

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel: +43-664-887 396 23

<http://www.ecoaustria.at>

Email: ulrich.schuh@ecoaustria.at



Wien, März 2016

POLICY NOTE No. 12

Der langfristige Beitrag zukünftiger Migration zu den öffentlichen Finanzen

Der langfristige Beitrag zukünftiger Migration zu den öffentlichen Finanzen

Johannes Berger, Ludwig Strohner

März 2016

Kurzdarstellung:

Steigende Lebenserwartung und geringe Fertilität lösen in vielen westeuropäischen Ländern einen Prozess der demographischen Alterung aus. Während etwa in Österreich derzeit einer älteren Person über 65 Jahren knapp vier Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen, sinkt dieser Wert bis zum Jahr 2060 auf nur noch zwei Personen. Diese demographische Entwicklung stellt die Finanzierung der öffentlichen Sozialausgaben vor große Herausforderungen.

Da Migranten im Schnitt jünger als die ansässige Bevölkerung sind, verlangsamt Zuwanderung die Alterung der Gesellschaft und kann mittel- und langfristig die Finanzierbarkeit öffentlicher Sozialausgaben verbessern. Die vorliegende Policy Note fasst die Studie „Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing“ (Berger et al. (2016a)) zusammen, die den langfristigen Beitrag von Migration zu den öffentlichen Finanzen in Österreich, Deutschland und Großbritannien quantifiziert. Dabei werden länderspezifische Eigenheiten sowie unterschiedliche Eigenschaften von Migranten im Vergleich zu Einheimischen (etwa in Bezug auf Bildung, Arbeitslosigkeit und Einkommen) berücksichtigt.

Die Studie zeigt, dass Zuwanderung zur langfristigen Finanzierung öffentlicher Ausgaben beiträgt. Ohne Migration, d.h. ohne Nettozuwanderung von „im Ausland geborenen Personen“, müsste der Einkommensteuersatz in Österreich im Jahr 2060 um 14,3 Prozentpunkte zusätzlich steigen, damit sich das öffentliche Defizit nicht erhöht. Dies entspricht einem Volumen von 9,2 % des BIP bzw. rund 6 Mal dem Volumen der Steuerreform 2016. Zu beachten ist, dass diese Ergebnisse nicht auf den aktuellen Zustrom von Flüchtlingen übertragen werden können, weil zu erwarten ist, dass deren Integration schwieriger sein dürfte.

Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch in den anderen Ländern, jedoch in unterschiedlicher Intensität. Zentraler Faktor ist das unterschiedliche Ausmaß an Migration. Bei gleicher Höhe der Migration (relativ zur Wohnbevölkerung) hilft diese in Deutschland etwas stärker (30 % mehr) und in Großbritannien weniger stark (60 % weniger). Dieser Umstand resultiert für Deutschland aus einer älteren Bevölkerung und für Großbritannien aus einem weniger stark ausgebauten Sozialsystem.

Diese Ergebnisse zeigen, dass allfällige Änderungen in der Migrationspolitik von Maßnahmen im Sozialsystem begleitet werden müssen, um einen Anstieg der öffentlichen Verschuldung zu vermeiden. Trotz des beträchtlichen Beitrags ist Migration alleine aber nicht in der Lage, die Herausforderungen der demographischen Alterung zu meistern.

Inhalt

1. Motivation und Herausforderung	1
2. Untersuchungsmethode	2
3. Ergebnisse	3
4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen.....	5
Literaturverzeichnis	6

1. Motivation und Herausforderung

Steigende Lebenserwartung und weiterhin geringe Fertilität führen in den meisten westeuropäischen Ländern zu einem Prozess der demographischen Alterung. In der Europäischen Union steigt der sogenannte Altersabhängigkeitsquotient¹ laut der aktuellen Bevölkerungsprojektion von Eurostat von 28 % im Jahr 2013 auf 50 % im Jahr 2060 (Europäische Kommission 2015). Für Österreich dürfte der Anstieg von 27 % auf 50 % ähnlich stark ausfallen. Während derzeit einer älteren Person knapp vier Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüberstehen, sinkt dieser Wert in der Zukunft auf nur noch zwei Personen.

Diese demographische Entwicklung stellt die Finanzierung der öffentlichen Sozialausgaben vor große Herausforderungen. Im aktuellen Ageing Report (2015) der Europäischen Kommission wird für die Europäische Union ein Anstieg der Ausgaben für Pensionen, Gesundheit und Pflege von 1,8 % des BIP bis zum Jahr 2060 erwartet, in Österreich steigen diese Ausgaben mit 3,1 % des BIP (von derzeit 22,2 %) noch deutlich stärker an.² Der Schulden-Check 2015 von EcoAustria (2015) ermittelt für Österreich sogar einen noch kräftigeren Anstieg der Ausgaben, vor allem im Pensionsbereich. Aus diesem Grund wird die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung wissenschaftlich und politisch intensiv diskutiert. Insbesondere das österreichische Pensionssystem wird laufend angepasst, siehe etwa die Ergebnisse des jüngsten Pensionsgipfels. Migranten³ sind im Durchschnitt jünger als die ansässige Bevölkerung, sodass Zuwanderung die Alterung der Gesellschaft verlangsamt und dementsprechend zumindest mittel- und längerfristig die Situation der öffentlichen Haushalte verbessert (siehe etwa Borjas (1994)). In der aktuellen Bevölkerungsprognose erwartet Statistik Austria einen Rückgang der aktuell hohen Nettozuwanderung⁴ von 72.000 Personen im Jahr 2014 (oder 8,5 Migranten auf 1.000 Personen Wohnbevölkerung) auf 31.000 Personen im Jahr 2060 (3,2 Migranten je 1.000 Personen).

Der vorliegende Artikel analysiert das Ausmaß des langfristigen Beitrags von Migration. Er basiert auf der Arbeit „Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing“ (Berger et al. (2016a)), die die Autoren aktuell im Journal *International Tax and Public Finance* publiziert haben. In der Folge wird kurz die Untersuchungsmethode beschrieben,

¹ Der Altersabhängigkeitsquotient ist das Verhältnis der Bevölkerung über 65 Jahren zu jener im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre).

² Der Anstieg fällt weniger drastisch aus als dies die Alterung der Gesellschaften erwarten ließe, weil die Staaten der Europäischen Union in der Vergangenheit schon Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gesetzt haben.

³ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung, wie z.B. MigrantInnen, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für beide Geschlechter.

⁴ Zuwanderung nach Österreich abzüglich Wegzüge aus Österreich.

anschließend werden die zentralen budgetären Ergebnisse und wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen dargestellt.

2. Untersuchungsmethode

Die Analyse der Auswirkungen von Migration erfolgt mit einem detaillierten allgemeinen Gleichgewichtsmodell für Österreich, Deutschland und Großbritannien, das Schwerpunkte bei der Modellierung des Arbeitsmarkts, der öffentlichen Finanzen und der Demographie setzt.⁵ Für die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung ist insbesondere die Alters- und Ausbildungsstruktur der Migranten bedeutend. Auf Unterschiede zur heimischen Bevölkerung in den Arbeitsmarktcharakteristika, aber auch hinsichtlich der öffentlichen Finanzen wird besonderes Augenmerk gelegt.⁶ Im Schnitt weisen Migranten in Österreich etwa höhere Arbeitslosenquoten, geringere Erwerbsquoten und geringere Einkommen auf als in Österreich geborene Personen. Darüber hinaus ist die Bildungsstruktur etwas schlechter und Lohnsteuersätze sind (aufgrund der Progression und der geringeren Einkommen) niedriger. Bei der Analyse wird berücksichtigt, dass Migration sowohl die Einnahmen, als auch die öffentlichen Ausgaben (etwa für Pensionen, Arbeitsmarktpolitik und Gesundheit, aber auch für die allgemeine öffentliche Verwaltung) erhöht.

Die Ermittlung der quantitativen Auswirkungen von Migration erfolgt durch den Vergleich zweier Szenarien. Das *Basisszenario* bildet die demographische Projektion von Eurostat ab. Dabei wird angenommen, dass zukünftige Migranten die gleichen Charakteristika (Bildungsstruktur, Erwerbsbeteiligung, Einkommen, etc.) aufweisen wie Migranten, die bereits in der Vergangenheit in die jeweiligen Zielländer migriert sind.⁷ Dem Basisszenario wird ein *Nullmigrationszenario* gegenübergestellt, wobei die extreme Variante unterstellt wird, dass ab dem Jahr 2016 keine Nettozuwanderung von „im Ausland geborenen Personen“ stattfindet.

Anzumerken ist, dass der aktuelle starke Zustrom von Flüchtlingen noch nicht in den Projektionen von Eurostat inkludiert und dementsprechend auch hier nicht berücksichtigt ist. Relativ zum untersuchten Szenario (fortlaufend keine Nettozuwanderung) sind die Auswirkungen des starken, jedoch vermutlich nur über einen kurzen Zeitraum erfolgenden, Zustroms von Flüchtlingen sehr begrenzt. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse können auch nicht auf den derzeitigen Zustrom

⁵ Dieses Modell wird (in leicht verschiedenen Versionen) von EcoAustria, IHS, aber auch der Generaldirektion Beschäftigung der Europäischen Kommission für die Analyse von Reformmaßnahmen und strukturellen Veränderungen verwendet.

⁶ Die vorliegende Policy Note konzentriert sich auf die ökonomischen und budgetären Auswirkungen von Migration. Aspekte der gesellschaftlichen Integration, die ebenso von entscheidender Bedeutung sind, werden hier nicht behandelt.

⁷ Die Integration von Migranten am Arbeitsmarkt könnte in der Zukunft sowohl besser (etwa weil das wirtschaftliche Umfeld zunehmend internationaler wird), als auch schlechter (zum Beispiel weil in der ansässigen Bevölkerung Gegenreaktionen zunehmen) funktionieren als in der Gegenwart. Dementsprechend wird angenommen, dass die Unterschiede zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen im aktuellen Ausmaß fortbestehen.

von Flüchtlingen übertragen werden, insbesondere deshalb, weil erwartet wird, dass das Qualifikationsniveau der Flüchtlinge geringer ist und die Integration am Arbeitsmarkt schwieriger sein dürfte. Diese Entwicklung stellt manche Länder der Europäischen Union, darunter auch Österreich, vor große Herausforderungen. Für eine ökonomische Analyse und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen des Flüchtlingsthemas siehe etwa Berger et al. (2016b).

3. Ergebnisse

Tabelle 1 zeigt das Ausmaß der demographischen Alterung in den verschiedenen Szenarien. Wie bereits oben diskutiert, steigt der Altersabhängigkeitsquotient in Österreich im Basisszenario von derzeit 27 % auf mehr als 50 % im Jahr 2060 stark an. Weil Migranten im Schnitt deutlich jünger als die ansässige Bevölkerung sind, wäre das Ausmaß der demographischen Alterung ohne Nettozuwanderung mit einem Quotienten von 63 % noch deutlich stärker.⁸ Dieses Muster zeigt sich auch in Deutschland und Großbritannien, wobei die Bevölkerung in Deutschland (Quotient 60 % schon im Basisszenario) deutlich stärker als in Österreich altert, in Großbritannien (40,5 %) hingegen deutlich schwächer. Zuwanderung dämpft in Österreich die Alterung am stärksten (knapp 13 Prozentpunkte höherer Quotient ohne Zuwanderung). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Eurostat für Österreich eine stärkere Zuwanderung projiziert als für die anderen beiden Länder.

Tabelle 1: Altersabhängigkeitsquotient 2013 und 2060, Basisszenario und Nullmigrationsszenario

	2013	2060 Basisszenario	2060 Nullmigrationsszen.	Differenz Nullmigr. - Basis
Österreich	27	50.2	62.8	12.6
Deutschland	31.8	59.7	66.4	6.7
Großbritannien	26.6	40.5	49	8.5

Quelle: Eurostat, eigene Modellsimulation.

Durch die Verlangsamung der demographischen Alterung kann Zuwanderung langfristig einen deutlichen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben leisten. Würde der Zustrom an Migranten nach Österreich dauerhaft versiegen (Nettozuwanderung von Null), müsste der Steuersatz in der Lohn- und Einkommensteuer im Jahr 2060 um 14 Prozentpunkte erhöht werden, damit sich das öffentliche Defizit im Vergleich zum Basisszenario nicht erhöht. Diese Zahl entspricht einem Volumen an Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer von 9,2 % des BIP bzw. rund 6 Mal dem Ausmaß der Lohn- und Einkommensteuersenkung des Jahres 2016. Diese sehr starken Auswirkungen sind vor allem auf die jüngere Bevölkerung, aber auch auf die wachstumsdämpfenden Effekte einer höheren Steuerbelastung zurückzuführen. Alternativ zur

⁸ Signifikante Auswirkungen ergäben sich auch hinsichtlich der Bevölkerungsgröße: während die Bevölkerung im Basisszenario um knapp 10 % im Vergleich zu 2010 wächst, schrumpft sie im Nullmigrationsszenario um fast 20 %.

Anpassung der Steuersätze könnten andere Maßnahmen die öffentlichen Finanzen bei ausbleibender Zuwanderung nach Österreich im Gleichgewicht halten. Wie in Tabelle 2 dargestellt, müsste ohne zukünftige Zuwanderung alternativ das effektive Pensionsantrittsalter um fünf Jahre erhöht bzw. die globale Ersatzrate im Pensionssystem⁹ um 15 Prozentpunkte reduziert werden.¹⁰

Tabelle 2: Beitrag zukünftiger Migration zu öffentlichen Finanzen

	Einkommensteuer- satz (in %-Punkten)	effektives Pensionsantrittsalter (in Jahren)	Pension Globale Ersatzrate (in %-Punkten)
Österreich	14.3	4.9	-15.4
Deutschland	7.3	2.5	-5.6
Großbritannien	6.2	5.1	-6.4

Quelle: Eurostat, eigene Modellsimulation.

Tabelle 2 zeigt, dass die Auswirkungen in Deutschland und Großbritannien zwar qualitativ ident sind, jedoch erheblich geringer. Zentraler Faktor für die länderspezifischen Unterschiede ist das unterschiedliche Ausmaß an Migration. Relativ zur Wohnbevölkerung weist die demographische Projektion für Österreich eine wesentlich höhere Zuwanderung als etwa für Deutschland aus. Dieser Einfluss lässt sich herausarbeiten, indem für alle drei Länder dasselbe (hypothetische) Ausmaß an Zuwanderung unterstellt wird.

Tabelle 3: Beitrag zukünftiger Migration; Höhe der Zuwanderung wie in Deutschland

	Einkommensteuer Höhe d. Migration unterschiedlich	Einkommensteuer Höhe d. Migration wie in DE
Österreich	14.3	5.7
Deutschland	7.3	7.3
Großbritannien	6.2	2.1

Quelle: eigene Modellsimulation.

Tabelle 3 stellt den Beitrag zukünftiger Migration dar, wenn in allen betrachteten Ländern (relativ zur Wohnbevölkerung) die gleiche Höhe der Zuwanderung unterstellt wird, nämlich die für Deutschland projizierte, geringere Zuwanderung. In diesem Fall würde die Bedeutung der zukünftigen Zuwanderung in Österreich von 14,3 Prozentpunkten in der Lohn- und Einkommensteuer auf 5,7 Prozentpunkte zurückgehen, in Großbritannien von 6,2 Prozentpunkten

⁹ Die globale Ersatzrate im Pensionssystem ist definiert als die durchschnittliche Bruttopension durch das durchschnittliche Bruttoeinkommen.

¹⁰ Bezogen auf das Einkommen des Jahres 2014 entspricht dies einer um durchschnittlich 330 Euro höheren Bruttomonatspension.

auf 2,1 Prozentpunkte.¹¹ Tabelle 3 verdeutlicht, dass selbst bei gleicher Höhe an Zuwanderung die Auswirkungen in den Ländern unterschiedlich ausfallen. Dies ist eine Folge von länderspezifischen Eigenschaften. Wie oben dargestellt, altert Deutschland stärker als Österreich. Dementsprechend leistet zukünftige Zuwanderung (in gleicher Höhe) in Deutschland einen etwas stärkeren Beitrag zur Finanzierung des öffentlichen Sozialsystems als in Österreich. In Großbritannien spielt das öffentliche Pensionssystem eine deutlich geringere Rolle. So belaufen sich die Pensionsausgaben im Jahr 2013 in Österreich auf knapp 14 % des BIP, in Großbritannien lediglich auf knapp 8 % (Europäische Kommission (2015)). Dadurch ist der Vorteil zusätzlicher Beitragszahler weniger bedeutend und ein Ende der Zuwanderung hätte dementsprechend in Großbritannien weniger gravierende Effekte wie in Österreich.

4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Basierend auf dem wissenschaftlichen Papier „Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing“ (Berger et al. (2016a)) zeigt die vorliegende Policy Note den langfristig positiven Beitrag von Migration zu den öffentlichen Finanzen. Festzuhalten ist, dass dieser Beitrag umso stärker ausfallen wird, je besser die Integration von Migranten, insbesondere in den Arbeitsmarkt, gelingt. Sollten sich Migrationsströme ändern oder Reformen der Migrationspolitik geplant werden, muss zumindest berücksichtigt werden, dass dies starke Auswirkungen auf die Sozialsysteme haben kann. Gleichzeitig zeigen die laut Ageing Report (2015) bzw. Schulden-Check (2015) deutlich steigenden langfristigen Kosten für altersabhängige Sozialausgaben aber, dass Migration alleine nicht in der Lage sein wird, die Herausforderungen der demographischen Alterung zu meistern.

¹¹ Der Wert für Deutschland ist unverändert, weil in allen Ländern Zuwanderung hypothetisch wie in Deutschland gesetzt wurde.

Literaturverzeichnis

Berger, J., T. Davoine, P. Schuster, L. Strohner (2016a). Cross-country differences in the contribution of future migration to old-age financing, *International Tax and Public Finance*, DOI: 10.1007/s10797-016-9394-3, [hyperlink](#).

Berger, J., G. Biffl, N. Graf, U. Schuh, L. Strohner (2016b). Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich. Schriftenreihe Migration und Globalisierung. Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und des BM für Europa, Integration und Äußeres, [hyperlink](#).

Borjas G.J. (1994). The economics of immigration. *Journal of Economic Literature*, 32(4): 1667–1717.

EcoAustria (2015). EcoAustria Schulden-Check 2015 – Darstellung der Ergebnisse, [hyperlink](#).

Europäische Kommission (2015). The 2015 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), *European Economy* 3|2015, [hyperlink](#).