



Der langfristige Beitrag von Zuwanderung zu den öffentlichen Finanzen in Österreich, Deutschland, Polen und Vereinigtes Königreich

Thomas Davoine¹

Institut für Höhere Studien (Wien)

Kontakt: davoine@ihs.ac.at / +43 1 59 99 12 43 / Josefstädter Strasse 39, 1080 Wien

Executive Summary

Eine niedrige Fertilitätsrate und die steigende Lebenserwartung verändern die Altersstruktur (Alterspyramide) der Bevölkerung und stellen eine Herausforderung für die langfristige Finanzierbarkeit der öffentlichen altersabhängigen Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege dar. Gegenwärtig finanzieren vier Arbeitnehmer einen Pensionisten. Wenn das Pensionsantrittsalter in Europa konstant bleibt, dann beträgt dieses Verhältnis im Jahr 2060 zwei zu eins.

Da Migranten im Durchschnitt jünger als die heimische Bevölkerung sind, erhöht Migration das Verhältnis zwischen erwerbstätigen Personen und Pensionisten, und mindert somit die Herausforderungen der langfristigen Finanzierbarkeit des Sozialsystems. Die aktuelle Studie „Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing“ (Berger et al., 2016) quantifiziert den Nettobeitrag der Migration für die öffentlichen Finanzen in vier EU Ländern. Hierbei werden die Spezifika der Sozialversicherungssysteme in den untersuchten Ländern und die Unterschiede in den sozioökonomischen Charakteristika zwischen Migranten und Einheimischen hinsichtlich Ausbildung, Arbeitslosigkeit und Einkommen berücksichtigt. Die aktuellen Entwicklungen der Flüchtlingsmigration finden in diesen Berechnungen hingegen keine Berücksichtigung.

Die Integration von Einwanderern in die Gesellschaft ist ein Prozess, der Anstrengung erfordert. Unter der Annahme, dass während dieses Prozesses kein kultureller Backlash stattfinden wird, kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass Migration im Ausmaß der Eurostat Bevölkerungsprognose von 2010, zur langfristigen Finanzierung öffentlicher Ausgaben hinsichtlich Pensionen, Gesundheit und Pflege beiträgt. In einem Szenario ohne Migration müsste zur Vermeidung eines zusätzlichen öffentlichen Defizits im Jahr 2060 der Lohn- bzw. Einkommensteuersatz angehoben werden, und zwar um 14,3 Prozentpunkte in Österreich, um 7,3 in Deutschland, um 6,2 im Vereinigten Königreich sowie um 1,7 in Polen.

Ein Teil dieser länderspezifischen Differenzen geht auf die unterschiedliche Höhe der prognostizierten Migration zurück. Setzt man die Migrationsquote aller Länder auf das gleiche Niveau von Deutschland, ergibt sich ein Anpassungsbedarf der Lohn- und Einkommensteuer von 5,7 Prozentpunkte für Österreich, 3,9 für Polen und 2,1 für das Vereinigte Königreich. Diese verbleibenden Unterschiede ergeben sich durch die differenzierte Ausgestaltung der Sozialsysteme der Länder und die Struktur der Migranten in Hinblick auf Alter und Bildung (relativ zur heimische Bevölkerung).

¹ Mit Danke an Bianca Brandl für die Übersetzung.

Folglich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Veränderungen in der Migrationspolitik finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen. Migrationspolitik alleine kann jedoch nicht die finanziellen Herausforderungen der Alterung lösen. Die unterschiedlichen Finanzierungsbeiträge der Migration können zum Verständnis der differenzierten Ausgestaltungen der Migrationspolitik in EU Ländern beitragen, welche durch die Flüchtlingskrise 2015-16 verdeutlicht wurden.

Herausforderungen für die langfristige Finanzierbarkeit von öffentlichen altersbezogenen Ausgaben für Länder mit alternder Bevölkerung

Öffentliche altersabhängige Ausgaben – insbesondere für Pensionen, Gesundheit und Pflege – weisen einen hohen Anteil im öffentlichen Budget von entwickelten Volkswirtschaften auf. Durchschnittlich erreichen altersbezogene Ausgaben innerhalb der Europäischen Union etwa 20% des Bruttoinlandsproduktes (BIP).

Eine niedrige Fertilitätsrate gepaart mit einer steigenden Lebenserwartung verändert die Altersstruktur der Bevölkerung, dies belastet die nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege. Gegenwärtig unterstützen vier Arbeitnehmer einen Pensionisten, wenn das Pensionsantrittsalter in Europa konstant bleibt, dann beträgt dieses Verhältnis im Jahr 2060 zwei zu eins.

Für die Europäischen Union wird erwartet, dass die öffentlichen altersbezogenen Ausgaben gemessen am BIP bis zum Jahr 2060 um 2 Prozentpunkte steigen werden, für einige Länder wird sogar ein höherer Anstieg der Ausgaben erwartet. Beispielsweise sollte der Anstieg in Deutschland ca. 5 Prozentpunkte betragen (Ageing Working Group, 2015).

Reformen zur Bewältigung der Herausforderungen und die Rolle der Migration

Als Reaktion auf die Herausforderungen haben die Regierungen vieler Länder innerhalb der letzten Jahre die Sozialversicherung, mit einem Fokus auf Pensionen, reformiert, das Ausmaß fällt jedoch unterschiedlich hoch aus. In Deutschland ist beispielsweise ein Anstieg der Pensionskosten um 2,7 Prozentpunkte des BIP prognostiziert. Abgesehen von Pensionen, bleibt auch die zukünftige Finanzierung des Gesundheitswesens und der Pflege herausfordernd.

Migration kann einen positiven Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaates leisten. Für Migranten stellen wirtschaftliche Chancen bei der Auswahl des Ziellandes ein wichtiges Kriterium dar. Da Migranten im Durchschnitt jünger als die heimische Bevölkerung sind, erhöht Migration das Verhältnis zwischen erwerbstätigen Personen und Pensionisten, und mindert somit die Herausforderungen der langfristigen Finanzierbarkeit des Sozialsystems (Storesletten, 2000).

Reduziert Migration die Finanzierungsherausforderungen überall mit der gleichen Intensität?

In allen europäischen Ländern sind Migranten im Durchschnitt jünger als die heimische Bevölkerung, allerdings variiert der Altersunterschied über die Länder (höher z.B. in dem Vereinigten Königreich und geringer z.B. in Polen). Ähnlich verhält es sich mit dem prognostizierten steigenden Anteil von Haushalten mit älteren Personen, welcher etwa in Deutschland stärker ansteigen wird als in dem Vereinigten Königreich. In manchen Ländern (z.B. Österreich) ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass Migranten arbeitslos sein werden als in anderen (z.B. Polen). Darüber hinaus variiert die Höhe der öffentlichen altersabhängigen Ausgaben zwischen den EU-Ländern.

Diese Beobachtungen werfen zwei Fragen auf:

1. Kann Migration zur Finanzierung öffentlicher altersabhängiger Ausgaben in alle EU-Ländern beitragen?
2. Falls ja, würde der Beitrag zu den öffentlichen Finanzen in allen EU-Ländern gleich sein?

Die aktuelle Studie von Berger et al. (2016) liefert Antworten für vier EU-Länder. Unterschiede in den sozioökonomischen Charakteristika zwischen Migranten und der heimische Bevölkerung (Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Alter und Einkommen) werden berücksichtigt. Ebenfalls inkludiert sind zusätzliche Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben infolge von Migration.

Die Integration von Einwanderern in die Gesellschaft ist ein Prozess, der Anstrengung erfordert. In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass sich die Integration von Migranten in die Gesellschaft und am Arbeitsmarkt in der Zukunft weder verschlechtert noch verbessert. Es wird im Detail unterstellt, dass die Unterschiede bei der Arbeitslosenquote und im Einkommensniveau zwischen heimische Bevölkerung und Migranten (bei gleichem Bildungsniveau), im aktuellen Ausmaß bestehen bleibt. Zur Veranschaulichung, die Arbeitslosenquote war in Deutschland im Jahr 2010 um 3,9 Prozentpunkte höher für Migranten als für die heimische Bevölkerung, in Polen hingegen um 3,2 Prozentpunkte niedriger. Diese Faktoren werden über den Zeitraum hinweg konstant gehalten (*ceteris paribus* Betrachtung). Die aktuellen Entwicklungen der Flüchtlingsmigration finden hingegen in dieser Studie keine Berücksichtigung.

Nicht im gleichen Ausmaß

Tabelle 1 liefert eine Antwort auf die erste Frage für Österreich, Deutschland, Polen und Vereinigtes Königreich. In die Studie werden zwei Szenarien für die vier Länder verglichen. Im ersten Szenario wird davon ausgegangen, dass die Migration in dem Ausmaß der Eurostat-Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2010 stattfindet. Im Alternativszenario wird unterstellt, dass nach 2016 keine Migration stattfinden wird. Der Lohn- bzw. Einkommensteuersatz wird in Szenario zwei so berechnet, dass sich das gleiche öffentliche Defizit wie in Szenario eins ergibt².

Tabelle 1 zeigt dass die Antwort auf die erste Frage für Österreich, Deutschland, Polen und Vereinigtes Königreich „Ja“ ist: In einem Szenario ohne Migration müsste zur Vermeidung eines zusätzlichen öffentlichen Defizits im Jahr 2060 der Lohn- bzw. Einkommensteuersatz angehoben werden.

Szenario	Migration	Nullmigrationsszenario & Einkommenssteuersatzveränderung
Land	jährliche Migration (% Bevölkerung)	Steuersatz Variation (%Punkten)
Österreich	0.43	+ 14.3
Deutschland	0.12	+ 7.3
Polen	0.05	+ 1.7
Vereinigtes Königreich	0.38	+ 6.2

Quelle: Eurostat (2010); Berger et al. (2016)

Tabelle 1: Zwei Szenarien mit gleicher öffentlicher Verschuldung in 2060, auf Basis der Migrationsprognosen von Eurostat

² Anstelle einer Variation der Besteuerung des Faktors Arbeit können auch andere Politikvariablen verändert werden, um die gleiche öffentliche Verschuldung zu erreichen. Die Studie von Berger et al. (2016) verwendet zusätzlich die Ersatzrate in der Pensionsversicherung sowie das Pensionsantrittsalter.

Mit Migration kann der Lohn- und Einkommensteuersatz niedriger angesetzt werden, da Migranten im Durchschnitt jünger sind als die heimische Bevölkerung, daher verbessert Migration die Relation zwischen Erwerbstätigen und Pensionisten und wirkt somit einer Überalterung der Bevölkerung entgegen. Ohne Migration ist das Verhältnis zwischen erwerbstätiger Bevölkerung zu Pensionisten geringer, die Gesamtwirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme ist geringer, höhere Lohn- und Einkommensteuersätze wären daher erforderlich, um ein Ansteigen des öffentlichen Defizits zu verhindern.

Um die zweite Frage zu beantworten, wird die gleiche Migrationsquote für alle Länder zugrunde gelegt. In Tabelle 2 sind die Resultate für die vier Länder dargestellt.

Szenario	Migration	Nullmigrationsszenario & Einkommenssteuersatzveränderung
Land	jährliche Migration (% Bevölkerung)	Steuersatz Variation (%Punkten)
Österreich	0.12	+ 5.7
Deutschland	0.12	+ 7.3
Polen	0.12	+ 3.9
Vereinigtes Königreich	0.12	+ 2.1

Quelle: Berger et al. (2016)

Tabelle 2: Zwei Szenarien mit gleicher öffentlicher Verschuldung in 2060, hypothetische Migrationsprojektionen

Im ersten Szenario wird nun nicht die länderspezifische Migrationsquote von der Eurostat Prognose verwendet, sondern es wird eine hypothetische Migrationsquote, die relativ zur Größe der Bevölkerung in allen Ländern gleich hoch ist, angenommen³. Im zweiten Szenario wird wieder unterstellt, dass nach 2016 keine Migration stattfinden wird, und der Lohn- und Einkommensteuersatz wird in der Höhe berechnet, in der sich das gleiche öffentliche Defizit wie in Szenario eins ergibt.

Die Antwort auf die zweite Frage ist: Nein, bei gleicher Migrationsquote fällt der Finanzierungsbeitrag von Migranten in den betrachteten Ländern unterschiedlich hoch aus. Den höchsten Migrationsbeitrag weist Deutschland mit 7,3 Prozentpunkten aus, gefolgt von Österreich (5,7), Polen (3,9) und dem Vereinigten Königreich (2,1).

Die unterschiedliche Höhe der kompensierenden Lohn- und Einkommensteuernerhöhungen ist auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialsysteme und auf die unterschiedliche Alters- und Bildungsstruktur der Bevölkerungen der vier Länder zurückzuführen. So zielt bspw. das Sozialsystem des Vereinigten Königreiches auf die Reduktion von Armut ab, während im deutschen System der Erhalt eines bestimmten Einkommens nach der Pensionierung angestrebt wird. Bei den Pensionsausgaben wird dadurch weniger Druck auf das Sozialsystem des Vereinigten Königreiches ausgeübt, wodurch hier geringere Anpassungen aufgrund der Alterung nötig werden. Während das österreichische und deutsche Sozialsystem einen ähnlichen Fokus auf die Einkommenssicherung in der Pension legen, weist Deutschland ein niedrigeres Verhältnis von Einkommensbeziehern zu Pensionisten auf.

³ Nämlich, die Migrationsquoten in alle vier Ländern sind gleich wie die prognostizierte Quote für Deutschland von Eurostat.

In Deutschland trägt Migration stärker dazu bei dieses Verhältnis stabil zu halten, weshalb hier der größte fiskalische Beitrag durch Migration geleistet wird. Die Ergebnisse Polens sind stark durch die Alters- und Bildungsstrukturunterschiede der Bevölkerung determiniert. Einerseits sind die Altersunterschiede zwischen Migranten und der heimischen Bevölkerung gering, weshalb aus dieser Sicht der Beitrag der Migration zur Finanzierung altersbezogener Ausgaben gering ausfällt. Andererseits sind Migranten in Polen im Durchschnitt besser gebildet und tragen durch das progressive Steuersystem Polens mehr zur Finanzierung bei. In Summe ergibt sich dadurch für Polen ein mittlerer Finanzierungsbedarf.

Es ist zu betonen, dass die Berechnungen in Tabellen 1 und 2 die aktuellen Entwicklungen der Flüchtlingsmigration keine Berücksichtigung finden. Da diese Flüchtlingsströme temporär, groß und mit unterschiedlichen Ausbildungsniveau, würden Ergebnisse anders ausfallen, wenn diese Ströme berücksichtigt wären.

Politikempfehlungen

Erstens müssen sich politische Entscheidungsträger bewusst sein, dass die Ausgestaltung der Migrationspolitik erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierung des Pensions-, Gesundheits- und Pflegesystems in einer alternden Gesellschaft entfaltet. Eine restriktive Migrationspolitik führt langfristig zu einem geringeren Anteil (junger) Erwerbspersonen bzw. Beitragszahler und einem höheren Anteil älterer Bevölkerungsgruppen bzw. Transferempfänger.

Zweitens bedarf es mehr als einer zielgerechten Migrationspolitik, um die fiskalpolitischen Herausforderungen einer alternden Bevölkerung zu meistern. Zur Stabilisierung bzw. Verbesserung des Verhältnisses von Beschäftigten zu Pensionsbeziehern sind Reformen im Sozialversicherungssystem notwendig.

Drittens, weisen die Ergebnisse der Studie auf deutliche Unterschiede in der Höhe des Finanzierungsbeitrags der Migration für altersbedingte Ausgaben in den vier untersuchten Ländern hin. Diese Unterschiede tragen zum Verständnis der differenzierten Ausgestaltungen der Migrationspolitik dieser Länder bei, welche durch die Flüchtlingskrise 2015-16 verdeutlicht wurden. Obwohl klar zwischen Asylpolitik und ökonomisch orientierter Migrationspolitik unterschieden werden muss, lässt sich die positivere Einstellung gegenüber der Flüchtlingsmigration in Deutschland, etwa im Vergleich zum Vereinigten Königreich, dadurch erklären, dass Deutschland stärker durch zukünftige Migration profitieren dürfte (siehe Tabelle 2).

Referenzen

Ageing Working Group (2015). The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). Vol. 3, *European Economy*. European Union.

Berger, J., T. Davoine, P. Schuster, L. Strohner (2016). Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing, *International Tax and Public Finance*, forthcoming, <http://link.springer.com/article/10.1007/s10797-016-9394-3>

Storesletten, K. (2000). Sustaining fiscal policy through immigration. *Journal of Political Economy*, 108(2), 300–323.