
Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Bodo Aretz
Désirée I. Christofzik
Uwe Scheuering
(alle Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)

Martin Werding
(Ruhr-Universität Bochum, CESifo)

Arbeitspapier 06/2016^{*)}
November 2016^{**)}

*) Die Arbeitspapiere geben die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise die des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

***) Korrigierte Fassung vom 20. April 2017

AUSWIRKUNGEN DER FLÜCHTLINGSMIGRATION AUF DIE LANGFRISTIGE TRAGFÄHIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN¹

Die bestehenden Tragfähigkeitsrisiken in Deutschland resultieren aus der demografischen Alterung und sind weiterhin erheblich. Dieser Beitrag analysiert die langfristigen Auswirkungen der erhöhten asylbedingten Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen. Dabei wird erstmals ein erweiterter Projektionszeitraum bis 2080 verwendet. Insgesamt zeigt sich, dass die erhöhte Flüchtlingsmigration keine nennenswerten, ungünstigen Effekte auf die langfristige Tragfähigkeit hat. Allerdings trägt sie auch nicht dazu bei, die bestehenden Tragfähigkeitsrisiken zu vermindern. Variierende Annahmen zur Integration der anerkannten Asylbewerber in den Arbeitsmarkt haben bei den betrachteten Szenarien noch die größten Effekte.

I. EINLEITUNG

Während des vergangenen Jahres ist die asylbedingte Zuwanderung stark angestiegen. Alleine im vierten Quartal 2015 wurden rund 500.000 Registrierungen von Asylsuchenden vorgenommen, im gesamten Jahr etwa 1,1 Mio Registrierungen. Aufgrund von Doppelerfassungen und Weiterreisen wird die tatsächliche Anzahl Asylsuchender im Jahr 2015 auf 890.000 Personen geschätzt (SVR 2016a Ziffern 682 ff.). Im Jahr 2016 sind die Zuwanderungszahlen zwar deutlich gesunken. So wurde die Anzahl Asylsuchender in den ersten drei Quartalen vom Bundesministerium des Innern auf 213.000 Personen geschätzt. Gleichwohl bedeutet die Integration der bislang nach Deutschland gekommenen Menschen eine große Herausforderung.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in seinem Jahresgutachten 2015 sowie in der Konjunkturprognose für 2016 und 2017 (SVR 2015, 2016b) den wirtschaftspolitischen Implikationen der Flüchtlingsmigration bereits eingehend gewidmet. In den betrachteten Szenarien zeigte sich, dass die kurzfristigen Ausgaben für die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren tragbar sein dürften. Dieser Beitrag legt den Fokus dagegen auf die langfristigen Auswirkungen der Flüchtlingsmigration.

Dafür fließen die Annahmen und Ergebnisse des Sachverständigenrates zur schrittweisen Integration von Asylsuchenden in ein Tragfähigkeitsmodell ein. In verschiedenen Szenarien wird der Prozess der Aufnahme von Asylsuchenden bis zum Abschluss ihrer Asylverfahren differenziert erfasst. Die Simulationen zur

¹ Korrigierte Fassung vom 20.04.2017. Wir bedanken uns bei Christoph M. Schmidt für konstruktive Kommentare.

Entwicklung von Demografie, Arbeitsmarkt, gesamtwirtschaftlichem Wachstum und öffentlichen Finanzen mit Hilfe des Modells SIM.14 beziehen sich hier erstmalig auf einen Projektionszeitraum, der bis 2080 (in bisherigen Arbeiten: bis 2060; SVR, 2011, 2014; Werding, 2011, 2014) reicht. Grund dafür ist, dass für den Vergleich einiger Szenarien, die sich am aktuellen Rand und bis in die nahe Zukunft voneinander unterscheiden, der Zeitraum von Interesse ist, in dem die betrachteten Alterskohorten ihre Erwerbsphase voll durchlaufen und das Rentenalter erreicht haben. Effektiv werden die Ergebnisse ab etwa 2035 aber allein von der unveränderten Fortschreibung struktureller Gegebenheiten oder bis dahin anhaltender Trends bestimmt. Sie haben nicht den Charakter von Vorhersagen, sondern liefern Tendenzaussagen zu Effekten des demografischen Wandels und der aktuellen Flüchtlingsmigration unter dem derzeit geltenden Recht und ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen.

Gegenüber einem Referenzszenario ohne Flüchtlingsmigration ergeben sich Änderungen bei den öffentlichen Ausgaben und beim Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, die die langfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote insgesamt nur wenig beeinflussen. Im Zeitverlauf variieren die Abweichungen zwischen den Szenarien allerdings abhängig von den Kosten bei und nach der Aufnahme, der steigenden Erwerbstätigkeit und der fortschreitenden Alterung der zusätzlichen Zuwanderer. Die Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf die Tragfähigkeitslücke erweisen sich mit 0,03 % des Bruttoinlandsprodukts bei einem Projektionszeitraum bis 2060 und 0,07 % bei einem Projektionszeitraum bis 2080 als recht gering. Bei den Simulationen beläuft sich die Tragfähigkeitslücke für den Projektionszeitraum bis zum Jahr 2080 (2060) auf 4,2 % (3,6 %) des Bruttoinlandsprodukts.

Die fiskalischen Effekte der aktuellen Flüchtlingsmigration wurden bereits in verschiedenen Studien abgeschätzt (Bonin, 2016; Brühl, 2016; Fratzscher und Junker, 2015; Raffelhüschen und Moog, 2016). Neben einer differenzierteren Modellierung der Flüchtlingsmigration in diesem Beitrag ist bei einem Vergleich zu berücksichtigen, dass die Berechnung der Effekte für die fiskalische Tragfähigkeit konzeptionell anders angelegt ist als die Aufstellung fiskalischer Bilanzen für Zuwanderer oder Asylsuchende oder die Berechnung ihrer Effekte im Rahmen der Generationenbilanzierung. Weniger bedeutsam ist, dass sich die Analyse hier auf eine Auswahl öffentlicher Ausgaben bezieht, die in besonderer Weise von der demografischen Alterung betroffen sind. Wichtiger ist, dass alle hier nicht explizit erfassten, „sonstigen“ Staatsausgaben – entsprechend einer Konvention für Tragfähigkeitsanalysen dieser Art – in Relation zum laufenden Bruttoinlandsprodukt konstant gehalten werden. Einige dieser Ausgaben haben den Charakter von (reinen oder unreinen) öffentlichen Gütern, an deren Fortschreibung im Kontext der Flüchtlingsmigration sich eine Kontroverse knüpft, die zuletzt zwischen Bonin (2014) und Sinn (2016) geführt wurde.

Die Annahmen zur Flüchtlingsmigration und zum Anerkennungsprozess von Asylsuchenden sowie die Modellierung für das Basisszenario werden in Abschnitt II beschrieben. Dabei wird dieses Basisszenario mit einem Referenzszenario ohne die zusätzliche Zuwanderung von Asylsuchenden seit dem Jahr 2014 verglichen. Darüber hinaus werden die Ergebnisse für die langfristige Entwick-

lung demografie-sensitiver öffentlicher Ausgaben, des gesamtstaatlichen Haushalts und dessen Tragfähigkeit ausgewiesen. In Abschnitt III werden die Ergebnisse für weitere Szenarien zur Flüchtlingszuwanderung sowie allgemeine Sensitivitätsanalysen präsentiert. Der abschließende Abschnitt IV fasst die Implikationen der erhöhten Flüchtlingsmigration für die langfristige Tragfähigkeit zusammen.

II. BASISZENARIO: ANNAHMEN UND MODEL- LIERUNG

1. Asylsuchende und Asylverfahren

Für die Analyse wird eine erhöhte Flüchtlingsmigration im Zeitraum von 2014 bis 2020 angenommen. Dazu werden auf monatlicher Basis die Anzahl von Asylsuchenden in den verschiedenen Stufen des Asylverfahrens, die Anzahl der anerkannten Asylbewerber sowie die mit den einzelnen Stufen verbundenen direkten Ausgaben geschätzt. Diese Ergebnisse gehen direkt in die Tragfähigkeitsanalyse ein, sodass eine differenzierte Analyse möglich wird.

Bei der Schätzung der langfristigen Effekte muss beachtet werden, dass nicht alle Asylbewerber anerkannt werden und damit ein Bleiberecht erhalten. Deswegen wird explizit zwischen den öffentlichen Ausgaben unterschieden, die während des Asylverfahrens anfallen, und den Auswirkungen durch Personen, die dauerhaft in Deutschland bleiben. Erstere fließen als „exogene Kosten“ in das Tragfähigkeitsmodell ein. Die anerkannten Asylbewerber beeinflussen endogen die weitere demografische und wirtschaftliche Entwicklung.

Für das Basisszenario wird angenommen, dass im Zeitraum von 2014 bis 2021 in Deutschland insgesamt rund 1,4 Mio Asylbewerber mehr anerkannt werden als in einem Referenzszenario. In diesem Referenzszenario ohne erhöhte Flüchtlingsmigration wird unterstellt, dass in diesen Jahren jeweils lediglich so viele Asylsuchende nach Deutschland kommen und anerkannt werden wie im Jahr 2013. [↘ TABELLE 1](#)

↘ Tabelle 1

Annahmen zur Zuwanderung [in 1000]	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Registrierungen im Vergleich zu 2013	80	970	240	160	164	140	140	0
Asylanträge im Vergleich zu 2013	80	350	620	100	100	100	100	0
Anerkannte Asylbewerber im Vergleich zu 2013	20	130	360	430	160	130	130	30
Sonstige Nettozuwanderung ²	400	370	340	290	240	190	140	90

² Es werden die Standardannahmen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder zugrunde gelegt. Dabei wird berücksichtigt, dass bereits Asylsuchende in den Annahmen zur Nettozuwanderung enthalten sind.

In einem ersten Schritt werden Annahmen zur Zahl der Registrierungen im sogenannten EASY-System zur „Erstverteilung der Asylbegehrenden“ getroffen. Hier findet eine formlose Erfassung der Asylsuchenden statt. Aufgrund von Weiterreisen oder Doppelzählungen wird angenommen, dass nicht alle Registrierungen zu einem Asylantrag führen. Trotzdem werden für diese Gruppe für einen Monat Ausgaben wie für Asylbewerber (900 Euro pro Person im Basisszenario) veranschlagt. Diese beinhalten neben den Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einen Aufschlag für Verwaltungs- und Personalkosten. Es wird unterstellt, dass während der stark erhöhten Zuwanderung im Jahr 2015 bis zum Februar 2016 80 % der registrierten Asylsuchenden einen Asylantrag stellen, danach ein Anteil von 90 %. [↘ TABELLE 2](#)

Nach der Einreise erfolgt eine Entscheidung über den Asylantrag erst verzögert. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Ausgaben, die als „exogene Kosten“ in das Tragfähigkeitsmodell einfließen. Es werden zwei Kapazitätsgrenzen angenommen. Diese erklären zum einen die Diskrepanz zwischen Einreisen und Antragstellern und zum anderen eine verzögerte Bearbeitung von Asylanträgen:

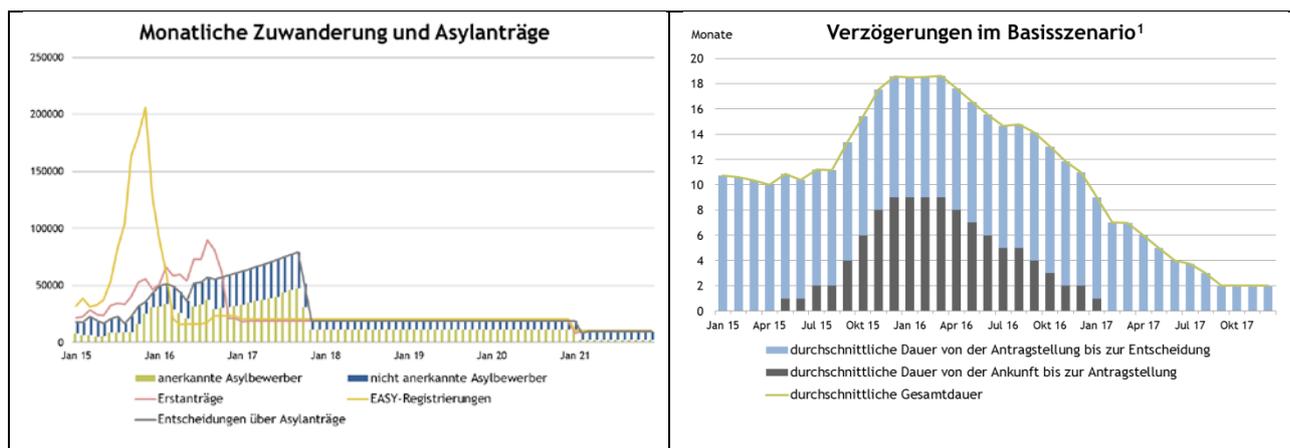
- Die Kapazitätsgrenze bei der Antragstellung spiegelt wider, dass bei der Einreise nicht alle Personen sofort einen Antrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtling (BAMF) stellen können. Die Kapazitätsgrenze bis August 2016 wird annahmegemäß durch die monatliche Anzahl der Anträge abgebildet. Damit wird unterstellt, dass die Kapazitäten bindend waren. Für die Schätzung für die folgenden Monate wird angenommen, dass diese Grenze ab September 2016 ausgebaut wird. Startwert ist der Mittelwert der Anträge der letzten drei Monate. Die Grenze wird monatlich um 3 % bis zu einer Obergrenze von monatlich 85.000 Anträgen erhöht. Während der durch die Kapazitätsgrenze ausgelöste Stau bei der Antragstellung zu Beginn des Jahres 2016 noch bei rund 440.000 Personen lag, dürfte er durch die geringeren Zuwanderungszahlen im Oktober 2016 aufgelöst sein. [↘ ABBILDUNG 1](#)
- Nach der Antragstellung beginnt das Asylverfahren, das durch eine Entscheidung abgeschlossen wird. Wegen bestehender Verzögerungen im Entscheidungsprozess wird auch hier eine Kapazitätsgrenze angenommen. Die Kapazitätsgrenze bis August 2016 wird annahmegemäß durch die Anzahl der Entscheidungen abgebildet. Ab September 2016 wird die Grenze analog zur Kapazität bei den Anträgen ausgebaut. So können mittelfristig jährlich bis zu einer Million Anträge gestellt und bis zu einer Million Entscheidungen betroffen werden. Der entstandene Stau anhängiger Verfahren wäre dann im Oktober 2017 aufgelöst. Es wird eine Mindestzeit bis zur Entscheidung ab der erfolgten Antragstellung von zwei Monaten unterstellt, die dann eingehalten werden könnte. [↘ ABBILDUNG 1](#)

TABELLE 2

Annahmen zur Flüchtlingsmigration		
Zuwanderung (Z)	Basisszenario	Sensitivitätsanalysen
EASY-Registrierungen 2016	350 000	
EASY-Registrierungen 2017 - 2020, jährlich	250 000	Z1: 500 000
EASY-Registrierungen 2021 - 2025, jährlich ¹	wie 2013	Z3: 250 000
Asylantragsteller ab März 2016 ²	90 %	
Anteil der Anerkennungen (Schutzquote 2016 - 2020) ^{1,3}	60 %	Z4: 80 %
Frauenanteil	30 %	Z2: 50 %
Erhöhung der Kapazitätsgrenzen bei der Antragstellung und der Entscheidung ab September 2016 um monatlich jeweils ⁴	3 %	
Anzahl Monate bis zur Ausreise abgelehnter Asylbewerber	4	
Anzahl zusätzlicher Duldungsmonate für 5 % der abgelehnten Asylbewerber ⁵	20	
Geburtenziffer anerkannter Asylbewerber (restliche Bevölkerung: 1,4)	1,8	
Kosten (K)		
Monatliche Ausgaben im Verfahren einschließlich Pauschale für Verwaltungsausgaben ⁶	900 Euro	K1: 1 400 Euro
Jährliche Integrationsausgaben im 1. Jahr nach Anerkennung ⁷	2 000 Euro	
Jährliche Integrationsausgaben im 2. Jahr nach Anerkennung ⁷	1 000 Euro	
Durchschnittliche Ausgaben für Ausreisende	500 Euro	
Monatliche Ausgaben für SGB II-Leistungen für alle Leistungsbezieher im Jahr 2016 ⁸	550 Euro	K2: +5 %
Arbeitsmarkt (A)		
Differenz der Erwerbsquote/Arbeitslosenquote im Vergleich zum Basisszenario	-	A1: -10 %/+10 %
Verlauf der Arbeitsmarktintegration	konkav	A2: linear
Angleichungszeitraum Erwerbsquote und Arbeitslosenquote an Durchschnitt ⁹	13 Jahre	A3: 25 Jahre
Qualifikation: Faktor in niedrigster Stufe, das x-fache der einheimischen Bevölkerung ¹⁰	3	
Qualifikation: Faktor in höchster Stufe, das x-fache der einheimischen Bevölkerung ¹⁰	0,5	
Qualifikation und Erwerbsquoten folgender Generationen	wie sonstige Migranten	
<p>1 – Für den Zeitraum ab 2026 wie im Jahr 2013. 2 – Der korrigierte Anteil spiegelt den Abschlag aufgrund von Rück- oder Weiterreisen und Doppelzählungen wider. Von Januar 2015 bis Februar 2016 80 %. 3 – Bezogen auf den Zeitpunkt der Ankunft. In den Jahren 2014 und 2015 wird die Gesamtschutzquote ebenfalls geschätzt. Sie steigt annahmegemäß bis zum angegebenen Wert. Für Szenario Z3 erhöhte Schutzquote bis 2025. 4 – Die Kapazitätsgrenze bei der Antragstellung/Entscheidung ergibt sich aus dem Mittelwert der Anträge/Entscheidungen der vergangenen drei Monate. Diese Grenze wird monatlich um den angegebenen Prozentsatz bis zu einer Kapazitätsgrenze von 85 000 monatlichen Antragstellungen ausgeweitet. Die Mindestbearbeitungszeit des Asylantrags beträgt zwei Monate. 5 – Monatlich reisen 0,1 % der vor dem Jahr 2015 geduldeten Personen aus. Die Ergebnisse der Analyse sind wenig sensitiv im Hinblick auf die Duldungsdauer. 6 – Für die Zeit der Duldung fallen monatliche Ausgaben in Höhe der Bruttoausgaben im Verfahren an. Geduldete nehmen nicht am Arbeitsmarkt teil. 7 – Für Qualifizierungsmaßnahmen etc. 8 – Die durchschnittlichen Ausgaben werden gemäß eines Mischindex aus der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität (70 %) und der Inflationsrate (30 %) fortgeschrieben. 9 – Durchschnittliche Arbeitslosenquote und durchschnittliche geschlechtsspezifische Erwerbsquote für Ausländer in Deutschland im Jahr 2014. 10 – Im Modell gibt es fünf Qualifikationsstufen. Es wird angenommen, dass sich unter den anerkannten Asylbewerbern ein niedrigerer Anteil in der höchsten und ein höherer Anteil in der niedrigsten Stufe befindet. Dazu werden die Anteile der bereits in Deutschland Lebenden so mit Faktoren multipliziert, dass sich etwa ein Prozentsatz von 60 % in der niedrigsten und 10 % in der höchsten Stufe ergibt (Wößmann, 2016).</p>		

- Für Personen, die ab dem Jahr 2016 registriert werden, wird eine Gesamtschutzquote, also ein Anteil der positiven Entscheidungen an den gesamten Entscheidungen, von 60 % angenommen. Diese Gesamtschutzquote muss geschätzt werden, da die vom BAMF veröffentlichte Schutzquote der Entscheidungen in dem jeweiligen Jahr nicht der Schutzquote der Ankommenden in einem Jahr entsprechen muss. Sie steigt annahmegemäß von 25 % im Jahr 2013 sukzessive auf diesen Wert. Für das erste und zweite Jahr nach der Anerkennung werden für die anerkannten Asylbewerber weitere Ausgaben beispielsweise für Sprach- oder Integrationskosten angenommen. Im ersten Jahr werden hierfür pro Person insgesamt 2.000 Euro veranschlagt, im zweiten 1.000 Euro. [TABELLE 2](#)
- Abgelehnte Asylbewerber bleiben noch weitere vier Monate in Deutschland und erhalten Leistungen wie während des Verfahrens (monatlich 900 Euro), danach fallen einmalige Kosten in Höhe von 500 Euro aufgrund der Ausreise an. Ein Anteil von 5 % der abgelehnten Asylbewerber wird noch weitere 20 Monate geduldet und erhält ebenfalls Leistungen wie während des Verfahrens. Danach fallen dieselben Ausreisekosten an.

↳ ABBILDUNG 1



1 – Angegeben ist jeweils die durchschnittliche Zeitverzögerung für Personen, die in dem jeweiligen Monat ankommen.

In der Asylbewerberleistungsstatistik der Jahre 2012-2014 findet sich eine recht hohe Zahl an Leistungsbeziehern, die nicht durch die Antragsteller und die Zahl anhängiger Verfahren erklärt werden kann. Es handelt sich vermutlich größtenteils um Personen, die nicht abgeschoben wurden. Hier wird angenommen, dass ein Anteil von 0,1 % dieser Personen in jedem Monat das Land verlässt und auch hier pauschal Ausreisekosten in Höhe von 500 Euro einmalig anfallen.

2. Demografie

Die Effekte der Szenarien zur Flüchtlingsmigration für Arbeitsmarkt, gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen werden mit Hilfe des Modells SIM.14 („*Social Insurance Model*, Version 2014“) simuliert (Werdning, 2013). Die Berechnungen lehnen sich an frühere Arbeiten mit ähnlicher Zielsetzung an (SVR 2011, 2014; Werdning 2011, 2014).

Neben fälligen Aktualisierungen werden an den Annahmen und der Modellierung aber einige Änderungen vorgenommen, um bei der Analyse den Besonderheiten der Integration von Zuwanderern im Allgemeinen und anerkannten Asylbewerbern im Besonderen Rechnung zu tragen.

Die oben aufgeführten Annahmen beeinflussen die „exogenen Kosten“ für die öffentlichen Haushalte und die Anzahl anerkannter Asylbewerber. Über deren demografisches Profil müssen weitere Annahmen getroffen werden:

- Die Altersstruktur wird anhand von Daten des BAMF fortgeschrieben. Grundlage sind die im Jahr 2015 und dem ersten Halbjahr 2016 anerkannten Asylbewerber. Davon war rund die Hälfte jünger als 25 Jahre, rund 80 % jünger als 35 Jahre. Diese Altersstruktur wird konstant fortgeschrieben.
- Die Geschlechtsquoten werden ebenfalls anhand der Daten zu diesen anerkannten Asylbewerbern modelliert. Mit 70 % war der überwiegende Teil der Antragsteller männlich.
- Die anerkannten Asylbewerber weisen eine zusammengefasste Geburtenziffer von 1,8 auf, die derjenigen ausländischer Frauen in der derzeitigen Wohnbevölkerung entspricht.
- Für die altersspezifischen Überlebenswahrscheinlichkeiten und die Lebenserwartung wird vereinfachend von einer sofortigen Angleichung an Vergleichswerte für die gesamte Wohnbevölkerung ausgegangen.
- Hinsichtlich der Qualifikation unterscheidet das Modell zwischen fünf Stufen. Es wird angenommen, dass unter den anerkannten Asylbewerbern ein niedrigerer Anteil in der höchsten und ein höherer Anteil in der niedrigsten Stufe ist. Dazu werden die Anteile der bereits in Deutschland Lebenden so mit Faktoren multipliziert, dass sich etwa ein Prozentsatz von 60 % in der niedrigsten und 10 % in der höchsten Stufe ergibt (Wößmann, 2016). Für die Nachkommen der anerkannten Asylbewerber wird angenommen, dass ihre Qualifikationen und Erwerbsquoten denjenigen von sonstigen Migranten entsprechen.

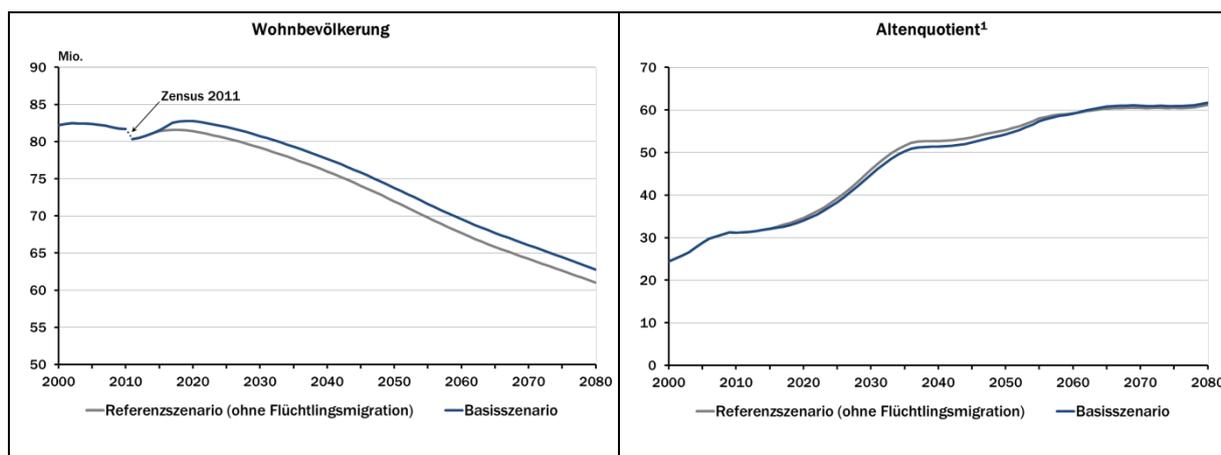
Die weiteren Annahmen zur zukünftigen demografischen Entwicklung werden aus der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2015), Variante 1 („Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung“), übernommen. Sieht man von den verschiedenen Szenarien zur aktuellen Flüchtlingsmigration ab, gelten für die nachfolgenden Simulationen daher folgende Annahmen:

- Die zusammengefasste Geburtenziffer verharrt über den gesamten Projektionszeitraum konstant bei 1,4 Kindern je Frau.
- die Lebenserwartung bei Geburt steigt für Frauen und Männer anhaltend linear an und erreicht bis 2060 88,8 beziehungsweise 84,8 Jahre (bis 2080: 91,3 beziehungsweise 87,7 Jahre).
- Der Wanderungssaldo beträgt ab 2021 dauerhaft konstant 100.000 Personen pro Jahr.

Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 unterstellt das Statistische Bundesamt (2015) vorübergehend höhere Zahlen zur Nettozuwanderung. Dieser Übergangspfad wird hier mit aktualisierten Zahlen nachgezeichnet. Berücksichtigt wird dabei auch, inwieweit in den Ist-Daten für 2014 und 2015 Asylsuchende enthalten sind, deren Zahl in den Annahmen des Statistischen Bundesamts nicht enthalten war, die sich auf Daten bis 2013 stützten. Diese „zusätzliche“ Zuwanderung wird im Basisszenario im Zeitraum bis 2020 fortgesetzt. [TABELLE 1](#) Die zusätzlichen Einwohner werden, mit ihren Kindern und Kindeskindern, unter verschiedenen Annahmen über ihre Integration in den Arbeitsmarkt im Modell weiterverfolgt.

Die derzeitige erhöhte Flüchtlingsmigration hat laut Basisszenario sichtbare Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der Größe der Wohnbevölkerung. So liegt die Bevölkerung im Basisszenario im Jahr 2020 (2080) um 1,4 Mio (1,7 Mio.) höher als im Referenzszenario ohne Flüchtlingsmigration. [ABBILDUNG 2 LINKS](#) Die Auswirkungen auf die Entwicklung des Altenquotienten erweisen sich dagegen als eher gering. [ABBILDUNG 2 RECHTS](#) Die für Variante 1 der jüngsten amtlichen Bevölkerungsvorausrechnungen absehbare Schrumpfung der Wohnbevölkerung wird durch die annahmegemäß zwischen 2014 und 2021 anerkannten Asylbewerber um einige Jahre hinausgezögert. Die absehbare Alterung wird bis etwa 2060 leicht gedämpft, anschließend aber sogar noch ein wenig verschärft. Bis 2060 (2080) steigt der Altenquotient – ausgehend von 31,8 im Jahr 2014 – ohne die aktuelle Flüchtlingsmigration auf 59,2 (61,2), mit den zusätzlichen Zuwanderern auf 59,1 (61,7). Am ausgeprägtesten ist der absehbare Anstieg des Quotienten im Zeitraum zwischen 2020 und 2035. Bei Variationen der Annahmen zur Entwicklung von Geburtenziffer, Lebenserwartung oder Wanderungen, die anschließend in Sensitivitätsanalysen behandelt werden (vgl. Abschnitt III), ändert sich an dieser Perspektive qualitativ nichts und auch quantitativ nur wenig.

ABBILDUNG 2: DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION



1 – Personen im Alter von 65 Jahren und darüber je 100 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahre.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsstatistik), SIM.14

3. Arbeitsmarkt

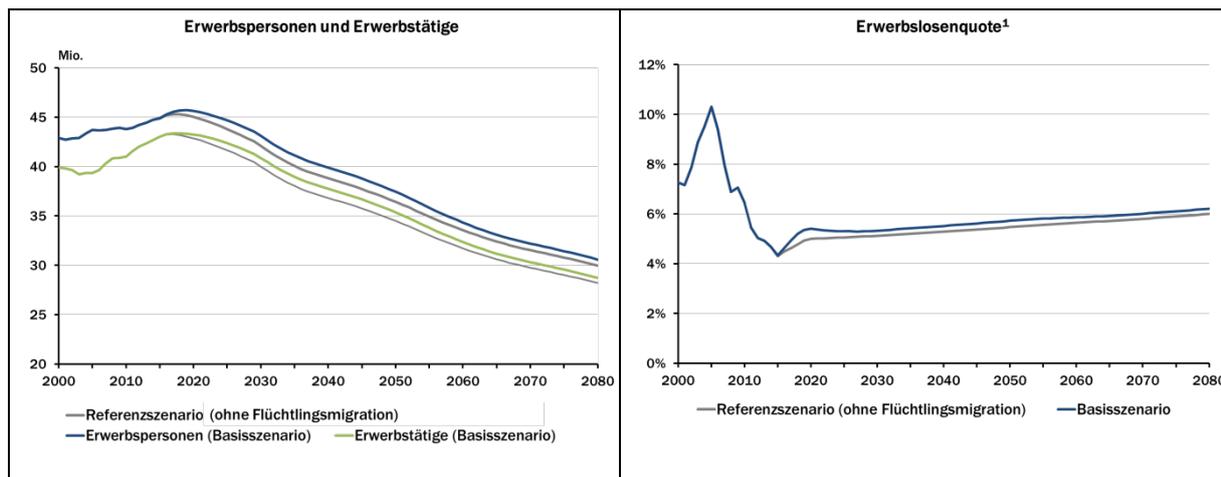
Aus den Simulationen zu Anzahl und Struktur der Bevölkerung und geschlechts- und altersspezifischen Erwerbsquoten erhält man eine Vorausschätzung für die Erwerbspersonenzahl. [↘ ABBILDUNG 3 LINKS](#) Die Erwerbsquoten für die bereits ansässige Wohnbevölkerung werden dabei auf gleiche Weise fortgeschrieben wie in früheren Versionen des Simulationsmodells (Werding, 2013, Kap. 4.2; Burniaux et al., 2003). Allerdings werden dafür neuere Daten aus dem Mikrozensus herangezogen, die am aktuellen Rand eine stärkere Zunahme der Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen anzeigen als in vorangegangenen Arbeiten. Szenarien zur Erwerbsbeteiligung anerkannter Asylbewerber werden in Anlehnung an Verläufe der Arbeitsmarktintegration gebildet, die bislang für Asylsuchende beobachtet wurden, auch wenn diese aus anderen Ländern kamen als derzeit (Brücker et al., 2015, SVR 2016a Abb. 91). Ihre Erwerbsquoten steigen für jede neue Zuwandererkohorte zunächst sehr schnell, dann immer langsamer an. Nach jeweils 13 Jahren erreichen sie die durchschnittlichen geschlechts- und altersgruppenspezifischen Erwerbsquoten, die im Jahr 2014 für in Deutschland lebende Ausländer galten. Durchschnittlich waren dies für Männer 81 % und für Frauen 58 %. Vor allem bei der Frauenerwerbsbeteiligung ergeben sich dabei anhaltende Rückstände gegenüber den Durchschnittswerten für die gesamte weibliche Wohnbevölkerung.

Die Modellierung der Erwerbslosigkeit folgt einem ähnlichen Ansatz, es wird jedoch noch etwas genauer differenziert. Während für die Szenarien in früheren Arbeiten dauerhaft eine konstante Erwerbslosenquote unterstellt wurde, werden nun getrennte Annahmen über die Erwerbslosenquoten deutscher und ausländischer Erwerbspersonen getroffen. Die Werte dafür betragen ab 2020 konstant 4,8 % beziehungsweise 9,5 %; der gemeinsame Durchschnittswert im Jahr 2020 ist 5,0 %.³ Anders als für die Erwerbsquote findet bei der Projektion der Erwerbslosenquote keine geschlechtsspezifische Differenzierung statt.

Mit wachsendem Gewicht der ohne Flüchtlingsmigration erwarteten Zuwanderung ergibt sich im Referenzszenario eine steigende Erwerbslosenquote. [↘ ABBILDUNG 3 RECHTS](#) Für jede Kohorte anerkannter Asylbewerber wird wiederum ein Integrationsprozess mit abnehmender Geschwindigkeit modelliert (Brücker et al., 2015), durch den sich ihre Erwerbslosigkeit über 13 Jahre an die ausländischer Erwerbspersonen angleicht. Dadurch wird die Erwerbslosenquote im Basisszenario, insbesondere zwischen 2015 und 2025, weiter erhöht.

³ Vgl. Brücker et al. (2016). Aus den dortigen Angaben zu den Arbeitslosenquoten (registrierte Arbeitslose je zivile Erwerbspersonen) für Ausländer und alle Erwerbspersonen im Jahr 2015 werden hier getrennte Werte für ausländische und deutsche Erwerbspersonen ermittelt und auf der Basis der aktuellen Abweichungen in Erwerbslosenquoten gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umgerechnet. Die Fortschreibung auf einen gemeinsamen Durchschnittswert von 5,0 % bis 2020 (ohne Berücksichtigung von Effekten der zusätzlichen Flüchtlingsmigration) hat Annahmekarakter.

ABBILDUNG 3: ARBEITSMARKTENTWICKLUNG MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION



1 – Erwerbslose je Erwerbspersonen (ILO-Konzept) i.v.H.

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), SIM.14

Aufgrund der abweichenden Definition und Messung entspricht eine Erwerbslosenquote von 5 % im Jahr 2020 ohne Berücksichtigung der Flüchtlingsmigration einer Arbeitslosenquote von 7,3 %; einschließlich der anerkannten Asylbewerber erhöht sie sich auf 7,7 %. Im Projektionszeitraum steigt die Erwerbslosenquote unter Berücksichtigung der aktuellen Flüchtlingsmigration bis 2060 auf 5,9 % und bis 2080 auf 6,2 %; für die Arbeitslosenquote ergeben sich 8,5 % beziehungsweise 9,0 %. Während sich die Erwerbslosigkeit auf die Simulationen zur Erwerbstätigkeit und damit zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum auswirkt, ist die registrierte Arbeitslosigkeit für die zukünftige Entwicklung mehrerer Komponenten der öffentlichen Ausgaben, insbesondere der Leistungen nach dem SGB III, von Bedeutung.⁴

4. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die langfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird mit Hilfe eines neoklassischen Wachstumsmodells in der Tradition von Solow (1956) und Swan (1956) simuliert, das um die Qualifikationen der Erwerbstätigen und damit um den Faktor Humankapital erweitert ist und dieselbe Struktur aufweist wie in früheren Modellversionen (Werding, 2013, Kap. 7.2).⁵ Kalibriert wird es jenseits des aktuellen Randes erneut in enger Anlehnung an Werding (2014).

Die zukünftige Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird bei gegebener Wachstumsrate der Multifaktorproduktivität und tendenziell schrumpfender Erwerbstätigenzahl v.a. von Kapitalverdichtungseffekten bestimmt. In der Basisvariante, unter Berücksichtigung der anerkannten Asylbewerber und ihrer Nachkommen,

⁴ Für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird vereinfachend unterstellt, dass sie im gesamten Projektionszeitraum einen konstanten Anteil (69,5 %) aller Erwerbstätigen ausmachen.

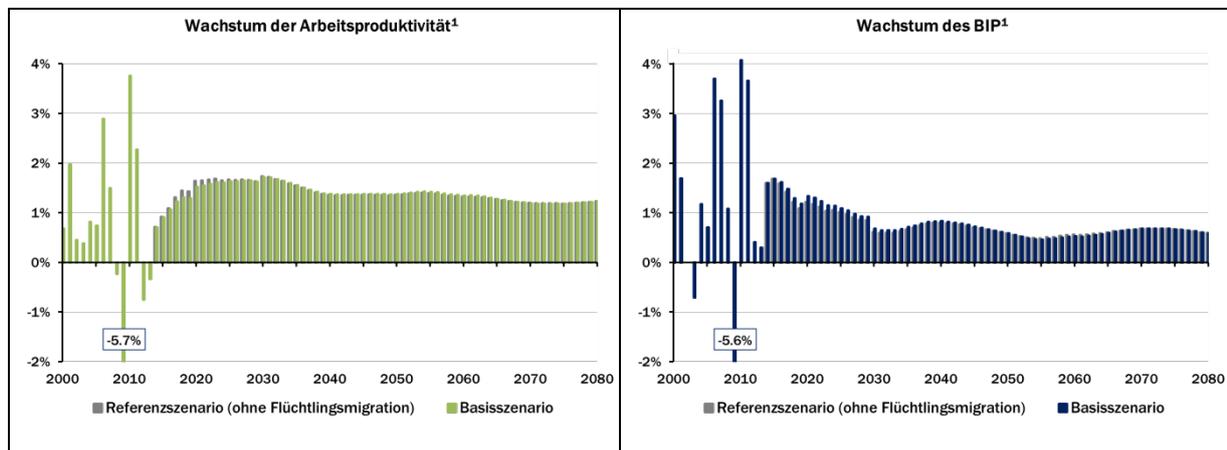
⁵ Nach der Wahl von partieller Produktionselastizität des Kapitals, Wachstumsrate der Multifaktorproduktivität, Abschreibungsrate und Bruttoinvestitionsquote hängt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts dabei von den simulierten Erwerbstätigenzahlen und von deren durchschnittlichen Qualifikationen ab.

fallen diese Effekte zwischen 2015 und 2030 etwas schwächer aus als im Referenzszenario ohne Flüchtlingsmigration. Außerdem macht sich in der Basisvariante die Annahme bemerkbar, dass die Asylsuchenden geringere Qualifikationen aufweisen als die bereits ansässige Wohnbevölkerung. [↘ ABBILDUNG 4 LINKS](#)

Der projizierte Rückgang des Produktivitätswachstums von Werten um 1,7 % auf Werte um 1,2 % über den gesamten Projektionszeitraum führt zu Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, die zunächst um 1 %, ab 2030 nur noch um 0,5 % schwanken. Dahinter steht v.a. die erwartete Schrumpfung der Erwerbstätigenzahl. Im Zeitraum von 2015 bis 2030 erhöhen zusätzliche Arbeitskräfte aufgrund der Flüchtlingsmigration diese Werte im Basisszenario gegenüber dem Referenzszenario allerdings ein wenig. [↘ ABBILDUNG 4 RECHTS](#) Im Basisszenario steigt das aggregierte Bruttoinlandsprodukt real (in Preisen von 2010) von zuletzt (2014) 2.736,4 Mrd Euro bis 2060 auf 4.013,7 Mrd Euro und bis 2080 weiter auf 4.547,6 Mrd Euro. Es fällt damit 2060 um rund 61 Mrd Euro, 2080 um rund 63 Mrd Euro höher aus als die für die Referenzvariante simulierten Werte.

Zu weiteren wichtigen makroökonomischen Größen werden vor diesem Hintergrund folgende Annahmen getroffen: Das Wachstum der Löhne und Gehälter entspricht durchgängig der projizierten Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität. Der Realzins auf langfristige Staatsschuldtitel wird – ausgehend von aktuell niedrigeren Ist-Daten nach einem kurzen Anpassungszeitraum bis 2020 – vereinfachend durch einen konstanten Aufschlag in Höhe von 1,5 Prozentpunkten auf diese Wachstumsrate bestimmt. Die zur Ermittlung des Nominalzinses erforderliche Inflationsrate wird auf 2,0 % p.a. gesetzt.

ABBILDUNG 4: GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION



1 – Reale Wachstumsraten p.a.

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), SIM.14

5. Basisszenario: Resultate

Ein wichtiger Zwischenschritt zur Analyse der langfristigen Tragfähigkeit des gesamtstaatlichen Haushalts beziehungsweise der Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration besteht in Simulationen zur zukünftigen Entwicklung ausgewählter öffentlicher Ausgaben, die als besonders demografiesensitiv einzustu-

fen sind. Aus diesen Ausgaben-Simulationen lassen sich unter einigen vereinfachenden Annahmen rechnerische Entwicklungen der jährlichen Finanzierungssalden und des gesamtstaatlichen Schuldenstandes herleiten. Anschließend werden die Resultate in Form eines Indikators für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen („Tragfähigkeitslücke“) zusammengefasst.

Demografie-sensitive Ausgaben

Explizit betrachtet werden hier folgende Ausgaben und Ausgabensysteme:

- **Alter:** Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und Beamtenversorgung
- **Gesundheit und Pflege:** gesetzliche Krankenversicherung (GKV), soziale Pflegeversicherung und Beihilfe für Beamte und ihre Angehörigen
- **Arbeitslosigkeit und Grundsicherung:** Leistungen nach SGB III (Arbeitsförderung), SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Sozialhilfe⁶)
- **Bildung und Familien:** Kinderbetreuung, Schulen und Hochschulen, ausgewählte finanzielle Maßnahmen der Familienpolitik

Zuletzt (2014) belief sich der Anteil dieser Ausgaben auf 26,3 % des Bruttoinlandsprodukts beziehungsweise auf 59,5 % des gesamtstaatlichen Haushalts. Die Simulationen zu ihrer zukünftigen Entwicklung basieren auf dem Rechtsstand zum 1. Januar 2016, einschließlich aller bereits verbindlich geregelten, jedoch erst längerfristig wirksam werdenden Änderungen. Für alle sonstigen öffentlichen Ausgaben wird in den nachfolgenden Berechnungen vereinfachend angenommen, dass sie im Zeitablauf in Relation zum Bruttoinlandsprodukt konstant bleiben.

Öffentliche Ausgaben für die Alterssicherung sind von der demografischen Alterung naturgemäß unmittelbar betroffen. Dies lässt sich an der simulierten Entwicklung dieser Ausgaben in Relation zum laufenden Bruttoinlandsprodukt klar ablesen. Sie wird im gesamten Projektionszeitraum sowohl durch real steigende Ausgaben als auch durch das sich abschwächende Wachstum beeinflusst. Am ausgeprägtesten ist der Anstieg dieser Ausgabenquote zwischen 2025 und 2035, er flacht aber erst nach 2060 erkennbar wieder ab. [↪ ABBILDUNG 5 LINKS](#) Gemessen am aktuellen Niveau ist der Anstieg bei der Beamtenversorgung noch ausgeprägter als bei den gesetzlichen Renten, bei deren Entwicklung sich eine Reihe dämpfender Faktoren bemerkbar machen, v.a. der Übergang zur „Rente mit 67“ bis 2031 sowie die Rückwirkungen steigender Beitragssätze und eines steigenden (Äquivalenz-)Rentnerquotienten auf die jährlichen Rentenanpassungen und damit auf das Rentenniveau.⁷ Die Effekte dieser Maßnahmen sind insgesamt

⁶ Detailliert modelliert werden dabei v.a. Ausgaben für die Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter sowie für die Hilfe zur Pflege. Außerdem werden hier die überwiegend nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erbrachten Leistungen hinzugerechnet, die zuvor als „exogene“ Kosten klassifiziert wurden.

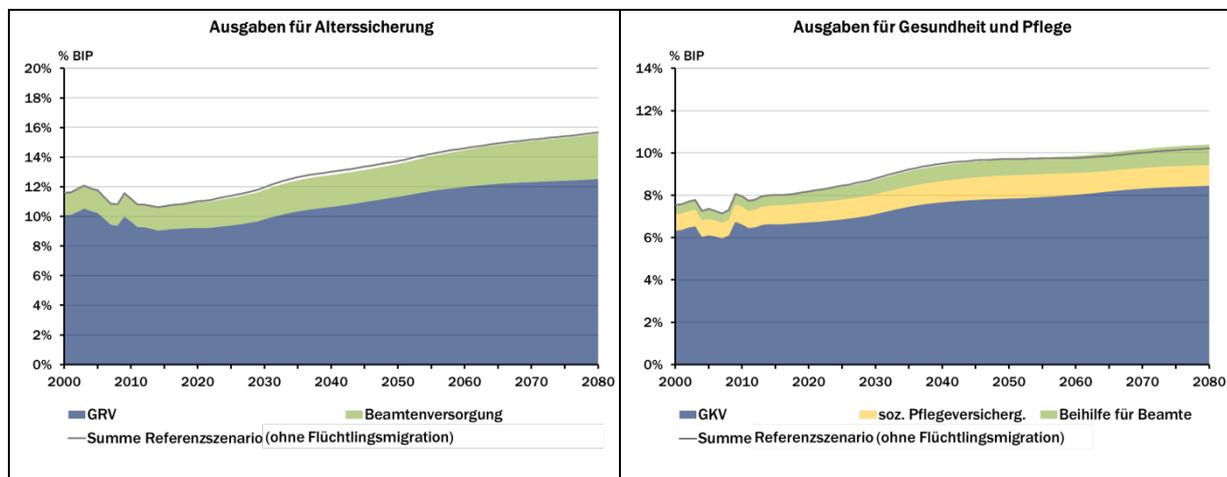
⁷ Für eine genauere Darstellung und Diskussion der Verläufe von Beitragssatz und Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung im Basisszenario sowie im Falle diverser Reformen vgl. Werding (2016b).

stärker als die nach geltendem Recht zu erwartende Senkung der durchschnittlichen Ruhegehaltssätze für Beamte.⁸

Im Basisszenario steigen die Ausgaben für die Alterssicherung bis 2060 (2080) um insgesamt 3,4 Prozentpunkte (4,5 Prozentpunkte); davon entfallen 2,9 (3,5) Prozentpunkte auf gesetzliche Renten, 0,5 (1,0) Prozentpunkte auf Beamtenpensionen. Dabei fällt der Anstieg der gemeinsamen Ausgabenquote beider Systeme bis 2060 wie bis 2080 um 0,1 Prozentpunkt geringer aus als in der Referenzvariante ohne Flüchtlingsmigration.

Die Effekte anerkannter Asylbewerber für die zukünftige Entwicklung der Rentenfinanzen erweisen sich somit als sehr gering, insgesamt aber günstig. Solange sich diese Gruppe in den Arbeitsmarkt integriert, aber noch keine Renten bezieht, führt die resultierende Zunahme des Bruttoinlandsprodukts zu einer Senkung der Ausgabenquote. Außerdem verlangsamen die geringen Qualifikationen der zusätzlichen Zuwanderer vorübergehend das Produktivitäts- und Lohnwachstum und wirken damit dämpfend auf die Rentenanpassungen. Im Zeitablauf erhalten anerkannte Asylbewerber dann zwar in wachsendem Maße (Erwerbsminderungs- und v.a. Alters-)Renten. Die von ihnen ab dem Eintritt in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erworbenen Rentenansprüche bleiben aber relativ gering. Effekte für die Beamtenversorgung ergeben sich nur über ein temporär langsames Wachstum der Ausgaben im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (soweit die Wiederbesetzungsquote für frei werdende Stellen und damit die Zahl der Beamten annahmegemäß unverändert bleibt).

ABBILDUNG 5: ÖFFENTLICHE AUSGABEN MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION



Quellen: DRV, Statistisches Bundesamt (Statistik des Öffentlichen Dienstes), BMG, BMAS (Sozialbudget), SIM.14

In den Feldern Gesundheit und Pflege sind die simulierten Ausgabensteigerungen aufgrund der demografischen Alterung weniger ungünstig als bei der Alterssicherung. [ABBILDUNG 5 RECHTS](#) Dies liegt jedoch unter anderem an den gewählten Modellierungen. Bei den Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung wer-

⁸ Bei den Simulationen zur Beamtenversorgung wird vereinfachend unterstellt, dass die Regelungen für Bundesbeamte auch auf Landes- und kommunaler Ebene gelten. Für wichtige Aspekte wie den laufenden Übergang zur „Pension mit 67“ ist diese Annahme erfüllt.

den im Basisszenario allein die Effekte der Verschiebung der Altersstruktur der Versicherten und damit rein demografische Effekte berücksichtigt.⁹ Bei der Fortschreibung der Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung wird unterstellt, dass deren Leistungen, die schon heute nur einen Teil der anfallenden Kosten decken, regelmäßig mit der Inflationsrate angepasst werden, die im Gesetz als einschlägiger Orientierungswert (aber nicht als klare Regelbindung) genannt wird. Geht man davon aus, dass die Kosten der Pflege im Wesentlichen mit der Wachstumsrate der Löhne steigen, reduziert sich das Sicherungsniveau der Pflegeversicherung bei langfristiger Anwendung dieser Regel in Zukunft sehr deutlich.¹⁰ Gleichzeitig wird die Dynamik der Ausgaben der Versicherung aber stark gedämpft. Insgesamt ergibt sich auf dieser Basis bis 2060 (2080) ein Anstieg der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Pflege um 1,9 Prozentpunkte (2,4 Prozentpunkte), von denen 1,4 (1,8) Prozentpunkte auf die gesetzliche Krankenversicherung, 0,2 (0,1) Prozentpunkte auf die soziale Pflegeversicherung und 0,3 (0,5) Prozentpunkte auf die Beihilfe für Beamte und ihre Angehörigen entfallen.

Gemessen an diesen spezifischen Ausgabenquoten erweisen sich die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf die Ausgaben für Gesundheit und Pflege vorübergehend – zwischen 2020 und 2050 – als leicht entlastend, anschließend als leicht ungünstig. Bis 2060 (2080) erhöht sich der Anstieg der hier betrachteten Ausgabenquoten gegenüber der Referenzvariante ohne Flüchtlingsmigration um 0,1 Prozentpunkte (0,2 Prozentpunkte). Diese Effekte betreffen ganz überwiegend die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und sind v.a. auf die Altersstruktur anerkannter Asylbewerber zurückzuführen.

Wie sich die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für Leistungen nach dem SGB III und die Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II im Kontext der demografischen Alterung entwickeln, hängt entscheidend von der Entwicklung des Arbeitsmarkts ab. Unter den hier getroffenen Annahmen einer leichten, trendmäßigen Zunahme der Erwerbs- und Arbeitslosigkeit im gesamten Projektionszeitraum (vgl. Abschnitt II) ergibt sich für diese Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt daher durchgängig ebenfalls ein leichter Anstieg. [ABBILDUNG 6 LINKS](#) Zusammengefasst werden diese Ausgaben hier mit Leistungen nach dem SGB XII, für die in Zukunft ein etwas stärkerer Anstieg der spezifischen Ausgabenquote projiziert wird. Unter den Komponenten dieser Ausgaben steigen die Ausgaben der Grundsicherung im Alter leicht, die Ausgaben der Hilfe zur Pflege stark überproportional.¹¹ Bis 2060 (2080) ergibt sich aus den Simulationen ein Anstieg der gesamten Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Grundsicherung um 1,0 Prozentpunkte (1,2 Prozentpunkte);

⁹ Für abweichende Modellierungen, etwa mit sinkender altersspezifischer Morbidität bei steigender Lebenserwartung („gesunde Alterung“) oder mit in der Vergangenheit beobachteten, stark kostentreibenden Wirkungen des „medizin-technischen Fortschritts“, vgl. die Sensitivitätsanalysen in Abschnitt III.

¹⁰ Gegenüber heutigen Werten würde sich das Sicherungsniveau der Pflegeversicherung bei reiner Inflationsanpassung der Leistungen bis 2060 annähernd halbieren und bis 2080 weiter auf 40% sinken.

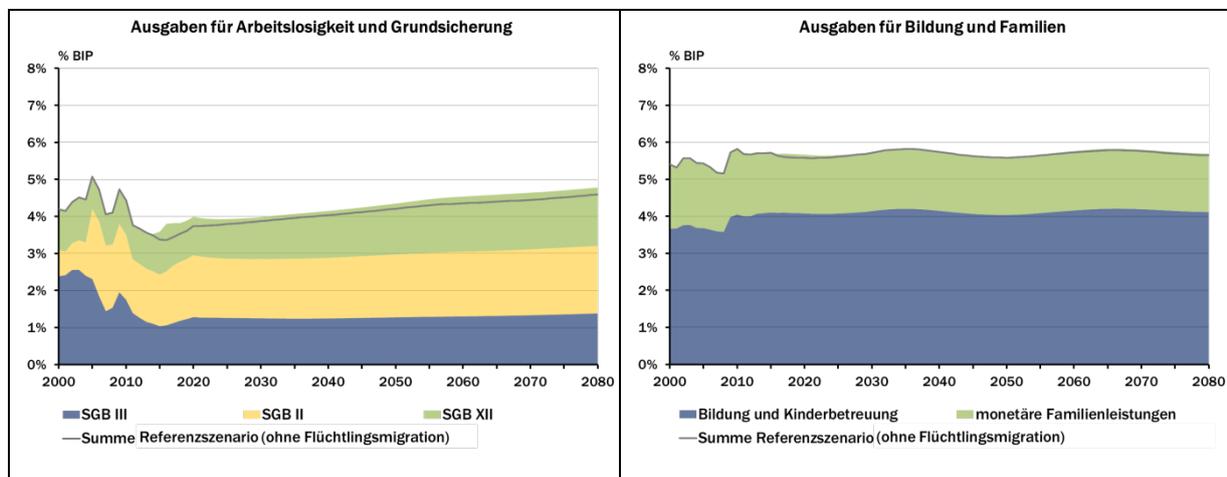
¹¹ Die simulierte Entwicklung der Ausgaben für die Hilfe zur Pflege reflektiert die Annahmen zu einer starken Senkung des Sicherungsniveaus der sozialen Pflegeversicherung. Der erwartete Anstieg der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter geht dagegen in erster Linie auf den steigenden Bevölkerungsanteil von Personen im Rentenalter zurück, nicht auf eine Zunahme altersspezifischer Armutsrisiken.

davon entfallen 0,2 (0,3) Prozentpunkte auf Ausgaben nach dem SGB III, 0,3 (0,4) Prozentpunkte auf Ausgaben nach dem SGB II und 0,5 (0,6) Prozentpunkte auf Ausgaben nach dem SGB XII.

Gemessen am Niveau dieser Ausgaben und im Vergleich zu den anderen, hier erfassten Ausgaben führt die zusätzliche Zuwanderung aufgrund der aktuellen Flüchtlingsmigration im Bereich Arbeitslosigkeit und Grundsicherung zu relativ starken und durchgängig ungünstigen Effekten. Bis 2060 wie bis 2080 fällt der Anstieg der Ausgabenquote hier um 0,2 Prozentpunkte höher aus als in der Referenzvariante ohne Flüchtlingsmigration. Kurzfristig ergeben sich sogar noch stärkere Effekte. Im Zeitraum bis etwa 2020 liegt dies auch an Leistungen für Personen, die noch im Asylverfahren stehen, bis etwa 2030 wird der Anstieg der Ausgabenquote von der Absicherung anerkannter Asylbewerber nach dem SGB II während ihrer Integration in den Arbeitsmarkt bestimmt. Nach 2030 treten zunehmende Leistungen nach dem SGB XII auch für die zusätzlichen Zuwanderer hinzu.

Öffentliche Ausgaben für Bildung sowie für Kinderbetreuung und wichtige monetäre Familienleistungen weisen – bei unverändertem Geburtenverhalten – in Zukunft nur eine geringe Dynamik auf. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt bleiben sie mit geringen Schwankungen über den gesamten Projektionszeitraum tendenziell konstant. [ABBILDUNG 6 RECHTS](#) Auch die Effekte der aktuellen Flüchtlingsmigration für die Entwicklung der Ausgabenquote in diesen Bereichen erweist sich als vernachlässigbar gering.

ABBILDUNG 6: ÖFFENTLICHE AUSGABEN MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION (FORTS.)



Quellen: BA, Statistisches Bundesamt (Statistik der Sozialleistungen und der Bildungsausgaben), BMF, SIM.14

Aggregierte Ausgaben und Sozialbeiträge

Fasst man alle Einzelsimulationen zur Entwicklung der hier betrachteten öffentlichen Ausgaben zusammen,¹² geht die demografische Alterung aus heutiger

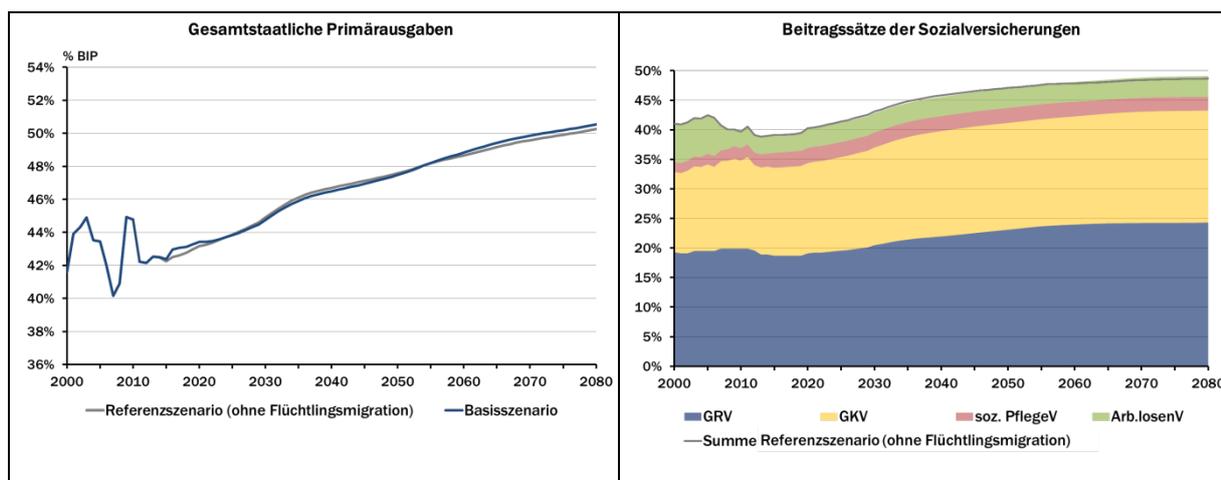
¹² Bei dieser Aggregation müssen einige Konsolidierungen vorgenommen werden, um die Doppelerfassung von Ausgaben zu vermeiden. Dies gilt z.B. für Beitragszahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Rentner an die Krankenversicherung der Rentner.

Sicht mit einem langfristigen Ausgabenanstieg einher, der sich bis 2060 (2080) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf nicht weniger als 6,3 (8,0) Prozentpunkte summiert. Daneben erscheinen die hier gleichfalls betrachteten Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf öffentliche Ausgaben, Bruttoinlandsprodukt und die Relation beider Größen als insgesamt gering. Zum langfristigen Anstieg der aggregierten Ausgabenquote tragen die zusätzlichen Zuwanderer gemäß der Basisvariante auf Dauer nur 0,2 (0,3) Prozentpunkte bei. Als spürbar erweisen sich ihre Effekte v.a. kurz- bis mittelfristig: Zwischen 2016 und 2021 erhöhen sie die Ausgabenquote aller hier erfassten Komponenten des gesamtstaatlichen Haushalts gegenüber der Referenzvariante ohne Flüchtlingsmigration um bis zu 0,5 Prozentpunkte. Zwischen etwa 2025 und 2050 senken sie diese Quote dagegen um bis zu 0,2 Prozentpunkte.

Nimmt man vereinfachend an, dass alle sonstigen öffentlichen Ausgaben (mit Ausnahme der Zinszahlungen auf die Staatsschuld) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt dauerhaft konstant bleiben, überträgt sich der projizierte Anstieg ausgewählter, besonders demografie-sensitiver Ausgaben direkt in einen entsprechenden Anstieg aller gesamtstaatlichen Primärausgaben. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt steigen diese dann von derzeit (2014) 42,5 % bis 2060 (2080) auf 48,8 % (50,5 %). [↘ ABBILDUNG 7 LINKS](#)

Bei der Simulation der Ausgaben wird die Entwicklung der Beitragssätze berücksichtigt – etwa in Gestalt der dämpfenden Wirkungen steigender Beitragssätze der Gesetzlichen Rentenversicherung auf die laufenden Rentenanpassungen –, die sich aufgrund der demografischen Alterung in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung ergibt. [↘ ABBILDUNG 7 RECHTS](#) Anderenfalls würde sich die projizierte Dynamik der Ausgaben noch deutlich erhöhen; dies ergäbe aber kein realistisches Bild der Auswirkungen der demografischen Alterung unter dem aktuell geltenden Recht.

ABBILDUNG 7: GESAMTSTAATLICHE PRIMÄRAUSGABEN UND SOZIALBEITRÄGE MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), DRV, BMG, BA, SIM.14

Am deutlichsten fällt der für das Basisszenario projizierte Anstieg der Beitragssätze in der Gesetzlichen Rentenversicherung aus, deren Beitragssätze von zuletzt (2014/15) 18,9 % beziehungsweise 18,7 % bis 2060 auf 24,0 % und bis 2080 wei-

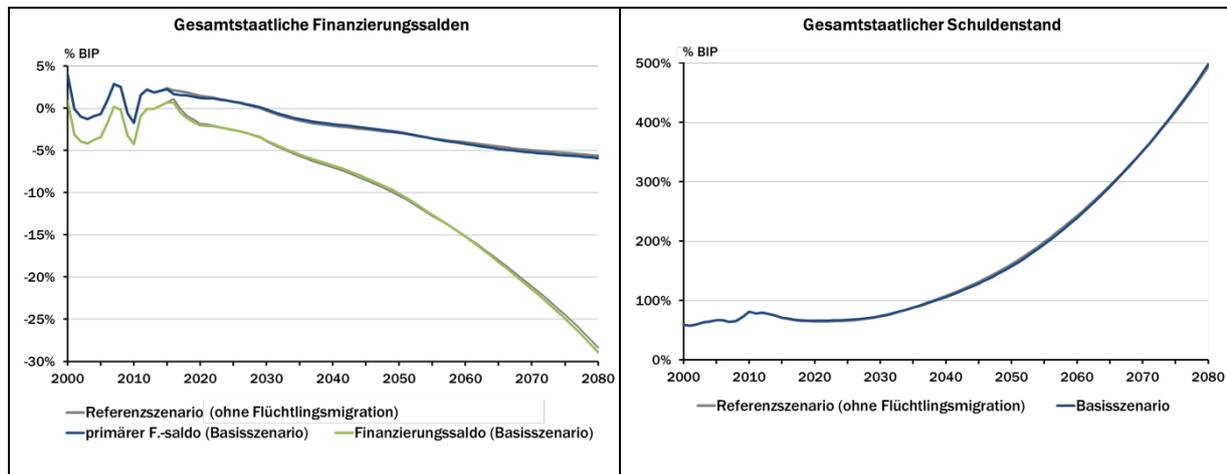
ter auf 24,3 % zunehmen. Ein nennenswerter Anstieg ergibt sich auch in der gesetzlichen Krankenversicherung, von derzeit (2014) 14,9 % bis 2060 auf 18,3 % und bis 2080 auf 18,9 %. In der Pflegeversicherung und in der Arbeitslosenversicherung ergeben sich unter den hier getroffenen Annahmen dagegen nur geringe Steigerungen der Beitragssätze. Die Summe aller Beitragssätze liegt aktuell (2014) bei 39,0 %. Bis 2060 steigt sie auf 48,1 %, bis 2080 weiter auf 49,1 %.

Durch die aktuelle Zuwanderung von Asylbewerbern werden diese Tendenzen nur wenig beeinflusst. Von 2016 bis 2021 liegen die Beitragssätze vorübergehend um bis zu 0,3 Prozentpunkte höher als im Referenzszenario ohne Flüchtlingsmigration. Anschließend wirken sich die zusätzlichen Zuwanderer mit fortschreitender Integration in den Arbeitsmarkt bis etwa 2050 leicht günstig auf die Beitragssatzentwicklung aus, danach hingegen wieder eher ungünstig. Letztlich tragen sie zum bis 2060 und bis 2080 projizierten Anstieg 0,2 beziehungsweise 0,4 Prozentpunkte bei.

Finanzierungsdefizit und Schuldenstand

Unterstellt man neben der Konstanz aller „sonstigen“ Ausgaben, dass auch die gesamtstaatliche Einnahmenquote im Zeitablauf konstant bleibt,¹³ schlägt sich der zuvor projizierte Ausgabenanstieg direkt in einer entsprechenden Senkung des primären Finanzierungssaldos nieder. Konkret würde dieser, ausgehend von einem Überschuss von 2,1 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2014, bis 2060 in ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 4,2 % umschlagen, das sich bis 2080 weiter auf 5,9 % erhöht. [↘ ABBILDUNG 8 LINKS](#)

ABBILDUNG 8: FINANZIERUNGSSALDEN UND SCHULDENSTAND MIT UND OHNE FLÜCHTLINGSMIGRATION



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), SIM.14

¹³ Diese Annahme stellt keine (unzulässige) Vereinfachung dar, sondern hat den Charakter einer Rechenkonvention, die für die Zwecke der hier angezielten Tragfähigkeitsanalyse gängig ist. Mit ihrer Hilfe soll die Größe möglicher Tragfähigkeitsprobleme sichtbar gemacht werden, bevor über Reaktionsmöglichkeiten wie Maßnahmen zur Dämpfung der simulierten Ausgabenentwicklung oder die Erhöhung der Einnahmen nachgedacht wird. Bei variabler Einnahmenquote könnten dagegen u.U. beliebige Ausgabenentwicklungen als „tragfähig“ erscheinen.

Da in den Berechnungen zunächst von allen Versuchen abgesehen wird, steigende Primärdefizite durch finanzpolitische Gegenmaßnahmen zu vermindern, erhöht sich auch der Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Dies zieht im Zeitablauf steigende Zinszahlungen nach sich, die den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo über die jeweiligen Änderungen des Primärsaldos hinaus verschlechtern. Effektiv geraten Finanzierungssaldo und Schuldenstand in eine selbstverstärkende Interaktion, die beide Größen immer rascher ansteigen lässt. [↘ ABBILDUNG 8 LINKS](#) Nach den hier angestellten Simulationen steigt die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote im Zuge einer solchen rechnerischen Entwicklung von derzeit (2014) 74,7 % bis 2060 auf 239 % und bis 2080 weiter auf 498 %. Im Referenzszenario ohne die aktuelle Flüchtlingsmigration ergeben sich von diesen Resultaten nur geringe Abweichungen. Interessant ist allerdings, dass die simulierte Schuldenstandsquote 2060 (mit 243 %) leicht über, 2080 (mit 494 %) leicht unter den Werten aus dem Basisszenario liegt. Die zusätzliche Zuwanderung wirkt sich auf die Schuldenstandsquote bis 2060 somit letztlich günstig, nochmals längerfristig aber eher ungünstig aus.

Tragfähigkeitslücke

Die Auswirkungen der demografischen Alterung auf die langfristige Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen lassen sich zusammenfassend mit Hilfe eines Indikators messen, der für diese Zwecke, anknüpfend an Vorarbeiten bei der OECD, auf EU-Ebene entwickelt wurde (EU Economic Policy Committee, 2001, 2003). Als „Tragfähigkeitslücke“ (*Sustainability gap*, Definition „S2“) wird dabei die im Zeitablauf konstante Verbesserung des primären Finanzierungssaldos (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) bezeichnet, die ab sofort und dauerhaft erforderlich ist, um trotz der Auswirkungen der demografischen Alterung auf die öffentlichen Ausgaben die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates zu erfüllen.¹⁴

In die Berechnung der Tragfähigkeitslücke gehen folgende Größen ein: der Schuldenstand des Ausgangsjahres sowie die Zeitreihen des primären Finanzierungsdefizits, der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und des Zinssatzes für langfristige Staatsschuldtitel¹⁵ für den gesamten Projektionszeitraum. Für den weiteren, virtuell unendlichen Zeitraum wird vereinfachend unterstellt, dass die für das Ende des Projektionszeitraums ermittelten Werte von primärer Defizitquote, Wachstumsrate und Zins anschließend dauerhaft konstant bleiben. In dem Maße, wie das Primärdefizit bei weiterer Fortschreibung der derzeitigen Gegebenheiten noch weiter steigen würde, werden eventuelle Tragfähigkeitsrisiken mit diesem Ansatz daher unterschätzt. Gleichwohl stellt die Tragfähigkeitslücke in der hier skizzierten Definition im Vergleich zu alternativen Indikatoren das umfassendste, theoretisch am besten fundierte Maß fiskalischer Tragfähig-

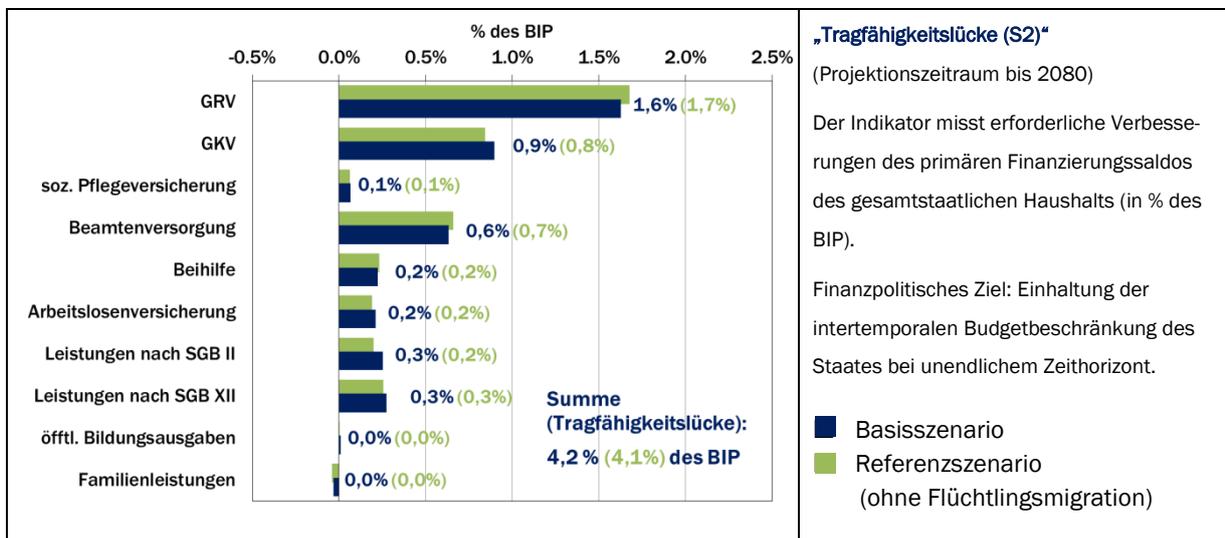
¹⁴ Die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates besagt, dass öffentliche Haushalte die in der Vergangenheit aufgelaufene Staatsschuld sowie alle zukünftigen Ausgaben über einen virtuell unendlichen Zeithorizont durch zukünftige Einnahmen decken müssen (Blanchard, 1990; Auerbach et al., 1991).

¹⁵ Anders als viele andere Kennziffern zur langfristigen Entwicklung der Finanzpolitik, z.B. explizite und implizite Schuldenstandsquoten, ist die Tragfähigkeitslücke allerdings nur wenig zinssensitiv (vgl. dazu die allgemeinen Sensitivitätsanalysen in Abschnitt III).

keit dar. Berechnungen des Indikators auf EU-Ebene werden seit Langem auf Basis expliziter Ausgabensimulationen angestellt, die bis 2060 reichen (European Commission, 2009, 2015). Änderungen der Simulationsgrundlagen, die sich am aktuellen Rand und in naher Zukunft abspielen, benötigen jedoch einen verlängerten Anpassungszeitraum, um ihre Effekte voll zu entfalten. Daher werden hier erstmalig Werte der Tragfähigkeitslücke bestimmt, die sich auf Simulationen bis 2080 stützen.¹⁶

Für das Basisszenario der hier angestellten Simulationen beläuft sich die Tragfähigkeitslücke auf 4,2 % des Bruttoinlandsprodukts.¹⁷ Sie liegt damit um rund 0,1 Prozentpunkte höher als im Referenzszenario ohne die aktuelle Flüchtlingsmigration. Nach wechselnden Einflüssen auf die relevanten Größen im Laufe des Projektionszeitraums haben die zusätzlichen Zuwanderer also leicht ungünstige Effekte für die langfristige Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen öffentlichen Finanzen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Flüchtlingsmigration hier als vorübergehend erhöhte Zuwanderung betrachtet wird, die von 2014 bis 2021 erst anwächst und dann wieder abebbt, sodass die anerkannten Asylbewerber und ihre Nachkommen anschließend sukzessive mit der bereits ansässigen Wohnbevölkerung altern.¹⁸ Inwieweit die Tragfähigkeitslücke durch andere Charakteristika dieser Personen und die Annahmen zu ihrer Integration in den Arbeitsmarkt beeinflusst wird, wird im Folgenden noch genauer untersucht (vgl. Abschnitt III).

ABBILDUNG 9: DIE TRAGFÄHIGKEITSLÜCKE UND IHRE KOMPONENTEN



Quelle: SIM.14

¹⁶ Um Vergleichbarkeit der Resultate mit den auf EU-Ebene angestellten Berechnungen sowie mit früheren Arbeiten (Werding, 2014, 2016a) zu gewährleisten, werden Resultate, die sich auf Basis eines Projektionszeitraums bis 2060 ergeben, ergänzend in einem Anhang dieses Beitrags dokumentiert.

¹⁷ Berücksichtigt man nur den Projektionszeitraum bis 2060, beträgt die Tragfähigkeitslücke 3,6 %. Zwar nimmt die ungünstige Dynamik von Altenquotient, Primärausgaben und primärer Defizitquote im Zuge der demografischen Alterung nach 2060 erkennbar ab. [ABBILDUNGEN 2 RECHTS, 7 LINKS, 8 LINKS](#) Weitgehend stabile Entwicklungen dieser Größen spielen sich aus heutiger Sicht aber erst nach 2080 ein.

¹⁸ Für die Analyse von Effekten dauerhaft höherer oder niedrigerer Zuwanderung auf die fiskalische Tragfähigkeit vgl. erneut die allgemeinen Sensitivitätsanalysen in Abschnitt III.

Als erstes Ergebnis lässt sich hier somit festhalten, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland aus heutiger Sicht stark von der absehbaren demografischen Alterung bestimmt wird, während die aktuelle Flüchtlingsmigration sie nur in geringem Maße beeinflusst. Dies zeigt auch eine Aufgliederung der gemessenen Tragfähigkeitslücke in Komponenten für öffentliche Ausgaben in einzelnen Bereichen, die in den zugrunde liegenden Simulationen explizit erfasst werden. [↘ ABBILDUNG 9](#) Die stärksten Beiträge zur gesamten Tragfähigkeitslücke leisten Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Beamtenversorgung. Diese werden durch die Flüchtlingsmigration teilweise sogar eher günstig beeinflusst. Sichtbare ungünstige Effekte hat die zusätzliche Zuwanderung jedoch vor allem für die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Ausgaben für Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung, die von der Integration der Zuwanderer und den dabei anfallenden Kosten abhängen.

Eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 4,2 % des Bruttoinlandsprodukts zeigt an, dass die demografische Alterung die öffentlichen Finanzen in Deutschland vor ein nennenswertes Tragfähigkeitsproblem stellt. Um die Lücke zu schließen, ergibt sich ein Konsolidierungsbedarf im gesamtstaatlichen Haushalt, der ab sofort und dauerhaft zu realisieren ist und sich in Werten für das Jahr 2014 auf rund 121,1 Mrd Euro oder auf 9,4 % der gesamtstaatlichen Ausgaben beläuft. Die Definition des Indikators lässt offen, wie eine solche Konsolidierung erreicht werden soll: durch Dämpfung der Ausgaben, Erhöhung der Einnahmen oder eine Kombination beider Maßnahmen. Bei der Einlösung des Handlungsbedarfs ist allerdings zu beachten, dass diese beiden grundlegenden Strategien aufgrund allgemeiner Gleichgewichtseffekte asymmetrische Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung haben können (Alesina und Ardagna, 2012; Alesina und Perotti, 1995; Blanchard und Perotti, 2002). Speziell im Falle einer ganz oder vorwiegend einnahmeseitigen Konsolidierung – etwa durch die hier gleichfalls simulierten Erhöhungen der Beitragssätze der Sozialversicherungen¹⁹ – kann sich der Konsolidierungsbedarf effektiv noch weiter erhöhen.²⁰

III. ALTERNATIVE SZENARIEN

Bei der Analyse zahlreicher weiterer Szenarien werden zum einen die Annahmen zur Flüchtlingsmigration variiert, zum anderen weitere Sensitivitäten des Modells ausgelotet. Zunächst wird hier untersucht, inwieweit die Ergebnisse zu den Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingszuwanderung auf die fiskalische Tragfähigkeit von diversen Einzelannahmen abhängen, die für das Basisszenario ge-

¹⁹ Durch die simulierte Anhebung der Summe aller Beitragssätze in den Bereich von 50 % würde die Tragfähigkeitslücke im Übrigen noch nicht vollständig geschlossen. Steigende Zuschüsse an die Sozialversicherungen, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, sowie rein steuerfinanzierte Ausgaben, etwa für die Beamtenversorgung oder die Grundsicherung, werden durch höhere Sozialbeiträge nicht gedeckt.

²⁰ Nennenswerte Senkungen der öffentlichen Ausgaben können – jenseits konjunktureller Effekte – ebenfalls ungünstige Effekte für das längerfristige Wachstum haben. In diesem Fall kommt es aber stark auf die Art der betroffenen Ausgaben an. Eine Analyse, die ungünstige Rückwirkungen überproportional steigender öffentlicher Einnahmen auf die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Bruttoinlandsprodukt berücksichtigt, findet sich unter den nachfolgenden Sensitivitätsanalysen (vgl. Abschnitt III).

troffen wurden, aber mit Unsicherheit behaftet sind. Anschließend wird eine Reihe von Sensitivitätsanalysen betrachtet, die ebenfalls ganz allgemein Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen Rechnung tragen und zugleich Alternativszenarien aus früheren Arbeiten aktualisieren (Werdning 2011, 2014). Teilweise werden dabei auch gezielt die Reagibilität der Resultate bei Änderungen bestimmter Parameter, zum Beispiel des Produktivitätswachstums oder des Zinses, untersucht oder bestimmte Risiken, zum Beispiel in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben, in den Blick gerückt.

1. Szenarien zur Flüchtlingsmigration

Die Alternativszenarien zur Flüchtlingsmigration beleuchten mehrere Aspekte, über die aus heutiger Sicht Unsicherheit besteht. So treffen mehrere Szenarien abweichende Annahmen zu Zahl und Struktur der zusätzlichen Zuwanderer, zu den Kosten ihrer Aufnahme oder zu ihrer Integration in den Arbeitsmarkt. Bei der Präsentation der Resultate wird v.a. auf Änderungen der Schuldenstandsquote und der Tragfähigkeitslücke gegenüber dem Basisszenario abgestellt.

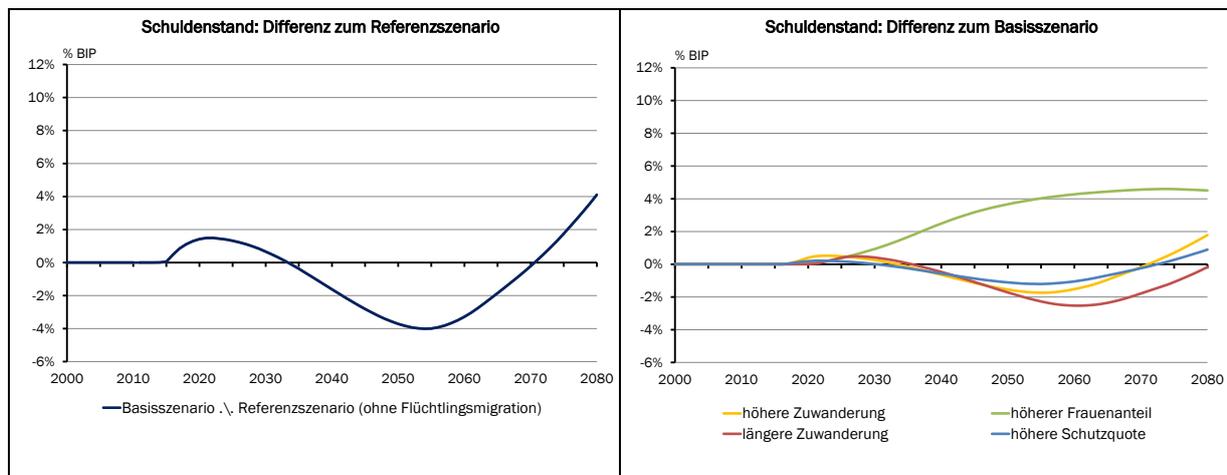
Im Einzelnen werden folgende Szenarien betrachtet: [TABELLE 3](#)

- Für das Szenario Z1 „höhere Zuwanderung“ wird ab dem Jahr 2017 eine doppelt so hohe Anzahl Asylsuchender wie im Basisszenario angenommen. Effektiv steigt dadurch die Gesamtanzahl anerkannter Asylbewerber bis zum Jahr 2021 um knapp 590.000 Personen auf 2,0 Mio Personen.
- Im Szenario Z2 „höherer Frauenanteil“ wird unterstellt, dass sich – bei gleicher Anzahl zusätzlicher Zuwanderer und gleicher zeitlicher Struktur wie im Basisszenario – der Anteil von Frauen ab dem Jahr 2017 erhöht. Er steigt von etwa einem Drittel auf die Hälfte. Dies hat v.a. Auswirkungen auf die längerfristig zu erreichende, durchschnittliche Erwerbsquote aller anerkannten Asylbewerber sowie die Anzahl ihrer Nachkommen.
- Im Szenario Z3 „längerer Zeitraum mit zusätzlicher Zuwanderung“ verlängert sich die Phase, in der zusätzliche Zuwanderer nach Deutschland gelangen, bis 2026. Ihre Gesamtanzahl erhöht sich dabei um rund 640.000 Personen auf etwa 2,0 Mio anerkannte Asylbewerber.
- Das Szenario Z4 „höhere Schutzquote“ basiert auf der Annahme, dass sich der Anteil anerkannter Asylanträge von 60 % auf 80 % erhöht. Die Gesamtanzahl der anerkannten Asylbewerber erhöht sich dadurch gegenüber dem Basisszenario um gut 360.000 Personen auf etwa 1,7 Mio Personen bis zum Jahr 2021.

Die Auswirkungen dieser Alternativszenarien auf die Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote sind insgesamt gering (-0,2 bis +4,5 Prozentpunkte im Zeitraum bis 2080). [ABBILDUNG 10 RECHTS](#) Die drei Szenarien mit erhöhter Anzahl an Zuwanderern weisen – mehr oder weniger stark ausgeprägt und fallweise zeitlich leicht verschoben – in ähnlicher Form die wechselnden, letztlich temporären Effekte des Basisszenarios im Vergleich zur Variante ohne Flüchtlingsmigration auf. [ABBILDUNG 10 LINKS](#) Im Szenario mit höherem Frauen-

anteil erhöht sich wegen einer geringeren Erwerbsbeteiligung die Schuldenstandsquote auf Dauer leicht.

ABBILDUNG 10: EFFEKTE ALTERNATIVER SZENARIEN ZUR FLÜCHTLINGSMIGRATION



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), SIM.14

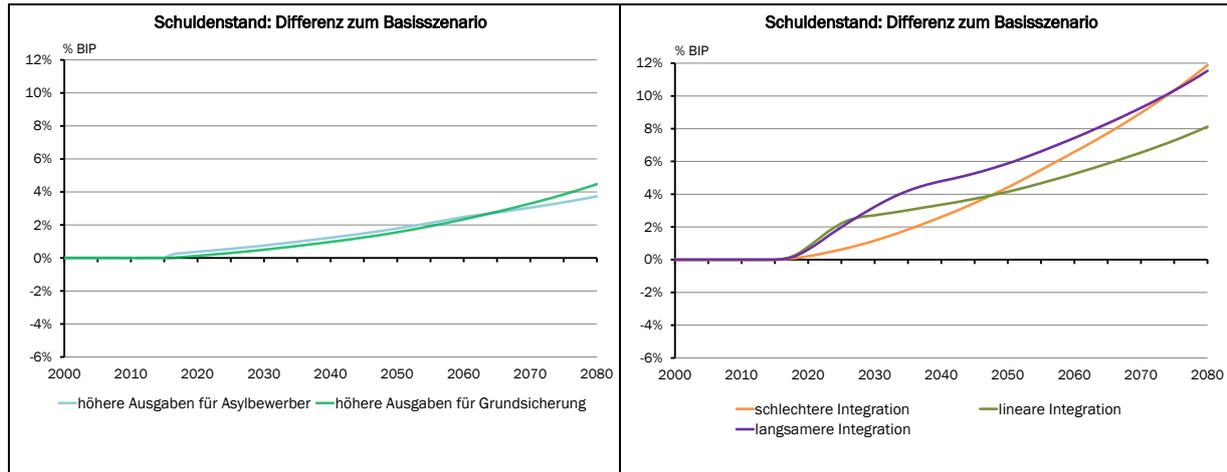
- Für das Szenario K1 „höhere Ausgaben für Asylbewerber“ werden höhere Ausgaben für Asylsuchende während des Verfahrens angenommen. Diese werden auch für geduldete Personen und Personen, die noch keinen Asylantrag stellen konnten, veranschlagt. Statt monatlichen Ausgaben in Höhe von 900 Euro pro Person werden 1400 Euro angesetzt.
- Im Szenario K2 „höhere Ausgaben für Grundsicherung“ wird dagegen unterstellt, dass sich durch die Unterbringung anerkannter Asylbewerber die Kosten der Unterkunft einmalig, aber dauerhaft um 5 % erhöhen, und zwar mit Wirkung für alle Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende gemäß dem SGB II.

Die Auswirkungen dieser beiden Szenarien auf die Schuldenstandsquote haben eine klare Richtung, sind aber wiederum eher gering (ca. +4 Prozentpunkte im Zeitraum bis 2080). [↪ ABBILDUNG 11 LINKS](#)

Drei weitere Alternativszenarien betreffen den Verlauf beziehungsweise das Ergebnis der Integration der anerkannten Asylbewerber in Arbeitsmarkt und Beschäftigung:

- Szenario A1 „schlechtere Integration“ betrifft die Werte der Erwerbsquote und Arbeitslosenquote, die jeweils am Ende des Integrationsprozesses erreicht sind; sie werden mit anhaltender Wirkung um jeweils 10 % gesenkt beziehungsweise erhöht.
- Im Szenario A2 „lineare Integration“ dauert diese 13 Jahre, wie im Basisszenario, verläuft aber nicht erst sehr rasch und dann immer langsamer, sondern als kontinuierlicher Prozess.
- Im Szenario A3 „langsamere Integration“ wird an der Annahme einer zunächst hohen und dann abnehmenden Integrationsgeschwindigkeit festgehalten, die Dauer des Prozesses verlängert sich aber auf 25 Jahre.

ABBILDUNG 11: EFFEKTE ALTERNATIVER SZENARIEN ZUR FLÜCHTLINGSMIGRATION (FORTS.)



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), SIM.14

Unter allen hier betrachteten Alternativszenarien zur Flüchtlingsmigration ergeben sich bei geänderten Annahmen zur Arbeitsmarktintegration die stärksten Effekte für die Entwicklung der Schuldenstandsquote (von +8 bis +12 Prozentpunkte im Zeitraum bis 2080). [ABBILDUNG 11 RECHTS](#) Kurzfristig fällt der Anstieg der Schuldenprojektion im Szenario mit linearer Integration im Vergleich zum Basisszenario wegen der höheren Kosten durch die zunächst langsame Integration tendenziell höher aus. Langfristig jedoch tragen vor allem eine langsamere Integration sowie eine im Vergleich zum Basisszenario niedrigere Erwerbsquote und höhere Arbeitslosenquote zu einer Erhöhung der Schuldenstandsquote bei. Gemessen an Niveau und Verlauf der Schuldenstandsquote erscheinen die Effekte insgesamt wiederum nicht als groß.

Als sehr gering erweisen sich schließlich auch die Effekte praktisch aller Alternativszenarien zur Flüchtlingsmigration für die Tragfähigkeitslücke im gesamtstaatlichen Haushalt. [TABELLE 3](#) Gerundet ergeben sich ganz überwiegend Änderungen gegenüber dem Basisszenario von 0,0 % des Bruttoinlandsprodukts. Ausnahmen davon ergeben sich v.a. bei den drei Szenarien zur Arbeitsmarktintegration, in denen die Tragfähigkeitslücke um 0,05 bis 0,09 Prozentpunkte steigt. Eine weitere Ausnahme bildet das Szenario „längerer Zeitraum mit zusätzlicher Zuwanderung“. Da die Abweichungen gegenüber dem Basisszenario hier in den Zeitraum ab 2021 fallen, braucht es in diesem Fall den verlängerten Projektionszeitraum bis 2080, um zu sehen, dass die deutlich erhöhte, auf wenige Jahre konzentrierte Zuwanderung erneut leicht ungünstige Effekte für die fiskalische Tragfähigkeit erzeugt, ganz wie im Basisszenario (vgl. Abschnitt 5).

TABELLE 3: EFFEKTE ALTERNATIVER SZENARIEN ZUR FLÜCHTLINGSMIGRATION FÜR DIE TRAGFÄHIGKEITSLÜCKE

Szenario	Änderung der Tragfähigkeitslücke: (Projektionszeitraum bis 2080)
Z1: Höhere Zuwanderung (+ ca. 590.000 anerkannte Asylbewerber)	0,03
Z2: Höherer Frauenanteil (50 % ab 2017)	0,03
Z3: Längerer Zeitraum mit zusätzlicher Zuwanderung (bis 2026; + ca. 640.000 anerkannte Asylbewerber)	0,03
Z4: Höhere Schutzquote (80 % statt 60 %; + ca. 360.000 anerkannte Asylbewerber)	0,02
K1: Höhere Ausgaben für Asylbewerber (+ ca. 55 % je Asylsuchendem)	0,02
K2: Höhere Kosten für Grundsicherung (Kosten der Unterkunft +5 %)	0,03
A1: schlechtere Integration (Erwerbsquote -10 % und Arbeitslosenquote +10 %)	0,09
A2: Lineare Integration (kontinuierlicher Prozess über 13 Jahre)	0,05
A3: Langsamere Integration (sich verlangsamender Prozess über 25 Jahre)	0,07

1 – Alle Angaben zeigen Änderungen gegenüber dem Basisszenario in % des BIP an.

Quelle: SIM.14

2. Sensitivitätsanalysen

Änderungen der Tragfähigkeitslücke können prinzipiell deutlich stärker ausfallen als dies im Falle der Alternativszenarien zur Flüchtlingsmigration erkennbar wird. Das zeigt sich an vielen der allgemeinen Sensitivitätsanalysen zu Annahmen in den Bereichen Demografie, Arbeitsmarkt und makroökonomische Entwicklung. In der Regel werden dabei symmetrische – eher ungünstige oder günstige - Variationen einzelner Parameter in diesen Feldern vorgenommen. Zudem werden Szenarien mit alternativen Modellierungen zur langfristigen Entwicklung der Gesundheitsausgaben betrachtet.²¹

Für die Szenarien „niedrigere“ und „höhere Geburtenziffer“ wird die Annahme zum Basisszenario modifiziert, dass die zusammengefasste Geburtenziffer langfristig bei 1,4 (Kindern je Frau) konstant bleibt. Stattdessen sinkt sie entweder bis 2060 kontinuierlich auf 1,2, oder sie steigt – angelehnt an entsprechende Varianten in Statistisches Bundesamt (2015) – bis 2030 auf 1,6. Anschließend werden diese Werte jeweils bis 2080 konstant gehalten. Im Szenario „niedrigerer Anstieg der Lebenserwartung“ wird bis 2060, anstelle einer Zunahme der Lebenserwartung bei Geburt für Frauen und Männer auf 88,8 beziehungsweise 84,8 Jahre, eine Zunahme auf 87,2 beziehungsweise 82,9 Jahre unterstellt. Im Szenario „höherer Anstieg der Lebenserwartung“ wird – wie in einigen Varianten in Statistisches Bundesamt (2015) – von einem Anstieg auf 90,4 beziehungsweise 86,7 Jahre ausgegangen. Von 2060 bis 2080 werden diese Trends jeweils linear fortgeschrieben. Die Szenarien „niedrigere“ und „höhere Zuwanderung“ gehen schließlich nicht mehr davon aus, dass der jährliche Wanderungssaldo (ohne Berücksichtigung der Flüchtlingsmigration) ab 2021 konstant

²¹ Auswahl und Konstruktion der Sensitivitätsanalysen lehnen sich weitestgehend an vergleichbare Arbeiten in Werdig (2014) an. Die Präsentation wird in gleicher Weise abgekürzt wie in SVR 2014, Ziffern 582 f. und Tabelle 21. Ergebnisse für den bisherigen Projektionszeitraum bis 2060 finden sich in [TABELLE A.1](#) im Anhang.

100.000 Personen beträgt, wie im Basisszenario. Vielmehr wird der Saldo auf Null beziehungsweise auf 200.000 Personen gesetzt (beides entspricht erneut Varianten in Statistisches Bundesamt, 2015).

Die Auswirkungen dieser Änderungen von Annahmen zur Demografie auf die Höhe der Tragfähigkeitslücke entsprechen überwiegend einfachen Erwartungen. [TABELLE 4](#) Ein geringerer Anstieg der Lebenserwartung senkt die Tragfähigkeitslücke, ein höherer Anstieg lässt sie ansteigen, und zwar jeweils annähernd symmetrisch (um 0,7 Prozentpunkte). Ähnliches gilt für Änderungen der Tragfähigkeitslücke bei niedrigerer oder höherer Zuwanderung (um 0,5 Prozentpunkte). Als leicht überraschend erscheint dagegen u.U., dass sowohl eine niedrigere als auch eine höhere Geburtenziffer die Tragfähigkeitslücke bei einem Projektionszeitraum bis 2080 leicht senkt (um 0,1 Prozentpunkte). Für einen Projektionszeitraum bis 2060 ergibt sich dagegen, dass eine niedrigere Geburtenziffer die Tragfähigkeitslücke vermindert, während eine höhere Geburtenziffer sie erhöht (und zwar jeweils um 0,2 Prozentpunkte). Ausschlaggebend dafür sind v.a. die zunächst entfallenden beziehungsweise anfallenden Ausgaben für Bildung und familienpolitische Leistungen. Nennenswerte Effekte durch den Eintritt von weniger oder mehr Kindern in das Erwerbsleben ergeben sich erst ab etwa 2035, und sie entfalten sich bis 2060 noch nicht voll. Langfristig kippen die Effekte variierender Geburtenziffern jedoch um, wie die Resultate für den verlängerten Projektionszeitraum bis 2080 zeigen.

Diese Resultate zeigen, dass die Determinanten der demografischen Entwicklung erkennbaren Einfluss auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben. Da die Tragfähigkeitsprobleme in Deutschland im Wesentlichen auf die absehbare demografische Alterung zurückzuführen sind, ist diese Folgerung wenig überraschend. Sie zeigen auch, dass dauerhafte Zuwanderung die Tragfähigkeitslücke verkleinern kann – anders als eine vorübergehend erhöhte Zuwanderung wie die aktuelle Flüchtlingsmigration –, sie bei realistischem Umfang aber nicht schließt. Eine nachhaltige Verbesserung von demografischer Situation und fiskalischer Tragfähigkeit verspricht dagegen eine (deutliche) Steigerung der Geburtenziffer. Nach mehr als vier Jahrzehnten mit niedrigen Geburtenzahlen, wirken sich Änderungen in diesem Bereich aber keinesfalls schnell, sondern nur sehr langfristig aus.

Im Bereich der Arbeitsmarktentwicklung werden die Annahmen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie der Arbeitslosenquote variiert.²² Während im Basisszenario der lang anhaltende Anstieg der Erwerbsbeteiligung v.a. jüngerer Frauen, der in den Jahren 2010 bis 2013 besonders ausgeprägt war,²³ mit Hilfe eines kohortenspezifischen Ansatzes und mit Auswirkungen bis etwa 2035 fortgeschrieben wird, werden die altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen im Vergleich zu denen gleichaltriger Männer für das Szenario „keine weitere Erhöhung der Frauenerwerbsquote“ konstant gehalten. Da die Erwerbs-

²² Für Varianten mit abweichenden Annahmen zur Regelaltersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung und damit zum Renteneintrittsverhalten („Rente mit 65“ oder „Rente mit 69“) vgl. Werding (2016b).

²³ Grund dafür könnte der in dieser Phase beschleunigte Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren sein.

beteiligung von Männern im Projektionszeitraum weitgehend unverändert bleibt, bedeutet dies praktisch einen Stopp des Anstiegs der Frauenerwerbsbeteiligung. Für das Szenario „stärkere Erhöhung der Frauenerwerbsquote“ wird dagegen unterstellt, dass die altersspezifischen Erwerbsquoten von Frauen im Vergleich zu denen der Männer noch stärker steigen als im Basisszenario (von derzeit 91,5 % bis zum Jahr 2060 auf eine Relation von 98 %, wie in einigen skandinavischen Ländern). Zusätzlich wird der Anteil von Frauen in Vollzeitbeschäftigung erhöht. Die resultierende Änderung des Arbeitsvolumens fällt dabei annähernd symmetrisch zu derjenigen aus, die sich ohne Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung ergibt.²⁴

TABELLE 4: EFFEKTE DER SENSITIVITÄTSANALYSEN FÜR DIE TRAGFÄHIGKEITSLÜCKE

Szenario	Änderung der Tragfähigkeitslücke: ¹ (Projektionszeitraum bis 2080)
Demografie	
Niedrigere Geburtenziffer (1,2 Kinder je Frau ab 2060)	-0,1
Höhere Geburtenziffer (1,6 Kinder je Frau ab 2030)	-0,1
Niedrigerer Anstieg der Lebenserwartung (Frauen: -1,6 Jahre; Männer -1,9 Jahre)	-0,7
Höherer Anstieg der Lebenserwartung (Frauen: +1,6 Jahre; Männer +1,9 Jahre)	0,7
Niedrigere Zuwanderung (Wanderungssaldo 0 ab 2023)	0,5
Höhere Zuwanderung (Wanderungssaldo 200.000 ab 2019)	-0,5
Arbeitsmarkt	
Keine weitere Erhöhung der Frauenerwerbsquote	0,5
Stärkere Erhöhung der Frauenerwerbsquote (auf 98 % der Werte für Männer)	-0,3
Niedrigere Erwerbslosenquote (-1,5 %-Punkte ab 2030)	-1,0
Höhere Erwerbslosenquote (+1,5 %-Punkte ab 2030)	0,9
Endogene Erwerbslosenquote (modellendogene Ermittlung)	1,5
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung	
Niedrigeres Produktivitätswachstum (Multifaktorproduktivität -0,5 %-Punkte)	0,2
Höheres Produktivitätswachstum (Multifaktorproduktivität +0,5 %-Punkte)	-0,2
Niedrigere Investitionsquote (Nettoinvestitionsquote 0 %)	0,1
Höhere Investitionsquote (Nettoinvestitionsquote 8 %)	-0,2
Niedrigerer Zins (-0,5 %-Punkte)	0,3
Höherer Zins (+0,5 %-Punkte)	-0,1
Gesundheitsausgaben	
Niedrigere altersspezifische Gesundheitsausgaben („gesünderes Altern“)	-1,6
Höhere altersspezifische Gesundheitsausgaben („med.-techn. Fortschritt“)	4,1
Gemischtes Szenario	0,4

1 – Alle Angaben zeigen Änderungen gegenüber dem Basisszenario in % des BIP an.

Quelle: SIM.14

In den Szenarien „niedrigere“ und „höhere Erwerbslosenquote“ wird die Erwerbslosenquote einheimischer Erwerbspersonen, die im Basisszenario ab 2020 bei 4,8 % konstant gehalten wird, um 1,5 Prozentpunkte gesenkt beziehungsweise erhöht. Die Erwerbslosenquote der Zuwanderer (und auf Dauer auch der zu-

²⁴ Parallel dazu werden in den Simulationen allerdings die öffentlichen Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter entsprechend stärker ausgebaut, und es wird mit einem entsprechend höheren Bedarf an stationärer anstelle ambulanter Pflege gerechnet.

sätzlich zuwandernden Asylsuchenden) wird proportional dazu variiert. In einer weiteren Variante der Simulationen wird schließlich darauf verzichtet, Werte für die Erwerbslosenquote qua Annahme vorzugeben. Stattdessen ergibt sich diese im Szenario „endogene Erwerbslosenquote“ aus modellendogenen Anpassungen, bei denen Rückwirkungen steigender Abgabenquoten, namentlich der projizierten Steigerungen der Beitragssätze der Sozialversicherungen, auf Beschäftigung und Wachstum berücksichtigt werden.²⁵

Die Effekte von geänderten Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung für die Höhe der Tragfähigkeitslücke erweisen sich – wie im Falle der Variation demografischer Annahmen – als substantiell. [TABELLE 4](#) Ohne weiteren Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung steigt die Lücke um 0,5 Prozentpunkte, bei einem stärkeren Anstieg sinkt sie um 0,3 Prozentpunkte. Im Falle einer niedrigeren Erwerbslosenquote sinkt die Tragfähigkeitslücke um 1,0 Prozentpunkte, im Falle einer höheren Erwerbslosenquote steigt sie um 0,9 Prozentpunkte. Bei endogener Bestimmung der Erwerbslosenquote erhöht sich die Tragfähigkeitslücke sogar um 1,5 Prozentpunkte.²⁶ Insbesondere die zuletzt genannten Resultate unterstreichen zum einen die große Bedeutung der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung für die Bewältigung der demografisch bedingten Tragfähigkeitsprobleme. Zum anderen haben sie Bedeutung für die Frage, auf welche Weise die hier ermittelte Tragfähigkeitslücke geschlossen werden kann – mit der grundlegenden Alternative, die öffentlichen Ausgaben zu dämpfen oder die öffentlichen Einnahmen zu erhöhen.

Variationen der Annahmen zur makroökonomischen Entwicklung betreffen hier vor allem das zukünftige Wachstum der Arbeitsproduktivität und damit der Löhne. Von einem stärkeren Produktivitätswachstum wird häufig erwartet, dass es die ungünstigen Effekte der demografischen Entwicklung kompensieren kann. In den Szenarien „niedrigeres“ und „höheres Produktivitätswachstum“ wird die Wachstumsrate der Multifaktorproduktivität, die im Basisszenario ab 2020 konstant bei 0,75 % p.a. liegt, direkt um 0,5 Prozentpunkte vermindert beziehungsweise erhöht. In den Szenarien „niedrigere“ und „höhere Investitionsquote“ wird stattdessen die Nettoinvestitionsquote variiert – mit indirekten Auswirkungen auf das Produktivitätswachstum. Im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2014 lag diese Quote bei rund 4 %, mit sinkender Tendenz, die sich im Basisszenario fortsetzt, bis sie ab 2060 bei etwa 2 % verharret. Gemäß den abweichenden Annahmen für die Alternativszenarien beläuft sich diese Quote ab 2016 entweder durchgängig auf 0 % oder auf 8 % (entsprechend dem langjährigen Durchschnittswert aller OECD-Länder). Variiert werden hier außerdem die Annahmen zur Entwicklung des Realzinses auf Staatsschuldtitel mit langer Laufzeit. In den Szenarien „niedrigerer“ und „höherer Zins“ wird dieser Zinssatz, der sich in der Basisvariante durch einen Aufschlag von 1,5 Prozentpunkten auf die

²⁵ Für die Modellierung dieser Rückwirkungen, die sich auf empirische Analysen von Cogan et al. (2013) stützt, vgl. Werding (2016a, Anhang 8.2).

²⁶ Die Erwerbslosenquote, die im Basisszenario von zuletzt (2014) 4,7 % bis 2060 langsam auf 5,9 %, bis 2080 auf 6,2 % steigt, beschleunigt ihren Anstieg in diesem Szenario ab etwa 2025. Sie erreicht bis 2060 9,3 % und bis 2080 10,6 % (vergleichbar mit dem historischen Spitzenwert von 2005). Bei Fortschreibung der gegenwärtigen Relation beider Kennzahlen steigt die Arbeitslosenquote dabei bis zum Ende des Projektionszeitraums auf ca. 13 % bzw. 15 %.

Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität ergibt, um 0,5 Prozentpunkte gesenkt beziehungsweise erhöht.

Die Auswirkungen geänderter Annahmen zur makroökonomischen Entwicklung auf die Höhe der Tragfähigkeitslücke fallen durchgängig recht gering aus. Bei allen hier betrachteten Varianten steigt beziehungsweise sinkt die Lücke jeweils um maximal 0,3 Prozentpunkte. [TABELLE 4](#) Als überraschend erscheinen diese Resultate wohl v.a. in Bezug auf die unterstellten Änderungen der Produktivitätsentwicklung, die bei einigen Zwischenergebnissen der Simulationen – v.a. bei der realen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der explizit erfassten öffentlichen Ausgaben – durchaus nennenswerte Effekte haben. Entscheidend für diesen Befund ist, dass ein schwächeres oder stärkeres Wachstum von Arbeitsproduktivität und Löhnen das Verhältnis von Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt jeweils weitgehend unberührt lässt. Trotz etwaiger dämpfender Faktoren wirkt es sich zum Beispiel annähernd proportional auf gesamtwirtschaftliches Wachstum, laufende Rentenanpassungen oder die Entwicklung der Gesundheitskosten aus.²⁷ Als bemerkenswert erscheint daneben auch die geringe Zinssensitivität der Tragfähigkeitslücke. Der Zins hat für deren Berechnung mehrere Funktionen, deren Effekte sich tendenziell neutralisieren. So dient er v.a. als Diskontfaktor für den Barwert zukünftiger öffentlicher Ausgaben und als Determinante für Zinszahlungen auf den jeweiligen Schuldenstand (sowie auch als Ertragsrate für negative Schuldenbestände, die im Zeitablauf u.U. gebildet werden müssten, um die Tragfähigkeitslücke über einen virtuell unendlichen Zeithorizont zu schließen).²⁸

Ergänzend werden schließlich – wie in vorangegangenen Arbeiten (Werdning 2011, 2014) – auch Alternativszenarien zur zukünftigen Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung betrachtet. Deren Modellierung im Basisszenario bildet lediglich („rein demografische“) Effekte ab, die sich bei unveränderter Struktur der geschlechts- und altersspezifischen pro-Kopf-Ausgaben und deren Fortschreibung mit der Lohnwachstumsrate aufgrund der projizierten Änderung der Altersstruktur der Wohnbevölkerung ergeben. Im Szenario „niedrigere altersspezifische Gesundheitsausgaben“ wird die Struktur dieser Ausgabenprofile modifiziert, um möglichen Effekten einer sinkenden altersspezifischen Morbidität bei steigender Lebenserwartung („gesünderes Altern“) Rechnung zu tragen.²⁹ Im Szenario „höhere altersspezifische Gesundheitsausgaben“ werden die altersspezifischen Leistungsausgaben dagegen bei unveränderter Struktur mit einer höheren Steigerungsrate fortgeschrieben, um die in der

²⁷ Dasselbe gilt auch für andere relative Kennziffern wie die Beitragssätze oder das Niveau der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. In ökonomischer Perspektive erleichtert ein stärkeres Produktivitätswachstum die Bewältigung der Folgen der demografischen Alterung somit nur sehr wenig. Anderes gilt u.U. aus politischer Sicht: Stärker steigende Realeinkommen können die Verteilungsspielräume so vergrößern, dass stärkere Steigerungen der Beitragssätze oder stärkere Senkungen des Niveaus der Sozialleistungen realisiert werden können als hier – entsprechend dem geltenden Recht – berücksichtigt wird.

²⁸ Angesichts der aktuellen Niedrigzinsphase ist jedoch zu beachten, dass die Tragfähigkeitslücke nicht definiert ist, wenn der Zinssatz dauerhaft unterhalb der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts liegt (weil die Barwerte zukünftiger Primärdefizite dann nicht gegen Null konvergieren). Diese Restriktion wird bei den hier getroffenen Annahmen allerdings nicht verletzt.

²⁹ Konkret werden die altersspezifischen Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung dabei ab der mittleren Lebensphase gestreckt und mit dem unterstellten Anstieg der Lebenserwartung Eins zu Eins nach rechts verschoben.

Vergangenheit beobachteten, ausgabensteigernden Effekte des medizin-technischen Fortschritts zu berücksichtigen.³⁰ Anschließend werden beide Alternativszenarien in leicht abgeschwächter Form miteinander gemischt.³¹

Die Effekte abweichender Modellierungen der Entwicklung der Gesundheitsausgaben für die Höhe der Tragfähigkeitslücke sind enorm hoch. [TABELLE 4](#) Im ersten Fall sinkt die Lücke um 1,6 Prozentpunkte. Im zweiten Fall steigt sie um nicht weniger als 4,1 Prozentpunkte. Kombiniert man die beiden, hier betrachteten Effekte zu einem „gemischten Szenario“, ergibt sich ein Anstieg der Tragfähigkeitslücke um 0,4 Prozentpunkte. Diese Alternativszenarien verdeutlichen, dass bei Langfrist-Projektionen zur Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung besondere Unsicherheiten bestehen. Sie resultieren daraus, dass diese eine (Voll-)Versicherung für Sachleistungen anbietet, die dem jeweiligen medizinischen Wissensstand entsprechen, wobei auf Dauer aber weder Inhalt noch Kosten des entsprechenden Leistungspakets bekannt sind. Für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergeben sich daraus Risiken, die bei der zukünftigen Gestaltung der Gesundheits- und Finanzpolitik stets im Blick zu behalten sind.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt zeigt sich, dass die erhöhte Zuwanderung im Rahmen der aktuellen Flüchtlingsmigration keine nennenswerten, ungünstigen Effekte auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland hat. Allerdings trägt sie auch nicht dazu bei, die bestehenden Tragfähigkeitsrisiken zu vermindern.

Berücksichtigt man die Kosten, die bei der Aufnahme von Asylsuchenden und während ihrer Asylverfahren anfallen, sowie alle aus heutiger Sicht absehbaren Effekte für die hier erfassten öffentlichen Ausgaben, so ergeben sich im Laufe der Zeit wechselnde Effekte für die Relation zwischen gesamtstaatlichen (Primär-)Ausgaben und Bruttoinlandsprodukt sowie für die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote (vgl. Abschnitt II). Nach den hier angestellten Langfrist-Simulationen mit einem Zeithorizont bis 2080 erhöht sich die sogenannte Tragfähigkeitslücke des gesamtstaatlichen Haushalts durch die Flüchtlingsmigration aber nur in geringem Maße (0,1 % des Bruttoinlandsprodukts).

Dies gilt nicht nur für das Basisszenario der Simulationen, sondern auch für diverse Alternativszenarien mit abweichenden Annahmen zu Umfang und Struktur der Flüchtlingsmigration (vgl. Abschnitt III). Die Alternativszenarien ver-

³⁰ Effektiv wird dabei, gestützt auf einschlägige empirische Resultate von Breyer und Ulrich (2000), ein Aufschlag von einem Prozentpunkt p.a. auf die Lohnwachstumsrate vorgenommen.

³¹ Die hierzu getroffenen Annahmen (Verschiebung der Profile altersspezifischer Gesundheitsausgaben um 0,75 Jahre für jedes Jahr zusätzlicher Lebenserwartung; Aufschlag von 0,5 Prozentpunkten auf die Lohnwachstumsrate) entsprechen denen für das „Referenzszenario“ des verwendeten Simulationsmodells (Werding, 2013, Kap. 9.3) und reflektieren u.a. jüngere Forschungsergebnisse zur Stärke der relevanten Effekte in internationalen Studien (Dybczak und Przywara, 2010; Breyer, 2015).

deutlichen v.a., dass die Geschwindigkeit und das längerfristig realisierbare Ausmaß der Integration der zusätzlichen Zuwanderer in den Arbeitsmarkt für ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen von Bedeutung sein werden.

Die Tragfähigkeitsrisiken, die hier ebenfalls aufgezeigt und quantifiziert werden, sind gleichwohl nennenswert. Sie resultieren aus der absehbaren demografischen Alterung, die sich in Deutschland in den nächsten zwei bis drei Jahrzehnten voll entfalten wird und ausgeprägter ist als in den meisten anderen OECD-Staaten. Die stärksten Beiträge zur Tragfähigkeitslücke des gesamtstaatlichen Haushalts leisten die stark von der Demografie beeinflussten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, der Beamtenversorgung und auch der gesetzlichen Krankenversicherung. Speziell die Ausgaben für die Alterssicherung werden durch die Flüchtlingsmigration kaum und sogar eher günstig beeinflusst. Wie sich die Entwicklung dieser Systeme in Zukunft steuern lässt, verdient daher große Aufmerksamkeit (zur Alterssicherung vgl. etwa Werding 2016b).

Aus diesen Beobachtungen folgt allerdings nicht, dass die demografisch bedingten Risiken allein durch Reformen in diesen Bereichen vermindert werden können oder sollten. Sensitivitätsanalysen zeigen, dass sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch höhere Zuwanderung – und zwar in Form dauerhaft erhöhter Wanderungssalden und nicht einer vorübergehend erhöhten Zuwanderung – sowie v.a. durch eine günstige Arbeitsmarktentwicklung verbessern lässt, die mit einer höheren Erwerbsbeteiligung und niedrigerer Erwerbs- und Arbeitslosigkeit einhergeht. Auch ein Wiederanstieg der Geburtenziffer wirkt sich auf Dauer günstig aus. Effektiv kann sogar nur dies zu einer nachhaltigen Trendumkehr bei der Entwicklung des Altenquotienten führen. Nach rund vier Jahrzehnten mit sehr niedrigen Geburtenzahlen treten die Effekte von Verhaltensänderungen in diesem Bereich gegebenenfalls aber erst sehr langfristig hervor. Große Unsicherheiten, die die Sozial- und Finanzpolitik im Blick behalten muss, ergeben sich schließlich in Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben, die unter den derzeit geltenden Rahmenbedingungen sowohl noch weit stärker als auch weniger stark ansteigen können als dies im Basisszenario der vorliegenden Simulationen der Fall ist.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass für die hier ermittelten Ergebnisse Effekte von Zuwanderern oder Asylsuchenden für die öffentlichen Einnahmen nicht explizit berücksichtigt werden – abgesehen von impliziten Effekten, die aus der Annahme einer konstanten Einnahmenquote resultieren. Die Tragfähigkeitslücke entsteht vielmehr durch einen Anstieg der aggregierten Ausgabenquote bei variierendem Bruttoinlandsprodukt, bei dem auch die zeitlichen Verzögerungen bedeutsam werden, mit der zusätzliche Individuen in das Modell eingehen. Nach Abschluss der Bildungsphase beziehungsweise nach einer erfolgreichen Integration in Erwerbstätigkeit leistet letztlich jedes Individuum für geraume Zeit einen mehr oder weniger großen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt, der mit fortschreitendem Alter zurücktritt, während die hier erfassten Ausgaben tendenziell ansteigen. In der bevorstehenden Phase, in der in Deutschland viele Personen aus der Erwerbs- in die Altersphase übertreten, kann Zuwanderung die fiskalische Tragfähigkeit daher selbst dann verbessern, wenn die Zuwanderer wenig produktiv sind und aus heutiger Sicht lebenslang mehr zusätzliche Ausgaben

verursachen als sie an zusätzlichen Einnahmen versprechen. Bedingung dafür ist allerdings, dass langfristig andere Wege gefunden werden, die demografisch bedingte Dynamik der Ausgabenquote beziehungsweise der damit einhergehenden Defizitquote zu vermindern.

LITERATUR

Alesina, A., S. Ardagna (2012), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *Tax Policy and the Economy* 24. NBER.

Alesina, A., R. Perotti (1995), Fiscal Expansions and Adjustments in OECD countries, *Economic Policy* 21, 205-248.

Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991), *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in: D. Bradford (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, MIT Press, Cambridge MA, S. 55–110.

Blanchard, O. J. (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, OECD Economics Department Working Paper No. 79, Paris.

Blanchard, O., R. Perotti (2002), An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output, *The Quarterly Journal of Economics* 117, 1329-1368.

Bonin, H. (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bonin, H. (2016), *Gewinne der Integration: Berufliche Qualifikation und Integrationstempo entscheiden über die langfristigen fiskalischen Kosten der Aufnahme Geflüchteter*, Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin.

Breyer, F. (2015), Demographischer Wandel und Gesundheitsausgaben: Theorie, Empirie und Politikimplikationen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16(3), 215–230.

Breyer, F. und V. Ulrich (2000), Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 220(1), 1–17.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015, *Aktuelle Berichte* 14/2015, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.

Brücker, H., A. Hauptmann, E. Vallizadeh und R. Wapler (2016), *Zuwanderungsmonitor*, Aktuelle Berichte, Januar 2016, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nürnberg.

Brühl, V. (2016), Die Kosten der Flüchtlingskrise in Deutschland – eine Investition in die Zukunft?, *Wirtschaftsdienst* 2016/7.

Burniaux, J.-M., R. Duval und F. Jaumotte (2003), *Coping with Aging: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labor Supply in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 371, Paris.

Cogan, J. F., J. B. Taylor, V. Wieland und M. H. Wolters (2013), Fiscal consolidation strategy, *Journal of Economic Dynamics and Control* 37(2), 404–421.

Dybczak, K. und B. Przywara (2010), *The role of technology in health care expenditure in the EU*, *European Economy, Economic Papers* No. 400, Luxembourg.

EU Economic Policy Committee (2001), *Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations*, Document No. EPC/ECFIN/655/01-EN final.

EU Economic Policy Committee (2003), *The Impact of Ageing Populations on Public Finances*, Document No. EPC/ECFIN/435/03-EN final.

European Commission (2009), *Sustainability Report – 2009*, *European Economy* No. 9/2009, Luxembourg.

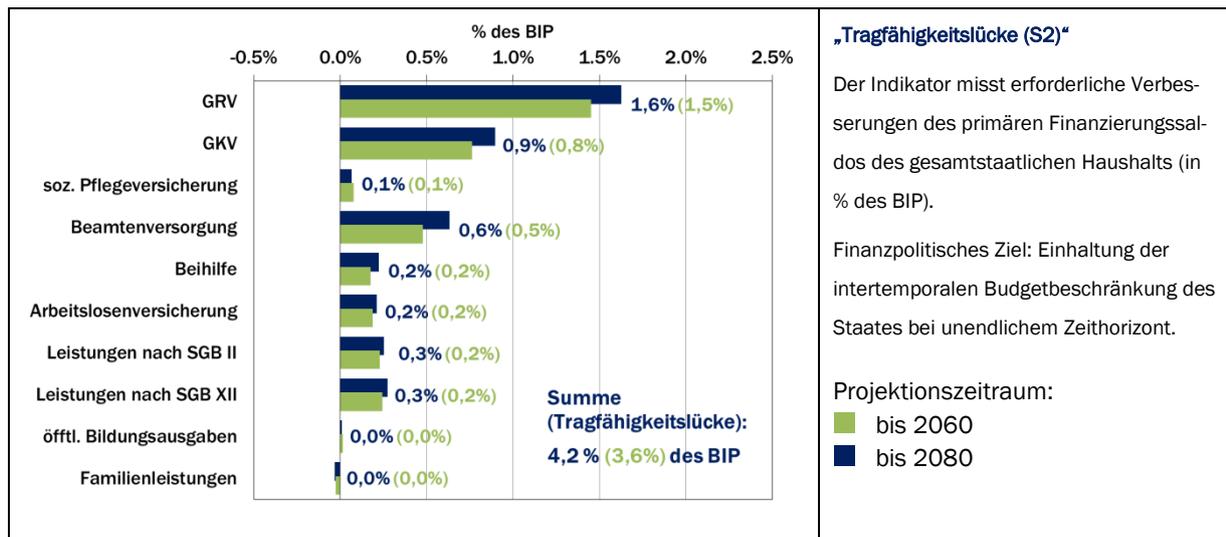
European Commission (2016), *Fiscal Sustainability Report 2015*, *European Economy Institutional Paper* No. 18, Luxembourg.

- [Fratzscher, M. S. Junker \(2015\)](#), Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition, DIW Wochenbericht, 45/2015.
- [Raffelhüschen, B. und S. Moog \(2016\)](#), Zur fiskalischen Dividende der Flüchtlingskrise: Eine Generationenbilanz, *ifo Schnelldienst* 69(4), 24–29.
- [Sinn, H.-W. \(2016\)](#), So kann es nicht weitergehen, *ifo Schnelldienst* 69(4), 3–6.
- [Statistisches Bundesamt \(2015\)](#), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- [Solow, R. M. \(1956\)](#), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 70(1), 65–94.
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung \(2011\)](#), *Herausforderungen des demografischen Wandels* (Expertise 2011), Wiesbaden.
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung \(2014\)](#), *Mehr Vertrauen in Marktprozesse* (JG 2014/15), Wiesbaden.
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung \(2015\)](#), *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt* (JG 2015/16), Wiesbaden.
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung \(2016a\)](#), *Zeit für Reformen* (JG 2016/17), Wiesbaden.
- [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung \(2016b\)](#), *Konjunkturprognose für 2016 und 2017*, Wiesbaden.
- [Swan, T. W. \(1956\)](#), Economic Growth and Capital Accumulation, *Economic Record* 32(2), 334–361.
- [Werding, M. \(2011\)](#), *Demographie und öffentliche Haushalte: Simulationen zur gesamtsstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland*, SVR-Arbeitspapier Nr. 3/2011, Wiesbaden.
- [Werding, M. \(2013\)](#), *Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- [Werding, M. \(2014\)](#), *Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen unter besonderer Berücksichtigung des Rentenreform-Pakets der Bundesregierung*, SVR-Arbeitspapier Nr. 1/2014, Wiesbaden.
- [Werding, M. \(2016a\)](#), *Modellrechnungen für den Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, FiFo-Bericht Nr. 20, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln.
- [Werding, M. \(2016b\)](#), *Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Reformoptionen*, SVR-Arbeitspapier Nr. 5/2016, Wiesbaden.
- [Wößmann, L. \(2016\)](#), Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben, *ifo Schnelldienst* 1/2016, 21–24.

ANHANG

Für Vergleiche mit anderen Arbeiten (European Commission 2009, 2016; Werdning 2011, 2014, 2016a) werden alle Resultate für die Tragfähigkeitslücke im gesamtstaatlichen Haushalt hier auch auf der Basis von Berechnungen ausgewiesen, die nur den Projektionszeitraum bis 2060 berücksichtigen. [↘ ABBILDUNG 9 UND TABELLEN 3 UND 4](#)

ABBILDUNG A.1: DIE TRAGFÄHIGKEITSLÜCKE UND IHRE KOMponentEN – PROJEKTIONSZEITRÄUME BIS 2060 UND 2080



Quelle: SIM.14

TABELLE A.1: DIE TRAGFÄHIGKEITSLÜCKE – PROJEKTIONSZEITRÄUME BIS 2060 UND 2080

Szenario	Tragfähigkeitslücke: Projektionszeitraum bis...	
	2060	2080
Referenzszenario (ohne Flüchtlingsmigration)	3,57 %	4,08 %
Basisszenario	3,60 %	4,15 %
Alternative Szenarien zur Flüchtlingsmigration		
Z1: Höhere Zuwanderung (+ ca. 590.000 anerkannte Asylbewerber)	3,61 %	4,19 %
Z2: Höherer Frauenanteil (50 % ab 2017)	3,64 %	4,19 %
Z3: Längerer Zeitraum mit zusätzlicher Zuwanderung (bis 2026; + ca. 640.000 anerkannte Asylbewerber)	3,58 %	4,19 %
Z4: Höhere Schutzquote (80 % statt 60 %; + ca. 360.000 anerkannte Asylbewerber)	3,61 %	4,17 %
K1: Höhere Ausgaben für Asylbewerber (+ ca. 55 % je Asylsuchendem)	3,63 %	4,17 %
K2: Höhere Kosten für Grundsicherung (Kosten der Unterkunft +5 %)	3,63 %	4,19 %
A1: schlechtere Integration (Erwerbsquote -10 % und Arbeitslosenquote +10 %)	3,69 %	4,24 %
A2: Lineare Integration (kontinuierlicher Prozess über 13 Jahre)	3,65 %	4,20 %
A3: Langsamere Integration (sich verlangsamender Prozess über 25 Jahre)	3,67 %	4,22 %
Demografie		
Niedrigere Geburtenziffer (1,2 Kinder je Frau ab 2060)	3,40 %	4,02 %
Höhere Geburtenziffer (1,6 Kinder je Frau ab 2030)	3,76 %	4,02 %
Niedrigerer Anstieg der Lebenserwartung (Frauen: -1,6 Jahre; Männer -1,9 Jahre)	3,08 %	3,48 %
Höherer Anstieg der Lebenserwartung (Frauen: +1,6 Jahre; Männer +1,9 Jahre)	4,11 %	4,85 %
Niedrigere Zuwanderung (Wanderungssaldo 0 ab 2023)	4,15 %	4,70 %
Höhere Zuwanderung (Wanderungssaldo 200.000 ab 2019)	3,04 %	3,62 %
Arbeitsmarkt		
Keine weitere Erhöhung der Frauenerwerbsquote	4,01 %	4,61 %
Stärkere Erhöhung der Frauenerwerbsquote (auf 98 % der Werte für Männer)	3,30 %	3,82 %
Niedrigere Erwerbslosenquote (-1,5 %-Punkte ab 2030)	2,65 %	3,17 %
Höhere Erwerbslosenquote (+1,5 %-Punkte ab 2030)	4,51 %	5,09 %
Endogene Erwerbslosenquote (modellendogene Ermittlung)	4,94 %	5,70 %
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung		
Niedrigeres Produktivitätswachstum (Multifaktorproduktivität -0,5 %-Punkte)	3,80 %	4,38 %
Höheres Produktivitätswachstum (Multifaktorproduktivität +0,5 %-Punkte)	3,43 %	3,97 %
Niedrigere Investitionsquote (Nettoinvestitionsquote 0 %)	3,72 %	4,29 %
Höhere Investitionsquote (Nettoinvestitionsquote 8 %)	3,47 %	3,99 %
Niedrigerer Zins (-0,5 %-Punkte)	3,66 %	4,41 %
Höherer Zins (+0,5 %-Punkte)	3,60 %	4,03 %
Gesundheitsausgaben		
Niedrigere altersspezifische Gesundheitsausgaben („gesünderes Altern“)	2,31 %	2,60 %
Höhere altersspezifische Gesundheitsausgaben („med.-techn. Fortschritt“)	6,64 %	8,29 %
Gemischtes Szenario	3,88 %	4,58 %

Quelle: SIM.14