

Bonin, Holger; Ludwig, Alexander

Conference Paper

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

Provided in Cooperation with:

Verein für Socialpolitik / German Economic Association

Suggested Citation: Bonin, Holger; Ludwig, Alexander (2016) : 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, ZBW - Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel und Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/145609>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Humanitäre Zuwanderung und die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen

Holger Bonin
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim,
Universität Kassel und IZA

Alexander Ludwig
Goethe Universität Frankfurt

28. Februar 2016

Work in Progress
Bitte nur nach Rücksprache zitieren!

Abstract

Der Beitrag untersucht mit Hilfe der Generationenbilanzierung die möglichen Folgen der aktuellen humanitären Zuwanderung nach Deutschland für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. Es werden sowohl statische Projektionen als auch dynamische Simulationsrechnungen mit endogenen makroökonomischen Anpassungen an die Aufnahme der überdurchschnittlich jungen und unterdurchschnittlich qualifizierten Flüchtlinge durchgeführt. Die Befunde zeigen, dass die humanitäre Zuwanderung nach Deutschland die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen eher verschlechtern als verbessern dürfte. Die finanziellen Zusatzlasten für die einheimische Bevölkerung erscheinen aber noch beherrschbar und sind deutlich geringer als die Zusatzlasten durch die gesellschaftliche Alterung. Zudem könnten wirksame aktive Maßnahmen für eine bessere berufliche Qualifizierung und schnellere wirtschaftliche Integration der Flüchtlinge helfen, dem finanzpolitischen Ziel nachhaltiger Staatsfinanzen näher zu kommen.

JEL-Klassifikation: F22, J11, H68

Keywords: Generationenbilanzierung, Flüchtlinge, Deutschland

Die Arbeit an diesem Papier wurde durch die Heinrich Böll-Stiftung sowie durch das Wirtschaftsministerium des Landes Rheinland-Pfalz teilweise finanziell unterstützt. Das Papier verwendet Daten des Sozio-Ökonomischen Panel (SOEP) für das Jahr 2012, Version 29, doi:10.5684/soep.v29.

Kontakt: Holger Bonin, ZEW, L7 1, D-68161 Mannheim, 0049-621-1235151, bonin@zew.de

1 Einleitung

Deutschland hat im vergangenen Jahr aus humanitären Gründen eine Rekordzahl von Menschen aufgenommen, die den Anforderungen unserer Wirtschaft nicht gleich genügen. Während Zuwanderung in den Arbeitsmarkt im Allgemeinen für die Aufnahmegeellschaft mit wirtschaftlichen Gewinnen verbunden ist, ist dies bei humanitärer Zuwanderung nicht ohne weiteres gesichert. Schließlich richtet sich die Aufnahme von Asylsuchenden nach der Schutzbedürftigkeit der Menschen und nicht nach der Aussicht auf volkswirtschaftliche Erträge.

So bedeutet der Aufwand für die Durchführung der Asylverfahren, die individuelle Versorgung und die Integration der bleibeberechtigten Flüchtlinge kurzfristig erhebliche Mehrausgaben für die öffentliche Hand. Diese Zusatzausgaben genau zu beziffern, ist schwierig – die Bandbreite der Abschätzungen, die bislang von wissenschaftlicher Seite vorgelegt wurden, bewegt sich zwischen 10 und 30 Mrd. Euro jährlich. Dieser Mehraufwand trifft Deutschland in einer Situation, in der die laufenden öffentlichen Kassen insgesamt vor allem wegen eines starken Arbeitsmarkts und niedriger Zinsen laufende Überschüsse produzieren.

Jedoch dürfte der Staatshaushalt auf mittlere und längere Sicht gesehen erheblich unter Druck geraten, da der Generationenvertrag in Folge der alternden deutschen Gesellschaft zunehmend schwerer zu finanzieren sein wird. Dies hat etwa der vor kurzem vorgestellte Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (2016) für den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungen festgestellt. In dieser Perspektive fehlen die Überschüsse im Staatshaushalt, die heute für die Aufnahme der Flüchtlinge verbraucht werden, um morgen die zugesagten öffentlichen Leistungen für die anteilmäßig wachsenden älteren Generation mit zu finanzieren, und lassen die Anpassungslasten zur Sicherung nachhaltiger öffentliche Finanzen noch wachsen.

Dieser Beitrag verwendet die Methode der Generationenbilanzierung, um der Frage nachzugehen, wie sehr die aktuelle humanitäre Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen wirken und damit die demografisch bedingten fiskalischen Lasten erhöhen oder verringern könnte. Dafür werden die langfristigen Nettofinanzierungsbedarfe, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und mit der Alterung der einheimischen Bevölkerung verbunden sind, isoliert und einander gegenübergestellt. Da sich fundierte Prognosen über die künftigen Nettofinanzierungsbeiträge der Menschen, die in Deutschland Schutz finden, bislang noch nicht abgeben lassen, wird mittels Simulationsrechnungen ein Spektrum an möglichen fiskalischen Entwicklungen abgedeckt. Systematisch variiert werden vor allem zwei Schlüsselgrößen, die für einen investiven

Sozialstaat prinzipiell gestaltbar sind: die Geschwindigkeit der ökonomischen Integration der Neuzuwanderer, sowie die beruflichen Qualifikationen und damit die fiskalische Leistungskraft, die am Ende des ökonomischen Integrationsprozesses erreicht wird.

Die Resultate der Tragfähigkeitsrechnungen zeigen zum einen, dass die humanitäre Zuwanderung nach Deutschland die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen eher verschlechtern als verbessern dürfte. Allerdings erscheint die zusätzliche fiskalische Belastung im Vergleich zu den fiskalischen Belastungen, die sich aus der Alterung der einheimischen Bevölkerung ergeben, eher gering und noch beherrschbar. Zum anderen unterstreichen die Befunde, dass öffentliche Ausgaben für wirksame aktive Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung und zur schnelleren wirtschaftlichen Integration der Flüchtlinge auf mittlere und längere Sicht gute Renditen in Form von Steuer- und Beitragseinnahmen und niedrigerer Ausgaben für die soziale Grundsicherung abwerfen könnten.

Wo solche Renditen anfallen, dienen diese Ausgaben auch dem finanzpolitischen Ziel, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf Dauer zu sichern. Deswegen lenkt der Beitrag auch den Blick auf die notwendigen arbeitsmarkt- und zugewanderungspolitischen Maßnahmen, damit sich auch die aktuelle humanitäre Zuwanderung Chancen auf positive fiskalische Erträge eröffnet.

Der weitere Beitrag gliedert sich wie folgt. Der folgende beschreibt die Methode und die Daten, die den Tragfähigkeitsanalysen zugrunde liegen. Abschnitt 3 widmet sich den langfristigen fiskalischen Wirkungen humanitärer Zuwanderung in Abhängigkeit vom potentiellen Verlauf des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der Flüchtlinge. Kapitel 4 schließt mit einer Diskussion der arbeitsmarktpolitischen Handlungserfordernisse, um die zu erwartenden fiskalischen Kosten der humanitären Zuwanderung möglichst zu begrenzen.

2 Methode und Daten

2.1 Generationenbilanzierung

Zur Analyse der potentiellen Wirkungen der humanitären Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsfinanzen stützt sich dieser Beitrag auf die Methode der 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 ein-

gesetzt, um fiskalische Gesamtbilanzen der Zuwanderung zu erstellen. Die Generationenbilanzierung als Methode zur Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist insofern dynamisch, als sie die Budgeteffekte demografischer Veränderungen in Rechnung stellt. Sie verzichtet jedoch zugunsten einer stärker differenzierten Abbildung altersspezifischer Nettofinanzierungsbeiträge auf die Modellierung der Wechselwirkungen von demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung, wie sie auf allgemeinen Gleichgewichtsgewichtsmodellen beruhende Analysen der fiskalischen Wirkungen von Migration auszeichnet (Storesletten 2000; Chojnicki et al. 2011).

Die Generationenbilanzierung erweitert den dynamischen Bilanzierungsansatz um eine theoretische Komponente: das Konzept der intertemporalen Budgetrestriktion des Staates. Dahinter liegt die theoretisch basierte Feststellung, dass die öffentliche Hand ihre künftigen Einnahmen und Ausgaben nicht beliebig festlegen kann, sondern zu irgendeinem Zeitpunkt in der Zukunft die in der Vergangenheit angesammelte Staatsschuld bzw. die damit verbundenen Zinsforderungen bedienen muss. Somit unterliegt die Fiskalpolitik auf lange Sicht gesehen einer Budgetrestriktion. Die Summe aller zukünftigen Primärsalden 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 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 auf stilisierte Reformszenarien zurück. In diesem Beitrag wird der Konsolidierungsbedarf über eine sofort und dauerhaft einzuführende Kopfsteuer veranschaulicht.

Wenn es um die fiskalische Gesamtbewertung von Migration geht, hat die Perspektive der Generationenbilanzierung einen gewichtigen Vorteil.¹ Wo ein Defizit im intertemporalen öffentlichen Haushalt besteht, wie es in Folge demografischer Alterung der Regelfall ist, muss die öffentliche Hand in Zukunft ihre Einnahmen durch Steuer- oder

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

Beitragserhöhungen steigern oder bei den Transfer- und sonstigen Ausgaben sparen. Da normalerweise auch die Migranten einen Teil der hieraus resultierenden Anpassungslast tragen, unterschätzt eine 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).

2.2 Fiskalpolitische Parameter

Eine Grundlage für die Analyse der Effekte humanitärer Zuwanderung auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland bilden Profile der durchschnittlichen individuellen Steuerzahlungen, Beitragszahlungen und Transferbezüge nach Alter und Qualifikation für die einheimische Bevölkerung, die für eine Analyse der Effekte künftiger ökonomischer Zuwanderung auf Grundlage von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) konstruiert wurden (Bonin 2014).² Diese Profile dienen als Benchmark für die Zahlungsbeträge, die humanitäre Zuwanderer nach Abschluss ihres ökonomischen Integrationsprozesses erreichen können. Eine Differenzierung nach Alter und Qualifikation ist angebracht, weil das Niveau der zu analysierenden Finanzströme stark von diesen Größen abhängig ist und sich die humanitären Zuwanderer bei der Alters- und Qualifikationsstruktur deutlich vom Bevölkerungsbestand unterscheiden.

Die eingesetzten Altersprofile nach Qualifikation decken 19 verschiedene Einnahmen- und Ausgabenposten der öffentlichen Haushalte ab. Auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte sind dies: 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 addieren sich nicht unmittelbar zu den korrespondierenden makroökonomischen Budgetgrößen. Deshalb werden sie mit

² Nähere Erläuterungen zur Konstruktion der verwendeten Profile gibt der Appendix.

einem proportionalen Faktor so gewichtet, dass sich in Kombination mit dem Bevölkerungsbestand zum Jahresende 2014 das passende Einnahmen- und Ausgabenniveau gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung für das Jahr 2014 ergibt. Tabelle 1 fasst das dieser Rechnung zugrunde liegende Staatsbudget zusammen.³ Die gezeigte Bilanz bildet die Budgets aller föderalen Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen ab.

Tabelle 1: Konsolidiertes Budget des öffentlichen Gesamthaushalts 2014

Einnahmen	Mrd. Euro	Ausgaben	Mrd. Euro
Laufende Steuern		Leistungen der Sozialversicherungen	
Steuern auf Arbeitseinkommen	245,7	Rentenversicherung	265,5
Steuern auf Kapital	99,7	Krankenversicherung	194,0
Gütersteuern	294,8	Pflegeversicherung	24,2
Beiträge zu den Sozialversicherungen		Arbeitslosenversicherung	22,4
Rentenversicherung	190,0	Unfallversicherung	10,2
Krankenversicherung	189,1	Monetäre Transferleistungen	
Pflegeversicherung	25,5	Soziale Grundsicherung	68,6
Arbeitslosenversicherung	30,3	Kindergeld	41,8
Unfallversicherung	12,7	Erziehungsgeld/Elterngeld	6,2
		Bildung	
		Öffentliche Förderung von Schülern/Studierenden	6,2
		Kindertageseinrichtungen	20,8
		Schulen	62,0
		Hochschulen	28,0
		Jugendarbeit	34,0
		Sonstige Ausgaben (netto)	234,4
		Zinsen	50,9
		Haushaltsüberschuss	18,6
Einnahmen insgesamt	1087,8	Ausgaben insgesamt	1087,8

Beiträge zu den Sozialversicherungen: ohne unterstellte Beiträge. Sonstige Ausgaben (netto): Sonstige Ausgaben der öffentlichen Haushalte abzüglich der sonstigen Ausgaben.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Statistisches Bundesamt 2015), des Bildungsfinanzberichts (Statistisches Bundesamt 2015) und des Sozialbudgets (BMAS 2015).

³ Für eine detailliertere Aufschlüsselung der Bildungsausgaben wurde von der VGR abgewichen und auf Angaben der Bildungsfinanzberichterstattung durch das Statistische Bundesamt (2015) zurückgegriffen. Die Höhe der Ausgaben für Erziehungsgeld/Elterngeld und Kindergeld sind dem Sozialbudget des BMAS (2015) entnommen.

Die in der Bilanz stehenden sonstigen Ausgaben von gut 234 Mrd. Euro netto messen den Aufwand für die allgemeine Staatstätigkeit, etwa für Verteidigung und die öffentliche Infrastruktur. Dieser gewichtige Ausgabenposten wird für die Nachhaltigkeitsanalyse mit dem pro Kopf-Wert von rund 2.900 Euro fortgeschrieben. Somit berücksichtigen die Rechnungen, dass auf lange Frist gesehen die Steuer- und Beitragszahlungen der Bürger nicht nur ausreichen müssen, um die von ihnen individuell in Anspruch genommenen öffentlichen Sozialleistungen zu finanzieren, sondern auch um die allgemeine Staatstätigkeit zu finanzieren.

2.3 Demografische Parameter

Um den möglichen langfristigen Beitrag der humanitären Zuwanderung zu isolieren, dient ein Szenario ohne jegliche künftige Wanderungsbewegungen als Referenz. Dazu wird die demografische Entwicklung in Deutschland ausgehend vom amtlichen Bevölkerungsbestand zum Jahresende 2014 bis zum Jahr 2200 unter der Annahme fortgeschrieben, dass es in der Zukunft weder Zu- und 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.

Die Bevölkerungsvorausrechnung unterstellt zudem, in Analogie zum mittleren Szenario der letzten amtlichen koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung, dass die Lebenserwartung bei der Geburt bis zum Jahr 2060 für Männer um gut sieben Jahre und für Frauen um gut sechs Jahre ansteigt, und dass die spezifischen Geburtenziffern deutscher und ausländischer Frauen auf dem Niveau des Ausgangsjahrs verharren werden. Unter diesen Voraussetzungen gibt es künftig jedes Jahr weniger Neugeborene, als Menschen sterben. Die Bevölkerungszahl in Deutschland verkleinert sich deswegen allein bis zum Jahr 2030 um 4,5 Millionen. Zugleich wächst der Altenlastquotient, das heißt, das Verhältnis der Bevölkerung im Alter über 64 Jahre zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, von derzeit 35 auf 54. 2060 kommen dann sogar 78 Ältere auf 100 Personen im Haupterwerbsalter.

Der Benchmark ohne künftige Wanderungsbewegungen wird ein demografisches Szenario mit humanitärer Zuwanderung gegenüber gestellt. Die weitere Entwicklung des Flüchtlingsstroms und die längerfristigen Bleiberaten der bereits aufgenommenen Asylsuchenden lassen sich kaum zuverlässig vorhersagen. Darum verwenden die Analysen ein stilisiertes Szenario humanitärer Zuwanderung. Es basiert auf der Annahme, dass

Deutschland einmalig eine Million Menschen aus humanitären Gründen aufnimmt, die sämtlich in 2015 zuwandern und auf Dauer bleiben.

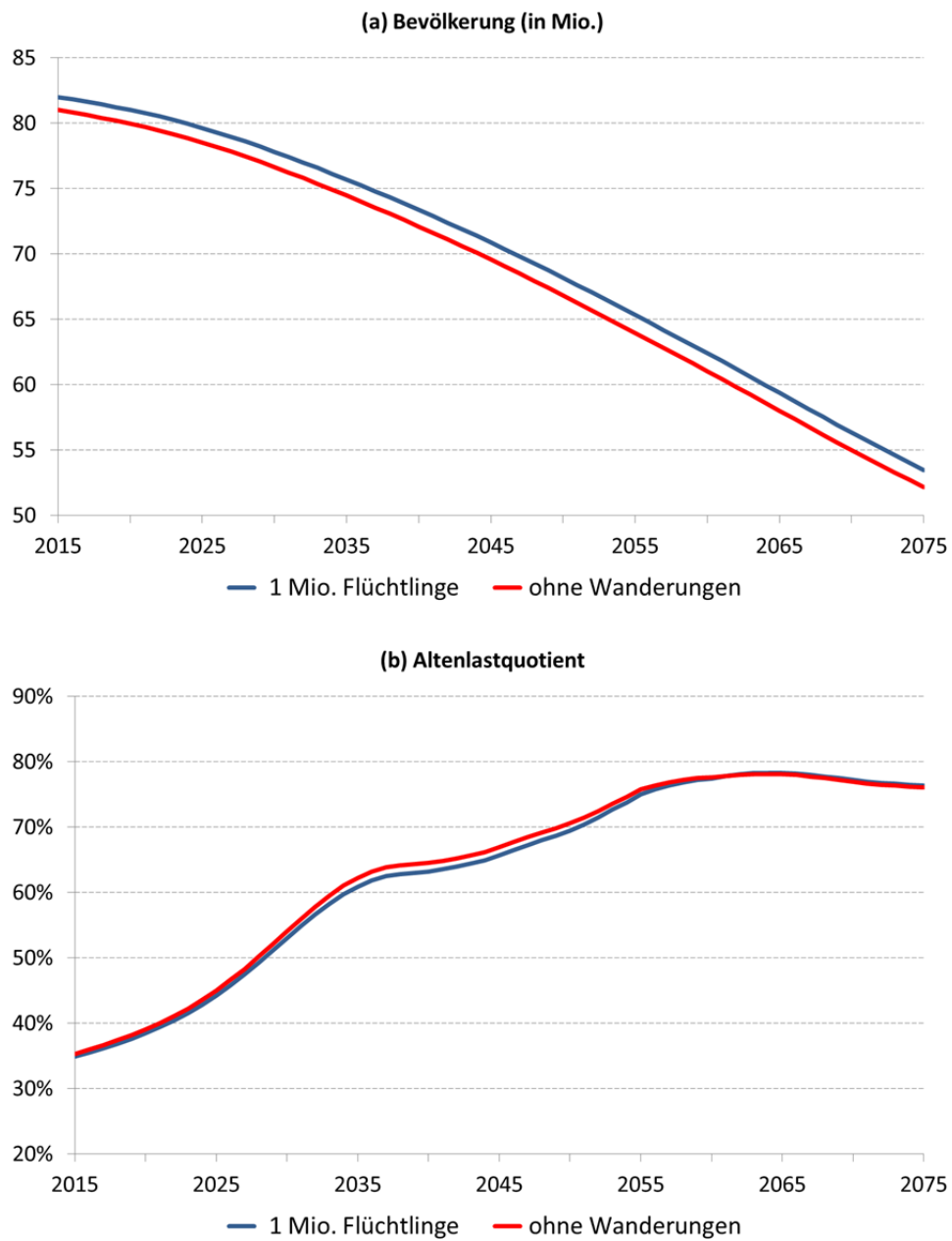
Tatsächlich dürfte die Zahl der humanitären Zuwanderer aus dem letzten Jahr mit einer dauerhaften Aufenthaltsperspektive deutlich niedriger liegen. Andererseits ist davon auszugehen, dass der Flüchtlingsstrom auch in 2016 und danach nicht völlig verebbt. Bei einem um einen bestimmten Faktor größeren oder kleineren künftigen Zustrom an Flüchtlingen lassen sich die unten gezeigten Ergebnisse jedoch näherungsweise um diesen Faktor nach oben oder unten skalieren, denn die der Generationenbilanzierung zugrundeliegenden Fortschreibungen von pro Kopf-Größen ignorieren Skaleneffekte, hängen also nicht von der Größenordnung der Zuwanderung ab.

Bei der Alters- und Geschlechterstruktur der Flüchtlinge orientiert sich das Szenario humanitärer Zuwanderung den Merkmalen derjenigen, die im Jahr 2015 einen Erstantrag auf Asyl gestellt haben. Demnach sind gut 69 Prozent der aufgenommenen Flüchtlinge männlich. 30 Prozent sind jünger als 18 Jahre, 70 Prozent jünger als 30 Jahre. Zum Vergleich: in der einheimischen Bevölkerung gab es am Jahresende 2014 nur rund 16 Prozent Personen unter 18 Jahre. Weniger als jeder Dritte war jünger als 30 Jahre.

Wie Abbildung 1 zeigt, bewirkt die humanitäre Zuwanderung wegen des deutlichen Altersvorteils der Schutzsuchenden anfänglich eine Verbesserung des Alterslastquotienten, die allerdings sehr moderat ausfällt. Im Maximum Mitte der 2030er Jahre gibt es in der den Generationenvertrag größtenteils finanzierenden Altersgruppe von 20 bis 64 Jahren 1,3 Personen mehr je 100 Personen über 65 Jahre, als im Vergleichsszenario ohne Wanderungen. Nach 2060, wenn Bevölkerung der humanitären Zuwanderer zunehmend das Rentenalter erreicht und ohne weitere Nachzüge rapide altert, geht die Verbesserung des Alterslastquotienten zudem wieder verloren.

Stärker und unmittelbarer spürbarer als die Altersstruktureffekte sind die Effekte der humanitären Zuwanderung auf die Bevölkerungszahl. Bis 2020 kompensiert ein Zuzug in der unterstellten Größenordnung den natürlichen Bevölkerungsrückgang. Geht man davon aus, dass die Flüchtlinge die Geburtenrate der heutigen ausländischen Bevölkerung (1,86) annehmen, erhöht sich die Bevölkerungszahl in Deutschland verglichen mit der Entwicklung ohne Wanderungen auf lange Frist um zweieinhalb bis drei Prozent. Die Finanzierung eines Fehlbetrags im intertemporalen Staatshaushalt, der mit der Alterung der einheimischen Bevölkerung verbunden ist, könnte demnach auf merklich mehr Köpfe verteilt werden.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung ohne Wanderungsbewegungen und mit humanitärer Zuwanderung, 2015-2075



Altenlastquotient: Bevölkerung im Alter über 64 Jahre in Relation zur Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3 Langfristige fiskalische Wirkungen humanitärer Zuwanderung

Im Jahr 2014 verzeichnete der Gesamthaushalt des Staates in Deutschland einen Überschuss von rund 19 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Der Primärüberschuss lag sogar bei rund 70 Mrd. Euro. Bei unveränderter Finanzpolitik verschlechtern sich die Primärsalden mit der Alterung der einheimischen Bevölkerung jedoch rapide. Legt man das demografische Referenzszenario ohne künftige Wanderungsbewegungen zugrunde, entstehen vom Jahr 2029 an anhaltend Primärdefizite. Unterstellt eine Wachstumsrate von 1,5 Prozent und eine Diskontrate von drei Prozent pro Jahr, ergibt sich in der Summe bis zum Jahr 2200 ein Primärdefizit im Gegenwartswert von fast 2.100 Mrd. Euro. Rechnet man die bereits vorhandene Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts hinzu, entspricht dies einer Lücke im intertemporalen Staatsbudget in Höhe von 142,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2014. Um die Tragfähigkeitslücke zu beseitigen und so die öffentlichen Finanzen nachhaltig zu sichern, müsste der Fiskus zusätzlich eine Kopfsteuer 1.154 Euro jährlich erheben.

3.1 Entwicklung der laufenden Budgetsalden

Ob und wie stark die Aufnahme der Flüchtlinge die öffentlichen Haushalte darüber hinaus beansprucht, hängt wesentlich von drei Faktoren ab: den Kosten, die anfänglich mit der Aufnahme der Flüchtlinge und den erforderlichen Hilfen zu ihrer Integration verbunden sind, der Dauer des Integrationsprozesses, sowie der durchschnittlichen fiskalischen Leistungskraft, die von den Flüchtlingen schließlich erreicht wird (Schou 2004).

Über die unmittelbaren Kosten der humanitären Zuwanderung für die öffentliche Hand kursiert eine Reihe von Schätzungen, die allerdings ziemlich breit streuen. Als Untergrenze wird in den folgenden Simulationsrechnungen der vom Deutschen Städte- und Gemeindetag für Unterbringung und Versorgung angesetzte Betrag von 13.000 Euro pro Flüchtling und Jahr. Als Obergrenze wird ein Betrag von 20.000 Euro pro Kopf und Jahr gesetzt. Bei einer Million Flüchtlingen kommt man damit ungefähr auf die von Hentze und Schäfer (2016) und vom ifo Institut (2015) für das Jahr 2015 abgeschätzten öffentlichen Mehrausgaben von 19 bis 21 Milliarden Euro – diese hohen Schätzungen bilden beispielsweise die Kosten für Sprachkurse, Qualifizierung und Integration mit ab. Die genannten jährlichen Pauschalbeträge werden in den Vorausberechnungen der Budgetentwicklung mit fortschreitender Aufenthaltsdauer linear abgeschmolzen, bis am Ende des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der für die einheimische Bevölkerung anzusetzende altersunabhängige jährliche pro Kopf-Aufwand für die allgemeine Staatstätigkeit in Höhe von 2.900 Euro erreicht wird.

Zentrale Treiber der von den Flüchtlingen im Verlauf des weiteren Aufenthalts in Deutschland erreichten fiskalischen Leistungsfähigkeit sind die Rate der Beschäftigung und das Niveau des mit Erwerbsarbeit erzielten Einkommens. Beide Größen hängen wiederum davon ab, wie viel an beruflichen Qualifikationen die Schutzsuchenden mitbringen oder während ihres Aufenthalts in Deutschland künftig noch erwerben. Inzwischen ist deutlich, dass die Startchancen vieler Flüchtlinge am deutschen Arbeitsmarkt nicht besonders gut sind. Neben Sprachkenntnissen mangelt es häufig an Basisqualifikationen. So können von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Erwerbslosen in Deutschland, die aus von Krieg, Bürgerkrieg und politischer Verfolgung besonders betroffenen Asylherkunftsländern stammen, 71 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen. Nur eine kleine Minderheit der derzeitigen Asylsuchenden hat nach – allerdings nicht repräsentativen – Erhebungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine Hochschule besucht (IAB 2015).

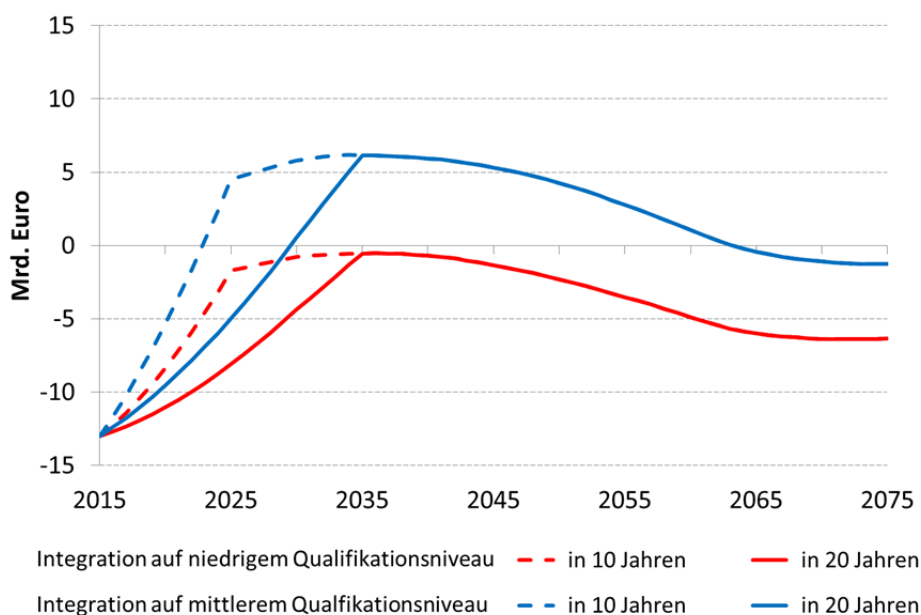
Angesichts dieser stilisierten Fakten wird im Folgenden unterstellt, dass die Asylsuchenden am Ende der Integration entweder die fiskalische Leistungsfähigkeit von einheimischen Geringqualifizierten ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder von beruflich Qualifizierten mit abgeschlossener Ausbildung erreichen. Die Zielwerte der altersspezifischen Nettofinanzierungsbeiträge jedes Flüchtlings entsprechen jeweils den oben beschriebenen qualifikationsspezifischen Steuer-, Beitrags- und Transferprofilen für die einheimische Bevölkerung gesetzt. Um den Integrationsprozess in den fiskalischen Projektionen abzubilden, bewegen sich die den Flüchtlingen zugeschriebenen altersspezifischen jährlichen Nettofinanzierungsbeiträge mit zunehmender Aufenthaltsdauer linear auf diese Zielwerte zu.

Wie lange die aufgenommenen Flüchtlinge benötigen werden, bis die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen erreicht ist, lässt sich heute nicht belastbar vorhersagen. Bei den seit 1995 zugezogenen und in Deutschland verbliebenen Flüchtlingen dauerte es gemäß den Daten der IAB-SOEP-Migrationstichprobe 15 Jahre, bis sie die Beschäftigtenquote von anderen im gleichen Zeitraum zugezogenen Migranten erreicht hatten (IAB 2015). Deswegen werden zwei Szenarien analysiert. Eine günstige Variante unterstellt eine Integrationsdauer von zehn Jahren, eine ungünstige Variante eine Integrationsdauer von zwanzig Jahren.

Unterstellt man anfängliche pauschale Kosten von 13.000 Euro pro Flüchtling und Jahr, verschlechtert die Aufnahme von einer Million Personen in 2015 den staatlichen Budgetsaldo in diesem Jahr um 13 Mrd. Euro. Die Veränderung der Budgetsalden in den Folgejahren hängt dann davon ab, welche fiskalische Leistungskraft die humanitären Zuwanderer erreichen, und wie lange es dauert, bis diese Leistungskraft erreicht wird

und damit der erhöhte Aufwand für Leistungen zur Aufnahme, Versorgung und Integration vorüber ist.

Abbildung 2: Wirkung der humanitären Zuwanderung in 2015 auf laufende Salden im öffentlichen Gesamthaushalt in Abhängigkeit von Dauer der Integration und fiskalischer Leistungskraft (Mrd. Euro)



Die Abbildung zeigt die Differenz der im Szenario der dauerhaften Aufnahme von einmalig einer Million Flüchtlinge im Jahr 2015 vorausgerechneten laufenden Primärsalden mit den laufenden Primärsalden im Szenario ohne Wanderungsbewegungen. Negative (positive) Werte bedeuten, dass die Aufnahme der Flüchtlinge mehr (weniger) zusätzliche Staatsausgaben verursacht als Staatseinnahmen. Unterstellte pauschale Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen pro Kopf im ersten Jahr: 13.000 Euro. Integration auf niedrigem (mittlerem) Qualifikationsniveau bedeutet, dass die Flüchtlinge die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (mit abgeschlossener Berufsausbildung) erreichen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Angenommen, die Flüchtlinge bewegen sich im Durchschnitt auf die fiskalische Leistungsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung mit abgeschlossener Berufsausbildung in derselben Alterskohorte zu, kommt es im günstigen Integrationsszenario gemessen an der Benchmark ohne Wanderungen nach acht Jahren zu einer Verbesserung des öffentlichen Gesamthaushalts (Abbildung 2). Wenn die humanitären Zuwanderer im Jahr 2025 annahmegemäß die fiskalische Leistungskraft wie beruflich qualifizierte Einheimische erreichen, ist der Saldo im Staatshaushalt um 4,5 Mrd. Euro größer. Die Verbesserung der öffentlichen Haushalte durch die humanitäre Zuwanderung setzt sich noch zehn Jahre fort. Mitte der 2030er Jahre befinden sich besonders viele Flüchtlinge in der

Lebensphase zwischen 30 und 50 Jahren, in der im Mittel die höchsten Steuer- und Beitragszahlungen und die niedrigsten sozialen Transferzahlungen anfallen. Danach verschlechtert sich die laufende Bilanz mit der Alterung der Flüchtlingsbevölkerung. Nach 2060 sind die laufenden Budgetdefizite wieder größer als im Szenario ohne Wanderungen, denn es wachsen zu wenig Kinder und Enkel der Flüchtlinge nach, um – bei unveränderter Finanzpolitik – die Transferansprüche der in Deutschland alt gewordenen ersten Generation von Flüchtlingen zu bedienen.

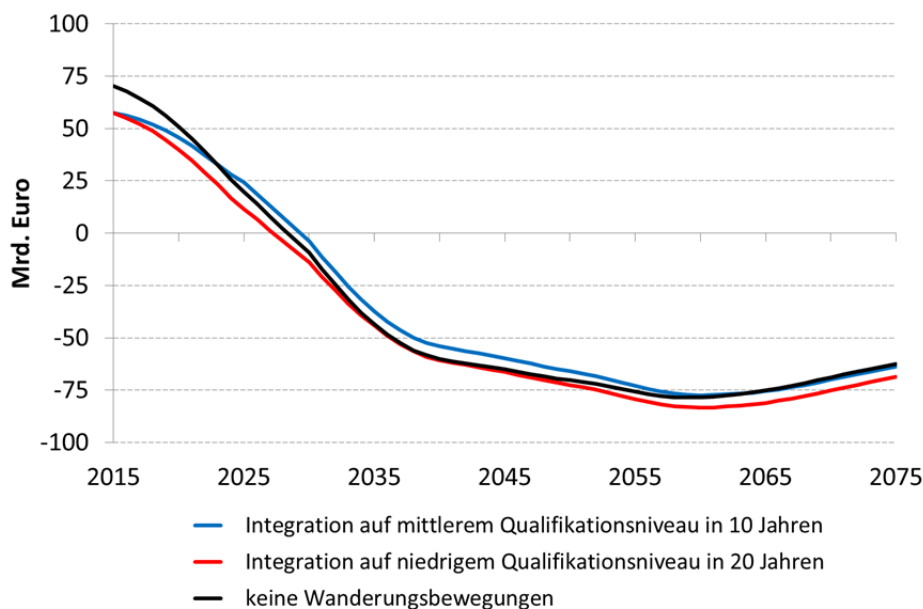
Ein ähnlicher Verlauf ergibt sich, wenn man vom ungünstigen Fall einer Integration der Flüchtlinge innerhalb von 20 Jahren ausgeht. In diesem Fall sind die Nettozusatzausgaben für die öffentliche Hand in der Anfangsphase aber spürbar höher, und die Phase der Budgetverbesserungen im Vergleich zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen ohne Wanderungsbewegungen beginnt erst 2030. Stellt die zeitweisen Budgetverbesserungen den anfänglichen und späteren Budgetverschlechterungen gegenüber, erscheint die Lage des öffentlichen Gesamthaushalts in diesem Szenario insgesamt gerechnet wenig verändert.

Zu einer eindeutigen Verschlechterung der Staatsfinanzen kommt es hingegen in den Fällen, in denen die Flüchtlinge am Ende annahmegemäß lediglich die durchschnittliche fiskalische Leistungskraft der Einheimischen erreichen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Unabhängig davon, wie lange die unterstellte Integrationsphase dauert – die bei der Aufnahme von einer Million Flüchtlingen vorausgerechneten Budgetsalden der öffentlichen Hand sind in jedem Jahr schlechter als bei einer demografischen Entwicklung ohne Wanderungen. Noch einmal ungünstiger wäre das Bild, wenn man für die pauschalen Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen pro Kopf im ersten Jahr den höheren Wert von 20.000 Euro ansetzt und entsprechend in der Integrationsphase netto jährliche Zusatzausgaben von bis zu sieben Mrd. Euro anfallen.

Gemessen an den Veränderungen, die sich aus der Alterung der einheimischen Bevölkerung ergeben, erscheinen die künftigen Veränderungen in den Salden des öffentlichen Gesamthaushalts, die in Folge der Aufnahme der Flüchtlinge entstehen, allerdings verhältnismäßig klein (Abbildung 3). Bei Fortführung der heutigen Politik verschlechtern sich die Salden im öffentlichen Gesamthaushalt bedingt durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2035 in der Summe um 1.088 Mrd. Euro. Dagegen beläuft sich der kumulierte Zusatzaufwand des Staates für die Aufnahme der Flüchtlinge im ungünstigen Fall – Integration auf dem Niveau der Einheimischen mit niedriger Qualifikation innerhalb von zwanzig Jahren – auf 119 Mrd. Euro. In dem sehr günstigen Fall, dass die Flüchtlinge im Mittel innerhalb von zehn Jahren die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen mit mittlerer beruflicher Qualifikation erreichen würden,

verbessern die Neankömmlinge die Summe der künftigen Primärsalden bis 2035 sogar geringfügig um 3 Mrd. Euro.

Abbildung 3: Salden im öffentlichen Gesamthaushalt ohne Wanderungsbewegungen und bei humanitärer Zuwanderung in 2015 (Mrd. Euro)



Positive (negative) Werte bedeuten einen Überschuss (ein Defizit) im öffentlichen Gesamthaushalt. Unterstellte pauschale Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen pro Kopf im ersten Jahr: 13.000 Euro. Integration auf niedrigem (mittlerem) Qualifikationsniveau bedeutet, dass die Flüchtlinge die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (mit abgeschlossener Berufsausbildung) erreichen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3.2 Fiskalische Nachhaltigkeit

Projektionen der Budgetentwicklung wie die oben gezeigten bilden die Grundlage, um die Wirkung der humanitären Zuwanderung auf die Tragfähigkeitslücke in den deutschen Staatsfinanzen zu analysieren. Ob im Vergleich zum Szenario ohne Wanderungsbewegungen der Konsolidierungsbedarf zunimmt oder abnimmt, hängt von den Parametern ab, die die Entwicklung der künftigen Nettofinanzierungsbeiträge der Flüchtlinge zu den öffentlichen Haushalten entscheidend treiben (Tabelle 2).

Eine systematische Variation der zugrundeliegenden Parameter zeigt erstens, dass die humanitär begründete Zuwanderung die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen eher vergrößern als verkleinern wird. Auf lange Sicht gerechnet kommt es nur

dann zu einem niedrigeren Staatsdefizit, wenn die Flüchtlinge am Ende im Durchschnitt die fiskalische Leistungsfähigkeit der Einheimischen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen, und wenn der Integrationsprozess bis dahin nicht viel länger als zehn Jahre dauert.

Tabelle 2: Wirkung von einer Mio. humanitärer Zuwanderer in 2015 auf die Nachhaltigkeitslücke im öffentlichen Gesamthaushalt und den Konsolidierungsbedarf pro Kopf und Jahr bei unterschiedlichen Integrations Szenarien

	Kosten der Aufnahme: 13.000 Euro		Kosten der Aufnahme: 20.000 Euro	
	Nachhaltigkeitslücke (% des BIP)	Konsolidierungsbedarf pro Kopf und Jahr (Euro)	Nachhaltigkeitslücke (% des BIP)	Konsolidierungsbedarf pro Kopf und Jahr (Euro)
Anteil beruflich Qualifizierter		Fiskalische Integration in 10 Jahren		
0 Prozent	9,4	52	10,7	62
20 Prozent	7,1	34	8,5	44
40 Prozent	4,9	16	6,2	26
60 Prozent	2,6	-2	3,9	8
80 Prozent	0,3	-20	1,6	-10
100 Prozent	-2,0	-39	-0,7	-28
Anteil beruflich Qualifizierter		Fiskalische Integration in 20 Jahren		
0 Prozent	11,3	67	13,8	86
20 Prozent	9,2	50	11,7	70
40 Prozent	7,1	34	9,6	53
60 Prozent	5,0	17	7,5	37
80 Prozent	2,9	0	5,4	20
100 Prozent	0,8	-16	3,3	3

Veränderungen gegenüber einem Szenario ohne Wanderungsbewegungen. Nachhaltigkeitslücke: Staatsschuld des Basisjahres zuzüglich Gegenwartswert der Summe der künftigen Primärsalden in v.H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2014; Konsolidierungsbedarf: zusätzliche Steuerzahlung pro Kopf und Jahr in Euro zum Ausgleich des intertemporalen öffentlichen Gesamthaushalts. Unterstellte Diskontrate von drei Prozent jährlich; Wachstumsrate aller künftigen pro Kopf-Zahlungsströme einheitlich 1,5 Prozent jährlich.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zweitens ergibt sich, dass das berufliche Qualifikationsniveau, das die Flüchtlinge schließlich an den Markt bringen, bzw. die damit verbundene fiskalische Leistungskraft, der wichtigste Faktor für den Beitrag humanitärer Zuwanderung zum intertemporalen öffentlichen Haushalt ist. Die Nachhaltigkeitslücke unterscheidet sich um rund 11 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, je nachdem, ob die Flüchtlinge sämtlich die fiskalische Leistungskraft von beruflich Qualifizierten oder beruflich nicht Qualifizierten erreichen. Absolut entspricht diese Differenz öffentlichen Einnahmen von netto über 300 Mrd.

Euro. Eine um zehn Jahre schnellere Integration verbessert die Nachhaltigkeitslücke dagegen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 2014 nur um zwei bis vier Prozentpunkte. Der beschleunigte Integrationsprozess erhöht die Nettoeinnahmen des Staates um insgesamt 54 bis 115 Mrd. Euro. Höhere oder niedrigere Kosten für die Unterstützung der Flüchtlinge in der ersten Phase nach Ankunft machen im Verhältnis den geringsten Unterschied. Je nach Länge der Integrationsphase führen höhere Einstiegskosten in der Summe zu zusätzlichen Staatsausgaben von 38 bis 72 Mrd. Euro.

Drittens zeigt die systematische Simulation unterschiedlicher Integrationsszenarien, dass selbst in ungünstigen Konstellationen der zusätzliche Konsolidierungsbedarf – und damit die fiskalische Belastung für die Einheimischen – durch die Aufnahme der Flüchtlinge moderat bleibt. Der höchste zum intertemporalen Budgetausgleich notwendige Zusatzbeitrag, falls hohe Aufnahmekosten anfallen und die Flüchtlinge nach einer Integrationsphase von 20 Jahren im Durchschnitt nur die fiskalische Leistungskraft von beruflich Ungelernten erreichen, liegt bei 86 Euro pro Kopf und Jahr. Gemessen am Zusatzbeitrag von 1.154 Euro, der sich für die Einheimischen aus der bestehenden öffentlichen Verschuldung und dem künftigen demografischen Alterungsprozess ergibt, bedeutet dies eine Zusatzbelastung von gut sieben Prozent. Schon wenn ein Teil der Flüchtlinge am Ende die fiskalische Leistungskraft von beruflich Qualifizierten erreicht, fallen die fiskalischen Zusatzbelastungen für jeden Einheimischen unter 50 Euro.

Bemerkenswert sind die Szenarien, in denen sich die fiskalische Zusatzbelastung verringert, obwohl die Aufnahme der Flüchtlinge mit einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen verbunden ist. Dies ergibt sich aus dem Effekt der Zuwanderung auf die Bevölkerungszahl. In der speziellen Konstellation, dass die Nachhaltigkeitslücke trotz Flüchtlingsaufnahme gegenüber dem Szenario ohne Wanderungen unverändert bleibt, sinkt die fiskalische Belastung pro Kopf zur nachhaltigen Konsolidierung des Staatshaushalts um gut 20 Euro pro Jahr, weil die Anpassungslast auf eine größere Zahl von Personen verteilt werden kann. Anders ausgedrückt entsteht für die Einheimischen erst dann eine fiskalische Zusatzbelastung, wenn die Aufnahme der Flüchtlinge die Nachhaltigkeitslücke in den deutschen Staatsfinanzen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2014, um mehr als drei Prozentpunkte – oder gut 80 Mrd. Euro – vergrößert.

3.3 Diskussion

Anders als ökonomisch motivierte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt dürfte die derzeitige Aufnahme der Flüchtlinge in Deutschland auf lange Sicht gerechnet eher zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte als zu einer Entlastung führen. Aufnahme, Ver-

sorgung und Hilfen zur Integration der Flüchtlinge bedeuten zunächst einen erheblichen finanziellen Mehraufwand. Vorausgesetzt, die überwiegend jungen Menschen, die aus humanitären Gründen aufgenommen werden, bleiben auf Dauer, besteht zwar die Aussicht, dass sie diese Kosten im weiteren Lebensverlauf noch durch eigene Nettofinanzierungsbeiträge an den Staat ausgleichen können. Wie die Simulationsrechnungen zur langfristigen Budgetentwicklung zeigen, werden spätere Mehreinnahmen der öffentlichen Hand jedoch nur sehr unter günstigen Bedingungen ausreichen, um die anfänglichen Mehrausgaben aufzuwiegen. Eine Bedingung hierfür wäre, dass die Flüchtlinge am Ende mindestens die durchschnittliche fiskalische Leistungsfähigkeit derjenigen Einheimischen erreichen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen. Außerdem darf die Phase, bis sie mit fortschreitendem Aufenthalt diese Leistungskraft erreichen, nicht viel länger als zehn Jahre dauern.

Viele Asylsuchende aus den Kriegs- und Krisenländern bringen keine besonders gute Ausbildung mit und haben daher ungünstige Perspektiven, am deutschen Arbeitsmarkt rasch qualifizierte Beschäftigung zu finden. Deswegen ist durchaus damit zu rechnen, dass sich die intertemporale Bilanz des Staatshaushalts in Folge des Zustroms an Flüchtlingen verschlechtert, die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Finanzen, die bei Fortführung der derzeitigen Politik wegen des Alterungsprozesses bei den Einheimischen auflaufen würde, also noch größer wird. Dies wäre ein ökonomischer Preis, den die Gesellschaft für das aus altruistischen Motiven heraus bereit gestellte öffentliche Gut des Schutzes von Bedürftigen zu zahlen hätte.

Allerdings erscheint die fiskalische Zusatzbelastung durch die humanitäre Zuwanderung, sollte dieser Fall eintreten, für die einheimische Bevölkerung gut beherrschbar. Selbst in dem sehr ungünstigen Szenario, dass die Flüchtlinge hohe Integrationskosten auslösen und zwanzig Jahre benötigen, um die fiskalische Leistungskraft von Einheimischen ohne abgeschlossene Berufsausbildung erreichen, also überdurchschnittlich häufig arbeitslos oder nur gering entlohnt beschäftigt sind, beläuft sich der zusätzliche Konsolidierungsbedarf bei einer Million Neuankömmlinge auf wenig mehr als sieben Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts eines Jahres. Für jeden Bürger und jede Bürgerin ergibt sich in den meisten durchgerechneten Konstellationen eine Zusatzlast von weniger als 50 Euro pro Jahr.

In günstigeren Konstellationen kann die Aufnahmegesellschaft von den Flüchtlingen sogar dann finanziell profitieren, wenn diese die Nachhaltigkeitslücke in den Staatsfinanzen, die sich ohne Wanderungen auftut, etwas vergrößern. Durch das mit der humanitären Zuwanderung verbundene Bevölkerungswachstum können die fiskalischen Anpassungslasten, welche die Alterung der Gesellschaft mit sich bringt, von mehr Schul-

tern getragen werden. Pauschal verteilt bringt dieser Größeneffekt der humanitären Zuwanderung jedem Bürger eine Entlastung von gut 20 Euro pro Jahr.

Die Resultate für ein ganzes Spektrum von möglichen Zukunftsszenarien zeigen zudem, dass es sich auf lange Sicht rechnen könnte, öffentliche Gelder für die bedarfsgerechte Qualifikation und die wirtschaftliche Integration der Neuankömmlinge in die Hand zu nehmen. Wenn es beispielsweise gelingt, dass 20 Prozent der Flüchtlinge statt der durchschnittlichen fiskalischen Leistungskraft von Geringqualifizierten die Leistungskraft von Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen, bringt dies den öffentlichen Kassen auf lange Sicht gerechnet zusätzliche Einnahmen von insgesamt mehr als 60 Mrd. Euro. Für jedes Jahr, dass die Neuankömmlinge durch schnellere Integration früher auf ihrem endgültigen fiskalische Leistungsniveau ankommen, verbessert sich die intertemporale Bilanz der öffentlichen Haushalte um acht bis elf Mrd. Euro. Solange die Unterstützungsleistungen für Flüchtlinge, die dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen, nicht mehr kosten, handelt es sich um lohnende öffentliche Investitionen.

4 Schlussfolgerungen

Zuwanderung in den Arbeitsmarkt trägt in der Regel zu einer wirtschaftlichen Stärkung bei. Dies zeigt nicht zuletzt die positive Entwicklung der Beschäftigung und der öffentlichen Finanzen in Deutschland, die zu einem guten Teil auch dem Zuzug von Arbeitskräften zu verdanken ist, welche die Chancen der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit nutzen. Ob mit einer Aufnahme von Flüchtlingen volkswirtschaftliche Erträge verbunden sind, ist dagegen nicht sicher. Zwar sind die Menschen, die derzeit in Deutschland Schutz erhalten, im Mittel deutlich jünger als die einheimische Bevölkerung und bewirken so zumindest vorübergehend eine leichte Verringerung der Lasten des demografischen Wandels. Viele der Flüchtlinge bringen jedoch nicht die notwendigen Kompetenzen mit, um auf dem deutschen Arbeitsmarkt rasch und vor allem in guten Positionen Fuß zu fassen. Dies gehört aber zu den elementaren Voraussetzungen, um durch humanitäre Zuwanderung ein stärkeres Wirtschaftswachstum und eine langfristige Entlastung der Staatsfinanzen zu erzielen.

Die potentiellen volkswirtschaftlichen Kosten des humanitären Handelns Deutschlands bewegen sich aber noch in einer beherrschbaren Größenordnung, und sie lassen sich durch systematisches und koordiniertes Handeln auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene verringern. Regelungen, die eine Integration in Beschäftigung erschweren können, sind zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wobei die Flüchtlinge jedoch keine bevorzugte Behandlung im Vergleich zu Einheimischen erhalten sollten. Oberstes Ziel muss die Schaffung strukturierter Zugänge zu betrieblicher Qualifizierung und

Ausbildung für die Flüchtlinge sein. Wenn schutzbedürftige Neuankömmlinge rasch eine sichere Bleibeperspektive erhalten, sowie systematisch und flächendeckend durch wirksame Hilfen zur Förderung des Spracherwerbs, der beruflichen Orientierung, der Befähigung zur Tätigkeit in qualifizierten Jobs aber auch der sozialen Teilhabe unterstützt, verbessert dies die Aussichten, dass Deutschland von der humanitären Zuwanderung wirtschaftliche profitiert. Der zusätzliche Aufwand, der dafür heute betrieben werden muss, ist eine Investition, die sich auf lange Sicht für die Wirtschaft und die Gesellschaft rechnen dürfte.

Literatur

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlifoff (1991), Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy*, 5. Jg., 55-110.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlifoff (1994), Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8. Jg., 73-94.
- 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.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), Sozialbudget 2014, Berlin.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting – Theory and Application*, Springer, Berlin.
- Bonin, H., B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000), Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, *Finanzarchiv*, 57. Jg., 1-21.
- Chojnicki, X., F. Docquier und L. Ragot (2011), Should the US have Locked Heaven's Door? Reassessing the Benefits of Postwar Immigration, *Journal of Population Economics*, 24. Jg., 317-359.
- Hentze, T. und H. Schäfer (2016), Flüchtlinge – Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen, *iw-Kurzberichte* 3/2016, Köln.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, *Aktuelle Berichte* 14/2015, Nürnberg.
- ifo Institut (2015), ifo Institut erhöht Schätzung der Flüchtlingskosten auf 21,1 Milliarden Euro allein für 2015, *Pressemitteilung* vom 10.11.2015, München.
- OECD (2013), *International Migration Outlook 2013*, OECD, 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.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden.
- Schou, P. (2004), Immigration, Integration and Fiscal Sustainability, Journal of Population Economics, 19. Jg., 671-689.
- Statistisches Bundesamt (2015), Fachserie 18, Reihe 1.4, Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015), Bildungsfinanzbericht 2015 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.

Appendix: Konstruktion der Zahlungsprofile

Die individuellen Zahlungsprofile nach Alter und Qualifikation wurden auf Grundlage der Welle 29 des SOEP konstruiert. Ihre Konstruktion 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 unselbständiger Arbeit, aus dem mit Hilfe 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.
- 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. 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.