

# Die fiskalischen Chancen und Risiken der Migration im Kontext des demografischen Wandels

Forschungsbericht

Bernd Raffelhüschen  
Stefan Seuffert  
Florian Wimmesberger

## Auf einen Blick

- › Der demografische Wandel stellt den deutschen Sozialstaat vor enorme Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund werden Diskussionen darüber geführt, wie inländische Potenziale für den Arbeitsmarkt gehoben werden können. Auch wird diskutiert, inwiefern Migration dazu beitragen kann, die negativen Wirkungen des demografischen Wandels für den Sozialstaat abzumildern oder sogar zu überwinden.
- › Die vorliegende Studie widmet sich dieser Fragestellung und verwendet hierzu die Methode der Generationenbilanzierung. In verschiedenen Zukunftsszenarien wird der fiskalische Effekt auf den Sozialstaat von künftiger gesteuerter qualifizierter Erwerbsmigration errechnet. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass jedes der hier errechneten Szenarien die künftige Migration nach Deutschland nicht als ausschließlich gesteuert und qualifiziert projiziert, sondern immer auch einen großen Anteil ungesteuerter Migration enthält.
- › Zentrales Ergebnis ist, dass qualifizierte Erwerbsmigration für sich genommen zwar einen positiven fiskalischen Effekt hat. Jedoch ist – bei Berücksichtigung einer realisierbaren Größenordnung von gesteuerter künftiger Erwerbszuwanderung, bei weiterhin hohen Anteilen ungesteuerter Migration (die insgesamt einen negativen fiskalischen Effekt aufweist) sowie bei der fehlenden Nachhaltigkeit des Sozialstaats – dieser Effekt in keinem der Szenarien groß genug, um den Herausforderungen des demografischen Wandels für den Sozialstaat zu begegnen.

## **Inhaltsverzeichnis**

	<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
	<b>Executive Summary</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Demografische Rahmenbedingungen</b>	<b>12</b>
2.1	Zukünftige Bevölkerung – Demografischer Wandel	12
2.2	Migrationsspezifische Annahmen	14
<b>3</b>	<b>Methodik und Annahmen der fiskalischen Analyse</b>	<b>17</b>
3.1	Generationenbilanzierung	17
<b>4</b>	<b>Fiskalische Dividende der Migration</b>	<b>24</b>
4.1	Fiskalische Dividende im Status quo	24
4.2	Erhöhung der Qualifikationsstruktur der Migrierenden	27
4.3	Zusätzliche Erwerbsmigration	31
4.4	Erhöhte Qualifikationsstruktur und zusätzliche Erwerbsmigration	34
<b>5</b>	<b>Migrationssteuerung in der internationalen Perspektive</b>	<b>39</b>
5.1	Steuerung von Erwerbsmigration	39
5.2	Steuerung von Erwerbsmigration im internationalen Vergleich	41
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>45</b>
	Endnoten	46
	Literaturverzeichnis	48
	Über die Autoren	51

## Vorwort

Der demografische Wandel stellt den deutschen Sozialstaat vor enorme Herausforderungen. Die Baby-boomer verlassen zunehmend den Arbeitsmarkt und der Fach- und Arbeitskräftemangel beginnt sich bereits vielerorts zu zeigen. Vor diesem Hintergrund werden Diskussionen darüber geführt, wie inländische Potenziale für den Arbeitsmarkt gehoben werden können: beispielsweise durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, durch eine bessere Arbeitsmarktintegration von arbeitslosen Personen oder durch eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit. Immer wieder wird dabei auch diskutiert, inwiefern Migration dazu beitragen kann, die negativen Wirkungen des demografischen Wandels für den Sozialstaat abzumildern oder sogar zu überwinden. Insbesondere gesteuerte Arbeitsmigration könnte sich hierfür eignen.

Die vorliegende Studie widmet sich dieser Fragestellung und verwendet hierzu die Methode der Generationenbilanzierung, die international etabliert ist. In verschiedenen Zukunftsszenarien wird der fiskalische Effekt auf den Sozialstaat von künftiger gesteuerter, qualifizierter Erwerbsmigration errechnet. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass in keinem der hier errechneten Szenarien die künftige Migration nach Deutschland insgesamt als ausschließlich gesteuert und qualifiziert projiziert wird. Die Szenarien enthalten immer auch einen großen Anteil ungesteuerter Migration. Denn das Grundrecht auf Asyl und der „internationale Schutz“ sind große und schützenswerte Errungenschaften. Sie sichern Personen mit Schutzanspruch diesen zu – unabhängig von ihrer Qualifikation oder ihrem erwartbaren fiskalischen Beitrag.

Die Ergebnisse der Studie zeigen klar, dass gesteuerte, qualifizierte Zuwanderung nach Deutschland für sich genommen einen positiven fiskalischen Effekt auf den Sozialstaat hat. Allerdings wird auch deutlich, dass dieser positive Effekt – bei Berücksichtigung einer realisierbaren Größenordnung von Zuwanderung – nicht groß genug ist, um den deutschen Sozialstaat zu sanieren. Qualifizierte Erwerbsmigration ersetzt nicht die notwendige Reform des Sozialstaats.

Es ist auch ebendiese fehlende fiskalische Nachhaltigkeit des Sozialstaats, die die rechnerischen Ergebnisse der Zukunftsszenarien maßgeblich beeinflusst. So schreiben die Autoren: „Sollte die zukünftige Sozialpolitik wieder in tragfähige Dimensionen gelenkt worden sein, stellt sich die Frage nach der fiskalischen Dividende der Migration allerdings von Neuem und könnte dann auch zu anderen Schlussfolgerungen führen.“

Die vorliegende Studie liefert eine rein fiskalische Betrachtungsweise der Steuerung von Erwerbsmigration und der Bedeutung des Qualifikationsniveaus hierbei. Sie bildet dabei einen Mosaikstein eines größeren Bildes und muss daher, wenn es um das große Thema Migration als Ganzes geht, im Zusammenspiel mit den weiteren humanitären, rechtlichen und wirtschaftlichen Perspektiven gesehen werden.

---

## Executive Summary

Die zu erwartende Migration nach Deutschland dürfte kurzfristig einen Liquiditätseffekt für die staatlichen Einnahmen induzieren. Langfristig ist das Gegenteil der Fall – die entsprechenden Leistungen des Sozialstaates können die Zuwanderer aufgrund ihrer gegenüber den Inländern durchschnittlich schlechteren Qualifikation nicht erwirtschaften, sondern müssen von einheimischen wie auch ausländischen Inländern zumeist am Ende ihres Lebens bezuschusst werden. Ungesteuerte Zuwanderung in der derzeitigen Größenordnung ist fiskalisch selbst bei unverzüglicher Integration in den Arbeitsmarkt nicht tragfähig.

Selbst wenn große Teile der derzeitigen Zuwanderung hinsichtlich einer besseren Qualifikation steuerbar und beschleunigt integrierbar wären beziehungsweise gleichzeitig Hochqualifizierte angeworben werden könnten, wäre eine Verbesserung der fiskalischen Nachhaltigkeit nur unter unrealistisch-optimistischen Annahmen zu erzielen. Der Sozialstaat in Deutschland umfasst mittlerweile ein Drittel der Wertschöpfung und ist in der derzeitigen Struktur nicht einmal für die inländische Bevölkerung finanzierbar. Sollte die zukünftige Sozialpolitik wieder in tragfähige Dimensionen gelenkt worden sein, stellt sich die Frage nach der fiskalischen Dividende der Migration allerdings von Neuem und könnte dann auch zu anderen Schlussfolgerungen führen. Derzeit besteht keine Kompatibilität des ausgeprägten Sozialstaats mit ungesteuerter Zuwanderung.

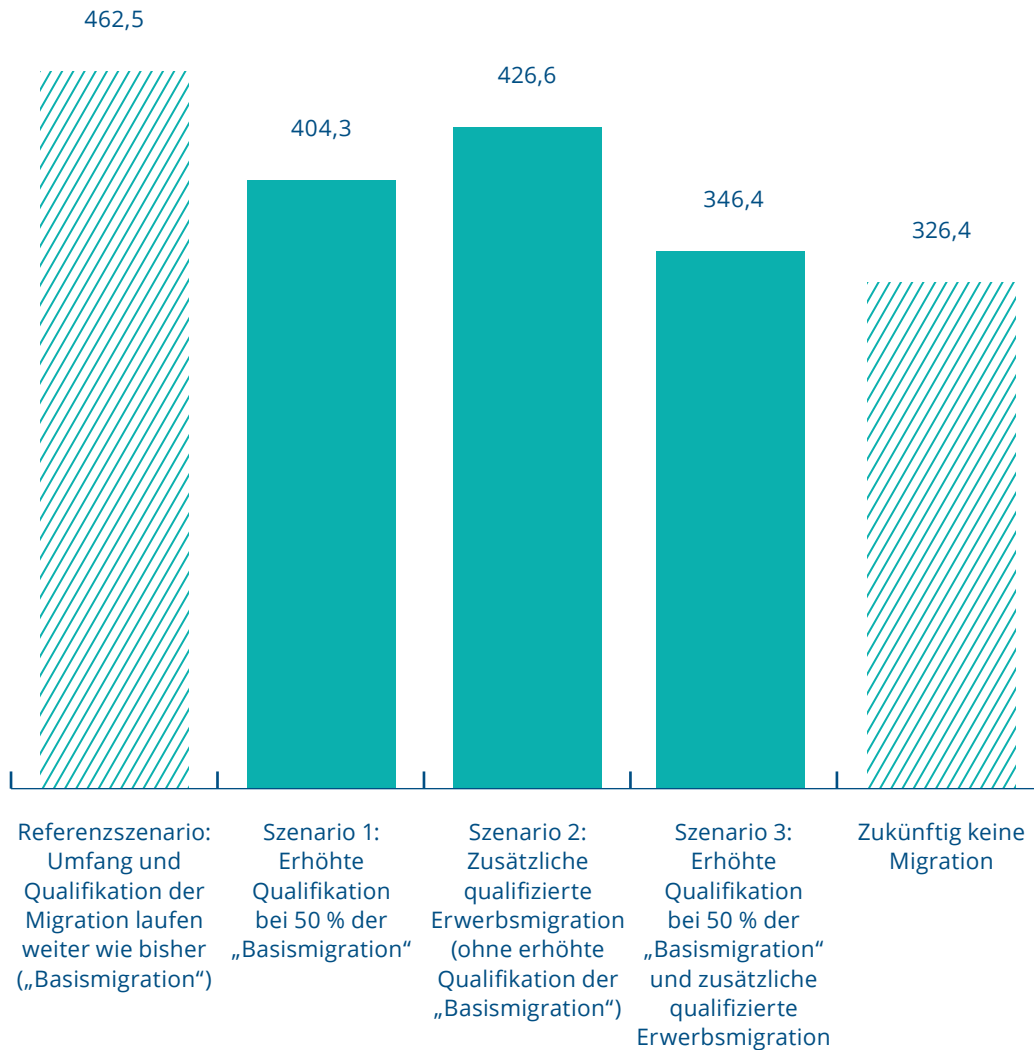
## Zentrale numerische Ergebnisse

### Der Fiskus ist nicht nachhaltig finanziert

Um die fiskalische Dividende der zukünftigen Migration zu berechnen, muss zunächst in einem **Referenzszenario** die aktuelle fiskalische Nachhaltigkeit quantifiziert werden. Dies wird anhand der Nachhaltigkeitslücke illustriert, die neben der expliziten Staatsverschuldung in Form von Staatsleihen auch die impliziten Staatschulden beinhaltet. Letztere werden auch als unsichtbare Staatsverschuldung bezeichnet und umfassen den Barwert jener Rücklagen, die der Gesamtstaat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) hätte bilden müssen, um mit den derzeitigen Steuer- und Beitragssätzen die gegenwärtige Ausgabenstruktur für die Zukunft aufrecht erhalten zu können.

Das Referenzszenario berücksichtigt möglichst realistische Annahmen für die Anzahl der zukünftigen Migrierenden sowie ihre Qualifikation und Integration, die in Tabelle 1 dargestellt sind. Wenn in Zukunft 293.000 Personen netto zuwandern („Basismigration“), die nach durchschnittlich 6 Jahren so integriert sind, wie die bereits im Inland mit ausländischen Pass Lebenden, hat die Nachhaltigkeitslücke im Referenzszenarios einen Wert von 462,5 Prozent des BIP (Abbildung 1). Ohne zukünftige Anpassungen des staatlichen Leistungs- und Abgabenniveaus übersteigt der Barwert der zukünftigen staatlichen Ausgaben den der Einnahmen folglich um ein Vielfaches des BIP – eine Belastung, die zukünftige Generationen deutlich überfordern würde. Die Frage ist, ob zukünftige Migration die Lösung oder Teil des Problems ist, also ob sie die Nachhaltigkeitslücke reduziert oder erhöht.

Abbildung 1: Nachhaltigkeitslücken in den Szenarien der Migrationssteuerung  
(Tatsächliche Staatsverschuldung in Prozent des BIP)



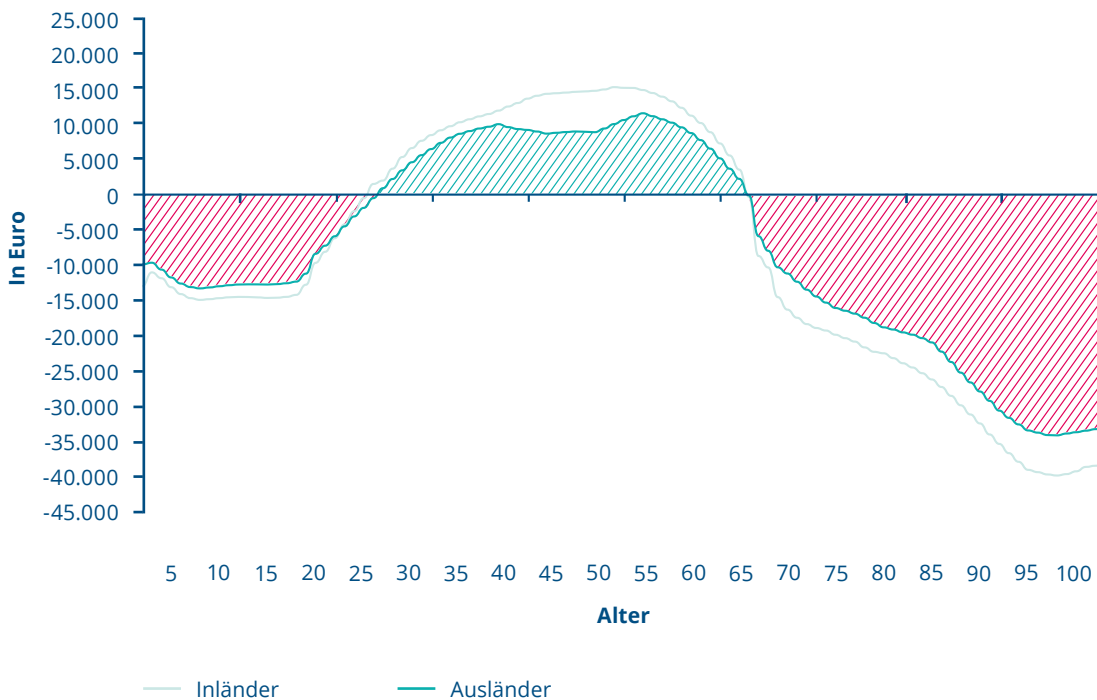
Anmerkung: Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Forschungsbericht Abschnitt 3.1.3).

Quelle: Eigene Berechnungen.

### Die zukünftige Migration hat eine negative fiskalische Dividende

In einem hypothetischen Szenario ohne zukünftige Migration weist die Nachhaltigkeitslücke einen deutlich geringeren Wert von 326,4 Prozent des BIP auf. Die zukünftige Migration im Umfang einer „Basismigration“ von 293.000 Personen jährlich erhöht also die (implizite) Staatsverschuldung um 136,1 Prozent des BIP und hat insgesamt folglich eine negative fiskalische Dividende, da staatliche Leistungen an die zukünftigen Migrierenden über ihren verbleibenden Lebenszyklus den Wert der von ihnen geleisteten Steuern und Beiträge übersteigen. Dies zeigt sich auch anhand der Nettosteuerzahlungen pro Kopf in Abbildung 2, die vor allem in den einkommensstarken Altersjahren zwischen 35 und 55 deutlich unter jenen der inländischen Bevölkerung liegen.

Abbildung 2: Netto-Steuerzahlungen pro Kopf



Quelle: Eigene Berechnungen.

### Erhöhung der Qualifikationsstruktur reduziert die fiskalische Belastung

Eine Möglichkeit zur Reduktion der fiskalischen Belastung durch Migration besteht in **migrationspolitischen Maßnahmen**, die die **Qualifikationsstruktur** der zukünftigen Migration anheben. Verändert man – in einem optimistischen Szenario – die Qualifikation der Migrierenden derart, dass die Hälfte von ihnen über eine berufliche Ausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügen und nach einer fünfjährigen Integrationsphase das Steuerzahlungsniveau entsprechend ausgebildeter Inländer erreichen, verringert sich die Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Referenzszenario um 58,2 Prozentpunkte auf 404,3 Prozent des BIP. Die Netto-Steuerzahlungen der zukünftigen Migrierenden sind durch die höhere Qualifikationsstruktur den Netto-Steuerzahlungen der Inländer ähnlicher. Ohne zusätzliche zukünftige Anpassungen des staatlichen Leistungs- und Abgabenniveaus bewirken die Migrierenden, selbst wenn die Hälfte von ihnen gegenüber den derzeit in Deutschland lebenden Ausländern deutlich höher qualifiziert ist, aber weiterhin eine Mehrbelastung gegenüber der hypothetischen Situation ohne Zuwanderung.

### **Zusätzliche qualifizierte Erwerbsmigration reduziert die fiskalische Belastung**

Eine andere Möglichkeit zur Reduktion der fiskalischen Belastung durch Migration stellen migrationspolitische Maßnahmen dar, die zusätzliche Erwerbsmigration bewirken. Zusätzlich zur Nettomigration des Referenzszenarios von 293.000 Personen („Basismigration“) wandern in diesem Szenario weitere 109.000 Personen ein. Diese zusätzlichen Migrierenden weisen eine erhöhte Qualifikation im Sinne einer beruflichen Ausbildung oder eines Hochschulabschlusses auf. Die Qualifikationsstruktur der „Basismigration“, die ohne zusätzliche Maßnahmen zu erwarten ist, verbleibt in diesem Fall auf dem geringeren Niveau des Referenzszenarios. Dadurch verringert sich die Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Referenzszenario um 35,9 Prozentpunkte auf 426,6 Prozent des BIP. Isoliert betrachtet hat also die zusätzliche Erwerbsmigration einen positiven fiskalischen Effekt. Dieser resultiert aus dem Verjüngungseffekt, den die jungen qualifizierten Arbeitskräfte bewirken.

### **Migrationspolitische Maßnahmen allein können den Fiskus nicht sanieren**

In einer Kombination der beiden migrationspolitischen Szenarien wird unterstellt, dass die Qualifikationsstruktur der „Basismigration“ zur Hälfte auf das Niveau ausgebildeter Inländer angehoben wird und zugleich weitere 109.000 qualifizierte Arbeitskräfte jährlich einwandern. Dies bewirkt ein Absinken der Nachhaltigkeitslücke um insgesamt 116,1 Prozentpunkte auf 346,4 Prozent. Trotz des positiven fiskalischen Effekts der migrationspolitischen Maßnahmen bleibt die Nachhaltigkeitslücke jedoch auch in diesem Fall um 20,0 Prozentpunkte höher als sie es ohne zukünftige Migration wäre. Der fiskalische Gesamteffekt der Migration – die fiskalische Dividende – verbleibt folglich negativ, sodass selbst die erheblich höhere Qualifikation eines großen Teils der Migration kein probates Mittel zur Behebung der mangelnden Nachhaltigkeit des Staatshaushalts darstellt. Die negative fiskalische Dividende der Migration ist neben der unterdurchschnittlichen Qualifikation auch darauf zurückzuführen, dass der deutsche Fiskus ohnehin nicht nachhaltig finanziert ist. Wenn der Sozialstaat schon für die inländische Bevölkerung zu generös ist und die zuwandernde Bevölkerung überdurchschnittlich vom Sozialstaat profitiert, ist Zuwanderung allein nicht dazu geeignet, den Sozialstaat zu sanieren. Zukünftige Anpassungen des Abgaben- und Leistungsniveaus bleiben unabhängig von den migrationspolitischen Maßnahmen unausweichlich. Zwar könnten solche Anpassungen durch eine Veränderung der Nettosteuerzahlungen auch die fiskalische Dividende der Migration erhöhen – unter den gegenwärtigen fiskalischen Bedingungen ist die Migrationspolitik haushaltspolitisch jedoch ein stumpfes Schwert und kann Anpassungen des Abgaben- und Leistungsniveaus nicht ersetzen.



Tabelle 1: Mittlere Annahmen verschiedener Szenarien der Migrationssteuerung

Dimensionen		Szenarien	Migrationsszenarien in der mittleren Variante			
			Referenz-szenario	Erhöhte Qualifikationsstruktur	Zusätzliche Erwerbsmigration	Erhöhte Qualifikationsstruktur und zusätzliche Erwerbsmigration
<b>Basis Migration<sup>a</sup></b> (zukünftige durchschnittliche Nettomigration pro Jahr)			293.000	293.000	293.000	293.000
<b>Zusätzliche Migration<sup>b</sup></b> (pro Jahr)			keine	keine	109.000	109.000
<b>Integration</b>	<b>Integrationsdauer</b> (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		6 Jahre		6 / 5 Jahre <sup>c</sup>	
	<b>Erhöhung der Emigrationsrate</b> (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		25 %		25 % / 25 %	
<b>Erhöhte Qualifikation</b>	<b>Anteil an den Migrierenden</b> (Basismigration / zusätzliche Migration)		0 %		50 % / -	
	Ausbildung		-		Qualifizierte Arbeitskräfte <sup>d</sup>	
	Qualifikationsniveau		-		100 %	
	<b>Verhalten<sup>e</sup></b>		-		80 % (überwiegend inländisch)	
<b>Fiskalischer Effekt</b> in % des BIP (Differenz zur Nachhaltigkeitslücke <sup>f</sup> des Referenzszenarios)			-	<b>58,2</b>	<b>35,9</b>	<b>116,1</b>
<b>Fiskalische Dividende</b> in % des BIP (Differenz zur Nachhaltigkeitslücke des Szenarios ohne zukünftige Migration)			<b>-136,1</b>	<b>-77,9</b>	<b>-100,2</b>	<b>-20,0</b>

- a Basismigration = Migration im Referenzszenario. Annahmen entsprechen den mittleren Wanderungsannahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsprojektion des Statistischen Bundesamtes im Sinne eines „best guess“ der zukünftigen Entwicklung der Migration.*
- b Entspricht ggfs. der Differenz zwischen der hohen und der mittleren Wanderungsannahme der 15. koordinierten Bevölkerungsprojektion.*
- c Auf Grundlage der empirischen Daten zur Entwicklung des Durchschnittseinkommens in den ersten Jahren nach der Einwanderung ist die Annahme einer Integrationsdauer von unter 4 Jahren nicht als sinnvoll zu betrachten (siehe Forschungsbericht Abschnitt 3.1.2.2).*
- d Qualifizierte Arbeitskräfte: Personen mit Berufsausbildung oder akademischem Abschluss.*
- e Ähnlichkeit des Konsum- und des Leistungsbezugsverhaltens mit dem der Inländer (100 %) gegenüber dem der Ausländer (0 %).*
- f Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Forschungsbericht Abschnitt 3.1.3).*

*Quelle: Eigene Darstellung.*

# 1 Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten war von der fiskalischen Belastung des demografischen Wandels viel zu hören, aber nichts zu sehen. Die staatlichen Einnahmen waren hoch und reichten, von akuten Krisenfällen abgesehen, zur Deckung der Ausgaben, da die fiskalischen Belastungen des Babybooms Mitte des vergangenen Jahrhunderts noch in der Zukunft lagen. Aus dieser komfortablen Situation heraus erfolgten nach den Konsolidierungsbemühungen der frühen Nullerjahre insbesondere in der Rentenversicherung und der Pflegeversicherung Leistungsausweitungen, die die zukünftigen Defizite ignorierten.

Auch heute befinden wir uns noch im Auge des Sturms des demografischen Wandels. Noch arbeiten die meisten Babyboomer. Noch sind sie größtenteils gesund. Noch sind sie selten pflegebedürftig. Aber unter anderem in Berufen mit hoher körperlicher Belastung zeigt sich bereits eine deutliche Verknappung des Arbeitskräfteangebots. Dieser Fachkräftemangel wird sich in den kommenden Jahren mit dem Erreichen des Regelrenteneintrittsalters der Babyboomer weiter verschärfen und auf andere Berufsgruppen ausweiten. Schon jetzt bewirkt er das Aufleben der politischen Bemühungen um eine aktivere, stärker auf Erwerbsmigration ausgerichtete Steuerung der Migration. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern neben dem unbestrittenen Potenzial der Erwerbsmigration für den Arbeitsmarkt positive migrationspolitische Maßnahmen als Instrument zur Herstellung fiskalischer Nachhaltigkeit geeignet sind. Anders formuliert: Kann durch Migration das derzeitige staatliche Leistungsniveau auch im demografischen Wandel ohne nennenswerte Einschränkungen gehalten werden?

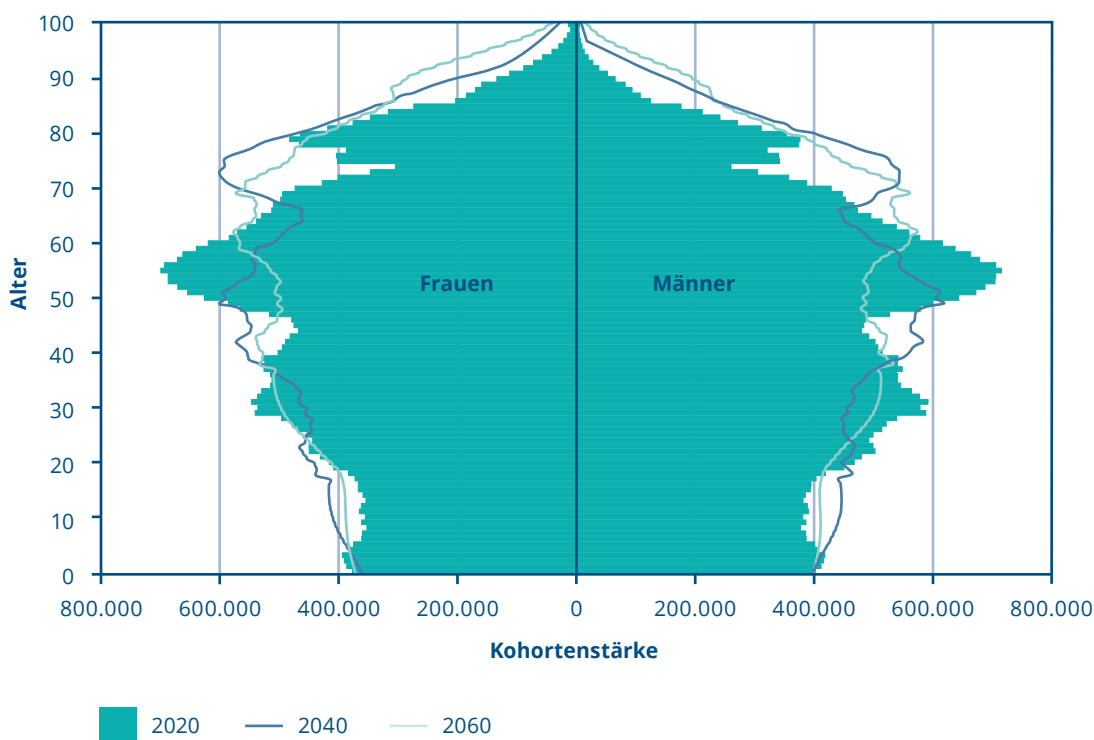
Die vorliegende Arbeit untersucht diese Fragestellung anhand der Methode der Generationenbilanzierung. Hierzu wird in Kapitel 2 die verwendete Projektion der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung mit besonderem Fokus auf die migrationstechnischen Annahmen vorgestellt. Außerdem werden die demografische Belastung anhand der zukünftigen Entwicklung des Altenquotienten sowie die arbeitsmarkttechnischen Auswirkungen anhand der Entwicklung des Erwerbsspersonenzpotenzials aufgezeigt. Kapitel 3 stellt die Methode der Generationenbilanzierung vor und fokussiert die Annahmen bezüglich der Integration und Qualifikation zukünftiger Migrierender. Kapitel 4 ist das zentrale Kapitel der Arbeit. Hier werden die Ergebnisse der fiskalischen Nachhaltigkeitsanalyse vorgestellt. Zunächst quantifiziert Abschnitt 4.1 die fiskalische Dividende der Migration und zeigt die fiskalischen Effekte der Integrationsphase in den ersten Jahren nach der Einwanderung auf. In den folgenden Abschnitten wird untersucht, inwiefern eine veränderte Qualifikationsstruktur der Migrierenden beziehungsweise die Anwerbung zusätzlicher, qualifizierter Migrierender zur Generierung einer positiven fiskalischen Dividende der Migration geeignet sind. Abschließend bietet Kapitel 5 einen Überblick über die regulatorischen Möglichkeiten der Erwerbsmigrationssteuerung am Beispiel ausgewählter westlicher Industrienationen.

## 2 Demografische Rahmenbedingungen

### 2.1 Zukünftige Bevölkerung – Demografischer Wandel

Übereinstimmend mit den Annahmen der „moderaten“ Variante (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistisches Bundesamtes (2022a) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der vorliegenden Generationenbilanz, dass die Fertilitätsrate (G2) im Jahr 2022 zunächst auf 1,48 Kinder pro Frau absinkt. Anschließend steigt diese auf 1,55 Kinder je Frau im Jahr 2032 und bleibt dann konstant. Ferner wird unterstellt, dass die Lebenserwartung (L2) bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,6/83,5 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung (W2) wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 293.000 Personen unterstellt. Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem leichten Bevölkerungsanstieg von heute gut 83,2 auf 83,7 Millionen Personen zu rechnen. Abbildung 3 bildet diese Entwicklungen für die Jahre 2020, 2040 und 2060 ab und zeigt den resultierenden geschlechtsspezifischen Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland der entsprechenden Jahre.

Abbildung 3: Bevölkerungspyramide bis 2060

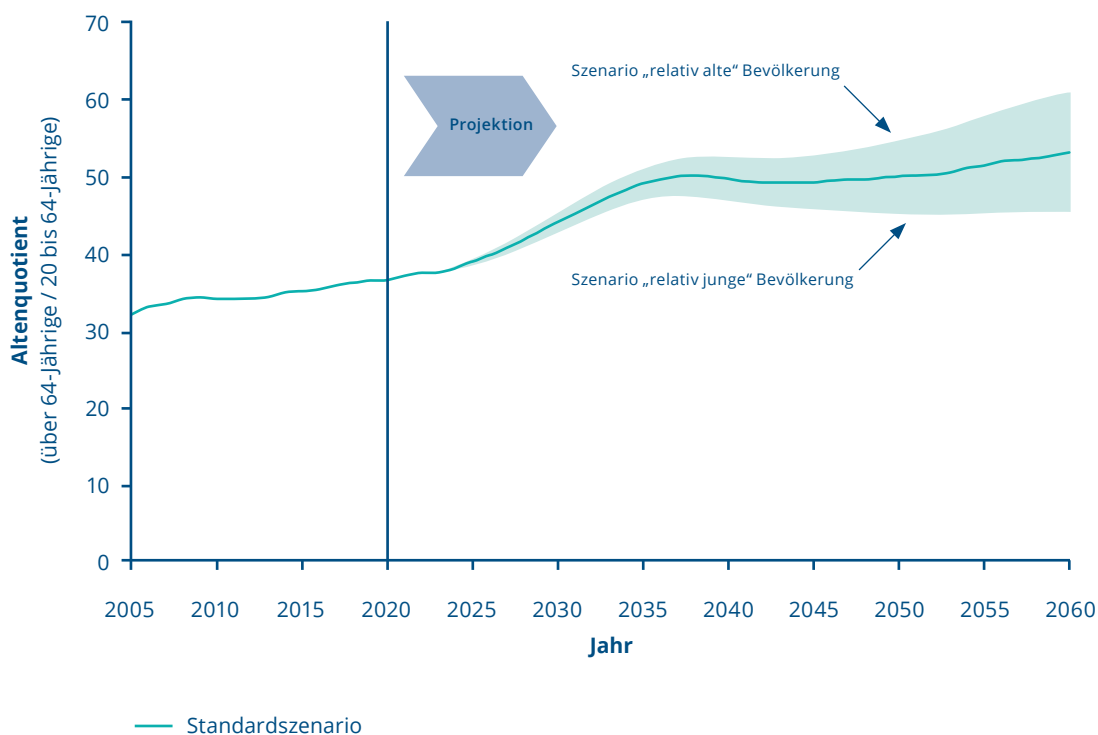


Quelle: Eigene Berechnungen.

Die zentrale Entwicklung in den kommenden Jahren ist dabei schon aus der Altersverteilung von 2020 ersichtlich. Die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge, die sich derzeit noch im Erwerbsalter befinden, werden in den kommenden Jahren in den Ruhestand eintreten. Die entscheidende Veränderung im Hinblick auf die fiskalischen Implikationen besteht jedoch nicht allein in der großen Zahl der Ruhestandseintritte, sondern in ihrer Kombination mit der geringeren Größe der nachrückenden Generationen.

Der Altenquotient betrachtet diese Aspekte gemeinsam, indem er die Zahl der über 64-jährigen Personen ins Verhältnis zur Zahl der Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren setzt. Damit bietet der Altenquotient ein Maß für die gesellschaftliche Belastung der Versorgung der Ruhestandsbevölkerung. Wie Abbildung 4 zeigt, wird sich der Altenquotient bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er-Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Für die Zeit nach dem Ruhestandseintritt der Babyboomer weist der Altenquotient weiterhin eine steigende Tendenz auf, die auf die stetig zunehmende Lebenserwartung und punktuell auf den Renteneintritt der Kinder der Babyboomer zurückzuführen ist. Die langfristige Entwicklung des Altenquotienten zeigt das Ausmaß der zukünftigen Versorgungsentwicklung auf. Entfallen auf eine über 64-jährige Person gegenwärtig noch etwa drei Personen im erwerbsfähigen Alter, werden dies im Jahr 2060 nur noch zwei erwerbsfähige Personen sein. Folglich verandert halbfacht sich die gesamtgesellschaftliche Belastung durch die Versorgung der Alten in diesem Zeitraum.

Abbildung 4: Altenquotient bis 2060



Quelle: Eigene Berechnungen.

## 2.2 Migrationsspezifische Annahmen

Die Untersuchungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit unterstellen grundsätzlich die Annahmen der moderaten Variante des Statistisches Bundesamtes (2022a). Zur weiteren Analyse der fiskalischen Implikation der Migrationssteuerung werden ausgehend von diesen grundlegenden Annahmen unterschiedliche Szenarien der Migration im Rahmen einer Bevölkerungsprojektion modelliert. Die Annahmen hinsichtlich der Fertilität (G2) und der Mortalität (L2) bleiben davon unberührt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die untersuchten Annahmen der Migration für drei verschiedene Wanderungsszenarien: Referenzszenario, erhöhte Nettomigration und erhöhte junge Nettomigration.

Tabelle 2: Nettomigrationsannahmen

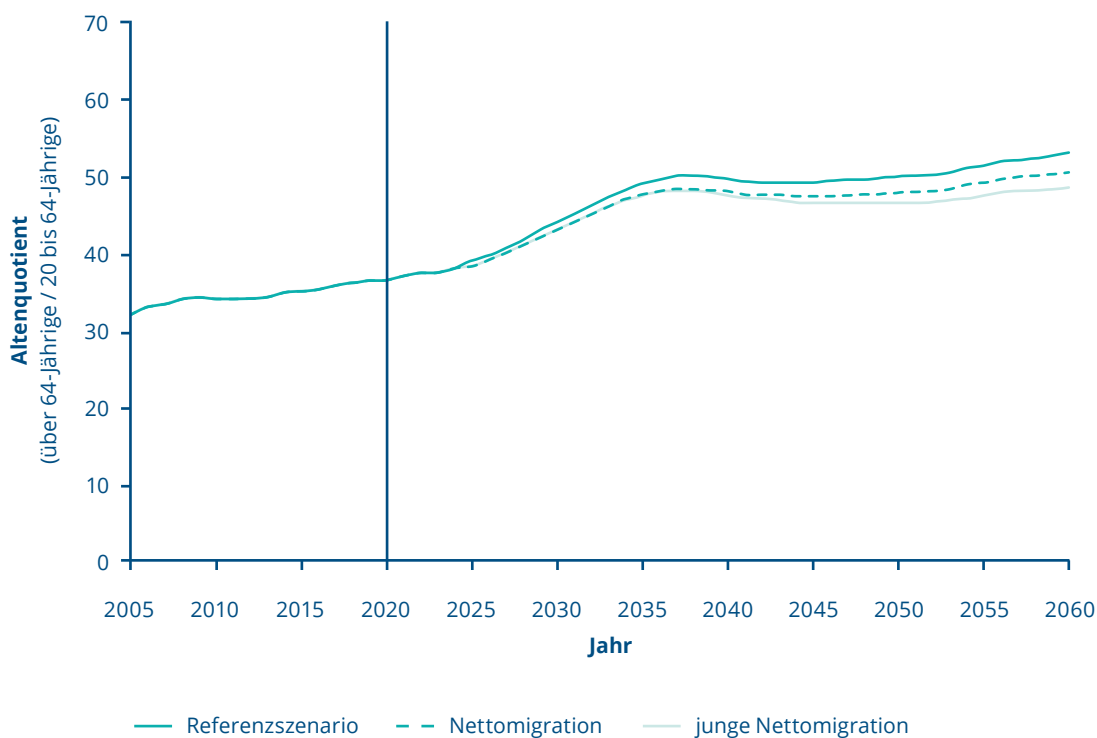
	Referenzszenario	Erhöhte Nettomigration	Junge erhöhte Nettomigration
Durchschnittliche Nettomigration bis 2070	293.000	402.000	402.000
Durchschnittliche Bruttomigration bis 2070	1.655.000	1.764.000	1.764.000
Altersverteilung bei Wanderung	Durchschnitt der letzten fünf Jahre		bis einschließlich 35 Jahre
Langfristige Nettomigration ab 2033	250.000	350.000	350.000

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2022a).

Dem Vorgehen des Statistischen Bundesamtes folgend wird im Allgemeinen eine durchschnittliche Nettomigration bis 2070 von 293.000 Personen unterstellt. Diese Migration wird im Folgenden als Basismigration bezeichnet. Die Szenarien erhöhter Nettomigration bilden in den Jahren bis 2070 darüber hinaus eine zusätzliche Nettomigration in Höhe von jährlich 109.000 Personen ab und unterstellen folglich eine jährliche Gesamtnettomigration von 402.000 Personen. Das Szenario der jungen erhöhten Nettomigration unterscheidet sich vom Referenzszenario zusätzlich in der unterstellten Altersverteilung bei Wanderung. Durch eine Deckelung des Alters der Migrierenden auf maximal 35 Jahre bewirkt die Migration in diesem Szenario einen zusätzlichen Verjüngungseffekt der Gesamtbevölkerung. Die jährliche Nettomigration sinkt dabei in den Jahren bis 2033 kontinuierlich und nimmt danach einen konstanten Wert an. Dieser beträgt im Referenzszenario 250.000 Personen, während für die beiden weiteren Szenarien mit erhöhter Nettomigration ein konstanter Wert von 350.000 Personen angenommen wird. Analog zur grundlegenden Bevölkerungsprojektion, die im vorangegangenen Abschnitt beschrieben wurde, lässt sich unter Berücksichtigung der migrationsspezifischen Annahmen der Effekt auf die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland mithilfe des Altenquotienten quantifizieren.

Abbildung 5 bildet diesen für die drei genannten Szenarien ab und zeigt auf, dass der Altenquotient trotz der erhöhten (jungen) Nettomigration ausgehend vom Basisjahr bis 2060 ansteigen wird. Der relative Verjüngungseffekt der zusätzlichen Nettomigration zeigt sich in einem verringerten Anstieg des Altenquotienten in diesen beiden Szenarien. Dieser liegt in der vergleichsweise jungen Altersstruktur der Migrierenden begründet. Eine Beschränkung des Alters der Migrierenden auf maximal 35 Jahre verstärkt diesen Effekt insbesondere in der langen Frist, da die zusätzlichen Migrierenden erst später das Ruhestandsalter erreichen.

Abbildung 5: Altenquotient in den Migrationsszenarien



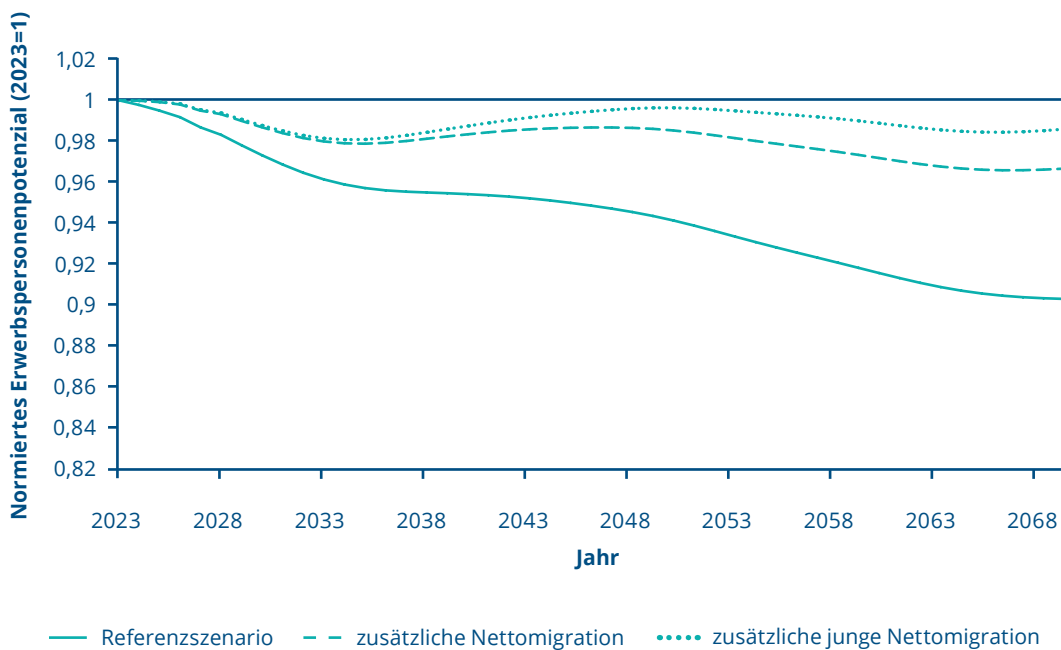
Quelle: Eigene Berechnungen.

Ausgangspunkt der aktuellen migrationspolitischen Überlegungen ist insbesondere der Fachkräftemangel. Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Abbildung 6 zeigt, dass der Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation den Fachkräftemangel in den kommenden Jahren weiter verschärfen wird.<sup>1</sup> Das zukünftige Erwerbspersonenpotenzial hängt neben der Entwicklung des Altenquotienten auch von der Anhebung des Regelrenteneintrittsalters ab und zeigt eine ähnliche, aber nicht deckungsgleiche Entwicklung. Im Referenzszenario sinkt das Erwerbspersonenpotenzial zwischen 2023 und 2035 um 4,8 Prozent. Die gesamtgesellschaftliche Schrumpfung aufgrund der langfristigen Geburtenraten unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus führt auch danach zu einem monotonen Abfall, sodass die Gesamtreduktion bis 2070 11,0 Prozent beträgt.

Im Zeitraum bis 2035 fällt das Erwerbspersonenpotenzial auch in den beiden Szenarien mit zusätzlicher Migration stetig ab. Das hat zwei Gründe. Diese bestehen zum einen in der großen Zahl der in den Ruhestand eintretenden Babyboomer und dem entsprechend hohen Effekt auf das Erwerbspersonenpotenzial

und zum anderen darin, dass die kumulierte zusätzliche Migration in den ersten Jahren noch gering ist. Dennoch bewirken beide Szenarien eine deutliche Dämpfung des Absinkens des Erwerbspersonenpotenzials. Bis 2035 vermeiden sie im Vergleich zum Referenzszenario 52,4 beziehungsweise 57,1 Prozent des Absinkens des Erwerbspersonenpotenzials. In den frühen 2030er-Jahren wird erstmals ein Unterschied zwischen den beiden Szenarien erhöhter Nettomigration deutlich. Im Szenario mit junger zusätzlicher Nettomigration ist das Erwerbspersonenpotenzial sichtbar höher, da die (zusätzlichen) Migrierenden hier noch nicht in den Ruhestand eintreten. Ab 2035 bewirken die beiden Szenarien mit zusätzlicher Migration sogar einen zwischenzeitlichen Wiederanstieg, infolgedessen im Szenario mit junger Nettomigration das Erwerbspersonenpotenzial gegenüber dem Jahr 2023 um nur 0,3 Prozent reduziert ist. Im Jahr 2070 ist das Erwerbspersonenpotenzial dieses Szenarios schließlich um 1,5 Prozent und im Szenario zusätzlicher Nettomigration mit unveränderter Altersverteilung um 3,6 Prozent geringer als im Jahr 2023.

Abbildung 6: Erwerbspersonenpotenzial in den Migrationsszenarien



Quelle: Eigene Berechnungen.



## 3 Methodik und Annahmen der fiskalischen Analyse

### 3.1 Generationenbilanzierung

#### 3.1.1 Allgemeine Funktionsweise der Generationenbilanzierung

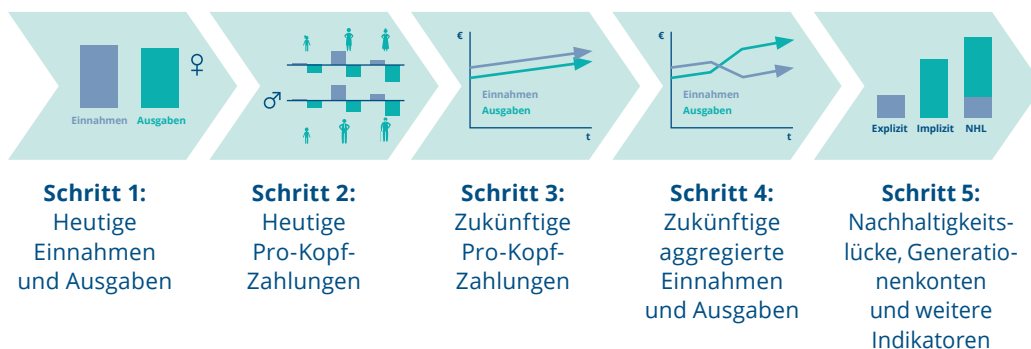
##### 3.1.1.1 Grundlagen der Generationenbilanzierung

Die Generationenbilanzierung wurde von Alan J. Auerbach et al. (1991; 1992; 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren. Im Kern handelt es sich um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und somit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen und ihrer intergenerativen Verteilungswirkungen. Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft bilden die Grundlage für die Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung. Auf dieser Basis kann das zukünftige Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte ermittelt werden. Übersteigen die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen, spricht man von impliziter Staatsverschuldung. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik fortgesetzt wird.<sup>2</sup>

##### 3.1.1.2 Funktionsweise der Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Die Generationenbilanzierung ermöglicht nicht nur die Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast, sondern auch die Ermittlung des Beitrags, den sowohl die heutigen als auch die zukünftigen Generationen zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates leisten werden. Dadurch können fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal-, Sozial- oder Migrationspolitik sowie über ihre intergenerativen Verteilungswirkungen getroffen werden. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 7 skizziert.

Abbildung 7: Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten



Quelle: Eigene Darstellung.

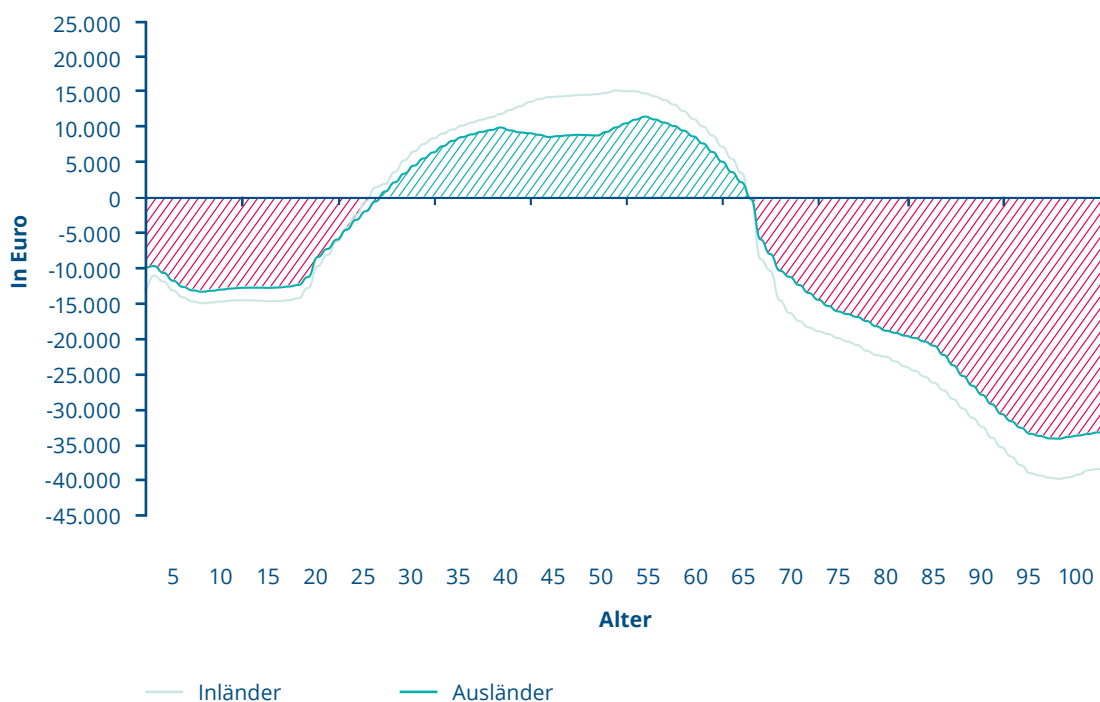
Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung.<sup>3</sup> Diese aggregierten Zahlungen werden anschließend anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechts-spezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt.<sup>4</sup> Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben.<sup>5</sup> Im vierten Schritt werden die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung gemäß Bevölkerungsprojektion verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

### **3.1.2 Untersuchung der Auswirkungen von Migration mittels Generationenbilanzierung**

#### **3.1.2.1 Allgemeines Vorgehen im Literaturüberblick**

Die Generationenbilanzierung ist eine seit über 20 Jahren etablierte Methode zur Untersuchung der fiskalischen Auswirkungen der Migration (Auerbach und Oreopoulos, 1999; Bonin et al., 2000). Zu diesem Zweck werden die Einnahmen und Ausgaben des Basisjahres anhand gesonderter Pro-Kopf-Zahlungen auf die inländische und ausländische Bevölkerung aufgeteilt (Schritt 2 in Abbildung 7). Abbildung 8 zeigt die Unterschiede der in der vorliegenden Arbeit verwendeten Pro-Kopf-Zahlungen auf. Während der Erwerbsphase leistet die ausländische Bevölkerung geringere Nettosteuerzahlungen als die inländische Bevölkerung. Im Gegenzug bezieht sie jedoch auch geringere Nettoleistungen in der Ruhestandsphase. Um die zukünftigen staatlichen Nettosteuerzahlungen der beiden Gruppen zu berechnen, werden sowohl die Pro-Kopf-Zahlungen als auch die Bevölkerung gesondert für die Inländer und Ausländer projiziert (Schritte 3 und 4). Auf diese Weise können auch die Indikatoren der Generationenbilanzierung gesondert ausgegeben werden (Schritt 5 in Abbildung 7).

Abbildung 8: Pro-Kopf-Zahlungen der Inländer und Ausländer



Quelle: Eigene Berechnungen.

Während in den Nuller- und frühen 2010er-Jahren vorrangig die Frage der fiskalischen Dividende der Migration insgesamt von Interesse war (siehe Bonin et al., 2000; Bonin, 2006; Hagist et al., 2011), gewann infolge der sogenannten Flüchtlingswelle von 2015 die Betrachtung der Auswirkungen von Fluchtmigration an Bedeutung (siehe Bonin, 2015; Raffelhüschen und Manthei, 2018).

In diesem Kontext war methodisch insbesondere die bereits von Hagist et al. (2011) modellierte Integrationsphase von Interesse. Zur Modellierung einer Integrationsphase werden den Migrierenden während der ersten Jahre nach der Einwanderung für bestimmte staatliche Leistungen erhöhte Pro-Kopf-Zahlungen und für die direkten Steuern und Abgaben verringerte Pro-Kopf-Zahlungen unterstellt. Über die unterstellte Dauer der Integrationsphase hinweg werden diese – einem logarithmischen Prozess folgend – dem Niveau der Pro-Kopf-Zahlungen der bereits im Inland lebenden Ausländer angenähert. Inzwischen liegt der Fokus der politischen Migrationsdebatte infolge des Fachkräftemangels verstärkt auf der Erwerbsmigration. Neben der Integrationsphase sind in diesem Kontext differenzierte Annahmen bezüglich der Qualifikation von Interesse.

### 3.1.2.2 Spezifische migrationstechnische Modellierung

In der vorliegenden Arbeit werden sieben Einflussgrößen auf die fiskalische Auswirkung der Migration berücksichtigt. Tabelle 3 zeigt diese auf und beziffert die Bandbreite der unterstellten Ausprägungen.

Tabelle 3: Modellierte Einflussgrößen der Migration auf den Fiskus

Dimensionen		Ausprägungen			
Zuwanderung		Keine zusätzliche Migration	Mäßige zusätzliche Migration	Mäßige zusätzliche Migration bis 35 Jahre	Mittlere zusätzliche Migration
Integrationsdauer	Integrationsdauer		6 Jahre	5 Jahre	4 Jahre
	Erhöhung der Emigrationsrate während der Integration		0 %	25 %	50 %
Erhöhte Qualifikation	Anteil an den Migrierenden		20 %	50 %	100 %
	Ausbildung <sup>g</sup>	Durchschnitt	Fachkräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte	Akademiker
	Qualifikationsniveau		90 %	100 %	110 %
	Verhalten <sup>h</sup>		20 %	80 %	100 %

g Die Bezeichnung „Fachkräfte“ wird in der vorliegenden Arbeit abweichend von der Definition gemäß § 18 des Aufenthaltsgesetzes ausschließlich für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung verwendet. Die Bezeichnung „qualifizierte Arbeitskräfte“ schließt darüber hinaus auch „Akademiker“, also Personen mit Hochschulabschluss ein.

h Ähnlichkeit des Konsum- und Leistungsverhaltens der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation mit dem der Inländer (100 %) gegenüber dem der Ausländer (0 %).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die unterstellten Nettozuwanderungszahlen orientieren sich an den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsprojektion. Die unterstellte Altersstruktur basiert auf dem Durchschnitt der letzten fünf in der Einwanderungsstatistik des Statistisches Bundesamtes (2022c) verfügbaren Jahre. In den Szenarien in Kapitel 4 werden drei verschiedene Annahmen bezüglich der Zuwanderungszahlen verwendet. Die Annahme „keine zusätzliche Migration“ unterstellt, dass die Migration den mittleren Wanderungsannahmen „W2“ der 15. koordinierten Bevölkerungsprojektion entspricht und die zukünftige Nettomigration durchschnittlich 293.000 Personen pro Jahr umfasst. Diese unterstellte Migration wird im Kontext der vorliegenden Arbeit als **Basismigration** bezeichnet, da die zugrundeliegenden Annahmen als *best guess* der zukünftigen Entwicklung betrachtet werden können. „Mäßige zusätzliche Migration“ bezeichnet Szenarien, in denen über die Migration des Referenzszenarios hinaus im Zeitraum bis 2070 jährlich durchschnittlich 109.000 Personen einwandern.<sup>6</sup> Diese Annahme basiert auf der Differenz der **Nettomigration** zwischen

den Wanderungsannahmen W3 und W2. Die Altersverteilung der zusätzlichen Migration kann wahlweise auf die Altersjahre bis 35 beschränkt werden.

Die **unterstellte Integrationsdauer** gibt den Zeitraum an, nach dem den Migrierenden die endgültigen Pro-Kopf-Zahlungen zugewiesen werden. Die endgültigen Pro-Kopf-Zahlungen sind im Referenzszenario die Pro-Kopf-Zahlungen der ausländischen Bevölkerung. In den Szenarien mit veränderter Qualifikation der Migrierenden weichen sie jedoch von diesen ab (s. u.). Je nach Leistungsart und Qualifikationsniveau werden entsprechende logarithmische Anpassungsprozesse modelliert. Die Untersuchung der Erwerbstätigkeit und des Lohnniveaus von Eingewanderten im internationalen Kontext von Brell et al. (2020) zeigt, dass frühestens nach sechs Jahren von einer Verstetigung des durchschnittlichen Erwerbseinkommens auszugehen ist. Dementsprechend wird den normalqualifizierten Migrierenden in allen Szenarien eine Integrationsdauer von sechs Jahren zugewiesen. Darüber hinaus wird für die Migrierenden mit erhöhter Qualifikation in zwei optimistischeren Szenarien eine auf vier beziehungsweise fünf Jahre verkürzte Integrationsdauer berücksichtigt.<sup>7</sup>

Im Falle der Szenarien mit zusätzlicher Erwerbsmigration, die per Definition bereits zum Zeitpunkt der Einwanderung über einen Arbeitsvertrag verfügt, stellt sich die Frage, ob die Integrationsdauer sinnvollerweise auf null Jahre zu setzen wäre. Dem stehen jedoch verschiedene Argumente entgegen. So ist zum einen davon auszugehen, dass, wie im Falle des Berufseinstiegs von Inländern, die inländische Berufserfahrung sowie gegebenenfalls der Aufstieg in der Unternehmenshierarchie zu Beginn einen verstärkten Lohnanstieg zur Folge hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ausländische Arbeitskräfte nicht zwingenderweise von Beginn an ihrer eigentlichen Qualifikation entsprechend angestellt werden. In Bezug auf Fluchtmigration zeigen beispielsweise Battisti et al. (2015, S. 23) auf, dass Unternehmen Migrierende eher als ungelernete Hilfsarbeiter und nicht als Facharbeiter einstellen würden. Sowohl die gleichwertige Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und ausländischer Berufserfahrung durch Arbeitgeber als auch die (anfänglich höhere) Sprachbarriere stehen einer unmittelbaren Entlohnung der Migrierenden auf dem mittelfristig erzielbaren Niveau entgegen.

Tatsächlich zeigen Brell et al. (2020, S. 102–108) in einer Untersuchung internationaler Daten nicht nur einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung in den ersten Jahren nach der Einwanderung, sondern in fast allen Ländern einen Anstieg der durchschnittlichen Löhne der erwerbstätigen Migrierenden. Trotz der strengen Einwanderungsbedingungen in Australien weisen die Einwanderer ohne Fluchthintergrund erst nach fünf Jahren das gleiche Lohnniveau wie die inländische Bevölkerung auf. In Anbetracht der Tatsache, dass das Lohnniveau in den Folgejahren weiter ansteigt, ist der Integrationsprozess jedoch auch zu diesem Zeitpunkt offenbar noch nicht abgeschlossen. In Deutschland weist der Durchschnittslohn der Migrierenden ohne Fluchthintergrund nach vier Jahren einen Hochpunkt auf und liegt zu diesem Zeitpunkt bei etwa 90 Prozent des inländischen Niveaus<sup>8</sup> (vgl. Brell et al. 2020, S. 108). Folglich sind die Annahmen einer Integrationsdauer von vier beziehungsweise fünf Jahren als realistischer zu betrachten als eine unmittelbare und vollständige Integration. Abweichend von der allgemeinen Modellierung des Integrationsprozesses wird für die Migrierenden mit erhöhter Qualifikation – und damit auch für die zusätzliche Erwerbsmigration – im ersten Aufenthaltsjahr jedoch unterstellt, dass keine staatlichen Grundsicherungsleistungen bezogen werden.

Über die Dauer der ökonomischen Integration hinaus wird der Integrationsprozess anhand einer **Erhöhung der Emigrationsrate** während des Integrationsprozesses modelliert. Diese kann für Migrierende mit erhöhter Qualifikation und sonstige Migrierende gesondert berücksichtigt werden und nimmt in der jeweiligen Szenarioanalyse den Wert 0 Prozent, 25 Prozent oder 50 Prozent an. Die fiskalische Wirkung einer erhöhten Emigrationsrate während der Integrationsphase ist unbestimmt. Je nach der unterstellten Qualifikation und dem Alter der Migrierenden kann sie sowohl Be- als auch Entlastungseffekte haben.

Der **Anteil der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation** kann für die Basismigration und die zusätzliche Migration gesondert gewählt werden. Diesen Migrierenden werden Pro-Kopf-Zahlungen zugewiesen, die auf den Annahmen bezüglich des Ausbildungsabschlusses, des relativen Qualifikationsniveaus sowie des Konsumverhaltens basieren (s. u.). Für die Migrierenden mit durchschnittlicher Qualifikation werden – nach der Integrationsphase – wie im Referenzszenario die Pro-Kopf-Zahlungen der ausländischen Bevölkerung unterstellt. In den verschiedenen Szenarien werden Anteile von 20 Prozent, 50 Prozent beziehungsweise 100 Prozent verwendet.

Der **Ausbildungsabschluss** der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation beeinflusst das Niveau der Pro-Kopf-Zahlungen und ihre altersspezifische Verteilung und bezieht sich sowohl auf die direkten Steuern und Beiträge als auch auf die Konsumsteuern und den Leistungsbezug. Diesen Migrierenden mit erhöhter Qualifikation können neben den durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der in Deutschland lebenden Ausländer wahlweise die Pro-Kopf-Zahlungen inländischer Fachkräfte, inländischer qualifizierter Arbeitskräfte und inländischer Akademiker zugewiesen werden. Dabei ist zu beachten, dass die Bezeichnung „Fachkräfte“ in der vorliegenden Arbeit abweichend von der Definition gemäß § 18 des Aufenthaltsgesetzes ausschließlich für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung verwendet wird. Die Bezeichnung „qualifizierte Arbeitskräfte“ schließt darüber hinaus auch Akademiker, also Personen mit Hochschulabschluss ein.

Neben dem Ausbildungsabschluss beeinflusst das **Qualifikationsniveau** relativ zu den Inländern mit vergleichbarem Ausbildungsabschluss die Pro-Kopf-Zahlungen der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation. Diese Dimension der erhöhten Qualifikation beeinflusst ausschließlich das Niveau der Pro-Kopf-Zahlungen der direkten Steuern und Beiträge. Die altersspezifische Verteilung der Pro-Kopf-Zahlungen bleibt davon unberührt.

Darüber hinaus ist für die Modellierung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben die Ähnlichkeit des **Konsum- und Leistungsbezugsverhaltens** der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation mit dem der Inländer mit vergleichbarem Ausbildungsabschluss gegenüber dem der bereits in Deutschland lebenden Ausländer relevant. Diese Dimension beeinflusst sowohl das Niveau als auch die altersspezifische Verteilung der Pro-Kopf-Zahlungen der Konsumsteuern und des Leistungsbezugs. In den Szenarien hat diese Dimension vier verschiedene Ausprägungen. Bei einer Ähnlichkeit des Verhaltens der Migrierenden mit dem der Inländer von 0 Prozent entspricht es dem Pro-Kopf-Aufkommen der indirekten Steuern und der Transferleistungen von beziehungsweise an Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft. Der Wert von 20 Prozent modelliert ein Konsum- und Leistungsbezugsverhalten, das langfristig nur leicht von dem der in Deutschland lebenden Ausländer abweicht, wohingegen der Wert von 80 Prozent langfristig ein überwiegend inländisches Verhalten unterstellt. Bei einem Wert von 100 Prozent entspricht das Verhalten langfristig dem der Inländer mit vergleichbarem Ausbildungsabschluss.

### **3.1.3 Indikatoren der Generationenbilanzierung**

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast beziehungsweise zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mithilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

**Nachhaltigkeitslücke:** Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

**Implizite Schuld:** Im Unterschied zur expliziten Schuld, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite beziehungsweise 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 der notwendigen Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.<sup>9</sup>

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

**Bevölkerungsbereinigte Nachhaltigkeitslücke:** Beim Vergleich von Szenarien mit unterschiedlichem Bevölkerungswachstum weist die implizite Schuld eine Besonderheit auf. Bleibt die Altersstruktur unverändert, steigt eine bestehende implizite Verschuldung mit steigender zukünftiger Bevölkerungszahl ceteris paribus (näherungsweise) linear an. Die zukünftigen staatlichen Defizite wachsen – bei unveränderter Altersstruktur – mit der Bevölkerungszahl. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine strukturelle Veränderung der fiskalischen Nachhaltigkeit, sondern um einen reinen Größeneffekt, den Hagist et al. (2011, S. 24) als „demografischen Effekt“ bezeichnen. Aus diesem Grund sind die implizite Schuld und die Nachhaltigkeitslücke, die die implizite Schuld beinhaltet, nur eingeschränkt als alleinige Nachhaltigkeitsindikatoren demografischer Prozesse mit Einfluss auf die Bevölkerungszahl geeignet. Die tragfähige Abgabenerhöhung weist diese Einschränkung nicht auf, indem sie zwar bevölkerungszahlbereinigt, aber sensibel für Veränderungen der Bevölkerungsstruktur ist. Sie betrachtet nicht nur die fiskalische Belastung, sondern auch die Anzahl und die Breite der Schultern, auf die sich die Belastung zukünftig verteilt. In der vorliegenden Arbeit wird dennoch auf die Verwendung dieses Indikators verzichtet, da er weniger intuitiv interpretierbar ist und die Verwendung verschiedener Indikatoren für die fiskalische Nachhaltigkeit die Verständlichkeit des Ergebnisteils beeinträchtigen würde. Stattdessen wird die relative Veränderung der tragfähigen Abgabenerhöhung auf die Nachhaltigkeitslücken übertragen und auf diese Weise eine bevölkerungsbereinigte Nachhaltigkeitslücke berechnet.

**Fiskalische Dividende der Migration:** Als fiskalische Dividende der zukünftigen Migration wird im Kontext der vorliegenden Arbeit die Veränderung der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Szenario ohne jegliche Migration bezeichnet. Dadurch bezieht sich die Dividende auf eine entsprechende Erhöhung (negative Dividende) oder Verminderung (positive Dividende) der Nachhaltigkeit der Fiskal- und Sozialpolitik in Prozent des BIP.

## 4 Fiskalische Dividende der Migration

### 4.1 Fiskalische Dividende im Status quo

#### Das Wichtigste in Kürze

##### Abschnittsinhalt

- › Dieser Abschnitt enthält Status-quo-Betrachtungen (das heißt unter hypothetischer Beibehaltung des aktuellen staatlichen Leistungs- und Abgabenniveaus) ...
- › ... von Szenarien mit grundlegenden Unterscheidungen der unterstellten zukünftigen Migration.
- › Ziel des Abschnitts ist die Bestimmung der fiskalischen Dividende der Migration als Differenz der Nachhaltigkeitslücke der Szenarien zum Szenario ohne zukünftige Migration.

##### Zentrale Ergebnisse

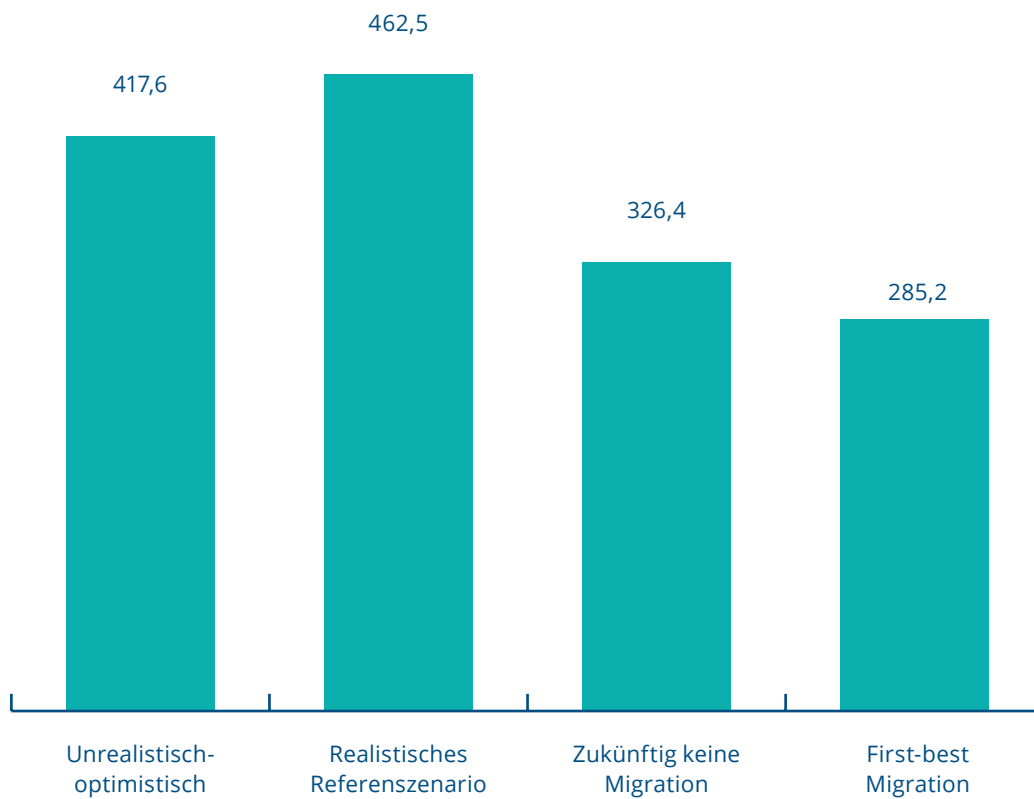
- › Aktuell hat die Migration in Deutschland eine negative fiskalische Dividende, da staatliche Leistungen an Ausländer den Wert der von ihnen geleisteten Steuern und Beiträge übersteigen.
- › Im First-Best-Szenario, in dem zukünftige Migrierende dieselben Pro-Kopf-Zahlungen<sup>10</sup> aufweisen wie Inländer, hat die Migration aufgrund ihrer Altersstruktur eine positive fiskalische Dividende (Verjüngungseffekt).
- › Der erhöhte Nettoleistungsbezug während der Integrationsphase bewirkt eine stärkere durchschnittliche fiskalische Belastung durch zukünftige Migrierende als durch Ausländer, die bereits in Deutschland leben.
- › Die negative fiskalische Dividende der Migration ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der deutsche Fiskus ohnehin nicht nachhaltig finanziert ist.

#### Wie hoch ist die aktuelle Nachhaltigkeitslücke?

Um die fiskalische Dividende der Migration zu berechnen, muss zunächst die aktuelle fiskalische Nachhaltigkeit anhand der Nachhaltigkeitslücke quantifiziert werden. Dabei ergibt sich eine migrationsspezifische Besonderheit. In der Generationenbilanzierung werden üblicherweise für zukünftige Migrierende die derzeitigen durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der im Inland lebenden Ausländer verwendet (siehe Abbildung 8) und gleichzeitig unterstellt, dass die Integration augenblicklich erfolgt. Dieses „unrealistisch-optimistische“ Vorgehen führt in der vorliegenden Arbeit zu einer Nachhaltigkeitslücke von 417,6 Prozent des BIP (siehe Abbildung 9). Was zum Zwecke der internationalen Vergleichbarkeit vernünftig erscheint, ist natürlich im Kontext einer fiskalischen Analyse von Migration zur Gänze untauglich. Das im Folgenden verwendete Referenzszenario berücksichtigt dementsprechend realistische Integrations- und Qualifikationsannahmen. Insbesondere die unterstellte Integrationsdauer von sechs Jahren führt in diesem Szenario zu geringeren Nettosteuerzahlungen der zukünftigen Migrierenden und damit zu einer deutlich höheren Nachhaltigkeitslücke von 462,5 Prozent des BIP.



Abbildung 9: Fiskalische Dividende der Migration im Status quo



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 10 zeigt die Generationenkonten der im Basisjahr in Deutschland lebenden Ausländer im Vergleich zu jenen der Einwandernden im ersten Fortschreibungsjahr. Insbesondere zukünftige Migrierende in den Altersjahren zwischen 20 und 40 weisen aufgrund erhöhter Leistungsbezüge und verringerter Abgaben in der Integrationsphase über ihren verbleibenden Lebenszyklus deutlich geringere Nettosteuerzahlungen auf als bereits im Basisjahr in Deutschland lebende Ausländer. In den höheren Altersjahren stehen diesem Effekt zunehmend bereits erworbene Rentenansprüche der bereits in Deutschland lebenden Ausländer gegenüber, die die zukünftigen Nettosteuerzahlungen reduzieren. Über die Migrierenden aller Altersjahre hinweg ergibt sich aus der zugrundeliegenden Altersstruktur und den Generationenkonten im Durchschnitt eine negative Nettosteuerzahlung der zukünftigen Migrierenden von  $-9.944$  Euro pro Kopf. Anders formuliert, fallen für den Fiskus je Migrierenden Kosten in dieser Höhe an oder um es deutlich zu formulieren: Zuwanderung hat zwar durch die demografische Verjüngung einen Liquiditätseffekt auf die öffentlichen Budgets, über den Lebenszyklus induziert Zuwanderung im Standardfall jedoch Kosten. Dies zeigt sich durch einen Vergleich des Referenzszenarios mit einem hypothetischen Szenario zukünftig vollständig entfallender Migration.

#### Fiskalische Dividende – Wie hoch wäre die Nachhaltigkeitslücke ohne Migration?

Ohne Zuwanderung würde die Nachhaltigkeitslücke nicht 462,5, sondern nur 326,4 Prozent des BIP ausmachen und damit um 136,1 Prozent geringer ausfallen. Die fiskalische Dividende der zukünftigen

Migration ist folglich negativ und umfasst für die unterstellten 293.000 Zuwanderer pro Jahr knapp das Anderthalbfache der derzeitigen jährlichen Wirtschaftsleistung. Natürlich ist die Frage der fiskalischen Dividende davon abhängig, welche Qualifikationsstruktur und damit welche Pro-Kopf-Zahlungen zukünftigen Migrierenden zugewiesen werden.

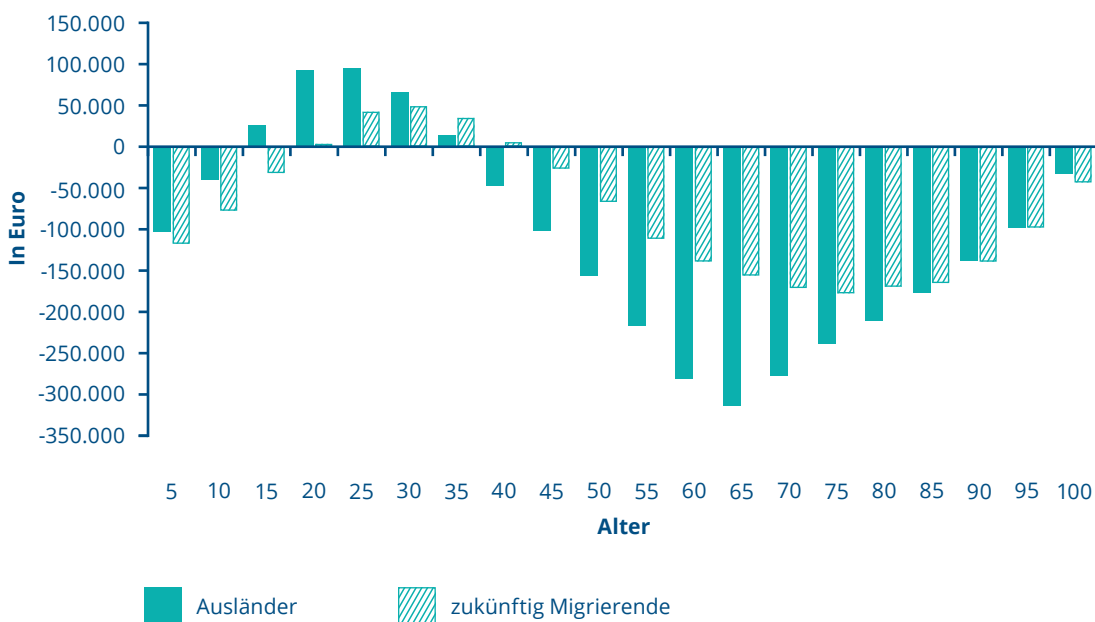
#### **Potenzielle fiskalische Dividende – Muss die fiskalische Dividende negativ sein?**

Theoretisch sind der fiskalischen Dividende bei beliebig optimistischen Annahmen keine Grenzen nach oben gesetzt. Realistisch betrachtet ist nicht davon auszugehen, dass zukünftige Migrierende ausschließlich aus Einkommensmillionären bestehen. Die Obergrenze, der nicht gänzlich utopischen Annahmen im Sinne eines First-Best-Szenarios, stellt die Annahme dar, dass die Pro-Kopf-Zahlungen der zukünftigen Migrierenden denen der inländischen Bevölkerung entsprechen und dass diese zugleich sofort integrierbar wären. In diesem Fall würde sich die Nachhaltigkeitslücke von 417,6 auf 285,2 Prozent des BIP reduzieren. Die potenzielle fiskalische Dividende der Migration in diesem (ebenfalls unrealistischen) First-Best-Fall ergibt sich als Differenz zum Szenario ohne zukünftige Migration und beträgt 41,2 Prozent des BIP. Ließe sich Zuwanderung so steuern, dass im Durchschnitt Menschen einwandern, die bereits die einheimischen Qualifikationsmuster aufweisen und zugleich sofort integriert wären, wäre damit tatsächlich eine positive fiskalische Dividende verbunden.

#### **Worauf ist diese positive potenzielle fiskalische Dividende zurückzuführen?**

Diese fiskalische Dividende wäre allein auf die Altersstruktur der Migration zurückzuführen. Denn auch für neugeborene Inländer fallen über den Rest des Lebenszyklus negative Nettosteuerzahlungen an, wenn das Abgaben- und Leistungsniveau zukünftig auf dem heutigen Niveau verbleibt. Unter Beibehaltung des fiskalischen Status quo, wenn also das staatliche Leistungsniveau sowie Steuer- und Beitragsätze konstant bleiben, kosten Kinder über ihren restlichen Lebenszyklus mehr, als sie zur Refinanzierung beitragen. Daran zeigt sich wie an der positiven Nachhaltigkeitslücke, dass der deutsche Fiskus nicht nachhaltig refinanziert ist. Derzeit entstehende Kosten werden in Form impliziter Schulden in die Zukunft und damit intergenerativ verschoben. In einer Situation mit nachhaltiger Refinanzierung ohne intergenerative Umverteilung wären die Generationenkonto bei Geburt ausgeglichen und würden erst im Vorfeld der Ruhestandsjahre negativ werden. In der tatsächlichen, nicht nachhaltigen Refinanzierungssituation in Deutschland bewirken die Aufzugs- und Ausbildungskosten zu Beginn des Lebens negative Generationenkonto. Zukünftige Migrierende in den Altersjahren von 20 bis 40 weisen positive Generationenkonto auf, da sie nicht in Deutschland, sondern in ihren Heimatländern aufgezogen und ausgebildet wurden (siehe Abbildung 10). Dem positiven fiskalischen Effekt dieser Migrierenden für den deutschen Fiskus steht dementsprechend eine entfallende Rendite für Aufzug und Ausbildung in den Herkunftsländern gegenüber.<sup>11</sup>

Abbildung 10: Generationenkonten der Ausländer und der zukünftigen Migrierenden



Anmerkung: Die Generationenkonten der zukünftigen Migrierenden beziehen sich auf die Einwanderer des ersten Projektionsjahres. Zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit mit den sonstigen Generationenkonten werden diese um die Wachstums- und Diskontrate korrigiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

## 4.2 Erhöhung der Qualifikationsstruktur der Migrierenden

### Das Wichtigste in Kürze

#### Abschnittsinhalt

- › unterschiedlich erfolgreiche Szenarien einer Erhöhung der Qualifikationsstruktur von Teilen der zukünftigen Migration ...
- › ... unter der unveränderten Annahme einer zukünftigen jährlichen Nettomigration von 293.000 Personen („Basismigration“)

#### Zentrale Ergebnisse

- › Die Szenarien einer erhöhten Qualifikationsstruktur der Migrierenden haben ausnahmslos einen positiven fiskalischen Effekt.
- › Der fiskalische Gesamteffekt – die fiskalische Dividende – der Migration verbleibt jedoch in allen realistischen Szenarien einer erhöhten Qualifikationsstruktur negativ.

### **Positive fiskalische Dividende durch Erhöhung der Qualifikationsstruktur?**

Nach Maßgabe des Referenzszenarios im Vergleich zum Szenario ohne Zuwanderung beträgt die fiskalische Dividende -136,1 Prozent des BIP. Wenn die Zuwanderung mit inländischer Qualifikation und sofortiger Integration erfolgt, wird die Dividende positiv in einer Größenordnung von 41,2 Prozent. Eine Erhöhung der Qualifikationsstruktur der bislang unterstellten Migration durch Migrationssteuerungsmaßnahmen hätte positive fiskalische Effekte. Fraglich ist das Ausmaß dieser Effekte und ob sie insgesamt eine positive fiskalische Dividende induzieren. Dies soll im Folgenden anhand einer Szenarioanalyse untersucht werden, die ausgehend vom Referenzszenario drei Szenarien mit veränderten Integrations- und Qualifikationsannahmen betrachtet (siehe Tabelle 4).

### **Annahmen: Die Hälfte der Migrierenden als qualifizierte Arbeitskräfte**

Der Anteil der Migrierenden mit einer erhöhten Qualifikation in Form einer Berufsausbildung oder eines akademischen Abschlusses beträgt in den betrachteten Szenarien jeweils 50 Prozent. Unterschiede bestehen zwischen den Szenarien hinsichtlich des Qualifikationsniveaus<sup>12</sup> relativ zu Inländern mit vergleichbarer Qualifikation und des Konsum- und Leistungsbezugsverhaltens sowie hinsichtlich der Integrationsdauer und der Erhöhung der Emigrationsrate während des Integrationsprozesses. Je größer der unterstellte Erfolg der migrationspolitischen Maßnahmen ist, desto optimistischer sind die Annahmen gewählt. Das relative Qualifikationsniveau umfasst den Bereich von 90 Prozent im Szenario einer *mäßig erfolgreichen* Erhöhung der Qualifikation bis zu einem Wert von 110 Prozent im *sehr erfolgreichen* Fall. Die Ähnlichkeit des Verhaltens<sup>13</sup> der Migrierenden mit jenem der Inländer ist im *mäßig erfolgreichen* Szenario gering, im *sehr erfolgreichen* Szenario dagegen vollkommen. Die Integrationsdauer liegt zwischen einem bereits recht optimistischen Wert von sechs Jahren und dem sehr optimistischen Wert von vier Jahren. Im *mäßig erfolgreichen* Fall dauert die Integration nicht nur am längsten, sondern ist darüber hinaus mit einer um 50 Prozent erhöhten Emigrationsrate verbunden. Die zusätzlich angeworbenen Personen wandern unter dieser Annahme überproportional häufig wieder aus, bevor sie vollständig integriert sind und einen positiven Beitrag zur fiskalischen Dividende der Migration geleistet haben.

### **Positiver fiskalischer Effekt von 13,6 bis 82,9 Prozent des BIP**

Die resultierenden fiskalischen Effekte einer erhöhten Qualifikationsstruktur liegen im Bereich zwischen 13,6 und 82,9 Prozent des BIP (siehe Abbildung 11). Im mittleren Szenario einer *erfolgreichen* Umsetzung liegt ein positiver fiskalischer Effekt von 58,2 Prozent des BIP vor. Die Generationenkonten der zukünftigen Migrierenden im Vergleich zu jenen im Referenzszenario veranschaulichen, auf welche Altersgruppen diese Effekte zurückzuführen sind (siehe Abbildung 12). Durch die erhöhte Qualifikationsstruktur vergrößert sich die Altersspanne der Migrierenden, deren Einwanderung einen positiven fiskalischen Effekt hat. Während im Referenzszenario Migrierende bei Einwanderung im Alter von 20 bis 40 Jahren über ihren verbleibenden Lebenszyklus positive Nettosteuerzahlungen aufweisen, leisten sie im *erfolgreichen* Szenario im Alter von 17 bis 48 Jahren und im *sehr erfolgreichen* Fall sogar im Bereich von 16 bis 49 Jahren positive Nettosteuerzahlungen über ihren verbleibenden Lebenszyklus. Die fiskalische Dividende der Migration verbleibt jedoch in allen drei Szenarien deutlich im negativen Bereich. Eine Erhöhung der Qualifikationsstruktur reicht selbst unter der optimistischen Annahme, dass 50 Prozent der Migrierenden ein erhöhtes Qualifikationsniveau aufweisen, nicht aus, um insgesamt eine positive fiskalische Dividende der Migration zu erzielen.

Tabelle 4: Szenarienüberblick – Erhöhung der Qualifikationsstruktur der Basismigration<sup>i</sup>

Dimensionen		Szenarien	Referenz-szenario	Erhöhung der Qualifikationsstruktur der Basismigration <sup>i</sup>		
				mäßig erfolgreich	erfolgreich	sehr erfolgreich
<b>Zusätzliche Migration</b>			Keine	Keine	Keine	Keine
<b>Erhöhte Qualifikation</b>	<b>Anteil an den Migrierenden</b>		0 %	50 %	50 %	50 %
	<b>Ausbildung<sup>j</sup></b>		–	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte
	<b>Qualifikationsniveau</b>		–	90 %	100 %	110 %
	<b>Verhalten<sup>k</sup></b>		–	20 % (überwiegend ausländisch)	80 % (überwiegend inländisch)	100 % (inländisch)
<b>Integration</b>	<b>Integrationsdauer</b> (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		6 Jahre	6 / 6 Jahre	6 / 5 Jahre <sup>l</sup>	6 / 4 Jahre <sup>l</sup>
	<b>Erhöhung der Emigrationsrate</b> (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		25 %	25 % / 50 %	25 % / 25 %	25 % / 0 %
<b>Fiskalischer Effekt</b> in % des BIP			–	<b>13,6</b>	<b>58,2</b>	<b>82,9</b>
<b>Fiskalische Dividende</b> in % des BIP			<b>-136,1</b>	<b>-122,5</b>	<b>-77,9</b>	<b>-53,2</b>

<sup>i</sup> Basismigration: Migration im Referenzszenario.

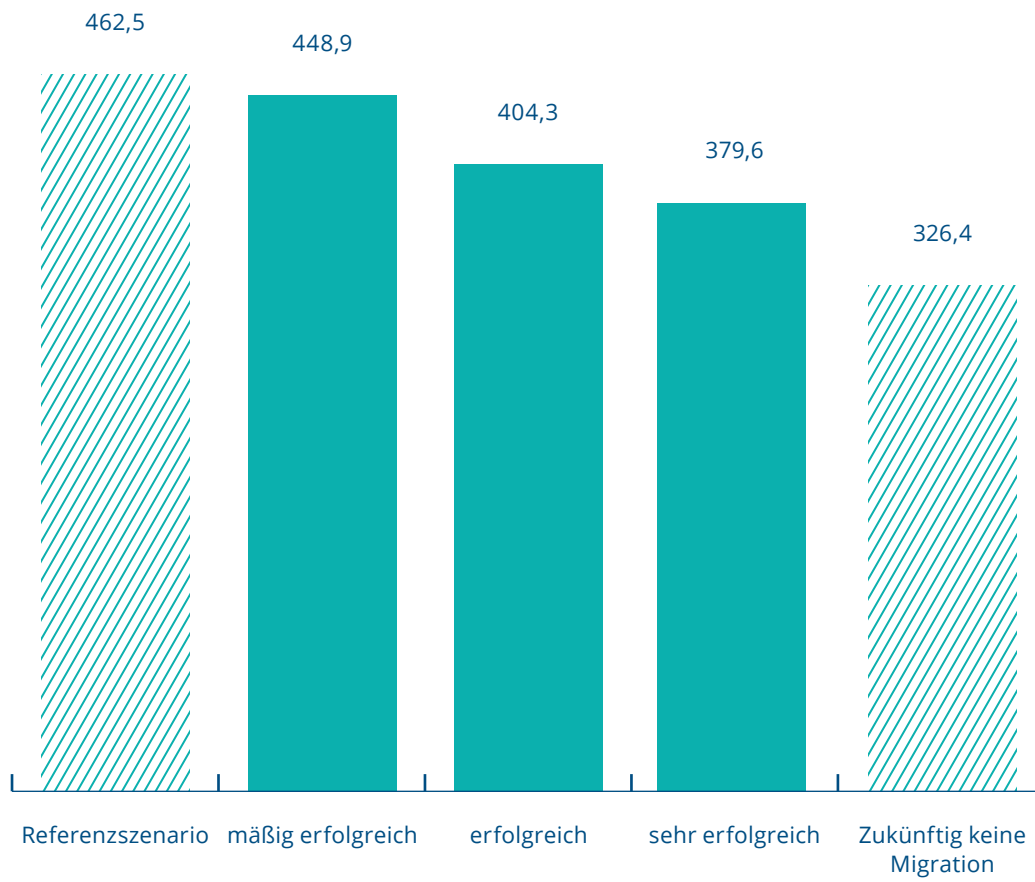
<sup>j</sup> Qualifizierte Arbeitskräfte: Personen mit Berufsausbildung oder akademischem Abschluss.

<sup>k</sup> Ähnlichkeit des Konsum- und Leistungsverhaltens der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation mit dem der Inländer (100 %) gegenüber dem der Ausländer (0 %).

<sup>l</sup> Auf Grundlage der empirischen Daten zur Entwicklung des Durchschnittseinkommens in den ersten Jahren nach der Einwanderung ist die Annahme einer Integrationsdauer von unter vier Jahren nicht als sinnvoll zu erachten (siehe Abschnitt 3.1.2.2).

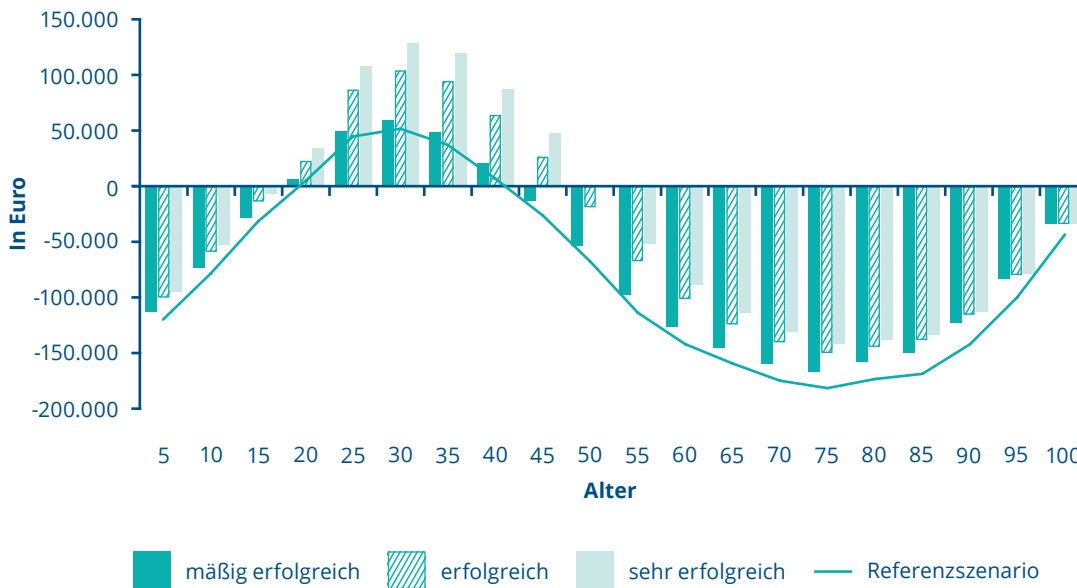
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 11: Dreiklang der veränderten Qualifikationsstruktur gegenüber dem Referenzszenario



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 12: Generationenkonten der zukünftigen Migrierenden bei veränderter Qualifikationsstruktur



Anmerkung: Die Generationenkonten der zukünftigen Migrierenden beziehen sich auf die Einwanderer des ersten Projektionsjahres. Zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit mit den sonstigen Generationenkonten werden diese um die Wachstums- und Diskontrate korrigiert.

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 4.3 Zusätzliche Erwerbsmigration

#### Das Wichtigste in Kürze

##### Abschnittsinhalt

- › unterschiedlich erfolgreiche Szenarien der migrationspolitischen Induzierung zusätzlicher Erwerbsmigration von jährlich 109.000 Personen ...
- › ... zusätzlich zur zukünftigen jährlichen Nettomigration von 293.000 Personen („Basismigration“) im Referenzszenario

##### Zentrale Ergebnisse

- › Die Anwerbung der zusätzlichen Erwerbsmigration führt zu positiven fiskalischen Effekten in Höhe von 7,5 bis 44,8 Prozent des BIP.
- › In allen drei Szenarien leisten zukünftig Migrierende, die im Alter zwischen 20 und 38 Jahren einwandern, über ihren verbleibenden Lebenszyklus positive Nettosteuerzahlungen.
- › Die fiskalische Dividende der Gesamtmigration (Basismigration plus zusätzlicher Erwerbsmigration) bleibt jedoch negativ.

### Positive fiskalische Dividende durch zusätzliche qualifizierte Migration?

Wenn eine Erhöhung der Qualifikationsstruktur der Basismigration nicht dazu geeignet ist, eine positive fiskalische Dividende der Migration zu bewirken, besteht eine weitere Handlungsoption in der Anwerbung zusätzlicher qualifizierter Erwerbsmigration durch spezifische Zuwanderungsprogramme. Ein entsprechendes Zuwanderungsprogramm besteht zum Beispiel in Form der deutschen Umsetzung des europäischen Blue-Card-Programms, dessen Überarbeitung im *Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung* (Deutsche Bundesregierung, 2023) der Bundesregierung festgehalten ist.

### Annahmen: Jährlich über 100.000 zusätzliche qualifizierte Arbeitskräfte

Die Szenarien in Tabelle 5 bieten eine Abschätzung des fiskalischen Potenzials der Anwerbung zusätzlicher Erwerbsmigration durch solche Maßnahmen. Die Annahmen bezüglich der Integration sowie der Ausbildung und des Qualifikationsniveaus der zusätzlichen Erwerbsmigration entsprechen den Annahmen der Szenarien mit erhöhter Qualifikation der Basismigration in Tabelle 4. Gemäß den Erläuterungen in Abschnitt 3.1.2.2 wird auch bei expliziter Erwerbsmigration, die einen bestehenden Arbeitsvertrag impliziert, nicht unverzüglich das mittelfristige Lohnniveau unterstellt. Im Gegensatz zu diesen Szenarien weist die Basismigration in den Szenarien zusätzlicher Erwerbsmigration die gleiche Qualifikation auf wie im Referenzszenario. Den zusätzlich angeworbenen Migrierenden wird dagegen ausnahmslos eine erhöhte Qualifikation zugeordnet. Unabhängig vom unterstellten Erfolg der Maßnahmen, umfasst die unterstellte zusätzliche Migration in den Jahren bis 2070 durchschnittlich 109.000 Personen. Das entspricht dem Unterschied der Migration in den Szenarien mit mittlerer (W2) beziehungsweise hoher (W3) Migration der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. In den Szenarien einer *erfolgreichen* beziehungsweise *sehr erfolgreichen* Anwerbung zusätzlicher Erwerbsmigration verteilt sich die zusätzliche Migration ausschließlich auf die Altersjahre bis 35 und hat dementsprechend einen noch stärkeren Verjüngungseffekt auf die Gesamtbevölkerung.<sup>14</sup>



Tabelle 5: Szenarienüberblick – Anwerbung zusätzlicher Erwerbsmigration

Dimensionen		Szenarien	Referenz-szenario	Anwerbung zusätzlicher Erwerbsmigration		
				mäßig erfolgreich	erfolgreich	sehr erfolgreich
<b>Zusätzliche Migration</b> (pro Jahr bis 2070)			Keine	+ 109 Tsd. Personen	+ 109 Tsd. Personen bis 35 Jahre	+ 109 Tsd. Personen bis 35 Jahre
<b>Erhöhte Qualifikation</b>	<b>Anteil an den Migrierenden</b> (Basismigration / zusätzliche Migration)		0 %	0 % / 100 %	0 % / 100 %	0 % / 100 %
	<b>Ausbildung<sup>m</sup></b>		–	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte
	<b>Qualifikations-niveau</b>		–	90 %	100 %	110 %
	<b>Verhalten<sup>n</sup></b>		–	20 % (überwiegend ausländisch)	80 % (überwiegend inländisch)	100 % (inländisch)
<b>Integration</b>	<b>Integrationsdauer</b> (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		6 Jahre	6 / 6 Jahre	6 / 5 Jahre <sup>o</sup>	6 / 4 Jahre <sup>o</sup>
	<b>Erhöhung der Emigrationsrate</b> (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		25 %	25 % / 50 %	25 % / 25 %	25 % / 0 %
<b>Fiskalischer Effekt</b> in % des BIP			–	<b>7,5</b>	<b>35,9</b>	<b>44,8</b>
<b>Fiskalische Dividende</b> in % des BIP			<b>-136,1</b>	<b>-128,6</b>	<b>-100,2</b>	<b>-91,3</b>

*m* Qualifizierte Arbeitskräfte: Personen mit Berufsausbildung oder akademischem Abschluss.

*n* Ähnlichkeit des Konsum- und Leistungsbezugsverhaltens der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation mit dem der Inländer (100 %) gegenüber dem der Ausländer (0 %).

*o* Auf Grundlage der empirischen Daten zur Entwicklung des Durchschnittseinkommens in den ersten Jahren nach der Einwanderung ist die Annahme einer Integrationsdauer von unter 4 Jahren nicht als sinnvoll zu erachten (siehe Abschnitt 3.1.2.2).

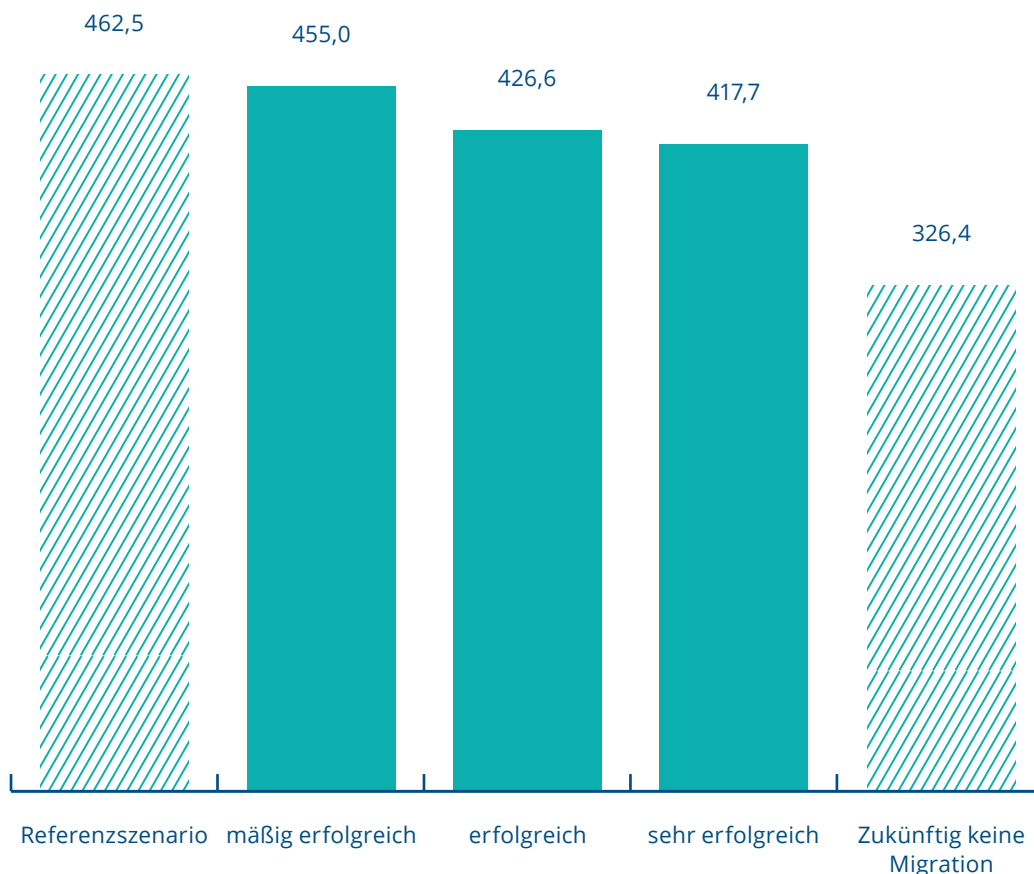
Anmerkung: Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Abschnitt 3.1.3).

Quelle: Eigene Darstellung.

### Positiver fiskalischer Effekt von 7,5 bis 44,8 Prozent des BIP

Die Auswirkung der zusätzlichen Erwerbsmigration auf die Nachhaltigkeitslücke ist deutlich geringer als in den Szenarien mit erhöhter Qualifikationsstruktur der Basismigration. Dies ist einerseits auf die deutlich geringere Anzahl der berücksichtigten Migrierenden mit erhöhter Qualifikation zurückzuführen und hängt andererseits damit zusammen, dass die Anzahl der Migrierenden mit geringen Pro-Kopf-Zahlungen unverändert bleibt. Insgesamt ergeben sich positive fiskalische Effekte der Maßnahmen in Höhe von 7,5 bis 44,8 Prozent des BIP (siehe Abbildung 13). Im mittleren Szenario, das eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen darstellt, beträgt der positive fiskalische Effekt der Maßnahmen 35,9 Prozent. Die fiskalische Dividende bleibt unter diesen Annahmen weiterhin negativ. Im Gegenteil ist der fiskalische Effekt sogar geringer, da eine geringere Zahl an Migrierenden mit erhöhter Qualifikation unterstellt wird und keine durchschnittlich qualifizierte Migration ersetzt wird.<sup>15</sup>

Abbildung 13: Dreiklang zusätzlicher Erwerbsmigration gegenüber dem Referenzszenario



Anmerkung: Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Abschnitt 3.1.3).

Quelle: Eigene Berechnungen.

## 4.4 Erhöhte Qualifikationsstruktur und zusätzliche Erwerbsmigration

### Das Wichtigste in Kürze

#### Abschnittsinhalt

- › unterschiedlich erfolgreiche Szenarien einer Erhöhung der Qualifikationsstruktur von Teilen der zukünftigen Migration laut Referenzszenario („Basismigration“) ...
- › ... bei gleichzeitiger migrationspolitischer Induzierung zusätzlicher Erwerbsmigration von jährlich 109.000 Personen

#### Zentrale Ergebnisse

- › Ein Anteil von 50 Prozent der Basismigration mit erhöhter Qualifikation sowie eine zusätzliche Migration mit erhöhter Qualifikation führen zu positiven **fiskalischen Effekten** zwischen **25,7 und 157,2** Prozent des BIP.
- › Nur im Falle einer sehr erfolgreichen Umsetzung wird insgesamt eine positive fiskalische Dividende von 21,1 Prozent erzielt.

### Positive fiskalische Dividende durch Kombination der Maßnahmen?

Die in den Abschnitten 4.2 und 4.3 untersuchten Dimensionen werden in einem weiteren Schritt kombiniert, sodass zum einen das Qualifikationsprofil der Basismigration erhöht wird und eine Anwerbung zusätzlicher Erwerbsmigration erfolgt, die ebenfalls über eine erhöhte Qualifikation verfügt (siehe Tabelle 6). Die Kernfrage ist also, ob mit einer partiellen Steuerung der unterstellten langfristigen Zuwanderung plus zusätzlicher qualifizierter Zuwanderung ein so großer Effekt erreicht wird, dass die fiskalische Dividende nicht negativ oder vielleicht sogar signifikant positiv wird.

### Ja, im sehr erfolgreichen Fall!

Der fiskalische Effekt der untersuchten Szenarien führt insgesamt zu einer Reduktion der Nachhaltigkeitslücke um 25,7 bis 157,2 Prozentpunkte im Vergleich zum Referenzszenario (siehe Abbildung 14). Migrationspolitische Maßnahmen, die gleichzeitig 50 Prozent der durchschnittlich – und damit im Vergleich zu Inländern unterdurchschnittlich – qualifizierten Basismigration durch Migrierende mit erhöhter Qualifikation ersetzen können und darüber hinaus jährlich über 100.000 weitere dieser Migrierenden akquirieren können, haben folglich im *sehr erfolgreichen* Fall eine positive fiskalische Dividende. Das bedeutet, dass die zusätzlichen Migrierenden ...

1. ... maximal 35 Jahre alt sind, ...
2. ... mindestens über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, ...
3. ... 10 Prozent leistungsfähiger sind als Inländer mit diesem Ausbildungsniveau, ...
4. ... das Konsum- und Leistungsbezugsverhalten von Inländern aufweisen und ...
5. ... bereits nach vier Jahren vollständig integriert sind.

Unter diesen – eher unrealistisch-optimistischen Annahmen – würde also die Migration ihren eigenen negativen Einfluss auf die Nachhaltigkeitslücke um 21,1 Prozentpunkte des BIP überkompensieren. In den weniger optimistischen Szenarien wird die Nachhaltigkeitslücke durch die Migration weiterhin erhöht.<sup>16</sup> Aus fiskalischer Sicht stellt Migration folglich schwerlich einen gangbaren Weg zur Bewältigung der anstehenden demografischen Herausforderungen dar. Denn selbst nach einer (unrealistisch-optimistischen) Reduktion der Nachhaltigkeitslücke um 21,1 Prozentpunkte verbleibt weiterhin eine gesamtstaatliche Verschuldung von 441,4 Prozent, die durch zukünftige Abgabenerhöhungen oder Leistungssenkungen zu finanzieren ist.

Tabelle 6: Szenarien einer veränderten Qualifikationsstruktur bei zusätzlicher Erwerbsmigration

Dimensionen		Szenarien	Referenzszenario	Anwerbung zusätzlicher Erwerbsmigration und Erhöhung der Qualifikation der Basismigration <sup>p</sup>		
				mäßig erfolgreich	erfolgreich	sehr erfolgreich
Zusätzliche Migration (pro Jahr bis 2070)			Keine	+ 109 Tsd. Personen	+ 109 Tsd. Personen bis 35 Jahre	+ 109 Tsd. Personen bis 35 Jahre
Erhöhte Qualifikation	Anteil an den Migrierenden (Basismigration / zusätzliche Migration)		0 %	50 % / 100 %	50 % / 100 %	50 % / 100 %
	Ausbildung <sup>q</sup>		–	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte	Qualifizierte Arbeitskräfte
	Qualifikationsniveau		–	90 %	100 %	110 %
	Verhalten <sup>r</sup>		–	20 % (überwiegend ausländisch)	80 % (überwiegend inländisch)	100 % (inländisch)
Integration	Integrationsdauer (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		6 Jahre	6 / 6 Jahre	6 / 5 Jahre <sup>s</sup>	6 / 4 Jahre <sup>s</sup>
	Erhöhung der Emigrationsrate (Allgemein / bei erhöhter Qualifikation)		25 %	25 % / 50 %	25 / 25 %	25 % / 0 %
<b>Fiskalischer Effekt</b> in % des BIP			–	<b>25,7</b>	<b>116,1</b>	<b>157,2</b>
<b>Fiskalische Dividende</b> in % des BIP			<b>-136,1</b>	<b>-110,4</b>	<b>-20,0</b>	<b>+21,1</b>

<sup>p</sup> Basismigration: Migration im Referenzszenario.

<sup>q</sup> Qualifizierte Arbeitskräfte: Personen mit Berufsausbildung oder akademischem Abschluss.

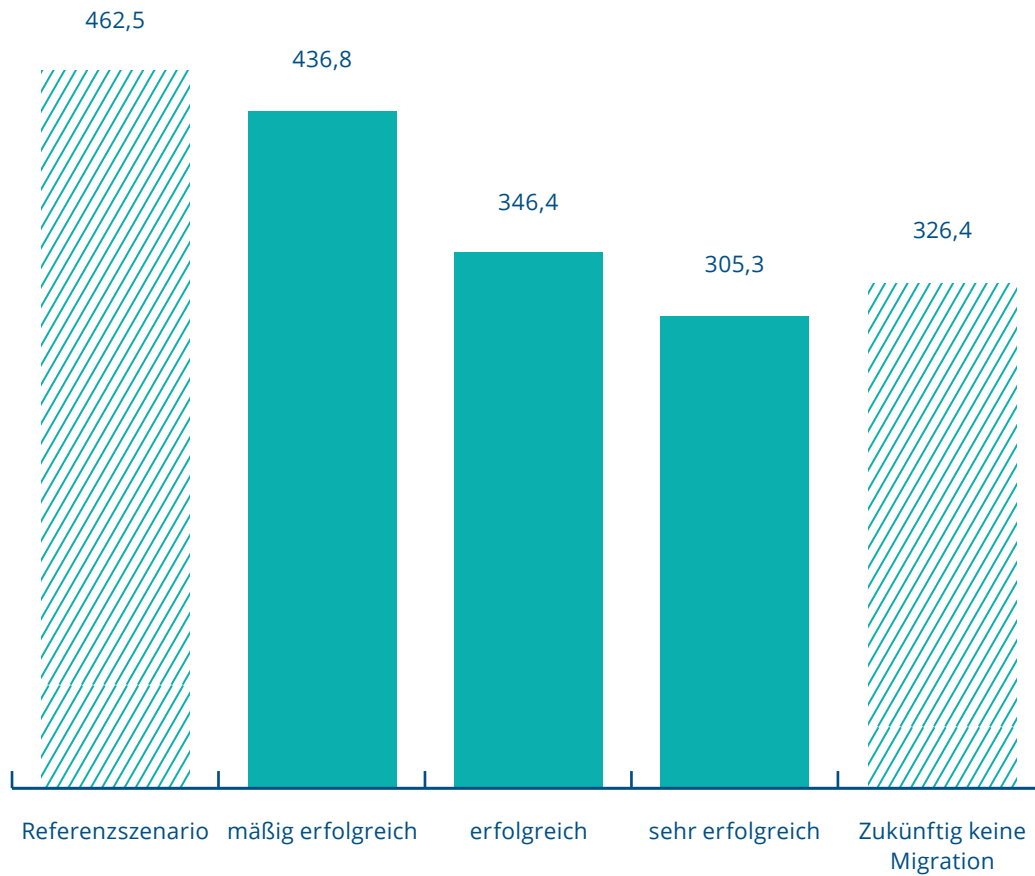
<sup>r</sup> Ähnlichkeit des Konsum- und Leistungsbezugsverhaltens der Migrierenden mit erhöhter Qualifikation mit dem der Inländer (100 %) gegenüber dem der Ausländer (0 %).

<sup>s</sup> Auf Grundlage der empirischen Daten zur Entwicklung des Durchschnittseinkommens in den ersten Jahren nach der Einwanderung ist die Annahme einer Integrationsdauer von unter vier Jahren nicht als sinnvoll zu erachten (siehe Abschnitt 3.1.2.2).

Anmerkung: Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Abschnitt 3.1.3).

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 14: Dreiklang der Kombination einer veränderten Qualifikationsstruktur und zusätzlicher Erwerbsmigration gegenüber dem Referenzszenario



Anmerkung: Die Nachhaltigkeitslücken der Szenarien mit zusätzlicher Migration sind bevölkerungsbereinigt (siehe Abschnitt 3.1.3).

Quelle: Eigene Berechnungen.

## 5 Migrationssteuerung in der internationalen Perspektive

### 5.1 Steuerung von Erwerbsmigration

#### 5.1.1 Gründe der Förderung von Erwerbsmigration

Es gibt drei allgemeine Gründe für die politische Förderung von Erwerbsmigration, die sich teilweise überschneiden. Erstens kann die Erwerbsmigrationsförderung das Ziel der **Wachstumsinduzierung** verfolgen, da eine vergrößerte Erwerbsbevölkerung im Allgemeinen einen Produktivitätsanstieg bewirkt. Zweitens kann Erwerbsmigration **demografisch** motiviert sein und langfristig absehbaren Veränderungen des Erwerbspersonenpotenzials aufgrund verringerter Geburtenraten entgegenwirken. Drittens kann Erwerbsmigration eine Reaktion auf einen kurz- oder mittelfristigen **Mangel an Arbeitskräften** darstellen, der wiederum auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen sein kann (vgl. Ochel, 2001, S. 48). Zum einen können dem Arbeitsmarkt Arbeitskräfte durch den Ruhestandseintritt großer Alterskohorten entzogen werden. In diesem Fall ist der Arbeitskräftemangel demografisch bedingt, sodass sich die demografische Motivation einer Förderung der Erwerbsmigration mit der Motivation durch mangelnde Arbeitskräfte überschneidet. Zum anderen kann ein Arbeitskräftemangel durch eine veränderte Nachfrage nach bestimmten Arbeitskräften ausgelöst sein. Mögliche Gründe für eine Nachfrageveränderung sind Transformationsprozesse wie Digitalisierung, aber auch demografische Prozesse. So bewirkt die demografische Alterung einen Anstieg der Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegeleistungen und trägt neben der Reduktion des Arbeitsangebots auch nachfrageseitig zum Fachkräftemangel in diesem Bereich bei. Darüber hinaus kann auch ein verändertes Arbeitsangebotsverhalten zu einem Mangel an Arbeitskräften führen, indem Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit reduzieren oder sich gänzlich aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen.

#### 5.1.2 Ausrichtung am Arbeitsangebot oder an der Arbeitsnachfrage

Politische Maßnahmen zur Steuerung der Erwerbsmigration können sowohl auf das Arbeitsangebot als auch auf die Arbeitsnachfrage ausgerichtet sein. Eine angebotsseitige Ausrichtung berücksichtigt Kriterien, die sich auf die Eigenschaften und Fähigkeiten der potenziellen Immigranten beziehen, wie zum Beispiel Qualifikation, Alter oder Sprachkenntnisse. Eine solche Ausrichtung zielt darauf ab, besonders produktive Individuen zu akquirieren und ist insbesondere zur Adressierung des langfristig ausgerichteten Ziels der Wachstumsinduzierung geeignet. Eine nachfrageseitige Ausrichtung bezieht dagegen insbesondere Kriterien ein, die die Nachfrage nach der spezifischen Arbeitskraft der Immigranten im Zielland berücksichtigen. Während etwa Australien und Kanada bei der Einführung ihrer Punktesysteme hauptsächlich auf angebotsseitige Kriterien abstellten, berücksichtigen heutige Steuerungssysteme der Erwerbsmigration meist eine ausgewogene Mischung angebots- und nachfrageseitiger Komponenten (vgl. Brücker et al., 2022, S. 40).

Demografisch bedingte politische Anstrengungen zur Förderung von Erwerbsmigration können je nach Zeitpunkt angebotsseitige beziehungsweise nachfrageseitige Aspekte betonen. Um dem langfristig absehbaren Absinken des Erwerbspersonenpotenzials entgegenzuwirken, kann eine angebotsseitige Orientierung sinnvoll sein, die auf die Anwerbung (jungen) Humankapitals ausgerichtet ist, ohne spezifische Berufsgruppen zu bevorzugen. Im Fall des demografisch bedingten Fachkräftemangels wächst hingegen die Relevanz einer nachfrageseitigen Ausrichtung. Dabei ist zu beachten, dass das kurzfristige Ersetzen von Arbeitskräften dazu führen kann, dass die Chance verpasst wird, den demografischen Wandel zur

Beschleunigung von Transformationsprozessen zu nutzen. So erscheint es wenig sinnvoll, in den Ruhestand ausscheidende Bergleute unabhängig vom zukünftigen Arbeitsangebot in diesem Bereich durch Migration 1:1 zu ersetzen.

### **5.1.3 Organisationsformen und Instrumente**

#### **5.1.3.1 Marktbasierte Organisation vs. zentralisierte Organisation**

Die Migrationssteuerung lässt sich im Wesentlichen in eine zentralisierte und in eine marktbasierte Organisationsform unterteilen, denen jeweils unterschiedliche Instrumente zur Umsetzung dieser Migrationssteuerung zuzuordnen sind. Die zentralisierte Organisationsform lässt sich mithilfe von Punktesystemen und Mindestkriterien umsetzen, während Auktionen der Immigrationerlaubnis als auch Präferenzlisten Instrumente der marktbasierten Organisationsform darstellen. Diese vier prototypischen Instrumente sind teilweise kombinierbar und werden durch weitere Elemente, wie Integrations- und Unterstützungsleistungen, komplementiert.

#### **5.1.3.2 Instrumente zur zentralisierten Organisation der Steuerung**

##### **Punktesysteme**

Ein Punktesystem dient der Bewertung der Qualifikationen potenzieller Immigranten. Dieses besteht aus einem Kriterienkatalog, der beispielsweise die Faktoren Alter, Ausbildung, Sprachkenntnisse und Arbeits Erfahrung umfasst, und weist diesen Kriterien jeweils eine Gewichtung zu. In den einzelnen Kriterien werden den Migrierenden je nach Erfüllungsgrad Punkte zugewiesen, die anschließend aufsummiert werden. Die spezifische Ausgestaltung des Punktesystems kann nach Zielland variieren. Das Überschreiten einer Mindestpunktzahl kann zu einer Immigrationerlaubnis führen, sofern die Immigration nicht an eine Immigrationquote beziehungsweise an bestimmte Immigrationkontingente geknüpft ist. Der Vorteil dieses Instruments einer zentralisierten Organisationsform der Migrationssteuerung liegt in der einfachen Anwendbarkeit und der Zielgenauigkeit der Auswahl der Migrierenden. Darüber hinaus wird hinsichtlich der Auswahl der Migrierenden und der zu erfüllenden Kriterien Transparenz gewährleistet. Von Nachteil ist, dass nur Kriterien bewertet werden können, die sich messen lassen. Die Nachteile des Punktesystems liegen unter anderem darin begründet, dass der Zeitaufwand zur Bewertung potenzieller Immigranten sehr hoch ist. Darüber hinaus ist dieses System nicht flexibel genug, um auf kurzfristige Veränderungen der Volkswirtschaft und des Arbeitsmarktes zu reagieren und die erforderlichen Kriterien in das Punktesystem zu integrieren (vgl. Ochel, 2001, S. 48; Tani, 2014; Brücker et al., 2022).

##### **Mindestkriterien**

In Systemen mit Mindestkriterien wird die Erteilung einer Immigrationerlaubnis auf die Erfüllung bestimmter Mindestanforderungen reduziert. Je nach Zielland kann die Erteilung der Immigrationerlaubnis jedoch an eine bestimmte Immigrationquote oder an ein Kontingent geknüpft sein. Die Mindestkriterien umfassen beispielsweise eine verbindliche Arbeitsplatzzusage, ein bestimmtes Ausbildungsniveau und setzen ein Gehalt oberhalb einer Mindestschwelle voraus. Der Vorteil dieses Instruments einer zentralen Organisationsform liegt für die durchführende Institution in einer effizient umsetzbaren Migrationssteuerung. Der Nachteil für potenzielle Immigranten besteht jedoch darin, dass sich, wie in einem Punktesystem, Schwächen in bestimmten Bereichen nicht durch Stärken in anderen Bereichen ausgleichen lassen. Die notwendige gleichzeitige Erfüllung mehrerer Mindestkriterien kann daher, je nach Ausgestaltung der Mindestkriterien, eine restriktivere Form der Migrationssteuerung darstellen (Brücker et al., 2022).



### 5.1.3.3 Instrumente zur marktbasierten Organisation der Steuerung

#### **Präferenzlisten**

Dieses Instrument einer marktbasierten Organisation der Migrationssteuerung sieht vor, die Anforderungen an potenzielle Immigranten nach vordefinierten Kategorien, wie beispielsweise Bildung, Arbeitsfähigkeit und familiäre Situation, zu ordnen. Diese Präferenzlisten legen damit die Reihenfolge und Priorität der Vergabe der Einwanderungserlaubnis fest. Erfüllen potenzielle Immigranten die Kriterien, die in der jeweiligen Kategorie festgehalten sind, wird die Einwanderung zugelassen. Dies setzt wiederum voraus, dass ein möglicherweise gegebenes Kontingent nicht bereits ausgeschöpft wurde. Im Kriterium der Arbeitsfähigkeit, wie es in den USA Anwendung findet, spiegelt sich die marktbasierte Organisationsform der Präferenzlisten wider. Demnach nimmt ein potenzieller Arbeitgeber eine zentrale Rolle bei der Vergabe einer Einwanderungserlaubnis ein. Dieser kann eine Einwanderungserlaubnis beantragen, um ausländische Arbeitskräfte mit gewünschten Fähigkeiten anzuwerben, sofern keine geeigneten inländischen Arbeitskräfte gefunden werden können. Die zentrale Bestimmung von Obergrenzen für die Vergabe einer Einwanderungserlaubnis beziehungsweise die zentrale Bestimmung der Kriterien der Präferenzlisten führt dazu, dass Präferenzlisten damit kein rein marktbasiertes Instrument darstellen. Im Hinblick auf die USA steht die Marktbasierung dieses Instruments jedoch im Vordergrund (U.S. Department of State – Bureau of consular affairs, 2023).

#### **Auktionen**

Auktionen stellen eine alternative Selektionsmethode zu Prioritätenlisten bei der Migrationssteuerung dar, sodass das Recht zur Einwanderung verkauft beziehungsweise versteigert werden könnte. Dieses Instrument einer marktbasierten Organisationsform findet bislang zwar in keiner Volkswirtschaft Anwendung, könnte jedoch in Form von Einwanderungsgebühren oder Einwanderungssteuern umgesetzt werden. Eine solche Ausgestaltung würde es ermöglichen, die Einwanderung in Form eines Preismechanismus an die demografischen und ökonomischen Gegebenheiten einer Volkswirtschaft zu koppeln und Migrierenden den Bedarf an bestimmten Fähigkeiten in Form eines Preises zu signalisieren. Darüber hinaus würden die administrativen Aufwendungen für dieses System durch die Implementierung eines entsprechenden Preismechanismus bei der Auswahl der Migrierenden reduziert und es würden nur diejenigen Migrierenden ausgewählt, die bereit sind, einen von der Regierung festgelegten Preis zu zahlen. Vorstellbar ist zudem, dass die Rechte der Einwanderung von inländischen Unternehmen gekauft werden könnten, die ausländische Arbeitskräfte beschäftigen wollen. Damit würde umgesetzt, dass die Einreiseerlaubnis an Migrierende ausgestellt wird, die für die Unternehmen von großem unternehmerischem und produktivem Nutzen wären. Die Umsetzung über den Preismechanismus bedeutet jedoch auch, dass es einer Regierung nicht möglich ist, die Priorisierung der Fähigkeiten der Migrierenden zu steuern und damit eine Unsicherheit über die Auswahl der Migrierenden einhergeht (vgl. Ochel, 2001; Orrenius und Zavodny, 2020).

## **5.2 Steuerung von Erwerbsmigration im internationalen Vergleich**

Etwa zwei Drittel der weltweiten qualifizierten Migration entfallen auf Kanada, Australien und die USA. Diese Länder verfügen über umfangreiche Migrationssteuerungssysteme, die verschiedene Programme für dauerhafte und temporäre Erwerbsmigration sowie familiär und humanitär begründete Migration umfassen. Im Folgenden werden die wichtigsten Programme zur Steuerung der dauerhaften Erwerbsmigration dem deutschen Programm gegenübergestellt. Bei den verglichenen Programmen handelt es sich um das kanadische Federal-Skilled-Worker-Programm im Rahmen des zentralen Express-Entry-Programms, das

australische Skilled-Independent-Visa-Programm, das US-amerikanische Green-Card-Programm sowie das deutsche Blue-Card-Programm. Tabelle 7 bietet einen Überblick über die im Vergleich berücksichtigten Kriterien.

Ein zentrales Unterscheidungskriterium zwischen den Migrationssteuerungssystemen besteht in der **Begrenzung der Zuwanderung**. In Kanada wird innerhalb des Express-Entry-Systems keine Untergliederung des Zuwanderungskontingents vorgenommen. Das australische Skilled-Independent-Visa-Programm unterscheidet dagegen im Sinne einer Orientierung an der Arbeitsnachfrage Kontingente nach einzelnen Berufsgruppen. In den USA bezieht sich die Begrenzung der Erwerbszuwanderungszahlen im Green-Card-Programm sowohl auf die Leistungsniveaus als auch auf die Herkunftsländer. Die **praktische Ausgestaltung** des deutschen Blue-Card-Systems kennt dagegen keine Begrenzung der entsprechenden Erwerbszuwanderung. Wer die Mindestkriterien des Blue-Card-Systems erfüllt, kann die Aufenthaltsgenehmigung beantragen. Auch das kanadische und das australische System zur Erwerbsmigrationssteuerung beinhalten explizite Mindestkriterien für die Aufnahme des Zuwanderungsverfahrens, die dem eigentlichen Auswahlverfahren im Rahmen des jeweiligen Punktesystems vorgelagert sind. In den USA ist die Unterstützung des Arbeitgebers de facto ein Mindestkriterium der Erwerbsmigration im Green-Card-Programm, da diese das zentrale Element der marktbasieren Nachfrageorientierung der US-amerikanischen Erwerbszuwanderungssteuerung darstellt. Die Angebotsorientierung wird im Green-Card-Programm dagegen zentralisiert sichergestellt, indem Kriterien für die Zulassung in die fünf Kategorien der Erwerbsmigration regierungsseitig festgelegt werden.<sup>17</sup> Die Kriterien dieser Präferenzenlisten stellen je nach Auslegung ebenfalls Mindestkriterien dar, da sie hinsichtlich ihrer Bedeutung keine explizite Gewichtung erfahren, wie sie in den Punktesystemen von Australien und Kanada stattfindet. Das kanadische Punktesystem legt traditionell eine hohe Gewichtung auf allgemeine, nicht arbeitsmarktspezifische Eigenschaften, die auf eine Bewertung des Humankapitals abzielen (vgl. Koslowski, 2014, S. 27). Dies stellt eine tendenziell langfristig ausgerichtete arbeitsangebotsorientierte Herangehensweise dar. Das australische System ist dagegen stärker nachfrageorientiert, indem die Gewichtung der Kriterien innerhalb des Punktesystems in Zusammenarbeit mit Industrie und Arbeitgebern erfolgt (vgl. Koslowski, 2014, S. 27).<sup>18</sup>

Tabelle 7: Internationaler Vergleich der Systeme zur Steuerung der Erwerbsmigration

Kategorie	Land			
	Australien	Kanada	USA	Deutschland
<b>Organisation- form</b>	zentralisiert mit dezentralisierten Elementen	zentralisiert mit dezentralisierten Elementen	marktbasieren	zentralisiert
<b>Praktische Ausgestaltung</b>	Punktesystem	Punktesystem	Präferenzenlisten	Mindestkriterien
<b>Kontingente (Begrenzung)</b>	Ja (Berufsgruppen)	Ja	Ja (Kategorien, Herkunftsland)	Nein

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Vergleich der Migrationssteuerungssysteme in den USA, Australien und Kanada bietet sich nicht zuletzt aufgrund der kulturgeschichtlichen Gemeinsamkeiten an (vgl. Chand und Tung, 2019, S. 334). Neben ihrer kolonialen Vergangenheit weisen sie insbesondere die Gemeinsamkeit der englischen Sprache auf. Das stellt einen zentralen Unterschied zwischen Deutschland und diesen drei Ländern dar, der im internationalen Vergleich einen migrationspolitischen Wettbewerbsnachteil für Deutschland darstellt. Zum einen sind Kenntnisse der deutschen Sprache unter potenziellen Immigranten weniger verbreitet als englische Sprachkenntnisse. Und zum anderen ist die Attraktivität des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse aufgrund der geringen Zahl deutschsprachiger Einwanderungsländer vergleichsweise unattraktiv. Die eingeschränkte Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte zeigt sich unter anderem daran, dass das deutsche Blue-Card-Programm als einziges der betrachteten Programme keine Begrenzung der Zuwanderungszahl vorsieht. Darüber hinaus zeigt die Betrachtung des Migrationsaufkommens der drei wichtigsten Migrationstypen – der Erwerbsmigration, der familiären Migration und der humanitären Migration – in Tabelle 8 auf, dass die Bedeutung der Erwerbsmigration in Deutschland vergleichsweise gering ist. In Australien und Kanada ist der Anteil der Erwerbsmigration an den drei Migrationstypen mit Werten von 49,3 bzw. 45,1 Prozent höher als in Deutschland, wo lediglich 21,2 Prozent der Erwerbsmigration zugeordnet werden. Im Vergleich mit Australien zeigt sich bei vergleichbarer Gesamtmigration die unterschiedliche Ausrichtung der beiden Migrationssteuerungssysteme. Im Inselstaat Australien, der sich gegen humanitär begründete Migration vergleichsweise stark abschottet, sind die Anteile der humanitär begründeten Migration und der Erwerbsmigration fast spiegelbildlich zu jenen im geografisch und politisch weit weniger abgeschotteten Deutschland. Hinsichtlich zukünftiger Anstrengungen zur Anwerbung von (hoch-)qualifizierten Migrierenden ist die Attraktivität des Standortes nicht nur hinsichtlich der Sprache von zentraler Bedeutung. Die derzeitige, in ihrer Generosität nicht nachhaltige Ausgestaltung des deutschen Sozialversicherungssystems und die damit einhergehenden zukünftig zu erwartenden Abgabenerhöhungen, sind der Attraktivität des Standortes insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte schwerlich zuträglich. Bei hohen Ansprüchen an die Qualifikation der potenziellen Immigranten ist es fragwürdig, ob die Zahl der Erwerbsmigrierenden je Einwohner in Deutschland auf den australischen Wert angehoben werden könnte. Hinsichtlich des Anteils (qualifizierter) Erwerbsmigration an der Migration bestünde die größte Herausforderung in Deutschland wohl auf ethischer Ebene. Dies wirft zwei Fragen auf: Wie viel fiskalische Ausrichtung des Migrationssystems sich die Gesellschaft ethisch leisten will und wie viel ethische Ausrichtung sie sich fiskalisch leisten kann.

Tabelle 8: Fallzahlen je Migrationstyp im internationalen Vergleich im Jahr 2019

Land	Erwerbsmigra- tion je 1 Mio. Einwohner	Familiäre Migration je 1 Mio. Einwohner	Humanitäre Migration je 1 Mio. Einwohner	Insgesamt
<b>Australien</b>	<b>1.473</b> (49,3 %)	<b>917</b> (30,7 %)	<b>596</b> (19,9 %)	<b>2.986</b> (100 %)
<b>Deutschland*</b>	<b>772</b> (21,2 %)	<b>1.161</b> (31,9 %)	<b>1.713</b> (47,0 %)	<b>3.646</b> (100 %)
<b>Kanada</b>	<b>5.201</b> (45,1 %)	<b>2.556</b> (22,2 %)	<b>3.769</b> (32,7 %)	<b>11.526</b> (100 %)
<b>USA</b>	<b>425</b> (14,6 %)	<b>2.163</b> (74,2 %)	<b>326</b> (11,2 %)	<b>2.913</b> (100 %)

\* Für Deutschland ist aufgrund der Datenverfügbarkeit nicht ausschließlich die permanente Migration berücksichtigt.

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis des Australian Bureau of Statistics (2023a), Australian Bureau of Statistics (2023b), BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023), Homeland Security (2023), Government of Canada (2023), Statistics Canada (2023), Statistisches Bundesamt (2020b), United States Census Bureau (2023).

---

## 6 Zusammenfassung

In ihrer derzeitigen Form stellt die Zuwanderung in Deutschland einen fiskalischen Kostenfaktor dar. Insgesamt beträgt der Barwert der negativen fiskalischen Dividende der zukünftigen Migration 136 Prozent des BIP. Zwar birgt die Altersstruktur der Migrierenden eine demografische Verjüngungsdividende, allerdings führt diese nur bei extrem erhöhter Qualifikationsstruktur zu einer leicht positiven Dividende. Im unrealistisch optimistischen Fall, in dem unterstellt wird, dass die geleisteten Abgaben und bezogenen Leistungen der Migrierenden unverzüglich – also gänzlich ohne Integrationsphase – jenen der Bevölkerung mit deutscher Staatsbürgerschaft entsprächen, beliefe sich die fiskalische Dividende der Migration auf 41 Prozent des BIP.

Migrationssteuerungsmaßnahmen können auf zwei verschiedene Weisen Veränderungen der fiskalischen Dividende der Migration bewirken. Einerseits durch eine Veränderung der Qualifikationsstruktur der bestehenden Migration und andererseits durch die Förderung zusätzlicher Migration. Eine Veränderung der deutschen Migrationspolitik, die bewirken würde, dass die Hälfte der zukünftigen Migrierenden in qualifizierten Arbeitskräften mit deutschem Abgabenleistungsniveau und überwiegend deutschem Leistungsbezugsniveau bestünde, führt im mittleren Szenario zu einer Reduktion der Nachhaltigkeitslücke um 58 Prozent des BIP und einer Erhöhung der fiskalischen Dividende im gleichen Umfang. Die Anwerbung von durchschnittlich über 100.000 entsprechenden Arbeitskräften im Alter bis 35 Jahre hat ebenfalls einen positiven fiskalischen Effekt in der Größenordnung von 36 Prozent des BIP. Insgesamt verbleibt jedoch in beiden Fällen die fiskalische Dividende der Migration negativ und beläuft sich auf 78 beziehungsweise 100 Prozent des BIP. Die Kombination einer Anhebung der Qualifikationsstruktur von 50 Prozent der Migrierenden mit diesen Anhebungsmaßnahmen hätte dagegen im sehr erfolgreichen Fall einen positiven fiskalischen Effekt von 157 Prozent des BIP, der die negative fiskalische Dividende mehr als kompensieren und für eine positive fiskalische Dividende der Migration in Höhe von 21 Prozent des BIP sorgen würde. Dieser Fall ist allerdings als unrealistisch-optimistisch einzustufen.

Im Regelfall erhöht die Migration die fiskalische Nachhaltigkeitslücke in Deutschland. Selbst im unrealistisch-optimistischen Fall einer positiven fiskalischen Dividende der Migration verbliebe eine Nachhaltigkeitslücke von 441 Prozent des BIP. Migrationspolitische Maßnahmen haben zwar das Potenzial, die Auswirkungen des demografischen Wandels kurz- und mittelfristig zu dämpfen, stellen aber auch unter extrem optimistischen Annahmen keinen Ersatz für eine Reduzierung des Leistungsniveaus und/oder eine Erhöhung der Abgabenbelastung dar.

---

## Endnoten

- 1 Die Projektion des Erwerbspersonenpotenzials basiert neben der Bevölkerungsprojektion auf der Fortschreibung der Projektion der Erwerbsquoten anhand der Kohorten-Komponenten-Methode, wie sie von Keese (2007) beschrieben wird.
- 2 Die Erläuterung der Indikatoren der Generationenbilanzierung erfolgt in Abschnitt 3.1.3.
- 3 In der vorliegenden Arbeit basieren diese Werte auf dem öffentlichen Gesamthaushalt der Jahre 2020 und 2021 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2022b).
- 4 Diese Daten stammen hauptsächlich aus den Quellen des Statistischen Bundesamtes (2020a) und des DIW (2022).
- 5 Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 162. Steuerschätzung aus dem Mai 2022 für den Zeitraum 2022 bis 2026 (Bundesministerium der Finanzen 2022) sowie der Gemeinschaftsdiagnose 2022 ein.
- 6 Siehe hierzu die Erläuterungen in Abschnitt 2.2.
- 7 Die deutschen Lohnprofile von Brell et al. (2020) weisen nach vier Jahren einen Hochpunkt auf, der unter anderem auf eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung überdurchschnittlich qualifizierter Einwanderer in diesem Zeitraum begründet liegen könnte.
- 8 Das Absinken des Lohnniveaus in den folgenden Jahren könnte unter anderem auf eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung überdurchschnittlich gut qualifizierter Einwanderer innerhalb der ersten vier Jahre nach der Einwanderung begründet liegen.
- 9 Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, das heißt Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator *notwendige Ausgabensenkung*.
- 10 Die Höhe der altersspezifischen Ausgaben und Einnahmen pro Kopf (Pro-Kopf-Zahlungen) bestimmen gemeinsam mit der Bevölkerungsstruktur die fiskalische Nachhaltigkeit. Eine methodische Erläuterung findet sich in Abschnitt 3.1.1.2.
- 11 Bei der Betrachtung der fiskalischen Dividende der Migration anhand der Szenarien mit und ohne zukünftige Migration ist zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke in ihrer unbereinigten Form das Potenzial zukünftiger Beitrags- und Steuersatzanpassungen unberücksichtigt lässt (zum methodischen Hintergrund der Bereinigung siehe Abschnitt 3.1.3.). Bei Berücksichtigung dieses Potenzials beträgt die negative fiskalische Dividende der zukünftigen Migration lediglich 56,2 Prozent des BIP. Die potenzielle fiskalische Dividende für den Fall der First-Best-Migration liegt dagegen bei 121,1 Prozent des BIP.

- 12 Das Qualifikationsniveau wird getrennt vom Ausbildungsniveau modelliert (siehe Abschnitt 3.1.2.2).
- 13 Das Konsum- und Leistungsbezugsverhalten wird auf einer Skala von 0 (ausländisch) bis 100 Prozent (inländisch) modelliert (siehe Abschnitt 3.1.2).
- 14 Zu den demografischen Annahmen siehe Abschnitt 2.
- 15 Die zusätzliche Migration birgt neben dem Qualifikationseffekt einen demografischen Effekt, da die Anzahl der Personen, unter denen die zukünftigen Defizite aufgeteilt werden können, sich erhöht. Siehe hierzu auch die Erläuterungen zur Bereinigung der Nachhaltigkeitslücke in Abschnitt 3.1.3.
- 16 Dabei ist zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke im Szenario ohne zukünftige Migration in der nicht demografiebereinigten Form nur eingeschränkt mit den Nachhaltigkeitslücken der sonstigen Szenarien vergleichbar ist, da diese nicht auf der gleichen zukünftigen Bevölkerungszahl basieren. Neben dem negativen strukturellen Effekt hat die zukünftige Migration einen positiven, demografischen Effekt (vgl. Hagist et al. 2011). Im Falle zukünftiger Abgabenerhöhungen würde durch die zusätzlichen Schultern dieser zukünftigen Migrierenden die zusätzliche Abgabenbelastung für den Einzelnen geringer. Siehe hierzu auch die Erläuterungen zur bereinigten Nachhaltigkeitslücke in Abschnitt 3.1.3.
- 17 Die ersten drei Kategorien sind darauf ausgerichtet, qualifizierten Arbeitskräften mit unterschiedlichem Leistungsniveau den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die beiden verbleibenden Kategorien ermöglichen Personen mit besonderen Eigenschaften ohne direkten Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit sowie ausländischen Investoren die Einwanderung (USCIS, 2022).
- 18 Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, ohne Evaluierung durch das Punktesystem in Australien einzuwandern, wenn der Kandidat von einem Arbeitgeber nominiert wurde.

---

## Literaturverzeichnis

- Auerbach, Alan J., Gokhale, Jagadeesh; Kotlikoff, Laurence J. (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. In: *Tax Policy and the Economy* 5, S. 5–110.
- Auerbach, Alan J., Gokhale, Jagadeesh; Kotlikoff, Laurence J. (1992): Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving 94 (2), S. 303–318.
- Auerbach, Alan J., Gokhale, Jagadeesh; Kotlikoff, Laurence J. (1994): Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. In: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), S. 73–94. DOI: 10.1257/jep.8.1.73.
- Auerbach, Alan J.; Oreopoulos, Philip (1999): Generational Accounting and Immigration in the United States. In: *NBER Working Paper*, Artikel w7041.
- Australian Bureau of Statistics (2023b): Migration, Australia, 2018-19 financial year, zuletzt aktualisiert am 15.03.2023, zuletzt geprüft am 15.03.2023.
- Australian Bureau of Statistics (2023a): National, state and territory population, December 2019, zuletzt aktualisiert am 15.03.2023, zuletzt geprüft am 15.03.2023.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023): Migration – Migrationsbericht 2020. Online verfügbar unter <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2020.html?nn=283568>, zuletzt aktualisiert am 12.01.2023, zuletzt geprüft am 15.03.2023.
- Battisti, Michele; Felbermayr, Gabriel; Poutvaara, Panu (2015): Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. In: *ifo Schnelldienst* 68 (22).
- Bonin, H. (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004 (2444). Online verfügbar unter [https://www.researchgate.net/publication/5136759\\_Der\\_Finanzierungsbeitrag\\_der\\_Auslander\\_zu\\_den\\_deutschen\\_Staatsfinanzen\\_Eine\\_Bilanz\\_fur\\_2004](https://www.researchgate.net/publication/5136759_Der_Finanzierungsbeitrag_der_Auslander_zu_den_deutschen_Staatsfinanzen_Eine_Bilanz_fur_2004).
- Bonin, Holger (2015): Langfristige fiskalische Erträge künftiger Zuwanderung nach Deutschland. In: *Wirtschaftsdienst* 95 (4), S. 262–268. DOI: 10.1007/s10273-015-1816-9.
- Bonin, Holger; Raffelhüschen, Bernd; Walliser, Jan (2000): Can Immigration Alleviate the Demographic Burden? In: *FA* 57 (1), S. 1. DOI: 10.1628/0015221014006233.
- Brell, Courtney; Dustmann, Christian; Preston, Ian (2020): The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. In: *Journal of Economic Perspectives* 34 (1), S. 94–121. DOI: 10.1257/jep.34.1.94.
- Brücker, Herbert; Adunts, Davit; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Arbeitspapier, 03/2022). Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/handle/10419/266412>.



Bundesministerium der Finanzen (2022): Ergebnisse Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, BMF-Monatsbericht Juni 2022. Hrsg. v. Bundesministerium der Finanzen. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-ergebnisse-steuerschaetzung-mai-2022.html>.

Chand, Masud; Tung, Rosalie L. (2019): Skilled immigration to fill talent gaps: A comparison of the immigration policies of the United States, Canada, and Australia. In: *J Int Bus Policy* 2 (4), S. 333–355. DOI: 10.1057/s42214-019-00039-4.

Deutsche Bundesregierung (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

DIW (2022): Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Version 37, Daten der Jahre 1984–2020. Hrsg. v. DIW. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Gemeinschaftsdiagnose (2022): Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Dienstleistungsauftrag Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Hrsg. v. Gemeinschaftsdiagnose. Berlin.

Government of Canada (2023): #ImmigrationMatters: Canada's immigration system – Canada.ca. Online verfügbar unter <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/immigration-matters/system.html>, zuletzt aktualisiert am 17.02.2023, zuletzt geprüft am 17.02.2023.

Hagist, Christian; Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd (2011): Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 60 (1), S. 24–47. DOI: 10.1515/zfw-2011-0103.

Homeland Security (2023): Legal Immigration and Adjustment of Status Report Quarterly Data | Homeland Security. Legal Immigration and Adjustment of Status Report Data Tables: FY 2019 (Quarterly). Online verfügbar unter <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/special-reports/legal-immigration/year-end>, zuletzt aktualisiert am 15.03.2023, zuletzt geprüft am 15.03.2023.

Keese, M. (2007): A method for calculating the average effective age of retirement. OECD. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/3/0/>, zuletzt geprüft am 20.03.2023.

Koslowski, Rey (2014): Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. In: *International Migration* 52 (3), S. 26–39. DOI: 10.1111/imig.12136.

Ochel, Wolfgang (2001): Selective immigration policies: point system versus auction model. In: *CESifo Forum* 2 (2), S. 48–52. Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/166084/1/cesifo-forum-v02-y2001-i2-p48-52.pdf>.

Orrenius, Pia M.; Zavodny, M. (2020): An Auctions Approach to Immigration Policy. In: *IZA Policy Paper* (151).

Raffelhüschen, Bernd; Manthei, Gerrit (2018): Migration and Long-Term Fiscal Sustainability in Welfare Europe: A Case Study. In: *FA* 74 (4), S. 446. DOI: 10.1628/fa-2018-0014.

Statistics Canada (2023): Population estimates, quarterly. Online verfügbar unter <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000901&cubeTimeFrame.startMonth=10&cubeTimeFrame.startYear=2019&cubeTimeFrame.endMonth=10&cubeTimeFrame.endYear=2019&referencePeriods=20191001%2C20191001>, zuletzt geprüft am 15.03.2023.

Statistisches Bundesamt (2020a): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe EVS 2018. Hrsg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Online verfügbar unter Einkommens- und Verbrauchsstichprobe EVS.

Statistisches Bundesamt (2020b): Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2019 auf 83,2 Millionen gestiegen. Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20\\_223\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_223_12411.html), zuletzt aktualisiert am 19.06.2020, zuletzt geprüft am 15.03.2023.

Statistisches Bundesamt (2022a): Bevölkerungsvorausberechnung – 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse. Hrsg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html>.

Statistisches Bundesamt (2022b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2021 (Rechenstand: Mai 2022), Fachserie 18, Reihe 1.4. Hrsg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022c): Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 2021 nach Einzelaltersjahren und Geschlecht. Hrsg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Tani, Massimiliano (2014): Using a point system for selecting immigrants. In: *IZA World of Labor*. DOI: 10.15185/izawol.24.

U.S. Department of State – Bureau of consular affairs (2023): Employment-Based Immigrant Visas. Online verfügbar unter <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/employment-based-immigrant-visas.html>, zuletzt geprüft am 22.03.2023.

United States Census Bureau (2023): Population Estimates Continue to Show the Nation's Growth Is Slowing. <https://census.gov>. Online verfügbar unter <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2019/popest-nation.html>, zuletzt aktualisiert am 15.03.2023, zuletzt geprüft am 15.03.2023.

USCIS (2022): Green Card for Employment-Based Immigrants | USCIS. Online verfügbar unter <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-employment-based-immigrants>, zuletzt aktualisiert am 31.10.2022, zuletzt geprüft am 22.03.2023.

## Über die Autoren

**Prof. Bernd Raffelhüschen** ist Professor für Finanzwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge. Bis 2019 war er darüber hinaus Prof. II an der Universität Bergen, Norwegen. Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte und habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Forschungsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Neben seiner Mitwirkung an internationalen Forschungsprojekten ist er seit über 20 Jahre prägend an der sozialpolitischen Debatte beteiligt – beispielsweise als Mitglied der Rürup-Kommission sowie der Kommission Steuergesetzbuch und als Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft.

**Dr. Stefan Seuffert** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und der Universität Göteborg. Unter der Betreuung von Prof. Bernd Raffelhüschen schloss er 2022 seine Dissertation zum Thema „Anwartschaftsbasierte Projektion der GRV in der Generationenbilanzierung“ ab. Seit dem Frühjahr 2022 forscht er als Habilitand zu den Themen fiskalische Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit mit den Schwerpunkten Alterssicherung und Migration.

**Florian Wimmesberger** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, der Universität Carlos III Madrid sowie der Universität Stockholm. Derzeit verfasst er unter der Betreuung von Prof. Bernd Raffelhüschen seine Dissertation im Themenbereich der fiskalischen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit mit den Schwerpunkten Gesundheit, Pflege und Migration.

## Impressum

### Kontakt

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Hauptabteilung Analyse und Beratung  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
GesellschaftlicherZusammenhalt@kas.de

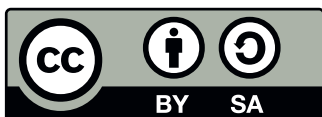
Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2023, Berlin

Gestaltung und Satz: Kaluza + Schmid Studio GmbH

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-98574-155-7

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>)

