

Holger Bonin*

Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland

Angesichts der stark steigenden Zuzüge hat in Deutschland wieder eine gesellschaftliche Debatte darüber begonnen, was die richtige Zuwanderungspolitik ist, welche Vor- und Nachteile für das Land mit Zuwanderung verbunden sind und ob Migranten die öffentlichen Haushalte belasten, weil eine Zuwanderung in die Sozialsysteme stattfindet. Vor diesem Hintergrund analysiert der Autor die langfristigen Erträge von Migration für verschiedene Szenarien künftiger Zuwanderung mit den Mitteln der Generationenbilanzierung.

Die derzeitige Debatte über die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Zuwanderung leidet darunter, dass unterschiedliche Gruppen von Zuwanderern häufig nicht sauber getrennt werden. So werden Zuwanderer, die aus ökonomischen und humanitären Gründen nach Deutschland kommen, nicht klar unterschieden, obwohl sich bei Menschen, die als Asylsuchende oder Flüchtlinge Schutz brauchen, Fragen nach dem ökonomischen Nutzen erst einmal nicht stellen. Vorhersagen zu den wirtschaftlichen und fiskalischen Effekten künftiger Zuwanderung werden anhand von Daten der hier lebenden Ausländer gemacht, obwohl diese Vorgehensweise zu groben Fehlschlüssen führen kann.

Die Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund spiegelt Deutschlands Wanderungs- und Integrationsgeschichte, kommende Zuwanderung ist dagegen noch politisch gestaltbar und wird sich unter anderen Rahmenbedingungen vollziehen. Infolge des demografischen Alterungsprozesses wächst der Bedarf an wirtschaftlich integrierten Zuwanderern, um denkbare Fachkräfteklemmen zu lösen

* Der vorliegende Beitrag stützt sich auf Ergebnisse einer von der Bertelsmann-Stiftung finanzierten Studie: H. Bonin: Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, Gütersloh 2014. Die in dieser Studie und in diesem Beitrag zum Ausdruck kommenden Auffassungen stammen allein vom Verfasser. Sie stimmen nicht notwendigerweise mit den Auffassungen der Bertelsmann-Stiftung überein.

und die in ihrer Gesamtheit als Generationenvertrag angelegten öffentlichen Haushalte zu entlasten.

Methode der Generationenbilanzierung

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die potenziellen langfristigen fiskalischen Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland. Diese hängen von der langfristigen Entwicklung der deutschen Wirtschaft und kommenden fiskalpolitischen Entscheidungen ebenso ab wie von den sozio-demografischen Eigenschaften der in Zukunft eintreffenden Migranten. Da sich diese Größen kaum zuverlässig prognostizieren lassen, kommt eine Szenarientechnik zum Einsatz. Für unterschiedliche Zuwanderungsvarianten wird die langfristige Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts mit der Methode der Generationenbilanzierung vorausberechnet.¹

Die Generationenbilanzierung ist ein in die Zukunft orientierter Bilanzierungsansatz, der durch das Konzept der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates theoretisch fundiert ist. Die dahinterliegende Idee ist, dass die öffentliche Hand ihre künftigen Einnahmen und Ausgaben nicht beliebig festlegen kann, sondern zu irgendeinem Zeitpunkt die in der Vergangenheit entstandene Staatsschuld bzw. die damit verbundenen Zinsen bedienen muss. Somit unterliegt die Fiskalpolitik auf lange Sicht einer Budgetrestriktion. Der aggregierte Gegenwartswert aller zukünftigen Primärüberschüsse und -defizite muss

¹ Die Methodik der Generationenbilanzierung entstammt der grundlegenden Arbeit von A. Auerbach, J. Gokhale, L. Kotlikoff: Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: Tax Policy and the Economy, 5. Jg. (1991), S. 55-110. Erste Anwendungen zur Messung der fiskalischen Wirkungen von Migration stammen von A. Auerbach, P. Oreopoulos: The Fiscal Impact of U.S. Immigration: A Generational Accounting Perspective, in: Tax Policy and the Economy, 14. Jg. (2000), S. 123-156, für die USA; sowie H. Bonin, B. Raffelhüschen, J. Walliser: Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, in: Finanzarchiv, 57. Jg. (2000), Nr. 1, S. 1-21, für Deutschland.

Prof. Dr. Holger Bonin leitet den Forschungsbereich Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

so hoch sein wie die am Ausgangszeitpunkt existierende Staatsschuld.

Die Generationenbilanzierung fragt, ob es möglich wäre, die aktuell gesetzten fiskalpolitischen Parameter in Zukunft beizubehalten. Hierzu werden Projektionen der Bevölkerungsentwicklung und der auf der Personenebene nach Alter verteilten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben miteinander verknüpft. Ergibt sich dabei ein Defizit im intertemporalen Staatshaushalt, ist die Fiskalpolitik nicht nachhaltig und muss früher oder später verändert werden. Wie die öffentliche Hand die erforderliche Anpassung vollziehen wird, ist unbestimmt. Ein übliches Maß für den Konsolidierungsbedarf ist die konstante jährliche Steuerzahlung pro Kopf, mit der die Nachhaltigkeitslücke verschwindet. Dieses Kopfsteuermaß hat den Vorzug, dass es sowohl von der Struktur der aktuellen Fiskalpolitik als auch von den Eigenschaften der künftigen Migranten unabhängig ist.

In diesem Modellrahmen können künftige Zuwanderer die fiskalische Position der einheimischen Bevölkerung auf zwei Wegen beeinflussen.

- Erstens verändert ihre eigene Nettozahlungsposition gegenüber dem Staat die sich unter Status-quo-Bedingungen aufbauende Nachhaltigkeitslücke. Dieser Einnahmeneffekt kann positiv oder negativ ausfallen, je nachdem, ob die kommenden Migranten intertemporal gerechnet den öffentlichen Haushalten mehr an zusätzlichen Einnahmen einbringen, als sie an Mehrausgaben verursachen.
- Zweitens verteilt sich bei einer gegebenen Nachhaltigkeitslücke die Last der fiskalischen Anpassung bei Zuwanderung auf mehr Köpfe.

Weil sie den kommenden Konsolidierungsbedarf und den damit verbundenen demografischen Entlastungseffekt abbildet, bewertet die Generationenbilanzierung die fiskalischen Effekte von Migration tendenziell positiver als andere statische Bilanzierungsmethoden.² Zuwanderungsbedingte Veränderungen volkswirtschaftlicher Größen wie Löhne und Profite und ihre Rückwirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben blendet die Generationenbilanzierung dagegen aus.

Benchmark: keine weitere Zuwanderung

Um die fiskalischen Effekte künftiger Zuwanderung zu isolieren, ist die Entwicklung im Fall ohne jegliche Wan-

2 Vgl. A. Razin, E. Sadka: Welfare Migration: Is the Net Fiscal Burden a Good Measure of Its Economic Impact on the Welfare of the Native Born Population?, NBER Working Paper, Nr. 10682, 2004

derungsbewegungen in der Zukunft die beste Referenz. Für dieses Szenario wird die Wohnbevölkerung vom 31.12.2012 gemäß Zensus mit der Komponentenmethode, für Deutsche und Ausländer getrennt, nach Alter und Geschlecht fortgeschrieben. Die jeweiligen altersspezifischen Geburtenraten aus dem Jahr 2012 werden dabei konstant gehalten.³ Außerdem werden die alters- und geschlechtsspezifischen Sterberaten bis 2060 soweit verringert, dass die Lebenserwartung bei der Geburt für Frauen von 82,7 auf 89,2 Jahre und für Männer von 77,7 auf 85,0 Jahre steigt. Unter diesen Voraussetzungen wird die Wohnbevölkerung in Deutschland erheblich schrumpfen und altern. Gemäß unserer Projektion reduziert sich die Bevölkerung ohne künftige Wanderungen bis 2060 auf 57,6 Mio. Zugleich steigt der Alterslastquotient, gemessen als Verhältnis der Bevölkerung im Alter über 65 Jahre zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, von 33,9% im Jahr 2012 auf 80,7%. Das heißt, kommen derzeit noch etwa drei Personen im Haupterwerbssalter auf jede Person im Rentenalter, liegt das Verhältnis 2060 nur noch bei 1,25 zu 1.

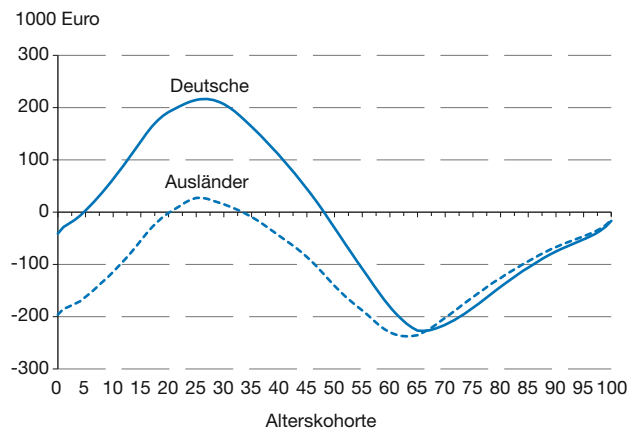
Die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen errechnet sich, indem die Sequenz der künftigen Bevölkerungsquerschnitte mit einer Projektion der durchschnittlichen Staatseinnahmen und -ausgaben pro Kopf pro Geburtskohorte verbunden wird. Die Grundlage für diese Projektion liefert das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP), mit dessen Hilfe sich Altersprofile für 19 Posten des öffentlichen Gesamthaushalts konstruieren lassen.⁴ Dazu zählen auf der Einnahmenseite: die Lohn- und Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag, die Beiträge zu den Sozialversicherungen (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung), die Steuern auf Kapital sowie die Steuern auf den Konsum (Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer und sonstige Verbrauchsteuern). Auf der Ausgabenseite abgebildet werden die Leistungen der Sozialversicherungen, die Transferzahlungen der sozialen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld), Kindergeld und Elterngeld sowie die Aufwendungen im Bereich der Bildung (Jugendhilfe, Schulen, Universitäten).

Die auf Basis von Mikrodaten gewonnenen Altersprofile addieren sich nicht unmittelbar zu den korrespondierenden Budgetgrößen aus der Volkswirtschaftlichen

3 Für die in Deutschland geborenen Kinder von Ausländern wird durchweg unterstellt, dass sie sich zu 70% so verhalten wie Deutsche, und zu 30% wie ihre Eltern.

4 Für allgemeine Informationen zum SOEP vgl. G. G. Wagner, J. Frick, J. Schupp: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement, in: Schmollers Jahrbuch, 127. Jg. (2007), S. 139-169. Für eine ausführliche Beschreibung der Konstruktion der Altersprofile vgl. H. Bonin, a.a.O.

Abbildung 1
Kohortensalden der deutschen und ausländischen Wohnbevölkerung, 2012



Kohortensaldo: Summe der vom Jahr 2012 an über den weiteren Lebensverlauf von den Mitgliedern eines Altersjahrgangs im Durchschnitt pro Kopf gezahlten Steuern und Sozialbeiträge, abzüglich der durch altersabhängige Transferleistungen und den allgemeinen Staatsverbrauch entstehenden öffentlichen Ausgaben. Gegenwartswerte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen pro Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a., diskrete Anpassung zur Abbildung der bestehenden Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der geltenden Rentenanpassungsformel.

Quelle: eigene Berechnungen.

Gesamtrechnung. Darum werden die Profile mit einem proportionalen Faktor so gewichtet, dass sich in Kombination mit dem Bevölkerungsbestand jeweils das korrekte makroökonomische Einnahmen- und Ausgabeniveau für das Basisjahr 2012 ergibt. Neben den auf diese Weise behandelten Beitrags-, Steuer- und Transferzahlungen existieren weitere Staatsausgaben und -einnahmen, die insbesondere mit der öffentlichen Infrastruktur und öffentlichen Unternehmen in Verbindung stehen. Im Basisjahr überstiegen die Staatsausgaben dieser Art die entsprechenden Staatseinnahmen um 249,3 Mrd. Euro. Dieser Nettoposten muss in die Nachhaltigkeitsrechnung einfließen und wird als allgemeiner Staatsverbrauch gleichmäßig auf die gesamte Bevölkerung verteilt, also als nicht altersspezifischer Aufwand behandelt.

Im Jahr 2012 wies der öffentliche Gesamthaushalt gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung einen Primärüberschuss auf. Die Einnahmen durch Steuern und Beiträge waren um 66,0 Mrd. Euro höher als die Ausgaben für den allgemeinen Staatsverbrauch zuzüglich der altersabhängigen Transfers. In der Zukunft bleibt dieser Überschuss jedoch nicht erhalten, da mehr Ansprüche von älteren Transferempfängern zu bedienen sind, während die Zahl der Erwerbspersonen abnimmt, die diese dem in den öffentlichen Gesamthaushalt eingeschriebenen Generationenvertrag gemäß finanzieren.

Addiert man den Gegenwartswert sämtlicher Steuern und Sozialbeiträge auf, die die Angehörigen eines Geburtsjahrgangs bei konstanten fiskalpolitischen Parametern vom Basisjahr bis an ihr Lebensende zahlen werden, und rechnet den Barwert der durch altersabhängige Transferleistungen und den allgemeinen Staatsverbrauch entstehenden Ausgaben dagegen, erhält man die sogenannten Kohortensalden. Diese zeigen, um wieviel Euro das durchschnittliche Mitglied einer Kohorte das intertemporale Staatsbudget verbessert oder verschlechtert.

Abbildung 1 zeigt die Kohortenüberschüsse und -defizite für die deutsche und ausländische Wohnbevölkerung des Jahres 2012. Langfristig gerechnet tragen unter Status-quo-Bedingungen nur die 5- bis 48-jährigen Deutschen und die 20- bis 33-jährigen Ausländer positiv zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte bei. Gewichtet man die Kohortensalden mit den Altersstrukturen der dazu gehörenden Bevölkerungen, verschlechtert jeder Deutsche das intertemporale Staatsbudget um durchschnittlich 3100 Euro, jeder Ausländer um durchschnittlich 79 100 Euro. Für Neugeborene – und damit auch alle künftigen Generationen – sind die Kohortendefizite mit 41 100 Euro (Deutsche) und 196 000 Euro (Ausländer) sogar noch erheblich größer.

Die markant höheren Kohortendefizite der Ausländer sind im Wesentlichen das Ergebnis ihrer im Vergleich zu den Deutschen schlechteren Arbeitsmarktintegration und ihrer niedrigeren Einkommen. Alles in allem gerechnet werden bei unveränderter Fiskalpolitik aber weder Deutsche noch Ausländer in Zukunft einen positiven Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten. Der Barwert der heutigen und künftigen Generationen zuzurechnenden Primärdefizite summiert sich auf 68,4% des Bruttoinlandsprodukts von 2012. Zusammen mit der im Basisjahr bestehenden expliziten Staatsschuld von 78,2% ergibt sich daraus eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 146,6% (vgl. Tabelle 1). Um den öffentlichen Gesamthaushalt intertemporal auszugleichen, müsste die öffentliche Hand deshalb ab sofort von jedem Bürger zusätzlich eine Pauschalsteuer von jährlich 1082 Euro verlangen.

Die Einnahmeneffekte von Zuwanderung hängen entscheidend davon ab, wie gut den kommenden Migranten die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, und sind damit eng mit ihrer Qualifikation verbunden. Im Folgenden werden verschiedene Szenarien zur künftigen Qualifikationsstruktur analysiert, die eine Bandbreite möglicher Entwicklungen abstecken sollen. Allen Konstellationen liegt ein konstanter jährlicher Wanderungssaldo von 200 000 Personen zugrunde. Weiterhin wird die 2013 gemessene Altersstruktur der Zu- und Fortzüge unverändert gehalten.

Tabelle 1
Nachhaltigkeitslücke und Kopfsteuer zur Sicherung
fiskalischer Nachhaltigkeit

Szenario	Nachhaltigkeitslücke (in % des BIP 2012)	Kopfsteuer zur Sicherung der Nachhaltigkeit (in Euro)
Keine Wanderungen	146,6	1082
Zuwanderer 200 000 p.a. (netto)		
100% Verhalten wie Ausländer	206,1	1206
(a) 80,7% Verhalten wie Ausländer	187,0	1093
19,3% Verhalten wie Deutsche		
(b) 40,0% Verhalten wie Ausländer	146,6	857
60,0% Verhalten wie Deutsche		
Qualifikation einheitlich		
(c) mittel	140,7	818
(d) hoch	3,4	20
Qualifikation gemischt		
(e) 20% niedrig, 50% mittel, 30% hoch	116,2	676
(f) 20% niedrig, 70% mittel, 10% hoch	143,7	835
(g) wie Bevölkerungsdurchschnitt 2012	126,3	735

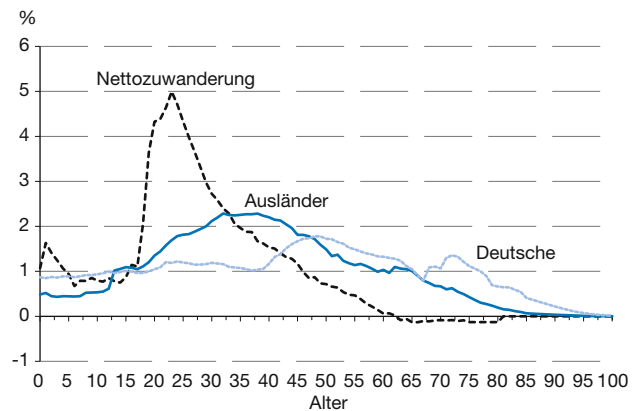
Nachhaltigkeitslücke: Staatsschuld des Basisjahres zuzüglich Gegenwartswert der Summe der künftigen Primärsalden in % des Bruttoinlandsprodukts von 2012. Kopfsteuer: Zusätzliche Einnahme, die pro Kopf und Jahr erforderlich ist, um die Nachhaltigkeitslücke zu beseitigen. Gegenwartswerte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a., diskrete Anpassung zur Abbildung der bestehenden Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der geltenden Rentenanpassungsformel.

Quelle: eigene Berechnungen.

ten. Wie Abbildung 2 veranschaulicht, vollzieht sich 90% der Nettozuwanderung im Altersbereich unter 43 Jahren. Das mittlere Alter der künftigen Migranten liegt bei 25 Jahren, im Vergleich zu 38 (46) Jahren in der ausländischen (deutschen) Wohnbevölkerung des Basisjahres.

Unter diesen Voraussetzungen wächst die Bevölkerung im ersten Jahrzehnt der Fortschreibung, und der danach einsetzende Schrumpfungsprozess verläuft deutlich milder als im Vergleichsszenario ohne Wanderungen. Im Jahr 2060 liegt die Bevölkerung in Deutschland noch bei rund 72 Mio., also immerhin um ein Viertel höher. Dagegen trägt die Zuwanderung relativ wenig zur Verjüngung der Bevölkerung bei. Zwar ist der Alterslastquotient um 14,4 Prozentpunkte kleiner als im Szenario ohne Wanderungen, steigt im Vergleich zum Ausgangsjahr aber immer noch um 32,4 Prozentpunkte.

Abbildung 2
Nettozuwanderung 2013, deutsche und ausländische
Wohnbevölkerung 2012



Nettozuwanderung: Zuwanderungssaldo, Differenz der Zu- und Fortzüge.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Bevölkerungsstatistik.

Gering qualifizierte Zuwanderer

Im Hinblick auf den Finanzierungsbeitrag der künftigen Zuwanderer sei als erstes eine Konstellation betrachtet, in der die künftigen Zuwanderer im Mittel dieselben Einnahmen- und Ausgabenprofile annehmen wie die 2012 bereits in Deutschland lebenden Ausländer, also nur eine relativ schlechte fiskalische Position erreichen. Unter dieser Voraussetzung errechnet sich für die erste Zuwanderergeneration bei Fortführung des fiskalpolitischen Status quo ein Kohortendefizit von 33 800 Euro pro Kopf, im Vergleich zu 81 100 Euro für die ausländische Wohnbevölkerung des Jahres 2012 und 6800 Euro für die deutsche Wohnbevölkerung.⁵

Der Vergleich der gewogenen Kohortendefizite zeigt, dass die günstige Altersstruktur der Neuzuwanderer, in der die Altersjahre mit einem Kohortenüberschuss stärker vertreten sind, ihre fiskalische Position gegenüber der ausländischen Wohnbevölkerung deutlich verbessert. Dieser Vorteil reicht aber bei weitem nicht aus, um den durchschnittlichen Kohortensaldo der ersten Generation von Zuwanderern ins Positive zu wenden. Bei den Nachkommen der künftigen Migranten entfällt der Altersstrukturvorteil. Da, wie oben gezeigt, jedes Neugeborene in Deutschland unter Status-quo-Bedingungen über den Lebenszyklus eine Lücke in das intertemporale Staats-

⁵ Zuwanderung erhöht die für die einheimische Bevölkerung berechneten Kohortendefizite, da nach geltendem Recht bei einer Verbesserung der Relation von Beitragszahlern zu Rentempfängern das Rentenniveau steigt.

budget reißt, vergrößern die zweite und alle Folgegenerationen künftiger Zuwanderer die Nachhaltigkeitslücke unabhängig davon, wie gut die Integration im Sinne der Annäherung an die fiskalische Position der Wohnbevölkerung gelingt.

Somit ergibt sich als Diagnose, dass künftige Zuwanderer, sofern ihr fiskalisches Profil im Durchschnitt dem der bereits heute in Deutschland lebenden Ausländer entspricht, das intertemporale Staatsbudget belasten. Im Vergleich zur Benchmark ohne weitere Wanderungsbewegungen erhöht der negative Einnahmefekt die Nachhaltigkeitslücke um gut 40% auf 206,1% des BIP von 2012 (vgl. Tabelle 1). Dieser Anstieg relativiert sich jedoch, wenn man die korrespondierende Pauschalsteuer als Maß für den finanzpolitischen Anpassungsbedarf heranzieht. Die zum Ausgleich des intertemporalen Staatsbudgets erforderliche jährliche Zusatzeinnahme pro Kopf steigt von 1082 Euro auf 1206 Euro, also nur um rund 11%.

Hier zeigt sich der demografische Entlastungseffekt, der zustande kommt, weil bei Zuwanderung die Konsolidierungslast auf eine größere Bevölkerung verteilt werden kann. Dennoch dominiert in dieser Konstellation der Ausgabeneffekt klar den positiven demografischen Entlastungseffekt, so dass es aus fiskalischer Sicht rational wäre, weitere Zuwanderung nicht zuzulassen.

In diesem Ergebnis spiegeln sich die niedrige Beschäftigungsrate und die hohe Arbeitslosigkeit der gegenwärtigen ausländischen Wohnbevölkerung, die durch die Gastarbeiterpolitik und die daran anschließende langjährige Abschottung vor ökonomisch motivierter Zuwanderung geprägt ist. Angesichts des steigenden Bedarfs an Fachkräften wird es in Zukunft darum gehen, mehr gut qualifizierte Zuwanderer zu gewinnen, die Chancen haben, eine gute Position am Arbeitsmarkt und hohe Einkommen zu erreichen. Deshalb untersucht der folgende Abschnitt verschiedene Szenarien, in denen die fiskalische Position der künftigen Migranten günstiger ausfällt als die der heute in Deutschland lebenden Ausländer.

Besser qualifizierte Zuwanderer

Um die Effekte besser qualifizierter Zuwanderung zu illustrieren, unterstellen wir zunächst, dass sich künftige Migranten nicht alle so verhalten wie die ausländische Wohnbevölkerung, sondern zum Teil auch so wie Deutsche. Konkret betrachten wir zwei spezifische Szenarien (vgl. Tabelle 1): (a) eine Konstellation, in der sich die künftigen Migranten zu 80,7% so verhalten wie gleichaltrige Ausländer im Jahr 2012 und zu 19,3% wie gleichaltrige Deutsche, und (b) eine Konstellation, in der sich die künf-

tigen Migranten zu 40% wie Ausländer und zu 60% wie Deutsche verhalten.

Die gewählte Mischung in Szenario (a) hat die besondere Eigenschaft, dass die Kohortendefizite der ersten Migrantengeneration zusammengerechnet gerade Null sind. Auf diese Weise lässt sich zeigen, wie die Kohortendefizite der zweiten und folgenden Generationen das Nachhaltigkeitsergebnis beeinflussen. Die Mischung in Szenario (b) ist ebenfalls besonders gewählt: der Einnahmefekt sorgt dafür, dass die Nachhaltigkeitslücke mit der im Szenario ohne weitere Wanderungen identisch ist. Dieser Grenzfall isoliert die Entlastung der Aufnahmebevölkerung durch die Wirkung von Zuwanderung auf die Bevölkerungsgröße.

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse der Generationenbilanzierung für die beiden Szenarien enthalten. Im Szenario (a) ist die Nachhaltigkeitslücke um 40,4 Prozentpunkte höher als bei einer Bevölkerungsentwicklung ohne Wanderungen, jedoch um 19,1 Prozentpunkte kleiner als in der Konstellation, in der alle künftigen Migranten sich so verhalten wie die in Deutschland lebenden Ausländer. Daran zeigt sich: etwa ein Drittel der Nachhaltigkeitslücke durch gering qualifizierte Zuwanderer geht auf die erste Generation künftiger Migranten zurück, zwei Drittel auf ihre Nachkommen. Obwohl die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zur Benchmark ohne Wanderungen größer ist, entsteht annähernd derselbe Konsolidierungsbedarf. Die Pauschalsteuer, die für den intertemporalen Budgetausgleich erforderlich wird, ist in diesem Wanderungsszenario gerade um 11 Euro höher. Der indirekte demografische Entlastungseffekt setzt sich in dieser Konstellation also fast durch.

Konstruktionsbedingt voll zum Tragen kommt der demografische Entlastungseffekt im Szenario (b). Bleibt die Nachhaltigkeitslücke dieselbe wie im Szenario ohne Wanderungen, reduziert sich bei einem jährlichen Wanderungssaldo von 200 000 Personen die Pauschalsteuer zur Gewährleistung des intertemporalen Budgetausgleichs um 21% bzw. 225 Euro pro Kopf und Jahr. Verglichen mit dem Szenario gering qualifizierter Migration, liegt die pauschale Entlastung der Aufnahmebevölkerung bei 29% bzw. 349 Euro. Demnach ist der Entlastungseffekt über die Bevölkerungsgröße deutlich größer als der strukturelle Entlastungseffekt, der sich aus den zusätzlichen Nettoeinnahmen des Staates infolge der unterstellten besseren fiskalischen Position der künftigen Migranten ergibt.

In den folgenden Szenarien wird die Qualifikationsstruktur künftiger Migranten explizit abgebildet. Der Ausgangspunkt sind Altersprofile der durchschnittlichen individuellen Steuer-, Beitrags- und Transferzahlungen in Abhän-

gigkeit vom höchsten beruflichen Ausbildungsabschluss, die auf Basis des SOEP analog zu den oben verwendeten Altersprofilen von Deutschen und Ausländern ermittelt werden. Unterschieden werden niedrig qualifizierte Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, mittel Qualifizierte mit Berufsausbildung und hoch Qualifizierte mit akademischer Ausbildung.⁶

Wie Abbildung 3 zeigt, hängen die über den kommenden Lebensverlauf durchschnittlich geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge stark vom Qualifikationsniveau ab. Bei den hoch Qualifizierten stehen unter Status-quo-Bedingungen für alle Personen unter 59 Jahre Kohortenüberschüsse zu Buche, bei den mittel Qualifizierten für Personen im Alter von 11 bis 45 Jahren. Bei den niedrig Qualifizierten werden dagegen für alle Altersjahrgänge Kohortendefizite verzeichnet; das Bild ist also schlechter als für die ausländische Wohnbevölkerung. Damit ist klar, dass es keine fiskalische Entlastung der Aufnahmegesellschaft geben kann, wenn künftige Migranten ausschließlich niedrig qualifiziert sind.

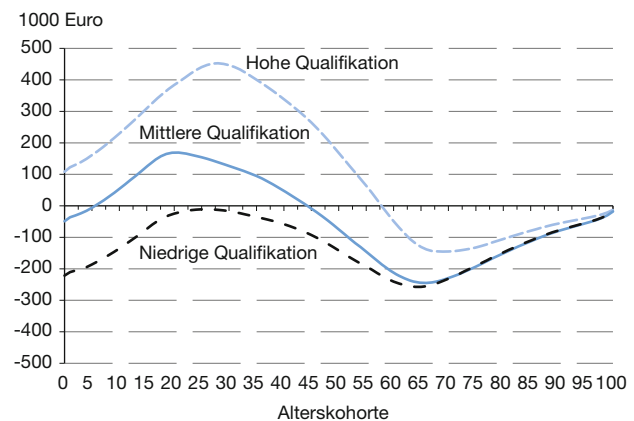
In Szenarien mit (c) ausschließlich mittel qualifizierter und (d) ausschließlich hoch qualifizierter künftiger Migranten stellt sich die aufnehmende Bevölkerung dagegen besser als in der Konstellation ohne Wanderungen. Die Ergebnisse für Szenario (c) sind dabei nicht weit von denen im oben analysierten Szenario (b) entfernt. Vollzieht sich die Zuwanderung ausschließlich im mittleren Qualifikationsbereich, verkleinert sich die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zur Benchmark nur um 5,9 Prozentpunkte. Der darin sichtbare positive Einnahmeneffekt übersetzt sich in einen pauschalen Entlastungsbetrag 39 Euro; die Gesamtentlastung entsteht zu 85% über den demografischen Größeneffekt.

Ein äußerst günstiges Bild liefert das Szenario ausschließlich hoch qualifizierter Zuwanderung – die Nachhaltigkeitslücke liegt nahe Null, und das intertemporale Staatsbudget ließe sich mit einer Pauschalsteuer von nur 20 Euro jährlich in die Balance bringen. Dieser Extremfall illustriert, dass es praktisch unmöglich ist, die fiskalische Nachhaltigkeit allein über Zuwanderung zu sichern.

Die Zusammensetzung der globalen Wanderungsströme zeigt, dass selbst bei gut funktionierender humankapital- und arbeitsmarktorientierter Steuerung immer eine Mischung unterschiedlicher Qualifikationsniveaus zustande

6 Kinder und Jugendliche mit noch nicht abgeschlossener eigener Ausbildung werden nach dem Bildungsniveau des Haushaltsvorstands klassifiziert.

Abbildung 3
Kohortensalden der Bevölkerung nach Qualifikationsniveau, 2012



Kohortensaldo: Summe der vom Jahr 2012 an über den weiteren Lebensverlauf von den Mitgliedern eines Altersjahrgangs im Durchschnitt pro Kopf gezahlten Steuern und Sozialbeiträge, abzüglich der durch altersabhängige Transferleistungen und den allgemeinen Staatsverbrauch entstehenden öffentlichen Ausgaben. Gegenwartswerte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.; diskrete Anpassung zur Wiedergabe der bestehenden Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der geltenden Rentenanpassungsformel. Hohe Qualifikation bedeutet Hochschul- oder Fachhochschulabschluss, mittlere Qualifikation bedeutet abgeschlossene Berufsausbildung inklusive Meister, niedrige Qualifikation bedeutet keine abgeschlossene Berufsausbildung.

Quelle: eigene Berechnungen.

kommt.⁷ Darum betrachten die Szenarien (e) bis (g) Konstellationen, in denen die Qualifikationen der künftigen Migranten auf verschiedene Weise gemischt sind. In diesen Szenarien bewirkt Zuwanderung eine fiskalische Entlastung, wobei der Grad der Entlastung mit dem unterstellten durchschnittlichen Qualifikationsniveau zunimmt.

Wären in Zukunft 20% der Zuwanderer gering, 70% der Zuwanderer mittel und 10% der Zuwanderer hoch qualifiziert, käme erneut fast nur der demografische Größeneffekt zum Tragen. Steigert man zulasten der Personen mit mittlerer Qualifikation den Anteil der Hochqualifizierten auf 30%, reduziert sich die Nachhaltigkeitslücke dagegen um 30,4 Prozentpunkte; die zur Sicherung der Nachhaltigkeit zu erhebende Pauschalsteuer sinkt dann gegenüber dem Szenario ohne Zuwanderung um 406 Euro. Legt man für die künftigen Migranten schließlich die Qualifikationsstruktur der Wohnbevölkerung in Deutschland im Basisjahr zugrunde, erreicht der Einnahmeneffekt 20,3% des Bruttoinlandsprodukts von 2012. Damit wird der Konsolidierungsbedarf um 347 Euro kleiner.

7 Vgl. E. Artuc, F. Docquier, C. Özde, C. Parsons: A Global Assessment of Human Capital Mobility: the Role of non-OECD Destinations, in: World Development, 65. Jg. (2015), S. 6-26.

Schlussfolgerungen

Insgesamt ist das Ergebnis der hier vorgenommenen Variationsrechnungen, dass weitere Zuwanderung, wenn man die fehlende Nachhaltigkeit der derzeitigen Fiskalpolitik mitbedenkt, die einheimische Bevölkerung fiskalisch entlasten kann, sobald künftige Migranten, die auf Dauer bleiben, im Mittel wenigstens eine Qualifikation auf dem Niveau einer beruflichen Ausbildung mitbringen. Schaut man auf die Entwicklungen der letzten Jahre, scheint diese Bedingung durchaus erfüllbar. Zuletzt hat sich die durchschnittliche Qualifikation der Neuzuwanderer nach Deutschland an die der Wohnbevölkerung angenähert und sie teilweise sogar überschritten. So hatten nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Jahr 2013 zwar 32% der Neuzuwanderer über 25 Jahre keine abgeschlossene Berufsausbildung, zugleich lag der Anteil der Zuwanderer mit Hochschulabschluss aber bei 39%.⁸

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt Folge der Veränderungen im Zuwanderungsrecht, mit denen sich Deutschland, von der Öffentlichkeit wenig bemerkt, sehr weit für ökonomische Zuwanderung auch jenseits der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit geöffnet hat. Seit der Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes 2012 zählen die Regeln für den Zugang von Hochqualifizierten nach dem Urteil der OECD zu den weltweit liberalsten. Zudem hat sich die Politik vom alten Grundsatz „keine Zuwanderung von Nicht-Akademikern“ verabschiedet. Für beruflich Qualifizierte existieren inzwischen Positivlisten von Engpassberufen, wobei die Pflicht zum Nachweis eines passenden Arbeitsplatzes dem Misserfolgsfall vorbeugt – ein Prinzip, dem nach der grundlegenden Reform des Punktesystems nun auch das gern als Vorbild hingestellte Kanada folgt.

8 Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Aktuelle Daten und Indikatoren – Die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer, Nürnberg 2015, http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/QualiZuwa_2015.pdf.

Die Schwierigkeiten, noch mehr ökonomische Vorteile aus der Zuwanderung von Arbeitskräften zu ziehen, liegen daher vermutlich weniger auf der Steuerungsebene. Dass trotz der Öffnung derzeit nur relativ wenig beruflich qualifizierte Personen nach Deutschland kommen, verweist auf die Bedeutung anderer Hürden. Dazu gehören etwa die geringe Verbreitung von Deutsch als Fremdsprache, schlechte Informationslage über die Zuwanderungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, eine hohe Steuer- und Abgabenbelastung im Mittelstand und eine unterentwickelte Willkommenskultur. Damit die Destination Deutschland vor allem für Nicht-Akademiker mit gesuchten beruflichen Qualifikationen attraktiver wird, muss die Politik also weit aus mehr anpacken als das Zuwanderungsrecht.

Ein weiteres Problem ist, dass Zuwanderer aus anderen EU-Ländern in Deutschland häufig unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten, so dass ihr produktives und fiskalisches Potenzial nicht voll ausgeschöpft wird. Hier kommen möglicherweise formelle und informelle Hürden bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse zum Tragen. Intensivere Anstrengungen, eine Arbeitsmarktintegration auf dem Niveau der vorhandenen Abschlüsse zu erreichen, könnten sich auf lange Sicht gesehen für die öffentliche Hand rechnen. Den Kosten für eine Nachqualifikation nach deutschem Standard, die dabei möglicherweise anfallen, stehen die Erträge durch höhere Steuer- und Beitragseinnahmen und weniger Ausgaben für Sozialtransfers entgegen.

Die Integrationsaufgabe gilt es auch bei den Asylsuchenden und Flüchtlingen, die sich nicht nach wirtschaftlichen Kriterien steuern lassen, zu lösen. Bei einem sich verfestigenden Aufenthalt ist es dafür umso wichtiger, den Arbeitsmarktzugang durch Vermittlung der deutschen Sprache, von beruflichen Qualifikationen und interkulturellen Kompetenzen zu unterstützen. So kann auch diese Form der Zuwanderung für Deutschland letztlich für die öffentlichen Haushalte gewinnbringend werden. Mit entsprechenden Investitionen sollte daher möglichst rasch begonnen werden.

Title: *The Long-Term Fiscal Impact of Future Immigration to Germany*

Abstract: *The paper employs generational accounting to assess the long-term fiscal impact of future immigration to Germany. Using micro data on age-specific government revenue and expenditure, it demonstrates that the intertemporal government budget, given current fiscal parameters and no migration, is heavily imbalanced due to demographic ageing. Immigration may reduce the burden of the necessary fiscal policy changes on the incumbent population, both via an added revenue effect and an added tax payer effect. However, fiscal relief requires that future migrants are on average at least medium-skilled and hence better qualified than the current population of foreign nationals in Germany. This calls for selective migration policies with a strong labour market focus.*

JEL Classification: E62, E66, F22