4/2016, 43–49.

Andritzky, J., B. Aretz, D.I. Christofzik und C.M. Schmidt (2016), *Influx of refugees to Germany: Integration as a key challenge*, Arbeitspapier 09/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, im Erscheinen.

Aretz, B., D.I. Christofzik, U. Scheuring und M. Werding (2016), *Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Arbeitspapier 06/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016), *Bildung in Deutschland 2016*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Bartel, A.P. (1989), Where do the new U.S. immigrants live?, *Journal of Labor Economics* 7, 371–391.

Bauer, T.K. (2015), Schnelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern – Was ist zu tun?, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 64, 305–313.

Beicht, U. (2009), *Verbesserung der Ausbildungschancen oder sinnlose Warteschleife? Zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bildungsgängen am Übergang Schule - Berufsausbildung*, BIBB Report 11/09, Bonn.

BMF (2016), *Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

Bonin, H. (2016), *Gewinne der Integration - Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter*, böll.brief 1, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.

Borgna, C. und D. Contini (2014), Migrant achievement penalties in Western Europe: Do educational systems matter?, *European Sociological Review* 30, 670–683.

- Borjas, G.J. (1995), Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities, *American Economic Review* 85, 365–90.
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015), *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, Aktuelle Berichte 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.
- Butschek, S. und T. Walter (2014), What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature, *IZA Journal of Migration* 3:48.
- Cunha, F. und J. Heckman (2007), The technology of skill formation, *American Economic Review* 97, 31–47.
- Damm, A.P. (2009), Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence, *Journal of Labor Economics* 27, 281–314.
- Damm, A.P. und M. Rosholm (2005), *Employment effects of spatial dispersal of refugees*, Arbeitspapier 2005–3, Københavns Universitet, Kopenhagen.
- Edin, P.-A., P. Fredriksson und O. Åslund (2004), Settlement policies and the economic success of immigrants, *Journal of Population Economics* 17, 133–155.
- Europäische Kommission (2016), *Fiscal sustainability report 2015*, European Economy - Institutional Paper 18, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.
- Europäische Kommission und OECD (2016), *How are refugees faring on the labour market in Europe? - A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc module*, Joint Working Paper, Brüssel.
- Fratzschler, M. und S. Junker (2015), Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, *DIW Wochenbericht* 45/2015, 1083–1088.
- Glitz, A. (2012), The labor market impact of immigration: A quasi-experiment exploiting immigrant location rules in Germany, *Journal of Labor Economics* 30, 175–213.
- Haug, S. und L. Sauer (2007), *Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern - Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes - Abschlussbericht*, Forschungsbericht 3, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Henger, R., M. Schier und M. Voigtländer (2015), Baubedarfe: Stadt und Land fallen auseinander, *Wirtschaftsdienst* 11, 716–718.
- IWF (2016), *Acting now, acting together*, Fiscal Monitor, Internationaler Währungsfonds, Washington, DC.
- Klemm, K. (2016), *Schülerinnen und Schüler aus Flüchtlingsfamilien: Eine Expertise zum Personalbedarf*, Expertise für den nationalen Bildungsbericht 2016, Essen.
- Koller, B. (1997), Aussiedler der großen Zuwanderungswellen - was ist aus ihnen geworden?, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30, 766–789.
- Liebau, E. und D. Schacht (2016), Spracherwerb: Geflüchtete schließen zu anderen MigrantInnen nahezu auf, *DIW Wochenbericht* 35/2016, 741–748.
- Liebig, T. (2016), Präsentation „OECD Internationaler Migrationsausblick und Herausforderungen der Flüchtlingskrise“ vom 22. September, <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/international-migration-outlook-2015.htm>, abgerufen am 17.10.2016.
- Martín, I. et al. (2016), *From refugees to workers: Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states - Volume I: Comparative analysis and policy findings*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Metzger, G. (2016), *Migranten überdurchschnittlich gründungsaktiv - Arbeitsmarkt spielt große Rolle*, Fokus Volkswirtschaft Nr. 115, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- OECD (2016a), *What are the benefits from early childhood education?*, Education Indicators In Focus 42, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2016b), *International migration outlook*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2016c), *Making integration work: Refugees and others in need of protection*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- de Paola, M. und G. Brunello (2016), *Education as a tool for the economic integration of migrants*, IZA Discussion Paper 9836, Bonn.

- Pfeiffer, F. (2016), Ein Plädoyer für mehr optimale öffentliche Bildungsinvestitionen, *Wirtschaftsdienst* 96, 467–470.
- Raffelhüschen, B. und S. Moog (2016), Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, *ifo Schnelldienst* 4/2016, 24–29.
- Romiti, A., P. Trübswetter und E. Vallizadeh (2015), *Das soziale Umfeld gibt die Richtung vor*, IAB-Kurzbericht 25/2015, Nürnberg.
- Ruhm, C. und J. Waldfogel (2011), *Long-term effects of early childhood care and education*, IZA Discussion Paper 6149, Bonn.
- Salikutluk, Z., J. Giesecke und M. Kroh (2016), Geflüchtete nahmen in Deutschland später eine Erwerbstätigkeit auf als andere MigrantInnen, *DIW Wochenbericht* 35/2016, 749–756.
- Schneeweis, N. (2011), Educational institutions and the integration of migrants, *Journal of Population Economics* 24, 1281–1308.
- van Suntum, U. und D. Schultewolter (2016), Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel!, *ifo Schnelldienst* 4/2016, 30–38.
- SVR Migration (2016a), *SVR zum Integrationsgesetz: Frühe Integrationsförderung und Eingliederung in Regelsysteme konsequent ausweiten*, Pressemitteilung, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin, 19. Mai.
- SVR Migration (2016b), *SVR nennt Kriterien für eine etwaige Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge: Integrationsperspektive muss Vorrang haben*, Pressemitteilung, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin, 16. Februar.
- Werdning, M. (2016), *Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen*, Arbeitspapier 05/2016, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Werdning, M. (2014), *Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen. Langfrist-Projektion 2014-2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung*, Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Werdning, M. (2011), *Demographie und öffentliche Haushalte - Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland*, Arbeitspapier 03/2011, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Wößmann, L. (2016), Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben, *ifo Schnelldienst* 1/2016, 21–24.