

IZA DP No. 2444

Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004

Holger Bonin

November 2006

Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004

Holger Bonin

IZA Bonn and DIW Berlin

Discussion Paper No. 2444
November 2006

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-180
E-mail: iza@iza.org

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

ABSTRACT

Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004*

Diese Studie bilanziert den Beitrag der ausländischen Bevölkerung in Deutschland zu den öffentlichen Haushalten im Fiskaljahr 2004. Grundlage sind auf Basis des Sozio-Oekonomischen Panels geschätzte, auf die Staatseinnahmen und -ausgaben gemäß Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen kalibrierte Profile der durchschnittlichen Zahlungen nach Alter und Nationalität für 33 verschiedene Steuern, Beiträge und Transfers einschließlich Bildung. Die Ergebnisse zeigen einen laufenden Überschuss der von Ausländern empfangenen Einnahmen über die Transferausgaben von 2.000 Euro pro Kopf. Obwohl sich der Finanzierungsbeitrag zukünftig verschlechtert, weil die ausländische Bevölkerung altert, entlasten die Ausländer den Staatshaushalt auch langfristig. Unter Status quo-Bedingungen beträgt ihr mittlerer fernerer Finanzierungsbeitrag im Barwert 11.600 Euro. Bei 7,2 Millionen Ausländern in Deutschland summiert sich dieser Überschuss auf 84 Milliarden Euro.

Net Tax Payments of Foreigners in Germany: Accounts for Fiscal Year 2004

This paper calculates the net contribution of foreigners to the public coffers in Germany in fiscal year 2004. On the basis of profiles measuring the per capita payments by age and nationality, retrieved from the GSOEP for 33 different taxes and transfers including education, we observe that currently tax revenues exceed transfer payments by 2,000 Euros per foreigner. The fiscal contribution of foreigners stays positive even after accounting for demographic aging in the future. Calculating the expected rest-of-life net tax payments under status quo conditions, we find an average net tax payment of foreigners of 11,600 Euros per capita in present value terms.

JEL Classification: F22, E66

Keywords: migrants, generational accounting, Germany

Corresponding author:

Holger Bonin
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
Germany
E-mail: bonin@iza.org

* Ich danke Andree Kampschulte für die zuverlässige und engagierte Unterstützung bei diesem Projekt.

1. Einleitung

In der migrations- und integrationspolitischen Diskussion in Deutschland wird oft die Frage nach den fiskalischen Kosten der Zuwanderung gestellt. Angesichts eines im internationalen Vergleich hohen Niveaus der sozialen Grundsicherung besteht die Befürchtung, dass „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ erfolgt. Auch die offensichtlich schwierige Arbeitsmarktlage vieler ehemaliger Gastarbeiter und ihrer Nachkommen wird als Argument dafür angeführt, dass Ausländer in Deutschland eine Belastung für die öffentlichen Haushalte seien.

Bisher haben nur wenige empirische Studien den Versuch unternommen, den fiskalischen Beitrag der Ausländer in Deutschland umfassend zu bilanzieren. Das Ergebnis ist nicht eindeutig. Bonin et al. (2000) schätzen mit Hilfe der Methode der Generationenbilanzierung, dass der durchschnittliche Beitrag der Zuwanderer zu den öffentlichen Haushalten in einer rasch älter werdenden Gesellschaft langfristig positiv ist. Hierzu trägt zum einen ein deutlicher Überschuss der Steuerzahlungen über die öffentlichen Transferleistungen in der Erwerbsphase der Zuwanderer bei, zum anderen die Verbreiterung der Besteuerungsbasis durch Einwanderung bei einer schrumpfenden einheimischen Bevölkerung. Dagegen schätzen Sinn et al. (2001), dass Zuwanderer bei einer Bilanz der im Lebensverlauf in Anspruch genommenen Transfers und erbrachten Steuern und Beiträge im Durchschnitt Nettoempfänger staatlicher Leistungen sind. Besonders ungünstig ist die Bilanz für Ausländer mit kurzer Aufenthaltsdauer.

Der vorliegende Beitrag liefert eine neue, aktuelle Bilanz der von Ausländern in Deutschland geleisteten Steuern und empfangenen staatlichen Transfers. Grundlage dieser Bilanz sind mit Hilfe von repräsentativen Individualdaten aus dem Deutschen Sozio-Oekonomischen Panel geschätzte Profile der altersspezifischen Steuerzahlungen und Transferbezüge von Deutschen und Ausländern. Diese werden so kalibriert, dass unter Berücksichtigung des Bevölkerungsaufbaus das Staatsbudget gemäß Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2004 abgebildet wird.

Es zeigt sich, dass der Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten, definiert als die Summe aller individuellen Steuer- und Beitragszahlungen abzüglich

erhaltener monetärer Transfers einschließlich „geldwerter“ Bildungsleistungen, pro Kopf der ausländischen Bevölkerung gegenwärtig spürbar geringer ist als bei den Deutschen. Mit rund 2.000 Euro ist der durchschnittliche Finanzierungsbeitrag aber klar positiv.

Eine Ursache für dieses günstige Ergebnis ist der vorteilhafte Altersquerschnitt der ausländischen Bevölkerung, in der die Jahrgänge mit positivem Finanzierungsbeitrag im Haupterwerbsalter von 20 bis 60 Jahren ein stärkeres Gewicht haben als in der deutschen Bevölkerung. Allerdings unterliegt auch die ausländische Bevölkerung einem Alterungsprozess. Bei einem wachsenden Rentneranteil wird sich der Finanzierungsbeitrag in Zukunft verschlechtern.

Um den Alterungseffekt abzubilden, ist es erforderlich, die ausländische Bevölkerung bis an ihr Lebensende zu verfolgen. Schreibt man die aktuellen altersspezifischen Finanzierungsbeiträge unter Annahme eines moderaten Wirtschaftswachstums in die Zukunft fort, bleibt die Bilanz für die in Deutschland lebenden Ausländer positiv. Ihr Finanzierungsbeitrag beträgt bis zum Lebensende im Gegenwartswert pro Kopf 11.600 Euro. Bei einem Bestand von 7,2 Millionen Ausländern summiert sich dies auf einen Überschuss von 84 Milliarden Euro.

Der nächste Abschnitt beschreibt Grundlagen und Ergebnisse der Bilanz des laufenden Finanzierungsbeitrags von Ausländern zu den öffentlichen Haushalten. Darauf folgt in Abschnitt 3 die Analyse des langfristigen Finanzierungsbeitrags.

2. Laufender Finanzierungsbeitrag

Ausgangspunkt für die Bilanzierung der aktuellen Finanzierungsbeiträge von Deutschen und Ausländern ist eine Schätzung der durchschnittlichen individuellen Steuerzahlungen, Beitragszahlungen und Transferbezüge nach Staatsangehörigkeit und nach Alter. Eine Altersgliederung ist sinnvoll, da die zu analysierenden Finanzströme zwischen Individuen und Staat teilweise stark altersabhängig sind und sich der derzeitige Altersaufbau von deutscher und ausländischer Bevölkerung deutlich unterscheidet.

Ein umfassender Satz von Altersprofilen nach Staatsangehörigkeit lässt sich auf Basis verschiedener Wellen des Deutschen Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) konstruieren. Das SOEP ist eine seit 1984 laufende jährliche Wiederholungsbefragung

von Deutschen, Ausländern und Zuwanderern in den alten und neuen Bundesländern. Die Stichprobe umfasste im Erhebungsjahr 2004 fast 12.000 Haushalte mit mehr als 22.000 Personen. Zur ausländischen Bevölkerung werden für diese Untersuchung alle Personen gezählt, deren (erste) Staatsangehörigkeit nicht deutsch ist.¹

Die Konstruktion der Altersprofile stützt sich überwiegend auf die Annahme, dass der in den Daten erfasste Steuer- bzw. Beitragszahler oder Transferempfänger auch der ökonomische Träger der Steuer bzw. Adressat des Transfers ist. Ausnahmen betreffen Größen, die nur auf Haushaltsebene beobachtet werden. Hier wird der dem Haushalt zuzurechnende Betrag mittels Gewichten auf die einzelnen Haushaltsmitglieder umgelegt. Bei Konsumvariablen sowie Leistungen der sozialen Grundsicherung orientieren sich die Gewichte an den Bedarfsansätzen der Sozialgesetzgebung.² Bei Vermögensvariablen erhält jeder Volljährige im Haushalt ein Gewicht von eins, Kinder unter 18 Jahren ein Gewicht von Null.

Insgesamt können auf Grundlage des SOEP Altersprofile nach Nationalität für 33 verschiedene Steuern und Transfers generiert werden. In einigen Fällen lassen sich die Steuer- bzw. Transferzahlungen im SOEP nicht direkt beobachten, sondern nur Näherungsgrößen, die aber die relative Zahlungsposition nach Alter und Nationalität erkennen lassen. Ein Appendix erläutert die der Konstruktion der Profile zugrunde liegenden Variablen genauer.

Auf der Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts gehen in den Finanzierungsbeitrag ein: Lohn- und Einkommensteuer auf Arbeitseinkommen (einschließlich Solidaritätszuschlag), Beiträge zur Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, Steuern auf Grundbesitz (Grund- und Grunderwerbsteuer), Steuern auf Kapitalbesitz (Kapitalertragsteuer inkl. Solidaritätszuschlag, veranlagte Einkommensteuer auf Kapitalerträge, Körperschaftsteuer, Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer), Steuern auf Vermögen (Erbschaft- und Vermögensteuer), Mehrwertsteuer mit ermäßigtem Satz, Mehrwertsteuer mit regulärem Satz, Mineralölsteuer, Versicherungsteuer, Tabaksteuer, Kfz-Steuer und sonstige Verbrauchsteuern.

¹ Um ein repräsentatives Bild der deutschen und ausländischen Bevölkerungsgruppe zu zeichnen, werden alle Daten mit den Hochrechnungsfaktoren des SOEP gewichtet.

² Kinder im Alter unter 7 Jahren erhalten ein Gewicht von 0,55, Kinder im Alter von 7 bis 14 Jahren ein Gewicht von 0,65, Kinder im Alter von 14 bis 18 Jahren ein Gewicht von 0,9, sowie alle Personen im Haushalt über 18 Jahren ein Gewicht von 1.

Auf der Ausgabenseite werden erfasst: Leistungen der Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld, Kindergeld, Jugendhilfe, Mutterschaftsgeld, Leistungen nach BAföG, öffentliche Aufwendungen für Kindergärten, Grund-, Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen, Berufs- und Fachschulen, sowie für Hochschulen. Außerdem berücksichtigt werden die Kosten für Sprach- und Integrationskurse, die ausschließlich der ausländischen Bevölkerung zugute kommen.

Die auf Basis der Mikrodaten gewonnenen Altersprofile sind wegen Messfehlern und der Heranziehung von Näherungsgrößen nicht unmittelbar mit den korrespondierenden makroökonomischen Budgetgrößen konsistent. Für die weitere Analyse werden die Altersprofile für Deutsche und Ausländer mit einem proportionalen Faktor so gewichtet, dass sich unter Berücksichtigung des deutschen und ausländischen Bevölkerungsbestands Ende 2004 das jeweilige Einnahmen- und Ausgabenniveau gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung für das Jahr 2004 ergibt.³ Tabelle 1 zeigt das den Rechnungen zugrunde liegende Staatsbudget. Die Bilanz bildet die Budgets aller föderalen Ebenen einschließlich der Sozialversicherungen ab.

Die nach Alter und Nationalität verteilten Zahlungen umfassen 90 Prozent der staatlichen Einnahmen (ohne Staatsdefizit) und 61 Prozent der staatlichen Ausgaben (ohne Zinszahlungen). Der Überschuss der sonstigen Ausgaben über die sonstigen Einnahmen in Höhe von 275 Mrd. Euro repräsentiert die Kosten des Staatsverbrauchs, etwa für Verwaltung, Verteidigung und Infrastrukturleistungen, der nicht in unsere Bilanz eingeht, weil er nicht unmittelbar individuellen Personen zugute kommt.

³ Für eine detailliertere Aufschlüsselung der Bildungsausgaben wurde von der VGR abgewichen und auf die Finanzberichterstattung der BLK (2006) zurückgegriffen. Für die Sozialhilfe wurde statt der VGR der Finanzbericht des Bundesministeriums für Finanzen (2006) verwendet. Dieser erlaubt eine Unterscheidung zwischen Transfers zur Hilfe zur Pflege und sonstiger Sozialhilfe. Für die Sozialhilfe zur Hilfe zur Pflege kommt das gleiche Altersprofil zur Anwendung wie für die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung. Ebenfalls dem Finanzbericht entstammen die Zahlen zur gesetzlichen Unfallversicherung und zur Jugendhilfe, die in der VGR nicht gesondert ausgewiesen werden.

Tabelle 1: Staatliche Einnahmen und Ausgaben 2004

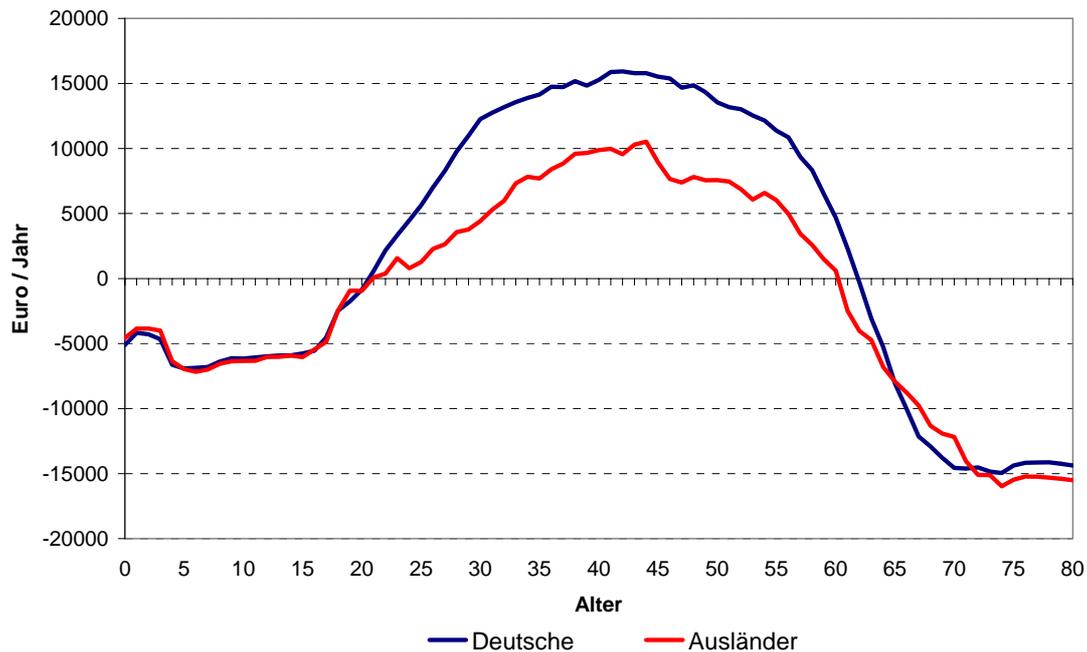
Einnahmen		Ausgaben	
Lohnsteuern		Sozialversicherungen	
Lohn- und Einkommensteuer inkl. Solidaritätszuschlag	197471	Rentenversicherung	213920
		Krankenversicherung	139140
Kapitalsteuern		Arbeitslosenversicherung	
auf Grundbesitz	14610	Pflegeversicherung	16510
auf Kapitalbesitz	51969	Unfallversicherung	9690
auf Besitz	4363	Transfers	
Indirekte Steuern		Mutterschaftsgeld	3070
Mehrwertsteuer 7%	7938	Sozialhilfe	26351
Mehrwertsteuer 16% und sonstige Verbrauchsteuern	145042	Wohngeld	5090
Mineralölsteuer	41710	Jugendhilfe	18536
Kfz-Steuer	7739	Kindergeld	34600
Versicherungssteuer	8740	BAföG	1450
Tabaksteuer	13760	Bildung	
Beiträge (Arbeiter)		Grund-/ Haupt-/ Realschulen	17969
Rentenversicherung	147370	Gymnasien/Gesamtschulen	10342
Kranken- und Pflegeversicherung	118130	Hochschulen (ohne Klinika)	17656
Arbeitslosenversicherung	48790	Berufs- und Fachschulen	5744
Unfallversicherung	10880	Kindergarten	11431
Beiträge (Rentner)		Sprach- und Integrationskurse	200
Kranken- und Pflegeversicherung	17070		
Defizit	81200	Zinszahlungen	62910
Sonstige Einnahmen	91348	Sonstige Ausgaben	366251
Gesamt	1008130	Gesamt	1008130

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamts (2006), des Finanzberichts des Bundesministerium der Finanzen (2006) und des Bildungsfinanzberichts der BLK (2006).

Abbildung 1 zeigt die geschätzten durchschnittlichen Finanzierungsbeiträge nach Alter und Nationalität. Der Finanzierungsbeitrag ergibt sich als Summe der durchschnittlichen altersspezifischen Steuer- und Beitragszahlungen pro Kopf abzüglich der durchschnittlichen Transferbezüge.

Unabhängig von der Staatsangehörigkeit zeigt sich ein charakteristisches Altersmuster. Der Finanzierungsbeitrag von Kindern und Jugendlichen ist negativ. Diese Bevölkerungsgruppe trägt nur geringe Steuern (auf den Konsum), erhält jedoch hohe Transfers. Neben relativ hohen Gesundheitskosten, vor allem im Kleinkindalter, sind dies vor allem die Vorteile durch kostenfreie Schulbildung und das Kindergeld.

Abbildung 1: Finanzierungsbeiträge nach Alter und Nationalität 2004



Mit Eintritt in das Erwerbsleben wird der Finanzierungsbeitrag positiv. Über die Erwerbsphase hinweg folgt der Überschuss der individuellen Steuer- und Beitragszahlungen über die Transferbezüge im Wesentlichen dem Verlauf des – durchschnittlichen – Erwerbseinkommens. Das Profil reflektiert vor allem die Produktivitätsentwicklung während des Erwerbslebens und die Beschäftigungsquote. Entsprechend wird der höchste Finanzierungsbeitrag im Alter von 40 bis 45 Jahren geleistet.

Ab etwa 50 Jahren fällt der Finanzierungsbeitrag deutlich ab, weil zunehmend Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sind oder in den Ruhestand eintreten und damit weniger Steuern und Beiträge auf Lohneinkommen entrichten. Spätestens mit Eintritt in den Ruhestand werden die Individuen wieder zu Nettotransferempfängern. Es fallen nur noch relativ wenige Steuern an. Weil Renten de facto kaum direkt besteuert werden, handelt es sich überwiegend um die Beitragszahlungen der Rentner zur Kranken- und Pflegeversicherung, Steuern auf Kapital sowie Verbrauchsteuern, wobei der Konsum im Alter allerdings tendenziell abnimmt. Gleichzeitig erhalten die Rentner die höchsten staatlichen Transfers – neben den Renten selbst sind dies vor allem Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung.

Vergleicht man den Finanzierungsbeitrag von Deutschen und Ausländern, zeigen sich bei Kindern und Jugendlichen sowie bei Älteren relativ geringe Unterschiede. Ausländische Kleinkinder erhalten leicht geringere, Kinder und Jugendliche leicht höhere Transfers als gleichaltrige Deutsche. Die insgesamt geringen Niveauunterschiede verdecken hier allerdings einige bemerkenswerte Strukturunterschiede. Bei ausländischen Kindern entstehen höhere staatliche Ausgaben durch Sozialhilfe und Kindergeld, aber gleichzeitig niedrigere Ausgaben durch seltenere Arztbesuche und den überdurchschnittlich häufigen Besuch von Schulformen (Haupt- und Realschulen) mit geringeren Kosten pro Schüler.

Bei den Älteren wird der Finanzierungsbeitrag der Ausländer etwas früher negativ als bei den Deutschen. Verantwortlich hierfür ist die höhere Altersarbeitslosigkeit. Im weiteren Verlauf liegt der Transfer, den die Ausländer abzüglich der erbrachten Steuern und Beiträge erhalten, dann teils leicht unterhalb, teils leicht oberhalb des Nettotransfers an gleichaltrige Deutsche. Wiederum verbergen sich hinter den ähnlichen Niveauwerten markante strukturelle Unterschiede. Die Rentenzahlungen an Ausländer sind – wegen der geringeren Löhne und häufig unterbrochener Erwerbsbiographien deutlich geringer als bei Deutschen. Jüngere ausländische Rentner nehmen zudem seltener einen Arzt in Anspruch. Den niedrigeren Transfers stehen auf der anderen Seite niedrigere Steuerzahlungen der ausländischen Rentner gegenüber. Wegen des niedrigeren Alterseinkommens fallen weniger Konsumsteuern an. Bedeutsam sind jedoch auch niedrigere Steuern auf Kapital als Folge deutlich geringerer Vermögen.

In der Höhe stark unterschiedlich ist der generell positive Finanzierungsbeitrag von Deutschen und Ausländern während der Erwerbsphase. Bei den Ausländern wächst der Finanzierungsbeitrag zu Beginn der Erwerbsphase deutlich langsamer als bei den Deutschen. Dies ist ein Ausdruck von spezifischen Schwierigkeiten beim Berufseinstieg, die mit einer relativ hohen Jugendarbeitslosigkeit einhergehen. Am Höhepunkt in der Mitte der Erwerbsphase ist der durchschnittliche Finanzierungsbeitrag der Ausländer mit rund 10.000 Euro pro Jahr um gut ein Drittel geringer als der Finanzierungsbeitrag der Deutschen. Dieser Rückstand ist vor allem Ausdruck des Lohnrückstands der Ausländer, aber auch der niedrigeren Beschäftigungsquote dieser Bevölkerungsgruppe. Relativ niedrige Beschäftigungsquoten, zusammen mit sehr geringen Vermögen (und damit Anteilen an der Kapitalsteuerlast), sind der Grund, wa-

rum der Finanzierungsbeitrag der Ausländer in der zweiten Erwerbshälfte im Vergleich mit den Deutschen relativ weit zurückbleibt.

Die in Abbildung 1 dargestellten Altersprofile messen durchschnittliche Zahlungen pro Kopf. Um hieraus den aktuellen Finanzierungsbeitrag der ausländischen und deutschen Bevölkerung zu den öffentlichen Haushalten abzuleiten, müssen die Zahlungsprofile mit der jeweiligen Altersstruktur gewichtet werden. Hierbei ist die ausländische Bevölkerung im Vorteil. Nur 9,1 Prozent der Ausländer sind derzeit älter als 60 Jahre und damit Nettoempfänger staatlicher Leistungen. Bei den Deutschen beträgt der Bevölkerungsanteil dieser Altersgruppe dagegen 22,0 Prozent. Umgekehrt ist der Bevölkerungsanteil in der Erwerbsphase von 20-60 Jahren, während der die Bürger einen positiven Finanzierungsbeitrag zu den staatlichen Kassen leisten, bei den Ausländern (68,2 Prozent) erheblich höher als bei den Deutschen (55,9 Prozent).

Dieser Altersstruktureffekt verbessert den Finanzierungsbeitrag der ausländischen Bevölkerung im relativen Vergleich. Zwar zahlen Ausländer pro Kopf mit 7.400 Euro im Durchschnitt rund 32 Prozent weniger Steuern als Deutsche (10.800 Euro), jedoch erhalten Ausländer wegen des niedrigen Rentneranteils derzeit auch niedrigere Transfers. Pro Kopf der ausländischen Bevölkerung liegen die in Anspruch genommenen staatlichen Transferleistungen bei 5.500 Euro, pro Kopf der deutschen Bevölkerung bei 7.500 Euro. Im Saldo beträgt der Überschuss der Steuern und Beiträge über die Transfers bei den Ausländern pro Kopf rund 2.000 Euro, bei den Deutschen dagegen 3.400 Euro. Der durchschnittliche Finanzierungsbeitrag der Ausländer ist somit derzeit zwar spürbar geringer als der der Deutschen, jedoch klar positiv.

Tabelle 2 fasst die durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates pro Kopf der deutschen und ausländischen Bevölkerung zusammen. Auf der Einnahmenseite liegt die ausländische Bevölkerung bei allen Steuern und Beiträgen mit Ausnahme der Tabaksteuer hinter der deutschen Bevölkerung zurück. Am geringsten (< 15 Prozent) ist der Abstand bei den Beiträgen der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung und der Mehrwertsteuer mit ermäßigtem Satz. Bei der Einkommensteuer und den übrigen indirekten Steuern sind die Zahlungen der Ausländer pro Kopf zwischen 30 und 40 Prozent niedriger als die Zahlungen der Deutschen. Massiv ist der Rückstand der Ausländer bei den Steuern auf Kapital. Wegen sehr geringer Vermögensbe-

stände erreichen die Steuerzahlungen der Ausländer hier kaum 20-30 Prozent der pro Kopf-Zahlungen der Deutschen.

Tabelle 2: Staatliche Einnahmen und Ausgaben pro Kopf, 2004

Einnahmen			Ausgaben		
	Deutsche	Ausländer		Deutsche	Ausländer
Lohnsteuern			Sozialversicherungen		
Lohn- und Einkommensteuer inkl. Solidaritätszuschlag	2582	1532	Rentenversicherung	2876	863
Kapitalsteuern			Krankenversicherung	1835	921
auf Grundbesitz	197	53	Arbeitslosenversicherung	519	1361
auf Kapitalbesitz	705	143	Pflegeversicherung	257	155
auf Besitz	59	14	Unfallversicherung	125	92
Indirekte Steuern			Transfers		
Mehrwertsteuer 7%	101	85	Mutterschaftsgeld	40	21
Mehrwertsteuer 16% und sonstige Verbrauchsteuern	1892	1166	Sozialhilfe	275	465
Mineralölsteuer	541	370	Wohngeld	65	59
Kfz-Steuer	100	67	Jugendhilfe	233	234
Versicherungssteuer	115	56	Kindergeld	434	453
Tabaksteuer	171	200	BAföG	19	7
Beiträge (Arbeiter)			Bildung		
Rentenversicherung	1881	1600	Grund-/ Haupt-/ Realschulen	221	278
Kranken- und Pflegeversicherung	1495	1409	Gymnasien/Gesamtschulen	132	110
Arbeitslosenversicherung	623	524	Hochschulen (ohne Klinika)	223	214
Unfallversicherung	138	125	Berufs- und Fachschulen	73	62
Beiträge (Rentner)			Kindergarten	145	138
Kranken- und Pflegeversicherung	230	69	Sprach- und Integrationskurse	0	28
Gesamt	10831	7414	Gesamt	7473	5460

Auf der Ausgabenseite ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Die hohe Arbeitslosigkeit unter den Ausländern zeigt sich anhand der massiv höheren Ausgaben pro Kopf für Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Bei den übrigen Sozialversicherungen profitieren Ausländer derzeit weniger von Leistungen als Deutsche. Bei der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung liegt dies überwiegend am relativ günstigen Altersaufbau der ausländischen Bevölkerung. Allerdings ist auch die altersspezifische Inanspruchnahme der Sozialversicherungsleistungen tendenziell geringer. In der Rentenversicherung reflektiert dies die Bemessung der Leistungen an der individuellen Beitragshistorie, in der Krankenversicherung zeigen die Daten für Ausländer – mit Ausnahme der obersten Altersjahrgänge – seltenere Arztbesuche und kürzere Klinikaufenthalte.

Ausländer erhalten im Vergleich zu Deutschen pro Kopf weniger Wohngeld, Mutterschaftsgeld und Leistungen nach BAföG. Dies reflektiert eine vergleichsweise

geringe Inanspruchnahme, was mit mangelnder Information über diese relativ kompliziert konstruierten Sozialleistungen zusammenhängen könnte.⁴ Andererseits erhalten Ausländer als Ergebnis einer höheren Geburtenrate pro Kopf leicht mehr Kindergeld. Die Ergebnisse zu den Bildungsaufwendungen reflektieren die unterschiedlichen Ausbildungskarrieren bei Ausländern und Deutschen. Überraschend erscheint der geringe Rückstand der Ausländer bei den Aufwendungen für Hochschulen. Hier kompensiert ein Altersstruktureffekt – in der relevanten Altersgruppe von 20-30 Jahren sind 22,3 Prozent der ausländischen Bevölkerung, dagegen nur 12,4 Prozent der deutschen Bevölkerung – die deutlich niedrigere Inanspruchnahme tertiärer Bildung durch die Ausländer.

3. Mittlerer fernerer Finanzierungsbeitrag

Der positive laufende Finanzierungsbeitrag der Ausländer ist unter anderem Ergebnis der derzeit günstigen Altersstruktur dieser Bevölkerungsgruppe, in der Beitrags- und Lohnsteuerzahler im Erwerbsalter stark, Transferempfänger im Rentenalter dagegen nur sehr schwach vertreten sind. Angesichts der Abhängigkeit der individuellen Finanzierungsbeiträge vom Alter ist jedoch absehbar, dass sich der Finanzierungsbeitrag dieses Bevölkerungsteils verschlechtern wird, wenn in Zukunft mehr und mehr Ausländer in die Rente eintreten. Um die Frage zu beantworten, ob die ausländische Bevölkerung in Deutschland auch langfristig einen positiven Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leistet, ist eine vorausschauende Rechnung erforderlich, die den künftigen Alterungsprozess einbezieht.

Grundsätzlich muss hierfür eine langfristige Projektion der altersspezifischen Finanzierungsbeiträge mit der Wahrscheinlichkeit für jede Generation, ein bestimmtes Alter zu erreichen, verknüpft werden. Praktisch lässt sich dies auf verschiedenen Wegen umsetzen; im Folgenden wird der mittlere fernere Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten nach dem Alter betrachtet. Der mittlere fernere Finanzierungsbeitrag gibt für eine repräsentative Person eines bestimmten Alters den durchschnittlichen Finanzierungsbeitrag bis an das Lebensende an und zwar unter der Voraussetzung, dass die im Ausgangsjahr gültigen altersspezifischen Überlebensraten ebenso

⁴ Beim Wohngeld beispielsweise ist bekannt, dass ein hoher Anteil von Haushalten, die von ihrer Einkommens- und Wohnsituation her einen Anspruch auf Leistungen hätten, diese nicht in Anspruch nehmen.

wie die fiskalpolitischen Parameter, abgesehen von einem konstanten Wachstumsfaktor, über das verbleibende Leben konstant sind. Der Vorteil dieses Maßes ist, dass für seine Berechnung keine arbiträren Schätzungen zur langfristigen Entwicklung der Fiskalpolitik und der Lebenserwartung erforderlich sind.⁵

Die Berechnung des mittleren ferneren Finanzierungsbeitrags erfordert neben einer Sterbetafel und dem aktuellen Querschnitt der altersspezifischen Finanzierungsbeiträge (vgl. Abbildung 1) lediglich die Festlegung eines Wachstumsfaktors. Wir unterstellen, dass alle Steuern, Beiträge und Transferleistungen pro Kopf langfristig mit einer Rate von einem Prozent per annum wachsen. Es ist ferner zu beachten, dass aus ökonomischer Sicht in der Zukunft liegende Zahlungen einen geringeren Wert haben als heute anfallende Zahlungen. Um den Gegenwartswert künftiger Zahlungen zu bestimmen, müssen sie mit einem Diskontfaktor gewichtet werden. Wir verwenden einen Diskontsatz von drei Prozent per annum. Dies spiegelt den realen Zinssatz auf langfristige Staatspapiere zuzüglich eines angemessenen Risikoaufschlags wider.

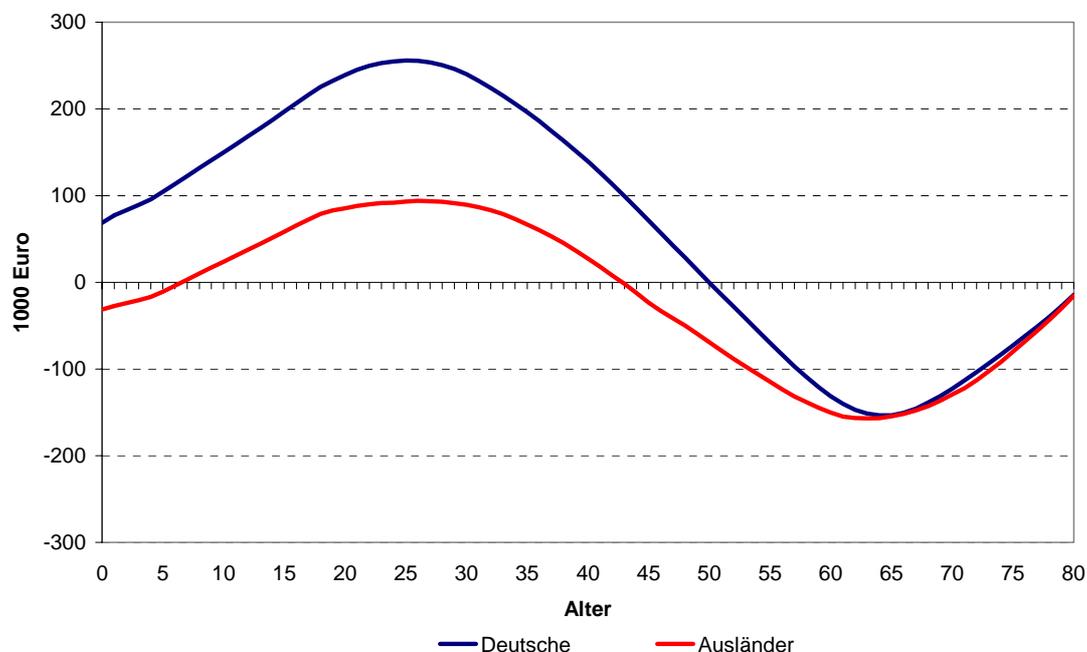
Abbildung 2 zeigt den mittleren ferneren Finanzierungsbeitrag nach Alter für Ausländer und Deutsche auf Basis der fiskalischen und Sterblichkeitsverhältnisse des Jahres 2004. Für beide Bevölkerungsgruppen wird dieselbe Sterbetafel verwendet, weil offizielle Mortalitätsstatistiken nach Nationalität für Deutschland nicht vorliegen.

Ein positiver mittlerer fernerer Finanzierungsbeitrag bedeutet, dass über den verbleibenden Lebenszyklus betrachtet die Steuer- und Beitragszahlungen eines repräsentativen Mitgliedes einer Alterskohorte höher sind als die vom Staat empfangenen Transferleistungen. Da nur heute und zukünftig geleistete Zahlungen, nicht aber vergangene Zahlungen in das Maß eingehen, ergibt sich ein typisches Altersmuster. Anfangs wächst der mittlere Finanzierungsbeitrag mit jedem weiteren Lebensjahr stetig an, da einerseits immer mehr Ausbildungs- und auf Kinder und Jugendliche beschränkte Leistungen des Staates entfallen, andererseits die während des Erwerbsle-

⁵ Der mittlere fernere Finanzierungsbeitrag ist analog zu Maßen der Bevölkerungsstatistik, der mittleren ferneren Lebenserwartung und der Nettoreproduktionsrate, konstruiert. Diese übersetzen den Status quo der altersspezifischen Sterblichkeits- bzw. Fertilitätsraten in über Zeit und Länder hinweg vergleichbare Lebenszyklus-Maße. Eine Alternative wären so genannte Generationenkonto, vgl. etwa Hagist et al. (2006). Diese messen ebenfalls den durchschnittlichen Finanzierungsbeitrag für ein repräsentatives Mitglied eines Altersjahrgangs bis ans Lebensende, beruhen aber auf Schätzungen wahrscheinlicher künftiger Entwicklungen der demographischen und fiskalpolitischen Parameter, was den Ermessensspielraum bei der Anwendung erhöht.

bens anfallenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge einer zunehmend schwächeren Diskontierung unterliegen.

Abbildung 2:
Mittlerer fernerer Finanzierungsbeitrag nach Alter und Nationalität 2004



Ab dem Alter, in dem Individuen im Durchschnitt ihre Ausbildung beendet haben und ins Erwerbsleben eingetreten sind, beginnt sich der Verlauf umzukehren. Der fallende Verlauf der mittleren ferneren Finanzierungsbeiträge bis zum Renteneintrittsalter erklärt sich durch das in der Vorausschau zunehmend kürzer werdende Erwerbsleben, wodurch immer weniger Einkommensteuern und Beiträge berücksichtigt werden, während gleichzeitig die im Ruhestand empfangenen Transferleistungen einer abnehmenden Diskontierung unterliegen. Ab dem Alter, in dem der größte Anteil einer Alterskohorte das Rentenalter erreicht hat, kehrt sich der Verlauf der mittleren ferneren Finanzierungsbeiträge erneut um. Die Barwerte der verbleibenden netto empfangenen Transferleistungen nehmen aufgrund der schrumpfenden mittleren ferneren Lebenserwartung stetig ab.

Wegen der unterschiedlich langen verbleibenden Lebenszyklen kann der mittlere fernere Finanzierungsbeitrag zwischen verschiedenen Altersgruppen nicht vergli-

chen werden. Vergleichbar sind aber die fernerer Finanzierungsbeiträge für verschiedene Bevölkerungsteile – Ausländer und Deutsche – desselben Alters.

Wie erwartet, erscheint die fiskalische Bilanz der ausländischen Bevölkerung in Deutschland deutlich ungünstiger, wenn man eine vorausschauende Betrachtungsweise wählt, die den künftigen Alterungsprozess einbezieht. In der ausländischen Bevölkerung leisten sehr viel weniger Altersjahrgänge einen positiven fernerer Finanzierungsbeitrag als in der deutschen Bevölkerung. Ausländer, die 2004 geboren sind, werden unter Status quo-Bedingungen über den gesamten Lebenszyklus hinweg im Gegenwartswert rund 31.000 Euro mehr an Transfers erhalten als sie an Steuern und Beiträgen zahlen. Dagegen sind gerade geborene Deutsche netto Steuerzahler: Sie zahlen im Verlauf ihres Lebens durchschnittlich rund 69.000 Euro mehr Steuern und Beiträge als sie an Transfers empfangen.

Ein positiver fernerer Finanzierungsbeitrag ergibt sich für die ausländische Bevölkerung nur im Alter von 7 bis 42 Jahren. Am Höhepunkt für den Altersjahrgang der 26jährigen beläuft sich der verbleibende Finanzierungsbeitrag über den Lebenszyklus im Gegenwartswert auf fast 94.000 Euro. Allerdings liegt der fernere Finanzierungsbeitrag für gleichaltrige Deutsche mit 255.000 Euro sehr deutlich darüber.

Bei der Bevölkerung im Rentenalter sind die fernerer netto empfangenen Transfers in beiden Bevölkerungsgruppen annähernd gleich hoch.

Die in Abbildung 2 gezeigten Beträge sind Durchschnittsbeträge je Mitglied eines Altersjahrgangs. Um den gesamten fernerer Finanzierungsbeitrag der Ausländer abzuschätzen, muss die Stärke der einzelnen Jahrgänge berücksichtigt werden. Wie bei der laufenden Rechnung verbessert ein Altersstruktureffekt die Position der Ausländer. Der Bevölkerungsanteil der Altersjahrgänge mit positiven fernerer Finanzierungsbeiträgen bei den Ausländern beträgt 63,4 Prozent. Dies ist nur unwesentlich weniger als bei den Deutschen (65,5 Prozent), obwohl hier auch die Altersjahrgänge von 0 bis 6 Jahren und von 43 bis 50 Jahren einen positiven fernerer Finanzierungsbeitrag aufweisen. Die Alterkohorten mit den höchsten fernerer Finanzierungsbeiträgen sind bei den Ausländern besonders stark besetzt: 22,3 Prozent der Ausländer gehören zu den Jahrgängen von 20 bis 30 Jahren, dagegen nur 12,4 Prozent der Deutschen.

Gewichtet man die altersspezifischen ferneren Finanzierungsbeiträge mit den aktuellen Kohortenstärken, ist der durchschnittliche künftige Beitrag der Ausländer zu den öffentlichen Haushalten positiv. Im Barwert sind die von der heutigen Bevölkerung bis ans Lebensende noch geleisteten Steuern und Beiträge pro Kopf um 11.600 Euro höher als die bis ans Lebensende noch empfangenen Transfers. Dieser Betrag ist deutlich kleiner als der fernere Finanzierungsbeitrag der Deutschen pro Kopf (68.200 Euro). Dennoch: bei 7,2 Millionen Ausländern in Deutschland ergibt sich langfristig ein Überschuss für die öffentlichen Haushalte im Gegenwartswert von 84 Milliarden Euro.

4. Schlussbemerkungen

Die hier vorgelegte Bilanz des Finanzierungsbeitrags der in Deutschland lebenden Ausländer zu den öffentlichen Haushalten zeigt ein positives Bild. Trotz erheblicher Beschäftigungsschwierigkeiten, die im Vergleich zur deutschen Bevölkerung zu einer hohen Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld und Leistungen der sozialen Grundversicherung führen, stellt diese Bevölkerungsgruppe insgesamt betrachtet keine Belastung für das Staatsbudget dar.

Bei einem geschätzten laufenden Finanzierungsbeitrag von 2.000 Euro pro Kopf übersteigen die von den rund 7,2 Millionen Ausländern geleisteten Steuern und Beiträge die empfangenen Transfers derzeit um 14,1 Milliarden Euro. Selbst wenn man berücksichtigt, dass sich dieser Überschuss in den kommenden Jahren verringern wird, weil auch die ausländische Bevölkerung einen Alterungsprozess durchläuft, bleibt der Finanzierungsbeitrag positiv. Im Gegenwartswert beträgt der mittlere fernere Finanzierungsbeitrag pro Kopf 11.600 Euro oder, hochgerechnet auf die gesamte ausländische Bevölkerung, gut 84 Milliarden Euro.

Hierbei handelt es sich vermutlich nur um die Untergrenze des künftigen Finanzierungsbeitrags der Ausländer. Die deutsche Finanzpolitik ist gegenwärtig nicht nachhaltig. Das heißt, die heutigen Steuer- und Beitragssätze werden auf Dauer nicht ausreichen, um das staatliche Ausgabenniveau zu halten und die Zinsen auf die bestehende Staatschuld zu bedienen. Daher werden auf die Bürger in Zukunft höhere individuelle Finanzierungsbeiträge – etwa durch die geplante Absenkung des Rentenni-

veaus oder steigende Krankenversicherungsbeiträge – zukommen als heute. Ausländer sind von dieser Entwicklung nicht ausgenommen.

Die im Status quo ermittelten Überschüsse sind so groß, dass auch mögliche ausländerspezifische öffentliche Ausgaben, die keine Transfers sind und daher in unserer Bilanz nicht berücksichtigt werden, gedeckt sein dürften. Verteilt man etwa die Kosten der Strafverfolgung gemäß den altersspezifischen Inhaftierungsraten von Deutschen und Ausländern, so betragen die spezifischen Aufwendungen für Ausländer gerade 48 Euro pro Kopf und Jahr.

Der positive Beitrag der Zuwanderer zu den öffentlichen Kassen ließe sich allerdings noch deutlich steigern, wenn im Durchschnitt eine bessere Integration der Ausländer in den Arbeitsmarkt erreicht werden könnte. So würde die Transferabhängigkeit verringert. Eine Steigerung der durchschnittlichen Erwerbseinkommen durch eine bessere Beschäftigtenquote und/oder höhere Produktivität bedeutete mehr direkte Steuereinnahmen durch Lohnsteuern und Beiträge, ein höheres Kapitalsteueraufkommen durch mehr Vermögensbildung und mehr indirekte Steuereinnahmen durch mehr Konsum.

Würden die Ausländer heute die durchschnittlichen altersspezifischen Finanzierungsbeiträge der Deutschen aufweisen, läge der laufende Finanzierungsbeitrag pro Kopf wegen ihrer günstigen Altersstruktur bei 5.900 Euro, 2.500 Euro höher als in der deutschen Bevölkerung. Insgesamt gerechnet beliefe sich der laufende Finanzierungsbeitrag auf 42 Milliarden statt 14 Milliarden Euro. Diese einfache Rechnung zeigt: Hilfen zur Arbeitsmarktintegration der Ausländer, allem voran eine Verbesserung des Ausbildungsniveaus, können eine lohnende Investition für den Staat sein.

Literatur

- BLK – Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (2006), BLK-Bildungsfinanzbericht 2004/2005, Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 137 I-II. Bonn.
- Bonin, Holger, Bernd Raffelhüschen und Jan Walliser (2000), Can Immigration Alleviate the Demographic Burden?, *Finanzarchiv*, Bd. 51 (1), 1-21.
- Bundesministerium der Finanzen (2006), Finanzbericht 2007. Berlin.
- Hagist, Christian, Bernd Raffelhüschen und Olaf Weddige (2006), Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge Nr. 12. Freiburg.
- Sinn, Hans-Werner, Gebhard Flaig und Michael Werding (2001), EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2. München.
- Statistisches Bundesamt (2006), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.

Appendix: Konstruktion der Einnahmen- und Ausgabenprofile

Dieser Appendix beschreibt Einzelheiten zur Konstruktion der den Berechnungen zugrunde liegenden Mikrodaten-Profile.

- Lohn- und Einkommensteuer auf Arbeitseinkommen (einschließlich Solidaritätszuschlag) sowie Beiträge zur Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung. Grundlage des Profils ist das individuelle monatliche Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit, aus dem mit Hilfe eines Steuersimulationsmodells unter Berücksichtigung von Standardfreibeträgen und Versicherungshöchstgrenzen nach geltendem Recht Jahressteuer und Beiträge errechnet werden. Bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren wird der Splittingvorteil zu gleichen Teilen auf beide Partner verteilt.
- Unfallversicherungsbeiträge. Anders als bei den übrigen Sozialversicherungsbeiträgen obliegt die Zahlung allein dem Arbeitgeber. Grundlage des Profils ist der individuelle Erwerbsstatus des Arbeitnehmers, der eine Versicherungspflicht begründet oder nicht.
- Steuern auf Kapital. Grundlage der Kapitalsteuerprofile ist das im SOEP zuletzt in Welle 2002 erfasste Immobilien-, Geld- und Lebensversicherungsvermögen der Haushalte. Es wird angenommen, dass die Kapitalsteuerlast proportional zum relevanten Vermögenswert ist. Für die Steuern auf Grundbesitz (Grund- und Grunderwerbsteuer) wird das Immobilienvermögen, für die Steuern auf Kapitalbesitz (Kapitalertragsteuer inkl. Solidaritätszuschlag, veranlagte Einkommensteuer auf Kapitalerträge, Körperschaftsteuer, Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer) das Finanzvermögen, für die Steuern auf Vermögen (Erbschaft- und Vermögensteuer) das Gesamtvermögen der Haushalte zugrunde gelegt.
- Mehrwertsteuer. Es wird zwischen dem Konsum von Gütern mit ermäßigtem Steuersatz (7%) und Gütern mit Standardsatz (16%) unterschieden. Basis des ersten Profils sind die Angaben des Haushalts zu den Ausgaben für Lebensmittel, Basis des zweiten Profils sind die Angaben zum monatlich verfügbaren Nettoeinkommen des Haushalts abzgl. der Ausgaben für Lebensmittel.

- Verbrauchsteuern. Grundlage des Tabaksteuer-Profiles ist die Zahl der individuell gerauchten Zigaretten pro Tag. Zur Ableitung des Mineralölsteuer-Profiles werden Angaben zum durchschnittlichen Benzinverbrauch und zur durchschnittlichen Fahrleistung der im Haushalt vorhandenen Autos, die zuletzt in der Welle 2003 des SOEP erfasst wurden, verwendet. Das Kraftfahrzeugsteuer-Profil verwendet die Informationen zum Verbrauch der im Haushalt vorhandenen Autos. Das Versicherungsteuer-Profil beruht auf der Anzahl der Lebens-, Autohaftpflicht- und privaten Krankenversicherungen im Haushalt.
- Bei den Transfers liegen direkte Informationen zu individuell empfangenen Leistungen für Alters- und Witwen/Witwerrenten, Arbeitslosengeld, Unfallrenten, Pflegegeldleistungen, Mutterschaftsgeld und Leistungen nach BAföG vor. Auf Haushaltsebene erfasst das SOEP Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld und Kindergeld. Das dem Haushalt gezahlte Kindergeld wird für das Profil gleichmäßig auf alle Kinder unter 22 Jahre aufgeteilt.
- Die altersspezifischen Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung werden auf Basis der Informationen zur Zahl der Arztbesuche und zur Zahl der im Krankenhaus verbrachten Tage angenähert. Krankenhausaufenthalte und Arztbesuche werden dabei im Verhältnis 5:1 gewichtet.
- Leistungen der Jugendhilfe werden pauschal auf alle Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren verteilt.
- Die Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen wird auf Basis der Angaben zum aktuellen Besuch von Kindergärten, Grund-, Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen, Berufs- und Fachschulen, sowie für Hochschulen geschätzt.

Wegen teilweise kleiner Zellbesetzungen (Alter x Nationalität) werden alle Profile gestuft geglättet. Erstens werden Werte in Zellen mit weniger als zwei Beobachtungen durch den Mittelwert der angrenzenden Zellen ersetzt. Zweitens werden die Profile im Regelfall einem 9-jährigen gleitenden Durchschnitt unterworfen. Der gleitende Durchschnitt wird im Einzelfall verkürzt, wenn die Profile, etwa bei den Rentenversicherungsbeiträgen, institutionell bedingt einen klaren Altersrand aufweisen.