

# MIGRATION UND IHR BEITRAG ZUM STAATSHAUSHALT

**Prof. Martin Werding**

Ruhr-Universität Bochum

Mitglied des Sachverständigenrates Wirtschaft /  
Expertise für den Mediendienst Integration 2025

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

- Migration bedeutet höhere Kosten, aber auch Ersparnisse und Einnahmen für den deutschen Staat. **In der Summe entlastet Migration die öffentlichen Haushalte.**
- Eine um 200.000 Personen höhere jährliche Netto-Zuwanderung nach Deutschland **reduziert die dauerhaft bestehende Finanzierungslücke** der öffentlichen Haushalte um knapp 2,5% des Bruttoinlandsprodukts – oder, gemessen in Werten für 2024, **um rund 104 Mrd. Euro jährlich.**
- **Jede Person**, die im Zuge dieser kontinuierlich hohen Zuwanderung nach Deutschland kommt, **entlastet den Staatshaushalt um 7.100 Euro im Jahr.**
- Diese Ergebnisse lassen sich aus Berechnungen für den im März 2024 veröffentlichten Sechsten Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums ableiten. Die Effekte der Zuwanderung für den Staatshaushalt sind damit insgesamt positiv.
- Bisherige Berechnungen, nach denen Zugewanderte auf individueller Ebene lebenslang eine negative „fiskalische Bilanz“ aufweisen, werden oft missverstanden. Dies gilt nämlich auch für nicht-zugewanderte Personen. Vor allem vernachlässigen solche Berechnungen die **Auswirkungen der Zuwanderung auf das Wirtschaftswachstum** sowie die Frage, wann ihre fiskalischen Effekte anfallen.

## Inhalt

|    |                                                                        |    |
|----|------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | BISHERIGE FORSCHUNG .....                                              | 2  |
|    | Auswirkungen von Migration auf die Wirtschaftsleistung .....           | 2  |
|    | Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen .....                       | 3  |
| 2. | EINNAHMEN UND AUSGABEN DURCH ZUWANDERUNG .....                         | 4  |
| 3. | ZUWANDERUNG IN „GENERATIONENBILANZEN“ .....                            | 5  |
| 4. | EFFEKTE DER ZUWANDERUNG FÜR DIE TRAGFÄHIGKEIT DER STAATSFINANZEN ..... | 7  |
| 5. | FAZIT .....                                                            | 12 |

In den letzten Jahren wurde viel darüber debattiert, welche Ausgaben und welche Einnahmen durch Migration im Staatshaushalt entstehen. Häufig lag der Fokus dabei auf den Kosten für Geflüchtete. Doch das Migrationsgeschehen nach Deutschland ist vielfältiger. So kommen etwa zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung aus dem europäischen Ausland<sup>1</sup>.

Gleichzeitig werden die Folgen<sup>2</sup> des demografischen Wandels („Überalterung“) und des damit verbundenen Fachkräftemangels immer deutlicher spürbar. In vielen Bereichen können freie Stellen nur schwer besetzt werden. Eine jährliche Nettozuwanderung von 300.000 bis 350.000 Personen sei „sinnvoll“, um den zu erwartenden Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft zu decken, so eine Schätzung<sup>3</sup> des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Angesichts dieser Situation verwundert es, dass Zuwanderung häufig als „Verlustgeschäft“ für den deutschen Staatshaushalt beschrieben wird. Berechnungen von Bernd Raffelhüschen und anderen, nach denen Zugewanderte lebenslang eine negative „fiskalische Bilanz“ aufweisen, werden oft missverstanden. In dieser Expertise werden zuerst

bisherige Berechnungen zusammengefasst. Im Anschluss daran wird eine neue Berechnung präsentiert, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Effekte von Zuwanderung für den Staatshaushalt insgesamt positiv sind.

## 1. BISHERIGE FORSCHUNG

### Auswirkungen von Migration auf die Wirtschaftsleistung

Über zentrale ökonomische Auswirkungen von Zuwanderung herrscht in der Wirtschaftswissenschaft annähernd Einigkeit: Wenn Zugewanderte im Zielland erwerbstätig werden, erhöhen sie dort das Bruttoinlandsprodukt.

Befürchtungen, dass sie dabei bereits ansässigen Arbeitskräften die Jobs wegnehmen oder ihre Löhne unter Druck setzen, werden durch empirische Analysen weitgehend entkräftet. Trotz gewisser Kontroversen, wie man solche Effekte isoliert, um sie genau zu messen, erweisen sie sich in den allermeisten Studien als sehr gering.<sup>4</sup> Sie treffen am ehesten Arbeitskräfte, die mit neu Zugewanderten im Arbeitsmarkt direkt konkurrieren, also vor allem frühere Zuwanderinnen und

<sup>1</sup> Mediendienst Integration (2025): Bevölkerung, [Link](#)

<sup>2</sup> Wirtschaftsdienst (2022): Demografische Alterung führt zu einem stark sinkenden Erwerbspersonenpotenzial, [Link](#)

<sup>3</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2023): Stellungnahme 02/2023, [Link](#)

<sup>4</sup> Für einen Überblick über einschlägige Studien, insbes. für Deutschland, vgl. Martin Werding (2019), „Jobs, Löhne und

Sozialleistungen: Vorurteile und empirische Evidenz“, in: ders. (Hg.), Zuwanderung und Integration: Wie reagiert die Aufnahmegesellschaft? Beiträge des Symposiums vom 23. Februar 2018 in der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Mainz, Franz Steiner Verlag: Stuttgart, S. 13–24.

Zuwanderer. Andere Arbeitskräfte können sogar profitieren, weil ihre Arbeit durch Zuwanderung produktiver und daher besser entlohnt wird.

### **Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen**

Weit weniger klar sind die Auswirkungen von Zuwanderung auf die öffentlichen Finanzen. Zum einen bringt Zuwanderung zusätzliche Einnahmen des Staates aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. Zum anderen entstehen zusätzliche Ausgaben für diverse staatliche Leistungen. Die Höhe zusätzlicher Einnahmen hängt vor allem davon ab, wie gut und wie schnell die Zugewanderten in den Arbeitsmarkt integriert werden. Zusätzliche Ausgaben variieren sehr stark mit der Art der Zuwanderung, weil damit unterschiedliche Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden sind.

Bei Erwerbsmigration aus EU- oder Nicht-EU-Staaten fallen zusätzliche Ausgaben typischerweise gering aus. Sie beschränken sich weitgehend auf Ansprüche, die durch vorherige Beitragszahlungen erworben werden. Der dazugehörige Familiennachzug kann jedoch zu erhöhten Ausgaben für Kinderbetreuung, Bildung und familienpolitische Maßnahmen führen. Zugewanderte Familien mit geringem Erwerbseinkommen werden unter Umständen auch bei ihren Wohnkosten unterstützt.

Anders liegen die Dinge bei Geflüchteten, die nach ihrer Ankunft finanziell und mit Sachleistungen (Unterkunft und Verpflegung) unterstützt werden müssen und die nicht ohne Weiteres eine Beschäftigung aufnehmen dürfen.

Die Einzel- und Gesamteffekte aller für Zugewanderte anfallenden Einnahmen und Ausgaben des Staates lassen sich nur schwer

bestimmen. Detaillierte Berechnungen dazu müssen sich unter anderem auf ein „Patchwork“ von Daten aus unterschiedlichen Quellen stützen, deren Vollständigkeit und Konsistenz nicht gewährleistet werden kann. Die Probleme beginnen jeweils schon mit der Identifikation zugewanderter Personen in verschiedenen Datenbasen, die in dieser Hinsicht oft nur eine Annäherung bieten.

Berechnungen dieser Art werfen zugleich eine Reihe konzeptioneller Fragen auf. Diese betreffen etwa den Zeithorizont, über den die fiskalischen Effekte Zugewanderter verfolgt werden, oder die Erfassung individuell nicht zurechenbarer öffentlicher Ausgaben. So ist es zum Beispiel fraglich, wie stark durch Migration die allgemeinen Staatsausgaben steigen, z.B. für die öffentliche Verwaltung, den Straßenbau oder die Verteidigung.

Vor diesem Hintergrund kommen vorliegende Studien zu verschiedenen Ergebnissen:

- Berechnungen, die die fiskalischen Effekte von Zugewanderten möglichst vollständig erfassen und über einen langen Zeitraum verfolgen, kommen oft zu einem negativen Ergebnis (vgl. Abschnitt 3). Solche Resultate müssen aber im Kontext einer insgesamt fehlenden Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und steigender Staatsverschuldung interpretiert werden (vgl. Abschnitt 4).
- Aktuelle Analysen<sup>5</sup> zur Tragfähigkeit der deutschen Finanzpolitik zeigen ein anderes Bild, da sie die Auswirkungen der Zuwanderung auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung sowie die zeitliche Struktur ihrer Effekte für den Staatshaushalt besser berücksichtigen. Fokussiert man in

<sup>5</sup> Die Analysen wurden im Auftrag des Bundesfinanzministeriums für dessen jüngsten „Tragfähigkeitsbericht“ angestellt (vgl. Fußnote 9). Dafür werden zahlreiche Szenarien gebildet, die auf unterschiedlichen Annahmen, u.a. zur Höhe der jährlichen

Netto-Zuwanderung, basieren und zu unterschiedlichen Entwicklungen der Wirtschaftsleistung und der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben führen.

diesen Analysen auf die Wirkungen der Migration, kommt man zu einem positiven Ergebnis: Kontinuierliche Zuwanderung verringert die bestehende „Finanzierungslücke“ der öffentlichen Finanzen deutlich (vgl. Abschnitt 5).

## 2. EINNAHMEN UND AUSGABEN DURCH ZUWANDERUNG

Die Studienlage zum Thema ist schwer zu überblicken. So unterscheiden sich die Studien bei Datengrundlagen, Betrachtungszeitraum und Zurechnungsmethoden für allgemeine Staatsausgaben. Zugleich liefern sie meist eine Reihe von Teil- und Zwischenergebnissen, die sich unterschiedlich deuten lassen.

So befasste sich Holger Bonin, damals beim Forschungsinstitut ZEW tätig, im Jahr 2014 intensiv mit den Auswirkungen Zugewandelter auf die öffentlichen Finanzen.<sup>6</sup> Dabei berechnete er in einem ersten Schritt, dass Zugewanderte in Deutschland im Jahr 2012 pro Person durchschnittlich 3.300 Euro mehr Steuern und Sozialabgaben entrichteten als sie an direkt zurechenbaren öffentlichen Ausgaben in Anspruch nahmen. Diese Zahl fällt geringer aus als bei einheimischen Personen, für die sich ein jährlicher Überschuss von 4.000 Euro ergibt, weil sie mit höherer Wahrscheinlichkeit beschäftigt waren und im Durchschnitt höhere Löhne erzielten.

Bonin weist selbst auf zwei Punkte hin, die für die Interpretation dieser Ergebnisse wichtig sind: Erstens werden bei dieser Berechnung nur die Einnahmen und die individuell zurechenbaren Ausgaben für Zugewanderte und Einheimische betrachtet. Allgemeine Staatsausgaben, die allen zugutekommen, bleiben unberücksichtigt. Wenn

man solche Ausgaben einbezieht, verringern sich die Überschüsse für beide Gruppen. Im Durchschnitt beider Gruppen bleiben dabei keine Überschüsse mehr übrig, weil die jährlichen Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen insgesamt annähernd (im Jahr 2012: vollständig) ausgeglichen sind. Legt man alle darin enthaltenen Einnahmen und Ausgaben auf einzelne Personen oder Gruppen um, können die Effekte von Zugewanderten – je nach Zurechnung der zusätzlich berücksichtigten Ausgaben – sogar negativ werden. Zweitens wird das Resultat davon beeinflusst, dass Zugewanderte und Einheimische unterschiedliche Altersstrukturen aufweisen. Zugewanderte sind im Durchschnitt jünger. Unter ihnen ist daher ein höherer Anteil an Personen im Erwerbsalter, die mehr Steuern und Sozialbeiträge zahlen als sie im selben Jahr an öffentlichen Ausgaben beanspruchen. Von den Einheimischen ist dagegen ein höherer Anteil im Rentenalter, in dem weniger Einzahlungen geleistet und mehr Leistungen in Anspruch genommen werden. Wenn Zugewanderte die gleiche, weniger günstige Altersstruktur hätten wie Einheimische, wäre die Differenz der fiskalischen Effekte noch größer.

Bereits im Jahr 2001 stellte Hans-Werner Sinn, zusammen mit einem Autorenteam vom ifo Institut und vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht,<sup>7</sup> ähnliche Berechnungen an, bei denen allgemeine Staatsausgaben von vornherein einbezogen wurden. Zugleich wurde dem weiteren Verlauf von Einnahmen und Ausgaben im Lebenszyklus der betrachteten Personen ansatzweise Rechnung getragen. In diesem Fall ergab sich für die fiskalische Bilanz Zugewandelter pro Person ein negativer Wert von –725 Euro im Jahr.

<sup>6</sup> Vgl. Holger Bonin (2014), *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, [Link](#). Mittlerweile ist Bonin Direktor des österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts IHS in Wien.

<sup>7</sup> Vgl. Hans-Werner Sinn, Gebhard Flaig, Martin Werdinger, Sonja Munz, Nicola Düll, Herbert Hofmann, Andreas Hänlein, Jürgen

Kruse, Hans-Joachim Reinhard und Bernd Schulte (2001), *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte*, ifo Institut: München, [Link](#)

Eine Aufschlüsselung dieses Durchschnittswerts nach der Aufenthaltsdauer zeigte zudem, dass die zugewanderte Personen nach weniger als 10 Jahren eine noch klarer negative fiskalische Bilanz (–2.400 Euro) aufwiesen, während sich nach 25 und mehr Jahren ein positiver Wert (850 Euro) ergab. Offen bleibt allerdings, ob das positive Ergebnis bei langer Aufenthaltsdauer Resultat eines Integrationsprozesses ist, zu dem eine stärkere Unterstützung mit Sozialleistungen in früheren Jahren beigetragen hat, oder ob dahinter eine reine Selbstselektion steht, bei der erfolgreiche Zuwanderinnen und Zuwanderer länger bleiben als andere, weniger erfolgreiche.

Die Berechnungen von Bonin und von Sinn konzentrieren sich stark auf die durchschnittlichen Effekte einzelner Zugewanderter in einem einzelnen Jahr. Sie weisen auf wichtige Bestimmungsfaktoren der fiskalischen Effekte dieser Personen, wie ihr Alter oder ihre Aufenthaltsdauer, hin. Effekte der Zuwanderung für die wirtschaftliche Entwicklung sowie Auswirkungen auf staatliche Einnahmen und Ausgaben in Folgejahren werden dabei aber gar nicht bzw. nur rudimentär berücksichtigt. Die bisher genannten Resultate liefern damit Bausteine, die erst noch in umfassendere Zusammenhänge gestellt werden sollten.

### 3. ZUWANDERUNG IN „GENERATIONENBILANZEN“

In seiner Studie macht Bonin zudem einen ersten Versuch, die Effekte Zugewanderter für die öffentlichen Finanzen über ihren gesamten weiteren Lebenszyklus zu verfolgen und damit eine „Generationenbilanz“<sup>8</sup> für sie aufzustellen.

#### ZUR METHODE: GENERATIONENBILANZ

Im Rahmen einer solchen Bilanz wird berechnet, welche Netto-Effekte für die öffentlichen Finanzen Personen jeden Alters im gesamten weiteren Verlauf ihres Lebens haben. Dafür wird errechnet, welche Steuern und Sozialbeiträge sie entrichten – also welche Einnahmen der Staat hat, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Und es wird ermittelt, welche Leistungen sie vom Staat beziehen, zum Beispiel bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder im Alter – also welche Ausgaben der Staat hat. Werte für verschiedene Jahre werden dabei in Barwerte für ein einheitliches Bezugsjahr umgerechnet,<sup>1</sup> um sie zu einer einzelnen Zahl, dem Saldo des altersspezifischen „Generationenkontos“, addieren zu können.

Ausgehend von solchen Generationenkonten kann in einem weiteren Schritt die „implizite Staatsverschuldung“ berechnet werden, die sich unter Berücksichtigung aller in den Konten erfassten zukünftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates ergibt. Hierzu werden die Salden der Generationenkonten, die auf individueller Ebene sowohl für Einheimische als auch für Zugewanderte überwiegend negativ ausfallen, für alle derzeit lebenden Personen summiert. Der daraus typischerweise resultierende Fehlbetrag kann am Ende – wie der offiziell ausgewiesene („explizite“) Schuldenstand – in Prozent des aktuellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemessen werden.

<sup>8</sup> Für die Entwicklung und erste Anwendung dieses Konzepts zur Analyse der öffentlichen Finanzen vgl. Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Lawrence J. Kotlikoff (1991), „Generational

Accounts: A meaningful alternative to deficit accounting“, in: David Bradford (Hg.), *Tax policy and the economy*, Bd. 5, MIT Press: Cambridge, S. 55–110.

Für Personen höheren Alters weisen die Generationenkonten normalerweise ein Defizit aus, weil sie in späteren Phasen ihres Lebens überwiegend staatliche Leistungen beziehen (für Rente, Gesundheitskosten und Pflege), für die sie bereits früher Beiträge entrichtet haben. Problematisch wird es, wenn eine Gesellschaft „altert“, so dass verhältnismäßig viele alte Menschen wenigen jungen Menschen gegenüberstehen, und wenn die staatlichen Einnahmen und Ausgaben nicht an diese Situation angepasst werden.

In diesem Fall können die Generationenkonten auch für jüngere Personen negativ werden. Das zeigt an, dass die öffentlichen Finanzen unter dem geltenden Recht nicht langfristig tragfähig sind, weil zukünftige Leistungsansprüche mit den geltenden Beitrags- und Steuersätzen nicht finanziert werden können. Es ergibt sich eine sogenannte „Tragfähigkeitslücke“.

Die Berechnungen von Bonin zu den Generationenkonten Einheimischer und Zugewanderter bestätigen, dass in Deutschland genau dies der Fall ist, wegen der starken demografischen Alterung, die sich bis 2035/40 und darüber hinaus entfaltet.<sup>9</sup> Für Personen im ersten Lebensjahr ermittelt Bonin unter Berücksichtigung aller öffentlichen Einnahmen und Ausgaben lebenslange fiskalische Defizite im Bereich fünf- bis sechstelliger Eurobeträge. Für Zugewanderte ergeben sich dabei noch ungünstigere Werte als für Einheimische.

Profilierterster Anwender des Konzepts der Generationenbilanzierung ist in Deutschland Bernd Raffelhüschen, der hierfür ein detailliertes Modell entwickelt hat und jährliche Aktualisierungen seiner Berechnungen veröffentlicht. Auf Basis des 2023er-Updates richtete er, zusammen mit Mitarbeitern

seines „Forschungszentrums Generationenverträge“ an der Universität Freiburg, in einer im Jahr 2024 veröffentlichten Sonderstudie den Fokus auf die fiskalische Bilanz von Zugewanderten.<sup>10</sup>

In dieser Studie fasst er – wie in allen seinen Arbeiten – die Salden der Generationenkonten der gesamten Bevölkerung zur „impliziten Staatsverschuldung“ zusammen und misst sie in Prozent des aktuellen BIP. Diese gibt an, in welchem Gesamtumfang zukünftige Leistungsansprüche der Bevölkerung nicht durch zukünftige Einnahmen gedeckt sind. Allerdings unterscheidet er genauer als sonst zwischen den Generationenkonten für Einheimische und Zugewanderte. Letztere fallen wegen einer im Schnitt geringeren Beschäftigungsquote und niedrigeren Löhnen noch ungünstiger aus als erstere.

Resultat der Studie von Raffelhüschen ist, dass aktuell und in Zukunft Zuwandernde wegen ihrer weniger guten Integration in den Arbeitsmarkt die implizite Staatsverschuldung vergrößern. Berücksichtigt man die Unterschiede zwischen Einheimischen und Zugewanderten, erhöht sich die implizite Verschuldung, ausgehend von 447,8% des BIP in den Basisberechnungen zur Generationenbilanz 2023, nochmals um rund 50 Prozentpunkte. Ohne jede weitere Zuwanderung würde sie dagegen um rund 100 Prozentpunkte sinken.

In der Presse wurden diese Berechnungen oft als Beleg dafür präsentiert, dass Zuwanderung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen massiv verschlechtert. Dies stünde im Gegensatz zu regelmäßig geäußerten Erwartungen in der Wissenschaft und in Teilen der Politik, wonach Zuwanderung im Kontext des demografischen Wandels nicht nur den zunehmenden Fachkräftemangel mildert, sondern auch die

<sup>9</sup> Für aktuelle Berechnungen zu relevanten Effekten der demografischen Alterung vgl. Martin Werding (2025), *Die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge bis 2080: Ein Up-date*, Ruhr-Universität, Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen: Bochum, [Link](#)

<sup>10</sup> Vgl. Bernd Raffelhüschen, Stefan Seuffert und Florian Wimmesberger (2024), *Ehrbarer Staat? Fokus Migration: Zur fiskalischen Bilanz der Zuwanderung*, Stiftung Marktwirtschaft: Berlin, [Link](#)

öffentlichen Finanzen stabilisiert, insbesondere die Finanzierung der Sozialversicherungen. Eine solche Interpretation der Zahlen von Raffelhüschen basiert aber auf einem grundlegenden Missverständnis.

Raffelhüschen und seine Koautoren kommentieren ihre Ergebnisse selbst mit dem Hinweis, „dass die eigentlichen Probleme weniger auf die Migration als vielmehr einen zu großzügigen (Sozial)Staat, der dauerhaft über seine Verhältnisse lebt, zurückzuführen sind“. Unter dem geltenden Recht weisen Nicht-Zugewanderte nämlich ebenfalls eine negative fiskalische Bilanz auf. Wenn dasselbe Recht auf Zugewanderte angewandt wird, stehen diese im Durchschnitt lediglich nochmals ungünstiger da. Das Problem ist jedoch nicht die Zuwanderung, sondern die fehlende Tragfähigkeit des geltenden Rechtsstandes.

Die Autoren folgern daher nicht, dass Zuwanderung nach Deutschland mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen begrenzt oder sogar beendet werden sollte. Vielmehr schließen sie, dass die Migrationspolitik von großer Bedeutung für die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland ist, aber nicht ausreicht, die Folgen des demografischen Wandels auszugleichen bzw. die bestehende Tragfähigkeitslücke zu schließen (vgl. Fußno).

Missverständlich sind Raffelhüschens Resultate vor allem deswegen, weil die implizite Staatsverschuldung als zentrale Kennziffer der Studie nicht gut geeignet ist, um die Effekte von Zuwanderung zu beleuchten. Der Hauptgrund: In diesen Berechnungen wird die aus zukünftigen Einnahmen und Ausgaben resultierende Staatsverschuldung immer ins Verhältnis zur *heutigen* Wirtschaftsleistung gesetzt, die über alle Varianten konstant bleibt. Das aktuelle BIP reagiert in diesen Simulationen nicht auf

unterschiedlichen Bevölkerungs- und Verschuldungs-Szenarien.

In dieser Berechnung werden jedoch entscheidende Aspekte der Dynamik ausgeblendet, die Zuwanderung für die Wirtschaft und den Staatshaushalt erzeugt. Zuwanderung dürfte sowohl das zukünftige BIP schneller wachsen lassen als auch die zukünftigen Staatseinnahmen steigern. Um diese Effekte einzubeziehen, muss die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen an zukünftigen Werten des BIP gemessen werden.

Anders ausgedrückt: Zuwanderung erhöht die Summe zukünftiger staatlicher Nettoausgaben, einfach weil sie die Bevölkerung vergrößert. Ob sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dabei – gemessen an zukünftigen Werten des BIP – verbessert, wird in der Berechnung von Raffelhüschen nicht erkennbar. Berechnungen, die dazu besser geeignet sind, werden im Folgenden präsentiert.

#### 4. EFFEKTE DER ZUWANDERUNG FÜR DIE TRAGFÄHIGKEIT DER STAATSFINANZEN

Andere Kennziffern zeigen nämlich klar, dass Zuwanderung die künftigen Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte zwar nicht zum Verschwinden bringt, sie aber spürbar verringert. Dies gilt z.B. für Tragfähigkeitsanalysen nach einem auf EU-Ebene entwickelten Konzept, das auch in den seit 2005 einmal pro Legislaturperiode vorgelegten Tragfähigkeitsberichten des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) verwendet wird. Die nachfolgenden Berechnungen basieren auf dem Sechsten Tragfähigkeitsbericht<sup>11</sup> des BMF, der im März 2024 veröffentlicht wurde.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2024), *Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, BMF: Berlin, [Link](#) sowie die zugrunde liegende Studie von Martin Werding, Benjamin Läßle und Sebastian Schirner (2024), *Modellrechnungen*

*für den Sechsten Tragfähigkeitsbericht des BMF*, FiFo-Bericht Nr. 33, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln, [Link](#)

## ZUR METHODE: TRAGFÄHIGKEITSANALYSEN VON EU UND BMF

Auf EU-Ebene werden seit dem Jahr 2005 etwa alle drei Jahre Berichte zu Effekten der demografischen Alterung für die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten („Ageing Reports“) sowie zu den Auswirkungen auf deren Tragfähigkeit („Sustainability Reports“) erstellt. Die Tragfähigkeitsberichte des BMF verwenden dieselbe Methodik, basieren jedoch auf weniger vereinheitlichenden Annahmen und detaillierteren Berechnungen.

Für alle diese Berichte werden unterschiedliche Szenarien der Bevölkerungsentwicklung angenommen. Auf dieser Basis werden zum einen ökonomische Hintergrundszenerien aufgestellt, für die unter anderem die zukünftige Entwicklung des BIP vorausgeschätzt wird. Zum anderen werden Szenarien für zukünftige öffentliche Ausgaben simuliert, die stark von der Demografie beeinflusst werden (v.a. für Alterssicherung, Gesundheit und Pflege sowie für Arbeitslosigkeit).

In Abhängigkeit vom genauen Verlauf der Alterungsprozesse steigen diese Ausgaben im Simulationszeitraum, der zuletzt bis 2070 reichte, typischerweise stärker an als das BIP. Von den sonstigen öffentlichen Ausgaben wird vereinfachend angenommen, dass sie sich proportional zum BIP entwickeln. Die BIP-Quote der gesamten öffentlichen Ausgaben erhöht sich daher im Zeitablauf in praktisch allen Varianten der Simulationen mehr oder weniger stark. Dies deutet darauf hin, dass die öffentlichen Finanzen nicht langfristig tragfähig sind.

Um zu messen, wie groß die bestehende „Tragfähigkeitslücke“ ist, wird zusätzlich unterstellt, dass sich auch die öffentlichen Einnahmen (v.a. Steuern und Sozialbeiträge) in Zukunft proportional zum BIP entwickeln. Die BIP-Quote der öffentlichen Einnahmen bleibt daher konstant. Bei steigender Ausgabenquote führt dies im Zeitablauf zu wachsenden, rechnerischen Defiziten in den jährlichen Haushalten, die den Schuldenstand rechnerisch ebenfalls stark wachsen lassen.

Vor diesem Hintergrund wird schließlich berechnet, welche Dämpfungen der Ausgaben oder Erhöhungen der Einnahmen nötig wären, damit der Schuldenstand trotz der absehbaren Effekte der demografischen Alterung in Prozent des BIP dauerhaft konstant bleibt. Hierfür werden verschiedene Tragfähigkeitsmaße verwendet, die sich aus verschiedenen finanzpolitischen Zielen herleiten lassen, die kurz-, mittel- oder langfristig orientiert sind. Der umfassendste Indikator fiskalischer Tragfähigkeit, der als einziger seit Beginn der Berichterstattung durchgängig verwendet wird, ist die Tragfähigkeitslücke „S2“<sup>10</sup>.

Beim Indikator S2 wird angezielt, dass die zukünftigen öffentlichen Einnahmen ausreichen müssen, um alle zukünftigen öffentlichen Ausgaben sowie die aktuell bereits aufgelaufene Staatsschuld zu decken („intertemporale Budgetbeschränkung des Staates“). Wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, müssen entweder die öffentlichen Einnahmen erhöht, die öffentlichen Ausgaben gesenkt oder Anpassungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite kombiniert werden. Der S2-Indikator misst den im Zeitablauf konstanten Prozentsatz des BIP, der nötig wäre, um den Staatshaushalt auf einem dieser Wege langfristig zu konsolidieren, im Rahmen einer sofort einsetzenden und dauerhaft durchgehaltenen Änderung der Haushaltspolitik.

<sup>10</sup> Unter den Bezeichnungen „S0“ und „S1“ wurden im Lauf der Zeit verschiedene, kurz- bzw. mittelfristig ausgelegte Indikatoren für tragfähige öffentliche Finanzen betrachtet.

Den Berechnungen für den Sechsten Tragfähigkeitsbericht liegen zwei Basisvarianten zugrunde. Beide beruhen auf aus heutiger Sicht plausiblen Annahmen. Diese unterscheiden sich aber in Bezug auf die zukünftige demografische Entwicklung (Geburtenzahlen, Lebenserwartung und Netto-Zuwanderung), die Entwicklung des Arbeitsmarktes (Arbeitslosigkeit und Dauer der Erwerbsphase) sowie das Produktivitätswachstum. Insgesamt ergeben sich dabei eine eher optimistische sowie eine eher pessimistische Basisvariante. Ergänzend wird dabei auch berechnet, welche Effekte Änderungen jeder Einzelannahme für die öffentlichen Ausgaben und für die Größe der Tragfähigkeitslücke S2 haben.

Die hier angestellten Berechnungen beruhen auf zwei Szenarien mit unterschiedlich hoher Zuwanderung – dem Szenario „geringere Zuwanderung“ und dem Szenario „höhere Zuwanderung“.<sup>12</sup> Die jeweils getroffenen Wanderungsannahmen entsprechen den Annahmen W1 („relativ niedriges Wanderungsniveau“) bzw. W3 („hohes Wanderungsniveau“) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.<sup>13</sup> Unterstellt werden damit langfristig konstante jährliche Wanderungssalden in Höhe von 150.000 bzw. 350.000 Personen. Die Differenz von 200.000 Zuwanderinnen und Zuwanderern pro Jahr stellt den einzigen Unterschied zwischen den beiden Szenarien dar. So lassen sich die Auswirkungen variierender Zuwanderungszahlen auf alle weiteren Simulationsergebnisse isolieren.

Zusätzliche öffentliche Einnahmen und Ausgaben durch Zuwanderung hängen wesentlich davon ab, wie schnell Zugewanderte in den Arbeitsmarkt integriert werden. Für diese Berechnungen wird von einer Integration neu Zuwandernder in den Arbeitsmarkt ausgegangen, die dem durchschnittlichen Verlauf für bisherige Zugewanderte entspricht. Ihre Erwerbsbeteiligung steigt über mehrere

Jahre an, bleibt aber dauerhaft hinter der der einheimischen Bevölkerung zurück. Außerdem werden Zugewanderte, v.a. wegen ihres niedrigeren Qualifikationsniveaus, mit höherer Wahrscheinlichkeit arbeitslos und erzielen im Durchschnitt geringere Löhne als Einheimische. Die Berechnungen spiegeln somit wichtige Besonderheiten der Zuwanderung, die sich auch auf ihre fiskalische Bilanz auswirken. Geflüchtete werden in der Regel noch langsamer in den Arbeitsmarkt integriert. Dies wird in dieser Rechnung nicht gesondert berücksichtigt, ist in den Durchschnittswerten für alle Zuwandernden aber enthalten.

Im Basisjahr der Berechnungen (2022) beliefen sich die demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben auf 1.052 Mrd. Euro bzw. rund 54 Prozent der gesamten Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen. In der Tabelle sieht man die weitere Entwicklung in den beiden Szenarien mit unterschiedlich hoher Zuwanderung. Die in den Simulationen betrachteten Ausgaben steigen bei höherer Zuwanderung stärker als bei geringerer Zuwanderung.

Eine höhere Netto-Zuwanderung lässt aber auch das BIP schneller wachsen. Die Anteile der demografieabhängigen Ausgaben am BIP nehmen daher bei höherer Zuwanderung langsamer zu als bei geringerer Zuwanderung. Die Abbildung zeigt, wie sich diese Unterschiede über den gesamten Simulationszeitraum entfalten. Das bedeutet: Bei höherer Zuwanderung erhöhen sich die rechnerischen Defizite sowie der Schuldenstand – gemessen am BIP –, die sich jeweils bei konstanter Einnahmenquote ergeben, weniger stark.

<sup>12</sup> Im Rahmen der schrittweisen Variation aller Einzelannahmen heißen diese beiden Szenarien im Sechsten Tragfähigkeitsbericht (S. 59–62) und in der zugrunde liegenden Studie (S. 71–75) „niedrigere Lebenserwartung“ (weil im vorangegangenen Analyseschritt die Annahmen zur Lebenserwartung geändert werden) und „höhere Migration“. Daneben werden in der Studie (S. 75–78) weitere Alternativvarianten mit geänderten Annahmen zur

Höhe der jährlichen Netto-Zuwanderung oder einmaliger Zuwanderungsschübe betrachtet, die qualitativ zu gleichartigen und quantitativ zu ganz ähnlichen Resultaten führen.

<sup>13</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2022), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse, Statistisches Bundesamt: Wiesbaden, [Link](#).

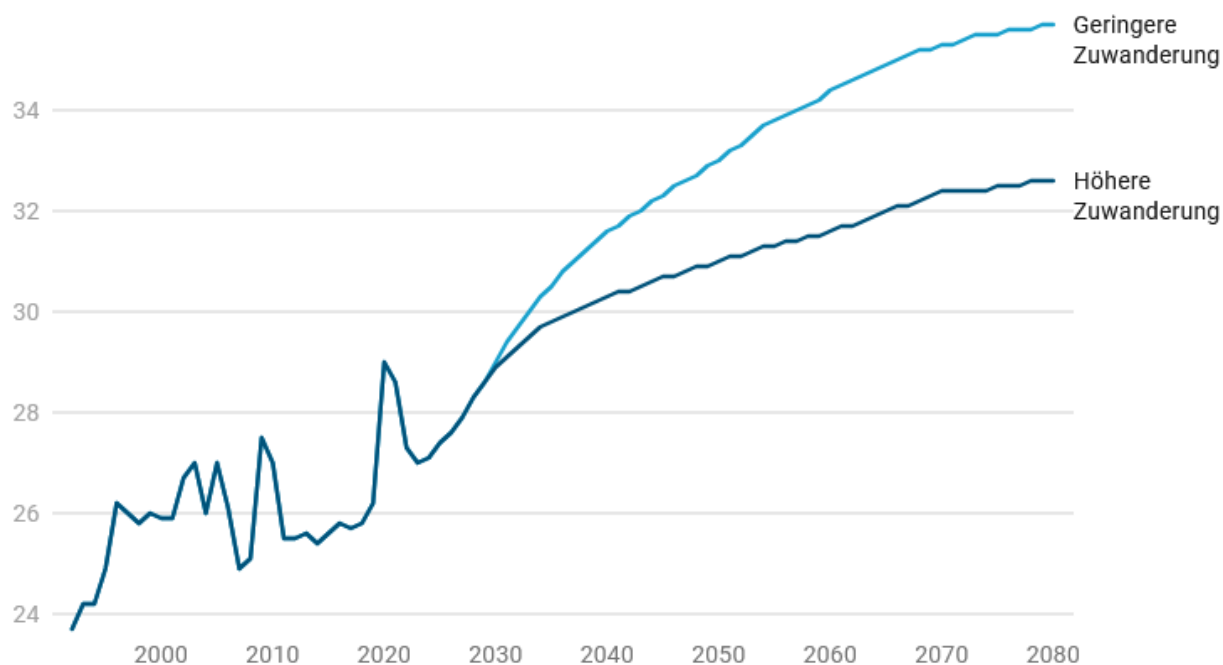
## Demografieabhängige öffentliche Ausgaben (2022, 2035 und 2070)

|                                                 | Szenario                 |                       |
|-------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------|
|                                                 | geringere<br>Zuwanderung | höhere<br>Zuwanderung |
| Absolutwerte (Mrd. Euro, in konstanten Preisen) |                          |                       |
| 2022 (Basisjahr)                                | 1.051,5                  | 1.051,5               |
| 2035                                            | 1.278,2                  | 1.283,5               |
| 2070                                            | 1.838,8                  | 2.006,4               |
| Anteile (% des BIP)                             |                          |                       |
| 2022 (Basisjahr)                                | 27,3                     | 27,3                  |
| 2035                                            | 30,5                     | 29,8                  |
| 2070                                            | 35,3                     | 32,4                  |

Anmerkung: Als „demografieabhängig“ werden öffentliche Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung, der Bundesagentur für Arbeit (inkl. Arbeitslosenversicherung), für die Beamtenversorgung und die Beihilfe zu Gesundheits- und Pflegekosten von Beamtinnen, Beamten und ihren Angehörigen, für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, für Bildung (inkl. Kinderbetreuung) sowie für Maßnahmen des Familienleistungsausgleichs (Kindergeld, Elterngeld, einkommensteuerliche Kinderfreibeträge) eingestuft.

Quelle: Simulationsmodell SIM.21 (Werdung u.a. 2024, S. 73).

## Demografieabhängige öffentliche Ausgaben (2000–2070, in Prozent des BIP, Simulation)



Quelle: Werdung u.a. 2024, Simulationsmodell SIM.21 • [Daten herunterladen](#) • Erstellt mit [Datawrapper](#)

Dies führt am Ende dazu, dass der Tragfähigkeitsindikator S2 bei höherer Zuwanderung deutlich niedriger ausfällt als bei geringerer Zuwanderung. Die Differenz der beiden Indikatorwerte beträgt annähernd 2,5 Prozent des BIP. Das bedeutet, dass der jährliche Konsolidierungsbedarf verringert wird, was die öffentlichen Haushalte entlastet.

**Gemessen am BIP des Jahres 2024 entspricht diese Entlastung der öffentlichen Haushalte durch Zuwanderung rund 104 Mrd. Euro.** Dieser Effekt ergibt sich, wenn die Netto-Zuwanderung nach Deutschland dauerhaft um 200.000 Personen pro Jahr erhöht ist. Für eine einzelne Person, die im Zuge dieser kontinuierlich hohen Zuwanderung nach Deutschland kommt, ergibt sich daraus eine jährliche Entlastung des Staatshaushaltes in Höhe von 7.100 Euro, ebenfalls gemessen in Werten des Jahres 2024<sup>14</sup>.

In den Folgejahren erhöhen sich die hier ermittelten Beträge (bei konstanter BIP-Quote, die mit dem Indikator S2 gemessen wird) parallel zum laufenden Wirtschaftswachstum weiter.

Wenn man die beiden Basisvarianten der Berechnungen für den Sechsten Tragfähigkeitsbericht des BMF miteinander vergleicht, hat das Szenario „höhere Zuwanderung“ gegenüber dem Szenario „geringere Zuwanderung“ unter allen simulierten Varianten den größten Effekt. Das heißt, eine dauerhaft höhere Zuwanderung entlastet die öffentlichen Haushalte stärker und wirkt sich günstiger auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen aus als alle anderen abweichenden Annahmen<sup>15</sup>.

Effekte höherer Zuwanderung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

| Szenario              | jährliche Netto-Zuwanderung<br>(Personen p.a.) | Tragfähigkeits-lücke S2<br>(% des BIP) | jährlicher Konsolidierungsbedarf 2024<br>(Mrd. Euro) |
|-----------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| höhere Zuwanderung    | 350.000                                        | 4,12                                   | 175,1                                                |
| geringere Zuwanderung | 150.000                                        | 6,58                                   | 279,4                                                |
| Differenz             | 200.000                                        | -2,46                                  | -104,3                                               |

Anmerkung: Der Indikator S2 misst den Konsolidierungsbedarf im gesamten öffentlichen Haushalt (in % des BIP), der ab sofort und dauerhaft realisiert werden muss, um die intertemporale Budgetbeschränkung des Staates (zukünftige Einnahmen = zukünftige Ausgaben + aktueller Schuldenstand) einzuhalten.

Quelle: Simulationsmodell SIM.21 (Werdning u.a. 2024, S. 75).

<sup>14</sup> Dieser Wert ergibt sich, wenn die simulierte Reduktion der Tragfähigkeitslücke S2 (bezogen auf das Jahr 2024: um 104,3 Mrd. Euro) durch die Gesamtzahl der zusätzlichen Personen teilt, die im Simulationszeitraum und darüber hinaus zuwandern, gewichtet mit Barwertfaktoren, die die zeitliche Struktur der Zuwanderung und der davon ausgehenden Effekte für die

öffentlichen Finanzen berücksichtigen. Technisch werden die Berechnungen zur Höhe der Tragfähigkeitslücke S2 dabei quasi in umgekehrter Richtung durchgeführt.  
<sup>15</sup> Andere Annahmen waren z.B. eine höhere Geburtenrate, eine längere Lebensarbeitszeit oder eine geringere Erwerbslosenquote ([Link](#)).

## 5. FAZIT

Zuwanderung führt einerseits zu steigenden Ausgaben des Staates. Andererseits bewirkt sie aber auch steigende Einnahmen – in Zeiten, in denen die öffentlichen Finanzen aufgrund der demografischen Alterung in immer größere Anspannung geraten. Außerdem trägt sie zu einem verstärkten Wachstum des Bruttoinlandsproduktes bei. Alles in allem entlastet Zuwanderung damit die öffentlichen Haushalte.

Beim Vergleich zwischen Szenarien mit hoher oder niedriger Zuwanderung beläuft sich diese **Entlastung auf etwas über 100 Mrd. Euro jährlich. Jede Person**, die im Zuge dieser kontinuierlich hohen Zuwanderung nach Deutschland kommt, entlastet den Staatshaushalt um 7.100 Euro im Jahr.

Viele bisherige Studien haben eine negative fiskalische Bilanz zugewanderter Personen ermittelt. Eine ungünstige fiskalische Bilanz auf individueller Ebene weisen jedoch nicht nur Zugewanderte auf, sondern auch Einheimische. In einer solchen Situation, in der die öffentlichen Finanzen insgesamt nicht tragfähig sind, kann kontinuierliche Zuwanderung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland verbessern – so stark, dass die Berechnungen durchaus Platz lassen zur Deckung weiterer fiskalischer Kosten, z.B. für die Integration von Geflüchteten, die hier nicht explizit, aber in den demographieabhängigen Staatsausgaben berücksichtigt wurden.

Dieser scheinbare Widerspruch resultiert aus dem statischen Charakter der Berechnungen, die in den Abschnitten 3 und 4 zitiert wurden. Mit diesen Berechnungen können die Effekte von Zuwanderung für das zukünftige Bruttoinlandsprodukt und für die zeitliche Struktur der zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht angemessen abgebildet werden. Nach den hier zugrunde gelegten Berechnungen für den jüngsten Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums führt eine anhaltend hohe Nettozuwanderung definitiv zu einer wesentlichen **Reduktion der demografiebedingten „Tragfähigkeitslücke“<sup>16</sup> der öffentlichen Finanzen** in Deutschland.

Um diese Lücke ganz zu schließen, müssten allerdings geeignete Reformen im Bereich der demografieabhängigen öffentlichen Ausgaben ergriffen werden: Entweder müssen die absehbaren Steigerungen dieser Ausgaben gedämpft oder zusätzliche Mittel zu ihrer Finanzierung aufgetan werden. Wichtig ist außerdem, dass diese Maßnahmen die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung nicht beeinträchtigen und dass sie potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht durch höhere finanzielle Belastungen abschrecken.

<sup>16</sup> Die „Tragfähigkeit“ ist ein Maß dafür, wie nachhaltig die öffentlichen Haushalte unter dem geltenden Recht finanziert sind. Wenn zukünftige Leistungsansprüche (z.B. für Renten oder

Gesundheitskosten) mit den geltenden Beitrags- und Steuersätzen nicht finanziert werden können, ergibt sich eine sogenannte „Tragfähigkeitslücke“.