

Nr. 103
September 2008

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz

Update 2008: Migration und Nachhaltigkeit

Bernd Raffelhüschen

Christian Hagist

Stefan Moog

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60

D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0

Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

„Glück gehabt“ – mit diesen Worten könnte man die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre seit Bestehen der Großen Koalition beschreiben. Erfreuliches Wirtschaftswachstum, sinkende Arbeitslosenzahlen und Rückgang der Neuverschuldung – ohne selbst viel dazu beigetragen zu haben, konnte sich die Bundesregierung bislang im konjunkturellen Aufschwung sonnen.

Doch diese Entwicklung ist trügerisch. Wir neigen dazu, positive Entwicklungen als Trend mehr oder wenig linear in die Zukunft fortzuschreiben, egal ob es sich dabei um das erwartete Wirtschaftswachstum oder das Steueraufkommen handelt. Politiker sind da keine Ausnahme. Gemeinhin – und auf Dauer – kommt es dabei jedoch zu Fehleinschätzungen. Wird man dann von der Realität eingeholt, ist das böse Erwachen um so schmerzhafter.

Um dem entgegenzuwirken und mit falschen Hoffnungen aufzuräumen, veröffentlicht die Stiftung Marktwirtschaft nun zum dritten Mal nach 2006 und 2007 eine aktuelle Generationenbilanz. Sie dient als Indikator für eine fiskalisch nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik. Auch wenn wir uns in den letzten beiden Jahren konjunkturell annähernd „in der besten aller Welten“ befanden, kann die derzeitige Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht als nachhaltig bezeichnet werden. Selbst bei hohem Wirtschaftswachstum verschieben wir vor allem in den umlage-

finanzierten Sozialversicherungen fiskalische Lasten in beträchtlichem Umfang auf zukünftige Generationen. Mittlerweile handelt es sich dabei um mehr als das zweieinhalbfache der offiziell ausgewiesenen Staatsschuld. Ein ehrbarer Kaufmann müsste Konkurs anmelden. Weitere strukturelle Reformen sind daher unvermeidlich, wenn wir die Funktionsfähigkeit dieser Systeme auf Dauer erhalten wollen.

Ein Instrument, das den Reformbedarf zwar nicht beseitigen, aber zumindest abmildern könnte, ist eine **modifizierte Zuwanderungspolitik**. Zuwanderung kann ein scharfes Schwert im Kampf für mehr Nachhaltigkeit sein und – wie die neuen Zahlen zeigen – sogar schärfer als die von Einigen propagierte Erhöhung der Geburtenzahlen in Deutschland. Eine unter Nachhaltigkeitsaspekten erfolgreiche Zuwanderungspolitik setzt allerdings zwei Bedingungen voraus: Zum einen muss die ökonomische Integration der Zuwanderer und ihrer Nachkommen im Durchschnitt deutlich besser als

in der Vergangenheit gelingen. Zum anderen muss auch bereits im Auswahlprozess stärker auf das Qualifikationsniveau der Zuwanderer geachtet werden. Wir sollten diesbezüglich unsere Scheuklappen ablegen und uns ein Beispiel an anderen Ländern nehmen.

Der informedia-Stiftung danken wir für die Förderung dieser Publikation.

| Inhalt | | |
|--------|---|----|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Die Generationenbilanz | 6 |
| | 2.1 Die Ergebnisse der gesamtstaatlichen Betrachtung | 6 |
| | 2.2 Ein fiskalischer Vergleich mit dem Vorjahr | 7 |
| | 2.3 Die Politikfelder und ihre Reformmaßnahmen im Einzelnen | 8 |
| 3 | Perspektiven der Zuwanderung | 11 |
| | 3.1 Altersstruktur und Nettozahlungsprofil der Zuwanderer | 12 |
| | 3.2 Die fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung | 14 |
| | 3.3 Fertilität statt Migration? | 15 |
| | 3.4 Integration und Qualifikation | 17 |
| 4 | Fazit | 20 |
| 5 | Anhang | 21 |
| 6 | Executive Summary | 28 |



Prof. Dr. Michael Eilfort



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Die Autoren danken Tobias Benz, Emily Dang, Oliver Ehrentraut, Jasmin Häcker, Tobias Hackmann, Matthias Heidler, Pascal Krimmer, Christoph Müller, Jörg Schoder und Olaf Weddige für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen. Für alle bleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

1 Einleitung

In seinem Jahresgutachten 2007/08 bescheinigt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) den Strukturreformen der vergangenen Jahre erstmals eine mess- und für die Bevölkerung spürbare „Reformdividende“. Die seit 2006 angesprungene Konjunktur hat die Haushalts-situation erheblich verbessert und Handlungsspielräume eröffnet. Zu Recht mahnt der Titel des Jahresgutachtens „Das Erreichte nicht verspielen“ aber auch, dass nur die konsequente Weiterführung der Konsolidierungs- und Reformbemühungen langfristigen Erfolg verspricht. Mit der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und der Aussetzung des Riesterfaktors wurde bereits ein Richtungswechsel weg von der Agenda 2010 vollzogen, der seine Fortsetzung unter anderem in der Weiterführung der Altersteilzeitregelung finden könnte. Gleichzeitig zeigt die Diskussion um die Pendlerpauschale und den Bundeshaushalt 2009, dass die entspannte Haushaltslage auch neue Begehrlichkeiten der Ressortminister sowie in den Parteien weckt.

Angesichts steigender Beitrags- und Steuereinnahmen mögen die durch diesen Richtungswechsel bedingten Mehrausgaben derzeit fiskalisch verkraftbar sein. Problematisch ist die eingeschlagene Richtung allerdings hinsichtlich ihrer Signalwirkung für die Zukunft, da sie die langfristigen Konsequenzen staatlichen Handelns vernachlässigt. So wenig kurzfristige und konjunkturell bedingte Haushaltsdefizite als bedenklich für die langfristige Tragfähigkeit anzusehen sind, so wenig kann auf der anderen Seite aus einem konjunkturell bedingten Haushaltsüberschuss ein dauerhafter fiskalischer Handlungsspielraum abgeleitet werden. Denn erst wenn Haushaltsüberschüsse struktureller Natur sind und damit über den Konjunkturzyklus hinweg erwirtschaftet werden, kann von einem fiskalischen Handlungsspielraum gesprochen werden. Genau aus diesem Grund sollten die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen der Gegenwart dazu genutzt werden, die begonnene Haushaltskonsolidierung wie auch die mit der Agenda 2010 initiierten Strukturreformen weiter voranzutreiben.

Besonders gilt es, die demografischen Herausforderungen in den Sozialversicherungen anzugehen und die Struktur der Staatsausgaben weg von den konsumtiven hin zu Ausgaben mit investivem Charakter (insbesondere Bildung) zu verschieben. Nur auf diesem Weg kann der konjunkturell bedingte fiskalische Handlungsspiel-

raum zu einem dauerhaften werden und damit eine über die kurzfristig erzielten Überschüsse hinausgehende langfristige „Dividende“ erzielt werden.

Ein ehrbarer Staat, der auf das langfristige Wohl seiner Bürger bedacht ist, sollte die fiskalische Situation deshalb nicht nur allein anhand der aktuellen Haushaltslage beurteilen, sondern vielmehr die langfristigen Konsequenzen seines Handelns berücksichtigen. Mit dieser Zielsetzung haben die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg vor zwei Jahren eine fortlaufende Dokumentation der langfristigen Tragfähigkeit der aktuellen Fiskalpolitik initiiert.

Die vorliegende Studie stellt die nunmehr zweite planmäßige Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Generationenbilanzierung“ dar. Sie gibt Auskunft, welche Erfolge die Große Koalition im vergangenen Jahr im Hinblick auf eine nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik erreicht hat, und zeigt, wo nach wie vor Handlungsbedarf besteht. Dabei sind bei der Interpretation der diesjährigen Ergebnisse zwei Dinge zu beachten. Zum einen wurden für die im Folgenden vorgestellten Berechnungen die fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung berücksichtigt. Zum anderen wird durch die Berücksichtigung vorläufiger Wirtschaftsdaten des Jahres 2007 die deutlich verbesserte konjunkturelle Situation in Deutschland mit entsprechend positiven Auswirkungen auf die Haushalte der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften sowie auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) abgebildet.

Da die mangelnde Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik maßgeblich auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist, können die unabdingbaren Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen nur durch Maßnahmen entschärft werden, welche den demografischen Veränderungen entgegenwirken. Als eine mögliche Maßnahme wird im Schwerpunktthema dieser Studie das Potential der Zuwanderungspolitik zur Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte erörtert. Das Augenmerk der Untersuchung richtet sich dabei insbesondere auf die Integration und die Qualifikation der zukünftigen Zuwanderer.

Im Anschluss an die nachfolgende Übersicht über die Grundlagen und Methodik der Generationenbilanzie-

Die Studie stellt Abschnitt 2 die Ergebnisse der Gesamtbilanz und der isolierten Bilanzen der staatlichen Subsysteme für das Basisjahr 2006 vor. In Abschnitt 3 werden anhand von Szenarien verschiedene Aspekte der Zuwanderungspolitik hinsichtlich ihrer Implikationen für die

Nachhaltigkeit analysiert. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 4. Ergänzende Informationen zu den Datengrundlagen und den methodischen Neuerungen der Generationenbilanz des Basisjahres 2006 finden sich im Anhang.

Grundlagen und Methodik der Generationenbilanzierung

Die demografische Entwicklung in Deutschland ist durch ein deutliches Ansteigen des Durchschnittsalters der Bevölkerung gekennzeichnet. Ursächlich hierfür ist der sogenannte doppelte Alterungsprozess: Einerseits befindet sich die Fertilität (Geburtenhäufigkeit) seit den 1970er-Jahren auf niedrigem Niveau, andererseits nimmt die Lebenserwartung stetig zu. Nimmt man – wie in der Variante 1-W2 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung des Statistischen Bundesamtes¹ – an, dass die Fertilität mit durchschnittlich 1,4 Kindern pro Frau auf dem heutigen Niveau verharrt, während die Lebenserwartung von Männern / Frauen von heute 76,6 / 82,1 auf 83,5 / 88,0 Jahre steigt, so sinkt die Bevölkerungszahl Deutschlands bis zum Jahr 2050 selbst mit einer jährlichen Nettozuwanderung in Höhe von 200.000 Personen von heute ca. 82 Millionen auf etwa 77 Millionen Menschen.

Doch nicht die Schrumpfung allein ist dramatisch. Vielmehr impliziert der doppelte Alterungsprozess eine Verschiebung in der Altersstruktur. Dies kann mit dem Ansteigen des sogenannten Altenquotienten veranschaulicht werden, der das Verhältnis der Leistungsempfänger (über 65-Jährige) zu den Erwerbsfähigen (20- bis 65-Jährige) widerspiegelt. Danach kommen derzeit 31,7 potentielle Rentner auf 100 potentielle Erwerbstätige. Bis zum Jahr 2050 wird sich dieses Verhältnis auf 56,7 erhöhen. Diese Verschiebung der Altersstruktur ist in Abbildung 1 grafisch dargestellt.

Die Konsequenzen des doppelten Alterungsprozesses für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen liegen klar auf der Hand. Einerseits sinken die durchschnittlichen Beitragseinnahmen pro Mitglied in der gesetzlichen Renten- (GRV), Kranken- (GKV) und Sozialen Pflegeversicherung (SPV). Andererseits steigen die durchschnittlichen Leistungsausgaben pro Renten-, Kranken- und Pflegeversicherten. Anders ausgedrückt: Künftig versorgen immer weniger erwerbstätige Junge immer mehr Alte, die zugleich immer älter werden. Für die Sozialversicherungssysteme bedeutet dies zwangsläufig, dass es zu einer Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben kommt.

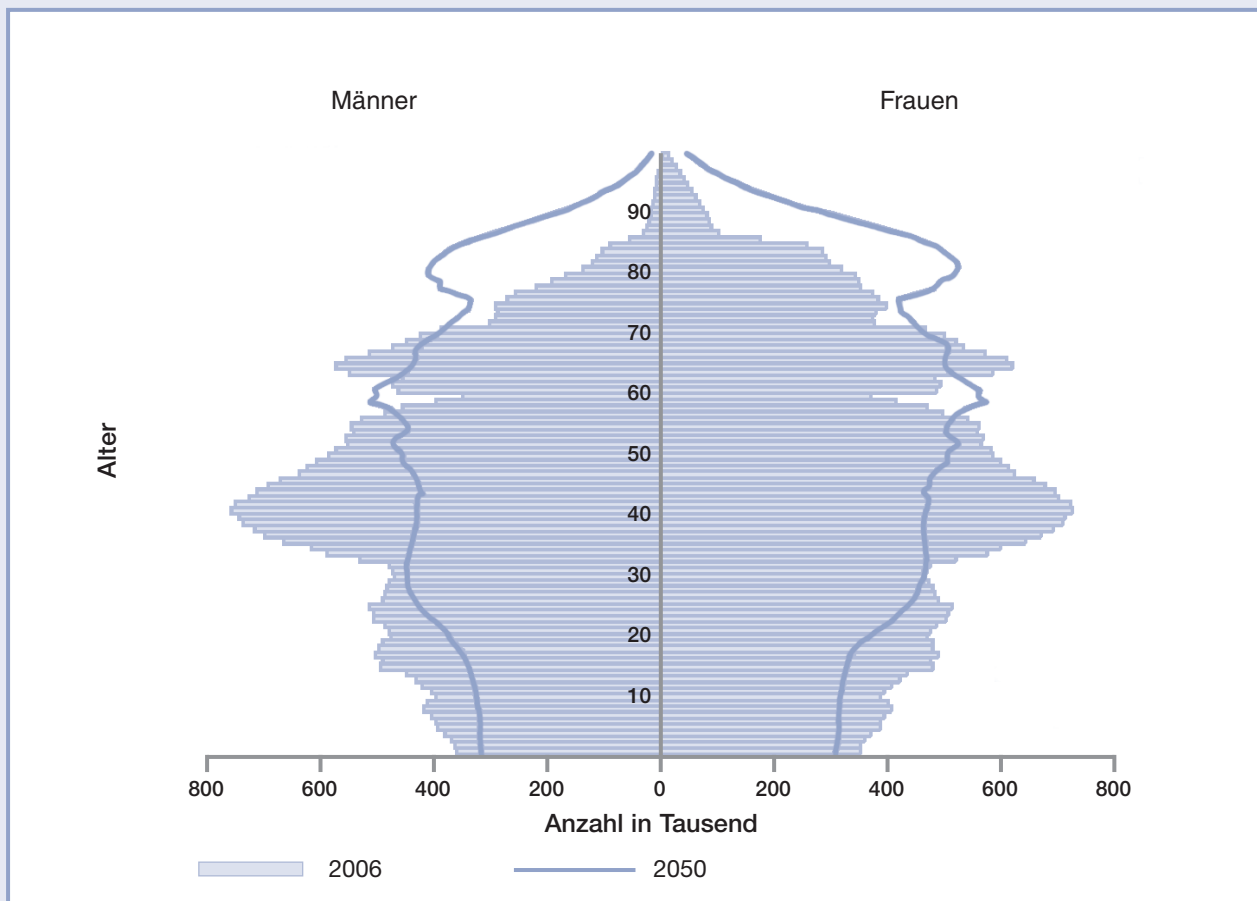
Das quantitative Ausmaß dieses (zukünftigen) Missverhältnisses zwischen Ausgaben und Einnahmen lässt sich mit Hilfe der Methodik der Generationenbilanzierung (Generational Accounting) bestimmen. Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich im Kern um ein intertemporales Budgetierungssystem, mit dessen Hilfe alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit allen zukünftigen Leistungen, die es vom Staat erhält, saldiert werden, um so die Nettosteuerlasten einzelner Generationen bestimmen zu können.

Im Gegensatz zu traditionellen Indikatoren staatlicher Aktivität (Budgetdefizit, Schuldenstand) werden auf diese Weise auch implizite Zahlungsverpflichtungen erfasst, wie sie vor allem im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen auftreten. Daher eignet sich die Generationenbilanzierung für die Beurteilung der Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- oder Sozialpolitik sowie deren intergenerativer Verteilungswirkungen.

Eine Politik kann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden kann, ohne die intertemporale Budgetrestriktion des Staates zu verletzen. Mit anderen Worten reichen im Falle einer nachhaltigen Situation die Nettosteuerzahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen aus, um die heute bestehende Staatsschuld zu tilgen. Ist dies nicht der Fall, besteht eine sogenannte Nachhaltigkeitslücke. Diese „tatsächliche Staatsverschuldung“ setzt sich zusammen aus der explizit ausgewiesenen Staatsverschuldung (wie sie etwa dem Maastrichter Defizitkriterium zugrunde liegt) und der impliziten Staatsverschuldung, die alle schwebenden Ansprüche an den Staat erfasst, wie sie im Wesentlichen in den umlagefinanzierten Sozialversicherungen bestehen. Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Heft Nr. 97 der Reihe *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* der Stiftung Marktwirtschaft.²

Auf Basis der berechneten Nettosteuerzahlungen lassen sich unterschiedliche Indikatoren bilden, um Aussagen über die Nachhaltigkeit des gesetzlichen Status quo bzw.

Abbildung 1: Altersaufbau der deutschen Bevölkerung



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Statistischen Bundesamtes (2006).

die Konsequenzen einer Politikmaßnahme für die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik treffen zu können. Einen ersten Indikator erhält man, indem man – wie oben erwähnt – die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen heutiger und zukünftiger Generationen bildet. Das Resultat ist das implizite Staatsvermögen. Da dieses in aller Regel negativ ist, wird gemeinhin von der impliziten Staatsschuld gesprochen. Alternativ kann die implizite Staatsschuld auch als Barwert aller zukünftigen Primärdefizite³ interpretiert werden. Sie quantifiziert die bei Fortgeltung der aktuellen Gesetzeslage entstehenden schwebenden Ansprüche an den Staat, welche vor allem aus den umlagefinanzierten Sozialversicherungen resultieren.

Neben der impliziten Staatsschuld können als weitere Indikatoren auch die zur Erfüllung der intertemporalen Budgetrestriktion erforderliche Abgabenerhöhung oder alternativ die erforderliche Transfersenkung herangezogen werden. Bei beiden werden die Nettosteuerzahlungen gedanklich so lange erhöht, bis die Nachhaltig-

keitslücke geschlossen bzw. die intertemporale Budgetrestriktion des Staates erfüllt ist: Entweder indem man den Abgabenlastquotienten erhöht oder indem man das gesamtstaatliche Transferniveau absenkt. Beide Indikatoren haben gegenüber der Nachhaltigkeitslücke den Vorteil, weniger sensitiv auf Veränderungen der Zins-Wachstumsdifferenz zu reagieren, da sowohl die implizite Staatsschuld als auch die künftige Entwicklung der zusätzlichen Einnahmen in gleicher Weise von Veränderungen der Zins- und Wachstumsraten betroffen sind.⁴

- 1 Diese Variante wird auch als „mittlere Bevölkerung, Obergrenze“ bezeichnet.
- 2 Vgl. zur Generationenbilanzierung auch Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methode wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001a).
- 3 Das Primärdefizit ist definiert als Überschuss der laufenden Ausgaben (ohne Zinsen) über die laufenden Einnahmen.
- 4 Für das Niveau aller verwendeten Indikatoren kommt es zumindest näherungsweise nur auf die Differenz zwischen Zins und Wachstum und nicht auf deren absolute Höhe an.

2 Die Generationenbilanz

2.1 Die Ergebnisse der gesamtstaatlichen Betrachtung

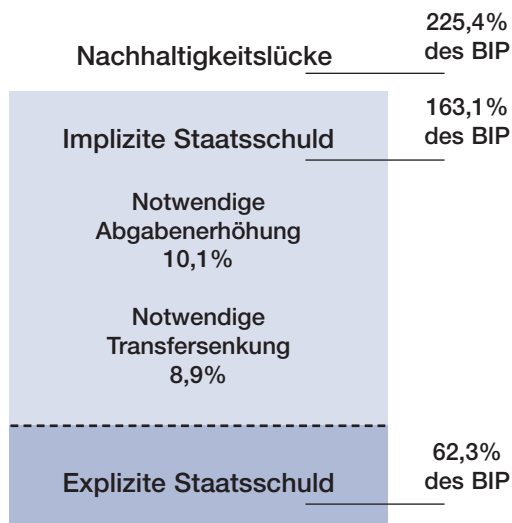
Abweichend von der methodischen Vorgehensweise für die Basisjahre 2004 und 2005 berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz des Basisjahres 2006 explizit die fiskalischen Unterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung.⁵ Diese Unterschiede werden im Folgenden anhand nationalitätsspezifischer Zahlungsprofile berücksichtigt, welche aus Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) gewonnen wurden.⁶ Die nationalitätsspezifischen Nettosteuerzahlungsprofile sind weiter unten in der Abbildung 9 dargestellt. Für die zukünftigen Nettozuwanderer wird im Standardszenario unterstellt, dass ihre Nettosteuerzahlungen denen der gegenwärtig in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung entsprechen. Hingegen wird für die Angehörigen der zweiten Zuwanderergeneration im Standardszenario unterstellt, dass sie sich fiskalisch nicht von der deutschen Bevölkerung unterscheiden. Da sich im Standardszenario mit einem unterstellten positiven Wanderungssaldo von 200.000 Personen der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Deutschland im Zeitablauf erhöhen wird, beeinflusst die Berücksichtigung unterschiedlicher Zahlungsprofile von Ausländern und Deutschen die Ergebnisse der Generationenbilanz.

Aus diesem Grund sind auch die Ergebnisse des Standardszenarios der Generationenbilanz 2006 nicht direkt mit den Ergebnissen der Generationenbilanzen der Vorjahre 2004 und 2005 vergleichbar. Die Ergebnisse der Generationenbilanz 2006 werden deshalb im Folgenden zusätzlich für den Fall ausgewiesen, dass wie in den vorangegangenen Jahren identische Nettosteuerzahlungsprofile für die ausländische und die deutsche Bevölkerung zugrunde gelegt werden.

Die implizite Staatsschuld des Basisjahres 2006 beläuft sich bei einem unterstellten Realzins r von 3,0 Prozent und einer realen Wachstumsrate g von 1,5 Prozent auf 163,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Jahres 2006, dem 2,6-fachen der offiziell ausgewiesenen Staatsschuld von 62,3 Prozent des BIP ergibt sich die sogenannte Nachhaltigkeits- oder Tragfähigkeitslücke von 225,4 Prozent des BIP. Eine positive Nachhaltigkeits-

lücke verletzt aber die intertemporale Budgetrestriktion des Staates, da die bestehende explizite Staatsschuld nicht durch die Summe aller zukünftigen Nettosteuerzahlungen abgegolten werden kann. Variiert man die (geschätzte) Höhe für das zukünftige reale Wirtschaftswachstum, so läge bei einer niedrigeren bzw. höheren Wachstumsrate g von 1,0 bzw. 2,0 (statt 1,5) Prozent die Nachhaltigkeitslücke bei 171,4 bzw. 328,7 (statt 225,4) Prozent des BIP.⁷ Hingegen wirkt sich eine solche Änderung kaum auf die zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke notwendige Erhöhung aller Abgaben aus. Diese bewegt sich auf einem nahezu unveränderten Niveau zwischen 9,8 und 10,4 Prozent.

Abbildung 2:
 Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren des Status quo



Basisjahr 2006, $r=3,0\%$, $g=1,5\%$

Quelle: Eigene Berechnungen.

Umgekehrt kann der Staat auch mit einer Reduktion aller Transferleistungen für alle Generationen reagieren, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Im Standardszenario mit einer Wachstumsrate von 1,5 Prozent und einer Diskontrate von 3,0 Prozent liegt dieser Indikator bei 8,9 Prozent. Liegt die zukünftige reale Wachstums-

5 Die Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung ist für die Untersuchung der Nachhaltigkeitswirkungen der Zuwanderung in Abschnitt 3 von zentraler Bedeutung.
 6 Die methodische Vorgehensweise bei der Generierung der nationalitätsspezifischen Zahlungsprofile folgt Bonin/Raffelhüschen/Walliser (2000) und Bonin (2001a). Weitere methodische Details zur Erstellung der relativen Zahlungsprofile finden sich im Anhang E.
 7 Die Tatsache, dass die Nachhaltigkeitslücke im Falle einer höheren Wachstumsrate zunimmt bzw. bei einer niedrigeren Wachstumsrate sinkt, ist darauf zurückzuführen, dass dann nicht nur die Ausgaben und die Einnahmen stärker zunehmen bzw. abnehmen, sondern auch die für die Nachhaltigkeitslücke ausschlaggebenden Primärfizite zukünftig höher bzw. geringer ausfallen.

rate statt bei 1,5 Prozent um 0,5 Prozentpunkte niedriger oder höher, so fällt bzw. steigt die notwendige Abgabenerhöhung um 0,2 Prozentpunkte. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse der Generationenbilanz des Basisjahres 2006 zusammen. Eine umfassende Sensitivitätsanalyse findet sich in Anhang F.

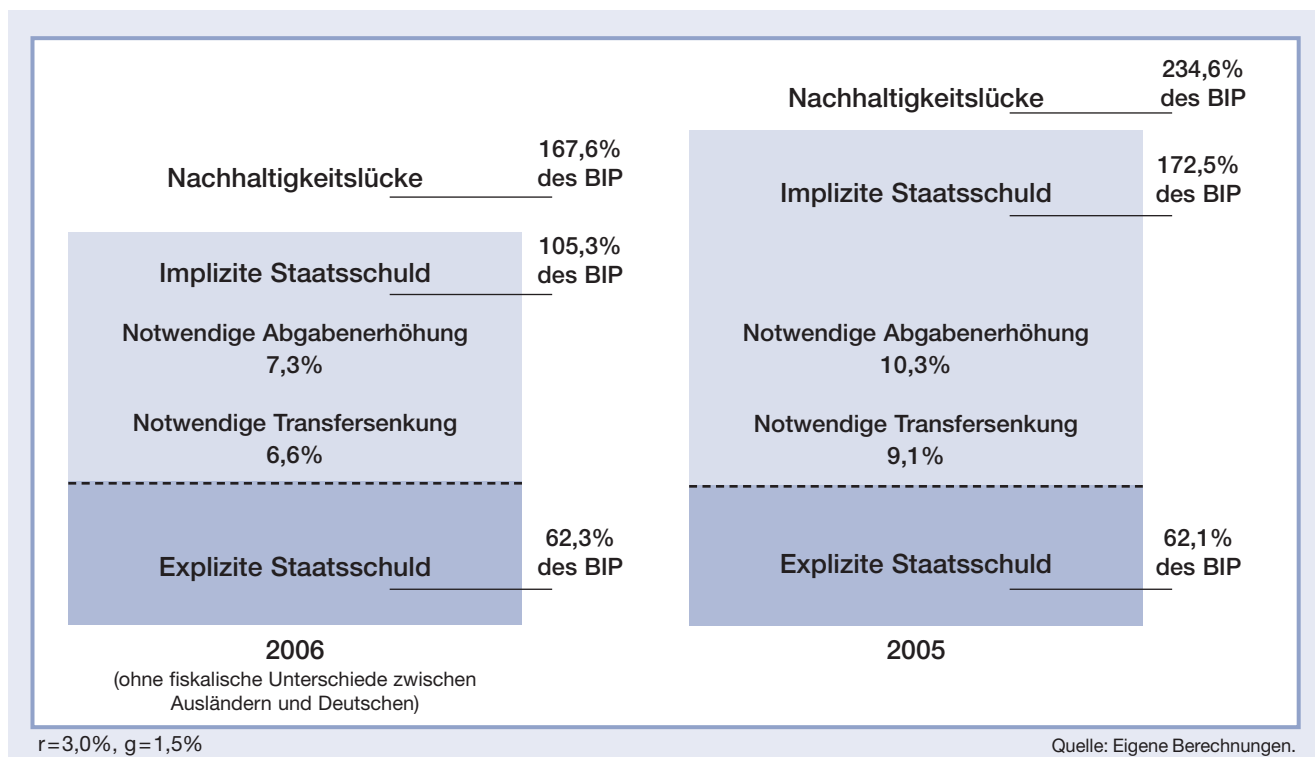
2.2 Ein fiskalischer Vergleich mit dem Vorjahr

Aufgrund der Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung ist die gesamtstaatliche Betrachtung des Jahres 2006 nicht direkt mit den Ergebnissen der vorangegangenen Jahre vergleichbar. Daher sind in Abbildung 3 die Ergebnisse der Generationenbilanz 2006 nochmals für den Fall dargestellt, dass wie in den Vorjahren für die ausländische und die deutsche Bevölkerung identische Nettzahlungprofile unterstellt werden. Die implizite Staatsschuld des Basisjahres 2006 würde sich dann bei einem unterstellten Realzins r von 3,0 Prozent und einer realen Wachstumsrate g von 1,5 Prozent

tigkeitslücke von 167,6 Prozent des BIP wider. Diese Unterschiede sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass ein Ausländer im Durchschnitt ein geringeres Erwerbseinkommen aufweist und damit im Verlauf seines Erwerbslebens geringere Steuer- und Beitragszahlungen leistet.

Im Vergleich zum Basisjahr 2005 haben die Entwicklungen des vergangenen Jahres zu einer deutlichen Verringerung der Nachhaltigkeitslücke beigetragen.⁸ Gleichermaßen haben sich auch die anderen Nachhaltigkeitsindikatoren deutlich verbessert. Beispielsweise wäre für die Schließung der Tragfähigkeitslücke, gemessen an den Ergebnissen der Generationenbilanz 2005, eine Abgabenerhöhung um 10,3 Prozent notwendig gewesen. Nach den Ergebnissen der Generationenbilanzierung 2006 wäre hingegen nur noch eine Abgabenerhöhung um 7,3 Prozent erforderlich. Umgekehrt würde bereits eine von 9,1 Prozent auf 6,6 Prozent verminderte Transfersenkung ausreichen, die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Zusammenfassend ist folglich im Vergleich zum Vorjahr

Abbildung 3: Nachhaltigkeitslücke und -indikatoren im Jahresvergleich



auf lediglich 105,3 Prozent des BIP belaufen und somit im Vergleich zu den Ergebnissen des vorangegangenen Abschnitts deutlich geringer ausfallen. Bei einer explizit ausgewiesenen Staatsschuld von nach wie vor 62,3 Prozent des BIP spiegelt sich diese Verringerung der impliziten Schuld in einer ebenfalls geringeren Nachhal-

eine deutliche Verbesserung der Tragfähigkeit der aktuellen Fiskalpolitik zu konstatieren.

⁸ Die Unterschiede zu den in Raffelhüschen et al. (2007) ausgewiesenen Ergebnissen der Generationenbilanz des Basisjahres 2005 sind auf eine Revision der VGR Daten des Jahres 2006 zurückzuführen, welche zum damaligen Zeitpunkt nicht verfügbar waren.

Diese Verbesserung beruht in erster Linie auf der positiven Entwicklung der Steuer- und Beitragseinnahmen im Jahr 2007. Obwohl bereits die Generationenbilanz 2005 die Auswirkungen der konjunkturellen Belebung auf die Staatseinnahmen durch die Berücksichtigung der vorläufigen Zahlen des Jahres 2006 aus der VGR und der Steueraufkommensprognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung (2006a, b) widerspiegelte, wurden die Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung der Steuer- und Beitragseinnahmen im Jahr 2007 deutlich übertroffen.⁹ In der Summe hatte dies zur Folge, dass nach einem gesamtstaatlichen Defizit in Höhe von 37,2 Mrd. Euro in 2006 für das Jahr 2007 ein geringer gesamtstaatlicher Überschuss von 0,2 Mrd. Euro zu verzeichnen ist. Der Primärüberschuss, d.h. der Überschuss der laufenden Einnahmen über die laufenden Ausgaben (ohne Zinsen), des Jahres 2006 in Höhe von 27,6 Mrd. Euro hat sich damit nochmals deutlich auf 67,4 Mrd. Euro im Jahr 2007 erhöht.

Vernachlässigt man die demografischen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung sowie alle fiskalischen Effekte bereits beschlossener Reformen, so hätte diese Zunahme des Primärüberschusses eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um etwa ein Bruttoinlandsprodukt des Basisjahres 2006 zur Folge. Diese Verbesserung der Nachhaltigkeit wird zum Teil allerdings durch die demografischen Veränderungen der Zukunft aufgezehrt, so dass die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zur Generationenbilanz 2005 nur um 67 Prozentpunkte geringer ausfällt.

2.3 Die Politikfelder und ihre Reformmaßnahmen im Einzelnen

Über die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat die Konjunktur im Jahr 2007 auch zu einer Zunahme der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen beigetragen. In Abbildung 4 sind die impliziten Schulden der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) sowie der Altersversorgung für Beamte (im weiteren Verlauf als Pensionslasten bezeichnet) dargestellt. Als Residuum wird schließlich die Nachhaltigkeitslücke der verbleibenden Posten des gesamtstaatlichen Budgets ausgewiesen. Für das Jahr 2006 sind sowohl die Ergebnisse mit Berücksichtigung als auch ohne Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung dargestellt.

Auf den ersten Blick zeigt sich, dass die Ergebnisse für die Sozialversicherungen weniger sensitiv auf die fiska-

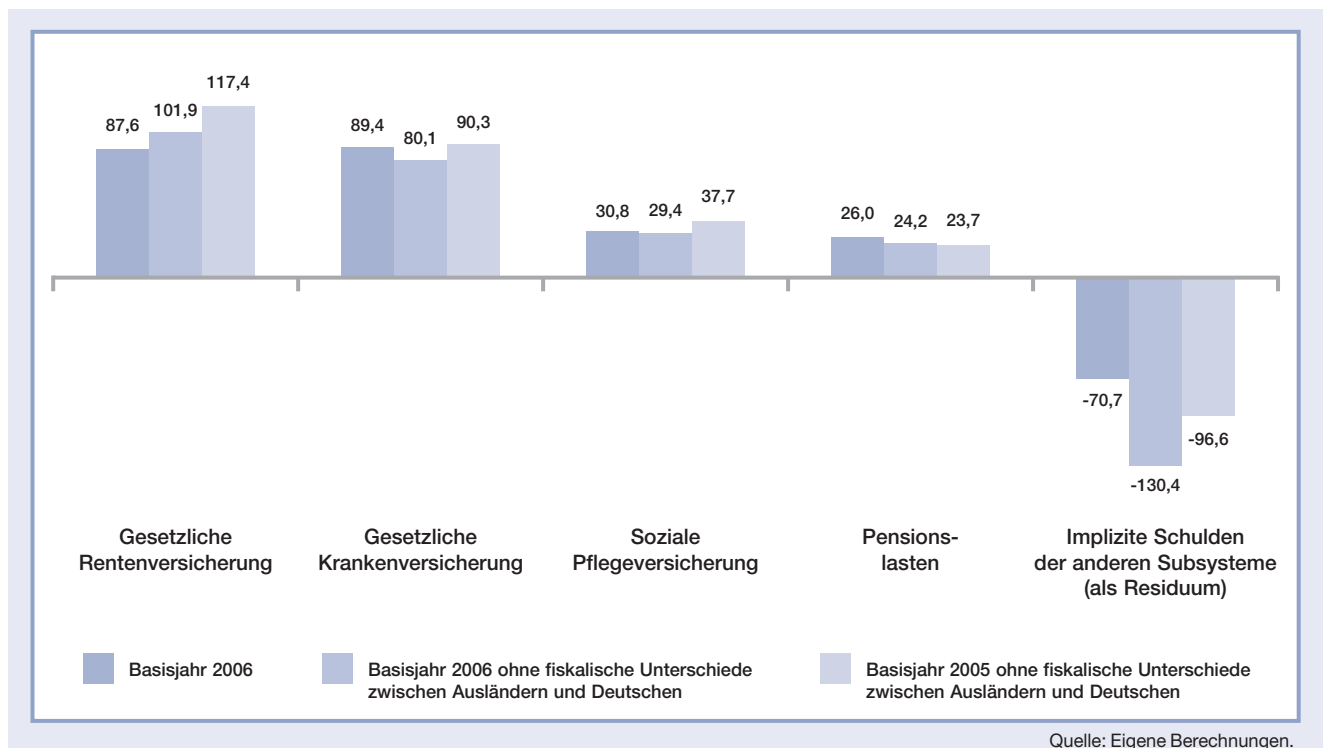
lischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung reagieren. Dies wird umgekehrt auch anhand des impliziten Vermögens der anderen staatlichen Subsysteme deutlich, welches unter Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen um 59,7 Prozentpunkte geringer ausfällt und somit annähernd der Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates von 167,6 auf 225,4 Prozent des BIP entspricht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Unterscheidung zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung zumindest für die Frage der gesamten impliziten Verschuldung der Sozialversicherungen von geringer Bedeutung ist.

Ein Strukturvergleich der isolierten Bilanzen der Jahre 2005 und 2006 offenbart die positiven Auswirkungen der konjunkturellen Belebung. Sichtbar wird dies vor allem im überproportionalen Anstieg des impliziten Vermögens der anderen staatlichen Subsysteme, das sich im Wesentlichen aus den künftigen Steuereinnahmen des Staates sowie aus der sogenannten Bildungsreserve zusammensetzt.¹⁰ Unter Vernachlässigung der fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung beläuft sich das implizite Vermögen des Basisjahres 2006 auf 130,4 Prozent des BIP und hat sich damit im Vergleich zum Basisjahr 2005 (96,6 Prozent) nochmals erhöht: Ausgedrückt in Relation zu den isolierten Nachhaltigkeitslücken von GRV, GKV, SPV und öffentlichen Pensionen fällt der Anstieg des impliziten Vermögens sogar noch deutlicher aus. Im Basisjahr 2005 addierten sich die Nachhaltigkeitslücken von GRV, GKV, SPV und öffentlichen Pensionen auf 269,1 Prozent, so dass das implizite Vermögen von 96,6 Prozent des BIP einen Anteil von 35,9 Prozent der impliziten Staatsschuld kompensierte. Für das Basisjahr 2006 sank die kumulierte Lücke von GRV, GKV, SPV und öffentlichen Pensionen auf 235,7 Prozent, so dass das implizite Vermögen von 130,4 Prozent des BIP nun einen Anteil von 55,3 Prozent der impliziten staatlichen Verschuldung abdeckt.

⁹ Während der Arbeitskreis Steuerschätzung im November 2006 noch Steuereinnahmen in Höhe von 514 Mrd. Euro für das Jahr 2007 prognostizierte, beliefen sich die tatsächlichen Einnahmen auf 538 Mrd. Euro.

¹⁰ Die Bildungsreserve ist Folge der rückläufigen Bevölkerungszahlen, die mit einer entsprechend geringeren Zahl an Schülern und Studenten einhergeht. Da die Generationenbilanzierung (wachstumsbereinigt) konstante Pro-Kopf-Bildungsausgaben unterstellt, sinkt zukünftig der zur Finanzierung der Bildungsausgaben benötigte Anteil an den Steuereinnahmen des Staates. Diese Verringerung des Steueranteils der Bildungsausgaben stellt ein implizites Vermögen dar, welches zukünftig zur Finanzierung anderer Staatsausgaben zur Verfügung steht. Allerdings scheint ein Aufzehren dieser Bildungsreserve angesichts der Mängel im deutschen Bildungswesen nicht angebracht. Vielmehr gebietet der internationale Wettbewerb steigende Pro-Kopf-Bildungsausgaben, um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu sichern.

Abbildung 4: Isolierte Nachhaltigkeitslücken der Parafiski und anderer Subsysteme im Vergleich (in Prozent des BIP)



Als ein erstes Fazit ist festzuhalten, dass sich die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen im Vergleich zum vorangegangenen Jahr etwas verbessert hat.

Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von 89,4 Prozent trägt die GKV im Basisjahr 2006 den größten Anteil zur impliziten Verschuldung des Gesamtstaates bei. Der zukünftig ansteigende Anteil der ausländischen Bevölkerung wirkt sich dabei negativ auf die Nachhaltigkeit der GKV aus, da ein durchschnittlicher Ausländer zum einen geringere Beitragszahlungen leistet und zum anderen in größerem Umfang die vergleichsweise teuren Leistungen von Krankenhäusern in Anspruch nimmt. Hingegen wäre die Nachhaltigkeitslücke der GKV ohne Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen im Vergleich zum Vorjahr von 90,3 Prozent auf 80,1 Prozent gesunken. Bei Vernachlässigung der konjunkturell bedingten Beitragsmehreinnahmen hätte sich die Nachhaltigkeitslücke der GKV aber auch in diesem Fall nur geringfügig verringert. Zwar mag das im Zeitablauf vergleichsweise stabile Niveau der Nachhaltigkeitslücke in der GKV insofern beruhigend sein, dass sich die Lage nicht verschlechtert hat. Allerdings zeigt sich daran auch, dass alle Gesundheitsreformen der jüngeren Vergangenheit keinerlei nennenswerte Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der GKV hatten. Insbe-

sondere ist im Falle der GKV angesichts der ausgabensteigernden Wirkung des medizinisch-technischen Fortschritts auch unabhängig von der demografischen Entwicklung damit zu rechnen, dass sich die Nachhaltigkeit der GKV zukünftig eher verschlechtern wird. Insofern scheint es nur eine Frage der Zeit zu sein, bis den gesetzlich Versicherten neue Zumutungen in Form steigender Beitragszahlungen oder Kürzungen des Leistungskatalogs abverlangt werden.

Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Mit einer Nachhaltigkeitslücke von nur noch 87,6 Prozent trägt die GRV im Standardszenario des Basisjahres 2006 erstmals einen geringeren Anteil an der impliziten Verschuldung des Gesamtstaates als die GKV. Im Gegensatz zur GKV wirkt sich die Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede der deutschen und der ausländischen Bevölkerung positiv auf die Nachhaltigkeit der GRV aus. Im Vergleich zu einem Deutschen hat ein Ausländer aufgrund einer kürzeren Versicherungsdauer und geringerer Beitragszahlungen im Durchschnitt einen geringeren Leistungsanspruch gegenüber der GRV.¹¹ Der

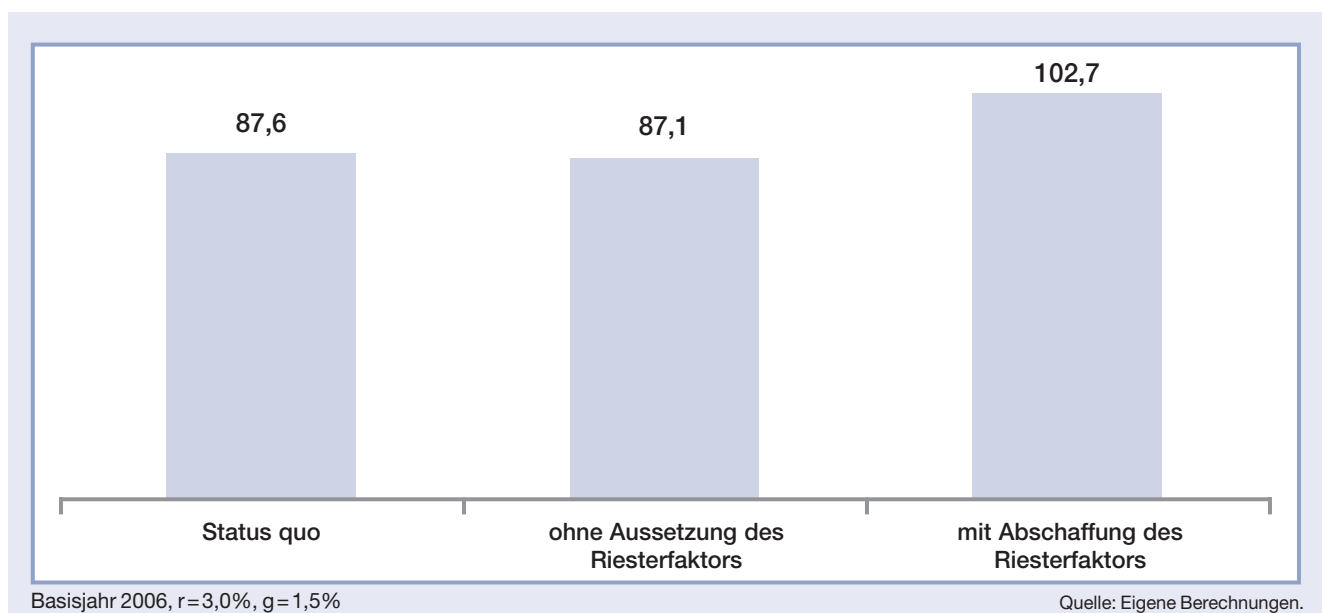
¹¹ Die Tatsache, dass die Nachhaltigkeitslücke der GRV in diesem Fall sinkt, ist das Resultat eines „Skalierungseffekts“: Erhöht oder reduziert man beginnend mit dem Basisjahr alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates um einen Faktor x, so erhöht oder senkt sich die implizite Schuld ebenfalls um den Faktor x.

zukünftig ansteigende Anteil der ausländischen Bevölkerung hat somit einen dämpfenden Effekt auf die Ausgabenentwicklung der GRV. Allerdings hätte sich die Nachhaltigkeitslücke der GRV auch bei Vernachlässigung dieses dämpfenden Effektes durch die Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen allein konjunkturell bedingt von 117,2 Prozent im Basisjahr 2005 auf 101,9 Prozent verringert.

Wie die Abbildung 5 zeigt, hat die beschlossene Aussetzung des Riesterfaktors in den Jahren 2008 und 2009 nur eine geringfügige Auswirkung auf die Nachhaltigkeit der GRV. Holt die Politik die Aussetzung des Riesterfak-

im Standardszenario auch die im Pflegeweiterentwicklungsgesetz (PfWG) beschlossene Dynamisierung der Pflegeleistungen im Zeitraum 2008 bis 2012, die Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises auf die Gruppe der dementiell Erkrankten und die Anhebung des Beitragssatzes zur SPV um 0,25 Prozentpunkte. Wie Abbildung 6 zeigt, haben diese drei Maßnahmen zusammengenommen auf den ersten Blick eine positive Wirkung auf die Nachhaltigkeit der SPV. So würde die Nachhaltigkeitslücke ohne Berücksichtigung des PfWG 37,2 Prozent betragen. Als Folge des PfWG verringert sich die Nachhaltigkeitslücke auf 30,8 Prozent des BIP. Bei genauerer Betrachtung ist diese positive Wirkung des PfWG jedoch zu relativieren. Bislang

Abbildung 5: Der Riesterfaktor und seine Wirkung auf die isolierte Bilanz der GRV mit fiskalischen Unterschieden zwischen Ausländern und Deutschen (in Prozent des BIP)



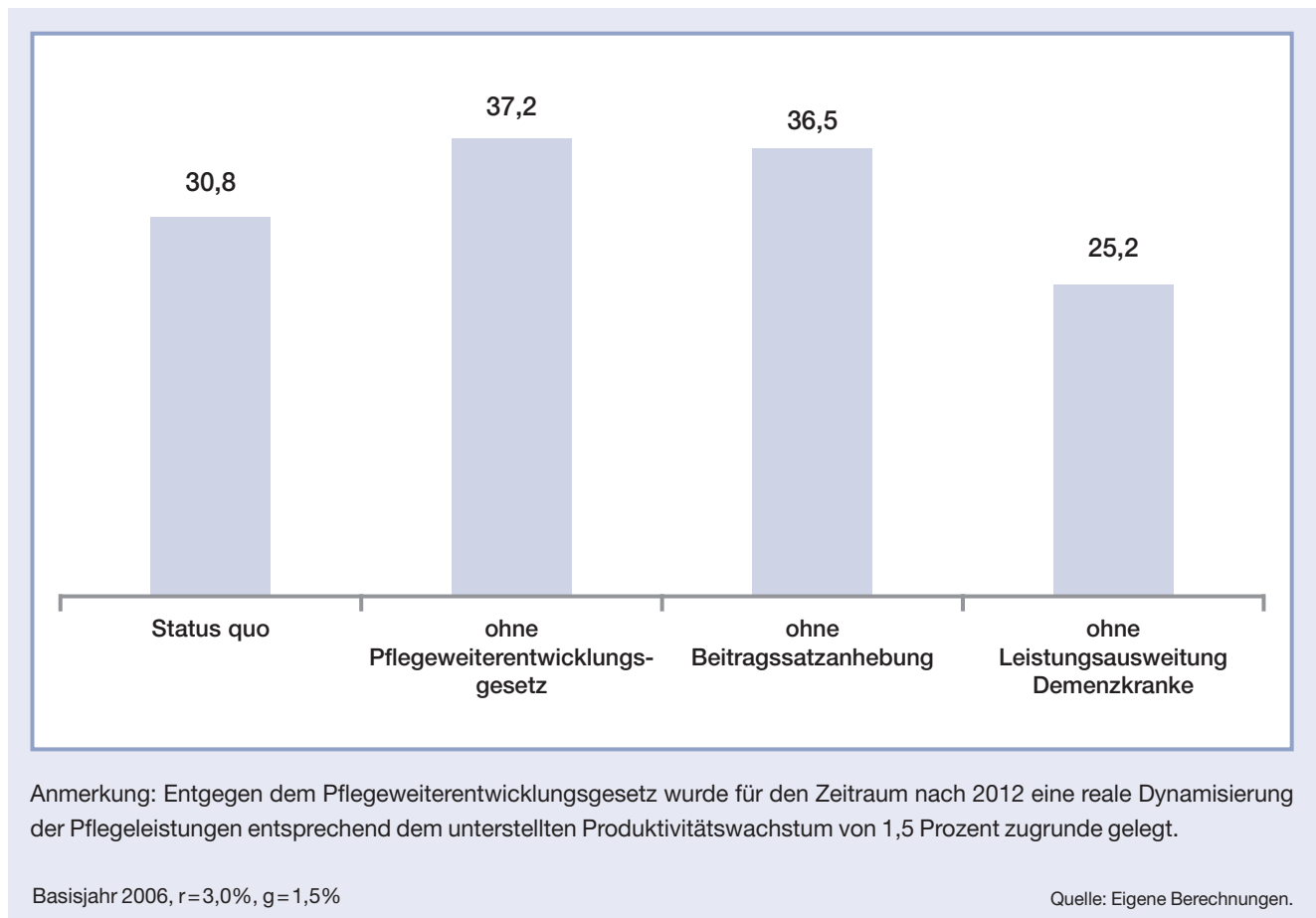
tors tatsächlich in den Jahren 2012 und 2013 nach, wäre der Anstieg der isolierten Nachhaltigkeitslücke der GRV von 87,1 auf 87,6 Prozent des BIP quasi vernachlässigbar. Würde man jedoch den Riesterfaktor in der Rentenformel nicht nur temporär aussetzen, sondern permanent abschaffen, so hätte dies einen Anstieg der isolierten Nachhaltigkeitslücke der GRV auf 102,7 Prozent des BIP zur Folge. Die in der Vergangenheit erzielten Fortschritte im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der GRV wären dann zu einem nicht unerheblichen Teil wieder zunichtegemacht.

Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Neben der Aussetzung des Riesterfaktors berücksichtigt die Generationenbilanzierung des Basisjahres 2006

wurden die Pflegeleistungen im Rahmen der Generationenbilanzierung standardmäßig mit einer *realen* Dynamisierungsrate entsprechend einem durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt von 1,5 Prozent fortgeschrieben. Das PfWG sieht in den Jahren 2008 bis 2012 hingegen nur eine *nominale* Dynamisierung der Pflegeleistungen von durchschnittlich 1,7 Prozent vor, so dass bei einer unterstellten Inflationsrate von durchschnittlich 1,5 Prozent lediglich eine minimale Anhebung des realen Leistungsniveaus um etwa 0,2 Prozent resultiert. Für den Zeitraum nach 2012 sieht das PfWG eine Dynamisierung entsprechend der Inflationsrate und damit eine Konstanz des realen Leistungsniveaus vor. Das würde beispielweise ein Einfrieren des Reallohns der Pflegekräfte bedeuten. Insbesondere auf lange Sicht dürfte eine solche Politik allerdings nicht durchzuhalten sein,

Abbildung 6: Die Auswirkungen des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes auf die isolierte Bilanz der SPV mit fiskalischen Unterschieden zwischen Ausländern und Deutschen (in Prozent des BIP)



so dass im Standardszenario der Generationenbilanz 2006 für den Zeitraum nach 2012 wie bisher eine reale Dynamisierung entsprechend dem unterstellten Produktivitätsfortschritt von 1,5 Prozent angenommen wird.¹² Zusammenfassend ist folglich festzuhalten, dass das PFWG sich nur deshalb positiv auf die Nachhaltigkeit der SPV auswirkt, weil die beschlossene Leistungsausweitung bestenfalls einer weiteren realen Absenkung des Leistungsniveaus entgegenwirkt.

Wie die Ergebnisse der Generationenbilanz 2006 zeigen, haben die in den vergangenen Jahren auf den Weg gebrachten Reformen und die Konsolidierungsbemühungen auf Ebene der Bundes- und Länderhaushalte im Zusammenspiel mit der positiven konjunkturellen Entwicklung zu einer deutlichen Verbesserung der fiskalischen Nachhaltigkeit geführt. Dennoch ist die aktuelle Fiskalpolitik weiterhin nicht als nachhaltig zu bezeichnen.

¹² Eine allein an der Inflation orientierte Dynamisierungsrate wird auch vom SVR als zu gering eingestuft. So unterstellt der SVR für seine langfristige Projektion der Finanzentwicklung der SPV eine reale Dynamisierungsrate in Höhe von 0,75 Prozent, vgl. SVR (2007).

3 Perspektiven der Zuwanderung

Da die mangelnde Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik maßgeblich auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist, liegt die Vermutung nahe, dass weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen unter Umständen durch Maßnahmen entschärft werden können, welche den demografischen Veränderungen entgegenwirken. Da die Ursachen des gesellschaftlichen Alterungsprozesses unter anderem in den geringen Geburtenraten der Vergangenheit zu finden sind, liegt eine auf die Erhöhung der Geburtenrate ausgerichtete Familienpolitik als eine mögliche Lösungsstrategie nahe. Beispielsweise kann das zum 1.1.2007 eingeführte Elterngeld als eine Maßnahme in diese Richtung interpretiert werden.

Angesichts der demografisch vorteilhaften Altersstruktur heutiger Zuwanderer könnte der Anstieg des Alten-

quotienten alternativ auch durch eine verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte begrenzt werden (Verjüngungseffekt). Jedoch ist der absolute Umfang der Nettozuwanderung insgesamt zu gering, als dass dieser Verjüngungseffekt den deutlichen Anstieg des Altenquotienten verhindern könnte.

Im Gegensatz zu einer Verjüngung der Bevölkerung auf dem Wege höherer Geburtenraten, bietet eine verstärkte Zuwanderung jedoch den zusätzlichen Vorteil, dass die Zuwanderung hauptsächlich im erwerbsfähigen Alter und damit in der Altersgruppe erfolgt, die über den Rest ihres Lebenszyklus hinweg mehr Abgaben leisten wird, als sie an Transfers vom Staat empfängt. Auf diesem Wege könnte die Zuwanderung dem Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben also direkt entgegenwirken (Zahlungseffekt). Dieser Zahlungseffekt kann sich selbst dann positiv auf die individuelle Zahlungslast auswirken, wenn der Nettozahlungsbeitrag der ersten Zuwanderergeneration negativ, im Vergleich zu einem Inländer aber vorteilhafter ausfällt. Im Bevölkerungsdurchschnitt würde sich der individuelle Beitrag zur impliziten Staatsverschuldung dann verringern, obgleich diese insgesamt zunehmen würde.

Schließlich kann sich auch die Bevölkerungszunahme infolge einer verstärkten Zuwanderung positiv auf die individuellen Zahlungslasten auswirken. So hat die zukünftige Zuwanderung beispielsweise keinen Einfluss auf die bereits bestehende explizite Staatsschuld. Die zur Bedienung dieser „Fixkosten“ erforderlichen Lasten verteilen sich durch die Zuwanderung allerdings auf eine größere Zahl von Schultern (demografischer Effekt). Insgesamt lassen sich die Auswirkungen der Zuwanderung in drei Teileffekte untergliedern: den Verjüngungseffekt durch Veränderungen in der Altersstruktur, den Zahlungseffekt durch eine fiskalisch günstige Altersstruktur und den demografischen Effekt durch die Bevölkerungszunahme.

3.1 Altersstruktur und Nettozahlungsprofil der Zuwanderer

In Abbildung 7 ist die zeitliche Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland über den Zeitraum 1965 bis 2006 dargestellt. Dabei sind insbesondere die teils starken Schwankungen in der Zahl der Nettozuwanderer offensichtlich. So betrug der jährliche Wanderungssaldo in den Jahren 1985 bis 1995 aufgrund des Zuzugs deut-

Abbildung 7: Zeitliche Entwicklung des Wanderungssaldos von 1965 bis 2006

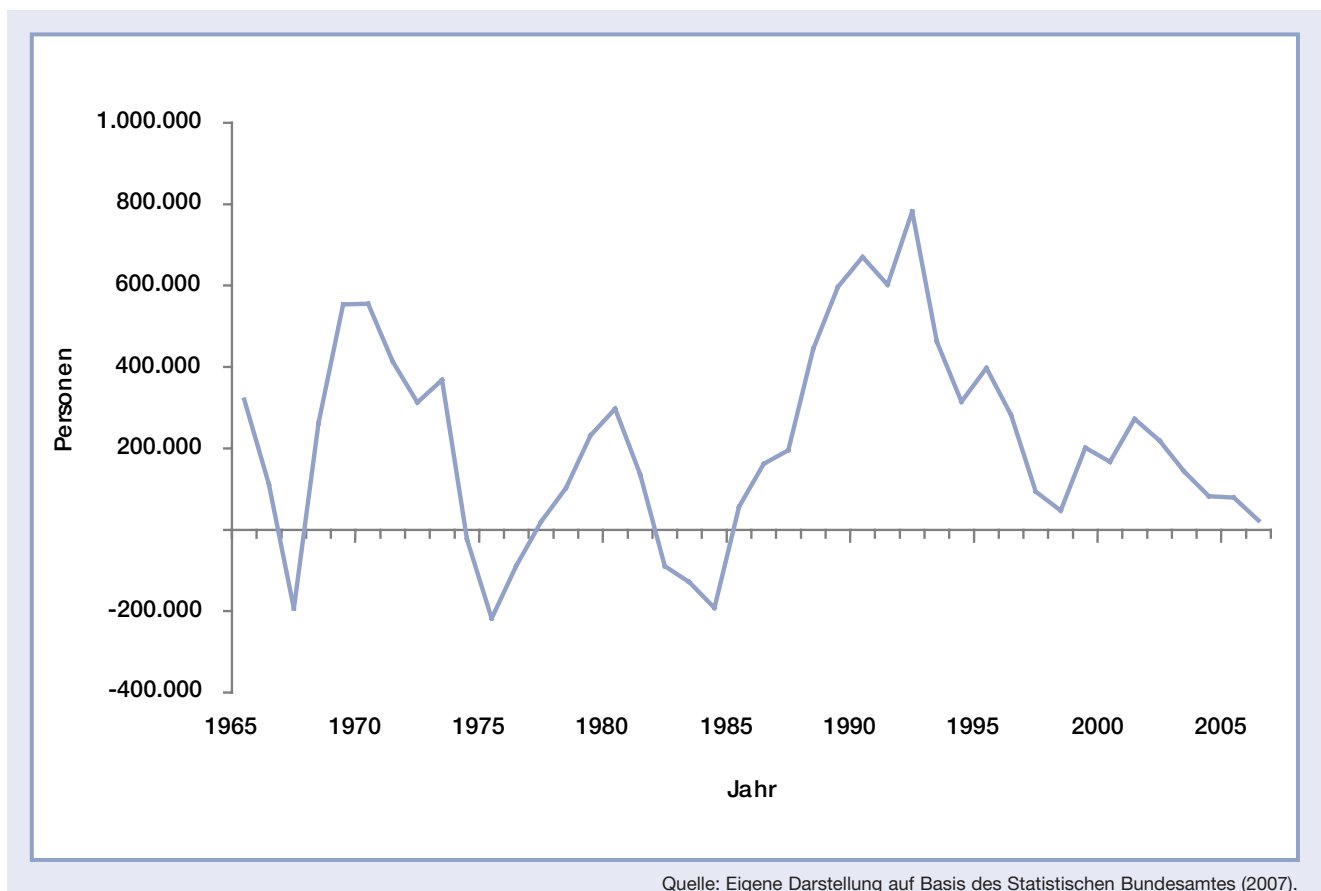
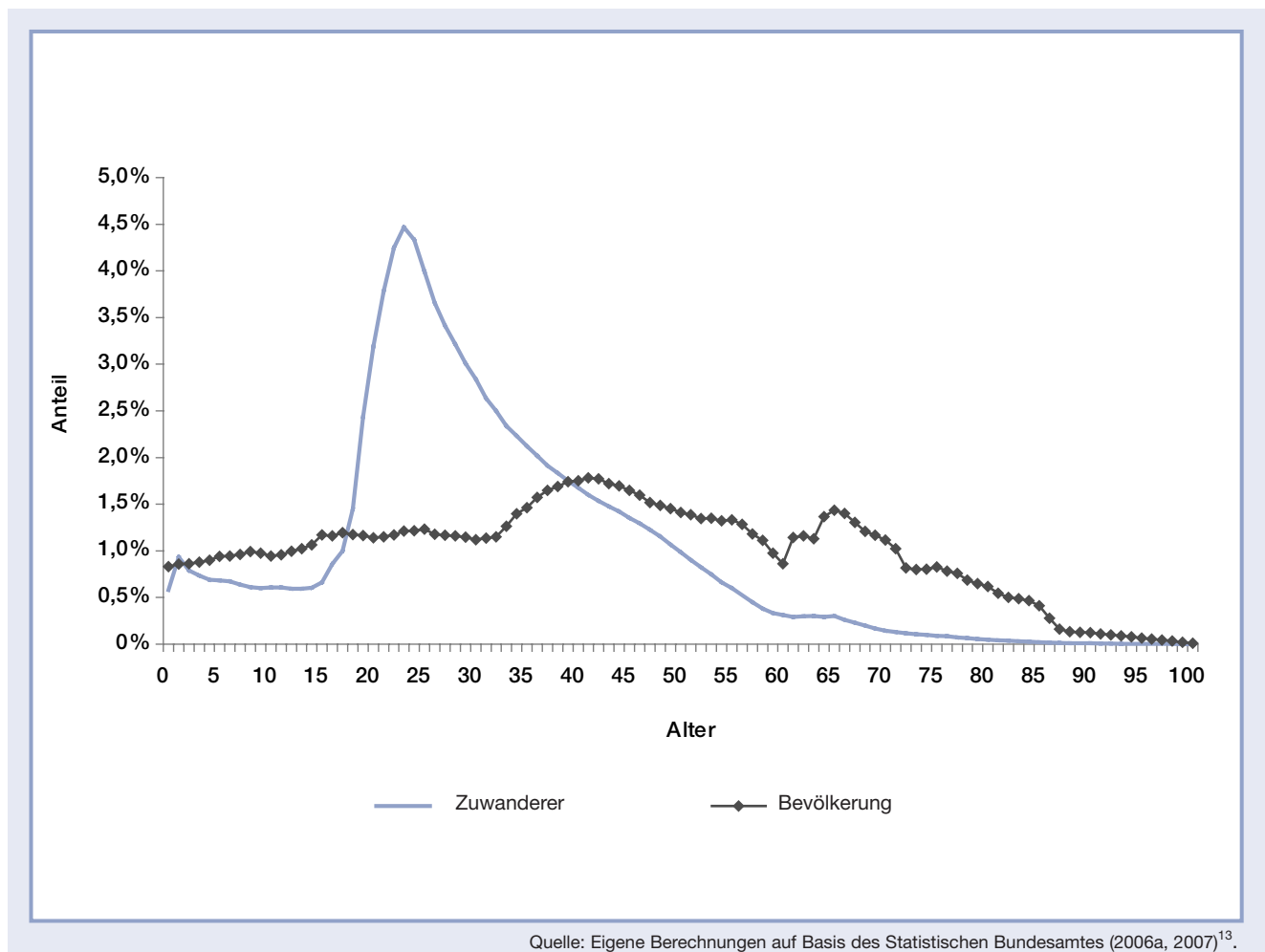


Abbildung 8: Altersstruktur der Zuwanderer und der Bevölkerung



scher Spätaussiedler und hoher Asylbewerberzahlen im Durchschnitt etwa 480.000 Personen. Durch Änderungen des Asylverfahrens und die abnehmende Zahl an Spätaussiedlern ist der Wanderungssaldo seit Mitte der 1990er-Jahre allerdings wieder rückläufig und betrug zwischen 1996 und 2006 im Durchschnitt nur noch knapp 150.000 Personen.

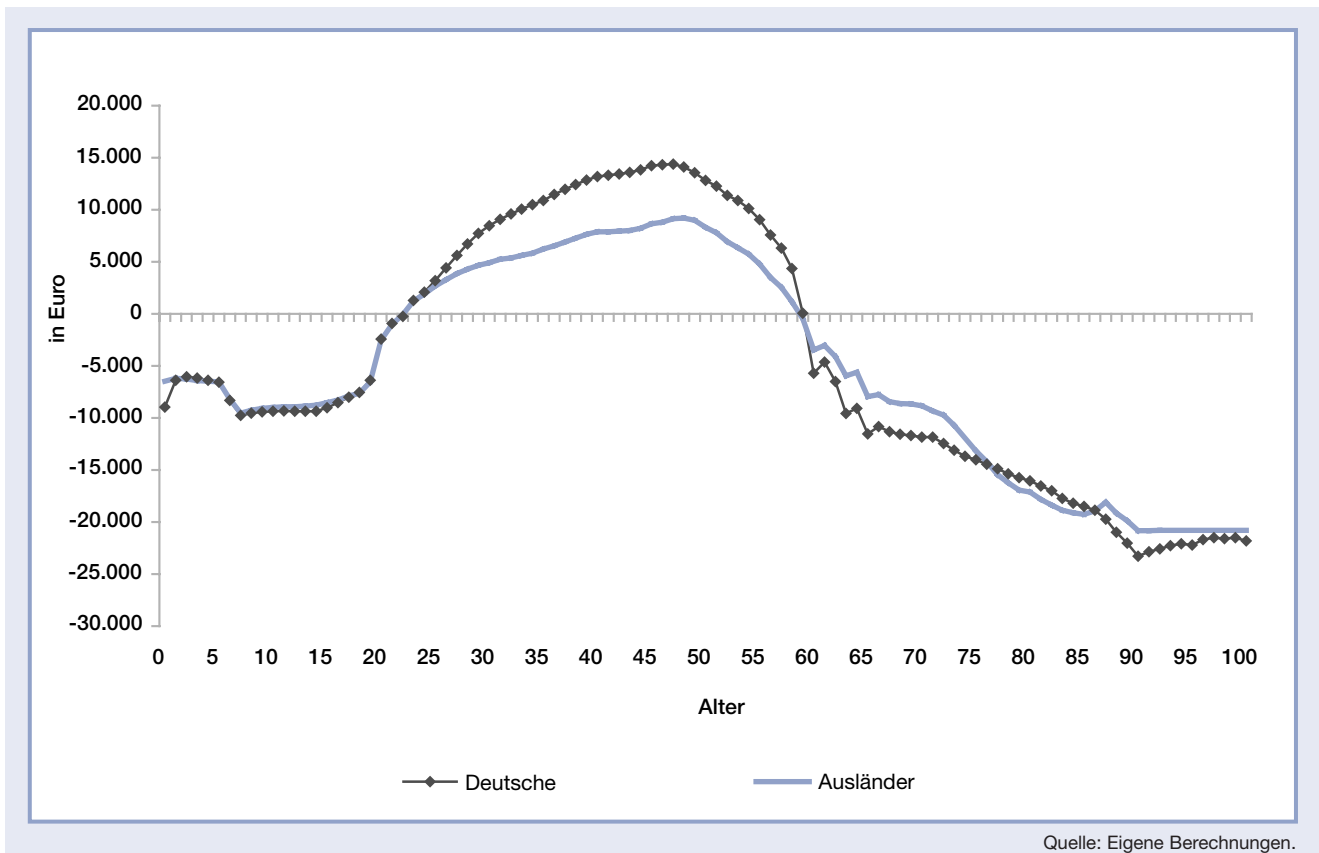
Die Höhe des Wanderungssaldos hat einen entscheidenden Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der Bevölkerungsgröße und damit auf das Niveau der zukünftigen Nachhaltigkeitslücke. Für den Zahlungsbeitrag eines durchschnittlichen Zuwanderers ist jedoch auch dessen Altersstruktur mitentscheidend. Wie aus Abbildung 8 ersichtlich, zeichnen sich die Zuwanderer nach Deutschland im Vergleich zur aktuellen Bevölkerung durch eine aus fiskalischer Sicht vergleichsweise vorteilhafte Altersstruktur aus. Abgesehen von den jüngeren Kohorten entspricht ihre Altersstruktur dem Idealtypus einer Bevölkerungspyramide. Mit einem Anteil von 81,2 Prozent erfolgt der Großteil der Zuwanderung im erwerbs-

fähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren, wobei mit einem Anteil von 52,0 Prozent etwas mehr als die Hälfte auf die fiskalisch besonders günstige Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen entfällt.

Neben der Altersstruktur wird der Zahlungsbeitrag der zukünftigen Zuwanderer durch deren Nettosteuerzahlungsprofil determiniert. Unter der Annahme, dass sich die zukünftigen Zuwanderer hinsichtlich ihrer Nettosteuerzahlungen nicht von der aktuell in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung unterscheiden, entspricht ihr Nettosteuerzahlungsprofil dem in Abbildung 9 dargestellten Zahlungsprofil der ausländischen Bevölkerung. Im Vergleich zu einem durchschnittlichen Deutschen ist das Nettosteuerzahlungsprofil eines Ausländers sowohl durch geringere Abgabenzahlungen in der Erwerbsphase als auch etwas geringere Transferleistungen im Alter gekennzeichnet.

¹³ Die Altersstruktur der Immigranten wurde als Durchschnitt über die Jahre 2002 bis 2006 ermittelt. Für die Altersstruktur der Bevölkerung wurde der Bevölkerungsstand am 31.12.2005 zugrunde gelegt.

Abbildung 9: Nettosteuerzahlungsprofile von Ausländern und Deutschen im Basisjahr 2006



3.2 Die fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung

Um die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik zu untersuchen, werden im Folgenden zunächst vier verschiedene Szenarien zur zukünftigen Höhe des Wanderungssaldos betrachtet. Neben dem Standardszenario mit einem langfristigen Wanderungssaldo von jährlich 200.000 Personen werden Szenarien mit einem langfristigen Wanderungssaldo von 100.000 Personen¹⁴, mit keiner weiteren Migration und schließlich mit einer zukünftigen Nettozuwanderung betrachtet, welche eine Aufrechterhaltung der Bevölkerungsgröße des Jahres 2006 gewährleistet. Dieses Szenario einer konstanten Bevölkerung impliziert einen Anstieg des jährlichen Wanderungssaldos auf langfristig etwa 315.000 Personen, zwischenzeitlich sind allerdings Wanderungssalden bis zu 390.000 Personen notwendig. Mit Ausnahme dieser unterschiedlichen Annahmen zur Höhe der zukünftigen Zuwanderung basieren die folgenden Berechnungen auf den gleichen Annahmen wie das Standardszenario. Insbesondere wird für die Nachkommen der zukünftigen Zuwanderer, d.h. die zweite, dritte, usw. Zuwanderergeneration unterstellt, dass sich diese fiskalisch nicht von der deutschen Bevölkerung unterscheiden.¹⁵

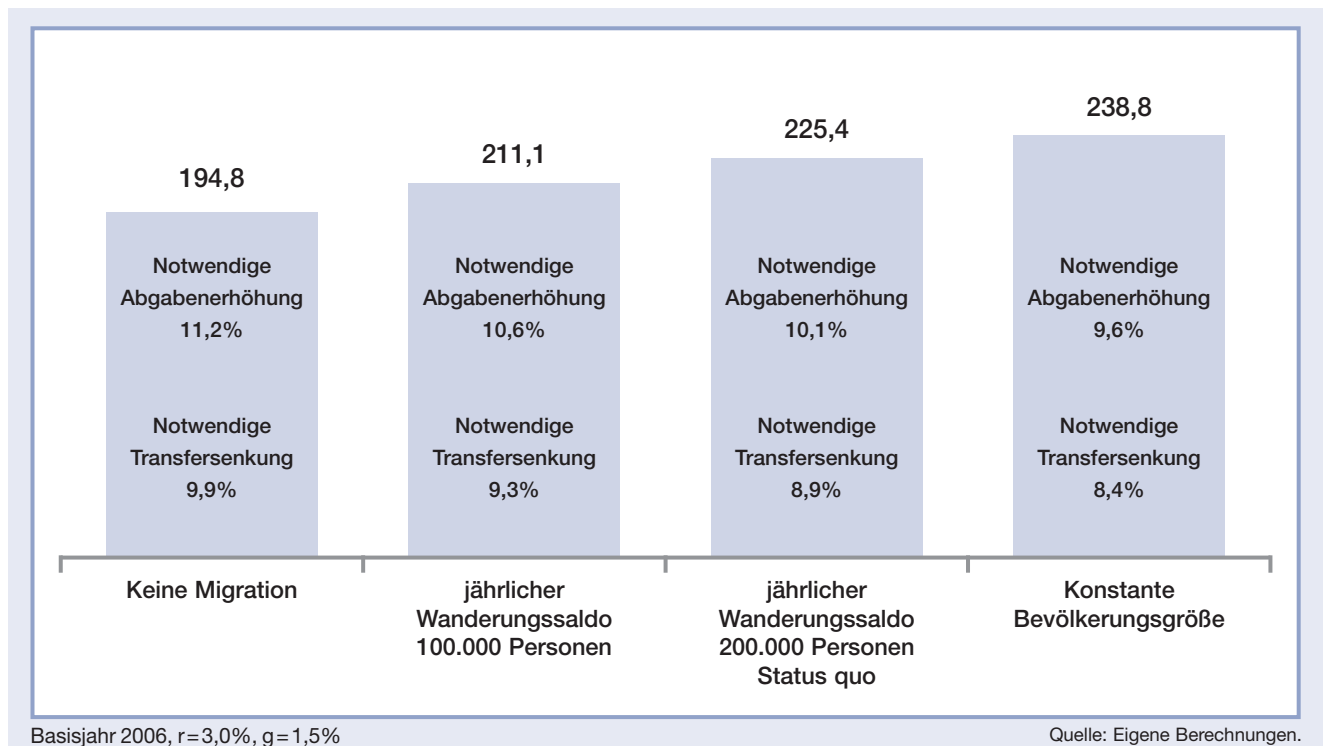
Die Implikationen der vier Migrationsszenarien für die Höhe der Nachhaltigkeitslücke und die weiteren Nachhaltigkeitsindikatoren sind in Abbildung 10 dargestellt. Für den Fall eines Wanderungssaldos von jährlich 200.000 Personen entsprechen die Ergebnisse denen des Standardszenarios. Trotz der fiskalisch günstigen Altersstruktur der Zuwanderer ist aus Abbildung 10 ersichtlich, dass die Nachhaltigkeitslücke mit der Höhe des Wanderungssaldos zunimmt – ausgehend von 194,1 Prozent des BIP im Szenario keiner weiteren Migration bis auf 238,8 Prozent des BIP im Szenario eines Wanderungssaldos zur Aufrechterhaltung einer konstanten Bevölkerung.

Die Zunahme der Nachhaltigkeitslücke ist allerdings nur in geringem Umfang auf die jeweils erste Zuwanderergeneration zurückzuführen, sondern resultiert überwiegend aus dem negativen Zahlungsbeitrag der zweiten

¹⁴ Dieses Szenario entspricht den Annahmen der Variante 1-W1 des Statistischen Bundesamtes (2006) und wird als „mittlere Bevölkerung, Untergrenze“ bezeichnet.

¹⁵ Die zukünftigen Zuwanderer werden im Folgenden auch als „erste Zuwanderergeneration“ bezeichnet. Hingegen wird der Begriff der „zweiten Zuwanderergeneration“ verkürzend als Synonym für alle im Inland geborenen Nachkommen dieser ersten Zuwanderergeneration verwendet und umfasst insofern auch die dritte, vierte, usw. Generation der Zuwanderer.

Abbildung 10: Nachhaltigkeitslücken und -indikatoren bei verschiedenen Migrationsszenarien (in Prozent des BIP)



Zuwanderergeneration, welche in fiskalischer Hinsicht annahmegemäß identisch zur deutschen Bevölkerung ist: Wie ein im Basisjahr neugeborener Deutscher empfängt der durchschnittliche Repräsentant der zweiten Zuwanderergeneration über den Verlauf seines Lebenszyklus mehr Transfers als er im Gegenzug an Abgaben an den Staat leistet. Im Barwert beläuft sich dieser durchschnittliche Nettotransfer auf 24.600 Euro.

Hingegen leistet ein durchschnittlicher Zuwanderer der ersten Generation in der kurzen Frist einen positiven Zahlungsbeitrag von 1.900 Euro im Basisjahr 2006. Über den restlichen Verlauf seines Lebenszyklus hinweg wird allerdings auch ein Zuwanderer der ersten Generation im Durchschnitt 3.200 Euro mehr an Transfers empfangen, als er an Abgaben an den Staat entrichtet wird. Im Vergleich zur deutschen Bevölkerung des Basisjahres 2006, die einen durchschnittlichen Nettotransfer von 31.200 Euro empfängt, fällt der negative Zahlungsbeitrag eines Zuwanderers jedoch deutlich geringer aus.

Aufgrund der jeweils unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung sind die Nachhaltigkeitslücken in Abbildung 10 allerdings nur bedingt miteinander vergleichbar und werden deshalb durch weitere Nachhaltigkeitsindikatoren ergänzt. Wie weiter oben erläutert entspricht der Indikator „notwendige Abgabenerhöhung“ dabei dem Ausmaß, in dem die Abgaben aller heutigen und

zukünftigen Generationen erhöht werden müssten, um langfristig die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Im Gegensatz zur Nachhaltigkeitslücke weist dieser Indikator einen mit der Höhe des Wanderungssaldos fallenden Verlauf auf. Müssten die Abgaben im Szenario keiner weiteren Migration für alle Generationen um 11,2 Prozent erhöht werden, so wäre hierzu im Szenario einer konstanten Bevölkerung nur eine Abgabenerhöhung um 9,6 Prozent erforderlich. Obwohl die Zahlungslast insgesamt zunimmt, verteilt sich diese infolge des demografischen Effekts der Zuwanderung auf eine größere Anzahl von Schultern, so dass die Zahlungslast jedes Einzelnen sinkt. Entsprechend kann ein höherer Wanderungssaldo auch dazu beitragen, die zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit notwendige Senkung der Transferleistungen zu begrenzen.

3.3 Fertilität statt Migration?

Als die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 2000 nach dem Vorbild der US-amerikanischen „Greencard“ eine Einwanderungsoffensive initiierte, um befristete Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Computerexperten zu schaffen, konterte der derzeitige Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Jürgen Rüttgers, diesen Vorstoß in der Zuwanderungspolitik mit einer familienpolitisch motivierten Kampagne, die unter dem Slogan „Kinder statt Inder“ einen gewissen Bekanntheitsgrad

erlangt hat. Doch wie ist eine solche familienpolitische Strategie zur Erhöhung der Fertilität unter dem Aspekt der fiskalischen Nachhaltigkeit im Vergleich zu einer verstärkten Zuwanderung zu bewerten? Zur Beantwortung dieser Frage werden entsprechend den vier Migrations-szenarien im Folgenden vier Szenarien zur zukünftigen Entwicklung der Geburtenrate betrachtet.

Jedes der betrachteten Fertilitätsszenarien entspricht dabei hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung einem der oben betrachteten Migrationsszenarien. Dabei wird jeweils unterstellt, dass zukünftig keine weitere Migration erfolgt und der wegfallende Zustrom an Zuwanderern stattdessen durch eine Erhöhung der Geburtenrate aufgefangen wird. Im Falle des Szenarios keiner weiteren Migration muss die Fertilität hierzu nicht angepasst werden, so dass die Geburtenrate dem Niveau von 1,4 Geburten pro Frau im Standardszenario entspricht. Hingegen müsste die Geburtenrate zum Ausgleich eines jährlichen Wanderungssaldos von 100.000 Personen bis zum Jahr 2050 auf etwa 1,7 Geburten pro Frau, für den Fall eines jährlichen Wanderungssaldos von 200.000 Personen auf etwa 1,9 Geburten pro Frau und schließlich für den Fall eines Wanderungssaldos zur Aufrechterhaltung der heutigen Bevölkerungsgröße auf 2,3 Geburten pro Frau ansteigen.

In Abbildung 11 sind die Nachhaltigkeitslücken für die Fertilitätsszenarien denjenigen der entsprechenden Migrationsszenarien gegenübergestellt. Da in jedem der Fertilitätsszenarien zukünftig keine weitere Migration erfolgt, entspricht das Migrationsszenario „keine weitere Migration“ dem Fertilitätsszenario einer konstanten Fertilität.

Aus Abbildung 11 ist ersichtlich, dass die Nachhaltigkeitslücke mit der Höhe der Fertilitätsrate ansteigt. Ausgehend von 194,8 Prozent des BIP im Szenario einer konstanten Fertilität würde die Nachhaltigkeitslücke bei einem Anstieg der Geburtenrate zur Aufrechterhaltung der heutigen Bevölkerungsgröße auf 263,6 Prozent des BIP ansteigen. Hingegen fällt der Anstieg der Nachhaltigkeitslücke im entsprechenden Migrationsszenario mit 238,8 Prozent des BIP geringer aus. Ein Anstieg der Geburtenraten führt folglich zu einem stärkeren Anstieg der Nachhaltigkeitslücke als eine vergleichbare Zunahme der Nettozuwanderung.

Wie im Falle der Migrationsszenarien ist der Anstieg der Nachhaltigkeitslücke darauf zurückzuführen, dass jeder neugeborene Bürger über seinen Lebenszyklus mehr Transfers empfängt, als er im Gegenzug an Abgaben leisten wird. Aufgrund des vergleichsweise geringeren negativen Zahlungsbeitrags der ersten Zuwandererger-

Abbildung 11: Nachhaltigkeitslücken bei verschiedenen Fertilitätsszenarien (in Prozent des BIP)

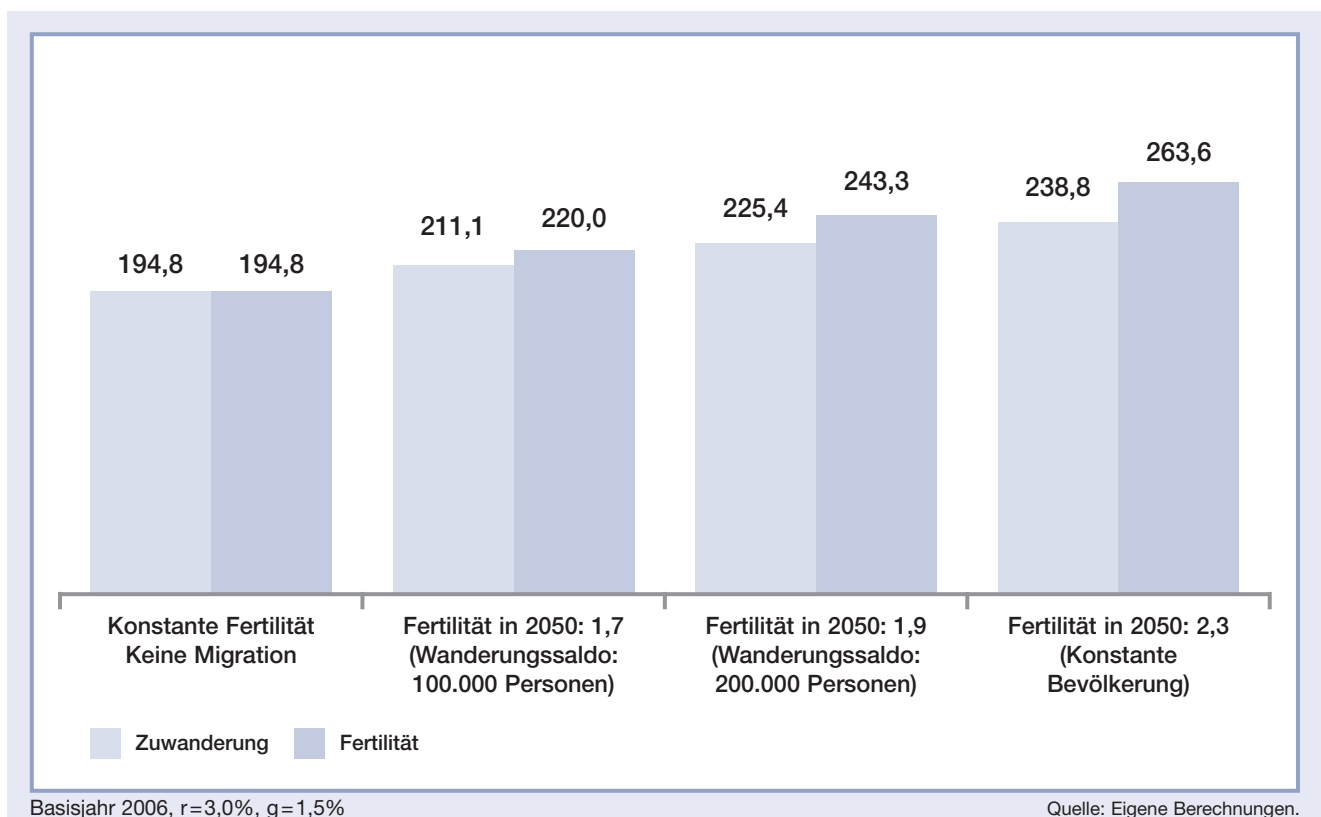


Tabelle 1: Notwendige Abgabenerhöhung (AG) oder Transfersenkung (TR) bei verschiedenen Fertilitäts- bzw. Migrationsszenarien (in Prozent)

| | Konstante Fertilität bzw. keine Migration | Fertilität in 2050: 1,7 bzw. Wanderungssaldo: 100.000 | Fertilität in 2050: 1,9 bzw. Wanderungssaldo: 200.000 | Fertilität in 2050: 2,3 bzw. konstante Bevölkerung |
|---------------------|---|---|---|--|
| Fertilitätsszenario | AG: 11,2 | AG: 11,1 | AG: 10,9 | AG: 10,6 |
| | TR: 9,9 | TR: 9,7 | TR: 9,6 | TR: 9,3 |
| Migrationsszenario | AG: 11,2 | AG: 10,6 | AG: 10,1 | AG: 9,6 |
| | TR: 9,9 | TR: 9,3 | TR: 8,9 | TR: 8,4 |

neration, steigt die Nachhaltigkeitslücke in den Migrationsszenarien weniger an. Wie im Falle der Migration würde allerdings auch eine Zunahme der Fertilität zu einer Verringerung der individuellen Zahlungslasten beitragen – wenn auch in geringerem Ausmaß. Wie Tabelle 1 zeigt, würde sich die zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke notwendige Erhöhung aller Abgaben dabei von 11,2 Prozent im Szenario einer konstanten Fertilität auf 10,6 Prozent im Szenario einer konstanten Bevölkerung reduzieren.

Als ein weiteres Zwischenfazit lässt sich daher festhalten, dass eine auf fiskalische Nachhaltigkeit ausgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik grundlegende Strukturreformen angehen muss. So lange der durchschnittliche Neugeborene – wie auch der durchschnittliche Zuwanderer – im Verlauf seines Lebens mehr Leistungen vom Staat erhält als er selbst finanziert, lässt sich die Nachhaltigkeitslücke nicht schließen.

3.4 Integration und Qualifikation – Implikationen für die zukünftige Ausrichtung der Zuwanderungspolitik

Aufgrund der bestehenden Sprachbarriere und der kulturellen Unterschiede haben Zuwanderer bei Ankunft im Aufnahmeland mit Anpassungsproblemen zu kämpfen, welche eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt behindern. Als Konsequenz werden die Zuwanderer in den ersten Jahren nach ihrer Ankunft nicht nur im Vergleich zur deutschen Bevölkerung, sondern auch im Vergleich zur bereits im Inland lebenden ausländischen Bevölkerung in größerem Umfang soziale Transferleistungen in Anspruch nehmen und in geringem Umfang Abgaben leisten. Daher werden die Auswirkungen unterschiedlicher Annahmen zur Dauer dieses Anpassungsprozesses auf die Nachhaltigkeitslücke im Folgenden dargestellt.¹⁶

Abbildung 12 illustriert den Fall, dass Zuwanderer sich erst mit einer zeitlichen Verzögerung an die bereits in Deutschland lebenden Ausländer fiskalisch angleichen.

Hinsichtlich der Nettosteuerzahlungen während des Anpassungsprozesses wird dabei unterstellt, dass ein Zuwanderer direkt nach Ankunft doppelt so hohe Sozialhilfe- und Wohngeldtransfers empfängt wie ein bereits in Deutschland lebender Ausländer und im Vergleich zu diesem keinerlei Steuern und Sozialversicherungsbeiträge leistet. Im Verlauf des Angleichungsprozesses passen sich die Zahlungen dann an die Zahlungen der bereits in Deutschland lebenden Ausländer an.¹⁷ Für die Höhe der zukünftigen Nettozuwanderung wird wie im Standardszenario ein langfristiger Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen unterstellt. Wie aus Abbildung 12 ersichtlich ist, verschlechtert sich die Nachhaltigkeitsbilanz der Zuwanderer mit der Dauer des Anpassungsprozesses. Allerdings fällt der Anstieg der Nachhaltigkeitslücke selbst im Szenario mit einem langen Anpassungszeitraum von 12 Jahren mit 13,9 Prozentpunkten vergleichsweise moderat aus.

Wesentlich bedeutender als die Angleichung der ersten Zuwanderergeneration an die bereits in Deutschland lebenden Ausländer ist hingegen die Integration der zweiten Zuwanderergeneration. So unterstellt das Standardszenario, dass die zweite Zuwanderergeneration vollständig in die deutsche Gesellschaft integriert ist und sich fiskalisch nicht von der deutschen Bevölkerung unterscheidet. Die empirischen Fakten legen aller-

¹⁶ Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter Integration die Angleichung der ausländischen Bevölkerung bzw. der Zuwanderer an die deutsche Bevölkerung. Da sich die folgende Betrachtung im Falle der ersten Zuwanderergeneration auf eine fiskalische Angleichung der Zuwanderer an die ausländische Bevölkerung beschränkt, wird dieser Fall im Folgenden als Anpassung oder Angleichung bezeichnet.

¹⁷ Dabei wird ein logarithmischer Anpassungspfad unterstellt, so dass der Großteil der fiskalischen Angleichung in den ersten Jahren des Anpassungsprozesses erfolgt.

Abbildung 12: Auswirkungen des Anpassungsprozesses auf die Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP)

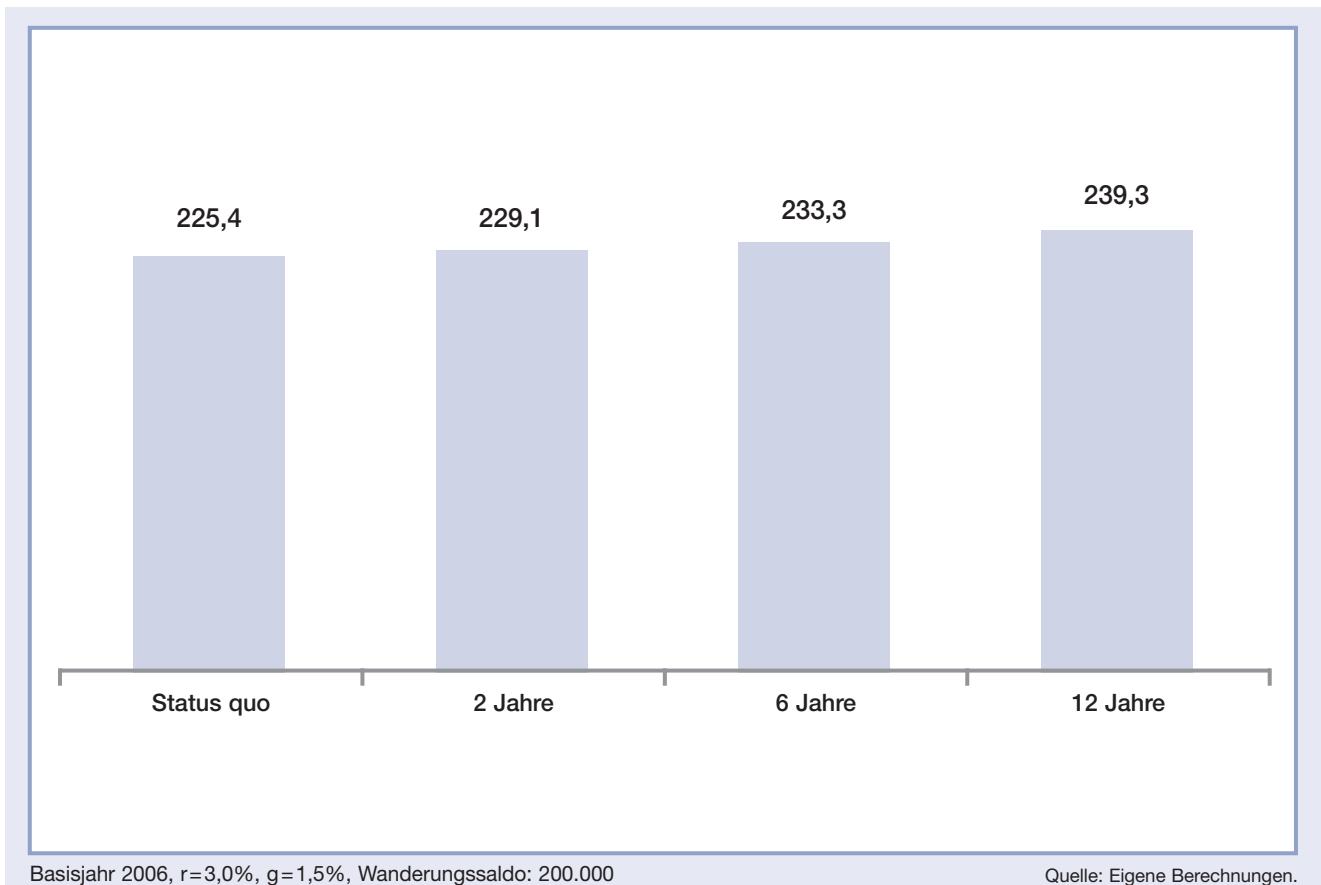
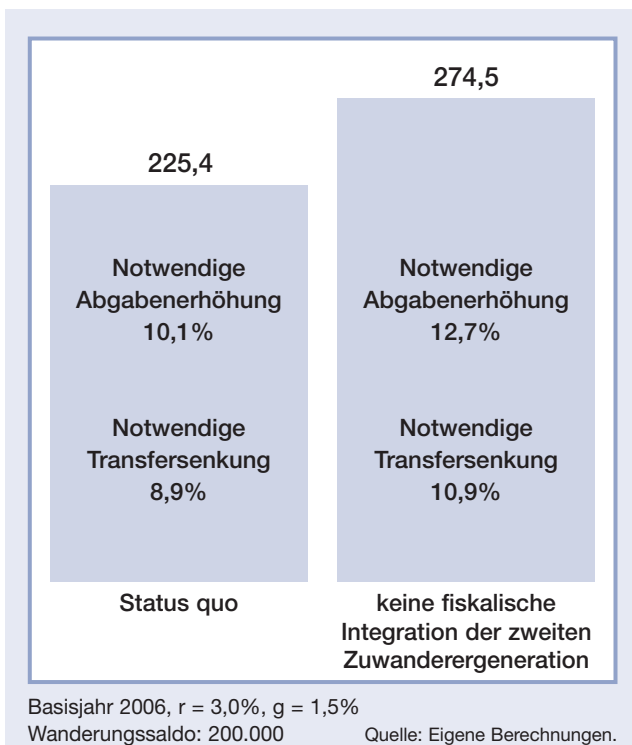


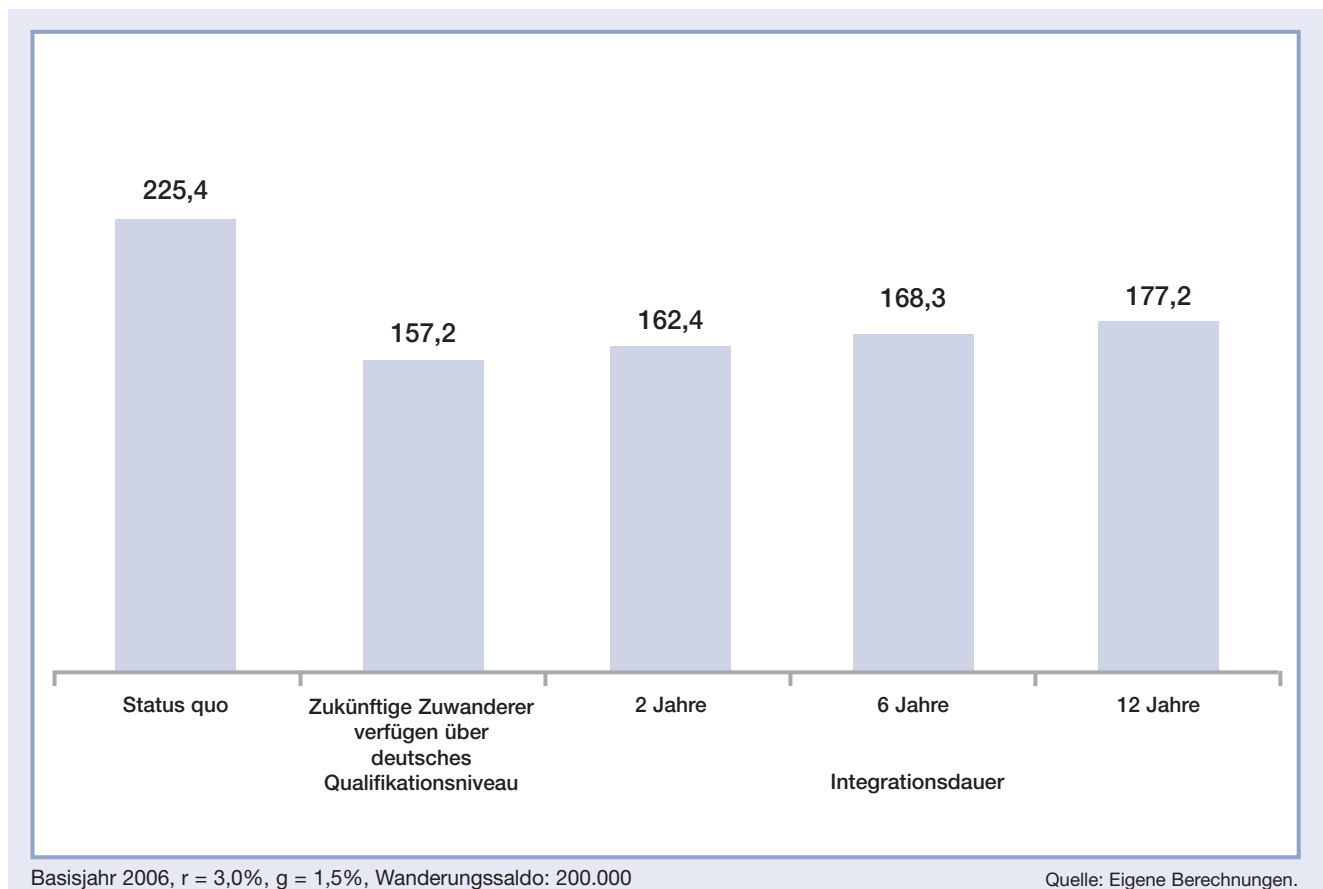
Abbildung 13: Nachhaltigkeitslücke und Integration der zweiten Zuwanderergeneration (in Prozent des BIP)



dings nahe, dass die vollständige gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration in das Aufnahmeland mehrere Generationen dauert.¹⁸ Geht man daher im Extrem davon aus, dass sich die jeweils zweite Zuwanderergeneration fiskalisch nicht von der ersten Zuwanderergeneration unterscheidet, also keine fiskalische Integration in die deutsche Gesellschaft erfolgt, so beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke auf 274,9 Prozent des BIP im Vergleich zu 225,4 Prozent des BIP im Standardszenario (vgl. Abbildung 13). Im Gegensatz zu den anderen Zuwanderungsszenarien würde in diesem Fall selbst der demografische Effekt negativ ausfallen: Statt einer

¹⁸ So kommt die dritte international vergleichende PISA Studie 2006 zu dem Schluss, dass in Deutschland deutliche Kompetenzunterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund bestehen (gemessen durch das Abschneiden in den Testaufgaben aus den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften). Insbesondere die zweite Zuwanderergeneration fällt hinter das Kompetenzniveau der ersten Zuwanderergeneration zurück, vgl. PISA-Konsortium Deutschland (2007). Ein günstigeres Bild der Integration von Migranten zeichnen hingegen der Datenreport 2006 des Statistischen Bundesamtes, vgl. Statistisches Bundesamt (2006c), und der Mikrozensus Nordrhein-Westfalen, vgl. Seifert (2007). Beide Datenquellen zeigen übereinstimmend, dass das Bildungsniveau der zweiten Zuwanderergeneration im Durchschnitt zwar unter dem eines Deutschen liegt, sich im Vergleich zur ersten Generation jedoch verbessert hat. Deutliche Unterschiede bestehen allerdings weiterhin bei den Frauen und in Abhängigkeit vom Herkunftsland der Zuwanderer.

Abbildung 14: Auswirkungen einer selektiven Zuwanderung auf die Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP)



notwendigen Erhöhung aller Abgaben um 10,1 Prozent im Standardszenario wäre in diesem Fall sogar eine Erhöhung aller Abgaben um 12,7 Prozent erforderlich, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

Abschließend soll der Fall analysiert werden, dass bereits die jeweils erste Generation der Zuwanderer fiskalisch identisch mit der deutschen Bevölkerung ist. Wie Abbildung 9 gezeigt hat, ist das gegenwärtig nicht der Fall. Im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung fallen bisher die Nettosteuerzahlungen der ausländischen Bevölkerung während der Erwerbsphase deutlich geringer aus. Dies ist maßgeblich eine Konsequenz des im Vergleich zur deutschen Bevölkerung geringeren Bildungs- und Qualifikationsniveaus eines durchschnittlichen Ausländers. Bereits seit Jahren wird deshalb von Wissenschaftlern und Experten eine Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik hin zu einer selektiven und an den Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft ausgerichteten Zuwanderung (hoch-)qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte gefordert. Wie Abbildung 14 zeigt, könnte eine selektive Zuwanderungspolitik nicht nur dem bestehenden Facharbeitermangel und dem „Mismatch“ auf dem deutschen Arbeitsmarkt entgegenwirken, son-

dern auch einen Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik leisten.

Zur Illustration sind in Abbildung 14 die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitslücke dargestellt, wenn die zukünftigen Zuwanderer ein dem deutschen Durchschnitt entsprechendes Qualifikationsniveau und damit auch Nettosteuerzahlungsprofil aufweisen würden.¹⁹ Mit einer Verringerung auf 157,2 Prozent würde sich die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Standardszenario deutlich um 68,2 Prozentpunkte vermindern. Die ebenfalls dargestellten Ergebnisse für den Fall eines Integrationszeitraums von zwei, sechs oder zwölf Jahren zeigen schließlich, dass die selektive Zuwanderung (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland selbst dann einen immer noch deutlichen Nachhaltigkeitsgewinn zur Folge hätte.

¹⁹ Eine Ausnahme stellen die Leistungen der GRV dar. Da das durchschnittliche Zuzugsalter im Falle eines Mannes 32 Jahre und im Falle einer Frau 29 Jahre beträgt, würde ein Zuwanderer aufgrund der kürzeren Versicherungsdauer selbst bei ansonsten identischen Beitragszahlungen nur einen geringeren Rentenanspruch erwerben. Unter Zugrundelegung des durchschnittlichen Zuzugsalters und des Beitragsprofils der GRV beträgt das Rentenniveau eines durchschnittlichen Ausländers ungefähr 83 Prozent der deutschen Durchschnittsrente.

4 Fazit

In seinem jüngsten Jahresgutachten bescheinigt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) den Strukturreformen der vergangenen Jahre eine messbare „Reformdividende“. Diese Reformdividende spiegelte sich bereits in der Generationenbilanz des Vorjahres 2005 wider. Hingegen ist die in der vorliegenden Generationenbilanzierung des Basisjahres 2006 dokumentierte Verbesserung der Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik wesentlich durch die im Jahr 2007 erzielten Fortschritte bei der Konsolidierung des staatlichen Gesamthaushalts geprägt. Die an sich äußerst erfreuliche Entwicklung hat jedoch einen trügerischen Charakter. Denn das Ziel einer tragfähigen Fiskalpolitik ist trotz aller Fortschritte noch nicht erreicht.

Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die erzielten Konsolidierungserfolge maßgeblich auf die konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen des vergangenen Jahres zurückzuführen sind. Gleichermaßen sind auch die im Vergleich zum Basisjahr 2005 erzielten Fortschritte bei der Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme allein auf die günstige Entwicklung des Arbeitsmarktes und die hieraus resultierenden Beitragsmehreinnahmen zurückzuführen. Ob die im vorliegenden Beitrag dokumentierten Konsequenzen für die Tragfähigkeit der Fiskalpolitik dauerhaft realisiert werden können, wird somit davon abhängen, inwiefern sich die Steuer- und Beitragseinnahmen mittelfristig weiterhin so positiv entwickeln wie in den vergangenen Jahren 2006 und 2007. Auch wenn die aktuelle Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung den Schluss nahelegt, dass die Steuereinnahmen von Bund und Ländern auch in den kommenden Jahren überproportional zunehmen werden, können die im vorliegenden Beitrag dokumentierten Fortschritte nicht als Argument dafür herangezogen werden, den in den vergangenen Jahren verfolgten Konsolidierungs- und Reformkurs zu verlassen.

Dass die Möglichkeit eines solchen Richtungswechsels nicht nur Schwarzmalerei ist, zeigt die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für langjährig Versicherte und die Aussetzung des Riesterfaktors in der Rentenformel. Angesichts steigender Beitrags- und Steuereinnahmen mögen die hierdurch bedingten Mehrausgaben derzeit fiskalisch verkraftbar sein. Problematisch ist die eingeschlagene Richtung allerdings hinsichtlich ihrer Signalwirkung für die Zukunft. So sehr

die heutigen Entscheidungsträger beispielsweise den einmaligen Charakter einer Aussetzung des Riesterfaktors betonen mögen, so sehr könnten die zukünftigen Rentnergenerationen zu Recht die gleichen Privilegien für sich einfordern. Eine temporär verkraftbare Aussetzung kann so zu einer permanenten Abschaffung des Riesterfaktors führen, welche zukünftig eine Anhebung der Beitragssätze unumgänglich machen und damit die in der Vergangenheit erzielte Reformdividende in der GRV zumindest teilweise wieder aufzehren würde. Stattdessen sollten die konjunkturell bedingten Handlungsspielräume dazu genutzt werden, um den eingeschlagenen Reform- und Konsolidierungskurs auch zukünftig weiterzuverfolgen.

Mit dem Analyseschwerpunkt „Zuwanderungspolitik“ hat die vorliegende Studie schließlich auch eine mögliche Politikoption aufgezeigt, um weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen zumindest zukünftig zu begrenzen. Dies erfordert einerseits eine Intensivierung der Integrationsanstrengungen, um insbesondere der zweiten und dritten Zuwanderergeneration die gleichen Bildungschancen zu eröffnen wie der deutschen Bevölkerung und damit die bestehenden Qualifikationsunterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung zu verringern. Andererseits kann ein wesentlicher Beitrag zur Tragfähigkeit der deutschen Fiskalpolitik nur durch eine Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik geleistet werden, welche auf eine selektive und an den Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft ausgerichtete Einwanderung (hoch-)qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte abzielt.

5 Anhang

A Modifikationen in der Generationenbilanz 2006

Die vorliegende Generationenbilanz für Deutschland wurde gegenüber der vom Forschungszentrum Generationenverträge im Vorjahr erstellten Version in einigen Punkten überarbeitet. Zu den wesentlichen Änderungen gehören die Berücksichtigung der aktuellen Reformen sowie die Aktualisierung der Datenbasis.

Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung wurde das kürzlich vom Bundestag beschlossene Gesetz zur Rentenanpassung 2008 berücksichtigt. Durch dieses Gesetz werden die über den sogenannten Riesterfaktor bedingten Anpassungen des aktuellen Rentenwertes in den Jahren 2008 und 2009 auf die Jahre 2012 und 2013 verschoben.

Weiterhin wurden die fiskalischen Auswirkungen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes in der Sozialen Pflegeversicherung berücksichtigt. Hierzu zählen die Anhebung des Beitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte zum 1.7.2008, die in den Jahren 2008, 2010 und 2012 erfolgenden Anpassungen der Pflegesätze sowie die Ausweitung der Pflegeleistungen auf den Kreis der demenziell Erkrankten. Berücksichtigt wurde schließlich auch die zum 1.1.2008 erfolgte Verringerung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 auf 3,3 Prozent.

In der Generationenbilanz 2006 sind lediglich die Reformen berücksichtigt, welche auch tatsächlich gesetzlicher Status quo sind. Gesetzesvorschläge, die diskutiert werden, aber noch nicht endgültig verabschiedet sind, können zwar in die Berechnungen im Rahmen unterschiedlicher zukünftiger Szenarien einbezogen werden – sie sind jedoch nicht Teil des Status quo in der Generationenbilanz.

B Datenbasis für die Bevölkerungsprojektion

Die Bevölkerungsprojektion der Generationenbilanz für das Basisjahr 2006 basiert auf den Annahmen der Variante 1-W2 („mittlere Bevölkerung, Obergrenze“) der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2006. Es wurde der Bevölkerungsstand vom 31.12.2005 zugrunde gelegt.

Die zentralen Annahmen der in der Generationenbilanz für das Basisjahr 2006 verwendeten Bevölkerungsvorausberechnung sind in Tabelle 2 zusammengestellt.

Tabelle 2: Annahmen der Variante 1-W2 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes

| | | 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung |
|--------------------------------|--------|---|
| Lebenserwartung (im Jahr 2050) | Frauen | 88,0 |
| | Männer | 83,5 |
| Geburtenhäufigkeit | | 1,4 |
| Migration (Zuwanderungssaldo) | | 200.000 |

C Datenbasis der Mikroprofile

Die der vorliegenden Generationenbilanz zugrunde liegenden alters- und geschlechtsspezifischen Einnahmen- und Ausgabenprofile entsprechen im Wesentlichen den im Vorjahr verwendeten Profilen, die primär aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Jahres 2003 gewonnen wurden. Die EVS ist ein repräsentativer Haushaltsdatensatz auf Basis des Mikrozensus, der für insgesamt 42.744 Haushalte mit bis zu 9 Haushaltsmitgliedern Ausgaben und Einnahmen im Detail erfasst.

Aktualisiert wurden für das Basisjahr 2006 nur die Profile der GRV, GKV, SPV sowie der Sozialhilfe. Weiterhin wurden für die alters- und geschlechtsspezifische Verteilung der Tabaksteuer und der Pflegeleistungen demenziell Erkrankter neue Profile hinzugefügt. Tabelle 3 auf Seite 22 zeigt die verwendeten Profile und deren jeweilige Datenquelle.

D Datenbasis des Staatsbudgets

Die Daten für die Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Jahren 2006 und 2007 basieren auf den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) des Statistischen Bundesamtes.²⁰ Eine Aufschlüsselung der einzelnen Positionen des Staatsbudgets, wie sie in der Generationenbilanz verwendet wird, zeigt Tabelle 4 auf Seite 23 für das Jahr 2006.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2008).

Tabelle 3: Alters- und geschlechtsspezifische Profile und ihre Datenquellen

| Alters- und geschlechtsspezifisches Profil | Datenquelle |
|---|---|
| Gleichmäßige Verteilung der Zahlungsströme auf alle Jahrgänge für öffentliche Güter und unspezifische Einnahmen des Staates wie etwa den Bundesbankgewinn. | ./. |
| Einzelne Zahlungsströme werden gleichmäßig auf alle über 17-Jährigen verteilt, dies gilt bspw. in Fällen wie den sonstigen monetären Sozialleistungen, in welchen explizite Daten fehlen. | ./. |
| Einzelne Zahlungsströme werden gleichmäßig auf alle 18- bis 60-Jährigen verteilt, dies gilt bspw. in Fällen wie der Wohnungsbauprämie, in welchen explizite Daten fehlen. | ./. |
| Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Beiträge zur Arbeitslosenversicherung | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Arztkosten (GKV) | BVA – Bundesversicherungsamt (2007) |
| Zahnarztkosten (GKV) | BVA – Bundesversicherungsamt (2007) |
| Apothekenkosten (GKV) | BVA – Bundesversicherungsamt (2007) |
| Heil- und Hilfsmittel (GKV) | BVA – Bundesversicherungsamt (2007) |
| Krankenhauskosten (GKV) | BVA – Bundesversicherungsamt (2007) |
| Krankengeld-Leistungen (GKV) | BVA – Bundesversicherungsamt (2007) |
| Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) | DRV (2008) |
| Leistungen aus der GRV | DRV (2006), DRV (2007) |
| Pensionszahlungen | Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2005b), Bundesministerium des Innern (2005) |
| Versorgung der Kriegssopfer | Statistisches Bundesamt (2001) |
| Steuern auf Kapital (z.B. Kapitalertragsteuer) | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Umsatzsteuer | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Lohnsteuer | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Stromsteuer | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Mineralölsteuer | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Tabaksteuer | Sozio-oekonomisches Panel (Welle W) |
| Versicherungsteuer | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Kindergeld | Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004) |
| Erziehungsgeld | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Wohngeld | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Ausgaben für Bildung | Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004) |
| Bafög | Statistisches Bundesamt (2005a) |
| Sozialhilfe | Statistisches Bundesamt (2008) |
| Leistungen zur Pflegestufe 1 ambulant | Bundesministerium für Gesundheit (2008) |
| Leistungen zur Pflegestufe 2 ambulant | Bundesministerium für Gesundheit (2008) |
| Leistungen zur Pflegestufe 3 ambulant | Bundesministerium für Gesundheit (2008) |
| Leistungen zur Pflegestufe 1 stationär | Bundesministerium für Gesundheit (2008) |
| Leistungen zur Pflegestufe 2 stationär | Bundesministerium für Gesundheit (2008) |
| Leistungen zur Pflegestufe 3 stationär | Bundesministerium für Gesundheit (2008) |
| Leistungen für dementiell Erkrankte | Bickel (2000) |

Tabelle 4: Konto des Staates 2006 (VGR und eigene Berechnungen)

| Einnahmen des Staates | in Mrd. Euro | Ausgaben des Staates | in Mrd. Euro |
|---|-----------------|---|-----------------|
| Verkäufe | 44,38 | Vorleistungen | 97,75 |
| Empfangene sonstige Subventionen | 0,43 | Arbeitnehmerentgelte Bildung | 44,46 |
| Bundesbankgewinn | 4,21 | Arbeitnehmerentgelte Universitäten | 4,43 |
| Sonstige Ausschüttungen und Entnahmen | 13,18 | Arbeitnehmerentgelte Sonstiges | 118,85 |
| Körperschaftsteuer | 24,96 | Geleistete sonstige Produktionsabgaben | 0,05 |
| n. v. St. v. Ertrag (KapSt) | 5,47 | Geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen) | 64,86 |
| n. v. St. v. Ertrag (EKSt) | 16,41 | Subventionen | 26,77 |
| veranlagte Einkommensteuer | 28,62 | Versorgung der Kriegsoffer (Bund) | 2,09 |
| Lohnsteuer | 167,05 | Öffentliche Pensionen (einschl. Beihilfen) | 40,50 |
| Zinsabschlag (KapSt) | 1,88 | Beihilfen für Arbeitnehmer des Staates | 4,46 |
| Zinsabschlag (EKSt) | 5,65 | Geldl. Sozialhilfe und Kriegsofferfürsorge | 20,86 |
| Umsatzsteuer | 143,77 | Gesetzliches Kindergeld | 35,08 |
| Stromsteuer | 6,27 | Wohngeld (Länder) | 1,30 |
| Mineralölsteuer | 39,92 | Arbeitslosenhilfe RV Beiträge | 3,06 |
| Tabaksteuer | 14,39 | Arbeitslosenhilfe KV Beiträge | 2,22 |
| Sonstige Verbrauchsteuern | 12,42 | Arbeitslosenhilfe PV Beiträge | 0,25 |
| Versicherungsteuer | 8,77 | Arbeitslosenhilfe bereinigte Geldleistungen | 21,60 |
| Gewerbesteuer | 38,37 | Erziehungsgeld (Bund) | 2,80 |
| Grundsteuern | 16,52 | Ausbildungsbeihilfen (Länder) | 1,56 |
| Beitrag zur RV von ALV und ALH | 6,68 | Rentenversicherung KV Beiträge | 15,08 |
| Beitrag zur RV Erwerbspersonen | 149,59 | Rentenversicherung PV Beiträge | 0,00 |
| Beitrag zur KV von ALV und ALH | 4,84 | Renten bereinigt | 215,68 |
| Beitrag zur KV von RV | 30,15 | KV monetäre Sozialleistungen | 6,27 |
| Beitrag zur KV Erwerbspersonen | 107,41 | PV monetär PS I | 1,79 |
| Beitrag zur ALV | 48,91 | PV monetär PS II | 2,11 |
| Beitrag zur PV von ALV und ALH | 0,55 | PV monetär PS III | 0,98 |
| Beitrag zur PV von RV | 3,45 | ALV RV Beiträge | 3,61 |
| Beitrag zur PV Erwerbspersonen | 13,52 | ALV KV Beiträge | 2,62 |
| Sonstige Sozialbeiträge | 9,44 | ALV PV Beiträge | 0,30 |
| Sozialbeiträge von der übrigen Welt (nur SV) | 2,27 | ALV Leistungen bereinigt | 25,49 |
| Unterstellte Sozialbeiträge v. privaten Haushalte | 24,27 | Sonstige monetäre Sozialleistungen SV | 18,81 |
| Sonstige laufende Transfers | 14,28 | Arztleistungen | 23,85 |
| Vermögenstransfers vom Staat | 0,00 | Zahnarztleistungen | 10,36 |
| Vermögenstransfers von der übrigen Welt | 3,10 | Medikamente | 25,87 |
| Vermögenstransfers von Kapitalgesellschaften | 0,86 | Heil- und Hilfsmittel | 20,19 |
| Vermögenstransfers von privaten Haushalten | 5,25 | Krankenhausleistungen | 48,64 |
| | | Unterbringung in Heimen ambulant (PS I) | 0,86 |
| | | Unterbringung in Heimen ambulant (PS II) | 1,01 |
| | | Unterbringung in Heimen ambulant (PS III) | 0,47 |
| Defizit | 37,26 | Unterbringung in Heimen stationär (PS I) | 2,39 |
| | | Unterbringung in Heimen stationär (PS II) | 4,01 |
| | | Unterbringung in Heimen stationär (PS III) | 2,16 |
| | | Sozialleistungen für Pflegepersonen | 0,86 |
| | | Kuren | 3,50 |
| | | Sonstige soziale Sachleistungen SV | 5,48 |
| | | Sozialhilfe | 14,72 |
| | | Sonstige soziale Sachleistungen GK | 7,17 |
| | | Sonstige laufende Transfers | 35,17 |
| | | Eigenheimzulage | 9,24 |
| | | sonstige Vermögenstransfers | 21,51 |
| | | Bauinvestitionen Bildung | 3,08 |
| | | Bauinvestitionen Universitäten | 0,50 |
| | | Sonstige Bauinvestitionen | 22,72 |
| | | Ausrüstungsinvestitionen | 4,61 |
| | | Immaterielle Anlagegüter | 1,82 |
| | | Veränderung Vorräte | 0,04 |
| | | Nettozugang an nichtprod. Vermögensgüter | -1,43 |
| Summe | 1.054,49 | Summe | 1.054,49 |

Abkürzungen

ALH = Arbeitslosenhilfe
 AL = Arbeitslosenversicherung
 EKSt = Einkommensteuer
 GK = Gebietskörperschaften
 KapSt. = Kapitalertragsteuer
 KV = Krankenversicherung
 n.v.St.v = nicht veranlagte Steuer vom (Ertrag)
 PS = Pflegestufe
 PV = Pflegeversicherung
 RV = Rentenversicherung
 SV = Sozialversicherung

E Datenbasis der relativen Zahlungsprofile von Ausländern und Inländern

Als wesentliche methodische Änderung im Vergleich zu den Jahren 2004 und 2005 berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz die fiskalischen Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen. Hierzu müssen die Zahlungen zwischen den Bürgern und dem Staat nicht nur alters- und geschlechtsspezifisch, sondern auch nationalitätsspezifisch aufgeschlüsselt werden.

In einem ersten Schritt wurden hierzu entsprechend der in Bonin (2001a, b) beschriebenen methodischen Vorgehensweise zunächst alters- und geschlechtsspezifische Profilmomente bestimmt, welche dem Verhältnis der Abgaben- bzw. Transferzahlung eines ausländischen zu der eines deutschen Durchschnittsindividuums entsprechen. Unter Zugrundelegung der ausländischen und der deutschen Bevölkerungsanteile des Basisjahres 2006 lassen sich mittels dieser Profilmomente dann in einem zweiten Schritt die in Anhang C dargestellten Einnahmen- und Ausgabenprofile für den Durchschnitt der Gesamtbevölkerung in entsprechende nationalitätsspezifische Zahlungsprofile zerlegen.²¹

Die Profilmomente wurden dabei primär anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für die Jahre 2000 bis 2004 (Wellen N bis R) gewonnen, welche vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bereitgestellt werden.²² Das SOEP ist ein repräsentativer Individual- und Haushaltsdatensatz, der jährlich erhoben wird und für den betrachteten Zeitraum zwischen 11.796 (22.012) und 13.258 (24.586) Haushalte (Perso-

nen) erfasst.²³ Ausländische und deutsche Individuen bzw. Haushalte wurden dabei entsprechend ihrer Staatsangehörigkeit bzw. der Staatsangehörigkeit des Haushaltsvorstandes unterschieden. Allerdings sind im SOEP nicht für jedes der im Anhang C aufgeführten Zahlungsprofile entsprechende Daten verfügbar.

In manchen Fällen können die relativen Zahlungspositionen von Ausländern und Deutschen jedoch anhand anderer Informationen approximiert werden. Beispielsweise wird für die dem Umsatzsteuerprofil zugrunde liegenden Konsumausgaben unterstellt, dass diese proportional zum Nettoeinkommen eines Haushalts sind. Falls weder direkte noch indirekte Informationen verfügbar waren, wurde für die ausländische und die deutsche Bevölkerung ein identisches Zahlungsprofil zugrunde gelegt. Tabelle 5 bietet eine Übersicht über diejenigen Zahlungsprofile, für die nationalitätsspezifische Profilmomente zur Anwendung kommen, inklusive der jeweils zugrunde liegenden Datenbasis²⁴:

21 Dieser Vorgehensweise liegt die Annahme zugrunde, dass die aus der EVS gewonnenen Zahlungsprofile dem mit den Bevölkerungsanteilen gewichteten Durchschnitt der Zahlungsprofile der ausländischen und der deutschen Bevölkerung entsprechen.

22 Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs des SOEP liegt den alters- und geschlechtsspezifischen Durchschnitten der ausländischen Bevölkerung nur eine vergleichsweise geringe Anzahl an Beobachtungen zugrunde. Aus diesem Grund wurde für die in der vorliegenden Studie verwendeten Profilmomente der jeweilige alters- und geschlechtsspezifische Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 berücksichtigt.

23 Die EVS stellt aufgrund des größeren Stichprobenumfangs und der größeren Anzahl an erfassten Zahlungen prinzipiell die „bessere“ Datenbasis für die Profilmomente im Vergleich zum SOEP dar. Allerdings ist die EVS nicht repräsentativ für die ausländische Bevölkerung, vgl. Bonin (2001a), so dass für die Bestimmung der nationalitätsspezifischen Zahlungsprofile auf die Daten des SOEP zurückgegriffen wird.

24 Sofern nicht anderweitig angegeben, wurden die Daten dem SOEP entnommen.

Tabelle 5: Alters- und geschlechtsspezifische Profilmomente und ihre Datenbasis

| Alters- und Geschlechtsspezifisches Profil | Datenbasis für nationalitätsspezifische Verteilung |
|---|--|
| Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung | Einkünfte aus Arbeitslosengeld bzw. -hilfe |
| Beiträge zur Arbeitslosenversicherung | Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) |
| Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) | Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit und Renten der GRV, der knappschaftlichen Rentenversicherung und der landwirtschaftlichen Alterskassen aus eigenem Anspruch und für Hinterbliebene (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) |
| Arztkosten (GKV) | Anzahl der Arztbesuche |
| Krankenhauskosten (GKV) | Anzahl der Krankenhausaufenthalte |
| Krankengeld-Leistungen (GKV) | Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit |
| Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) | Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) |
| Leistungen aus der GRV | Einkünfte aus Renten der GRV, der knappschaftlichen Rentenversicherung und der landwirtschaftlichen Alterskassen aus eigenem Anspruch und für Hinterbliebene |
| Pensionszahlungen | Einkünfte aus Beamtenpensionen und Beihilfen aus eigenem Anspruch und für Hinterbliebene |
| Versorgung der Kriegsopfer | Einkünfte aus Kriegsopferrenten aus eigenem Anspruch und für Hinterbliebene |
| Steuern auf Kapital (z.B. Kapitalertragsteuer) | Vermögenseinkünfte des Haushalts (verteilt auf alle über 17-jährigen Haushaltsmitglieder entsprechend ihres Anteils am Haushaltseinkommen) |
| Umsatzsteuer | Haushaltseinkommen nach Steuern und Transfers (nach Alter und Geschlecht des Haushaltsvorstandes) |
| Lohnsteuer | Einkommensteuerzahlungen des Haushalts (verteilt auf alle über 17-jährigen Haushaltsmitglieder entsprechend ihres Anteils am Haushaltseinkommen aus unselbstständiger Arbeit) |
| Mineralölsteuer | Anzahl der Fahrzeuge im Haushalt (nach Alter des Haushaltsvorstandes) |
| Tabaksteuer | Anzahl der konsumierten Zigaretten, Zigarren und Pfeifen |
| Kindergeld | Besuch einer Schule/Hochschule |
| Erziehungsgeld | Einkünfte aus Erziehungs-/Mutterschaftsgeld |
| Wohngeld | Wohngeldtransfers des Haushalts (nach Alter des Haushaltsvorstandes) |
| Ausgaben für Bildung | Besuch einer Schule/Hochschule |
| Bafög | Einkünfte aus Bafög, Stipendien, Berufsausbildungsbeihilfe |
| Sozialhilfe | Bezug von sozialer Grundsicherung im Alter und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß Statistisches Bundesamt (2008) |

F Sensitivitätsanalyse hinsichtlich Zins-Wachstums- und Demografieszenarien²⁵

Tabelle 6: Nachhaltigkeitslücken bei verschiedenen Zins-Wachstum- und Demografieszenarien (als Anteil am BIP)

| Zins- Wachstums-Szenarien | 11. koordinierte Bevölkerungsprojektion | | |
|------------------------------|---|---------------------------------|-------------------------------|
| | „mittlere“ Bevölkerung Obergrenze | „relative junge“ Bevölkerung | „relativ alte“ Bevölkerung |
| r = 3,0% g = 1,0% | 171,4 | 183,3 | 184,8 |
| r = 3,0% g = 1,5% | 225,4 | 243,0 | 238,6 |
| r = 3,0% g = 2,0% | 328,7 | 362,4 | 330,3 |
| r = 4,0% g = 1,5% | 137,2 | 146,2 | 148,3 |

Tabelle 7: Notwendige Abgabenerhöhung (AG) bzw. Transfersenkung (TR) bei verschiedenen Zins-Wachstums- und Demografieszenarien (in Prozent)

| Zins- Wachstums-Szenarien | 11. koordinierte Bevölkerungsprojektion | | |
|------------------------------|---|---------------------------------|-------------------------------|
| | „mittlere“ Bevölkerung Obergrenze | „relative junge“ Bevölkerung | „relativ alte“ Bevölkerung |
| r = 3,0% g = 1,0% | AG: 9,8 TR: 8,7 | AG: 9,9 TR: 8,8 | AG: 11,8 TR: 10,4 |
| r = 3,0% g = 1,5% | AG: 10,1 TR: 8,9 | AG: 10,1 TR: 8,9 | AG: 12,5 TR: 10,9 |
| r = 3,0% g = 2,0% | AG: 10,4 TR: 9,1 | AG: 10,2 TR: 8,9 | AG: 13,4 TR: 11,5 |
| r = 4,0% g = 1,5% | AG: 9,5 TR: 8,5 | AG: 9,7 TR: 8,7 | AG: 11,1 TR: 9,9 |

²⁵ Mit Ausnahme der Zins- und Wachstumsrate sowie der demografischen Entwicklung entsprechen die Annahmen jeweils dem Standardszenario mit Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen Ausländern und Deutschen. Vgl. für die Annahmen der einzelnen Demografieszenarien Statistisches Bundesamt (2003, 2006).

Literaturverzeichnis

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), *Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy*, *Journal of Economic Perspectives*, 8, S. 73–94.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1992), *Social Security and Medicare policy from the perspective of generational accounting*, *Tax policy and the economy*, 6, S. 129–145.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), *Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting*, *Tax policy and the economy*, 5, S. 55–110.
- Bickel, H. (2000), *Demenzsyndrom und Alzheimer Krankheit: Eine Schätzung des Krankenbestandes und der jährlichen Neuerkrankungen in Deutschland*, *Das Gesundheitswesen*, 62, S. 211–218.
- Bonin, H. (2001a), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- Bonin, H. (2001b), *Fiskalische Effekte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz*, *Applied Economics Quarterly*, 52, S. 127–155.
- Bonin, H., B. Raffelhüschen und J. Walliser (2000), *Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?*, *Finanzarchiv*, 57, S. 1–21.
- Bundesministerium des Innern (2005), *Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004), *Grund- und Strukturdaten 2003/2004*, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (2006a), *Ergebnisse der 127. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 8. bis 11. Mai 2006*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2006b), *Ergebnisse der 128. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 3. November 2006*, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (2008), *Daten zur Pflegeversicherung*, www.bmg.bund.de.
- BVA – Bundesversicherungsamt (2007), *Risikostrukturausgleich Jahresausgleich 2006*, Bonn.
- DRV (2006), *Statistik der deutschen Rentenversicherung – Rentenbestand am 31.12.2005*, Band 157, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV (2007), *Statistik der deutschen Rentenversicherung – Rentenzugang 2006*, Band 163, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- DRV (2008), *Statistik der deutschen Rentenversicherung – Versicherte 2005/2006*, Band 165, Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.
- Hagist, C., B. Raffelhüschen und O. Weddige (2006), *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz*, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.): *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Berlin.
- PISA-Konsortium Deutschland (2007), *PISA 2006: die Ergebnisse der dritten internationalen Vergleichsstudie*, Münster.
- Raffelhüschen, B. (1999), *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*, *European Economy, Reports and Studies*, 6, S. 1728.
- Raffelhüschen, B., C. Hagist, M. Heidler und J. Schoder (2007), *Die Generationenbilanz – Brandmelder der Zukunft: Update 2007: Demografie trifft Konjunktur*, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.): *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 100, Berlin.
- Seifert, W. (2007), *Integration und Arbeit*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 22-23/2007, S. 1219.
- SVR (2007), *Das Erreichte nicht verspielen – Jahresgutachten 2007/08*, Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008a), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008b), *Sozialleistungen – Sozialhilfe*, Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen*, Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006a), *Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006b), *Bevölkerungsfortschreibung*, Fachserie 1, Reihe 1.3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2006c), *Datenreport 2006 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2005a), *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005b), *Personal des öffentlichen Dienstes*, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2001), *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998*, Wiesbaden.

Executive Summary

Die gute Konjunktur hat die Haushaltssituation von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Sozialversicherungen im Jahr 2007 erheblich verbessert. Doch für eine Entwarnung ist es noch zu früh. Ein ehrbarer Staat, der auf das langfristige Wohl seiner Bürger bedacht ist, darf die fiskalische Situation nicht nur anhand der aktuellen Haushaltslage beurteilen, sondern muss vielmehr die langfristigen Konsequenzen seines Handelns berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund haben die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg eine fortlaufende Analyse der langfristigen Tragfähigkeit der aktuellen Wirtschafts- und Sozialpolitik initiiert.

Das nun vorliegende zweite Update beinhaltet eine umfangreiche Datenaktualisierung und berücksichtigt die in den letzten Monaten beschlossenen, fiskalisch wirksamen Reformen. Als wesentliche methodische Neuerung erfasst die vorliegende Studie mit dem **Schwerpunktthema Zuwanderung** die fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung. Dies ermöglicht es – ergänzend zur bisherigen Darstellung des Status quo – das Potential der Zuwanderungspolitik im Hinblick auf eine Verbesserung der fiskalischen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu analysieren.

Die aktuelle Nachhaltigkeitslücke beläuft sich auf 225,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Mit einem Umfang von 62,3% des BIP macht die explizit ausgewiesene Staatsverschuldung davon nur ein knappes Viertel aus. Der Löwenanteil in Höhe von 163,1% des BIP entfällt hingegen auf die implizite Staatsschuld, welche sowohl die bereits erworbenen Ansprüche als auch die bei Fortführung der derzeitigen Fiskalpolitik noch entstehenden Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat umfasst. Um diese Nachhaltigkeitslücke zu beseitigen, müssten entweder ab sofort alle Steuern und Abgaben dauerhaft um 10,1% angehoben oder sämtliche staatliche Transferleistungen für alle Generationen um 8,9% gesenkt werden. Unterstellt man hingegen – wie in den Vorjahren – identische Nettozahlungsprofile für die ausländische und die deutsche Bevölkerung, so würde sich die implizite Staatsschuld auf lediglich 105,3% des BIP und die Nachhaltigkeitslücke auf 167,6% des BIP belaufen. Dieser Unterschied ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass ein Ausländer im Durchschnitt ein geringeres Erwerbseinkommen aufweist und damit im Verlauf seines Erwerbslebens geringere Steuer- und Beitragszahlungen leistet. Trotz der Verringerung der Nachhaltigkeitslücke zeigt die disaggregierte Betrachtung, dass vor allem in den Sozialversicherungen weiterer Reformbedarf besteht – insbesondere auch vor dem Hin-

tergrund, dass die gute Konjunktur die positive Entwicklung etwas überzeichnen dürfte.

| Nachhaltigkeitslücken der staatlichen Subsysteme | Ohne Berücksichtigung der fiskalischen Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Bevölkerung | | | |
|--|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Standardszenario | Basisjahr 2006 (in % des BIP) | Basisjahr 2006 (in % des BIP) | Basisjahr 2005 (in % des BIP) |
| Zuwanderung | | | | |
| Gesetzliche Rentenversicherung | | 87,6 | 101,9 | 117,4 |
| Gesetzliche Krankenversicherung | | 89,4 | 80,1 | 90,3 |
| Soziale Pflegeversicherung | | 30,8 | 29,4 | 37,7 |
| Pensionslasten | | 26,0 | 24,2 | 23,7 |
| Sonstige staatliche Subsysteme | | -70,7 | -130,4 | -96,6 |
| Explizite Staatsschuld | | 62,3 | 62,3 | 62,1 |
| Summe Nachhaltigkeitslücke | | 225,4 | 167,6 | 234,6 |

Mit dem Schwerpunkt „Zuwanderungspolitik“ analysiert die vorliegende Studie eine mögliche Politikoption, um weitere Einschnitte in den sozialen Sicherungssystemen zumindest abzumildern. Angesichts ihrer vorteilhaften Altersstruktur verringert eine verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte tatsächlich den Anstieg des Altenquotienten. Zwar nimmt die Nachhaltigkeitslücke mit der Höhe des Wanderungssaldos zu – ausgehend von 194,1% des BIP im Szenario keiner weiteren Migration bis auf 238,8% des BIP im Szenario eines Wanderungssaldos zur Aufrechterhaltung der heutigen Bevölkerungsgröße (82 Millionen). Da sich diese Zahlungslast aber infolge des demografischen Effekts der Zuwanderung auf eine größere Anzahl von Schultern verteilt, sinkt die Zahlungslast jedes Einzelnen. Mit steigender Zuwanderung verringert sich daher die notwendige Abgabenerhöhung bzw. die notwendige Transfersenkung, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen.

Von zentraler Bedeutung für einen positiven Nachhaltigkeits-effekt der Zuwanderung ist die Integration der zweiten und dritten Zuwanderergenerationen. Erfolgt dauerhaft keine fiskalische Integration der Zuwanderer und ihrer Kinder in die deutsche Gesellschaft, so steigt die Nachhaltigkeitslücke beträchtlich. Statt einer notwendigen Erhöhung aller Abgaben um 10,1% im Standardszenario wäre in diesem Fall sogar eine Erhöhung aller Abgaben um 12,7% erforderlich, um die Nachhaltigkeitslücke zu schließen. Umgekehrt könnte ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Nachhaltigkeit durch eine Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik hin zu einer selektiven Zuwanderung (hoch-)qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte erzielt werden. Entspräche das Qualifikationsniveau der Zuwanderer dem deutschen Durchschnitt, würde sich die Nachhaltigkeitslücke deutlich vermindern.