

# Die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland

von Lewe Christoph Bahnsen, Gerrit Manthei und Bernd Raffelhüschien<sup>1</sup>

*Bedingt durch die hohe Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 wird Deutschland in den kommenden Jahren mit ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert sein. Insbesondere die langfristigen fiskalischen Veränderungen sind dabei von großem Interesse. Der vorliegende Beitrag untersucht die möglichen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland mit Hilfe der Generationenbilanzierung. Die hohe Zuwanderung wirkt sich zwar aufgrund des demografischen Effektes positiv auf die Pro-Kopf-Belastung der Sozialversicherungen aus, insgesamt dominiert jedoch der strukturelle Effekt, induziert durch sozio-demografische Unterschiede zwischen In- und Ausländern. Letzterer wirkt sich im Besonderen negativ auf das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften aus. In der Konsequenz kommt es nicht nur zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke, sondern auch zu einer insgesamt – Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften zusammengenommen – höheren Pro-Kopf-Belastung. Eine unzureichende Integration – insbesondere der folgenden Generationen – von ausländischen Mitbürgern wirkt sich zusätzlich negativ auf die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland aus.*

*Due to the unprecedented migration levels in 2015 and 2016, Germany will be confronted with severe economic and social challenges during the upcoming years. In particular, the long term fiscal impact is of major interest. This contribution looks at potential repercussions of the forced migration on the sustainability of public budgets in Germany, using generational accounting in doing so. Because of the demographic effect, high migration has a positive effect on the per capita burden of the social insurance system. However, in total the structural*

1 Für wertvolle Hinweise danken die Autoren David Gutmann, Natalie Laub, Fabian Peters und Gerrit Reeker. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

*effect dominates, induced by socio-demographic differences among nationals and foreigners. The latter affects the territorial authorities' implicit wealth particularly negative. In sum, this leads not just to an increase of the sustainability gap but also to a higher per capita burden regarding both the social insurance system and the territorial authorities. Insufficient integration – in particular of the following generations – is supposed to have an additional negative impact on the fiscal sustainability of public budgets in Germany.*

## I. Einleitung

Das Jahr 2015 war geprägt durch die höchste Zuwanderung nach Deutschland seit Gründung der Bundesrepublik. Ein Zustrom von rund 2,1 Millionen Menschen, zum großen Teil aus Krisenregionen wie Syrien, Afghanistan und dem Irak, resultierte in einem Rekordwanderungssaldo von 1,1 Millionen. Nach Zahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für den Zeitraum 2015 bis einschließlich Oktober 2016, betrug die Zahl der Asylanträge 1.170.407.<sup>2</sup> Im Jahr 2015 belief sich die Gesamtschutzquote auf 49,8%. Aktuell liegt sie bei 63,9%.<sup>3</sup> Da es sich im Wesentlichen um Fluchtmigration handelt, ist mit einer zügigen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und daraus resultierenden positiven Effekten nicht unmittelbar zu rechnen.

Angesichts dessen wird intensiv über die ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen debattiert. Im Fokus der öffentlich sehr emotional geführten Diskussionen stehen dabei die kurzfristigen Kosten der Integration. Vernachlässigt werden in dieser Debatte allerdings oftmals die mit der Zuwanderung verbundenen langfristigen Auswirkungen, die möglicherweise signifikant sein könnten. Gemeint sind insbesondere die fiskalischen Effekte auf die öffentlichen Haushalte, welche im Zusammenhang mit der Zuwanderung und Integration einer näheren Betrachtung bedürfen.

Die fiskalische Bilanz der Fluchtmigration und der Migration im Allgemeinen hängt wesentlich von zwei Faktoren ab – zum einen von der Bevölkerungsstruktur (Bildungsniveau, berufliche Qualifikationsstruktur, Alter) und zum anderen vom Aufbau und Umfang des Sozialstaats.<sup>4</sup> Ein Land mit einem gut ausgebauten Sozialstaat wie Deutschland profitiert einerseits sehr von hochqualifizierter Zu-

2 Vgl. BAMF: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Oktober 2016, Nürnberg, 2016, hier 4.

3 Mit der Gesamtschutzquote ist der Anteil der Asylanerkennungen an den insgesamt gestellten Anträgen gemeint, vgl. BAMF: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, Nürnberg, 2015, hier 2; und BAMF: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Oktober 2016, Nürnberg, 2016, hier 2.

4 Vgl. Fuest, C.: Die ökonomischen Folgen der Zuwanderung, in: ifo Schnelldienst, 69/4 (2016), 11-14.

wanderung, wird aber andererseits durch geringqualifizierte Zuwanderer tendenziell belastet. Es ist daher davon auszugehen, dass der enorme Anstieg der Fluchtmigration, die nachhaltige Integration und deren zu tragenden Kosten in der Summe in den kommenden Jahren Politik und Gesellschaft vor ernstzunehmende Herausforderungen stellen.

Diese Prognose deckt sich weitestgehend mit dem derzeitigen Forschungsstand ähnlicher langfristiger Studien. In einer der ersten langfristigen Analysen zur fiskalischen Bedeutung von Zuwanderung und möglichen demografischen Effekten stellen *Bonin, Raffelhüschen* und *Walliser* besonders das Qualifikationsniveau sowie die Altersstruktur der Zuwanderer heraus.<sup>5</sup> Ihrer Untersuchung zufolge sind dies wesentliche Einflussfaktoren für die fiskalische Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. Während hochqualifizierte Zuwanderung fiskalisch entlastend wirken kann, führt geringqualifizierte Zuwanderung im Umkehrschluss zu einer Belastung. Dies deckt sich mit der bereits getroffenen Aussage zum Aufbau des Sozialstaats. In einer aktuellen Studie bestätigt *Bonin* dieses Ergebnis und dokumentiert, dass ein bestimmtes Mindestmaß an Qualifikation benötigt wird um die inländische Bevölkerung fiskalisch zu entlasten.<sup>6</sup> Dieses Maß sieht – folgt man den Ergebnissen dieser Untersuchung – mindestens eine abgeschlossene berufliche Ausbildung vor. Dass diese Anforderung eines Mindestmaßes an Qualifikation nicht nur auf Deutschland zutrifft, zeigen *Hansen, Schultz-Nielsen* und *Tranæs* in einer Untersuchung für Dänemark.<sup>7</sup> Während Einwanderer aus wohlhabenden Nationen positive Effekte mit sich bringen, sind es bei Einwanderern aus weniger wohlhabenden Ländern eher negative Auswirkungen.

Die fiskalischen Effekte konkret im Zusammenhang mit der Fluchtmigration decken sich mit den Erkenntnissen der zuvor genannten allgemeinen Analysen. *Raffelhüschen* und *Moog* sehen dies in der hohen Wahrscheinlichkeit niedrigqualifizierter Zuwanderung aus Krisengebieten begründet.<sup>8</sup> Die Diskrepanz zum durchschnittlichen west-europäischen Qualifikationsniveau führt ihrer Ansicht nach zu einem erheblich verzögerten Eintritt in den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig betonen sie die Bedeutung der Integrationsbemühungen für das tatsächliche

5 Vgl. *Bonin, H./Raffelhüschen, B./Walliser, J.*: Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, in: Finanzarchiv, 57/1 (2000), 1-21.

6 Vgl. *Bonin, H.*: Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 95/4 (2015), 262-268.

7 Vgl. *Hansen, M. F./Schultz-Nielsen, M. L./Tranæs, T.*: The Impact of Immigrants on Public Finances: A Forecast Analysis for Denmark, in: IZA Discussion Paper Series, 8844 (2015).

8 Vgl. *Raffelhüschen, B./Moog, S.*: Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, in: ifo Schnelldienst, 69/4 (2016), 24-29.

Ausmaß der fiskalischen Folgen. Der Integrationsdauer und dem Integrationserfolg misst auch *Brühl* eine zentrale Rolle für die fiskalischen Auswirkungen der Zuwanderung bei.<sup>9</sup> In eine ähnliche Richtung deuten ebenfalls die Ergebnisse des Sachverständigenrates.<sup>10</sup> Insbesondere seine differenzierte Analyse der Zuwanderungseffekte auf die einzelnen Sozialversicherungssysteme hebt die Bedeutung der Integration – in diesem Falle der Arbeitsmarktintegration – hervor. So zeigt sich beispielsweise in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), dass es durch Zuwanderung geringfügig positive Effekte auf die Nachhaltigkeit geben könnte, wenn die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt gelingt. Allerdings deuten die Ergebnisse des Sachverständigenrates für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV) auf langfristig belastende Auswirkungen durch die Zuwanderung hin. Gleiches gilt für die Grundsicherung im Alter, für die durchweg nachteilige Konsequenzen prognostiziert werden.

Der vorliegende Beitrag widmet sich explizit den potentiellen langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration für die öffentlichen Haushalte in Deutschland, ohne hierbei die kurzfristig anfallenden Integrationskosten außer Acht zu lassen. Mit der Generationenbilanzierung als zukunftsorientiertem Bilanzierungsansatz liegt der Analyse ein Instrument zugrunde, das in der Lage ist, diese Auswirkungen zu messen.<sup>11</sup>

Zuwanderung wirkt zweifach auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Zum einen kommt es zu einer Veränderung der Pro-Kopf-Belastung, da die Verschuldung auf zusätzliche Schultern verteilt wird (demografischer Effekt). Zum anderen verändert sich durch sozio-demografische Unterschiede zwischen Zuwanderern und Inländern die Nettzahlungssposition des Durchschnittszahlers gegenüber dem Staat (struktureller Effekt).<sup>12</sup> Letzterer hängt explizit vom zuvor erwähnten Qualifikationsprofil sowie der Arbeitsmarktintegration ab und spielt

- 9 Vgl. *Brühl, V.*: Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft? Ein 5-Punkte-Programm könnte dazu beitragen, in: CFS Working Paper Series, 531 (2016).
- 10 *Aretz, B. et al.*: Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Arbeitspapier, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 06 (2016).
- 11 Erste Analysen zu den fiskalischen Auswirkungen von Migration mittels der Generationenbilanzierung stammen u.a. von *Auerbach, A. J./Oreopoulos, P.*: Analyzing the Fiscal Impact of U.S. Immigration, in: *American Economic Review*, 89/2 (1999), 176-180; *Bonin, H./Raffelhüschchen, B./Walliser, J.*, a.a.O.; und *Bonin, H.*: Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz, in: *Applied Economics Quarterly*, 57 (2001), 127-155.
- 12 Vgl. *Hagist, C./Moog, S./Raffelhüschchen, B.*: Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 60/1 (2011), 24-47, hier 25.

auch bei der Analyse der Folgen von unzureichender Integration eine gewichtige Rolle. Sowohl die Stärke der Effekte als auch deren Verhältnis beeinflussen die Wirkung der Zuwanderung. Ausgeklammert von der Analyse bleiben die schwer abschätzbaren Wachstumsimpulse der Fluchtmigration für Deutschland.<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der Beitrag wie folgt aufgebaut: In Abschnitt II werden die Methodik der Generationenbilanzierung, die Datenbasis und die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen erläutert. In der anschließenden Analyse (III) werden die Effekte der Fluchtmigration sowie die Auswirkungen von unzureichender Integration auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen anhand verschiedener Szenarien untersucht. Die Arbeit beschließt ein Fazit und Ausblick (IV).

## II. Methodik, Daten und Annahmen

### 1. Das Konzept der Generationenbilanzierung<sup>14</sup>

Die Methode der Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von *Alan J. Auerbach*, *Jagadeesh Gokhale* und *Laurence J. Kotlikoff* zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.<sup>15</sup> Sie ergänzt die traditionellen Indikatoren der öffentlichen Haushaltsrechnung wie Schuldenstand oder Budgetdefizit um die langfristige Perspektive und ist somit in der Lage intertemporale Auswirkungen staatlicher Aktivität beurteilen zu können. Durch die Berücksichtigung aller Zahlungsströme zwischen heutigen sowie zukünftigen Generationen und dem Staat kann neben der expliziten auch die implizite Verschuldung offengelegt werden. Während erstere die öffentlich ausgewiesene Staatsschuld beschreibt, stellt letztere die Lastenverschiebung in die Zukunft dar.

Kern der Generationenbilanzierung ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates. Diese verlangt einen Ausgleich des Barwertes der Summe aller heutigen

13 Unter optimistischen Wachstumsprognosen können sich die kurzfristigen Investitionen bereits nach fünf bis zehn Jahren amortisieren. Andererseits führt eine weniger optimistische Sichtweise zu gänzlich gegenläufigen Ergebnissen. Siehe hierzu *Fratzscher, M./Junker, S.*: Integration von Flüchtlingen – Eine langfristige Investition, in: DIW Wochenbericht, 45 (2015), 1083-1088; und *van Suntum, U./Schultewolter, D.*: Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel!, in: ifo Schnelldienst, 69/4 (2016), 30-38.

14 Eine detaillierte Beschreibung der Generationenbilanzierung findet sich in *Raffelhüschen, B.*: Generational Accounting: Method, Data and Limitations, in: *European Economy, Reports and Studies*, 6 (1999), 17-28; und *Bonin, H.*: *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin, (2001).

15 Siehe *Auerbach, A. J./Gokhale, J./Kotlikoff, L. J.*: Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, in: *Tax Policy and the Economy*, 5 (1991), 55-110; *Dies.*: Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, in: *Scandinavian Journal of Economics*, 94/2 (1992), 303-318; *Dies.*: Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8/1 (1994), 73-94.

und zukünftigen Ausgaben durch den Barwert der Summe aller entsprechenden Einnahmen. Ist dies der Fall, kann die vorherrschende Fiskalpolitik als nachhaltig angesehen werden. Gelingt ein Ausgleich nicht, müssen Einnahmen und Ausgaben des Staates angepasst werden. Der barwertmäßige Betrag, der notwendig ist, um den intertemporalen Budgetausgleich herzustellen, wird als Nachhaltigkeitslücke bezeichnet. Diese bildet also sowohl den expliziten als auch den impliziten Anteil der wirklichen Staatsverschuldung ab.

Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben werden wesentlich durch Abgaben von und Transfers an heutige und zukünftige Generationen getrieben. Werden jeder Kohorte ihre für die verbleibende Lebenszeit erwarteten Abgaben und Transfers zugewiesen, lassen sich sogenannte Generationenkonto erstellen. Mit ihnen gewinnt man einen Eindruck von der intergenerativen Lastenverteilung. Die entsprechenden Abgaben und Transfers werden im Wesentlichen durch die fiskalpolitischen Rahmenbedingungen bestimmt.

Um zu prüfen, ob die Beibehaltung der aktuellen fiskalpolitischen Rahmenbedingungen mit dem Ausgleich der intertemporalen Budgetrestriktion und dadurch mit intergenerativer Gerechtigkeit vereinbar ist, wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in die Zukunft projiziert. Verknüpft wird diese Vorausberechnung mit der langfristig prognostizierten Bevölkerungsentwicklung, um darauf basierend die geschlechterspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen fortzuschreiben zu können. Dabei wird eine langfristig konstante Wachstumsrate von 1,5 % unterstellt. Für die Berechnung der Barwerte der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben wird ein langfristiger Realzins von 3,0 % zugrunde gelegt. Ergibt sich aus dieser Vorausberechnung ein Gleichgewicht der intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion, ist Nachhaltigkeit hergestellt. Nachhaltigkeit bedeutet in diesem Sinne, dass der Saldo aus sämtlichen an den Staat geleisteten und vom Staat erhaltenen Leistungen (Nettosteuerzahlungen) aller heute lebenden und zukünftigen Generationen, unter Beibehaltung der heutigen Steuersätze, die heute bestehende Staatsschuld tilgen kann. Bei Vorliegen einer positiven Nachhaltigkeitslücke hingegen sind Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen erforderlich. Das Ausmaß dieser notwendigen Einnahmensteigerungen (TAX) oder Ausgabenkürzungen kann als weiterer Indikator zur Beurteilung der fiskalischen Tragfähigkeit verwendet werden.<sup>16</sup>

16 Die notwendige Einnahmensteigerung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um langfristig die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Da es sich dabei um eine rein statische Betrachtung handelt, werden Verhaltensänderungen der Bürger infolge höherer Abgaben vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für notwendige Ausgabenkürzungen,

Zur Analyse dieser Indikatoren, der fiskalpolitischen Parameter und deren Auswirkungen auf die intertemporale Budgetrestriktion des Staates greift die Generationenbilanzierung auf stilisierte (Reform-)Szenarien zurück. Im Rahmen der fiskalischen Bewertung der Fluchtmigration lassen sich so mögliche langfristige Be- und Entlastungen für die sozialen Sicherungssysteme berechnen. Innerhalb dieses langfristigen Ausblicks können zusätzlich hypothetische Betrachtungen stattfinden (u. a. Integration der Folgegenerationen).

Ungeachtet der Vorteile und Möglichkeiten der Generationenbilanzierung sollen Nachteile und Grenzen der Methode jedoch nicht gänzlich unerwähnt bleiben. Genannt seien an dieser Stelle insbesondere die getroffenen Annahmen zur Anpassung der wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen.<sup>17</sup> Die Ergebnisse müssen also mit Vorsicht betrachtet und zur Überprüfung der Robustheit verschiedene Anpassungsszenarien verglichen werden.

## 2. Daten und Rahmenbedingungen

### a) Datenbasis des Staatsbudgets

Die intertemporale Budgetrestriktion des Staates benötigt sorgfältige Vorausrechnungen der Staatsverschuldung und des Vermögens. Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2014 und 2015.<sup>18</sup> Daher wird auch vom *Basisjahr* 2014 der Generationenbilanz gesprochen. Die VGR liefert ein umfassendes, übersichtliches und hinreichend gegliedertes quantitatives Gesamtbild der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit die notwendige Aufschlüsselung der einzelnen Positionen des Staatsbudgets.

### b) Datenbasis für die Bevölkerungsprojektion

Der Bevölkerungsprojektion der Generationenbilanz für das *Basisjahr* 2014 liegen die Annahmen der *mittleren* Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölke-

welche aufgrund der Analogie zur Einnahmensteigerung in diesem Beitrag nicht explizit betrachtet werden.

17 Eine detaillierte Beleuchtung der Grenzen der Generationenbilanzierung soll nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags sein. Für eine kritische Betrachtung, siehe Raffelhüschen, B., a.a.O.; Bonin, H.: Generational Accounting, a.a.O.; Feist, K./Raffelhüschen, B.: Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, in: Wirtschaftsdienst, 80/7 (2000), 440-448; und Williamson, J. B./Rhodes, A.: A Critical Assessment of Generational Accounting and its Contribution to the Generational Equity Debate, in: International Journal of Ageing and Later Life, 6/1 (2011), 33-57.

18 Vgl. Destatis: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2015, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden, 2016.

rungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2015 zugrunde.<sup>19</sup> Diese unterstellt, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung von Frauen (Männern) von momentan 83,1 (78,1) bis 2060 auf 88,8 (84,8) Jahre ansteigt. Da für die Fortschreibung der Bevölkerung grundsätzlich von der Altersstruktur des *Basisjahres* ausgegangen wird, legt die Generationenbilanzierung den Bevölkerungsstand vom 31.12.2013 zugrunde. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.<sup>20</sup>

### c) *Datenbasis der Mikroprofile*

Die alters- und geschlechterspezifischen Profile der Steuer- und Beitragszahlungen sowie der erhaltenen Transferzahlungen werden aus Mikrodaten gewonnen. Die Grundlage bilden neben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) weitere Statistiken des Statistischen Bundesamtes, des Bundesversicherungsamtes, der Deutschen Rentenversicherung und des Bundesministeriums für Gesundheit. Die daraus resultierenden Mikroprofile der einzelnen Zahlungskategorien werden abschließend so skaliert, dass sie in der Summe über die Bevölkerung der in der VGR ausgewiesenen Gesamtsumme der jeweiligen Zahlungskategorie entsprechen. Die Aggregation der Mikroprofile resultiert in den sogenannten Nettosteuerzahlungsprofilen. Das Nettosteuerzahlungsprofil einer Altersgruppe stellt den Saldo aus sämtlichen an den Staat geleisteten und vom Staat erhaltenen Leistungen einer durchschnittlichen Person dar.

### d) *Wirtschaftliche und fiskalpolitische Rahmenbedingungen*

Wie bereits zuvor erwähnt, unterstellt die Generationenbilanzierung für die Fortschreibung der alters- und geschlechterspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des *Basisjahres* in der langen Frist eine konstante Wachstumsrate ( $g$ ) in Höhe von 1,5 %. Für die Berechnung der Barwerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz ( $r$ ) in Höhe von 3,0 % zugrunde gelegt. Zusätzlich zur gegenwärtigen Finanzlage gemäß der VGR werden alle bisher beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen einkalkuliert. Neben

19 Vgl. *Destatis*: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, 2015.

20 Der unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Mittelweg zwischen dem vom Statistischen Bundesamt als *Obergrenze* bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 200.000 Personen und dem als *Untergrenze* bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 100.000 Personen dar.

den fiskalischen Wirkungen vergangener Reformen berücksichtigt die vorliegende Analyse das Pflegestärkungsgesetz II, das Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für den Zeitraum 2016 bis 2020.<sup>21</sup>

#### e) Daten und Rahmenbedingungen der Migrationssituation

Aufgrund des Mangels an verlässlichen Daten hinsichtlich der im vergangenen Jahr sehr hohen Fluchtmigration ist es notwendig, einige Annahmen zu treffen und die Rahmenbedingungen klar zu definieren. Fragen bezüglich der Herkunft, des Alters, des Bildungsniveaus und der Integrationsdauer von Zuwanderern, insbesondere von Flüchtlingen, können bislang nicht ausreichend beantwortet werden.

Die unzureichende Verfügbarkeit dieser Informationen führt dazu, dass die Ergebnisse der Analyse lediglich eine Näherung darstellen. Um eine Berechnungsgrundlage zu schaffen, werden den Zuwanderern die gleichen Nettosteuerzahlungsprofile zugewiesen wie den bereits in Deutschland lebenden Ausländern. Dies geschieht auf Basis der Daten der EVS und des SOEP. Hierzu müssen Steuer- und Transferzahlungen nicht nur alters- und geschlechterspezifisch, sondern auch nationalitätsspezifisch aufgeschlüsselt werden.<sup>22</sup> Daraus ergeben sich die in *Abb. 1* dargestellten Verläufe der Nettosteuerzahlungen über die Altersklassen.

Da die Integration von Flüchtlingen Zeit in Anspruch nimmt und sich der Eintritt in den Arbeitsmarkt verzögert, wird eine Integrationsdauer von sechs Jahren unterstellt. Berechnungen der OECD zufolge erreicht der Beschäftigungsanteil der erwerbsfähigen Flüchtlinge nach sechs Jahren etwas mehr als 50%.<sup>23</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, welches nach fünf Jahren knapp 50 % Erwerbsbeteiligung feststellt.<sup>24</sup> Hinsichtlich der Nettosteuerzahlungen während des Integrationsprozesses werden für die Zuwanderer, verglichen mit bereits in Deutschland lebenden Ausländern, nach Ankunft Sozialhilfe- und Wohngeldtransfers in doppelter Höhe angenommen. Zusätzlich wird unterstellt, dass Zuwanderer zu Beginn weder Steuern

21 Für die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung, siehe *BMF: Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2016*, Berlin, 2016.

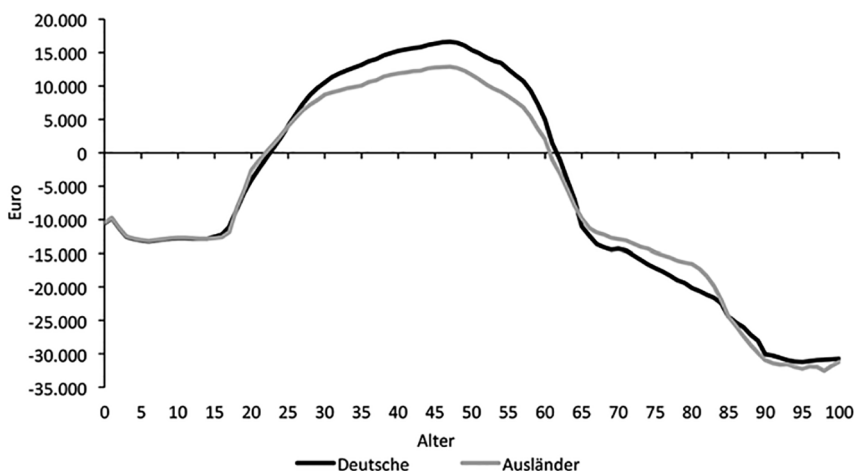
22 Die Generierung der ausländischen Nettosteuerzahlungsprofile folgt methodisch *Hagist, C./Moog, S./Raffelhüschen, B.*, a.a.O.

23 Vgl. *OECD: Is this humanitarian migration crisis different?*, in: *Migration Policy Debates*, 7 (2015), hier 14.

24 Vgl. *Brücker, H./Hauptmann, A./Vallizadeh, E.: Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, in: *IAB Aktuelle Berichte*, 14 (2015), hier 10.

zahlen noch Sozialversicherungsbeiträge leisten. Im Verlauf des Integrationsprozesses passen sich die Zahlungen an die der bereits in Deutschland lebenden Ausländer an.<sup>25</sup> Es wird ein logarithmischer Anpassungspfad unterstellt, durch den die fiskalische Angleichung zum Großteil in den ersten Jahren des Anpassungsprozesses erfolgt.

Abbildung 1: Nettosteuerzahlungen für Deutsche und Ausländer im Jahr 2014



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des SOEP und der EVS.

Um die kurzfristig anfallenden Integrationskosten zu berücksichtigen, wird davon ausgegangen, dass diese bis zum Jahr 2020 rund 94 Milliarden Euro betragen.<sup>26</sup> Für die Analyse werden diese Kosten auf die Jahre 2015 bis 2020 aufgeteilt und den Ausgaben der jeweiligen Jahre zugerechnet. Hierbei werden über die Jahre leicht rückläufige Kosten unterstellt. Diese pauschale Erhöhung der Ausgaben bedeutet, dass die bereits mittels der logarithmischen Anpassungsprozesse berücksichtigten Integrationskosten doppelt in die Berechnungen eingehen. In der Summe sind diese jährlichen Kosten aber nach wie vor niedriger als die anderer Kostenschätzungen, so dass dieser Umstand in Kauf genommen werden kann.<sup>27</sup>

25 Bei der Integration von Zuwanderern ist also von einer fiskalischen Angleichung dieser an die bereits in Deutschland lebende ausländische Bevölkerung auszugehen, vgl. Bonin, H.: Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland, in: IZA Discussion Paper Series, 516 (2002).

26 Eigene Berechnungen auf Basis des Bundeshaushaltes 2016 und des Regierungsentwurfes des Bundeshaushalts 2017 und Finanzplan 2016 bis 2020. Siehe BMF: Bundeshaushalt 2016, Berlin (2015); und BMF: Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2017 und Finanzplan 2016 bis 2020, Berlin, (2016).

27 Vgl. Institut für Weltwirtschaft: Simulation von Flüchtlingskosten bis 2022: Langfristig bis zu 55 Mrd. € jährlich, Medieninformation vom 11.12.2015, Kiel, 2015; ifo Institut: ifo Institut erhöht

Die dargelegten Rahmenbedingungen und die Konstruktion der Nettosteuerzahlungsprofile können, wie bereits eingangs erwähnt, nur eine grobe Näherung der tatsächlichen Situation darstellen. Hierdurch – und besonders durch die Annahme, dass Zuwanderer im Durchschnitt die gleichen Nettosteuerzahlungen wie die bereits in Deutschland lebenden Ausländer aufweisen – ergibt sich im Vergleich mit anderen Methoden eine eher positive Bewertung durch die Generationenbilanzierung.<sup>28</sup>

### III. Die fiskalischen Effekte der Fluchtmigration

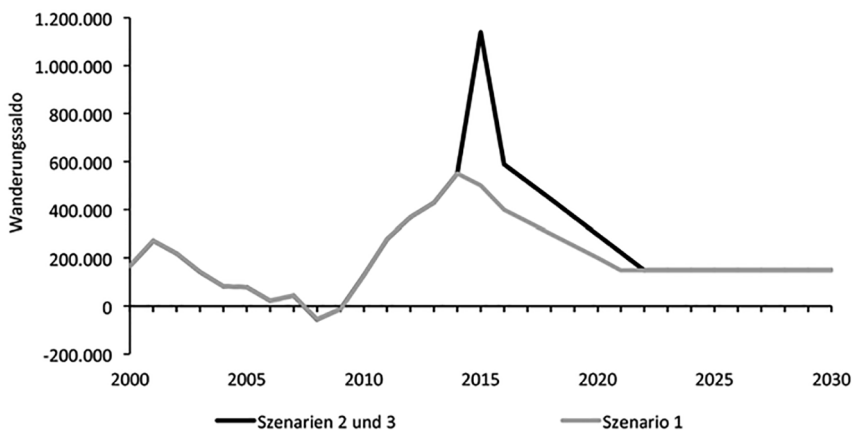
#### 1. Betrachtete Szenarien

Um die Auswirkungen der Fluchtmigration auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zu untersuchen, werden im Folgenden drei Szenarien betrachtet. Das Szenario *Ohne Flüchtlingswelle* (1) unterscheidet sich vom Szenario *Aktuelle Wanderungsschätzung* (2) durch die in *Abb. 2* dargestellten zugrundeliegenden Wanderungszahlen. Es dient als *Was-wäre-wenn*-Szenario, das veranschaulicht, wie es um die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik bestellt wäre, wenn der deutliche Anstieg der Zuwanderungszahlen durch die Fluchtmigration ausgeblieben wäre. Der Vergleich dieses hypothetischen Szenarios mit dem Szenario 2, das die vergangenen erhöhten Wanderungszahlen beinhaltet, ermöglicht es, die Nettoeffekte der Fluchtmigration zu analysieren. Die Zu- und Abwanderungszahlen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung dienen dabei als Grundlage des ersten Szenarios, während im zweiten Szenario die tatsächlichen Wanderungszahlen für das Jahr 2015 berücksichtigt werden. Zusätzlich wird in diesem Szenario für das Jahr 2016 unterstellt, dass die Zahl der Auswanderer und die Anzahl der nicht geflüchteten Zuwanderer den Vorjahreszahlen entsprechen und die Anzahl der Flüchtlinge um 50 % von 1,1 Millionen auf 550.000 gegenüber dem Vorjahr sinkt. Der sich hieraus ergebende Wanderungssaldo für das Jahr 2016 von 589.000 Zuwanderern wird linear bis 2022 auf das langfristige Mittel von 150.000 Personen fortgeschrieben. Das zweite Szenario dient folglich der Abbildung der tatsächlichen Entwicklung.

Schätzung der Flüchtlingskosten auf 21,1 Milliarden Euro allein für 2015, Pressemitteilung vom 10.11.2015, München, 2015; *Hentze, T./Schäfer, H.*: Flüchtlinge - Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, in: *IW-Kurzberichte*, 3 (2016).

- 28 Die Generationenbilanzierung bewertet die fiskalischen Auswirkungen von Zuwanderung tendenziell positiver als statische Bilanzierungsmethoden. Siehe hierzu *Bonin, H.*: Langfristige fiskalische Erträge, a.a.O.; und *Razin, A./Sadka, E.*: Welfare Migration: Is the Net Fiscal Burden a Good Measure of its Economic Impact on the Welfare of the Native-Born Population?, in: *CESifo Economic Studies*, 50/4 (2004), 709-716.

Abbildung 2: Wanderungssalden der Szenarien im Vergleich.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der Wanderungszahlen des Statistischen Bundesamtes.

Die angenommenen Wanderungszahlen des Szenarios *Aktuelle Wanderungsschätzung* und des dritten Szenarios *Verlust der künftigen Generationen (3)* sind identisch. Sie unterscheiden sich aber durch unterschiedliche Integrationsniveaus der folgenden Zuwanderergenerationen. Diese Differenzierung der Integrationsniveaus erfolgt mittels der in Szenario 3 erfolgten Annahme, dass die Kinder der Zuwanderer nicht mit Nettosteuerzahlungsprofilen der deutschen Bevölkerung versehen werden, sondern wie auch schon ihre Eltern mit Profilen der ausländischen Bevölkerung in die Berechnungen eingehen. Ersteres ist in den Szenarien 1 und 2 noch der Fall. Ein Vergleich der Bildungsniveaus und Erwerbsraten zwischen Deutschen ohne Migrationshintergrund und in Deutschland lebenden Migranten der zweiten Generation offenbart deutliche Unterschiede und rechtfertigt dieses Vorgehen.<sup>29</sup> Hiermit ist es möglich, die direkten Auswirkungen einer nicht gelingenden Integration – mittels einer Art von *worst case*-Szenario – zu analysieren.

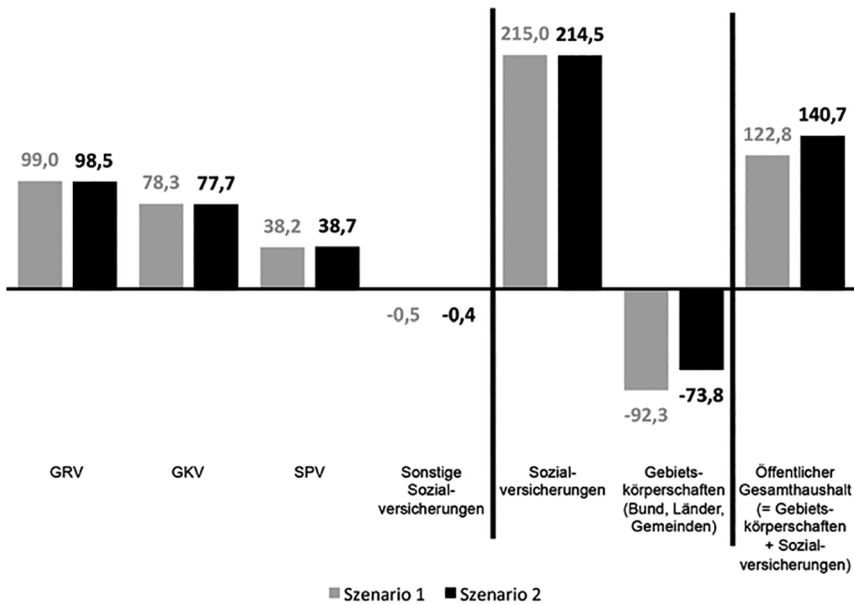
29 Vgl. *Algan, Y. et al.*: The Economic Situation of First and Second-Generation Immigrants in France, Germany and the United Kingdom, in: *The Economic Journal*, 120/542 (2010), F4-F30.

## 2. Die Ergebnisse der Generationenbilanz

### a) Die Tragweite der Zuwanderung

Die in Abbildung 3 dargestellten Ergebnisse entsprechen der Gegenüberstellung der Szenarien 1 und 2. Sie offenbaren, dass das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung der tatsächlichen Wanderungszahlen um 18,5 Prozentpunkte geringer ist als unter Annahme der Wanderungszahlen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

Abbildung 3: Die impliziten Schulden der Szenarien 1 und 2 im Vergleich.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Erklärung für diese deutliche Abnahme des impliziten Vermögens können die Nettosteuerzahlungen und das Äquivalenzprinzip der GRV in Verbindung mit der Integrationsdauer liefern. Über den Großteil der Erwerbszeit liegen die Einkommen und somit auch die gezahlten Beiträge in die GRV für Zuwanderer im Durchschnitt unter denen der Inländer. Ein höheres Einkommen kann im Durchschnitt mit höheren Steuer- und Beitragszahlungen gleichgesetzt werden. Hieraus ergibt sich, dass bei Renteneintritt die Rentenanwartschaften der Zuwanderer durchschnittlich geringer sind. Diese Problematik wird durch die integrationsdauerbedingte, kürzere Erwerbsbiografie der Zuwanderer zusätzlich verstärkt. Folglich liegen die Rentenniveaus der Zuwanderer im Durchschnitt

niedriger als die der Inländer. In der Konsequenz ist ein höherer Prozentsatz von ausländischen Personen auf Grundsicherungsleistungen der Gebietskörperschaften angewiesen. Die Nachhaltigkeitslücke der GRV ist im Szenario 2 marginal niedriger als im Szenario 1. Die absolute Abnahme der impliziten Schuld um 0,5 Prozentpunkte spiegelt sich auch in der leichten Entlastung (-0,5 Prozentpunkte, siehe *Tab. 1*) der zukünftig notwendigen Abgabenerhöhung zur Deckung der Nachhaltigkeitslücke in der GRV wieder.

*Tabelle 1:* Die notwendigen Abgabenerhöhungen der Szenarien 1 und 2 im Vergleich.

<i>Basisjahr 2014; r = 3,0 %; g = 1,5 %</i>		
	<b>Szenario 1</b> TAX in %	<b>Szenario 2</b> TAX in %
Öffentlicher Gesamthaushalt	9,55	10,31
Gesetzliche Rentenversicherung	21,41	20,91
Gesetzliche Krankenversicherung	21,56	21,03
Soziale Pflegeversicherung	78,71	78,24
Sonstige Sozialversicherungen	-0,54	-0,44

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Dies lässt sich in den vorliegenden Berechnungen mit dem Effekt der Zuwanderung auf die durchschnittlichen Bruttolöhne erklären. Ein höherer Anteil von Migranten an der Erwerbsbevölkerung hat zur Folge, dass der durchschnittliche Bruttolohn aufgrund des durchschnittlich niedrigeren Lohnniveaus der Migranten sinkt. Da der durchschnittliche Bruttolohn ein elementarer Bestandteil der Rentenwertberechnung ist (§68 SGB VI), sinkt auch der aktuelle Rentenwert beziehungsweise steigt weniger stark an. Durch die niedrigeren Auszahlungen in Folge niedrigerer Rentenwerte wird die GRV entlastet. Ergänzend dazu wirkt sich die Diskontierung der zukünftigen Beträge entlastend auf die GRV aus.<sup>30</sup> Dieser Umstand wird durch die Altersstruktur der Zuwanderer noch begünstigt. Die relativ zur inländischen Bevölkerung jungen Zuwanderer erreichen im Durchschnitt erst später das Renteneintrittsalter. Auf Grund des Diskontierungs-

30 Dieser Effekt der Diskontierung (fortan auch Diskontierungseffekt) erklärt sich durch die Methode der Generationenbilanzierung. Da sie eine Barwertrechnung darstellt, ist der Einfluss späterer Jahre auf die Nachhaltigkeitslücke geringer als der Einfluss früherer Jahre.

effekts sind Rentenauszahlungen an die Zuwanderer und somit auch die durchschnittlichen zukünftigen Kosten für die GRV insgesamt geringer.

Der leichte Rückgang der Nachhaltigkeitslücke (-0,6 Prozentpunkte) sowie der notwendigen Abgabenerhöhung (-0,5 Prozentpunkte) in der GKV lassen sich ebenfalls anhand der oben beschriebenen jungen Altersstruktur der Zuwanderer in Kombination mit dem Diskontierungseffekt erklären. Zwar kann ein hohes Alter nicht per se mit einer schlechteren Gesundheit verknüpft werden, jedoch verursachen die älteren Jahrgänge einen erheblichen Anteil der Gesundheitsausgaben.<sup>31</sup> Die im Durchschnitt jüngeren Zuwanderer haben also auf dieser Ebene den Vorteil, dass sie im Vergleich zu Inländern erst später die Alterskohorten mit höheren Gesundheitsrisiken erreichen.

Für die SPV ist eine in absoluten Zahlen ausgedrückte minimale Zunahme der Nachhaltigkeitslücke zu beobachten (+0,5 Prozentpunkte), wohingegen relativ eine leichte Verbesserung vorliegt, nämlich mit einer Abnahme der notwendigen Abgabenerhöhung um -0,5 Prozentpunkte. Die absolute Zunahme erklärt sich durch die künftig höhere Zahl an Pflegebedürftigen und die damit verbundene steigende Inanspruchnahme von Pflegeleistungen.<sup>32</sup> Allerdings deutet die Abnahme der notwendigen Abgabenerhöhung darauf hin, dass langfristig der positive demografische Effekt durch die Zunahme der Bevölkerung überwiegt. Dieser bedingt eine Lastenverteilung der impliziten Verschuldung auf eine größere Zahl an Personen und somit eine leichte Pro-Kopf-Entlastung. Ebenfalls relevant ist in diesem Zusammenhang der Diskontierungseffekt in Verbindung mit der relativ jüngeren Bevölkerungsstruktur.

Die zuvor erläuterten Effekte sind auch für die sonstigen Sozialversicherungen (SSV) von Bedeutung. Einer leichten Abnahme des impliziten Vermögens (-0,1 Prozentpunkte) steht eine Entlastung der notwendigen Abgabenerhöhung um -0,1 Prozentpunkte entgegen. Besonders hervorzuheben ist hierbei – mit Blick auf die jüngere Altersstruktur der Zuwanderer – die Arbeitslosenversicherung, da die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit und somit die Wahrscheinlichkeit des Bezuges von Arbeitslosengeld mit dem Alter zunimmt.<sup>33</sup>

Während die Auswirkungen der Zuwanderung auf die einzelnen Sozialversiche-

31 Zum Zusammenhang von Alter und Gesundheit siehe *Robert Koch-Institut*: Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes – Gesundheit und Krankheit im Alter, Berlin, 2009.

32 Zu Entwicklungen in der Pflege siehe *Rothgang, H./Müller, R./Unger, R.*: Themenreport Pflege 2030: Was ist zu erwarten – was ist zu tun?, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2012.

33 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*: Analytikreport der Statistik – Analyse des Arbeitsmarktes für Ältere ab 50 Jahren, September 2016, Nürnberg, 2016.

rungen zwar gering, aber leicht positiv ausfallen, deuten sich erheblich negative Auswirkungen für die impliziten Vermögen der Gebietskörperschaften an. Dies wird durch die höhere notwendige Abgabenerhöhung für den Gesamthaushalt untermauert, welche insgesamt – trotz abnehmender Abgabensätze bei den einzelnen Sozialversicherungen – um 0,8 Prozentpunkte steigt.

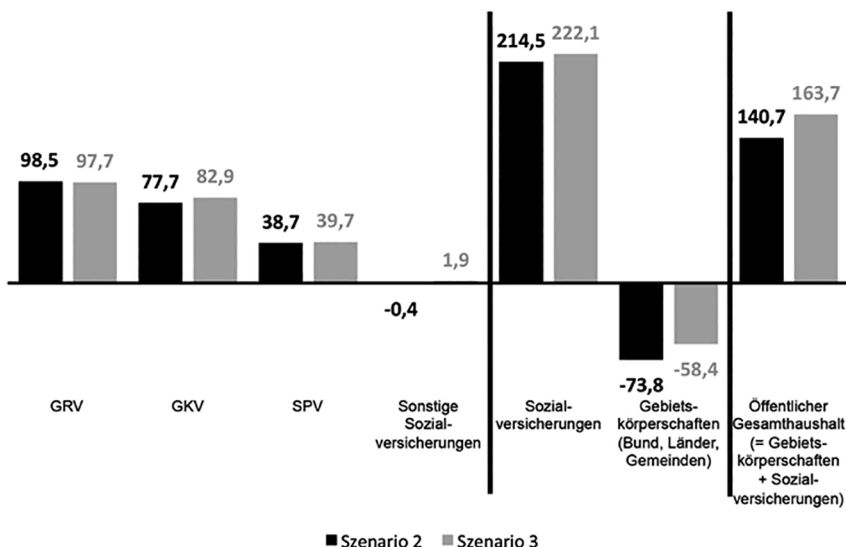
Hier werden Parallelen zu den Ergebnissen des Sachverständigenrates deutlich, welcher, wie eingangs erläutert, ebenfalls eine gering positive Auswirkung auf die GRV und leicht negative Effekte auf die GKV und SPV projiziert. Diese Vergleichbarkeit trifft auch auf die berechneten Konsequenzen für die Grundsicherung im Alter zu, welche vom Sachverständigenrat ebenfalls als durchweg nachteilig beurteilt werden.

#### *b) Der Stellenwert der Integration*

Im nun folgenden Analyseschritt steht nicht die Zuwanderung als solche, sondern die Integration der zugewanderten Personen im Fokus der Betrachtung. Eine erfolgreiche Integration bedeutet hier, dass zwischen den Kindern von In- und Ausländern fiskalisch keine Unterschiede festzustellen sind. Gelingt dies nicht in ausreichendem Maße, so lassen sich deutlich negative Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Deutschlands vermuten.

Der Vergleich der Szenarien 2 und 3 zeigt eine um 23,0 Prozentpunkte höhere implizite Gesamtverschuldung bei Verlust der Folgegenerationen (siehe *Abb. 4*). Die notwendige Abgabenerhöhung ist um 1,3 Prozentpunkte höher (siehe *Tab. 2*). Dieser Unterschied resultiert aus dem um 15,4 Prozentpunkte geringeren impliziten Vermögen der Gebietskörperschaften und einer um insgesamt 7,6 Prozentpunkte höheren impliziten Verschuldung der Sozialversicherungen. Das niedrigere implizite Vermögen der Gebietskörperschaften erklärt sich zum Großteil durch die aus Sicht des Staates schlechteren Nettosteuerzahlungsprofile der Ausländer. Da Ausländer im Durchschnitt über ihre nahezu komplette Erwerbsbiografie hinweg ein niedrigeres Einkommen aufweisen als Inländer, zahlen sie nicht nur weniger Beiträge an die Rentenversicherung, sondern auch weniger Steuern und sonstige Abgaben. Letzteres wirkt sich direkt auf die Finanzen und somit auf die Vermögen der Gebietskörperschaften aus. Die weniger gezahlten Rentenbeiträge beeinflussen das Vermögen der Gebietskörperschaften erst durch die höhere Wahrscheinlichkeit, dass Ausländer im Alter auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.

Abbildung 4: Die impliziten Schulden der Szenarien 2 und 3 im Vergleich.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Die notwendigen Abgabenerhöhungen der Szenarien 2 und 3 im Vergleich.

Basisjahr 2014; r = 3,0%; g = 1,5%		
	Szenario 2 TAX in %	Szenario 3 TAX in %
Öffentlicher Gesamthaushalt	10,31	11,56
Gesetzliche Rentenversicherung	20,91	21,07
Gesetzliche Krankenversicherung	21,03	22,87
Soziale Pflegeversicherung	78,24	82,12
Sonstige Sozialversicherungen	-0,44	1,83

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die GRV ist im Szenario 3 eine leicht niedrigere Nachhaltigkeitslücke festzustellen (-0,8 Prozentpunkte), während die notwendige Abgabenerhöhung 0,2 Prozentpunkte höher ist. Dass die Nachhaltigkeitslücke geringer ausfällt, erklärt sich durch den Umstand der geringeren Einkommen und der somit geringer ausfallenden Rentenanwartschaften der Ausländer, was wiederum die durch-

schnittlichen Rentenansprüche der Gesamtbevölkerung senkt.

Gleichzeitig ist auch die durchschnittliche Finanzierungsfähigkeit pro Kopf geringer als im Szenario 2 und erklärt die höhere notwendige Abgabenerhöhung. Letzterer Effekt scheint den erstgenannten zu übertreffen.

Werden für die Kinder von Ausländern ebenfalls Profile der ausländischen Bevölkerung unterstellt, so liegt die implizite Verschuldung der GKV absolut um 5,2 Prozentpunkte höher als im Szenario 2. Auch die notwendige Abgabenerhöhung ist höher (+1,8 Prozentpunkte). Die Erklärung hierfür liefern wieder die unterschiedlichen Nettosteuerzahlungsprofile von In- und Ausländern. So heterogen die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund ist, so unterschiedlich sind auch die Gesundheitsprobleme. Faktoren wie Bildung, sozio-ökonomischer Status, Herkunft und ethnischer sowie kultureller Hintergrund spielen eine entscheidende Rolle.<sup>34</sup> Da für Migranten allerdings das Profil der bereits in Deutschland lebenden Ausländer unterstellt wird, muss hier eine Verzerrung in Richtung eines Gesundheitsverhaltens der deutschen Bevölkerung akzeptiert werden. Beitragszahlungen der ausländischen Bevölkerung fallen einkommensbedingt im Durchschnitt niedriger aus, was die höhere Nachhaltigkeitslücke erklären kann. Die Gründe für die größere absolute Nachhaltigkeitslücke (+1,0 Prozentpunkte) und die höhere notwendige Abgabenerhöhung (+3,9 Prozentpunkte) der SPV schließen sich an die der GKV an, da vergleichbare Zusammenhänge gelten.

Ähnlich wie in der GKV und in der SPV liegt auch die Nachhaltigkeitslücke der SSV im Szenario 3 höher als im Szenario 2 (+2,3 Prozentpunkte). Die notwendige Abgabenerhöhung ist ebenfalls größer (+2,3 Prozentpunkte). Eine Erklärung für diese Unterschiede zwischen den beiden Szenarien liefern die durchschnittlich höhere Arbeitslosenquote von Ausländern und deren einkommensbedingt niedrigeren Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherung.<sup>35</sup>

Insgesamt deuten die Ergebnisse des Vergleichs zwischen den Szenarien 2 und 3 darauf hin, dass Versäumnisse bei den Integrationsbemühungen klare negative Folgen für die langfristige Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen haben können. So würde ein Integrationsverlauf, wie er beispielsweise für die bereits in Deutschland lebenden Immigranten – genauer gesagt deren Kinder – zu beobach-

34 Zum Zusammenhang von Migration und Gesundheit siehe *Robert Koch-Institut*: Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes – Migration und Gesundheit, Berlin, 2008.

35 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*: Analytikreport der Statistik - Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer, November 2016, Nürnberg, 2016, hier 33.

ten war, die Pro-Kopf-Belastung um 1,3 Prozentpunkte erhöhen.<sup>36</sup> Dieses Resultat wird auch von weiteren Studien bestätigt.<sup>37</sup>

#### IV. Fazit

Dieser Beitrag untersucht die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland. Im Zuge der Rekordzuwanderung des Jahres 2015 wird intensiv über deren ökonomische und gesellschaftliche Auswirkungen gestritten. Dabei werden häufig die kurzfristigen Kosten, unter anderem für Unterbringung, Verpflegung und Sprachunterricht, in den Fokus gerückt. Die langfristigen fiskalischen Auswirkungen sind zwar schwer abzuschätzen, aber von erheblich größerer Relevanz. Mit Hilfe der Generationenbilanzierung nähern wir uns diesen potentiellen Auswirkungen an. Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Nach detaillierter Beschreibung der Daten und Rahmenbedingungen bedient sich die Analyse verschiedener Szenarien, die künftig mögliche Entwicklungen stilisiert darstellen. Die Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik wird im Zuge von Zuwanderung vor allem durch zwei Effekte beeinflusst. Zum einen durch einen demografischen Effekt, welcher die Tragfähigkeit mittels einer Veränderung der Pro-Kopf-Belastung beeinflusst. Er sorgt für eine Lastenverteilung auf mehrere Schultern. Zum anderen wirkt ein struktureller Effekt über die sozio-demografischen Unterschiede zwischen Inländern und Zuwanderern. Dieser sorgt für eine Änderung der Nettozahlungsposition des Durchschnittszahlers gegenüber dem Staat.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass sich die auf Grund der Fluchtmigration hohe Zuwanderung zwar Dank des demografischen Effekts positiv auf die Pro-Kopf-Belastung in den Sozialversicherungen auswirkt, dass jedoch insgesamt der strukturelle Effekt dominiert. Dieser wirkt sich im Besonderen auf die impliziten Vermögen der Gebietskörperschaften aus, welche deutlich abnehmen. In der Konsequenz bewirkt der strukturelle Effekt nicht nur einen Anstieg der deutschen Nachhaltigkeitslücke, sondern auch eine insgesamt – Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften zusammengenommen – steigende Pro-Kopf-Belastung. Als Fazit ergibt sich für den bereits bestehenden Reformbedarf des Sozi-

<sup>36</sup> Gemessen am Anstieg des Prozentsatzes der notwendigen Abgabenerhöhung.

<sup>37</sup> Vgl. *Bonin, H./Ludwig, A.*: Humanitäre Zuwanderung und die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016: Demographischer Wandel - Session: Migration and Fiscal Policy, No. C22-V1; und *Bahnsen, L. C./Manthei, G./Raffelhüschen, B.*: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz - Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, in: *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 135 (2016).

alversicherungs-systems ein zusätzlicher Druck, da die Fähigkeit der Gebietskörperschaften abnimmt, zukünftige Finanzierungslücken in den einzelnen Sozialversicherungen auszugleichen.

Welche negativen Folgen eine unzureichende Integration – insbesondere der Folgegenerationen – von ausländischen Mitbürgern für die fiskalische Nachhaltigkeit bedeuten kann, zeigt die Betrachtung eines *worst case*-Szenarios. In Abwesenheit des demografischen Effektes wirkt der strukturelle Effekt deutlich negativ auf die Nachhaltigkeitslücke und die Pro-Kopf-Belastung. Insgesamt unterstreichen diese Ergebnisse die Bedeutung der Integrationsbemühungen für die langfristige Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen. Für die Politik bedeutet dies, dass der erwähnte Reformbedarf in den Sozialversicherungen – trotz der leichten Entlastung durch die Zuwanderung – noch einmal zusätzlich steigen könnte, da sich der Spielraum der Gebietskörperschaften reduziert, um Verluste in den Sozialversicherungen aufzufangen. In der Bewertung ergibt dies insgesamt, dass langfristig die Belastung der Steuer- und Beitragszahler auf Grund der hohen Zuwanderungszahlen höher ausfallen kann als dies ohne Fluchtmigration der Fall wäre. Dieses Resultat deckt sich mit den Ergebnissen der Untersuchung von *Bonin* und *Ludwig*.<sup>38</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die hohe Zuwanderung im Zuge der aktuellen Fluchtmigration zwar eine starke Belastung der Gebietskörperschaften mit sich bringt, die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen allerdings recht gering sind. Während im öffentlichen Diskurs seit langem die kurzfristigen Kosten im Vordergrund stehen, betonen die Ergebnisse der vorliegenden Analyse insbesondere die langfristigen Auswirkungen. Diese werden wesentlich von den Integrationsbemühungen und ihrem Erfolg abhängen. Ausmaß und Geschwindigkeit der Integration sowohl in den Arbeitsmarkt als auch in die Gesellschaft werden über die tatsächlichen Effekte auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland entscheiden.

38 Vgl. Bonin, H./Ludwig, A., a.a.O.