

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE POSITIONEN



23. Juni 2016

Praktisch helfen – Integration unterstützen

Volkswirtschaftliche Perspektiven der aktuellen Flüchtlingskrise

In der Flüchtlingskrise sind die Sparkassen aktive Partner aller staatlichen Ebenen sowie der Wirtschaft vor Ort. Sie stehen insbesondere den Kommunen zur Seite, die direkt durch die Flüchtlingskrise gefordert sind. Mit ihrer Gemeinwohlorientierung sind die Sparkassen fester Bestandteil regionaler Kultur und Gesellschaft. Entsprechend aktiv unterstützen sie die ökonomische und gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge.

Bei der Integration der Flüchtlinge geht es aber nicht nur um Hilfe für die betroffenen Menschen. Integration ist auch für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft als Ganzes bedeutsam. Aktuell wird durch die Flüchtlingsmigration ein Nachfrageimpuls ausgelöst, der aber nur vorübergehend sein wird. Die langfristigen Auswirkungen der Migration auf die Staatsfinanzen, das Arbeitskräfteangebot und damit Wohlstand und Wachstum in Deutschland werden dagegen maßgeblich davon abhängen, wie schnell und gut die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt gelingt.

Autorin:

Dr. Sonja Scheffler
Sonja.Scheffler@DSGV.de

Praktisch helfen – Integration unterstützen

Volkswirtschaftliche Perspektiven der aktuellen Flüchtlingskrise

I. Eine gesellschaftliche Herausforderung

Eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart ist die Integration Schutzsuchender in unsere Gesellschaft. Insbesondere im vergangenen Jahr hat die Zahl der Menschen, die in Europa insgesamt, aber besonders auch in Deutschland Asyl gesucht haben, drastisch zugenommen.

Ausmaß und Plötzlichkeit der Wanderungsbewegungen haben die staatlichen Verfahrensabläufe vor unvorhersehbare Herausforderungen gestellt. Zwar konnten vor allem durch das aktive Engagement großer Teile der Zivilgesellschaft die Nöte der ersten Stunden gedeckt werden. Im weiteren Fortlauf wird es für eine erfolgreiche Integration der geflüchteten Menschen in Deutschland aber um eine weitere Beschleunigung der Verfahrensabläufe und eine möglichst zügige Integration in das Alltags- und Arbeitsleben gehen.

Flüchtlingszuwanderung ist keine Arbeits- oder Bildungsmigration. Dennoch ist die Integration vor allem der Flüchtlinge, die langfristig in Deutschland bleiben wollen, in die Gesellschaft und auch in den Arbeitsmarkt für diese ganz persönlich, aber auch für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft von zentralem Interesse.

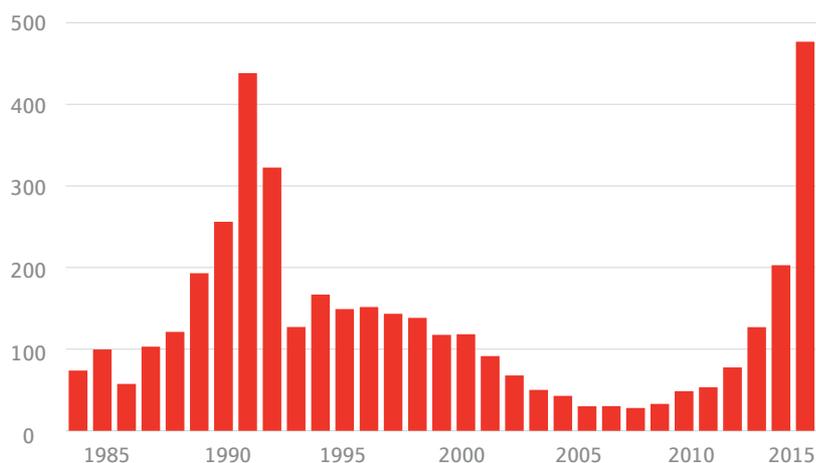
Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die aktuelle Migrationsentwicklung gegeben, bevor die Aufgabenteilung bei der Bewältigung der Flüchtlingsmigration zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgezeigt wird. Anschließend werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Migration diskutiert. Dabei wird deutlich, wie bedeutsam die Integration – auch in den Arbeitsmarkt – aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist. Integration kann unterstützt werden durch das Engagement der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft vor Ort. Beispielhaft wird daher auch aufgezeigt, wie die Sparkassen-Finanzgruppe als fester Bestandteil regionaler Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft hilft, die ökonomische und gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge zu unterstützen.

II. Aktuelle Migrationsentwicklung

Die Flüchtlingszuwanderung hat im vergangenen Jahr und auch im ersten Quartal 2016 ein nicht erwartetes Ausmaß erreicht. Dabei unterzeichnen die 476.649 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in 2015 gestellten Asylanträge das Bild noch bei Weitem. Sowohl die Zahlen der Erstregistrierung als auch die noch unbearbeiteten Fälle weisen auf höhere Zahlen hin.

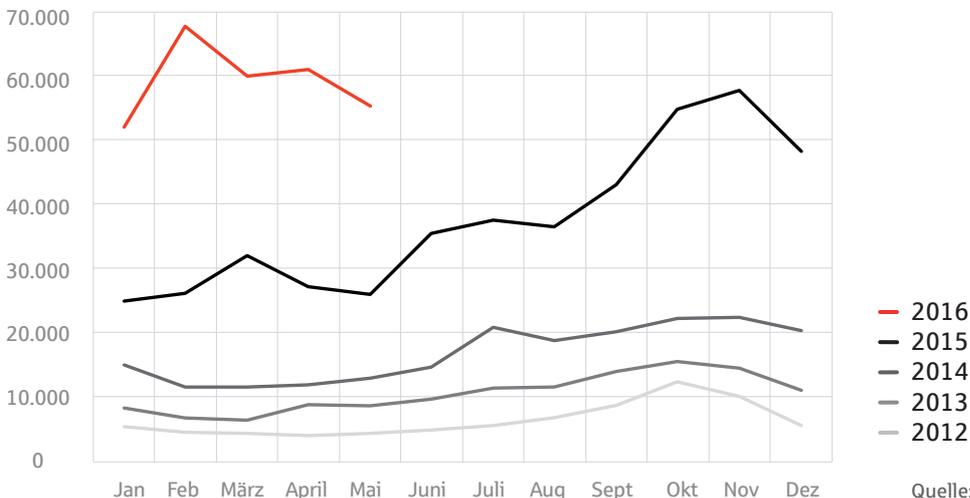
Die zuletzt erreichte Zahl der Asylanträge geht sogar über die Spitzenwerte Mitte der Neunziger Jahre hinaus. Die deutliche Zunahme der Antragszahlen gegenüber den letzten Jahren zeigt sich exemplarisch am Vergleich mit 2014. Die Anzahl der Asylanträge hat sich in 2015 gegenüber 2014 mit +135 Prozent mehr als verdoppelt. Insbesondere ab August 2015 war eine nochmalige deutliche Verschärfung festzustellen.

Abbildung 1 - Asylanträge in Deutschland pro Jahr, in Tausend



Im ersten Quartal 2016 hat das BAMF weitere 181.405 Asylanträge entgegen genommen. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum bedeutet dies eine Erhöhung der Antragszahlen um 112,4 Prozent. Allerdings liegt aktuell nicht mehr eine ungebremst steigende Tendenz der Asylantragszahlen wie noch in den Monaten August bis November des vergangenen Jahres vor. So schwanken die Asylantragzahlen in den ersten Monaten des Jahres um den sehr hohen Wert von 60.000 Anträgen im Monat.

Abbildung 2 - Asylanträge im Monatsvergleich



Flüchtlinge und Asylrecht

Das Asylrecht für politisch Verfolgte ist ein in Deutschland im Grundgesetz in Art. 16a verankertes Grundrecht. Hierunter wird aber auch die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention verstanden. Der Asylbegriff mit seiner direkten Fokussierung auf politische Verfolgung ist also dem Grunde nach enger als der Flüchtlingsbegriff.

Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (1951) definiert einen Flüchtling als Person, die „...aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will...“.

Quelle: BAMF

Syrien ist auch im ersten Quartal wie bereits im vergangenen Jahr das Herkunftsland, aus dem mit Abstand die meisten Asylantragsteller kommen. Es folgen aktuell Irak und Afghanistan. Die Gesamtschutzquote – also der Anteil der als Flüchtlinge oder asylberechtigt anerkannten Asylbewerber – für Syrien liegt im ersten Quartal bei 98,7 Prozent. So dürfte der hohe Anteil an syrischen Asylantragstellern einen maßgeblichen Teil zur deutlich von 31,5 Prozent in 2014 auf 49,8 Prozent in 2015 und 63,1 Prozent im ersten Quartal 2016 gestiegenen Gesamtschutzquote für alle Herkunftsländer beigetragen haben.

Aktuell geht die Zahl der Flüchtlinge laut EASY-Erfassungssystem stark zurück. Während in den letzten drei Monaten des Jahres 2015 durchschnittlich gut 170.000 Personen pro Monat erfasst wurden, waren es 2016 im Januar 92.000 Personen, im Februar 61.000 Personen, im März 21.000 Personen und im April nur noch 16.000 Personen.

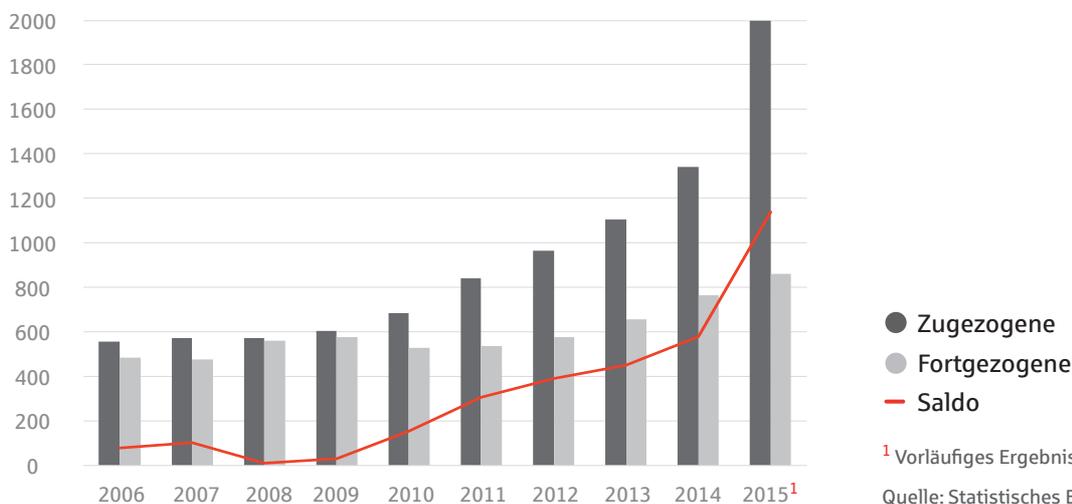
Inwieweit dieser abnehmende Trend im Laufe des Jahres und darüber hinaus anhalten wird, lässt sich allerdings nur schwer vorhersagen. Aktuell dürfte der Rückgang im Wesentlichen auch auf die Schließung der Balkanroute zurückzuführen sein. Jedoch können sich neue Wanderungsrouten, zum Beispiel auch über das Mittelmeer, ergeben. In erster Linie hängt die weitere Entwicklung so maßgeblich von der zukünftigen Situation in den Herkunftsländern ab. Daneben dürfte aber auch von Bedeutung sein, wie sich die Umsetzung beispielsweise des Türkei-Griechenland-EU-Abkommens entwickelt. Auch die Ausgestaltung der weiteren Zusammenarbeit der EU mit afrikanischen Staaten dürfte zukünftige Wanderungsumfänge beeinflussen.

Definition Gesamtschutzquote

Insgesamt enthält das Asylrecht mehrere Schutzformen wie die Gewährung von Asyl, die Rechtsstellung eines Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiären Schutz und Abschiebungsverbote. Diese Schutzformen werden zusammengefasst in der Gesamtschutzquote.

Die Gesamtschutzquote besteht in der Statistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus der Anzahl der Asylenerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz (inklusive subsidiärem Schutz) und der Feststellungen eines Abschiebverbotes bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum.

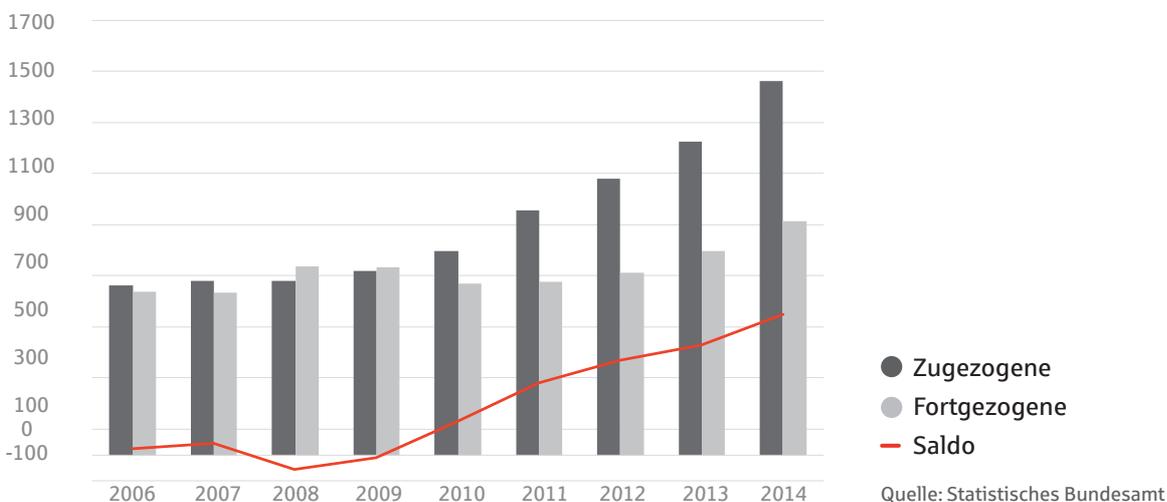
Abbildung 3 - Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland von Ausländern, Anzahl der Personen in Tausend



¹ Vorläufiges Ergebnis einer Schnellschätzung
Quelle: Statistisches Bundesamt

Auch der Blick auf die gesamte Migrationsentwicklung – also einschließlich der „regulären“ Ein- und Auswanderung wie zum Beispiel der Migration aus beruflichen Gründen – zeigt, wie außergewöhnlich die aktuelle Situation ist. 2015 sind netto 1,14 Millionen ausländische Personen nach Deutschland zugewandert. Das ist der höchste jemals gemessene Wanderungsüberschuss von Ausländern in der Geschichte der Bundesrepublik. Gegenüber 2014 hat sich der Wanderungssaldo damit fast verdoppelt. Gleichzeitig hat sich die Zuwanderung strukturell verändert. Während in den letzten Jahren von 2010 bis 2014 vor allem Menschen aus anderen EU-Ländern zuwanderten, und dabei vor allem aus den durch die Krise im Euroraum betroffenen Ländern wie zum Beispiel Spanien oder Griechenland, wird dies nun durch die Flüchtlingsmigration überlagert. Hierdurch steigt aber nicht nur der Wanderungssaldo quantitativ. Auch qualitativ stellt die Zuwanderung von Flüchtlingen ganz neue Anforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft im Hinblick auf ihre Integration.

Abbildung 4 - Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland insgesamt, Anzahl der Personen in Tausend



Im Vergleich zu den Wanderungsbewegungen der Ausländer zeigen die Wanderungssalden zwischen Deutschland und dem Ausland insgesamt – also von Deutschen und Ausländern in der Summe – traditionell niedrigere Werte. So sind in den vergangenen zehn Jahren durchweg mehr Deutsche fort- als zugezogen. In den Jahren 2008 und 2009 sind sogar mehr Deutsche fortgezogen als Ausländer zugezogen, so dass sich für diese Jahre negative Gesamtsalden ergaben. Die aktuelle, außergewöhnliche Situation kann jedoch gegenwärtig noch nicht in der Gesamtschau abgebildet werden, da für 2015 noch keine Gesamtwerte vorliegen.

III. Praktisch helfen: Leistungen von Sparkassen und Kommunen

In die Administration und Versorgung der Flüchtlinge sind in Deutschland alle staatlichen Ebenen eingebunden. So ist beispielsweise das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig für die Durchführung der Asylverfahren.

Ende Mai 2016 lag die Zahl der anhängigen Verfahren beim BAMF bei insgesamt 459.667 Verfahren. Im Vergleich zum Vorjahreswert für Ende Mai hat sich die Zahl der beim BAMF anhängigen Verfahren damit mehr als verdoppelt (+108,0 Prozent). Allerdings hat sich in diesem Zeitraum auch die Zahl der Bundesamtsentscheidungen mit einer Veränderung von +133,7 Prozent auf 233.496 Entscheidungen in den ersten fünf Monaten dieses Jahres deutlich erhöht. Der Ausbau der Entscheider-Kapazitäten beim BAMF bleibt daher Dreh- und Angelpunkt für die dringend gebotene Beschleunigung der Asylverfahren. Die Anerkennung als Asylbewerber schafft oft erst die Voraussetzung für eine Integration der geflüchteten Menschen, zum Beispiel für die Gewährung von Sprachkursen oder die Arbeitsaufnahme¹.

Dem gegenüber sind Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber Aufgabe der Bundesländer und Kommunen. Um hier unnötige Belastungen zu vermeiden, sollte durch die rasche Umsetzung des seit März 2016 gesetzlich vorgesehenen beschleunigten Asylverfahrens dafür Sorge getragen werden, dass nur Menschen mit Bleibeperspektive an die Kommunen verteilt werden.

Auch bei der Finanzierung der weiteren Versorgung oder von Bildungs- und Integrationsmaßnahmen zugunsten der bereits anerkannten Flüchtlinge sind Bund, Länder und Kommunen gemeinsam gefordert, auch wenn die Hauptlast hier bei den Ländern und vor allem den Kommunen liegt. So entstehen mit der Integration der Flüchtlinge auch neue und zusätzliche Anforderungen an die Bildungsinfrastruktur. Einer möglichen Verfestigung von Integrationsdefiziten muss frühzeitig entgegen gewirkt werden. Versorgung und Integration der Flüchtlinge sind eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, der sich Bund, Länder und Kommunen in einer Verantwortungsgemeinschaft stellen müssen. Es ist daher nur konsequent, dass der Bund Länder und Kommunen finanziell bei der Bewältigung dieser Aufgaben in angemessenem Umfang unterstützt.

Allerdings sind es wohl unstrittig die Kommunen, die die Hauptlast bei der Aufnahme und Integration der Flüchtlinge tragen. Die Sparkassen als kommunal getragene Kreditinstitute unterstützen die Kommunen hierbei vor Ort. Aufgrund der teilweise hohen Flüchtlingszahlen in einzelnen Kommunen benötigen diese beispielsweise oft Unterstützung bei der Bereitstellung monetärer Hilfe für die geflüchteten Menschen.

¹ So werden Sprachkurse bereits vor der Anerkennung als Asylbewerber aktuell nur bei günstiger Bleibeperspektive gewährt, und die Arbeitsaufnahme ist vor der Anerkennung als Asylbewerber an strenge Voraussetzungen geknüpft, auch wenn das von der Bundesregierung am 25. Mai 2016 verabschiedete Integrationsgesetz eine befristete Aussetzung der Vorrangprüfung abhängig von der Arbeitmarktsituation der Bundesländer vorsieht.

Finanzierung der Leistungen für Flüchtlinge

Während der Dauer des Asylverfahrens können von den Flüchtlingen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen werden. Diese umfassen Geld- und/oder Sachleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft usw. sowie eines persönlichen Bedarfs und vor allem Gesundheitsleistungen und werden von den Kommunen und Ländern erbracht. Allerdings unterscheiden sich die Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung sowie etwaige Kostenerstattungen von Bundesland zu Bundesland.

Mit Beschluss vom 24. September 2015 hat der Bund zugesagt, sich ab dem 1. Januar 2016 mit 670 Euro pro Asylbe-

werber pro Monat an den Kosten durch das Asylbewerberleistungsgesetz zu beteiligen. Allerdings wird durch die Bundesbeteiligung wahrscheinlich nicht in jedem Einzelfall eine vollständige Kostenerstattung bei den örtlichen und überörtlichen Trägern erreicht, so dass auch weiterhin auch die anderen föderalen Ebenen an der Finanzierung mitwirken werden.

Auch an der Finanzierung der Leistungen für anerkannte Flüchtlinge sind die staatlichen Ebenen entsprechend den föderalen Zuordnungen beteiligt. So sind zum Beispiel Kommunen und Bund für die Finanzierung der Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II) zuständig. Integrationskurse werden vom Bund finanziert und durch das Bun-

desamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert und durchgeführt. Insgesamt sind im Bundeshaushalt 2016 konkret für die Entlastung der Kommunen zur Bewältigung der Flüchtlingssituation 4,45 Mrd. Euro vorgesehen. Hinzu kommen Bundesmittel zur Bewältigung der Flüchtlingssituation, wie unter anderem Ausgaben für neue Integrationskurse, von weiteren 3,39 Mrd. Euro. In der Summe sind somit 2,4 Prozent des Bundeshaushaltes konkret zur Bewältigung der Flüchtlingssituation vorgesehen. Allerdings ist nach wie vor offen, inwieweit die zugesagten Mittel des Bundes insbesondere auch für die Entlastung der Kommunen ausreichen werden.

Auch aufgrund ihres öffentlichen Auftrages sind die Sparkassen dabei der erste Ansprechpartner.

Die Versorgung der Flüchtlinge mit Bankleistungen beginnt bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen und setzt sich dann fort. Am Anfang geht es vor allem um den Bezug der Taschengeldleistungen – meist in Form von Bargeld. Hier unterstützen die Sparkassen die Kommunen beim gesamten Auszahlungsprozess.

Dieser beginnt in der Versorgung der Kommunen mit dem entsprechenden Bargeld, sofern die Auszahlung der Leistungen vor Ort in der Kommune selbst erfolgt. Oftmals wird der Leistungsbezug dann mittels Barscheckverfahren abgewickelt, damit die Kommunen unter anderem aus Sicherheitsgründen keine Bargeldbestände an den Stichtagen vorhalten müssen. Bei diesem Verfahren stellt die Kommune den Barscheck in Absprache mit der Sparkasse aus, der dann in den Filialen eingelöst werden kann.

Da eine Barauszahlung jedoch oftmals nicht opportun erscheint, ist der nächste Schritt die Eröffnung eines Girokontos bei einer Sparkasse, um die Flüchtlinge mit den ihnen zustehenden Geldleistungen auf unbarem Weg zu versorgen und auch in den Wirtschaftskreislauf zu integrieren. Die Sparkassen eröffnen derzeit mit Abstand die meisten Girokonten für Flüchtlinge. Einige Sparkassen berichten aus ihrem Geschäftsgebiet von Quoten von über 80 Prozent Marktanteil.

Andere Sparkassen haben spezielle Kundencenter für die Beratung eingerichtet, damit diese als Anlaufstelle für Asylsuchende fungieren können, die in Ruhe und ohne Sprachbarrieren ein Girokonto eröffnen wollen. Um Flüchtlingen den Einstieg in das deutsche Bankwesen zu erleichtern, werden auch Informationsmaterialien in verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt. So wird mehrsprachig erklärt, welche Dokumente für die Kontoeröffnung nötig sind, wie der praktische Umgang mit Karten und PIN erfolgt und wie zum Beispiel in Deutschland ein Überweisungsschein ausgefüllt werden muss.

Um die Kommunen in dem Prozess der Gewährung von Sach- und Geldleistungen an die Flüchtlinge noch vor der Eröffnung eines Girokontos durch die geflüchteten Menschen zu unterstützen, prüfen die Sparkassen auch die Möglichkeit einer unbaren „Leistungskarte für Flüchtlinge“. Erste Bundesländer verfolgen die Idee für die Ausstattung der Erstaufnahmelager und planen Pilotprojekte, für deren Umsetzung sich Institute der Sparkassen-Finanzgruppe bewerben.

Neben der Abwicklung des Zahlungsverkehrs fragen die Kommunen bei ihren Sparkassen und deren Verbundpartnern auch Beratung und Finanzierung für die Unterbringungseinrichtungen von Asylbewerbern und von anerkannten Asylbewerbern nach. Dabei ist die Herausforderung für die Kommunen, aber auch für die finanzierenden Banken und Sparkassen, dass die hohe Anzahl von Flüchtlingen auf einen bereits teilweise vorhandenen Wohnungsmangel trifft.

Die Finanzierung von Unterkünften birgt Risiken sowohl für die Kommunen, als auch für die Banken und Sparkassen, die diese Sonderfinanzierungen begleiten. Die Kreditinstitute können diese Vorhaben begleiten, wenn die öffentliche Hand als Auftraggeberin mit in die Haftung eintritt (Bürgschaften, Forderungsverzichte) und vor allem die anderen Partner (Ersteller, Betreiber) hinreichend qualifiziert sind. Diese Partner sind aktuell unter anderem ebenfalls Kommunen, kommunale Wohnungsunternehmen und sonstige kommunale Unternehmen oder Träger der Wohlfahrtspflege mit guter Bonität, aber auch andere Betreiber.

Insgesamt bestehen auch im Bereich der Unterbringung der Flüchtlinge aus Finanzierungsgesichtspunkten sehr große Herausforderungen bei der Bewältigung der Flüchtlingsmigration. Die Sparkassen und ihre Verbundpartner halten hierfür entsprechende Kompetenzen vor, um die Kommunen in der Umsetzung und Finanzierung von Flüchtlingsunterkünften und darüber hinaus zu unterstützen.

IV. Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Flüchtlingsmigration

Grundsätzlich sind Asyl und Flüchtlingsschutz humanitäre Aufgaben. Sie sind deutlich zu unterscheiden von einer Zuwanderungspolitik aus ökonomischen oder auch demografischen Gründen. Allerdings kann die Gewährung von Asyl unter Umständen auch mit einer dauerhaften Bleibeperspektive einhergehen. Insofern sind dann auch entsprechende langfristige Effekte der Flüchtlingsmigration beispielsweise auf das Erwerbspersonenpotenzial und das gesamtwirtschaftliche Wachstum denkbar. Idealerweise kann die Zuwanderung von Flüchtlingen so eine aus anderen Gründen wirtschaftlich und gesellschaftlich angestrebte Zuwanderung ersetzen. Dass dies so ist, ist aber nicht selbstverständlich, sondern an hohe Voraussetzungen geknüpft.

Die ökonomischen Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die deutsche Volkswirtschaft wurden in den letzten Monaten in einer Vielzahl von Studien untersucht (siehe Textbox). Grundvoraussetzung, um entsprechende Effekte ableiten und analysieren zu können, sind dabei zunächst zentrale Annahmen zum Umfang der Migration. Bezüglich der in 2016 zu erwartenden Flüchtlinge weisen die aktuellen ökonomischen Studien so eine breite Spanne von Annahmen auf.

Sie reicht von 500.000 prognostizierten Asylsuchenden für 2016 in der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute vom Frühjahr 2016 bis zu einer fluchtbedingten Migration von 1,5 Mio. Menschen in Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem letzten Jahr. Mit erwarteten 900.000 Flüchtlingen für das Gesamtjahr 2016 liegt die Deutsche Bundesbank hier im mittleren Prognosebereich. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) beziffert mit 800.000 geflüchteten Personen in 2016 die Flüchtlingsmigration in seinem Basis-Szenario in einer vergleichbaren Größenordnung.

Gerade vor dem Hintergrund der aktuell zurückgegangenen Zahlen der Erstregistrierung dürften sich eher die moderateren Schätzungen als zutreffend erweisen. So geht das Bundesfinanzministerium intern aktuell von 600.000 Flüchtlingen in diesem Jahr, 400.000 Flüchtlingen im nächsten Jahr und in den Folgejahren jeweils 300.000 Flüchtlingen aus¹.

In den ökonomischen Studien werden sodann zumeist für jeden neu ankommenden Flüchtling zunächst Ausgaben des Staates von 12.000 Euro im Jahr angenommen, so dass sich allein aus den unterschiedlichen Annahmen zur fluchtbedingten Migration je nach Szenario unterschiedliche Auswirkungen auf die Staatsausgaben ergeben.

¹ Presseberichten zufolge wurden diese Zahlen in einem Schreiben von Staatssekretär Gatzert an die Länder genannt.

Überblick: Aktuelle Studien zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Flüchtlingsmigration

- Deutsche Bundesbank (2015), Die gegenwärtige Flüchtlingszuwanderung – Unterstellte Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und öffentliche Finanzen, in: Monatsbericht Dezember 2015, S. 12-16.
- Döhrn, Roland, Ferdinand Fichter, Oliver Holtemöller, Timo Wollmershäuser (2015), Gemeinschaftsdiagnose: Flüchtlingsmigration stellt Wirtschaftspolitik vor Herausforderungen, in: Wirtschaftsdienst 2015/10, S. 696-700.
- Fratzscher, Marcel, Simon Junker (2015), Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, in: DIW-Wochenbericht 45/2015, S. 1083-1088.
- Hentze, Tobias, Holger Schäfer (2016), Integration von Flüchtlingen als Aufgabe für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für die INSM, 18. Februar 2016.
- IW Köln (2016), Vordergründig robust, hintergründig anfällig. IW-Konjunkturprognose Frühjahr 2016, IW-Trends 2.2016, Online-Sonderausgabe Nr. 1.2016, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jg. 43, S. 1-33.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016, Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Jahresgutachten 2015/16: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt.

So ermittelt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2015/16 je nach Szenario direkte jährliche Bruttoausgaben für die öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von 9,0 bis 14,3 Mrd. Euro im Jahr 2016. Höhere Kosten der Flüchtlingshilfe für 2016 erwartet beispielsweise das IW Köln. Hiernach beziffern sich allein die Kosten für Unterbringung und Verpflegung auf 17,1 Mrd. Euro. Unter Hinzunahme der Kosten für Sprach- und Integrationskurse erhöht sich der erwartete Betrag weiter auf 22,1 Mrd. Euro.

In einer internen Aufstellung geht das Bundesfinanzministerium bis 2020 von Kosten in Höhe von 93,6 Mrd. Euro aus³; hierin sind aber zum Beispiel auch Kosten für die Bekämpfung der Fluchtursachen in Krisenregionen enthalten. Für Sozialleistungen für anerkannte Asylbewerber, vor allem für Hartz-IV-Zahlungen und Mietzuschüsse, sind demnach in diesem Zeitraum Kosten in Höhe von 25,7 Mrd. Euro vorgesehen. Für Sprachkurse sind 5,7 Mrd. Euro berechnet, für Eingliederungshilfen in das Berufsleben 4,6 Mrd. Euro. Die jährlichen Kosten steigen demnach von rund 16,1 Mrd. Euro in diesem Jahr auf 20,4 Mrd. Euro in 2020. Die Bundesländer gehen hier von noch höheren Kosten aus. Die aktuell konkret im Bundeshaushalt 2016 vorgesehenen Mittel für die Entlastung der Kommunen und weitere Bundesmittel zur Bewältigung der Flüchtlingssituation sind mit lediglich 7,8 Mrd. Euro allerdings deutlich niedriger veranschlagt.

Unter den gesamtwirtschaftlichen Effekten der Flüchtlingsmigration auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist anfänglich insofern der mit der Flücht-

³ Zahlen Presseberichten zufolge ebenfalls aus dem zitierten Schreiben von Staatssekretär Gatzert.

lingszuwanderung einhergehende Nachfrageimpuls maßgeblich. Die zunächst nicht gegenfinanzierten zusätzlichen Staatsausgaben wirken wie ein Konjunkturprogramm. Laut Deutscher Bundesbank könnte sich so bis zum Jahr 2017 für das BIP ein um knapp 0,75 Prozentpunkte höherer Wert gegenüber einem Basisszenario ohne verstärkte Flüchtlingszuwanderung ergeben. Auch die Nachfrage nach Wohnraum dürfte steigen und zusätzliche Impulse für die Wohnungsbauinvestitionen mit sich bringen.

Tabelle 1 - Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen

Personenkreis	Arbeitsmarktzugang
Asylsuchende (vor Stellung des Asylantrags)	<i>kein Arbeitsmarktzugang</i>
Personen mit Aufenthaltsgestattung (Asylbewerber) und geduldete Personen (nach Stellung des Asylantrags)	
1. bis 3. Monat	<i>Wartefrist: kein Arbeitsmarktzugang</i>
4. bis 15. Monat	<i>nachrangiger Arbeitsmarktzugang, Vorrangprüfung¹ sowie Prüfung vergleichbarer Arbeitsbedingungen</i>
16 bis 48. Monat	<i>keine Vorrangprüfung, Prüfung der vergleichbaren Arbeitsbedingungen</i>
49. Monat (nach vier Jahren)	<i>uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang</i>
Personen mit Aufenthaltserlaubnis (Asylberechtigte/anerkannte Flüchtlinge)	<i>uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang</i>

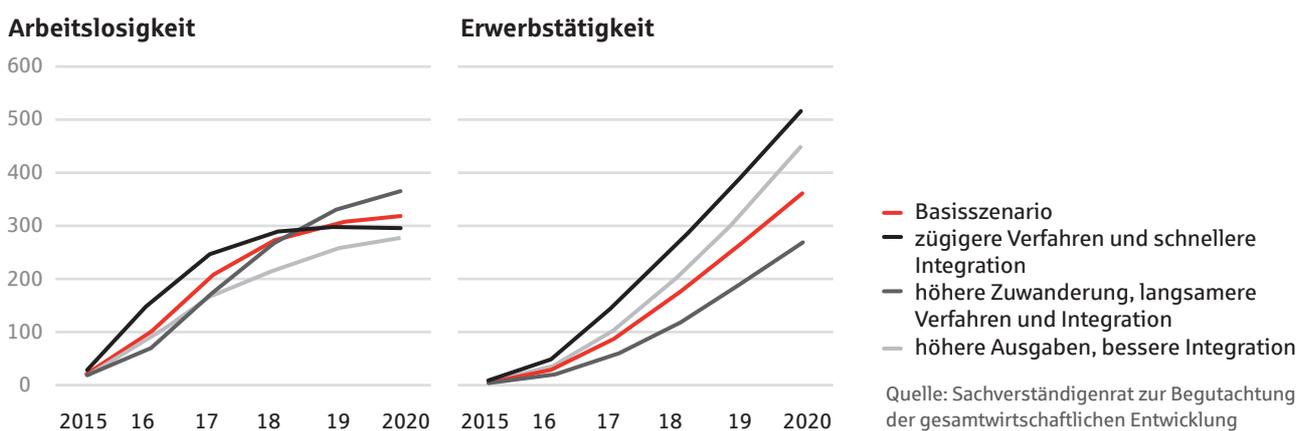
¹ Das am 25. Mai 2016 von der Bundesregierung verabschiedete Integrationsgesetz sieht eine befristete Aussetzung der Vorrangprüfung abhängig von der Arbeitsmarktsituation der Bundesländer vor

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Aufgrund rechtlicher und institutioneller Hürden sowie fehlender Sprachkenntnisse und oft auch nur geringer beruflicher Qualifikationen dürften sich die Flüchtlinge nur schrittweise in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren. So bestehen bereits rechtliche Einschränkungen in der Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen je nach aufenthaltsrechtlichem Status (siehe Tabelle 1). Aktuelle politische Ansätze, wie eine Aussetzung der Vorrangprüfung, sind hier richtige Schritte, um zumindest bürokratische Hürden abzubauen. Auch könnte nochmals geprüft werden, ob Praktika von Flüchtlingen, die zur Integration in den deutschen Arbeitsmarkt durchaus sinnvoll sein können, nicht doch unter bestimmten Voraussetzungen länger als drei Monate von den Regelungen des Mindestlohns ausgenommen werden können. In jedem Fall hängen die Effekte der Zuwanderung von Flüchtlingen am Arbeitsmarkt von Qualität und Tempo einer entsprechenden Integration ab.

Die Deutsche Bundesbank ermittelt für 2016 eine Zunahme der Erwerbstätigkeit aufgrund der Flüchtlingszuwanderung von ungefähr 100.000 Personen. Dem gegenüber weist das IW Köln in seiner aktuellen Konjunkturprognose Frühjahr 2016 niedrigere erwartete Erwerbstätigenzahlen aus. Für 2016 liegt die erwartete Spannweite hier zwischen 77.000 zusätzlichen Erwerbstätigen im Szenario mit guter Arbeitsmarktintegration und 51.000 zusätzlichen Erwerbstätigen im Szenario mit schlechter Arbeitsmarktintegration. Im Basisszenario liegt der Wert bei 64.000 zusätzlichen Erwerbstätigen in 2016. Der Sachverständigenrat kumuliert in seiner Prognose die Zunahme der Erwerbstätigkeit bis in das Jahr 2020 auf 250.000 bis 500.000 Personen.

Abbildung 5 - Prognosen des Sachverständigenrates zu Arbeitslosigkeit, bzw. Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen
in Tausend Personen



Aufgrund langer Verfahrensdauern und vorgeschalteter Bildungsmaßnahmen dürfte zunächst nur eine geringe Anzahl von Flüchtlingen am Arbeitsmarkt teilnehmen. So unterstellt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, dass die Flüchtlinge sowohl im Ankunftsyear, als auch im Folgejahr noch keine Arbeit aufnehmen. Annahmegemäß liegt die entsprechende Arbeitslosenquote nach 2 bis 5 Jahren je nach Szenario hier zwischen 50 und 65 Prozent.

Die Effekte der Zuwanderung von Flüchtlingen auf das Produktionspotenzial der deutschen Volkswirtschaft hängen in jedem Fall von der Integration in den Arbeitsmarkt ab und dürften daher zunächst ebenfalls nur moderat ausfallen. Die Deutsche Bundesbank spricht hier von einer Erhöhung gegenüber einem Basisszenario ohne Flüchtlingsmigration von knapp einem Halben oder nur gut einem Viertel Prozent. Insbesondere die gedämpfte Produktivitätsentwicklung und eine leicht ansteigende strukturelle Arbeitslosigkeit aufgrund des durchschnittlich niedrigeren

formalen Qualifikationsniveaus der Zuwanderer wirkt einem größeren Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit, wie er mit der höheren Zahl der Erwerbspersonen einhergeht, entgegen. Auch dürfte aufgrund des ähnlichen Qualifikationsniveaus ein leichter Verdrängungseffekt innerhalb der Gruppe der Zuwanderer entstehen. Auch die Wirtschaftsforschungsinstitute ermitteln in ihrer aktuellen Gemeinschaftsdiagnose nur geringe Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die Potenzialwachstumsrate der deutschen Wirtschaft.

72,8 Prozent der Asylantragsteller sind jünger als 30 Jahre. Perspektivisch könnte die Integration anerkannter Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt insofern auch ein ausgleichendes Element für zunehmende Fachkräfteengpässe darstellen, wie sie unter anderem bedingt durch die demografische Entwicklung auftreten. Dies gelingt aber nur, wenn vergleichbare Arbeitsmarktqualifikationen generiert werden können. Ohne dies dürfte der Beitrag zur Kompensation des demografisch bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials – insbesondere bei Fachkräften – nur relativ gering sein.

Während also der Nachfrageimpuls durch die Flüchtlinge zunächst nur vorübergehend sein wird, werden die langfristigen Auswirkungen auf die Staatsfinanzen und die Angebotseffekte eines zusätzlichen Erwerbspersonenpotenzials maßgeblich davon abhängen, wie schnell und gut die Arbeitsmarktintegration gelingt. Hier liegen erhebliche Chancen, aber eben auch Risiken.

V. Integration weiter fördern

Nach den Erfahrungen der Vergangenheit wird die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge nur schrittweise und über mehrere Jahre gelingen. Erfolg und Geschwindigkeit der Arbeitsmarktintegration dürften wesentlich nicht nur von der Länge der Asylverfahren abhängen. Sprachförderung, Investitionen in Bildung und Ausbildung, die Arbeitsvermittlung sowie die Aufnahmebereitschaft der Wirtschaft sind weitere entscheidende Stellschrauben. Auch sollten den Flüchtlingen die Perspektiven einer zukünftigen unternehmerischen Selbständigkeit aufgezeigt werden.

Als wichtiger Bestandteil der Wirtschaft vor Ort unterstützen auch die Sparkassen die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft sehr aktiv. Sie und ihre Stiftungen fördern die Arbeitsmarktintegration und sind in ihrer Einstellungspolitik für alle Bevölkerungsgruppen und natürlich auch für Flüchtlinge diskriminierungsfrei offen. Besonders der – wenn auch recht kleinen – Gruppe hochqualifizierter Flüchtlinge kann eine direkte Integration in den Arbeitsmarkt gelingen.

Da jedoch die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge nicht über eine entsprechende berufliche bzw. berufsvorbereitende Qualifikation verfügt, wird der direkte Einstieg in den Beruf bzw. eine Ausbildung nur in den seltensten Fällen gelingen. Zuvor gilt es, insbesondere den Spracherwerb zu fördern sowie zwischen Arbeitssuchenden und der Wirtschaft zu vermitteln. Auch eine gute soziale und gesellschaftliche Integration begünstigt die Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Einbindung in die städtische oder dörfliche Gemeinschaft vor Ort ist so auch eine wesentliche Voraussetzung für eine gelungene Integration insgesamt. Hier engagieren sich die Sparkassen sowie ihre Stiftungen prominent und unterstützen auch aktiv weitere regionale Partner in Wirtschaft und Zivilgesellschaft vor Ort.

Beispiel 1: Ausbildung bei Kreissparkasse Ahrweiler

Krikor Polyan ist einer von 15 Auszubildenden, die die Sparkasse Ahrweiler im Jahr 2015 neu einstellte. Der 27-jährige ist anerkannter Flüchtling, der 2013 seine Heimatstadt Aleppo verließ. Er ist studierter Bank- und Finanzwirt und spricht insgesamt sechs Sprachen: Arabisch, Armenisch, Englisch, Rumänisch, Italienisch und Deutsch. Polyan gehört damit zu der Gruppe hochqualifizierter Flüchtlinge, denen in Deutschland Asyl gewährt wurde.

Nach mehreren Sprachkursen und der intensiven Beschäftigung mit der Frage nach seinen Qualifikationen und Perspektiven auf dem deutschen Arbeitsmarkt entschied sich Polyan für die Bewerbung um eine Ausbildung bei der Kreissparkasse Ahrweiler. So bietet ihm beispielsweise der Besuch der Berufsschule auch eine Möglichkeit, seine Sprachkenntnisse um wichtige Fachbegriffe zu erweitern. Dass er sich gegen seine Mitbewerber für den Ausbildungsplatz durchsetzte, verdankt er seiner Zielstrebigkeit und Lernfähigkeit.

Beispiel 2: Praktika bei der Sparkasse Heinsberg

Ein Team von Auszubildenden der Sparkasse Heinsberg hat fünf Flüchtlinge bei einem einmonatigen Praktikum unterstützt. Die Auszubildenden haben hierzu ein Konzept entwickelt und Praktikanten aus Afghanistan, Syrien und dem Iran begleitet. Ziel war es, Kontakte aufzubauen, die unterschiedlichen Werte, Kulturen

und Religionen kennenzulernen und einander besser zu verstehen. Die Praktikanten konnten beispielsweise an Beratungsgesprächen teilnehmen und nach Anleitung einige Serviceaufgaben ausführen. Auch zukünftig will die Sparkasse Heinsberg dieses Projekt durchführen und jungen Flüchtlingen die Chance geben, einen kleinen Einblick in die Sparkassenwelt zu erhalten.

Beispiel 3: Landessparkasse zu Oldenburg und Verein pro:connect

Die Landessparkasse zu Oldenburg (LzO) und ihre zwei Stiftungen, die Regionale Stiftung der LzO und die Stiftung Kunst und Kultur der LzO, engagieren sich bei einer Reihe von Fördermaßnahmen zu den Themen „Flüchtlinge“, „Integration“ und „Migration“. Dieses Engagement bestand bereits vor den deutlich gestiegenen Flüchtlingszahlen des letzten Jahres. So kann auf die Kompetenzen zurückgegriffen werden, die in vorherigen Jahren aufgebaut wurden. Hier

geht es vor allem um praktische Soforthilfe für den Alltag neuankommender Geflüchteter. Die Beispiele reichen von der Zurverfügungstellung von Spielzeug und Schreibutensilien über die Ausstattung von Nähmaschinenkursen oder Fahrradwerkstätten, Sprachkurse oder Fahrradkurse für Frauen bis hin zur Erstellung mehrsprachiger Infoflyer zu alltagsrelevanten Themen.

Daneben engagieren sich die Institute für das Projekt „Flüchtlingsintegration durch Bildung und Arbeit“ des neu gegründeten Vereins pro:connect.

Der Verein wurde im Oktober 2015 als Reaktion auf die aktuelle Flüchtlingssituation gegründet. Ziel ist es, Arbeit suchende Flüchtlinge und potenzielle Arbeitgeber zusammen zu bringen und deren Beratung zu organisieren. Der Verein vermittelt darüber hinaus Kontakte zu weiteren Akteuren der Region, wie der Bundesagentur für Arbeit oder dem Netzwerk Integration. Er agiert damit als Anlaufstelle und bündelt die Angebote für die Voraussetzung einer gelungenen Integration in den Arbeitsmarkt.

Beispiel 4: Gemeinnützige Sparkassenstiftung zu Lübeck

Um nachhaltige Hilfe zu leisten, entwickelte die Gemeinnützige Sparkassenstiftung zu Lübeck Anfang 2015 zunächst ein Konzept, in dem bestehende Maßnahmen im Bereich der lokalen Flüchtlingshilfe und ihre Finanzierung zusammengefasst und analysiert wurden. Das Ziel war es, Lücken zu erkennen, die mit Hilfe der Stiftung zielgenau geschlos-

sen werden können. Als Ergebnis offenbarte sich ein Bedarf an Sprach- und insbesondere Alphabetisierungskursen. Als Partner wurde die Gemeindediakonie gewonnen, die umfassend finanziell unterstützt wurde. So konnten weitere Klassen für den Sprachunterricht eingerichtet, die dringend benötigten Lehrer eingestellt und Unterrichtsmaterial angeschafft werden.

Beispiel 5: Sport ist grenzenlos/ Kreissparkasse Herzogtum Lauenburg

Die Stiftung der Kreissparkasse Herzogtum Lauenburg engagiert sich für die aktive Integration Geflüchteter in die Gesellschaft und setzt dies mit Partnern in ihrer Region um. So unterstützt sie beispielsweise ein Integrationsprojekt des Eisenbahner-Sportvereins Büchen e. V.. Unter dem Motto „Sport ist grenzenlos“ werden kostenfreie Mitgliedschaften ermöglicht und, wenn erforderlich, Sportbekleidung für die Geflüchteten bereitgestellt.

Die Einbindung Geflüchteter in Sportvereine zeigt vielerorts die wichtige Funktion der Vereine für gesellschaftlichen Anschluss, das Gefühl von Zugehörigkeit und die Stärkung von Toleranz, so auch in Büchen.

Für eine effektive und gelungene Hilfe für Flüchtlinge kommt es dabei maßgeblich auf die Zusammenarbeit der regionalen sozialen Akteure an. Ihre Koordination, die Abstimmung der Aufgabenfelder und die Formulierung eines gemeinsamen Ziels sind wesentliche Voraussetzungen. Die Sparkassen und ihre Stiftungen können hier ebenfalls maßgeblich unterstützen. Als regionale Institute, die ohnehin über ihr gesellschaftliches Engagement gut mit den sozialen Akteuren der Regionen vernetzt sind, können sie gezielt Hilfe leisten. Die hier gezeigten Beispiele für gelungene Integrationshilfen und Unterstützung durch Institute der Sparkassenfinanzgruppe sind insofern lediglich einzelne Schlaglichter aus einer Vielzahl an Aktivitäten der Sparkassen und ihrer Stiftungen.

Damit sich Flüchtlinge erfolgreich in Deutschland integrieren können, muss die Integration an vielfältigen Stellen gleichermaßen ansetzen. Dabei ist der persönliche Kontakt ausschlaggebend für den Erfolg. Ob die Befähigung für den deutschen Arbeitsmarkt und die erfolgreiche Durchsetzung in der Erwerbstätigkeit oder die Integration im Alltag und in soziale Gefüge wie Dorfgemeinschaften, Vereine etc.: Damit Menschen mit anderen kulturellen Hintergründen und gesellschaftlichen Vorstellungen Teil der deutschen Gesellschaft werden können, müssen Sie individuelle Kontakte mit der Gesellschaft erleben und Teil einer Gemeinschaft werden.

Dies ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur mit funktionierenden dezentralen Strukturen erreicht werden kann. Der Arbeit der Sparkassen und ihrer Stiftungen kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Doch diese ist nur Teil eines Gesamtgefüges von sozialen, wirtschaftlichen, öffentlichen Akteuren, sowie im besonderen Maße der Zivilgesellschaft.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015/2016), monatliche Asylgeschäftsstatistik, verschiedene Ausgaben.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016), monatliche Aktuelle Zahlen zu Asyl, verschiedene Ausgaben.

Deutsche Bundesbank (2015), Die gegenwärtige Flüchtlingszuwanderung – Unterstellte Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und öffentliche Finanzen, in: Monatsbericht Dezember 2015, S. 12-16.

Döhrn, Roland, Ferdinand Fichter, Oliver Holtemöller, Timo Wollmershäuser (2015), Gemeinschaftsdiagnose: Flüchtlingsmigration stellt Wirtschaftspolitik vor Herausforderungen, in: Wirtschaftsdienst 2015/10, S. 696-700.

Fratzscher, Marcel, Simon Junker (2015), Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, in: DIW-Wochenbericht 45/2015, S. 1083-1088.

Hentze, Tobias, Holger Schäfer (2016), Integration von Flüchtlingen als Aufgabe für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für die INSM, 18. Februar 2016.

Hummel, Caroline-Antonia, Michael Thöne (2016), Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen, Studie für die Robert Bosch Stiftung, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Februar 2016.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016), monatlicher Zuwanderungsmonitor, verschiedene Ausgaben.

IW Köln (2016), Vordergründig robust, hintergründig anfällig. IW-Konjunkturprognose Frühjahr 2016, IW-Trends 2.2016, Online-Sonderausgabe Nr. 1.2016, Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Jg. 43, S. 1-33.

Leithold, Daniel, Katrin Oesingmann (2016), Institutionelle Grundlagen zum Asylrecht und zur Integration von Flüchtlingen in Deutschland, ifo Schnelldienst 1/2016, 69. Jg., S. 29-37.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016, Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Jahresgutachten 2015/16: Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt.

Impressum

Herausgeber

Deutscher Sparkassen- und Giroverband
Abteilung Volkswirtschaft und Finanzmärkte
Charlottenstraße 47
10117 Berlin

Telefon: 030 20225-5300
DSGV-Volkswirtschaft@DSGV.DE
www.DSGV.de

Gestaltung

Franz Metz, Berlin

Bildnachweis

Seite 1: Hero/Corbis

Verantwortlich

Dr. Michael Wolgast – DSGV
Michael.Wolgast@DSGV.DE

Autorin

Dr. Sonja Scheffler
Sonja.Scheffler@DSGV.de

Hinweis

Alle Publikationen dieser Reihe finden Sie unter
<http://www.dsgv.de/de/fakten-und-positionen/wirtschaftspolitische-positionen.html>