BASS

# Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen.

Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen?

Teil 1 Konzept - Zusammenfassung

**Tobias Fritschi, Heidi Stutz, Susanne Schmugge (Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS)**

**Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung**

**Juni 2007**

**Inhaltsübersicht**

1. Ausgangslage
2. Forschungsstand, neue Fragestellungen
3. Analyserahmen
4. Integration und Arbeitsmarkt
5. Integration durch Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung
6. Modell der Wirkungszusammenhänge
7. Bestimmung der Kosten von Nichtintegration für Gesamtdeutschland
8. Messung von Integrationserfolgen in Kommunen
9. Fazit

## Ausgangslage und Fragestellung

Im Jahr 2005 lebten 7,5 Millionen Ausländer/innen in Deutschland, was einen Anteil von 9 % an der Gesamtbevölkerung von 82 Millionen Menschen ausmacht. Der Anteil der Zuwanderinnen und Zuwanderern liegt jedoch rund doppelt so hoch, bei 18,6 %. Unter Zugewanderten werden auch Eingebürgerte, Aussiedler sowie Kinder mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil mitgezählt. Migrationsfachleute sind sich einig, dass in die Integration der zugewanderten Bevölkerung investiert werden muss, um deren Potenziale für die Gesellschaft nutzen zu können und Folgekosten mangelnder Integration im Sozialsystem zu vermeiden.

Verschiedene Zuwanderergruppen weisen höhere Arbeitslosenraten sowie niedrigere Bildungsabschlüsse auf als die Aufnahmegesellschaft. Eine Angleichung dieser Merkmale findet nicht automatisch mit längerer Aufenthaltsdauer der Zugewanderten statt. Es ist davon auszugehen, dass dazu aktive Integrationsmaßnahmen nötig sind, welche die Integrationsprozesse beschleunigen.

In diesem Zusammenhang interessiert sich die Bertelsmann Stiftung dafür, welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen nicht erfolgen, bzw. welche Kosten durch Integrationspolitik vermieden werden können.

In der vorliegenden Studie werden die Machbarkeit und die Konzeption einer solchen Kostenberechnung im Hinblick auf eine spätere Durchführung der Berechnung geklärt und erste Thesen zu den Wirkungszusammenhängen erarbeitet.

## Forschungsstand, neue Fragestellungen

In der aktuellen volkswirtschaftlichen Forschung zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern wird die Berechnung von gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration kontrovers diskutiert (vgl. Loeffelholz, Sinn, Bonin).

Die bisherige Messung der Kosten der Nichtintegration geht von entgangenen fiskalischen Erträgen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in der Höhe von ca. 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro pro Jahr für Gesamtdeutschland aus. Diese Zahlen beziehen sich allerdings nur auf die ausländische Bevölkerung und stellen daher für eine Schätzung der fiskalischen Kosten der Nichtintegration von Personen mit Migrationshintergrund eine Untergrenze dar.

Eine Berechnung von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration ist bislang nicht möglich, da eine entsprechende Auswertung auf Individualdatenbasis fehlt, welche aufgrund von Indikatoren zwischen „integrierten" und „nicht integrierten" Zugewanderten unterscheidet. Pro-Kopf-Werte wären eine gute Basis zur Abschätzung von Kosten-Nutzen-Relationen von Integrationsmaßnahmen.

Einen ersten Anhaltspunkt für Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration liefert die Erkenntnis, dass der individuelle Beitrag der Zuwanderer zur fiskalischen Bilanz sich mit steigender Aufenthaltsdauer verbessert. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt 3100 Euro pro Jahr. Da mit längerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zuwanderer steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.

Der Erklärungsgehalt dieser Pauschalzahlen ist beschränkt, da die Wirkungszusammenhänge, welche zu den Kosten der Nichtintegration führen, selten untersucht werden. Damit bieten sie kaum Anhaltspunkte für die Politik und die Kos-

ten-Nutzen-Relationen, in denen konkrete Integrationsmaßnahmen stehen. Die individuellen Kosten der Nichtintegration bleiben weitgehend unbestimmt. Insbesondere fehlt eine Differenzierung sowohl nach Zuwanderergruppen (Alter, Geschlecht, Herkunft etc.) als auch nach Ansatzpunkten von Integrationsmaßnahmen wie Sprache, Bildung und soziale Integration.

Die im vorliegenden Bericht konzipierten Untersuchungen sollen diese Lücken schließen und eine Abschätzung des Potenzials erlauben, welche volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen erfolgreiche Integrationsmaßnahmen haben können.

## Analyserahmen

Den Referenzrahmen der Analyse bildet das sozioökonomische Evaluationsverfahren der Kosten-Nutzen-Analyse. Darin werden, vereinfacht gesagt, ähnlich wie bei privatwirtschaftlichen Investitionsentscheiden Nachteile (Kosten) und Vorteile (Nutzen) politischer Maßnahmen gegeneinander abgewogen.

Kosten wie Nutzen entstehen auf verschiedenen Ebenen. Fassbar sind sie insbesondere auf der Ebene des Staats, der Volkswirtschaft und der Gesamtgesellschaft (bzw. verschiedener Gruppen dieser Gesellschaft). Bei der staatlichen Ebene kann sich die Bilanz aus der Sicht von Kommune, Land und Bund sowie der verschiedenen (bundesweiten) Sozialversicherungssysteme stark unterscheiden.

## Integration und Arbeitsmarkt

Integration ist grundsätzlich ein vielfältiger Prozess, der strukturelle Elemente (Arbeitsmarktposition, Bildungsabschlüsse usw.), kulturelle Elemente (wie Sprache, Verhalten, Einstellungen), soziale Elemente (Beziehungsnetz, Freundschaftskreis, Verwandtschaft) und identifikative Elemente (Identifikation, Zugehörigkeitsgefühl) umfasst. In seiner ganzen Komplexität kann der Integrationsprozess in der ökonomischen Kosten-Nutzen-Sicht nicht abgebildet werden. Etliche der genannten Elemente sind kaum monetär zu bewerten.

Wir konzentrieren uns deshalb auf eine Hauptdimension, an der sich die gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern kristallisieren: ihre Erwerbsbeteiligung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht gleichzeitig weniger Transferzahlungen der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen. In dem Maße, wie Personen besser ins Erwerbsleben integriert sind, seltener arbeitslos werden und mehr verdienen, verbessert sich die Bilanz für sie selbst, für den Staat und die Volkswirtschaft.

Die Position einer Person im Erwerbsleben ist gemäß der ökonomischen Theorie stark geprägt von ihrem Humankapital. Dieser Begriff umfasst die beim Individuum gespeicherte und im Erwerbsleben einsetzbare Erziehung, Bildung, Gesundheit und Berufserfahrung, also die auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren persönlichen Ressourcen. Die Verbesserung von kritischen Ressourcen verbessert deshalb gleichzeitig die Voraussetzungen der Erwerbsbeteiligung.

Die primären integrationsbedingten Bestimmungsgründe der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer sind:

- Sprachkompetenz (Deutsch)
- Bildungsniveau (Abschlüsse bzw. Beteiligung an institutioneller Bildung)
- Soziale Integration (Wohnen, persönliche Beziehungsnetze, Möglichkeit der politischen Partizipation).

Zudem sind nicht durch Integrationspolitik beeinflussbare Einflüsse des Alters, der Aufenthaltsdauer, des Geschlechts sowie der Herkunft und des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextes der Wohnsitzkommune zu berücksichtigen.

Aufgrund des Integrationsgrades bezüglich dieser Bereiche können Gruppen von „integrierten" Zugewanderten und „nicht integrierten" Zugewanderten unterschieden werden. Das Potenzial der durch Integration vermeidbaren gesellschaftlichen Kosten ist in erster Linie messbar als Differenz in deren Arbeitsmarktbeteiligung. Als weitere Vergleichsgruppe wird die Bevölkerung der Aufnahmegesellschaft betrachtet.

## Integration durch Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung

Das Bildungsniveau ist in Deutschland der wichtigste einzelne Faktor für die Einkommensposition, und die Einkommen werden – außer an der Spitze – zum größten Teil über Erwerbsarbeit realisiert. Deshalb ist die Integration in und durch das Bildungssystem besonders für die zweite Generation der Zugewanderten zentral.

Da die Zugewanderten tendenziell einen unterdurchschnittlichen Bildungsstand aufweisen, muss die ohne gezielte Gegenmaßnahmen drohende „Vererbung" des Bildungsstandes verhindert werden, um die Kinder der Zugewanderten auf die Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft vorzubereiten. Daher muss der Einfluss der Bildungsabschlüsse der obligatorischen Schule sowie der Berufsbildung auf die Kosten der Nichtintegration besonders berücksichtigt werden.

Bildung beginnt bereits vor der obligatorischen Schulzeit. Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindergärten und Kindertageseinrichtungen. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus.

Je früher Integrationsmaßnahmen ansetzen, desto wirkungsvoller sind sie. Kinder mit Migrationshintergrund weisen nach dem Besuch eines Kindergartens (ohne weitere Maßnahmen) immerhin etwa dieselben schulischen Chancen auf wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keine Kindergärten besucht haben.

Die frühe Integration vermindert spätere Kosten. Schulische Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförderangebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen als „second best"-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden, insbesondere auch aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen.

Für die Messung von ökonomischen Nutzenwirkungen der Integration durch das Bildungssystem kommen intertemporale Aspekte zum Tragen: Was heute kostet, wirft erst Erträge ab, wenn die heutigen Kinder im Erwerbsalter stehen. Dies wird am deutlichsten bei den längerfristigen Effekten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung auf die späteren Erwerbseinkommen der betreuten Kinder. Die Messung dieser Effekte bedingt die Modellierung von Lebensläufen und Lebenseinkommen.

Einfacher gestaltet sich die Berechnung von Effekten der erreichten obligatorischen und nachobligatorischen Bildungsabschlüsse. Denn welche Bildungsabschlüsse zu welchen Erwerbspositionen und Einkommen führen, ist aus statistischen Erhebungen für die derzeitige Erwerbsbevölkerung bekannt. Daher kann der Einfluss von Integration auf die Bildungsabschlüsse und von dort auf die Erwerbsbeteiligung der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund weiterverfolgt werden.

## Modell der Wirkungszusammenhänge

Zur Durchführung der Analyse der Kosten der Nichtintegration wurde im vorliegenden Konzeptbericht ein Wirkungsmodell entwickelt. Dieses wird in **Abbildung Z1** dargestellt. Durch die Pfeile werden Wirkungszusammenhänge zwischen Merkmalen des Individuums (in Kästchen) angedeutet. Solche individuellen Merkmale werden im Rahmen einer statistischen Analyse auch als Variablen bezeichnet. Da das Individuum sich in einem gesellschaftlichen Kontext bewegt, spielen auch Merkmale der Wohnregion eine Rolle.

Gemäß Humankapitaltheorie stellt die Arbeitsmarktbeteiligung die wichtigste Zielvariable dar. Sie wird maßgeblich von individuellen Merkmalen wie der Sprachkompetenz und dem Bildungsabschluss geprägt (Kernvariablen), zum Teil aber auch von nicht beeinflussbaren Kontrollvariablen wie Alter und Geschlecht. Der Bildungsabschluss und die Sprachkompetenz wiederum werden zum einen ebenfalls von Hintergrundvariablen wie z.B. der Vorbildung und der Wohnsituation, zum anderen von Personenmerkmalen wie Alter oder Geschlecht beeinflusst. Des Weiteren hat die Kontextebene einen Einfluss auf die Zielvariablen.

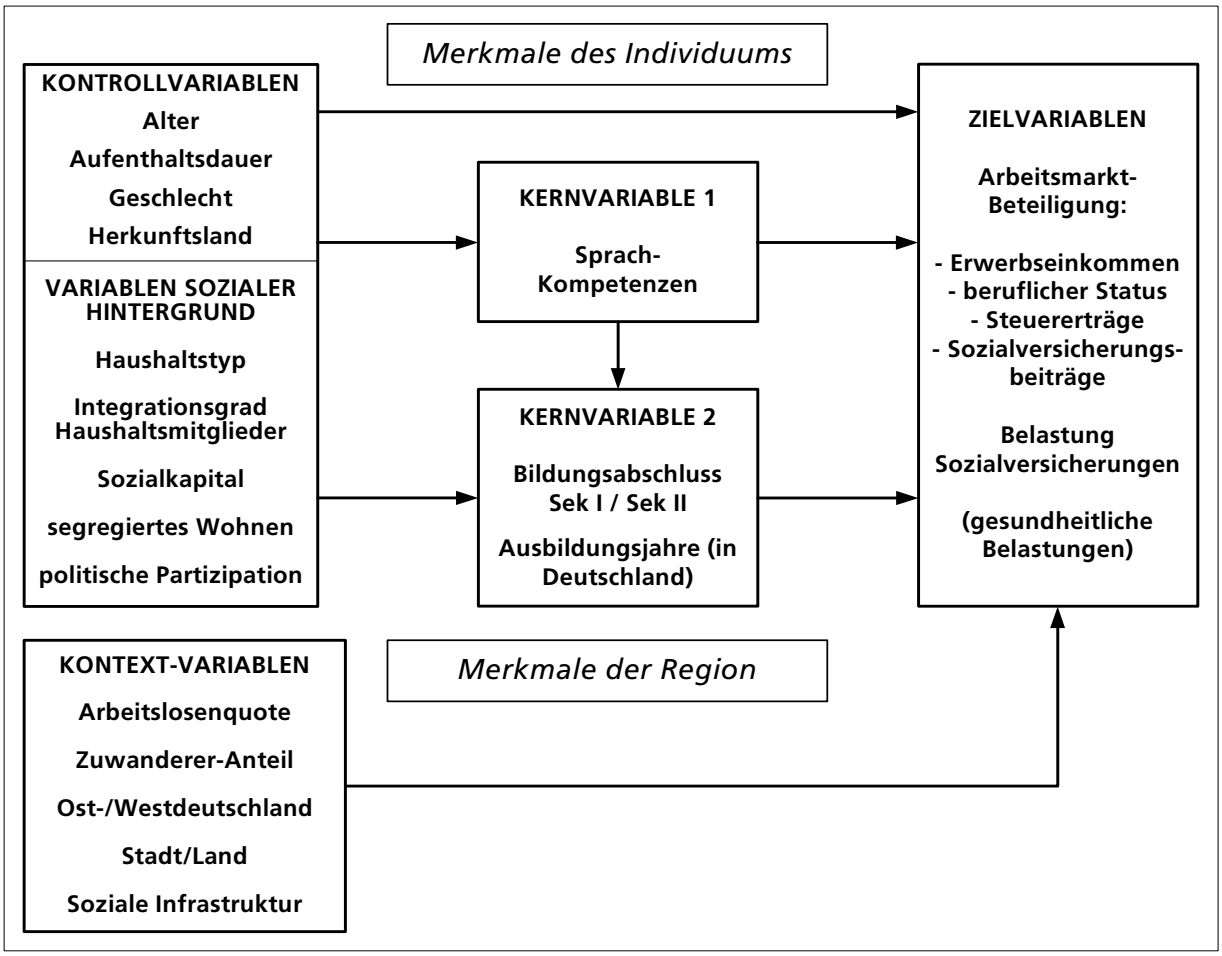
Das dargestellte Modell wird als Grundgerüst für die Durchführung von weiteren Analysen dienen, sei es in einer Datenauswertung auf nationaler Ebene oder bei der Untersuchung von Integrationserfolgen in Kommunen.

## Bestimmung der Kosten von Nichtintegration für Gesamtdeutschland

Mittels des dargestellten Konzeptes können nun aufgrund von bestehenden Daten die Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland berechnet werden. Als zu verwendende Datenquelle wurde bereits das Sozioökonomische Panel ermittelt, welches für die Schätzung der meisten Zusammenhänge genügend detaillierte Informationen auf Individualebene bereitstellt.

Als Resultate sollen Pro-Kopf-Werte für die Kosten der Nichtintegration stehen, welche konkret nicht integrierten Personen mit Migrationshintergrund zugeordnet werden können. Die Analysen können nach Geschlecht, Alter und Herkunft differenziert werden. Indem aufgrund von Integrationsindikatoren für die erwähnten Integrationsbereiche Sprachkompetenz, Bildungsniveau und Soziale Integration ermittelt wird, welcher Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund schlecht bzw. nicht integriert ist, können die Gesamtsummen der Kosten der Nichtintegration berechnet werden.

Abbildung Z1: Wirkungsmodell zur Messung von Kosten der Nichtintegration




Quelle: Darstellung BASS

## Messung von Integrationserfolgen in Kommunen

Aus den bestehenden Forschungsresultaten kann abgeleitet werden, dass die vermeidbaren Kosten der Nichtintegration ein volkswirtschaftliches Potenzial darstellen, welches über zielgerichtete Integrationsmaßnahmen in Kommunen erschlossen werden kann.

In der Kommunalpolitik ist es oft schwierig, finanzielle Mittel für Integrationsmaßnahmen zu mobilisieren. Die oben skizzierten Analysen der Pro-Kopf-Kosten von Nichtintegration auf nationaler Ebene bieten eine mögliche Richtgröße für die Abschätzung, ob sich Integrationsprogramme in einer Kommune auch aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen lohnen.

Der finanzpolitische Nutzen von Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei Ebenen an:

- Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert.
- Zweitens können Zahlungen des Sozialsystems eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Dies betrifft für die Kommunen insbesondere das Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe).
- Drittens können durch einen besseren sozialen Frieden bzw. die Verhinderung von Desintegrationserscheinungen in der Kommune Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden.

Für interessierte Kommunen können aufgrund der Resultate aus der nationalen Analyse eigens auf die Gegebenheiten der Kommune zugeschnittene Kosten-Nutzen-Analysen der Integrationsförderung vor Ort durchgeführt werden.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im dargestellten Wirkungsmodell hauptsächlich Zusammenhänge der Humankapitalbildung und deren Nutzung untersucht werden. Integrationsmaßnahmen entfalten aber in der Kommune

zahlreiche weitere Wirkungen, welche in die geplante Kosten-Nutzen-Analyse aufgrund des gewählten Untersuchungsrahmens nicht mit einfließen können.

Durch die Untersuchung der fiskalischen Bilanz der Integrationsförderung auf kommunaler Ebene können einerseits Argumente zur Bereitstellung öffentlicher Mittel für Integrationsmaßnahmen gefunden werden. Andererseits kann mit Zahlen belegt werden, dass die Integrationsmaßnahmen der Kommunen nicht nur für diese selber, sondern auch für Land und Bund positive fiskalische Effekte erzeugen.

**Fazit**

Insgesamt hat die Vorstudie gezeigt, dass eine Berechnung der Kosten von Nichtintegration sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich und auch sinnvoll ist. Dass eine Nachfrage nach einer ökonomischen Abschätzung der Kosten-Nutzen-Relationen in diesem Bereich besteht, zeigten insbesondere auch die Kontakte im Rahmen des Kommunalkongresses 2007 der Bertelsmann Stiftung in Berlin.