

MONITOR

WIRTSCHAFT UND INNOVATION/GESELLSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT

Deutschlands Sozialstaat kann von qualifizierter Zuwanderung profitieren

Auswirkungen von Arbeitsmigration auf den Sozialstaat und die öffentlichen Haushalte: Ein Kurzüberblick über den Forschungsstand

Annette Ranko und Christina Thelen

- › Die Bundesregierung hat die Etablierung einer „zweiten Säule“ für die Erwerbszuwanderung angekündigt. Eine „Chancenkarte“ soll die bisherigen Regelungen liberalisieren und das bisher erforderliche Qualifikationsniveau für Erwerbszuwanderer absenken.
- › Diese Reformpläne finden vor dem Hintergrund des zunehmenden Mangels an Fachkräften und des demographischen Wandels statt, der die sozialen Sicherungssysteme und öffentlichen Finanzen vor große Herausforderungen stellt.
- › Qualifizierte Erwerbszuwanderung kann einen fiskalischen Nutzen mit sich bringen, von dem der Sozialstaat profitiert.
- › Arbeitsmigration, die im Verhältnis zur bereits in Deutschland ansässigen Bevölkerung jedoch unterdurchschnittlich qualifiziert ist, bringt hingegen grundsätzlich fiskalische Kosten zu Lasten des Sozialstaates mit sich.
- › Positive demographische Effekte – besonders bei jungen Erwerbszuwanderern – kommen insgesamt nicht positiv zum Tragen, wenn diese unterdurchschnittlich qualifiziert sind.
- › Um den fiskalischen Nutzen von qualifizierter Arbeitsmigration langfristig zu sichern, sind staatliche Bemühungen und Investitionen für eine gute Integration von Familienangehörigen ausländischer Fachkräfte in Bildung und Arbeitsmarkt perspektivisch mitzudenken.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Die Bilanzierung von steuer- bzw. Beitragszahlungen und in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen (Generationenbilanzierung)	4
Die Erfassung gesamtwirtschaftlicher Effekte (Gleichgewichtsmodelle)	6
Schlussfolgerungen	7
Literatur	9
Impressum	11
Die Autorinnen.....	11

Einleitung

Das Themenfeld der Steuerung von Erwerbszuwanderung ist von aktueller Relevanz. Die Bundesregierung hat die Etablierung einer „zweiten Säule“ für die Erwerbszuwanderung angekündigt. Eine „Chancenkarte“ soll die bisherigen Regelungen liberalisieren und unter anderem, so deutet es sich an, das bisher erforderliche Qualifikationsniveau für Erwerbszuwanderer absenken. Diese Reformpläne finden vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels und des demographischen Wandels statt, die die sozialen Sicherungssysteme und öffentlichen Finanzen vor große Herausforderungen stellen.

In diesem Kontext stellt sich insbesondere die Frage, wie sich Erwerbszuwanderung auf den deutschen Sozialstaat und die öffentlichen Haushalte auswirken kann. Welche fiskalischen Gewinne bzw. Kosten können entstehen? Welche Effekte haben unterschiedliche Qualifikationsprofile von Erwerbszuwanderern – und die damit korrelierenden unterschiedlichen Einkommensniveaus und Nettosteuerzahlungsprofile? Gibt es einen Schwellenwert für dasjenige Profil eines Erwerbszuwanderers, ab dem der Sozialstaat fiskalisch profitiert? Und schließlich: Welche Lehren können daraus für die Steuerung von Erwerbszuwanderung gezogen werden?

Der vorliegende Text gibt einen Kurzüberblick über die einschlägige Fachliteratur, die zu den genannten Fragen Ergebnisse bereitstellt.

Grundsätzlich ist zu betonen, dass im hier vorgelegten Text nicht asyl- und anderweitig schutzberechtigte Zuwanderer Gegenstand des Interesses sind, sondern ausschließlich Erwerbszuwanderer sowie die Steuerung von Erwerbszuwanderung.

Hinsichtlich der Gestaltung von Erwerbszuwanderung bzw. zu den fiskalischen Effekten von Zuwanderung in Deutschland liefert die Literatur klare Ergebnisse:

Qualifizierte Erwerbszuwanderung kann einen fiskalischen Nutzen mit sich bringen, von dem der Sozialstaat profitiert. Erwerbszuwanderung, die im Verhältnis zur bereits in Deutschland ansässigen Bevölkerung jedoch unterdurchschnittlich qualifiziert ist, bringt hingegen grundsätzlich fiskalische Kosten zu Lasten des Sozialstaates mit sich. Auch positive demographische Effekte, die besonders bei jungen Erwerbszuwanderern auftreten, kommen nicht positiv zum Tragen, wenn die Erwerbszuwanderer unterdurchschnittlich qualifiziert sind. Unterqualifizierte Erwerbszuwanderung ist laut Forschungsstand dementsprechend nicht dazu geeignet, die Folgen des demographischen Wandels für den Sozialstaat und die öffentlichen Haushalte abzufedern. Im Gegenteil, belastet sie diese sogar zusätzlich.

Der Break Even Point liegt beim durchschnittlich verdienenden mittel Qualifizierten (mit einer Qualifikation äquivalent zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung). Erst im Qualifikations- und Lohnniveau oberhalb davon entsteht typischerweise ein fiskalischer Nutzen. Dies erschließt sich schon intuitiv dadurch, dass der deutsche Sozialstaat prinzipiell von den überdurchschnittlich Verdienenden zu den unterdurchschnittlich Verdienenden umverteilt.

Da laut Forschung das Qualifikationsniveau einer Arbeitskraft stark mit deren langfristig erzielten Lohn korreliert, wird in der Literatur das Qualifikationsniveau als zentrale Bestimmungsgröße für das Einkommen und die projizierten Nettosteuerzahlungen des Zuwanderers herangezogen.

Im Folgenden werden die zwei einschlägigen Forschungsansätze dargestellt, die sich mit der vorliegenden Thematik auf unterschiedliche Weise befassen und dabei auf unterschiedliche Methoden bzw. Instrumente zurückgreifen: (i) Zum einen wird die Literatur zur Generationenbilanzierung, die im vorliegenden Kontext als die etablierte Methode bezeichnet werden kann, vorgestellt. Sie nimmt eine Bilanzierung fiskalischer Kosten und Nutzen von Zuwanderung vor, im Sinne einer Bilanzierung der Steuer- bzw. Beitragszahlungen von Zuwanderern und den von ihnen in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen. In diesem Kontext wird ebenso auf eine vorliegende Tragfähigkeitsanalyse eingegangen; (ii) Zum anderen wird die Literatur zur Erfassung gesamtwirtschaftlicher Effekte von Zuwanderung behandelt. Sie greift oftmals auf allgemeine Gleichgewichtsmodelle zurück. Es werden nur diejenigen Studien, die sich auf Deutschland beziehen, betrachtet. Dies geschieht in kursorischer Form und bei kurzer Darstellung der zentralsten – und für das hier formulierte Anliegen relevanten – Studienergebnisse. Der Text schließt mit einem kurzen Fazit und Schlussfolgerungen bezüglich der Gestaltung von Erwerbsmigration.

Die Bilanzierung von Steuer- bzw. Beitragszahlungen und den in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen (Generationenbilanzierung)

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre in den USA als intertemporales Budgetierungssystem entwickelt (Auerbach et al. 1991) und hat sich seither als ein bedeutendes Instrument zur langfristigen Analyse der Fiskalpolitik international etabliert. Die Generationenbilanzierung projiziert die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen und kann Aussagen zur Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik treffen, aber auch zur fiskalischen Wirkung einzelner politischer Maßnahmen. Im Kern errechnet die Generationenbilanzierung für verschiedene Kohorten das Saldo aus allen an den Staat geleisteten und vom Staat erhaltenen Leistungen und projiziert diese auch für kommende Kohorten in die Zukunft (Feist und Raffelhüschen 2000; Bahnsen et al. 2016).

Die Generationenbilanzierung hat sich als verlässliches Instrument zur Ermittlung der potenziellen Auswirkungen von Migration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen etabliert. In diesem Kontext wurde sie von einigen renommierten Ökonomen auch zur Betrachtung der fiskalischen Effekte von Zuwanderung in Deutschland eingesetzt (bspw. Bonin et al. 2000; Bonin 2014, 2016; Raffelhüschen und Moog 2016; Bahnsen et al. 2016).

Grundsätzlich wirkt Zuwanderung sowohl in Form eines „demographischen Effekts“ als auch eines „strukturellen Effekts“. Der demographische Effekt beinhaltet die Verringerung der Pro-Kopf-Belastung bei Steuern und Abgaben durch Zuwanderung, da die Staatsverschuldung nun auf mehr Schultern verteilt wird. Der „strukturelle Effekt“ beschreibt, wie sich die Nettozahlungsposition des Durchschnittszahlers gegenüber dem Staat durch sozio-demographische Unterschiede zwischen Zuwanderern und Inländern verändert. Der „strukturelle Effekt“ ist explizit vom Qualifikationsprofil sowie der Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer abhängig. Wie sich beide Effekte zueinander verhalten und ihre jeweilige Stärke, bestimmt letztendlich über die fiskalischen Dividenden bzw. Kosten bestimmter Kohorten von Zuwanderern oder bestimmter Zuwanderungsszenarios (siehe hierzu bspw. Bahnsen et al. 2016, S. 486 f.)

Obwohl die Generationenbilanzierung bereits in den frühen 1990ern in den USA entwickelt wurde, wurde sie erst seit den frühen 2000ern zunehmend in Deutschland aufgegriffen. Im Folgenden werden die einschlägigen Studien zu Deutschland mit ihren zentralen Aussagen zu den oben genannten Fragen kurz dargestellt:

Studie von Bonin, Raffelhüschen und Walliser aus dem Jahr 2000

Holger Bonin, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser untersuchten im Jahr 2000 in einer der ersten Studien fiskalische und demographische Effekte von Zuwanderung. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Qualifikation und Alter von Zuwanderern zentral hinsichtlich der fiskalischen Effekte von Zuwanderung sind. Genauer kommt die Studie zu der Schlussfolgerung, dass hoch qualifizierte Zuwanderung einen fiskalischen Nutzen bewirken kann, gering qualifizierte Zuwanderung hingegen fiskalische Kosten zu Lasten des Sozialstaats mit sich bringt.

Studie der Bertelsmann Stiftung von Holger Bonin aus dem Jahr 2014

Eine viel beachtete Studie der Bertelsmann Stiftung von Holger Bonin aus dem Jahr 2014 befasst sich unter anderem mit der Frage, wie Zuwanderung künftig gesteuert werden müsste, um eine positive fiskalische Bilanz dieser Zuwanderung zu erreichen. Die Effekte unterschiedlicher Qualifikationsniveaus werden dabei explizit untersucht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Zuwanderung, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten, mindestens so qualifiziert sein müsse, wie der Bevölkerungsdurchschnitt in Deutschland.

Wären alle Zuwanderer mittel qualifiziert (wiesen ein Qualifikationsniveau äquivalent zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung auf), wäre die fiskalische Bilanz nahe null.¹ Damit liegt der Break Even Point beim durchschnittlich verdienenden mittel Qualifizierten. Fiskalische Gewinne sind typischerweise oberhalb davon zu erzielen. Bonin schlägt dann keine Individualbetrachtung des einzelnen Zuwanderers, sondern eine Gesamtbetrachtung bei der Steuerung von Zuwanderung vor, bei der für die Erzielung von fiskalischen Gewinnen die Zusammensetzung der Zuwanderung insgesamt mehr als mittel qualifiziert sein müsse. Er errechnet, dass bspw. bei einem Szenario von 20% gering qualifizierten Zuwanderern (ohne abgeschlossene Berufsausbildung), 50% mittel qualifizierten Zuwanderern (mit abgeschlossener Berufsausbildung) und 30% hoch qualifizierten Zuwanderern (mit akademischer Ausbildung) ein fiskalischer Gewinn für den Sozialstaat entstehen würde.

Im Zuge des hohen Flüchtlingszuzugs in den Jahren 2015 und 2016 entstanden eine Reihe weiterer Studien zu den fiskalischen Effekten von Zuwanderung. Auch wenn diese Studien Fluchtzuwanderung betrachten, sind ihre Ergebnisse auch für Zuwanderung im Allgemeinen und Erwerbszuwanderung im Speziellen von Relevanz, wie sich im Folgenden zeigen wird.

Studie von Raffelhüschen und Moog aus dem Jahr 2016

Eine Studie der Stiftung Marktwirtschaft von Bernd Raffelhüschen und Stefan Moog aus dem Jahr 2016 befasst sich mit den potenziellen fiskalischen Effekten der damaligen Fluchtzuwanderung. Die Studie kommt zu Ergebnissen, die sich mit den vorherigen Studien grundsätzlich decken. Raffelhüschen und Moog sehen die niedrige Qualifikationsstruktur der Fluchtzuwanderung aus Krisengebieten als ausschlaggebenden Faktor dafür, dass aus der 2015/2016er Fluchtzuwanderung langfristige fiskalische Kosten bzw. eine Vergrößerung der Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte zu erwarten sind. Während die Zuwanderer zwar sehr jung sind, was demographisch vorteilhaft ist, wird dieser Effekt – so zeigen es die Berechnungen der Autoren – jedoch durch die unterdurchschnittliche Qualifikation der Zuwanderer und ihrer damit zusammenhängenden ungünstigeren Nettosteuerzahlungsprofile konterkariert. Die negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte überwiegen klar. Wären die Flüchtlinge jedoch durchschnittlich qualifiziert, würde – aufgrund ihres jungen Alters – bereits ab diesem Qualifikationsniveau eine fiskalische Dividende entstehen. (Typischerweise entsteht diese erst oberhalb des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus). An anderer Stelle leiten die Autoren aus ihren Ergebnissen folgendes ab: „Notwendige Bedingung für eine rational gesteuerte Einwanderungspolitik ist es mithin, zumindest ein durchschnittliches Qualifikationsniveau der Zuwanderung zu sichern. Deutliche fiskalische Erträge wären allerdings nur bei noch höherem Niveau zu erzielen“ (Raffelhüschen und Moog in: ifo-Schnelldienst, S.25).

Studie der Heinrich-Böll-Stiftung von Holger Bonin aus dem Jahr 2016

Eine Studie der Heinrich-Böll-Stiftung von Holger Bonin aus dem Jahr 2016 verfolgt eine ähnliche Fragestellung wie die Studie von Raffelhüschen und Moog aus demselben Jahr und untersucht ebenfalls die Folgen der Fluchtzuwanderung von 2015/2016 auf die öffentlichen Haushalte. Bonin kommt dahingehend zu einem optimistischeren Ergebnis als Raffelhüschen und Moog, da er auch in ungünstigen Szenarien geringere fiskalische Belastungen durch die Fluchtzuwanderung ermittelt. Jedoch kommt auch Bonin in seinen Berechnungen zu dem Ergebnis, dass die Flüchtlinge von 2015/2016 im Durchschnitt die fiskalische Leistungsfähigkeit von mittel qualifizierten Einheimischen erreichen müssen, damit sich aus der Zuwanderung eine fiskalische Dividende ergeben kann. „Misslingt die Integration der Geflüchteten in qualifizierte Beschäftigung,“ so Bonin, können auf „die Bürgerinnen und Bürger auf lange Sicht spürbare finanzielle Zusatzbelastungen zukommen.“ (Bonin 2016, S. 3).

Studie von Aretz, Christofzik, Scheuering und Werding aus dem Jahr 2016

Eine vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gemeinsam mit Martin Werding durchgeführte Studie von 2016 widmete sich ebenso der Fluchtmigration aus 2015/2016 und ihrer möglichen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Wohlgedacht wurde hier jedoch eine Tragfähigkeitsanalyse durchgeführt, anders als bei den zuvor genannten Studien, die die Generationenbilanzierung anwenden. Diese ist ebenso eine langfristige Analyse, sie geht aber anders vor und trifft zur Fortschreibung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben andere Annahmen als die Generationenbilanzierung.² Die Studie sei dennoch hier kurz erwähnt, da der Sachverständigenrat sie als grundsätzlich äquivalent mit der Generationenbilanzierung bezeichnet (Bofinger et al. 2017, S.350). Und er setzt ihre Ergebnisse zu denen der zuvor genannten Studie der Böll-Stiftung von Bonin in Bezug. Die Studie von Aretz, Christofzik, Scheuering und Werding hält fest: „Unter allen ... [in der Studie] betrachteten Alternativszenarien zur Flüchtlingsmigration ergeben sich bei geänderten Annahmen zur Arbeitsmarktintegration die stärksten Effekte für die Entwicklung der Schuldenstandsquote (von +8 bis +12 Prozentpunkte im Zeitraum bis 2080)“ (Aretz et al. 2016, S.23). „Entscheidend ist (also) bei den betrachteten Szenarien vor allem die Arbeitsmarktintegration. Je schneller und umfassender sie gelingt, desto geringer sind die langfristigen fiskalischen Kosten“ (Bofinger et al. 2017, S. 350). Laut Sachverständigenrat stimme dieses Resultat qualitativ mit dem Ergebnis der Studie der Heinrich-Böll-Stiftung von Bonin überein. „Ein direkter quantitativer Vergleich“ der Studien sei jedoch nicht möglich, da sich in der Tragfähigkeitsanalyse und in der Generationenbilanzierung die Annahmen unterscheiden (Bofinger et al. 2017, S. 350).

Die Erfassung gesamtwirtschaftlicher Effekte (Gleichgewichtsmodelle)

Wie jede wissenschaftliche Methode weist jedoch auch die Generationenbilanzierung Schwächen auf. So werden komplexe gesamtwirtschaftliche Veränderungen, die Zuwanderung durch Nachfrage- und Angebotseffekte mit sich bringen können, nicht erfasst.

Zuwanderung könnte beispielsweise durch die Verfügbarkeit von mehr Arbeitskräften zu mehr Wirtschaftswachstum führen und auch auf den Arbeitsmarkt und die Löhne positiv wirken und damit weitere fiskalische Effekte mit sich bringen. Diese könnten theoretisch auch bewirken, dass bereits gering qualifizierte Zuwanderung einen fiskalischen Gewinn für den Sozialstaat mit sich bringt, obwohl gering Qualifizierte im Laufe ihres Lebens mehr Transferleistungen vom Staat erhalten, als sie an Steuern und Abgaben zahlen. Die Effekte von Zuwanderung können sich allerdings auch negativ auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum auswirken.

Allgemeine Gleichgewichtsmodelle können solche gesamtwirtschaftlichen Effekte erfassen. Sie bringen jedoch das Problem mit sich, dass sie, um berechenbar zu bleiben, stark vereinfachen müssen. Aus Gründen der Praktikabilität reduzieren sie die komplexen Steuer- und Transfersysteme auf wenige Elemente: „Meist operieren berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle nur mit wenigen Typen von Individuen“ (Bonin 2014, S. 12). Im Gegensatz dazu lässt sich die Generationenbilanzierung „auf repräsentative Individualdaten gründen, wodurch das gesamte Spektrum der sozio-demographischen Merkmale in der Bevölkerung abgebildet werden kann“ (Bonin 2014, S. 12). Daher könnten allgemeine Gleichgewichtsmodelle vor allem in Kombination mit der Generationenbilanzierung zur Ermittlung des fiskalischen Beitrags geeignet sein.

Internationale Studien, die Effekte von Zuwanderung auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt erfassen und dabei oft auch auf Gleichgewichtsmodelle im weiteren Sinne zurückgreifen, zeigen jedoch, dass diese Effekte nur schwer abzuschätzen sind. Sie kommen zu divergierenden und auch gegenteiligen Ergebnissen. Während manche Studien insgesamt positive Effekte aufzeigen (beispielsweise das Steigen von Löhnen insgesamt im Land), ist das Ergebnis anderer Studien der genau gegenteilige Effekt (das Sinken von Löhnen und Verdrängung einheimischer Kräfte am Arbeitsmarkt) (Dustmann et al. 2016; Schmieder 2016). Dies bringt ein relevantes Problem der Belastbarkeit und Verwendbarkeit solcher Ergebnisse mit sich.

In Bezug auf das spezifische Fallbeispiel Deutschland existiert im internationalen Vergleich bisher verhältnismäßig wenig Forschung (bspw. Brücker 2013; Fratzscher und Junker 2015; Schmieder 2016). Bestehende Literatur, die explizit die gesamtwirtschaftlichen Effekte gering qualifizierter Zuwanderung in Deutschland untersucht, deutet jedoch darauf hin, dass gering qualifizierte Zuwanderung insgesamt fiskalische Kosten zu Lasten des Sozialstaats mit sich bringt:

Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung von Marcel Fratzscher und Simon Junker von 2015

Die vorliegende Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) von Marcel Fratzscher und Simon Junker von 2015 betrachtet die Fluchtzuwanderung von 2015. Die Studie liefert eine sehr optimistische Wachstumsprognose und kommt zunächst zu dem Ergebnis, dass langfristig die positiven wirtschaftlichen Effekte der gering qualifizierten Fluchtzuwanderung deren Kosten übertreffen würden und sich somit eine positive Bilanz ergebe. Allerdings wurde die Studie stark kritisiert, vor allem, da sie in ihrer Rechnung die positiven Nachfrage- und Angebotseffekte doppelt berücksichtigt (Suntum und Schultewolter 2015). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hält in seinem Jahresgutachten von 2016/2017 diesen Fehler fest und konstatiert: „In der Tat zeigt sich, dass sich bei korrekter Behandlung der verwendeten Zahlen die veröffentlichten Ergebnisse qualitativ in ihr Gegenteil verkehren, sie ergeben also eine negative fiskalische Bilanz.“ (Bofinger et al. 2017, S. 350).

Damit deuten die bestehenden Ergebnisse darauf hin, dass auch unter der Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Effekte der Zuwanderung – und unter ihnen finden sich durchaus auch positive Effekte – die gering qualifizierte Zuwanderung von 2015 insgesamt negative fiskalische Kosten zu Lasten des Sozialstaats mit sich bringt.

Schlussfolgerungen

Die genannten Ergebnisse der Literatur zu Deutschland bestätigen das, was „unter den Ökonomen, die sich mit den wirtschaftlichen Effekten von Migration befassen, breiter Konsens sein dürfte“ (Bonin 2015): Damit ein langfristiger fiskalischer Nutzen für den Sozialstaat aus Zuwanderung in Deutschland entsteht, muss diese qualifiziert sein – und zwar mindestens so, wie der Bevölkerungsdurchschnitt in Deutschland. Auch positive demographische Effekte, die besonders bei jungen Erwerbszuwanderern auftreten, kommen nicht positiv zum Tragen, wenn die Erwerbszuwanderer unterdurchschnittlich qualifiziert sind.

Für die Gestaltung von Erwerbszuwanderung – um die es in dem hier vorliegenden Text geht – ergeben sich daher folgende Schlussfolgerungen: Erwerbszuwanderung an ein mindestens mittleres Qualifikationsniveau (äquivalent zu einer abgeschlossenen Berufsausbildung) zu knüpfen, um somit langfristig ein mindestens durchschnittliches Einkommen des Zuwandernden erwartbar zu machen, scheint im Lichte der bestehenden Fachliteratur sinnvoll.

Das Qualifikationsniveau kann entweder für jeden einzelnen Zuwanderer zur Voraussetzung gemacht werden oder auf die Zusammensetzung der Zuwanderung im Durchschnitt angewendet werden (Bonin 2014). Laut Bonin könnte Zuwanderung beispielsweise so gesteuert werden, dass sie insgesamt im Verhältnis zu den derzeit in Deutschland Ansässigen überdurchschnittlich qualifiziert wäre. So könnten, für einen fiskalischen Nutzen, bspw. 20% der Zuwanderer pro Jahr gering qualifiziert, 50 % mittel qualifiziert und 30% hoch qualifiziert sein.

Allerdings bezieht sich Bonin hierbei auf Zuwanderung im Allgemeinen und nicht ausschließlich auf Erwerbszuwanderung. Die Fluchtmigration ist in seiner Rechnung somit bereits eingepreist. Daher wäre diese Verteilung nicht eins zu eins für die Steuerung der Erwerbszuwanderung übertragbar.

Letztendlich ist bei der Gestaltung der Erwerbsmigration ebenso der folgende Effekt nicht zu vergessen: Wenn ausgeprägte Sozialstaaten wie Deutschland Erwerbszuwanderung nicht an bestimmte Qualifikationen knüpfen, droht laut ökonomischer Lehrmeinung der Effekt einer Negativselektion hinsichtlich des Qualifikationsniveaus von Erwerbszuwanderern (Borjas 1989; 1999; Raffelhüschen 2018). Demnach ziehen ausgeprägte Sozialstaaten aufgrund ihrer Anreizstruktur hinsichtlich sozialer Absicherung, Einkommensgleichheit und Steuerlasten in besonderem Maße Unterqualifizierte an, während weniger ausgeprägte Sozialstaaten hingegen vermehrt höher Qualifizierte anziehen. Denn sie müssen in solchen Ländern bspw. weniger Steuern zahlen und Abgaben leisten. Wohlgedenkt an dieser Stelle sei, dass die klassischen Einwanderungsländer wie Kanada, Australien oder USA keine ausgeprägten Sozialstaaten sind.

Perspektivisch sind jedoch auch bei qualifizierter Zuwanderung für die langfristige Sicherung des fiskalischen Nutzens staatliche Bemühungen und Investitionen notwendig, so betonen es die hier behandelten Studien, um eine gute Integration in Bildung und Arbeitsmarkt der mit zuwandernden Familienangehörigen und Nachkommen der Erwerbszuwanderer zu unterstützen.

-
- ¹ Bei Berücksichtigung der allgemeinen Staatsausgaben (Bonin 2014, S.57).
- ² Aretz et al. (2016, S.2) beschreiben dies so: „Neben einer differenzierteren Modellierung der Flüchtlingsmigration in diesem Beitrag ist bei einem Vergleich zu berücksichtigen, dass die Berechnung der Effekte für die fiskalische Tragfähigkeit konzeptionell anders angelegt ist als die Aufstellung fiskalischer Bilanzen für Zuwanderer oder Asylsuchende oder die Berechnung ihrer Effekte im Rahmen der Generationenbilanzierung. Weniger bedeutsam ist, dass sich die Analyse hier auf eine Auswahl öffentlicher Ausgaben bezieht, die in besonderer Weise von der demografischen Alterung betroffen sind. Wichtiger ist, dass alle hier nicht explizit erfassten, „sonstigen“ Staatsausgaben – entsprechend einer Konvention für Tragfähigkeitsanalysen dieser Art – in Relation zum laufenden Bruttoinlandsprodukt konstant gehalten werden. Einige dieser Ausgaben haben den Charakter von (reinen oder unreinen) öffentlichen Gütern, an deren Fortschreibung im Kontext der Flüchtlingsmigration sich eine Kontroverse knüpft, die zuletzt zwischen Bonin (2014) und Sinn (2016) geführt wurde.“ Siehe dazu ebenso SVR 2017, S. 350.

Literatur

- Auerbach, A.; Gokhale, J.; Kotlikoff, L. (1991): Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, Working Paper 3589.
- Aretz, B., Christofzik, D.; Scheuering, U.; Werding, M. (2016): Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier Nr. 6.
- Bahnsen, L.; Manthei, G.; Raffelhüschen, B. (2016): Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2016 - Zur fiskalischen Dividende der Zuwanderung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 135.
- Bonin, H. (2016): Gewinne der Integration: Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter, böll.brief Nr.1.
- Bonin, H. (2015): Wann Lohnt sich Migration? Wir brauchen Zuwanderer aber die richtigen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. Januar, online unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/migrationspolitik-deutschland-braucht-die-zuwanderer-13364265.html> (zuletzt aufgerufen am 12.02.2022).
- Bonin, H. (2014): Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Bonin, H. (2001): Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz, IZA Discussion Paper Nr. 305.
- Bonin, H.; Raffelhüschen, B.; Walliser, J. (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? – An Assessment with Generational Accounts, in: Finanzarchiv 57 (1), S. 1-21.
- Bofinger, P.; Feld, L.; Schmidt, C.; Schnabel, I.; Wieland, V. (2017): Jahresgutachten 2016/2017 des Sachverständigenrats, Kapitel 8: *Flüchtlingsmigration: Integration als zentrale Herausforderung*, S. 342-367.
- Borjas, G. (1989): Economic Theory and International Migration, in: The International Migration Review, 23 (3), S. 457-485.

- Borjas, G. (1999): Immigration and Welfare Magnets, in Journal of Labor Economics, 17 (4), S. 607-637.
- Brücker, H. (2013): Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Dustman, C., Schönberg, U.; Stuhler, J. (2016): The Impact of Immigration: Why Do Studies Reach Such Different Results?, in: Journal of Economic Perspectives 30 (4), S. 31-56.
- Feist, K.; Raffelhüschen, B.: Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, in: Wirtschaftsdienst 80 (7), S. 440-447.
- Fratzscher, M.; Junker, S. (2015): Integration von Flüchtlingen: eine langfristig lohnende Investition, in: DIW Wochenbericht 82 (45), S. 1083-1088.
- Raffelhüschen, B. (2018): Offene Grenzen oder generöser Sozialstaat: Beides geht nicht?!, in: ifo-Schnelldienst 71 (18), 20-25.
- Raffelhüschen, B.; Moog, S. (2016): Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: eine Generationenbilanz: Kosten und Chancen der Migration, in: ifo-Schnelldienst 69 (4), S. 24-29.
- Schmieder, J. (2016): Lohn- und Beschäftigungseffekte der Zuwanderung nach Deutschland, DIW Roundup 90.
- Suntum v., U.; Schultewolter, D. (2016): Das costa fast gar nix? Das costa ganz viell, in: ifo-Schnelldienst 69 (4), S.30-38.

Impressum

Die Autorinnen

Dr. Annette Ranko ist Referentin für Integration in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Christina Thelen ist Referentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Dr. Annette Ranko

Integrationspolitik
Abteilung Gesellschaftlicher Zusammenhalt
Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3457

annette.ranko@kas.de

Christina Thelen

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik
Abteilung Wirtschaft und Innovation
Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3839

christina.thelen@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).