

Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt

Holger Bonin



Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt

Prof. Dr. Holger Bonin
ZEW – Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim

Kontakt

Dr. Franco Zotta
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81539
Mobil 0173 7332077
Fax 05241 81-681539
franco.zotta@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: Veit Mette; Arne Weyhardt

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	ii
Tabellenverzeichnis.....	iii
Vorwort – Deutschland profitiert von Zuwanderung.....	1
1 Einleitung.....	6
2 Messung der fiskalischen Erträge von Zuwanderung	8
2.1 Cash-Flow-Bilanzierung	8
2.2 Dynamische Bilanzierung	9
2.3 Generationenbilanzierung	10
2.4 Berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle.....	11
3 Vorgehensweise der Studie	13
3.1 Übersicht über die Methodik.....	13
3.2 Datengrundlagen.....	16
4 Fiskalischer Beitrag der ausländischen Bevölkerung	24
4.1 Einleitung	24
4.2 Steuer-Transfer-Bilanz für das Jahr 2012.....	25
4.3 Generationenkonten.....	27
4.4 Internationaler Vergleich.....	34
4.5 Kohortensalden und fiskalische Nachhaltigkeit.....	35
5 Künftige Zuwanderung und fiskalische Nachhaltigkeit.....	39
5.1 Basisszenario	39
5.2 Qualifizierte Zuwanderung.....	44
5.3 Internationaler Vergleich.....	50
6 Zentrale Erkenntnisse	50
Literatur	61
Glossar	63

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Unterstellte Altersstruktur künftiger Nettozuwanderung und Altersaufbau der deutschen und ausländischen Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2012, Anteile nach Alter in Prozent	17
Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerungsgröße (in Mio.) in Deutschland in Abhängigkeit vom jährlichen Saldo der Zuwanderung, 2012–2060	19
Abbildung 3: Entwicklung des demografischen Alterslastquotienten in Abhängigkeit vom jährlichen Saldo der Zuwanderung, 2012–2060.....	20
Abbildung 4: Aktuelle Nettosteuerzahlungen von Deutschen und Ausländern nach Alter, Basisjahr 2012	26
Abbildung 5: Generationenkonten von Deutschen und Ausländern 2012.....	29
Abbildung 6: Konsolidierungsbedarf (Pauschalsteuer pro Kopf und Jahr in Euro) in Abhängigkeit von der Integration der Nachkommen künftiger Zuwanderer, Wanderungssaldo 200.000 pro Jahr.....	43
Abbildung 7: Kohortenüberschüsse in Abhängigkeit von der Qualifikation nach Alter, Zuwanderungssaldo 200.000 Personen pro Jahr	46
Abbildung 8: Arbeitslosenraten von Ausländern und Deutschen 2004–2013	52
Abbildung 9: Nettozusatz-einnahmen für den Staat je Ausländer durch vollständige Integration, in Abhängigkeit von Alter und Dauer der Integration.....	53
Abbildung 10: Steuer-Transfer-Bilanz über den gesamten Lebensverlauf von 2012 geborenen Ausländerkindern, in Abhängigkeit vom Grad der Anpassung an das Verhalten von Deutschen.....	55
Abbildung 11: Schulbildungsunterschiede bei Eltern und Kindern der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen	56
Abbildung 12: Fiskalische Entlastung der Bevölkerung pro Kopf und Jahr bei Nettozug von 200.000 Personen jährlich, in Abhängigkeit von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer, in 1.000 Euro.....	58
Abbildung 13: Höchster beruflicher und allgemeinbildender Abschluss von Neueinwanderern, nicht in Bildung und Ausbildung, 15–65 Jahre, 2005–2009 (Anteile in Prozent)	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Konsolidiertes Budget des öffentlichen Gesamthaushalts 2012.....	23
Tabelle 2: Zerlegung der Generationenkonten der ausländischen Bevölkerung in Zahlungs- und Transferkomponenten, Basisjahr 2012	30
Tabelle 3: Zerlegung der Generationenkonten der deutschen Bevölkerung in Zahlungs- und Transferkomponenten, Basisjahr 2012.....	31
Tabelle 4: Generationenbilanz und Kohortensalden für Deutsche und Ausländer nach Altersjahrgang, Basisjahr 2012	36
Tabelle 5: Nachhaltigkeitslücke und fiskalischer Konsolidierungsbedarf in Abhängig- keit vom Niveau der jährlichen Zuwanderung, Basis: Zuwanderer mit Nettozahlungsposition in Deutschland lebender Ausländer.....	41
Tabelle 6: Nachhaltigkeitslücke und fiskalischer Konsolidierungsbedarf in Abhängig- keit von der Verhaltensähnlichkeit von Deutschen und Zuwanderern, Wanderungssaldo 200.000 Personen jährlich.....	44
Tabelle 7: Nachhaltigkeitslücke und fiskalischer Konsolidierungsbedarf in Abhängig- keit von der Qualifikationsstruktur künftiger Zuwanderer, Zuwanderungssaldo 200.000 Personen pro Jahr.....	48

Vorwort – Deutschland profitiert von Zuwanderung

Zwei Drittel der Deutschen sind laut einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung davon überzeugt, dass Zuwanderung nach Deutschland zulasten der Sozialsysteme erfolgt. Die Frage steht also im Raum: Sind Ausländer tatsächlich eine Belastung für den deutschen Sozialstaat?

Ausländer entlasten den Sozialstaat

Ein Blick auf die Fakten schafft hier Klarheit. Die vorliegende Studie von Holger Bonin vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) belegt, dass Ausländer den Sozialstaat entlasten, das heißt, sie tragen mehr zu den öffentlichen Haushalten bei, als sie von diesen in Form von Transferleistungen empfangen. Rechnet man alle Sozialtransfers inklusive der Ausgaben für Bildung und Bildungsförderung, die die 6,6 Mio. in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer 2012 erhalten haben, gegen die Steuern und Abgaben, die diese Gruppe im gleichen Jahr dem Staat überwiesen hat, bleibt dem Staat ein Nettogewinn von 3.300 Euro pro Kopf. 22 Mrd. Euro haben Ausländer im Jahr 2012 insgesamt beigetragen; Deutschland profitiert finanziell also beachtlich von seiner ausländischen Wohnbevölkerung.

Die Rechnung des ZEW ist dabei eher konservativ, da hier nur die Beiträge jener Menschen eingeflossen sind, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Nähme man noch jene ausländischen Mitbürger hinzu, die die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben, würde der fiskalische Nutzen mit großer Wahrscheinlichkeit noch höher ausfallen, da dieser Personenkreis im Durchschnitt ökonomisch erfolgreicher ist als die Gruppe der Ausländer.

Diese aktuelle Momentaufnahme für das Jahr 2012 bestätigt frühere Befunde. Studien aus den Jahren 2004 und 2006 haben errechnet, dass Ausländer auch damals schon mehr Steuern und Abgaben geleistet als sie vom Staat an individuellen Sozialtransfers erhalten haben: 2004 belief sich der Nettobeitrag jedes Ausländers auf 2.000 Euro, 2006 auf 1.900 Euro. Die im Vergleich zu den damaligen Zahlen deutlich höheren Nettobeiträge im Jahr 2012 spiegeln die günstige Entwicklung am hiesigen Arbeitsmarkt der letzten Jahre wider. Weil die Arbeitslosenzahlen heute niedriger liegen, fällt entsprechend auch die Steuer-Transfer-Rechnung für die ausländische Wohnbevölkerung erheblich günstiger aus.

Geht diese positive Rechnung ebenfalls auf, wenn man berücksichtigt, dass die bei uns lebenden Ausländer älter werden und damit künftig mehr Sozialtransfers in Anspruch nehmen sowie weniger Steuern und Beiträge zahlen werden? Um diese Frage zu beantworten, hat das ZEW Generationenbilanzen berechnet, die für jeden Geburtsjahrgang die bei unveränderten wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen noch bis an das Lebensende anfallenden Steuern, Beiträge und Transfers aufaddieren.

Im Ergebnis bleibt für die 2012 in Deutschland lebenden Ausländer das Bild auch bei dieser vorausschauenden Generationenrechnung positiv. Durchschnittlich werden sie in ihrem Leben pro Kopf 22.300 Euro mehr an den Staat überweisen, als sie an Transfers von diesem erhalten. In Summe wird der Sozialstaat demnach in einer Größenordnung von 147,9 Mrd. Euro von den hier bereits lebenden Ausländern profitieren.

Die Gewinne könnten mithilfe kostenneutraler Investitionen in Bildungsaufstiege junger Ausländer noch höher ausfallen

Diese Summe könnte noch deutlich höher ausfallen – wenn es gelingen würde, durch gezielte Anstrengungen bei der jungen Ausländergeneration Bildungsaufstiege zu realisieren. Auch dazu liefert die ZEW-Studie eindrucksvolle Zahlen: Bei jedem heute unter 30-jährigen Ausländer, der unter dem Steuerniveau bleibt, was durchschnittliche deutsche Bürgerinnen und Bürger an den Staat überweisen, verliert der Staat Nettozusatzesinnahmen von 118.400 Euro pro Kopf.

In Summe bedeutet das, dass der Staat bei diesen bereits in Deutschland lebenden ausländischen Menschen Mehreinnahmen von 26,3 Mrd. Euro erzielen könnte. Im Umkehrschluss gilt: So viel Geld könnte der Staat kostenneutral in bildungspolitische Maßnahmen für die Bildungsaufstiege junger Ausländerinnen und Ausländer investieren, weil die Gegenfinanzierung über künftig höhere Steuer- und Beitragszahlungen dieser jungen Menschen gewährleistet wäre.

Auch bei den Kindern der Gastarbeitergeneration profitiert der Sozialstaat, wenn Bildungsaufstiege realisiert werden

Bei den nachwachsenden Ausländergenerationen hängt die Be- oder Entlastung der Staatskassen ebenfalls davon ab, wie gut Bildungs- und in der Folge Qualifikationsaufstiege gelingen. Das ZEW hat dies anhand von drei Projektionen beispielhaft analysiert.

Die erste Projektion basiert auf der Annahme, dass sich die Nachkommen der Gastarbeitergeneration, die den größten Anteil der hierzulande lebenden Ausländer stellen, wegen ihres niedrigen Bildungs- und Qualifikationsprofils nur bedingt wirtschaftlich integrieren und in der Folge fiskalisch ebenso verhalten wie ihre Eltern. Das steuerliche Profil dieser hier geborenen Ausländerkinder wäre dann vollständig identisch mit jenem der niedrig qualifizierten Einwanderer der 1960er- und 1970er-Jahre, die überwiegend für die Schwerindustrie angeworben wurden. Würde dieses unwahrscheinliche Szenario eintreten, fiel die fiskalische Bilanz für die Nachkommen negativ aus. Jedes Neugeborene würde dann – vergleichbar mit jedem Deutschen mit ähnlichem Qualifikationsprofil – zu einer Belastung des Sozialstaats, weil es bis zu seinem Lebensende ein Defizit von 44.100 Euro anhäufen würde.

Die zweite, realistischere Projektion setzt voraus, dass 30 Prozent der Nachkommen eine bessere wirtschaftliche Integration gelingt und sie sich in der Folge fiskalisch so verhalten wie die Deutschen, während 70 Prozent weiterhin auf dem Niveau der Gastarbeitergeneration verbleiben. Die Voraussetzung dafür wäre, dass drei von zehn Ausländern ein Bildungs- und Qualifikationsaufstieg auf das durchschnittliche Bildungsniveau der Deutschen gelingen muss, der zur Folge hat, dass diese Generation ihre Chancen am Arbeitsmarkt erhöht. In dieser Projektion fiel die Generationenbilanz der Nachkommen bereits neutral aus. Das heißt: Die 2012 und danach geborenen Ausländerkinder würden im Verlauf ihres Lebens so viel Sozialtransfers erhalten, wie sie an Steuern und Beiträgen zahlen werden.

Es gibt sehr gute Belege dafür, schon heute davon auszugehen, dass diese Projektion die zukünftige Entwicklung bereits realistisch modelliert bzw. übertrifft. Laut einer Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, die das Bundesinnenministerium 2010 in Auftrag gegeben hat, verfügen im Schnitt schon heute mehr als 40 Prozent der Ausländer der zweiten Generation über höhere Bildungsabschlüsse als ihre Eltern.

Die dritte ZEW-Projektion schließlich modelliert die fiskalischen Konsequenzen eines noch breiteren Bildungsaufstiegs dieser Gastarbeiterkinder, als er in der Studie des Bundesamts bereits dokumentiert ist. Würde es beispielsweise jedem zweiten Ausländerkind gelingen, sich infolge von Bildungs- und Qualifikationsaufstiegen wirtschaftlich so gut zu integrieren, dass seine Steuern und Abgaben das durchschnittliche Niveau der deutschen Wohnbevölkerung erreichen, ergäbe sich ein positiver Finanzierungsbeitrag in Höhe von 33.300 Euro pro Kopf.

Gute Bildungspolitik ist die beste Integrationspolitik

Diese Projektionen lehren uns: Gute Bildungspolitik ist die beste Integrationspolitik. Wenn Deutschland seine Bemühungen verstetigt, die Durchlässigkeit der Bildungseinrichtungen erhöht, gute Ganztagschulen ausbaut und auch der diskriminierenden Benachteiligung ausländischer Jugendlicher beim Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt aktiv begegnet, schafft es die Voraussetzungen für eine gesellschaftspolitisch wie ökonomisch erfolgreiche Integrationspolitik. Die Lehre der Vergangenheit lautet, dass frühzeitige und kluge Investitionen in Bildung und Integration sich am Ende auch ökonomisch rechnen. Wenn man diese, wie in der Gastarbeiterära, unterlässt oder nicht nachhaltig genug verfolgt, werden künftige Generationen hingegen die Kosten dieser unterlassenen Interventionen tragen müssen.

Qualifizierte Zuwanderung kann dazu beitragen, die öffentlichen Haushalte nachhaltig zu finanzieren

Dass heutige und künftige Ausländergenerationen mehr Steuern und Beiträge zahlen, als sie an Sozialtransfers erhalten, reicht aber nicht aus, um zukünftig für nachhaltige öffentliche Finanzen in Deutschland zu sorgen. Stellt man alle allgemeinen Staatsausgaben, etwa für Verteidigung oder Straßenbau, mit in Rechnung, schlägt für jeden lebenden Ausländer ein langfristiges Staatsdefizit von 79.100 Euro, für jeden lebenden Deutschen von 3.100 Euro zu Buche. Wegen dieses Defizits weist das Staatsbudget, wenn nicht gehandelt wird, langfristig eine Tragfähigkeitslücke von fast 150 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf.

Die ZEW-Studie zeigt allerdings, dass gesteuerte künftige Einwanderung ein Beitrag dazu sein kann, diese Lücke zu verringern und so die Bevölkerung fiskalisch spürbar zu entlasten. Verglichen mit einem Szenario, in dem Deutschland sich abschotten und komplett auf Zuwanderung verzichten würde, entlastet eine künftige Zuwanderung von jährlich 200.000 Menschen jeden Bundesbürger um Beträge im Wert von 100 bis 300 Euro pro Kopf und Jahr.

Voraussetzung dafür ist, dass eine human- und arbeitsmarktorientierte Steuerung der Zuwanderung dazu beiträgt, dass künftige Einwanderer im Durchschnitt ein besseres als mittleres Qualifikationsniveau aufweisen. Die Studie rechnet dies anhand unterschiedlicher Zusammensetzungen der Qualifikationsprofile (in Abhängigkeit von der Schulbildung) der Zuwanderer vor. Würde sich Deutschland zum Beispiel ein ambitioniertes, aber nicht völlig unrealistisches Ziel setzen und entsprechend steuern, dass künftig 20 Prozent seiner 200.000 Zuwanderer niedrig (Schulbildung unter 10,5 Jahre), 50 Prozent mittel (Schulbildung 10,5 bis 12 Jahre) und 30 Prozent hoch qualifiziert wären (Schulbildung über 12 Jahre), würde die Bevölkerung fiskalisch sogar in einer Größenordnung von 406 Euro pro Kopf entlastet. Diese Projektionen machen deutlich, wie stark sich bereits relativ geringe Verschiebungen zugunsten mittlerer und hoch qualifizierter Zuwanderinnen und Zuwanderer fiskalisch niederschlagen.

Die Fokussierung auf diese mittleren und hohen Qualifikationsprofile macht aber auch eines sehr klar: Eine Wiederholung der Gastarbeitereinwanderung ist weder hinsichtlich der erwähnten Tragfähigkeitslücke noch mit Blick auf den Arbeitsmarkt im 21. Jahrhundert ökonomisch sinnvoll. Wissend um die schon erwähnten demografischen Entwicklungen, ist es mit Blick auf die Wohlstandssicherung in Deutschland hingegen sinnvoll, ja geradezu geboten, qualifizierte Einwanderer ins Land zu holen. Denn ohne diese Einwanderer blickt Deutschland nicht nur einem Mangel an Fachkräften entgegen, sondern am Ende drohen auch noch stärkere fiskalische Belastungen für die alternde und schrumpfende deutsche Wohnbevölkerung.

Das Profil heutiger Zuwanderer entspricht bereits annähernd dem, was mit Blick auf den Staatshaushalt langfristig nötig ist

Die Profile der Einwanderer der letzten Jahre, in denen Deutschland zu einem der begehrtesten Zielländer weltweit geworden ist, zeigen, dass dieses Land zunehmend qualifizierte Einwanderer anzieht. Die aktuellen Daten des Mikrozensus legen nahe, dass sich das Profil der Zuwanderer bereits entsprechend verschoben hat: Beinahe jeder zweite Neuzuwanderer im erwerbsfähigen Alter verfügte im Jahr 2009 über einen Hochschul- oder Meister- bzw. Technikerabschluss. Im Vergleich zum Jahr 2000 hat sich ihre Zahl damit fast verdoppelt. Gelänge es, diese Entwicklung zu verstetigen, würde künftige Zuwanderung den Staatshaushalt nachhaltig entlasten.

Doch es wäre falsch, diese Momentaufnahme als Ergebnis einer rechtlich und kulturell klug gestalteten und konzeptionell langfristig ausgerichteten deutschen Migrationspolitik zu interpretieren. Vielmehr profitieren wir momentan von den ökonomischen Krisen anderer, vor allem südeuropäischer Industrieländer. Wenn Deutschland aber dauerhaft ein begehrtes Zielland für qualifizierte Einwanderer werden will, muss es auch für Fachkräfte aus Drittstaaten attraktiv werden und dafür seine gesamte Migrationsarchitektur konzeptionell neu überdenken.

Von der Qualität der Migrationsarchitektur hängt ab, wie erfolgreich Einwanderungspolitik sein kann

Denn es genügt längst nicht mehr, die Zuwanderungsbeschränkungen der Vergangenheit – Stichwort „Anwerbestopp“ – lediglich aufzuheben, um ein für international umworbene Fachkräfte attraktives Einwanderungsland zu werden. Deutschland muss vielmehr seine Integrationspolitik umfassend neu ausrichten und zu einer Migrationsarchitektur gelangen, die weltweit attraktiv ist und mit Ländern wie Kanada oder Australien konkurrieren kann – aus ökonomischer wie auch aus gesellschaftspolitischer Sicht.

Eine moderne Migrationspolitik muss Zuwanderer gewinnen, hier halten und zu selbstbestimmten Mitbürgern machen – unabhängig davon, ob sie als Hochqualifizierte, Familiennachzügler oder Flüchtlinge ins Land kommen. Sie muss auf die Bedürfnisse der zukünftigen Einwanderer und auch die der bereits im Land lebenden Migrantinnen und Migranten ausgerichtet sein. Und zu guter Letzt muss eine moderne Migrationspolitik die kontroverse gesellschaftliche Debatte über Multikulturalität entschärfen, die in Teilen der Bevölkerung existierenden Befürchtungen zerstreuen – zu der auch die eingangs erwähnte Sorge um die angeblichen Belastungen der Sozialsysteme durch Ausländer gehören – und Vielfalt im Selbstverständnis des Landes als positives Narrativ verankern.

Wenn Migration fair gestaltet wird, profitieren Deutschland, Migranten und Herkunftsländer gleichermaßen

Allerdings ist es zu kurz gedacht, diese Migrationsarchitektur ausschließlich an den berechtigten Humankapital- und Arbeitsmarktbedürfnissen Deutschlands zu orientieren. Eine gelungene Migrationsarchitektur muss ebenso globale Fairnessaspekte berücksichtigen, also neben den Interessen Deutschlands auch jene der Einwanderer und ihrer Herkunftsländer angemessen aufnehmen. Ein „Triple Win“ für alle drei Parteien ist das Ziel, auf das die Migrationsarchitektur ausgerichtet werden muss. Sonst besteht die Gefahr, dass hoch entwickelte Industriestaaten ihren Fachkräftebedarf zu lasten ärmerer und weniger entwickelter Regionen in der Welt decken. Migrationspolitik ist somit nicht zu trennen von Gerechtigkeitsfragen, die sich für die Steuerung von Migrationsströmen ebenso stellen wie für den Umgang mit jenen, die auf Zeit oder auf Dauer hierzulande heimisch werden möchten.

In Summe bedeutet das: Deutschland muss sein Gespür für die großen Potenziale schärfen, die ökonomisch wie gesellschaftspolitisch in der Integrations- und Migrationspolitik liegen. Denn bei aller Fokussierung auf die Steuerung der Zuwanderung darf man nicht aus dem Blick verlieren, dass die meisten Menschen, die nach Deutschland einwandern, dadurch gar nicht erfasst werden. Weder die EU-Binnenmigration noch der Zustrom von Flüchtlingen lässt sich durch nationale Steuerungsmaßnahmen regulieren. Hingegen kann Deutschland sehr wohl Einfluss darauf nehmen, ob jene Einwanderer, die die Humankapital- und Arbeitsmarktdefizite lindern könnten, eine dauerhafte Lebensperspektive hier entwickeln. Dazu zählen ausländische Studierende, denen man nach Abschluss ihres Studiums Brücken in den hiesigen Arbeitsmarkt bauen kann, ebenso wie qualifizierte EU-Binnenmigranten, die die prekäre Arbeitsmarktsituation in ihren Heimatländern temporär nach Deutschland geführt hat.

Auch in der humanitären Zuwanderung stecken Chancen für die Arbeitsmigration in Deutschland

Dieser neue, primär an Potenzialen und Chancen ausgerichtete Blick auf Migrantinnen und Migranten schließt auch jenen Personenkreis mit ein, den wir bisher nur aus humanitären Motiven in Deutschland aufgenommen haben: die Flüchtlinge. In diesen Menschen schlummern ebenfalls bislang ungenutzte Potenziale, von denen wir langfristig profitieren können. So sinnvoll es ist, die Asylpolitik humanitär auszurichten, so unsinnig ist es, den hier lebenden Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt und damit zu einem selbstbestimmten, produktiven Dasein so zu erschweren, wie Deutschland es lange Zeit getan hat.

Immerhin: Die jüngsten politischen Entscheidungen in der Asylpolitik, mit denen beispielsweise das Beschäftigungsverbot für Flüchtlinge deutlich verkürzt und die Residenzpflicht abgeschafft wurde, zeigen, dass Deutschland auch hier endlich bereit ist, neue Wege zu beschreiten und Einwanderer verstärkt als die in den Blick zu nehmen, die sie bei klug gestalteten politischen Rahmenbedingungen sein können: Leistungsträger für Deutschland.

Dr. Jörg Dräger
*Mitglied des Vorstandes
Bertelsmann Stiftung*

Ulrich Kober
*Director Programm Integration und Bildung
Bertelsmann Stiftung*

Holger Bonin: Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt

1 Einleitung

Angesichts von Fachkräftengpässen in Teilen des Arbeitsmarkts und des sich derzeit beschleunigenden demografischen Wandels ist Deutschland vermehrt auf internationale Zuwanderung aus wirtschaftlichen Motiven angewiesen. Diesem Bedarf Rechnung tragend, hat sich in den letzten Jahren fast unbemerkt von der Öffentlichkeit ein Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik vollzogen. 2005 trat mit dem Zuwanderungsgesetz ein neu gefasstes Ausländerrecht in Kraft, das erstmals gesonderte Regelungen für die gezielte Rekrutierung qualifizierter Zuwanderer enthielt. Weitere Erleichterungen für die wirtschaftlich motivierte Zuwanderung brachte das 2009 in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz. Zuletzt hat das seit dem 1. August 2012 geltende Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union die Hürden für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung nochmals deutlich gesenkt.

Nach Abkehr von den lange als unverrückbar geltenden Prinzipien „keine Zuwanderung von Nicht-Akademikern“ und „keine Zuwanderung ohne Arbeitsplatz“ gehört Deutschland heute nach Einschätzung der OECD international gesehen zu den Ländern, die sich am meisten für gut qualifizierte Fachkräfte geöffnet haben. Diese Veränderung hin zu einer höher qualifizierten Einwanderung ist auch in den Daten deutlich sichtbar. Waren etwa im Jahr 2000 rund 41 Prozent der Neuzuwanderer niedrig und 23 Prozent hoch qualifiziert, hatte sich das Verhältnis 2009 mit 43 Prozent Hochqualifizierten und 25 Prozent Niedrigqualifizierten nahezu umgekehrt (Brücker 2013). Sollte diese – durch die wachsenden Flüchtlingsströme zuletzt überlagerte – qualitative Veränderung anhalten, dürften sich auch die Effekte der Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat verändern.

Zugleich stößt die Zuwanderung von Arbeitskräften in der deutschen Gesellschaft weiterhin auf starke Vorbehalte. Eines der oft zu hörenden Stereotype ist, dass Einwanderer die Arbeitsmarktchancen der einheimischen Bevölkerung verschlechtern. Diesem Vorurteil widersprechend, findet die inzwischen sehr umfangreiche empirische Forschung zu den Arbeitsmarkteffekten der Zuwanderung in der Regel neutrale oder allenfalls leicht negative Effekte auf Löhne und Beschäftigung von Einheimischen, wobei ungünstige Konkurrenzsituationen vor allem im Segment der Geringqualifizierten auftreten (Borjas 1995; Bonin 2005, Jean und Jimenez 2007; Dustmann et al. 2013).

Ein anderes häufiges Argument gegen Zuwanderung ist, dass Migranten den deutschen Sozialstaat belasten. Eine Basis für dieses Argument liefert die Struktur der heute in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die nach wie vor durch die Einwanderung von überwiegend gering qualifizierten manuellen Arbeitskräften und ihren Angehörigen infolge der Politik der Gastarbeiteranwerbung geprägt ist. Es ist offenkundig, dass Teile dieser Bevölkerungsgruppe als Folge von fehlerhaften Weichenstellungen in der Vergangenheit nicht vollständig wirtschaftlich integriert sind, was sich in niedrigeren Einkommen, niedrigeren Beschäftigungsquoten und einer höheren Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen niederschlägt.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden gesellschaftlichen Kontroversen um Deutschland als Zuwanderungsland und Integrationsschwierigkeiten in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund hat die

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, damit beauftragt, den Beitrag der Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt zu quantifizieren. Unsere Untersuchung behandelt zwei Fragenkomplexe, die sich auf unterschiedliche Personenkreise beziehen und deshalb im Hinblick auf die zugewanderungspolitische Debatte klar voneinander getrennt werden sollten:

- Der erste Fragenkomplex fokussiert die heute in Deutschland lebenden Ausländer: Nimmt diese Bevölkerungsgruppe, in der sich die Wanderungsgeschichte der letzten Jahrzehnte spiegelt, mehr öffentliche Sozialleistungen in Anspruch, als sie an Steuern und Beiträgen zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beiträgt? Wie verhält es sich mit ihren Nachkommen? Und welche Bedeutung hat Integrationspolitik für die fiskalische Bilanz der ausländischen Wohnbevölkerung?
- Der zweite Fragenkomplex richtet sich auf die potenziellen fiskalischen Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland: Welchen Beitrag kann Migration leisten, um die öffentlichen Haushalte, die infolge des demografischen Wandels unter Druck geraten, zu stabilisieren? Und welche Bedeutung hat eine gezielte Steuerung ökonomisch motivierter Zuwanderung für die Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen?

Zur Beantwortung dieser Fragen schätzen wir im ersten Schritt auf Basis aktueller Mikrodaten die durchschnittlichen Werte der pro Kopf gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie in Anspruch genommenen Sozialleistungen in Abhängigkeit von Alter, Nationalität und Qualifikation. Diese laufenden Werte werden danach mit den Methoden der Generationenbilanzierung (Auerbach et al. 1991, 1994; Bonin 2001) in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung und den zur Wahrung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen in die Zukunft fortgeschrieben.

Im Hinblick auf die beiden oben genannten Fragenkomplexe ergeben sich aus den in der Studie vorgestellten aktuellen Rechenergebnissen folgende zentrale Erkenntnisse:

- Die heute in Deutschland lebenden Ausländer sind keine Belastung für den deutschen Sozialstaat. Im Gegenteil: Ihre aktuellen und künftigen Einzahlungen in Form von Steuern und Abgaben liegen deutlich über den von ihnen in Anspruch genommenen Sozialtransfers. Auch die Nachkommen der heute bei uns lebenden Ausländer werden den Sozialstaat sehr wahrscheinlich nicht belasten – unter der Voraussetzung, dass Bildungsaufstiege in einer realistischen Größenordnung gelingen; weitere, wirksame integrationspolitische Interventionen dürften sich für den Staat gut rechnen.
- Qualifizierte künftige Zuwanderung entlastet die einheimische Bevölkerung fiskalisch. Die zusätzlichen Lasten, die die Bürger schultern müssen, um die wegen des demografischen Wandels auf Dauer nicht tragfähigen Staatsfinanzen in Deutschland zu konsolidieren, gehen zurück, sofern der durchschnittliche Einwanderer in Zukunft mindestens so qualifiziert ist wie der Durchschnitt der derzeitigen Bevölkerung in Deutschland. Eine an Humankapital- und Arbeitsmarktkriterien orientierte Zuwanderungssteuerung ist daher empfehlenswert.

Eine detaillierte Beschreibung dieser Ergebnisse findet sich in der Zusammenfassung am Ende der vorliegenden Studie in Kapitel 6. Die übrige Studie gliedert sich wie folgt. Kapitel 2 gibt einen Überblick über gebräuchliche Methoden zur Abschätzung des Beitrags von Zuwanderung zum Staats-

haushalt. Kapitel 3 erläutert die für unsere Studie gewählte Vorgehensweise sowie die demografischen und fiskalpolitischen Parameter, die den weiteren Berechnungen zugrunde liegen. Kapitel 4 befasst sich mit dem fiskalischen Beitrag der bereits in Deutschland lebenden Ausländer und ihrer Nachkommen. Kapitel 5 analysiert die potenziellen fiskalischen Erträge künftiger Zuwanderung in Abhängigkeit davon, wie die Qualifikationsstruktur der künftigen Einwanderer ausfällt.

2 Messung der fiskalischen Erträge von Zuwanderung

Die fiskalischen Erträge von Zuwanderung hängen von den fiskalpolitischen Rahmenbedingungen im Aufnahmeland ebenso ab wie von den sozio-demografischen Merkmalen der Migranten. Sie lassen sich daher nur empirisch und für den räumlich wie zeitlich spezifischen Einzelfall bestimmen. International existieren inzwischen zahlreiche Studien, die sich mit der Messung der fiskalischen Effekte von Zuwanderung befassen. Hierbei hat sich bislang kein einheitlicher methodischer Standard etabliert. Grundsätzlich lassen sich die gängigen Verfahren in vier Kategorien einteilen: Cash-Flow-Bilanzierung, dynamische Bilanzierung, Generationenbilanzierung und berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle. Jede der verfügbaren Methoden hat fundamentale Vor- und Nachteile, die mit Blick auf das jeweilige Erkenntnisinteresse gegeneinander abgewogen werden müssen.¹

2.1 Cash-Flow-Bilanzierung

Eine Cash-Flow-Bilanzierung stellt die in einem Jahr anfallenden Einnahmen der öffentlichen Hand, die sich den im Land lebenden Zuwanderern direkt zurechnen lassen, den direkten Ausgaben der öffentlichen Hand für diese Bevölkerungsgruppe im selben Jahr gegenüber. Das Ergebnis erfasst den laufenden direkten Nettofinanzierungsbeitrag des Bestands an Migranten zu den öffentlichen Haushalten.

Studien, die diesen Ansatz verwenden, können sich danach unterscheiden, wie die Bevölkerungsgruppe der Migranten definiert wird, mit welchem Verfahren und welchen Daten die im Zusammenhang mit den Migranten stehenden direkten Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand geschätzt werden, und welche Einnahmen- und Ausgabenpositionen in die Rechnung einbezogen werden. Zwar strebt die Methode eine vollständige Bilanzierung der zwischen Migranten und öffentlichen Haushalten fließenden Finanzströme an; in der praktischen Anwendung können jedoch Schwierigkeiten bei der Erfassung einzelner Steuerarten (vor allem bei Steuern auf den Verbrauch und auf Kapital), bei der Bewertung von realen Transferleistungen (besonders in den Bereichen Bildung und Gesundheit) und bei der Zurechnung der allgemeinen Staatsausgaben, die nur zum Teil mit der Größe und Struktur der Bevölkerung variieren, dazu führen, dass der aktuelle Nettofinanzierungsbeitrag nur unvollständig bilanziert wird.

Die Bilanzierung laufender Zahlungsströme hat den Vorteil, dass sie relativ geringe Anforderungen an die Daten stellt und mit vergleichsweise wenigen Annahmen auskommt. Die Resultate von Cash-Flow-Bilanzen der Zuwanderung leiden jedoch unter zwei Begrenzungen. Erstens beziehen sie sich im Allgemeinen auf den gesamten Bevölkerungsbestand mit Migrationshintergrund. Weil diese Bestandsgröße das Ergebnis einer lange zurückreichenden Zuwanderungsgeschichte ist, lassen

¹ Für eine ausführliche Diskussion der eingesetzten Methoden und eine methodische Kategorisierung der einschlägigen empirischen Literatur vgl. OECD (2013).

sich daraus keine Aussagen über den fiskalischen Beitrag der aktuellen Zuwanderung ableiten. Zwar wäre der Ansatz prinzipiell dazu geeignet, den spezifischen Nettofinanzierungsbeitrag der Migranten zu messen, die sich erst seit kurzem im Land aufhalten; normalerweise scheitert diese Bilanzierung aber an fehlenden Daten zu den fiskalischen Strömen zwischen dieser – im Verhältnis zum Bestand zahlenmäßig kleinen – Gruppe und den öffentlichen Haushalten.

Zweitens können die Resultate den fiskalischen Nutzen der Zuwanderung überzeichnen, weil das aus dem aktuellen Bevölkerungsquerschnitt gewonnene Bild die Veränderungen der Nettofinanzierungsbeiträge vernachlässigt, die in Zukunft dadurch zustande kommen, dass der aktuelle Bevölkerungsbestand altert. Diese Schwäche lässt sich am Beispiel einer umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und einer noch vollständig im Erwerbsleben stehenden Zuwanderungsbevölkerung gut illustrieren. Bei einer Cash-Flow-Bilanzierung werden als laufender Finanzierungsbeitrag nur die Beitragszahlungen der Migranten erfasst. Diese Rechnung übersieht jedoch, dass mit diesen Beitragszahlungen in der Zukunft Rentenansprüche erworben werden, die als Verbindlichkeit ebenfalls bilanziert werden sollten.

2.2 Dynamische Bilanzierung

Der Überlegung, dass die heute lebende Bevölkerung in der Zukunft liegende Ansprüche auf staatliche Leistungen hat, tragen dynamische Bilanzierungsansätze Rechnung. Diese sind darauf ausgerichtet, den künftigen Nettofinanzierungsbeitrag einer Ausgangspopulation bis an das Lebensende zu erfassen. Die Umsetzung der dynamischen Bilanzierung stellt höhere Anforderungen an die Daten als der Cash-Flow-Ansatz und erfordert zudem zahlreiche Annahmen, weil die nach vorne gerichtete Rechnung über den aktuellen Datenrand hinausreicht.

Als Ausgangsbasis verwenden dynamische Bilanzierungsansätze die am aktuellen Datenrand gemessenen, nach Alter und Migrationshintergrund gegliederten Profile der individuellen fiskalischen Ströme zwischen den Bürgern und dem Staat. Diese Ausgangsprofile werden so weit in die Zukunft fortgeschrieben, dass mindestens die verbleibenden Lebensverläufe der im Ausgangsjahr lebenden Bevölkerung vollständig abgebildet werden können. In vielen Anwendungsfällen reichen die Vorausrechnungen sogar noch weiter, um auch die Lebensverläufe von künftig geborenen Generationen abzubilden.

Weil die weitere Entwicklung der fiskalpolitischen Parameter nicht zuverlässig absehbar ist, operieren dynamische Bilanzierungen häufig mit Status-quo-Bedingungen. Das heißt, sie unterstellen, dass die aktuellen fiskalpolitischen Parameter auf Dauer unverändert bleiben. Nach Bedarf wird jedoch von dieser Regel abgewichen, um am Ausgangspunkt bereits absehbare künftige Veränderungen der fiskalpolitischen Parameter, wie etwa die Wirkung einer schrittweisen Rentenreform, abzubilden. Der weitgehende Status-quo-Charakter der Fortschreibung der fiskalpolitischen Parameter ist bei der Interpretation der Resultate im Blick zu behalten. Dynamisch bilanzierte Nettofinanzierungsbeiträge erlauben eine Bewertung der aktuellen fiskalpolitischen Position einer Bevölkerungsgruppe. Es handelt sich aber nicht um eine Prognose wahrscheinlicher künftiger Finanzierungsbeiträge.²

² Aus methodischer Sicht ist der demografische Indikator der Lebenserwartung ein analoges Konzept. Diese erfasst das mittlere Sterbealter unter der Voraussetzung, dass die altersspezifischen Sterberaten über den gesamten Lebensverlauf eines repräsentativen Individuums unverändert bleiben, und ist keine Prognose der Lebenserwartung unter Berücksichtigung der künftig zu erwartenden Veränderungen der altersspezifischen Sterblichkeitsverhältnisse.

Die dynamische Bilanzierung der Nettofinanzierungsbeiträge bis an das Lebensende erfolgt, indem die vorgegebene Vorausrechnung der in einem bestimmten Alter anfallenden Finanzströme mit den Überlebensraten der Ausgangsbevölkerung bis zu diesem Alter verknüpft wird. Die künftigen Sterblichkeitsverhältnisse werden dabei häufig gemäß den Setzungen amtlicher Bevölkerungsvorausrechnungen modelliert. Um Zahlungsströme miteinander vergleichbar zu machen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, werden alle künftigen Werte durch Anwendung eines Diskontfaktors in ihren Gegenwartswert, also den heutigen Wert, umgerechnet.

Eine dynamische Bilanzierung lässt sich sowohl dazu verwenden, den aktuellen Gesamtwert der künftigen Nettofinanzierungsbeiträge der zum Ausgangszeitpunkt im Land lebenden Migrationsbevölkerung (und ihrer Nachkommen) zu bewerten, als auch den Gesamtwert der Nettofinanzierungsbeiträge von Neuzuwanderern während ihrer erwarteten Verweildauer im Aufnahmeland. Die Rechnung für den vorhandenen Bestand an Migranten bleibt allerdings unvollständig, da die in der Vergangenheit geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge nicht eingerechnet werden. Darum wird die dynamische Bilanzierungsmethode vor allem eingesetzt, um den fiskalischen Beitrag künftiger Zuwanderer abzuschätzen, denn dieser lässt sich über ihre gesamte Aufenthaltszeit im Aufnahmeland verfolgen.

Hierbei tritt allerdings die Schwierigkeit auf, dass die Zahlungsprofile künftiger Zuwanderer zum Zeitpunkt der Berechnung unbekannt sind. Daher ist eine – im Idealfall empirisch fundierte – Ad-hoc-Setzung erforderlich, deren Einfluss auf die Ergebnisse durch Sensitivitätsrechnungen geprüft werden sollte. Variationen der für künftige Zuwanderer unterstellten Zahlungsprofile lassen sich zugleich als Resultate unterschiedlicher Zuwanderungssteuerung interpretieren.

2.3 Generationenbilanzierung

Eine Spezialform des dynamischen Bilanzierungsansatzes ist die Generationenbilanzierung (Auerbach et al. 1991, 1994; Bonin 2001). Diese Methode wurde seit grundlegenden Arbeiten von Auerbach und Oreopoulos (2000) für die Vereinigten Staaten und Bonin et al. (2000) für Deutschland für eine Reihe von Ländern eingesetzt, um fiskalische Gesamtbilanzen künftiger Zuwanderung zu erstellen.

Die Generationenbilanzierung erweitert den dynamischen Bilanzierungsansatz um eine theoretische Komponente: das Konzept der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates. Die dahinterliegende Idee ist die fundamentale finanzwissenschaftliche Erkenntnis, dass die öffentliche Hand ihre künftigen Einnahmen und Ausgaben nicht beliebig festlegen kann, sondern zu irgendeinem Zeitpunkt die in der Vergangenheit angesammelte Staatsschuld bedienen muss. Deswegen unterliegt die Fiskalpolitik auf lange Sicht gesehen einer Budgetrestriktion: Die Summe aller zukünftigen Überschüsse der Einnahmen über die um die Zinszahlungen verminderten Ausgaben muss im Gegenwartswert genauso hoch sein wie die Staatsschuld am Ausgangszeitpunkt.

Die Generationenbilanzierung überprüft, ob es möglich wäre, die aktuellen fiskalpolitischen Parameter auf Dauer beizubehalten, ohne gegen diese intertemporale Budgetrestriktion zu verstoßen. Dazu wird eine Vorausrechnung der fiskalpolitischen Parameter unter Status-quo-Bedingungen, wie sie dem oben vorgestellten einfachen dynamischen Bilanzierungsansatz zugrunde liegt, mit einer langfristigen Bevölkerungsvorausrechnung verknüpft. Ergibt sich aus dieser Vorausrechnung ein

Ungleichgewicht in der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates, ist die gegenwärtige Finanzpolitik nicht nachhaltig. Die fiskalpolitischen Parameter müssen gegenüber dem Status quo verändert werden, um den öffentlichen Haushalt auf Dauer in der Balance zu halten.

Wie genau die öffentliche Hand die erforderliche Anpassung vollziehen wird, ist nicht vorhersehbar. Deshalb greifen Anwendungen der Generationenbilanzierung – um Kennziffern für den mit der aktuellen Fiskalpolitik verbundenen langfristigen Konsolidierungsbedarf zu gewinnen – auf stilisierte Reformszenarien zurück, wie beispielsweise die sofortige und dauerhafte Einführung einer für alle Bürger gleichen jährlichen Steuer.

Wenn es um die fiskalische Gesamtbewertung von Migration geht, hat die theoretisch fundierte Perspektive der Generationenbilanzierung einen gewichtigen Vorteil. Wo ein Defizit im intertemporalen öffentlichen Haushalt besteht, wie es in den meisten OECD-Ländern vor allem als Folge der kommenden demografischen Alterung aktuell der Fall ist, muss die öffentliche Hand in Zukunft ihre Einnahmen durch Steuer- oder Beitragserhöhungen steigern oder bei den Transfer- und sonstigen Ausgaben sparen. Da normalerweise auch die Migranten einen Teil der hieraus resultierenden Anpassungslast tragen, unterschätzt eine dynamische Bilanzierung unter Status-quo-Bedingungen die fiskalischen Wirkungen der Migration systematisch. Dagegen rechnet die Generationenbilanzierung den zur Sicherung der fiskalischen Tragfähigkeit erforderlichen zusätzlichen Nettofinanzierungsbeitrag in die fiskalische Gesamtbilanz der Migranten ein. Deswegen bewerten Generationenbilanzen gegenüber anderen Methoden die fiskalischen Wirkungen von Zuwanderung tendenziell positiver (Razin und Sadka 2004).

Ein Nachteil der Generationenbilanzierung ist, dass die Ergebnisse stark davon abhängen, welche Annahmen zur Anpassung der fiskalpolitischen Parameter getroffen werden, um den intertemporalen Budgetausgleich herbeizuführen. Offensichtlich macht es einen Unterschied, ob die Konsolidierungsanstrengung sofort vorgenommen und damit von den schon im Land lebenden Zuwanderern mitgetragen wird, oder so weit in die Zukunft verschoben wird, dass nur künftige Zuwanderergenerationen die Anpassungslast mittragen. Ebenso wird sich der Gesamtbeitrag anders darstellen, je nachdem, ob die Konsolidierung über höhere Steuern und Beiträge oder über niedrigere Transfers vollzogen wird, weil sich die Anteile der Migranten an den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben üblicherweise unterscheiden.

Wegen dieser Ambivalenz müssen die quantitativen Resultate der Generationenbilanzierung vorsichtig verwendet werden. Die Robustheit der Ergebnisse in qualitativer Hinsicht lässt sich überprüfen, indem die Resultate verschiedener stilisierter Anpassungsszenarien gegeneinandergestellt werden.

2.4 Berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle

Ein fundamentaler Schwachpunkt der bislang behandelten Konzepte zur Messung des fiskalischen Beitrags der Migration ist, dass sie zuwanderungsbedingte Veränderungen des volkswirtschaftlichen Umfelds, etwa eine Veränderung der Potenzialwachstumsrate oder der Lage an den Arbeitsmärkten, vollständig ausblenden. Solche Veränderungen könnten die fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung jedoch sowohl verbessern als auch verschlechtern. Ein Beispiel für eine positive fiskalische Externalität wäre, dass Migration durch Fachkräfteengpässe bedingte Wachstumsbremsen löst, so dass höhere Profite und damit höhere Einnahmen aus der Besteuerung der Unternehmen entstehen.

Ein Beispiel für eine negative fiskalische Externalität wäre, dass die Konkurrenz durch Zuwanderung die Löhne der Einheimischen senkt, was niedrigere Steuer- und Beitragseinnahmen nach sich zieht.

Um indirekte fiskalische Impulse zu erfassen, müssen die Wechselwirkungen zwischen demographischer Entwicklung, Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten, Wirtschaftswachstum und öffentlichen Haushalten strukturell modelliert werden. Das dazu gebräuchliche Werkzeug der Volkswirtschaft sind berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle. Diese Modelle behandeln das Ausmaß und nach Möglichkeit auch die Struktur der Zuwanderung als exogene Größen, die über verhaltenslogisch fundierte Zusammenhänge auf abhängige volkswirtschaftliche Zielgrößen einwirken, darunter die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle sind so kalibriert, dass sie die makroökonomischen Daten in einem beobachteten Istzustand möglichst gut treffen. Auf dieser Basis lassen sich die wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen von Migration simulieren, indem die exogenen Zuwanderungsgrößen variiert werden. Der Effekt der Migration ergibt sich aus der Differenz der modellendogenen Variablen im Vergleich zu einer Referenzkonstellation.

Dieser Ansatz lässt sich sowohl zur Abschätzung der fiskalischen Wirkungen künftiger Zuwanderung einsetzen (Storesletten 2000) als auch zur nachträglichen Bewertung der Folgen von in der Vergangenheit liegenden Zuwanderungsströmen (Chojnicki et al. 2011). Die Möglichkeit, auf der Zeitachse nach rückwärts gerichtete Berechnungen vorzunehmen, ist eine besondere Stärke des Ansatzes, die in der Literatur bislang jedoch eher wenig genutzt wurde. Dass allgemeine berechenbare Gleichgewichtsmodelle die komplexen ökonomischen Kanäle offenlegen, über die Zuwanderung fiskalische Effekte auslösen kann, ist ein weiterer Vorzug des Ansatzes. Die Bilanzierung der Migrationseffekte ist dynamisch in dem Sinn, dass die Anpassungsprozesse in der Wirtschaft an Veränderungen der Umweltbedingungen mit eingerechnet werden. Die zuvor besprochenen „dynamischen“ Bilanzierungsansätze bleiben dagegen streng genommen statisch. Sie enthalten als zeitlichen Veränderungsprozess nur die demografische Entwicklung, der jedoch exogen außerhalb des Modells bestimmt wird.

Allerdings erfordern berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle zur Analyse der fiskalischen Effekte von Migration einen erheblichen Modellierungs- und Rechenaufwand. Zudem sind die Resultate von den für die Einzelteile gewählten theoretischen Fundierungen und den zur Ausgangskalibrierung erforderlichen Parametersetzungen abhängig. Oft lässt sich schwer beurteilen, wie einzelne Modellierungsentscheidungen die Simulationsergebnisse beeinflussen. Schließlich zwingt die Komplexität der wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen zu erheblichen Vereinfachungen, um die Modelle rechenbar zu halten.

Aus Gründen der Praktikabilität werden die in der Realität komplexen Steuer- und Transfersysteme auf wenige Elemente reduziert. Meist operieren berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle nur mit wenigen Typen von Individuen. Dagegen lassen sich die zuvor betrachteten Bilanzierungsansätze auf repräsentative Individualdaten gründen, wodurch das gesamte Spektrum der sozio-demografischen Merkmale in der Bevölkerung abgebildet werden kann.

3 Vorgehensweise der Studie

3.1 Übersicht über die Methodik

Die Darstellung der methodischen Möglichkeiten in Kapitel 2 verdeutlicht, dass jeder der gebräuchlichen Ansätze zur Messung der fiskalischen Effekte von Zuwanderung seine Vorteile, aber auch seine Nachteile hat. Komplexere Verfahren bilden zwar ein größeres Spektrum der Prozesse ab, über die Zuwanderung die öffentlichen Haushalte beeinflusst, stellen dafür aber höhere Anforderungen an die Daten und erfordern zusätzliche Annahmen und Vereinfachungen. Von daher sind die mit komplexeren Methoden gewonnenen quantitativen Ergebnisse nicht präziser als die Ergebnisse einfacherer Verfahren. Vielmehr liefern die unterschiedlichen Methoden Antworten auf unterschiedliche Fragen.

Angesichts dieser Ambivalenz sollte das Urteil über den fiskalischen Beitrag von Zuwanderung nicht an einer einzelnen Methode und den mit ihr verbundenen Kennzahlen festgemacht werden. Entsprechend stützt sich diese Studie auf mehrere Ansätze, um ein facettenreiches Bild der fiskalischen Wirkungen von Zuwanderung zu zeichnen. Die Berechnungsweise bleibt dabei aus Machbarkeitsgründen stets dem Grunde nach statisch.

Die Studie untersucht den fiskalischen Beitrag der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderer und der potenziell künftig ins Land kommenden Zuwanderer getrennt. Diese Trennung trägt der Tatsache Rechnung, dass sich im Hinblick auf die beiden Personengruppen unterschiedliche gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Fragen stellen. Geht es bei den bereits im Land lebenden Zuwanderern vor allem um die Erträge, die sich mit einer erfolgreichen Integrationspolitik erzielen lassen, stellt sich im Hinblick auf die künftige Zuwanderung insbesondere die Frage nach den Kriterien für eine möglichst Ertrag versprechende Steuerung.

Die Untersuchung zum fiskalischen Beitrag der schon im Land befindlichen Zuwanderer fokussiert die ausländische Wohnbevölkerung, genauer: die gemäß der Fortschreibung des Zensus 2011 am 31.12.2012 in Deutschland lebende Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft und ihre zukünftig geborenen Nachkommen. Unsere Berechnungen markieren daher eher eine Untergrenze positiver fiskalischer Effekte, denn Personen mit Migrationshintergrund, die von Beginn an über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügten oder naturalisiert wurden, sind der Tendenz nach wirtschaftlich erfolgreicher als die untersuchte Gruppe der Personen mit ausländischer Nationalität.

Personengruppen im Fokus dieser Untersuchung

Diese Studie analysiert die fiskalischen Beiträge von zwei klar voneinander abgegrenzten Personengruppen: den im Jahr 2012 in Deutschland lebenden Ausländern und den künftigen Zuwanderern.

Die Gruppe der Ausländer wird anhand des Kriteriums der Staatsbürgerschaft von der Gruppe der Deutschen abgegrenzt. Dabei zählen wir Personen, die neben der deutschen noch eine zweite ausländische Staatsbürgerschaft haben, als Deutsche. Ausländer bilden nur einen Teil der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Nicht als Ausländer zählen insbesondere Personen, die als Deutsche im Ausland geboren und danach zugewandert sind (wie Aussiedler), Personen mit ehemals ausländischer Staatsbürgerschaft, die die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben (Naturalisierung), sowie die Kinder von Ausländern, die nach dem Geburtsortprinzip unmittelbar deutsche Staatsbürger geworden sind.

Die Entscheidung, auf Ausländer und nicht auf Personen mit Migrationshintergrund zu fokussieren, ergibt sich aus der Datenlage. Erstens lässt sich der Bevölkerungsbestand gemäß Zensus 2011, der den Rechnungen zugrunde liegt, bislang nur in Ausländer und Deutsche trennen. Zweitens bilden die Personen mit Migrationshintergrund eine heterogene Gruppe, so dass eine Durchschnittsbetrachtung wenig aussagekräftig wäre. Die verfügbaren Individualdaten erlauben es jedoch nicht, belastbare Schätzungen zur fiskalischen Position verschiedener Gruppen innerhalb der Personen mit Migrationshintergrund vorzunehmen.

Könnte man diese Berechnung durchführen, wäre der fiskalische Beitrag der aktuell in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund vermutlich größer als der fiskalische Beitrag der Ausländer. Zum einen käme ein reiner Größeneffekt zum Tragen: Laut Mikrozensus lebten 2013 in Deutschland 16,5 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund, gemäß Zensus zum Jahresende 2012 aber nur rund 6,6 Millionen Ausländer. Hinzu kommt, dass die Personen mit Migrationshintergrund als Gesamtheit betrachtet gemessen an elementaren sozio-demografischen Merkmalen besser integriert sind, als es die hier untersuchte Gruppe der Ausländer ist.

Da das künftige Wanderungsgeschehen offen ist, charakterisieren wir künftige Zuwanderer durch Setzung der Merkmale Alter, Geschlecht und Qualifikation. Hinsichtlich Alter und Geschlecht werden dabei die Strukturen übernommen, die für die im Jahr 2012 zu- und fortgezogenen Personen beobachtet wurden. Die gesetzte künftige Qualifikationsstruktur wird sowohl auf Zuzüge als auch auf Fortzüge angewandt. Ein künftiger Zuwanderer – synonym verwenden wir im Text auch die Begriffe „Migrant“ oder „Einwanderer“ – ist genau genommen ein „Netto-Zuwanderer“, das heißt eine Person mit durchschnittlichen Alters- und Geschlechtseigenschaften, die sich aus der Saldierung der in einer Periode einwandernden und fortziehenden Personen ergeben.

Weiterhin betrachtet werden die künftig geborenen Nachkommen der in Deutschland lebenden Ausländer sowie der künftig nach Deutschland kommenden Zuwanderer. Bei beiden Gruppen wird in der Studie durchgehend unterstellt, dass sich ihre Kinder zu 70 Prozent fiskalisch so verhalten wie im gleichen Jahr geborene Deutsche, und zu 30 Prozent wie die Eltern. Diese Annahme stilisiert den über die Generationen hinweg fortschreitenden Integrationsprozess.

Unsere Analyse der fiskalischen Position der in Deutschland lebenden Ausländer umfasst drei aufeinander aufbauende Schritte:

1. Mittels Cash-Flow-Bilanzierung ermitteln wir auf Grundlage von Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) die laufende Nettosteuerzahlung je Ausländer für das Jahr 2012. Diese setzt sich aus 19 persönlich zurechenbaren Einnahmen- und Ausgabenposten zusammen. Die Rechnung stellt die aktuellen Steuer- und Beitragszahlungen den in Anspruch genommenen Sozialtransfers gegenüber.
2. Mit dem Verfahren der Generationenbilanzierung wird für jede Generation eine Projektion erstellt, die zeigt, welchen Nettofinanzierungsbeitrag im Barwert ein repräsentatives Mitglied unter Status-quo-Bedingungen insgesamt bis ans Lebensende erbringen wird. Die vorausschauende Berechnung von Generationenkonten trägt der Tatsache Rechnung, dass die im Ausgangsjahr lebenden Ausländer älter und damit später zu Nettotransferempfängern werden.
3. Eine Nachhaltigkeitsrechnung überprüft, ob die Summe der auf den Generationenkonten angesammelten Nettofinanzierungsbeiträge ausreicht, um auch die nicht individuell zurechenbaren Ausgaben der öffentlichen Hand zu finanzieren. Falls die intertemporale Budgetrestriktion des Staates eine Lücke aufweist, ist die fiskalische Position der Ausländer tendenziell günstiger als es eine Status-quo-Rechnung anzeigt, da ein gewisser Teil der Konsolidierungslast auf diese Bevölkerungsgruppe entfällt.

Anhand einer nur auf aktuelle und künftige Zahlungen ausgelegten Bilanz lassen sich allerdings keine Aussagen machen, wie es um die öffentlichen Finanzen in Deutschland ohne die bereits hier lebenden Ausländer bestellt wäre. Dazu fehlen in der Rechnung die in der Vergangenheit geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge und ihre Wirkungen auf die aktuell bestehende Staatsschuld. Die Rechenweise ermöglicht jedoch Einschätzungen zur relativen fiskalischen Position von Ausländern zu Deutschen. Über Szenarien, die eine Annäherung der Position der Ausländer an diejenige der Deutschen modellieren, lassen sich zudem die Kosten der aktuell unvollständigen fiskalischen Integration quantifizieren.

Um den fiskalischen Beitrag künftiger Zuwanderung herauszuarbeiten, verwenden wir als Referenz die fiskalische Belastung der einheimischen Bevölkerung bei einer Bevölkerungsentwicklung ohne Wanderungsbewegungen. Diese Belastung charakterisieren wir durch den jährlichen Pauschalbetrag pro Kopf, der erforderlich ist, damit im intertemporalen Staatsbudget keine Nachhaltigkeitslücke entsteht. Geht dieser Betrag bei einem Bevölkerungsszenario mit Zuwanderung zurück, ist die Aufnahme von Zuwanderern für die einheimische – deutsche wie ausländische – Bevölkerung profitabel. Eine solche fiskalische Externalität kann auf zwei Wegen entstehen:

- Bei gegebener Nachhaltigkeitslücke verteilt sich die Last der fiskalischen Anpassung zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen auf mehr Köpfe (demografischer Effekt).
- Die künftigen Zuwanderer leisten so hohe Nettofinanzierungsbeiträge, dass sich die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen gegenüber der Benchmark verringert (Einnahmeneffekt).

Der demografische Effekt ist grundsätzlich positiv, während der Einnahmeneffekt je nach Umständen positiv oder negativ ausfallen kann. Somit bleibt der Gesamteffekt künftiger Zuwanderung a priori unbestimmt. Da das vergangene Wanderungsgeschehen keine Basis für Prognosen abgibt, sind in diesem Teil der Untersuchung Setzungen zur sozio-demografischen Struktur der künftigen Zuwanderung nach Deutschland erforderlich. Diese führen zu Wenn-dann-Aussagen, in denen implizit die künftig praktizierte Zuwanderungspolitik enthalten ist.

Um eine Untergrenze des fiskalischen Beitrags künftiger Zuwanderung anzunähern, unterstellen wir als Basisszenario, dass die künftigen Zuwanderer die gleichen fiskalisch relevanten Merkmale aufweisen wie die ausländische Wohnbevölkerung des Jahres 2012, also im Vergleich zur deutschen Bevölkerung deutlich niedrigere Beschäftigungsraten und Einkommen realisieren und häufiger soziale Transferleistungen in Anspruch nehmen. Dem Basisszenario stellen wir eine Reihe von Alternativrechnungen gegenüber, um die Wirkungen einer humankapitalorientierten Zuwanderungssteuerung aufzuzeigen. Dazu berechnen wir auf Grundlage des SOEP nach dem beruflichen Qualifikationsniveau (niedrig, mittel, hoch) differenzierte Profile altersspezifischer Steuer-, Beitrags- und Transferzahlungen, die in unterschiedlicher Mischung den künftigen Zuwanderern zugewiesen werden.

3.2 Datengrundlagen

3.2.1 Demografische Entwicklung

Um die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen abzuschätzen, muss die Bevölkerung in Deutschland fortgeschrieben werden. Als Ausgangsbasis der Projektionen dient der auf Grundlage des Zensus 2011 vom Statistischen Bundesamt nach Alter und Geschlecht fortgeschriebene und nach Deutschen und Ausländern differenzierte Bevölkerungsbestand zum 31.12.2012. Damit die Beiträge der bereits in Deutschland lebenden Bevölkerung und der künftigen Zuwanderer voneinander getrennt werden können, dient als Benchmark ein Szenario, in dem es über den gesamten, bis zum Jahr 2200 reichenden Projektionszeitraum weder Zu- noch Abwanderung gibt. In dieser Rechnung wird nicht nur in jeder Periode ein Wanderungssaldo von null erreicht; auch die Veränderungen im Altersaufbau, die bei einer ausgeglichenen Wanderungsbilanz durch die unterschiedliche Altersstruktur von Zu- und Fortzügen zustande kommen, werden ausgeschaltet.

Diesem kontrafaktischen Szenario werden verschiedene Bevölkerungsprojektionen gegenübergestellt, die sich je nach Höhe der angenommenen jährlichen Nettozuwanderung unterscheiden. In der Hauptvariante wird ein jährlicher Wanderungssaldo von konstant 200.000 Personen jährlich unterstellt.³ Diese Setzung orientiert sich an der mittleren Variante der bisher letzten – zwölften – koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung durch das Statistische Bundesamt (2009), entspricht aber auch ungefähr dem langjährigen Durchschnitt der Wanderungssalden in Deutschland. Für Sensitivitätstests gerechnete niedrige Varianten gehen von einer jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 und 300.000 Personen aus.

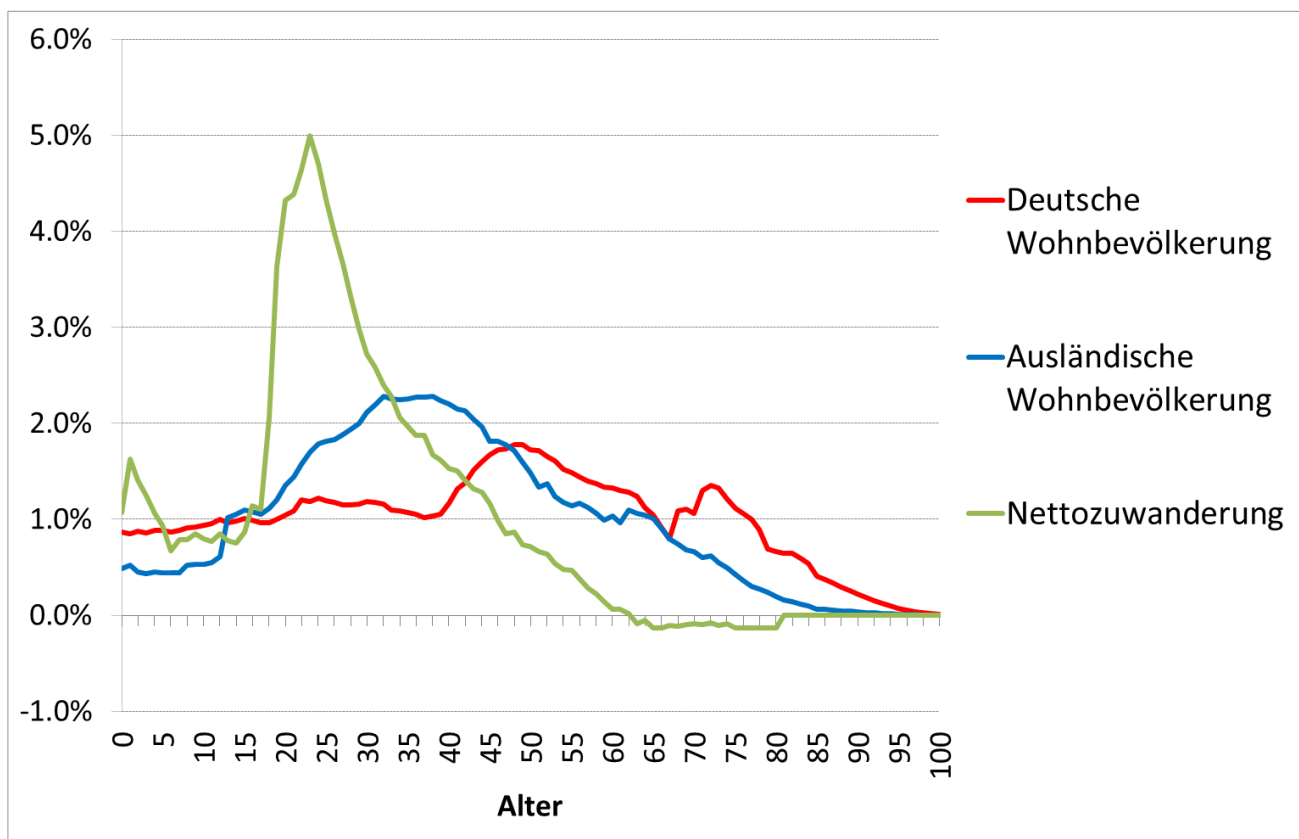
Die Bevölkerungsprojektionen modellieren außerdem, dass sich der jährliche Wanderungssaldo aus Zu- und Fortzügen zusammensetzt. Dazu wird das Verhältnis von Nettozuwanderung und Bruttowanderungen, wie es im Jahr 2013 beobachtet wurde, unverändert fortgeführt. Somit korrespondiert

³ Eine Ausnahme bildet das Jahr 2013. Hier wird in allen Zuwanderungsszenarien die realisierte Nettozuwanderung von rund 437.000 Personen verwendet.

eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen mit 561.000 Einwanderern und 361.000 Auswanderern. Ebenfalls werden die 2013 beobachteten Alters- und Geschlechtsstrukturen der Zu- und Fortzüge unverändert fortgeschrieben. Per Saldo entfallen demnach 56,3 Prozent der unterstellten jährlichen Bevölkerungsgewinne durch Zuwanderung auf Männer und 43,7 Prozent auf Frauen.

Wie Abbildung 1 zeigt, ist die in den Bevölkerungsvorausrechnungen zugrunde gelegte Altersstruktur der Nettozuwanderung im Vergleich zur derzeitigen Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland vorteilhaft. Gemessen am Saldo der Zu- und Abwanderung vollziehen sich rund 90 Prozent der Zuwanderung in den Altersgruppen unter 43 Jahren und 78,6 Prozent im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 Jahren. Das mittlere Alter der Zuwanderer beträgt 25 Jahre, das der ausländischen Bürger dagegen 38 Jahre und das der deutschen Bürger sogar 46 Jahre. Positive Wanderungssalden führen demnach nicht nur zu einer Vergrößerung, sondern auch zu einer Verjüngung der Bevölkerung.

Abbildung 1: Unterstellte Altersstruktur künftiger Nettozuwanderung und Altersaufbau der deutschen und ausländischen Bevölkerung Deutschlands im Jahr 2012, Anteile nach Alter in Prozent



Darstellung des ZEW.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Bevölkerungsstatistik.

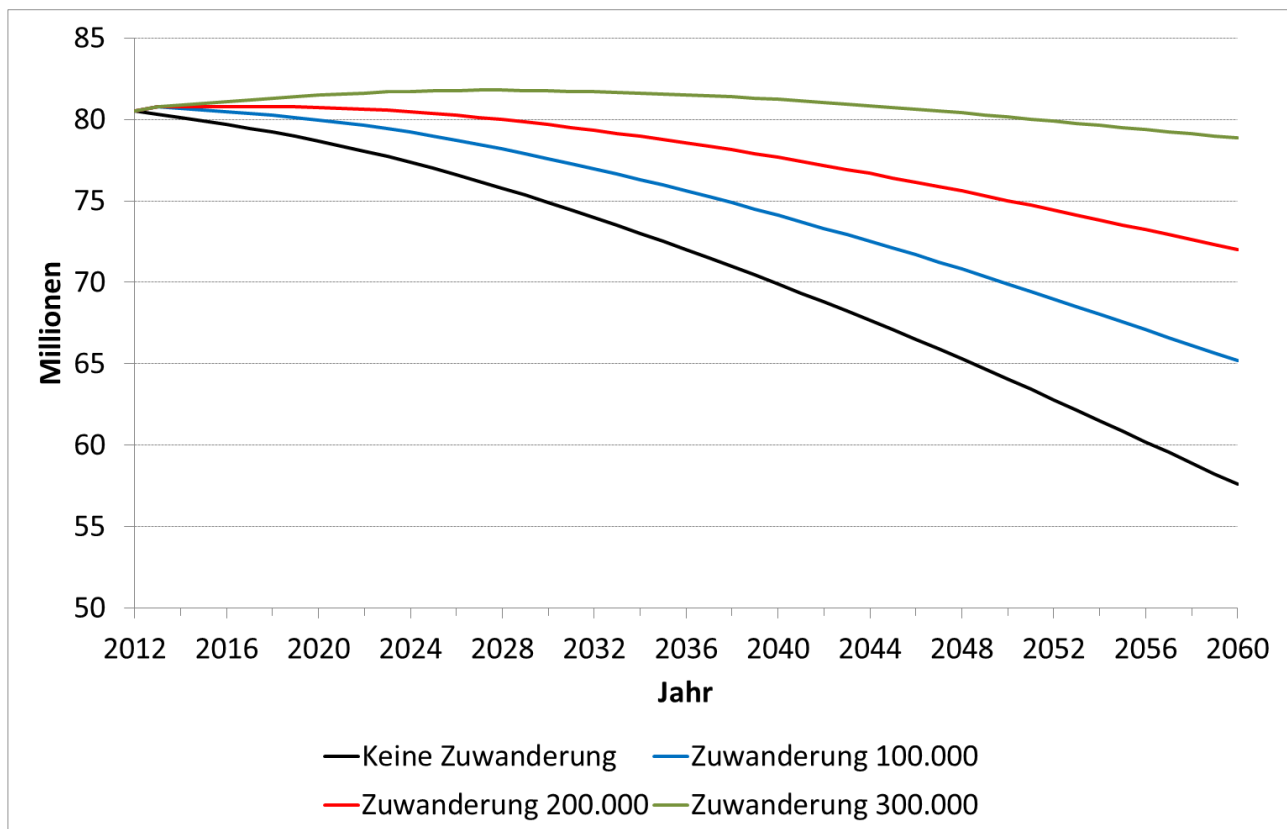
Um die Ausgangsbevölkerung mit der Komponentenmethode fortschreiben zu können, müssen neben den Annahmen zur künftigen Zuwanderung Setzungen zu den natürlichen Parametern der Bevölkerungsentwicklung – Fertilität und Sterblichkeit – vorgenommen werden. Die hierzu getroffenen Annahmen sind wiederum an die mittlere Variante der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung durch das Statistische Bundesamt angelehnt.

Im Einzelnen wird unterstellt, dass die im Jahr 2012 festgestellten zusammengefassten Geburtenziffern für die deutsche Bevölkerung (1,35) und die ausländische Bevölkerung (1,57) sowie die dahinterliegenden altersspezifischen Geburtenraten über den gesamten Projektionszeitraum unverändert bleiben. Künftigen Zuwanderern werden die Geburtenraten der ausländischen Bevölkerung zugeordnet. Für die in Deutschland geborenen Kinder von Ausländern und künftigen Zuwanderern wird unterstellt, dass sie sich zu 70 Prozent verhalten wie Deutsche und zu 30 Prozent wie ihre Eltern.

Bei der Projektion der künftigen Sterblichkeitsverhältnisse wird berücksichtigt, dass sich der Trend zu einer steigenden Lebenserwartung fortsetzt. Bis zum Jahr 2060 werden die auf Grundlage der geschlechtsspezifischen Sterbetafeln berechneten altersspezifischen Überlebenswahrscheinlichkeiten kontinuierlich so erhöht, dass die Lebenserwartung bei Geburt bei den Frauen von 82,7 auf 89,2 Jahre und bei den Männern von 77,7 auf 85,0 Jahre steigt.⁴ Die drei getrennt fortgeschriebenen Bevölkerungsgruppen – Deutsche, Ausländer, künftige Zuwanderer – unterliegen annahmegemäß denselben altersspezifischen Sterblichkeitsverhältnissen.

Abbildung 2 stellt dar, wie sich unter den getroffenen Annahmen die Größe der Bevölkerung in Abhängigkeit von den künftigen Wanderungssalden entwickelt. Die Zuwanderung hat einen entscheidenden Einfluss darauf, wie viele Menschen in Deutschland zukünftig leben werden. Weil die Geburtenzahlen wegen der niedrigen Fertilitätsraten nicht ausreichen, um die Zahl der Sterbefälle zu kompensieren, würde die Bevölkerung ohne Wanderungsbewegungen bis zum Jahr 2060 kontinuierlich bis auf 57,6 Millionen schrumpfen. Bei mittlerer Zuwanderung von netto 200.000 Personen jährlich steigt die Bevölkerung dagegen im ersten Jahrzehnt der Projektion über das Ausgangsniveau von 80,5 Millionen. Danach verläuft der Schrumpfungsprozess zwar moderater als im Szenario ohne Zuwanderungen; dennoch ist der vorausberechnete Bevölkerungsbestand im Jahr 2060 um knapp elf Prozent oder 8,5 Millionen Personen geringer als im Ausgangsjahr.

⁴ Die Anpassung wird nicht linear vorgenommen, sodass die Sterberaten in den Altersjahren relativ stärker abnehmen, in denen die Überlebenswahrscheinlichkeit in der Ausgangssituation relativ niedriger ist.

Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerungsgröße (in Mio.) in Deutschland in Abhängigkeit vom jährlichen Saldo der Zuwanderung, 2012–2060

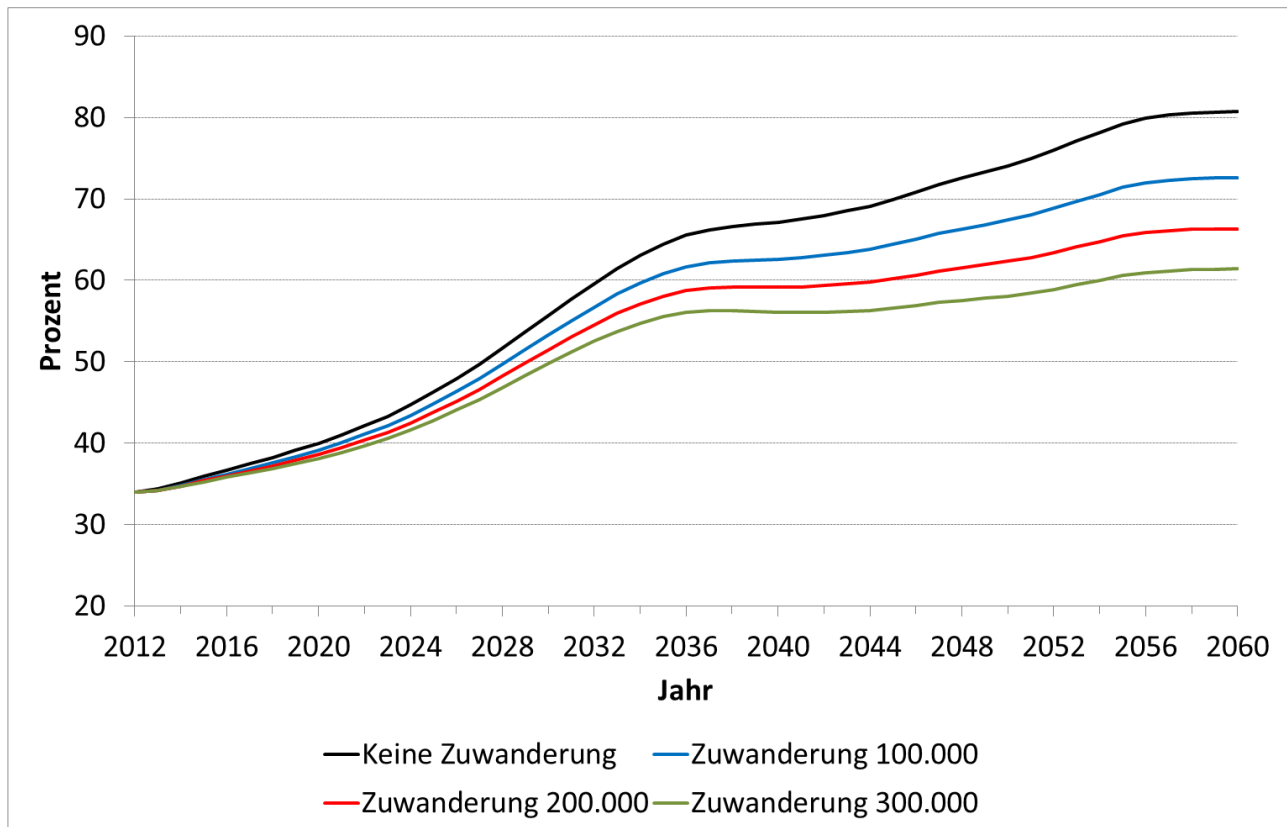
Darstellung des ZEW.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei 300.000 Zuwanderern netto jährlich kann die mit dem Geburtendefizit verbundene Abnahme der Bevölkerung noch über einen längeren Zeitraum aufgehalten werden. In diesem Szenario ist die Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2060 nur rund zwei Prozent oder 1,7 Millionen Personen kleiner als im Jahr 2012. Um bei anhaltend niedrigem Geburtenniveau eine Abnahme der Bevölkerung zu vermeiden, sind in der langen Frist jedoch noch höhere Zuwanderungsgewinne als 300.000 Personen jährlich erforderlich.

Für Fragen der fiskalischen Nachhaltigkeit ist nicht nur die Größe der künftigen Bevölkerung, sondern auch ihre Altersstruktur wichtig. Die öffentlichen Finanzen funktionieren im Prinzip wie ein Generationenvertrag, bei dem die jüngere Bevölkerung im Erwerbsalter Einkommenstransfers an die ältere Bevölkerung im Ruhestandsalter finanziert. Die hieraus resultierenden Belastungen lassen sich durch den demografischen Alterslastquotienten – hier gemessen am Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren – zumindest grob annähern.

Dieser Lastquotient wird in den kommenden Jahrzehnten sehr deutlich zunehmen. Ein besonders starker demografischer Alterungsschub vollzieht sich bis etwa 2035, weil die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegszeit das Erwerbsalter verlassen und deutlich schwächer besetzte Kohorten von unten nachrücken. Der Alterungsprozess in der Bevölkerung setzt sich jedoch wegen der Zunahme der Lebenserwartung, insbesondere bei den alten Alten, auch danach fort.

Abbildung 3: Entwicklung des demografischen Alterslastquotienten in Abhängigkeit vom jährlichen Saldo der Zuwanderung, 2012–2060

Darstellung des ZEW. Der demografische Alterslastquotient bezeichnet das Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie Abbildung 3 zeigt, steigt der demografische Alterslastquotient in einem Szenario ohne Wanderungsbewegungen von 33,9 Prozent (2012) bis auf 64,4 Prozent im Jahr 2035 und 80,7 Prozent im Jahr 2060. Wegen der im Verhältnis zum Bevölkerungsbestand günstigen Altersstruktur des Saldos von Zu- und Fortzügen dämpft Nettozuwanderung den Alterungsprozess. Bei Wanderungsgewinnen von 200.000 Personen jährlich fällt der Alterslastquotient im Jahr 2035 um 6,4 Prozentpunkte und im Jahr 2060 um sogar 14,4 Prozentpunkte geringer aus. Allerdings sind die Struktureffekte der Zuwanderung deutlich schwächer als die Größeneffekte. Während der Bevölkerungsbestand bei 300.000 Zuwanderern jährlich 2060 gegenüber dem Ausgangsjahr kaum verändert ist, liegt der für dieses Szenario vorausberechnete demografische Alterslastquotient um 27,5 Prozentpunkte oder 80,9 Prozent über dem Startwert des Jahres 2012.

3.2.2 Fiskalpolitische Parameter

Ausgangspunkt für die intertemporale Bilanzierung der Finanzierungsbeiträge von Zuwanderern zu den öffentlichen Haushalten ist eine Schätzung der aktuellen durchschnittlichen individuellen Steuerzahlungen, Beitragszahlungen und Transferbezüge nach der Staatsangehörigkeit und nach dem Alter. Eine Altersgliederung ist angebracht, weil die zu analysierenden Finanzströme zwischen Individuen und Staat überwiegend altersabhängig sind und sich die Altersstruktur der Zuwanderung vom Altersaufbau des Bevölkerungsbestands deutlich unterscheidet (vgl. Abbildung 1).

Eigens für diese Studie wurde ein neuer Satz von fiskalischen Altersprofilen für die deutsche und ausländische Bevölkerung auf Grundlage von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) konstruiert.⁵ Damit werden die in früheren Generationenbilanzen zum Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den öffentlichen Haushalten in Deutschland verwendeten Profile aktualisiert. Als Ausländer werden dabei alle Personen gezählt, deren (erste) Staatsangehörigkeit aktuell nicht deutsch ist. Personen mit Migrationshintergrund, welche die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben oder (vor allem als Aussiedler) von vornherein besessen haben, werden als Deutsche gezählt. Kinder unter 17 Jahre werden anhand der Staatsangehörigkeit des Haushaltsvorstands zugeordnet. Die weitere Analyse stützt sich auf Altersprofile für Deutsche und Ausländer, die 19 verschiedene Einnahmen- und Ausgabenposten der öffentlichen Haushalte abdecken.

Konstruktion von Einnahmen- und Ausgabenprofilen nach Alter für Deutsche und Ausländer auf Basis des SOEP

Die Konstruktion der Altersprofile stützt sich überwiegend auf die Annahme, dass der in den Daten erfasste Steuer- bzw. Beitragszahler oder Transferempfänger auch der Träger der Steuer bzw. Adressat des Transfers ist. Ausnahmen betreffen Größen, die nur auf Haushaltsebene beobachtet werden. Hier wird der dem Haushalt zuzurechnende Gesamtbetrag mittels Gewichten auf die einzelnen Haushaltsmitglieder umgelegt. Zur Gewichtung dient die Äquivalenzskala der OECD (Haushaltsvorstand 1, Kinder unter 14 Jahren 0,5 und übrige Haushaltsmitglieder 0,7).

Im Einzelnen sind die Profile wie folgt konstruiert:

- Lohn- und Einkommensteuer auf Arbeitseinkommen (einschließlich Solidaritätszuschlag) sowie Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Grundlage der Profile ist das individuelle monatliche Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit, aus dem mithilfe eines Steuersimulationsmodells unter Berücksichtigung von Standardfreibeträgen und Versicherungshöchstgrenzen nach geltendem Recht Jahressteuer und Beiträge errechnet werden. Bei Paaren wird die Einkommensteuerlast zu gleichen Teilen auf beide Partner verteilt.
- Unfallversicherungsbeiträge. Anders als bei den übrigen Sozialversicherungsbeiträgen obliegt die Zahlung allein dem Arbeitgeber. Grundlage des Profils ist der individuelle Erwerbsstatus des Arbeitnehmers, der eine Versicherungspflicht begründet oder nicht.
- Steuern auf Kapital. Grundlage für das Profil sind die auf Haushaltsebene angegebenen Einkommen aus Kapital. Diese werden zu gleichen Teilen auf alle Erwachsenen im Haushalt verteilt. Die Steuerzahlung wird proportional zum individuellen Kapitaleinkommen angesetzt.
- Indirekte Steuern. Grundlage für das Profil ist das laufende verfügbare Haushaltseinkommen nach Steuern und staatlichen Transfers, das unter Anwendung der Äquivalenzskala auf die einzelnen Haushaltsmitglieder umgelegt wird.

⁵ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die im jährlichen Rhythmus seit 1984 bei denselben Haushalten in der Bundesrepublik und seit Juni 1990 auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR durchgeführt wird. Zur Beschreibung vgl. Wagner et al. (2007).

Konstruktion von Einnahmen- und Ausgabenprofilen nach Alter für Deutsche und Ausländer auf Basis des SOEP (Fortsetzung)

- Bei Alters- und Witwen-/Witwerrenten, Unfallrenten, Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe und Wohngeld werden die dazu im SOEP vorliegenden Individual- bzw. Haushaltsinformationen direkt verwendet. Bei den Unfallrenten wird wegen zu geringer Fallzahlen nicht nach Nationalität unterschieden.
- Arbeitslosengeld. Verteilung gemäß der altersspezifischen Inzidenz der Arbeitslosigkeit.
- Kindergeld. Pauschale Verteilung auf alle Kinder unter 18 Jahren sowie in Ausbildung befindliche Kinder im Alter von 18 bis 24 Jahren.
- Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Altersprofil gemäß Angaben zu altersspezifischen Leistungsausgaben gemäß Statistik der gesetzlichen Krankenkassen. Differenzierung nach Nationalität auf Basis der Informationen zur Zahl der Arztbesuche und zur Zahl der im Krankenhaus verbrachten Tage. Krankenhausaufenthalte und Arztbesuche werden im Verhältnis 5 zu 1 gewichtet.
- Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung. Altersprofil nach Anzahl der körperlichen Einschränkungen und Schwierigkeiten gemäß individueller Einschätzung.
- Ausgaben für Bildung inkl. Bildungsförderung. Altersprofil der Realtransfers durch schulische Bildung gemäß Angaben zum Besuch von Grund-, Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen. Bei Schulen Gewichtung der Schulformen nach Durchschnittsausgaben je Schüler gemäß Bildungsfinanzbericht 2013. Altersprofile der Realtransfers durch Jugendhilfe und Universitäten gemäß Angaben zur Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung/Kindergärten und zum Studierendenstatus.

Die SOEP-Profile werden für fünfjährige Altersklassen berechnet und im Regelfall einem fünfjährigen gleitenden Durchschnitt unterworfen. Der gleitende Durchschnitt wird im Einzelfall verkürzt, wo die Profile, etwa bei den Rentenversicherungsbeiträgen, institutionell bedingt einen klaren Altersrand aufweisen.

Auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte werden abgebildet: die Lohn- und Einkommensteuer auf Arbeitseinkommen (einschließlich Solidaritätszuschlag), die Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, die Steuern auf Kapital sowie die Steuern auf den Konsum (Mehrwertsteuer, Versicherungssteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer und sonstige Verbrauchsteuern). Auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sind abgebildet: die Leistungen der gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, 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 der Mikrodaten gewonnenen Altersprofile für Deutsche und Ausländer addieren sich nicht unmittelbar zu den korrespondierenden makroökonomischen Budgetgrößen. Deshalb werden sie mit einem proportionalen Faktor so gewichtet, dass sich in Kombination mit dem jeweiligen Bevölkerungsbestand zum Jahresende 2012 das passende Einnahmen- und Ausgabenniveau gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2012 ergibt. Tabelle 1 fasst das dieser

Rechnung zugrunde liegende Staatsbudget zusammen.⁶ Die gezeigte Bilanz bildet die Budgets aller föderalen Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen ab.

Im Ausgangsjahr der Analyse verzeichnete der öffentliche Gesamthaushalt einen kleinen Überschuss von 2,2 Mrd. Euro. Der sogenannte Primärüberschuss des Staates, also die Summe der öffentlichen Einnahmen abzüglich der Ausgaben ohne Zinszahlungen, betrug sogar 66,0 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Konsolidiertes Budget des öffentlichen Gesamthaushalts 2012

Einnahmen	Mrd. Euro	Ausgaben	Mrd. Euro
Laufende Steuern		Leistungen der Sozialversicherungen	
Steuern auf Arbeitseinkommen	220.8	Rentenversicherung	257.7
Steuern auf Kapital	98.6	Krankenversicherung	173.7
Gütersteuern	279.3	Pflegeversicherung	21.9
Beiträge zu den Sozialversicherungen		Arbeitslosenversicherung	21.4
Rentenversicherung	183.1	Unfallversicherung	10.2
Krankenversicherung	176.4	Monetäre Transferleistungen	
Pflegeversicherung	22.6	Soziale Grundsicherung	62.5
Arbeitslosenversicherung	27.2	Kindergeld	42.0
Unfallversicherung	12.1	Erziehungsgeld/Elterngeld	4.9
		Bildung	
		Öffentliche Förderung von Schülern/Studierenden	5.9
		Kindertageseinrichtungen	18.4
		Schulen	60.0
		Hochschulen	24.7
		Jugendarbeit	1.7
		Sonstige Ausgaben (netto)	249.3
		Zinsen	63.7
		Haushaltsüberschuss	2.3
Einnahmen insgesamt	1020.0	Ausgaben insgesamt	1020.0

Beiträge zu den Sozialversicherungen: ohne unterstellte Beiträge. Sonstige Ausgaben (netto): Sonstige Ausgaben der öffentlichen Haushalte abzüglich der sonstigen Ausgaben. Abweichungen der Summe der Einzelpositionen zu den in der letzten Zeile angegebenen Gesamtsummen sind rundungsbedingt.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistisches Bundesamt 2013), des Bildungsfinanzberichts (Statistisches Bundesamt 2014) und des Sozialbudgets (BMAS 2013).

Der Überschuss der sonstigen Ausgaben des Staates über die sonstigen Einnahmen in Höhe von 249,3 Mrd. Euro repräsentiert die Kosten des Staatsverbrauchs, etwa für Verwaltung, Verteidigung und Infrastrukturleistungen. Diese Ausgaben lassen sich nicht unmittelbar einzelnen Personen oder Haushalten zurechnen und entsprechend auch nicht über ein altersspezifisches Kostenprofil umlegen. Aus der Perspektive der Bürger betrachtet, schlagen sich diese Ausgabenposten nicht direkt

⁶ Für eine detailliertere Aufschlüsselung der Bildungsausgaben wurde von der VGR abgewichen und auf Angaben der Bildungsfinanzberichterstattung durch das Statistische Bundesamt (2014) zurückgegriffen. Die Höhe der Ausgaben für Erziehungsgeld/Elterngeld und Kindergeld sind dem Sozialbericht des BMAS (2013) entnommen.

in ihrem verfügbaren Einkommen nieder und lassen sich durch das eigene Verhalten der Höhe nach auch nicht beeinflussen. Deswegen sind sie kein Bestandteil des Nettofinanzierungsbeitrags der Bürger zu den öffentlichen Haushalten im engeren Sinn.

Dennoch kann man diesen Ausgabenposten bei Nachhaltigkeitsrechnungen, welche die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen angesichts der sich künftig verändernden demografischen Rahmenbedingungen in den Blick nehmen, nicht vernachlässigen. Auf lange Frist gesehen müssen die Steuer- und Beitragszahlungen der Bürger nicht nur ausreichen, um die von ihnen individuell in Anspruch genommenen öffentlichen Sozialleistungen zu finanzieren, sondern auch für die Finanzierung der allgemeinen Staatstätigkeit. Ist dies nicht der Fall, muss entweder an den allgemeinen Staatsausgaben gespart oder der den Bürgern direkt abverlangte Nettofinanzierungsbeitrag erhöht werden.

4 Fiskalischer Beitrag der ausländischen Bevölkerung

4.1 Einleitung

Dieses Kapitel widmet sich den fiskalischen Beiträgen der bereits in Deutschland lebenden Ausländer. Die Analyse betrachtet den öffentlichen Gesamthaushalt, also die Budgets aller staatlichen Ebenen inklusive Nebenhaushalte sowie der gesetzlichen Sozialversicherungen. Es wird eine vorausschauende Perspektive gewählt, die nicht nur die laufenden, sondern auch alle in der Zukunft liegenden Finanzierungbeiträge abbildet. Dieses Vorgehen trägt der Tatsache Rechnung, dass die ausländische Bevölkerung altern wird. Weil viele Einnahmen- und Ausgabenposten der öffentlichen Hand vom Lebensalter abhängen, wird sich damit auch ihre fiskalische Position gegenüber heute verändern. In der Vorausschau lassen sich auch die Beiträge sämtlicher von der ausländischen Bevölkerung hervorgebrachten Nachkommen zu den öffentlichen Finanzen berücksichtigen.

Die vor dem Ausgangsjahr liegenden fiskalischen Beiträge der ausländischen Bevölkerung können in den vorgenommenen Rechnungen dagegen nicht abgebildet werden. Somit lässt sich aus den unten gezeigten Ergebnissen nicht schließen, wie es um die öffentlichen Finanzen in Deutschland bestellt wäre, wenn es in der Vergangenheit keine Zuwanderung gegeben hätte. Es lassen sich damit jedoch Einschätzungen zu zwei in der Zuwanderungsdebatte häufig gestellten Fragen gewinnen. Belasten Ausländer die Staatsfinanzen, indem sie mehr staatliche Transfers in Anspruch nehmen, als sie selber an Steuern und Beiträgen zahlen? Und um wie viel schlechter ist die Nettzahlungssposition von Ausländern gegenüber den öffentlichen Haushalten im Vergleich zu Deutschen?

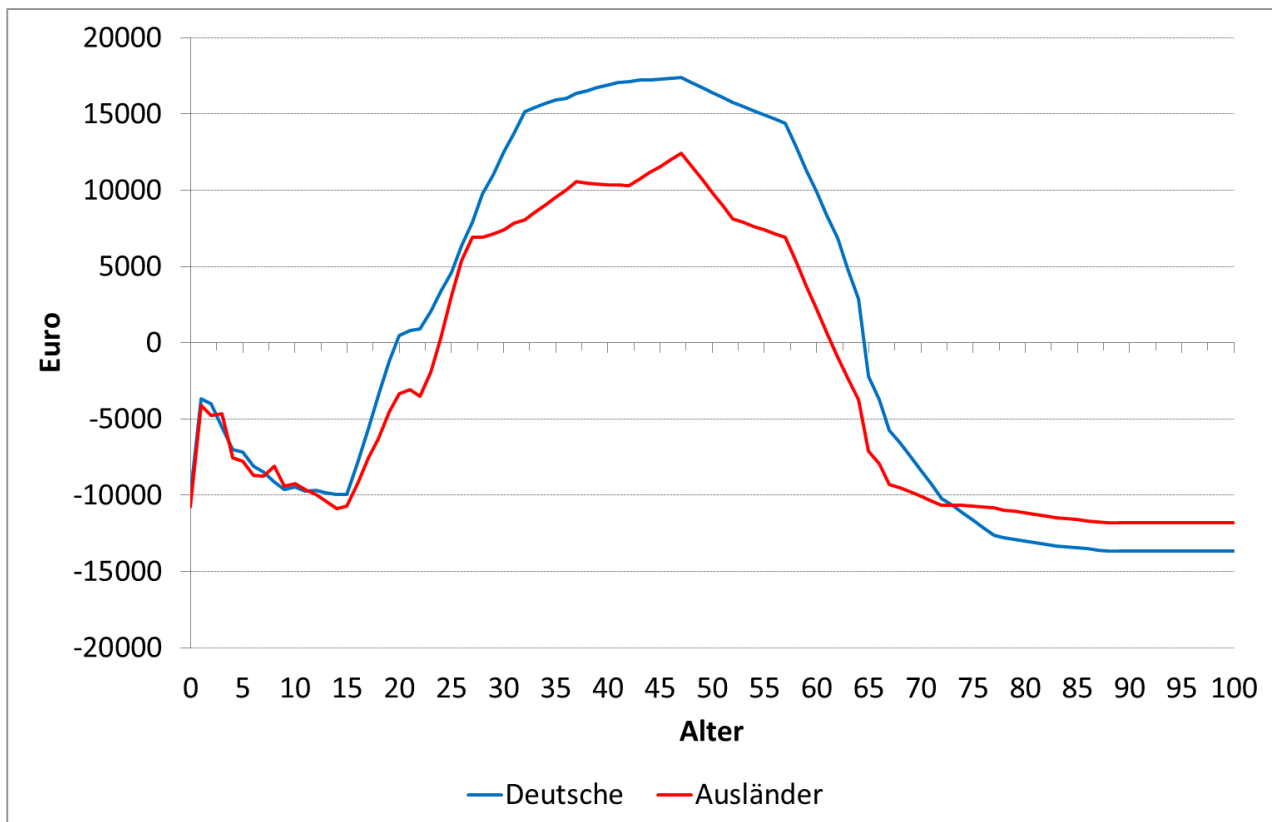
Die Antworten auf diese Fragen hängen zum einen an den unterschiedlichen Niveaus der individuellen Steuer-, Beitrags- und Transferzahlungen in den beiden Bevölkerungsteilen. Diese gehen insbesondere auf systematische Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten und den Bruttoeinkommen zurück. Zum anderen sind Altersstruktureffekte zu beachten, weil die ausländische Bevölkerung momentan noch markant jünger ist als die deutsche. Deswegen muss die relative Zahlungsposition von Ausländern und Deutschen nach Altersjahren ermittelt werden. Bei einer vorausschauenden Betrachtungsweise ergibt sich ein aussagekräftiger Vergleich zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen nur, wenn man Personen einander gegenüberstellt, die noch die gleiche Lebenszeit vor sich haben.

Das Kapitel gliedert sich wie folgt. Abschnitt 4.2 zeigt die Ergebnisse einer Cash-Flow-Bilanzierung, welche die laufenden altersspezifischen Steuer-, Beitrags- und Transferzahlungen von Ausländern und Deutschen berechnet. Abschnitt 4.3 zeigt die Resultate einer Generationenbilanzierung, die dem künftigen Alterungsprozess der beiden Bevölkerungsgruppen Rechnung trägt. Abschnitt 4.4 ordnet die aktuellen empirischen Befunde für Deutschland unter Bezugnahme auf vergleichbare Studien aus anderen Ländern ein. Abschließend demonstriert Abschnitt 4.5, dass weder Ausländer noch Deutsche derzeit ausreichende Nettofinanzierungsbeiträge leisten, um die derzeitige Fiskalpolitik auf Dauer fortzuführen.

4.2 Steuer-Transfer-Bilanz für das Jahr 2012

Als ersten Schritt stellen wir anhand einer Cash-Flow-Bilanz dar, welche Zahlungsströme aktuell zwischen den Bürgern und dem Staat hin und her fließen. Auf der einen Seite der Steuer-Transfer-Bilanz stehen die gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, auf der anderen Seite die in Anspruch genommenen öffentlichen Sozialleistungen. Verknüpft man die auf Grundlage von Mikrodaten gewonnenen Informationen über den durchschnittlichen altersspezifischen Wert der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenposten mit den korrespondierenden gesamtstaatlichen Budgetgrößen für das Jahr 2012 (vgl. Abschnitt 3.2.2), ergeben sich die in Abbildung 4 gezeigten aktuellen Pro-Kopf-Nettosteuerzahlungen nach Alter und Nationalität.

Unabhängig von der Staatsangehörigkeit zeigt sich ein charakteristisches Altersmuster. Die laufenden Finanzierungsbeiträge von Kindern und Jugendlichen sind negativ. Dieser Teil der Bevölkerung trägt nur geringe Steuern (auf den Konsum), erhält jedoch hohe Transfers. Neben relativ hohen Gesundheitskosten vor allem im Kleinkindalter schlagen hier vor allem die öffentlichen Ausgaben für Kindertagesbetreuung und Schulen sowie das Kindergeld zu Buche.

Abbildung 4: Aktuelle Nettosteuerzahlungen von Deutschen und Ausländern nach Alter, Basisjahr 2012

Darstellung des ZEW. Nettosteuerzahlung: Summe der gezahlten Steuern und Beiträge pro Kopf abzüglich Summe der individuell zurechenbaren staatlichen Transferleistungen pro Kopf.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit Eintritt in das Erwerbsleben werden die durchschnittlichen Nettosteuerzahlungen positiv. Über die Erwerbsphase hinweg folgt der Überschuss der individuellen Steuer- und Beitragszahlungen über die Transferbezüge im Wesentlichen dem Verlauf des – durchschnittlichen – Erwerbseinkommens. Das Altersprofil reflektiert die Entwicklung sowohl der Produktivität als auch der Beschäftigungsquoten während des Erwerbslebens. Die höchsten laufenden Finanzierungsbeiträge werden im Alter zwischen 40 und 50 Jahren geleistet.

Ab etwa 50 Jahren fallen die Finanzierungsbeiträge deutlich ab, weil zunehmend Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sind oder in den Ruhestand eintreten und damit weniger Steuern und Beiträge auf Lohn Einkommen entrichten. Spätestens mit Eintritt in den Ruhestand werden die Individuen wieder zu Nettotransferempfängern. Die Beiträge zur Rentenversicherung entfallen und die direkten Steuern auf das laufende Einkommen sowie die indirekten Steuern auf den Konsum sinken. Zugleich erhalten die Personen im Ruhestand die höchsten staatlichen Transfers – neben den Renten selbst sind dies vor allem die Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung.

Vergleicht man die altersspezifischen Nettosteuerzahlungen von Deutschen und Ausländern, zeigen sich bei den Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren nur geringe Unterschiede. Danach fallen die Finanzierungsbeiträge der Ausländer deutlich zurück. Erst mit 23 Jahren – bei den Deutschen bereits mit 20 Jahren – werden die Nettosteuerzahlungen der Ausländer positiv. Dieser Unterschied ist ein Ausdruck von spezifischen Schwierigkeiten beim Berufseinstieg, die mit einer relativ hohen

Jugendarbeitslosigkeit einhergehen. Am Höhepunkt in der Mitte der Erwerbsphase sind die durchschnittlichen Finanzierungsbeiträge der Ausländer 30 bis 40 Prozent niedriger als die der gleichaltrigen Deutschen. Niedrigere Löhne, eine geringere Beschäftigungsquote sowie weniger Vermögen sind Gründe, warum der laufende Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den öffentlichen Haushalten in der zweiten Erwerbshälfte im Vergleich mit den Deutschen relativ weit zurückbleibt.

Bei den Älteren werden die Nettosteuerzahlungen bei den Ausländern insbesondere wegen der niedrigeren Erwerbseinkommen etwas früher negativ als bei den Deutschen. Im Rentenalter ab 65 Jahre sind die von den Ausländern empfangenen Nettotransfers dagegen im Vergleich geringer. Zwar zahlen die Ausländer, insbesondere wegen des geringeren Vermögens, weiterhin deutlich niedrigere Steuern, erhalten zugleich wegen der in Deutschland beitragsbezogenen Rente im Durchschnitt aber auch markant niedrigere Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Die niedrigeren Rentenzahlungen werden nur teilweise durch die erheblich höhere Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung durch ältere Ausländer ausgeglichen.

Die in Abbildung 4 dargestellten Profile messen altersspezifische Pro-Kopf-Größen. Um daraus den aktuellen Finanzierungsbeitrag der ausländischen und deutschen Bevölkerung zu den öffentlichen Haushalten abzuleiten, müssen die Nettosteuerzahlungen nach dem Alter jeweils mit der spezifischen Altersstruktur der beiden Bevölkerungen gewichtet werden (vgl. Abbildung 1). Hierbei ist die ausländische Bevölkerung im Vorteil. Nur 13,0 Prozent der Ausländer, aber 21,7 Prozent der Deutschen zählten im Basisjahr 2012 zu den älteren Jahrgängen, bei denen die durchschnittlichen empfangenen Transfers größer sind als die gezahlten Steuern und Beiträge. Zugleich befanden sich 59,7 Prozent der Deutschen, aber 66,9 Prozent der Ausländer in einem Alter mit positiven laufenden Nettosteuerzahlungen.

Durch die Vorteile in der Altersstruktur steht die ausländische Bevölkerung beim laufenden Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten deutlich besser da, als es das Altersprofil der Nettosteuerzahlungen anzeigt. Im Basisjahr 2012 leistete jede/r Deutsche im Durchschnitt einen positiven Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten von rund 4.000 Euro. Bei den Ausländern überstieg der Wert der gezahlten Steuern und Beiträge den Wert der individuell zurechenbaren Transfers um 3.300 Euro pro Kopf. Damit lag der Finanzierungsbeitrag je Ausländer zwar 16,4 Prozent niedriger als der Finanzierungsbeitrag pro Kopf der deutschen Bevölkerung, war aber klar im positiven Bereich.

4.3 Generationenkonten

Der aktuell günstige Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den öffentlichen Haushalten hängt an der vorteilhaften Altersstruktur dieses Bevölkerungsteils, in dem die Beitrags- und Lohnsteuerzahler im Erwerbsalter momentan verhältnismäßig stark, die Transferempfänger im Rentenalter dagegen nur relativ schwach vertreten sind. Infolge der Abhängigkeit der individuellen Finanzierungsbeiträge vom Alter ist jedoch absehbar, dass sich die fiskalische Position der in Deutschland lebenden Ausländer verschlechtern wird, wenn diese in Zukunft mehr und mehr das Rentenalter erreichen. Um die Frage zu beantworten, ob die ausländische Bevölkerung auch langfristig einen positiven Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten leistet, ist eine vorausschauende Rechnung notwendig, die das Älterwerden dieser Personengruppe abbildet. Dazu wird im Folgenden das Anfang der 1990er-Jahre von Auerbach et al. (1991, 1994) entwickelte Konzept der Generationenkonten verwendet.

Ein Generationenkonto gibt den durchschnittlichen Gegenwartswert der von den Angehörigen eines Altersjahrgangs bis an das Lebensende insgesamt geleisteten Nettofinanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Haushalten an. Die Berechnung erfolgt dabei unter der standardisierenden Annahme, dass die gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen des Ausgangsjahres über den gesamten verbleibenden Lebensverlauf der im Basisjahr lebenden Bevölkerung konstant bleiben. Gemäß dieser Annahme werden alle alters-, geschlechts- und nationalitätsspezifischen Finanzierungsbeiträge pro Kopf des Basisjahres lediglich mit einer einheitlichen jährlichen Trendwachstumsrate in die Zukunft fortgeschrieben.

Abweichend von dieser Status-quo-Regel berücksichtigt die hier verwendete Fortschreibung lediglich die in den nächsten Jahren allmählich wirksam werdenden, substanziellen Folgen bereits beschlossener rentenrechtlicher Regelungen. Dies sind konkret die Wirkungen des Nachhaltigkeitsfaktors, der die Entwicklung des Rentenniveaus an die künftige Entwicklung des Rentnerquotienten koppelt, sowie die schrittweise Einführung der Rente mit 67. Die damit verbundene effektive Verlängerung der Lebensarbeitszeit wirkt im betroffenen Altersbereich auf die zu zahlenden Renten, auf die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen sowie die direkten Steuern auf das Erwerbseinkommen.

Um die Generationenkonto zu ermitteln, werden die unter diesen Voraussetzungen vorausberechneten Nettosteuerzahlungen mit den Überlebenswahrscheinlichkeiten bis zu einem bestimmten Alter verknüpft, die gemäß den oben beschriebenen Annahmen zur künftigen Entwicklung der Lebenserwartung veränderlich sind. Durch die annahmegemäß über die bislang beschlossene Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters hinausgehende Zunahme der Lebenserwartung verlängert sich die erwartete Dauer des Ruhestands; der damit verbundene längere Transferbezug reduziert unter sonst gleichen Umständen den Wert der Generationenkonto.

Weil künftige Zahlungsströme ökonomisch anders zu bewerten sind als heutige Zahlungsströme, müssen die vorausgeschätzten künftigen Nettosteuerzahlungen mithilfe eines Diskontfaktors in einen Gegenwartswert umgerechnet werden. Dies geschieht durch Diskontierung mit einer einheitlichen realen Zinsrate von drei Prozent pro Jahr. Dieser Wert spiegelt den momentan sehr niedrigen realen Zinssatz auf langfristige Staatspapiere zuzüglich eines angemessenen Risikoaufschlags. Als Trendrate zur einheitlichen Fortschreibung der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Parameter wird ein reales Wachstum von 1,5 Prozent jährlich unterstellt.

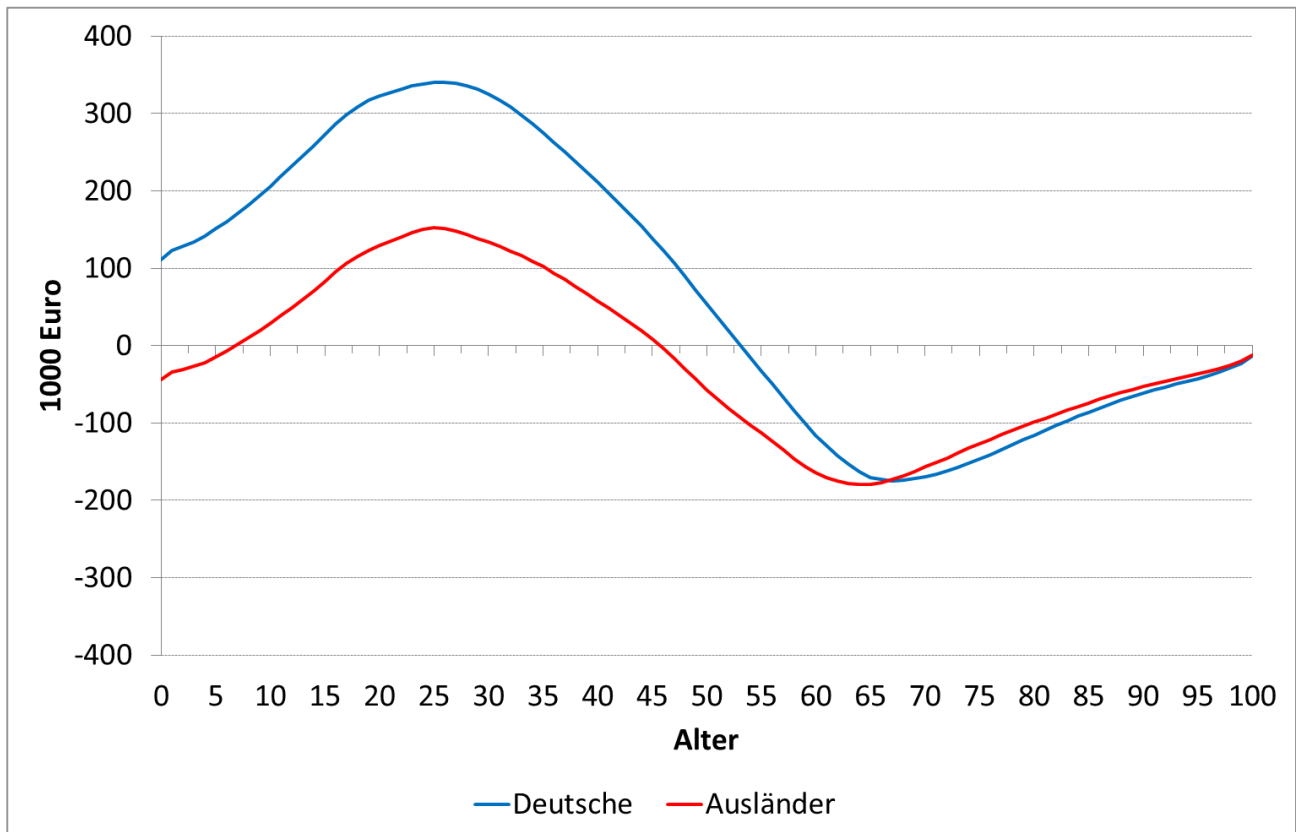
Abbildung 5 zeigt die unter diesen Annahmen berechneten Generationenkonto für die im Basisjahr 2012 in Deutschland lebenden Deutschen und Ausländer.⁷ Ein positives Generationenkonto bedeutet, dass die über den verbleibenden Lebenszyklus noch geleisteten Steuer- und Beitragszahlungen eines repräsentativen Mitglieds einer Alterskohorte höher sind als die vom Staat noch empfangenen Transferleistungen.

Da nur heute und zukünftig geleistete Zahlungen, nicht aber vergangene Zahlungen in die Generationenkonto eingehen, ergibt sich ein typisches Altersmuster. Anfangs wächst der mittlere Finanzierungsbeitrag mit jedem weiteren Lebensjahr stetig an. Einerseits entfallen immer mehr Ausbildungs- und auf Kinder und Jugendliche beschränkte öffentliche Leistungen, andererseits unter-

⁷ Der Berechnung der Generationenkonto für Deutsche und Ausländer liegt das Bevölkerungsszenario ohne weitere Zuwanderungen zugrunde. Zuwanderung führt zu geringeren Generationenkonto, weil sich der Rentnerquotient verringert und damit über den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel ein höheres Rentenniveau zustande kommt.

liegen die während des Erwerbslebens anfallenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge einer zunehmend schwächeren Abzinsung. In dem Altersbereich, in dem im Durchschnitt der Eintritt in das Erwerbsleben erfolgt ist, beginnt sich der Verlauf umzukehren. Der fallende Verlauf der mittleren ferneren Finanzierungsbeiträge bis zum Renteneintrittsalter erklärt sich durch das in der Vorausschau zunehmend kürzer werdende Erwerbsleben, wodurch immer weniger Einkommensteuern und Beiträge berücksichtigt werden, während gleichzeitig die im Ruhestand empfangenen Transferleistungen einer abnehmenden Diskontierung unterliegen.

Abbildung 5: Generationenkonten von Deutschen und Ausländern 2012



Darstellung des ZEW. Generationenkonto: Summe der erwarteten jährlichen Nettosteuerzahlungen vom jeweiligen Alter bis an das Lebensende. Gegenwartswert unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme mit einheitlich 1,5% p.a.; darüber hinaus Anpassung der altersspezifischen Nettosteuerzahlungen zur Abbildung der Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die schrittweise Erhöhung des Rentenzugangsalters bis zum Jahr 2030 („Rente mit 67“) und des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Rentenniveau. Bevölkerungsszenario ohne Wanderungsbewegungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Beginnend mit dem Alter, in dem der größte Anteil einer Alterskohorte das Rentenalter erreicht hat, kehrt sich der Verlauf der mittleren ferneren Finanzierungsbeiträge erneut um. Die Gegenwartswerte der verbleibenden netto empfangenen Transferleistungen nehmen aufgrund der schrumpfenden mittleren ferneren Lebenserwartung stetig ab. Generationenkonten erfassen nur künftige Ströme, nicht aber Nettobeiträge, die in der Vergangenheit geleistet wurden. Deswegen lassen sich die Generationenkonten für einzelne Altersjahrgänge nicht aussagekräftig miteinander vergleichen. Dagegen sind Vergleiche der Generationenkonten verschiedener Bevölkerungsgruppen für einzelne Altersgruppen zulässig, weil diese dieselbe Restlebenszeit erfassen.

Wählt man die vorausschauende Perspektive der Generationenkonto, welche den Alterungsprozess in der Ausgangsbevölkerung mit einbezieht, ist die fiskalische Bilanz der bereits in Deutschland lebenden Ausländer weniger positiv, als wenn man den aktuellen Finanzierungsbeitrag betrachtet. In der ausländischen Bevölkerung haben erheblich weniger Jahrgänge eine positive Generationenbilanz als in der deutschen Bevölkerung. Ausländer, die 2012 geboren wurden, werden unter Status-quo-Bedingungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg im Gegenwartswert durchschnittlich rund 44.100 Euro mehr an Transfers erhalten, als sie an Steuern und Beiträgen zahlen. Dagegen erbringen die 2012 geborenen Deutschen einen deutlich positiven Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten. Sie zahlen im Lebensverlauf durchschnittlich rund 110.800 Euro mehr an Steuern und Beiträgen, als sie an individuell zurechenbaren Transfers empfangen. Eine positive Generationenbilanz ergibt sich nur für diejenigen Ausländer, die im Basisjahr zwischen 7 und 45 Jahre alt waren. Der Höchstwert wird bei den 25-Jährigen erreicht: Ihr künftiger Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten beträgt rund 152.400 Euro. Bei den gleichaltrigen Deutschen ist das Generationenkonto mit einem Wert von 340.000 Euro jedoch mehr als doppelt so hoch.

Bei der Bevölkerung, die im Basisjahr 2012 bereits das Ruhestandsalter überschritten hatte, unterscheiden sich die insgesamt noch bis ans Lebensende empfangenen Nettotransfers zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen nur wenig. Das kleinste Generationenkonto wird bei den Ausländern im Alter von 65 Jahren verzeichnet (-179.700 Euro). Der Wert des Generationenkontos bei den gleichaltrigen Deutschen ist nur um rund fünf Prozent günstiger.

Tabelle 2: Zerlegung der Generationenkonto der ausländischen Bevölkerung in Zahlungs- und Transferkomponenten, Basisjahr 2012

Alter	Generationen-konto	Zahlungen an den Staat				Transfers vom Staat				
		Einkommen-steuern	Kapital-steuern	Verbrauch-steuern	Sozial-beiträge	Renten	Gesundheit	Sozial-transfers	Kinder- und Elterngeld	Bildung
0	-44.1	66.4	18.5	118.5	150.5	56.4	100.6	86.8	54.5	99.7
5	-14.4	71.6	20.0	120.0	162.5	61.0	102.2	88.2	37.3	99.8
10	28.8	77.1	21.5	121.2	174.7	65.7	105.1	89.4	26.5	78.9
15	83.2	82.9	23.1	122.3	187.9	70.7	107.7	90.6	14.8	49.1
20	130.0	86.6	24.4	122.6	197.9	76.0	111.2	87.7	4.4	22.0
25	152.4	86.5	25.0	121.0	200.3	81.7	116.0	79.1	0.4	3.2
30	133.6	84.0	25.4	117.0	190.2	88.2	119.4	75.2	0.0	0.3
35	102.0	75.0	24.8	111.3	177.5	94.6	119.9	72.1	0.0	0.0
40	57.7	63.8	20.3	104.3	159.9	101.6	118.9	70.0	0.0	0.0
45	8.2	51.5	18.2	96.0	134.1	109.3	116.9	65.5	0.0	0.0
50	-56.5	37.5	15.2	85.7	100.9	121.3	113.4	61.1	0.0	0.0
55	-112.9	25.0	15.0	75.5	69.2	136.6	107.1	53.9	0.0	0.0
60	-163.9	15.4	15.0	66.6	38.5	150.7	100.3	48.5	0.0	0.0
65	-179.7	9.4	13.3	55.9	17.4	147.1	89.8	38.8	0.0	0.0
70	-156.7	6.0	8.2	45.2	11.9	118.5	78.8	30.7	0.0	0.0
75	-127.0	3.2	4.3	35.0	8.5	86.6	66.9	24.5	0.0	0.0
80	-99.1	2.2	3.0	26.4	6.3	65.0	53.4	18.6	0.0	0.0
85	-74.2	1.6	2.2	19.4	4.6	48.1	40.4	13.6	0.0	0.0
90	-52.9	1.1	1.5	13.7	3.3	34.1	28.7	9.6	0.0	0.0
95	-36.5	0.8	1.1	9.4	2.3	23.6	19.8	6.6	0.0	0.0
100	-11.8	0.3	0.3	3.0	0.7	7.6	6.4	2.1	0.0	0.0

Sozialtransfers: Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II, Wohngeld. Generationenkonto: Summe der erwarteten jährlichen Nettosteuerzahlungen vom jeweiligen Alter bis an das Lebensende. Gegenwartswerte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme

mit einheitlich 1,5% p.a.; darüber hinaus Anpassung der altersspezifischen Nettosteuerzahlungen zur Abbildung der Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die schrittweise Erhöhung des Rentenzugangsalters bis zum Jahr 2030 („Rente mit 67“) und des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Rentenniveau.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 und Tabelle 3 zeigen, wie sich die Generationenkonto aus Zahlungen und Beiträgen an die öffentlichen Haushalte und den individuell zurechenbaren Transferleistungen des Staates bei Ausländern und Deutschen zusammensetzen. Bei beiden Bevölkerungsgruppen bilden die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen den größten Zahlungsposten. Dabei zahlen Ausländer über den gesamten Lebenszyklus gerechnet infolge ihrer schlechteren Integration am Arbeitsmarkt, die sich sowohl in niedrigeren Erwerbsquoten als auch in niedrigeren Löhnen ausdrückt, im Durchschnitt 29,2 Prozent weniger Sozialbeiträge als Deutsche.

Tabelle 3: Zerlegung der Generationenkonto der deutschen Bevölkerung in Zahlungs- und Transferkomponenten, Basisjahr 2012

Alter	Generationen- konto	Zahlungen an den Staat				Transfers vom Staat				
		Einkommen- steuern	Kapital- steuern	Verbrauch- steuern	Sozial- beiträge	Renten	Gesundheit	Sozial- transfers	Kinder- und Elterngeld	Bildung
0	110.8	108.6	45.0	154.3	212.7	88.9	104.5	47.3	55.3	113.7
5	151.1	117.2	48.6	156.5	229.6	96.2	106.4	47.2	38.2	112.9
10	206.5	126.1	52.2	158.3	247.0	103.6	109.7	46.8	27.4	89.6
15	272.6	135.6	56.1	160.2	265.6	111.5	112.6	46.3	15.8	58.5
20	323.1	143.4	59.5	160.7	277.7	119.9	115.8	45.1	5.6	31.9
25	340.0	147.3	62.0	158.6	276.8	128.9	118.8	42.3	0.6	14.0
30	325.1	144.7	63.9	153.3	263.4	138.4	120.4	38.1	0.0	3.3
35	274.8	133.1	64.7	144.4	237.1	148.5	120.8	33.8	0.0	1.3
40	211.4	116.2	63.4	134.3	206.4	159.2	120.1	29.5	0.0	0.0
45	138.9	95.4	61.8	123.0	173.1	170.8	118.2	25.3	0.0	0.0
50	54.5	73.8	59.0	110.5	133.4	186.8	114.8	20.6	0.0	0.0
55	-32.7	51.6	56.3	96.7	92.3	206.3	108.2	15.1	0.0	0.0
60	-115.5	29.6	51.6	81.9	55.3	224.5	100.1	9.4	0.0	0.0
65	-170.8	15.0	44.1	68.2	27.7	231.7	91.0	3.0	0.0	0.0
70	-169.5	8.6	33.6	54.6	21.7	206.2	80.8	1.1	0.0	0.0
75	-146.8	5.9	25.2	42.5	17.3	168.2	68.6	0.8	0.0	0.0
80	-115.6	4.4	18.9	32.1	13.1	128.8	54.6	0.6	0.0	0.0
85	-86.2	3.2	13.8	23.4	9.6	94.6	41.0	0.5	0.0	0.0
90	-61.3	2.2	9.7	16.4	6.7	67.0	29.1	0.3	0.0	0.0
95	-42.4	1.5	6.7	11.3	4.6	46.3	20.0	0.2	0.0	0.0
100	-13.6	0.5	2.1	3.6	1.5	14.9	6.4	0.1	0.0	0.0

Sozialtransfers: Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II, Wohngeld. Generationenkonto: Summe der erwarteten jährlichen Nettosteuerzahlungen vom jeweiligen Alter bis an das Lebensende. Gegenwarts-
werte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme mit einheitlich 1,5% p.a.; darüber hinaus Anpassung der altersspezifischen Nettosteuerzahlungen zur Abbildung der Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die schrittweise Erhöhung des Rentenzugangsalters bis zum Jahr 2030 („Rente mit 67“) und des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Rentenniveau.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei der Einkommensteuer beträgt der Rückstand – da der progressive Tarifverlauf zum Tragen kommt – sogar 38,9 Prozent. Ein noch weitaus größerer Rückstand der Ausländer (58,9 Prozent) ist im Hinblick auf die Steuern auf Kapital zu konstatieren. Am kleinsten sind die Unterschiede nach Nationalität bei den indirekten Steuern auf den Verbrauch. Durch staatliche Umverteilung sind die Einkommensunterschiede zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen nach Steuern und Transfers

kleiner als die Bruttoeinkommensunterschiede. Im Ergebnis zahlen die Ausländer über den gesamten Lebensverlauf im Verhältnis nur 23,2 Prozent weniger Steuern auf den Verbrauch als Deutsche.

Blickt man auf die empfangenen öffentlichen Transferleistungen, fällt das deutliche niedrigere Niveau an Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Generationenkonten der Ausländer positiv ins Gewicht. Im Durchschnitt erhalten sie 36,6 Prozent niedrigere Rententransfers als Deutsche – der Unterschied entspricht in etwa dem Unterschied bei den Beitragszahlungen und reflektiert das Prinzip der beitragsbezogenen Rente.

Die schlechtere Integration der Ausländer in den Arbeitsmarkt, aber auch ihre geringeren Rücklagen an Vermögen, sind mit einer gegenüber den Deutschen deutlich höheren Inanspruchnahme an Arbeitslosengeld und Sozialtransfers (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II, Wohngeld) verbunden. Die über den Lebenszyklus empfangenen Leistungen sind um 83,4 Prozent höher als bei den Deutschen. Nachteile der nachwachsenden Ausländergeneration zeigen sich an den um 12,3 Prozent geringeren Realleistungen im Bereich der Bildung. Das im Verhältnis zu den Deutschen niedrigere Transferniveau ergibt sich aus der Kombination der niedrigeren Bildungsbeteiligung und der relativ stärkeren Inanspruchnahme von einfacheren Bildungswegen, die durch einen geringeren Pro-Kopf-Aufwand gekennzeichnet sind. Kaum nennenswerte Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern sind bei den auf die Gesundheit bezogenen Leistungen (einschließlich der Leistungen für Pflege) sowie beim Kinder- und Elterngeld zu finden.⁸

In der Summe der empfangenen Transfers wird der höhere Wert der Sozialtransfers bei den Ausländern durch die geringere Inanspruchnahme der übrigen staatlichen Leistungen mehr als ausgeglichen. Zusammengerechnet erhalten die in 2012 geborenen Ausländer bei Status-quo-Bedingungen über ihren Lebensverlauf im Durchschnitt Transfers der öffentlichen Haushalte im Gegenwartswert von 398.000 Euro. Bei den im selben Jahr geborenen Deutschen erreicht der Gesamtwert der Transfers dagegen 409.800 Euro.

Generationenkonten sind altersspezifische Pro-Kopf-Größen. Um den insgesamt noch geleisteten Finanzierungsbeitrag der 2012 in Deutschland lebenden Ausländer zu berechnen, muss ihr Wert mit der Stärke der einzelnen Jahrgänge in der Ausgangsbevölkerung gewichtet werden (vgl. Abbildung 1). Wie bei der oben angestellten Rechnung für die laufenden Nettofinanzierungsbeiträge, wirkt sich hierbei das niedrigere Durchschnittsalter der Ausländer günstig aus. Der Bevölkerungsanteil der Altersjahrgänge mit positiven Generationenkonten liegt bei 62,8 Prozent. Bei den Deutschen liegt der entsprechende Bevölkerungsanteil mit 63,5 Prozent nur geringfügig höher, obwohl 15 Altersjahrgänge mehr ein positives Generationenkonto aufweisen.

Gewichtet man die Generationenkonten mit der Bevölkerungsstruktur im Ausgangsjahr, ergibt sich für die bereits in Deutschland lebenden Ausländer in der Summe ein positiver künftiger Finanzierungsbetrag. Im Gegenwartswert sind die von der heutigen Bevölkerung bis an das Lebensende noch geleisteten Steuern und Beiträge pro Kopf um 22.300 Euro höher als die bis an das Lebensende noch empfangenen Transfers. Dieser Wert fällt zwar deutlich kleiner aus als der Finanzierungsbeitrag pro Kopf der deutschen Bevölkerung von 88.500 Euro; die Überschüsse der bis zum Lebensende noch gezahlten Steuern und Beiträge über die empfangenen Transfers addieren sich

⁸ Beim Kinder- und Elterngeld kommt die höhere Geburtenrate der Ausländer wegen der Pro-Kopf-Perspektive der Generationenkonten nicht zum Tragen.

bei einer Ausgangsbevölkerung von 6,6 Millionen Ausländern aber immerhin zu einem Barwert von 147,9 Mrd. Euro.

Allerdings könnte der Nettofinanzierungsbeitrag bei einer besseren Integration der ausländischen Bevölkerung noch deutlich größer sein. Würde die ausländische Wohnbevölkerung dieselben altersspezifischen Nettozahlungen leisten wie die deutsche Wohnbevölkerung, läge ihr fernerer Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten bei 156.800 Euro pro Kopf. Dies ist um gut drei Viertel mehr als der Durchschnittswert für die deutsche Wohnbevölkerung (88.500 Euro). In diesem Unterschied zeigt sich der aktuell deutlich günstigere Bevölkerungsaufbau der Ausländer im Vergleich zu den Deutschen. Infolge des Altersstrukturvorteils würde es für einen Ausgleich der mittleren ferneren Nettofinanzierungsbeiträge der beiden Bevölkerungsteile reichen, wenn nur jeder zweite Ausländer sich so verhielte wie ein repräsentatives Mitglied der deutschen Wohnbevölkerung. Unter dieser Bedingung stiege der künftige fiskalische Beitrag der ausländischen Wohnbevölkerung des Jahres 2012 auf knapp 600 Mrd. Euro.

Welche fiskalischen Erträge sich erzielen lassen, wenn es gelingt, die unvollständige wirtschaftliche Integration zumindest bei den jüngeren Ausländern zu überwinden, zeigt auch die folgende stilisierte Rechnung. Unterstellt man, dass sich die altersspezifischen Nettosteuerzahlungen im Lebensverlauf der 2012 unter 30-Jährigen weitgehend an die Werte gleichaltriger Deutscher anpassen, errechnen sich für den Fiskus Nettozusatznahmen im heutigen Gesamtwert von 22 Mrd. Euro bzw. knapp 100.000 Euro für jeden jungen Ausländer.⁹ Vollzieht sich dieser Anpassungsprozess schon innerhalb von 20 Jahren, kommt man sogar auf Mehreinnahmen im Gesamtwert von über 26 Mrd. Euro bzw. 118.400 Euro pro Kopf.

In den bisherigen Rechnungen fehlen noch die Nettofinanzierungsbeiträge der Nachkommen der heutigen ausländischen Wohnbevölkerung. Wie hoch diese ausfallen, wird vom Grad ihrer fiskalischen Integration abhängen. Unterstellt man, dass sich die kommenden Ausländergenerationen fiskalisch vollständig so verhalten wie ihre Eltern, entspricht ihr Generationenkonto im Prinzip dem der 2012 geborenen Ausländer. Weil dieses Konto im negativen Bereich ist, würde der Gesamtwert der von den nachkommenden Generationen in Anspruch genommenen Transferleistungen den Wert der gezahlten Steuern und Beiträge übersteigen. Damit sich ein positiver Gesamtwert der Nettosteuerzahlungen der nachkommenden Ausländergenerationen ergibt, reicht es allerdings schon, dass sich rund 30 Prozent jedes Jahrgangs fiskalisch so verhalten wie Deutsche, während die übrigen 70 Prozent das Verhalten ihrer Eltern übernehmen.

Blickt man auf die für Deutschland vorhandene Evidenz, ist dies eine durchaus realistische Quote. So kommt Gostomski (2010) in einer Untersuchung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge für die fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen zu dem Ergebnis, dass über 40 Prozent der Kinder eine höhere Schulbildung als ihre Eltern erreichen und als Abkommen von Gastarbeitern mithin an die deutsche Bevölkerung heranrücken. Somit erscheint es ziemlich wahrscheinlich, dass die derzeit in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung samt ihrer Nachkommen mehr Steuern und Beiträge an den Staat zahlen wird, als sie in Form von Sozialtransfers zurück erhält.

⁹ Diese Rechnung unterstellt, dass sich der Angleichungsprozess bei den Kapitalsteuern nicht vollzieht. Die Höhe der Kapitalsteuereinnahmen korrespondiert mit den vorhandenen Vermögen, und es ist davon auszugehen, dass ein Aufholen bei der Vermögensposition erheblich langwieriger ist als Verbesserungen bei der Bildungs- und Erwerbsposition.

4.4 Internationaler Vergleich

Ein unmittelbarer Vergleich der oben gezeigten Befunde mit den Ergebnissen ähnlich angelegter Untersuchungen für andere Länder ist nicht möglich. Dazu sind Unterschiede im Detail hinsichtlich der verwendeten Methoden und Annahmen für die zahlenmäßigen Rechenergebnisse zu bedeutsam. Ein Überblick über die einschlägige internationale Literatur sowie eine elementare vergleichende Rechnung für eine Reihe von Ländern der OECD (2013: Kapitel 3) ermöglichen aber zumindest eine qualitative Einordnung der aktuellen deutschen Resultate.

Grundsätzlich gilt: Der laufende Nettofinanzierungsbeitrag von Migrantenbevölkerungen zu den öffentlichen Haushalten ist im Allgemeinen gering. International beträgt er gemäß den vergleichenden Analysen der OECD meist unter 0,5 Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts. Der aktuelle Wert für Deutschland liegt bei dieser Rechnung mit weniger als 0,1 Prozent eher am unteren Rand. Internationale Spitzenreiter sind die Schweiz und Luxemburg mit geschätzten laufenden fiskalischen Beiträgen in der Größenordnung von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Situation in diesen beiden Ländern ist allerdings untypisch: Die Anteile der ausländischen Bevölkerung an der Wohnbevölkerung sind hier extrem hoch und zudem stark durch wirtschaftlich motivierte Zuwanderung von Gutqualifizierten geprägt. Das im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung vergleichsweise ungünstige Resultat für die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland ist ein Ergebnis der im Bevölkerungsbestand geronnenen Zuwanderungsgeschichte. Es lässt sich hauptsächlich mit zwei Faktoren in Verbindung bringen.

Erstens ist, wie die internationalen Erfahrungen zeigen, der geschätzte fiskalische Beitrag von Migranten in der Tendenz umso größer, je jünger die zugewanderte Bevölkerung und je höher der Anteil der ökonomisch motivierten Zuwanderung ist. Der Bestand der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ist jedoch als Ergebnis der weit zurückliegenden Gastarbeiterpolitik verhältnismäßig alt.¹⁰ Zugleich ist der Anteil der über ökonomische Kanäle gesteuerten Zugewanderten im Bevölkerungsbestand ziemlich klein, weil Deutschland über lange Zeit für diese Kategorie der Migration verschlossen war.

Zweitens weisen die heute hierzulande lebenden Ausländer oft ein niedriges Qualifikationsniveau auf, was mit einer schlechten Integration in den Arbeitsmarkt einhergeht. Wie der internationale Vergleich zeigt, ist jedoch die Beschäftigungsquote die Größe, die mit dem fiskalischen Beitrag von Migranten am stärksten positiv korreliert. Trotz der ungünstigen Qualifikationsstruktur und der damit verbundenen Beschäftigungs- und Einkommensnachteile erscheint der fiskalische Beitrag der Ausländer in Deutschland aber größer als in anderen europäischen Ländern mit einem bedeutenden Anteil von gering qualifizierten Zuwanderern, wie etwa Frankreich (Chojnicki 2006) oder die Niederlande (Roodenburg et al. 2003). Dafür lassen sich drei strukturelle Ursachen anführen.

Erstens erweist sich bei diesem Vergleich die relativ lange Aufenthaltsdauer der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland als Vorteil, denn der Integrationserfolg hängt positiv mit der Zeitdauer seit Ankunft im Aufnahmeland zusammen. Zweitens bringt der aktuell sehr hohe Beschäftigungsstand Deutschland in Vorteil. Eine gute Konjunkturlage geht systematisch mit höheren Steuer- und Beitragszahlungen und zugleich niedrigeren Sozialtransfers pro Kopf einher (Bonin et al. 2014). Daher fallen auch die geschätzten fiskalischen Beiträge der ausländischen Bevölkerung

¹⁰ Ein günstigeres Bild könnte sich ergeben, wenn die starken Zuzüge an Spätaussiedlern seit den 1990er-Jahren mit in Rechnung gestellt würden, die hier wegen ihrer deutschen Staatsangehörigkeit ausgeblendet sind.

tendenziell höher aus, wenn man die Ergebnisse für Länder (oder Zeitpunkte) mit besserer und schlechterer Wirtschaftslage vergleicht. Dies heißt auch, dass das aktuelle Bild den fiskalischen Beitrag der Ausländer in Deutschland zu günstig zeichnen könnte, denn die der Berechnung zugrunde liegende Status-quo-Perspektive schreibt die sehr günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage des Basisjahres 2012 auf Dauer fort.

Drittens spielt die spezifische Struktur des deutschen Steuer- und Transfersystems eine Rolle. Ein starkes Gewicht kommt hier der Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung zu. Durch das Prinzip der beitragsbezogenen Rente ist die intragenerationale Umverteilung im Hinblick auf die Alterseinkommen in Deutschland relativ schwach ausgeprägt. Weil die geringeren Beitragszahlungen der Ausländer ein niedrigeres individuelles Rentenniveau nach sich ziehen, sind die Nettofinanzierungsbeiträge zum Alterssicherungssystem besser in der Balance als in Ländern, in denen die staatliche Absicherung im Alter stark auf einer steuerfinanzierten Grundsicherung beruht. Dieser systematische Vorteil durch die beitragsbezogene Rente wird auch nicht dadurch abgeschwächt, dass die ausländische Bevölkerung in Deutschland deswegen einen markant höheren Bedarf an Leistungen der sozialen Grundsicherung im Alter hat.

4.5 Kohortensalden und fiskalische Nachhaltigkeit

Die bisher dargestellten Ergebnisse zeigen, dass die in Deutschland lebenden Ausländer in ihrer fiskalischen Position zwar im Durchschnitt deutlich hinter den Deutschen zurückliegen, aber dennoch weniger an Sozialtransfers vom Staat beziehen, als sie an Steuern und Beiträgen zahlen. Genügt dieser positive Nettofinanzierungsbeitrag aber, um damit auch noch die übrigen laufenden und künftigen Ausgabenverpflichtungen der öffentlichen Hand zu bedienen?

Um diese Frage zu beantworten, ist das für fiskalische Nachhaltigkeitsrechnungen und auch in der Literatur zu den fiskalischen Effekten von Zuwanderung (Rowthorn 2008) gebräuchliche Vorgehen, die nicht individuell zurechenbaren Staatsausgaben im Basisjahr mit einem einheitlichen Wert pro Kopf auf die Bevölkerung zu verteilen. Bei der Vorausrechnung für zukünftige Jahre wird dieser Pauschalbetrag – wie bei den Generationenkonten einem Status-quo-Prinzip folgend – dann lediglich einer konstanten jährlichen Trendwachstumsrate unterworfen.

Diese Vorgehensweise bedeutet eine grobe Vereinfachung, denn die Ausgaben etwa für öffentliche Infrastruktur, Verwaltung und Verteidigung hängen nur teilweise von der Größe der ausländischen Wohnbevölkerung ab. Nimmt man den zusätzlichen Ausgabeneffekt eines einzelnen Einwohners, ist dieser praktisch null. Andererseits wären die allgemeinen Staatsausgaben ohne die Anwesenheit der 6,6 Millionen Ausländer in Deutschland mit Sicherheit nicht dieselben. Technisch gesprochen schließt unsere Verfahrensweise Skaleneffekte, also systematisch steigende oder fallende Pro-Kopf-Ausgaben, aus. Effekte dieser Art könnten beispielsweise durch Überfüllungskosten oder Un-
teilbarkeiten entstehen, wenn die Bevölkerung größer oder kleiner ausfällt.

Saldiert man die Generationenkonten mit dem Gegenwartwert der pro Kopf verteilten allgemeinen Staatsausgaben über den weiteren Lebensverlauf, erhält man einen „Kohortensaldo“. Ein Kohortendefizit zeigt an, dass unter Status-quo-Bedingungen das repräsentative Mitglied einer Generation in der Zukunft nicht genügend Nettosteuern zahlen wird, um die pauschal zugerechneten allgemeinen Staatsausgaben zu finanzieren. Wird der Defizitbetrag nicht über Kohortenüberschüsse anderer Generationen gedeckt, kann der Status quo der Fiskalpolitik nicht auf Dauer aufrechterhalten werden.

Tabelle 4 zeigt die Kohortensalden nach dem Alter und ihre Bestandteile für die deutsche und ausländische Bevölkerung des Jahres 2012.¹¹ Einen individuellen Finanzierungsbeitrag, der höher ist als die zugerechneten allgemeinen Staatsausgaben, leisten im Durchschnitt nur die am Ausgangspunkt der Rechnung 20- bis 33-jährigen Ausländer und die 5- bis 48-jährigen Deutschen. Jedes Neugeborene schafft über den gesamten Lebensverlauf gerechnet ein ganz erhebliches Defizit: Bei Ausländerkindern steht ein Kohortendefizit von 196.000 Euro, bei den Deutschen von immerhin noch 41.100 Euro zu Buche. Dieselben Werte ergeben sich dem Prinzip nach auch für alle künftig geborenen Generationen, soweit sie sich fiskalisch wie ihre Eltern verhalten werden und der Staat in Zukunft nicht bei den allgemeinen öffentlichen Ausgaben spart.

Gewichtet man die Kohortensalden der lebenden Generationen mit der jeweiligen Altersstruktur der beiden Bevölkerungsgruppen, verschlechtert die deutsche Bevölkerung des Jahres 2012 das intertemporale Staatsbudget pro Kopf um durchschnittlich 3.100 Euro, die ausländische Bevölkerung pro Kopf um 79.100 Euro.

Tabelle 4: Generationenbilanz und Kohortensalden für Deutsche und Ausländer nach Altersjahrgang, Basisjahr 2012

Alter	Deutsche			Ausländer		
	Generationenbilanz	Allgemeine Staatsausgaben	Kohortenüberschuss	Generationenbilanz	Allgemeine Staatsausgaben	Kohortenüberschuss
0	110.8	151.8	-41.1	-44.1	151.9	-196.0
5	151.1	147.8	3.3	-14.4	147.8	-162.2
10	206.5	142.8	63.7	28.8	142.8	-113.9
15	272.6	137.4	135.3	83.2	137.4	-54.2
20	323.1	131.6	191.5	130.0	131.6	-1.5
25	340.0	125.3	214.7	152.4	125.3	27.1
30	325.1	118.5	206.6	133.6	118.6	15.0
35	274.8	111.0	163.8	102.0	111.1	-9.1
40	211.4	102.9	108.5	57.7	102.9	-45.2
45	138.9	94.1	44.8	8.2	93.9	-85.8
50	54.5	84.8	-30.3	-56.5	84.6	-141.1
55	-32.7	75.3	-108.0	-112.9	75.1	-188.0
60	-115.5	65.6	-181.1	-163.9	66.2	-230.1
65	-170.8	55.9	-226.7	-179.7	55.6	-235.3
70	-169.5	46.0	-215.4	-156.7	45.3	-202.1
75	-146.8	36.3	-183.0	-127.0	35.6	-162.6
80	-115.6	27.4	-143.0	-99.1	27.0	-126.0
85	-86.2	20.0	-106.3	-74.2	19.8	-94.0
90	-61.3	14.1	-75.4	-52.9	14.0	-66.8
95	-42.4	9.7	-52.1	-36.5	9.6	-46.2
100	-13.6	3.1	-16.7	-11.8	3.1	-14.9

Generationenkonto: Summe der erwarteten jährlichen Nettosteuerzahlungen vom jeweiligen Alter bis an das Lebensende. Allgemeine Staatsausgaben: erwartete Summe der nicht als individuelle Transferleistungen

¹¹ Die erwarteten Restwerte der allgemeinen Staatsausgaben unterscheiden sich trotz der uniformen Pro-Kopf-Verteilung auf Deutsche und Ausländer geringfügig. Grund hierfür ist die unterschiedliche Geschlechterzusammensetzung – und damit die unterschiedliche mittlere fernere Lebenserwartung – der Kohorten in den beiden Bevölkerungsgruppen.

zurechenbaren allgemeinen Staatsausgaben pro Kopf vom jeweiligen Alter bis an das Lebensende. Kohortenüberschuss: Generationenkonto abzüglich allgemeiner Staatsausgaben. Gegenwartswerte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme mit einheitlich 1,5% p.a.; darüber hinaus Anpassung der altersspezifischen Nettosteuerzahlungen zur Abbildung der Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die schrittweise Erhöhung des Rentenzugangsalters bis zum Jahr 2030 („Rente mit 67“) und des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Rentenniveau. Bevölkerungsszenario ohne Wanderungsbewegungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die genannten Werte zeigen, dass die Fiskalpolitik in Deutschland im Ausgangsjahr der Berechnungen nicht nachhaltig war. Weder die lebenden noch die künftigen Generationen würden insgesamt gerechnet genügend Nettosteuern zahlen, um die allgemeine Staatstätigkeit zu finanzieren. Somit muss die Staatsverschuldung auf Dauer steigen.

Damit in der Folge die Zinsbelastung der öffentlichen Hand nicht aus dem Ruder läuft, muss die Politik die aktuellen fiskalischen Einnahmen- und Ausgabenparameter früher oder später korrigieren. Welche Schritte die öffentliche Hand konkret unternehmen wird, um das Problem der nicht nachhaltigen öffentlichen Finanzen zu meistern, ist natürlich nicht vorhersehbar. Das Ausmaß des vorhandenen Konsolidierungsbedarfs lässt sich aber anhand einer Reihe von Indikatoren veranschaulichen.

Ein erstes gebräuchliches Maß ist die sogenannte Nachhaltigkeitslücke. Hierbei handelt es sich um die Summe der mit den Jahrgangsstärken hochgerechneten Kohortensalden aller lebenden und künftigen Generationen, zuzüglich der im Basisjahr bereits vorhandenen Staatsschuld. Die Nachhaltigkeitslücke erfasst somit zusätzlich zu den durch die Fiskalpolitik der Vergangenheit entstandenen expliziten Verbindlichkeiten des öffentlichen Gesamthaushalts die impliziten künftigen Verpflichtungen, welche die öffentliche Hand mit den aktuell gesetzten fiskalischen Parametern eingetht. Dieser Indikator wird analog zur Staatsschuldenquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt des Basisjahres angegeben. Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist dann gegeben, wenn die Nachhaltigkeitslücke einen Wert von null annimmt. Bei einer positiven Nachhaltigkeitslücke müssen dagegen Anpassungen der fiskalpolitischen Parameter vorgenommen werden, die zu höheren Einnahmen oder niedrigeren Ausgaben führen.

Ein zweiter Indikator für den fiskalpolitischen Konsolidierungsbedarf gibt an, um wie viel der Saldo der öffentlichen Haushalte, gemessen am laufenden Bruttoinlandsprodukt, zur Sicherung nachhaltiger Finanzen sofort und auf Dauer verbessert werden müsste. Ein drittes Maß ist der Faktor, um den sämtliche Einnahmenposten sofort und auf Dauer proportional angehoben und zugleich sämtliche Ausgabenposten (bis auf die Zinszahlungen) gesenkt werden müssten, um den intertemporalen Budgetausgleich herzustellen. Diese Maße haben gegenüber der Nachhaltigkeitslücke den Vorteil, dass sie weniger sensitiv auf die gesetzten Wachstums- und Diskontraten reagieren, die in die Berechnung der Nachhaltigkeitslücke einfließen.

Ein viertes Maß, das darüber hinaus neutral gegenüber der Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ist, ist der jährliche Pauschalbetrag, den der Staat pro Kopf der Bevölkerung sofort und auf Dauer für einen intertemporal ausgeglichenen Gesamthaushalt zusätzlich erheben muss. Alternativ lässt sich dieses Maß auch als der Betrag interpretieren, um den die allgemeinen Staatsausgaben pro Kopf abgesenkt werden müssen.

Geht man von einer Bevölkerungsentwicklung ohne künftige Wanderungsbewegungen aus, um die Lage der aktuellen Wohnbevölkerung zu isolieren, errechnet sich aus den in Tabelle 4 dargestellten

Kohortensalden eine Nachhaltigkeitslücke von 146,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die implizite Staatsschuld, welche durch die unter Status-quo-Bedingungen unzureichenden Nettosteuerzahlungen von Ausländern und Deutschen entsteht, beläuft sich auf 68,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Diese Verbindlichkeit kommt zur eingangs bestehenden expliziten Staatsschuld (2012: 78,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) noch hinzu. Um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern, müsste die Fiskalpolitik den Budgetsaldo in jedem Jahr um 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verbessern oder alle Einnahmen- und Ausgabenposten im Niveau um 4,3 Prozent korrigieren.

Alternativ ließe sich die Nachhaltigkeitslücke durch einen von jedem Bürger in jedem Jahr aufzubringenden Pauschalbetrag von 1.082 Euro schließen. Berechnet man die Kohortensalden nach dieser Anpassung, ergibt sich im Durchschnitt über alle im Jahr 2012 lebenden Deutschen gerechnet ein Kohortenüberschuss von 28.900 Euro pro Kopf, bei den deutschen Neugeborenen von 12.000 Euro. Entsprechend ist auch der Kohortensaldo für sämtliche Nachkommen der deutschen Ausgangsbevölkerung positiv.

Für die Ausländer stehen dagegen weiterhin Defizite zu Buche. Wegen der stilisierten Korrektur der Fiskalpolitik über einen Pauschalbetrag bleibt der bereits durch die Generationenkonto erfasst Rückstand in der fiskalischen Position gegenüber den Deutschen voll erhalten. Im Durchschnitt über alle im Jahr 2012 lebenden Ausländer gerechnet verringert sich das Kohortendefizit auf 43.700 Euro, bei Neugeborenen auf 142.900 Euro. Auch bei sämtlichen Nachkommen der ausländischen Ausgangsbevölkerung, die sich annahmegemäß zu 70 Prozent fiskalisch so verhalten wie Deutsche, steht im Durchschnitt noch ein negativer Kohortensaldo zu Buche. Die in dieser stilisierten Rechnung den Ausländern zugewiesenen Defizite sind fiskalisch tragfähig, jedoch muss die deutsche Bevölkerung dafür Kohortenüberschüsse aufbringen.

Allerdings ist dieses stark stilisierte Ergebnis mit äußerster Vorsicht zu interpretieren. Vor allem darf man daraus nicht schlussfolgern, dass bei einer umfassenden Bilanzierung, welche die fehlende Nachhaltigkeit der gegenwärtigen deutschen Fiskalpolitik mit in Rechnung stellt, die Ausländer eine fiskalische Last für die Deutschen darstellen.

Erstens lässt sich der Grad der Umverteilung zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerungsgruppe nicht prognostizieren, weil sich nicht vorhersehen lässt, welche Maßnahmen die Politik zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen tatsächlich ergreifen wird. Würde die öffentliche Hand, statt wie oben unterstellt die allgemeinen Staatsausgaben um einen Pauschalbetrag zu senken, die Anpassung der fiskalischen Parameter stark auf jüngere Jahrgänge oder Transferempfänger konzentrieren, könnte die bei nachhaltiger Finanzpolitik auftretende Umverteilung zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen genauso gut in die andere Richtung verlaufen.

Ein zweiter Aspekt ist noch entscheidender: Weil die hier durchgeführte Nachhaltigkeitsrechnung ausschließlich nach vorne schaut, bleiben alle Nettosteuerzahlungen außer Acht, welche die in Deutschland lebenden Ausländer in der Vergangenheit geleistet haben. Der vergangene Finanzierungsbeitrag der Ausländer ist implizit in der Staatsverschuldung des Basisjahres enthalten, lässt

sich aber nicht quantifizieren.¹² Demnach ist auch nicht zu beziffern, wie groß die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Finanzen und damit der auf die deutsche Bevölkerung zukommende zusätzliche Konsolidierungsbedarf ohne die Anwesenheit der Ausländer in Deutschland wäre.

Die Gesamtwirkung von Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen lässt sich nur adäquat bilanzieren, wenn die Migranten in der Rechnung über ihre vollständige Aufenthaltszeit im Aufnahmeland erfasst werden. Dies ist allerdings nur für die Personen möglich, die vom Ausgangsjahr der Rechnung an einwandern. Fiskalische Bilanzen für die Gruppe der künftigen Zuwanderer sind der Gegenstand des nächsten Kapitels.

5 Künftige Zuwanderung und fiskalische Nachhaltigkeit

5.1 Basisszenario

Während die demografischen Folgen der Zuwanderung vor allem von der Höhe der Wanderungssalden abhängen (vgl. Abschnitt 3.2.1), werden die fiskalischen Effekte stark davon getrieben, wie hoch die Nettosteuerzahlungen der künftigen Zuwanderer ausfallen. Das Niveau der Nettosteuerzahlungen wiederum spiegelt vor allem, wie gut die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, und ist damit eng mit der Qualifikationsstruktur der kommenden Migranten verbunden. Diese Faktoren sind im Zeitablauf Schwankungen unterworfen. Sie hängen an den sich stets verändernden Push- und Pull-Faktoren der Migration, sind über die Ausgestaltung des Zuwanderungsrechts jedoch auch bis zu einem gewissen Grad steuerbar.

Weil sich die für die fiskalischen Effekte relevanten Strukturen der künftigen Zuwanderung nicht vorhersagen lassen, wird im Folgenden eine Reihe von Szenarien analysiert, die eine Bandbreite möglicher Entwicklungen aufzeigen. Als Basisszenario dient eine Konstellation, in der die künftigen Zuwanderer dieselben Steuer- und Transferprofile annehmen wie die im Basisjahr in Deutschland lebenden Ausländer, also im Vergleich zum Durchschnitt der deutschen Bevölkerung niedrigere Beschäftigtenquoten und geringere Einkommen erreichen.

Unter dieser Annahme ähneln die Generationenkonten der Zuwanderer stark den oben gezeigten Generationenkonten für die ausländische Bevölkerung des Ausgangsjahres. Allerdings verändert eine Konstellation mit Zuwanderung den Wert der künftigen Rentenzahlungen. Weil die demografische Alterslast im Vergleich zum Szenario ohne Wanderungsbewegungen sinkt und sich das Rentenniveau in Deutschland über den Nachhaltigkeitsfaktor gegenläufig zum Rentnerquotienten entwickelt, fallen die Generationenkonten niedriger aus. Dieser Effekt betrifft alle Bevölkerungsgruppen. Er wird in den folgenden Ergebnissen eingerechnet, indem das Niveau der Rentenausgabenprofile proportional zu den mit Zuwanderung verbundenen Verbesserungen im Verhältnis von Beitragseinnahmen zu Rentenausgaben angehoben wird.

In einem mittleren Zuwanderungsszenario mit Wanderungsgewinnen von netto 200.000 Personen jährlich zahlt die erste Generation der Zuwanderer über ihren Lebensverlauf in Deutschland im Mittel 89.000 Euro mehr an Steuern und Beiträgen, als sie an individuell zugerechneten Transfers erhält.

¹² Eine kontrafaktische Ex-post-Rechnung – um abzuschätzen, welchen Wert die explizite Staatsschuld bei Abwesenheit der Ausländer in Deutschland annähme – lässt sich aus methodischen und Datengründen nicht durchführen.

Das mit der Altersstruktur gewogene Mittel der Generationenkonto ist damit sogar größer als bei der deutschen Bevölkerung des Jahres 2012 (84.700 Euro). Der Altersvorteil der Zuwanderer gleicht die Nachteile bei den Generationenkonto also aus. 85 Prozent der Nettozuwanderung vollzieht sich in den Altersgruppen mit positiver Generationenbilanz. In der deutschen Bevölkerung des Ausgangsjahres gehören dagegen nur rund 62 Prozent zu den Altersjahrgängen mit positiver Generationenbilanz.

Der starke Altersvorteil der Zuwanderer kommt auch im Vergleich zur ausländischen Bevölkerung zum Tragen. Obwohl Ausländern und Zuwanderern in diesem Szenario per Annahme dieselben Generationenkonto zugewiesen werden, liegt die durchschnittliche Nettosteuerzahlung pro Kopf des ausländischen Bevölkerungsbestands um 69.300 Euro niedriger. Bei den Nachkommen der Zuwanderer entfällt der Altersstrukturvorteil. Soweit sie nicht das Verhalten der Deutschen annehmen, werden sie über ihren gesamten Lebensverlauf – wenn man Wachstums- und Zinseffekte ausblendet – 48.100 Euro mehr an individuellen Transfers erhalten, als sie an Steuern und Beiträgen bezahlen.

Berücksichtigt man darüber hinaus die höheren allgemeinen Staatsausgaben, die sich aus der zuwanderungsbedingt höheren Bevölkerungsgröße ergeben, fällt die fiskalische Bilanz der Zuwanderung deutlich ungünstiger aus. In einem mittleren Szenario mit 200.000 Zuwanderern netto pro Jahr beläuft sich das mit der Altersstruktur gewogene Kohortendefizit für die erste Zuwanderergeneration auf 33.800 Euro pro Kopf, im Vergleich zu 6.800 Euro für die deutsche Bevölkerung des Jahres 2012 und 81.100 Euro für die ausländische Ausgangsbevölkerung. Bei den Kohortendefiziten fallen die Zuwanderer gegenüber den Deutschen trotz ihres leichten Vorteils bei den Generationenkonto also klar zurück. Weil sie jünger sind, werden ihnen die pauschal verteilten allgemeinen Staatsausgaben über mehr Jahre zugerechnet.

Zum durchschnittlichen Kohortendefizit der ersten Zuwanderergeneration kommen noch die Defizite, die von den Nachkommen der Zuwanderer ausgelöst werden. Weil auch deutsche Neugeborene unter den fiskalpolitischen Parametern des Status quo über ihren vollständigen Lebenszyklus gerechnet die öffentlichen Haushalte belasten, gilt dies völlig unabhängig davon, wie gut den Nachkommen der Zuwanderer die Integration – im Sinne einer Annäherung an die Nettofinanzierungsbeiträge der Deutschen – gelingen wird.

Somit ergibt sich als Diagnose, dass künftige Zuwanderer, soweit das Niveau der von ihnen geleisteten Steuer- und Beitragszahlungen und der empfangenen Transfers dem der aktuell in Deutschland lebenden Ausländer entspricht, bei einer intertemporalen Rechnung keine Entlastung, sondern eine Belastung für den öffentlichen Gesamthaushalt darstellen. Wie Tabelle 5 zeigt, steigt die mit den fiskalpolitischen Parametern des Jahres 2012 verbundene Nachhaltigkeitslücke von 146,6 Prozent auf 206,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wenn man ein Bevölkerungsszenario ohne Wanderungsbewegungen und eine demografische Entwicklung mit 200.000 Zuwanderern netto pro Jahr vergleicht.

Tabelle 5: Nachhaltigkeitslücke und fiskalischer Konsolidierungsbedarf in Abhängigkeit vom Niveau der jährlichen Zuwanderung, Basis: Zuwanderer mit Nettzahlungssposition in Deutschland lebender Ausländer

Szenario	Nachhaltigkeitslücke	Konsolidierungsbedarf		
		% des BIP	Einnahmen und Ausgaben	Pauschalbetrag (Euro)
Keine Wanderungen	146.6	3.3	4.3	1082
Jährliche Zuwanderung (netto)				
100.000	177.6	3.5	4.7	1155
200.000	206.1	3.7	5.0	1206
300.000	234.3	3.8	5.2	1245

Nachhaltigkeitslücke: Staatsschuld des Basisjahres zuzüglich Gegenwartswert der Summe der künftigen Primärsalden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Konsolidierungsbedarf: unmittelbar und dauerhaft erforderliche Anpassungen an den intertemporalen Budgetausgleich: (1) BIP: jährliche Verminderung des Primärdefizits in Prozent des BIP; (2) Einnahmen und Ausgaben: prozentuale dauerhafte Anhebung aller Einnahmen und Absenkung aller öffentlichen Ausgaben; (3) Pauschalbetrag: zusätzliche Steuerzahlung pro Kopf und Jahr in Euro. Unterstellte Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die zuwanderungsbedingte Vergrößerung der Nachhaltigkeitslücke um gut 40 Prozent relativiert sich allerdings deutlich, wenn man die verschiedenen Indikatoren für den Konsolidierungsbedarf zur Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit betrachtet. Bei diesen Kenngrößen wirkt der spürbare Effekt der Zuwanderung auf die Bevölkerungsgröße entlastend. Gäbe es keine Zuwanderung, müssten die für den Ausgleich des intertemporalen Staatshaushalts erforderlichen zusätzlichen Nettoeinnahmen aus einer kleineren Bevölkerung und einem entsprechend niedrigeren Bruttoinlandsprodukt geschöpft werden. Anders als in früheren Rechnungen zu den fiskalischen Effekten der Zuwanderung nach Deutschland (Bonin et al. 2000), reicht der Größeneffekt der Zuwanderung in der hier betrachteten Konstellation allerdings nicht aus, um den direkten Effekt der vergrößerten Nachhaltigkeitslücke zu kompensieren, der von den unterstellten sozio-demografischen Eigenschaften der künftigen Zuwanderer ausgeht.

Bei 200.000 Zuwanderern netto pro Jahr müsste die öffentliche Hand für den intertemporalen Budgetausgleich ihre jährlichen Primärüberschüsse dauerhaft um 3,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verbessern, verglichen mit 3,3 Prozent bei einem Bevölkerungsszenario ohne Wanderungsbewegungen. Dies entspricht einer Anpassung sämtlicher Einnahmen- und Ausgabenniveaus um 5,0 Prozent statt 4,3 Prozent. Umgerechnet auf einen Pauschalbetrag pro Kopf impliziert ein mittleres Wanderungsszenario für die Bevölkerung eine zusätzliche Steuerbelastung von 124 Euro pro Kopf und Jahr.

Variiert man das Niveau der künftigen Zuwanderung, beobachtet man grob gesagt proportionale Effekte. Bei 100.000 Zuwanderern pro Jahr weniger fällt die Nachhaltigkeitslücke um 28,5 Prozentpunkte niedriger, bei 100.000 Zuwanderern mehr um 28,2 Prozentpunkte höher aus als bei mittlerer Zuwanderung von 200.000 Personen netto jährlich. Umgerechnet auf einen jährlichen Pauschalbetrag fällt die jährliche Belastung bei niedriger Zuwanderung im Vergleich zur Entwicklung mit

mittlerer Zuwanderung um 51 Euro. Bei 300.000 statt 200.000 Zuwanderern netto jährlich wächst der Konsolidierungsbedarf um 39 Euro pro Kopf und Jahr.¹³

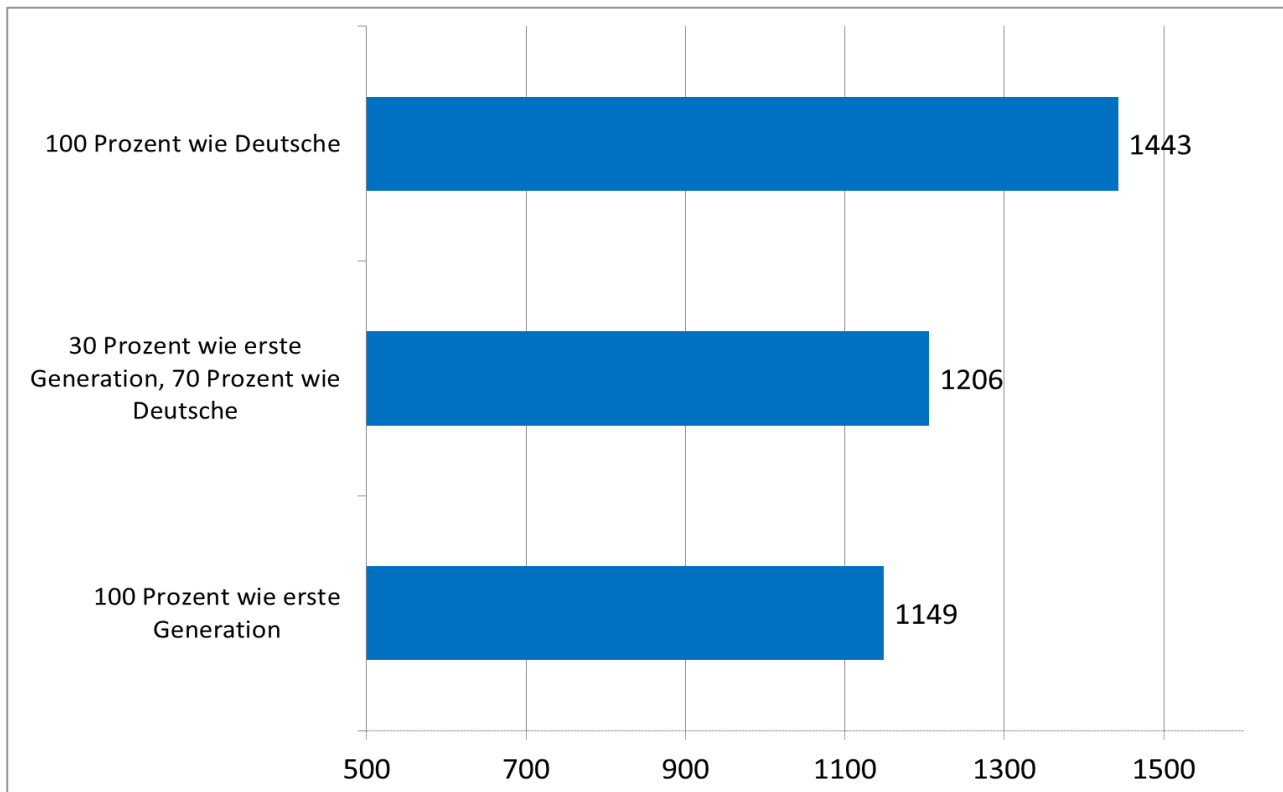
Unter den getroffenen Annahmen zur Nettzahlungssposition der künftigen Zuwanderer dominiert der strukturelle Effekt auf die öffentlichen Finanzen den demografischen Größeneffekt auch dann, wenn man eine bessere Integration der in Deutschland von den Zuwanderern geborenen Nachkommen unterstellt. Im Basisszenario verhalten sich die in Deutschland geborenen Kinder der künftigen Zuwanderer zu 70 Prozent wie die aktuelle deutsche Bevölkerung und zu 30 Prozent wie ihre Eltern. Weil unter Status-quo-Bedingungen der für jedes deutsche Neugeborene errechnete Deckungsbeitrag zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben negativ ist, bleiben die Effekte der Zuwanderung auf die fiskalische Tragfähigkeit jedoch auch bei jeder anderen Aufteilung der Quoten negativ. Sensitivitätsrechnungen zeigen allerdings, dass die Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen merklich darauf reagiert, wie gut die Nachkommen der Zuwanderer integriert werden.

Unterstellt man den Extremfall, dass die zweite und alle folgenden Generationen sich so verhalten wie die erste Generation der künftigen Zuwanderer, es also überhaupt keine Integration gibt, würde sich bei einem jährlichen Wanderungssaldo von 200.000 Personen die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen um etwa ein Fünftel bis auf 249,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vergrößern. Im anderen Extremfall, dass sich alle Nachkommen der Zuwanderer so verhalten wie die deutsche Bevölkerung, würde die Nachhaltigkeitslücke dagegen um knapp fünf Prozent auf 196,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts fallen. Wie Abbildung 6 zeigt, steigt im ungünstigen Fall der Konsolidierungsbedarf gegenüber dem Basisszenario um 237 Euro pro Kopf und Jahr. Im günstigen Fall fällt der für den intertemporalen Budgetausgleich erforderliche jährliche Pauschalbetrag um 57 Euro.

Dies bedeutet: Bräuchte man nicht mehr als 57 Euro je Einwohner und Jahr, um zu erreichen, dass sämtliche Nachkommen der ersten Zuwanderergeneration das fiskalische Verhalten der deutschen Bevölkerung annehmen, wäre dies für die Aufnahmegesellschaft eine lohnende Investition. Der Ertrag durch die langfristige Verbesserung der Primärsalden ist höher als der Integrationsaufwand. Eine Entlastung der einheimischen Bevölkerung im Vergleich zur Entwicklung ohne künftige Zuwanderung ließe sich aber nur erreichen, wenn die Folgegenerationen die deutsche Bevölkerung bei den individuellen Nettosteuerzahlungen überholen würden.

¹³ Das asymmetrische Verhalten der den Konsolidierungsbedarf messenden Indikatoren hängt mit sich verstärkenden Wirkungen auf die Wachstumsrate der Geburten zusammen.

Abbildung 6: Konsolidierungsbedarf (Pauschalsteuer pro Kopf und Jahr in Euro) in Abhängigkeit von der Integration der Nachkommen künftiger Zuwanderer, Wanderungssaldo 200.000 pro Jahr



Darstellung des ZEW. Individuelle Nettotransferzahlungen der ersten Generation entsprechen denen der 2012 in Deutschland lebenden Ausländer. Konsolidierungsbedarf zum Ausgleich der intertemporalen Budgetrestriktion des öffentlichen Gesamthaushalts. Angenommene Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Aus den Ergebnissen des Basisszenarios folgt, dass es für die Aufnahmegesellschaft unter dem Gesichtspunkt der Wirkung auf die öffentlichen Finanzen lohnend wäre, sich gegen Zuwanderung abzuschotten. Ursächlich hierfür ist, dass die künftigen Zuwanderer gemäß den gesetzten Annahmen lediglich die relativ ungünstige Nettozahlungsposition der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft erreichen. Der Bestand der ausländischen Bevölkerung ist jedoch immer noch stark durch die Gastarbeitermigration und die anschließende Phase der Abschottung gegenüber ökonomisch motivierter Zuwanderung geprägt. In der Folge ist der Bestand an Ausländern durch einen hohen Anteil Geringqualifizierter, eine niedrige Beschäftigungsrate und hohe Arbeitslosigkeit charakterisiert – Faktoren, die sich ungünstig auf die fiskalische Position dieses Bevölkerungsteils auswirken.

Nach der jüngsten Liberalisierung der Zuwanderungspraxis und in Anbetracht des wachsenden Bedarfs an Fachkräften erscheint es für die Zukunft sehr gut möglich, dass Deutschland Zuwanderer mit besserer Qualifikation gewinnt, die damit auch eine entsprechend bessere Position am Arbeitsmarkt und höhere Einkommen erreichen können. Daher untersucht der folgende Abschnitt, wie sich die fiskalischen Effekte der Zuwanderung verbessern könnten, wenn in Zukunft ein höheres Qualifikationsniveau der Migranten erreicht wird als im Basisszenario unterstellt. Dabei wird jeweils das mittlere Wanderungsszenario mit Wanderungsgewinnen von netto 200.000 Personen pro Jahr zugrunde gelegt.

5.2 Qualifizierte Zuwanderung

Eine erste Möglichkeit zur Abschätzung der Effekte besser qualifizierter Zuwanderung ist, zu unterstellen, dass sich die künftigen Einwanderer nicht vollständig so verhalten wie die derzeit in Deutschland lebenden Ausländer, sondern teilweise so wie Deutsche. Konkret werden im Folgenden zwei spezifische Szenarien betrachtet: (a) eine Konstellation, in der sich die Zuwanderer aller Altersgruppen zu 80,7 Prozent so verhalten wie die Ausländer des Jahres 2012 und zu 19,3 Prozent wie Deutsche, sowie (b) eine Konstellation, in der sich künftige Zuwanderer in drei von fünf Fällen so verhalten wie Deutsche und nur in zwei von fünf Fällen wie Ausländer im Ausgangsjahr.

Die für Szenario (a) gewählte Mischung hat die besondere Eigenschaft, dass die Kohortendefizite der ersten Zuwanderergeneration im Aggregat gerade den Wert null annehmen. Somit lässt sich isolieren, welchen Einfluss die Kohortendefizite der zweiten und folgenden Generationen der Zuwanderer auf die fiskalische Nachhaltigkeit haben. Die Mischung in Szenario (b) zeichnet sich dagegen dadurch aus, dass der Gesamteffekt der Zuwanderung auf das intertemporale Staatsbudget unter Status-quo-Bedingungen gerade null ist. Weil somit die Nachhaltigkeitslücke genauso groß ist wie im Fall ohne Wanderungsbewegungen, lassen sich anhand dieses Grenzfalls die mit dem Effekt der Zuwanderung auf die Bevölkerungsgröße verbundenen indirekten fiskalischen Entlastungen abschätzen.

Tabelle 6: Nachhaltigkeitslücke und fiskalischer Konsolidierungsbedarf in Abhängigkeit von der Verhaltensähnlichkeit von Deutschen und Zuwanderern, Wanderungssaldo 200.000 Personen jährlich

Szenario	Nachhaltigkeitslücke	Konsolidierungsbedarf		
		% des BIP	Einnahmen und Ausgaben	Pauschalbetrag (Euro)
Keine Wanderungen	146.6	3.3	4.3	1082
200.000 Zuwanderer (netto) p.a.				
(a) 80,7 % Verhalten wie Ausländer, 19,3 % Verhalten wie Deutsche	187.0	3.3	4.5	1093
(b) 40,0 % Verhalten wie Ausländer, 60,0 % Verhalten wie Deutsche	146.6	2.6	3.4	857

Nachhaltigkeitslücke: Staatsschuld des Basisjahres zuzüglich Gegenwartswert der Summe der künftigen Primärsalden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Konsolidierungsbedarf: unmittelbar und dauerhaft erforderliche Anpassungen an den intertemporalen Budgetausgleich: (1) BIP: jährliche Verminderung des Primärdefizits in Prozent des BIP; (2) Einnahmen und Ausgaben: prozentuale dauerhafte Anhebung aller Einnahmen und Absenkung aller öffentlichen Ausgaben; (3) Pauschalbetrag: zusätzliche Steuerzahlung pro Kopf und Jahr in Euro. Unterstellte Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6 fasst die Nachhaltigkeitsindikatoren für die beiden Szenarien zusammen. Im Szenario (a) ist die Nachhaltigkeitslücke um 40,4 Prozentpunkte höher als bei einer Bevölkerungsentwicklung ohne Wanderungen, jedoch um 15,5 Prozentpunkte kleiner als im oben diskutierten Basisszenario (vgl. Tabelle 5). Demnach wäre nur gut ein Viertel (27,7 Prozent) des negativen Finanzierungsbeitrags künftiger Zuwanderer zum intertemporalen Staatsbudget den mit der ersten Generation verbundenen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zuzuschreiben. Der Vergleich mit dem Basis-szenario zeigt eine Entlastung von 113 Euro pro Kopf und Jahr, falls es gelingt, die künftige Zuwan-

derung so zu steuern, dass sich die altersspezifischen Nettozahlungen von jedem fünften Zuwanderer auf demselben Niveau bewegen wie bei der deutschen Bevölkerung des Jahres 2012. Human-kapital- und arbeitsmarktorientierte Steuerung der Zuwanderung wirft demnach gute Erträge ab.

Obwohl die Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Referenzfall ohne Wanderungen merklich größer ist, entsteht in beiden Szenarien annähernd der gleiche Konsolidierungsbedarf. Der für den intertemporalen Budgetausgleich erforderliche jährliche Pauschalbetrag pro Kopf ist im Wanderungs-szenario lediglich elf Euro höher. Hier wirkt sich die mit der Zuwanderung verbundene Bevölkerungszunahme, durch die die Anpassungslast auf mehr Schultern verteilt werden kann, bereits deutlich aus. Die Folgen der künftigen Zuwanderung für die Steuerbelastung der einheimischen Bevölkerung bleiben in dieser Konstellation allerdings noch leicht negativ.

Weil in Szenario (b) die Nachhaltigkeitslücke per Konstruktion dieselbe ist wie im Szenario ohne Wanderungsbewegungen, kommt der demografische Größeneffekt voll zum Tragen. Die aggregierte Wirtschaftsleistung ist wegen des Bevölkerungszuwachses größer. Daher genügt für den intertemporalen Budgetausgleich eine Verbesserung der Primärsalden um jährlich 2,6 Prozent statt um 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Weil durch die Zuwanderung mehr Köpfe zur Verfügung stehen, um die zur Sicherung des intertemporalen Budgetausgleichs notwendige Anpassung zu tragen, wird die einheimische Bevölkerung pro Kopf und Jahr um 225 Euro entlastet. In dieser Konstellation wäre die Entscheidung für Zuwanderung unter rein fiskalischen Gesichtspunkten für die einheimische Bevölkerung demnach lohnend.

Vergleicht man die Ergebnisse im Szenario (b) und im Basisszenario, beträgt die pauschale Verbesserung für die Einheimischen pro Kopf und Jahr sogar fast 350 Euro. Zieht man davon die eben diagnostizierte Wirkung des demografischen Größeneffekts ab, verbleibt als isolierter Struktureffekt noch ein Entlastungsbetrag pro Kopf von jährlich 125 Euro. Dieses Resultat zeigt, dass die demografisch vermittelten Entlastungswirkungen künftiger Zuwanderung, die sich aus dem finanzpolitischen Konsolidierungsbedarf bei nicht nachhaltigen öffentlichen Finanzen und einer natürlich schrumpfenden Bevölkerung ergeben, substantiell sind. In der hier analysierten Konstellation ist der Bevölkerunggrößeneffekt immerhin doppelt so stark wie der strukturelle Effekt, der von den Eigenschaften der Zuwanderer ausgeht, die im Hinblick auf den Erfolg in der deutschen Gesellschaft relevant sind.

Eine zentrale Bestimmungsgröße der individuellen Nettosteuerzahlungen ist das Qualifikationsniveau. Es korreliert empirisch stark mit den Beschäftigungs- und Arbeitslosenraten und entsprechend mit der Einkommenshöhe, den daraus abgeleiteten Steuern und Beiträgen sowie der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Sozialtransfers. Darum soll im Folgenden die Bedeutung der Qualifikationsstruktur der künftigen Zuwanderer für ihren Beitrag zu den öffentlichen Finanzen näher untersucht werden.

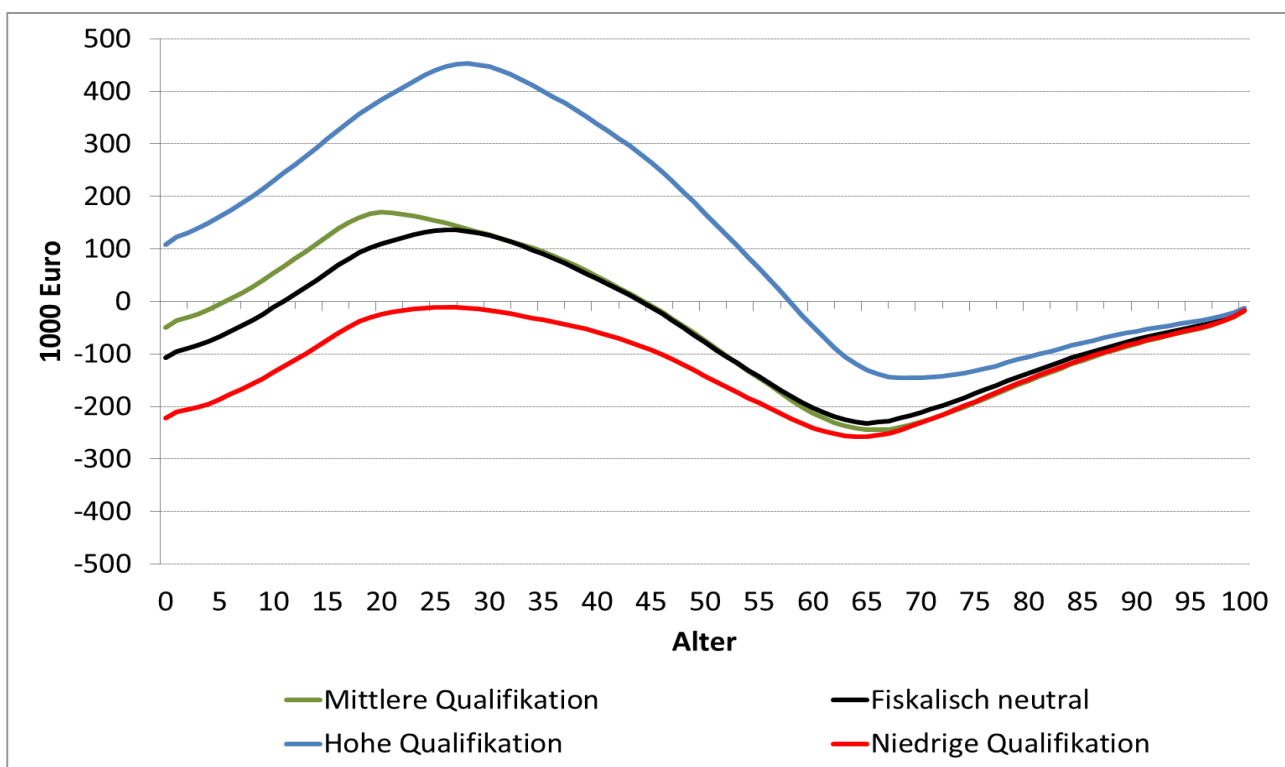
Zu diesem Zweck wird zunächst die Bevölkerung des Jahres 2012 anhand der im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) vorhandenen Zahl der Schul- und Ausbildungsjahre in drei Qualifikationsgruppen eingeteilt.¹⁴ Als niedrig qualifiziert zählen nach der hier verwendeten Klassifikation Personen mit weniger als 10,5 Jahren Bildung, als mittel qualifiziert Personen mit 10,5 bis zwölf

¹⁴ Die Konstruktion dieser Variable beruht auf dem höchsten erreichten Abschluss und nicht auf der tatsächlichen Anzahl der in Schule und Ausbildung verbrachten Jahre. Die gewählte Klassifikation gewährleistet, dass die einzelnen Gruppen eine ähnliche Größe haben, um Fallzahlenprobleme zu verringern.

Jahren Bildung, und als hoch qualifiziert zählen Personen mit mehr als zwölf Jahren Bildung. Für jede Qualifikationsgruppe lassen sich auf Grundlage der im SOEP verfügbaren Informationen altersspezifische Steuer-, Beitrags- und Transferprofile analog zur Vorgehensweise für die deutsche und ausländische Bevölkerung (Abschnitt 3.2.2) konstruieren. Kinder und Jugendliche mit noch nicht abgeschlossener eigener Ausbildung werden in diesem Schritt nach dem Bildungsniveau des Haushaltsvorstands klassifiziert. Die anhand der Individualdaten gewonnenen Zahlungsprofile nach dem Alter werden unter Berücksichtigung des Altersaufbaus der Bevölkerung nach Qualifikation noch so umskaliert, dass sie mit den zugehörigen Aggregaten im öffentlichen Gesamthaushalt (Tabelle 1) konsistent sind. Davon ausgehend lassen sich abschließend durch Kombination mit den (wegen fehlender Daten nicht nach dem Bildungsniveau differenzierten) altersspezifischen Überlebensraten die unter Status-quo-Bedingungen entstehenden Kohortenüberschüsse in Abhängigkeit von der Qualifikation bestimmen.

Die Ergebnisse für den Fall einer künftigen Nettozuwanderung von 200.000 Personen jährlich fasst Abbildung 7 zusammen. Zu Vergleichszwecken ebenfalls dargestellt ist der Verlauf der Kohortenüberschüsse im oben analysierten Szenario (b), also unter der Voraussetzung, dass die altersspezifischen individuellen Nettofinanzierungsbeiträge im Verhältnis 60 zu 40 aus den für die deutsche und ausländische Bevölkerung geschätzten Finanzierungsbeiträgen gemischt sind, wodurch die Nachhaltigkeitslücke im intertemporalen Staatsbudget unverändert bleibt.

Abbildung 7: Kohortenüberschüsse in Abhängigkeit von der Qualifikation nach Alter, Zuwanderungssaldo 200.000 Personen pro Jahr



Darstellung des ZEW. Fiskalisch neutrale Zuwanderung: Szenario mit 200.000 jährlichen Zuwanderern (netto) mit gleicher Nachhaltigkeitslücke wie in einem Szenario ohne Zuwanderung. Niedrige Qualifikation: Schulbildung unter 10,5 Jahre; mittlere Qualifikation: Schulbildung 10,5 bis 12 Jahre; hohe Qualifikation: Schulbildung über 12 Jahre. Kohortenüberschuss: Saldo der Generationenkonten und des Barwerts der über den Lebensverlauf aggregierten nicht als Transfer individuell zurechenbaren staatlichen Ausgaben pro Kopf.

Gegenwartswerte unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Unabhängig vom Qualifikationsniveau zeigt sich das charakteristische Altersmuster der Kohortenüberschüsse, welches der ausschließlich nach vorne gerichteten Berechnungsweise geschuldet ist. Die Unterschiede innerhalb eines Altersjahrgangs in Abhängigkeit von der Qualifikation sind aber teilweise ganz erheblich. In der mittleren Qualifikationsgruppe ist der höchste Kohortenüberschuss bei den 20-Jährigen zu verzeichnen, in der hohen Qualifikationsgruppe vor allem wegen des bildungsbedingt späteren Eintritts in das Erwerbsleben erst mit 28 Jahren. In der niedrigen Qualifikationsgruppe liegt der Hochpunkt des Profils mit 26 Jahren nur wenig früher, woran sich die qualifikationsbedingten Schwierigkeiten beim Erwerbseinstieg zeigen. Die größten Kohortendefizite treten jeweils für die Altersgruppen auf, die kurz hinter dem Eintritt in den Ruhestand stehen. In der Gruppe der Hochqualifizierten erfolgt dies etwas später.

Auffällig ist, dass die Kohortendefizite der mittel und niedrig Qualifizierten bei den im Ruhestand befindlichen Altersjahrgängen nah beieinanderliegen, während die Nettofinanzierungsbeiträge in der Lebensphase in der mittleren Qualifikationsgruppe markant höher sind. Hierin spiegelt sich eine Umverteilung zugunsten der bildungs- und damit einkommensschwächeren Bevölkerungsteile. Die Hochqualifizierten leisten einen deutlich höheren Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten als die übrigen Bevölkerungsteile. Im Maximum ist der Kohortenüberschuss mehr als doppelt so hoch wie bei den Personen mit mittlerer Qualifikation, während die Transfers während der Ruhestandsphase im Minimum rund 40 Prozent geringer sind.

Über den gesamten Lebensverlauf gerechnet entsteht nur bei den Hochqualifizierten ein Kohortenüberschuss. Sie zahlen pro Kopf 108.000 Euro mehr an Steuern und Beiträgen an den Staat, als sie der öffentlichen Hand an Aufwand in Form von individuellen Transfers oder allgemeinen Staatsausgaben verursachen. Bei den Personen mit mittlerer Qualifikation entsteht dagegen bei den gesamten unveränderten fiskalpolitischen Parametern ein Kohortendefizit in Höhe von 48.800 Euro, bei den Geringqualifizierten sogar ein Defizit in Höhe von 221.500 Euro.

In der unteren Qualifikationsgruppe ist für keinen einzigen Altersjahrgang ein Kohortenüberschuss zu verzeichnen. Die fiskalische Position der Geringqualifizierten ist erkennbar schlechter als diejenige der ausländischen Bevölkerung (vgl. Tabelle 4). Wären künftige Zuwanderer ausschließlich gering qualifiziert, würde die fiskalische Gesamtbilanz also ungünstiger ausfallen als im Basis-szenario. Jedoch liegt das Altersprofil der Kohortendefizite für die Ausländer von dem Verlauf für die Geringqualifizierten nicht allzu weit entfernt. Dieser Befund ist wegen der hohen Quote von Geringqualifizierten in der ausländischen Bevölkerungsgruppe kaum überraschend.

Das im Hinblick auf den Beitrag künftiger Zuwanderung zur Nachhaltigkeitslücke fiskalisch neutrale Profil der Kohortenüberschüsse liegt in weiten Teilen sehr nah am Altersprofil für die Bevölkerung mit mittlerer Qualifikation. Dieses liegt allerdings bei den Altersgruppen, die noch nicht voll in das Erwerbsleben eingetreten sind, markant günstiger. Aus der Lage des fiskalisch neutralen Profils ergibt sich eine klare Schlussfolgerung hinsichtlich der fiskalischen Effekte künftiger Zuwanderung. Hätten alle künftigen Zuwanderer mindestens ein mittleres Qualifikationsniveau und würden die dazu gehörenden altersspezifischen Nettzahlungen leisten, würde die Nachhaltigkeitslücke in den

öffentlichen Finanzen im Vergleich zu einem Szenario ohne Wanderungen kleiner werden. Die hiermit verbundene Verbesserung würde die Entlastung der einheimischen Bevölkerung noch verstärken, die sich demografisch über die Wirkung der Zuwanderung auf die Bevölkerungsgröße vermittelt.

Tabelle 7: Nachhaltigkeitslücke und fiskalischer Konsolidierungsbedarf in Abhängigkeit von der Qualifikationsstruktur künftiger Zuwanderer, Zuwanderungssaldo 200.000 Personen pro Jahr

Szenario	Nachhaltigkeitslücke	Konsolidierungsbedarf		
		BIP	Steuern und Transfers	Pauschalbetrag (Euro)
Keine Wanderungen	146.6	3.3	4.3	1082
200.000 Zuwanderer (netto) p.a., Qualifikation einheitlich				
mittel	140.7	2.5	3.3	818
hoch	3.4	0.1	0.1	20
200.000 Zuwanderer (netto) p.a., Qualifikation gemischt				
0% niedrig, 50% mittel, 50% hoch	72.1	1.3	1.7	419
0% niedrig, 70% mittel, 30% hoch	99.6	1.8	2.3	579
20% niedrig, 50% mittel, 30% hoch	116.2	2.1	2.7	676
20% niedrig, 70% mittel, 10% hoch	143.7	2.6	3.4	835
wie Bevölkerungsdurchschnitt 2012	126.3	2.2	2.9	735

Nachhaltigkeitslücke: Staatsschuld des Basisjahres zuzüglich Gegenwartswert der Summe der künftigen Primärsalden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Konsolidierungsbedarf: unmittelbar und dauerhaft erforderliche Anpassungen an den intertemporalen Budgetausgleich: (1) BIP: jährliche Verminderung des Primärdefizits in Prozent des BIP; (2) Einnahmen und Ausgaben: prozentuale dauerhafte Anhebung aller Einnahmen und Absenkung aller öffentlichen Ausgaben; (3) Pauschalbetrag: zusätzliche Steuerzahlung pro Kopf und Jahr in Euro. Unterstellte Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Diese Aussage wird durch eine Nachhaltigkeitsanalyse für zwei stilisierte Szenarien gestützt, die von einem Wanderungssaldo von 200.000 Personen jährlich ausgehen und zudem unterstellen, dass künftige Zuwanderer durchweg ein mittleres Qualifikationsniveau oder durchweg ein hohes Qualifikationsniveau aufweisen. Tabelle 7 veranschaulicht im oberen Teil die sich unter diesen Voraussetzungen ergebenden fiskalischen Effekte der künftigen Zuwanderung.

Erwartungsgemäß sind die Resultate in beiden Szenarien günstiger als im zuvor untersuchten Szenario (b) fiskalisch neutraler Kohortenüberschüsse der künftigen Zuwanderer. Würden sich die Wanderungen bei gegebener Altersstruktur und gegebenem Umfang der Nettozuwanderung ausschließlich im mittleren Qualifikationsbereich abspielen, fällt die Nachhaltigkeitslücke gegenüber einer Konstellation ohne Zuwanderung um 5,9 Prozentpunkte kleiner aus. Der Betrag, der von der Bevölkerung pro Kopf und Jahr getragen werden muss, um das Staatsbudget langfristig in der Balance zu halten, vermindert sich um 264 Euro. Zieht man davon den zuvor ermittelten Entlastungseffekt durch die zuwanderungsbedingte Veränderung der Bevölkerungsgröße ab, ist mit Zuwanderung auf ausschließlich mittlerer Qualifikationsebene ein struktureller pauschaler Entlastungseffekt von 39 Euro verbunden.

Ein sehr günstiges Bild erhält man für den Fall, dass in Zukunft ausschließlich Hochqualifizierte wandern.¹⁵ Unter dieser Voraussetzung würde die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen praktisch verschwinden. Die zum intertemporalen Budgetausgleich notwendige Verbesserung der jährlichen Primärsalden beläuft sich auf gerade einmal 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Umgerechnet auf einen jährlichen Pauschalbetrag, beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke auf nur noch 20 Euro. Diese Konstellation veranschaulicht, dass es prinzipiell möglich wäre, die fiskalische Nachhaltigkeit ausschließlich durch Zuwanderung zu sichern. Hierbei handelt es sich jedoch um einen Extremfall, der empirisch gesehen keine Realisierungschancen hat. Wie die Zusammensetzung der globalen Wanderungsströme zeigt, ist davon auszugehen, dass die Wanderungssalden selbst bei gut funktionierender humankapital- und arbeitsmarktorientierter Steuerung eine Mischung von Personen mit unterschiedlichen Qualifikationsniveaus enthalten (Artuc et al. 2014).

Im unteren Abschnitt von Tabelle 7 werden daher die fiskalischen Effekte einer Reihe von Szenarien betrachtet, die von gemischten Qualifikationen der künftigen Zuwanderer ausgehen. In allen Konstellationen entlastet Zuwanderung fiskalisch betrachtet die einheimische Bevölkerung, wobei der Grad der Entlastung mit dem unterstellten durchschnittlichen Qualifikationsniveau zunimmt. Szenarien, in denen die Zuwanderung von Geringqualifizierten auf null gesetzt wird, liefern die günstigsten Ergebnisse, weil auf dieser Qualifikationsstufe, wie in Abbildung 7 gezeigt, unabhängig vom Alter über den weiteren Lebensverlauf Kohortendefizite anfallen.

In der ungünstigsten der untersuchten Konstellationen sind von den Zuwanderern 20 Prozent gering, 70 Prozent mittel und zehn Prozent hoch qualifiziert. Diese Qualifikationsstruktur lässt die Tragfähigkeitslücke gegenüber einer Entwicklung ohne Wanderungsbewegungen nahezu unverändert. Es kommt also fast ausschließlich der demografische Entlastungseffekt zum Tragen. Hebt man den Anteil der Hochqualifizierten zulasten der Personengruppe mit mittlerer Qualifikation auf 30 Prozent an, reduziert sich die Nachhaltigkeitslücke dagegen spürbar. Die Reduktion um 30,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vermindert die jährliche Pauschalbelastung für den intertemporalen Budgetausgleich um gut 400 Euro.

Die zuletzt betrachtete Mischung der Qualifikationsstufen ist etwas günstiger als die Qualifikationsstruktur, die bei der im Ausgangsjahr 2012 in Deutschland lebenden Bevölkerung anzutreffen ist. Nimmt man diese als Referenz und unterstellt, dass die künftigen Zuwanderer in jeder Altersgruppe dieselbe Mischung an Qualifikationen aufweisen wie der Ausgangsbestand der Bevölkerung, beläuft sich die Verbesserung der Tragfähigkeitslücke auf 20,3 Prozentpunkte oder umgerechnet knapp 350 Euro pro Kopf und Jahr.

Insgesamt verdeutlichen diese Variationsrechnungen, dass ein breites Spektrum an Qualifikationsstrukturen künftiger Zuwanderung mit einer fiskalischen Entlastung der einheimischen Bevölkerung verbunden ist. Die für eine entlastende Wirkung erforderlichen Qualifikationsmischungen liegen insbesondere bei einer an Humankapital- und Arbeitsmarktkriterien ausgerichteten Steuerung ökonomisch motivierter Zuwanderung gut im Bereich des Möglichen.

¹⁵ In dieser Konstellation würde das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Bevölkerung zuwanderungsbedingt spürbar steigen. Dies könnte zu einer höheren Pro-Kopf-Wachstumsrate und auf diese Weise zu weiteren Entlastungen der öffentlichen Hand führen. Rückkopplungen dieser Art bleiben, den Konventionen der Generationenbilanzierung folgend, hier wie im Rest der Studie ausgeblendet.

5.3 Internationaler Vergleich

Die qualitativen Befunde dieser Studie zur fiskalischen Gesamtbilanz künftiger Zuwanderung decken sich gut mit den Ergebnissen für andere Länder.¹⁶ Danach bedeutet die Zuwanderung von Geringqualifizierten in der Tendenz alles in allem eine fiskalische Belastung, während Zuwanderer, die dem Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung ähneln oder sogar höher qualifiziert sind, auf Dauer eine spürbare fiskalische Entlastung hervorrufen.

Zudem fallen die gemessenen fiskalischen Effekte künftiger Zuwanderung systematisch größer aus, wenn man die vorhandenen Probleme mit der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen mit in Rechnung stellt. In diesem Punkt erscheint die deutsche Lage in internationaler Perspektive allerdings in zweierlei Hinsicht besonders. Auf der einen Seite würde in Deutschland der Prozess der Bevölkerungsschrumpfung ohne Zuwanderung in den kommenden Jahren schärfer verlaufen als in anderen Ländern, sodass die über die Bevölkerungsgröße wirkende Entlastung vergleichsweise bedeutsam ist.

Auf der anderen Seite weist Deutschland infolge der Haushaltskonsolidierung der letzten Jahre und den verabschiedeten Reformen zur langfristigen Stabilisierung der Rentenfinanzen inzwischen im internationalen Vergleich eine relativ kleine Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen auf. Die Tatsache, dass deswegen in Zukunft ein verhältnismäßig geringer Anpassungsbedarf auf dem Gebiet der Fiskalpolitik besteht, dämpft die Entlastungseffekte der Zuwanderung für die einheimische Bevölkerung.

6 Zentrale Erkenntnisse

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Kontroversen um Deutschland als Zuwanderungsland analysiert diese Studie mit den Instrumenten der Generationenbilanzierung, ob Einwanderer die öffentlichen Haushalte in Deutschland belasten oder entlasten. Sie behandelt zwei Fragenkomplexe, die sich auf unterschiedliche Personenkreise beziehen und deshalb im Hinblick auf die Zuwanderungspolitische Debatte klar voneinander zu trennen sind.

Der erste Fragenkomplex fokussiert die heute in Deutschland lebenden Ausländer: Nimmt diese Bevölkerungsgruppe, in der sich die Wanderungsgeschichte der letzten Jahrzehnte spiegelt, mehr öffentliche Sozialleistungen in Anspruch, als sie an Steuern und Beiträgen zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beiträgt? Wie verhält es sich mit ihren Nachkommen? Und welche Bedeutung hat Integrationspolitik für die fiskalische Bilanz der ausländischen Wohnbevölkerung?

Der zweite Fragenkomplex richtet sich auf die potenziellen fiskalischen Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland: Welchen Beitrag kann Migration leisten, um die öffentlichen Haushalte, die infolge des demografischen Wandels unter Druck geraten, zu stabilisieren? Und welche Bedeutung hat eine gezielte Steuerung ökonomisch motivierter Zuwanderung für die Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen?

¹⁶ Vgl. etwa Mayr (2005) für Österreich, Barrett und McCarthy (2007) für Irland, Roodenburg et al. (2003) für die Niederlande sowie Schou (2004) für Dänemark.

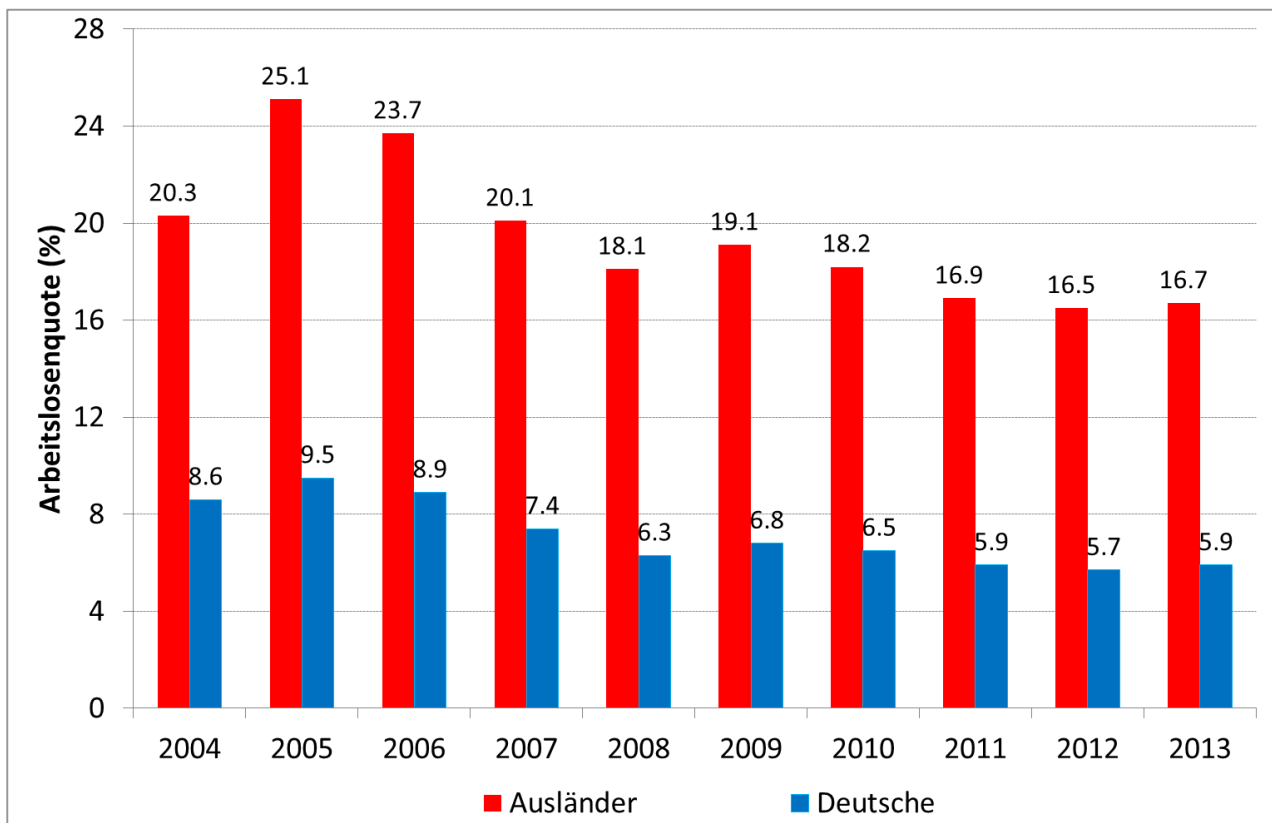
Laufende Nettosteuerzahlungen der ausländischen Wohnbevölkerung

Bilanziert man die laufenden Zahlungsströme, die zwischen Bürgern und öffentlichen Kassen hin und her fließen, überstiegen die von der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahr 2012 gezahlten Steuern und Sozialbeiträge den Wert der in Anspruch genommenen öffentlichen Sozialleistungen. Die rund 6,6 Millionen Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zahlten insgesamt über 22 Mrd. Euro mehr an den Staat, als sie in Form von individuellen Transfers – hierzu zählen die Leistungen der gesetzlichen Sozialversicherungen, der sozialen Existenzsicherung und die öffentlich finanzierte Bildung – zurückerhielten. Dies entspricht einem laufenden Überschuss von 3.300 Euro je Ausländer.

Dabei ist die fiskalische Position der ausländischen Wohnbevölkerung, die nach wie vor durch die in den 1960er- und 1970er-Jahren angeworbenen gering qualifizierten Gastarbeiter und deren Familien in der ersten und zweiten Generation geprägt wird, vor allem im Erwerbsalter spürbar ungünstiger als bei der deutschen Bevölkerung. Eine niedrigere Beschäftigungsquote und niedrigere Löhne schlagen sich auf der einen Seite in geringeren Steuer- und Beitragszahlungen an die öffentliche Hand nieder. Auf der anderen Seite führen sie zu markant höheren Pro-Kopf-Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die soziale Existenzsicherung. Die mit niedrigerem Erwerbs- und Kapitaleinkommen verbundene schlechtere fiskalische Position wird durch die deutlich jüngere Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung jedoch zu einem Gutteil aufgewogen. So zählte im Jahr 2012 weniger als jeder siebte Ausländer, aber mehr als jeder fünfte Deutsche, zu den älteren Jahrgängen, bei denen der Wert der laufenden Sozialleistungen im Durchschnitt höher ist als die gezahlten Steuern und Beiträge.

Die für diese Studie mit den neuesten verfügbaren Bevölkerungs- und fiskalischen Daten durchgeführte Steuer-Transfer-Rechnung bestätigt die Ergebnisse vergleichbarer früherer Untersuchungen, nach denen die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland den laufenden öffentlichen Haushalten im Durchschnitt weniger entnimmt, als sie selbst einbezahlt. Die aktuelle Schätzung der Nettoeinzahlungen pro Kopf fällt nominal um 1.300 Euro und 1.400 Euro besser aus als in den Rechnungen von Bonin (2006) für das Jahr 2004 und von Hagist et al. (2008) für das Jahr 2006.

Ein zentraler Treiber dieser auch inflationsbereinigt markanten Verbesserung ist der zwischenzeitlich erreichte Umschwung am Arbeitsmarkt, durch den die Beschäftigtenzahlen in Deutschland bei rückläufiger Arbeitslosigkeit bis auf ein Rekordniveau gestiegen sind. Diese positive Entwicklung ist auch an der ausländischen Bevölkerung nicht spurlos vorübergegangen (Abbildung 8). Zwar liegt die Arbeitslosenrate der Ausländer derzeit immer noch 10,8 Prozentpunkte über der der Deutschen; gegenüber dem Jahr 2005, das den Wendepunkt am deutschen Arbeitsmarkt markiert, ist sie heute aber um gut ein Drittel niedriger. Im Ergebnis haben sich die gezahlten Steuern und Beiträge auf Erwerbseinkommen verbessert, während weniger Transfers zur finanziellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen werden.

Abbildung 8: Arbeitslosenraten von Ausländern und Deutschen 2004–2013

Darstellung des ZEW. Arbeitslosenquote bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen.

Daten: Bundesagentur für Arbeit (2014).

Internationaler Vergleich

Wie ein Vergleich etwa mit Frankreich oder den Niederlanden zeigt, ist der aktuell hohe Beschäftigungsstand in Deutschland einer der Gründe, warum die Steuer-Transfer-Bilanz der hierzulande lebenden Ausländer trotz ihrer oft geringen Qualifikation und der daraus resultierenden Nachteile am Arbeitsmarkt günstig ausfällt. Ein weiterer Vorteil Deutschlands ist die relativ lange Aufenthaltsdauer der durch den Gastarbeiterzuzug geprägten ausländischen Wohnbevölkerung, sodass die Integration hier weiter fortgeschritten ist. Schließlich spielt die spezifische Struktur des Steuer- und Transfersystems, insbesondere der Rentenversicherung, eine Rolle. Durch die beitragsbezogene Rente ziehen die niedrigeren Beitragszahlungen der Ausländer ein niedrigeres individuelles Rentenniveau nach sich, sodass die fiskalische Bilanz besser ist als in Systemen mit bedeutsamen steuerfinanzierten Grundrenten.

Generationenbilanz der ausländischen Wohnbevölkerung

Das Ergebnis, dass der Fiskus an die bereits in Deutschland lebenden Ausländer weniger an Sozialtransfers ausbezahlt, als er an Steuern und Beiträgen von ihnen einnimmt, bleibt auch dann bestehen, wenn man in Rechnung stellt, dass (auch) dieser Bevölkerungsteil altert, sodass es zukünftig mit fortschreitendem Eintritt in den Ruhestand mehr und mehr ausländische Nettotransferempfänger geben wird. Addiert man die Steuern, Beiträge und Sozialtransfers auf, die für die ausländische Wohnbevölkerung des Jahres 2012 bei unveränderten wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen bis an deren Lebensende anfallen werden, kommt man auf eine Nettzahlung im Barwert von 22.300 Euro je Ausländer. In der Vergleichsstudie von Bonin (2006)

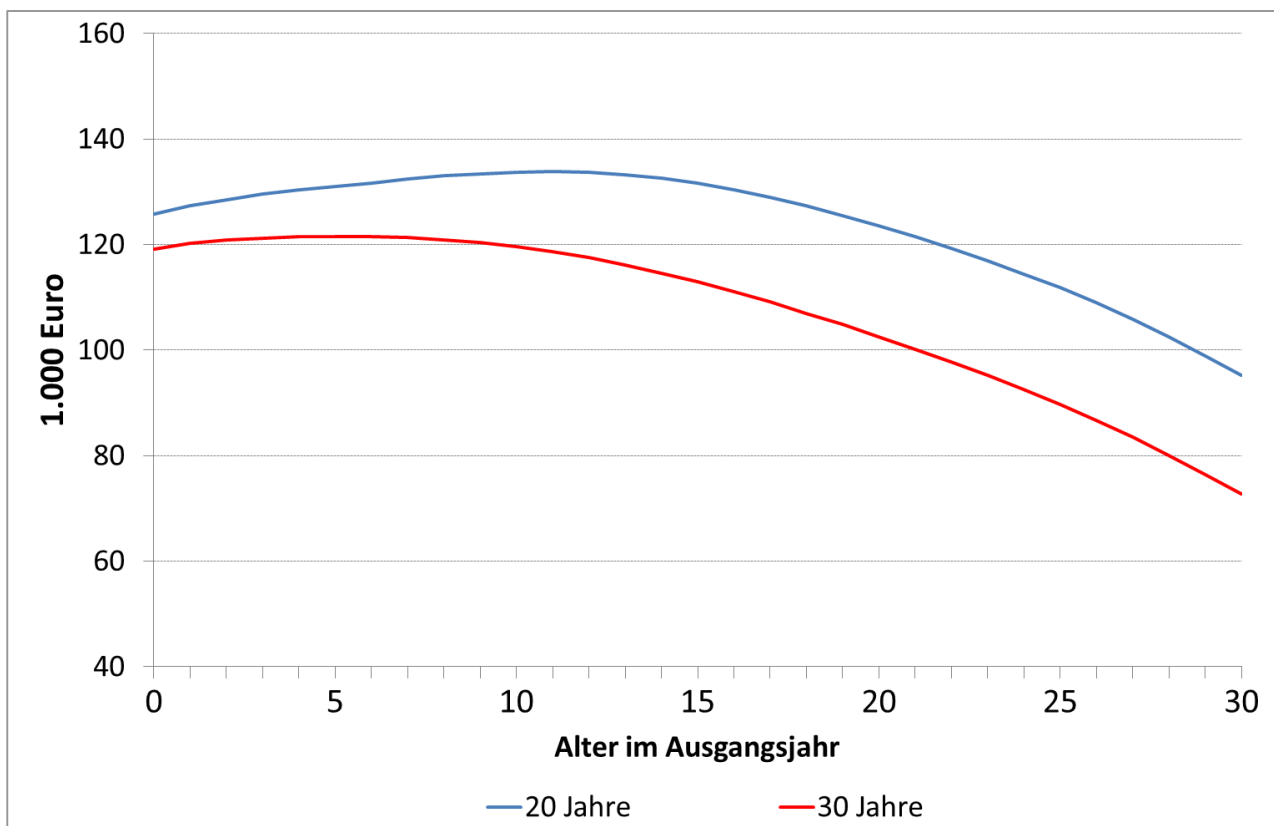
mit Daten von 2004 liegt dieser Wert noch bei 11.600 Euro. Auch bei einer langfristig nach vorne schauenden Rechnung schlägt sich die in den letzten Jahren verringerte Arbeitslosigkeit der Ausländer also deutlich positiv nieder.

In der Summe werden die Ausländer, die 2012 in Deutschland lebten, in ihrer verbleibenden Lebensspanne im Gegenwartswert noch 147,9 Mrd. Euro mehr an Steuern und Beiträgen zahlen, als sie an Sozialtransfers in Anspruch nehmen. Dieser Schätzwert ist um gut drei Viertel höher als der von Bonin (2006) für das Jahr 2004 ermittelte Wert, obwohl in der aktuellen Rechnung die ausländische Bevölkerung infolge der jüngsten Bestandskorrektur durch den Zensus um gut acht Prozent kleiner ist.

Entgangene Einnahmen durch unvollständige Integration

Angesichts dieser positiven Resultate sollte nicht übersehen werden, dass dem Fiskus per Saldo erhebliche Einnahmen entgehen, weil die bei uns lebenden Ausländer infolge niedrigerer Einkommen und Vermögen im Mittel derzeit eine deutlich schlechtere Zahlungsposition einnehmen als Deutsche. Dies zeigt eine kontrafaktische Rechnung: Würde jeder zweite Ausländer dieselben fiskalischen Merkmale wie der Durchschnitt der deutschen Wohnbevölkerung aufweisen, wäre der über den verbleibenden Lebensverlauf der aktuellen Generationen auflaufende Überschuss der Steuern und Beiträge über die Sozialleistungen annähernd viermal so groß.

Abbildung 9: Nettozusatzleistungen für den Staat je Ausländer durch vollständige Integration, in Abhängigkeit von Alter und Dauer der Integration



Darstellung des ZEW. Kumulierter Gegenwartswert bis an das Lebensende. Berechnung unter der Voraussetzung, dass Ausländer innerhalb von 20 (30) Jahren das durchschnittliche Zahlungsniveau von gleichaltrigen Deutschen erreichen. Nicht angepasst werden Kapitalsteuerzahlungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Welche fiskalischen Erträge sich erzielen lassen, wenn es gelingt, die unvollständige wirtschaftliche Integration zumindest bei den jüngeren Ausländern zu überwinden, zeigen die Ergebnisse in Abbildung 9. Unterstellt man, dass sich im Lebensverlauf der 2012 unter 30-Jährigen das Niveau der Steuer- und Beitragszahlungen über einen Zeitraum von 30 Jahren weitgehend – das heißt mit Ausnahme der vermögensabhängigen Kapitalsteuern – und das der in Anspruch genommenen Sozialleistungen vollständig an die Werte gleichaltriger Deutscher anpasst, errechnen sich für den Fiskus Nettozusatzeneinnahmen im heutigen Gesamtwert von 22 Mrd. Euro bzw. knapp 100.000 Euro für jeden jungen Ausländer. Vollzieht sich dieser Anpassungsprozess schon innerhalb von 20 Jahren, kommt man sogar auf Mehreinnahmen im Gesamtwert von über 26 Mrd. Euro bzw. 118.400 Euro pro Kopf.

Dies zeigt: Verstärkte – und erfolgreiche – Maßnahmen zur wirtschaftlichen Integration, die auf die jungen in Deutschland lebenden Ausländer fokussieren, können sich für die öffentliche Hand über höhere individuelle Nettosteuerzahlungen auf lange Frist amortisieren. Ein wirksamer Schlüssel, um die systematischen Nachteile der jungen Ausländergenerationen am deutschen Arbeitsmarkt auf Dauer zu überwinden, ist der Bildungsaufstieg.

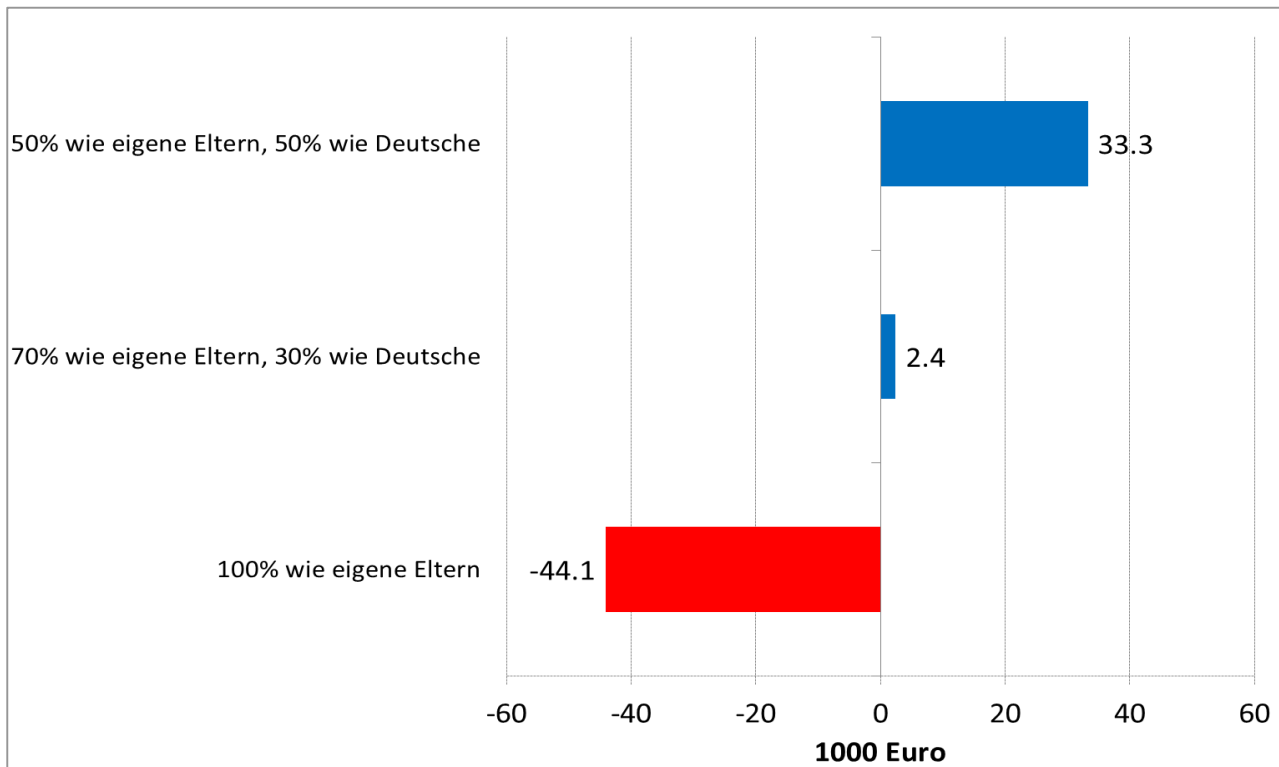
Steuer-Transfer-Bilanz der nachwachsenden Ausländergenerationen

Diese Diagnose gilt auch und insbesondere für die in Deutschland neu geborenen Ausländerkinder. Verhielten sich diese vollständig wie ihre Eltern, würden sie, wie eine unter Status-quo-Bedingungen erstellte Generationenbilanz zeigt, zu einer Belastung für den Sozialstaat. Im Mittel nähme ein 2012 geborenes Ausländerkind über den gesamten Lebensverlauf gerechnet im Barwert 44.100 Euro mehr an Sozialleistungen in Anspruch, als es in Form von Steuern und Beiträgen an den Staat zahlen würde (Abbildung 10).

Damit es nicht zu einer solchen Belastung der öffentlichen Kassen kommt, müssen sich mindestens 30 Prozent der Ausländerkinder über ihren weiteren Lebensverlauf so verhalten wie Deutsche, wenn die übrigen 70 Prozent sich genauso verhalten wie ihre Eltern. In dieser Konstellation erreicht die individuelle Steuer-Transfer-Bilanz über den Lebensverlauf im Durchschnitt mit 2.400 Euro einen eben positiven Barwert. Die nachwachsenden Ausländergenerationen würden den Sozialstaat also weder substantiell belasten noch substantiell entlasten.

Erst wenn ein noch höherer Anteil der Kinder dem Verhalten der Deutschen folgt und nicht dem ihrer Eltern, erbringen nicht nur die bereits heute lebenden, sondern auch die künftigen Ausländergenerationen einen substantiellen Nettofinanzierungsbeitrag für den Staat. Wenn sich beispielsweise die 2012 geborenen Ausländerkinder zur Hälfte an das Verhalten der Deutschen anpassen, übersteigen ihre künftigen Steuer- und Beitragszahlungen die bis an das Lebensende in Anspruch genommenen Sozialtransfers um 33.300 Euro.

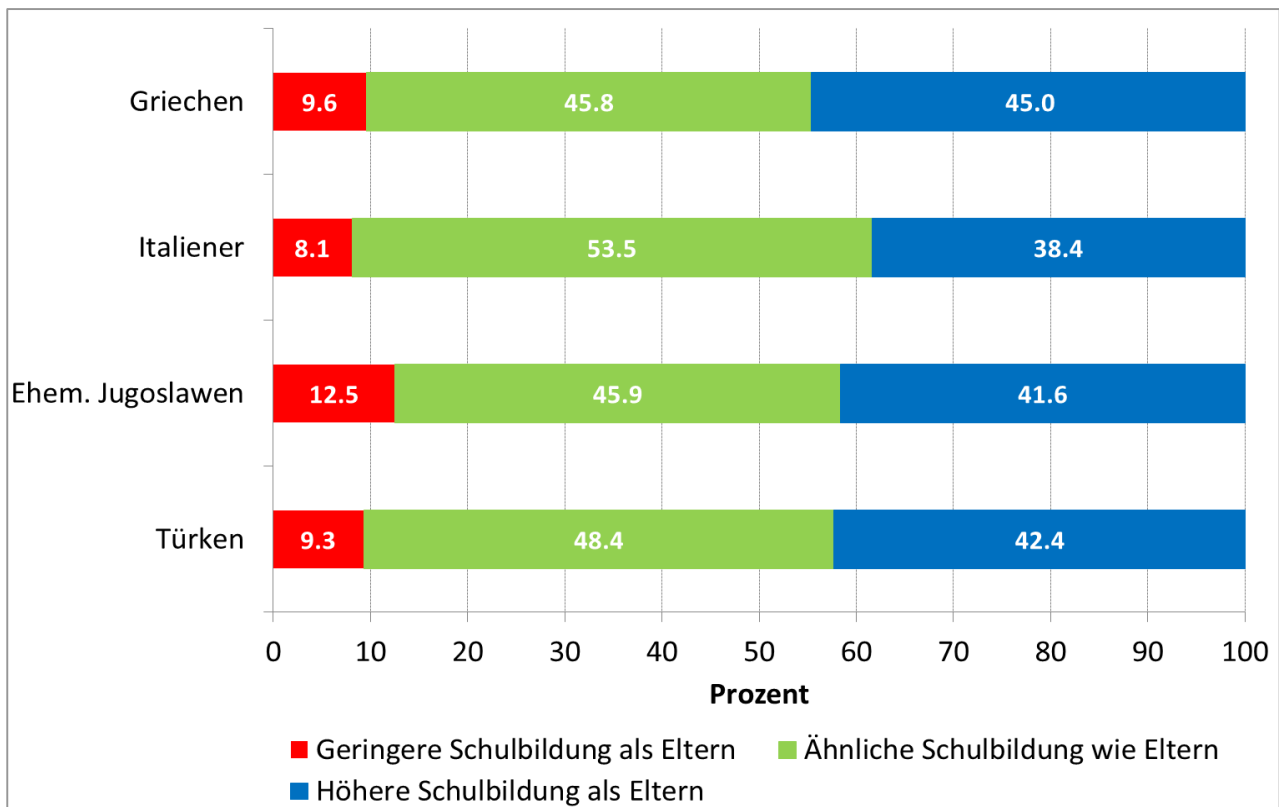
Abbildung 10: Steuer-Transfer-Bilanz über den gesamten Lebensverlauf von 2012 geborenen Ausländerkindern, in Abhängigkeit vom Grad der Anpassung an das Verhalten von Deutschen



Darstellung des ZEW. Summe der bis an das Lebensende gezahlten Steuern und Beiträge abzüglich der in Anspruch genommenen Sozialleistungen. Gegenwartswert unter Annahme einer Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme mit einheitlich 1,5% p.a.; darüber hinaus Anpassung der altersspezifischen Nettosteuerzahlungen zur Abbildung der Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die schrittweise Erhöhung des Rentenzugangsalters bis zum Jahr 2030 („Rente mit 67“) und des Nachhaltigkeitsfaktors auf das Rentenniveau. Bevölkerungsszenario ohne Wanderungsbewegungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dass bereits das mittlere der drei untersuchten Integrationsszenarien keineswegs unrealistisch ist, legen Untersuchungen zum Bildungsaufstieg von Ausländerkindern in Deutschland nahe. So kommt Gostomski (2010) in einer Untersuchung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge für die fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen zu dem Ergebnis, dass über 40 Prozent der Kinder eine höhere Schulbildung als ihre Eltern erreichen. Da die untersuchte Elterngeneration infolge der Gastarbeitereinwanderung meist gering qualifiziert ist, schaffen also nicht wenige in der nächsten Generation den Bildungsaufstieg zumindest bis auf mittleres Niveau. Und bei Personen im mittleren Qualifikationssegment – dies zeigt eine Generationenbilanz nach Bildungsgrad – übersteigt die durchschnittliche Summe der Steuer- und Beitragszahlungen über den gesamten Lebensverlauf gerechnet die vom Staat erhaltenen Sozialleistungen deutlich.

Abbildung 11: Schulbildungsunterschiede bei Eltern und Kindern der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen

Darstellung des ZEW.

Quelle: Gostomski (2010).

Implizite Finanzierungsdefizite und fehlende fiskalische Nachhaltigkeit

Der Überschuss der von heutigen und künftigen Ausländergenerationen insgesamt gezahlten Steuern und Beiträge über die empfangenen Sozialtransfers ist allerdings bei Weitem nicht groß genug, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, das heißt die auf Dauer unveränderte Fortführung der derzeit gesetzten staatlichen Einnahmen- und Ausgabenparameter, zu gewährleisten. Stellt man den Ausländern gemäß ihrem Bevölkerungsanteil einen Anteil an den allgemeinen Staatsausgaben – Verteidigung, Straßenbau etc. – in Rechnung, gerät ihre fiskalische Bilanz ins Defizit.

Pro Kopf beträgt dieses implizite Finanzierungsdefizit 79.100 Euro je Ausländer. Auch bei den Deutschen ergibt sich bei dieser umfassend vorausschauenden Rechnung ein solcher Fehlbetrag. Mit 3.100 Euro pro Kopf der deutschen Wohnbevölkerung fällt er wegen der besseren Steuer-Transferbilanz dieses Bevölkerungsteils allerdings markant niedriger aus. Addiert man die mit allen heutigen und künftigen Generationen verbundenen impliziten Finanzierungssalden auf, zeigt sich, dass in Deutschland der langfristige Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte mit knapp 147 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich höher ist, als es der Wert der expliziten Staatsschuld im Jahr 2012 von rund 78 Prozent des Bruttoinlandsprodukts anzeigt.

Um die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen zu beseitigen, muss die Politik früher oder später Korrekturen an den derzeit gültigen Parametern vornehmen. Möglichkeiten dafür bestehen in einer Anhebung der Steuersätze, einer Absenkung der Sozialtransfers oder einer Verringerung der allgemeinen, nicht individuell zurechenbaren Staatsausgaben. Je nachdem, wie die erforderliche

Anpassung vorstättengeht, verändern sich die langfristigen Finanzierungsbeiträge von Ausländern und Deutschen in unterschiedlicher Weise. Deswegen lässt sich der künftige Gesamtbeitrag der beiden Bevölkerungsteile zu den öffentlichen Haushalten letztlich nicht endgültig abschätzen.

Geht man von der stark stilisierten Annahme aus, dass die Finanzierungslücke im intertemporalen Staatshaushalt durch eine sofortige und permanente Verringerung des Pro-Kopf-Aufwands für die allgemeinen Staatsausgaben bzw. die Einführung einer Kopfsteuer geschlossen wird, verringert sich das den heute lebenden Ausländern zugerechnete implizite Finanzierungsdefizit um knapp 45 Prozent auf 43.700 Euro pro Kopf. Ein solches Defizit wäre mit einer nachhaltigen Fiskalpolitik vereinbar, allerdings müsste die deutsche Bevölkerungsgruppe dafür einen positiven Finanzierungsbeitrag erbringen.

Allerdings ist dieses Umverteilungsergebnis mit äußerster Vorsicht zu interpretieren. Würde die öffentliche Hand, statt die nicht spezifisch zuzuordnenden Staatsausgaben abzusenken, die erforderlichen Anpassungen stark auf jüngere Jahrgänge oder die Transferempfänger konzentrieren, könnte die Umverteilung zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen auch in die entgegengesetzte Richtung verlaufen.

Fiskalische Nachhaltigkeit und künftige Zuwanderung

Angesichts der fehlenden Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland stellt sich die Frage, ob künftige Zuwanderung einen positiven fiskalischen Ertrag bringen und damit die einheimische Bevölkerung – Deutsche wie Ausländer – langfristig entlasten kann. Weil das vergangene Wanderungsgeschehen eine schlechte Basis für Prognosen abgibt, lässt sich diese Frage nur beantworten, indem man Setzungen zur sozio-demografischen Struktur der künftig nach Deutschland kommenden Migranten vornimmt. Dies führt zu Wenn-dann-Aussagen, in denen implizit die künftig praktizierte Zuwanderungspolitik enthalten ist.

Der unmittelbare fiskalische Ertrag künftiger Zuwanderung hängt davon ab, wie viel Steuern und Beiträge die kommenden Einwanderer zahlen und welche staatlichen Leistungen sie in Anspruch nehmen werden. Darüber hinaus bringt Zuwanderung jedoch bei nicht nachhaltigen Staatsfinanzen einen indirekten, demografischen Ertrag: Die Aufnahmegesellschaft profitiert, weil die Last notwendiger Anpassungsmaßnahmen, um den Staatshaushalt langfristig tragfähig zu machen, auf mehr Schultern verteilt werden kann.

Fiskalische Erträge bei mittlerer Qualifikation der Zuwanderer

Wie die Ergebnisse dieser Studie zeigen, ist die Voraussetzung für einen positiven Effekt künftiger Zuwanderung in der Gesamtbilanz der öffentlichen Haushalte, dass die in Zukunft nach Deutschland kommenden Migranten ein mittleres Qualifikationsniveau erreichen. Damit wäre der künftige Strom der Zuwanderer deutlich besser qualifiziert als der aktuelle ausländische Bevölkerungsbestand, aber nicht besser als der aktuelle Bevölkerungsdurchschnitt in Deutschland insgesamt.

Unterstellt man ein Szenario, in dem alle künftigen Zuwanderer ein Qualifikationsniveau haben, das zu einer beruflichen Ausbildung äquivalent ist und in dem per Saldo 200.000 Menschen jährlich einwandern, ist der direkte fiskalische Beitrag der ersten und aller folgenden Generationen nahe null. Die den Zuwanderern individuell zurechenbaren Nettosteuerzahlungen sind zwar insgesamt deutlich positiv – jeder Zuwanderer der ersten Generation zahlt im Lauf der in Deutschland verbrachten Lebensspanne durchschnittlich rund 100.000 Euro mehr an Steuern und Beiträgen an den

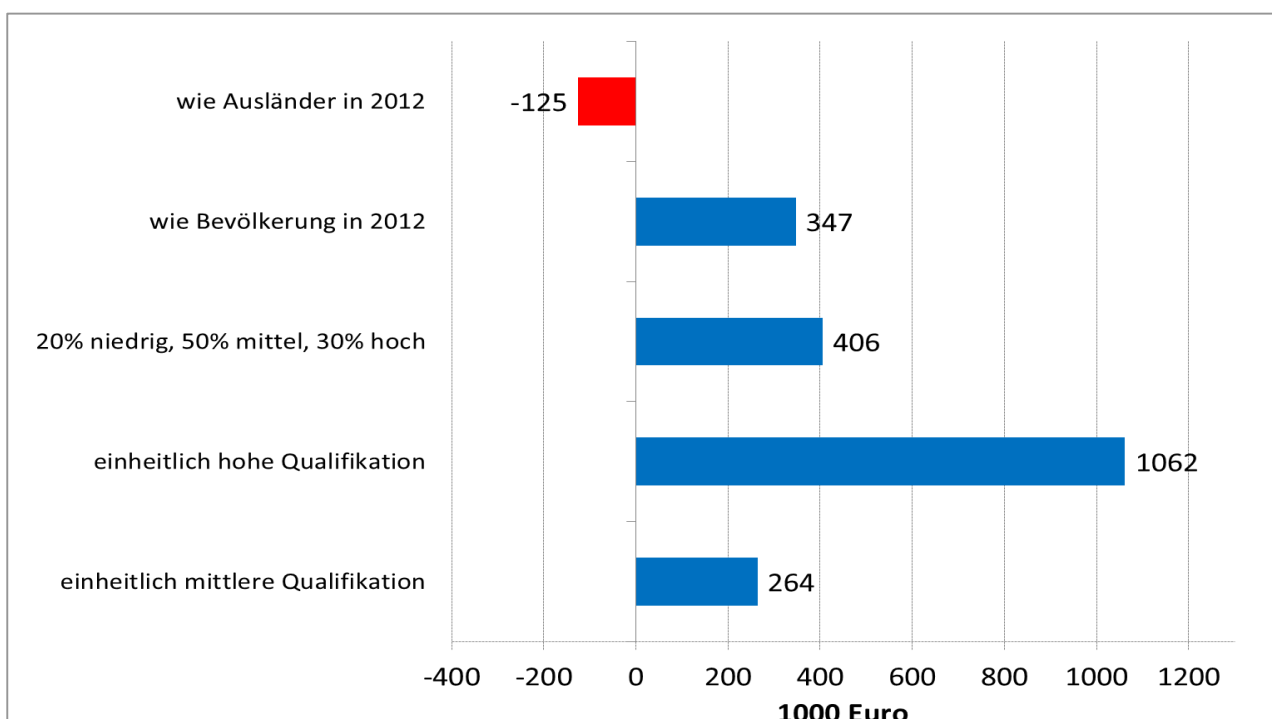
Staat, als in Form von Sozialtransfers an ihn zurückfließen –, doch diese Zusatzeinnahmen für den Fiskus reichen gerade aus, um die zusätzlichen allgemeinen öffentlichen Ausgaben zu finanzieren, die sich aus der zuwanderungsbedingt wachsenden Bevölkerungsgröße ergeben. Die Zunahme der Bevölkerung bringt den Einheimischen zugleich aber auch Entlastung. Weil sich die quasi unveränderte Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Haushalten auf mehr Personen verteilt, reduziert sich der jährliche Konsolidierungsbetrag pro Kopf infolge der Zuwanderung um 264 Euro.

Bedeutung der Qualifikationsstruktur

Variationen der für künftige Zuwanderer unterstellten Qualifikationsstruktur veranschaulichen, dass es sich lohnt, in die sorgfältige Steuerung der Zuwanderung nach humankapitalorientierten Kriterien zu investieren (Abbildung 12). Im ungünstigen Extremfall, dass künftige Zuwanderer durchweg so qualifiziert wären wie der Durchschnitt der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahr 2012, würde die einheimische Bevölkerung durch weitere Zuwanderung belastet. Zwar wirkt der demografische Entlastungseffekt auch hier; die Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen Haushalten wächst aber wegen der im Vergleich zu den Einheimischen ungünstigen fiskalischen Position der Migranten so weit an, dass jeder Bürger zur Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit pro Kopf und Jahr 125 Euro mehr beitragen müsste als im Referenzfall einer Bevölkerungsentwicklung ohne Zuwanderung.

In der anderen Richtung kommt es zu einer über den rein demografischen Effekt hinausgehenden Entlastung, sobald die Mischung der Zuwanderung im Durchschnitt ein besseres als mittleres Niveau erreicht. Die individuellen Nettofinanzierungsbeiträge der Zuwanderer und der ihnen nachfolgenden Generationen werden dann so groß, dass sich die Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen Haushalten verkleinert. Annähernd zum Verschwinden gebracht wird sie allerdings nur in dem sehr unwahrscheinlichen Szenario, dass in Zukunft jedes Jahr 200.000 Personen netto zuwandern, die ausschließlich ein akademisches Qualifikationsniveau mitbringen.

Abbildung 12: Fiskalische Entlastung der Bevölkerung pro Kopf und Jahr bei Nettozuzug von 200.000 Personen jährlich, in Abhängigkeit von der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer, in 1.000 Euro

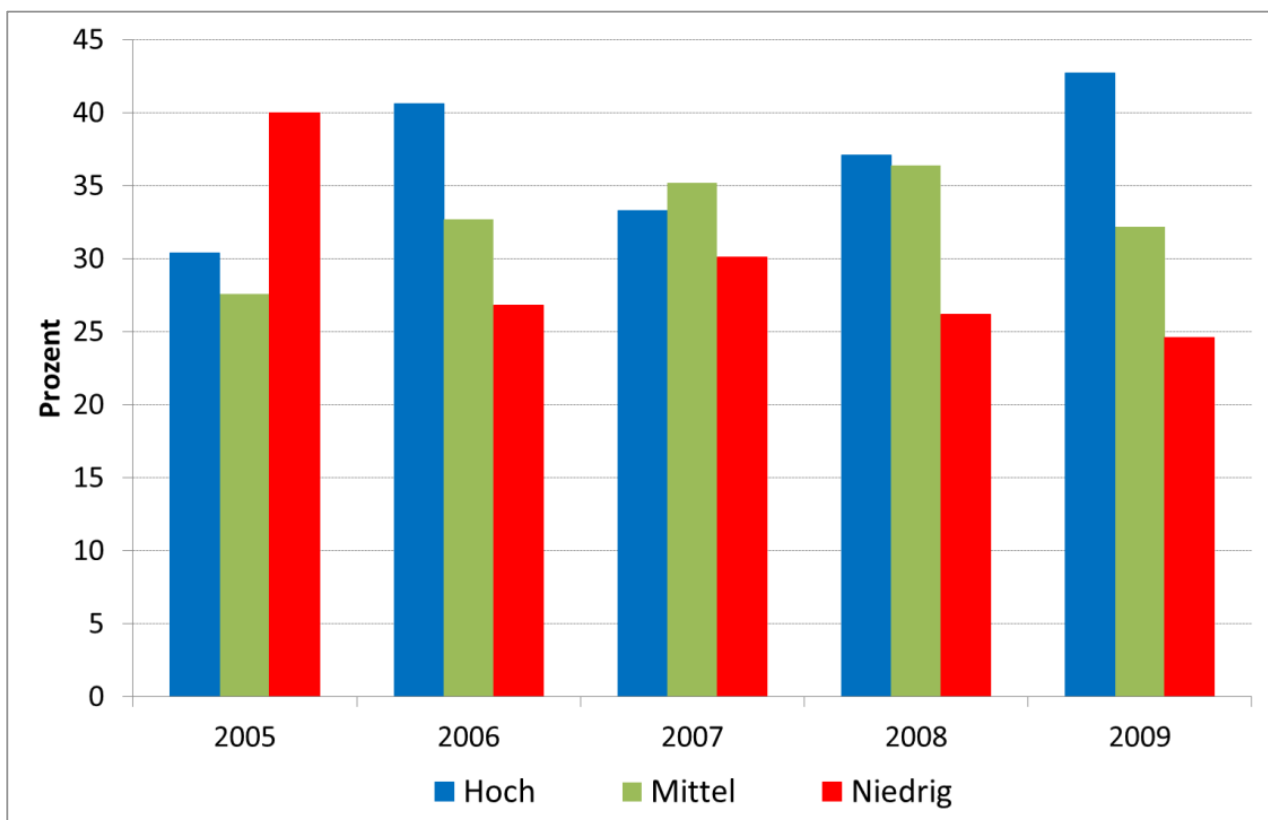


Darstellung des ZEW. Referenz: Pauschalbetrag pro Kopf und Jahr zur Finanzierung des intertemporalen Staatsdefizits bei Bevölkerungsentwicklung ohne Wanderungen; Unterstellte Diskontrate von 3% p.a.; Wachstumsrate aller künftigen Pro-Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5% p.a.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei realistischen Anteilen hoch qualifizierter Zuwanderung könnten 200.000 Einwanderer jährlich über den demografischen Effekt hinaus jeden Einheimischen um Beträge zwischen 100 und 300 Euro entlasten. Unterstellt man etwa, dass künftige Zuwanderer zu 20 Prozent gering, zu 50 Prozent mittel und zu 30 Prozent hoch qualifiziert sind, ermäßigt sich der zur Sicherung der fiskalpolitischen Nachhaltigkeit von jedem Bürger zu erbringende Pauschalbetrag pro Kopf und Jahr um 406 Euro. Verglichen mit einem Szenario mit ausschließlich mittel qualifizierten Zuwanderern, in dem nur der demografische Entlastungseffekt zum Tragen kommt, beläuft sich die Verbesserung auf 142 Euro. Dieser Wert reflektiert die zusätzlichen öffentlichen Einnahmen, die sich infolge der besseren durchschnittlichen Qualifikation der Zuwanderer ergeben.

Abbildung 13: Höchster beruflicher und allgemeinbildender Abschluss von Neueinwanderern, nicht in Bildung und Ausbildung, 15–65 Jahre, 2005–2009 (Anteile in Prozent)



Darstellung des ZEW. Neueinwanderer sind Personen, die im Befragungsjahr oder im Vorjahr der Befragung nach Deutschland eingewandert sind. Hoch: Promotion, Universitätsabschluss, Fachhochschulabschluss, Verwaltungsfachhochschulabschluss, Fachschulabschluss, Meister oder Technikerabschluss, 2-bis 3-jähriger Abschluss einer Schule des Gesundheitswesens. Mittel: Lehrausbildung, Fach- oder Hochschulreife mit und ohne Lehrausbildung, berufsqualifizierender Abschluss einer Fachschule oder Berufsakademie, 1-jähriger Abschluss einer Schule des Gesundheitswesens, Vorbereitungsdienst für die mittlere Laufbahn in der öffentlichen Verwaltung. Niedrig: Ohne Abschluss oder Abschluss nach 7-jährigem Schulbesuch, Haupt- und Realabschluss ohne Lehre, Haupt- und Realabschluss ohne Lehre mit Praktikum oder berufsvorbereitendem Jahr.

Quelle: Brücker (2013).

Wenn man die höchsten beruflichen und allgemeinbildenden Abschlüsse von Neueinwanderern nach Deutschland in den letzten Jahren zum Maßstab nimmt, liegt das eben beschriebene Szenario gut im Bereich des Möglichen. Gemäß empirischen Befunden von Brücker (2013) auf Grundlage des Mikrozensus stellten die Hochqualifizierten zuletzt unter den Neuzuwanderern sogar die stärkste Gruppe (Abbildung 13). Im Jahr 2009 war der durchschnittliche Neuzuwanderer in der Altersgruppe von 15 bis 64 Jahren leicht besser qualifiziert als der Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung in derselben Altersgruppe. In der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen, in der die durchschnittlichen Nettozahlungen an die öffentlichen Haushalte besonders hoch sind, war der Qualifikationsvorsprung der Neuzuwanderer gegenüber der Bestandsbevölkerung sogar noch ausgeprägter.

Schlussfolgerungen für die Zuwanderungspolitik

Für eine gute fiskalische Bilanz der künftigen Zuwanderung muss die Politik dafür sorgen, dass für künftige Einwanderer von Anfang an günstige Integrationschancen bestehen. Die Steuermöglichkeiten über das Zuwanderungsrecht sind zwar dadurch begrenzt, dass ein Land wie Deutschland seiner Verantwortung nachkommen muss, Personen aus humanitären Gründen aufzunehmen. Zudem lassen sich die Zuzüge aus der EU wegen der im europäischen Binnenmarkt erreichten Arbeitnehmerfreizügigkeit kaum beeinflussen. Was jedoch die ökonomisch motivierte Zuwanderung von Arbeitskräften von außerhalb der EU angeht, gibt es Möglichkeiten, diese anhand von humankapital- und arbeitsmarktorientierten Kriterien auszurichten.

Die deutsche Zuwanderungspraxis zur Abwicklung ökonomisch motivierter Migration hat sich in letzter Zeit schon ziemlich gut darauf ausgerichtet, Fachkräfte mit guten Integrationschancen am Arbeitsmarkt nach Deutschland zu holen. Damit bestehen für Deutschland prinzipiell gute Aussichten, durch eine systematisch an Humankapital- und Arbeitsmarktkriterien ausgerichtete und kontinuierlich betriebene Politik ökonomisch motivierter Zuwanderung eine spürbare fiskalische Entlastung für die Bevölkerung zu erzielen.

Dies setzt allerdings nicht nur voraus, dass die angestrebte Steuerung auch treffsicher gelingt, sondern auch, dass die Destination Deutschland für international mobile Fachkräfte überhaupt hinreichend attraktiv ist. Um fähige Köpfe in einer Größenordnung anzuziehen, wie sie für eine merkliche Verbesserung der öffentlichen Haushalte benötigt wird, wird es auch darauf ankommen, die Willkommenskultur in allen gesellschaftlichen Bereichen weiter zu verbessern.

Literatur

- Artuc, E., F. Docquier, C. Özden und C. Parsons (2014). A Global Assessment of Human Capital Mobility: The Role of non-OECD Destinations. *World Development*, im Erscheinen.
- Auerbach, A., und P. Oreopoulos (2000). The Fiscal Impact of U.S. Immigration: A Generational Accounting Perspective. *Tax Policy and the Economy*, 14. Jg., 123–156.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *Tax Policy and the Economy*, 5. Jg., 55–110.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994). Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 8. Jg., 73–94.
- Barrett, A., und I. McCarthy (2007). Immigrants in a Booming Economy: Analysing their Earnings and Welfare Dependence. *Labour*, 21. Jg., 789–808.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013). Sozialbericht 2013. Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2014). Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Nürnberg.
- Bonin, H. (2001). Generational Accounting – Theory and Application. Berlin.
- Bonin, H. (2005). Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach. IZA Diskussionspapier Nr. 1875, Bonn.
- Bonin, H. (2006). Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004. IZA Diskussionspapier Nr. 2444, Bonn.
- Bonin, H., B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000). Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? *Finanzarchiv*, 57. Jg., 1–21.
- Bonin, H., C. Patxot und G. Souto (2014). Cyclically Neutral Generational Accounting. *Fiscal Studies*, 35. Jg., 117–137.
- Borjas, G. (1995). The Economic Benefits from Immigration. *Journal of Economic Perspectives*, 9. Jg., 3–22.
- Brücker, H. (2013). Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Chojnicki, X. (2006). Vieillissement démographique et immigration: un modèle de comptabilité générationnelle appliqué à la France. *Économie et Prévision*, Nr. 174, 39–57.
- Chojnicki, X., F. Docquier und L. Ragot (2011). Should the US have Locked Heaven's Door? Re-assessing the Benefits of Postwar Immigration. *Journal of Population Economics*, 24. Jg., 317–359.
- Dustmann, C., T. Frattini und I. Preston (2013). The Effect of Immigration along the Distribution of Wages. *Review of Economic Studies*, 80. Jg., 145–173.

- Gostomski, C. B. von (2010). Fortschritte bei der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Forschungsbericht 8 des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Hagist, C., S. Moog und B. Raffelhüschen (2008). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit. Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge, Nr. 30, Freiburg.
- Jean, S., und M. Jimenez (2007). The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 563, Paris.
- Mayr, K. (2005). The Fiscal Impact of Immigrants in Austria – A Generational Accounting Analysis. *Empirica*, 32. Jg., 181–216.
- OECD (2013). International Migration Outlook 2013. Paris.
- Razin, A., und E. Sadka (2004). 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.
- Roodenburg, H., Euwals R. und H. ter Rele (2003) Immigration and the Dutch Economy, CPB Special Publication 47, Den Haag. Download at: www.cpb.nl/en/publication/immigration-and-dutch-economy.
- Rowthorn, R. (2008). The Fiscal Impact of Immigration on the Advanced Economies. *Oxford Review of Economic Policy*, 24. Jg., 560–580.
- Schou, P. (2004). Immigration, Integration and Fiscal Sustainability. *Journal of Population Economics*, 19. Jg., 671–689.
- Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013). Fachserie 18, Reihe 1.4, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014). Bildungsfinanzbericht 2013 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Storesletten, K. (2000). Sustaining Fiscal Policy through Immigration. *Journal of Political Economy*, 23. Jg., 472–485.
- Wagner, G., J. Frick und J. Schupp (2007). The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement. *Schmollers Jahrbuch*, 127. Jg., 139–169.

Glossar

Dieses Glossar erläutert einige im Text oft verwendete Begriffe in der im Kontext dieser Studie gemeinten Bedeutung.

Ausländer – Person mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Nicht als Ausländer zählen insbesondere Personen mit Migrationshintergrund, die als Deutsche im Ausland geboren und danach zugewandert sind (wie Aussiedler), Personen mit ehemals ausländischer Staatsbürgerschaft, die die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben (Naturalisierung), sowie die Kinder von Ausländern, die nach dem Geburtsortprinzip unmittelbar deutsche Staatsbürger geworden sind. Ebenfalls nicht als Ausländer gezählt werden Deutsche, die eine zweite ausländische Staatsbürgerschaft aufweisen.

Gegenwartswert – Der Gegenwartswert (oder Barwert) ist der aktuelle gegenwärtigen Wert einer Einnahme oder Ausgabe, die erst zu einem bestimmten Termin in der Zukunft fällig wird. Es handelt sich um eine Auf- bzw. Abzinsung der zukünftig fälligen Zahlung. Die Berechnungsweise des Gegenwartswerts verdeutlicht folgendes Beispiel: In einem Jahr falle eine Ausgabe von 11.000 Euro an, der jährliche Zinssatz betrage zehn Prozent. Dann müssten heute 10.000 Euro (gleich $11.000/1,10$) zurückgelegt werden, um die Ausgabe in einem Jahr tätigen zu können. Dieser Betrag ist der Gegenwartswert der künftigen Ausgabe.

Generationenkonto – durchschnittlicher Gegenwartswert der von einem Ausgangsjahr an bis zum Lebensende anfallenden Nettosteuerzahlungen aller Personen, die dem gleichen Geburtsjahrgang angehören. Das Generationenkonto ist nur in die Zukunft gerichtet und erfasst keine in der Vergangenheit geleisteten Nettosteuerzahlungen.

Implizite Staatsschuld – Summe der künftigen öffentlichen Ausgaben, die unter Status-quo-Bedingungen, das heißt bei Fortführung der aktuell von der Finanzpolitik festgelegten Parameter, nicht durch die Summe der künftigen öffentlichen Einnahmen gedeckt ist, im Gegenwartswert. Die implizite Staatsschuld ergibt sich aus der Summe der mit den zugehörigen Jahrgangsstärken gewichteten Kohortensalden. Ergibt sich für diese Summe ein positiver Wert, spricht man von einem impliziten Staatsvermögen.

Intertemporale Budgetrestriktion des Staates – Die intertemporale Budgetrestriktion des Staates (synonym auch der öffentlichen Haushalte) besagt, dass der Gegenwartswert der zu einem Ausgangszeitpunkt bestehenden nominalen Verbindlichkeiten des Staates durch den Gegenwartswert künftiger Primärüberschüsse, das heißt der Überschüsse der Einnahmen über die Ausgaben ohne den Zinsaufwand, gedeckt sein muss.

Kohortensaldo – Generationenkonto abzüglich des Gegenwartswerts der von einem Ausgangsjahr an bis zum Lebensende zugerechneten allgemeinen, nicht an individuellen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Nationalität, Bildungsstand) anknüpfenden allgemeinen Staatsausgaben aller Personen, die dem gleichen Geburtsjahrgang angehören. Ein Kohortenüberschuss (Kohortendefizit) bezeichnet einen positiven (negativen) Kohortensaldo und bedeutet eine Verminderung (Erhöhung) der impliziten Staatsschuld.

Migrant – Synonym zum Begriff „Zuwanderer“.

Nachhaltige Finanzpolitik – Finanzpolitik, die von der Gegenwart in alle Zukunft unverändert fortgeführt werden kann, ohne gegen die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verstoßen. Finanzpolitik wird dabei durch die gesetzten Steuer- und Beitragsniveaus und das Niveau der staatlichen Leistungen charakterisiert.

Nachhaltigkeitslücke – Explizite Staatsschuld im Ausgangsjahr zuzüglich der bei unveränderter Fiskalpolitik in Zukunft auflaufenden impliziten Staatsschuld.

Nettosteuerzahlung – Wert der individuellen Steuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen abzüglich des Werts der individuell in Anspruch genommenen Sozialleistungen.

Öffentlicher Gesamthaushalt – Aggregierter und um wechselseitige Zahlungsbeziehungen konsolidierter Haushalt aller staatlichen Ebenen inklusive Nebenhaushalte und Haushalte der gesetzlichen Sozialversicherungen.

Personen mit Migrationshintergrund – Gemäß Definition des Statistischen Bundesamts zählen zu dieser Bevölkerungsgruppe alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem nach 1949 zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.

Tragfähige Finanzpolitik – Synonym zum Begriff „nachhaltige Finanzpolitik“.

Wohnbevölkerung – Bestand an Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in Deutschland ihren überwiegenden Aufenthalt haben. Die deutsche (ausländische) Wohnbevölkerung umfasst alle Personen mit deutscher (ausländischer) Staatsbürgerschaft. Beide Wohnbevölkerungen wurden zuletzt durch den Zensus 2011 erfasst und werden seitdem auf dieser Basis fortgeschrieben.

Zuwanderer – Person, die aus dem Ausland zuzieht, um am Zuzugsort dauerhaft oder vorübergehend ihren Wohnsitz zu nehmen.

Kontakt

Dr. Franco Zotta

Project Manager

Telefon 05241 81-81539

Mobil 0173 7332077

Fax 05241 81-681539

franco.zotta@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de