

Ökonomen in der Flüchtlingskrise: Zum (begrenzten) Nutzen ökonomischer Betrachtungen humanitären Staatshandelns

von Michael Thöne und Léa Lamouroux

Die europäische Flüchtlingskrise 2015/2016 löste in Deutschland intensive wissenschaftliche Diskussionen in zahlreichen Disziplinen aus. Im Gegensatz zu sonst üblichen Konstellationen waren diese allerdings eher dadurch geprägt, dass in einer höchst unübersichtlichen Situation der Politik unter Zeitdruck wissenschaftliche Expertise angeboten werden sollte. Dies steht eindeutig im Widerspruch zu sorgfältigem, abwägendem wissenschaftlichen Arbeiten. Stellvertretend betrachten wir hier das Vorgehen von Ökonomen und plädieren für besondere Sensibilität im Rahmen wissenschaftlicher Politikberatung – ohne dabei den Rückzug auf ein vermeintlich sicheres „si tacuisses“ anzuraten.

The European refugee crisis in 2015/2016 triggered intensive discussions in many academic disciplines in Germany. In contrast to common constellations, this one was especially characterized by the fact that scientific expertise was expected in a highly complex situation and under an unusual pressure of time. This is contradictory to a thorough and balanced academic work ethic. Representing the scientific community, we look at the approach that was taken by several economists and caution for special sensitivity when it comes to policy advice – without advocating disengagement on a seemingly safe “si tacuisses”.

I. Deutschland „schafft“ den Flüchtlingszustrom

Der Flüchtlingsstrom nach Deutschland dominierte 2015 die öffentliche Wahrnehmung wie kaum ein anderes Thema. Der sprunghafte Anstieg der Flüchtlingszahlen im Vergleich zum Vorjahr stellte Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen. Diese Dynamik hat sich im Januar 2016 noch fortgesetzt, ist dann aber schlagartig abgeebbt. Ende 2016, ein gutes Jahr nach dem zwischen-

zeitlich zum umstrittenen Slogan gewachsenen „Wir schaffen das“-Satz der Kanzlerin, hat das Flüchtlingsthema eine komplett gewandelte Rolle in der öffentlichen Diskussion bekommen. 2015 wurde der Satz noch als Ansporn, als Ausdruck einer selbstbewusst ethisch motivierten Politik und nicht zuletzt als das von *Angela Merkel* lange erhoffte Zeichen politischer Führung gewertet. Das hat sich im zweiten halben Jahr nach „Wir schaffen das“ gründlich geändert. Der Herbst 2016 ist geprägt von politischen Absetzbewegungen von der Kanzlerin. Selbst ihre eigenen Koalitionspartner reiben sich an den vermeintlichen oder echten Fehlern der Flüchtlingspolitik und verlangen den Richtungswechsel. Derzeit muss man den medialen Eindruck gewinnen, das „Wir schaffen das“ bilde gleichsam den Anfang eines kontinuierlichen Popularitätsverfalls bis hin zu „Kanzlerinnendämmerung“.

Mit der realen Flüchtlingspolitik hat das bemerkenswert wenig zu tun. Denn die Deutschen scheinen es tatsächlich *zu schaffen*. Paradox klingt das nur vor dem Hintergrund der geschilderten Stimmungsschwankungen. Und „schaffen“ kann dabei allenfalls eine Zwischenmeldung auf dem langen Weg zur sozial-kulturellen und ökonomischen Integration derjenigen Flüchtlinge¹ sein, die absehbar für eine Dekade oder mehr in Deutschland bleiben werden. „Geschafft“ wird auch nicht allein – der Flüchtlingsstrom ist ja nicht abgeebbt, weil die Fluchtursachen entfallen oder die Zahl der Fluchtwilligen in den geschundenen Regionen kleiner geworden wäre(n). Das Flüchtlingsabkommen der EU mit der Türkei und dessen praktische Umsetzung bilden hier den entscheidenden Unterschied. Auch die Rolle Italiens, Griechenlands und der Balkanstaaten darf nicht gering schätzt werden, ohne sie wäre es kaum zu jener Absenkung der Flüchtlingszahlen gekommen, die heute konstatiert wird.

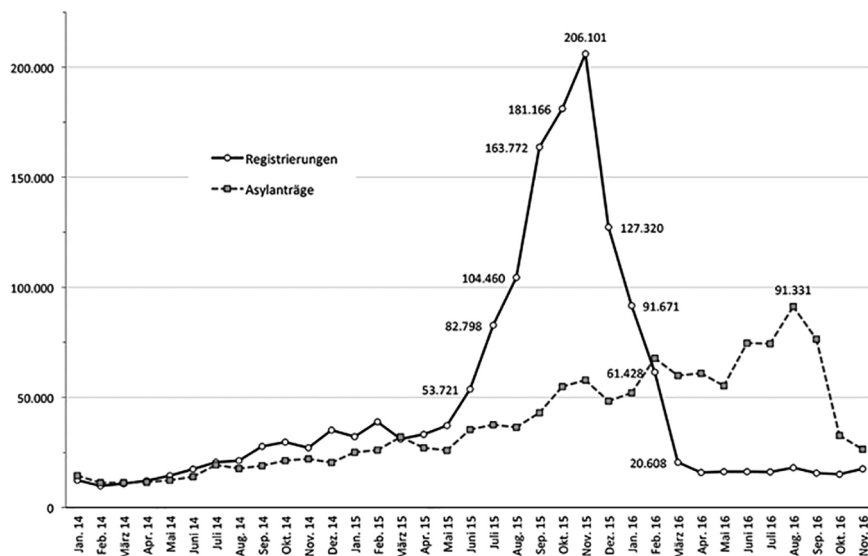
Die Dimension der Flüchtlingskrise und ihr Charakter als Zuwanderungsschock für Deutschland werden deutlich, wenn man sich den Verlauf der Neuregistrierungen von Flüchtlingen seit 2014 und bis zum Herbst 2016 ansieht (*Abb. 1*). Danach verdreifachten sich bis zum Mai 2015 die monatlichen Registrierungen zwar knapp, blieben aber in einem Bereich, der keine größere politische oder auch öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zog. Das änderte sich im Juni 2015,

1 Anfang 2016 sprach noch fast jeder von „Flüchtlingen“; Ende 2016 hat der neue Begriff des „Geflüchteten“ in der öffentlichen Debatte zunehmend Fuß gefasst. Ohne die (kleinen) Unterschiede abwägen zu wollen, schließen wir uns hier *Pro Asyl* an, wo man den Begriff der „Geflüchteten“ für unproblematisch, den Begriff des „Flüchtlings“ aber für historisch, politisch und rechtlich haltvoller erachtet und im Übrigen die Ansicht vertritt, dass es in der Flüchtlingspolitik um Wichtigeres gehen sollte. Vgl. *Kothen, A.*: Sagt man jetzt Flüchtlinge oder Geflüchtete?, in: *Pro Asyl* (Hg.): Sonderveröffentlichung zum Tag des Flüchtlings, Frankfurt a.M., 2016, hier 24.

als die Zahl von 50.000 Neuregistrierungen überschritten wurde und dann bis zum November dieses Jahres auf über 200.000 stieg. Noch schneller sank danach die Flüchtlingszahl; binnen zweier Monate halbierte sie sich wieder, nach vier Monaten lag sie im März 2016 bei nur noch zehn Prozent der Neuregistrierungen vom Gipfel im November. In den nur neun Monaten von Juni 2015 bis Februar 2016 sind – etwas korrigiert um Doppel- und Fehlzählungen – rund eine Million Menschen als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Seit dem „funktionieren“ das Dublin Abkommen und das neu hinzugekommene EU-Türkei-Abkommen wieder in ihrem Ziel, Flüchtlinge nur in kleinen Zahlen in EU-Länder ohne relevante Außengrenzen wie Deutschland einreisen zu lassen.

Angesichts der Dynamik dieser Zahlen sahen sich, wie *Abb. 1* zeigt, die Behörden beim Entgegennehmen ordentlicher Asylanträge überfordert. Die Antragssituation ist symptomatisch für den administrativen Schock, den die Flüchtlingszuwanderung auslöste. Natürlich konnten akute Unterbringungs- und Versorgungsfragen nicht wie die Antragstellung verschoben werden; hier musste dem enormen Handlungsdruck sehr viel schneller gefolgt werden.

Abbildung 1: Registrierte Flüchtlinge und Asylanträge 01.2014 – 11.2016



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von BAMF-Daten (Dez. 2016).

Dennoch scheint es angemessen, die Feststellung zu wiederholen, dass Deutschland das, was nach einem Jahr realistisch zu schaffen war, durchaus auch weitgehend geschafft hat. Die Feststellung soll keine Selbstzufriedenheit fördern; sie

soll den elementaren Perspektivwechsel beleuchten, der in dieser Zeit eingetreten ist. Der enorme Flüchtlingszustrom hat die deutsche Politik auf allen Ebenen – am stärksten bei den Kommunen, die vor Ort Ergebnisse schaffen mussten – in einen Modus gezwängt, der der austarierten und verflochtenen deutschen Demokratie sehr fremd ist: Mit nur sehr wenig Informationen und unter enormem Zeitdruck mussten unabgestimmte und weitreichende Entscheidungen gefällt werden. Unter solchen Bedingungen verantwortlich und schnell zu handeln, lernen Feuerwehrleute und andere Katastrophenhelfer, nicht aber der „normale“ deutsche Politikgestalter.

In dieser Zeit leisteten mithin nicht nur Politik und Behörden unter besonderen Bedingungen Besonderes, zahlreiche gesellschaftliche Akteure – Wohlfahrtsverbände, Gemeinden aller Glaubensrichtungen, Vereine und unzählige engagierte Bürgerinnen und Bürger – schulterten vielmehr als freiwillige Helfer und Organisatoren ein Gutteil der praktischen Hilfe vor Ort und erfüllten damit den Satz „Wir schaffen das“ mit Leben. Und auch in der Wissenschaft reagierten viele Disziplinen schnell und suchten mit zahlreichen Beiträgen zum Verständnis der Situation und ihrer Hintergründe beizutragen. Dieser Essay wirft einen Blick auf einen Teil der ökonomischen Diskussion.

Aus der Perspektive des Beteiligten betrachten wir eine Reihe von wichtigen Beiträgen, die von ökonomischer Seite zur Flüchtlingspolitik eingebracht wurden. Mehr noch als bei üblichen Konstellationen wissenschaftlicher Teilnahme an politischen und gesellschaftlichen Diskursen war die Flüchtlingskrise durch einen starken Kontrast geprägt: Auf der einen Seite mussten unter sehr hohem Zeitdruck weitreichende politischen Entscheidungen getroffen werden, denen die Unterstützung durch ökonomische Expertise gut getan hätte. Tatsächlich haben viele Ökonomen und Ökonomen sehr kurzfristig Analysen und Prognosen vorgelegt, die diesem Bedürfnis entgegenkommen sollten. Zugleich waren die Voraussetzungen für originär wissenschaftliche Beiträge aber denkbar schlecht, denn die überraschende Dynamik der Flüchtlingsströme ließ nur wenig Raum für fakten- und evidenzbasierte Analysen.

Wie geht die ökonomische Disziplin mit einer solchen Herausforderung um? Neben einem kurzen Überblick zum fachlichen Herangehen interessiert uns dabei vor allem die Frage, ob und wie die ökonomische Methode – vor allem die *déformation professionnelle*, stets Kosten und Nutzen abwägen zu wollen – zu einer Aufgabe wie der Flüchtlingspolitik passen kann.

II. Ökonomen zur Flüchtlingskrise

Unter den Reaktionen auf die dynamische Flüchtlingszuwanderung ab Mitte 2015 sind für uns Arbeiten, die einen Blick auf die gesamtwirtschaftlichen und/oder gesamtsstaatlichen Implikationen dieser Migration warfen, von besonderem Interesse. Zum Teil repräsentieren die unten genannten Beiträge auch mehrere Arbeiten einzelner Autoren und Institute.²

1. Deutschland im Blickpunkt

Direkt oder indirekt betrachten alle Autoren Kosten und Nutzen des Flüchtlingszustroms *für Deutschland* und seine Bevölkerung. Diesen Blickwinkel nehmen auch die weiteren, hier nicht vertieft ausgewerteten ökonomischen Arbeiten aus dieser Zeit ein – allenfalls mit der Variation, dass Betrachtungen aus anderen europäischen Ländern bzw. aus europäischer Sicht nicht die nationale deutsche Perspektive einnehmen, sondern aus Sicht der jeweiligen aufnehmenden Länder.³ In der ersten Reaktion spielten die ökonomischen Auswirkungen jenseits der Interessen der aufnehmenden Länder keine Rolle. Das ist zunächst naheliegend: Die Flüchtlingszuwanderung erfolgt vor allem aus Ländern, die aufgrund kriegszerstörter Auseinandersetzungen oder spezifischer Verfolgung verlassen werden und/oder ihren Bürgern keine tragbare ökonomische Perspektive zu bieten scheinen. Im ersten Fall sind ökonomische Betrachtungen für das Herkunftsland ersichtlich nachrangig; im zweiten Fall scheinen die zentralen ökonomischen Fragen schon (wenn auch unbefriedigend) beantwortet. Was die einzelnen

- 2 Folgende makroökonomische bzw. finanzwissenschaftliche Beiträge haben wir dabei näher betrachtet: *Geis, W./Hüther, M.*: Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration, in: Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie, IW Köln, 2016; *Geis, W./Orth, A.K.*: Flüchtlinge regional besser verteilen – Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus, Gutachten für die Robert Bosch Stiftung, IW Köln, 2016; *Hummel, C./Thöne, M.*: Finanzierung der Flüchtlingspolitik, in: FiFo Bericht 21 (2016); *Battisti, M./Felbermayr, G./Poutvaara, P.*: Einwanderung: Welchen Nutzen hat die einheimische Bevölkerung?, in: ifo Schnelldienst 68/18 (2015); *Fratzscher, M./Junker, S.*: Integration von Flüchtlingen: Eine langfristig lohnende Investition, in: DIW Wochenbericht 45 (2015), 1083–1088; *Fuest, C.*: Die ökonomischen Folgen der Zuwanderung, in: ifo Schnelldienst, 69/04 (2016), 11–14; *Andritzky, J./Schmidt, C.*: Wirtschaftspolitische Implikationen der Flüchtlingsmigration, in: ifo Schnelldienst, 69/04 (2016), 15–23; *Moog, S./Raffelhüsch, B.*: Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, in: ifo Schnelldienst, 69/04 (2016), 24–29; *Bonin, H.*: Gewinne der Integration – Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter, in: böll.brief 1 „Teilhabe-gesellschaft“, 2016; *Sinn, H.W.*: So kann es nicht weitergehen, in: ifo Schnelldienst, 69/04 (2016), 3–6; *Fratzscher, M./Junker S.*: Eine wirtschaftswissenschaftliche Perspektive zu Geflüchteten, in: ifo Schnelldienst, 69/04 (2016), 7–10. Vgl. dazu auch den Beitrag von *Raffelhüsch, B. et al.* in diesem Heft.
- 3 Stellvertretend: *Dumont, J.C./Scarpetta, S.*: Is this humanitarian migration crisis different?, in: OECD Migration Policy Debates 7 (2015); *Aiyar, S. et al.*: The Refugee Surge in Europe – Economic Challenges, in: IMF Staff Discussion Note 1, Washington, 2016.

Flüchtlinge und deren ökonomische Entscheidungen angeht, schlägt in der Regel das – inzwischen gedämpfte – Paradigma des *homo oeconomicus* durch: Zwar spricht in Zeiten der modernen Verhaltensökonomik kaum noch ein Ökonom von ungetrübt rationalem Verhalten. Gleichwohl gehen wir in aufklärerischer Tradition weiterhin davon aus, dass Menschen in der Regel ihre wesentlichen Interessen – vor allem die kurz- und mittelfristigen – besser kennen als Außenstehende und dass sie auch versuchen, diese im Rahmen des jeweils Machbaren zu verfolgen. In den Augen des Ökonomen ist Flucht damit, ob als Wirtschafts- oder Kriegsflüchtling, immer als eine individuell vernünftige Entscheidung akzeptiert. Auch dort, wo solche Entscheidungen auf Grundlage von Informationen gefällt werden, die lückenhaft oder wegen der lügnerischen Versprechungen von Schleppern rundweg falsch sein mögen, erkennt die ökonomische Perspektive gleichwohl an, dass die Flucht als *voting by feet* Ausdruck legitimer Eigeninteressen der Flüchtlinge ist.

Alle relevanten Entscheidungen waren entweder schon getroffen oder wurden permanent von den einzelnen Flüchtlingen gefällt. Der Umstand, dass die Perspektiven der Herkunftsländer der Flüchtlinge oder individuelle Entscheidungsumstände der einzelnen Geflüchteten keine große Aufmerksamkeit in den frühen ökonomischen Beiträgen fanden, ist daher durchaus plausibel und kein Anlass zu Kritik. Interessant wird diese Auslassung erst dadurch, dass eine solche „fatalistische“ Perspektive bezüglich der gefällten Entscheidungen in den meisten ökonomischen Betrachtungen der Flüchtlingskrise für das Zuwanderungsland Deutschland *nicht* eingenommen wird. Das betrachten wir im Folgenden näher. Vorweg bietet Tab. 1 eine kurze Synopse der hier einbezogenen ökonomischen Papiere.

Die Synopse soll eine Orientierung geben, welche Fragen in welchem Beitrag stärker, welche weniger intensiv behandelt wurden. Das grobe inhaltsanalytische Raster von 1 („angesprochen“) bis 4 („Schwerpunkt“) leugnet die Unschärfen einer solchen Betrachtung nicht. Insbesondere kann und soll diese Zusammenstellung *keinen* Vergleich unterschiedlicher wissenschaftlicher Qualität bieten.

Die Tabelle versteht sich eher als eine strukturierte Leseempfehlung, so dass man sich ein eigenes Bild machen kann, welche Arbeit ökonomisch mehr, welche weniger überzeugen kann. Bei *allen* dargestellten Papieren sollte zudem berücksichtigt werden, dass sie in der *Hochzeit* der Flüchtlingskrise entstanden sind. Als letzte der Betrachtungen in Tab. 1 wurde Bonins Kurzstudie im April 2016 veröffentlicht; auch sie wurde im Wesentlichen noch während der Kulminationsphase der Zuwanderungsstrom abgefasst.

Tabelle 1: Synopse der betrachteten ökonomischen Beiträge

[illegible]

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Papiere sind in *Tab. 1* grob nach dem Schwerpunkt ihrer zeitlichen Ausrichtung geordnet, von kurz- zu langfristig. Die Untersuchung der Kosten und des Nutzens der aktuellen Flüchtlingswelle lässt sich in drei Fristen unterteilen. In der kurzen Frist werden direkte Kosten, wie Unterbringung und Versorgung, gegebenenfalls auch Integrationskurse und administrativer Aufwand, berücksichtigt. Die mittlere Frist bezieht sich auf Effekte während des Integrationsprozesses der Flüchtlinge. Dies können Rückkehrquoten, die Dauer der Arbeitsmarktintegration und erste Sozialleistungen anerkannter Flüchtlinge beinhalten. Schließlich werden in der langen Sicht längerfristige Nutzen und Kosten der (Nicht-)Integration, demografische Effekte und Umverteilungsaspekte einbezogen.

2. Fiskalische Kosten

Die Frage der Kosten des Flüchtlingszustroms für Deutschland, vor allem für die öffentlichen Haushalte, stand naturgemäß als erste ökonomische Dimension zur

Klärung an, da die Kosten als erstes – d. h. vom ersten Tag an – angefallen sind und zu decken waren. Da *de jure* alle anfänglichen Flüchtlingsleistungen vom Staat und seinen Untergliederungen zu leisten sind, stehen dabei die fiskalischen Kosten im Vordergrund. Unmittelbar von Privaten oder dritten Einrichtungen (z. B. Religionsgemeinschaften) für die unmittelbare Flüchtlingshilfe in Deutschland freiwillig getragene Kosten und aufgebrauchte Spenden waren hingegen nicht Gegenstand näherer ökonomischer Betrachtung.

Die staatlichen Kosten waren unzweifelhaft sehr viel größer als die (nicht nur vorübergehend) privat getragenen finanziellen Lasten. Insofern lag es nahe, den Fiskus in den Mittelpunkt zu stellen. Das ist aber nur die halbe Wahrheit. Tatsächlich war es schon nicht möglich, wissenschaftlich valide Daten zu den staatlichen Kosten *in Echtzeit* zu generieren. Wo man sich bei ihnen aber noch mit Hilfsgrößen helfen konnte, blieben die privaten Kosten vollständig unbekannt.

Was die verschiedenen Kostenschätzungen pro Flüchtling angeht, so ähneln sich die kurzfristigen Schätzungen für die Zeit unter dem Asylbewerberleistungsgesetz – also vor Annahme (oder Ablehnung) des Asylantrags – deutlich. Zumeist ist von 10.000 bis 12.000 Euro pro Flüchtling und Jahr die Rede. Das ist allerdings nicht auf eine Konvergenz qualitätsvoller empirischer Arbeit zurückzuführen. Vielmehr nutzten die meisten Autoren – offen eingestanden – die gleichen, vorwiegend journalistischen Quellen, um sie als Grundlage ihrer Daumenregeln einzusetzen. Auch noch ein halbes Jahr nach dem Gipfelpunkt des Flüchtlingszustroms bot ein großes journalistisches Rechercheprojekt allenfalls punktuelle Einblicke in den „Flickenteppich der Unwissenheit“.⁴

Da vor Ort in den Kommunen viele sehr kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten wahrgenommen werden mussten, bei denen aus schierer Zeitnot nicht immer das Sparsamkeitsgebot im Vordergrund stehen konnte, wäre es nicht sinnvoll gewesen, hilfsweise Vergangenheitsdaten zum Asylbewerberleistungsgesetz, z. B. des Vorjahres, zu nutzen. Dies war allen ökonomischen Autoren unmittelbar bewusst. Es bedürfte auch nicht der besonderen Erwähnung, wenn der Bund nicht genau das getan hätte, um die Länder und ihre Kommunen finanziell zu kompensieren: Mit Beschluss vom 24. September 2015 sagte der Bund zu, ab dem 1. Januar 2016 pro Asylbewerber 670 Euro pro Monat zu leisten. Dieser Betrag entsprach den durchschnittlichen Nettoausgaben, die 2014 im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes erbracht wurden.

4 Friedrichs, J./Malter, B.: Wie viel kosten die Flüchtlinge?, in: Die Zeit Nr. 21/2016, 12.05.2016.

Jenseits der kurzfristigen Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und den begleitenden Kosten in dieser Zeit (Sicherheit, Transport u. ä.) betrachten die meisten Arbeiten auch verschiedene mittelfristig entstehende Kosten. Dies sind zum einen ALG II-Leistungen für die Mehrzahl der anerkannten Flüchtlinge, da sie wahrscheinlich nicht unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt eintreten können. Hinzu kommen Kostenschätzungen für die bildungsseitige Integration, zum Teil für allgemeine und sprachliche Bildung, zum Teil für konkrete berufliche Aus- und Weiterbildung. Die Arbeiten, die besonderes Interesse an einer gesamten Kostenbilanz zeigen, berücksichtigen zudem auch noch, dass jeder Mensch in Deutschland durchschnittliche Kosten für allgemeine Staatsleistungen generiert – bzw. solche Kosten allen zugerechnet werden. Da eine Zuwanderung von einigen hunderttausend Menschen hier kaum kostenneutral abgewickelt werden kann, ist es sinnvoll, auch solche Ausgaben nicht unbeachtet zu lassen.

Diese Betrachtungen stehen schon am Übergang zur „Nutzendimension“, denn in fiskalischer Hinsicht generiert die deutsche Bevölkerung bekanntlich nicht allein *Staatsausgaben*, sondern auch *Staatseinnahmen* und die hinter produktiver Tätigkeit stehende wirtschaftliche Wohlfahrt.

3. Nutzen über Arbeitsmarktpartizipation und Konjunktur

Der potenzielle Nutzen der Flüchtlingszuwanderung für Deutschland – für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft – wird in den ökonomischen Betrachtungen zentral über die Arbeitsmarktpartizipation derjenigen Zuwanderer berechnet, die mittel- oder langfristig in Deutschland bleiben. Aus der Teilnahme am Arbeitsmarkt werden dann qualifikations- und leistungsspezifische Steuer- und Sozialabgaben Zahlungen abgeleitet, die den Kern des fiskalischen Nutzens ausmachen. Mit dieser Perspektive geht teils implizit, größtenteils aber auch explizit ein kontinuierlicher Vergleich der *faktischen* Flüchtlingszuwanderung mit einer *Wunschzuwanderung* einher, wie man sie nach kanadischem Vorbild schon seit längerem diskutiert. Das Gros aller deutschen Volkswirte dürfte in einem demografisch alternden und schrumpfenden Land am Rande der Vollbeschäftigung eine Art der Zuwanderung begrüßen, in der die Migranten nach qualifikatorischen und demografischen Charakteristika ausgewählt werden können. Die ökonomische Betrachtung der Flüchtlingszuwanderung bildet damit immer auch einen Abgleich, inwiefern die aufgetretene tatsächliche Immigration *zufällig* schon jene Nutzen mit sich bringt, die man sich vom Desideratum verspricht. Andere Nutzendimensionen des Flüchtlingszuzug – zum Beispiel über kulturelle Bereicherung und Vielfalt – werden in den betrachteten Beiträgen nicht grundsätzlich in

Abrede gestellt, waren aber für die Analysen zu unspezifisch und spekulativ, um ökonomisch diskutiert zu werden.

Es liegt auf der Hand, dass ein arbeitsmarktorientierter Nutzenbegriff ein anderes Zeitprofil aufweist als wichtige Kostenelemente anfänglicher Unterbringung und Versorgung. Bei kurz- und mittelfristiger Betrachtung dominieren Kostengesichtspunkte, in der längeren Frist gewinnen die Nutzelemente in den ökonomischen Betrachtungen an Gewicht. Um diesen Nutzen schnell zu mobilisieren, betrachten mehrere Arbeiten die Chancen und Hindernisse einer beschleunigten Arbeitsmarktintegration anerkannter Flüchtlinge.

Zunächst einmal ist die Richtung des Effekts der Flüchtlingswelle auf den Arbeitsmarkt nicht eindeutig, sie hängt vom Betrachtungszeitraum ab. Eine kurzfristige Betrachtung deutet zunächst auf negative Arbeitsmarkteffekte hin, weil ein unterdurchschnittliches Qualifikationsniveau der Flüchtlinge zu hoher anfänglicher Arbeitslosigkeit führen kann. Je besser und schneller die Arbeitsmarktintegration abläuft, desto weniger dominant ist dieser Effekt. *Sinn* erläutert, dass positive Arbeitsmarkteffekte theoretisch möglich sind, beispielsweise durch Selbstständigkeit oder bei guter Ausbildung, hält sie aber für eher unwahrscheinlich. *Fratzscher* und *Junker* (2016) treffen keine definitive Aussage, beschreiben aber die positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt über den in Dänemark beobachteten „Fahrstuhleffekt“. Demzufolge werden bestehende Mitarbeiter nicht von Flüchtlingen verdrängt, sondern in vielen Fällen befördert. Auch *Battisti* und Kollegen sehen Chancen für positive Effekte der Flüchtlinge auf den Arbeitsmarkt, nicht zuletzt weil Migranten das Nettoeinkommen der Einheimischen (inkl. Altmigranten) erhöhen. Ebenfalls könnten mehr Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn Arbeitgeber über eine geringere Vergütung der Migranten Kosten sparen und daher mehr Stellen anbieten können.

Der Mindestlohn wird auch von anderen Autoren betrachtet. Die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge kann negativen Lohndruck bewirken, wenn die große Zahl eher niedrig qualifizierter Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt auftritt. Dies ist aus Sicht einiger Autoren insofern willkommen, als es die Chancen der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Sowohl *Sinn* als auch *Fuest* halten den Mindestlohn in dieser Hinsicht für hinderlich. *Andritzky* und *Schmidt* schlagen vor, Flüchtlinge direkt wie Langzeitarbeitslose einzustufen und sie so vom Mindestlohn auszunehmen.

Wie gut die Arbeitsmarktintegration gelingt, hängt auch stark von der Qualifikation der Flüchtlinge ab und wie schnell hier Fortschritte gemacht werden können.

Informationen zur Qualifikation der Flüchtlinge, die seit 2014 nach Deutschland kommen, sind rar. Dies liegt unter anderem an der anfänglichen Überlastung der Behörden. Hinzu kommt, dass die im Ausland erworbenen Abschlüsse nicht äquivalent zu den hiesigen Abschlüssen sind. Derzeit gehen die meisten Beiträge bei ihren Berechnungen von einer deutlich geringeren Qualifizierung im Vergleich mit den Einheimischen aus. *Hüther* und *Geis* haben die Qualifikation von Flüchtlingen aus den vier wichtigsten Flüchtlingsherkunftsländern Afghanistan, Irak, Syrien und Eritrea untersucht. Viele der Flüchtlinge sind schlecht bis gar nicht ausgebildet. Die größte Gruppe der syrischen Flüchtlinge zeigt jedoch eine leicht U-förmige Verteilung mit vielen niedrig qualifizierten und einigen hoch qualifizierten Personen. *Fuest* schätzt ein Defizit von vier bis fünf Schuljahren bei jungen Zuwanderern.

Wo Qualifikation als Schlüssel für eine gelingende Integration betrachtet wird, nehmen Bildungsangebote den Charakter einer Investition an. Die Kosten der Integration, durch Sprach- und Integrationskurse bzw. durch Schulbesuch rentieren sich umso eher, je schneller Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert werden und für ihren eigenen Lebensunterhalt aufkommen können. Die Höhe der Investition wird dabei neben der „mitgebrachten“ Qualifikation auch über das Alter der Flüchtlinge bestimmt. Die Investition ist geringer und zahlt sich länger aus, je näher diese an der Untergrenze des arbeitsfähigen Alters sind. Das junge Alter der Flüchtlinge – ungefähr 50 % sind unter 30 Jahre alt – ist in dieser Hinsicht von Vorteil.

Eine andere Dimension des Nutzens entsteht durch konjunkturelle Effekte. Eine Million zusätzliche Menschen in Deutschland sind eine Million zusätzliche, wenn auch anfänglich zumeist arme Konsumenten. Die meisten Autoren sind sich einig, dass die Ausgaben anlässlich der Flüchtlingswelle kurzfristig einen positiven konjunkturellen Effekt haben werden. Jedoch ist strittig, ob und wie dieser Effekt langfristig erhalten bleibt. Hauptkritik ist hier, dass das Geld, welches für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge genutzt wird, unter anderen Umständen der Schuldentilgung zugeflossen wäre. *Sinn* argumentiert, dass dieses Geld kurzfristig einen positiven Nachfrageeffekt generiert, jedoch langfristig die Schulden getilgt werden müssten. Die spätere Entnahme von Geld für die Tilgung gehe dann einher mit einem negativen Nachfrageeffekt. *Fuest* mahnt vor einer Verwechslung zwischen konjunkturellen Effekten und Wohlfahrtsgewinnen. Die Nachfrage würde nur belebt werden, wenn die fiskalische Belastung nicht mit Ausgabenkürzungen oder höheren Steuern bezahlt würden. Auch eine neue Verschuldung müsse irgendwann zurückgezahlt werden, was mit

Nachfrageminderung einhergehe. Daher schlägt er vor, Konjunkturimpulse lieber im nächsten Abschwung zu nutzen. Deutlich positive Konjunktureffekte weisen *Fratzscher* und *Junker* aus.

Eng mit dem Arbeitsmarkt verbunden sind erwartete demografische Effekte durch die Flüchtlingszuwanderung. Unter der Annahme, dass ein signifikanter Teil der aktuell nach Deutschland Geflüchteten nach erfolgreicher Integration dauerhaft bleibt, werden positive Effekte auf die Demografie einer alternden Bestandsbevölkerung erwartet. Diese Effekte treten rein rechnerisch auch ohne Integration ein, eine junge Zuwanderung senkt so oder so den statistischen Altersdurchschnitt der Bevölkerung. Ohne Integration bringt das allerdings nicht die mögliche Entlastung bei den kommenden demografischen Mehrbelastungen. Zugleich ist aber auch rechnerisch unstrittig, dass die Flüchtlingszuwanderung in der erlebten Dimension – selbst wenn alle blieben – nur eine Dämpfung der erwarteten demografischen Schrumpfung und Alterung bewirken kann. Um die Wirkungen zu neutralisieren oder gar umzukehren, würde der erlebte Zuzug mengenmäßig nicht ausreichen.

Zwei der betrachteten Untersuchungen schließlich führen das Gros der ökonomischen Nutzenperspektiven und die Kostenperspektiven in Generationenbilanzen zusammen. *Raffelhüschchen* und *Moog* auf der einen und *Bonin* auf der anderen Seite nutzen dieses Instrument der langfristigen fiskalischen Nachhaltigkeitsbetrachtung, um eine Art Gesamtbilanz der aus heutiger Sicht erwartbaren Zukunftseffekte zu bilden. Dazu werden die Zeitprofile der von den Autoren geschätzten Flüchtlingsausgaben bis (mindestens) 2060 den für die gleiche Zeit erwarteten fiskalischen Nutzen (=Einnahmen) gegenübergestellt. Vor dem Hintergrund von Kalkulationen der gesamten sonstigen Staatseinnahmen und -ausgaben für denselben Zeitraum und, natürlich, unter Nutzung von zahlreichen Annahmen kann so bestimmt werden, wie die fiskalischen Gesamtbilanzen der Flüchtlingszuwanderungen mit Blick auf kurz-, mittel- und langfristige Effekte aussehen können.

Da die großen Unsicherheiten der zukünftigen Flüchtlingsentwicklungen sich hier zu den ohnehin nicht geringen Unsicherheiten der langfristigen Nachhaltigkeitsrechnung addieren, sind aber weniger die exakten „Bilanzwerte“ als die strukturellen Befunde für verschiedene Zukunftsszenarien interessant. Im Ergebnis kommen beiden Studien zu ähnlich skeptischen Aussagen, was die langfristigen Entlastungseffekte durch die Flüchtlingszuwanderungen angeht. *Bonin* sieht unter optimistischen Randbedingungen eine leichte Chance auf eine kleine intergenerative Dividende der Flüchtlingszuwanderung. *Raffelhüschchen* und *Moog*

dagegen identifizieren keine Randbedingungen, unter denen die Flüchtlingszuwanderung ein Teil der Lösung des demografischen Problems sein könnte. Damit treffen sie zwar die Erwartungen – die Freiburger Rechnungen zur langfristigen fiskalischen Nachhaltigkeit malen die Zukunft traditionell etwas schwärzer als der Rest der kleinen deutschen „Tragfähigkeits-Szene“. Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass beide Studien im Kern recht ähnliche Befunde ausweisen, denen zufolge die Flüchtlingszuwanderung unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten für Deutschland keine „fiskalische Rationalität“ aufweist.

4. Policy-Perspektiven

Ökonomische Beiträge zu einer aktuellen politischen Herausforderung werden gern schnell als „wissenschaftliche Politikberatung“ angesehen – insbesondere, wenn sie sich direkt aus der Aktualität motivieren und dann auch nur teilweise evidenzbasiert arbeiten können. In diesem allgemeinen Sinne tragen alle betrachteten ökonomischen Papiere zur Politikberatung bei, indem sie wirtschaftswissenschaftliche Informationen zusammentragen, strukturiert darüber nachdenken und die Ergebnisse in zugänglicher Form (und auf Deutsch) darlegen. Information und Aufklärung sind wichtige Bausteine der ökonomischen wissenschaftlichen Politikberatung.

Jenseits des informativen Charakters haben die hier betrachteten ökonomischen Arbeiten aber keinen Schwerpunkt bei der handlungsorientierten *Beratung* von Politik. Zwar wird in vielen Beiträgen gesagt, *dass etwas* – zumeist mehr für die arbeitsmarktorientierte Integration – getan werden müsse. *Wer* aber konkret *was* tun könnte bzw. sollte, wird nur selten vertieft.

Die eigene Arbeit von *Hummel* und *Thöne* bildet in dieser Hinsicht zwar eine dezidierte Ausnahme, soll hier aber nicht besonders hervorgehoben werden. Diese Studie wurde angestoßen von der gemischt fachlich und politisch besetzten Expertenkommission der *Robert Bosch Stiftung zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik* („Laschet-Kommission“). Die Studie reflektiert in ihrer konkreten *Policy*-Ausrichtung auch die Mission dieser Kommission, die nicht allein zur Analyse, sondern auch zur Vorlage konkreter Verbesserungsvorschläge für die politische und administrative Praxis zusammengekommen war.

III. Zwecke und Ziele ökonomischer Betrachtungen

Wie haben wir *Ökonomen in der Flüchtlingskrise* uns unter den besonderen Bedingungen des Jahreswechsels 2015/16 geschlagen? Belastbare Daten waren nach den Maßstäben unserer Branche rar gesät. Umgekehrt stieg die Emotionali-

tät, und die Stimmung begann zu kippen. Im Nachhinein werden vielfach die Ereignisse der Kölner Silvesternacht als Auslöser betrachtet. Tatsächlich sind die Kölner Fälle wohl eher ein Symbol für einen Umschwung, der auch so stattgefunden hätte.

In einer Zeit, die mehr und mehr dem neuerdings „postfaktisch“ genannten alten Phänomen von „Viel Meinung, aber wenig Ahnung“ folgt, haben die betrachteten ökonomischen Papiere ihre Hauptaufgabe, zur Versachlichung der Debatte beizutragen, zumindest angestrebt. Ob sie *erfolgreich* angestrebt wurden, ist naturgemäß ohne *counterfactual* Evidenz schwer zu beurteilen.

Der Erfolg in der Versachlichung ist auch aus anderen Gründen schwer zu beurteilen. Zum einen lädt ökonomische Analyse ungewollt und unvermeidlich zur Umdeutung und zum Missverständnis ein. Befunde – vor allem die für politische Debatten so befremdlich erotischen „Belege“ durch von Wissenschaftlern geäußerte *Zahlen* – werden aus dem Zusammenhang gerissen und interessengeleitet verwendet. Das ist ärgerlich, aber so normal, dass es eigentlich keiner besonderen Erwähnung wert wäre.

Tiefer in der ökonomischen Betrachtung verankert ist ein anderes Problem in der öffentlichen Wahrnehmung – die Unfähigkeit (ggf. auch der Unwille), ökonomische Befunde und Bewertungen auseinanderzuhalten. Arbeiten, die sich mit den Kosten der Flüchtlingspolitik beschäftigen, werden nicht nur von Gegnern einer offenen Flüchtlingspolitik genutzt, sie werden auch selbst als Ausdruck einer kritischen Haltung gedeutet. Umkehrt finden ausführliche Betrachtungen des potenziellen Nutzens der Flüchtlingszuwanderung nicht nur leichter Freunde unter den Unterstützern einer liberalen Flüchtlingspolitik, die Beiträge werden selbst auch als Ausdruck der Unterstützung einer solchen Politik angesehen. Dieses Geistes Kind entspringen – eher kolumnistische – ökonomische Beiträge mit Titeln wie „Hört auf, uns einen Nutzen zu versprechen!“, „Flüchtlingskosten: Vom Mythos der fiskalischen Überforderung“ oder – ganz plump – „Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel!“. ⁵

Den Autorinnen und Autoren der hier näher betrachteten Beiträge kann man in dieser Hinsicht kaum Vorwürfe machen. Durchweg wird betont, dass die erlebte deutsche Flüchtlingspolitik Ausdruck von *humanitären* Entscheidungen des

5 Vgl. Stelter, D.: Hört auf, uns einen Nutzen zu versprechen!, in: Cicero vom 9.2.2016; Rürup, B.: Flüchtlingskosten: Vom Mythos der fiskalischen Überforderung, in: Handelsblatt Research Institute vom 23.10.2015; van Suntum, U./Schultewolter, D.: Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel!, in: ifo Schnelldienst, 69/4, 2016, 30-38.

Grundgesetzes und der aktuellen Politik ist. Darüber wird mit den ökonomischen Analysen kein Urteil gefällt. Humanitäre Politik ist nicht dadurch entwertet, dass sie den Staat netto Geld kostet. Finanzwissenschaftlich ist es sogar der Normalfall, dass steuerfinanzierte Politik netto Geld kostet und sich fiskalisch nicht rentiert. Umgekehrt – und weniger offensichtlich – muss aber auch hervorgehoben werden, dass Studien, die den *Nutzen* der Flüchtlingszuwanderung deutlich hervorheben, ebenfalls nicht zu Rechtfertigung einer humanitären Flüchtlingspolitik dienen sollen. Humanitäre Politik wird nicht dadurch aufgewertet, dass sie sich volkswirtschaftlich rentiert. Sie hat eine solche Rechtfertigung nicht nötig.

Dennoch bleibt – gewissermaßen auf der Metaebene – bei den ökonomischen Analysen ein Störgefühl. Es folgt daraus, dass die betrachteten Arbeiten teils explizit, zumindest aber unausgesprochen Kosten-Nutzen-Analysen sind. Oben haben wir es (durchaus affirmativ) als Zeichen der ökonomischen *déformation professionnelle* bezeichnet, dass wir scheinbar stets und überall Kosten und Nutzen abwägen wollen. Das ist gut so, das ist auch unser Job. Zugleich ist die Kosten-Nutzen-Analyse aber ein Instrument zur Entscheidungsunterstützung. Es bezieht seine eigentliche *Ratio* daraus, dass die betrachteten Fragestellungen erst noch im Sinne der Kosten-Nutzen-Abwägungen beantwortet und entschieden oder nach Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten revidiert werden sollen.

Genau diese Frage stellte sich aber zum Zeitpunkt, an dem die hier betrachteten Studien angefertigt wurden, nicht mehr. Auch zuvor stand keine ökonomische Kosten-Nutzen-Abwägung zur Entscheidung an, sondern eine humanitäre Frage (allenfalls mit der – ganz anders gelagerten – Abwägung *politischer* Kosten und Nutzen für die Verantwortlichen). Das sprichwörtliche Kind war also schon in den Brunnen gefallen. Wenn auch ungewollt, taten die ökonomischen Betrachtungen so, als könne man noch entscheiden, ob es klug ist, das Kind auf der Einfassung balancieren zu lassen, ob man es zurückhalten solle oder ob es gar klug wäre, mit einem Stoß nachzuhelfen. Überspitzt formuliert haben sich viele der betrachteten Arbeiten mithin überwiegend auf Entscheidungsfragen konzentriert, die nicht zur Entscheidung anstanden.

Dass ist jedoch *nicht* die Schlussfolgerung unseres Beitrags. Man erstellt auf unbefriedigend dürrer Datengrundlage eine Analyse, die nahezu zwingend auch spekulative Elemente enthält und wahrscheinlich nicht den hohen Branchenstandards evidenzbasierter Ökonomik entspricht. Man nimmt es auf sich, in hoch emotionalisierter Atmosphäre differenziert zu einem Thema zu arbeiten, in welchem man sich – durch das Thema *und* durch die Differenzierung – schnell mehr Feinde als Freunde machen kann. Und dann bekommt man gesagt, man verfehle

aufgrund seiner *déformation professionnelle* auch noch die entscheidenden Fragen. Sofern man sich diesem Befund anschließt, wäre die naheliegende Konsequenz, dergleichen Arbeiten in Zukunft zu unterlassen. *Si tacuisses, philosophus manuisses*.

Das wäre nachvollziehbar. Nicht wenige Volkswirte halten es in öffentlichen Angelegenheiten ohnehin so. Wir empfehlen das Gegenteil. Durch das Schweigen der Wissenschaft wird Politik niemals besser, sondern immer „postfaktischer“. Der Umkehrschluss ist leider weniger zwingend. Insofern kann man die ökonomische Beschäftigung mit der Flüchtlingskrise als Ermutigung sehen. Trotz der schlechten Voraussetzungen für die Forschung haben sich viele wichtige Ökonomen des Themas angenommen, weil es große gesellschaftliche Relevanz hatte (und hat). Wenn die Beobachtung zutrifft, dass unwillentlich eine Entscheidungsfrage diskutiert wurde, die so gar nicht zu entscheiden war, kann das auch als Ermutigung aufgenommen werden, etwas genauer nach den Fragen zu schauen. Wissenschaftler beantworten gern Fragen, die sie selbst für wichtig erachten. Manchmal lohnt es, zudem nach den Fragen zu horchen, die uns gestellt werden.

Ein altes Spottwort schließlich besagt, Politiker nutzten Ökonomen wie Betrunkene eine Straßenlaterne – sie suchten Halt, nicht Licht. Mancher Volkswirt möchte da lieber Hängelampe sein – darüber schwebend, ohne Mast, nur Licht. Wir ermutigen dazu, sich nicht zu schade zu sein und eher noch über passende Haltegriffe am Laternenpfosten nachzudenken – damit Politiker länger und sicherer im Licht stehen können.