

Bahnsen, Lewe Christoph; Manthei, Gerrit; Raffelhüschen, Bernd

Research Report

Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2016: Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 135

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Bahnsen, Lewe Christoph; Manthei, Gerrit; Raffelhüschen, Bernd (2016) : Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2016: Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 135, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/148344>

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.

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ ZUR FISKALISCHEN DIVIDENDE DER ZUWANDERUNG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 135 | November 2016

Lewe Christoph Bahnsen
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen

10 Jahre
Generationen-
bilanz

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ – UPDATE 2016 ZUR FISKALISCHEN DIVIDENDE DER ZUWANDERUNG

Lewe Christoph Bahnsen
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 135

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung: Neue Herausforderungen für den deutschen Staatshaushalt 05
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz –
Steuererhöhungen verringern die Nachhaltigkeitslücke 07
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 12
- 4 Eine Nachhaltigkeitsbilanz der Zuwanderung 14
 - 4.1 Die Struktur der Zuwanderung im Überblick 14
 - 4.2 Eckpunkte der betrachteten Zuwanderungsszenarien 16
 - 4.3 Die fiskalischen Effekte der Zuwanderung 18
 - 4.4 Bewertung der Zuwanderung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen 20
- 5 Fazit: Große Herausforderungen, Potential nicht genutzt 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2016

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Die Publikation ist auch über den QR-Code kostenlos abrufbar.

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin - Fotolia.com

Vorwort

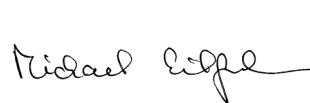
Deutschland hat in der Finanzpolitik etwas erreicht, um das uns viele Länder in der Welt beneiden: Seit mehreren Jahren gelingt es der Politik, die staatlichen Aufgaben ohne die Aufnahme zusätzlicher Schulden zu erledigen. Das ist – nach Jahrzehnten, in denen man die „schwarze Null“ in den öffentlichen Haushalten nur noch vom „Hörensagen“ kannte – ein nicht zu unterschätzender Achtungserfolg. Glaubt man darüber hinaus der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung vom Sommer dieses Jahres, dann soll – immerhin für den Bundeshaushalt – dieser erfreuliche Zustand auch in den kommenden Jahren weiter anhalten, zumindest bis zum Jahr 2020, denn dann endet gegenwärtig die zeitliche Dimension des offiziellen „finanzpolitischen Horizonts“.

Diese positive Zustandsbeschreibung der öffentlichen Haushalte spiegelt sich auch in unserem diesjährigen Update der deutschen Generationenbilanz wider. Die Nachhaltigkeitslücke, also die Summe aus expliziten und impliziten Schulden, ist im Vergleich zum Vorjahr um gut 25 Prozentpunkte des BIP gesunken, so dass die staatliche Gesamtverschuldung nun „nur“ noch gut doppelt so hoch ist wie die jährliche Wirtschaftsleistung. Das ist zwar ein Fortschritt, aber noch keine auch nur annähernd zufriedenstellende Situation. Der Blick in die längerfristige Zukunft relativiert jedenfalls die finanzpolitische Zufriedenheit im Hier und Jetzt.

Vor allem: Die Dinge können sich sehr schnell fiskalisch wieder zum Schlechteren wenden. Die erste Gefahr liegt in der Politik selbst. Im Jahr 2017 stehen Bundestagswahlen an. Nach den Erfahrungen der letzten Wahl im Jahr 2013 könnten die Wahlkampfstrategen erneut der Versuchung erliegen, die Bürger mit großzügigen Wahlversprechen zu ködern. Vor allem in der Rentenpolitik werden bereits entsprechende Pläne geschmiedet, ohne dass deren unverantwortliche finanziellen Konsequenzen für künftige Beitragszahler auch nur ansatzweise berücksichtigt würden.

Eine zweite Herausforderung für die öffentlichen Haushalte resultiert aus der ungesteuerten Migration, insbesondere der zuletzt stark gestiegenen Fluchtmigration. Humanitäre Hilfe für Flüchtlinge ist nicht kostenlos und ungesteuerte Zuwanderung bringt keine ökonomische Dividende mit sich. Das zeigen die Berechnungen im Rahmen des diesjährigen Themenschwerpunkts „Migration“. Um es klar zu sagen: Finanzielle Lasten sind kein Argument dafür, humanitäre Grundprinzipien aufzugeben und die Landesgrenzen abzuschotten. In einer Demokratie müssen fiskalische Kosten allerdings transparent gemacht und offen diskutiert werden, schließlich braucht man am Ende einen gesellschaftlichen Konsens über politische Prioritäten und Einsparmaßnahmen an anderer Stelle. Darüber hinaus zeigt auch erst der ungeschminkte Blick auf die fiskalische Realität, wie wichtig die Integration der bleibeberechtigten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft sind und welche Folgen drohen, wenn man diesen Aspekt vernachlässigt. Die Fehler der Vergangenheit, Zuwanderer in – auch durch den Sozialstaat finanzierte – Parallelgesellschaften abgleiten zu lassen, dürfen sich nicht wiederholen. Das bewährte Prinzip „Fördern und Fordern“ hat gerade vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise nichts von seiner Aktualität eingebüßt.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

Die Generationenbilanzierung

Box 1

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence J. Kotlikoff zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.* Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde (siehe Box 2 und 3). Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Sie spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.

* Siehe Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

1 Einleitung: Neue Herausforderungen für den deutschen Staatshaushalt

Den weltwirtschaftlichen Herausforderungen zum Trotz zeigt die deutsche Wirtschaft eine stabile Entwicklung. Nach 2014 konnte auch im Jahr 2015 ein ausgeglichener Bundeshaushalt erreicht werden. Trotz erheblicher Mehrausgaben zur Bewältigung der gegenwärtigen Flüchtlingssituation und der Ungewissheit über die tatsächliche Anzahl der Asylbewerber soll die „schwarze Null“ auch im Jahr 2016 das fiskalische Ziel sein. Eine günstige Konjunktur sowie die hohe Zahl an Erwerbstätigen bescheren dem Staat im Jahr 2016 laut Arbeitskreis Steuerschätzung Steuereinnahmen in Höhe von 691,2 Milliarden Euro (BMF, 2016a). In Anbetracht der Debatte um die Zuwanderung und die Kosten der Integration scheinen die finanziellen Auswirkungen anderer politischer Maßnahmen und Veränderungen in den Hintergrund zu treten. Beispielsweise werden nach dem Inkrafttreten des *Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften* (Pflegerstärkungsgesetz II) zum 1. Januar 2017 das *neue Begutachtungsassessment* (NBA) sowie die Umstellung von Pflegestufen auf Pflegegrade und die damit verbundenen Leistungsausweitungen wirksam. Zudem hat die Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 eine deutliche Steigerung der Altersbezüge zur Folge. Bereits im Vorjahr wurde das Gesetz zum Abbau der kalten Progression und zur Anpassung von Familienleistungen beschlossen. Auf diese Weise sollen Familien und Steuerzahlende um insgesamt mehr als 5 Milliarden Euro pro Jahr entlastet werden. So erfreulich dies für die Profiteure der Maßnahmen ist, stellen diese doch eine dauerhafte Belastung der öffentlichen Haushalte dar, die langfristig ausgeglichen werden muss.

Bestimmend bleibt allerdings die Diskussion um die Bewältigung der „Flüchtlingskrise“. Die Anzahl der Zuwanderer, deren Integration und die zu tragenden Kosten werden die Politik und unsere Gesellschaft in den kommenden Jahren vor ernstzunehmende Herausforderungen stellen. Gleichzeitig sollten die steuerpolitischen Erfolgsmeldungen der vergangenen Jahre nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen

Haushalte nach wie vor eng mit der demografischen Entwicklung verknüpft ist. Die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen bleibt eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr zehnte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung (siehe Box 1) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2015 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Haushalten dokumentiert. Die Analyse der Nachhaltigkeit, als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der Finanzen, beinhaltet insbesondere die Beurteilung der intertemporalen Wirkung der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel.

Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2014 – daher wird auch vom Basisjahr 2014 der Generationenbilanz gesprochen. Daneben fließen in das diesjährige Update 2016 auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2015 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Im diesjährigen Themenschwerpunkt werden die Zuwanderung und ihre möglichen langfristigen fiskalischen Auswirkungen einer genauen Analyse unterzogen.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der diesjährigen Generationenbilanz vorgestellt. Der letztjährige Status quo (Update 2015) wird dabei mit dem aktuellen verglichen, um mögliche Fort- oder Rückschritte auf dem Weg zu fiskalischer Nachhaltigkeit bewerten zu können. In Abschnitt 3 wird die Situation der Gebietskörperschaften und der einzelnen Zweige der Sozialversicherung skizziert. Die Ergebnisse zum Themenschwerpunkt finden sich in Abschnitt 4. Zusammenfassend und vorausblickend schließt die Studie mit einem Fazit in Abschnitt 5.

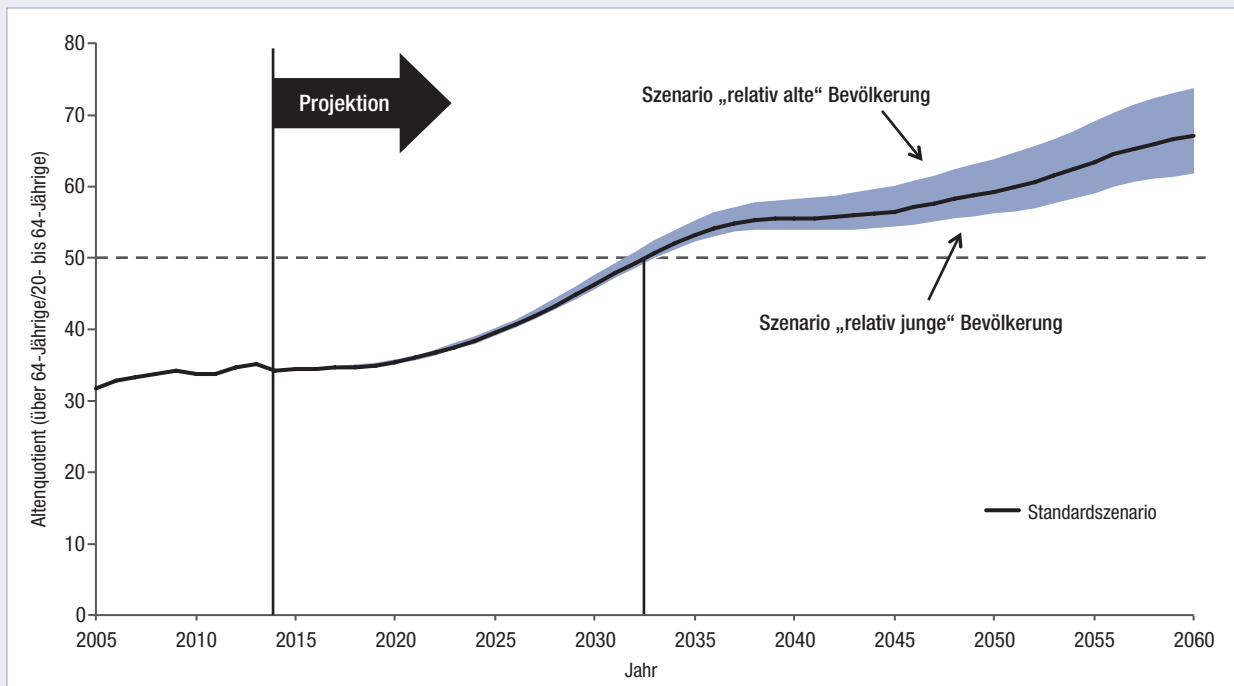
Die demografische Entwicklung

Box 2

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2015a) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2016, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharret und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von momentan 78,1 (83,1) bis 2060 auf 84,8 (88,8) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von knapp 81 Millionen auf 73 Millionen Personen zu rechnen. (Die aktuell hohe Zuwanderung wird hier bereits berücksichtigt, siehe dazu S. 17, Tabelle 1.) Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings weniger dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 1 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 64-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Insbesondere bis zum Jahr 2035 wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Die in Abbildung 1 blau gefärbte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien.** Entfallen auf einen über 64-Jährigen gegenwärtig noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies bereits im Jahr 2033 lediglich noch zwei Erwerbsfähige sein. Auch nach dem Jahr 2035 wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit langsamerer Geschwindigkeit.

Abbildung 1:
Verdoppelung des Altenquotienten bis zum Jahr 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Der unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Kompromiss 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.
 ** Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,6 Kinder pro Frau bis zum Jahr 2028 sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer bei 1,4 Kindern pro Frau verharret, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 86,7 (90,4) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

2 Die aktuelle Generationenbilanz – Steuermehreinnahmen verringern die Nachhaltigkeitslücke

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.¹ Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box 2 und 3). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten führt zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

Im Update 2016 der Generationenbilanz spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staats-

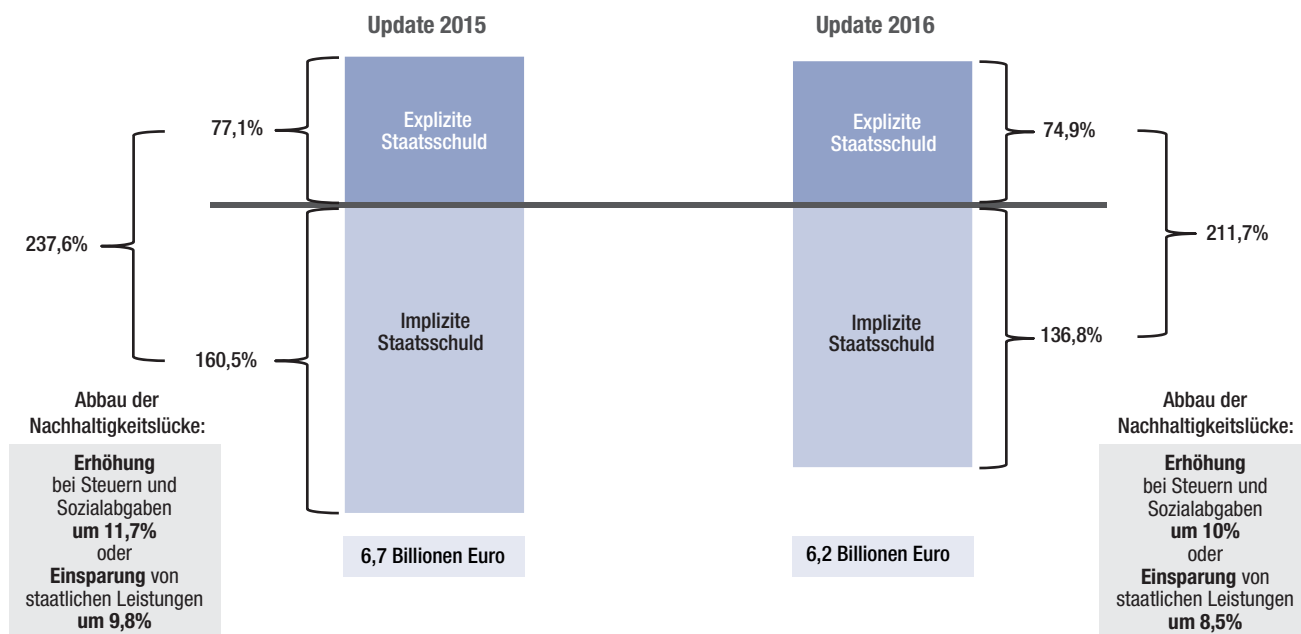
schuld von 136,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wider (siehe Abbildung 2).² Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 74,9 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 211,7 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von rund 6,2 Billionen Euro. **Das bedeutet, der Staat weist lediglich ein Drittel der Gesamtschulden aus.**

Wird dies den Ergebnissen der vorjährigen Generationenbilanz (Update 2015) gegenübergestellt, so ergibt sich im Jahresvergleich eine Abnahme der deutschen Gesamtverschuldung um 25,9 Prozentpunkte des BIP.³ Wie Abbildung 2 zeigt, ist diese Nachhaltigkeitsverbesserung der deutschen Fiskalpolitik zum einen auf den Rückgang der expliziten Staatsschulden (-2,2 Prozentpunkte des BIP) und zum anderen auf den deutlichen Rückgang der impliziten Verschuldung (-23,7 Prozentpunkte des BIP) zurückzuführen.

Trotz Verbesserung der öffentlichen Gesamtverschuldung ist der langfristige Konsolidierungsbedarf nach wie vor hoch. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur

Abbildung 2: Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Leichter Rückgang der Gesamtverschuldung auf hohem Niveau (in Prozent des BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* BIP im Basisjahr des Update 2015: 2.821 Milliarden Euro; BIP im Basisjahr des Update 2016: 2.916 Milliarden Euro.

1 Zu den Tragfähigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2016b) und Europäische Kommission (2016). Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

2 Ein Überblick über die verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

3 Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der Generationenbilanzierung des Vorjahres (Update 2015) findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2015).

Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Box 3

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes (2016a) zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2014 und 2015. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2014 unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate in Höhe von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz in Höhe von 3 Prozent zugrunde gelegt.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2016 alle bis zum Mai 2016 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den fiskalischen Wirkungen vergangener Reformen berücksichtigt die aktuelle Generationenbilanz das Pflegestärkungsgesetz II, das Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2016 bis 2020.

Nachhaltigkeitsindikatoren

Box 4

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, sodass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld: Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um langfristig die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.*

Notwendige Ausgaben senkung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgaben senkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um langfristig die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

* Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgaben senkung.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so müssten die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft um 10 Prozent (Update 2015: 11,7 Prozent) erhöht werden. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 8,5 Prozent (Update 2015: 9,8 Prozent) erreicht werden.

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke geführt haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zum vorjährigen Status quo der Generationenbilanzierung (Update 2015) führt die **Berücksichtigung der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten** für sich genommen zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 50,1 Prozentpunkte auf 187,5 Prozent des BIP.⁴ Dieser Sprung lässt sich unter anderem durch das höhere BIP, die erheblich positiveren Steuerprognosen sowie die gute Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2015 erklären. Letztere spiegelt sich in einem

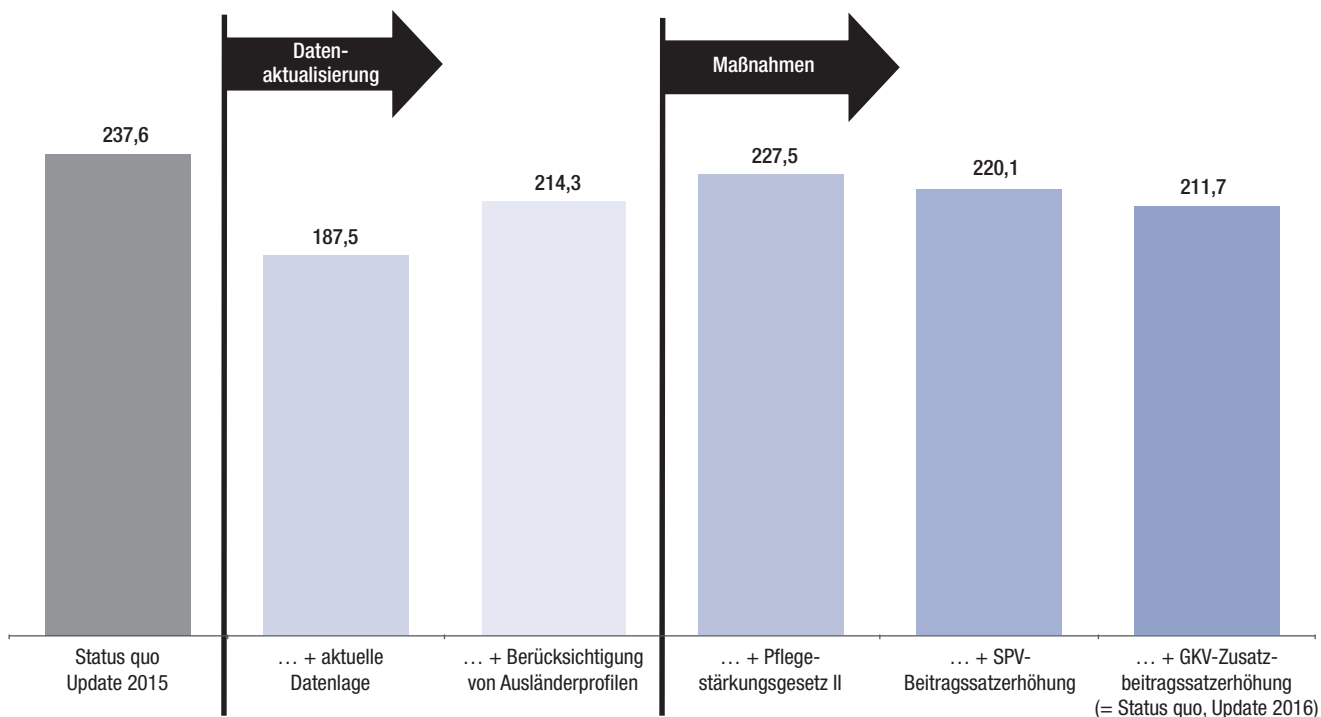
Anstieg des staatlichen Finanzierungsüberschusses von 8,9 auf 19,4 Milliarden Euro wider.

Als Neuerung wurde im Zuge des Updates 2016 zwischen inländischen und **ausländischen Nettosteuerzahlungsprofilen** unterschieden (siehe Box 5). Somit können mögliche Auswirkungen der aktuellen Zuwanderung einer erheblich besseren Analyse unterzogen werden. Eine explizite Einbeziehung der ausländischen Profile erhöht die Nachhaltigkeitslücke um 26,8 Prozentpunkte auf 214,3 Prozent des BIP. Begründen lässt sich dies damit, dass viele Einwanderer aufgrund der notwendigen Integrationsdauer – abhängig von Einflussfaktoren wie Alter, Bildung und Sprachkenntnissen – eher schlechtere Nettosteuerzahlungsprofile aufweisen und in stärkerem Maße Leistungsempfänger sein werden.

Ausgehend von der Nachhaltigkeitslücke mit berücksichtigten ausländischen Nettosteuerzahlungsprofilen (214,3 Prozent des BIP), führen die im fiskalischen Jahr 2015/2016 beschlos-

Abbildung 3:
Ursachen für den Rückgang der Nachhaltigkeitslücke
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



⁴ Die jährliche Datenaktualisierung umfasst die Berücksichtigung der aktuellen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 2014 und 2015, die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016 für den Zeitraum 2016 bis 2020 sowie die aktuellen Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten. Der jüngste Anstieg des Wanderungssaldos aufgrund der „Flüchtlingskrise“ wurde hier berücksichtigt.

Nettosteuerzahlungsprofile

Box 5

Ein Nettosteuerzahlungsprofil einer Altersgruppe stellt den Saldo aus sämtlichen an den Staat geleisteten und vom Staat erhaltenen Leistungen einer durchschnittlichen Person dar. Zu Ersteren zählen Steuerzahlungen an Bund, Länder und Gemeinden, aber auch Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen wie beispielsweise die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Zu den erhaltenen Leistungen zählen wiederum sämtliche von den Gebietskörperschaften geleisteten Transfers wie beispielsweise Sozialhilfe und Grundversicherung, sowie die von den Sozialversicherungen ausgezahlten Beträge.

Beispielrechnung für eine durchschnittliche 40-jährige Frau:

$$\begin{array}{r}
 \text{Summe aller Zahlungen einer 40-jährigen Frau an den Staat} \\
 - \text{Summe aller Leistungen des Staates an eine 40-jährige Frau} \\
 \hline
 = \text{Nettosteuerzahlungsprofil einer 40-jährigen Frau} \\
 \hline\hline
 \end{array}$$

senen Politikmaßnahmen insgesamt zu einer leichten Abnahme der Nachhaltigkeitslücke um 2,6 Prozentpunkte auf 211,7 Prozent des BIP. Hierzu zählt das vom Deutschen Bundestag 2015 beschlossene **Pflegestärkungsgesetz II**. Mit Inkrafttreten sollen nach der Vorbereitung durch das Pflegestärkungsgesetz I die Pflegeversicherung und die pflegerische Versorgung zum einen durch den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und zum anderen durch das neue Begutachtungsassessment verbessert werden. Außerdem treten an die Stelle der drei Pflegestufen die neuen fünf Pflegegrade.⁵ Infolge der damit beschlossenen Leistungsverbesserungen ergeben sich für die Soziale Pflegeversicherung (SPV) laut Bundesministerium für Gesundheit (BMG, 2015) im Jahr 2017 Mehrausgaben von voraussichtlich etwa 3,7 Milliarden Euro. In den Folgejahren muss mit Kosten von 2,5 Milliarden Euro jährlich gerechnet werden. Zusätzlich ergeben sich durch die Überleitung der pflegebedürftigen Personen in die neuen Pflegegrade in den kommenden vier Jahren Überleitungskosten von etwa 3,6 Milliarden Euro sowie Bestandsschutzkosten von 0,8 Milliarden Euro. Als Konsequenz erhöhen die durch das Pflegestärkungsgesetz II induzierten Mehrausgaben die Nachhaltigkeitslücke deutlich um 13,2 Prozentpunkte auf 227,5 Prozent des BIP.

Für das Jahr 2017 stehen diesen Mehrausgaben in der SPV Mehreinnahmen von rund 2,5 Milliarden Euro gegenüber. Im Wesentlichen resultieren diese aus der **SPV-Beitragssatzerhöhung** von 0,2 Beitragssatzpunkten zum 1. Januar 2017. Bis zum Jahr 2020 wird ein Anstieg der Mehreinnahmen, bedingt durch die gute Beschäftigungs- und Lohnentwicklung, auf 2,7 Milliarden Euro jährlich erwartet. Der angehobene Bei-

tragssatz soll so bis zum Jahr 2022 konstant gehalten werden können. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeitslücke bremst diese Maßnahme den zuvor skizzierten Anstieg auf 220,1 Prozent des BIP.

Im Rahmen des *Gesetzes zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der Gesetzlichen Krankenversicherung* wurde der bundesweit einheitliche Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zum 1. Januar 2015 von 15,5 Prozent auf 14,6 Prozent gesenkt. Somit wurde der allein von den Arbeitnehmern getragene Sonderbeitrag von 0,9 Prozent gestrichen. Obwohl diese Senkung durch eine entsprechende Anhebung der von den Kassen erhobenen Zusatzbeiträge kompensiert wurde, ergab sich für die Gesetzlichen Krankenkassen eine Finanzierungslücke im Zuge gestiegener Ausgaben für Kliniken, Ärzte und Arzneimittel. Um diese Lücke auszugleichen, erhöhte sich der durchschnittliche **GKV-Zusatzbeitrag** zum 1. Januar 2016 erneut um 0,2 Prozentpunkte auf 1,1 Prozent. Die Nachhaltigkeitslücke reduziert sich durch diese Maßnahme um 8,4 Prozentpunkte auf die bereits erwähnten 211,7 Prozent des BIP.

Seit ihrem Amtsantritt hat die Große Koalition den öffentlichen Haushalten zusätzliche Belastungen aufgebürdet. Dennoch ist in der fiskalischen Gesamtbetrachtung des Jahres 2015/16 festzuhalten, dass sich die fiskalischen Rahmenbedingungen weiter verbessert haben. Sowohl die explizite als auch die implizite Schuld ist gesunken. Kurzfristig wird so zumindest weiterhin die „schwarze Null“ erreicht. Im Zeitverlauf lässt sich seit dem Update 2014 eine Abnahme der Nachhaltigkeitslücke um 28,9 Prozentpunkte des BIP beobachten (siehe Abbildung 4).

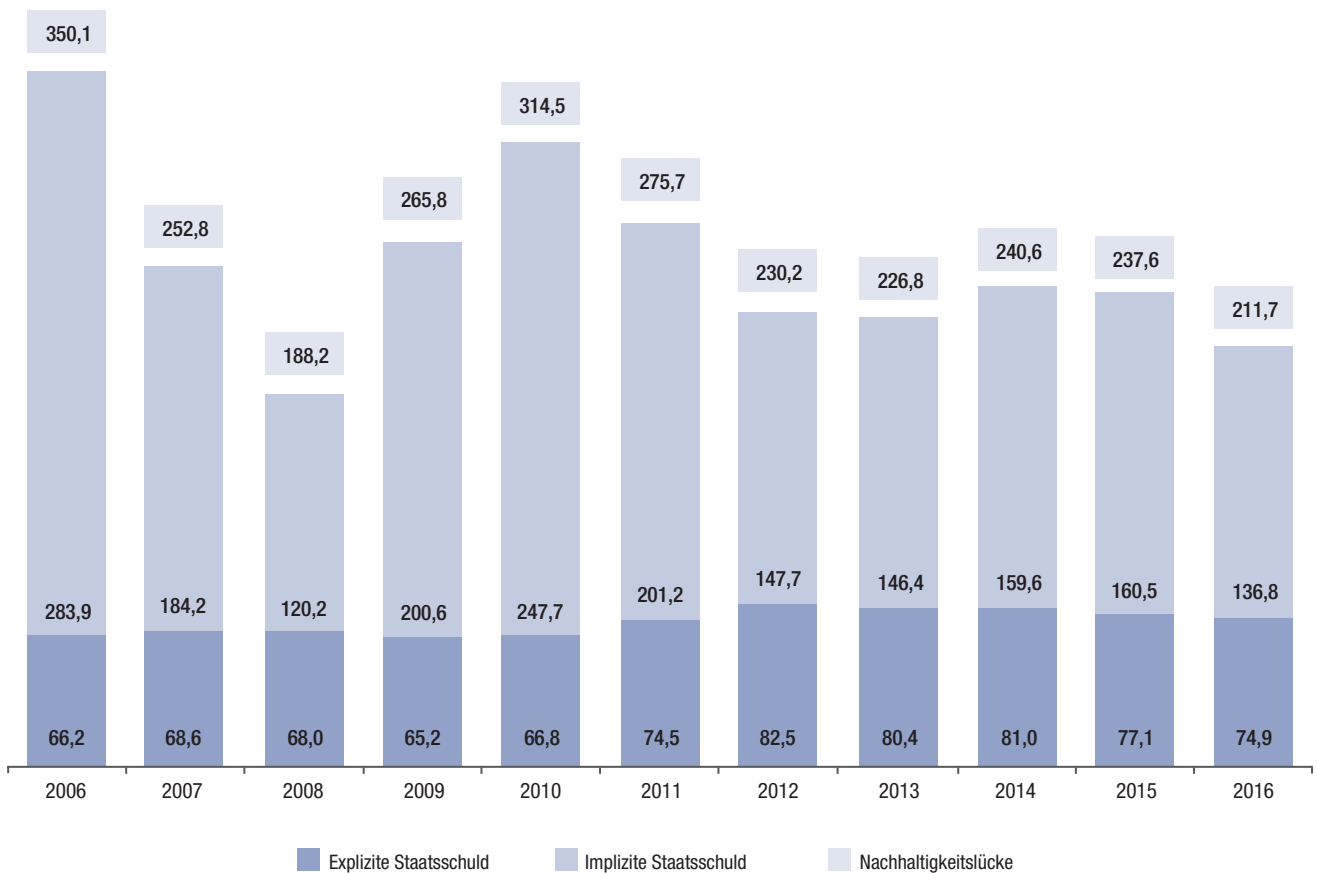
⁵ Für eine ausführliche Betrachtung zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und der Gestaltung des Systemübergangs, siehe BMG (2013).

Gleichwohl weist der Staat nur ein Drittel der Gesamtschulden aus. Angesichts der einerseits bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke und andererseits der ungewissen Belastungen infolge der Flüchtlingssituation sollte die positive Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke nicht als sicher anhaltender

Trend angesehen werden. Die Bundesregierung sollte also keineswegs in eine Verwaltungshaltung bezüglich des fiskalischen Status quo verfallen, sondern aktiv die mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen angehen.

Abbildung 4:
Positive Entwicklung seit 2014 – Die Nachhaltigkeitslücke im Zeitverlauf
(in Prozent des BIP des jeweiligen Jahres)

Quelle: Eigene Berechnungen.



3 Die Politikfelder im Einzelnen

Nach einer deutlichen Zunahme der Ausgaben der Sozialversicherungen im Jahr 2014 um 3,7 Prozent, stiegen selbige im Jahr 2015 erneut um 3,7 Prozent. Treiber hierfür sind zum einen die gestiegenen Ausgaben in der GKV und zum anderen die erheblichen Mehrausgaben in der GRV. Dieser Entwicklung steht eine Zunahme der Einnahmen von 3,9 Prozent gegenüber. Wie auch im Jahr zuvor sind dafür hauptsächlich die gestiegenen Beitragseinnahmen infolge der Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter sowie der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse verantwortlich. In der Summe konnten die Sozialversicherungen nach abnehmenden Überschüssen in den vergangenen Jahren (3,4 Milliarden Euro im Jahr 2014) wieder einen Anstieg des Überschusses auf 4,8 Milliarden Euro verzeichnen.

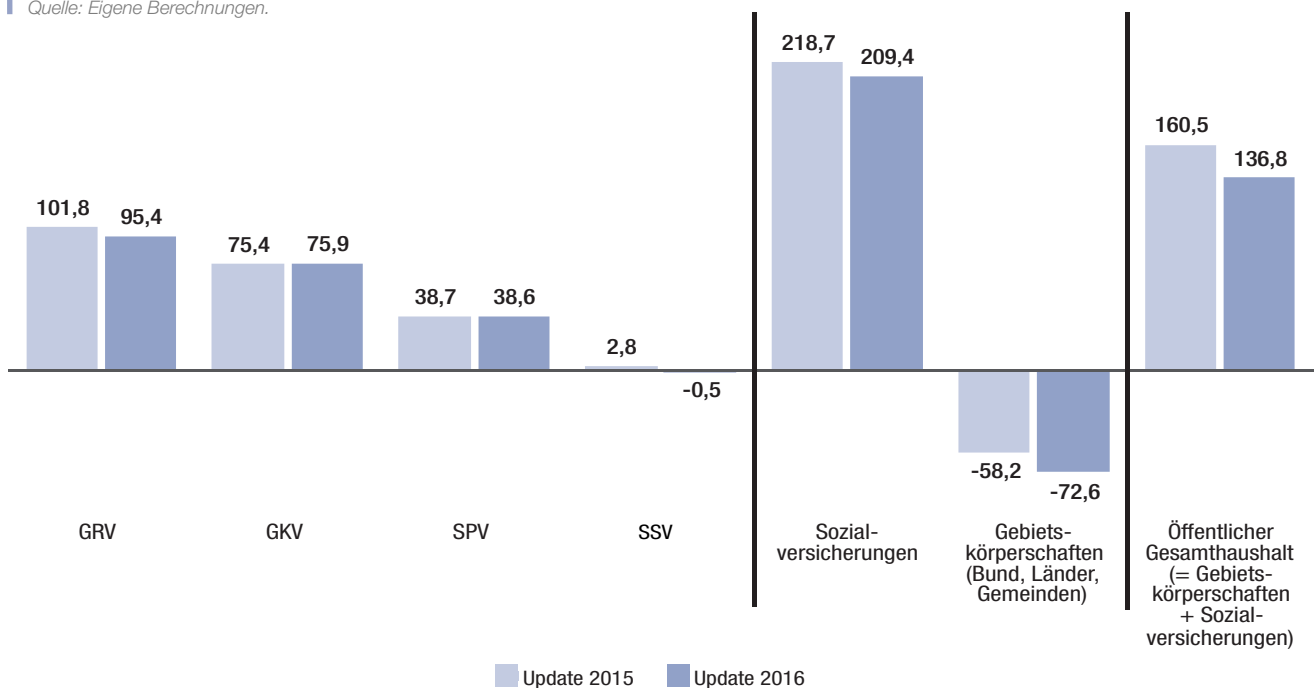
Dieses verbesserte Finanzergebnis der Sozialversicherungen im Jahr 2015 spiegelt sich in den Ergebnissen des Updates 2016 der Generationenbilanzierung wider. Wie Abbildung 5 zeigt, ist die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen im Vergleich zum vorjährigen Status quo (Update 2015) von 218,7

auf 209,4 Prozent des BIP gesunken. Hier bereits berücksichtigt ist der dämpfende Effekt der ausländischen Nettosteuerzahlungsprofile. Die Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ und ihre nur zu mutmaßenden Folgen für die Sozialversicherungssysteme finden hier zunächst noch keine explizite Berücksichtigung.⁶

Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ergibt sich im Jahresvergleich ein Anstieg des impliziten Vermögens von 58,2 auf 72,6 Prozent des BIP. Im Vergleich zu den Sozialversicherungen weist die Bilanz der Gebietskörperschaften damit weiterhin ein deutliches Plus auf. Zwar werden die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – zukünftig beträchtliche Pensionslasten schultern müssen, in der Gesamtbetrachtung zeigt Abbildung 5 jedoch, dass die implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte allein den Sozialversicherungen geschuldet ist.⁷ Infolge der bestehenden expliziten Schulden in Höhe von 74,9 Prozent des BIP sind die Haushalte der Gebietskörperschaften unter den heutigen Bedingungen nahezu nachhaltig finanziert.

Abbildung 5: Einheitliche Entwicklung – Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Bemerkung: Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV) umfassen die Arbeitslosenversicherung, die Gesetzliche Unfallversicherung und die landwirtschaftlichen Alterskassen.

6 Mögliche Szenarien werden im Schwerpunktthema in Abschnitt 4 diskutiert.
 7 Zu den Pensionslasten des Bundes und der Länder siehe Benz et al. (2011).

Die Gebietskörperschaften

Auch im Jahr 2015 hat sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften weiterhin positiv entwickelt. Die Einnahmen stiegen im Vergleich zum Jahr 2014 deutlich um 3,7 Prozent (31 Milliarden Euro), während die Ausgaben um 2,6 Prozent (22 Milliarden Euro) zunahmen. Infolgedessen verzeichneten die Haushalte der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr einen Finanzierungsüberschuss von 14,6 Milliarden Euro oder 0,5 Prozent des BIP. Diese weiterhin positive Entwicklung im Jahr 2015 schlägt sich auch in der Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften nieder. Im Vergleich zu den Ergebnissen der vorjährigen Generationenbilanz für das Update 2015 hat sich das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften beträchtlich von 58,2 auf 72,6 Prozent des BIP erhöht. Diese Verbesserung ist im Wesentlichen auf das große Steuerplus zurückzuführen, welches Prognosen zufolge in den nächsten Jahren weiter zunehmen wird. Hinzu kommt, dass die gute Finanzlage nicht wie in der Vergangenheit für Steuersenkungen genutzt wird. Aufgrund des Bundestagswahlkampfes könnte sich diese Haltung im Jahr 2017 allerdings ändern.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Einem deutlichen Anstieg der Ausgaben für die GRV im Jahr 2014 folgte im vergangenen Jahr ein erneuter Anstieg von 3,7 Prozent (10 Milliarden Euro). Diese Entwicklung resultierte zum einen aus der Rentenanpassung und zum anderen aus den Folgen des Rentenpakets (RV-Leistungsverbesserungsgesetz). Die Inanspruchnahme der abschlagsfreien Rente im Alter von 63 Jahren für Versicherte mit 45 Beitragsjahren und die Aufstockung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für Mütter mit vor 1992 geborenen Kindern macht sich hier bemerkbar. Gleichzeitig stiegen zwar die Einnahmen, infolge der Beitragssatzsenkung fiel dieser Anstieg mit 2,5 Prozent (6,9 Milliarden Euro) aber deutlich geringer als im Jahr 2014 aus (2014: 3,3 Prozent bzw. 8,7 Milliarden Euro). Diese Kombination aus Leistungsausweitung und Beitragssatzsenkung führt dazu, dass sich der Finanzierungsüberschuss aus dem Jahr 2014 in ein Finanzierungsdefizit von 0,6 Milliarden Euro verwandelt. Insgesamt lässt sich dennoch eine Verringerung der impliziten Verschuldung für die GRV von 101,8 auf 95,4 Prozent des BIP erkennen. Erklären lässt sich dies zum einen durch das gestiegene BIP und zum anderen durch die Berücksichtigung der ausländischen Nettosteuerzahlungsprofile.⁸ Bei dieser Entwicklung sollten allerdings weder die momentan guten konjunkturellen Gegeben-

heiten noch die potentiellen Einnahmen und Ausgaben durch die Zuwanderung vergessen werden, die dieses Ergebnis langfristig verändern könnten.

Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Nach einem Finanzierungsdefizit im Jahr 2014 (2,3 Milliarden Euro) hat der Haushalt der GKV auch im vergangenen Jahr mit einem Defizit abgeschlossen. Dieses schlägt im Haushalt mit 2,5 Milliarden Euro zu Buche. Gründe für diese Entwicklung sind zum einen die teilweise niedrigen Zusatzbeiträge der Krankenkassen zur Entlastung der Versicherten. Zum anderen lässt sich der Einnahmerückgang des Gesundheitsfonds durch die vorübergehende Absenkung des Bundeszuschusses erklären. Darüber hinaus wirkte sich das erstmalig negative Zinsergebnis des Gesundheitsfonds aufgrund von Strafzinsen an die Banken auf das Defizit aus. In der Summe stiegen die Ausgaben der GKV um 4,2 Prozent (8,8 Milliarden Euro) gegenüber dem Jahr 2014. Gleichzeitig stiegen allerdings die Einnahmen einschließlich des Gesundheitsfonds aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage und der damit verbundenen Beschäftigungs- und Lohnentwicklung um 4,2 Prozent (8,6 Milliarden Euro). In der Summe spiegelt sich diese Entwicklung der GKV – im Vergleich zu den Ergebnissen für das Update 2015 – insgesamt in einer leichten Zunahme der impliziten Verschuldung von 75,4 auf 75,9 Prozent des BIP wider.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Der Finanzierungsüberschuss der SPV konnte sich in den vergangenen Jahren stetig verbessern. So erhöhten sich die Einnahmen mit 18,3 Prozent (4,7 Milliarden Euro) deutlich stärker als die Ausgaben mit 8,7 Prozent (2,2 Milliarden Euro). Damit konnte der Haushalt der SPV im Gegensatz zur GKV im Jahr 2015 mit einem Finanzierungsüberschuss von 2,6 Milliarden Euro abschließen. Zwar hat es in Folge der durch die zahlreichen Pflegereformen eingeleiteten Leistungsverbesserungen einen sichtbaren Ausgabenzuwachs gegeben, da aber zeitgleich auch die Beitragssätze angehoben wurden, konnten weiterhin Einnahmeüberschüsse erzielt werden. In der Summe aus der guten Finanzlage des Jahres 2015, der erneuten SPV-Beitragssatzerhöhung ab 2017 und den Mehrbelastungen infolge der Pflegestärkungsgesetze I und II ergibt sich für die SPV im Jahresvergleich eine marginale Abnahme der impliziten Verschuldung von 38,7 auf 38,6 Prozent des BIP.

⁸ Die Rentenanwartschaften der ausländischen Bevölkerung sind im Durchschnitt niedriger, als die der Deutschen.

4 Eine Nachhaltigkeitsbilanz der Zuwanderung

Das Jahr 2015 war geprägt durch den höchsten Zustrom an Menschen nach Deutschland seit Gründung der Bundesrepublik. Grund hierfür ist neben einer Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan vor allem der Bürgerkrieg in Syrien. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus dem Juli 2016 wanderten 2015 gut 2,1 Millionen Menschen in die Bundesrepublik ein (Statistisches Bundesamt, 2016b). Die Konsequenz war ein Rekordwanderungssaldo von gut 1,1 Millionen Personen, welcher unter anderem auf die großzügige Flüchtlingsaufnahmepolitik der Bundesregierung im Herbst 2015 zurückzuführen ist. Diese Entwicklung bedingte eine Korrektur der bereits recht hohen Schätzungen der Zuwanderungszahlen nach oben.

Wenngleich die weitgehend unbegrenzte Aufnahme von Flüchtlingen als Zeichen von Nächstenliebe und Weltoffenheit humanitär positiv gewertet werden kann, so hat sie doch eine kontroverse Diskussion über das Für und Wider von Zuwanderung entfacht. Anfangs suchten einige EU-Staaten, namentlich Schweden, Österreich und die Niederlande, den Schluss mit der deutschen Bundesregierung. Im weiteren Verlauf hat sich allerdings eine breite Front von osteuropäischen Staaten, aber auch Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Norwegen und Dänemark, gebildet, welche eine Willkommenskultur, wie sie Bundeskanzlerin Merkel vertritt, eher kritisch sieht. Hierdurch erschwert sich eine Konsensfindung bezüglich einer fairen Verteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen Staaten.

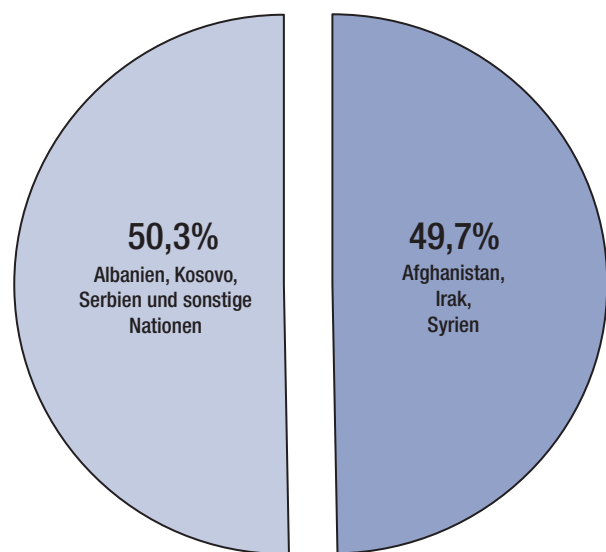
4.1 Die Struktur der Zuwanderung im Überblick

Zur Berechnung der langfristigen Kosten der Zuwanderung sind möglichst realistische Szenarien notwendig. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die getroffenen Annahmen und somit auch die daraus resultierenden Ergebnisse aufgrund einer nach wie vor unzureichenden Informationsverfügbarkeit nur grobe Schätzungen darstellen können. Insbesondere gibt es bisher kaum zuverlässige Daten darüber, wie viele Zuwanderer aus welchen Ländern kommen, wie alt sie sind, über welche Bildungsniveaus sie verfügen und wie lange es dauert, sie zu integrieren. Daher werden analog zur allgemeinen Generationenbilanz, mangels verfügbarer Daten, den Flüchtlingen die gleichen Nettosteuerzahlungsprofile wie den bereits in Deutschland lebenden Ausländern zugeordnet. Gleichwohl ist es sehr wahrscheinlich, dass zwischen beiden Gruppen recht große Unterschiede bestehen. Ein Grund hierfür ist, dass der Anteil der Migrantinnen mit europäischen Wurzeln unter den bereits in Deutschland lebenden Ausländern deutlich höher ausfällt, als unter den im Jahr 2015 Zugewanderten. Während der Großteil der Zuwanderer im Jahr

2014 einen europäischen Pass besaß, ist der Anstieg der Zuwanderung im Jahr 2015 nicht zuletzt auf Flüchtlinge mit Chance auf Anerkennung des Asylantrages (vornehmlich Personen mit afghanischem oder syrischem Pass) zurückzuführen. Die Asylantragszahlen für 2015 zeigen, dass knapp 50 Prozent der Antragsteller aus Afghanistan, dem Irak oder Syrien stammen (BAMF, 2016; siehe Abbildung 6). Hinzu kommt der Umstand, dass so gut wie jeder Zuwanderer aus diesen Ländern als Flüchtling anerkannt wird und somit eine Aufenthaltsgenehmigung erhält, während Zuwanderer aus europäischen Ländern wie Albanien oder dem Kosovo nahezu keine Chance auf Anerkennung haben (BAMF, 2015).

Abbildung 6:
Asylantragsteller im Jahr 2015

Quelle: BAMF (2016), eigene Darstellung.



Bezüglich der Altersstruktur deuten die Asylbewerberzahlen auf der einen Seite auf eine jüngere und fiskalisch vorteilhaftere Zusammensetzung der Flüchtlinge aus Afghanistan und Syrien hin. Diese Einschätzung ist jedoch mit Vorsicht zu betrachten, da es sich bei den Daten um vorläufige Schätzungen handelt und es möglich ist, dass viele der jungen, männlichen Flüchtlinge, welche von ihren Familien vorgeschickt werden, diese im Laufe der Jahre nachholen. Dies würde langfristig zu einer älteren Altersstruktur beitragen.

Auf der anderen Seite ist mit Unterschieden zwischen den in Deutschland bereits lebenden Ausländern und den Flüchtlingen besonders bei den Qualifikationsniveaus zu rechnen, welche für Flüchtlinge niedriger sein dürften als beispielsweise für frühere Einwanderer aus den südeuropäischen Staaten.⁹ Daher ist davon

auszugehen, dass die folgenden Berechnungen eher optimistischer Natur sind.

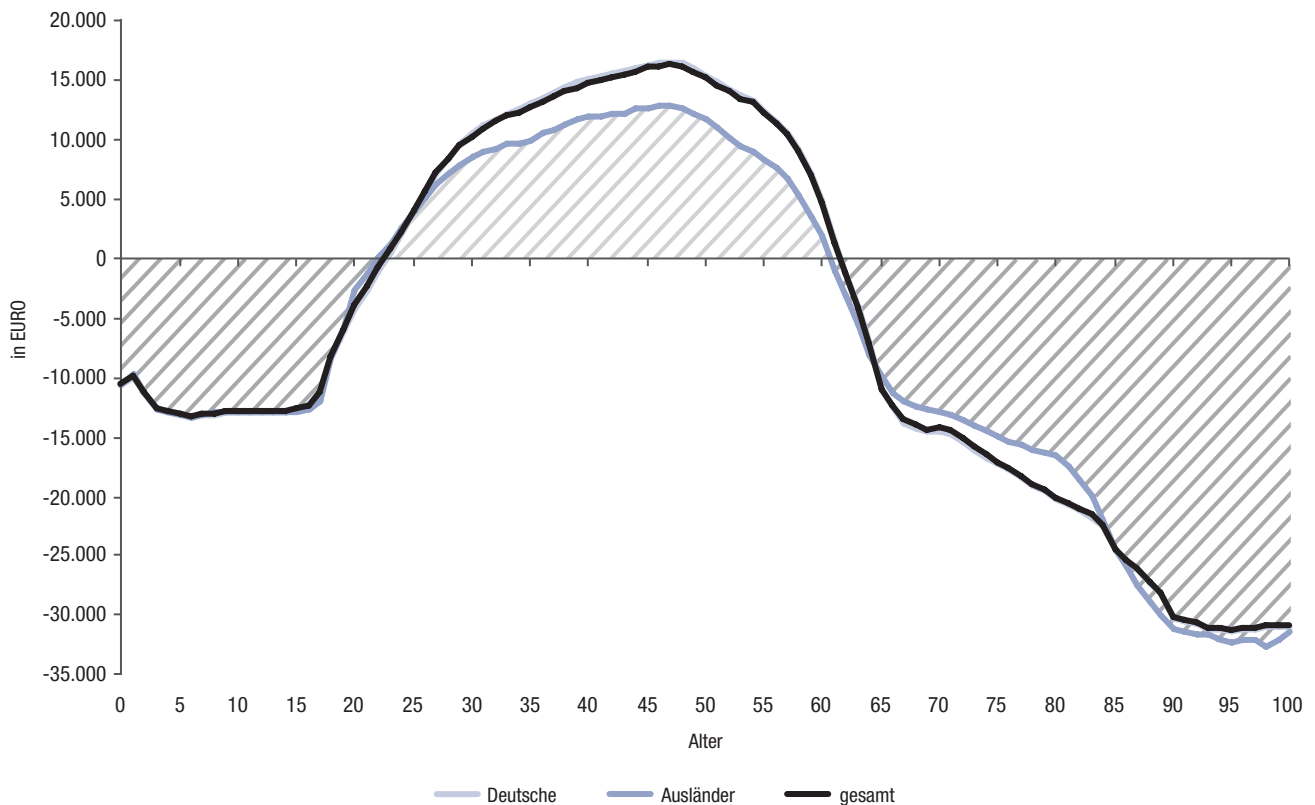
Dennoch offenbaren auch die in Abbildung 7 grafisch dargestellten Verläufe der Nettosteuerzahlungsprofile eine klare Heterogenität der Qualifikationsniveaus von Deutschen und Ausländern. Da das Nettosteuerzahlungsprofil einer Altersgruppe den Saldo aus sämtlichen an den Staat geleisteten und vom Staat erhaltenen Leistungen darstellt, lässt sich hier die Problematik der Qualifikationsdivergenz deutlich erkennen. Die überwiegende Zeit der Berufstätigkeit leisten die Ausländer niedrigere Nettosteuerzahlungen an den Staat und zahlen somit auch weniger in die Sozialversicherungen ein, während sie im Alter, bis auf die Rentenauszahlungen, vergleichbare Leistungen erhalten wie die Inländer (Raffelhüschen und Moog, 2016).¹⁰

Auch im Zusammenhang mit der Integrationsdauer der Zuwanderer liegen keine fundierten Zahlen vor. In der Wissenschaft gibt es keine Gewissheit darüber, wie lange es dauert, immigrierte Personen umfassend zu integrieren. Schätzungen zu Folge vergehen mindestens sechs Jahre bis eine zugewanderte Person ungefähr ein Qualifikationsniveau erreicht, welches etwa zu zwei Dritteln dem eines Inländers entspricht.¹¹ Pessimistischere Studien stufen den Integrationszeitraum mehr als doppelt so lang ein (Liebig, 2007; OECD, 2015).

Vor diesem Hintergrund ist auch die Betrachtung der zweiten Generation und ihrer Situation interessant. Ergebnisse der OECD (2005) legen nahe, dass Kinder von Ausländern im Durchschnitt schlechtere Berufschancen haben als Kinder deutscher Staatsbürger. Diese Problematik deutet darauf hin, dass eine

Abbildung 7:
Nettosteuerzahlungen für In- und Ausländer im Jahr 2014 nach Alter

Quelle: Eigene Berechnungen.



9 So gibt es unter den syrischen Flüchtlingen eine hohe Quote von Personen ohne Bildungsabschluss (ca. 24 Prozent) bei einer gleichzeitig niedrigen Zahl von Hochschulabsolventen (9 Prozent) (Battisti und Felbermayr, 2015). Unter bereits in Deutschland lebenden Ausländern lag Erstere im Jahr 2015 bei knapp 20 Prozent und Letztere bei rund 27 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2015b).

10 Geringere Beiträge an die Rentenversicherung führen in der Konsequenz zu einem niedrigeren Rentenanspruch und somit niedrigeren Rentenauszahlung.

11 Näherungsweise per Erwerbsquote (eigene Berechnungen nach Brücker et al., 2015).

Annahme, welche die fiskalische Behandlung der Kinder von Ausländern als Inländer sieht, ebenfalls zu optimistisch ist. Tatsächlich weist die Mehrzahl der Studien deutlich niedrigere Bildungs- und Karriereniveaus für die Nachkommen türkischer bzw. kurdischer Einwanderer oder derer aus dem ehemaligen Jugoslawien aus (Seifert, 1995; Worbs, 2003).

4.2 Eckpunkte der betrachteten Zuwanderungsszenarien

Diese im voranstehenden Abschnitt zusammengetragenen Erkenntnisse werden nun in mehreren Szenarien aufbereitet, um im Anschluss ihre fiskalischen Effekte zu analysieren. Jedoch bleiben von der nachfolgenden Untersuchung zwei Aspekte ausgeklammert, welche in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stehen, aber von den eigentlichen Herausforderungen ablenken. Der erste Punkt betrifft die unmittelbar anfallenden Kosten der Unterbringung, Verpflegung und Sprachkurse, welche selbstverständlich nur in den ersten Jahren signifikant auftreten. Langfristig wichtiger ist das Verhältnis von Einzahlungen und empfangenen Leistungen der Sozialversicherungen. Hinzu kommen die Auswirkungen für den Steuerzahler vor dem Hintergrund eines möglichen deutlichen Anstiegs von Grundsicherungsempfängern.

Der zweite nicht berücksichtigte Punkt sind die ähnlich schwer zu kalkulierenden potentiellen Wachstumseffekte der Zuwanderung. Unter der Annahme extrem optimistischer Wachstumsimpulse könnten sich die kurzfristigen Integrationskosten schon nach wenigen Jahren amortisiert haben und die Aufnahme von Flüchtlingen als sich lohnende Investition betrachtet werden (Fratzcher und Junker, 2015). Realistischer erscheint hingegen ein Wachstumsmodell von van Suntum und Schultewolter (2016), welches zu diametral gegenläufigen Ergebnissen kommt und eher kontraktive Wachstumsimpulse aufdeckt. Im weiteren Verlauf des Abschnitts wird aus Gründen der Vereinfachung nur der rein fiskalische Effekt des Flüchtlingszustroms untersucht, während mögliche Wachstumsimpulse ausgeklammert werden. Genau wie die zugrunde gelegten Bildungsniveaus ist dies eine eher optimistische Betrachtungsweise, da die letztgenannte Studie von van Suntum und Schultewolter (2016) zutreffender und realistischer erscheint.

Als Ausgangspunkt der Berechnungen in diesem Kapitel dient die in Kapitel 2 und 3 skizzierte Generationenbilanz für

Deutschland. Ergänzt wird sie durch die Berücksichtigung einer unterstellten Integrationsdauer von sechs Jahren für alle Zuwanderer (**Szenario „Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration“**).¹² Diese wirkt sich auf die Berechnungen aus, indem eine neu eingewanderte Person erst nach Ablauf der sechs Jahre fiskalisch gänzlich wie ein bereits in Deutschland lebender Ausländer betrachtet wird. Folglich bedeutet dies, dass sie zwar Leistungen empfängt, die im Mittel geleisteten Abgaben, Beiträge und Steuern jedoch erst nach Ende der sechs Jahre das gleiche Niveau erreichen, wie es auch für bereits länger in Deutschland lebende Ausländer angewandt wird. Ausgehend von diesem Referenzszenario werden vier weitere Szenarien entwickelt, um die Bandbreite möglicher Entwicklungen besser abschätzen zu können (siehe Tabelle 1).

Zur Abbildung der fiskalischen Effekte der gegenwärtigen „Flüchtlingskrise“ dient das **„Hypothetische Szenario ohne Flüchtlingszustrom“**. Genau wie im „Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration“ wird für alle Zuwanderer eine Integrationsdauer von sechs Jahren angenommen. Zusätzlich wurde die Zahl der Zuwanderer für die Jahre 2015 bis 2020 an die niedrigeren Schätzungen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung angepasst, welche eine Zuwanderung ohne „Flüchtlingskrise“ beschreibt. Verteilt auf die sechs Jahre bedeutet dies knapp 2,4 Millionen Zuwanderer weniger, wobei die Abweichungen des Wanderungssaldos im Vergleich zur 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung im Zeitverlauf bis 2021 sukzessive abnehmen.¹³

Das **Szenario „Verlust der 2. Generation“** ist grundsätzlich ähnlich wie das Referenzszenario mit verzögerter Integration aufgebaut. Jedoch wird hierbei im Gegensatz zu allen anderen Szenarien angenommen, dass die Kinder von Ausländern fiskalisch keine Inländer sind, sondern Ausländer bleiben. Somit werden statt der deutschen Nettosteuerzahlungsprofile die der ausländischen Bevölkerung zugrunde gelegt. Während das Hauptaugenmerk auf diesen drei „Kern“-Szenarien liegt, dienen die nachfolgenden beiden Szenarien eher der Veranschaulichung der dem Datenmangel geschuldeten Ungewissheit.

Das **Szenario „Schwierige Integration“** nimmt eine deutlich längere Integrationsdauer von zwölf Jahren an und orientiert sich damit eher an den realistischeren bzw. pessimistischeren Studien (Liebig, 2007).

Das **Szenario „Junge Flüchtlinge“** legt hingegen eine jüngere Altersstruktur der Zuwanderer mit einem Durchschnittsalter von ungefähr 24 Jahren zugrunde (statt ungefähr 32 Jahren), welche sich an der Altersstruktur der Asylantträge im Jahr 2015 orientiert.

¹² Eine Integrationszeit wird im Status quo des Update 2016 nicht berücksichtigt, um so wenig Ungewissheit durch Annahmen oder Schätzungen wie möglich zu generieren. Aus diesem Grund dient das entsprechend modifizierte Szenario „Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration“ im Weiteren als Referenzszenario.

¹³ Im Jahr 2015 lag die Differenz zwischen beiden Wanderungsszenarien bei 690.000 Personen, in 2020 nur noch bei 115.000.

Tabelle 1:
Annahmen und Szenarien*

Quelle: Eigene Berechnungen.

Szenario	Wanderungssaldo	Dauer bis zur Integration in den deutschen Arbeitsmarkt****	Integration der 2. Zuwanderergeneration
Status quo**, Update 2016	Status quo, Update 2016	–	2. Zuwanderungsgeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung
Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration	Status quo, Update 2016	6 Jahre	2. Zuwanderungsgeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung
Hypothetisches Szenario ohne Flüchtlingszustrom***	Status quo, Update 2016 2015: -690.000 Personen 2016: -575.000 Personen 2017: -460.000 Personen 2018: -345.000 Personen 2019: -230.000 Personen 2020: -115.000 Personen	6 Jahre	2. Zuwanderungsgeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung
„Verlust“ der 2. Generation	Status quo, Update 2016	6 Jahre	2. Zuwanderungsgeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der bereits in Deutschland lebenden Ausländern
Schwierige Integration	Status quo, Update 2016	12 Jahre	2. Zuwanderungsgeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung
Junge Flüchtlinge	Status quo, Update 2016 mit jüngerer Altersstruktur	6 Jahre	2. Zuwanderungsgeneration entspricht fiskalisch dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung

* Die Szenarien „Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration“, „Hypothetisches Szenario ohne Flüchtlingszustrom“ und „Verlust der 2. Generation“ bilden den Kern der Analyse („Kern“-Szenarien). Die Szenarien „Schwierige Integration“ und „Junge Flüchtlinge“ dienen der Veranschaulichung des Datenmangels.

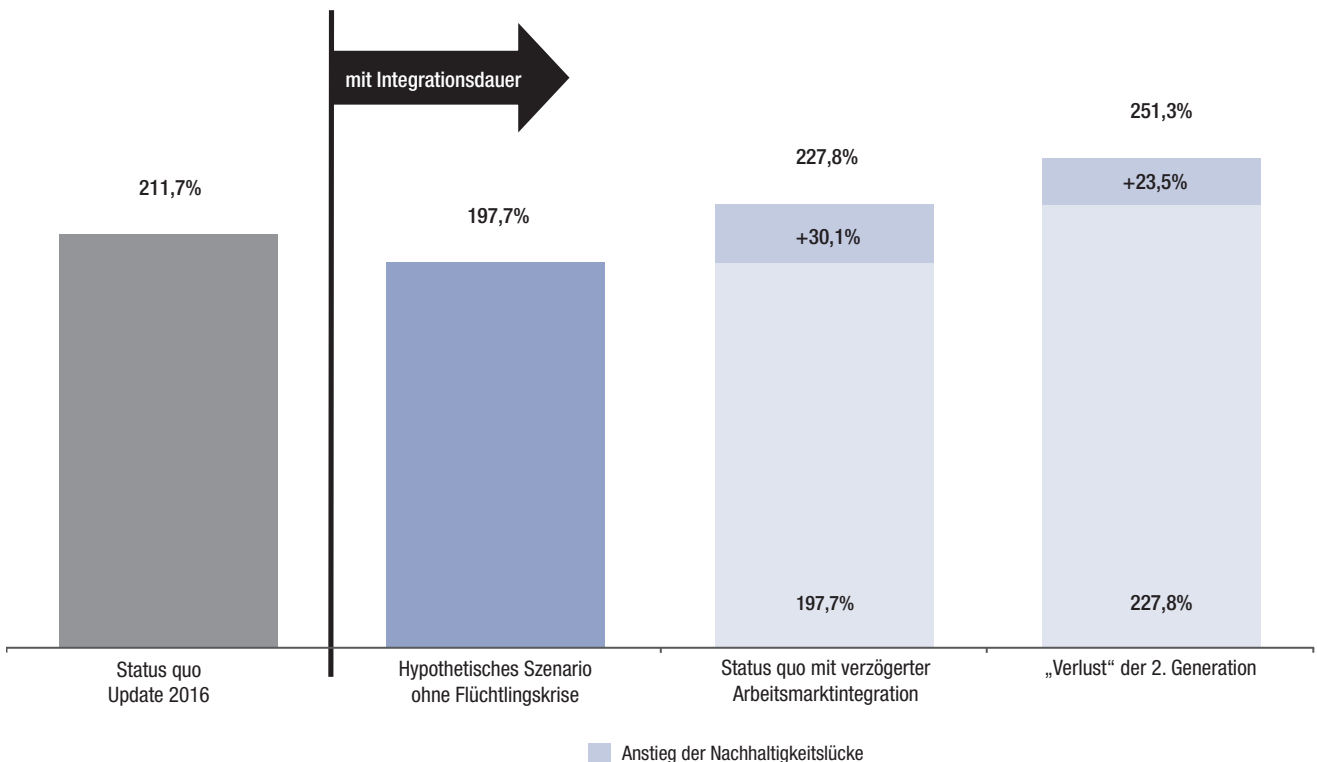
** Im Status quo-Szenario liegt die Zahl der Zuwanderer für die Jahre 2015 bis 2020 netto bei 1.139.000 Personen (2015), 975.000 Personen (2016), 810.000 Personen (2017), 645.000 Personen (2018), 480.000 Personen (2019) und 315.000 Personen (2020). Von 2021 an wird dauerhaft von einer jährlichen Zuwanderung in Höhe von 150.000 Personen ausgegangen.

*** Das hypothetische Szenario ohne Flüchtlingszustrom entspricht den Wanderungssalden, welche in der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ausgewiesen sind. Insgesamt liegt die Zahl der Zuwanderer knapp 2,4 Millionen Personen unter dem zu erwartenden Wert mit Flüchtlingszustrom.

**** Für alle Zuwanderer wurde unterstellt, dass sie nach ihrer Integration in den deutschen Arbeitsmarkt fiskalisch der gegenwärtig in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung entsprechen.

Abbildung 8:
Visualisierung der Nachhaltigkeitslücken der „Kern“-Szenarien
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



4.3 Die fiskalischen Effekte der Zuwanderung

Im folgenden Abschnitt werden die langfristigen fiskalischen Effekte der unterschiedlichen Szenarien – gemessen anhand der Nachhaltigkeitslücke – dargelegt und erläutert. Hierbei wird mit den Auswirkungen einer unterschiedlichen Integrationsdauer begonnen. Im Anschluss daran folgen die Effekte der gestiegenen Zahl der Zuwanderer und die Betrachtung der zweiten Generation.

4.3.1 Auswirkungen einer erhöhten Integrationsdauer

Der Vergleich des Szenarios „Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration“ mit den Ergebnissen der allgemeinen Generationenbilanz (Kapitel 2 und 3) veranschaulicht die Auswirkungen einer sechsjährigen Integrationsdauer auf die fiskalische Nachhaltigkeit Deutschlands (siehe Abbildung 8). Die

Nachhaltigkeitslücke steigt insgesamt um 16,1 Prozentpunkte auf ein Niveau von 227,8 Prozent des BIP an. Die notwendige Abgabenerhöhung wird um 0,8 Prozentpunkte größer (siehe Tabelle 2). Insgesamt müssten nun sämtliche Steuern und Beiträge um 10,8 Prozent erhöht werden, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Die Veränderungen in den einzelnen Sozialversicherungen zeigen sich vor allem in der GRV und GKV, in denen der Schuldenanstieg 3,2 (GRV) und 2,6 Prozentpunkte des BIP (GKV) beträgt. In der SPV (0,4 Prozentpunkte des BIP) und in den sonstigen Sozialversicherungen (0,2 Prozentpunkte des BIP) fällt der Anstieg der künftigen Schulden nur marginal aus. Im Vergleich zu den eher moderaten Effekten auf die impliziten Schulden der Sozialversicherungen sind die negativen Effekte auf das Vermögen der Gebietskörperschaften ausgeprägter. Dieses weist einen Verlust von 9,7 Prozentpunkten des BIP auf. Die öffentlichen Haushalte stehen folglich als größte Verlierer einer verzögerten Integration da.

Dieses Bild bestätigt sich insbesondere, wenn ein längerer Integrationszeitraum von zwölf Jahren unterstellt wird (vgl. **Sze-**

Tabelle 2:
Detaillierter Überblick der Schuldenstände in den einzelnen Szenarien
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.

	Nachhaltigkeitslücke	Explizite Schulden	Implizite Schulden	davon:				Gebietskörperschaften	Notwendige Abgabenerhöhung*
				GRV	GKV	SPV	SSV		
Status quo, Update 2016	211,7	74,9	136,8	95,4	75,9	38,6	-0,5	-72,6	10,0%
Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration	227,8	74,9	152,8	98,6	78,5	39,0	-0,3	-62,9	10,8%
Hypothetisches Szenario ohne Flüchtlingszustrom	197,7	74,9	122,8	99,0	78,3	38,2	-0,5	-92,3	9,5%
„Verlust“ der 2. Generation	251,3	74,9	176,4	97,7	83,9	40,1	2,0	-47,2	12,1%
Schwierige Integration	238,5	74,9	163,6	100,7	80,2	39,3	-0,2	-56,3	11,4%
Junge Flüchtlinge	216,8	74,9	141,9	93,4	74,9	38,1	-0,7	-63,7	10,2%

* Die Prozentsätze in der Spalte „Notwendige Abgabenerhöhung“ sind nicht in Prozent des BIP angegeben, sondern geben an, um wie viel Prozent sämtliche Abgaben erhöht werden müssten, um die jeweiligen Nachhaltigkeitslücken auszugleichen.

nario „**Schwierige Integration**“). Die Nachhaltigkeitslücke würde nochmals um insgesamt 10,7 Prozentpunkte ansteigen und läge mit 238,5 Prozent des BIP nun 26,8 Prozentpunkte über dem Status quo (Update 2016). Auch die notwendige Abgabenerhöhung würde um weitere 0,6 Prozentpunkte ansteigen. Die Auswirkungen für die einzelnen Sozialversicherungen gleichen denen im sechs-Jahres-Fall. Wieder sind die GRV und GKV von den Sozialversicherungen am stärksten betroffen. Auch die öffentlichen Kassen werden nochmals stärker belastet und liegen mit einem Vermögen von nun 56,3 Prozent des BIP 16,3 Prozentpunkte unter den Ergebnissen des Status quo (Update 2016).

Auch unter der Annahme einer jungen Altersstruktur der Zuwanderer (vgl. **Szenario „Junge Flüchtlinge**“) würde sich die Nachhaltigkeitslücke bei einer sechsjährigen Integrationsdauer um 5,1 Prozentpunkte im Vergleich zum Status quo (Update 2016) erhöhen. Interessant ist in diesem Fall die unterschiedliche Entwicklung bei den Sozialversicherungen und den Gebietskörperschaften. Während die Sozialversicherungen durchweg geringfügig entlastet werden, da ihre impliziten Schulden sinken, verringert sich das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften im Vergleich zum Status quo (Update 2016) um 8,9 Prozentpunkte des BIP deutlich. Insgesamt überwiegt daher der nega-

tive fiskalische Effekt. Bei den Sozialversicherungen ist insbesondere die Entwicklung der Rentenversicherung auffällig, die mit 2 Prozentpunkten am stärksten entlastet werden würde.

4.3.2 Die Auswirkung des Flüchtlingszustroms

Zur Bezifferung der langfristigen fiskalischen Kosten des Flüchtlingszugangs wurde zudem ein hypothetischer Fall ohne Flüchtlingsstrom mit dem um die Integrationsdauer von sechs Jahren erweiterten Status quo (Referenzszenario) verglichen. Die Ergebnisse zeigen, dass die im Jahr 2015 und in den Folgejahren zuwandernden Flüchtlinge einen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke von 30,1 Prozentpunkten bedeuten (siehe Abbildung 8). Diese Entwicklung schlägt sich auch in der notwendigen Abgabenerhöhung nieder. Diese steigt vom hypothetischen Szenario ohne Flüchtlingsstrom zum Referenzszenario mit verzögerter Arbeitsmarktintegration um 1,3 Prozentpunkte an.

Anders als von Vielen befürchtet, sind die Auswirkungen auf die Rentenversicherung nur marginal und sogar eher positiv. Dies lässt sich in Teilen schon mit dem Aufbau der GRV nach dem Äquivalenzprinzip erklären, welches bedingt, dass sich die Auszahlungen an den geleisteten Beiträgen orientieren. Jeder der hierdurch nicht genug zum Leben hat, „fällt“ in die soziale

Grundsicherung. Für die Kranken- und Pflegeversicherung sind de facto keine nennenswerten Unterschiede festzustellen. Der eigentliche Treiber der Nachhaltigkeitslücke ist der negative „Vermögenschock“ der öffentlichen Hand. Durch den unterstellten Zustrom von knapp 2,4 Millionen Flüchtlingen sinkt das implizite Vermögen der Gebietskörperschaften um 29,4 Prozentpunkte des BIP und reduziert sich somit um fast ein Drittel (siehe Tabelle 2). Die Erklärung hierfür findet sich auch in den aufgezeigten Nettosteuerzahlungen (siehe Abbildung 7), der niedrigeren Qualifikationsstruktur der Zuwanderer und in der Integrationszeit sowie im Äquivalenzprinzip der GRV.

Alle Ursachen zusammengenommen offenbaren eines der großen Probleme der jüngsten Zuwanderung. Viele der Immigranten aus Krisengebieten, selbst wenn sie jung einwandern, benötigen Zeit, bis sie im Arbeitsmarkt Fuß fassen. Dadurch verkürzt sich die Zeitspanne, in der sie erwerbstätig sind und in die GRV einzahlen können. Zusätzlich gehen sie tendenziell schlechter bezahlten Berufen nach als der durchschnittliche Inländer, was ebenfalls zu geringeren Beitragszahlungen an die GRV und damit zu geringeren Rentenansprüchen beiträgt. Dadurch erhöht sich ihre Wahrscheinlichkeit, im Alter auf die soziale Grundsicherung angewiesen zu sein.

4.3.3 Die Bedeutung der zweiten Generation

Die potentiellen fiskalischen Probleme des Flüchtlingszustroms, aber auch von Zuwanderung im Allgemeinen, werden umso deutlicher, wenn versäumt wird, die Kinder der Zuwanderer umfassend zu integrieren. Wird als Extremfall angenommen, dass alle künftigen Nachkommen der Ausländer nicht über die Nettosteuerzahlungsprofile der Inländer, sondern über die gleichen Nettozahlungsprofile wie ihre Eltern verfügen (Szenario „Verlust der 2. Generation“), steigt die Nachhaltigkeitslücke auf 251,3 Prozent des BIP an und liegt damit 23,5 Prozentpunkte über dem Referenzszenario mit verzögerter Arbeitsmarktintegration. Die Differenz zum hypothetischen Fall eines nicht stattgefundenen Flüchtlingszustroms beträgt sogar 53,6 Prozentpunkte des BIP.¹⁴

Wie auch in den Szenarien zuvor ist dieser Anstieg zum überwiegenden Teil auf den Rückgang des impliziten Vermögens der Gebietskörperschaften zurückzuführen. Dieses bricht im Vergleich zum Szenario „Status quo mit verzögerter Arbeitsmarktintegration“ um 15,7 Prozentpunkte auf 47,2 Prozent des BIP ein. Gleichzeitig steigt die implizite Verschuldung in der GKV, SPV und den SSV. Einzig die GRV wird um 0,9 Prozentpunkte entlastet (siehe Tabelle 2). Die notwendige Abgabenerhöhung

ist im Vergleich zu allen anderen Szenarien hier mit 12,1 Prozent am höchsten.

4.4 Bewertung der Zuwanderung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Bei der Analyse der fiskalischen Effekte, durch Zuwanderung im Allgemeinen und des erfolgten Flüchtlingszustroms im Besonderen, stößt die Untersuchung auf das Problem einer unsicheren Datengrundlage. In Anbetracht zahlreicher Schätzungen und Studien zu dieser Thematik, welche zudem zu teils widersprüchlichen Ergebnissen kommen, bedarf es einer umsichtigen Einschätzung der Daten. Folglich wurde eine konservative und dennoch optimistische Herangehensweise zur Bestimmung der zugrundeliegenden Annahmen gewählt. Die Ergebnisse der verschiedenen Szenarien zeigen trotzdem deutlich negative Vorzeichen für die Impulse der „Flüchtlingskrise“ auf die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen auf. Die aus Sicht des Staates ungünstigeren Nettosteuerzahlungsprofile der Zuwanderer überwiegen den möglicherweise auftretenden Verjüngungseffekt, welcher vor dem Hintergrund des demografischen Wandels für sich genommen vorteilhaft erscheint, deutlich. Daher trägt – anders als von Vielen gehofft – die momentane Zuwanderung nicht zur Lösung der demografisch induzierten Nachhaltigkeitsproblematik bei, sondern verschärft diese eher noch weiter.

Am deutlichsten zum Vorschein kommt dies beim Vermögen der Gebietskörperschaften. Der deutliche Vermögensrückgang im Vergleich zum Szenario ohne den Flüchtlingszugang zeigt, dass vor allem eine Zuwanderung in die soziale Grundsicherung erfolgt. Die von der Bundesregierung verfolgte Flüchtlingspolitik der „offenen Arme“ ist daher aus fiskalischer Sicht kontraproduktiv und erhöht den Druck auf die öffentlichen Finanzen zusätzlich.

Da der sprunghafte Anstieg des Flüchtlingszustroms bereits in der Vergangenheit liegt und ein Zurückschicken der Flüchtlinge in ein vom Bürgerkrieg zerrissenes Land aus humanitären Gründen undenkbar ist, sind Politik und Gesellschaft gefordert, aus der aktuellen Situation das Bestmögliche zu machen und einer weiteren Zuspitzung entgegenzuwirken. Hierzu gehört selbstverständlich das erfolgreiche Integrieren der Zugewanderten. Vor allem muss vermieden werden, die zweite Generation der Ausländer zu „verlieren“, um eine Extrembelastung des fiskalischen Systems zu verhindern.

¹⁴ Zu beachten ist dabei, dass in den Berechnungen auch die Kinder der bereits in Deutschland lebenden Ausländer als Ausländer betrachtet werden.

5 Fazit: Große Herausforderungen, Potential nicht genutzt

Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf 211,7 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies der Summe von 6,2 Billionen Euro. Im Jahresvergleich hat die Nachhaltigkeitslücke deutlich abgenommen (Update 2015: 237,6 Prozent des BIP). Wie bereits im Vorjahr hat die Große Koalition sich mehr oder weniger im Rahmen ihres kurzfristigen fiskalischen Handlungsspielraums bewegt, aber mehr als zuvor von der guten wirtschaftlichen Entwicklung profitiert. Die Aufnahme neuer expliziter Schulden wurde vermieden und trotz „Flüchtlingskrise“ ein ausgeglichener Haushalt erreicht. Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann dieser leichte Rückgang allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr muss festgehalten werden, dass die Verbesserungen vor allem den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, also der starken Binnennachfrage und dem niedrigen Zinsniveau, zuzuschreiben ist. Gleichzeitig begnügt sich die Bundesregierung mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo, statt sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zu stellen. Das Potential für einen deutlichen Abbau der Nachhaltigkeitslücke angesichts der weiterhin extrem positiven Einnahmenentwicklung wird dadurch verschenkt. Die hohen Steuer- und Beitragseinnahmen verleiteten die Politik stattdessen zu zusätzlichen Ausgaben (Pflegestärkungsgesetz II).

Im diesjährigen Themenschwerpunkt wurden die Auswirkungen der massiven Zuwanderung nach Deutschland auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und die intergenerative Lastenverteilung untersucht. Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass die Flüchtlingsbewegung neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte beinhaltet. Betroffen sind vor allem die Haushalte der Gebietskörperschaften, während die Sozialversicherungen – überraschenderweise – kaum negative Effekte erwarten müssen. Während in der öffentlichen Diskussion lange die kurzfristigen Integrationskosten im Vordergrund standen, zeigen die vorliegenden Zahlen, dass insbesondere die langfristigen Kosten der Zuwanderung im Fokus der Politik stehen müssen. Diese dauerhaften Kosten der „Flüchtlingskrise“ belaufen sich auf 30,1 Prozent des BIP oder rund 878 Milliarden Euro trotz relativ optimistischer Annahmen. Die Politik ist daher gefordert, eine bestmögliche Integration sicherstellen, um diese Kosten zumindest zu dämpfen. Bei einem Scheitern der Integration droht ein „Verlust“ der „zweiten Generation“ der Ausländer. Dieser Fall würde eine weitere Schuldenzunahme in Höhe von 23,5 Prozent des BIP, beziehungsweise rund 685 Milliarden Euro, bedeuten. Insgesamt würden dann die langfristigen Gesamtkosten aus „Flüchtlingswelle“ und „Scheitern“ der Integration mit 53,6 Prozent des BIP oder 1,56 Billionen Euro zu Buche schlagen.

Literatur

- Auerbach, A.J., J. Gokhale und L.J. Kotlikoff** (1994), Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73–94.
- Auerbach, A.J., J. Gokhale und L.J. Kotlikoff** (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94(2), 303–318.
- Auerbach, A.J., J. Gokhale und L.J. Kotlikoff** (1991), Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy*, 5, 55–110.
- Battisti, M. und G. Felbermayr** (2015), Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten, ifo Schnelldienst, 68(20), 39–47.
- Benz, T., C. Hagist und B. Raffelhüschen** (2011), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V., Berlin.
- Bonin, H.** (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh** (2015), Flüchtlinge und andere Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, IAB aktuelle Berichte, 14, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016), Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015), „Mehr als 5.000 Asylanträge aus Albanien entschieden“, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150807-albanien-entscheidungen.html>; abgerufen am 16.06.2016.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2016a), Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2016, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2016b), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2015), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflege-stärkungsgesetz – PSG II), Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2013), Bericht des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, Berlin.
- Europäische Kommission** (2016), *Fiscal Sustainability Report 2015*, European Economy Institutional Papers, 18, Brüssel.
- Fratzscher, M. und S. Junker** (2015), Integration von Flüchtlingen – eine langfristige Investition, *DIW Wochenbericht*, 45, 1083–1088.
- Liebig, T.** (2007), The Labour Market Integration of Immigrants in Germany, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 47, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2015), Is this humanitarian migration crisis different?, *Migration Policy Debates*, 7, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2005), *Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland*, OECD Publishing, Paris.
- Raffelhüschen, B.** (1999), *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.
- Raffelhüschen, B. und S. Moog** (2016), Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, ifo Schnelldienst, 69(4), 24–29.
- Seifert, W.** (1995), Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Eine Längsschnittanalyse mit dem Sozio-Ökonomischen Panel, 1984–1989, Edition sigma, Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2016a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2015*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2016b), 2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland. Pressemitteilung 246 vom 14.07.2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2015a), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2015b), *Bildungsstand der Bevölkerung*, Wiesbaden.

Stiftung Marktwirtschaft (2015), Ehrbarer Staat: Update 2015 – Was kostet eine solidarische Lebensleistungsrente, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 131, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 97, Berlin.

Suntum, U. van und D. Schultewolter (2016), Das costa fast gar nix? Das costa ganz viel! – Kritik einer DIW-Rechnung zu den ökonomischen Auswirkungen der Flüchtlinge, ifo Schnelldienst, 69(4), 30–38.

Worbs, S. (2003), The Second Generation in Germany: Between School and Labor Market, *International Migration Review*, 37(4), 1011–1038.

Executive Summary

Den weltwirtschaftlichen Herausforderungen zum Trotz **zeigt die deutsche Wirtschaft eine stabile Entwicklung**. Nach 2014 konnte auch **im Jahr 2015 ein ausgeglichener Bundeshaushalt** erreicht werden. **Trotz erheblicher Mehrausgaben zur Bewältigung der gegenwärtigen Flüchtlingssituation** und der Ungewissheit über die tatsächliche Anzahl der Asylbewerber soll die „schwarze Null“ auch im Jahr 2016 stehen. Eine günstige Konjunktur sowie die hohe Zahl an Erwerbstätigen helfen dabei. In Anbetracht der Debatte um die Zuwanderung und die Kosten der Integration scheinen die finanziellen Auswirkungen anderer politischer Maßnahmen und Veränderungen in den Hintergrund zu treten, so z.B. die Leistungsausweitungen in der Pflegeversicherung zum 1. Januar 2017. Zudem hat die Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 eine deutliche Steigerung der Altersbezüge zur Folge. So erfreulich dies für die Profiteure dieser Maßnahmen ist, stellen diese doch eine dauerhafte Belastung der öffentlichen Haushalte dar.

Bestimmend bleibt die Diskussion um die Bewältigung der „Flüchtlingskrise“. Die Anzahl der Zuwanderer, deren Integration und die zu tragenden Kosten werden die Politik und unsere Gesellschaft in den kommenden Jahren vor ernstzunehmende Herausforderungen stellen. Gleichzeitig sollten die steuerpolitischen Erfolgsmeldungen der vergangenen Jahre nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte nach wie vor eng mit der demografischen Entwicklung verknüpft ist. Die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen bleibt eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Die vorliegende, nunmehr zehnte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die **Generationenbilanzierung** zeigt die tatsächliche Verschuldung des Staates auf Basis einer Projektion der **langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen**. Sie berücksichtigt sämtliche staatlichen Teilsysteme inklusive der Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen geht vor allem die demografische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte in die Betrachtung ein.

Für das Update 2016 beläuft sich die **Nachhaltigkeitslücke auf 6,2 Billionen Euro** oder 211,7 Prozent des BIP. Davon entfällt auf die

explizite, d.h. sichtbare Verschuldung etwa ein Drittel bzw. 74,9 Prozent des BIP. Fast doppelt so schwer wiegt die **implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung**, die sich auf 136,8 Prozent des BIP beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden, ungedeckten Ansprüche heute und künftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Steuern und Abgaben um 10 Prozent erhöht oder die Staatsausgaben um 8,5 Prozent gesenkt werden. Im Vergleich zum Vorjahr nimmt das Ausmaß der deutschen Gesamtverschuldung etwas ab. Angesichts der bestehenden Größenordnung der Nachhaltigkeitslücke kann dieser Rückgang allerdings nur bedingt als Erfolg bezeichnet werden. Vielmehr zeigt die Stabilisierung, dass sich die Bundesregierung eher mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo begnügt – zu wenig angesichts der guten Rahmenbedingungen.

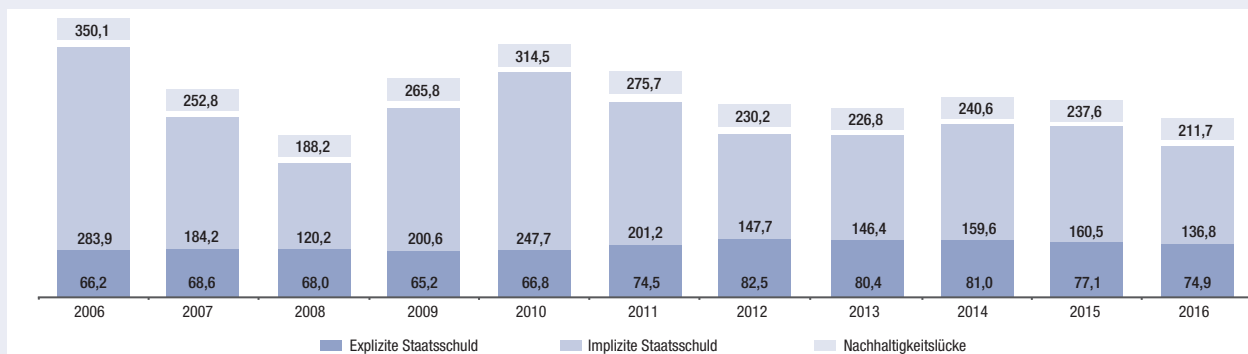
Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass der Flüchtlingszugang neue Belastungen für die öffentlichen Haushalte bedeutet. Während in der öffentlichen Diskussion lange die kurzfristigen Integrationskosten im Vordergrund standen, belegen die vorliegenden Zahlen, dass besonders die langfristigen Kosten der Zuwanderung im Fokus der Politik stehen müssen. Diese **dauerhaften Kosten** der „Flüchtlingskrise“ belaufen sich auf 30,1 Prozent des BIP oder rund **878 Milliarden Euro** und das trotz relativ optimistischer Annahmen. Die Politik ist daher gefordert, eine bestmögliche Integration sicherzustellen, um diese Kosten zumindest teilweise zu dämpfen.

Bei einem **Scheitern der Integration** droht ein „Verlust“ der **zweiten Generation der Ausländer**. Dieser Fall würde eine weitere **Schuldenzunahme** in Höhe von 23,5 Prozent des BIP, beziehungsweise rund **685 Milliarden Euro**, bedeuten. Insgesamt würden die langfristigen **Gesamtkosten aus „Flüchtlingswelle“ und „Scheitern“ der Integration** dann mit **1,56 Billionen Euro** zu Buche schlagen.

Der Staat weist nur ein Drittel seiner Verbindlichkeiten aus

Die Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP des jeweiligen Jahres)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die nicht ausgewiesenen Verbindlichkeiten von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen werden **mit gleichbleibenden Annahmen** (z.B. eines Wachstums von 1,5 Prozent) **auf der Basis der jeweils geltenden Gesetze und aktuellen Konjunktur** errechnet. Vor dem Hintergrund der schon länger günstigen „Großwetterlage“ sind die **impliziten Schulden deshalb seit 2006 stark zurückgegangen**, von 2015 nach 2016 von 6,7 auf 6,2 Billionen Euro gesunken. Der **Schulden(eis)berg ist also insgesamt kleiner** geworden. Der nicht sichtbare relative Anteil, der „unter Wasser“ liegt, ist dagegen seit 2012 nicht mehr geschrumpft: Die öffentliche Verschuldung hat ab-, die **Transparenz bzw. Haushaltsehrlichkeit aber nicht zugenommen**. Dazu trägt die durch die Große Koalition beschlossene **Verlagerung von Lasten auf zukünftige Generationen** (z.B. die Rentengeschenke 2014 – Nutzen heute, Kosten morgen) maßgeblich bei.