

Zweitveröffentlichung/ Secondary Publication



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

<https://media.suub.uni-bremen.de>

Vogel, Dita

Zuwanderung und Sozialstaat. Fiskalische Effekte der Zuwanderung - ihre Messung und Interpretation

Book, Book chapter as: published version (Version of Record)

DOI of this document* (secondary publication): <https://doi.org/10.26092/elib/3615>

Publication date of this document: 23/01/2025

* for better findability or for reliable citation

Recommended Citation (primary publication/Version of Record) incl. DOI:

Vogel, D. (1996). Zuwanderung und Sozialstaat. Fiskalische Effekte der Zuwanderung - ihre Messung und Interpretation; Frankfurt u.a.: Peter Lang Verlag. ISBN: 9783631304143

Please note that the version of this document may differ from the final published version (Version of Record/primary publication) in terms of copy-editing, pagination, publication date and DOI. Please cite the version that you actually used. Before citing, you are also advised to check the publisher's website for any subsequent corrections or retractions (see also <https://retractionwatch.com/>).

This document is made available with all rights reserved.

Take down policy

If you believe that this document or any material on this site infringes copyright, please contact publizieren@suub.uni-bremen.de with full details and we will remove access to the material.

Bedeutet Zuwanderung eine Be- oder Entlastung für öffentliche Haushalte? Unter welchen Umständen ist das eine oder das andere wahrscheinlicher, und welche Rolle spielt das soziale Sicherungssystem dabei? Dies sind Fragen, die auch in Deutschland in Wissenschaft und Politik zunehmend diskutiert werden. Eine Reihe empirischer Arbeiten hat Antworten auf diese Fragen gesucht. In dieser Untersuchung wird vor dem Hintergrund der deutschen Zuwanderungssituation und -forschung systematisch aufgezeigt, wie häufig verwendete Maßstäbe und Indikatoren miteinander zusammenhängen und welche Annahmen gelten müssen, damit sie Antworten auf die oben gestellten Fragen liefern. Dadurch werden Grundlagen zum besseren Verständnis empirischer Arbeiten zu diesem Thema geschaffen und zugleich Wege zur Gestaltung künftiger Arbeiten aufgezeigt.

Dita Vogel, geboren 1963, studierte nach einer journalistischen Ausbildung Volkswirtschaftslehre in Köln und Dublin. Seit 1989 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen tätig; Promotion 1996.

LANG Dita Vogel · ZUWANDERUNG UND SOZIALSTAAT

Dita Vogel

ZUWANDERUNG UND SOZIALSTAAT

Fiskalische Effekte der
Zuwanderung - ihre Messung
und Interpretation



PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Dita Vogel

**ZUWANDERUNG
UND
SOZIALSTAAT**

**Fiskalische Effekte der
Zuwanderung - ihre Messung
und Interpretation**



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Vogel, Dita:

Zuwanderung und Sozialstaat : fiskalische Effekte der
Zuwanderung ; ihre Messung und Interpretation / Dita Vogel. -
Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien :
Lang, 1996

Zugl.: Bremen, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-631-30414-5

D 46

ISBN 3-631-30414-5

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1996

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Vorwort

Dieses Buch ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die während meiner Tätigkeit am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen entstanden ist. Begonnen habe ich die Arbeit Anfang 1991, auf dem Höhepunkt der neuen Zuwanderung nach der Öffnung der Grenzen in Osteuropa, und als Dissertation eingereicht im Sommer 1995. In die dazwischen liegende Zeit der Ausarbeitung fielen bedeutende politische Entscheidungen, die den Zuzug begrenzten und die Rechte von Zugewanderten einschränkten. Auch hat beinahe jede wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Organisation eine Konferenz oder zumindest einen Workshop zum Thema Migration veranstaltet. Es war also eine in mancher Hinsicht besonders interessante Zeit, um zu einem Migrationsthema zu forschen und sich auch mit aktuellen zugewanderungspolitischen Debatten auseinanderzusetzen. Die ökonomischen Auswirkungen von Zuwanderung werden jedoch auch längerfristig auf der Agenda der ökonomischen Forschung bleiben. Diese Arbeit hat zum Ziel, einen Beitrag zum Verständnis und zur Verbesserung von empirischen Arbeiten zu leisten, die die Auswirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte aufzeigen wollen, um so eine ebenso sachkundige wie sachliche Diskussion zu ermöglichen.

Viele Kolleginnen und Kollegen haben mir auf die eine oder andere Art geholfen: Klaus Bartsch, Stefan Böhm, Thomas Faist, Jutta Gatter, Sabine Horstmann, Franz Lüninghake, Heinz Rothgang, Klaus Sieveking, Johannes Velling und Holger Viebrok waren besonders aktiv. Ich danke euch und vielen Ungenannten, die mir mit kleinen Dingen die Arbeit erleichtert haben. Bei meinem Doktorvater Prof. Dr. Winfried Schmähl möchte ich mich bedanken, weil er mir in jeder Phase der Promotion Unterstützung und Rückhalt gegeben hat. Meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Thomas Straubhaar möchte ich das Kompliment machen, daß es nicht nur hilfreich war, sondern auch Spaß gemacht hat, mit ihm kontroverse Aspekte zu diskutieren. Peter Hakenson hat die Arbeit Korrektur gelesen, bevor ich in der abschließenden Überarbeitungsrunde letzte Tippfehler eingebaut habe. Felix Moh (13) würde seinen Namen gern gedruckt sehen, aber eigentlich hätte er es besser gefunden, wenn ich meine Doktorarbeit über etwas Interessantes (Fußball) geschrieben hätte.

Bremen, 31.5.1996

Dita Vogel

Teil 2: Empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte

1. Methoden und Ergebnisse im Überblick.....	67
1.1. Methoden	67
1.2. Ergebnisse für Deutschland.....	70
2. Einzelbereiche des sozialen Sicherungssystems.....	73
2.1. Datengrundlagen und Vorgehensweisen.....	73
2.2. Ausgewählte Analysen von Transfers auf der Basis von prozeßproduzierten Daten.....	75
2.2.1. Sozialhilfe.....	76
2.2.2. Kindergeld.....	80
2.2.3. Bundesanstalt für Arbeit.....	84
2.2.4. Gesetzliche Rentenversicherung.....	88
2.3. Ausgewählte Analysen von Transfers auf der Basis von Befragungsdaten.....	93
2.3.1. Studien über Deutschland.....	94
2.3.2. Studien über andere Länder.....	101
3. Gesamtwirkungen für alle öffentlichen Haushalte.....	105
3.1. Datengrundlagen und Vorgehensweisen.....	105
3.2. Zurechnungsansätze.....	106
3.2.1. Studien über Deutschland.....	107
3.2.2. Studien über andere Länder.....	110
3.3. Makroökonomische Ansätze.....	114
4. Langfristige Wirkungen: bevölkerungsökonomische Schätzungen.....	118
4.1. Datengrundlagen und Vorgehensweisen.....	118
4.2. Ausgewählte Studien für die Bundesrepublik Deutschland.....	119
5. Fazit: Zentrale Interpretationsprobleme.....	123

Teil 3: Fiskalische Effekte der Zuwanderung: Theoretische Überlegungen zur Interpretation häufig verwendeter Maßstäbe und Indikatoren

1. Wirkungsdimensionen, Budgetinzidenzen und Aggregation über verschiedene Einnahmen- und Ausgabenarten.....	127
1.1. Ein Drei-Faktorenmodell für eine Periode.....	127
1.2. Veranschaulichung am Beispiel der Rentenversicherung in Deutschland.....	137
2. Langfristige Wirkungen und zeitliche Aggregation.....	146
2.1. Ein Mehrperiodenmodell.....	147
2.2. Veranschaulichung mit einem numerischen Beispiel.....	152
3. Bevölkerungsentwicklung und Aggregation über Personengruppen.....	157
3.1. Abgrenzungen und Effekte.....	158
3.2. Veranschaulichung am Beispiel erhöhter Einbürgerungen in Deutschland.....	163
4. Zusammenfassung.....	164

Teil 4: Diskussion weiterer theoretischer Aspekte

1. Einleitung.....	167
2. Integrationsverläufe und demographische Entwicklung. Anmerkungen zum ersten Faktor.....	169
3. Arbeitsmarktwirkungen und Arbeitslosenversicherung. Anmerkungen zum zweiten Faktor.....	184
4. Kollektivgüter, indirekte Abgaben, Vermögen und Schuld. Anmerkungen zum dritten Faktor.....	191

Schlußbetrachtung

1. Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse dieser Arbeit.....	199
2. Einordnung der Ergebnisse in einen größeren Zusammenhang.....	203
Anhang.....	209
Literaturverzeichnis.....	211

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Ausgaben öffentlicher Haushalte nach Arten 1992	28
Übersicht 2:	Einnahmen öffentlicher Haushalte nach Arten 1992	28
Übersicht 3:	Umverteilung zwischen öffentlichen und privaten Haushalten nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1992.....	29
Übersicht 4:	Sozialbudget nach Institutionen 1992	31
Übersicht 5:	Wanderungsentwicklung im früheren Bundesgebiet	51
Übersicht 6:	Ausländische Wohnbevölkerung nach der Staatsangehörigkeit 1991	52
Übersicht 7:	Aufgenommene Aussiedler nach Herkunftsgebieten 1950-1990.....	53
Übersicht 8:	Altersstrukturen und Staatsangehörigkeiten in Deutschland 1991	55
Übersicht 9:	Altersstrukturen und Zuwanderungskohorten in Deutschland 1991 ..	56
Übersicht 10:	Vereinfachtes Muster altersspezifischer Wanderungsraten	58
Übersicht 11:	Vergleich von individuellen Durchschnittseinkommen in DM.....	60
Übersicht 12:	Bevölkerung und sozialrechtlicher Status in Deutschland 1992 - eine Annäherung	62
Übersicht 13:	Sozialhilfe in den alten Bundesländern 1991	78
Übersicht 14:	Arbeitslosigkeit von Deutschen und Ausländern im Vergleich 1993.....	86
Übersicht 15:	Vergleich ausgewählter direkter Transfers für Haushalte von Ausländern aus den ehemaligen Anwerbeländern und Deutschen 1984.....	95
Übersicht 16:	Durchschnittliche Transferzahlungen pro Person und Jahr 1984.....	97
Übersicht 17:	Bevölkerung nach überwiegendem Lebensunterhalt in Deutschland 1991.....	98
Übersicht 18:	Erwerbspersonen nach überwiegendem Lebensunterhalt in Deutschland 1991.....	99
Übersicht 19:	Die Veränderung des Finanzierungssaldos durch Zuwanderung	127
Übersicht 20:	Ein Überblick über Kennziffern im Querschnitt - illustriert mit Rentenversicherungsdaten für das frühere Bundesgebiet 1991.....	139
Übersicht 21:	Entwicklung der Zahler- und Empfängerzahlen (Beispiel).....	153
Übersicht 22:	Zuwanderungswirkungen und Anpassungspolitik - ein Beispiel mit hypothetischen Zahlen	154
Übersicht 23:	Staatsangehörigkeitsrecht und Altersstruktur in Deutschland.....	164
Übersicht 24:	Direkte und indirekte Einflüsse der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte	167
Übersicht 25:	Einwanderung in eine stationäre Gesellschaft.....	172
Übersicht 26:	Umverteilung in einem stilisierten Einkommens- und alters abhängigen Umverteilungssystem (mit numerischem Beispiel).....	176
Übersicht 27a:	Transfersalden bei unterschiedlichen Einkommens- und identischen Familien- und Migrationsverläufen	179
Übersicht 27b:	Transfersalden bei unterschiedlichen Familien-, Einkommens- und Migrationsverläufen	181

Verzeichnis der verwendeten Indizes

P	Bevölkerungszahl
L	Zahl der Leistungsempfänger
Z	Zahl der Abgabenzahler
z	tiefgestellter Index für die Zuwanderungspopulation
b	tiefgestellter Index für die einheimische Bevölkerung
E	Höhe der öffentlichen Einnahmen in einer Periode
A	Höhe der öffentlichen Ausgaben in einer Periode
FS	Finanzierungssaldo einer Periode
d	tiefgestellter Index für Einnahmen und Ausgaben, die direkte Einkommensströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten darstellen (positive und negative Transfers)
i	tiefgestellter Index für alle übrigen Einnahmen und Ausgaben
m	hochgestellter Index für das Szenario <i>mit</i> Zuwanderung
o	hochgestellter Index für das Szenario <i>ohne</i> Zuwanderung
e	Höhe einer Pro-Zahler-Abgabe
a	Höhe einer Pro-Empfänger-Leistung
w	Lohnsatz
t	Abgabensatz
r	Lohnersatzrate/ Absicherungsniveau
Y	Bruttoeinkommen einer Periode
b	Beitragssatz
Y ^{min}	Mindesteinkommen/ Existenzminimum
k	Kindergeldsatz
k ^r	kinderbedingte Rente
r ⁱ	allgemeiner Rentenwert/ Rente pro Beitragsphase

Einführung

1. Zielsetzung und Vorgehensweise dieser Arbeit

Braucht eine alternde Gesellschaft wie die Bundesrepublik Deutschland Zuwanderung, um (auch) in Zukunft gewährleisten zu können, daß alte Menschen gut abgesichert und versorgt sind? Belastet Zuwanderung das soziale Sicherungssystem, weil Zuwanderer einheimische Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt verdrängen, die dann vom Arbeitslosengeld oder anderen Formen öffentlicher Unterstützung leben? Nehmen Zuwanderer so viele öffentliche Ressourcen in Anspruch, daß diese Kosten einen etwaigen Gewinn überschreiten, den die Aufnahmegesellschaft aus ihrer Erwerbstätigkeit ziehen könnte?

Diese und ähnliche Fragen spielen in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um die Konsequenzen von Zuwanderung eine wichtige Rolle. In zunehmendem Maße wird gesehen, daß der öffentliche Sektor und besonders die sozialen Sicherungssysteme die Konsequenzen von Zuwanderung beeinflussen.

Bei der Sichtung der Literatur zu den Auswirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte habe ich festgestellt, daß es theoretische und empirische Arbeiten zu diesen Themenkomplexen gibt, daß diese aber oft unverknüpft nebeneinander stehen - auch im Einwanderungsland USA, wo diese Frage schon seit längerer Zeit große Aufmerksamkeit erfährt. Daher habe ich die Verknüpfung von Theorie und Empirie zum Thema dieser Arbeit gemacht.

Dieses Thema läßt sich prinzipiell von zwei Seiten angehen: Zum einen kann ausgehend von der Theorie gefragt werden, welche Daten und Auswertungsmethoden nötig sind, um Zusammenhänge zu prüfen und Größenordnungen zu ermitteln. Zum anderen kann ausgehend von vorhandenen Datensätzen gefragt werden, wie diese theoriegeleitet sinnvoll interpretiert werden können. Alle mir bekannten empirischen Untersuchungen werten Daten aus, die in Bezug auf die Fragestellung Sekundärdaten sind, d.h. Daten, die nicht eigens für die Fragestellung erhoben wurden, und da Erhebungen eigens für diese Fragestellung sehr aufwendig wären, ist es wahrscheinlich, daß das auch in Zukunft so bleibt. Dies ist ein Grund, warum ich mich für den zweiten Untersuchungsgang entschieden habe. Ein zweiter Grund für die Wahl dieses Untersuchungsgangs liegt darin, daß relativ leicht zugängliche Daten über Zuwanderer auch in der politischen Diskussion in Deutschland benutzt werden, so daß Überlegungen zur Interpretation vorhandener Datengrundlagen auch für die politische Diskussion nützlich sein können.

Ziel dieser Arbeit ist es also, empirische Arbeiten, die Aussagen über eine Be- oder Entlastung des Sozialstaates durch Zuwanderung anstreben, besser interpretierbar zu machen, indem

- die Vorgehensweise empirischer Arbeiten vorgestellt und im Hinblick auf etwaige Interpretationsprobleme kommentiert wird,
- häufig verwendete Maßstäbe und Indikatoren typisiert und in einfachen Modellen diskutiert werden,
- theoretische Überlegungen zu fiskalischen Effekten der Zuwanderung rezipiert, auf zuvor diskutierte Maßstäbe und Indikatoren bezogen und weiterentwickelt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland, ihre Entwicklung und aktuelle Situation zu Beginn der 90er Jahre ist für die gesamte Arbeit der Bezugspunkt im empirischen Bereich sowie auch für die darauf aufbauenden theoretischen Überlegungen. Dies ist sinnvoll, denn die institutionellen und historischen Rahmenbedingungen der Sozialstaats- und Zuwanderungsentwicklung wie auch die empirischen Analysemöglichkeiten unterscheiden sich stark zwischen verschiedenen Aufnahmeländern. Ihre Kenntnis ist aber zur Interpretation empirischer Daten wichtig. Die internationale theoretische und empirische Literatur wurde zwar in ihrer Breite zur Kenntnis genommen, aber nur selektiv für die Arbeit verwertet, nämlich nur dann, wenn sie die deutsche Diskussion ergänzt oder erhellt oder einen derartigen Allgemeinheitsgrad aufweist, daß länderspezifische Unterschiede irrelevant werden.

Daher werden nach einigen begrifflichen Vorklärungen in Teil 1 zunächst wesentliche Grundlagen zum Verständnis des Themas in der Bundesrepublik Deutschland gelegt. Insgesamt wird damit die Bedeutung des Themas unterstrichen und sein Stellenwert in der politischen Diskussion beleuchtet. Strukturen und quantitative Bedeutung der Zuwanderung und des öffentlichen Sektors in Deutschland werden kurz dargestellt. Empirische Querschnittsinformationen beziehen sich je nach Verfügbarkeit auf die Jahre 1991 oder 1992. Wenn nur Daten für die alten Bundesländer verfügbar waren, ist dies gesondert angemerkt. Z.T. wären auch aktuellere Daten verfügbar gewesen. Wichtiger als die Aktualität war hier jedoch die Vergleichbarkeit und die Nähe zu den vorgestellten empirischen Untersuchungen (ergänzend siehe aber Übersicht 1 im Anhang sowie Hinweise auf aktuelle Entwicklungen im Text).

Im zweiten Teil werden dann empirische Arbeiten zu Zuwanderungswirkungen vorgestellt, die ausdrücklich Aussagen zur Beziehung zwischen Zuwanderung bzw. Zugewanderten und öffentlichen Haushalten (einschließlich Sozialversicherungen) treffen. Zunächst wird ein kurzer Überblick gegeben. Die detailliertere Darstellung ist nach den hauptsächlich verwendeten Datengrundlagen und methodischen Vorgehensweisen strukturiert, wobei beides eng zusammenhängt. Am Ende dieses Kapitels wird auf drei zentrale Aggregationsprobleme bei der Bildung von Maßstäben und Indikatoren hingewiesen, die bei der Interpretation vie-

ler Arbeiten Schwierigkeiten bereiten: die Aggregation über verschiedene Einnahmen- und Ausgabenarten, die Aggregation über Zeiträume und die Aggregation über Personengruppen.

Im dritten Teil werden diese Probleme diskutiert, so daß die zugrundeliegenden Annahmen für häufig verwendete Maßstäbe und Indikatoren deutlich werden. Es wird eine Formalisierung entwickelt, die eng an das anknüpft, was in empirischen Untersuchungen üblich und möglich ist. Bei der Aggregation über Einnahmen- und Ausgabenarten geht es vor allem darum, welche Implikationen damit verbunden sind, daß in der Regel nicht alle Einnahmen- und Ausgabenarten eines Budgets untersucht werden. Dazu werden die Wirkungen auf öffentliche Haushalte in drei Faktoren eingeteilt:

- die Wirkungen über direkte Transfers, die öffentliche Haushalte von Zugewanderten erhalten oder an diese zahlen,
- die Wirkungen der Zuwanderung auf direkte Transfers zwischen öffentlichen Haushalten und Einheimischen,
- die Wirkungen über die übrigen Einnahmen und Ausgaben.

Bei den zeitlichen Aggregationsproblemen geht es besonders darum, welchen Einfluß die Reaktion öffentlicher Entscheidungsträger auf zuwanderungsbedingte Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenströme hat. Bei der Erörterung der personellen Aggregation geht es besonders darum, wie typische Abgrenzungskriterien für Zugewanderte und ihre Nachkommen das Ergebnis einer Analyse beeinflussen.

Das im dritten Teil entwickelte Drei-Faktoren-Konzept bildet den Ausgangspunkt für den vierten Teil. Im vierten Teil werden theoretische Überlegungen zum Einfluß von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte vorgestellt und teilweise weiterentwickelt. Der Bezug zum Sozialversicherungssystem, das ein dominantes Merkmal des deutschen Sozialstaates ist, wird dabei ebenso hergestellt wie der Bezug zu empirischen Maßstäben. Unter dem ersten Faktor wird der Einfluß der Einkommens- und demographischen Entwicklung der Zugewanderten auf ihren Transferempfang diskutiert, unter dem zweiten Faktor geht es um die fiskalischen Konsequenzen von Lohn- und Beschäftigungseffekten auf dem Arbeitsmarkt, und der dritte Faktor, der definitionsgemäß eine Residualgröße ist, wird vor allem unter dem Gesichtspunkt seines Beitrags zu einer konsistenten Gesamtschätzung diskutiert.

In der Schlußbetrachtung wird abschließend noch einmal der Sinn empirischer Forschungen zu den Wirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte reflektiert und gefragt, welche Anregungen die hier angestrebte bessere Verknüpfung von Theorie und Empirie für die Forschung und die politische Diskussion geben kann.

2. Einige begriffliche Vorklärungen

Zunächst möchte ich wesentliche Begriffe einführen, die im folgenden verwendet werden. Dabei erhebe ich nicht den Anspruch einer umfassenden Diskussion über mehr- oder weniger zweckmäßige Begriffsdefinitionen, sondern möchte nur klarstellen, wie bestimmte Begriffe, die in der sozial- oder migrationstheoretischen und -politischen Literatur nicht einheitlich verwendet werden, in dieser Arbeit benutzt werden, um Mißverständnissen vorzubeugen. Weitere Begriffe werden sukzessive im Rahmen der Analyse eingeführt. Vorweg kläre ich hier die Verwendung folgender Begriffe:

- Sozialstaat, soziale Sicherung, Sozialleistungen (positive Transfers) und direkte Abgaben (negative Transfers), Transfersaldo, öffentliche Haushalte,
- Zuwanderung, Zuwanderer (Zugewanderte, Migranten), Einheimische, Zuwanderungspopulation, Zuwanderungspolitik,
- Einwanderer, Ausländer, Arbeitsmigranten.

Im Titel der Arbeit taucht der Begriff Sozialstaat auf - ein Begriff, der sich als Bezeichnung für die konkrete Verknüpfung von marktwirtschaftlichen und sozialen Elementen in der Bundesrepublik Deutschland verwenden läßt, aber auch als Bezeichnung für irgendeinen Staat mit erheblichen sozial motivierten Umverteilungsausgaben. Als *Sozialstaat* sei hier ein Staat definiert, in dem eine soziale Bürgerschaft institutionalisiert ist in dem Sinne, daß materielle Ansprüche an den Staat in erheblichem Umfang rechtlich und administrativ verankert sind (vgl. Leibfried 1991:16).¹ Dies impliziert insbesondere eine erhebliche Bedeutung der staatlichen sozialen Sicherung. *Soziale Sicherung* wird nach Schmähl (1988:151f) definiert als diejenigen Maßnahmen zugunsten privater Haushalte, die zur Bewältigung von Einkommensausfällen und / oder finanziellen Belastungen dienen, die im Zusammenhang mit Tatbeständen stehen, die gesellschaftlich als wichtig erachtet werden und als sozial definiert sind. Zum Kernbereich sozialer Sicherung in Deutschland gehören Maßnahmen im Zusammenhang mit den Tatbeständen Alter, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Pflege, Familie und Armut.

Zur Erreichung sozialer Sicherungsziele dienen in erheblichem Umfang Einkommensströme zwischen öffentlichen Haushalten und Individuen respektive Familien, die hier synonym als *Sozialleistungen oder positive Transfers* sowie *direkte Abgaben oder negative Transfers* bezeichnet werden.² Nichtsdestoweniger wird als *positiver Transfersaldo* definiert, wenn öffentliche Haushalte von privaten

1 Zu weiteren Sozial- und Wohlfahrtsstaatsbegriffen und ihren Differenzierungen siehe Schulte (1989).

2 Zu unterschiedlichen Abgrenzungen von Transfers s. Transfer-Enquete-Kommission (1981:22f).

Haushalten mehr an Abgaben erhalten als sie für Sozialleistungen ausgeben, weil dies für öffentliche Haushalte - *ceteris paribus* - entlastend (positiv) ist.³ Der überwiegende Teil der Transfers erfolgt monetär. Transfers können aber auch real geleistet werden, indem Güter oder Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden.

Aus der Sicht des Staates handelt es sich dabei um Einnahmen und Ausgaben, die Bestandteile von Budgets sind. Einerseits gibt es rechtlich eigenständige Träger mit eigenen Budgets für sozialpolitische Zwecke wie die gesetzlichen Krankenversicherungen und die Rentenversicherungen, andererseits sind Transfers neben anderen Einnahmen und Ausgaben Bestandteile der Budgets von Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden). Die Budgets von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen werden hier zusammenfassend als *öffentliche Haushalte* bezeichnet.

Da die Erdoberfläche unter Nationalstaaten aufgeteilt ist, muß sich jeder Mensch zu jeder Zeit unter der Gebietshoheit eines Nationalstaates befinden (sieht man von Hochseeseglern und Astronauten einmal ab). In dieser Arbeit geht es um die Verlagerung des Wohnsitzes über Staatsgrenzen hinweg in einen anderen Nationalstaat⁴. Dieser Vorgang wird aus der Perspektive des Aufnahmestaates als *Zuwanderung* bezeichnet.

Wer seinen Wohnsitz über nationale Grenzen in ein anderes Land verlagert hat, wird in dieser Arbeit synonym als *Zuwanderer* oder *Zugewanderte* oder *Migrant* bezeichnet. Für grundsätzliche Überlegungen ist eine Operationalisierung nicht nötig, daher sei nur auf eine Operationalisierungsmöglichkeit hingewiesen: Die von den Vereinten Nationen vorgeschlagene Klassifizierung bezeichnet all diejenigen als "Immigrants", die ihren Wohnsitz verlagern und entweder länger als ein Jahr zu bleiben beabsichtigen oder als Erwerbstätige oder deren Angehörige einreisen.⁵ Es kann also auch eine Zuwanderung (Rückwanderung) in das Geburtsland geben, wenn jemand längere Zeit im Ausland gelebt hat. In dieser Arbeit wird die Frage der Mehrfachwanderungen nur gestreift. Zuwanderung ist eine Stromgröße, die die Bestandsgröße „Bevölkerung“ beeinflusst. Bei einer Betrachtung der Bevölkerung als Bestandsgröße werden nur diejenigen als Zuge-

3 Dies wird zwar in der sozialpolitischen Literatur, die die Lage privater Haushalte analysiert, anders gehandhabt, ist aber für die hier bearbeitete Fragestellung, bei der die Lage öffentlicher Haushalte im Mittelpunkt steht, vorteilhafter (vgl. Straubhaar und Weber (1994:124). Daß ein Transfersaldo nur unter stark vereinfachten Annahmen als Indikator für eine Entlastung gelten kann, wird in Teil 3 Kapitel 1 diskutiert.

4 Zu den Ansatzpunkten der Abgrenzung von Zuwanderung vgl. Narain (1987), für eine Diskussion begrifflicher Abgrenzungen im Deutschen s. Treibel (1990:17-22).

5 Vgl. Kraly und Warren (1991:63) für die Diskussion und weitere Differenzierung dieser Abgrenzung.

wanderte betrachtet, die nicht im Aufnahmeland geboren sind, da diese notwendigerweise irgendwann zugewandert sein müssen. Werden nur die Zugewanderten einer Periode als Stromgröße betrachtet, so sind auch Rückwanderer enthalten. Außerdem enthält die Aufnahmebevölkerung in diesem Fall auch Zuwanderer vergangener Perioden.

Außerdem benutze ich den umfassenderen Begriff *Zuwanderungspopulationen*. Damit ist eine spezifisch eingegrenzte Gruppe von Zugewanderten und ihren Nachkommen gemeint. Die Nachkommen sind nicht selbst Zugewanderte, sondern im Aufnahmeland geboren, aber sie gehören zu einer Bevölkerungsgruppe, die es ohne Zuwanderung im Aufnahmeland nicht gegeben hätte.

Als *Einheimische* werden in dieser Arbeit diejenigen Einwohner des Aufnahmestaates bezeichnet, die nicht als Zuwanderer bezeichnet werden, d.h. entweder diejenigen, die im Aufnahmeland geboren sind oder diejenigen, die vor dem Zeitpunkt der betrachteten Zuwanderung bereits im Aufnahmeland wohnten. Der Begriff hat daher den Charakter einer Restgröße.

Eine Untergliederung von Zugewanderten kann danach erfolgen, wie die Zuwanderungspolitik Gruppen eingrenzt. Unter dem Begriff *Zuwanderungspolitik* verstehe ich alle Maßnahmen, die die Einreise, die Aufenthaltsdauer und die Aufenthaltsbedingungen von Menschen regeln, die neu in einen Staat kommen (vgl. Vogel 1994:5). Die Regulierung des Zugangs zu einem Gebiet wird häufig als Migrations-, die Behandlung der Aufgenommenen als Integrationspolitik bezeichnet (z.B. Winkler 1992). Es ist offensichtlich, daß die Zuwanderungspolitik, indem sie auswählt und Rechte und Pflichten selektiv zuweist, auch die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte des Aufnahmestaates wesentlich beeinflussen kann.

Ich verwende den Begriff *Einwanderer* nur für Zuwanderergruppen, die einen Einwandererstatus haben, d.h. Gruppen, die nach der Zuwanderungspolitik auf Dauer bleiben sollen und von denen angenommen werden kann, daß die überwiegende Mehrheit auch die Vorstellung hat, auf Dauer zu bleiben. Der Begriff *Arbeitsmigranten* wird für die Menschen verwendet, die hauptsächlich zum Zweck der Arbeitsaufnahme einreisen.

Die Zuwanderungspolitik regelt auch, ob Zugewanderte aus dem Ausland Ausländer sind bzw. wie lange sie es bleiben. *Ausländer* sind Menschen, die nicht die Staatsangehörigkeit des Staates haben, in dem sie sich befinden. Wenn wie in Deutschland die Staatsangehörigkeit nach der Staatsangehörigkeit der Eltern zugewiesen wird (*jus sanguinis*), kann es Ausländer geben, die nicht zugewandert sind. Sie gehören gleichwohl zu derjenigen Zuwanderungspopulation, die durch

die Zuwanderung ihrer Eltern oder Großeltern entstanden ist.⁶ Wenn mit der Geburt in einem Staat automatisch die inländische Staatsangehörigkeit verliehen wird wie z.B. in den USA (*jus soli*), ist jeder Ausländer zugewandert. In beiden Fällen ist nicht jeder Zugewanderte ein Ausländer, wenn ein Teil der Zugewanderten die Staatsangehörigkeit des Aufnahmestaates schon vor der Einreise hat oder sie später annimmt (Einbürgerung, Naturalisierung).

6 Welche Konsequenzen bei der Verwendung dieser Abgrenzungen beachtet werden müssen, wird ausführlich in Teil 3 Kapitel 3 diskutiert.

Teil 1: Zuwanderung und Sozialstaat in Deutschland

Teil 1 hat die Funktion, wesentliche Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik Deutschland darzustellen, deren Kenntnis für das Verständnis der in Teil 2 vorgestellten empirischen Untersuchungen und die theoretische Diskussion in den Teilen 3 und 4 nützlich ist. Dazu wird zuerst skizziert, inwiefern die Auswirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte in der politischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland eine Rolle spielen (Kap.1). Danach wird die Bedeutung und Struktur öffentlicher Haushalte herausgestellt und gezeigt, wie Transferbemessungskriterien eine Beziehung zwischen den Merkmalen sowie der ökonomischen Lage von Bevölkerungsgruppen und den Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte herstellen (Kap.2). Dies gilt aber für Zugewanderte nicht unbedingt im gleichen Maße wie für Einheimische, weil die zugewanderungspolitischen Rahmenbedingungen sowohl die Zusammensetzung der Zuwanderungspopulationen als auch die Rechte und Pflichten der Zugewanderten beeinflussen. Die Gestaltung der Zuwanderungspolitik und der Umfang der unter dieser Politik entstandenen Zuwanderungspopulationen in Deutschland werden in Kapitel 3 beschrieben. Kapitel 4 zeigt, daß sich diese im Hinblick auf viele Merkmale, die für die Transferbemessung relevant sind, z.T. deutlich unterscheiden.

1. Die politische Diskussion um die Be- oder Entlastung des Sozialstaats durch Zuwanderung in Deutschland und ihre Bedeutung für die Fragestellung

Hohe Arbeitslosigkeit und ein wachsender Altenanteil in der Bevölkerung werden heute als die wohl wichtigsten Probleme gesehen, die der Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahren und Jahrzehnten bewältigen muß. Probleme sind dabei einmal die Bewältigung der fiskalischen Lasten, die aus Arbeitslosigkeit und demographischer Entwicklung entstehen, aber auch der sozialen Veränderungen, die dadurch hervorgerufen werden. Die Vergrößerung der Bundesrepublik Deutschland durch die Aufnahme der ehemaligen DDR als Beitrittsgebiet hat die Alterung der Bevölkerung kaum abgeschwächt, aber das Problem der Arbeitslosigkeit wesentlich verschärft. Zugleich ist die Zuwanderung aus und über Osteuropa nach Deutschland stark gewachsen, vor allem, aber nicht nur, durch die Zuwanderung von deutschstämmigen Aussiedlern und von Flüchtlingen.

In diesem Kontext wird darüber diskutiert, wie die Zuzugsmöglichkeiten nach Deutschland geregelt sein sollen und wie das Zusammenleben von Zugewanderten und Einheimischen gestaltet werden kann und soll. Daher ist es nicht verwunderlich, daß *das Sozialstaatsargument für oder gegen Zuwanderung* in der

politischen Diskussion um die Gestaltung der Zuwanderungspolitik eine Rolle spielt, denn je nachdem, ob Zuwanderung zu einer Belastung oder Entlastung des sozialen Sicherungssystem beiträgt, werden die ohnehin vorhandenen Probleme des Sozialstaates verschärft oder entschärft.

Zwei grundlegende Argumentationsmuster zur Auswirkung von Zuwanderung auf den Sozialstaat werden in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion immer wieder benutzt: Einerseits wird als Anhaltspunkt für eine Belastung des Sozialstaates angeführt, daß Zuwanderung die Arbeitslosigkeit erhöhen könne. Andererseits wird als Argument für eine Entlastung des Sozialstaates angeführt, daß Zuwanderer die Bevölkerung verjüngen und die Alterssicherungssysteme entlasten könnten (vgl. Enquete-Kommission 1994:122).

Dem Belastungsargument wird kurzfristig, dem Entlastungsargument längerfristig angesichts einer alternden Bevölkerung größere Bedeutung beigemessen. Die Einschätzung von Klose⁷ (1994:7), wie sich für die Europäische Union (EU) Zuwanderung aus Dritt- (Nicht EU)-Ländern künftig auswirken würde, kann als durchaus typisch für viele Diskussionsbeiträge gelten:

"Der europäische Arbeitsmarkt ist im Augenblick von Rezession und Strukturkrisen geprägt. Durch Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittländern verschärft sich kurz- und mittelfristig diese Situation eher. Längerfristig sind aber die Staaten der Europäischen Union auf Zuwanderung angewiesen, wenn sie ihren Wohlstand sichern wollen."

In der politischen Diskussion um die künftige Gestaltung der Zuwanderungspolitik wird auf diese Argumentationsmuster bezug genommen. Zwei Hauptrichtungen lassen sich unterscheiden, die ich als offensive und restriktive Zuwanderungspolitik bezeichnen möchte.

Forderungen nach einer offensiven Zuwanderungspolitik werden u.a. von einem breiten Spektrum von Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen, von den Ausländerbeauftragten, einem Teil der SPD und einer Minderheit in der CDU in verschiedenen Varianten aufgestellt. Eine gute Zusammenfassung des in diesem Rahmen vorgebrachten Sozialstaatsargumentes gibt dieses Zitat aus dem "Manifest der 60" - einem Plädoyer von 60 Wissenschaftlern für eine transparente Einwanderungspolitik:

"Und es geht um den Sozialstaat von morgen, um die Sicherung seiner Leistungssysteme bei einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung. Ihre Abnahme in absoluten Zahlen wurde bisher noch durch Zuwanderung aufgefangen. Wahrscheinlich werden wir in Zukunft stärker auf solche Hilfe von außen angewiesen sein, als wir uns dies heute vorstellen können." Bade (1994:14)

Vertreter einer offensiven Zuwanderungspolitik wollen schon heute ein Einwanderungsgesetz schaffen, das eine begrenzte, aber zumindest künftig umfangreiche

7 Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung SPD-Fraktionsvorsitzender.

Einwanderung erlaubt und Kategorien für unterschiedliche Aufnahmegründe schafft (z.B. Flüchtlinge, Arbeitsmigranten). Die Forderung nach der Bevorzugung junger, qualifizierter Erwerbstätiger wird durch den Hinweis auf den erwarteten positiven Einfluß auf die Finanzierung des Sozialstaates in einer alternden Bevölkerung unterstützt. Die Zugewanderten sollen rasch rechtlich gleichgestellt und mit staatlicher Unterstützung integriert werden, auch um ihr Humankapital möglichst effektiv zu nutzen. Auch die bereits in Deutschland lebenden Zugewanderten sollen von einer ausgeweiteten Integrationspolitik profitieren.⁸

Die Forderung nach einer Beibehaltung oder Verschärfung restriktiver Politikelemente ist in den etablierten Parteien dominant. Für die neuen Parteien am rechten Rand des Parteienspektrums ist es - z.T. in extremer Form - die zentrale Forderung ihres Programms. Diese Forderungen werden durch den Hinweis auf die befürchteten negativen Einflüsse auf die öffentlichen Finanzen bei hoher Arbeitslosigkeit unterstützt. Die Politik gegenüber Ausländern soll durch eine Rückkehrorientierung und partiellen Ausschluß aus Sozialleistungssystemen geprägt sein, um möglichst geringe fiskalische Kosten entstehen zu lassen. Die Ausweitung der staatlichen Gleichstellungs- und Integrationsmaßnahmen für bisher Zugewanderte wird vor allem unter dem Gesichtspunkt der möglichen Anreize für künftige Zuwanderung nicht oder nur in geringem Maße befürwortet.

Auch hier läßt sich der Kern der Argumentation mit einigen Zitaten gut illustrieren.

Afheldt (1993:48) warnt in "Aus Politik und Zeitgeschichte" vor Armutszuwanderung, die kostenträchtig in den Sozialstaat integriert werden muß:

"Je intensiver, umfangreicher und weitgehender die notwendigen Maßnahmen zur Integration sind, um so früher muß der Sozialstaat vor dem ungehemmten Zustrom kapitulieren und neue Fremde zurückweisen. ...Das Schlimme ist, daß nach dem Kriterium 'Möglichkeiten sozialer Integration' das 'Boot' Bundesrepublik bereits gefährlich überladen ist."

Schiffer (1991:22), zum Zeitpunkt der Veröffentlichung Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium, argumentiert für eine restriktive Politik

"..., da es ein Bestandteil unserer politischen Ethik ist, alle in unserem Gebiet Notleidenden mit einem sozialen Netz abzustützen, das die Allgemeinheit, der Steuerzahler, trägt. Deshalb kann es indessen nicht hingenommen werden, daß jemand von außen sich in diese Solidargemeinschaft hineinfügt oder -drängt, ohne dazu rechtlich legitimiert zu sein. Denn die Kräfte und die Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft haben trotz deren sozialemotiven Motiven ihre in realen finanziellen Ressourcen begründeten Grenzen."

Die Vermischung des Aspektes der Legitimität der Aufnahme mit dem Aspekt der Knappheit der Ressourcen im letzten Zitat weist schon darauf hin, daß die

8 Aus der Vielfalt der wissenschaftlichen Literatur zu einer Neugestaltung der Zuwanderungspolitik seien hier Rittstieg und Rowe (1992) und Straubhaar und Zimmermann (1992) exemplarisch genannt.

Belastung sozialer Sicherungssysteme in der Diskussion um die Gestaltung der Zuwanderungspolitik oft nur vorgeschoben ist, wie auch die Entlastung des Alterssicherungssystems oft nicht der primäre Grund für die Forderung nach einer offensiven Einwanderungspolitik sein mag (vgl. Schmähl 1995). Fijalkowski (1991:243ff) unterscheidet denn auch politische Grundströmungen im Hinblick auf Zuwanderung nach kulturell orientierten Kriterien.

Der "Nationalstaatskonservatismus" und der "liberale Multikulturalismus" als die beiden Hauptströmungen basieren danach auf unterschiedlichen Einschätzungen der kulturellen Wirkungen von Zuwanderung. Bilden sich in Folge der Zuwanderung ethnische Minderheiten, so kann dies einerseits das Gefühl für Gemeinschaft in einem Gebiet und die darauf aufgebaute Solidarität schwächen und die innerstaatliche Kommunikation erschweren, aber andererseits auch die Kultur des Aufnahmestaates erneuern, vielfältiger und reicher machen. In Anlehnung an R. Freeman (1993) könnte man es auch so ausdrücken, daß in der deutschen Gesellschaft unterschiedlich ausgeprägte Präferenzen für eine ethnisch homogene oder ethnisch gemischte Gesellschaft vorhanden sind. Es ist einleuchtend, daß eine Politik entsprechend der eigenen Präferenz gern als fiskalisch und gesamtwirtschaftlich vorteilhaft dargestellt wird, so daß Vertreter der nationalkonservativen Grundströmung Belastungen des Sozialstaates durch Zuwanderung stärker herausstellen, während multikulturell Engagierte die Entlastungswirkungen betonen.

Faist (1994a und b) hebt in seiner Analyse der parteipolitischen Diskussion in Deutschland ebenfalls die Bedeutung ethnisch-kultureller Konzepte stark hervor. Er charakterisiert die Diskussion als symbolische Politik, in der die Konsequenzen der Zuwanderung und die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten nicht ernsthaft diskutiert werden, sondern vielmehr bestimmte Vorstellungen von Zugewanderten aufgebaut werden, die dazu dienen, von Fehlentwicklungen in anderen Politikbereichen abzulenken. In bezug auf den Sozialstaat hatte der Vorwurf der ungerechtfertigten oder sogar betrügerischen Inanspruchnahme durch ausländische Zugewanderte größere Bedeutung als die Einschätzung fiskalischer Wirkungen durch Zuwanderung, was sich auch an der unterschiedlichen Thematisierung der Zuwanderung deutscher Aussiedler und ausländischer Asylsuchender zeigen läßt. Varianten des Sozialstaatsarguments können also in der politischen Diskussion dazu dienen, Zugewanderte zu Sündenböcken abzustempeln (s.a. Mühlum 1993).

Zusammenfassend läßt sich für die zugewanderungspolitische Diskussion in Deutschland feststellen, daß die Frage der ökonomischen Wirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte zwar große Bedeutung zukommt, daß sie aber vermischt wird mit der Frage der Legitimität der Vergabe von Sozialleistungen an Zugewanderte. Für die wissenschaftliche Diskussion ist es wichtig, beide Aspekte zu trennen.

Werden Be- oder Entlastungswirkungen aufgezeigt, so deutet dies auf eine Umverteilung von Ressourcen in der Vergangenheit hin und zeigt Restriktionen und Gestaltungsspielräume der Sozial- und Zuwanderungspolitik für die Zukunft auf. Damit ist aber nichts über die Legitimität der Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch ausgewählte Zuwanderergruppen gesagt. Ob eine Be- oder Entlastung als legitim betrachtet wird, ist eine Frage, die auf einer anderen Ebene entschieden werden muß.⁹ Ökonomische Untersuchungen können zu einer Versachlichung dieser Diskussion beitragen, indem darin auf Ursachen, den fiskalischen und ökonomischen Gesamtkontext und langfristige Entwicklungen eingegangen wird, indem auch klar zwischen dem Gemessenen und dem Geschätzten unterschieden wird. Dies ist u.a. deshalb wichtig, weil Ergebnisse ökonomischer Untersuchungen in diesem Feld nicht nur zur Einschätzung von politischen Handlungsspielräumen genutzt werden können, sondern auch dazu, zugewanderte Bevölkerungsgruppen entweder als verdienstvolle, nützliche Mitglieder der Gesellschaft oder aber als kostenträchtige Almosenempfänger zu porträtieren.

Die Schwerpunktsetzung dieser Arbeit hängt mit der hier skizzierten Diskussion zusammen: Die Konsequenzen der Zuwanderung für das soziale Sicherungssystem werden schwerpunktmäßig diskutiert, aber stets im Kontext der gesamten fiskalischen und ökonomischen Wirkungen interpretiert. Entsprechend ist auch die folgende Darstellung der Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland gestaltet.

2. Das soziale Sicherungssystem und öffentliche Haushalte in Deutschland

Ich beschreibe im folgenden Teil kurz die sozial- und zugewanderungspolitischen Rahmenbedingungen sowie Anhaltspunkte zur Verteilung bemessungsrelevanter Merkmale im Vergleich zwischen zugewanderten und einheimischen Bevölkerungsgruppen und biete dies in die Beschreibung öffentlicher Budgets und der demographischen Entwicklung ein. Damit wird die Basis für die Diskussion empirischer Arbeiten über die Bundesrepublik Deutschland gelegt, die ohne diese Vorkenntnisse kaum verständlich sind.

Die Ausführungen dienen zugleich als Beleg für die quantitative Relevanz der Fragestellung in Deutschland: Zuwanderungspopulationen machen einen beachtlichen und voraussichtlich wachsenden Teil der Bevölkerung aus, während zugleich ein großer Teil des Sozialprodukts durch öffentlicher Haushalte fließt und insbesondere für soziale Sicherungszwecke umverteilt wird.

⁹ Zu möglichen Zielkonflikten zwischen ökonomischen und ethischen Aspekten vgl. Vogel (1996).

Im ersten Teil dieses Kapitels stelle ich die große Bedeutung der öffentlichen Haushalte in der Volkswirtschaft heraus und strukturiere öffentliche Ausgaben und Einnahmen nach Arten und Institutionen. Im zweiten Teil des Kapitels geht es speziell um Sozialleistungen und direkte Abgaben, die hauptsächlich nach sozialpolitischen Kriterien ausgestaltet sind. Alter und Einkommen werden als die Hauptbemessungskriterien herausgestellt, die in der Regel aber durch eine Reihe anderer Bemessungskriterien ergänzt werden.

2.1. *Quantitative Bedeutung und Strukturen*

Die Bundesrepublik Deutschland gehört weltweit zu den Staaten mit dem pro Kopf höchsten Sozialprodukt und definiert sich selbst in ihrer Verfassung als demokratischer und sozialer Rechtsstaat. Die staatliche Regulierung hat große Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft. Nahezu alle Lebensbereiche werden durch staatliche Regulierungen berührt, die in unterschiedlichem Maße auch zu Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte führen. Die Politik der sozialen Sicherung ist ein Teilbereich der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik (vgl. Schmähl 1988a:152). Einnahmen und Ausgaben für soziale Zwecke werden z.T. durch Gebietskörperschaften verausgabt, die auch andere öffentliche Aufgaben erfüllen, z.T. durch Sozialversicherungen mit eigenen Haushalten. Auch letztere sind staatlich gestaltet und koordiniert sowie in unterschiedlichem Maße durch Finanzausgleichszahlungen miteinander verbunden (vgl. Schmähl 1991).

Das soziale Sicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gekennzeichnet,¹⁰ daß viele Risiken durch ein mehrfach risikospezifisch und regional gegliedertes Sozialversicherungssystem abgedeckt werden, das abhängig Beschäftigte und z.T. ihre Ehegatten und Kinder und damit die Mehrheit der Bevölkerung in Abhängigkeit von den erbrachten Vorleistungen absichert. Als allgemeine Lebensrisiken, die auf diese Weise abgedeckt werden, gelten¹¹ Einkommensausfälle in Folge von Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit und beruflich bedingten Unfällen sowie die erhöhten Aufwendungen, die in Folge von Krankheit, Unfällen und neuerdings auch Pflege notwendig werden können. Das Sozialversicherungssystem für abhängig Beschäftigte wird einerseits ergänzt um Sondersysteme für bestimmte Berufs- oder Statusgruppen wie z.B. Landwirte,

10 Eine umfassende Beschreibung des Sozialrechts und der einzelnen Institutionen der sozialen Sicherung enthält der vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erstellte Band "Übersicht über das Sozialrecht" (BMA 1994). Auf eine Einordnung dieses Sozialstaatstyps im internationalen Vergleich sei hier verzichtet.

11 Ob z.B. "Alter" aus theoretischen Gründen sinnvollerweise als allgemeines Lebensrisiko bezeichnet werden sollte, ist hier unerheblich. Wichtig ist hier, daß es in Deutschland faktisch so behandelt wird.

Künstler, Handwerker oder Beamte, zum anderen durch Leistungen, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert sind, insbesondere zur Unterstützung von Familien mit Kindern und für die Fälle von Armut, in denen weder die private Vorsorge noch eines der anderen Systeme greift. Auf der Einnahmenseite ist insbesondere die Ausgestaltung der Einkommensteuer stark durch sozialpolitische Überlegungen bestimmt, zum einen durch den progressiven Tarif mit Freibeträgen und Ehegattensplitting, zum anderen durch die Absetzbarkeit bestimmter Ausgaben im Zusammenhang mit sozialen Tatbeständen.

Die Gesamtausgaben öffentlicher Haushalte machten 1992 rund die Hälfte des Sozialprodukts aus, haben also eine quantitativ hohe Bedeutung.¹² Die folgenden Übersichten greifen auf Daten der Finanzstatistik, der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des Sozialbudgets (mit teilweise unterschiedlichen Abgrenzungen) zurück, die zusammengenommen einen Eindruck von Umfang und Struktur öffentlicher Ausgaben und Einnahmen und der Bedeutung sozialer Sicherungsleistungen in diesem Rahmen geben.¹³

Übersicht 1 und 2 geben einen Überblick über die Einnahmen- und Ausgabenstruktur des öffentlichen Gesamthaushaltes einschließlich Sozialversicherungen nach Einnahmen- und Ausgabenarten im Jahr 1992, wie sie in der Finanzstatistik zusammengestellt werden. Die Gesamtübersichten entstehen durch Aggregation und Konsolidierung von vielen Einzelhaushalten, die untereinander durch horizontale und vertikale Finanzbeziehungen verknüpft sind.¹⁴

Die Aufteilung der öffentlichen Ausgaben nach Arten zeigt, daß etwa ein Drittel der öffentlichen Mittel als Renten oder Unterstützungen verausgabt werden, daß der Staat aber auch in großem Umfang als Arbeitgeber und als Käufer auftritt.

Bei Verteilung nach Einnahmenarten wird deutlich, daß zwar der weit überwiegende Teil der Ausgaben durch Steuern und steuerähnliche Abgaben (einschließlich Sozialabgaben) abgedeckt werden, aber ein beachtlicher Anteil von immerhin einem Fünftel aus anderen Quellen stammt. Mit 6 Prozent ist auch die Netto-Kreditaufnahme nicht unbeachtlich. Sie reicht gerade aus, um die Zinslasten der Vergangenheit abzudecken.

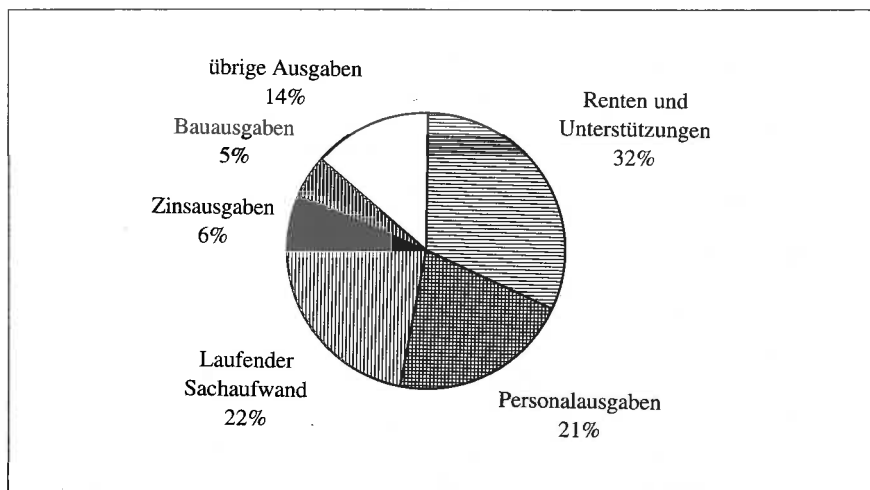
Weiterer Aufschluß über die Umverteilung zwischen Staat und privaten Haushalten läßt sich aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) gewinnen.

12 Einige weitere ökonomische und demographische Angaben für ausgewählte Jahre wurden zur Orientierung in Übersicht 1 im Anhang zusammengestellt.

13 Zur Abgrenzung von Sozialausgaben in unterschiedlichen Statistiken vgl. Schmähl (1988b).

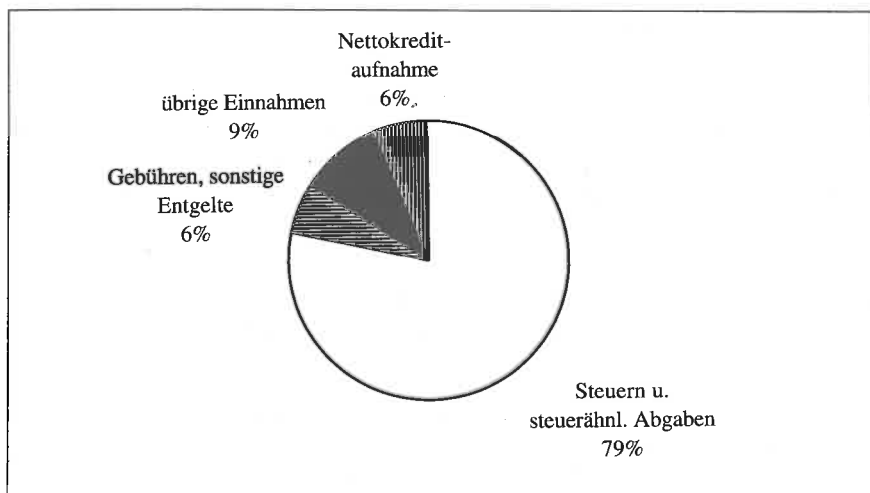
14 Diese Vielfalt der Träger, die als korporative Akteure auch eigenständige Interessen vertreten, verdient bei der Beurteilung von Zuwanderungswirkungen auch eigenständige Beachtung (vgl. Schmähl 1995).

Übersicht 1: Ausgaben öffentlicher Haushalte nach Arten 1992



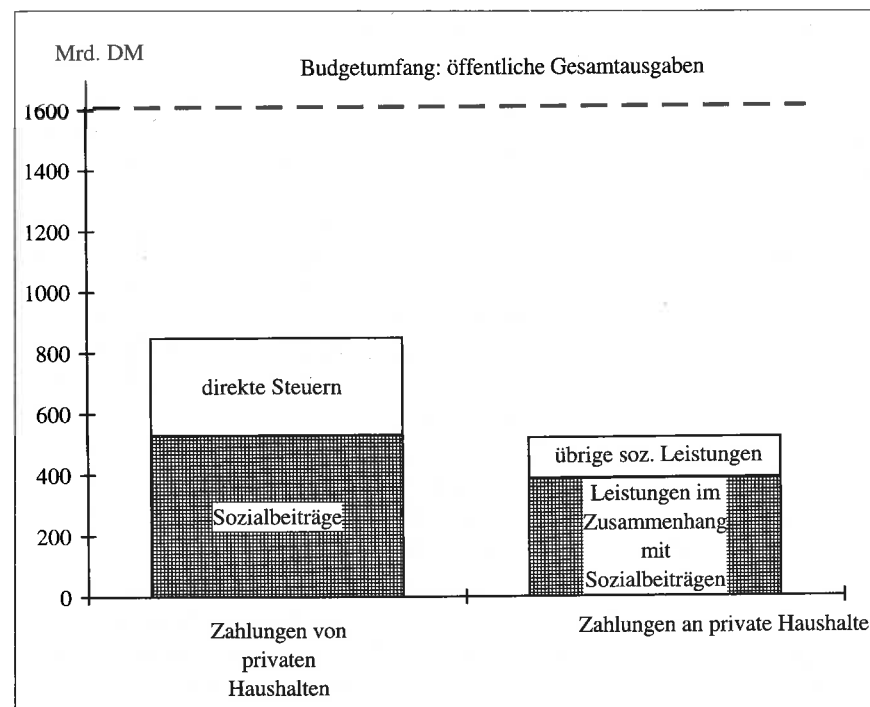
Quelle: Finanzstatistik, Statistisches Jahrbuch (1994:515); eigene Darstellung

Übersicht 2: Einnahmen öffentlicher Haushalte nach Arten 1992



Quelle: Finanzstatistik, Statistisches Jahrbuch (1994:515); eigene Darstellung

Übersicht 3: Umverteilung zwischen öffentlichen und privaten Haushalten nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1992



Quelle: Daten der VGR, Statistisches Jahrbuch (1994:700), Umfang der Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt, Statistisches Jahrbuch (1994:515); eigene Darstellung

Anmerkungen:

Sozialbeiträge: Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil ohne unterstellte Beiträge (von Beamten). Sozialleistungen: laufende Zahlungen ohne spezielle Gegenleistung zur Abdeckung sozialer Risiken an private Haushalte (Stobbe 1989:388); weitere Übertragungen (weniger als 2%) wurden in der Darstellung vernachlässigt.

Die privaten Haushalte von Zugewanderten und Einheimischen leisten einerseits direkte monetäre Abgaben an den Staat und erhalten andererseits monetäre Sozialleistungen vom Staat, die in der VGR aggregiert werden. Den Gesamtumfang dieser direkten Zahlungen einzuschätzen wird sich im Laufe der Arbeit als wichtig herausstellen, denn dies sind Posten, die sich noch am Leichtesten nach Zugewanderten und Einheimischen getrennt messen lassen. Auf der Einnahmenseite werden nur die Sozialabgaben ausdrücklich für sozialpolitische Zwecke erhoben.

In Sozialversicherungshaushalten dienen sie zur Finanzierung sozialpolitisch motivierter Ausgaben. Die übrigen Einnahmen sind dagegen nicht zweckgebunden, sondern dienen allgemein der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, wobei Sozialausgaben mit Ausgaben für andere Zwecke konkurrieren.

Einen genaueren Überblick über die Ausgaben, die als sozialpolitisch motiviert gelten, läßt sich mit dem "Sozialbudget" gewinnen, einer vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erstellten Übersicht über Sozialleistungen und ihre Finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1994). Das Sozialbudget umfaßt auch Ausgaben für reale Leistungen sowie bestimmte Steuervergünstigungen (indirekte Leistungen) und Leistungen von Arbeitgebern. In Übersicht 4 sind reale Leistungen, nicht aber indirekte Leistungen und Arbeitgeberleistungen berücksichtigt, weil die Struktur öffentlicher Sozialausgaben dargestellt werden soll. Ihr Gesamtumfang liegt bei etwa der Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben. Das Sozialbudget ist hier nach Institutionen aufgegliedert. Dabei wird sichtbar, in welchen Unterstützungssystemen öffentliche Sozialausgaben geleistet werden.

Übersicht 3 zeigt mit Daten der VGR, in welchem Verhältnis die direkten monetären Zahlungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite zueinander und zum Budgetumfang stehen. Dabei wird der Arbeitgeberanteil am Sozialversicherungsbeitrag den Zahlungen privater Haushalte zugerechnet.

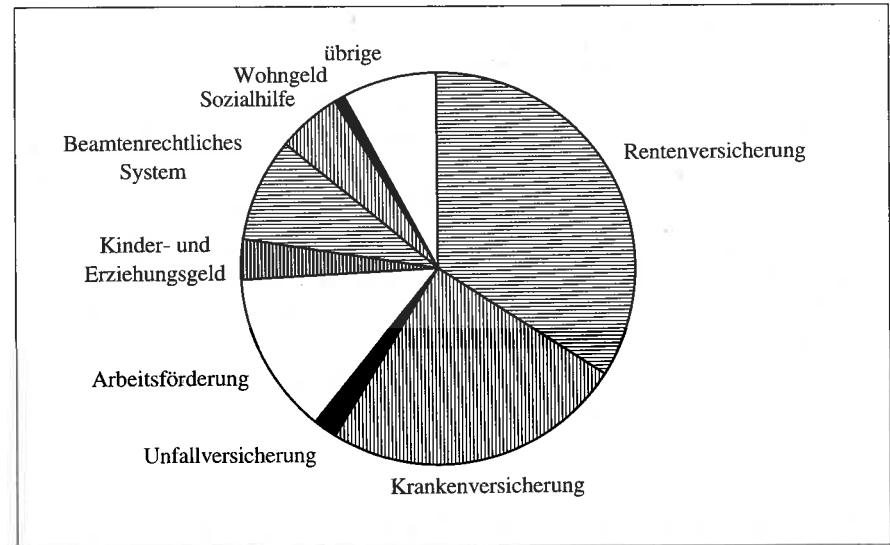
Auf der Einnahmenseite (linke Säule) decken die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zu Sozialversicherungen und die direkten Abgaben (im wesentlichen die Lohn- und Einkommensteuer) etwas über 50 Prozent aller Ausgaben öffentlicher Haushalte, während nur etwa ein Drittel aller Ausgaben für direkte Sozialleistungszahlungen an private Haushalte verwendet werden (rechte Säule). Die Sozialbeiträge sind höher als die Sozialleistungen, die mit Sozialbeiträgen im Zusammenhang stehen, insbesondere weil die Krankenversicherungen zwar monetäre Beiträge erheben, aber überwiegend reale Leistungen zur Verfügung stellen.

Während das hohe Gewicht der Sozialversicherungen schon zuvor durch den Umfang der Sozialbeiträge deutlich wurde, zeigt Übersicht 4, daß es überwiegend auf die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung entfällt. Außerdem weisen der Bereich Arbeitsförderung, das Kinder- und Erziehungsgeld, das beamtenrechtliche System und die Sozialhilfe wesentliche Anteile am Sozialbudget auf.

Die Bedeutung direkter monetärer Transfers für private Haushalte läßt sich ebenfalls anhand einiger Anhaltspunkte ermessen. In den alten Bundesländern betrug 1988 die Einkommensabzüge, d.h. Lohnsteuer und Sozialbeiträge, im Durchschnitt 45% der Arbeitnehmereinkommen, wie durch eine Kombination aus Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Einkommens- und Ver-

brauchsstichprobe ermittelt wurde (Bedau 1990:306), so daß man also von einem hohen Gewicht der Abzüge für private Haushalte sprechen kann.¹⁵

Übersicht 4: Sozialbudget^{a)} nach Institutionen 1992



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994:25); eigene Darstellung

a) Sozialbudget ohne Arbeitgeberleistungen und indirekte Leistungen, insg. 847 Mrd. DM

Auf der anderen Seite gibt es viele Haushalte, deren überwiegender Lebensunterhalt durch öffentliche Leistungen bestritten wird. Mit Angaben des Mikrozensus läßt sich die Bevölkerung nach überwiegendem Lebensunterhalt differenzieren. Danach lebten in Deutschland im April 1991 rund 45 Prozent aller Personen überwiegend von Erwerbstätigkeit, 31 Prozent lebten überwiegend von Angehörigen und die übrigen 24 Prozent lebten überwiegend von öffentlichen Leistungen (Hin 1992:633).¹⁶ Erheblich mehr Haushalte bestreiten zwar nicht ihren überwie-

¹⁵ Auswertungen für die erste gesamtdeutsche EVS von 1993 waren bei Abschluß der Arbeit noch nicht erstellt bzw. veröffentlicht.

¹⁶ Dieser Anteil enthält auch einen kleinen Anteil an Personen, die ihren überwiegenden Lebensunterhalt aus Vermögen sowie Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bestreiten.

genden Lebensunterhalt, aber Teile des Lebensunterhaltes durch öffentliche Transfers.¹⁷

In welchem Umfang der Staat mit der Erhebung von Einnahmen bei Unternehmen und durch andere Aktivitäten, die teilweise mit Ausgaben verbunden sind, Einkommen und Wohlfahrt privater Haushalte beeinflusst, ist wesentlich schwieriger zu bewerten. Schon der Umfang der indirekten Einnahmen und Ausgaben deutet jedoch auf einen erheblichen Einfluß hin.

Unter anderem wird in diesem Abschnitt deutlich,

- daß öffentliche Haushalte vom Umfang her große Bedeutung für das Wirtschaftsgeschehen der Bundesrepublik Deutschland haben,
- daß das Einkommen privater Haushalte in erheblichem Umfang durch monetäre Umverteilungsaktivitäten der öffentlichen Hand beeinflusst wird,
- daß Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen deutlich mehr monetäre direkte Abgaben von privaten Haushalten empfangen, als sie direkte monetäre Zahlungen an private Haushalte leisten, wenn Arbeitgeberanteile eingeschlossen sind,
- daß die gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen den größten Teil der Sozialausgaben abwickeln.

2.2. Bemessungskriterien für Transfers

Im folgenden Abschnitt gehe ich auf die Einkommensströme ein, die unmittelbar zwischen privaten und öffentlichen Haushalten fließen, sei es in Form von direkten monetären Abgaben, sei es in Form von monetären oder realen Transfers an private Haushalte. Sie verdienen besondere Beachtung, weil sie direkte, deutlich wahrnehmbare ökonomische Beziehungen zwischen Staat und Zugewanderten herstellen. Nahezu alle positiven Transfers sind sozialpolitisch motiviert und alle direkten Abgaben sind sozialpolitisch ausgestaltet - die Sozialabgaben stehen schon durch ihre Zweckbindung in engem Zusammenhang mit Sozialausgaben, die Einkommensteuer, die wichtigste direkte Abgabe, ist ebenfalls zumindest teilweise unter sozialpolitischen Gesichtspunkten ausgestaltet.

Die Vergabe von positiven und der Einzug von negativen Transfers beruht auf gesetzlichen Grundlagen, die festlegen, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe Transfers geleistet werden müssen. Diese institutionellen Regelungen determinieren zusammen mit der Ausnutzung diskreter Entscheidungsspiel-

17 Dazu gibt es nur ältere Daten. Die Transfer-Enquete-Kommission (1981:110) ermittelte mit Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für 1978, daß 80 Prozent aller Haushalte mindestens eine Zahlung erhielten, davon viele nur Kindergeld.

räume von öffentlichen und privaten Akteuren die tatsächlich erhaltenen und gezahlten Transfers. Diskrete Entscheidungsspielräume bei Akteuren aus dem öffentlichen oder intermediären Bereich bestehen z.B. bei der Entscheidung, wie hoch ein Bedarf ist und ob jemand als krank oder erwerbsunfähig gilt. Private Akteure können sich der Abgabepflicht z.B. durch Schwarzarbeit oder Verlagerung von Finanzmitteln ins Ausland entziehen oder auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen verzichten, die ihnen zustehen, z.B. weil sie darüber nicht informiert sind oder eine Stigmatisierung befürchten. Insgesamt sind jedoch die möglichen Wirkungen der Zuwanderung bei gegebener Rechtslage relativ stark durch die Bemessungskriterien vorgegeben.

Die beiden *Hauptbemessungskriterien* für die Inanspruchnahme und Zahlung von Transfers sind das Alter und das Einkommen der Periode. Beide Kriterien werden bei den meisten Transfers in irgendeiner Form berücksichtigt, aber in der Regel mit weiteren Kriterien kombiniert. Während das Alter ein individuelles, nicht beeinflussbares Merkmal ist, ist das Einkommen eine individuell beeinflussbare Stromgröße, die sich auf der Ebene des Individuums oder einer größeren Einheit (Haushalt, Familie) feststellen läßt. Die größere Einheit wird im folgenden als Haushalt bezeichnet, wobei davon ausgegangen wird, daß Haushalte in der Regel Familienmitglieder umfassen.¹⁸

Bei Einkommen und Alter lassen sich Grenzen und Tarifverläufe unterscheiden. Während Grenzen dafür entscheidend sind, ob jemand überhaupt für die Zahlung oder den Empfang eines Transfers in Frage kommt, determinieren Tarife die Transferhöhe in Abhängigkeit von der Höhe der Bemessungsgrundlage, wobei sich Grenzen auch in Tarife integrieren lassen, indem sie angeben, ab wann eine Zahlung Null wird.

Die Strukturierung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben nach dem Einkommen ist ein klassischer Gegenstand der ökonomischen Analyse. Als Beispiele für Einkommensgrenzen lassen sich die Geringfügigkeitsgrenze und die Versicherungspflichtgrenze in der Krankenversicherung anführen, als Beispiele für Tarife der einkommensproportionale Tarif für Sozialabgaben und der progressive Tarif der Einkommensteuer sowie z.B. der proportionale Tarif, mit dem Einkommen auf die Hinterbliebenenrentenzahlungen angerechnet wird. Einkommensabhängige Tarifverläufe für einzelne Transfers werden ebenso analysiert wie kumulierte Tarifverläufe für typisierte Modellfälle (siehe Gandenberger 1989, Nierhaus 1988), eine Arbeit, die man als "quantitative Institutionenkunde" bezeichnen kann (Gandenberger 1989:29). Generell zeigt sich mit wachsendem Einkommen ein Abbau positiver Transfers und ein Anstieg negativer Transfers. Die steigende ab-

18 Der Begriff Haushalt knüpft am gemeinsamen Leben und Wirtschaften an, der Familienbegriff an den Ehe- und Verwandtschaftsbeziehungen.

solute Belastung kann jedoch nach den näheren Merkmalen eines Falles unterschiedlich ausfallen.

Daß sie auf *Vorleistungen in der Vergangenheit* Bezug nehmen, ist das charakteristische Merkmal der Sozialversicherungen, über die der überwiegende Teil der Sozialausgaben in der Bundesrepublik Deutschland erbracht wird. Der Vorleistungsbezug kann über die Dauer (Wartezeiten, Versicherungsjahre) und die Höhe von in der Vergangenheit erbrachten Vorleistungen bestehen. Durch die in Grenzen einkommensproportionale Beitragserhebung richtet sich die Höhe der Vorleistungen nach der Höhe vergangener Einkommen. Dadurch kommt es dazu, daß sich die Einkommensabhängigkeit von Transfers im Lebensverlauf deutlich von der Einkommensabhängigkeit in einer Periode unterscheidet. Die Höhe des vergangenen Einkommens wirkt sich positiv auf die Höhe der Sozialleistungen im Risikofall (Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Alter) aus, während sich die Höhe gegenwärtigen Einkommens negativ auswirkt.

Wie stark sozialstaatliche Leistungen vom individuellen Alter abhängen, hat Leisering (1992) sowohl im Sinne einer quantitativen Institutionenkunde als auch empirisch dokumentiert.¹⁹ Leisering zeigt auf, daß alte Menschen stärker über monetäre Transfers aus der Sozialversicherung abgesichert sind, während die Ausgaben für junge Menschen überwiegend aus anderen öffentlichen Haushalten kommen und oft in Form sozialer Dienstleistungen erbracht werden.

Neben den beiden Hauptbemessungskriterien (Perioden-)Einkommen und Alter existieren eine Reihe weiterer Bemessungskriterien, die die Hauptbemessungskriterien in der Regel ergänzen. Sie werden häufig zur Bildung von Fall- bzw. Haushaltstypen herangezogen.

Die wichtigsten individuenbezogenen Kriterien sind neben dem Alter der sozialrechtliche Status, der Gesundheitszustand und der Familienstand. Das Geschlecht hat in Deutschland (im Gegensatz z.B. zur Schweiz) nur noch geringe Bedeutung als Bemessungskriterium. Die wichtigsten haushaltsbezogenen Merkmale sind neben dem Periodeneinkommen die Haushaltsgröße, die Zahl der Kinder, die Wohnsituation und das Vermögen.

- Der *sozialrechtliche Status* hängt in der Regel von mehreren Kriterien ab, ist aber hauptsächlich durch die Zeitverwendung der Periode determiniert. Die Art der überwiegenden Tätigkeit, insbesondere Art und Umfang der Erwerbs-

¹⁹ Für seine Analyse intergenerationaler Verteilungswirkungen hat Boll (1994:143ff) eine Zurechnung von positiven und negativen Transfers nach Kohorten vorgenommen. Die Ergebnisse können hier nicht näher diskutiert werden, da dazu genauer auf die Zurechnungsannahmen eingegangen werden müßte (vgl. Teil 2 Kap. 3.1). Deutlich wird die mit dem Alter - besonders um den gesetzlichen Ruhestandszeitpunkt - wachsende Höhe von positiven Transfers bei gleichzeitig sinkenden negativen Transfers.

tätigkeit, entscheidet darüber, ob jemand als Selbständiger, abhängig Beschäftigter oder Beamter, Arbeitsloser, Rentner, Haushaltsführender oder Student eingestuft wird, um die wichtigsten Statuskategorien zu nennen. Der Status entscheidet vor allem über die Frage der Sozialversicherungspflicht sowie auch darüber, ob jemand prinzipiell unter Berücksichtigung weiterer Kriterien für statusspezifische Sozialleistungen wie Sozialversicherungsleistungen, Leistungen nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder Beamtenversorgung in Frage kommt.

- Der *Gesundheitszustand* ist vor allem für die Inanspruchnahme von Krankengeld, medizinischen Leistungen und von Invalidenrenten relevant.
- Das *Geschlecht* ist nur noch bei Leistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt als Bemessungskriterium relevant. Noch existierende geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der Altersgrenze in der Rentenversicherung werden abgebaut.
- Der *Familienstand* ist ein individuelles Merkmal. Ob eine Ehe besteht bzw. bestanden hat, ist vor allem für die Einkommensteuer, die Krankenversicherung und Hinterbliebenenrente wichtig.
- Die *Haushaltsgröße* ist besonders für Wohngeld und Sozialhilfe wichtig.
- Von der *Zahl der Kinder* einer Familie hängt vor allem die Kindergeldhöhe, die Einkommensteuerbemessung, die Höhe der Sozialhilfe ab.
- Die *Wohnsituation* und dabei insbesondere der Wohnungsgröße und der Miethöhe ist für die Sozialhilfe und das Wohngeld relevant.
- Das *Vermögen* wird bei der Berechnung verschiedener Sozialleistungen, vor allem bei der Sozialhilfe berücksichtigt, und wird z.T. als Bestandsgröße oberhalb von Grenzwerten besteuert, insbesondere bei der Vermögen- und der Grundsteuer.

Unter der Vielzahl der möglichen und der großen Zahl der tatsächlich existierenden Kombinationen sollen zwei typische Kombinationen hervorgehoben werden, die jeweils bei der Bemessung großer Einnahmen- und Ausgabenbereiche eine Rolle spielen:

- Die Kombination von Alter, sozialrechtlichem Status und Vorleistungen (Abgaben auf vergangenes Einkommen) ist im gesamten Bereich der Sozialversicherung, für die Beamtenversorgung und im Zusammenhang mit Studium und Ausbildung relevant.
- Die Kombination vom Familieneinkommen der Periode, Familienstand und Kinderzahl ist für viele bei den Gebietskörperschaften angesiedelte Transfers, aber auch für die Krankenversicherungen relevant.

A priori sind Unterschiede zwischen Zugewanderten und Einheimischen vor allem bei den Kriterien Alter und Vorleistungsbezug zu erwarten, da Zugewanderte definitionsgemäß einen Teil ihres Lebens in einem anderen Staat verbracht haben.

Bei weiteren Kriterien sind Unterschiede nicht für jede Zuwanderung zu erwarten, sondern hängen davon ab, wer zuwandern will und wem die Politik des Aufnahmestaates gestattet, zu kommen und zu bleiben.

Ob die oben genannten Bemessungskriterien wirksam werden, hängt dann weiterhin davon ab, ob jemand überhaupt berechtigt ist, Leistungen des allgemeinen Sozialleistungssystems in Anspruch zu nehmen, oder ob es zusätzlich oder anstelle der allgemeinen Sozialleistungen Sonderleistungen nur für Zugewanderte bzw. bestimmte Gruppen von Zugewanderten gibt. Umgekehrt kann es einen Ausschluß von der Abgabepflicht geben. Man könnte also für Zugewanderte ein weiteres, den anderen vorgeschaltetes Bemessungskriterium benennen:

- Der *Rechtsstatus* der Zugewanderten, der sich vor allem nach der Nationalität, dem Zweck der Aufnahme eines Zugewanderten und der Aufenthaltsdauer richtet, ist für alle Sozialleistungen, besonders aber für vorleistungsunabhängige Sozialleistungen relevant.

Daher wird im folgenden Abschnitt über Zuwanderung und Zuwanderungspolitik in Deutschland auch die Integration Zugewanderter in das soziale Sicherungssystem besonders berücksichtigt.

3. Zuwanderung und Zuwanderungspolitik in Deutschland

Zuwanderungspolitik kann auf doppelte Weise beeinflussen, welche Auswirkungen Zuwanderung auf öffentliche Haushalte hat: Zum einen indem sie beeinflusst, wer kommen und bleiben kann (Migrationspolitik), zum anderen indem sie vom allgemeinen System abweichende Rechte, Pflichten und Fördermaßnahmen bestimmt (Integrationspolitik). Auch die Integrationspolitik kann selektierende Wirkungen haben, indem sie die Vor- und Nachteile der Zuwanderung gestaltet und für bestimmte Gruppen weniger attraktiv macht als für andere.

Im folgenden beschreibe ich, wie die Zuwanderungsmöglichkeiten in die Bundesrepublik Deutschland heute (Rechtsstand 1994) gestaltet sind. Dabei skizziere ich kurz die Entstehung wichtiger Gruppen²⁰ und die rechtliche Gestaltung ihrer Integrationsbedingungen, wenn sie in der Bundesrepublik Deutschland leben. Anschließend gehe ich auf die quantitative Bedeutung der Gesamtzuwanderung und

²⁰ Zur Zuwanderungsgeschichte Deutschlands im Überblick siehe insbesondere Herbert (1980), Dohse (1985) und Bade (1983), im Überblick Bade (1992).

ihrer einzelnen Komponenten ein, sofern dies anhand veröffentlichter Statistiken möglich ist.

3.1. Zuwanderungspolitische Rahmenbedingungen

3.1.1. Einführung

In Deutschland gilt offiziell die Doktrin, daß Deutschland kein Einwanderungsland ist. Dies kann aber nur so verstanden werden, daß auf Dauer angelegte Zuwanderung von Ausländern politisch nicht gewünscht ist. Deutschland ist ohne Zweifel ein Land mit vielen Zugewanderten, die auch auf Dauer bleiben, und einer Vielzahl legaler Zuwanderungsmöglichkeiten.²¹ Dies hat aber zur Folge, daß Zuwanderungspolitik zumindest auf Bundesebene nicht als zusammengehöriger Politikbereich betrachtet wird. Der historisch gewachsenen Struktur folgend existieren unterschiedliche Gesetze und Behörden, die z.T. unkoordiniert den Bereich regulieren.

Die folgende Auflistung der Aufnahmekategorien für Zuwanderung ist daher in dieser Form in keinem einzelnen Gesetz zu finden.²² Zuwanderung ist erlaubt für

- Deutschstämmige aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion, die als Spätaussiedler (vor 1993 Aussiedler) anerkannt sind,
- Bürger der Staaten der Europäischen Union (EU, früher Europäische Gemeinschaft, EG),
- Asylsuchende, deren Herkunfts- und Durchreiseländer nicht als sicher eingestuft sind, sowie ausgewählte andere Flüchtlingsgruppen,
- bestimmte Gruppen von Arbeitsmigranten aus Drittstaaten (Nicht-EU-Staaten),
- enge Familienangehörige von Deutschen und Ausländern mit gesichertem Aufenthaltsstatus, sowie unter bestimmten Bedingungen jugendliche oder rentenberechtigte Ausländer, die nach einem Aufenthalt im Herkunftsland nach Deutschland zurückkehren wollen,
- Personen, die zu bestimmten zeitlich und sachlich eingegrenzten Zwecken, insbesondere zu Bildungszwecken, einreisen.

²¹ Für einen Überblick siehe auch Sieveking (1992), Rein (1990).

²² Seit 1994 gibt eine von Huber herausgegebene Loseblattsammlung (Handbuch des Ausländer- und Asylrechts), in der Gesetzestexte einschließlich der Gesetze, die die Zuwanderung deutscher Aussiedler regeln - abgedruckt, kommentiert und diskutiert sind. Der Zusammenstellung nach umfaßt das Handbuch rechtliche Regelungen im Bereich der Zuwanderungspolitik, wie er hier abgegrenzt ist.

Im folgenden gehe ich auf die wichtigsten Zugewandertenkategorien ein. Die Zuwanderungspolitik der DDR behandle ich nicht, da sie nur eine geringe und unter dem Einfluß der Übergangsbestimmungen rasch gesunkene Zuwanderungspopulation in das vereinigte Deutschland eingebracht hat, die in den später vorgestellten empirischen Untersuchungen in der Regel nicht berücksichtigt ist.²³

3.1.2. Aussiedler

Die Zuwanderung von Aussiedlern - Deutschstämmigen aus Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion - geht auf einen umgekehrten Wanderungsstrom zurück, der sich zum Teil schon im Mittelalter, hauptsächlich aber im 18. Jahrhundert Richtung Osten bewegte. Mit dem Zweiten Weltkrieg verschlechterte sich die Situation für die aus diesen Siedlerwanderungen entstandenen deutschen Minderheiten in den kommunistischen Staaten Osteuropas bis hin zur Kasernierung, Umsiedlung und Vertreibung (Bade 1990). Unmittelbar nach dem Krieg wurden darum mehrere Millionen Flüchtlinge (nicht nur aus den ehemaligen Ostgebieten) zunächst in den Besatzungszonen, dann überwiegend in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Ihre Eingliederung wurde staatlich unterstützt (vgl. Albers 1959). Der Anspruch auf Aufnahme dieser Menschen wurde in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verankert und durch Bundesgesetze konkretisiert. Wegen der rigiden Ausreisebeschränkungen der osteuropäischen Staaten, besonders nach dem Bau der Mauer zwischen den beiden deutschen Staaten im Jahre 1961, waren lange Zeit nur geringe Aussiedlerzahlen zu verzeichnen. Einen Teil der Aussiedler kann man als "freigekauft" bezeichnen, da die Bundesrepublik Deutschland finanzielle Zugeständnisse für die Freigabe von Aussiedlern machte. Die Situation änderte sich schlagartig mit der Öffnung der Grenzen in Osteuropa. Die Aussiedlerzahlen vervielfachten sich und erreichten ihren Spitzenwert mit fast 400 000 im Jahre 1990.

Seit Mitte 1990 müssen Aussiedler ihren Antrag auf Anerkennung der Aussiedlereigenschaft im Herkunftsland stellen. Da seitdem pro Jahr Anträge für ca. 220 000 Personen bearbeitet werden, aber mehr Anträge gestellt werden, kann es in-

23 Das Verbot der Abwanderung nach Westen und seine gewaltsame Durchsetzung war das dominante Merkmal der Migrationspolitik der DDR. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit anderen kommunistisch geführten Staaten wurden jedoch seit Mitte der 60er Jahre auch Abkommen zum Austausch und zur gegenseitigen Ausbildung von Arbeitskräften geschlossen, die hauptsächlich einseitig zur Zuwanderung in die DDR genutzt wurden (Jasper 1991). Die "Vertragsarbeiter" lebten in der Regel relativ isoliert in Wohnheimen und mußten nach einigen Arbeitsjahren in ihr Herkunftsland zurückkehren (Rotationsprinzip). Insbesondere in Berlin leben noch vietnamesische Vertragsarbeiter, die - z.T. nach langen Aufenthaltszeiten - in ihr Herkunftsland zurückkehren sollen. Dazu hat Deutschland mit Vietnam Rücknahmeabkommen geschlossen.

zwischen zu mehrjährigen Wartezeiten kommen. Ohne große öffentliche Debatten wurde so eine De-facto-Kontingentierung eingeführt. Sobald Aussiedler anerkannt sind, sind sie anderen deutschen Staatsbürgern rechtlich gleichgestellt und erhalten Eingliederungshilfen, z.B. Unterkunft, Hilfen zum Lebensunterhalt, Sprachkurse. Die Eingliederungshilfen verzögern den prinzipiell unmittelbar möglichen Zugang zum Arbeitsmarkt in der Regel. Aussiedler werden in der Rentenversicherung behandelt, als hätten sie ihr Berufsleben in der Bundesrepublik verbracht und in die deutsche Rentenversicherung eingezahlt (Integrationsprinzip).

Das Anfang 1993 in Kraft getretene Kriegsfolgenbereinigungsgesetz regelte die Aufnahme- und Integrationsvoraussetzungen neu.²⁴ Danach treffen die oben beschriebenen günstigen Voraussetzungen im wesentlichen nur noch auf Deutschstämmige aus den Nachfolgestaaten der UDSSR zu, die vor dem 1.1.93 geboren sind. Diese werden jetzt Spätaussiedler genannt. Deutschstämmige, die später geboren sind, können nur noch als Ehegatten und Nachkommen mit anerkannten Spätaussiedlern zusammen einreisen. Ehegatten und Nachkommen erhalten ebenfalls Eingliederungshilfen, werden aber rentenrechtlich nicht besser gestellt als andere Ausländer. Wer nicht aus einem Nachfolgestaat der UDSSR kommt, muß nachweisen, daß er oder sie noch unter konkreten Benachteiligungen aufgrund der Deutschstämmigkeit leidet. Die Kontingentierung wurde nun auch in das Gesetz aufgenommen.

Niemand weiß genau, wieviele potentielle Aussiedler noch in Osteuropa leben. Es wird in der Regel davon ausgegangen, daß hauptsächlich in den GUS-Staaten ein Potential von ca. 2,5 Millionen Deutschstämmigen lebt (vgl. Schulz 1994:55).

3.1.3. Staatsangehörige der Europäischen Union

Das Recht auf Freizügigkeit, d.h. darauf, sich einen Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat der Staatengemeinschaft zu suchen, gehört zu den Rechten, die die Europäische Gemeinschaft mit ihrer Gründung 1958 vereinbart und sukzessive umgesetzt hat. Es hat an Bedeutung gewonnen, weil zusätzliche Staaten aufgenommen wurden und weil die Zugewanderten immer mehr Rechte erhalten haben - teils über explizite politische Beschlüsse der beteiligten Staaten, teils durch die Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofes. Freizügigkeit gilt inzwischen für fast das ganze europäische Gebiet mit Ausnahme der nachkommunistischen Reformstaaten in Osteuropa, Norwegen und der Schweiz.

24 Einen Überblick über das neue Recht und seine Vorläufer findet sich in einer Zeitschrift, die vom Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Aussiedler herausgegeben wird (Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 42, Juni 1993).

Im Zuge der weiteren Verwirklichung des Binnenmarktes ist das Niederlassungsrecht auf alle Bevölkerungsgruppen - u.a. auf Rentner und Studierende - ausgedehnt worden. Diese haben aber nur dann ein längerfristiges Aufenthaltsrecht, wenn sie ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowie Krankenversicherungsschutz nachweisen.

Die Zuwanderung zum Zwecke der Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist auch für EU-Bürger nicht erlaubt, während sie ansonsten rechtlich weitgehend gleichgestellt sind. Ergänzend zur Erwerbstätigkeit bzw. nach einem längeren Aufenthalt kann auch Sozialhilfe in Anspruch genommen werden.

Aus den Abgaben an die Sozialversicherungssysteme entstehen Ansprüche wie bei Deutschen, die überwiegend auch in die Herkunftsländer exportiert werden können. Koordinierungsregelungen dienen dazu, einen migrationsbedingten Ausfall oder einen Doppelbezug von Leistungen zu vermeiden.

Zuwanderung ist auch zur Erbringung von Dienst- und Werkleistungen möglich. Umstritten ist in jüngerer Zeit, daß EU-Firmen Arbeitnehmer zur Durchführung von Aufträgen nach Deutschland entsenden, wobei diese nach den Bedingungen des Herkunftslandes entlohnt werden (s. 3.1.4).

3.1.4. Arbeitsmigranten aus Drittstaaten

Außerdem gibt es Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten für Arbeitsmigranten, die nicht aus Ländern der EU kommen, die sich im Zeitablauf stark gewandelt haben.

Hauptsächlich in den 60er Jahren wurden gezielt und mit staatlicher Förderung Arbeitskräfte im Mittelmeerraum angeworben. Die politische Absicht bestand darin, daß diese Arbeitnehmer nur kurze Zeit bleiben und dann in ihr Herkunftsland zurückkehren sollten. Deshalb erhielten sie nur befristete Aufenthaltsgenehmigungen und Arbeitserlaubnisse. Wenn die Arbeitnehmer allerdings auch nach Ablauf der befristeten Genehmigungen einen Arbeitsplatz hatten, wurden diese in der Regel verlängert.²⁵ Der Nachzug der Familie wurde nach und nach ermöglicht. Mit der ersten Ölkrise wurde 1973 die Anwerbung neuer Arbeitskräfte gestoppt. Die ausländische Bevölkerung aus den Anwerbestaaten blieb in etwa stabil: Die Abwanderung von Rückkehrern und die Zuwanderung von Familienangehörigen hielten sich in etwa die Waage.

Nachdem noch 1984 die endgültige Rückkehr türkischer und jugoslawischer Arbeitsloser und ihrer Familien in ihr Herkunftsland durch Erstattungen aus der Renten- und Arbeitslosenversicherung finanziell gefördert wurde, sind danach

²⁵ Zur Rolle von Bürokratie, Arbeitgebern und Gewerkschaften bei der Verlängerung von Aufenthaltserlaubnissen in Deutschland siehe Dohse (1985).

Schritte zur Verbesserung einer dauerhaften Integrationsmöglichkeit, wenn auch nicht zur vorbehalt- und bedingungslosen Integration, unternommen worden, insbesondere durch die Verbesserung der Einbürgerungsmöglichkeiten im Ausländergesetz von 1990.

Seit dem Anwerbestopp werden grundsätzlich keine Aufenthaltsgenehmigungen an Ausländer aus Drittstaaten erteilt, die nach Deutschland einreisen wollen, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es gab jedoch immer Ausnahmen, z.B. für bestimmte Berufe und für Führungskräfte, die im Zuge der Schaffung des neuen Ausländerrechts erweitert wurden. Wer als Arbeitsmigrant einreisen will, braucht vor der Einreise immer ein Visum, das die Arbeitsaufnahme gestattet. Ausländer, die nicht als Arbeitsmigranten eingereist sind und erwerbstätig werden wollen, benötigen ebenfalls eine Arbeitserlaubnis (s. Kapitel 3.1.5.ff).

Es gibt zwei Typen von Arbeitserlaubnissen: Die Vergabe einer allgemeinen Arbeitserlaubnis ist von der Voraussetzung abhängig, daß das Arbeitsamt keinen Deutschen oder gleichgestellten Ausländer auf den entsprechenden Arbeitsplatz vermitteln kann (Inländerprimat). Die besondere Arbeitserlaubnis ermöglicht einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, wobei allerdings der Beamtenstatus für Ausländer generell - auch für EU-Ausländer - bis auf wenige Ausnahmefälle nicht möglich ist.

Ausländische Beschäftigte von in Deutschland ansässigen Unternehmen unterliegen generell den gleichen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen wie Deutsche. Als Arbeitnehmer zahlen sie Steuern und Sozialabgaben und haben Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen und Kindergeld. Ob und in welcher Höhe auch Leistungen exportiert werden können, wird in der Regel durch Abkommen mit den Herkunftstaaten geregelt. Öffentliche Einrichtungen können in der Regel gleichberechtigt genutzt werden. Bei einigen Sozialleistungen ist der Bezug an Bedingungen geknüpft, z.B. bei der Ausbildungsförderung. Der Sozialhilfebezug und eigentlich schon die Sozialhilfebedürftigkeit stellt einen Ausweisungsgrund dar. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer und Verbesserung des Rechtsstatus wird z.T. auch Sozialhilfebezug möglich (vgl. Huber 1991).

Die Zulassung von Werkvertragsarbeitnehmern hat nach der Öffnung der Grenzen in Osteuropa eine neue Dimension bekommen, so daß man diese Politik als neue Ausländerbeschäftigungspolitik bezeichnen könnte. Der Aufenthalt von osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmern beruht auf Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland seit der Liberalisierung in Osteuropa mit den meisten osteuropäischen Staaten geschlossen hat (Heyden 1993). Diese Abkommen erlauben osteuropäischen Firmen, im Bundesgebiet Aufträge anzunehmen und diese mit Arbeitnehmern aus ihren Staaten zu erfüllen, wenn ein bestimmtes Jahreskontingent an Arbeitnehmern nicht überschritten ist.

Die Aufenthaltsdauer der einzelnen Beschäftigten soll zwei Jahre nicht übersteigen; die Regierungsabkommen sehen z.T. Verlängerungen bis zu einer Gesamtdauer von maximal drei Jahren vor. Nach der Ausreise kann eine neue Aufenthaltsgenehmigung erst nach Ablauf bestimmter Fristen erteilt werden. Die Arbeitserlaubnisse für Werkvertragsarbeitnehmer werden unabhängig von der Arbeitsmarktlage erteilt. Allerdings können bei schlechter Arbeitsmarktlage die Kontingente gesenkt werden.

Werkvertragsarbeitnehmer sind Beschäftigte eines Unternehmens ihres Herkunftslandes. Sie bleiben Angehörige des sozialen Sicherungssystems ihres Herkunftslandes und müssen keine Sozialabgaben in Deutschland zahlen.²⁶ Daher ist selbst bei Zahlung tariflicher Löhne der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern billiger als der anderer Arbeitnehmer (vgl. Pischke/ Velling 1993). Die Zahl der osteuropäischen Werkvertragsarbeitnehmer, die von der Bundesanstalt für Arbeit registriert wird, ist in den letzten Jahren stark gestiegen und nach zunehmenden Problemen mit unter dem Deckmantel von Verkaufstragen vorgenommenen illegalen Beschäftigungen seit 1993 wieder eingeschränkt worden. Ende 1992 lebten ca. 86 000 Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland (vgl. Velling 1994).

Außerdem kann eine Aufenthaltsgenehmigung für Saisonbeschäftigungen von nicht mehr als drei Monaten jährlich erteilt werden. Wenn das Arbeitsverhältnis durch die Vermittlung der Bundesanstalt für Arbeit zustandegekommen ist, bedarf die Aufenthaltsgenehmigung nicht der Zustimmung der örtlichen Ausländerbehörde. Da dies nur möglich ist, wenn der Arbeitnehmer Staatsangehöriger eines Landes ist, dessen Arbeitsverwaltung ein Kooperationsabkommen mit der Bundesrepublik geschlossen hat, werden ausschließlich Angehörige osteuropäischer Staaten privilegiert. Die Arbeitnehmer sind sozialversicherungspflichtig; sofern sie nur geringfügig beschäftigt sind, muß der Arbeitgeber für eine Krankenversicherung sorgen.²⁷ 1993 wurde die Vermittlung durch verschiedene Maßnahmen erschwert, u.a. durch eine strengere Prüfung des Inländerprimats.

3.1.5. Familienangehörige und Rückkehrer

In jedem Land, das durch Zuwanderung geprägt ist, spielt auch der Nachzug von Ehegatten und Familienangehörigen eine Rolle. Zugewanderte haben noch Ver-

26 Diese Möglichkeit war auch bisher schon in verschiedenen Sozialversicherungsabkommen vorgesehen. Um die sogenannten "entsendeten Arbeitnehmer" wird auch im Rahmen der Europäischen Union wieder verstärkt diskutiert.

27 Diese Neuregelung von 1991 hat offensichtlich eine gängige illegale Praxis legalisiert: 1991 wurden auf Anforderungen der Arbeitgeber in Absprache mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer (in erster Linie Polen) 128 000 solcher Beschäftigungsverhältnisse vor allem in der Landwirtschaft vermittelt. 98% der Anforderungen waren namentlich, d.h. die Arbeiter waren den Arbeitgebern bereits bekannt (Bundesregierung 1992).

wandte im Herkunftsland oder heiraten jemanden aus dem Herkunftsland. Außerdem erhöht Zuwanderung die Möglichkeit, daß Einheimische vorübergehend anwesende Ausländer kennenlernen und heiraten möchten. Wenn bereits Verwandte oder Freunde im Aufnahmeland wohnen, erleichtert das den Start besonders bei der Wohnungs- und Arbeitssuche.

Nach dem Anwerbestopp 1973 wuchs die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland hauptsächlich durch Familiennachzug. Besonders für die großen ausländischen Minderheiten aus Nicht-EU-Staaten, der Türkei und Jugoslawien respektive seinen Nachfolgestaaten, ist das Recht auf Familienzusammenführung von besonderer Bedeutung. Es gibt keine Zahlen darüber, wieviele Menschen in einem Jahr von diesem Recht Gebrauch machen. Es wird über die lokalen Ausländerbehörden administriert. Die Zahl der in Deutschland geschlossenen Ehen, an denen mindestens ein ausländischer Partner beteiligt war, lag 1990 bei 47 000 (Ausländerbeauftragte 1994:106).

Rechtlich kann die Familienzusammenführung durch die Regierung nicht beliebig reguliert werden. Ehe und Familie werden im Grundgesetz besonders geschützt. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil von 1987 daraus ein grundsätzliches Recht auf Familienzusammenführung abgeleitet, aber auch einen weitgehenden Regulierungsspielraum des Staates bejaht (Rein 1990:92).

Ein Anspruch auf Familienzusammenführung setzt bei Nicht-EU-Ausländern heute grundsätzlich voraus, daß das bereits in der Bundesrepublik lebende Familienmitglied einen relativ sicheren Aufenthaltsstatus besitzt, ausreichender Wohnraum vorhanden ist und der Lebensunterhalt der Familie aus eigenen Mitteln gesichert ist. Für Kinder bis 16 Jahren bestehen unter bestimmten Umständen erleichterte Aufenthaltsbedingungen, bei älteren Kindern können die Ausländerbehörden ein Ermessen wahrnehmen.

In Deutschland lebende Ausländer haben unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Ehegattennachzug. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Ehe schon vor der Migration bestand und angegeben wurde, oder wenn der in Deutschland lebende Ehegatte einen verfestigten Aufenthaltsstatus hat. Bei Ehegatten, die die Voraussetzungen für einen Anspruch nicht erfüllen, kann die Ausländerbehörde nach Ermessen den Nachzug zulassen, wenn die allgemeinen Voraussetzungen für Familiennachzug gegeben sind. Auch Ehegatten von Deutschen erhalten zunächst ein befristetes Aufenthaltsrecht. Die Verfestigung hängt vom Fortbestand der Ehe ab. Nach vier Jahren wird das befristete in ein unbefristetes Aufenthaltsrecht umgewandelt.

Auch Rückkehrrechte sind besonders für die seit langer Zeit in Deutschland lebenden Minderheiten aus den ehemaligen Anwerbeländern wichtig. Im Hinblick auf diese langfristige anwesenden Gruppen mit ausländischer Nationalität wurde

mit dem Ausländergesetz von 1990 für Rentner und Jugendliche mit längerer Aufenthaltsdauer das Recht eingeführt, unter bestimmten Bedingungen auch nach längerem Aufenthalt im Herkunftsland wieder nach Deutschland zurückzukehren.²⁸

3.1.6. *Ausländische Flüchtlinge*

Ende der siebziger Jahre begann die Zahl der Menschen zu steigen, die in die Bundesrepublik Deutschland kamen und sich auf das im Grundgesetz verankerte Grundrecht auf Asyl beriefen, und dadurch Bleiberecht zumindest für die Zeit der Prüfung ihres Anliegens erreichten. Der Anstieg wurde zunächst gestoppt, hauptsächlich indem die Einreise über die DDR erschwert wurde. Mit der Öffnung der Ostgrenzen kam es zu einem raschen Anstieg der Asylbewerberzahlen (vgl. auch Übersicht 5) und einer anhaltenden politischen Diskussion um die Einschränkung des Grundrechts auf Asyl.²⁹

Die Bearbeitungszeiten für Asylanträge stiegen an, so daß allein das Stellen eines Asylantrags einen mehrjährigen Aufenthalt garantierte. In erster Instanz wurden nur wenige Antragsteller als nachweisbar politisch verfolgt im Sinne des Grundgesetzes anerkannt (zwischen 5 und 10 Prozent), allerdings wurden bei etwa der Hälfte andere Gründe wirksam, nach denen ihnen zumindest ein vorübergehender Aufenthalt gestattet werden mußte, z.B. Abschiebungshindernisse nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert und eine entsprechende Regelung im Ausländergesetz eingeführt hat. Danach dürfen im wesentlichen auch die Menschen vorübergehend bleiben, denen Gefahr für Leben und Gesundheit nicht wegen ihrer eigenen politischen Aktivitäten droht, sondern aus anderen Gründen, z.B. weil Krieg in ihrem Herkunftsland herrscht. Darüberhinaus hat es immer wieder Altfallregelungen gegeben, die nach Herkunftsland und Aufenthaltsdauer eingegrenzten Flüchtlingsgruppen das Bleiben ermöglichten. Die Möglichkeit, Flüchtlingsgruppen schon im Ausland Einreise und Aufenthaltsrecht zuzusichern (Kontingentflüchtlinge), wurde dagegen nur in geringem Umfang genutzt.

28 Es erhalten diejenigen Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis, die als Minderjährige mindestens acht Jahre in der Bundesrepublik gelebt und sechs Jahre die Schule besucht haben, dann aber in ihre "Heimat" ausgewandert sind. Der Rückkehranspruch der Jugendlichen kann aber nur zwischen dem 18. und dem 21. Lebensjahr und spätestens fünf Jahre nach der Ausreise wahrgenommen werden. Wer diese Voraussetzungen nicht ganz erfüllt, kann eine Aufenthaltsgenehmigung im Ermessenswege erhalten, wenn die Verweigerung der Wiedereinreise eine unzumutbare Härte darstellen würde. Bei älteren Menschen ist es der Rentenempfang und der mindestens 8jährige Aufenthalt, der zur Rückkehr berechtigt.

29 Zur rechtlichen Diskussion ausführlich Münch (1992).

1993 wurde eine Grundgesetzänderung und ein Paket angeschlossener Gesetze und Verfahrensregeln beschlossen, die den Zugang zum Asylverfahren beschränken, die Rechte während des Asylverfahrens weiter einschränken, die Dauer des Verfahrens abkürzen und Abschiebungen erleichtern. Seit Sommer 1993 wird zwar prinzipiell weiterhin denen Schutz gewährt, die aus politischen Gründen in ihrem Herkunftsland verfolgt werden, die Einreise und damit die Wahrnehmung dieses Rechts ist aber erheblich erschwert. U.a. kann Flüchtlingen jetzt die Einreise verweigert werden, wenn sie über einen Staat einreisen, der zum sicheren Drittstaat erklärt wurde, zu denen alle Nachbarstaaten zählen. Außerdem werden Aufnahmeentscheidungen der Nachbarländer anerkannt und illegal Eingereisten der Zugang zum Asylverfahren erschwert. Die Möglichkeiten der Bundesländer, Abschiebungen auszusetzen, wurden eingeschränkt. Dennoch wird der bundeseinheitliche Rahmen in den einzelnen Ländern noch unterschiedlich ausgeschöpft, so daß z.T. erhebliche Unterschiede im Bleiberecht je nach Wohnort existieren.

Während des Anerkennungsverfahrens ist der Rechtsstatus von Flüchtlingen gegenüber Deutschen und Ausländern mit einem regulären Aufenthaltstitel stark eingeschränkt. Verschiedene Formen des Abschiebungsschutzes und der befristeten Aufenthaltstitel sind möglich, die mit je unterschiedlichen sozialen Rechten verknüpft sind (insb. Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltsbefugnis, Duldung) (vgl. Sieveking 1994). Die in den letzten Jahren mehrfach modifizierten Bedingungen beinhalten Beschränkungen der Freizügigkeit, eingeschränkte Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme sowie den Ausschluß von einzelnen Sozialleistungen. Während zunächst eine z.T. gekürzte und z.T. in Form von Sachleistungen (Sammelunterkünfte, Gemeinschaftsverpflegung) bereitgestellte Sozialhilfe für das Existenzminimum von allen Flüchtlingen sorgte, sind seit November 1993 Leistungen für Asylbewerber in einem eigenen Asylbewerberleistungsgesetz geregelt, das in der Regel für das erste Aufenthaltsjahr gilt und eine bundesweite Vereinheitlichung auf niedrigem Niveau darstellt. Das Prinzip, daß Sozialleistungen nachrangig zur Erwerbstätigkeit gewährt werden sollten, ist für Flüchtlinge umgekehrt worden (Hofmann 1990:15). Die Arbeitsaufnahme ist nach Ablauf eines dreimonatigen Verbotes dann erlaubt, wenn kein Deutscher oder bevorrechtigter Ausländer den Arbeitsplatz besetzen kann. Die häufig geänderten Regelungen zur Arbeitsaufnahme sahen Arbeitsverbote von bis zu fünf Jahren vor.

Wird ein Asylantrag anerkannt, so wird der Asylberechtigte Einheimischen im wesentlichen gleichgestellt. Er oder sie kann auch rückwirkend einige Sozialleistungen wie z.B. Kindergeld erhalten, die während des Verfahrens versagt geblieben sind.

Nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums (BMI) lebten 1985 ca. 610 000 Flüchtlinge mit den unterschiedlichsten Aufenthaltsstatus in Deutschland. Für

1992 wird ihre Zahl mit 1,5 Millionen angegeben.³⁰ Davon haben rund 1,2 Millionen einen höchst unsicheren Aufenthaltsstatus und eingeschränkte soziale Rechte. Verlässliche Zahlen existieren jedoch nur über die gestellten Asylanträge.

3.1.7. Sonstige

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Zuwanderung in den Hauptaufnahmekategorien charakterisiert. Darüber hinaus gibt es vor allem Aufenthaltsbefugnisse für befristete Aufenthalte zu Zwecken, die etwas mit Bildung zu tun haben, oft aber auch Erwerbstätigkeit einschließen. In Überblicksartikeln wird in der Regel nur genannt, daß sogenannte Gastarbeiterabkommen mit osteuropäischen Staaten existieren, die aber nur die Zuwanderung von ca. 2000 Personen jährlich für einen mit Ausbildung kombinierten Arbeitsaufenthalt ermöglichen. Darüberhinaus gibt es aber auch Praktikanten, Au pairs und Studenten. Von den rund 100 000 ausländischen Studenten, die 1990 eine deutsche Hochschule besuchten, sind 38 Prozent auch in Deutschland zur Schule gegangen (Ausländerbeauftragte 1994:100), d.h. bei den übrigen kann unterstellt werden, daß sie als Erwachsene zugewandert sind. In der Regel muß glaubhaft gemacht werden, daß der Lebensunterhalt ohne Erwerbstätigkeit gesichert ist.

3.1.8. Die zeitliche Strukturierung des Aufenthaltes durch die Integrationspolitik

Unter Integrationspolitik werden hier alle Regelungen und Maßnahmen verstanden, die das Bleiberecht sowie von den allgemeinen Regelungen abweichende Rechte und Pflichten bestimmen - unabhängig davon, ob sie dazu konzipiert wurden, Integration zu fördern oder zu verhindern. Die zeitliche Strukturierung der Aufenthalts ist unter den einzelnen Zuwandererkategorien bereits angesprochen worden. Sie läßt sich nur schwer zusammenfassend beschreiben, weil unterschiedliche Regelungsbereiche mit unterschiedlichen Ermessensspielräumen und Nebenbedingungen ineinander greifen, insbesondere

- die Regelung des Bleiberechts,
- die Regelungen für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen,
- der Umfang der Sozialleistungsansprüche im Inland,
- der Umfang der Sozialleistungsansprüche nach Rückkehr ins Ausland.

Nur Aussiedler erhalten als deutsche Staatsbürger unmittelbar ein unbeschränktes Bleiberecht. Sie benötigen keine Arbeitserlaubnis und erhalten in der ersten Zeit

30 1993: 2 Mio, 1994: 1,75 Mio (Ausländerbeauftragte 1995:120).

nach der Ankunft eine besondere Förderung, danach die für alle deutschen Staatsbürger geltenden Rechte.

Außerdem gibt es die Kategorien von ausländischen Zugewanderten, deren Aufenthalt von vornherein befristet und nur begrenzt verlängerbar ist, insbesondere Studenten, Praktikanten, Au Pairs und Werkvertragsarbeitnehmer. Ein längerer Aufenthalt kann dann nur durch Eheschließung oder ggf. einen Flüchtlingsstatus - bei entsprechenden Voraussetzungen im Herkunftsland - erreicht werden.

Diejenigen, die als Flüchtlinge Aufnahme suchen, haben langsamere, wenn überhaupt geregelte Integrationswege.³¹ Für Asylbewerber läßt sich festhalten, daß während des Asylverfahrens und maximal für ein Jahr Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vergeben werden. Eine Beschäftigung unter Beachtung des Inländerprimats kann nach drei Monaten gesucht werden. Ist das Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen, so gibt es mehrere Möglichkeiten:

- Nach der Anerkennung als Asylberechtigter wird eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, woraufhin die weitere Verfestigung entlang der unten skizzierten Linie erfolgen kann.
- Auf die Ablehnung des Asylgesuchs kann entweder eine Ausweisung und Abschiebung folgen.
- Häufiger ist jedoch, daß entweder eine auf zwei Jahre befristete Aufenthaltsbefugnis erteilt wird, wobei nach acht Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis möglich ist,
- oder daß eine auf drei bis sechs Monate befristete Duldung ausgesprochen wird, für die keine Verfestigung vorgesehen ist. Duldungen und Aufenthaltsbefugnisse sind auch möglich, ohne daß zuvor ein Asylantrag gestellt wurde.

Für die übrigen Ausländer lassen sich nur einige Strukturierungslinien aufzeigen, die aber nicht immer und unter allen Bedingungen gelten, so daß die folgende als Hauptlinie bezeichnete Integrationszeit eher den Charakter eines Leitbildes als einer rechtlich genauen Beschreibung hat.

Die Hauptlinie läßt sich so beschreiben: In den ersten fünf Jahren wird eine befristete, danach eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Nach acht Jahren besteht ein Anspruch auf eine Aufenthaltsberechtigung, nach 15 Jahren ein Regelanspruch auf Einbürgerung. Zum Erreichen des nächstbesseren Status ist es nötig, den Lebensunterhalt eigenständig sichern zu können. Nach Erreichen der Aufenthaltsberechtigung können alle Sozialleistungen einschließlich der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden, ohne daß das Aufenthaltsrecht gefährdet ist. Da in der Regel in den ersten sechs Jahren nur eine allgemeine Arbeitserlaub-

31 Zur rechtlichen Lage und Integration von Flüchtlingen in das Sozialleistungssystem nach der Änderung des Asylrechts 1993 s. Röseler (1994).

nis nach Inländerprimat erteilt wird, ist es für Nicht-EU-Bürger in den ersten fünf Jahren schwieriger, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. Ehegatten und Kinder von Ausländern mit verfestigtem Aufenthaltsstatus und Deutschen können z.T. ihren Aufenthaltsstatus schneller verbessern.

In der ausländischen Wohnbevölkerung haben rund 15 Prozent mit der Aufenthaltsberechtigung einen sicheren Aufenthaltsstatus erreicht und etwa ein Viertel mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis einen relativ sicheren Aufenthaltsstatus. Ein weiteres Viertel verfügt über eine befristete Aufenthaltserlaubnis, mehr als ein Drittel über keinen dieser Aufenthaltsstatus (Ausländerbeauftragte 1994:97), sondern z.B. über eine Aufenthaltsbefugnis für einen speziellen Zweck oder über eine Duldung. Daher ist davon auszugehen, daß ein großer Teil der ausländischen Wohnbevölkerung keine gesicherte Aufenthaltsperspektive hat und nur teilweise in den Sozialstaat integriert ist, wozu so unterschiedliche Gruppen wie Austauschstudenten und langjährig in Deutschland lebende Flüchtlinge gehören können.

Aufenthalts- und Beschäftigungszeiten sind auch wichtig, wenn es um den Export von Sozialleistungen ins Ausland geht. In der Regel gilt im Sozialrecht das Territorialitätsprinzip, d.h. daß Sozialleistungen nur an im Inland lebende Menschen vergeben werden. Dies wird aber durchbrochen durch internationales Sozialrecht in bi- und multilateralen Abkommen, die den Export von Sozialleistungen - in der Regel auf Gegenseitigkeitsbasis - regeln. Während das koordinierende Sozialrecht innerhalb der Europäischen Union weitgehend sicherstellt, daß die Beschäftigung in einem anderen Mitgliedsstaat nicht zu Nachteilen für den Migranten während der Beschäftigung und ggf. nach der Rückkehr führt, gilt dies für viele andere Staaten nicht.³²

Insgesamt läßt sich feststellen, daß Aufenthalts-, Arbeits- und Sozialhilferecht so miteinander verknüpft sind, daß sich auch für einzelne Aufnahmekategorien kein einheitlicher Integrationspfad aufzeigen läßt, daß aber zwischen den Aufnahmekategorien die Unterschiede noch wesentlich größer sind.

3.2. Zuwanderung als Teil der demographischen Entwicklung

Im vorherigen Abschnitt wurde deutlich, daß die Zuwanderungspolitik begrenzend und steuernd auf Umfang und Struktur der Zuwanderung Einfluß zu nehmen versucht, und daß sich diese Einflußnahme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland mehrfach deutlich geändert hat. Zugleich haben sich die äußeren Rahmenbedingungen, das Interesse und die faktischen Möglichkeiten zur Zuwan-

32 Für eine Übersicht über internationale Abkommen im Bereich der Sozialversicherung s. Reichert (1994).

derung mehrfach geändert, insbesondere durch eine zunehmende Integration in der Europäischen Union, durch die Grenzöffnung in der ehemaligen DDR und den osteuropäischen Reformstaaten, die Wiedervereinigung und den Krieg in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens.

Die unter diesen Rahmenbedingungen zustande gekommene Zuwanderung hat die demographische Entwicklung in Deutschland beeinflußt. Die wichtigsten Entwicklungen werden noch einmal zusammengefaßt und anschließend die zu erwartende demographische Entwicklung skizziert.

Die Zuwanderung nach West-Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg läßt sich in verschiedene Phasen einteilen³³. In den ersten fünf Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg mußten ca. 12 Millionen Deutsche und Deutschstämmige Osteuropa verlassen. Ca. 8 Millionen Personen kamen nach West-Deutschland. Nach der Konstitution der beiden deutschen Staaten bis zum Mauerbau dominierte die Zuwanderung aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland (*Vertreibungs- und Flüchtlingsphase*). Der Ausbau der Grenzbefestigungen zwischen den deutschen Staaten und die Abwanderungsbeschränkungen der osteuropäischen Staaten führten dann zu einer drastischen Reduzierung der Zuwanderung aus Osteuropa.

Bei anhaltend wachsender Arbeitskräftenachfrage der deutschen Wirtschaft wurden Abkommen zur Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer mit Ländern im Mittelmeerraum abgeschlossen. Die ausländische Wohnbevölkerung stieg von ca. 1,3 Millionen im Jahre 1965 auf knapp 4 Millionen im Jahre 1973 (*Gastarbeiterphase*).

Die durch den Ölpreisschock ausgelöste Rezession markiert den Beginn einer neuen Zuwanderungsphase. Die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wurde Ende 1973 eingestellt. Die bisher zugewanderten ausländischen Arbeitnehmer konnten bleiben und weiterhin unter bestimmten Bedingungen Ehegatten und Kinder nachholen (*Familienzusammenführungsphase*). Nach wie vor kam es auch zu erheblichen Rückwanderungen, die aber durch die Zuwanderung vor allem von Familienangehörigen in etwa ausgeglichen wurden.

Die politischen Veränderungen in Osteuropa und die damit verbundene Lockerung der Abwanderungsbeschränkungen führten ab 1988 erneut zu hohen Zuwanderungszahlen, vor allem aus Osteuropa. Zum ersten kam es zu einer verstärkten Zuwanderung von Aussiedlern, zum zweiten vervielfachte sich die Zahl der Menschen, die sich auf das in der Verfassung garantierte Grundrecht auf Asyl beriefen und sich dadurch zumindest bis zur Entscheidung über ihren Fall legal in Deutschland aufhalten konnten. Zum dritten kam es zu unkontrollierter Arbeits-

33 Die Phaseneinteilungen ähneln sich bei verschiedenen Autoren. Die Phasenbenennung folgt bis auf die letzte Phase weitgehend Barabas u.a. (1992:137).

migration aus den unmittelbaren Nachbarstaaten, für die bald auch legale Formen geschaffen wurden.

Die Zeit von 1988 bis 1993 bezeichne ich als *Umbruchphase*. Sie beginnt mit rasch wachsenden Zuwandererzahlen und endet mit einer überwiegend restriktiveren Reformulierung wesentlicher Gesetze sowie der Anpassung organisatorischer Kapazitäten.

Die anhaltend hohe Netto-Zuwanderung hat die Bevölkerung der alten Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland stark geprägt. Nach Berechnungen der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) wäre die Bevölkerung der alten Bundesländer ohne die Zuwanderung der Jahre 1951 bis 1984 im Jahre 1984 um ca. 7,8 Millionen Menschen geringer gewesen (Le Bras 1991:19). Mindestens 12,8 Prozent der Wohnbevölkerung des Jahres 1984 geht also auf Zuwanderung zurück. Bei einem Ausländeranteil von 7,2 Prozent der Wohnbevölkerung 1984 gehen also die übrigen 5,6 Prozentpunkte auf die Zuwanderung von Deutschen zurück.

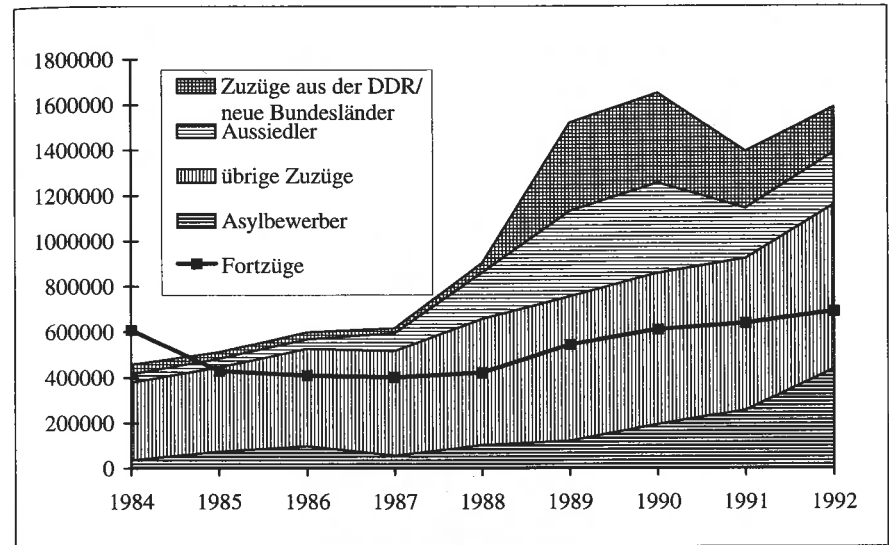
In Übersicht 5 sind die gesamten Zuzüge in das frühere Bundesgebiet von 1984 bis 1992 näher aufgegliedert, wobei die Darstellung aus verschiedenen Gründen nur Anhaltspunkte über die tatsächliche Zusammensetzung der Wanderungen liefern kann. In Übersicht 5 sind die von den jeweiligen Behörden registrierten Zahlen der Aussiedler und Asylbewerber und die Zuzüge aus der ehemaligen DDR sind als Anteil aller Zuzüge über die Grenzen des früheren Bundesgebietes dargestellt. Die Datengrundlagen sind allerdings nicht voll kompatibel, da Aussiedler und Asylbewerber nicht unbedingt unmittelbar bei den Einwohnermeldeämtern registriert werden. Außerdem zog nach der Vereinigung ein kleiner Teil der Aussiedler und Asylbewerber auch in die neuen Bundesländer. Gelegentlich wird auch die Zuwanderung von Aussiedlern und Asylbewerbern als Teil der Nettozuwanderung angenommen (vgl. z.B. Barabas u.a. 1992). Dies unterstellt eine Rückkehrquote von Null und ist nur in Jahren mit positivem Gesamtsaldo möglich.

Zu Beginn des betrachteten Zeitraums war der Wanderungsaldo negativ. Während die Fortzüge im Betrachtungszeitraum relativ stabil blieben³⁴, stiegen die Zuzüge von 1988 bis 1990 in allen Kategorien an. Der Aussiedlerzuzug war 1991 durch die Kontingentierung gesunken und auch die Zuzüge aus den nunmehr neuen Bundesländern waren deutlich niedriger als die 1989 und 1990 registrierten Zuzüge. Von 1991 auf 1992 stieg nur noch die Zahl der Asylbewerber deutlich

34 Allerdings sind die Fortzüge in der Regel stärker unterschätzt als die Zuzüge. Bei der Volkszählung von 1987 stellte sich heraus, daß die ausländische Wohnbevölkerung um rund 10 Prozent geringer war als nach der Bevölkerungfortschreibung angenommen (Fleischer 1989).

an, die erst in den Folgejahren, die in der Graphik nicht enthalten sind, durch restriktivere Gesetze gesenkt wurde.³⁵ Anfang der 90er Jahre ist die Bevölkerung des alten Bundesgebietes noch stärker durch Wanderungen geprägt als 1984. In den neuen Bundesländern spielt seit 1989 sowohl die Ab- als auch die Zuwanderung eine größere Rolle als zuvor, wobei die Wohnbevölkerung noch nicht so stark durch Migranten geprägt ist.

Übersicht 5: Wanderungsentwicklung im früheren Bundesgebiet



Quellen: Statistische Jahrbücher, verschiedene Jahrgänge, Wanderungen zwischen früherem Bundesgebiet und DDR: Fleischer/ Hammes (1993:895); eigene Berechnungen

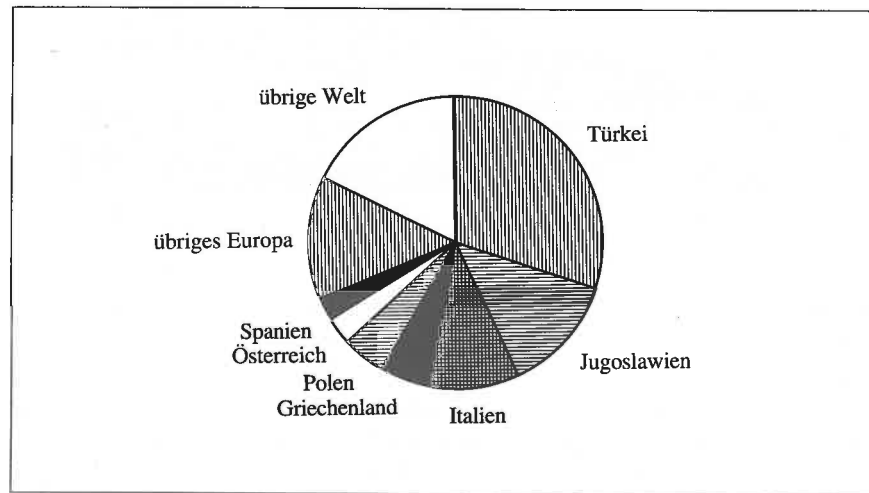
Anmerkung: Die Gesamtzahl aller Zuzüge bis 1990 ist der Statistik zu den Wanderungen über die Grenzen des früheren Bundesgebietes entnommen, die im Gegensatz zur Statistik der Wanderungen zwischen dem Bundesgebiet und dem Ausland auch Wanderungen mit der DDR einschließt. Für die Jahre 1991 und 1992 wurden die Wanderungen zwischen dem früheren Bundesgebiet und dem Ausland mit den Wanderungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern zusammengezählt, um die Gesamtzuwanderung nach der Vereinigung zu erhalten.

35 Für eine ausführliche Diskussion der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland siehe Höhn u.a. (1990), Hullen und Schulz (1993).

Die Wanderungsentwicklung hat sich in den Bestandsdaten der Bevölkerung niedergeschlagen. Die absolute Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer ist von 4,8 Millionen zum 31.12.1989 auf 6,5 Millionen zum 31.12.1992 gestiegen. Bei der ausländischen Wohnbevölkerung spiegelt sich die alte und die neue Zuwanderungswelle in der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer wieder. Mehr als die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung lebte zum 31.12.91 seit mehr als 10 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Unter den Ausländern mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als zehn Jahren dominierten die innerhalb der letzten vier Jahre Zugezogenen oder Geborenen mit 65 Prozent (vgl. Ausländerbeauftragte 1994:96).

Die folgenden beiden Übersichten zeigen die ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeiten und die Aussiedlerzuwanderung nach Herkunftsländern. Dadurch läßt sich ein Eindruck gewinnen, woher die in Deutschland lebenden Zuwanderungspopulationen überwiegend kommen.

Übersicht 6: Ausländische Wohnbevölkerung nach der Staatsangehörigkeit 1991



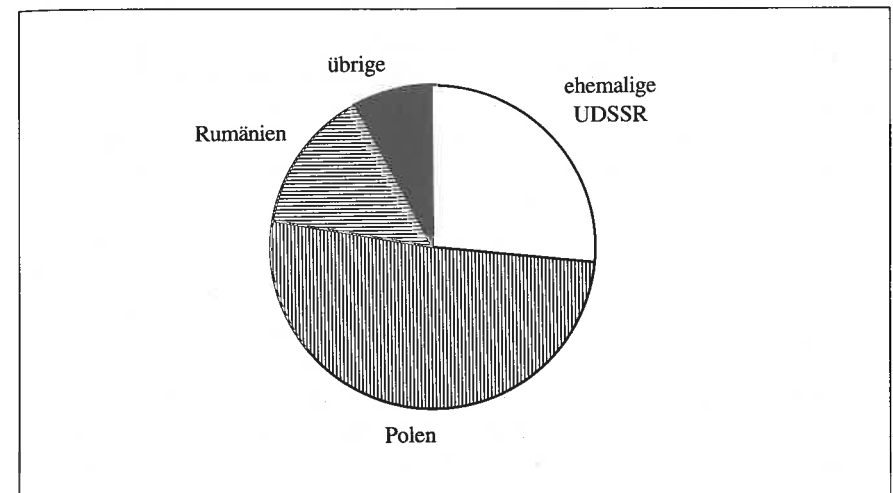
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, Ausländer 1991

Die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland hat zu mehr als 80 Prozent eine europäische Staatsangehörigkeit (einschließlich türkische Staatsangehörigkeit), wobei sich die Anteile in den 80er Jahren zugunsten der Nicht-Europäer verschoben haben. Die größte Gruppe mit ca. einem Drittel aller Ausländer bilden die Menschen mit der Staatsangehörigkeit der Türkei, gefolgt von Jugoslawien

respektive seinen Nachfolgestaaten, Italien und Griechenland als ehemaligen Anwerbeländern und den Nachbarländern Polen und Österreich.

In der zugewanderten deutschen Wohnbevölkerung lassen sich die Aussiedler nach den Herkunftsländern differenzieren, die aber auch den größten Teil der deutschen Nettozuwanderung ausmachen. Die folgende Übersicht zeigt, daß die von 1950 bis 1992 aufgenommenen Aussiedler überwiegend aus Polen stammen. In den letzten Jahren dominieren allerdings Aussiedler aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die in Zukunft aufgrund der veränderten Rechtsgrundlagen fast ausschließlich einreisen können.

Übersicht 7: Aufgenommene Aussiedler nach Herkunftsgebieten (1950-1992)



Quelle: Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 45, Sept. 1993

Nachdem gezeigt wurde, wie Zuwanderung in der Vergangenheit die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst hat, geht es nun um einige Überlegungen zur künftigen Entwicklung. Die künftige Bevölkerungsentwicklung ist durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Todesfälle) und durch Wanderungen bestimmt. Die deutsche Bevölkerung wie die Bevölkerung in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften kann als alternde Bevölkerung charakterisiert werden, d.h. niedrige Fertilitäts- und Mortalitätsraten führen zu einem wachsenden Anteil höherer Altersgruppen an der deutschen Bevölkerung. Wenn die Geburtenraten weitgehend konstant bleiben und die Mortalität leicht abnimmt, wie in Prognosen in der Regel angenommen wird, kommt es in Deutschland außerdem

längerfristig zu einem wachsenden Überschuß der Gestorbenen- über die Geburtenzahlen und damit zu einem absoluten Rückgang der Bevölkerung in der ersten Hälfte des nächsten Jahrtausends. Nach der achten koordinierten Bevölkerungsprognose der statistischen Ämter von 1994 ist damit zu rechnen, daß die Bevölkerung Deutschlands aufgrund der natürlichen Bevölkerungsbewegung (die auch die geschätzte natürliche Bevölkerungsbewegung der vorher Zugewanderten einschließt) zwischen dem Jahr 1993 und dem Jahr 2040 um mehr als 20 Millionen Personen sinkt (Sommer 1994:498).

Je nach den Annahmen zur internationalen Zuwanderung wird dieser Prozeß mehr oder weniger stark abgemildert. Für Deutsche wird in der koordinierten Prognose angenommen, daß es zunächst überwiegend durch Aussiedler zu Netto-Zuwanderung in Höhe von 220 000 Personen pro Jahr kommt, und daß dieser Überschuß ab der Jahrtausendwende bis 2011 auf Null sinkt. Für Ausländer werden drei Varianten gerechnet. In der mittleren Wanderungsvariante mit einem Wanderungsüberschuß von 200 000 Personen pro Jahr sind im Jahr 2040 rund 17 Prozent der Bevölkerung allein auf nach 1993 zugewanderte Ausländer und ihre Nachkommen zurückzuführen. Dies zeigt die große Bedeutung, die Zuwanderungspopulationen auch bei moderaten Wanderungsannahmen für die Bevölkerung gewinnen.

Dinkel und Lebok (1993) zeigen, wie stark nicht nur die Zahl der Zuwanderer, sondern auch die Alters- und Geschlechtsstruktur sowie die Fertilität der Zugewanderten die demographische Entwicklung beeinflussen können, wenn nicht nur die Zugewanderten selbst, sondern auch ihre Kinder und Kindeskiner ein Teil der Bevölkerung werden. Besonders eine in der ersten Zuwanderergeneration erhöhte Fertilitätsrate wirkt sich stark aus. Altersstruktur- Geschlechts- und Fertilitätsunterschiede fallen um so stärker ins Gewicht, je höher die Zuwandererzahlen sind, da sich die Effekte potenzieren. Empirische Analysen der Fertilitätsraten von ausländischen bzw. im Ausland geborenen Frauen in verschiedenen Aufnahmeländern zeigen, daß die Fertilität zunächst deutlich höher war als in der Aufnahmebevölkerung, aber im Zeitverlauf mit zunehmender Aufenthaltsdauer abgenommen hat. Ausgangswerte und Entwicklung unterscheiden sich überall stark nach Nationalitäten (OECD-Sekretariat 1991).

Insgesamt wurde in diesem Kapitel vor allem deutlich,

- daß Zuwanderer in Deutschland mit recht unterschiedlichen und z.T. intransparenten Aufnahme- und Integrationsbedingungen konfrontiert sind,
- daß die Bevölkerung der alten Bundesländer stark durch ihre wechselhafte Zuwanderungsgeschichte geprägt ist,
- und daß Zuwanderung angesichts einer alternden deutschen Bevölkerung in Zukunft größere Bedeutung haben könnte.

4. Transferbemessungskriterien: Unterschiede zwischen Zugewanderten und Einheimischen

Für die folgenden Ausführungen werden auf der Basis offizieller Statistiken und empirischer Studien Aussagen über die Verteilung solcher Merkmale oder ökonomischer Größen zusammengestellt, die in 2.2 als bemessungsrelevante Kriterien für Transfers genannt wurden. Dieser Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zumal ja eine Vielzahl von Möglichkeiten besteht, Zuwanderungspopulationen zu bilden. Außerdem existieren je nach Population sehr unterschiedliche Informationsgrundlagen. Auch werden verschiedene Abgrenzungsmöglichkeiten für Bevölkerungsgruppen hier nicht problematisiert (s. dazu Teil 3 Kapitel 3). Dieser Abschnitt soll nur einen ersten Eindruck vermitteln, der als Hintergrundinformation für die im Teil 2 vorgestellten empirischen Untersuchungen dienen soll. Alter und Entlohnung mit ihrer großen Bedeutung für die Transferbemessung werden etwas ausführlicher diskutiert.

4.1. Alters- und Geschlechtsstruktur

Das am besten erfaßte und am deutlichsten unterschiedene Merkmal ist die Altersstruktur: In Zuwandererbevolkerungen ist der Anteil alter Menschen deutlich geringer als in der einheimischen deutschen Bevölkerung.

Übersicht 8: Altersstrukturen und Staatsangehörigkeiten in Deutschland 1991

Staatsangehörigkeit des Landes	Deutschland		Ausland				
	insgesamt	dar. Aus-siedler	insgesamt	Italien	Türkei	Jugoslawien bzw. Nachfolgestaaten	ehem. Ostblockstaaten
Altersgruppen in % ^{a)}							
- unter 18	19	32	24	22	34	25	17
- 18 bis unter 60	59	57	71	72	64	71	76
- 60 und älter	22	11	5	6	2	4	6
Männeranteil in % ^{b)}	48	49	57	61	55	55	61

Quellen:

- a) Statistisches Jahrbuch 1993; Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 45/1993; Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 1991
- b) Statistisches Jahrbuch 1993; Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, 1991

Werden Aussiedler mit den verschiedenen Ausländergruppen (s. Übersicht 8) verglichen, so ist der Einfluß der Zuwanderungspolitik erkennbar, die es ermöglicht, daß Aussiedler in Mehr-Generationen-Familien gemeinsam einwandern: Der Anteil älterer Menschen ist höher als bei den verschiedenen ausländischen Nationalitäten, der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter von 18 bis 60 sogar niedriger als bei den einheimischen Deutschen. Die Verjüngung der Bevölkerung durch Aussiedler ist wesentlich auf den höheren Anteil an Kindern und Jugendlichen zurückzuführen. Bei allen Ausländergruppen ist der Anteil der mittleren Altersgruppe wesentlich höher als bei Deutschen. Bei den länger anwesenden ausländischen Bevölkerungsgruppen fallen die nationalitätenspezifischen Fertilitäts- und Familienstrukturen ins Gewicht. Bei der Bevölkerung türkischer Staatsangehörigkeit ist z.B. das Männer-Frauen-Verhältnis viel ausgewogener und der Kinderanteil höher als bei der italienischen Bevölkerung. Die erst in den letzten Jahren verstärkte Zuwanderung aus Osteuropa weist sowohl einen geringen Kinder- als auch Altenanteil auf.

Übersicht 9: Altersstrukturen und Zuwanderungskohorten in Deutschland 1991

	Deutsche Wohnbevölkerung	Aussiedler 1990/91	Ausländische Wohnbevölkerung	Ausländische Zuwanderer der Jahre 1990/91	Ausländische Zuwanderer der Jahre 1987-89
Altersgruppen in %					
0 bis 20	20,0	30,1	27,6	33,6	33,0
20-44	37,6	42,2	50,1	59,1	59,3
45-59	20,1	13,7	17,2	5,3	6,3
60 und älter	22,3	11,0	5,1	1,9	1,4
Männeranteil in %	47,7	49,3	56,8	52,3	50,2

Quelle: Berechnungen von Velling (1994) auf der Basis einer 70 Prozent-Substichprobe des Mikrozensus vom April 1991, Aussiedler - Info-Dienst Deutsche Aussiedler Nr. 45/1993

Dies wird noch deutlicher, wenn man sich ansieht, welche Alterstrukturen Velling (1994) auf der Basis einer 70 Prozent-Substichprobe des Mikrozensus für ausländische Zuwanderer der Jahre 1990/91 sowie 1987 bis 1989 ermittelt hat (Übersicht 9). Bei den jüngeren Zuwandererkohorten sind rund 60 Prozent der

Bevölkerung junge Erwachsene in der Altersgruppe zwischen 20 und 44 Jahren, während dieser Anteil bei der deutschen und ausländischen Bevölkerung insgesamt und den 1991 aufgenommenen Aussiedlern deutlich geringer ist.

Die Altersstruktur der sozialhilfempfangenden Flüchtlinge in Baden-Württemberg - für andere Länder gibt es keine vergleichbaren Angaben - ähnelt stark der Altersstruktur der jüngeren Zuwandererkohorten im Mikrozensus, die auch Flüchtlinge enthalten. Von rund 66 000 Flüchtlingen, die 1990 in Baden-Württemberg Sozialhilfe erhielten, waren nur 3,5 Prozent älter als 50 Jahre, knapp 30 Prozent waren jünger als 18 (Linder 1992:580).

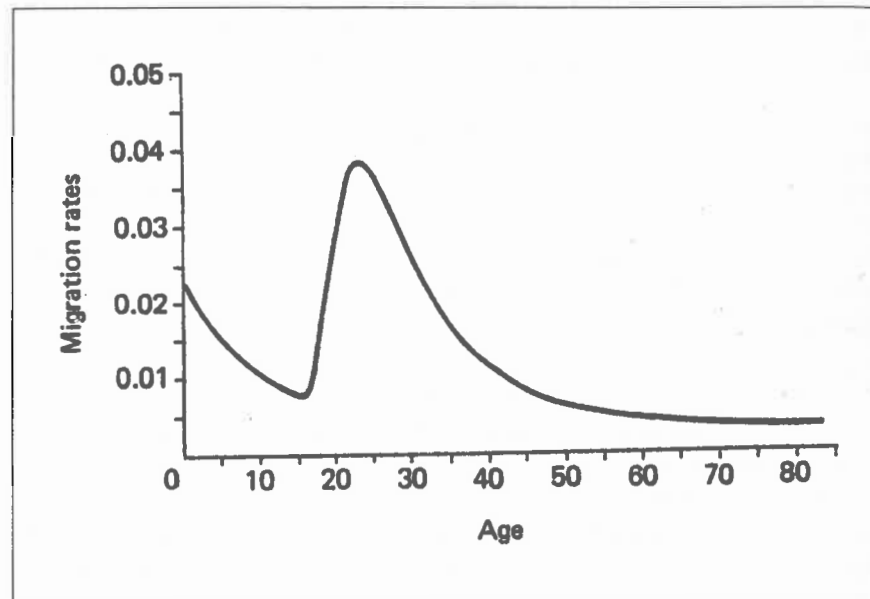
Die im Querschnitt gemessenen Altersstrukturen, die sich deutlich von der Altersstruktur der sesshaften deutschen Bevölkerung unterscheiden, kommen vor allem durch zwei unterschiedliche Einflußfaktoren zustande:

- Migration ist ein altersselektiver Prozeß. Die Wanderungswahrscheinlichkeit ist am Anfang der Erwerbsphase am höchsten.
- Die Geburtenrate in vielen Herkunftsländern ist höher als die Geburtenrate im Aufnahmeland Deutschland, so daß selbst die Zuwanderung einer vollständigen Generationenkette eine Verjüngung der Bevölkerung bedeutet.

Wagner (1989:68f) belegt mit einer Längsschnittstudie bei Deutschen die starke Altersselektivität von Migration. Die altersspezifischen Wanderungsraten (Wanderungen/Personen in der Altergruppe) sind zwischen dem 20ten und 30ten Lebensjahr am höchsten. Rogers und Castro (1981) haben umfangreiche Daten zur altersspezifischen Migration in verschiedenen Ländern und Regionen analysiert und bemerkenswerte Regelmäßigkeiten gefunden, so daß sie ein typisches altersspezifisches Migrationsmuster entwickeln konnten (s. Übersicht 10). Konkrete Migrationsmuster lassen sich dann als Abweichung davon beschreiben.

Zunächst ist bei kleinen Kindern eine hohe Wanderungsrate zu sehen, die bis zum Alter von ca. 16 Jahren absinkt - in dieser Phase wandern Kinder mit ihren Eltern. Dann steigt die Wanderungsrate im dritten Lebensjahrzehnt rasch an, um danach bis etwa zum 40ten Lebensjahr rasch und anschließend langsamer auf ein Niveau abzusinken, das unter dem aller bisherigen Lebensphasen liegt. In einigen der von Castro und Rogers analysierten empirischen Verläufe ist auch noch ein kleiner Hügel in der Phase zu sehen, in dem üblicherweise der Ruhestand beginnt ("post-retirement-peak"). Dieser zeigt, daß z.T. zu Beginn des Rentenalters Umzugswünsche realisiert werden.

Übersicht 10: Vereinfachtes Muster altersspezifischer Wanderungsraten



Quelle: Castro und Rogers (1981:43)

4.2. Entgeltstrukturen

Statistiken und Analysen über Brutto-Einkommensverteilungen getrennt nach Haushalten von Deutschen und Ausländern sowie nach verschiedenen Zuwandererkategorien gibt es m.W. nicht. Allerdings gibt es eine Reihe von Untersuchungen dazu, wieviel ausländische Arbeitnehmer im Vergleich zu Deutschen verdienen. Außerdem wird im folgenden auf einen Vergleich von Netto-Einkommen nach Umverteilung hingewiesen.

Aus verschiedenen Erhebungen geht hervor, daß ausländische Zuwanderer im Durchschnitt häufiger im unteren Arbeitsmarktsegment zu niedrigeren Löhnen bei schlechteren Arbeitsbedingungen beschäftigt sind (z.B. Seifert 1993, 1994). Übersicht 11 enthält einige Angaben zur Entlohnung von Deutschen und Ausländern im Vergleich, die zum einen aus Rentenversicherungsdaten, zum anderen aus Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), das eine große Stichprobe für Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern enthält.

Wie aus der letzten Spalte zu ersehen ist, unterscheiden sich die Einkommen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Ausländern und Deutschen nicht sehr stark. Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer erzielten ein durchschnittliches Entgelt von 92% der deutschen Abgabepflichtigen (Rehfeld 1991). Deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen sowie Nationalitätengruppen sind erkennbar. So haben ausländische Frauen relativ höhere versicherungspflichtige Entgelte als deutsche Frauen. Der Männeranteil ist aber unter den ausländischen Pflichtversicherten höher als unter den deutschen. Die Beschäftigten aus den Nachbarstaaten verdienen geringfügig mehr als Deutsche, während Ausländer aus den ehemaligen Anwerbestaaten weniger und Ausländer aus den übrigen Staaten etwa ein Viertel weniger verdienen. Mit Daten des SOEP wurden vergleichbare Entlohnungsunterschiede und deutliche Unterschiede innerhalb der Gruppe der Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern ermittelt.

Untersuchungen mit dem SOEP wurden auch durchgeführt, um herauszufinden, ob und warum für Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern eine Einkommensanpassung in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer stattfindet, wie sie in den USA festgestellt wurde.³⁶ Die Ergebnisse zeigen einen Aufholprozeß, der u.a. durch die beabsichtigte Aufenthaltsdauer und die Qualifikation beeinflusst ist. Aber auch nach im Durchschnitt 15jähriger Aufenthaltsdauer lagen 1984 die Erwerbseinkommen für vollzeitbeschäftigte Männer aus den ehemaligen Anwerbeländern, noch deutlich unter den Einkommen der Einheimischen (Dustmann 1993:160). Das Ergebnis ist stark dadurch geprägt, daß Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern überproportional in niedrig bezahlten Berufsgruppen arbeiten und zwar innerhalb dieser Gruppen aufholen, aber nicht in gleichem Umfang auch in höher bezahlte Gruppen aufsteigen.

Schmidt (1994) hat mit Querschnittsdaten von 1982 und 1990 den ökonomischen Erfolg von deutschen Zuwanderern in die alte Bundesrepublik Deutschland untersucht. Diese Zuwanderer sind überwiegend in der Kriegs- und Nachkriegszeit zugewandert und waren daher zur Befragungszeit im Durchschnitt schon relativ alt. Die Ergebnisse deuten auch für diese Gruppe auf anfänglich niedrigere Erwerbseinkommen im Vergleich zu in den alten Bundesländern geborenen Deutschen hin. Der Einkommensabstand wird mit zunehmender Aufenthaltsdauer verringert, was bei dieser Gruppe wahrscheinlich durch den Übergang in besser bezahlte Berufsgruppen verursacht ist.

36 Für die USA siehe Chiswick (1982), der erhebliche Aufhol- und Überholprozesse zeigte, sowie Borjas (1990) sowie LaLonde und Topel (1992), die die Bedeutung dieser Ergebnisse relativierten. Für Deutschland siehe insbesondere Pischke (1992), Schmidt (1992 a und b) und Dustmann (1993).

Übersicht 11: Vergleich von individuellen Durchschnittseinkommen in DM

Quelle	Jahr	Einkommensgröße	Bezugsbevölkerung	Deutsche	Ausländer	Ausländer/Deutsche in %
Rentenversicherungsdaten (Rehfeld 1991:481)	1989	Jahresentgelte bis zur Beitragsbemessungsgrenze	Versicherungspflichtig beschäftigte Deutsche und Ausländer	34 498	31 611	92%
			Insgesamt	41 030	35 649	87%
			Männer	25 508	23 249	91%
Rehfeld (1994)	1991	Jahresentgelte bis zur Beitragsbemessungsgrenze	Insgesamt	38 203	32 993	86%
			Ehemalige Anwerbeländer		33 712	88%
			Anrainerstaaten		39 150	102%
			Übrige Staaten		28 125	74%
SOEP-Daten (DIW-Wochenbericht 3/94)	1992	Bruttomonatsverdienst	Deutsche und Ausländer aus den Hauptanwerbestaaten	3595	3263	91%
SOEP-Daten (Licht/Steiner 1993)	1984	Bruttomonatsverdienst	Männer von 18 bis 65 ohne Beamte und Selbständige	3337		
			Türkei		2616	78%
			Jugoslawien		2987	89%
			Italien		2621	79%
			Griechenland		2752	82%
			Spanien		2637	79%

Eigene Zusammenstellung

Untersuchungen mit diversen Unterstichproben des Sozio-ökonomischen Panels wurden durchgeführt, um herauszufinden, ob und warum für Migranten aus den

ehemaligen Anwerbeländern eine Einkommensanpassung in Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer stattfindet, wie sie in den USA festgestellt wurde.³⁷ Die Ergebnisse zeigen einen Aufholprozeß, der u.a. durch die beabsichtigte Aufenthaltsdauer und die Qualifikation beeinflusst ist. Aber auch nach im Durchschnitt 15jähriger Aufenthaltsdauer lagen 1984 die Erwerbseinkommen für vollzeitbeschäftigte Männer aus den ehemaligen Anwerbeländern, noch deutlich unter den Einkommen der Einheimischen (Dustmann 1993:160). Das Ergebnis ist stark dadurch geprägt, daß Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern überproportional in niedrig bezahlten Berufsgruppen arbeiten und zwar innerhalb dieser Gruppen aufholen, aber nicht in gleichem Umfang auch in höher bezahlte Gruppen aufsteigen.

Schmidt (1994) hat mit Querschnittsdaten von 1982 und 1990 den ökonomischen Erfolg von deutschen Zuwanderern in die alte Bundesrepublik Deutschland untersucht. Diese Zuwanderer sind überwiegend in der Kriegs- und Nachkriegszeit gekommen und waren daher zur Befragungszeit im Durchschnitt schon relativ alt. Die Ergebnisse deuten auch für diese Gruppe auf anfänglich niedrigere Erwerbseinkommen im Vergleich zu in den alten Bundesländern geborenen Deutschen hin. Der Einkommensabstand wird mit zunehmender Aufenthaltsdauer verringert, was bei dieser Gruppe wahrscheinlich durch den Übergang in besser bezahlte Berufsgruppen verursacht ist.

Seifert (1994) hat auch die Entwicklung der Netto-Einkommen (nach Umverteilung) auf Haushaltsebene mit SOEP-Daten von 1984 und 1989 untersucht. Bei durchschnittlich größeren Haushalten³⁸ und höherer Erwerbsbeteiligung pro Haushalt entfallen auf ausländische Haushalte absolut, pro Kopf und auch unter Berücksichtigung von Einsparungen in größeren Haushalten und geringeren Bedarfen von Kindern geringere Netto-Einkommen. Der Einkommensrückstand bei den Haushalts-Nettoeinkommen hat eine ähnliche Größenordnung wie bei den in Übersicht 11 aufgeführten individuellen Bruttoentgelten: 90 Prozent 1984 und 92 Prozent im Jahre 1989 des Einkommens der Deutschen wurde erreicht.³⁹

Festzuhalten ist, daß viele Zuwanderergruppen mit unterdurchschnittlichen Arbeitseinkommen in Deutschland gestartet sind. Es sind Aufhol-, aber nicht Überholprozesse erkennbar.

37 Für die USA siehe Chiswick (1982), der erhebliche Aufhol- und Überholprozesse zeigte, sowie Borjas (1990) sowie LaLonde und Topel (1992), die die Bedeutung dieser Ergebnisse relativierten. Für Deutschland siehe insbesondere Pischke (1992), Schmidt (1992 a und b) und Dustmann (1993).

38 Deutsche 1984 2,8, 1989 2,5; Ausländer 1984 und 1989 3,3.

39 Errechnet nach Seifert (1994:41).

4.3 Weitere Verteilungen

Im folgenden gehe ich kurz auf weitere Verteilungen ein.

Vorleistungen. Der Anspruch auf Sozialleistungen bemißt sich in Sozialversicherungen, insbesondere in der Rentenversicherung, auch nach Vorgängen in der Vergangenheit. Das sind in der Regel Beiträge aus verganginem Einkommen und in geringerem Umfang andere Tatbestände, die als Vorleistungen anerkannt werden (vgl. 2.2). Da Zuwanderer einen Teil ihres Lebens in einem anderen Staat verbracht haben, ist zu erwarten, daß sie geringere Vorleistungen erbracht haben als Einheimische. Empirische Verteilungsinformationen gibt es für die gesetzliche Rentenversicherung, für die Vorleistungen besonders wichtig sind. Sonderauswertungen der Rentenversicherungsträger zeigen, wie sich Beitragszeiten, Entgelthöhen und Rentenanwartschaften im Versichertenbestand verteilen und geben so Auskunft über die in der gesetzlichen Rentenversicherung erbrachten Vorleistungen (Rehfeld 1994). Im Durchschnitt sind die Beitragszeiten in Deutschland bei ausländischen Versicherten weniger als halb so hoch wie im Durchschnitt aller Deutschen bei kaum geringerer relativer Entgeltposition (s.o). Die monatlichen Rentenanwartschaften betragen bei ausländischen Männern rund 70 Prozent der Anwartschaften deutscher Männer, bei ausländischen Frauen rund 83 Prozent der Anwartschaften deutscher Frauen.

Aussiedler und Spätaussiedler müssen keine Vorleistungen im Inland erbracht haben, sondern erhalten ersatzweise Anrechte aufgrund von Erwerbszeiten in den Herkunftsländern. Barth u.a. (1989:696) untersuchten eine Stichprobe des Rentenzugangs 1988 auf potentielle Aussiedler hin und nahmen daraufhin für ihre weiteren Berechnungen durchschnittliche Zugangsrentenhöhen (gleiche Vorleistungen wie bei in Deutschland aufgewachsenen Deutschen) für als Rentner zugewanderte Aussiedler an.

Sozialrechtlicher Status. Die gesamte Bevölkerung nach ihrem sozialrechtlichen Status zu qualifizieren, ist nicht ohne weiteres möglich, da diese Kategorie statistisch nicht so formuliert wird. In Übersicht 12 sind die Ausländeranteile in einigen ausgewählten sozialrechtlich relevanten Gruppen angegeben.

Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige sind in der Gesamtbevölkerung und in der ausländischen Bevölkerung etwa im gleichen Maße vertreten, was in der Übersicht durch den gleichen Ausländeranteil bei Bevölkerung und Erwerbstätigen deutlich wird. Darunter verbergen sich aber recht unterschiedliche Strukturen. Die Übersicht zeigt, daß Ausländer zu einem deutlich höheren Anteil als Arbeiter und Angestellte sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, weil es in der Gesamtbevölkerung einen erheblichen Beamtenanteil und bei Ausländern so gut wie keine Beamte gibt. Unter den Studenten ist der Ausländeranteil relativ niedrig, unter Arbeitslosen relativ hoch.

Übersicht 12: Bevölkerung und sozialrechtlicher Status in Deutschland 1992 - eine Annäherung

	Bevölkerung	Erwerbstätige nach der Stellung im Beruf April 1992				Ausgewählte Nicht-Erwerbstätige	
		Erwerbstätige insgesamt	Arbeiter und Angestellte	Beamte	Selbständige und mithelfende Familienangehörige	Studenten Wintersemester 1992/93	Arbeitslose Stand Sept. 1992
insgesamt in Tsd.	80 438	36 940	30 828	2 491	3 620	1 827	1 784
dar. ausländ. Nationalität in Tsd.	6 195	2 860	2 644	/	229	125	256
in %	7,7	7,7	8,6	/	6,3	6,8	14,3

Quellen: Bevölkerung und Erwerbstätige: Ergebnisse des Mikrozensus Mai 1992, Statistisches Jahrbuch (1994:109,114); Arbeitslose: Sept. 1992, Statistisches Jahrbuch (1993:127); Studenten: Wintersemester 1992/93, Statistisches Jahrbuch (1993:428).

Für Aussiedler läßt sich nur ein Arbeitslosenanteil für die in den letzten fünf Jahren zugewanderten Erwerbspersonen schätzen, der mit 20 Prozent relativ hoch liegt (Velling 1994).

Gesundheitszustand. Einerseits läßt das jüngere Durchschnittsalter bei Migranten auf einen besseren Gesundheitszustand als bei der einheimischen Bevölkerung schließen, andererseits werden bei vielen Migrantengruppen besonders hohe psychische und physische Belastungen gesehen.⁴⁰ Die gesundheitlichen Probleme von Migrantinnen und Migranten sind bisher kaum erforscht (Ausländerbeauftragte 1994:42). Die Auswertungen von Ekeles und Seifert (1993) für die erwerbsfähige Bevölkerung zeigen einen gleich guten bis besseren Gesundheitszustand bei ausländischen Erwerbstätigen aus den ehemaligen Anwerbeländern gegenüber Deutschen und einen schlechteren Gesundheitszustand von ausländischen gegebenüber deutschen Arbeitslosen. Unstrittig ist, daß Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern zu Beginn ihres Aufenthaltes in Deutschland in relativ gutem Gesundheitszustand waren, da dies z.T. Auswahlkriterium für eine Beschäftigungsmöglichkeit war.

40 Siehe Ekeles/ Seifert (1993) und die dort referierte Literatur.

Familienstand. In der deutschen wie der ausländischen Bevölkerung sind knapp die Hälfte aller Menschen verheiratet. Allerdings sind in der ausländischen Bevölkerung fast alle übrigen ledig, während in der Gesamtbevölkerung ein substantieller Anteil (ca. 13 Prozent) geschieden oder verwitwet ist.⁴¹ Bei den Staatsangehörigen der ehemaligen Anwerbeländer sind ca. zwei Drittel verheiratet und ein Drittel ledig.

Haushaltsgröße. Der durchschnittliche Ausländerhaushalt ist mit 2,83 Personen größer als der durchschnittliche deutsche Haushalt mit 2,24 Personen⁴². Türkische Haushalte sind mit durchschnittlich 3,66 Personen besonders groß. Während zwei Drittel aller Haushalte mit deutscher Bezugsperson (interviewte Person) nur aus ein oder zwei Personen bestehen, zählen nur knapp die Hälfte der Haushalte mit ausländischer Bezugsperson zu diesen kleinen Haushalten. Auch bei Aussiedlern ist von einer überdurchschnittlichen Haushaltsgröße auszugehen, die jedoch nicht repräsentativ ermittelt werden kann.⁴³

Zahl der Kinder. Eine überdurchschnittliche Haushaltsgröße geht mit überdurchschnittlichen Kinderzahlen einher. Während in 38 Prozent aller deutschen Haushalte 1991 Kinder lebten, waren es bei den ausländischen 55 Prozent.⁴⁴ Dies Ergebnis spiegelt die unterschiedlichen Altersstrukturen wieder. Werden nur Haushalte mit Kindern betrachtet, so zeigt sich u.a. folgendes: Drei Kinder lebten in rund 7 Prozent aller deutschen Familien, aber in rund 18 Prozent der jugoslawischen und 35 Prozent der türkischen Familien, was wiederum auf erhebliche nationalitätenspezifische Unterschiede hindeutet (Ausländerbeauftragte 1994:56). Aufgrund des hohen Kinderanteils in der Aussiedlerbevölkerung kann auch bei diesen von überdurchschnittlich großen Familien ausgegangen werden. Allerdings ist bei Migrantenpopulationen mit zunehmender Aufenthaltsdauer in der Regel eine Anpassung der Fertilität nach unten zu beobachten.

Wohnsituation. Die Wohnsituation der ausländischen Wohnbevölkerung ist schlechter als im gesamten Bevölkerungsdurchschnitt (vgl. Ausländerbeauftragte 1994). Die ausländische Wohnbevölkerung wohnt überwiegend zur Miete und selten in Gemeinschaftsunterkünften oder Eigenheimen. Die Wohnungsausstattung ist relativ schlecht und die pro Person verfügbare Wohnfläche relativ klein. Die Gesamtmieten liegen zwar relativ niedrig, die Quadratmeter-Mieten aber hoch. Asylsuchende leben zu einem großen Teil in Gemeinschaftsunterkünften auf engem Raum.

41 Berechnungen nach Statistisches Jahrbuch (1994) und Ausländerbeauftragte (1993:93).

42 Ergebnisse des Mikrozensus April 1991, Statistisches Bundesamt (1992:95).

43 Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993:47).

44 Ergebnisse des Mikrozensus April 1991, Statistisches Bundesamt (1992:87f). Eine ausführliche Analyse statistischer Merkmale ausländischer Familien s. Pöschl (1988).

Die Wohnsituation der in den letzten Jahren zugewanderten Aussiedler ist ebenfalls schlecht. Eine Untersuchung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993:77) stellte fest, daß unter den befragten, seit 1987 zugewanderten Aussiedlern im Herbst 1992 noch 44 Prozent in einer Notunterkunft lebten. 23 Prozent hatten eine Sozialwohnung und 29 Prozent eine Mietwohnung gefunden. Die Belegungsdichte war hoch und die Gesamtmieten niedrig.

Vermögen. M.W. gibt es keine Untersuchungen darüber, wie hoch die Vermögen und Vermögenseinkommen von in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern oder Aussiedlern sind. Bekannt ist, daß ausländische Arbeitnehmer beachtliche Teile ihres Einkommens sparen, wobei die Ersparnisse zunehmend auch für Sparziele in der Bundesrepublik Deutschland eingeplant werden. 1985 besaßen rund 12 Prozent aller ausländischen Arbeitnehmer einen Bausparvertrag (König u.a. 1986:178ff).

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Verteilung bemessungsrelevanter Merkmale sowohl Hinweise auf eine höhere als auch Hinweise auf eine geringere Belastung des sozialen Sicherungssystem durch zugewanderte im Vergleich zu einheimischen Bevölkerungsgruppen enthält.

5. Zusammenfassung

In der politischen Diskussion um die Ausgestaltung der Zuwanderungspolitik werden immer wieder Argumente benutzt, die mit dem Verhältnis von Zuwanderung und Sozialstaat zu tun haben. Dabei wird häufig die Frage der Wirkung von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte in einem Sozialstaat vermischt mit der Frage nach Umfang und Legitimität der Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Zugewanderte. Für die ökonomische Diskussion ist es sinnvoll, beide Aspekte zu trennen, aber der Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Rahmen der gesamten fiskalischen Wirkungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

In diesem Teil sind einige empirische Grundlagen zum Umfang sozialpolitischer Aktivitäten im Rahmen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen sowie zur Bedeutung internationaler Zuwanderung für die demographische Entwicklung dargestellt worden. Es wurde mit verschiedenen Gliederungskriterien gezeigt, in welchen Größenordnungen öffentliche Einnahmen- und Ausgabenarten zueinander stehen. Unter den sozialpolitisch motivierten Ausgaben und Einnahmen wurde die hohe Bedeutung der Sozialversicherungen, insbesondere der Renten- und Krankenversicherung deutlich.

Anschließend wurde ein Überblick über Bemessungskriterien für direkte Transfers gegeben, weil bei Transfers der fiskalische Einfluß von Zugewanderten er-

wartbar und auch besonders wahrnehmbar ist. Dabei wurde herausgestellt, daß in der Regel eine Kombination verschiedener Bemessungskriterien für die Zumessung von Transfers angewandt wird, unter denen Alter und Einkommen besonders wichtig sind. Die Bedeutung zeitabhängiger Merkmale für die Transferbemessung (insb. Alter und Vorleistungen) zeigt, daß zu erwarten ist, daß sich die Transferzumessung und damit auch die fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung im Zeitablauf verändern. Der zeitliche Verlauf hängt auch davon ab, wie zuwanderungspolitische Regelungen die Integration in das soziale Sicherungssystem erleichtern oder erschweren.

Der Überblick über die Zuwanderungspolitik enthält daher nicht nur die wichtigsten Aufnahmekategorien und die Entstehung von Zuwanderungspopulationen nach Aufnahmekategorien in Deutschland, sondern weist auch auf die unterschiedlichen Aufnahmebedingungen für den Arbeitsmarkt und das soziale Sicherungssystem hin, die sich im Zeitablauf verändern können. Besonders deutlich sind die Unterschiede bei der seit der Grenzöffnung in Osteuropa - also etwa seit 1988 - rasch angestiegenen jüngeren Zuwanderung von Aussiedlern und Flüchtlingen, weil bei ersteren ein dauerhafter Aufenthalt und eine rasche Arbeitsmarktintegration gefördert sowie migrationspezifische Lücken durch Sozialleistungen zumindest teilweise ausgeglichen werden, während bei Flüchtlingen in der Regel eine Rückkehr erwartet und nur kurzfristige Aufenthaltsrechte gewährt werden sowie die Arbeitsmarktintegration erschwert und Sozialleistungen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung gering gehalten werden. Einen großen Teil der zugewanderten Bevölkerung bilden aber immer noch die Zugewanderten aus der Türkei und anderen ehemaligen südosteuropäischen Anwerbeländern, die mit ihren Familien in Deutschland ansässig geworden sind, und nach und nach eine weitgehende sozialrechtliche, wenn auch nicht politische Integration erreicht haben.

Zwischen der einheimischen deutschen Bevölkerung und verschiedenen Zuwanderungspopulationen gibt es z.T. deutliche Unterschiede bezüglich der Verteilung von Merkmalen, die für die Transferbemessung relevant sind. Unterdurchschnittliches Alter und unterdurchschnittliche individuelle Entgelte von Zugewanderten sowie überdurchschnittliche Haushaltsgröße und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit prägen allerdings die meisten Zuwanderergruppen. Dabei gibt es aber zwischen Zuwanderergruppen große Unterschiede, die mit dem Herkunftsland, der Zuwanderungspolitik und der Aufenthaltsdauer zusammenhängen können.

Teil 2: Empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte

In diesem Teil nehme ich eine systematische Bestandsaufnahme der empirischen Literatur vor, die Aussagen zu den Auswirkungen von Zuwanderung auf öffentliche Haushalte oder speziell zum fiskalischen Aspekt der Integration von Zugewanderten in das soziale Sicherungssystem enthält (Stand 1995). Der Teil enthält einen Überblick über empirische Arbeiten, die über die deutsche Situation zu diesem Thema veröffentlicht wurden, ergänzt um Studien aus anderen Ländern, wenn diese methodisch interessante Aspekte aufweisen, die sich anhand der deutschen Literatur nicht zeigen lassen.¹

Nach einem Überblick über Methoden und Ergebnisse werden einzelne Untersuchungen vorgestellt, die nach Ähnlichkeiten in der Vorgehensweise gruppiert sind. Bei der Darstellung der Arbeiten werden sukzessive Probleme bei der Interpretation der Daten aufgezeigt, die abschließend zusammenfassend bewertet werden. Dieser Aufbau resultiert aus dem Anliegen der Arbeit: Es werden nicht empirische Methoden zum Test theoretisch gewonnener Hypothesen gesucht, sondern gefragt, in welchem Maße die Aussagen aus empirischen Untersuchungen auf impliziten und expliziten Annahmen über theoretische Zusammenhänge und/ oder empirische Verhältnisse beruhen.

1. Methoden und Ergebnisse im Überblick

Zunächst wird ein Überblick über Untersuchungsmethoden gegeben, nach denen der folgende Teil strukturiert ist. Danach werden wesentliche Aussagen zu einzelnen Zuwanderergruppen zusammengefaßt und häufiger zitierte Studien überblicksartig zusammengestellt.

1.1. Methoden

Zugewanderte und einheimische Bevölkerung interagieren in vielen Feldern der Wirtschaft des Aufnahmestaates. Vor allem können Zugewanderte als Anbieter auf dem Arbeitsmarkt aktiv werden, Güter und Dienstleistungen von privaten Unternehmen kaufen und dem Staat gegenüber als Abgabenzahler und Leistungsempfänger in Erscheinung treten. Dadurch können sie wiederum Einkommen und Erwerbschancen von Einheimischen beeinflussen. Beides wirkt sich auf Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte aus, was zu Anpassungen in den Fol-

¹ Besonders viele Untersuchungen gibt es in den USA (s. Espenshade und Rothman 1992 für einen kommentierten Überblick).

geperioden führen kann, aber auch dazu, daß die Ausgaben- und Finanzierungsstruktur öffentlicher Haushalte neu geregelt wird. Datengrundlagen bilden stets nur einen kleinen Teil dieser komplexen und in Veränderung begriffenen Wirklichkeit ab.

Wie bei den meisten empirischen Untersuchungen besteht ein Trade-Off zwischen der Größe des Analyseauschnitts und der Relevanz der möglichen Aussagen. So ist es zum Beispiel recht einfach festzustellen, auf welche Nationalitäten in einem gegebenen Jahr pro Kind höhere Kindergeldzahlungen aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit entfallen, aber schon sehr viel schwieriger zu erklären, welchen Stellenwert diese Information zum Beispiel für die Beurteilung der fiskalischen Wirkungen hat (s. dazu 2.2.2.). Will man dagegen die fiskalischen Gesamtwirkungen für einen gegebenen Zeitraum ermitteln, so kann man die empirischen Aussagen nur mit einer weniger absicherbaren Konstruktion von Zusammenhängen und Größenordnungen gewinnen und so eine Antwort geben, die zwar eine theoretisch und politisch interessante Frage beantwortet, aber mit größeren Unsicherheiten behaftet ist.

Aus der im ersten Teil skizzierten politischen Diskussion wird hier als primäres empirisches Interesse eine Frage auf der Makroebene formuliert: Führt die Existenz eines großen öffentlichen Sektors mit umfangreichen Umverteilungsaufgaben zu gesamtwirtschaftlich nachteiligen oder aber vorteilhaften Wirkungen von Zuwanderung im Aufnahmestaat? Und daher: Welche Auswirkungen hatte Zuwanderung in der Vergangenheit auf öffentliche Haushalte? Gefragt ist nach einer Veränderung von Aggregatgrößen, die aus einer Vielzahl von Einzelgrößen zusammengesetzt sind, die wiederum von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden, unter denen die Zuwanderung nur einer ist. Insofern läßt sich schon aus der Art der Fragestellung ersehen, daß eine eindeutige und allgemeingültige Antwort nicht zu erwarten ist, sondern daß es darum geht, den Prozeß im einzelnen und die Aggregation der Einzelprozesse besser zu verstehen, um so die Solidität von Einschätzungen für konkrete vergangene Entwicklungen beurteilen zu können und Bedingungskonstellationen für künftige Entwicklungen anzugeben. Unter den Rahmenbedingungen spielt die Zuwanderungspolitik eine besondere Rolle, weil sie gezielt Zuwanderung und ihre Wirkungen beeinflussen will.

Grundsätzlich sind Analysen mit Aggregatdaten auf der Makroebene und mit Mikrodaten für einzelne Personen oder Haushalte möglich. Makrodaten wie z.B. die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie Daten zu Bevölkerungsgrößen und Bevölkerungsbewegungen entstehen in der Regel durch die Aggregation von Mikrodaten.

Mikrodaten lassen sich nach ihrer Entstehung als prozeßproduzierte Daten oder als Befragungsdaten charakterisieren. Prozeßproduzierte Daten sind Daten, die sozusagen als Nebenprodukt eines Verwaltungsprozesses entstehen, während Be-

fragungsdaten durch die Befragung von einer oder mehreren Personen (in einem privaten Haushalt) entstehen.² Beide Datentypen können Längsschnittinformationen enthalten, d.h. Informationen für identische Personen und / oder Haushalte zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Um für die Fragestellung geeignet zu sein, müssen Zuwanderer in Mikrodaten in irgendeiner Form identifizierbar sein, sei es durch die Angabe der Nationalität, des Geburtslandes oder biographischer Informationen.

Für bestimmte Kombinationen von Daten und Analysetypen liegen in Deutschland empirische Studien vor, die Aussagen dazu machen, ob Zuwanderung das soziale Sicherungssystem respektive öffentliche Haushalte be- oder entlastet:

Analyse von Einzelbereichen des sozialen Sicherungssystems

- deskriptive Auswertungen von prozeßproduzierten Sozialleistungsdaten für Personen, die nach der Nationalität unterschieden werden, wobei in der Regel Querschnittsdaten für viele Jahre vorliegen - hier geht es primär um die genauere Analyse eines Teilbereichs aus der Perspektive eines öffentlichen Haushalts,
- detailliertere hauptsächlich deskriptive Auswertungen von Befragungsdaten zur Leistungsanspruchnahme und Abgabenzahlung, die nur für ein Jahr vorliegen oder genutzt werden - hier geht es primär um die Kumulation von Leistungen bei Privathaushalten und deren Zusammenhang mit sozio-demographischen Merkmalen,

Fiskalische Gesamtwirkungen

- Ex-Post-Analyse von Wirkungen auf der Makroebene durch in der Regel auf der Mikroebene gewonnene Indikatoren - hier geht es primär um die Kumulation von Effekten bei öffentlichen Haushalten,
- Analyse durch Makrosimulation - hier geht es um die makroökonomischen Interdependenzen, die Zuwanderungswirkungen auf öffentliche Haushalte beeinflussen, u.a. auch um Wachstumswirkungen,

Langfristige fiskalische Wirkungen auf öffentliche Einzelhaushalte

- Prognosen auf der Basis von Bevölkerungsvorausschätzungen - hier geht es darum, auf der Basis institutioneller Regelungen und vergangener Erfahrungswerte Szenarien zum langfristigen Einfluß von Zuwanderung auf Sozialversicherungen zu entwickeln.

Einzelbereiche, die nicht dem sozialen Sicherungssystem zugehörig sind, sowie langfristige Wirkungen unter Berücksichtigung makroökonomischer Interdependenzen wurden bisher empirisch kaum untersucht, was sicherlich auch mit den

² Vgl. Schmähl und Fachinger (1990).

größeren Schwierigkeiten zu tun hat, die solche Untersuchungen überwinden müßten.

1.2. Ergebnisse für Deutschland

Die inhaltlichen Schwerpunkte von empirischen Untersuchungen werden hier kurz nach der Eingrenzung der Zuwanderer bzw. der Zuwanderungspopulationen vorgestellt, da die Studien im anschließenden Teil hauptsächlich im Hinblick auf die Vorgehensweise und deren Begründung vorgestellt werden. Zunächst sei jedoch auf Zuwanderergruppen hingewiesen, über die es keine detaillierten Studien gibt.

Dazu zählen Werkvertragsarbeitnehmer. Sie werden nicht in das soziale Sicherungssystem integriert und können daher öffentliche Haushalte nicht über eigene Transferzahlungen und -empfänge be- oder entlasten. Zugleich sind Werkvertragsarbeitnehmer als temporär Beschäftigte empirisch schlechter zu fassen. Ob ein substantieller Anteil trotz eindeutig auf Rotation ausgerichteter Regelungen längerfristig in Deutschland bleiben wird, ist noch nicht abzusehen. Da außerdem bisher auch nur eine geringe Verdrängung von einheimischen Arbeitnehmern geschätzt wurde (Pischke/ Velling 1993), erscheint es plausibel, warum die fiskalischen Auswirkungen der Zuwanderung in dieser Kategorie noch nicht näher untersucht wurden.

Für die fiskalischen Effekte der Flüchtlingsaufnahme existieren ebenfalls m.W. keine detaillierten Untersuchungen. Ausgabesteigerungen durch Flüchtlingsaufnahme werden bisher vor allem in gestiegenen Sozialhilfeaufwendungen deutlich, die vom Bundesministerium des Innern abgeschätzt werden. Wie hoch der Anteil der längerfristig bleibenden Flüchtlinge ist, und in welcher Höhe trotz Arbeitsmarktbarrieren erwerbstätige Flüchtlinge auch zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben beitragen, ist nicht untersucht. Die Flüchtlingspolitik ist - nicht immer mit Erfolg - auf die Aufnahme möglichst weniger Flüchtlinge für möglichst kurze Zeit ausgerichtet, was vielleicht ein geringes Interesse an diesen Fragen erklärt. Die Untersuchung der Flüchtlingsaufnahme unter ökonomischen Aspekten ist auch deshalb schwierig, weil die Entscheidung über Aufnahme oder Ausschluß eines Flüchtlings potentiell die tragische Entscheidung über Leben und Tod beinhaltet (vgl. Vogel 1996). In vielen Statistiken, die nur nach Deutschen und Ausländern insgesamt differenzieren, sind Flüchtlinge jedoch enthalten, so daß die ökonomischen Wirkungen der Flüchtlingsaufnahme über diesen Weg auch in der ökonomischen Diskussion berücksichtigt werden. Daß Flüchtlinge nicht aus ökonomischen, sondern aus humanitären Gründen aufgenommen werden, muß nicht unbedingt bedeuten, daß ihre Aufnahme öffentliche Haushalte belastet.

Für Aussiedlerzuwanderung ist die Datenlage ähnlich schlecht wie bei Ausländern mit Flüchtlingsstatus. Einige Studien schätzen jedoch die längerfristigen Konsequenzen. Aufgrund von Eingliederungshilfen und hoher Arbeitslosigkeit wird der Einfluß auf öffentliche Haushalte in den ersten Zuwanderungsjahren als deutlich belastend eingeschätzt, wobei mittelfristig bei besserer Arbeitsmarktintegration entlastende Einflüsse erwartet werden (Fuest/Kroker 1989; Buttler/ Jäger 1989), besonders für die gesetzliche Rentenversicherung (Barth u.a. 1989). Die gesetzliche Rentenversicherung als einer der größten Bereiche des sozialen Sicherungssystems ist auch für Ausländer relativ gut untersucht: Rehfeld (1991) hat mit Mikrodaten der Rentenversicherung Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern analysiert, später auch nach Nationalitätengruppen differenziert (Rehfeld 1994).

In älteren Untersuchungen wird in der Regel angenommen, daß die ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland zu einem so großen Teil aus der Ausländerbeschäftigungspolitik der 60er und frühen 70er Jahre und dem dazugehörigen Familienzuzug resultiert, daß beides gleichgesetzt werden kann - eine Annahme, die mit dem raschen Anwachsen der ausländischen Bevölkerung seit 1988 zunehmend inadäquat wird. Der Einfluß der "alten" Ausländerzuwanderung auf öffentliche Haushalte wird für die Anfangszeit als deutlich positiv eingeschätzt, so in der Dissertation von Bredemeyer (1970) über die "Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des sozialen Sicherungssystems" und im Gutachten von Bullinger u.a. (1972) für Baden-Württemberg zum gleichen Thema. Miegel (1984) weist vor allem auf den Trend einer von niedrigem Niveau wachsenden Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Ausländer hin, wie er sich mit prozeßproduzierten Daten darstellen läßt, und wertet dies als einen Beleg dafür, daß die Ausländerbeschäftigungspolitik ein Irrweg in der Arbeitsmarktpolitik gewesen sei. Wehrmann (1989) kommt in seiner Dissertation über die "Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Vergangenheit und Zukunft" zu dem gleichen Ergebnis. Er analysiert nicht nur Indikatoren, sondern kalkuliert damit auch absolute Werte und strebt eine Gesamtbeurteilung durch eine Gegenüberstellung aller ausländerinduzierten Ausgaben und Einnahmen in Vergangenheit und Zukunft an. Auffallend ist, daß Annahmen stets so gewählt werden und Fehler und Ungenauigkeiten sich so auswirken, daß die negativen Seiten der Zuwanderung von Ausländern betont werden, so daß mit den in seiner Arbeit präsentierten Daten auch gegenteilige Schlüsse gezogen werden können. Wegen ihrer Ausführlichkeit bietet diese Arbeit jedoch gute Ansatzpunkte zur Analyse methodischer Vorgehensweisen, die auch erhellend für das Verständnis weniger ausführlicher Arbeiten mit den gleichen Daten ist.

Ulrich (1992,1994) hat neuere Trends zur steigenden Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Ausländer relativ zu Deutschen analysiert. Außerdem hat er mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) von 1984 Transfers an Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern und Deutsche analysiert. Das SOEP enthält eine überproportionale Stichprobe von Ausländern aus den ehemaligen Anwerbeländern. Danach gibt es zwar eine Reihe von Anzeichen, daß sich der anfangs deutlich entlastende fiskalische Einfluß der Zuwanderung aus den ehemaligen Anwerbeländern abgeschwächt hat, ob er jedoch inzwischen negativ ist und wie der Gesamtverlauf über einen längeren Zeitraum beurteilt werden kann, ist offen (vgl. Ulrich 1992:206f). Ulrich zeigt den starken Einfluß der Altersstruktur für dieses Ergebnis.

Eine abschließende Beurteilung der langfristigen fiskalischen Konsequenzen der aus der Anwerbepolitik der 60er und frühen 70er Jahre resultierenden Zuwanderung steht noch aus. Da aber seit einigen Jahren zunehmend ausländische Arbeitnehmer der ersten Generation ins Rentenalter kommen, wäre es nicht verwunderlich, wenn die Frage nach der Gesamtbeurteilung zunehmend gestellt würde.

Darüberhinaus gibt es Untersuchungen, die sich auf Wanderungssalden und nicht auf spezifisch eingegrenzte Zuwanderergruppen beziehen.³ Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung nimmt die gesamte Nettozuwanderung in den Jahren 1988 bis 1991 und schätzt mit Hilfe eines makroökonomischen Simulationsmodells insgesamt entlastende Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, wobei dieses Ergebnis u.a. durch den hohen Erwerbspersonenanteil bei einer im Modell abgebildeten raschen Integration in den Arbeitsmarkt bei rasch wachsender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage zurückzuführen ist.⁴

Auch langfristige bevölkerungsökonomische Vorausschätzungen gehen in der Regel von Wanderungssalden aus. Annahmen zu einer jüngeren Altersstruktur bei einer relativ guten Arbeitsmarktintegration bezüglich Arbeitslosigkeit und Lohnhöhe implizieren eine Entlastung der Sozialversicherungen durch Zuwanderung. Geschätzt wird die Größenordnung der möglichen Entlastung in unterschiedlichen Zeiträumen (insb. Felderer 1994, Börsch-Supan 1994).

Die Studie von Ulrich (1992) ist die einzige, die auch Befragungsdaten zu Transfers analysiert. International sind Studien mit Befragungsdaten wesentlich verbreiteter, wobei in der Regel auch multivariate Analysemethoden angewendet werden (z.B. Simon 1989, Borjas 1990, Jensen 1989 für die USA, Gustafsson 1990 für Schweden, Weber 1993 für die Schweiz). Einige dieser Studien werden kurz vor-

3 Zum Zuwanderungsbegriff vgl. Teil 1 Kap. 1.2.

4 Die Analyse wurde an verschiedenen Stellen veröffentlicht und später auf das Jahr 1992 ausgedehnt. Am Ausführlichsten und daher für die methodische Betrachtung am Ergiebigsten ist die Darstellung von Barabas u.a. (1992).

gestellt, weil gerade in diesem Bereich künftige Analysemöglichkeiten liegen dürften, so daß die Einschätzung der Ergebnisse derartiger Studien zunehmend wichtig wird. Ein Datenpotential liegt nicht nur im SOEP, sondern auch im Mikrozensus, wie u.a. die Analysen von Velling (1994) zeigen, bei denen es nicht um fiskalische Effekte geht.⁵

Im folgenden geht es zunächst um die Einschätzung von Zuwanderungswirkungen in Einzelbereichen des sozialen Sicherungssystems in einzelnen vergangenen (Jahres)-Zeiträumen, dann um umfassendere Analysen zu öffentlichen Haushalten und um Vorausschätzungen der künftigen Entwicklung, wobei einige oben angesprochene Studien an mehreren Stellen dieser Gliederung diskutiert werden.

2. Einzelbereiche des sozialen Sicherungssystems

In diesem Kapitel geht es um die Stellung von Zugewanderten in Einzelbereichen des sozialen Sicherungssystems, die zum einen mit prozeßproduzierten Daten aus öffentlichen Haushalten, zum anderen mit Befragungsdaten aus privaten Haushalten analysiert werden können. Zunächst werden die Spezifika der Datengrundlagen vorgestellt und daraufhin empirische Untersuchungen analysiert.

2.1. Datengrundlagen und Vorgehensweisen

In diesem Abschnitt gehe ich auf die Vorgehensweise bei der Untersuchung von Einzelbereichen des sozialen Sicherungssystems ein und zeige die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Befragungs- und prozeßproduzierten Daten im Hinblick auf die Fragestellung auf.

Im Hinblick auf die Frage nach den fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung handelt es sich sowohl bei prozeßproduzierten als auch bei Befragungsdaten um Sekundärdaten - mir sind zumindest keine Daten bekannt, die gezielt zur Beantwortung dieser Fragestellung erhoben worden sind.

Bevor näher auf die Untersuchungsobjekte eingegangen wird, ist es sinnvoll, sich die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Datenbasen zu vergegenwärtigen.⁶ Der vielleicht wichtigste Unterschied besteht in den Kumulationsmöglichkeiten. Befragungsdaten können besonders gut feststellen, wie sich die Transferzahlungsströme aus verschiedenen öffentlichen Haushalten bei einzelnen privaten Haushalten kumulieren, während prozeßproduzierte Daten besser

5 Simon und Akbari arbeiten mit deutschen Mikrozensus-Daten des Jahres 1989, wie aus der Veröffentlichung einiger vorläufiger Ergebnisse ohne methodische Anmerkungen hervorgeht (Simon 1994). Endgültige Ergebnisse lagen mir bei Abschluß dieser Arbeit nicht vor.

6 Zu den allgemeinen Unterschieden vgl. Schmähl/ Fachinger (1990).

abbilden, wie die Transferzahlungsströme an verschiedene private Haushalte bei einem einzelnen öffentlichen Haushalt kumulieren.

Die Daten der öffentlichen Haushalte enthalten auch Zahlungen ins Ausland, was ein Vorteil ist, wenn man sich primär für die Belastung öffentlicher Haushalte interessiert (aber ein Nachteil, wenn die soziale Lage verschiedener Bevölkerungsgruppen im Inland Gegenstand der Analyse ist). Insbesondere bei der Rentenversicherung sind auch Daten über Erwerbsverläufe gespeichert, mit denen sich prinzipiell auch Längsschnittdaten anfertigen lassen.

Die in der internationalen Literatur am häufigsten verwendeten Datengrundlagen sind Daten, die auf Haushaltsbefragungen beruhen. Damit können auf der Mikroebene Analysen gemacht werden, die über die rein deskriptive Statistik hinausgehen. Sie bieten Möglichkeiten, Hypothesen über den Zusammenhang zwischen personenbezogenen Merkmalen und den Zahlungsströmen mit öffentlichen Haushalten zu prüfen. In diesem Zusammenhang kann z.B. geprüft werden, in welchem Umfang Alter und Einkommen zur Erklärung von Unterschieden im Transferbezug beitragen.

In Befragungsdaten ist die kleinste Untersuchungseinheit häufig der Haushalt oder die Familie, während die meisten prozeßproduzierten Daten nur für Personen vorliegen. In einem familienorientierten Sozialleistungs- und Steuersystem lassen sich viele Ausgaben- und Einnahmenarten leichter Haushalten als Personen zuordnen. Bei Kenntnis der Haushaltsgröße lassen sich aber haushaltsbezogene Zahlen auch auf Pro-Kopf-Basis umrechnen.

Bei Untersuchungen auf Haushaltsbasis muß ein eindeutiges Kriterium gesucht werden, nach dem Haushalte einer Zuwanderer- oder Einheimischenpopulation zugeordnet werden. In der Regel werden sie nach der Nationalität oder dem Geburtsland der Person zugeordnet, die bei der Erhebung stellvertretend für den Haushalt interviewt wurde und/ oder als Haushaltsvorstand geführt ist. Dadurch werden im Haushalt lebende Kinder, Ehegatten und weitere Personen dem Haushaltsvorstand zugeordnet.

Da Zuwanderer in der Regel nur einen kleinen Teil der Gesamtbevölkerung ausmachen, macht die separate Analyse von Zuwanderern in der Regel nur dann Sinn, wenn es sich um eine sehr große repräsentative Stichprobe handelt (wie z.B. den Mikrozensus), oder wenn eine überproportionale Zuwanderer Stichprobe gezogen worden ist (wie im SOEP).

Daten, die bei Befragungen erhoben wurden, haben den Nachteil, daß sie mit bestimmten Unsicherheiten behaftet sind. Unkenntnis, Mißverständnisse, Gedächtnislücken und bewußte Falschaussagen können dazu führen, daß die ermittelten Ergebnisse die Realität nur schlecht widerspiegeln. Bei Zuwandererbefragungen kommt oft das Problem hinzu, daß Zuwanderer Sprachprobleme haben

oder den Fragekontext anders verstehen, als dies bei Einheimischen der Fall ist. Außerdem ist es u.U. ein Problem, Zufallsstichproben zu ziehen oder die Repräsentativität einer Zuwanderer Stichprobe abzuschätzen.⁷

Prozeßproduzierte Daten, z.B. von Sozialversicherungsträgern, die eigentlich für Verwaltungszwecke gesammelt wurden, können in Mikrodatenform vorliegen und für Analysen verwendet werden. Diese Daten haben in der Regel in größerem Ausmaß den Nachteil, daß für die Fragestellung relevante Informationen fehlen, da nur wenige personenbezogene Merkmale festgehalten sind. Dafür haben sie den Vorteil häufigerer Totalauszählungen für ausgewählte Aspekte und größerer Datensicherheit, wenn es um die Messung von Geldströmen zwischen Staat und privaten Haushalten geht. Prozeßproduzierte Daten nach Deutschen und Ausländern, z.T. nach verschiedenen Nationalitäten, wurden bisher nur in hoch- oder teilaggregierter Form für die vorliegende Fragestellung verwendet.

2.2. *Ausgewählte Analysen von Transfers auf der Basis von prozeßproduzierten Daten*

Im folgenden werden Analysen mit ausgewählten prozeßproduzierten Daten vorgestellt. Die Auswahl erfolgte danach, aufgrund welcher Daten häufig Rückschlüsse auf den Einfluß der Zuwanderung gezogen werden und strebt also nicht an, alle wichtigen Bereiche des sozialen Sicherungssystems abzudecken. Vor allem fehlt die gesetzliche Krankenversicherung, die empirisch in Bezug auf die Fragestellung bisher nicht detailliert untersucht worden ist.⁸ Um die Daten einordnen zu können, wird zu Beginn jedes Abschnitts kurz auf den jeweiligen Leistungsbereich und die Einbeziehung von Zugewanderten in diesen Bereich eingegangen. Zuerst werden mit Sozialhilfe und Kindergeld zwei Leistungen aus allgemeinen öffentlichen Haushalten näher erläutert. Dann wird auf den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit eingegangen, der sowohl Sozialversicherungsfunktionen erfüllt als auch in allgemeine öffentliche Aufgaben im Arbeitsmarktbereich stark eingebunden ist, bevor zur Rentenversicherung als Sozialversicherung mit stark intertemporaler Umverteilungsfunktion übergegangen wird.

7 Das SOEP wird seit 1994 um eine Stichprobe von Deutschen und Ausländern ergänzt, die in jüngerer Zeit zugewandert sind. Die dabei auftretenden Probleme diskutieren Schulz u.a. (1993).

8 Vgl. Schmähl (1995) für einige Anforderungen, die an eine solche Untersuchung zu stellen wären. Empirisch ist aber bisher nur der Krankenstand ausländischer Arbeitnehmer als Indikator für verursachte Ausgaben verwendet worden (vgl. Wehrmann 1989).

2.2.1. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist als subsidiäres Sicherungssystem konzipiert, das Armut vermeiden soll, wenn alle anderen Möglichkeiten zur Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums durch eigenes Einkommen, Unterhaltsleistungen von Familienmitgliedern oder Leistungen aus Sozialversicherungssystemen nicht ausreichen. Sozialhilfe setzt sich zusammen aus laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, einmaligen Beihilfen zum Lebensunterhalt für bestimmte Zwecke, und Hilfen in besonderen Lebenslagen, besonders bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung.

Die Sozialhilfeleistungen machten 1991 in Deutschland mit 37,3 Mrd. DM knapp 5 Prozent aller direkten Sozialausgaben und knapp 3 Prozent der Ausgaben aller öffentlichen Haushalte aus. Die Finanzierungslast wird überwiegend von den Kommunen getragen (vgl. Teil 1 Kap. 2).

Aussiedler haben die gleichen Sozialhilfeansprüche wie Deutsche, die in Deutschland leben und aufgewachsen sind. Allerdings werden sie unmittelbar nach ihrer Ankunft trotz fehlender Vorleistungen in das Sozialversicherungssystem integriert und erhalten spezielle Eingliederungsleistungen, so daß der Sozialhilfebezug besonders im ersten halben Jahr nach der Einreise unwahrscheinlich ist.

Für andere Zuwanderergruppen ist die Lage ungleich komplizierter (vgl. den Überblick von Huber 1991). Um Sozialhilfestatistiken sinnvoll interpretieren zu können, muß zumindest folgendes bedacht werden:

- Flüchtlinge haben keinen oder nur stark beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, aber (wenn auch eingeschränkte) Sozialhilfeansprüche bzw. Ansprüche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
- alle übrigen Ausländer haben Anspruch auf Sozialhilfe, aber ein großer Teil von ihnen muß befürchten, das Aufenthaltsrecht durch Sozialhilfebezug zu verlieren.

Seit November 1993 werden Asylbewerber zumindest im ersten Aufenthaltsjahr nicht mehr über die Sozialhilfe versorgt, sondern erhalten deutlich niedrigere Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Einige Probleme der Interpretation von Statistiken, die hier exemplarisch dargestellt werden, werden dadurch gemindert.

Die jährliche Sozialhilfestatistik beruht auf der Sammlung lokaler Daten, die zum einen Angaben zu Einnahmen und Ausgaben erfaßt, zum anderen Angaben zu Empfängern am Jahresende sowie kumulierte Fallzahlen für das ganze Jahr. Dabei können die Empfänger nach Deutschen und Ausländern differenziert werden, während eine Differenzierung nach Nationalitäten oder nach Flüchtlingen und anderen Ausländern nicht möglich ist.

Der Anteil der ausländischen Hilfeempfänger ist nach dem Anwerbestopp, vor allem aber in den 80er Jahren gewachsen. Miegel (1984:160) weist darauf hin, daß die Zahl der ausländischen Sozialhilfeempfänger schneller wächst als die Zahl der deutschen Sozialhilfeempfänger. Als besonders aussagekräftig bezeichnet er den Vergleich zwischen dem Ausländeranteil an allen Sozialhilfeempfängern und dem Ausländeranteil an der Bevölkerung. Wehrmann (1989:256) geht auch auf diesen Trend ein, der sich in den folgenden Jahren verstärkt hat. Er schlüsselt dann die gesamten Sozialhilfeausgaben auf Deutsche und Ausländer auf. Schlüsselgröße ist der Ausländeranteil an der Gesamtfallzahl über alle Hilfearten. Er ermittelt so erhebliche und wachsende Belastungen der Kommunen durch die Sozialhilfezahlungen an Ausländer. Er erwähnt zwar die wachsende Zahl der Asylbewerber als einen Grund für die wachsenden Kosten, deutet den Zuwachs in Übereinstimmung mit Miegel aber vor allem als negative Spätfolge der Ausländerbeschäftigung mit hohen Arbeitslosenzahlen bei verfestigtem Aufenthalt. Ulrich (1992:204) betont dagegen, daß Arbeitslosigkeit gegenüber "sonstigen Ursachen" (darunter Asylantrag) bei Ausländern sehr viel geringere Bedeutung hat als bei Deutschen. Insgesamt sagt die offizielle Statistik wenig über die Ursachen der Hilfgewährung aus, weil zu oft "sonstige" Ursachen für den Sozialhilfebezug verantwortlich sind (72 Prozent "sonstige Ursachen" gegenüber immerhin auch 24 % bei Deutschen 1991, Beck 1993:283).

Voges (1992) hat einige Auswertungen mit der Bremer Längsschnitt-Stichprobe von Sozialhilfeakten der Erstbezugskohorte des Jahrgangs 1983 durchgeführt. Unter den 87 Ausländern in der Stichprobe sind 25 als "nicht-ansässig" (Asylbewerber) eingestuft, die sich durch eine erheblich längere Bezugsdauer gegenüber den übrigen Ausländern und den Deutschen auszeichnen. Wegen der geringen Fallzahl läßt sich dies höchstens als zusätzlichen Hinweis deuten, daß sinnvollerweise zwischen Flüchtlingen und übrigen Ausländern differenziert werden sollte.

Wie sich die Ausgaben pro Empfänger für Deutsche, ausländische Flüchtlinge und übrige Ausländer der Höhe nach unterscheiden, ist nicht im einzelnen bekannt. Die Sozialhilfe für Flüchtlinge konnte schon seit Anfang der 80er Jahre z.T. als Sachhilfe gewährt, z.T. auch gekürzt werden, was in den einzelnen Bundesländern und Gemeinden unterschiedlich gehandhabt wurde⁹. Für die einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt, die Teil der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt sind, gibt eine Umfrage des Statistischen Bundesamtes bei Sozialhilfeträgern Aufschluß: Im Durchschnitt erhalten Deutsche 815 DM pro Jahr, Asylbewerber etwa 750 DM und sonstige Nicht-Deutsche 839 DM (Bechtold u.a. 1993:119).

⁹ Siehe die Dokumentation einer Umfrage unter Sozialhilfeträgern von Dietrich (1992).

Übersicht 13 gibt einen Überblick über die Sozialhilfeausgaben und ihre Empfänger nach Hilfearten in den alten Bundesländern.

Übersicht 13: Sozialhilfe in den alten Bundesländern 1991

	Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen, darunter			insgesamt
		Kranken- hilfe	Hilfe zur Pflege	Eingliederungs- hilfe für Behin- derte	
Bruttoausgaben insgesamt in Mio. DM	13.265	1.733	11.055	7.482	34.119
Empfängerzahl (kumulierte Jahreswerte in Tsd.) ^{a)}	2.857	651	543	303	3.738
darunter ausländische Empfänger in Tsd.	858	411	12	14	937
in %	31%	63%	2%	5%	25%
Durchschnittsausgaben pro Empfänger	4.643	2.662	20.359	24.693	9.128

Quelle: Beck (1992:821), Beck (1993:286f); eigene Berechnungen

a) Es handelt sich um kumulierte Fallzahlen, d.h. ein Empfänger mehrerer Hilfearten wird ebenso mehrfach gezählt wie jemand, der zu Anfang und zu Ende des Jahres eine Sozialhilfeeisode hatte. In der letzten Spalte sind Empfänger mehrerer Hilfearten nur einmal gezählt.

Es ist auffällig, daß die Ausländeranteile in den einzelnen Hilfearten sehr unterschiedlich sind. Der Ausländeranteil bei der Pflege und der Hilfe für Behinderte ist sehr gering, was sicherlich mit dem geringen Anteil alter Menschen zusammenhängt, während der Anteil bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und besonders bei der Krankenhilfe mit 411 000 Empfängern sehr hoch ist. Dies ist vermutlich auf die Inanspruchnahme durch Asylbewerber zurückzuführen, die in der Regel keinen Krankenversicherungsschutz haben.

Aus Übersicht 13 geht hervor, daß ein Viertel aller Sozialhilfefälle auf ausländische Empfänger entfällt. Der Anteil an den Gesamtkosten dürfte aber geringer sein. Unterstellt man nicht wie Wehrmann (1989:255), daß ausländische und deutsche Sozialhilfeempfänger im Durchschnitt gleiche Kosten verursachen, son-

dern daß dies nur innerhalb der gleichen Hilfeart gilt, so entfallen nach dieser Gewichtung rund 18 Prozent der Gesamtkosten auf Ausländer, das sind rund 6 (statt 8,5) Mrd. DM.

Damit kommt man auf Sozialhilfekosten von etwa 1000 DM pro Kopf und Jahr der ausländischen und ca. halb so viel pro Kopf und Jahr der deutschen Bevölkerung in den alten Bundesländern. Es ist zu erwarten, daß die Einbeziehung der neuen Bundesländer mit geringem Ausländeranteil und hoher Arbeitslosigkeit unter den Deutschen den Durchschnitt der deutschen Bevölkerung hebt. Pro Fall sind die Ausgaben für Deutsche höher als für Ausländer: ca. 11 800 DM gegenüber ca. 6 400 DM pro Kopf und Jahr.

Das Bundesinnenministerium schätzt, daß es 1992 rund 15 500 DM gekostet hat, einen Asylbewerber ein Jahr lang voll zu alimentieren. Die Gesamtkosten teilen sich in 8 500 DM für Sozialhilfe und 7 000 DM für behördliche Infrastruktur und Leistungen nach dem Wohngeldgesetz auf.¹⁰

Außerdem ist zu bedenken, daß es sich bei den Sozialhilfeausgaben um Bruttoausgaben handelt. Die Sozialhilfeträger erzielen auch Einnahmen - z.B. von Familienangehörigen oder Sozialversicherungsträgern - die sich aber bisher nicht nach Hilfearten aufschlüsseln lassen. 1991 waren es rund 6,6 Mrd. oder knapp 20 Prozent der Ausgaben. Weil es viele Asylbewerber unter den ausländischen Sozialhilfeempfängern gibt, ist zu vermuten, daß die Einnahmen häufiger bei deutschen Empfängern erzielt werden.

Insgesamt lassen sich am Beispiel der Sozialhilfestatistik eine Reihe von typischen Problemen bei der Interpretation eines Einzelbereiches mit Hilfe von prozeßproduzierten Daten zeigen:

- Oft ist nur ein dichotomer Vergleich zwischen ausländischer und deutscher Bevölkerung möglich. Dadurch werden Unterschiede innerhalb dieser Bevölkerungsgruppen verdeckt. Bei der Sozialhilfe ist besonders wichtig, daß nicht zwischen Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen sowie der längere Zeit ansässigen ausländischen Bevölkerung unterschieden werden kann, obwohl bei der einen Gruppe "Sozialhilfe statt Beschäftigung" und bei der anderen "Beschäftigung vor Sozialhilfe" als Grundsatz für die Deckung des Lebensunterhaltes gilt.
- Auch bei Sozialleistungsbereichen, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden, gibt es oft bereichsspezifische Einnahmen z.B. aus Überzahlungen und Rückzahlungen, die sich nicht auf Bevölkerungsgruppen zurechnen lassen. Bei der Sozialhilfe haben solche Einnahmen eine erhebliche Höhe.

¹⁰ Nach schriftlicher Auskunft des Bundesministerium des Innern, Referat 5.

Möglicherweise gibt es deutliche Unterschiede zwischen Brutto- und Nettoszahlungen nach Bevölkerungsgruppen.

- Oft sind nur die Empfänger- oder Fallzahlen, aber nicht die Höhe empfangenen Leistungen nach Bevölkerungsgruppen bekannt. Die Annahme pro Empfänger gleicher Zahlungen ist besonders bei unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen und Haushaltsgrößen problematisch. Bei der Sozialhilfe gibt es einige Hinweise auf unterschiedlich hohe Zahlungen an Asylbewerber, übrige Ausländer und Deutsche.
- Oft werden innerhalb eines Sozialleistungsbereiches mehrere Teilleistungen mit unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen gezahlt, so daß von dem Anteil einer Bevölkerungsgruppe im größten Leistungsbereich nicht auf den Anteil in den übrigen Bereichen geschlossen werden kann. Bei der Sozialhilfe sind Ausländer im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt überrepräsentiert, bei der Hilfe zur Pflege aber unterrepräsentiert. Bei deutlichen unterschiedlichen Kosten pro Fall ist es unwahrscheinlich, daß der Ausländeranteil insgesamt einen guten Indikator für die Verteilung der Gesamtausgaben auf Deutsche und Ausländer abgibt.
- Die isolierte Analyse eines Sozialleistungsbereiches läßt manchmal aus dem Blickfeld geraten, daß dieser eine bestimmte Funktion innerhalb des gesamten sozialen Sicherungssystems eines Landes einnimmt. So übernimmt die Sozialhilfe als Residualsicherung für neu zugewanderte Ausländer Funktionen der Sicherung bei Krankheit und unzureichendem Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit, die für andere Bevölkerungsgruppen von den Sozialversicherungen erfüllt wird. Daher ist zu erwarten, daß höhere Kosten für Zuwanderergruppen in der Sozialhilfe mit geringeren Kosten in anderen Bereichen des sozialen Sicherungssystems einhergehen.

2.2.2. Kindergeld

Das Kindergeld ist eine von mehreren sozialpolitischen Maßnahmen, deren Ziel die Entlastung von Familien ist. Wichtige Bemessungskriterien für die Dauer des Kindergeldbezugs sind das Alter des Kindes und sein Ausbildungsweg; die Höhe des Kindergeldes hängt von der Zahl der Kinder und (bis 1995) dem Einkommen der Familie ab. Seit 1996 ist eine neue Kindergeldregelung in Kraft, nach der ein erhöhtes Kindergeld einkommensunabhängig gezahlt wird. Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer werden aber nur noch alternativ zum Kindergeld gezahlt, wenn sie eine höhere Ersparnis ergeben.

Kindergeld kann eine hohe Bedeutung für das Einkommen in einzelnen Lebensphasen haben, besonders dann, wenn mehrere Kinder in einem Haushalt leben. Sicherlich hängt eine eher negative Einstellung Deutscher zum Kindergeldbezug

von Ausländern, wie sie Wiegand (1984:12) für 1981/82 feststellte, auch damit zusammen.

Die Kindergeldausgaben betragen 1991 rund 20,5 Mrd. DM. Das sind 2,5 Prozent der direkten Sozialausgaben und 1,6 Prozent der Gesamtausgaben öffentlicher Haushalte.

Grundsätzlich gilt für den Kindergeldbezug das Territorialitätsprinzip: Kindergeld wird an Deutsche und Ausländer gleichermaßen gezahlt, wenn Kinder und Eltern ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik haben. Abweichend davon erhalten Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung (d.h. in der Regel Asylbewerber) im ersten Jahr ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik kein Kindergeld, danach nur, wenn sie auf unbestimmte Zeit nicht abgeschoben werden können. Ebenfalls abweichend davon bestimmt übernationales Recht oft die Zahlung von Kindergeld für Kinder im Ausland, wenn ein Elternteil in der Bundesrepublik erwerbstätig ist. Dies gilt für alle EU-Staaten und die Schweiz sowie für die ehemaligen Anwerbestaaten (insb. Türkei, Jugoslawien), wobei in letztere ein erheblich vermindertes Kindergeld gezahlt wird.¹¹

In Untersuchungen zur Ausländerbeschäftigung werden häufig auch Berechnungen dazu angestellt, wieviel Kindergeld Ausländer im Vergleich zu Deutschen beziehen (vgl. Bredemeyer 1970, Salowsky 1983, Miegel 1984:165, Wiegand 1984, Wehrmann 1989: 248ff, Ulrich 1992:202f), wobei unterschiedliche Vergleichsmaßstäbe herangezogen werden.

Aus der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) geht hervor, daß ausländische Berechtigte im Durchschnitt mehr Kinder haben als Deutsche und daß sie pro Kind höhere Leistungen empfangen. Der Anteil der Kindergeldausgaben der BA, die auf Ausländer entfallen, ist von 12,3 Prozent 1974 auf 17 Prozent 1990 gewachsen (Ulrich 1992:203) und in der gesamtdeutschen Statistik 1991 auf 14,3 Prozent gefallen. Nach Ulrich waren die Kindergeldzahlungen pro durchschnittlichem Haushalt für Ausländer 1984 ca. drei mal so hoch wie für Deutsche (1143 zu 390 DM). Dieser Pro-Haushalt-Maßstab ermöglicht den Vergleich von Ausgaben in verschiedenen Bereichen, die ebenfalls in Zahlungen pro Kopf oder pro Haushalt umgerechnet werden können (vgl. Vogel 1992:7).

Wehrmann (1989:248) nennt den Familienlastenausgleich als einen der steuerfinanzierten Bereiche des sozialen Sicherungssystems, den Ausländer anfänglich überproportional mitfinanzierten, um daran "heute zu eigenen Gunsten und damit zu Lasten der Deutschen überproportional zu partizipieren." Als Beleg vergleicht Wehrmann (1989:250) beim Kindergeld den Zahlungsbetrag je Berechtigtem für

11 10 DM für das erste, 25 DM für das zweite, jeweils 60 DM für das dritte und vierte und 70 DM für jedes weitere Kind (Hambüchen 1986:171).

Deutsche und Ausländer im Zeitraum 1975 bis 1987 und stellt fest, daß die Differenz zwischen den Zahlungsbeträgen größer geworden ist. Er folgert: "Über den Gesamtzeitraum 1975 - 1987 erhielten Ausländer, gemessen an den Aufwendungen für Deutsche, somit 5,6 Mrd. DM 'zuviel' an Kindergeld, nämlich statt 17,2 Mrd. DM gut 22,8 Mrd. DM." Dies impliziert, daß es keine fiskalische Belastung über das Kindergeld für die einheimische Bevölkerung gäbe, wenn ausländische Eltern Kindergeld in der gleichen Höhe erhalten würden wie deutsche Eltern. Damit wird eine hohe Kinderzahl pro Familie als Belastung gewertet, nicht aber ein hoher Anteil an Familien mit Kindern in der Bevölkerung, während im Maßstab von Ulrich (1992) beide Aspekte berücksichtigt sind. Lebensverlaufsaspekte bleiben in beiden Fällen unberücksichtigt.

Miegel (1984:166) betont dagegen bei der Beurteilung der Kindergeldzahlungen den Längsschnittaspekt. Er konstatiert: "Dabei wird ein Teil dieser Kinder, für die heute Leistungen aus dem Steueraufkommen erbracht werden, voraussichtlich nie in der Bundesrepublik leben und arbeiten und zum Wohlstand dieses Landes beitragen." Mit dieser Sichtweise werden die Auszahlungen an Kindergeld gedanklich mit später erbrachten Werten verrechnet, die die Kinder als Erwerbstätige produzieren. Für die Tragfähigkeit der Argumentation ist die Rückkehrquote zentral. Bleiben die Kinder im Inland, so entfällt das Argument.

Alle Berechnungen beruhen auf den von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) veröffentlichten Jahreszahlen zum Kindergeldbezug nach der Staatsangehörigkeit der Kindergeldbezieher. Die BA-Statistik erlaubt eine Differenzierung nach den wichtigsten Nationalitäten. Allerdings repräsentiert die Statistik der BA nur weniger als 80 Prozent aller Kinder, weil Zahlungen an Angehörige des öffentlichen Dienstes nicht enthalten sind. Für den öffentlichen Dienst existieren keine Auswertungen. Da ausländische Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst stark unterrepräsentiert sind, sind sie in der Kindergeldstatistik der BA überrepräsentiert. Daher ist es problematisch, daß Auswertungen zum Kindergeldbezug nach Nationalitäten in der Regel die Daten der BA benutzen, ohne auf dieses Problem hinzuweisen. In einer Analyse mit Daten von 1987 sieht man, daß sich die höhere Pro-Kopf-Belastung durch Kindergeldbezug von Ausländern deutlich abschwächt, wenn man Schätzwerte für den öffentlichen Dienst hinzunimmt (Vogel 1992).

Mit den Daten der BA läßt sich auch ein Eindruck davon gewinnen, inwiefern die überdurchschnittlichen Ausgaben für Ausländer durch relativ wenige, recht große Familien geprägt sind, denn es wird ermittelt, für wieviele Kinder als erste, zweite, dritte usw. Kinder Kindergeld bezogen wird. Bei Deutschen wie bei Ausländern unterschiedlicher Nationalitäten ist es so, daß die große Mehrheit nur (noch) ein oder zwei Kinder zu versorgen hat und aus diesem Grunde Anrecht auf Kindergeld hat. Deutlich ist jedoch der Unterschied zwischen Berechtigten deut-

scher und türkischer Nationalität. Während nur rund 14 Prozent der deutschen Berechtigten für drei oder mehr Kinder Kindergeld bezogen, waren es bei Berechtigten türkischer Nationalität immerhin 31 Prozent.

Stichtagsauswertungen der BA deuten darauf hin, daß Deutsche im Durchschnitt länger für ihre Kinder Kindergeld beziehen als Ausländer. Dies wird deutlich, wenn man sich auf die (allerdings relativ kleine) Gruppe der 21-30jährigen bezieht, für die die BA Kindergeld zahlt. Ausländer machen rund 10 Prozent der Bevölkerung, aber nur 5 Prozent der Kindergeldkinder dieser Altersgruppe aus.¹²

Einen gewissen Aufschluß über den Kindergeldbezug von Asylbewerbern kann die oben erwähnte Umfrage des Statistischen Bundesamtes bei Sozialhilfeträgern geben, in der zwischen Deutschen, Asylbewerbern und übrigen Nicht-Deutschen differenziert wurde. Die unter 65jährigen sozialhilfeempfangenden Asylbewerber mit mindestens einjährigem Aufenthalt werden dort wie folgt in drei Gruppen unterteilt (Bechtold 1993:120):

- Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren, soweit für sie nicht Kindergeld gezahlt wurde (53 Prozent),
- Personen unter 27 Jahren, für die ganzjährig Kindergeld gezahlt wurde (24 Prozent),
- sonstige Personen, für die nicht oder nicht ganzjährig Kindergeld gezahlt wurde (23 Prozent).

Nach der Logik dieser Gruppenbildung müssen sonstige Personen Kinder von Asylbewerbern sein, die seit mehr als einem Jahr in Deutschland leben, für die aber nicht oder nicht ganzjährig Kindergeld gezahlt wird. Sie ist fast ebenso groß wie die Gruppe mit Kindergeldbezug. Die Angaben der BA zum Kindergeldbezug sind also weniger stark durch Flüchtlinge geprägt als die Sozialhilfedaten.

Am Beispiel des Kindergeldes lassen sich einige weitere Problembereiche in der Interpretation von prozeßproduzierten Sozialleistungsdaten aufzeigen:

- Der öffentliche Dienst mit einem erheblichen Beschäftigungsanteil und unterproportionaler Ausländerbeschäftigung hat häufig eine Sonderstellung. Beim Kindergeld ist dies deutlich, da die Zahlungen an Angehörige des öffentlichen Dienstes bei der gleichen Sozialleistung in der üblicherweise interpretierten Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nicht enthalten sind. Quantitativ bedeutender ist die hier nicht diskutierte Sonderstellung der Beamten: Die gleiche

¹² Eigene Berechnung auf der Basis von Bevölkerungsdaten und einer internen Stichtagsauswertung der BA vom 1.8.91. Unter der Annahme, daß Deutsche im öffentlichen Dienst überrepräsentiert sind und die Bildungsbeteiligung der Kinder von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eher über- als unterproportional ist, ist der Unterschied noch deutlicher.

Absicherungsfunktionen (Einkommenssicherung im Alter und Krankheit, Leistungen bei Krankheit) werden über andere Leistungssysteme erfüllt.

- Die dichotome Zurechnung nach Deutschen und Ausländern verdeckt nicht nur Unterschiede nach Aufnahmekategorien, sondern auch nach Nationalitäten innerhalb der ausländischen Bevölkerung.
- Es werden unterschiedliche Maßstäbe verwendet, wann eine im Querschnitt "relativ höhere" Inanspruchnahme gegeben ist. Die Höhe der durchschnittlichen Zahlungen pro Haushalt einer Bevölkerungsgruppe läßt sich zerlegen in zwei Faktoren: Die durchschnittliche Höhe der Zahlungen pro Leistungsempfänger und den Anteil der Haushalte mit Leistungen an allen Haushalten der Bevölkerungsgruppe.
- Mit Querschnittsdaten können Zahlungen in einem Zeitraum für spezifische Bevölkerungsgruppen verglichen werden. Die Querschnittsbetrachtung vernachlässigt, daß nach Höhe und Dauer unterschiedliche Auszahlungen an Kindergeld in der Gegenwart Einzahlungen der Kinder in andere Bereiche in der Zukunft folgen können, und daß es dabei systematische Unterschiede zwischen Bevölkerungsgruppen geben kann.

2.2.3. Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) wickelt Aufgaben nach dem Arbeitsförderungsgesetz ab und wird aus Beiträgen der Beschäftigten und Bundeszuschüssen finanziert. Die eigentliche Arbeitslosenversicherung, d.h. die Zahlung eines Ersatzeinkommens bei Arbeitslosigkeit aufgrund der Zahlung eigener Beiträge, macht nur einen Teil ihrer Aufgaben aus, die außerdem u.a. die Beratung und Vermittlung von Arbeitssuchenden (auch aus dem Ausland), die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungs-, Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie auch Sprachkurse umfaßt. Das Arbeitslosengeld machte 1991 rund 35 Prozent des Beitragsaufkommens aus. Arbeitslosenhilfe, die meist im Anschluß an auslaufendes Arbeitslosengeld gezahlt wird, wird vom Bund finanziert (Bundesanstalt für Arbeit 1992b).

Insgesamt umfaßte der Haushalt der BA 1991 rund 72 Mrd. DM, das sind knapp 9 Prozent aller direkten Sozialausgaben und knapp 6 Prozent der Ausgaben aller öffentlichen Haushalte dieses Jahres.

Für die meisten Leistungen gelten unabhängig von der Nationalität und der Zuwanderung die gleichen Zugangsvoraussetzungen. Es gibt jedoch auch Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, die speziell für die Integration von Aussiedlern und anderen Zuwanderern konzipiert sind. Die Bundesanstalt für Arbeit finanziert u.a. Deutschkurse, die zu 93 Prozent von Aussiedlern, ansonsten von Asylberechtig-

ten und Kontingentflüchtlingen wahrgenommen werden. Insgesamt entfielen 1991 rund 3,3 Mrd. DM auf die Eingliederung von Aussiedlern.

Viele Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit sind nach Deutschen und Ausländern aufgegliedert. Detaillierte Auswertungen für die Aufteilung der Beitragseinnahmen und Ausgaben verschiedener Kategorien auf Deutsche, darunter auf Aussiedler, und verschiedene Ausländergruppen gibt es jedoch nicht.

Die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern in der Entwicklung der Arbeitslosenquote werden häufig als Indikator für eine Be- oder Entlastung der "Arbeitslosenversicherung" herangezogen (Salowsky 1983, Miegel 1984, Wehrmann 1989). Die Arbeitslosenquote ist seit dem Anwerbestopp 1973 bei Ausländern im Durchschnitt höher als bei Deutschen, während sie vorher niedriger war.

Ulrich (1992:195f) weist darauf hin, daß Arbeitslosigkeit nicht automatisch auch die Inanspruchnahme von Leistungen bedeutet. Durch die höhere Fluktuation bei ausländischen Arbeitnehmern ist der Anteil der Versicherten, die bereits Beiträge bezahlen, aber noch keine Ansprüche erworben haben, höher als bei Deutschen. 1988 erhielten 40 Prozent der ausländischen und 30 Prozent der deutschen Arbeitslosen keine Leistungen.

Nach Ulrich (1992:194) muß auf Unterschiede in der Leistungshöhe nicht eingegangen werden, weil die Leistungshöhe von den gezahlten Beiträgen abhängt. Damit fügt Ulrich den Gedanken der Äquivalenz von eingezahlten Beiträgen und erhaltenen Leistungen im Längsschnitt ein. Die Höhe des Arbeitslosengeldes in einem Monat hängt aber vom Entgelt der letzten Monate ab und nicht von der Summe der Beitragszahlungen, und auch über die Länge der maximalen Bezugsdauer wird die Einzahlungsdauer nicht voll berücksichtigt. Daher ist nicht mit einem Ausgleich im Längsschnitt zu rechnen. Aber selbst wenn Äquivalenz im Längsschnitt für eine repräsentative Person gegeben wäre, könnte es trotzdem im Querschnitt Unterschiede zwischen Populationen geben, wenn die durchschnittliche Beitragshöhe und durchschnittliche Einzahlungsdauer sich bei gegebenem Arbeitslosigkeitsrisiko unterscheidet.

Übersicht 14 enthält einige weitere Anhaltspunkte, warum die höhere Arbeitslosigkeit unter Ausländern im Westen der Bundesrepublik nur mit großer Vorsicht als Indikator für die durch Ausländer verursachten Kosten zu benutzen ist. "Wie schon seit langem ist die Quote für Ausländer ... weiterhin etwa doppelt so hoch wie die für deutsche Arbeitnehmer", wird von der BA berichtet (Bundesanstalt für Arbeit 1994:107). Dies ist in der ersten Zeile von Übersicht 14 gezeigt: Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote der Ausländer liegt um 106 Prozent über dem Gesamtdurchschnitt. Die Arbeitslosenquote wird für Ausländer allerdings anders berechnet als für Deutsche. Für Deutsche werden Arbeitslose in Bezug zu allen zivilen Erwerbspersonen (einschließlich Beamten) gesetzt, während die

ausländischen Arbeitslosen ins Verhältnis zu allen ausländischen Arbeitnehmern gesetzt werden. Daher sind beide Quoten nicht unmittelbar vergleichbar.

Die Zahl der Arbeitssuchenden kann insgesamt und besonders bei Ausländern größer sein als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Bei Ausländern zählen z.B. diejenigen Arbeitssuchenden nicht als arbeitslos, die z.B. als Asylbewerber oder nachgezogene Ehegatten und Kinder erstmals Arbeit suchen.¹³ Möchte man die reale Betroffenheit vom Faktum Arbeitslosigkeit feststellen, so ist die Ausländerquote sicherlich zu niedrig angesetzt. Möchte man unter Kostengesichtspunkten das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern oder zur Grundgesamtheit aus beidem wissen, so ist sie zu hoch angesetzt.

Übersicht 14: Arbeitslosigkeit von Deutschen und Ausländern im Vergleich (1993)

	insgesamt	Ausländer	Abweichung Ausländer vom Gesamtdurchschnitt
Arbeitslosenquote (West) im Jahresdurchschnitt	7,3%	15,1%	+106%
Arbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen (West)	8,9%	13,6%	+53%
Arbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen (Ost)	17,0%	26,8-29,4%	+57-73%
Arbeitslose in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen insgesamt	10,6%	13,9%	+31%

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (1994:12,13,107,187)

Anmerkung: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt zum 30.6.93, Ausländer Ost Ende September 1993, vorläufiges Ergebnis; Arbeitslose im Jahresdurchschnitt

13 Genaueres siehe Bundesanstalt für Arbeit (1994:105).

Daher ist in Übersicht 14 die Zahl der Arbeitslosen zu einer identischen Bezugsgröße in Relation gesetzt, nämlich der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten plus Arbeitslosen. Damit werden für beide Gruppen die Zahl der potentiellen Leistungsempfänger und die Zahl der potentiellen Beitragszahler als Bezugsgröße gewählt.

Wählt man die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen als identische Bezugsgröße für Deutsche und Ausländer, so schrumpft der Abstand des Ausländerarbeitslosenquotienten zum Gesamtarbeitslosenquotienten für die alten Bundesländer - statt doppelt so hoch ist er nur noch um die Hälfte höher. In den neuen Bundesländern ist die Arbeitslosenquote von Deutschen fast so hoch und die von Ausländern mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern, wobei für Ausländer nur ungenaue Werte vorliegen. Da der Ausländeranteil aber gering ist, führt die Einbeziehung der neuen Bundesländer in einen Gesamtdurchschnitt dazu, daß die Ausländerarbeitslosenquote nur noch um weniger als ein Drittel höher ist. Die Unterschiede zwischen den Gesamtquotienten in West und Ost sind größer als zwischen dem Gesamtquotienten West und dem Ausländerquotienten West, wenn im Nenner die gleiche Bezugsgröße gewählt wird.

Hinter der Gesamtarbeitslosenquote von Ausländern verbergen sich große nationalitätenspezifische Unterschiede. So lag z.B. die offizielle Arbeitslosenquote der Portugiesen 1991 mit 5,8 Prozent etwa halb so hoch wie die Quote von Italienern mit 11,2 Prozent (Bender/Karr 1993: 196). Die Analyse von Bender und Karr (1993) zeigt, daß sich unterschiedliche Arbeitslosenquoten bei Ausländern aus den ehemaligen Anwerbeländern nicht durch die in der BA-Statistik nachweisbaren Merkmale Alter, Geschlecht, Qualifikation, Beruf und Region erklären lassen. Zusätzlich zu den bereits in den vorigen Abschnitten genannten Aspekten lassen sich am Beispiel der Arbeitslosenversicherung zwei weitere Punkte zeigen, die bei der Interpretation prozeßproduzierter Daten beachtet werden müssen:

- Besonderheiten von zugewanderten Bevölkerungsgruppen können dazu führen, daß eine gleich benannte Kennziffer - hier Arbeitslosenquote - auf unterschiedliche Weise berechnet wird. Die Funktionalität einer solchen Kennziffer als Indikator für eine über- oder unterproportionale Belastung eines öffentlichen Haushaltes muß gesondert überprüft werden.
- Gesamtdeutsche Statistiken verdecken z.T. große Heterogenität innerhalb der deutschen Bevölkerung zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Allgemeiner gesprochen ist es möglich, daß Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern durch regionale Disparitäten hervorgerufen oder verdeckt werden.

2.2.4. Gesetzliche Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in der Bundesrepublik Deutschland umfaßt die Angestellten-, Arbeiter- und Knappschaftliche Rentenversicherung und ist so konzipiert, daß sie die Hauptalterssicherung für die Mehrheit der Bevölkerung bildet. Darüberhinaus gibt es aber noch andere Alterssicherungssysteme für spezielle Berufsgruppen, wobei besonders die Beamtenversorgung quantitativ bedeutsam ist.

Die Leistungen der Rentenversicherung bestehen aus Altersrenten, Hinterbliebenenrenten, Invalidenrenten und Ausgaben für Rehabilitationsmaßnahmen. Nach erstmaligem Kontakt mit der Rentenversicherung wird bei der Rentenversicherung für jeden einzelnen Versicherten ein Konto geführt. Auf dessen Basis errechnet die Versicherung später die Rente. In die Berechnung gehen hauptsächlich die Versicherungszeit und die in dieser Zeit erreichte relative Entgelthöhe im Vergleich zu den übrigen Versicherten ein. Es werden aber auch andere Zeiten z.B. für Wehrdienst, Kindererziehung und Ausbildung rentenerhöhend angerechnet. Die Hinterbliebenenrenten betragen einen festen Prozentsatz der Rente des Verstorbenen, können aber ruhen, wenn eigenes Einkommen angerechnet wird.

Die Renten werden jährlich angepaßt, wobei sich der Anpassungssatz seit der Rentenreform 1992 im wesentlichen an der Veränderung der Nettolöhne orientiert. Die Ausgaben werden im Umlageverfahren durch die Beiträge der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und einen Bundeszuschuß finanziert. Über die Nettolohnanpassung besteht ein Selbstregulierungsmechanismus in der gesetzlichen Rentenversicherung, so daß ein bei steigenden Rentenausgaben steigender Beitragssatz zu einem ceteris paribus sinkenden Nettolohn und damit zu einer geringeren Rentenanpassung im Folgejahr führt (vgl. Schmähl 1994:341).

Das Gesamtausgabevolumen der gesetzlichen Rentenversicherung betrug 1991 rund 263 Mrd. DM, das sind ca. drei Viertel aller Sozialausgaben für Alter und Hinterbliebene, knapp ein Drittel aller direkten Sozialausgaben und immerhin ein Fünftel der Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte.

Zuwanderer werden bei einer entsprechenden Beschäftigung grundsätzlich genauso versicherungspflichtig wie Einheimische. Asylbewerber und andere Flüchtlinge kommen mit der Rentenversicherung erst dann in Berührung, wenn sie eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, was ihnen aufgrund des Inländerprimats oft erst nach Erlangung eines besseren Aufenthaltsstatus gelingt.

Die Rente aus den Beitragszeiten im Inland errechnet sich nach denselben Kriterien wie bei denjenigen, die zeitlebens in Deutschland waren. Was die Einbeziehung von Zeiten vor der Zuwanderung angeht, muß man grundsätzlich zwischen Aussiedlern und allen übrigen Zuwanderern (in erster Linie Ausländern, aber auch Deutschen mit längeren Auslandsaufenthalten) unterscheiden.

Die Renten für Aussiedler werden nach dem Integrationsprinzip berechnet und ausgezahlt, d.h. die im Herkunftsland verbrachten Zeiten werden im Prinzip so bewertet, als wären sie in Deutschland erlebt worden. Das ist natürlich mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten verbunden, weil Vergleichbares oft nicht existiert und Nachweise nicht immer zu führen sind. Die Materie wird im Fremdretenrecht geregelt (vgl. Polster 1992).

Bei allen übrigen Gruppen von Zuwanderern gilt, daß sie von deutschen Trägern nur Renten für in Deutschland verbrachte, rentenrechtlich relevante Zeiten bekommen. Zusätzlich erhalten sie ggf. Renten aus dem Herkunftsland. Dabei sorgt in EU-Staaten und anderen Staaten, mit denen entsprechende Sozialversicherungsabkommen geschlossen wurden, die Anwendung der Pro-Rata-Temporis-Regel dafür, daß alle Zeiten nur einmal berücksichtigt werden. Jemand, der in keinem einzelnen Staat die Wartezeiten für eine Rente erfüllt hat, wohl aber insgesamt, bleibt vom Rentenbezug nicht ausgeschlossen, andererseits wird vermieden, daß für die gleichen Zeiten Ansprüche aus mehreren Systemen entstehen. Diese Regelung ist mit dem Import und den Export von Rentenleistungen verbunden. In Staaten ohne Abkommen werden aber nur 70 Prozent des Rentenbetrages exportiert. Außerdem gibt es unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Erstattung von Arbeitnehmerbeiträgen zur Rentenversicherung bei endgültiger Rückkehr.¹⁴

Der Verband der Rentenversicherungsträger gibt Tabellenbände heraus, die entsprechend den internen Abläufen in die Bereiche Rehabilitationsmaßnahmen, Rentenzugang / wegfall, Rentenbestand, Versicherte und Rentenanwartschaften gegliedert sind. Aussiedler lassen sich in diesen Statistiken nicht identifizieren, wohl aber Ausländer nach Staatsangehörigkeiten sowie Rentenzahlungen ins Ausland.

Rehfeld (1991) hat für das Jahr 1989 einige Auswertungen zur Stellung von Ausländern in der Rentenversicherung durchgeführt (s. auch Teil 1 Kapitel 4). Im Durchschnitt erhalten ausländische Rentner deutlich niedrigere Renten als deutsche Rentner, wobei die Unterschiede innerhalb der Arbeiterrentenversicherung relativ gering sind. Die Rentendurchschnittswerte sind bei Ausländern vor allem deshalb niedriger, weil sie - im Vergleich zur deutschen Bevölkerung - weniger Beitragsjahre, einen höheren Frührentneranteil und einen höheren Arbeiteranteil aufweisen. In neueren unveröffentlichten Auswertungen unterscheidet Rehfeld (1994) zwischen Ausländern aus den Hauptanwerbeländern, Ausländern aus

14 1983/1984 wurde die Rückkehr arbeitsloser Ausländer durch rasche Beitragserrstattung und weitere finanzielle Hilfen gefördert. In diesem Zeitraum nahm die Zahl der Erstattungen stark zu, sank dann aber wieder ab. Genaueres sowie eine Diskussion der rechtlichen Probleme siehe bei Sieveking (1988).

Nachbarländern und sonstigen Ausländern. Dabei zeigen sich u.a. deutliche Unterschiede in der Altersstruktur der Versicherten (besonders bei den sonstigen Ausländern gibt es sehr viel mehr jüngere) und in den Durchschnittsentgelten (die Versicherten aus den Nachbarländern verdienen deutlich mehr). Der Vergleich des Rentenzugangs von 1986 und 1991 zeigt, daß immer mehr Arbeitnehmer aus den ehemaligen Anwerbeländern von der Beitragszahler- auf die Rentnerseite der Rentenversicherung wechseln.

Nach Alter, Geschlecht und Versicherungszweig differenzierte Frühberentungsquoten, d.h. der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrentenzugang bei den Pflichtversicherten, zeigen eine im Durchschnitt geringere Verrentungsneigung bei Ausländern (Rehfeld 1991:491). Die von Miegel (1984:172) vertretene These, daß Ausländer relativ häufiger und früher als Deutsche Frührentner werden, weil sie sich auf zweifelhafte Diagnosen in ihren Herkunftsländern stützen können, scheint sich also nicht zu bestätigen, so daß eine "latente Überforderung der Versicherungsgemeinschaft" durch zu kurze Beitragszeiten vor der Frührente nicht gegeben ist. In diesem Zusammenhang ging es also darum, mit Hilfe von prozeßproduzierten Daten Anhaltspunkte für verstärkte oder sogar mißbräuchliche Inanspruchnahmen zu erhalten, wobei nur eine solche überproportionale Inanspruchnahme als Indiz für verstärkte Inanspruchnahme gilt, die bei Konstanthalten wichtiger struktureller Parameter bestehen bleibt.¹⁵

Um einen Eindruck von der Entlastung der Rentenversicherung durch Ausländer im Querschnitt zu geben, schätzt Rehfeld (1991:491) das Beitragsvolumen, das von Ausländern bzw. ihren Arbeitgebern aufgebracht wurde, mit Hilfe der Versicherungszahl und dem durchschnittlichen Entgelt, und stellt dies einer Schätzung des gesamten Rentenvolumens für Ausländer gegenüber, das auf der Basis von Rentnerzahlen und durchschnittlichen Renten geschätzt ist. Damit sind ca. 80 Prozent der Einnahmen der Rentenversicherung und 95 Prozent der Ausgaben in die Berechnung einbezogen (insbesondere Bundeszuschuß und Ausgaben für Rehabilitationsmaßnahmen fehlen).

Danach entfallen 1989 auf Ausländer 12,8 Mrd. DM (7,8 Prozent) am Beitragsvolumen und 3,7 Mrd. DM (oder 1,9 Prozent) am Rentenvolumen. Rehfeld weist darauf hin, daß eine Gegenüberstellung der direkten positiven und negativen Zahlungen für ein Jahr nur einen Teil der relevanten Effekte erfaßt, die mit der Zuwanderung von Ausländern verbunden sind, weil indirekte Effekte, z.B. die durch Zuwanderung veränderte Entwicklung des Arbeitsmarktes, nicht berücksichtigt sind.

15 Derartige Analysen hat auch Land (1984) für die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Betriebskrankenkassen vorgenommen.

Für die Einbeziehung langfristiger Effekte deutet er zwei Lösungswege an: Eine "Vermögensbetrachtung" und langfristige Modellrechnungen. Letztere werden im Kapitel über bevölkerungsökonomische Prognosen behandelt, da sie in der Regel nicht primär auf der Analyse von Rentenversicherungsdaten beruhen.

Bei der sogenannten Vermögensbetrachtung handelt es sich um einen Versuch, Zahlungsströme in unterschiedlichen Perioden zu einem Be- oder Entlastungsmaßstab zusammenzufassen, den Wehrmann (1989) und Bredemeyer (1970) unternommen haben.

Nach Wehrmann sind für die Rentenversicherung wegen ihrer langfristigen Bindung andere Maßstäbe nötig als bei anderen Einnahmen- und Ausgabebereichen. In der gesetzlichen Rentenversicherung entstehen gesetzlich definierte Ansprüche, die langfristig vorausberechenbar sind. Das Alter ist ein wichtiges Bemessungskriterium. Daher ist bei der Rentenversicherung transparenter als in anderen Leistungsbereichen, daß die Inanspruchnahme von Sozialleistungen auch vom Lebensalter abhängt. Es ist auch offensichtlich, daß junge Zuwanderer altern und im Alter von der Beitragszahler- auf die Rentenempfängerseite wechseln. Dies erklärt, warum langfristige Auswirkungen der Zuwanderung vorzugsweise am Beispiel der Rentenversicherung ermittelt werden.

Man sollte sich jedoch verdeutlichen, daß die offensichtlichen Wirkungen nicht notwendigerweise die wichtigsten Wirkungen sind. Wie die Analysen von Borjas und Trejo (1991) zeigen, gibt es z.B. in den USA deutlich mit dem Lebensalter steigende Ausgaben für sozialhilfeähnliche Leistungen (vgl. Kap.2.3). Auch in Deutschland, wo in den vergangenen Jahren noch der größte Teil der öffentlichen Pflegeausgaben für ältere Menschen aus der Sozialhilfe bezahlt wurde, hängen die Sozialhilfeausgaben für eine Bevölkerungsgruppe stark vom Anteil der alten Menschen in dieser Gruppe ab. Durch die Einführung einer Pflegeversicherung werden derartige Kosten in einen anderen Haushalt verlagert und von Vorleistungen abhängig gemacht. Dadurch wird offenkundiger, daß Zuwanderung langfristig andere Auswirkungen auf öffentliche Ausgaben hat als kurzfristig, was die Möglichkeiten, nicht aber die Sinnhaftigkeit langfristiger Vorausschätzungen verändert. Die im folgenden kurz vorgestellte Vermögensbetrachtung müßte also prinzipiell auf alle Bereiche anwendbar sein.

Bredemeyer (1970) geht folgendermaßen vor. Er zinst die eingezahlten Beiträge von Ausländern auf einen Stichtag auf und vergleicht sie mit den Schätzungen für die bis dahin erworbenen Anwartschaften sowohl retrospektiv bis 1969 und prospektiv von 1970 bis 1974. Er geht davon aus, daß bis zu diesem Zeitpunkt noch keine Renten gezahlt worden sind. Dabei kommt er jeweils zu Defiziten, die er auf den Bundeszuschuß zur Rentenversicherung und auf die verbesserten Anspruchsvoraussetzungen für Renten zurückführt. Er wertet das Ergebnis für die prospektive Betrachtung (Bredemeyer 1970:119):

"Eine Gegenüberstellung der zum 1.1.1975 aufgezinsten Beiträge und erworbenen Ansprüche aller im Zeitraum vom 1.1.1970 bis zum 31.12.1974 vermutlich neu zugewanderten Arbeitnehmer zeigt ein Defizit von 13,3 Mrd. DM. Daraus geht eindeutig hervor, daß auch künftig die ausländischen Arbeitnehmer eine Belastung für die Rentenversicherung darstellen werden."¹⁶

Wehrmann (1989:281-317) übernimmt das Verfahren im wesentlichen und stellt die aufgezinsten Beiträge den Anwartschaften retrospektiv bis 1986 und prospektiv bis zum Jahr 2000 gegenüber. Aufzinsungsfaktor ist die durchschnittliche Verzinsung des Vermögens der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung. Wehrmann errechnet ein Defizit von insgesamt 175 Mrd. DM. Die konkrete Zahl ist schon deshalb fragwürdig, weil die Fehlerquellen aus zahlreich verwendeten groben Schätzgrößen in nicht kontrollierbarer Weise zusammenkommen.¹⁷

Aber auch das Verfahren an sich ist nicht konsistent. Nach Wehrmann besteht der Grundgedanke der Berechnung darin, daß fiktiv für die Ausländerpopulation ein Kapitaldeckungsverfahren angenommen wird. In diesem Fall müssen die eingezahlten, verzinsten Beiträge im Durchschnitt ausreichen, um die auszuzahlenden Renten zu tragen. Die Gegenüberstellung von aufgezinsten Beiträgen mit Anwartschaften zu einem bestimmten Zeitpunkt impliziert, daß dies der kollektive Rentenzugangstag für die gesamte Population ist, und daß die im Durchschnitt zu erwartenden Renten zu diesem Stichtag in einer Summe ausgezahlt würden. Andernfalls müßten die Rentenzahlungen abgezinst und die Restguthaben verzinst werden, so wie die Beiträge aufgezinst wurden.

Das errechnete Ergebnis gibt also nicht die Eigenfinanzierungsquote der Ausländerpopulation an, also den Anteil der Rentenleistungen, der durch eigene Beitragsleistungen gedeckt ist. Auch ein korrekt errechnetes Defizit zwischen Beitragsleistungen und Rentenzahlungen kann der Ausländerpopulation nicht unbedingt als "Belastung" zugerechnet werden, denn es ergibt sich notwendigerweise aus dem Finanzierungsverfahren, in dem der Bundeszuschuß eine erhebliche

16 Einige Seiten später (123) nimmt er diese Einschätzung teilweise zurück und geht zu einer aussagekräftigeren Analyse der künftig zu erwartenden Einnahme- und Ausgabeströme über.

17 So ist z.B. zu fragen, warum die Verzinsung der relativ geringfügigen Vermögenswerte der Versicherung, die ja prinzipiell im Umlageverfahren finanziert ist, der relevante Zinsfuß sein soll. Auch bei der Konsolidierung der Zeiträume ist dem Autor m.E. ein Fehler unterlaufen: Einerseits werden die zwischen 1986 und 2000 zu erwartenden Beiträge um die auszuzahlenden Renten gekürzt. Andererseits werden die Ansprüche von 1986 unter Berücksichtigung eines Anstiegs der durchschnittlichen Zahl der Versicherungsjahre und einer gestiegenen Bemessungsgrundlage auf das Jahr 2000 hochgerechnet. Damit wird ein Teil der Ausländerrenten doppelt gezählt.

Rolle spielt.¹⁸ Dieser Zuschuß aus Steuermitteln wird jedoch nicht allein von Deutschen aufgebracht, sondern auch von Ausländern, wenn diese und ihre Nachkommen nicht ins Herkunftsland zurückkehren.¹⁹

Am Beispiel der Rentenversicherung konnten einige weitere Aspekte gezeigt werden, die bei der Analyse prozeßproduzierter Daten wichtig sind:

- Indem deutsche und ausländische Bevölkerungsgruppen mit gleichen sozio-demographischen Merkmalen verglichen werden, werden Indizien für oder gegen eine höhere Mißbrauchsquote in einer Bevölkerungsgruppe gesucht. Dies ist in der Rentenversicherung bei alters-, geschlechts- und versicherungszweigspezifischen Frühberentungsquoten möglich.
- Wenn wichtige Einnahmen- oder Ausgabenbereiche eines öffentlichen Haushaltes (hier Bundeszuschuß oder Rehabilitationsausgaben) nicht in Berechnungen berücksichtigt werden, sagt der Saldo zwischen den berücksichtigten Einnahmen und Ausgaben für eine Bevölkerungsgruppe nicht nur etwas über die Bevölkerungsgruppe aus, sondern auch über die ausgelassenen Budgetbestandteile.
- Jahreszeiträume sind als Analysezeiträume zu kurz, wenn mit langfristigen Auswirkungen über eine Alters- oder Vorleistungsabhängigkeit von Leistungen zu rechnen ist. Dies wurde bereits beim Kindergeld angesprochen, ist aber bei der Rentenversicherung offenkundiger. Es ist aber recht schwierig, Einzahlungen und Auszahlungen in unterschiedlichen Zeiträumen vergleichbar zu machen.

2.3. Ausgewählte Analysen von Transfers auf der Basis von Befragungsdaten

Dieses Kapitel ist im Unterschied zum vorigen Kapitel nicht nach Sozialleistungsbereichen strukturiert, denn für Befragungsdaten ist typisch, daß sie zeigen können, wie verschiedene Transfers bei identischen Haushalten zusammenkommen. Da Ulrich (1992,1994) außerdem die bisher einzige Untersuchung mit Befragungsdaten zu den fiskalischen Effekten der Zuwanderung durchgeführt hat, wird in Abschnitt 2.3.1 zunächst diese Untersuchung vorgestellt und anschließend auf Potentiale des Mikrozensus für weitere Auswertungen hingewiesen, um dann

18 So auch die scharfe Kritik von Schuler (1991:327): "Wenn daher Wehrmann im Folgenden durch Gegenüberstellung der Beitragszahlungen und der (zukünftigen) Rentenansprüche (der Anwartschaften) ungeheure Defizite errechnet, so sind diese Rechnungen entweder falsch (in Fußnote erläutert, d.Verf.) oder es ergibt sich ein noch viel größerer Fehlbetrag bzgl. der Anwartschaften deutscher Versicherter,..."

19 Dagegen wollten Müller und Nowatzki (1986), auf die sich Wehrmann bezieht, nicht die Begünstigung oder Belastung einzelner Gruppen untersuchen, sondern insgesamt feststellen, wie stark der Versicherungscharakter der Rentenversicherung ausgeprägt ist.

in 2.3.2 ausgewählte Studien aus anderen Ländern vorzustellen, die auf weitere und vielleicht auch für deutsche Studien künftig wichtige Interpretationsprobleme aufmerksam zu machen.

2.3.1. Studien über Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es meiner Kenntnis nach nur zwei Befragungsdatenbasen, die sich für die Bearbeitung der Fragestellung eignen: das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) und der Mikrozensus.

Das SOEP ist eine Längsschnitterhebung, in der identische Haushalte jährlich wieder befragt werden. Sie startete 1984 mit 6 000 Haushalten mit 12 000 Personen. Darin wurde eine überproportionale Stichprobe von 1 415 Haushalten für Ausländer aus den ehemaligen Anwerbestaaten Türkei, Italien, Jugoslawien, Spanien und Griechenland erhoben - sonstige Ausländer sind bei den Deutschen mitgezählt.

Ulrich (1992,1994) hat Auswertungen zu monetären Transfers nach Ausländern aus den ehemaligen Anwerbeländern und Deutschen durchgeführt. Nach Ulrich eignen sich nur die SOEP-Daten des Startjahres 1984 für vergleichende Untersuchungen zu den durchschnittlichen monetären Transfers von Ausländern aus den ehemaligen Anwerbestaaten und Deutschen. In den Folgejahren waren die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern aufgrund kleiner Fallzahlen in einzelnen Abgaben- und Leistungskategorien nicht mehr signifikant.²⁰ Auch bei den 1984er Daten gab es Schwierigkeiten, weil es bei einzelnen Transfers hohe Antwortausfälle gab. Die Kalkulationen wurden nach Ausschluß von Haushalten, bei denen zu viele Angaben fehlten, auf der Basis von 5 269 Haushalten (88%) mit 10 310 Personen (86%) durchgeführt.

Die Angaben zu den Steuerzahlungen waren z.T. nicht mit den übrigen Angaben zu Familiengröße, Einkommen etc. kompatibel. Daher wurden aufgrund der übrigen Angaben mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells synthetische Einkommensteuerzahlungen ermittelt und zusätzlich Mehrwertsteuerbelastungen geschätzt.²¹ Für Kindergeld und Sozialhilfe reichten die Angaben nicht aus, so daß Ulrich Angaben aus prozeßproduzierten Daten geschätzt hat, wobei die oben unter 2.2.1. und 2.2.2. diskutierten Probleme auftreten. Sie fehlen daher in der folgenden Darstellung.

20 Der Datensatz kann aber durchaus noch Potentiale bieten, um den Einfluß des Merkmals "Staatsangehörigkeit" auf die Zahlung bestimmter Transfers bei Kontrolle anderer Merkmale zu untersuchen.

21 Mikrosimulationsmodell des Sonderforschungsbereichs 3 an der Universität Frankfurt (s. van Essen u.a. 1986). Auf die ebenfalls mit Inzidenzannahmen ermittelten indirekten Mehrwertsteuerzahlungen gehe ich hier nicht ein.

Übersicht 15 zeigt die von Ulrich ermittelten Durchschnittswerte pro Haushalt für Deutsche und Ausländer im Vergleich.

Übersicht 15: Vergleich ausgewählter direkter Transfers für Haushalte von Ausländern aus den ehemaligen Anwerbeländern und Deutschen 1984

Art der positiven und negativen Transfers	Durchschnittliche Transfers pro Haushalt und Jahr in DM	
	Ausländer türkischer, italienischer, jugoslawischer, spanischer oder griechischer Nationalität	Deutsche
<i>Arbeitslosigkeit</i>		
Arbeitslosenunterstützung ^{a)}	1 140	463
Beiträge ^{b)} zur Arbeitslosenversicherung	874	560
<i>Gesetzliche Rentenversicherung</i>		
Renten	365	5 917
Beiträge zur Rentenversicherung	3 517	2 254
<i>Weitere ausgewählte Bereiche</i>		
Beiträge zur Krankenversicherung	2 159	1 435
Einkommensteuer	5 266	6 033

Quellen: Berechnungen von Ulrich (1992:205) mit Daten des SOEP

- a) Aus dem Text geht nicht ganz klar hervor, ob damit Arbeitslosengeld und -hilfe gemeint sind.
- b) Auch wenn dies bei Ulrich nicht ausdrücklich angegeben wird, ist davon auszugehen, daß unter Beiträgen nur Arbeitnehmerbeiträge zu verstehen sind, weil die Werte durch eine Befragung in privaten Haushalten ermittelt wurden und die Größenordnungen sonst nicht plausibel sind.

Die Summe der Abgaben ist bei einem durchschnittlichen Ausländerhaushalt höher als bei einem durchschnittlichen deutschen Haushalt, die Summe der empfangenen Transfers niedriger. Dieses Ergebnis ist dominiert durch überdurchschnittliche Zahlungen bei den Sozialbeiträgen und unterdurchschnittliche Leistungen aus der Rentenversicherung. Unterdurchschnittliche Einkommensteuerzahlungen

und überdurchschnittliche Leistungen aus der Arbeitslosenunterstützung sind dagegen quantitativ weniger bedeutend.

Ulrich (1992:205) schließt aus diesen und den ergänzend herangezogenen Angaben zur Sozialhilfe, zu Kindergeldzahlungen und zur Mehrwertsteuer, daß Ausländer 1984 eine Entlastung für öffentliche Haushalte gewesen sind, weist jedoch darauf hin, daß die zusammengefaßten Ergebnisse kein vollständiges Bild ergeben.

Simon (1994:238) kalkuliert einen Transfersaldo aus den von Ulrich ermittelten Werten. Weil der Saldo für Ausländer doppelt so hoch ist wie für Deutsche, und die Ausgaben für Ausländer nur ein Drittel der Einnahmen von Ausländern ausmachen, schließt er, daß Zuwanderer einen großen Beitrag zu den öffentlichen Haushalten leisten - "by any standard of comparison". Diese Schlußfolgerung ist deshalb fragwürdig, weil nicht systematische Gründe, sondern die Datenverfügbarkeit für die Auswahl der untersuchten Transferbereiche verantwortlich waren, so daß zumindest begründet werden müßte, warum das Ergebnis nicht durch die Auswahl verzerrt ist. So vergleicht z.B. Gustafsson (1990) in einer Untersuchung für Schweden ebenfalls Transfersalden für verschiedene Bevölkerungsgruppen, macht aber stets deutlich, daß damit nur ein Ausschnitt der fiskalischen Effekte untersucht wird (siehe auch Abschnitt 3.2).

In einer späteren Veröffentlichung hat Ulrich (1994:69) seine Analyse um einen strukturbereinigten Vergleich erweitert, indem er eine Auswertung nach Personen (zuvor Haushalte) vornimmt und die Alters- und Beschäftigungsstruktur standardisiert. Zur Standardisierung der Altersstruktur kalkuliert Ulrich die Durchschnittswerte für Ausländer in Fünf-Jahres-Altersklassen und gewichtet die altersspezifischen Durchschnittswerte mit den Anteilen, die sich aus der Besetzung der Altersklassen bei der deutschen Vergleichsgruppe ergeben, um den Gesamtdurchschnitt zu ermitteln.²² Daher sind die Unterschiede zwischen den Ausländern aus den ehemaligen Anwerbeländern und der Vergleichsgruppe nicht mehr durch die unterschiedlichen Altersstrukturen beeinflusst. Die Standardisierung der Beschäftigungsstruktur erfolgt entsprechend, indem die Gewichtung nach Vollbeschäftigten, Teilzeitbeschäftigten, Arbeitslosen und anderen bei den Ausländern wie in der Vergleichsgruppe erfolgt.

Die Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern schrumpfen, verschwinden aber nicht, wie Übersicht 16 zeigt. Die Beiträge zu Arbeitslosen- und zur Rentenversicherung würden im Durchschnitt niedriger ausfallen, wenn Ausländer die gleiche Alters- oder Beschäftigungsstruktur hätten wie Deutsche, während die Leistungen aus den jeweiligen Systemen höher ausfallen würden. Ulrich

22 Ähnlich kalkuliert auch Whiteford (1991) altersstandardisierte Inanspruchnahmequoten für den Sozialleistungssektor von Immigranten in Australien.

(1994:70) kommentiert, daß im wesentlichen die junge Alterspyramide und hohe Arbeitsmarkteteiligung dazu führen, daß Ausländer der untersuchten Gruppe einen Aktivposten für die Sozialversicherungssysteme darstellen, weil dadurch der Effekt eines niedrigeren Einkommens überkompensiert wird.

Übersicht 16: Durchschnittliche Transferzahlungen pro Person und Jahr 1984

Transferart	Deutsche	Ausländer türkischer, italienischer, jugoslawischer, spanischer oder griechischer Nationalität		
		unstandardisiert	mit standardisierter Altersstruktur	mit standardisierter Beschäftigungsstruktur
Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	298	444	339	317
Beiträge zur Rentenversicherung	1201	1786	1365	1276
Arbeitslosenunterstützung	248	584	456	445
Renten	3203	185	1181	271

Quelle: Ulrich (1994:69) mit Daten des SOEP

Es wäre sinnvoll zu ermitteln, ob die durch Befragung ermittelten Durchschnittstransfers pro Kopf multipliziert mit Bevölkerungszahlen die Summe der in öffentlichen Haushalten ausgewiesenen Gesamtzahlungen ergibt. Ein solcher Plausibilitätscheck wird nach Espenshade und Rothman (1992:398) z.B. in einer unveröffentlichten Studie von Collings über New Jersey durchgeführt. Die Qualität einer solchen Kontrolle leidet natürlich auch unter schlechten Bevölkerungsdaten, so daß ich sie für die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1984 für wenig sinnvoll halte.²³ Außerdem könnten Größenverhältnisse kontrolliert werden. So müßte z.B. das Verhältnis zwischen einer durchschnittlichen Rente in der Stichprobe zu einem durchschnittlichen Beitrag in der Stichprobe in etwa dem Ver-

23 Nur um das Prinzip zu demonstrieren, eine Grobkalkulation: Im Sozialbudget des Jahres 1984 wurde ausgewiesen, daß von Arbeitnehmern insgesamt 15,3 Mrd. DM an Beiträgen für den Bereich Arbeitsförderung abgeführt wurden. Wenn ca. 3 Millionen Ausländer aus den ehemaligen Anwerbestaaten im Durchschnitt pro Person und Jahr 444 DM und der Rest von ca. 58 Millionen Personen im Durchschnitt 298 DM an die Arbeitslosenversicherung abführte, so ergibt sich eine Gesamtsumme von 18,6 Mrd. DM.

hältnis zwischen Gesamtrentenvolumen und Gesamt(Arbeitnehmer)beitragsvolumen entsprechen, wenn inhaltlich und zeitlich gleiche Eingrenzungen gewählt werden.

Wie der nächste Abschnitt zeigt, sind in anderen Ländern z.T. differenziertere Analysen zu Einflußfaktoren durchgeführt worden. Zuvor sei jedoch noch auf Informationen aus dem Mikrozensus hingewiesen, der bisher kaum für diese und vergleichbare Fragestellungen (mit Ausnahme von Velling 1994, s.u.) genutzt wurde. Simon (1994) weist auf laufende Forschungen von ihm selbst und Akbari hin, in denen mit Mikrozensus-Daten des Jahres 1989 geschätzte Steuerzahlungen und Sozialleistungen nach Zuwanderungskohorten untersucht werden sollen.²⁴

Übersicht 17: Bevölkerung nach überwiegendem Lebensunterhalt in Deutschland 1991

	insgesamt	Bevölkerung mit überwiegendem Lebensunterhalt durch			
		Erwerbstätigkeit	Arbeitslosengeld/-hilfe	Rente u. dergl.	Angehörige
Bevölkerung in Tsd.	79 829	35 521	1 722	17 491	25 095
in % der Bevölkerung	100	44,5	2,2	21,9	31,4
Ausländer in Tsd.	5 640	2 502	150	619	2 369
in % der ausländischen Bevölkerung	100	44,4	2,7	11,0	42,0
Ausländeranteil in % der Gesamtbevölkerung der jeweiligen Gruppe	7,1	7,0	8,7	3,5	9,4

Quelle: Ergebnisse des Mikrozensus vom April 1991 für Gesamtdeutschland (Hin 1992:633); eigene Berechnungen, enthält Rundungsfehler

24 Die Angaben bei Simon (1994) reichen nicht aus, um die vorläufigen Ergebnisse zu kommentieren, und eine ausführliche Darstellung stand mir bei Abschluß dieser Arbeit nicht zur Verfügung. Die von Simon erarbeitete Vorgehensweise wird jedoch im folgenden Abschnitt anhand seiner Untersuchungen für die USA erläutert, was für diese Arbeit der wesentliche Punkt ist.

Übersicht 17 zeigt, wie sich die Gesamtbevölkerung und die ausländische Bevölkerung nach der Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts mit veröffentlichten Mikrozensus-Daten differenzieren läßt. Ein überwiegender Lebensunterhalt aus Arbeitslosengeld oder -hilfe oder Rente und dergleichen²⁵ ist nur gegeben, wenn die Person mehr direkte monetäre Transfers empfängt als an öffentliche Haushalte abführt. Ein überwiegender Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit deutet darauf hin, daß die Person mehr Abgaben zahlt als Leistungen empfängt. Ein hoher Anteil an Personen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch Angehörige deutet darauf hin, daß die Angehörigen weniger Steuern zahlen oder mehr Transfers erhalten, als es bei einem niedrigen Anteil abhängiger Angehöriger der Fall wäre (vgl. Teil 1, Kap. 2.2).

Ein etwa gleicher Anteil in der Gesamtbevölkerung und der ausländischen Bevölkerung gibt an, überwiegend von Erwerbstätigkeit zu leben, aber in der Gesamtbevölkerung ist der Anteil der Personen wesentlich höher, der überwiegend von Rente und dergleichen lebt, während in der ausländischen Bevölkerung ein höherer Anteil von Angehörigen lebt.

Übersicht 18: Erwerbspersonen nach überwiegendem Lebensunterhalt in Deutschland 1991

	Erwerbspersonen insgesamt (in Tsd.)	Erwerbspersonen mit überwiegendem Lebensunterhalt durch ... in % der Erwerbspersonen insgesamt			
		Erwerbstätigkeit	Angehörige	Sozialhilfe	Sonstiges
Deutsche	28728	62,0	24,3	1,0	12,6
Ausländer	2771	57,8	28,6	4,8	8,8
Ausländische Zuwanderer 1990/91	101	33,6	34,7	22,2	9,5
Ausländische Zuwanderer 1987-89	184	40,4	38,0	14,6	7,0

Quelle: Auswertungen von Velling (1994:283) auf der Basis einer 70 Prozent Substichprobe des Mikrozensus vom April 1991

25 Dieser Wert enthält auch Personen, die überwiegend von Vermögenseinkünften leben, allerdings in geringer Zahl.

Velling (1994) hat nähere Untersuchungen für Erwerbspersonen im Mikrozensus 1991 durchgeführt. Übersicht 18, in der die Kategorien etwas anders zusammengefaßt sind als in Übersicht 17, zeigt die Verhältnisse bei Erwerbspersonen. Besonders auffällig ist, daß sich jüngere ausländische Zuwandererkohorten deutlich vom Durchschnitt der ausländischen Bevölkerung unterscheiden.

Hier wird der hohe Anteil an Sozialhilfeempfängern in den jüngeren ausländischen Zuwandererkohorten sichtbar (vgl. 2.2.1.). Auf der Suche nach Gründen für die sehr unterschiedlichen Verhältnisse hat Velling (1994) Einflußfaktoren für die Erwerbsquote nach Nationalitätengruppen analysiert, die als Annäherungen an die oben gebildeten Kohorten gelten können. Dadurch konnte er getrennt für Männer und Frauen ermitteln, wie stark der Unterschied der Erwerbsbeteiligung durch üblicherweise die Erwerbsbeteiligung beeinflussende Faktoren erklärt werden kann²⁶, und welcher Anteil auf die Ausländereigenschaft (respektive nicht kontrollierte Variablen) zurückzuführen ist. Die Ergebnisse deuten auf einen starken Einfluß der Ausländereigenschaft hin, was sowohl mit der persönlichen Situation als Migranten als auch mit den institutionellen Arbeitsmarktbarrieren zusammenhängen kann.

Die vorgestellten empirischen Untersuchungen zeigen, daß die Fragestellung noch relativ wenig mit Befragungsdaten bearbeitet worden ist. Es werden einige Schwierigkeiten und Möglichkeiten bei der Interpretation der Daten deutlich, die so nicht bei prozeßproduzierten Daten aufgetaucht sind.

- Es bestehen große Schwierigkeiten, verlässliche Daten über die absolute Höhe von Transfers durch Befragungen festzustellen, wie u.a. Ulrichs (1992) Überprüfung der Plausibilität der angegebenen Einkommensteuerzahlungen zeigt. Es wäre grundsätzlich sinnvoll zu überprüfen, ob sich Größenverhältnisse auf der Makroebene in den Mikroergebnissen widerspiegeln.
- Daß von Personen bzw. Privathaushalten ausgegangen wird, ermöglicht es, die Kumulation von verschiedenen positiven und negativen Transfers bei einzelnen Untersuchungseinheiten und daraus gebildeten Subpopulationen zu beobachten. Wird ein Saldo gebildet, so ist dieser sowohl durch die Auswahl der untersuchten Transfers als auch durch die Unterschiede zwischen Subgruppen bestimmt.
- In Befragungsdaten stecken Potentiale für Analysen, die nach Zuwanderungskohorten und Nationalitäten differenzieren und Einflußfaktoren näher bestimmen können, die bisher in Deutschland noch nicht ausgeschöpft worden sind. Damit könnte u.a. versucht werden, den Einfluß unterschiedlicher Zuwande-

26 Alter, Schul- und Berufsausbildung (jeweils für beide Geschlechter), Anzahl der Kinder und sonstiges Haushaltseinkommen (nur für Frauen).

rungsperioden und -politiken zu unterscheiden, denn dies ist für eine realistische Einschätzung künftiger Wirkungen und zuwanderungspolitischer Gestaltungsspielräume wichtig.²⁷

2.3.2. Studien über andere Länder

Im internationalen Bereich wird sehr viel häufiger mit Befragungsdaten gearbeitet, wobei der Einfluß verschiedener als unabhängig gedachter Variablen wie z.B. Alter und Kinderzahl auf eine als abhängig gedachte Variable (z.B. Transferempfang bei einer bestimmten Transferleistung oder für einen Saldo aus positiven und negativen Transfers) untersucht wird.²⁸

In den USA gibt es eine ganze Reihe von Studien, die sich auf Leistungen beziehen, die ihrer Funktion nach mit der Sozialhilfe vergleichbar sind und im folgenden Sozialhilfe genannt werden. Borjas (1990), Borjas und Trejo (1991) sowie Jensen (1988, 1989) nutzen jeweils Daten von Zensuserhebungen für die US-Bevölkerung aus den Jahren 1970 und 1980 und betrachten sie unter unterschiedlichen Blickwinkeln. Es sollen jeweils Aussagen über die Be- oder Entlastung öffentlicher Haushalte durch Sozialhilfe an Zuwanderer gemacht werden.

Borjas und Trejo (1991) zeigen in separaten Analysen mit Logit-Modellen für 1970 und 1980, daß die meisten Immigrantenkohorten auch dann einen relativ höheren Empfängeranteil aufweisen als USA-Geborene, wenn das Alter und Geschlecht des Haushaltsvorstands konstant gehalten werden. Der umgekehrte Effekt tritt ein, wenn auch andere Charakteristika wie ethnische Gruppe, Kinderzahl und die Zahl der alten und der behinderten Haushaltsmitglieder kontrolliert werden.

Mithilfe altersspezifischer Empfängerquoten werden die abdiskontierten Kosten der Wohlfahrtsleistungen im Lebenszyklus errechnet.²⁹ Es zeigt sich, daß für den durchschnittlichen Immigrantenhaushalt mehr Kosten zu erwarten sind als für den durchschnittlichen Haushalt eines Einheimischen, für jüngere Kohorten höhere

27 So könnte z.B. mit Mikrozensus-Daten versucht werden, Unterschiede zwischen italienischen und jugoslawischen Migranten verschiedener Kohorten zu kontrastieren, bei denen sich die Entwicklung in den Herkunftsländern und in der deutschen Zuwanderungspolitik deutlich unterscheidet.

28 Für einen Überblick über US-Studien siehe Rothman und Espenshade (1992), vgl. auch Gustafsson (1990) für Schweden und Weber (1993) für die Schweiz.

29 Zunächst werden also altersspezifische Empfängerquoten für USA-Geborene und Immigranten verschiedener Kohorten errechnet. Jedem Empfänger werden die selben durchschnittlichen Kosten pro Empfänger zugerechnet. Daraus lassen sich durchschnittliche Kosten pro Kohorte und Altersklasse errechnen. Nun wird die Annahme getroffen, daß jeder Haushaltsvorstand von 20 bis 70 im Lande lebt. Die Kosten pro Altersklasse werden mit einem Satz von 5 Prozent auf das Zuwanderungsjahr abdiskontiert.

Kosten als für ältere. Durch Multiplikation mit der Zuwandererzahl errechnen Borjas und Trejo die Gesamtkosten einer Immigrantengeneration und vergleichen sie mit den Gesamtkosten einer gleich großen Einheimischengeneration. Dabei geht aber auch der Effekt der Verjüngung der Bevölkerung durch Zuwanderung verloren, denn es werden gleiche Lebensverläufe unterstellt, wo Effekte gerade durch unterschiedliche Lebensverläufe entstehen (Migranten mögen zwar als 20jährige Haushaltsvorstände ins Land kommen, aber Einheimische kommen nicht als 20jährige Haushaltsvorstände zur Welt).

Die Vorgehensweise ähnelt der "Vermögensbetrachtung" von Wehrmann (1989) und Bredemeyer (1970) für die Rentenversicherung (s. Abschnitt 2.2.4.) insofern, als künftig erwartbare Zahlungen auf einen einzigen gegenwärtigen Zeitpunkt bezogen und mit einem Zinsfuß gewichtet werden, unterscheidet sich aber darin, daß die Berechnungen für eine Kohorte und nicht für eine Population vorgenommen werden. Echte Längsschnittinformationen wurden in beiden Fällen nicht verwertet.

Jensen (1988, 1989) dagegen zeigt, daß Immigranten in vergleichbaren Umständen keineswegs häufiger Sozialleistungen in Anspruch nehmen als Einheimische: Sie sind zwar häufiger arm, nehmen aber bei Armut vergleichsweise weniger und seltener Sozialleistungen in Anspruch.

Die Bevölkerung wird dazu aufgegliedert in Zugewanderte mit unterschiedlicher Aufenthaltsdauer und Einheimische, die jeweils wieder nach der Rasse aufgegliedert werden.³⁰ In multivariaten Analysen wird der Einfluß von individuellen, familiären und lokalen Variablen untersucht (insb. Alter und Bildung des Familienvorstands, die Familienzusammensetzung nach Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen und Stadt / Land).

Die Hauptunterschiede zwischen den beiden Untersuchungen bestehen darin, was sie als vergleichbare Umstände betrachten und wofür sie Kontrollvariablen einführen. Zur Interpretation von Kontrollvariablen für die fiskalischen Auswirkungen schreibt Borjas an anderer Stelle (1990:157, eigene Übersetzung):

"Wichtig ist, ob die Immigranten mehr Sozialleistungen erhalten (und wieviel mehr), nicht ob sie mit größerer Wahrscheinlichkeit als demographisch vergleichbare Einheimische Sozialleistungen erhalten. Aus dem Blickwinkel des Steuerzahlers ist es egal, ob Immigranten Sozialleistungen bekommen, weil sie weniger qualifiziert sind oder weil sie sich besonders davon angezogen fühlen, ... denn in beiden Fällen steigen die Kosten für die Steuerzahler."

30 Haupteinteilungen sind Weiße, Schwarze, Hispanier (Latinos) und Asiaten, wobei die Hispanier z.T. in Mexikaner, Puerto-Ricaner und andere, sowie die Asiaten in Japaner, Chinesen und andere weiter untergliedert werden. Die Zuordnung richtet sich nach der Selbsteinschätzung des Haushaltsvorstands. Jensen möchte mit dieser Variablen Unterschiede fassen, die aus dem ethnischen Hintergrund und den Herkunftsregionen herrühren.

Die Argumentation ist klar: Wenn z.B. Einheimische mit niedriger Qualifikation eine Problemgruppe sind, die aus öffentlichen Haushalten stark unterstützt wird, dann kann die Vergrößerung dieser Gruppe eine zunehmende Belastung öffentlicher Haushalte bedeuten - auch wenn die Zugewanderten innerhalb dieser Gruppe relativ weniger Leistungen empfangen. In diesem Fall wäre es es nicht sinnvoll, das Merkmal Qualifikation zu kontrollieren, wenn man etwas über absolute Belastungen erfahren will. Allerdings kann die Kontrolle dieses Merkmals dazu beitragen, eine absolute Belastung zu erklären und auf die angesichts der niedrigen Qualifikation relativ geringe Belastung hinzuweisen.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Merkmal "Alter" im Zusammenhang mit der Eingrenzung von Immigrantengenerationen zu, denn die Altersstruktur einer Bevölkerungsgruppe ändert sich systematisch mit dem Altern ihrer Mitglieder, durch das Ausscheiden alter Mitglieder (durch Abwanderung und Tod) sowie das Hinzukommen neuer Mitglieder (durch Zuwanderung und Geburten).

Teilt man die Haushalte in einer Stichprobe nach dem Kriterium "Geburtsland des Haushaltsvorstandes", so hat das zur Folge, daß die älteren Zuwandererkohorten nicht in der gleichen Gruppe gezählt werden wie ihre im Aufnahmeland geborenen Kinder, die schon einen eigenen Haushalt gegründet haben. Daher erscheinen die Populationen von vor längerer Zeit Zugewanderten älter und die Bevölkerungsgruppe der Einheimischen ist entsprechend verjüngt (vgl. Young 1992). Whiteford (1991:11) weist deshalb darauf hin, daß es sinnvoll wäre, die zweite Generation noch lebender Zugewanderten in der Analyse der Gruppe der Zugewanderten zuzurechnen, was jedoch oft an die Grenzen der Datenverfügbarkeit stoßen dürfte.

Es gibt verschiedene andere Wege, mit diesem Problem umzugehen. Simon (1989:109ff) schließt die erste Generation dann von der Analyse aus, wenn er davon ausgehen kann, daß diese bereits erwachsene Kinder im Inland hat. Bei seinem Vergleich des Empfangs von Sozialleistungen durch Immigranten und geborene US-Bürger anhand einer repräsentativen Stichprobe der US-Haushalte aus dem Jahr 1976 berücksichtigt er diejenigen Haushalte nicht als Immigranten, bei denen der Haushaltsvorstand vor 1950 in die USA immigriert ist.

Ulrich (1992:191) kritisiert die Vorgehensweise von Simon mit dem Argument, daß dieser ältere Immigranten aus der Analyse ausklammert. Simon klammert aber nicht ältere Immigranten aus, sondern vor längerer Zeit Immigrierte. Angenommen, es gäbe ein Zuwanderungsverbot für Menschen unter 60 Jahren, so wären auch die in jüngerer Zeit zugewanderten Kohorten von alten Menschen dominiert.

Simon (1989:109) rechtfertigt seine Vorgehensweise damit, daß die vor 1950 Zugewanderten Teil des "Equilibrium system" sind, was man hier wahrscheinlich am besten mit Generationenvertrag übersetzt. Die Generation ihrer Kinder, die als geborene US-Bürger in der Statistik auftauchen, leistet Beiträge an das soziale Sicherungssystem und finanziert damit Sozialleistungen für die zugewanderte Elterngeneration. Abgesehen davon, daß der Ausschluß von Zuwandererkohorten vor einem bestimmten Stichjahr natürlich eine gewisse Willkür beinhaltet, ist die Vorgehensweise nach den oben angestellten Vorüberlegungen in sich schlüssig.

Blau (1984) arbeitet mit dem selben Datensatz wie Simon und bezieht die Jahrgänge vor 1950 in die Analyse ein. Sie kommt zu einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen bei Immigranten. Sie geht auf das Problem ein, indem sie in multivariaten Analysen aufzeigt, daß dieses Ergebnis maßgeblich durch die Altersstruktur erklärt werden kann.

Dieses Verfahren führt jedoch dazu, daß nicht nur der Effekt der scheinbaren Alterung von Immigrantengenerationen durch die unterschiedliche Zurechnung von vor langer Zeit Zugewanderten und ihren Kindern aufgehoben wird, sondern auch der Effekt, der aus den altersselektiven Wanderungen entsteht und die Bevölkerung des Aufnahmelandes real verjüngt. Das gleiche gilt für die von Borjas und Trejo (1991) durchgeführte Lebenszyklusbetrachtung (s.o.).

In Deutschland tritt das Problem der scheinbaren "statistischen" Alterung von Zuwanderungsbevölkerungen bisher in dem Ausmaß nicht auf, weil Unterscheidungen häufig nur nach der Staatsangehörigkeit gemacht werden und die Einbürgerungspraxis (noch) recht restriktiv ist, so daß die Nachkommen ausländischer Zuwanderer ebenfalls noch Ausländer sind.

Die vorgestellten Untersuchungen aus den USA weisen auf zusätzliche Interpretationspotentiale und -probleme hin:

- Multivariate Analysen bieten gute Möglichkeiten, besser zu verstehen, durch welche individuellen oder haushaltsspezifischen Merkmale Unterschiede zwischen Zugewanderten und Einheimischen in Bezug auf ausgewählte Transferzahlungen zustande kommen. Wenn eine überproportionale Inanspruchnahme von Transfers durch Zugewanderte im Vergleich zu Einheimischen gut mit dem Einfluß diverser Variablen erklärt werden kann, bleibt trotzdem die in diesem Bereich höhere fiskalische Belastung. Gute Erklärungen können aber die Einschätzung verändern, ob die Überproportionalität als fair oder als dauerhaft erscheint.
- Bei der Eingrenzung von Zuwanderungspopulationen ist es wichtig, ob die Nachkommen der Zugewanderten der Gruppe der Zugewanderten oder der Gruppe der Einheimischen zugerechnet werden, da sich dies vor allem sehr stark auf die Altersstruktur der untersuchten Populationen auswirkt. Die Al-

tersstruktur ist aber wiederum für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen ein wichtiger Einflußfaktor.

3. Gesamtwirkungen für alle öffentlichen Haushalte

Im vorherigen Abschnitt wurden Analysen für Einzelbereiche des sozialen Sicherungssystems vorgestellt sowie Meß- und Interpretationsprobleme aufgezeigt. Im folgenden Abschnitt geht es um Untersuchungen, die die Auswirkungen auf die gesamten Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte abzuschätzen versuchen. Die oben diskutierten Ausgaben- und Einnahmenbereiche bilden einen Teil dieses öffentlichen Gesamthaushaltes.

3.1. Datengrundlagen und Vorgehensweisen

Die erste Möglichkeit, zu Gesamtwirkungen zu kommen, ist eine Ausdehnung von Überlegungen zu Einzelbereichen, wie sie oben vorgestellt wurden, auf alle Einnahmen- und Ausgabenbereiche in öffentlichen Haushalten. Während oben versucht wurde, möglichst genau festzustellen, wieviele Transfers auf eine zugewanderte und eine einheimische Bevölkerungsgruppe entfallen, geht es dann darum, möglichst *alle* Ausgaben und Einnahmen auf Zugewanderte und Einheimische zu verteilen (zuzurechnen). Untersuchungen, die auf diesem Prinzip beruhen, bezeichne ich als Untersuchungen nach dem Zurechnungsansatz. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß die Strukturierung öffentlicher Budgets nach Ausgabe- und Einnahmenarten der empirische Ausgangspunkt der Untersuchung ist.

Nur bei direkten monetären Transfers ist die Zurechnung ohne weitere Zwischenschritte möglich, wenn die pro Kopf oder pro Haushalt geleisteten Zahlungen bekannt sind (s.o.). Bei anderen Ausgaben und Einnahmen werden Schlüsselgrößen gesucht, die es erlauben, den Zugewanderten einen Teil der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen zuzurechnen. Wenn z.B. eine bestimmte Steuereinnahme nach der Erwerbstätigenzahl aufgeschlüsselt wird, bedeutet dies, daß x Prozent der Einnahmen der Zuwanderungspopulation zugerechnet werden, wenn diese x Prozent der Erwerbstätigen stellt.³¹ In der Regel wird damit ein makroökonomischer Zusammenhang zu fassen versucht, d.h. es wird unterstellt, daß ein funktionaler Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Schlüsselgröße und der Ausgaben- oder Einnahmengröße besteht. Dieser Zusammenhang wird z.T. theoretisch erläutert oder einfach als plausibel vorausgesetzt, z.T. durch eigene Berechnungen oder Rückgriff auf andere Studien gestützt. Dabei kann auch auf Mikrodatabasen zurückgegriffen werden. In einer Studie nach dem Zurechnungsansatz

31 Zur Zurechnung auf einzelne Haushalte siehe Weber (1993:183f).

satz sind also zwei empirische Arbeitsvorgänge kombiniert: Zum einen die Festlegung von Schlüsselgrößen in Einzelbereichen und zum anderen die Aggregation über verschiedene Ausgaben- und Einnahmenbereiche.

Eine andere Methode zur Schätzung der Gesamtwirkungen der Zuwanderung besteht im Einsatz makroökonomischer Simulationsmodelle. Ein solches Modell umfaßt eine vollständige Darstellung volkswirtschaftlicher Wirkungszusammenhänge in radikal vereinfachter Form.³² Aufgrund theoretischer Überlegungen werden funktionale Zusammenhänge zwischen empirisch feststellbaren, ökonomischen Aggregatgrößen vermutet und Schätzfunktionen formuliert. Die Parameter der Schätzfunktionen werden mithilfe ökonometrischer Verfahren geschätzt. Wenn die Funktionen in ein Gesamtmodell integriert sind, wird das Gesamtmodell getestet.

Zuwanderung kann z.B. über die Bevölkerungsgröße oder die Erwerbstätigenzahl in ein solches Modell eingehen. Mit dem Modell können für bestimmte Zeiträume Lösungen mit und ohne Zuwanderung errechnet werden und so festgestellt werden, wie sich endogene Größen unterscheiden. Die Gesamtwirkungen der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte werden also als Unterschied zwischen einer Basis- und einer Referenzlösung ermittelt und sind durch eine Vielzahl von interdependenten Zusammenhängen innerhalb des Modells verursacht. Da ein solches Modell in der Regel sehr komplex ist, können Zuwanderungs- und Budgetgrößen nur in hochaggregierter Form verwendet werden, so daß Daten zur Struktur öffentlicher Haushalte nach einzelnen Einnahmen- und Ausgabenarten und zur Entwicklung dieser Einnahmen- und Ausgabenarten sowie zu Zuwandererbevölkerungen und ihrer Strukturierung nicht berücksichtigt werden können.

3.2. Zurechnungsansätze

Im folgenden geht es um Untersuchungen, die nicht nur einzelne Transfers, sondern alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf zugewanderte und einheimische Bevölkerungsgruppen zurechnen. Dabei tauchen eine Reihe von Interpretationsproblemen auf, die bereits bei Untersuchungen von Einzelbereichen des sozialen Sicherungssystems angesprochen wurden und hier nicht noch einmal aufgenommen werden, aber auch zusätzliche Probleme. Zunächst werden wieder Studien über Deutschland vorgestellt, die anschließend um Studien aus anderen Ländern ergänzt werden.

³² Zu den Vorgehensweisen, Möglichkeiten und Grenzen der Arbeit mit ökonometrischen Modellen siehe RWI (1991).

3.2.1. Studien über Deutschland

An einem 1972 im Auftrag des Arbeits- und Sozialministeriums Baden-Württemberg fertiggestellten Gutachten (Bullinger u.a. 1972) lassen sich bereits wesentliche Aspekte aufzeigen. Explizites Ziel dieses Gutachtens war es u.a., die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Gebietskörperschaften zu ermitteln. Darunter wurde die Einnahmementwicklung, die Ausgabenentwicklung und der (möglicherweise nicht durch tatsächliche Ausgaben gedeckte) Ausgabenbedarf gefaßt. Von der Intention her sollten nur die Ausländer aus den ehemaligen Anwerbeländern in die Untersuchung einbezogen werden, was aber aus statistischen Gründen nicht immer möglich war. Räumlich war die Untersuchung auf Baden-Württemberg begrenzt.

Bei der Schätzung der Steuereinnahmen werden die Prinzipien der Vorgehensweise besonders deutlich (Bullinger u.a. 1972:188ff). Zuerst wird eine gewünschte, aber in dieser Untersuchung nicht mögliche Vorgehensweise beschrieben: Interessant wären makroökonomische Steuerbetragsfunktionen (Steueraufkommen in Abhängigkeit von der Bemessungsgrundlage) sowie die Abhängigkeit der Bemessungsgrundlage von der Ausländerbeschäftigung.

Als zweitbeste Lösung wurde der Weg beschritten, den Teil des tatsächlichen Steueraufkommens zu beziffern, der "der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer - höchstwahrscheinlich - ursächlich zuzurechnen ist. Die Zurechnung erstreckt sich einerseits auf die von den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Angehörigen unmittelbar bezahlten oder tatsächlich getragenen sowie andererseits auf die bei Inländern mittelbar durch die Ausländerbeschäftigung verursachten Steuern" (Bullinger u.a. 1972:190).

Konkret werden Indikatoren benutzt, die möglichst gut mit der Entwicklung des Steueraufkommens korrelieren und für die ausländische Bevölkerung feststellbar sind. Ausgangspunkt sind die Steuerarten und ihre quantitative Bedeutung. Bei der Lohnsteuer ist z.B. die Verteilung der ausländischen Arbeitnehmer auf unterschiedliche Lohngruppen Ausgangspunkt für eine Schätzung, die auf den Durchschnittssteuern pro Lohngruppe beruht. Bei der veranlagten Einkommensteuer nebst Ergänzungsabgabe, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Lohnsummensteuer konstatieren die Autoren eine Korrelation mit der Erwerbstätigenzahl und rechnen das Steueraufkommen nach dem Anteil der Ausländer an den Erwerbstätigen zu. Die Mehrwertsteuer und andere Verbrauchsteuern sowie die Kfz-Steuer werden nach dem Bevölkerungsanteil zugerechnet. Diverse Steuern in Zusammenhang mit dem Faktor Kapital sowie kleinere Sondersteuern lassen keinen Zusammenhang mit Ausländerbeschäftigung erkennen und werden daher Deutschen zugerechnet, respektive weder Wachstum noch Absinken unterstellt. Der Einfluß auf das Gesamtsteueraufkommen ergibt sich durch einfache Summenbildung. Die Bedeutung dieser Summe wird vorsichtig relativiert:

"Selbstverständlich ist damit nicht gesagt, daß die Steuereinnahmen nur durch den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte auf das angegebene Niveau ansteigen konnten. Diese Frage muß allein schon deshalb offen bleiben, weil z.B. die Lohn- und Lohnsteuerentwicklung der Inländer ohne den Einsatz ausländischer Arbeitnehmer gewiß tendenziell durch höhere Zuwachsraten gekennzeichnet gewesen wäre. Überhaupt müssen wir vor einer allzu weitgehenden, kausalen Interpretation der geschätzten Steueranteile warnen" (Baden-Württemberg-Gutachten 1972:199f).

Auf der Ausgabenseite ist besonders die Verfahrensweise im Bereich der öffentlich finanzierten Infrastruktur interessant. Dort schlagen sich zusätzliche Nutzer zunächst in Engpässen und Nutzeneinbußen nieder, die nicht notwendigerweise unmittelbar durch Zusatzausgaben der öffentlichen Hand ausgeglichen werden. Daher schätzen die Autoren des Gutachtens nicht den Anteil der zusätzlich verursachten Infrastrukturausgaben, sondern einen Ausgabenbedarf, der durch die Zuwanderung ausgelöst wird. Der Bedarf wird unter verschiedenen Annahmen untersucht. Damit geht das Gutachten in diesem Teil über die Analyse der reinen fiskalischen Wirkungen hinaus.³³ Wichtig ist jeweils, ob die bisherigen Einrichtungen bereits an ihrer Kapazitätsgrenze arbeiten oder ob noch Spielraum besteht. Abschließend wagen die Autoren eine vorsichtige Saldierung des Einnahmen- und des Ausgabenzuwachses (Bullinger u.a. 1972:241):

"Ohne ein exakt in Zahlen fixiertes Vergleichsergebnis nennen zu können, scheint uns die Feststellung vertretbar zu sein, daß die den Ausländern unmittelbar und mittelbar zurechenbaren Steuereinnahmen einen nicht geringen Spielraum für erforderliche Investitionen und laufende Ausgaben in den Bereichen Erziehung und Ausbildung sowie Krankenhausversorgung gewähren."

Eine Reihe weiterer deutscher Untersuchungen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland verfährt für

33 Am Beispiel der Wohnraumversorgung, die zumindest teilweise als ein Problem gesehen wird, welches die öffentliche Hand lösen soll, läßt sich die Vorgehensweise exemplarisch erläutern (Bullinger ua. 1972:135ff).

1. Versorgung mit Wohnungen 1968 minus Bedarf an Wohnungen 1968 (Bedarf an Einzel- und Familienwohneinheiten für Ausländer) = Deckungslücke
2. Deckungslücke x geltende Kostensätze = Investitionsbedarf (Normativer Ausgabenbedarf für Wohnungen)

Der normative Bedarf wurde in mehreren Alternativrechnungen ermittelt. Er wurde einmal als Differenz zwischen der tatsächlichen Wohnsituation und den geäußerten Wünschen von Ausländern ermittelt, zum anderen unter der Annahme, daß der Standard der Basis-Bevölkerung erreicht werden soll. Analog zum Nachholbedarf der schon anwesenden Ausländer wurde der Investitionsbedarf pro zusätzlich beschäftigtem Zuwanderer geschätzt.

Im wesentlichen wurde für Krankenhäuser, Schulen, etc. nach dem gleichen Prinzip verfahren. Dabei sind sich die Autoren darüber klar, daß sie nur den konsumtiven Teil der öffentlichen Infrastruktur betrachtet haben, daß erhöhte Beschäftigung aber auch produktive öffentliche Investitionen notwendig macht, z.B. in die Verkehrsinfrastruktur bei erhöhtem Verkehrsaufkommen.

den Bereich der öffentlichen Haushalte im wesentlichen nach dem gleichen Prinzip. Das Verursacherprinzip ist maßgeblich für die Suche nach Zurechnungsschlüsseln für öffentliche Ausgaben (insb. Bredemeyer 1970 und Wehrmann 1989).

In seinen theoretischen Vorüberlegungen erläutert Wehrmann (1989:233), daß er das "Verhältnis zwischen ausländerinduzierten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen" ermitteln will. Er arbeitet mit Daten aus verschiedenen Quellen von den 60er bis in die 80er Jahre.

Er schätzt seine Vorgehensweise nicht als zweitbeste, pragmatische, sondern als wünschenswerte Lösung:

"Voraussetzung für eine >wasserdichte< Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die öffentlichen Haushalte ist eine lückenlose Gegenüberstellung aller ihr in der Vergangenheit und Gegenwart zurechenbaren Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Hand" (Wehrmann 1989:235).

Ohne den Stellenwert einzelner Einnahmen- und Ausgabenkategorien im Gesamtbudget anzugeben, handelt Wehrmann ausgewählte Einnahmen- und Ausgabenkategorien ab, indem er jeweils schätzt, ob der zuwanderungsbedingte Anstieg stärker oder geringer ist als der Bevölkerungsanstieg.

Wehrmann schätzt eine überproportionale Inanspruchnahme von Kindergeld und Sozialhilfe durch Ausländer³⁴ und durch die Zuwanderung bedingte Zusatzaufwendungen für Infrastruktur, die zu einer in etwa bevölkerungsproportionalen Zurechnung dieser Ausgaben führen. Die Erörterungen sind teils qualitativ, teils quantitativ. Hinweise auf den Teil der Staatsausgaben, der durch die Ausländerbeschäftigung nicht oder nur unterproportional steigt, fehlen.³⁵ Für die Steuereinnahmen übernimmt er aus älteren Schätzungen (u.a. aus Bullinger u.a. 1972) die Aussage, daß die Lohnsteuerzahlungen von Ausländern im Vergleich zu Einheimischen unterdurchschnittlich sind. Außerdem schätzt er, daß Ausländer einen durchschnittlichen Beitrag zu den übrigen Steuereinnahmen leisten (Wehrmann 1989:259).

Abschließend stellt Wehrmann (1989:262) eine "Unterdeckung der ausländerinduzierten Aufwendungen durch das ihnen zurechenbare Steueraufkommen" fest. Eine grobe Gewichtung der von ihm selbst aufgeführten Faktoren nach ihrer quantitativen Bedeutung für einen Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften führt zur gegenteiligen Schlußfolgerung: Ein kleiner Teil der öffentlichen Ausgaben steigt nach Wehrmann überproportional zur Bevölkerungszahl, ein beacht-

34 Wobei der Anstieg der Sozialhilfeausgaben wegen Asylbewerbern, für die Arbeitsverbot galt, wohl kaum auf "Ausländerbeschäftigung" (so das Thema der Untersuchung) zurückzuführen ist.

35 Siehe auch die entsprechende Kritik von Schuler (1991:324).

licher Teil steigt proportional (Infrastruktur), und der ebenfalls beachtliche Rest (z.B. Verteidigung) steigt gar nicht, während der größte Teil des Steueraufkommens proportional ansteigt und ein beachtlicher Teil immerhin zu unterproportionalen Zuwächsen führt. Dies deutet eher auf eine Entlastung der öffentlichen Hand durch Zuwanderung hin.

Bei der Feststellung der Gesamtwirkung im Querschnitt muß darauf geachtet werden, daß weder Einnahmen oder Ausgaben doppelt gezählt noch ausgelassen werden - an sich eine Trivialität, aber angesichts der Komplexität öffentlicher Haushalte nicht immer ohne weiteres überschaubar, zumal auch dann, wenn in der empirischen Analyse mit Pro-Kopf-Werten gearbeitet wird. Bullinger u.a. (1972) machen dieses Problem bewußt, Wehrmann klammert es aus und kommt zu einem Fehlschluß.

3.2.2 Studien über andere Länder

Der Umgang mit diesem Problem in ausgewählten Untersuchungen anderer Länder wird im folgenden dargestellt. Der bereits mehrfach zitierte amerikanische Ökonom Julian Simon hat 1989 ein Buch mit dem Titel "The Economic Consequences of Immigration" herausgebracht. Darin nimmt die Diskussion der Zuwanderungseffekte, die mit öffentlichen Haushalten zusammenhängen, einen recht großen Stellenwert ein. Teilaspekte werden in verschiedenen Kapiteln angesprochen.

In Simons Analyse wird aber nie nachvollziehbar, ob alle Ausgaben und alle Einnahmen öffentlicher Haushalte in den USA an irgendeiner Stelle der Analyse berücksichtigt worden sind. Er unterscheidet drei Aspekte (Simon 1989): die Auswirkungen

- über laufende Ausgaben für öffentliche Güter,
- über laufende Ausgaben für direkte Transfers und Einnahmen aus Steuern,
- über öffentliches Kapital und öffentliche Verschuldung.

Zum einen wurde die Summe der in Anspruch genommenen Sozialleistungen durch Befragung ermittelt³⁶ und die Steuerzahlung durch Zurechnung der Gesamteinnahmen aus Steuern nach dem Durchschnittseinkommen errechnet. Um den Gesamteffekt über laufende Einnahmen und Ausgaben zu ermitteln, wird folgende Kalkulation vorgenommen (Simon 1989:120):

36 Survey of Income and Education des Census-Bureau von 1976, näheres s. Simon (1989:128-130).

Steuerfinanzierte Leistungen³⁷, die von der durchschnittlichen einheimischen Familie genutzt werden minus steuerfinanzierte Leistungen, die von der durchschnittlichen Immigrantenfamilie genutzt werden

- + 20 Prozent der Steuern, die von Immigranten gezahlt werden, als Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Güter³⁸
- + 80 Prozent des Saldos (Steuerzahlung der durchschnittlichen einheimischen Familie minus Steuerzahlung der durchschnittlichen Immigrantenfamilie)
- = Vorteil der Einheimischen

Dieser Effekt müsse abdiskontiert und den Kosten zur Ausstattung einer Zuwandererfamilie mit demographischem Kapital (z.B. Schulen, Krankenhäusern) gegenübergestellt werden, wobei dies mit der angesammelten Verschuldung verrechnet wird (Simon 1989:158). Bei diesem Maßstab werden verschiedene Aspekte in letztlich nicht mehr nachvollziehbarer Weise vermischt: Unterschiede zwischen Einheimischen und Zugewanderten in den Zahlungsströmen mit öffentlichen Haushalten, Relationen von Ausgaben im öffentlichen Budget (20 % für öffentliche Güter), langfristige und kurzfristige Aspekte.

Da die Arbeit von Simon viel diskutiert worden ist, sind auch einzelne Aspekte dieses Maßstabes schon vielfach kritisiert worden (siehe z.B. die Kritik von Espenshade und Rothman (1992:386). Espenshade und Rothman (1992:382) selbst sehen eine fiskalische Belastung durch Zugewanderte, wenn die direkten Einnahmen von Zuwanderern niedriger sind als die direkten Ausgaben für Zuwanderer plus die Kosten für Leistungen, von denen Zuwanderer einen Vorteil haben. Ob indirekte Abgaben irgendeine Bedeutung für die Zuwanderungswirkungen haben, wird nicht gefragt.

Die Untersuchung von Weber (1993) für die Schweiz zeichnet aus, daß sie den größten Teil der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben abdeckt und Vollständigkeit im Budgetzusammenhang anstrebt. Sie basiert hauptsächlich auf einer Verbrauchserhebung des schweizerischen Bundesamtes für Statistik bei 2842 Haushalten. Weber entnimmt die direkten Transfers unmittelbar aus der Befragung und sucht für andere Einnahmen und Ausgaben geeignete Schlüsselgrößen in den Befragungsdaten, um sie den einzelnen Haushalten zuzurechnen.

Ähnlich wie in der Empfehlung von Espenshade und Rothman und im Unterschied zu Bullinger u.a. (1972) und Wehrmann (1989) fragt auch Weber (1993) nicht danach, welche Zusatzausgaben und Zusatzeinnahmen durch Zuwanderung

37 Einschließlich Sozialversicherungsleistungen und -abgaben

38 Dabei entspricht 20 Prozent dem Anteil der öffentlichen Güter am Gesamtbudget, also den Ausgaben, der bei Zuwanderung nicht erhöht werden müssen.

verursacht wurden, sondern danach, welche Kosten Zugewanderten zugerechnet werden können, weil sie aus den öffentlichen Leistungen *Nutzen* ziehen. Dieses Zurechnungsprinzip bringt dann andere Ergebnisse, wenn Ausgabenverursachung und Nutzen voneinander abweichen: Zum einen können Zugewanderte bei im Konsum nicht-rivalisierenden Gütern Nutzen empfangen, ohne daß die Kosten steigen (Beispiel Verteidigungsausgaben), zum anderen können zugewanderungsbedingt Kosten steigen, obwohl die Zugewanderten daraus selbst keinen Nutzen ziehen (Beispiel Inhaftierungskosten für Zugewanderte, die eine Straftat begangen haben).

Weber bleibt konsequent im Querschnitt. Er ermittelt zunächst eine "sozialpolitische Budgetinzidenz", bei der er direkte Transfers auf Einheimische und langfristig in der Schweiz anwesenden Ausländer verteilt, und ermittelt dann Korrekturfaktoren, in dem er zusätzlich den größten Teil der übrigen Ausgaben und Einnahmen zurechnet.

Zum Schluß seiner umfassenden Analyse konstruiert er aber aus den Transfersalden von Ausländern und Schweizern noch einen "Netto-Transfersaldo", der im Effekt zu einer Doppelzählung der empirisch ermittelten Entlastung der Einheimischen führt. Es läuft darauf hinaus, daß er addiert, was ein durchschnittlicher Ausländerhaushalt einem Schweizerhaushalt via öffentlichen Kassen gibt, und was ein Schweizerhaushalt von einem Ausländerhaushalt im Durchschnitt bekommt.³⁹

Ein weiterer Aspekt wird bei Huddle (1985) in einer Untersuchung über illegale Zuwanderung in die USA deutlich. Er argumentiert, daß zugewanderungsbedingte Kosten bei öffentlichen Haushalten nicht nur über die direkte Inanspruchnahme öffentlicher Transfers und Zahlung von Steuern durch Zugewanderte entstehen können,⁴⁰ sondern auch durch die Verdrängung Einheimischer in die Arbeitslosigkeit, die dann ihrerseits Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen und weniger Steuern zahlen. Daher ergänzt er Berechnungen zu direkten Effekten um Modellrechnungen, welche Mehrkosten für öffentliche Haushalte durch Zahlun-

39 In einer leicht korrigierten Version (Straubhaar/ Weber 1994:123f) ergibt die Berechnung für den durchschnittlichen Ausländerhaushalt ein Plus von 1595 Franken, für den durchschnittlichen Schweizerhaushalt ein Minus von 149 Franken. Die Ermittlung des Wertes für die schweizerischen Haushalte kann nur eine Kontrollfunktion haben. Da die ausländischen Haushalte ca. 10 Prozent aller Haushalte ausmachen, verteilt sich das Plus von einem ausländischen Haushalt im Durchschnitt auf neun schweizerische Haushalte, d.h. bei 1595 Franken müßte das Minus der schweizerischen Haushalte in dieser groben Rechnung bei 177 Franken liegen.

40 Illegal in den USA lebende Ausländer waren zumindest bis zur Einführung von Arbeitgebersanktionen 1990 und schärferen Kontrollen bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen überwiegend in das reguläre Wirtschaftsleben integriert (vgl. Vogel 1992).

gen an Einheimische bei unterschiedlich hoch angenommenen Verdrängungseffekten auftreten. Der von ihm als plausibel angenommene Verdrängungseffekt führt zusammen mit den direkten Effekten zu einer insgesamt deutlich negativen Einschätzung der fiskalischen Effekte illegaler Zuwanderung in die USA.

Weintraub (1984) kritisiert diese Vorgehensweise zum einen, weil auch positive Beschäftigungseffekte durch Zuwanderung auftreten können, zum anderen, weil die (willkürliche) Annahme zur Höhe des Verdrängungseffektes das Ergebnis determiniert. Beide Argumente sprechen aber weniger dagegen, daß Huddle indirekte Effekte zur Beurteilung der fiskalischen Wirkungen heranzieht, sondern wie dies geschieht.⁴¹ Im Grunde ist in jeder Studie, die einen *Vergleich* des Sozialleistungsempfangs von Zugewanderten und Einheimischen enthält und daraus Rückschlüsse auf die fiskalischen Effekte zieht, die Annahme enthalten, daß die verglichenen Größen nicht systematisch bzw. nur unerheblich voneinander abhängig sind, daß sie also nicht durch positive oder negative Beschäftigungseffekte beeinflusst sind. Auch dies ist eine Annahme unter mehreren möglichen, die explizit gemacht und begründet werden müßte.

Insgesamt lassen sich bei Untersuchungen, die Gesamtwirkungen auf öffentliche Haushalte durch Zurechnung von Budgetansätzen feststellen wollen, mehrere methodische Probleme aufzeigen:

- Nicht immer wird deutlich gemacht, daß die Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen nach Indikatoren zwar eine pragmatische Lösung ist, ohne die vielleicht überhaupt keine Schätzungen zustandekommen könnten, aber sicher nicht eine Lösung, die durch theoretische Überlegungen nahegelegt wird.
- Infrastrukturausgaben und andere öffentliche Ausgaben, die nicht als direkte Transfers an einzelne Haushalte fließen, werden nach drei verschiedenen Prinzipien zugerechnet: danach, ob ein Ausgabenanstieg durch Zuwanderung *verursacht* wurde, ob ein *Ausgabenbedarf* entsteht, oder in welchem Ausmaß Zugewanderte relativ zur übrigen Bevölkerung *Nutzen* aus den Ausgaben ziehen.
- Zuwanderungsbedingte Ausgaben- und Einnahmenanstiege werden auf unterschiedliche Arten zu einer Gesamteinschätzung *zusammengezogen*. Dabei werden z.T. Längs- und Querschnittsaspekte vermischt sowie auf die vollständige Berücksichtigung beider Budgetseiten nicht geachtet.

41 Die mir vorliegenden Ergebnisse von Huddle (1985) sind bei "Americans for Immigration Control", einer gegen Zuwanderung eingestellten Organisation, erschienen. Auch daher wird verständlich, warum Weintraub die Berechnung von Verdrängungseffekten als Arbeit eines Lobbyisten, nicht eines Forschers bezeichnet.

- Auch Beschäftigungs- oder Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt können die fiskalischen Effekte beeinflussen. Daher ist es zur Einschätzung der Ergebnisse von Untersuchungen nach dem Zurechnungsansatz wichtig, welche Annahmen sie dazu machen.

3.3. Makroökonomische Ansätze

In makroökonomischen Modellen werden nicht Unterschiede zwischen Zugewanderten und Einheimischen, sondern der Einfluß der Zuwanderung auf die Arbeitsmarkt- und Wachstumsentwicklung zur entscheidenden Determinante der Beeinflussung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen.

Deutlich wird dies bei den Berechnungen zur Einnahmenentwicklung von Gebietskörperschaften in einem Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft, das zu Beginn der verstärkten Aussiedlerzuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland (alt) vorgelegt wurde. Fuest und Kroker (1989) übernehmen für das Gutachten angefertigte Schätzungen zum Anstieg des Bruttosozialprodukts durch Zuwanderung. Damit sind implizit in den Wachstumsannahmen auch die Annahmen zur Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt, zur Einkommensstruktur und Nachfrageeffekten enthalten. Es wird angenommen, daß die Zuwanderung von Aussiedlern die Steuerquote nicht beeinflusst. Damit ist der Sozialproduktzuwachs der einzige direkte Einflußfaktor für den Einnahmewachstum durch Zuwanderung.

In sehr viel komplexerer Form determinieren makroökonomische Zusammenhänge in der im folgenden vorgestellten Untersuchung die zuwanderungsbedingten Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen.

Die Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), die ursprünglich 1991 für die Zeitschrift *Wirtschaftswoche für West-Deutschland* durchgeführt wurde, dürfte eine der in Presse und Politik meist zitierten Untersuchungen zu diesem Themenkomplex sein. Die Ergebnisse wurden ausführlich dargelegt in Barabas u.a. (1992).⁴² Gerade weil es sich um eine Ex-Post-Analyse handelt, lassen sich besonders deutlich die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu den bisher vorgestellten Arbeiten erkennen.

Die Untersuchung schätzt die ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in den Jahren 1988 bis 1991, wobei die Gesamteffekte für die öffentlichen Haushalte besonders herausgestellt wurden. Als Zuwanderung wird der Bevölkerungszuwachs in den vier Untersuchungsjahren betrachtet, also die Bruttozuwanderung

⁴² Sie wurde z.T. aktualisiert und mit unterschiedlichen Akzenten veröffentlicht (Loeffelholz 1992; Gieseck u.a. 1993a und b). Ich beziehe mich hier hauptsächlich auf die Darstellung in Barabas u.a. (1992).

abzüglich Abwanderung. Für weitere Berechnungen werden die Zuwanderer unterteilt in deutschstämmige Aussiedler aus Osteuropa, Übersiedler aus der DDR resp. ehemaligen DDR, Asylbewerber und sonstige Ausländer.⁴³

Die Gesamteffekte für öffentliche Haushalte werden durch Simulation mit dem makroökonomischen Modell des RWI durchgeführt, das eigentlich für Konjunkturprognosen geschaffen wurde. Der Stützbereich der Schätzfunktionen für das RWI-Modell umfaßt 10 Jahre. Die im Modell enthaltenen Variablen sind entweder exogen durch statistische Daten vorgegeben oder werden endogen durch das Modell bestimmt.

Das Modell, das aus einer Vielzahl von Funktionen besteht, kann wechselseitige Abhängigkeiten und dynamische Prozesse simulieren, d.h. auch den Einfluß von Variablen der Vorperioden für Folgeperioden berücksichtigen. Bei der Rekonstruktion historischer Zusammenhänge mit einem Simulationsmodell stellt man fest, daß bestimmte Größen nicht enthalten sind, z.B. weil sie durch einmalige historische Ereignisse hervorgerufen wurden oder weil die Modellierung zu komplex wäre. Solche Größen werden exogen geschätzt und in den Modellgleichungen hinzuaddiert (Add-Variable).

In der RWI-Untersuchung wurde zunächst als Basislösung eine Ex-Post-Prognose für die Jahre 1988 bis 1991 erstellt, d.h. die Situation, die sich tatsächlich unter dem Einfluß der Zuwanderung ergeben hat, wurde durch das vereinfachende Modell nachvollzogen. Dann wurde eine Modelllösung unter sonst gleichen Voraussetzungen, aber ohne Zuwanderung ermittelt, d.h. die Variablen Bevölkerung und Erwerbspotential wurden um exogen berechnete Größen geringer angesetzt. Die Unterschiede zwischen beiden Lösungen sind die Auswirkungen der Zuwanderung.

Grundsätzlich handelt es sich bei dem RWI-Modell um ein Konjunkturmodell vom Keynes / Klein-Typ, das für die Fragestellung modifiziert wurde (Barabas u.a. 1992:147). Darin steigt die Beschäftigung nur, wenn die Gesamtnachfrage zunimmt oder die Lohnstückkosten abnehmen. Allerdings wird für einen Teil des Analysezeitraums eine so hohe Kapazitätsauslastung unterstellt, daß das Arbeitsangebot der restriktive Faktor ist, d.h. ein Teil der Nachfrage hätte nicht befriedigt werden können, wenn es das zusätzliche Arbeitsangebot der Zugewanderten nicht gegeben hätte. Modelltechnisch wurde diese Annahme so umgesetzt, daß in der Basislösung mit Zuwanderung Add-Variablen die Exporte erhöhen und die Importe vermindern. Auch der Produktivitätsanstieg wurde durch Korrekturen "mit der Hand" vermindert, was mit der im Durchschnitt geringeren Qualifikation

⁴³ Inkonsistenzen zwischen der Wanderungsstatistik und den prozeßproduzierten Statistiken für einzelne Aufnahmearten (Asylsuchende, Aussiedler) sind vernachlässigt worden.

der Zugewanderten und der Nutzung suboptimaler Anlagen bei der Produktionsausweitung begründet wird.

Während die Transferzahlungen des Staates an sich im Modell endogen bestimmt sind, liefert es keine Angaben, wie sich Transferzahlungen auf Zugewanderte und Einheimische aufteilen. Die Zurechnung von Steuer- und Beitragseinnahmen nach dem Verursacherprinzip sowie die geschätzten Kosten für direkte Transfers an Zugewanderte werden vor der eigentlichen Simulation erläutert (Barabas u.a. 1992:144-147) und als Deckungsbeitrag zu den öffentlichen Ausgaben interpretiert (vgl. auch Loeffelholz 1992). Daher werden auch in dieser Untersuchung letztlich die Transfers an Zugewanderte wie oben durch Zurechnung von Haushaltsansätzen bestimmt, so daß sich nur die Veränderung der Transferzahlungen an Einheimische endogen ergibt.

Im betrachteten Vier-Jahres-Zeitraum kommt es zuwanderungsbedingt zu einem Anstieg des Bruttosozialprodukts, während das Bruttosozialprodukt pro Kopf gleich bleibt. Die Staatsausgaben werden 1988 und 1989 etwas stärker beeinflusst als die Einnahmen, besonders 1991 sind jedoch die Einnahmen im Vergleich zur Referenzlösung ohne Zuwanderung wesentlich höher. In Jahr 1991 kommt es zur Erhöhung der öffentlichen Einnahmen um ca. 50 Mrd. DM. Davon werden ca. 30 Mrd. DM von Zugewanderten abgeführt, wie vorher durch Zurechnung geschätzt wurde, so daß also die restlichen zuwanderungsbedingten Zusatzeinnahmen von Unternehmen oder einheimischen Privathaushalten abgeführt worden sein müssen. Dem stehen Zusatzausgaben von ca. 37 Mrd. DM gegenüber, von denen 17 Mrd. Transfers sind, die Zugewanderten unmittelbar zugerechnet werden.

Natürlich hängt das konkrete Ergebnis stark von der Grundstruktur des Modells und den diskreten Modifikationen ab. Ein Beispiel führen die Autoren an: Wäre die durch das Grundmodell vorgegebene Produktivitätsentwicklung nicht nach unten korrigiert worden, so wäre es nicht zu einem positiven Effekt für die öffentlichen Haushalte gekommen. Ob sich makroökonomische Effekte gerade in der turbulenten Zeit der deutschen Vereinigung so eindeutig zuordnen lassen, ist strittig (s. die Kritik von Börsch-Supan 1994:131).

Die Simulation der Zuwanderung in einem Makromodell macht deutlicher als einfache Zurechnungsansätze, daß die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte stark von der gesamtwirtschaftlichen Situation abhängen können. Zwar wird die Studie häufig zitiert, um die grundsätzlich positiven Wirkungen der Zuwanderung zu belegen. Die Autoren warnen jedoch (Barabas u.a. 1992:152):

"Ist beispielsweise die Beschäftigungsentwicklung nicht durch einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften und expansive konjunkturelle Impulse, sondern durch eine zu geringe Güternachfrage gekennzeichnet, wird der Anteil der erwerbstätig werdenden Zuwanderer naturgemäß deutlich niedriger ausfallen. Sind beispielsweise die von der Zuwanderung ausgehenden Impulse nur das Ergebnis staatlicher Transferzahlungen, so belaufen sich die

Auswirkungen auf Bruttosozialprodukt und Beschäftigung nur auf etwa ein Drittel der hier ausgewiesenen Effekte. Neben einer höheren Arbeitslosigkeit müßte dann auch der Saldo der Beiträge zu den öffentlichen Finanzen negativ ausfallen."

Dies wird auch bei der langfristig ausgerichteten makroökonomischen Simulation des Ifo-Institutes für West-Deutschland deutlich (Koll u.a. 1993:158ff). Bevölkerung und Erwerbspersonenzahl wurden zunächst für drei Wanderungsszenarien in einem demographischen Modell ermittelt. Die Werte wurden in das makroökonomische Modell eingeführt und Simulationen für die Jahre 1990 bis 2010 durchgeführt. Hier wird Zuwanderung zunächst hauptsächlich über erhöhte Staatsausgaben für Transfers und Wohnungen wirksam, wobei der Nachfrageeffekt des erhöhten Staatsdefizits größer ist als der Entzugseffekt über höhere Zinsen. Das dadurch ausgelöste Wachstum führt aber zur Integration des erhöhten Erwerbspersonenpotentials in den Arbeitsmarkt und zu einem neuen, höheren Wachstumspfad, wodurch langfristig öffentliche Haushalte entlastet werden. Die anfänglichen Transfers wurden pauschal angenommen ("in bisher üblicher Höhe"). Weitere Transferzahlungen entwickeln sich endogen in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße, der Lohnhöhe und der Arbeitslosenzahl.⁴⁴ In dieser Simulation sind es also anfangs belastende fiskalische Effekte, die Wachstum und spätere entlastende fiskalische Effekte ermöglichen.

Die Simulationsstudien zeigen weitere Möglichkeiten und Grenzen der Abschätzung fiskalischer Effekte von Zuwanderung auf:⁴⁵

- Im Gegensatz zu Untersuchungen nach dem Zurechnungsansatz enthalten die Gesamtwirkungen auf öffentliche Haushalte in einem Simulationsmodell direkte und indirekte Wirkungen.
- Außerdem kann die Zuwanderungswirkung der Vorperiode auch die Wirkung der Folgeperiode beeinflussen. So kann die Erhöhung des Staatsdefizits einer Periode einen Nachfrageeffekt bilden, der in folgenden Perioden die Staatsdefizite niedriger werden läßt.
- Die Darstellung der gesamten Volkswirtschaft in einem komplexen Gleichungssystem erfordert so starke Vereinfachungen, daß realistische Zuwanderungswirkungen nicht ohne diskrete Korrekturen abgebildet werden können. Andererseits bleibt das Modell so komplex, daß es schwer nachvollziehbar ist, auf welchen Zusammenhängen ein Ergebnis letztlich hauptsächlich beruht.

44 Für eine Beschreibung des Modells siehe Langmantel (1993).

45 Ich danke Klaus Bartsch (Universität Bremen), der mir dies demonstriert und erläutert hat, u.a. mit einem unveröffentlichten vorläufigen Arbeitsbericht von Bartsch und Leithäuser (1992), in dem die Simulationsergebnisse für längerfristige Entwicklungspfade makroökonomischer Größen unter dem Einfluß unterschiedlich hoher Migrationssalden abgebildet sind.

Alternativsimulationen mit partiell variierten Anpassungen können das Bewußtsein für relevante Interdependenzen schärfen - wie z.B. die Anmerkungen von Barabas u.a. (1992) über den Einfluß einer anderen Produktivitätsentwicklung zeigen.

4. Langfristige Wirkungen: bevölkerungsökonomische Schätzungen

Als bevölkerungsökonomische Schätzungen werden solche Berechnungen bezeichnet, in denen unmittelbar von demographischen Strukturen auf Einnahmen und Ausgaben öffentlicher Haushalte geschlossen wird. Im folgenden geht es wie in der zuletzt vorgestellten Simulation nicht mehr um die Einschätzung in der Vergangenheit stattgefundenen Zuwanderungen (Ex-Post-Analyse), sondern um die Prognose zukünftiger Zuwanderungswirkungen. Zugleich geht es um die Vorausschätzung für lange Zeiträume, die auch die Alterung einer Zuwanderergeneration umfassen. Während der Analysehorizont in der Zeit ausgedehnt wurde, ist er gegenüber den umfassenderen makroökonomischen Analysen eingeschränkter, was den Umfang der einbezogenen Budgetbereiche und makroökonomischen Interdependenzen angeht.

4.1. Datengrundlagen und Vorgehensweisen

In den in diesem Teil vorgestellten Arbeiten werden Bevölkerungsdaten, Daten zur Abhängigkeit öffentlicher Einnahmen und Ausgaben vom individuellen Alter und die Kenntnis institutioneller Prozesse zur Anpassung bei Budgetungleichgewichten kombiniert, um Aussagen über die Be- oder Entlastung öffentlicher Haushalte durch Zuwanderung zu machen.

Bevölkerungsdaten sind überwiegend prozeßproduzierte Daten aus Meldestatistiken, Geburten- und Sterbestatistiken und auch dem Ausländerzentralregister. Sie werden durch Vollerhebungen (Volkszählung) ergänzt und aktualisiert. Aus Bevölkerungsdaten resultieren Kennziffern zur altersspezifischen Fertilität und Mortalität, mit deren Hilfe sich die natürliche Bevölkerungsentwicklung mit relativ großer Sicherheit projizieren läßt, wenn man die gegenwärtige Alters- und Geschlechtsstruktur der Bevölkerung kennt. Wanderungsbewegungen bilden die große Unsicherheit in solchen Prognosen und werden in der Regel mit verschiedenen Annahmen abgebildet. Dabei ist es besonders schwierig, Annahmen zur alters- und geschlechtsspezifischen Wanderungsstruktur zu treffen (Bretz 1986). Statt einer einzigen möglichst guten Prognose können mehrere Szenarien mit unterschiedlichen Wanderungsannahmen entwickelt werden.

Der Vergleich einer Basissimulation ohne Zuwanderung und mindestens einer Referenzsimulation mit Zuwanderung zeigt den Einfluß der Zuwanderung auf die

demographische Entwicklung. Demographische Abhängigenquotienten zeigen auf, wieviele Kinder und / oder alte Menschen auf eine Person im Haupterwerbsalter kommen. Die Veränderung dieser Quotienten zeigt, wie sich die potentielle Notwendigkeit für öffentliche und private Transfers unter dem Einfluß von Zuwanderung verändert.⁴⁶

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung öffentlicher Haushalte läßt sich dann vorausschätzen, wenn zusätzlich Daten zur Altersstrukturabhängigkeit öffentlicher Ausgaben und Einnahmen existieren und Annahmen dazu getroffen werden können, wie öffentliche Haushalte bei Budgetungleichgewichten angepaßt werden. Die Vorausschätzung auf der Basis der Altersstrukturabhängigkeit öffentlicher Einnahmen und Ausgaben impliziert zugleich, daß die individuellen Transferverläufe im Lebensverlauf primär vom Alter abhängen. Indirekte Wirkungen können zwar durch unterschiedliche Szenarien z.B. zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden, werden aber nicht endogen ermittelt.

Besonders gut geeignet sind danach Budgets mit starker und empirisch belegter Altersabhängigkeit von individuellen Einnahmen und Ausgaben sowie festgelegten Anpassungsregeln bei Budgetungleichgewichten, so daß solche Berechnungen überwiegend für Sozialversicherungen und insbesondere die Rentenversicherung durchgeführt wurden, nicht aber für Gebietskörperschaften. Die Beitragssatzentwicklung wird als Indikator für die Be- oder Entlastung der Rentenversicherung durch Zuwanderung gewertet.

Dies ist der Ansatz, der bei den im folgenden vorgestellten Studien im wesentlichen gleich ist. Sie unterscheiden sich darin, wie stark der Ansatz modifiziert wurde, indem weitere Faktoren wie unterschiedliche Leistungen an Zugewanderte und Einheimische oder unterschiedliche Abgaben und Leistungen nach Erwerbsstatus berücksichtigt wurden, sowie auch dazu, welche Annahmen zur künftigen Zuwanderung und Wirtschaftsentwicklung getroffen wurden.

4.2. Ausgewählte Studien für die Bundesrepublik Deutschland

Es gibt eine Vielzahl von Bevölkerungsprognosen, die unterschiedliche Zuwanderungsszenarien miteinander vergleichen und das Ergebnis auch im Hinblick auf die direkten Wirkungen auf das soziale Sicherungssystem interpretieren. Daher stellen die hier vorgestellten Untersuchungen nur eine Auswahl derjenigen Studien dar, die nicht bei der Interpretation von Abhängigenquotienten stehenbleiben und fiskalische Wirkungen der Zuwanderung explizit diskutieren.

Seit den 70er Jahren wurden Berechnungen dazu durchgeführt, wie sich die Zuwanderung von Ausländern langfristig auf die Rentenversicherung auswirkt. Die

⁴⁶ Zur Interpretation von Abhängigenquotienten vgl. Schmähl (1981)

Modelle von Bredemeyer (1970), Köhler (1974) und Wehrmann (1989:270-280) beschränken sich im wesentlichen auf die Schätzung der demographisch bedingten Veränderung der Empfängerzahl zur Zahl der Finanziere der Rentenversicherung (Alters(last)quotient). Eine jüngere Altersstruktur führt in diesen Modellen automatisch zu einer Entlastung der Rentenversicherung.

Die Zahl der Beitragszahler wird als strategische, politisch steuerbare Variable gedacht, während die Zahl der Rentner durch vergangene Entwicklungen vorgegeben ist. Daher werden im Ergebnis drei Varianten verglichen (vgl. Bredemeyer 1970:130, Köhler 1974).

Ein Rückgang der Ausländerbeschäftigung stellt die ungünstigste Variante dar: Dann müssen deutsche Beitragszahler die Renten der ehemaligen ausländischen Arbeitnehmer bezahlen. Unter diesem Blickwinkel ist die Ausländerbeschäftigung ein Problem der zeitlichen Lastverschiebung. In ihrer Erwerbstätigkeitsphase begünstigten die Ausländer die Generation der deutschen Rentner und Beitragszahler. In ihrer Ruhestandsphase muß die Generation der Kinder bzw. Enkelkinder für die daraus entstandenen Rentenzahlungen (ins Ausland) aufkommen. Bei konstanter Ausländerbeschäftigung entstehen keine Belastungen, bei wachsender Ausländerbeschäftigung kommt es immer wieder zu neuen Entlastungswirkungen.

Was zu Beginn der 70er Jahre noch einsichtig war, erscheint Ende der 80er Jahre bei Wehrmann als unzulässige Vernachlässigung: daß Rentnerzahlen vorausgeschätzt werden, die Beschäftigtenzahlen aber nicht zumindest z.T. endogen bestimmt werden. In dem Maße, wie die Kinder der ausländischen Rentner in Deutschland erwerbstätig werden, sind neue Beitragszahler zur Finanzierung der Renten ohne zusätzliche Zuwanderung "nachgewachsen", unabhängig davon, ob die Kinder wie ihre Eltern eine ausländische Staatsangehörigkeit oder aber die deutsche Staatsangehörigkeit haben. In dem Maße, wie der Aufenthaltsstatus der ausländischen Einwohner verfestigt wurde und für einen Teil der ursprünglich Zugewanderten der befristete Aufenthalt zur faktischen Einwanderung geworden ist, ist es nicht mehr angemessen, die Entwicklung der ausländischen Bevölkerung als rein exogenen Faktor zu betrachten.

Bei späteren Berechnungen wird denn auch in der Regel davon ausgegangen, daß Zuwanderung Einwanderung bedeutet, daß also die Zugewanderten wie auch ihre Nachkommen Teil der Bevölkerung werden. Hier geht die Vereinfachung eher in die andere Richtung, daß Rückkehrer und Leistungsexporte an Rückkehrer vernachlässigt werden.

Barth, Hain und Müller (1989) nehmen eine detaillierte Vorausberechnung der Auswirkungen der Aussiedlerzuwanderung auf die gesetzliche Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte vor. Maßstab für eine Be- oder Entlastung der Rentenversicherung ist das im Umlageverfahren "entscheidende Kriterium", daß

die Beitragseinnahmen von den Aktiven unter den Aussiedlern deutlich über den Rentenausgaben liegen (Barth u.a.1989:701). Dies ist die wichtigste Determinante des Beitragssatzes, dessen Entwicklung berechnet wird.

Verglichen wird eine Grundrechnung zur Entwicklung des Beitragssatzes, bei der Annahmen zur Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsentwicklung der Einheimischen gemacht werden, mit der Modellösung für eine mittlere Zuwanderungsvariante bei drei Arbeitsmarktvarianten für die Zeit von 1990 bis 2010. Die Be- oder Entlastung wird am positiven oder negativen Abweichen des notwendigen Beitragssatzes bei gegebenem Rentenrecht gemessen. Bekannte Rechtsänderungen (Rentenreformgesetz 1992, geplante Anhebung der BA-Beiträge zur Rentenversicherung) sind berücksichtigt, ansonsten wird konstantes Recht unterstellt. Die Einnahmen und Ausgaben werden mit einer Reihe von aussiedlerspezifischen Annahmen u.a. zur Renten- und Entgelthöhe geschätzt.

In den Jahren bis 1994 sind Defizite, danach Überschüsse zu erwarten, die sich insgesamt nur geringfügig auf den Beitragssatz auswirken. Dabei wird das (relativ geringe) Gewicht im Vergleich zu demographischen Entwicklungen in der übrigen Bevölkerung deutlich. Während in den ersten Jahren als schlecht angenommene Integration der Aussiedler im Arbeitsmarkt zu relativ höheren Beitragssätzen führt, dominiert danach bei der Annahme einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration der Effekt durch den geringeren Altenanteil. Dabei wurde bei der Bevölkerungsvorausschätzung unterstellt, daß die relativ junge Altersstruktur der bisherigen Aussiedlerzugänge auch bei künftigen Aussiedlern anzutreffen ist.

Börsch-Supan (1994) vergleicht verschiedene Bevölkerungsvorausschätzungen für West-Deutschland. Die Beschäftigung ist durch alters- und geschlechtsspezifisch differenzierte Erwerbstätigenquoten bestimmt, die den 1990er Werten entsprechen und für Zugewanderte und Einheimische gleich sind, so daß also nicht wie oben Szenarien zunehmender Integration angenommen sind. Die Zuwandererpopulation ist im Moment der Zuwanderung nur wegen ihrer Alters- und Geschlechtsstruktur durch eine höhere Erwerbstätigenquote ausgezeichnet, die sich im Laufe der demographischen Entwicklung der Zuwandererpopulation abschwächt.

Der langfristige Einfluß auf die Sozialversicherung wird auf der Basis von Durchschnittslöhnen und altersspezifischen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege ermittelt. So werden Unterschiede in den Beitragssätzen der Sozialversicherung bei verschiedenen Migrationsszenarien ermittelt. Die Simulationen zeigen, daß eine stetige Zuwanderung allein über die altersstrukturbedingte Verbesserung des Abhängigenquotienten (Leistungsempfänger pro Beitragszahler) großen Einfluß auf die Stabilität der Sozialversicherung ausüben kann, wenn auch die Effekte der Alterung der einheimischen Bevölkerung durch Zuwanderung in

realistischen Größenordnungen (300 000 Personen pro Jahr) nicht aufgefangen werden können (vgl. Schmähl 1994:343).

In diesem Sinne hatte auch Felderer (1994) ähnliche Simulationen zur Beitragssatzentwicklung bei unterschiedlichen Migrationszahlen genutzt, um zu zeigen, daß unrealistisch hohe Migrantenzahlen nötig wären, um den Beitragssatz konstant zu halten.⁴⁷ Insgesamt ergibt die Simulation von Felderer tendenziell pessimistischere Resultate, wobei die Gründe dafür nicht unmittelbar nachvollziehbar sind.⁴⁸

Börsch-Supan (1994) interpretiert seine Ergebnisse im Kontext eines langfristigen makroökonomischen Modells. In diesem Modell ist wiederum konstante Arbeitslosigkeit auf dem Niveau von 1990 bei Einheimischen und Zugewanderten angenommen, aber die Entwicklungspfade mit Zuwanderung zeichnen sich durch eine niedrigere Bruttolohnentwicklung aus. Da Zuwanderung aber zugleich den Abhängigenquotienten senkt, können die Nettolöhne trotzdem steigen.

Nach der Analyse der in diesem Abschnitt diskutierten bevölkerungsökonomischen Vorausschätzungen werden weitere Probleme bei der Interpretation von fiskalischen Effekten deutlich:

- Wie auch in einem Makrosimulationsmodell wird die Abhängigkeit der Einnahmen- und Ausgabenerhebung einer Periode von den Defiziten und Überschüssen der Vorperiode berücksichtigt. Die Bedeutung dieses dynamischen Zusammenhangs für die fiskalischen Effekte wird hier jedoch deutlicher, da insgesamt weniger Wechselwirkungen bei zugleich längeren Zeiträumen berücksichtigt sind und so der Effekt ein größeres Gewicht hat.
- Der Beitragssatz ist der Indikator für Be- und Entlastungen. Etwaige Veränderungen auf der Leistungsseite bleiben unberücksichtigt.
- Durch die Langfristigkeit der Berechnungen wird deutlich, daß mit systematischen Unterschieden hinsichtlich der fiskalischen Effekte im Zeitablauf zu rechnen ist, solange die Altersstruktur eine entscheidende Determinante für die Ausgaben- und Einnahmentwicklung öffentlicher Haushalte ist.
- Die Abhängigkeit der langfristigen Auswirkungen vom Rückkehrverhalten der Migranten und der Migrationspolitik, die auf Zuwanderung und Rückkehr einwirkt, wird an der unterschiedlichen Herangehensweise an die Zuwande-

47 Felderer (1994:10) kalkuliert auch die Möglichkeit eines Eintrittspreises für Zuwanderer, der hoch genug sein soll, um verbleibende Kostensteigerungen der demographischen Entwicklung auszugleichen. Die Berechnungen zeigen erfolgreich, daß das Bestreben unrealistisch ist, große gesamtgesellschaftliche Kosten allein auf eine kleine Gruppe abzuwälzen.

48 Vgl. der Kommentar von Raffelhüschen (1994:144) zum Aufsatz von Börsch-Supan.

rung aus den ehemaligen Anwerbestaaten und die Aussiedlerzuwanderung deutlich.

5. Fazit: Zentrale Interpretationsprobleme

In diesem Kapitel wurden empirische Untersuchungen vorgestellt, die Aussagen zur Vor- oder Nachteiligkeit von Zuwanderung für Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in Deutschland machen. Wichtig war dabei, den Zusammenhang zwischen Datengrundlage, Vorgehensweise und Aussage transparent zu machen und kritisch zu hinterfragen. Untersuchungen aus anderen Ländern wurden herangezogen, um alternative Vorgehensweisen und weitere Interpretationsprobleme deutlich zu machen, die anhand der deutschen Studien nicht gezeigt werden konnten.

Dabei wurden Interpretationsprobleme recht unterschiedlicher Art deutlich: Detailprobleme, die mit Ausgabenbereichen oder Statistiken zusammenhängen, generelle Probleme, die bei jeglicher Art von empirischer Aussage auftreten, und Probleme, die mit der konkreten Fragestellung zusammenhängen (und sich z.T. als spezifische Ausprägungen genereller Probleme verstehen lassen). Im folgenden werden die wichtigsten methodischen Probleme zusammengefaßt, die mit der konkreten Fragestellung zusammenhängen. Diese Zusammenfassung bildet dann den Ausgangspunkt für die konzeptionellen Überlegungen in Teil 3. In Teil 4 werden dann theoretische Überlegungen aus dem Blickwinkel der Empirie rezipiert und weitergeführt.

Die Frage nach dem Maßstab für eine Be- oder Entlastung öffentlicher Haushalte durch Zuwanderung ist zentral. Es werden sowohl unterschiedliche Maßstäbe abstrakt formuliert als auch unterschiedliche Indikatoren herangezogen, wann ein fiskalischer Effekt nach einem Maßstab als positiv oder negativ gewertet wird. Da es um eine komplexe Wirkung geht, die sich aus vielen Einzeleffekten zusammensetzt, lassen sich die zentralen Probleme bei der Einschätzung der gewählten Maßstäbe und Indikatoren als Aggregationsprobleme beschreiben.

Drei zentrale Aggregationsprobleme können unterschieden werden: die Aggregation über unterschiedliche Einnahmen- und Ausgabekategorien, die Aggregation in der Zeit und die Aggregation über Personen.

Bei der *Aggregation der Ergebnisse für einzelne Einnahmen- und Ausgabekategorien* einer gegebenen Periode zu einem Gesamtmaßstab für einen öffentlichen Haushalt findet sich eine bemerkenswerte Vielfalt unterschiedlicher Methoden. Was berechnet wird und was ausgelassen wird, beruht auf Annahmen, deren theoretische Begründung häufig nicht explizit gemacht wird. Um die relative Belastung durch Zugewanderte bei einzelnen Sozialleistungen festzustellen, werden

Empfängeranteile an der Bevölkerung und durchschnittliche Transferhöhen pro Empfänger für Zugewanderte und Einheimische verglichen, aber auch Quotienten aus Empfängern und Zahlern oder z.B. altersmäßig eingegrenzten Empfänger- und Zahlerpotentialen (Abhängigenquotienten). Um die Gesamtbelastung durch Transferzahlungen zu ermitteln, werden Transferzahlungen an Zugewanderte und Einheimische verglichen, Transfersalden aus positiven und negativen Transfers von Zugewanderten gebildet und Transfersalden verglichen. Diese Ergebnisse werden z.T. ergänzt um Abschätzungen der Auswirkungen der Zuwanderung auf die Transfersalden von Einheimischen und um die Auswirkungen auf die übrigen *Einnahmen-* und *Ausgabenbereiche* öffentlicher Budgets. Diese werden nach Schlüsselgrößen zugerechnet, die entweder für den Nutzen aus Ausgaben und für die Traglast von Einnahmen oder für verursachte *Einnahmen-* und *Ausgabensteigerungen* gute Indikatoren abgeben sollen. Alternativ können makroökonomische Aggregatgrößen auch die Basis für Schätzungen bilden, wenn die Abhängigkeit öffentlicher *Einnahmen-* und *Ausgabenbereiche* von der Bevölkerungs- und Erwerbspersonenzahl und ähnlichen Größen in der Vergangenheit empirisch geschätzt und zur Grundlage für die Schätzung von Zuwanderungswirkungen genutzt werden.

Der zweite Problemkomplex betrifft die *Aggregation in der Zeit*. Empirische Daten sind für Stichtage oder für abgegrenzte Zeiträume - häufig Kalenderjahre - verfügbar, während Zuwanderung die Bevölkerung langfristig verändert, wobei Rückkehrquoten, Nachwanderungen und Fertilität die Entwicklung der Zuwanderungspopulation beeinflussen. Aber auch die Wirkung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen geht oft über viele Kalenderjahre hinaus. Das gilt z.B. für Infrastrukturinvestitionen, die über viele Jahre hinweg Nutzen stiften sollen, aber auch für Einnahmen aus Neuverschuldung, die in späteren Jahren Zins- und Tilgungslasten verursachen. Da Alter ein wichtiges Bemessungskriterium für Sozialausgaben ist, sind auch hierbei zeitliche Interdependenzen zu erwarten. Besonders deutlich ist dies, wenn Arbeitnehmer über ihre Beitragszahlungen in den Sozialversicherungen Ansprüche auf Anteile am künftigen Sozialprodukt erwerben wie in der gesetzlichen Rentenversicherung. Aber nicht nur einzelne Ausgabe- und *Einnahmenkategorien* haben Wirkungen über das Kalenderjahr hinaus, auch der Überschuß oder das Defizit eines öffentlichen Haushaltes kann beeinflussen, wie die *Einnahmen-* und *Ausgabengestaltung* der Folgejahre aussieht. Unterschiedliche Wirkungen der Zuwanderung im Zeitablauf werden über unterschiedliche Szenarien der *Einnahmen-* und *Ausgabenentwicklung*, häufig gemessen am Beitragssatz, dargestellt, oder aber zu einem Gesamtmaßstab zusammengefaßt, in dem Transferzahlungen oder -salden für unterschiedliche Zeiträume gewichtet und aggregiert werden.

Was dabei gemessen wird, hängt auch davon ab, wie die Frage nach der *Aggregation über Personen* gelöst wurde. Zugewanderte werden in Deutschland hauptsächlich nach der Staatsangehörigkeit abgegrenzt, während in klassischen Einwanderungsländern in der Regel der Geburtsort im Aufnahmeland oder im Ausland ausschlaggebend ist, wobei Personen bei Untersuchungen auf der Haushaltsebene auch nach ihrer Zugehörigkeit zu Haushalten zugeordnet werden. Auch der Wanderungssaldo einer Periode kann als untersuchungsrelevante Zuwanderung definiert werden. Es ist wichtig, ob die Nachkommen von Zugewanderten durch das gewählte Eingrenzungskriterium zu den Zugewanderten oder den Einheimischen gezählt werden. Die Unterteilung der Zuwandererpopulation nach Aufenthaltsdauer und Aufnahmekategorie bilden die häufigsten Unterscheidungen innerhalb von Zuwanderungspopulationen, wobei die Staatsangehörigkeit bzw. die Zusammenfassung mehrerer Staatsangehörigkeiten einen Indikator für beides bilden kann (z.B. die Kategorie "ehemalige Anwerbeländer").

Im folgenden Teil 3 mache ich die Struktur und den Zusammenhang dieser Probleme transparenter. Dazu dient zum einen die Diskussion an modellhaft vereinfachten Zusammenhängen und zum anderen eine exemplarische Veranschaulichung. Dies kann helfen, künftige Untersuchungen besser zu konstruieren und sich bei der Interpretation von Daten der gemachten Annahmen besser bewußt zu werden.

Teil 3: Fiskalische Effekte der Zuwanderung: Theoretische Überlegungen zur Interpretation häufig verwendeter Maßstäbe und Indikatoren

In Teil 3 gehe ich so vor, daß ich fiskalische Effekte noch einmal definiere und Modelle entwickle, in denen die in Teil 2 festgestellten zentralen Aggregationsprobleme vereinfacht dargestellt sind: die Aggregation über verschiedene Einnahmen- und Ausgabenarten, die Aggregation in der Zeit und die Aggregation über Personengruppen, deren Zusammensetzung sich im Zeitablauf ändern kann. Die Modelle sind so konstruiert, daß in empirischen Untersuchungen häufig verwendete Maßstäbe und Indikatoren in idealtypischer Form auftauchen, so daß Unterschiede und Gemeinsamkeiten, Annahmen und Implikationen der Maßstäbe und Indikatoren deutlich werden. Zur Veranschaulichung der wichtigsten Zusammenhänge dienen illustrierende Beispiele.

1. Wirkungsdimensionen, Budgetinzidenzen und Aggregation über verschiedene Einnahmen- und Ausgabenarten

Öffentliche Haushalte umfassen unterschiedliche Einnahmen- und Ausgabenarten, auf deren Entwicklung sich Zuwanderung in unterschiedlicher Weise auswirken kann. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit oder des Analyseansatzes können in empirischen Untersuchungen in der Regel nicht alle Aspekte dieses komplexen Zusammenhangs untersucht bzw. auf die gleiche Weise untersucht werden, so daß es für die Interpretation wichtig ist, wie die unterschiedlichen Maßstäbe zusammenhängen und welchen Einfluß die nicht näher analysierten Budgetbereiche auf die Interpretation haben sollten. In Teil 2 wurde vor allem bei der Diskussion der Zurechnungsansätze in 3.2 deutlich, daß bei der Aggregation über einzelne Ausgaben- und Einnahmenarten im Querschnitt recht unterschiedliche Maßstäbe Verwendung finden.

Daher wird im Folgenden ausgehend von einem Gesamtbudget ein Maßstab gebildet, mit Hilfe dessen sich andere Maßstäbe einordnen und die zu ihrer Gültigkeit notwendigen Annahmen erläutern lassen. Zur Illustration dienen Berechnungen mit Rentenversicherungsdaten von 1991.

1.1. Ein Drei-Faktorenmodell für eine Periode

Zu Beginn der Periode wächst die einheimische Bevölkerung P_b um die zugewanderte Bevölkerung P_z auf P . Die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich *mit* Zuwanderung anders, als sie sich *ohne* Zuwanderung entwickelt

hätten. Im Folgenden kennzeichnet der hochgestellte Index m die Situation mit Zuwanderung und der hochgestellte Index o die Situation ohne Zuwanderung.

Die zuwanderungsbedingte Veränderung der Einnahmen saldiert mit der zuwanderungsbedingten Veränderung der Ausgaben wird also als Maßstab für eine Be- oder Entlastung öffentlicher Haushalte durch Zuwanderung (synonym verwendet: negative oder positive fiskalische Effekte) definiert. Dies entspricht im wesentlichen der Vorgehensweise in der Untersuchung des RWI (vgl. Teil 2, Kap. 3.3., Barabas u.a. 1992:150), aber auch dem Anspruch, der in vielen anderen Untersuchungen formuliert ist (vgl. Teil 2, Kap. 3.2.).

Es wird nur die Wirkungsrichtung von einer gegebenen Zuwanderungspopulation auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben betrachtet, nicht aber mögliche Wirkungen vom Einnahmen- und Ausgabeverhalten öffentlicher Haushalte auf Größe und Struktur der Zuwanderungspopulation (vgl. auch die zusammenfassende Graphik in Teil 4 Kap. 1). Das heißt auch, daß die Zuwanderungspopulation unabhängig ist vom Niveau der Sozialleistungen. Das schließt nicht aus, daß Sozialleistungen auch Migrationsanreize bilden können, sondern bedeutet nur, daß diese die Größe und Zusammensetzung der Zuwanderung nicht wirksam steuern. Dies wird in den meisten empirischen Untersuchungen zu den Wirkungen der Zuwanderung implizit oder explizit angenommen. Zumindest für Untersuchungen zur jüngeren Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland ist diese Annahme sinnvoll, da die Zuwanderungspolitik stark restriktiv steuernd in das Migrationsgeschehen eingreift (vgl. Teil 1, Kap. 3).

In diesem vereinfachenden Modell wird angenommen, daß alle Auswirkungen der Zuwanderung auf *einen öffentlichen Haushalt in einer Periode* auftreten; außerdem daß die Standards für die Versorgung mit öffentlichen Gütern, Leistungs-niveaus bei Sozialleistungen, Abgabensätze etc. nicht in Reaktion auf die Zuwanderung geändert werden (ceteris-paribus-Annahme), was kurzfristig plausibler ist als längerfristig. Die Wirkungen werden dann in einer *Veränderung des Finanzierungssaldos* deutlich. Die hier ausgeklammerten langfristigen Aspekte werden dann in Kap. 2 gesondert analysiert.

Werden die Wirkungen einer gegebenen Zuwanderung ex post ermittelt, so ist die Situation mit Zuwanderung die tatsächliche Situation, die Situation ohne Zuwanderung ist die hypothetische Referenzsituation. In einer ex-ante-Analyse entspricht dies dem Vergleich von zwei Szenarien mit unterschiedlichen Zuwanderungsannahmen. E steht für alle Einnahmen, A steht für alle Ausgaben und FS für den Finanzierungssaldo.

Dann lautet die Budgetgleichung für den öffentlichen Haushalt in der Situation mit Zuwanderung

$$E^m - A^m = FS^m$$

respektive in der Situation ohne Zuwanderung

$$E^o - A^o = FS^o,$$

wobei $E, A, > 0$ und $FS \leq 0$ sein kann.

Die absolute Veränderung des Finanzierungssaldos durch Zuwanderung erhält man durch Subtraktion der beiden Gleichungen:

$$(1a) (E^m - A^m) - (E^o - A^o) = FS^m - FS^o = \Delta FS$$

$\Delta FS > 0$ Entlastung des öffentlichen Haushalts

$\Delta FS < 0$ Belastung des öffentlichen Haushalts

Es könnte argumentiert werden, daß eine relativ größere Bevölkerung mit einer relativ größeren Wirtschaft und relativ mehr öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auch ein relativ größeres Budgetdefizit verkraften kann, ohne daß dies als Belastung betrachtet werden muß. Die absolute Veränderung des Finanzierungssaldos als Maßstab impliziert z.B. bei einem Haushalt mit Defizit, daß bei prozentual gleich stark steigenden Einnahmen und Ausgaben eine Belastung gemessen wird. In empirischen Untersuchungen tatsächlich verwendeten Maßstäbe lassen sich aber sinnvoll als Varianten der absoluten Veränderung des Finanzierungssaldos durch Zuwanderung beschreiben, so daß diesem Maßstab hier der Vorzug gegeben wird.

Weiter wird angenommen, daß aus dem öffentlichen Haushalt direkte Transfers geleistet (A_d = direkte Ausgaben) und andere Ausgaben getätigt werden, die privaten Haushalten nur indirekt zugute kommen (A_i = indirekte Ausgaben). Finanziert wird dies durch Abgaben unmittelbar von privaten Haushalten (E_d = direkte Einnahme) und indirekte Einnahmen E_i , die nicht unmittelbar von privaten Haushalten erhoben werden.

Die direkten Einkommensströme zwischen der einheimischen Bevölkerung P_b und dem öffentlichen Haushalt werden mit dem tiefgestellten Index b gekennzeichnet, die direkten Einkommensströme zwischen zugewanderter Bevölkerung P_z und dem öffentlichen Haushalt mit dem tiefgestellten Index z .

Gleichung (1a) läßt sich dann ausführlicher schreiben als:

$$(1) (E_{dz}^m - A_{dz}^m) + (E_{db}^m - A_{db}^m) - (E_{db}^o - A_{db}^o) + (E_i^m - A_i^m) - (E_i^o - A_i^o)$$

> 0 Begünstigung des öffentlichen Haushaltes

< 0 Belastung des öffentlichen Haushaltes

Die fiskalischen Auswirkungen werden also in drei Faktoren unterteilt. Es wird gefragt:

1. Faktor: ob die Zuwanderer selbst mehr einzahlen als erhalten (*Transfersaldo der Zuwanderer*)

$$(E_{dz}^m - A_{dz}^m),$$

2. Faktor: ob die bisherige Bevölkerung in der Situation mit oder ohne Zuwanderung einen höheren Transfersaldo hat, d.h. ob die bisherige Bevölkerung durch die Zuwanderung mehr Leistungen erhält oder Abgaben zahlt (*Veränderung des Transfersaldos der Einheimischen*)

$$(E_{db}^m - A_{db}^m) - (E_{db}^o - A_{db}^o),$$

3. Faktor: ob die Differenz zwischen indirekten Einnahmen und Ausgaben mit oder ohne Zuwanderung höher ist (*Veränderung des Saldos der indirekten Einnahmen und Ausgaben*)

$$(E_1^m - A_1^m) - (E_1^o - A_1^o).$$

Beim ersten und zweiten Faktor sind die selben Einnahmen- und Ausgabenarten - einmal über die eigenen Zahlungen zwischen Zugewanderten und öffentlichen Haushalten, einmal durch die Veränderung der fremden Zahlungen - auf unterschiedliche Weise betroffen,¹ während es beim dritten Faktor um andere Einnahmen- und Ausgabenarten geht.

Die Einteilung in diese drei Faktoren wurde nach den Beobachtungen in empirischen Untersuchungen gewählt, in denen häufig positive und negative Transfers von Zugewanderten, Transfers oder Transfersalden von Zugewanderten und Einheimischen verglichen werden, wobei z.T. die übrigen Einnahmen und Ausgaben auf verschiedene Arten zur Vervollständigung herangezogen werden. Außerdem ist die Gestaltung von Transfers in sehr viel größerem Umfang als die Gestaltung von anderen Ausgaben und Einnahmen von gesetzlich definierten individuellen Rechten und Pflichten bestimmt, so daß hieraus ein Einfluß der Zuwanderung a priori ableitbar ist. Deswegen eignet sich diese Einteilung auch gut für die theoretische Diskussion in Teil 4, die danach strukturiert wird.

Mit der Identifikation von Transfersalden wird ein gebräuchliches Konzept aus der Forschung zu Umverteilungswirkungen öffentlicher Haushalte aufgegriffen und auf eine andere Fragestellung angewendet. Im Hinblick auf die verteilungspolitische Fragestellung ist der Transfersaldo als ein pragmatisches, an den empirischen Möglichkeiten orientiertes Konzept charakterisiert worden, so daß Unterschiede in Transfersalden einer vorsichtigen Interpretation bedürfen (Schmähl 1983). Da hier die Perspektive der öffentlichen Haushalte eingenom-

¹ Barabas u.a. (1992) sprechen von Primär- und Sekundärwirkungen, Huddle (1985) von direkten und indirekten Effekten.

men wird, bedeutet ein positiver Transfersaldo für eine Bevölkerungsgruppe einen Überschuß der gezahlten Abgaben über die erhaltenen Leistungen und damit einen entlastenden fiskalischen Effekt, während dies aus der Perspektive der privaten Haushalte der Bevölkerungsgruppe einen Nettoabfluß von Mitteln bedeutet (s. a. Einführung, 2. sowie Straubhaar und Weber 1994:124).

Was bei der Interpretation im Hinblick auf Zuwanderungswirkungen beachtet werden muß, ist in Übersicht 19 zusammengestellt und wird anschließend erläutert. Der Aufbau ist umgekehrt wie in Teil 2: Während dort zunächst Untersuchungen für einzelne Transfers und später Untersuchungen für ganze Budgets vorgestellt wurden, wird in Übersicht 19 zunächst ein Maßstab für fiskalische Effekte der Zuwanderung in einem Gesamtbudget aufgestellt, um nach und nach zu zeigen, welche Annahmen gelten müssen, damit eine einzelne Kennziffer das gleiche Ergebnis aufzeigt wie der Gesamtmaßstab, bzw. wovon der Beitrag einer Kennziffer für einen Einzelbereich für das Gesamtergebnis abhängt.

Der Gesamtmaßstab wird in seine Komponenten zerlegt - eine arithmetische Übung, die an sich nicht besonders kompliziert ist. Die Konsequenzen aus dieser Zerlegung werden aber in empirischen Untersuchungen, in denen auch eine Fülle anderer Faktoren Beachtung finden muß, oft vernachlässigt. Für die Zerlegung werden weitere Symbole eingeführt: L bzw. LP für die Zahl der tatsächlichen bzw. potentiellen Leistungsempfänger und Z bzw. ZP für die Zahl der tatsächlichen bzw. potentiellen Steuerzahler.

Übersicht 19 beginnt mit der oben bereits erläuterten Ungleichung (Nr. 1). Diese wird als Totalwirkung bezeichnet. Damit die Totalwirkung so ermittelt werden kann, müssen alle Einnahmen und Ausgaben vollständig berücksichtigt sein und die Wirkung als Finanzierungssaldo abbildbar sein, d.h. daß keine grundsätzlichen Änderungen z.B. der Steuersätze oder Leistungsniveaus in Reaktion auf Zuwanderung erfolgt sein dürfen.

Zu Nr. 2

Geht man davon aus, daß die Transfersituation der bisherigen Bevölkerung durch Zuwanderung per saldo nicht beeinflusst wird, so entfällt der zweite Faktor. Die von und an Zugewanderte gezahlten Transfers sind gleich den Wirkungen der Zuwanderung in diesen Budgetbereichen. Geht man weiterhin davon aus, daß weder die indirekten Ausgaben noch Einnahmen zuwanderungsbedingt sinken, d.h. daß das Bevölkerungswachstum keine absolute Senkung des Einnahmen- und Ausgabenvolumens verursacht, so läßt sich der zuwanderungsbedingte Anstieg der Einnahmen und Ausgaben in der Ex-Post-Analyse auch als Teil der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben ausdrücken. Dies sind im wesentlichen die Annahmen, die zusätzlich zur Beurteilung der Ergebnisse von Untersuchungen nach dem Zurechnungsansatz herangezogen werden müssen.

Übersicht 19: Die Veränderung des Finanzierungssaldos durch Zuwanderung²

Nr	Bezeichnung	Formaler Maßstab > 0 Entlastung < 0 Belastung	Zusammenhang der Maßstäbe
1	Totalwirkung (3 Faktoren)	$(E_{dz} - A_{dz}) +$ $(E_{db}^m - A_{db}^m) - (E_{db}^o - A_{db}^o) +$ $(E_i^m - A_i^m) - (E_i^o - A_i^o)$	$E_{dz} + E_{db} + E_i = E$ $= A_{dz} + A_{db} + A_i = A$ $E - A = FS$
2	Totalzurechnung (1. und 3. Faktor)	$E_{dz} - A_{dz} + E_{iz} - A_{iz}$	entspricht (1) unter $(E_{db}^m - A_{db}^m) - (E_{db}^o - A_{db}^o) = 0$ $E_{iz} = E_i^m - E_i^o$ $A_{iz} = A_i^m - A_i^o$
3	Transfersaldo (1. Faktor)	$E_{dz} - A_{dz}$	entspricht (2) unter $E_{iz} = A_{iz}$
4	Zahler-Empfänger-Quotienten im Vergleich (Indikator 1. Faktor)	$\frac{Z_{dz}}{Z} - \frac{L_{dz}}{L}$	entspricht (3) unter $E_i = A_i$ $\frac{E_{dz}}{Z_z} = \frac{E_{db}}{Z_b}$ und $\frac{A_{dz}}{L_z} = \frac{A_{db}}{L_b}$
5	Potentialquotienten im Vergleich (Indikator 1./ alle Faktoren)	$\frac{Z_z^p}{Z^p} - \frac{L_z^p}{L^p}$	entspricht (4) unter $\frac{Z_z}{Z_z^p} = \frac{Z_b}{Z_b^p}$ und $\frac{L_z}{L_z^p} = \frac{L_b}{L_b^p}$

Eigene Darstellung

2 Die Effekte (1 bis 3) sind hier als Gesamtwerte für die Zugewandertenpopulation angegeben. Es ist offensichtlich, daß sie sich genauso gut als Pro-Kopf- oder Pro-Haushaltswerte angeben lassen, wenn sie mit der Bevölkerungszahl P_z respektive der Zahl der Haushalte gewichtet werden.

Durch diese Annahmen ist es möglich, mit ausgewiesenen Budgetgrößen zu arbeiten - für empirische Analysen ein großer Vorteil. Daher sind in Übersicht 19 ab Nr. 2 keine hochgestellten Indizes m und o ausgewiesen.

Während die zweite Annahme in der Regel gegeben sein dürfte, weil ein zuwanderungsbedingtes Sinken sonstiger Einnahmen oder Ausgaben nicht sehr wahrscheinlich ist, gilt das für die erste nicht unbedingt: Sobald Zuwanderung positiven oder negativen Einfluß auf die Beschäftigung und das Lohnniveau von Einheimischen hat, sind auch deren Transferzahlungen durch Zuwanderung beeinflusst. Je stärker diese Effekte sind, desto schlechter kann eine Totalzurechnung den Einfluß der Zuwanderung auf öffentliche Einnahmen und Ausgaben wiedergeben.

Eine Totalzurechnung kann aber auch anders interpretiert werden: Nicht als Antwort auf die Frage, welchen Einfluß Zuwanderung auf ein öffentliches Budget hat, sondern auf die Frage, welchen Einfluß ein öffentliches Budget auf die Einkommen von Zugewanderten und Einheimischen hat, respektive ob über das Budget eine Umverteilung zwischen diesen beiden Gruppen stattfindet. Referenzsituation ist nicht die Situation ohne Zuwanderung, sondern die Situation mit Zuwanderung, aber ohne Budget. Es handelt sich dann um den Versuch, eine totale Budgetinzidenz zu ermitteln, wie er z.B. in Bezug auf Einkommensklassen unternommen und kritisch diskutiert wurde. Der Sinn von Budgetinzidenzen ist umstritten, denn sie können nur mit Hilfe formaler Zurechnungsannahmen erfolgen. Die materielle Referenzsituation (kein Budget) ist keine sinnvolle Referenzsituation.³ Es handelt sich sozusagen um eine Skizze der Umverteilungssituation, in diesem Fall unter dem Blickwinkel, ob Zugewanderte oder Einheimische bei gegebener Brutto-Einkommensverteilung durch öffentliche Haushalte mehr hinzugewinnen oder verlieren.

Der zweite Faktor ist dann wegen der veränderten Fragestellung nicht relevant, und beim dritten Faktor wird nicht gefragt, in welchem Umfang die indirekten Einnahmen und Ausgaben durch Zuwanderung gestiegen sind, sondern danach, in welchem Umfang Zugewanderte einen Nutzen aus den Gütern ziehen, die durch den Einsatz der indirekten Ausgaben produziert werden, und die Last der Steuern tragen, die mit indirekten Steuern verbunden ist. Weber (1993, vgl. Teil 2 Kap. 3.2.2) hat z.B. eine Budgetinzidenz ermittelt.

3 Für einen Überblick über theoretische und empirische Probleme von Inzidenzanalysen vgl. Krause-Junk (1981). Hake (1972) und Grüske (1978) sahen den Nutzen überwiegen und ermittelten Budgetinzidenzen für die Bundesrepublik Deutschland, bei denen es um die Umverteilung zwischen Einkommensklassen ging.

Die folgenden Überlegungen gelten sowohl für die Ermittlung der fiskalischen Effekte der Zuwanderung als auch für die Budgetinzidenz nach Zugewanderten und Einheimischen.

Es ist sinnvoll, sich noch einmal die Annahme zu Nr. 1 ins Gedächtnis zurückzurufen, daß sich *alle* Auswirkungen der Zuwanderung in einer Veränderung des Finanzierungssaldos niederschlagen. Sind die Querschnittsdaten, mit denen gerechnet wird, durch ein ausgeglichenes oder nahezu ausgeglichenes Budget gekennzeichnet, so impliziert dies, daß der positive Saldo der Totalzurechnung auf Zugewanderte betragsmäßig identisch ist mit dem negativen Saldo der Totalzurechnung auf Einheimische oder umgekehrt. Der Saldo der Einheimischen gibt dann an, wie hoch der Finanzierungssaldo ohne Zuwanderung bei unveränderter Politik geworden wäre (zu den Anpassungsreaktionen vgl. Kapitel 2 in diesem Teil).

Bei Pro-Kopf- respektive Pro-Haushalt-Werten ist es nicht so offensichtlich, daß der Saldo der Zugewanderten und der Saldo der Einheimischen zwei Seiten derselben Medaille sind, weil das Größenverhältnis der Populationen zueinander die Höhe der Salden beeinflusst. Keinesfalls dürfen die Ergebnisse saldiert werden, indem z.B. wie bei Weber (1993:202) ein "Netto-Transfersaldo" gebildet wird.⁴

Zu Nr. 3

Der Transfersaldo der Zugewanderten (1. Faktor) entspricht dann der Totalzurechnung, wenn die zuwanderungsbedingten indirekten Einnahmen und die entsprechenden Ausgaben gleich hoch sind (3. Faktor = 0). Sie können dann vernachlässigt werden (Übersicht 19, Nr. 3).

Zum einen kann man sich vorstellen, daß weder die indirekten Einnahmen noch die indirekten Ausgaben durch Zuwanderung steigen, daß also E_{iz} und A_{iz} nicht nur identisch, sondern auch gleich Null sind. Wenn noch dazu die indirekten Ausgaben insgesamt größer sind als die indirekten Einnahmen, läßt sich der Transfersaldo der Zugewanderten in Anlehnung an betriebswirtschaftliche Konzepte als Deckungsbeitrag (oder Deckungslücke) interpretieren, d.h. als Beitrag zur Deckung von Ausgaben mit Fixkostencharakter (vgl. Loeffelholz 1992).⁵ Eine Interpretation des Transfersaldos als Deckungsbeitrag ohne eine nähere

4 $\left(\frac{E_{dz}}{P_z} - \frac{A_{dz}}{P_z} + \frac{E_{iz}}{P_z} - \frac{A_{iz}}{P_z} \right) \cdot P_z + \left(\frac{E_{db}}{P_b} - \frac{A_{db}}{P_b} + \frac{E_{ib}}{P_b} - \frac{A_{ib}}{P_b} \right) \cdot P_b = FS$, denn wenn man die

Pro-Kopf-Salden mit der Bevölkerungszahl multipliziert, erhält man den Finanzierungssaldo des Budgets, nicht den Einfluß der Zuwanderung darauf.

5 Rein rechnerisch könnte es auch sein, daß indirekte Einnahmen und Ausgaben insgesamt gleich hoch sind und im gleichen Verhältnis zur Bevölkerung steigen, oder daß sie unterschiedlich hoch sind und sich zufällig unter- und überbevölkerungsproportionale Anstiege ausgleichen. Eine derartige Annahme ließe sich aber kaum rechtfertigen.

Analyse der übrigen Einnahmen- und Ausgabearten erfordert also eine sehr weitgehende Annahme.

Ob der Transfersaldo der Zugewanderten positiv oder negativ wird, hängt von zwei Größenverhältnissen ab:

- Werden auf der Ausgabenseite oder auf der Einnahmenseite größere Budgetbereiche explizit in die Berechnungen einbezogen? ($E_d \diamond A_d$),
- Ist der Budgetanteil der Zugewanderten an den einbezogenen Einnahmen und oder an den einbezogenen Ausgaben größer? $\left(\frac{E_{dz}}{E_d} \diamond \frac{A_{dz}}{A_d} \right)$

Wenn auf der Einnahmenseite absolut wesentlich größere Budgetbestandteile einbezogen sind als auf der Ausgabenseite, kann der Transfersaldo positiv werden, auch wenn Zugewanderte *relativ* geringere Abgaben leisten und höhere Transfers erhalten als Einheimische.

Durch den Vergleich von Transfersalden pro Kopf zwischen Zugewanderten und Einheimischen (z.B. bei Gustafsson 1990) kann der Effekt der unterschiedlichen Größe der einbezogenen Ein- und Ausgabenbereiche bereinigt werden, denn die Budgetverhältnisse gelten ja für beide Populationen.

$$\left(\frac{E_{dz}}{P_z} - \frac{A_{dz}}{P_z} \right) - \left(\frac{E_{db}}{P_b} - \frac{A_{db}}{P_b} \right)$$

> 0 Begünstigung des öffentlichen Haushalts

< 0 Belastung des öffentlichen Haushalts

Solche Transfersaldenvergleiche sind allerdings sehr problematisch. Der Transfersaldenvergleich zeigt nur eine relative Mehr- oder Minderbelastung im untersuchten Bereich an, wobei offen gelassen wird, ob dies durch ein umgekehrtes Verhältnis beim dritten Faktor kompensiert werden kann. Qualitativ macht es keinen Unterschied, ob z.B. unterschiedliche Sozialhilfezahlungen pro Kopf der Bevölkerung für Deutsche und Ausländer verglichen werden (vgl. Teil 2, 2.2.1.) oder aber wie bei Ulrich (1994; vgl. Teil 2, 2.3.1.) sowohl Beiträge als auch Leistungen aus einem System: In beiden Fällen werden nur Teilbereiche des Budgets untersucht.

Durch die *Gegenüberstellung* von Einnahmen und Ausgaben *suggestiert* der Transfersaldenvergleich aber, daß alle wesentlichen Elemente bereits berücksichtigt sind. Dies läßt zu Fehldeutungen ein, wobei z.B. Gustafsson (1990) dem allerdings durch umfangreiche Erläuterungen und Schätzungen, wie die nicht einbezogenen Bereiche das Ergebnis verändern könnten, vorbeugt. Bei Simon (1989) ist das nicht der Fall, weil er unterschiedliche Relationen bei den direkten Transfers mit ausgewählten Schätzungen für andere Bereiche verrechnet.

Wenn die einbezogenen Einnahmen- und Ausgabebereiche ein ähnliches Gesamtvolumen haben und auf die gesamte Bevölkerung zugerechnet werden, ist zudem die Wahrscheinlichkeit groß, daß die Salden von Zugewanderten und Einheimischen ein unterschiedliches Vorzeichen haben - wenn die eine Bevölkerungsgruppe mehr abgibt, muß zwangsläufig die andere mehr bekommen, wenn die gesamte Bevölkerung in die Analyse einbezogen ist. Durch die Saldierung der Salden wird dann wie bei der Totalzurechnung der gleiche Effekt zweimal gemessen (s.o.). Für den fiskalischen Gesamteffekt ist aber nur der absolute Wert des Transfersaldos der Zugewanderten (1. Faktor) relevant, der durch die absoluten Werte bei den übrigen beiden Faktoren relativiert werden kann.

Zu Nr. 4

Entsprechendes gilt, wenn nicht unmittelbar Transfersalden, sondern Indikatoren dafür verglichen werden. Der Vergleich von Indikatoren für die Einnahmen- und Ausgabenseite zeigt nur dann notwendigerweise das gleiche Vorzeichen wie der Transfersaldo, wenn die Höhe der von der Analyse ausgeschlossenen indirekten Einnahmen und Ausgaben gleich ist. Alternativ müßte die Annahme getroffen werden können, daß die Veränderung aller Einnahmen und Ausgaben durch Zuwanderung- ob direkt oder indirekt - sinnvoll durch den gleichen Indikator abgeschätzt werden kann. Prinzipiell sind eine Vielzahl von Indikatoren möglich, die zur Schlüsselung von Ausgaben und Einnahmen benutzt werden und auch unmittelbar gegenübergestellt werden können.

In Übersicht 19, Nr. 4 und 5 werden nur zwei Möglichkeiten angeführt, die zum einen häufig benutzt werden und zum anderen eine klare Aussage zur Be- oder Entlastung ermöglichen, die sich zu den bisher dargestellten Maßstäben in Bezug setzen läßt. Übersicht 2 im Anhang enthält eine Systematik weiterer Kennziffern sowie Angaben zum Zusammenhang zwischen diesen Kennziffern und zur Begrifflichkeit.

Relativ häufig ist die Gegenüberstellung von Zahler- und Empfängerquotienten, weil diese Zahlen in prozeßproduzierten Daten oft verfügbar sind (z.B. Rentner und Beitragszahler, vgl. Teil 2, 2.2.4). Bei identischen Pro-Zahler-Einnahmen und Pro-Empfänger-Ausgaben zeigt ihr Vergleich das gleiche Ergebnis wie der Transfersaldo (siehe Übersicht 19, Nr. 4). Wenn z.B. der Anteil der zugewanderten Abgabenzahler Z_z an der Gesamtzahl der Abgabenzahler Z größer ist als der Anteil der zugewanderten Leistungsempfänger L_z an der Gesamtzahl der Leistungsempfänger, ist auch der Transfersaldo positiv.

Zu Nr. 5

Zusätzliche Annahmen sind nötig, wenn nicht Empfänger und Zahleranteile, sondern Indikatoren dafür verglichen werden. Dies kann z.B. dadurch geschehen, daß in der zugewanderten und einheimischen Wohnbevölkerung ein Empfänger-

potential und ein Zahlerpotential eingegrenzt wird, indem nur auf bestimmte besonders gut erfaßte Bemessungskriterien für Transfers, insbesondere das Alter bezug genommen wird. Dieser Vergleich ergibt nur dann notwendigerweise das gleiche Vorzeichen wie der Zahler / Empfängerquotenvergleich, wenn bei der zugewanderten und einheimischen Bevölkerung die Zahl der tatsächlichen und die Zahl der potentiellen Empfänger respektive Zahler im gleichen Verhältnis zueinander stehen (siehe Übersicht 19, Nr. 5). Wird ein altersspezifischer Quotient gewählt, so handelt es sich um eine Variante des Abhängigenquotienten (Altenquotient, Kinderquotient, Gesamtabhängigenquotient, vgl. Schmähl 1981), mit denen z.B. in bevölkerungsökonomischen Vorausschätzungen gerechnet wird (vgl. Teil 2, 4.). Es sind aber auch andere Eingrenzungen denkbar. Z.B. kann die Zahl der arbeitslos Gemeldeten als Empfängerpotential gedeutet werden, das nur dann einen guten Indikator für die finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung abgeben kann, wenn die Zahl der tatsächlichen Empfänger bei den zugewanderten und der einheimischen Arbeitslosen gleich groß ist (vgl. Teil 2, 2.2.3.).

Insgesamt wird durch die Maßstäbe und die Annahmen in Übersicht 19 folgendes deutlich: Wenn man sich von 1 Richtung 5 bewegt, werden die Maßstäbe zwar leichter zu ermitteln, aber ihre Interpretation im Hinblick auf die Fragestellung ist voraussetzungsreicher.

1.2 Veranschaulichung am Beispiel der Rentenversicherung in Deutschland

Um anschaulicher zu machen, was die unterschiedlichen Maßstäbe konkret bedeuten und in welcher Beziehung sie zueinander stehen, habe ich in Übersicht 20 Kennziffern für die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland errechnet und zusammengestellt, die sich als konkrete Beispiele für die im vorigen Abschnitt allgemein erläuterten Maßstäbe zur Messung von Zuwanderungswirkungen auf einen öffentlichen Haushalt verstehen lassen.

Die gesetzliche Rentenversicherung eignet sich aus verschiedenen Gründen zur Veranschaulichung. Im Verhältnis zu anderen Sozialleistungsbereichen sind relativ mehr statistische Informationen über Ausländer und Deutsche vorhanden. Allerdings ist z.B. klar, daß die Zahl der ausländischen Rentenbezieher im Inland unterschätzt ist. Mit dieser Zahl konnte jedoch in sich konsistent weitergerechnet werden. Der Vollständigkeit wurde der Vorzug über die Genauigkeit gegeben - es handelt sich um ein illustrierendes Beispiel, nicht um eine realistische Abschätzung für 1991.

Dies wäre auch aus anderen Gründen nicht sinnvoll. Gerade bei der Rentenversicherung ist unmittelbar einsichtig, daß Querschnittsanalysen nur einen begrenzten Teil der Wirkungen aufzuzeigen vermögen. Daher wird bei der Rentenversiche-

rung deutlicher als bei anderen Haushalten, daß sich in einer Querschnittsbetrachtung für ein Jahr nur ein Ausschnitt aus einer längerfristigen Entwicklung betrachten läßt. Dies gilt aber nicht nur für die Rentenversicherung, sondern auch für andere Einnahmen- und Ausgabenbereiche, auch wenn dort die Beziehung nicht so klar erkennbar und möglicherweise auch nicht so eng ist.

Im folgenden Kapitel gehe ich dann darauf ein, inwiefern Ergebnisse relativiert werden müssen, wenn man die Betrachtung auf mehrere Perioden ausdehnt. Im Kapitel 3 dieses Teils wird zusätzlich problematisiert, mit welchen Implikationen die Differenzierung in Deutsche und Ausländer und alternative Abgrenzungen besonders bei Analysen über mehrere Perioden haben.

Etwas weniger unrealistisch ist die Querschnittsbetrachtung für ein Jahr, wenn die Frage nach der Budgetinzidenz gestellt wird, denn dann will man nur wissen, wie sich die Umverteilung in der gegebenen Periode darstellen läßt, unabhängig davon, ob sie auch einen relevanten Teil der Zuwanderungswirkungen darstellt. Die Referenzsituation ist dann nicht die Situation ohne Zuwanderung, sondern die Einkommenssituation ohne Rentenversicherung, und zwar ohne Berücksichtigung möglicher Anpassungsreaktionen. Während ich im vorangegangenen Abschnitt von der Totalwirkung durch zunehmende Vereinfachung bis hin zu Potentialvergleichen gekommen bin, gehe ich hier umgekehrt vor, da die einfacheren Kennziffern z.T. zur Berechnung der komplexeren Maßstäbe für eine Be- oder Entlastung des Haushaltes durch Ausländer benötigt werden.

In der ersten Zeile der Übersicht werden altersspezifische Zahler- und Empfängerpotentiale definiert. Dies ist möglich, weil die Rentenversicherung die Leistungsvergabe sowohl direkt an das Alter bindet (Altersgrenzen) als auch indirekt vom Alter abhängig macht, weil Bemessungskriterien wie Erwerbsunfähigkeit und Tod des Ehegatten überwiegend in höherem Lebensalter eintreten. Abgaben sind dagegen überwiegend an das Entgelt aus abhängiger Beschäftigung geknüpft, das vor allem nach der Kindheit und Jugendzeit sowie vor dem Rentenalter erzielt werden kann. Als Indikator für das Zahlerpotential habe ich daher die Bevölkerung zwischen 18 und 60 Jahren, als Indikator für das Empfängerpotential die Bevölkerung über 60 Jahre gewählt. Plausibel wäre auch eine Eingrenzung des Empfängerpotentials auf die über 65jährigen und des Zahlerpotentials auf die 16 bis 65jährigen gewesen. Für ersteres spricht eine größere Nähe zum überwiegenden Beginn und Ende der Beschäftigung, für letzteres eine größere Nähe zu rechtlich definierten Altersgrenzen. Weil es in aller Regel mehr als ein Bemessungskriterium gibt, kann es mehrere plausible Potentialdefinitionen geben. So könnte hier ja auch zusätzlich berücksichtigt werden, daß Deutsche im Gegensatz zu Ausländern Beamte werden können, die nicht als Zahlerpotential für die gesetzliche Rentenversicherung in Frage kommen, oder aber daß es für einen Teil der Ausländer Zugangsbarrieren für die Erwerbstätigkeit gibt.

Beim Vergleich der Potentiale zeigt sich, daß Ausländer rund 9 Prozent des Zahlerpotentials ausmachen, aber nur etwa 2 Prozent des Empfängerpotentials. Damit deutet der Potentialquotient auf eine Entlastung der Rentenversicherung durch die zugewanderten Ausländer hin.

In der zweiten Zeile geht es nicht um demographische Quotienten, sondern um Rentenversicherungsdaten zu Zahlern und Empfängern, soweit sie eine Aufgliederung in Deutsche und Ausländer zulassen. Auf der Einnahmenseite werden die zum Jahresbeginn 1991 pflichtversichert Beschäftigten, die im Vorjahr mindestens einen Beitrag zur Rentenversicherung geleistet haben, als Zahler eingegrenzt. Diese Eingrenzung umfaßt die überwiegende Mehrheit der Beitragszahler und eignet sich zu weiterführenden Berechnungen, berücksichtigt aber z.B. den Teil des Beitragsaufkommens nicht, das für Arbeitslose von der Arbeitslosenversicherung geleistet wird. Die Stichtagsfestlegung auf den Beginn des Betrachtungszeitraums unterschätzt den Anteil der im Jahresverlauf schneller wachsenden Bevölkerungsgruppe. Der Anteil der Ausländer an allen Zahlern ist mit gut 8 Prozent geringer als ihr Anteil am zuvor errechneten Zahlerpotential.

Für die Eingrenzung der Empfängerzahlen habe ich - anders als Rehfeld (1991: 491) nur die Rentenzahlungen⁶ ins Inland berücksichtigt. Damit werden die befristete Zuwanderung und die Zuwanderung, die zu einer ausländischen Wohnbevölkerung im Stichjahr geführt hat, als separat zu analysierende Phänomene betrachtet (s. dazu auch Kapitel 3 dieses Teils). Die Nationalität eines Rentenbeziehers war aber im Jahr 1991 nur bekannt, wenn sie für die Rentenberechnung relevant war oder wenn die Renten ins Ausland gezahlt wurden.⁷ Sie ist z.B. dann nicht bekannt, wenn ein Ausländer sein gesamtes Erwerbsleben in der Bundesrepublik Deutschland verbracht hat und auch als Rentner in Deutschland lebt. Daher sind die Rentnerzahlen stark unterschätzt.

Die Zahl der ins Inland gezahlten Renten an Ausländer, bei deren Berechnung in irgendeiner Form überstaatliches Sozialversicherungsrecht berücksichtigt wurde, betrug zum Stichtag 1.1.91 rund 102 000. Darüberhinaus wurden rund 781 000 Renten ins Ausland gezahlt, darunter 688 000 an Ausländer.⁸

6 Es werden nicht Personen, sondern Rentenfälle erfaßt, so daß jemand mit einer Versicherten- und einer Hinterbliebenenrente zweimal in der Statistik auftaucht. Dies gilt für Deutsche wie für Ausländer - wenn bei einer Gruppe Kumulationen häufiger sind als bei der anderen, wird das Ergebnis verzerrt. Für die später errechneten Rentenvolumen ist das nicht so relevant, da für alle Rentenfälle durchschnittliche Höhen bekannt sind, die den Berechnungen zugrunde gelegt wurden.

7 Vgl. VDR-Statistik Bd. 95:227, Rehfeld (1991:487).

8 Das Erhebungsverfahren wurde inzwischen geändert, so daß im Rentenbestand zum 31.12.93 erstmals Renten vollständig nach der Staatsangehörigkeit ausgewiesen werden, allerdings nicht mehr nach Staatsangehörigkeit und Wohnsitzländern.

Übersicht 20: Ein Überblick über Kennziffern im Querschnitt - illustriert mit Rentenversicherungsdaten (West-Deutschland 1991)

Berechnungsgrößen	Einnahmeseite		Ausgabenseite		Ergebnis
1 Bevölkerung nach Altersgruppen ^{a)} ZP, LP, (in 1000)	Bevölkerung insgesamt 18 bis unter 60 Jahre	Ausländer 18 bis unter 60 Jahre	Bevölkerung insgesamt über 60 Jahre	Ausländer über 60 Jahre	Ausländeranteil am Zahler- und Empfängerpotential 9,4%-2%
	38 788	3684	13 245	265	
2 Zahler und Empfänger in der Rentenversicherung ^{b)} L, Z (in 1000)	Pflichtversicherte Beschäftigte insgesamt	ausländische pflichtv. Beschäftigte	Zahl der Renten im Inland insgesamt	Zahl der Renten an Ausländer ins Inland (unterschätzt s. Text) 102	Ausländeranteil an Zahlern und Empfängern 8,3%-0,7%
	21 843	1 819	14 232		
3 monatliche Pro-EmpfängerLeistungen/ Pro-Zahler-Abgaben ^{c)} $E_{db}/Z_b, E_{dz}/Z_z, A_{db}/L_b, A_{dz}/L_z$	Beiträge pro deutschem versicherungspflichtig Beschäftigten	Beiträge pro ausländischem versicherungspflichtig Beschäftigten	Höhe der Renten an Deutsche im Inland	Höhe der Renten an Ausländer im Inland	Durchschnittstransfer an Ausländer in % an Deutsche): 85% bei Beiträgen 71% bei Renten
	578 DM	495 DM	1 096 DM	787 DM	
4 Zugerechnete Ausgaben und Einnahmen einer Bevölkerungsgruppe ^{d)} $E_{db}, E_{dz}, A_{db}, A_{dz}$	(Zugerechnete) Beitragseinnahmen von der deutschen Bevölkerung	(Zugerechnete) Beitragseinnahmen von der ausländ. Bevölkerung	(Zugerechnete) Rentenausgaben für die deutsche Bevölkerung	(Zugerechnete) Rentenausgaben für die ausländische Bevölkerung	Transfersaldo insgesamt Ausländer +10 Mrd. DM Deutsche -47 Mrd. DM
	139 Mrd. DM	11 Mrd. DM	186 Mrd. DM	1 Mrd. DM	

5 Leistungen und Abgaben pro Kopf und Monat ^{e)} $E_{dz}/P_z, E_{db}/P_b, A_{db}/P_b, A_{dz}/P_z$	Beiträge von Deutschen pro Kopf der deutschen Bevölkerung	Beiträge von Ausländern pro Kopf der ausländ. Bevölkerung	Rentenausgaben an Deutsche pro Kopf der deutschen Bevölkerung	Rentenausgaben an Ausländer pro Kopf der ausländ. Bevölkerung	Transfersaldo pro Kopf: Ausländer: +157 DM Deutsche: -67 DM
	198 DM	172 DM	265 DM	15 DM	
6 Budgetstruktur ^{f)} $(E_{dz}+E_{db}), E_i, (A_{dz} + A_{db}), A_i, FS$	zugerechnete Einnahmen insgesamt	sonstige Einnahmen	zugerechnete Ausgaben	sonstige Ausgaben	Finanzierungssaldo
	150 Mrd. DM	100 Mrd. DM	187 Mrd. DM	52 Mrd. DM	11 Mrd. DM
7 Totalzurechnung ^{g)}	Annahme: Bevölkerungsproportionale Zurechnung der sonstigen Einnahmen und Ausgaben				Transfersaldo + Korrekturfaktor
E_b, E_z, A_b, A_z	Einnahmen Deutsche	Einnahmen Ausländer	Ausgaben Deutsche	Ausgaben Ausländer	Saldo Ausländer +14 Mrd. DM Saldo Deutsche -3 Mrd. DM
	231 Mrd. DM	19 Mrd. DM	234 Mrd. DM	5 Mrd. DM	
8 Totalwirkung I ^{h)}	Annahme: positiver Beschäftigungseffekt von 100%				Totalwirkung
	1. Faktor	2. Faktor	3. Faktor		+27 Mrd. DM
	10 Mrd. DM	13 Mrd. DM	4 Mrd. DM		
9 Totalwirkung II ^{h)}	Annahme: negativer Beschäftigungseffekt von 100%				Totalwirkung
	1. Faktor	2. Faktor	3. Faktor		+1 Mrd. DM
	10 Mrd. DM	-13 Mrd. DM	4 Mrd. DM		

eigene Berechnungen; Quellenangaben und weitere Angaben in den Anmerkungen

- a) Altersstruktur der Ausländer: errechnet nach Daten des Statistischen Bundesamtes (nach schriftlicher Auskunft); Altersstruktur der Deutschen: Statistisches Jahrbuch (1992:62)
- b) Zahlerquotient: Pflichtversicherte Beschäftigte zum Jahresende 1990, VDR-Statistik Bd. 103, Tab. 120 RV; Empfängerquotient: Rentenfälle insgesamt zum 1.1.91 außer Rentenzahlungen ins Ausland; Vertragsrenten an Ausländer ins Inland, VDR-Statistik Bd. 95, Tab. 1, 26 und 39 GRV, eigene Berechnungen; die Rentenfälle an Ausländer im Inland sind unterschätzt.
- c) Abgaben: Durchschnittliche Entgelte nach Rehfeld (1994), multipliziert mit angenommenem Beitragssatz von 18 Prozent (bis April 1991 18,7 Prozent, danach 17,7 Prozent); Renten: Für Ausländer Vertragsrenten an Versicherte und Hinterbliebene ins Inland, Gesamtdurchschnitt eigene Berechnungen (nach VDR-Statistik Bd. 95, 26 und 39 GRV), für Deutsche: Gesamrentenvolumen (nach VDR-Statistik, Bd. 103, zusammengefaßte Ergebnisse, eigene Berechnungen) abzüglich ins Ausland gezahltes Rentenvolumen abzüglich Renten an Ausländer im Inland (errechnet nach VDR-Statistik, Bd. 103, Tab. 26 und 39 GRV)
- d) Zugerechnete Gesamteinnahmen: Einnahmen von pflichtversicherten ausländischen Beschäftigten (aus Zeile 2 und 3), Gesamtausgaben für ausländische Rentenbezieher im Inland (aus Zeile 2 und 3)
- e) gesamtes zugerechnetes Ausgaben- bzw. Einnahmenvolumen (Zeile 4) pro Kopf der deutschen respektive ausländischen Bevölkerung (Zeile 1)
- f) Statistisches Jahrbuch (1993:506), früheres Bundesgebiet; eigene Berechnungen
- g) Totalzurechnung unter der Annahme, daß alle nicht direkt zugerechneten Einnahmen und Ausgaben bevölkerungsproportional angestiegen sind (außer Finanzierungssaldo)
- h) Es wird unterstellt, daß bei ansonsten gleichen Umständen in der Referenzsituation ohne Zuwanderung die Zahl der deutschen pflichtversichert Beschäftigten um die Zahl der ausländischen pflichtversichert Beschäftigten höher (Totalwirkung I) oder niedriger (Totalwirkung II) gewesen wäre.

Der Vergleich mit Befragungsdaten kann Hinweise darauf geben, wie stark die Rentnerzahlen unterschätzt sind. In der Tat weisen die Angaben im Mikrozensus vom April 1991 mehr als doppelt so hohe Zahlen ausländischer Rentner auf - die Zahl ausländischer Rentner müßte mit Mikrozensus-Daten entsprechend höher, die Zahl deutscher Rentner niedriger angesetzt werden.⁹ Der Vergleich von Befragungs- und prozeßproduzierten Daten kann grundsätzlich zur besseren Einschätzung der Verlässlichkeit der Daten genutzt werden.

In beiden Fällen ergibt jedoch der Vergleich von Zahler- und Empfängerzahlen einen deutlich positiven Wert und deutet daher auf eine Entlastung der Rentenversicherung hin: Ausländer stellen 8,3 Prozent der Beitragszahler und 0,7 Prozent der inländischen Rentner (nach Mikrozensus 1991: 1,9 Prozent der Versichertenrentner, s. Fußnote 9).

In Zeile 3 von Übersicht 20 wird die Höhe der Beiträge pro Zahler und die Höhe der Renten pro Empfänger ermittelt. Die Beitragshöhe wird durch Anwendung des Beitragssatzes (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) auf das durchschnittliche versicherungspflichtige Entgelt ermittelt, die Rentenhöhen den Angaben der VDR-Statistiken entnommen und zu einem Wert zusammengefaßt (s. Anmerkung c). Die Monatsbeiträge der ausländischen Zahler liegen mit durchschnittlich 495 DM bei 85 Prozent der Beiträge der deutschen Zahler, während die Rentenhöhe mit durchschnittlich 787 DM pro Empfänger bei 71 Prozent des deutschen Wertes liegt. Würden Rentenzahlungen ins Ausland einbezogen, läge die Durchschnittsrente wesentlich niedriger, was damit zusammenhängt, das die Zahlungen von Renten ins Ausland z.T. nur auf sehr kurze Versicherungszeiten zurückzuführen sind.

Die gesamten Beitragszahlungen von und die gesamten Renten an Deutsche und Ausländer werden als Produkt der Zeilen 2 und 3 in Zeile 4 ermittelt: Aus der Zahl der deutschen Beitragszahler und dem monatlichen Beitrag pro deutschem Zahler (mal 12) ergibt sich das gesamte jährliche Beitragsvolumen der deutschen Bevölkerung, usw. Danach fällt auf Ausländer ca. 7 Prozent des zugerechneten Beitragsvolumens, aber nur etwa ein halbes Prozent des zugerechneten Rentenvolumens.

Auf diese Weise läßt sich der Transfersaldo der ausländischen Bevölkerung insgesamt errechnen: Die Beitragszahlungen an Ausländer übersteigen die empfan-

⁹ Nach unveröffentlichten Auswertungen des Mikrozensus 1991 von Johannes Velling, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, gab es 178 000 eigene (Versicherten)Renten aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeiter-, Angestellten-, Knappschaftliche Rentenversicherung) an Ausländer, während in die obigen Berechnungen nur 75 600 Versichertenrenten als Vertragsrenten eingegangen sind.

genen Rentenzahlungen um jährlich ca. 10 Mrd. DM.¹⁰ Würde ein Rentneranteil von 1,9 Prozent zugrundegelegt, läge der positive Transfersaldo immer noch bei etwa 9 Mrd. DM. Wären alle übrigen Einnahmen und Ausgaben und auch die Zahlungsströme zwischen Deutschen und Rentenversicherung durch die betrachtete Zuwanderung nicht beeinflußt, so gäbe dieser Transfersaldo die gesamte Entlastung der Rentenversicherung an. Schon der erheblich höhere Transfersaldo der deutschen Bevölkerung deutet darauf hin, daß erhebliche Budgetbestandteile nicht einbezogen sind.

In Zeile 5 sind die Einnahmen und Ausgaben auf die Größe der deutschen respektive ausländischen Bevölkerung bezogen. Der durchschnittliche Transfersaldo zeigt ein Plus von 156 DM pro Kopf und Monat der ausländischen Bevölkerung und ein Minus von 67 DM pro Kopf und Monat der deutschen Bevölkerung. Dies sind Zahlen, die sich auch in Befragungsdaten ermitteln lassen und die prinzipiell mit den Ergebnissen aus Befragungsdaten vergleichbar sind.

In Zeile 6 ist die Budgetstruktur dargestellt, die zum Verständnis der bisher ermittelten Zahlen und zu weiteren Berechnungen nötig ist. Die Größenordnungen der in die Analyse einbezogenen und der ausgelassenen Budgetbestandteile, z.B. Verwaltungskosten auf der Ausgaben- und der Bundeszuschuß auf der Einnahmenseite, werden deutlich. Der Finanzierungssaldo von ca. 11 Mrd. DM ist auf der Ausgabenseite eingetragen, weil ein Überschuß bestand. Die zugerechneten Einnahmen betragen rund 60 Prozent aller Einnahmen, die zugerechneten Ausgaben dagegen 75 Prozent aller Ausgaben. Weil mehr Ausgaben als Einnahmen in die Zurechnung einbezogen waren, wäre es nicht verwunderlich gewesen, wenn bei beiden Bevölkerungsgruppen negative Transfersalden aufgetreten wären. Dies zeigt, daß Aussagen über Be- und Entlastungswirkungen, die auf Gegenüberstellungen von Beitragszahlungen und Rentenzahlungen von Ausländern basieren (z.B. Wehrmann 1989:281ff), der sehr starken Annahme bedürfen, daß die übrigen Einnahmen und Ausgaben durch die Zuwanderung von Ausländern nicht beeinflußt sind.

Dagegen zeigt Zeile 7 die Totalzurechnung aller Einnahmen und Ausgaben. Dazu wird die Annahme getroffen, daß alle übrigen Einnahmen und Ausgaben (3. Faktor) per Saldo von der Größe der Bevölkerungsgruppe abhängen. Es wird also unterstellt, daß die übrigen Einnahmen und Ausgaben zu rund 8 Prozent (Bevölkerungsanteil der Ausländer) durch Ausländer verursacht sind. Auf der Einnahmenseite würde eine Zurechnung nach dem Anteil der Pflichtversicherten das gleiche Ergebnis erbringen, aber auf der Ausgabenseite würde eine Zurechnung nach dem Rentneranteil natürlich einen sehr viel geringeren Ausgabenan-

¹⁰ Die Angabe der Zahlen erfolgt in Milliarden, um keine Genauigkeit anzudeuten, die die groben Berechnungen nicht zulassen.

stieg bedeuten. Die hier gewählte Annahme dürfte den Ausgabenanteil der Ausländer eher überschätzen, was um so besser illustriert, wie stark der Umfang der bisher nicht berücksichtigten Budgetbestandteile das Ergebnis beeinflußt.

Trotzdem steigt der bei dieser Totalzurechnung ermittelte Saldo der Ausländer von 10 Mrd. DM auf 14 Mrd. DM an. Der Saldo der Deutschen steigt auf Minus 3 Mrd. DM. Als Budgetinzidenz interpretiert bedeutet es, daß Ausländer im Jahr 1991 deutsche Renten im Umfang von 3 Mrd. DM finanziert haben und zudem für einen Überschuß von 11 Mrd. DM gesorgt haben, der in folgenden Perioden zugunsten von deutschen und ausländischen Zahlern und Empfängern genutzt werden kann. Als fiskalische Wirkung interpretiert bedeutet es, daß in der Referenzsituation ohne Zuwanderung kein Überschuß, sondern ein Defizit von 3 Mrd. DM entstanden wäre - alle zuvor diskutierten Annahmen weiterhin vorausgesetzt.

In den Zeilen 8 und 9 sind zwei Entwicklungen mit gegensätzlichen Annahmen zum Einfluß der Zuwanderung auf die Beschäftigungsentwicklung bei Deutschen aufgeführt. Die übrigen Faktoren bleiben wie in den Zeilen zuvor angenommen. Hier muß noch einmal betont werden, daß es sich um rein hypothetische Annahmen handelt, die extrem gewählt wurden, um besser zu veranschaulichen.

Der Einfluß wirkt sich nur auf der Einnahmen-, nicht auf der Ausgabenseite aus. In Zeile 8 ist angenommen, daß für jeden beschäftigten Ausländer zusätzlich ein Deutscher beschäftigt ist, bzw. daß die Beschäftigung der Deutschen in der Referenzsituation ohne Zuwanderung um die Zahl der beschäftigten Ausländer geringer wäre. Dies wäre ein extrem positiver Beschäftigungseffekt der Zuwanderung. Damit ist auch der Transfersaldo der Deutschen durch Zuwanderung beeinflußt - der oben eingeführte zweite Faktor ist nicht mehr Null, sondern positiv.

Dagegen wird in Zeile 9 angenommen, daß jeder beschäftigte Ausländer genau einen Deutschen ersetzt - ein 100prozentiger Verdrängungseffekt. In diesem Fall ist der zweite Faktor größer als der erste Faktor, d.h. der direkte positive fiskalische Einfluß durch den positiven Transfersaldo der Ausländer wird überkompensiert durch den negativen indirekten Einfluß auf den Transfersaldo der Deutschen. Das Gesamtergebnis bleibt gerade noch positiv, weil der dritte - durch bevölkerungsproportionale Zurechnung gewonnene - Faktor positiv ist. Daß Gesamtergebnis kann jedoch leicht negativ werden, wenn man z.B. annimmt, daß auch die sonstigen Einnahmen wegen des Verdrängungseffekt nicht steigen oder wenn man annimmt, daß die Verdrängung beide Budgetseiten berührt, weil z.B. die verdrängten Arbeitnehmer vorzeitig in den Ruhestand gehen und so zugleich weniger deutsche Beitragszahler und mehr Rentner da sind als in der Referenzsituation ohne Zuwanderung, oder wenn die Zahl der ausländischen Rentner höher ist (was die Mikrozensus-Daten zeigen). Ein Beschäftigungseffekt oder auch Lohneffekt in der angenommenen (hohen) Größenordnung beeinflußt das Ergebnis also ganz erheblich. Die oben aufgeführten Vergleiche zwischen Deut-

schen und Ausländern bzw. Ausländern und der Gesamtbevölkerung bieten dann keinen guten Indikator für das Gesamtergebnis. Der Transfersaldo und der Saldo der Ausländer nach Totalzurechnung (Zeile 4, Zeile 7) muß bei der Interpretation relativiert werden, je nach dem, ob von einem positiven oder negativen Einfluß der Zuwanderung auf den Transfersaldo der Deutschen ausgegangen wird.

Die Veranschaulichung der zuvor theoretisch entwickelten Maßstäbe am Beispiel der Rentenversicherung hat deutlich gemacht, daß ein erheblich besseres Verständnis von Kennziffern im Querschnitt erreicht werden kann, wenn sie in den Budgetzusammenhang eingeordnet werden und ihr Zusammenhang untereinander systematisch klargestellt wird. Was für die Rentenversicherung mit ihrem hohen Anteil an direkten Transfers sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite gilt, gilt in verstärktem Maße auch für Gebietskörperschaften, bei denen Transfers einen geringeren Anteil auf beiden Seiten des Budgets ausmachen.

Zugleich wird deutlich, wie begrenzt die Möglichkeiten der vollständigen und genauen Erfassung in komplexen Budgets ist. Übersicht 20 (in Zusammenhang mit Übersicht 2 im Anhang) läßt sich auch als Checkliste lesen, mit der eine gewählte Kennziffer eingeordnet werden kann, um darüber nachzudenken, wo eventuell gegenläufige Tendenzen zu erwarten sind.

2. Langfristige Wirkungen und zeitliche Aggregation

Während es im vorigen Kapitel um das Problem ging, Maßstäbe und Indikatoren im Budgetkontext einzuordnen, wobei die zeitliche Dimension ausgeblendet wurde, geht es im folgenden Abschnitt darum, daß nicht alle Wirkungen der Zuwanderung in einer Periode auftreten.

Wenn Wirkungen über längere Zeiträume empirisch festgestellt werden sollen, treten eine Reihe zusätzlicher Probleme auf. Zunächst geht es um folgende Fragen:

Wie können Wirkungen gemessen werden, wenn zuwanderungsbedingte Defizite oder Überschüsse *Veränderungen* der Einnahmen- und Ausgabengestaltung öffentlicher Haushalte auslösen? Wie können Wirkungen, die in verschiedenen Perioden auftreten, vergleichbar gemacht werden? Dabei soll es nicht um das Problem unterschiedlicher Preisniveaus gehen, weil bei der Ermittlung realer Größen keine für diesen Zusammenhang spezifischen Probleme auftreten. Es werden also nur über Preisniveauunterschiede hinausgehende Vergleichbarkeitsprobleme diskutiert.

Um die Struktur des Problems zu erfassen, formuliere ich zunächst ein einfaches Mehrperiodenmodell. Auf dieser Basis diskutiere ich dann einige prinzipielle

Aspekte, die sich aus dem Zusammenhang der kurz- und langfristigen Wirkungen ergeben. Anschließend folgt ein numerisches Beispiel zur Veranschaulichung.

2.1. Ein Mehrperiodenmodell

Um die Folgen einer Mehrperiodigkeit besser zeigen zu können, werden nun einige Probleme als gelöst unterstellt, die im vorigen Kapitel thematisiert worden sind. Dazu wird unterstellt, daß der öffentliche Haushalt nur einen einzigen direkten Transfer vergibt, der mit einer einzigen direkten Abgabe finanziert wird, d.h. es gibt keine indirekten Einnahmen und Ausgaben (der dritte Faktor entfällt, vgl. Kap. 1).

Es gebe eine einheitliche Pro-Zahler-Abgabe in Höhe von e und einen einheitlichen Pro-Empfänger-Transfer in Höhe von a . Die Budgetfunktion lautet dann:

$$e \cdot Z = a \cdot L + FS$$

Damit hängen die Einnahmen allein vom Abgabensatz e und der Menge der Zahler Z ab, während die Ausgaben allein vom Leistungssatz a und von der Leistungsempfängerzahl L abhängen.

Nun nehme ich an, daß die Abgabensätze und Leistungsniveaus die Handlungssparameter des Staates sind, während der Staat nicht beeinflussen kann, wie hoch die Zahl der Zahler und der Empfänger in einer einheimischen oder zugewanderten Bevölkerungsgruppe ist. Zuwanderung hat zudem keinen Einfluß auf die Zahler- und Empfängerzahl in der einheimischen Bevölkerungsgruppe, d.h. auch der in Kap. 1 aufgeführte zweite Faktor entfällt. Dann kann Zuwanderung den Finanzierungssaldo nur dadurch verändern, daß ein anderes Zahler-Empfänger-Verhältnis als bei den Einheimischen besteht.

Die Annahme, daß sich die Auswirkungen der Zuwanderung in der Veränderung des Finanzierungssaldos niederschlagen, war in der Ein-Perioden-Betrachtung durchaus plausibel. In der Mehr-Perioden-Betrachtung bedeutet dies, daß sukzessive Vermögen oder Schulden aufgebaut werden.

Alternativ dazu kann der Staat jedoch auch mit einer Anpassung des Leistungs- oder Abgabensatzes reagieren, um wieder zu einem ausgeglichenen Budget zu kommen. Wenn der Abgabensatz angepaßt wird, bezeichne ich dies als ausgabenorientierte Einnahmenpolitik, denn die Einnahmen werden an die Ausgaben angepaßt, während umgekehrt eine Veränderung des Leistungsniveaus als einnahmenorientierte Ausgabenpolitik bezeichnet wird.¹¹ Sind die Auswirkungen der

¹¹ Zu den Begriffen s. Schmähl (1994:340). Als weitere Variante der einnahmenorientierten Politik wäre z.B. die budgetorientierte Politik denkbar, bei der die absolute Höhe des Budgets gehalten werden soll (vgl. Rothgang 1994). Bei wachsender Bevölkerung bedeutet

Zuwanderung auf die Zahler- und Empfängerzahl vorhersehbar und werden die Abgabe- oder Leistungssätze unmittelbar angepaßt, so entsteht kein Budgetdefizit. Die Anpassung der Sätze erfolgt dann so¹²:

$$e = \bar{a} \cdot \frac{(L_b + L_z)}{(Z_b + Z_z)}$$

oder

$$a = \bar{e} \cdot \frac{(Z_b + Z_z)}{(L_b + L_z)}$$

Im vergangenen Kapitel war der fiskalische Effekt als zuwanderungsbedingte Veränderung des Finanzierungssaldos definiert, der den Finanzierungsspielraum für die Einheimischen erweitert oder begrenzt. Bei einer Anpassung der Sätze entsteht kein zuwanderungsbedingter Finanzierungssaldo. Die zuwanderungsbedingte Veränderung des Finanzierungsspielraums des öffentlichen Haushaltes wirkt sich über den Abgabe- respektive Leistungssatz direkt auf die Einkommen der Einheimischen aus. In diesem einfachen Modell entspricht die Einkommensveränderung für die Einheimischen dem Transfersaldo der Zugewanderten (und ihrem eigenen mit umgekehrten Vorzeichen): In der Referenzsituation ohne Zuwanderung wären die Einkommen der Einheimischen genau um den Transfersaldo der Zugewanderten höher oder geringer. Daher können andere Indikatoren für den fiskalischen Einfluß der Zuwanderung durch einen Vergleich mit dem Transfersaldo beurteilt werden.

Bei einer ausgabenorientierten Einnahmenpolitik ist die Entwicklung des Abgabesatzes e ein Indikator für den Transfersaldo der Zugewanderten, während es bei einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik die Entwicklung des Leistungssatzes a ist. Wenn die Zahler-Empfänger-Relation bei beiden Gruppen gleich ist, muß der Abgabe- respektive Leistungssatz nicht verändert werden. Die Abgaben der Zugewanderten reichen wie bei Einheimischen genau aus, um die Leistungen an Zugewanderte zu finanzieren. Wenn es in der zugewanderten Bevölkerung relativ mehr Zahler als Empfänger gibt, kann der Abgabesatz gesenkt oder der Leistungssatz erhöht werden. Dann hat die einheimische Bevölkerung insgesamt einen negativen Transfersaldo und die zugewanderte Bevölkerung einen positiven

letzteres automatisch eine Einschränkung des Leistungsstandards, unabhängig davon, ob zusätzliche Finanzierungsspielräume entstehen.

12 Die erste Gleichung wurde z.B. von Köhler (1974:254) und Wehrmann (1989:272) als Basis für Berechnungen zu den langfristigen Effekten der Ausländerbeschäftigung auf die Rentenversicherung genutzt.

Transfersaldo in gleicher Höhe. Umgekehrtes gilt bei einem ungünstigeren Zahler-Empfänger-Verhältnis.

Der Abgabe- oder Leistungssatz gäbe auch in einem komplexeren Modell mit verschiedenen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben die vollständigen Effekte der Zuwanderung wieder, solange die Annahme erfüllt ist, daß die Anpassung des Budgets *allein* über diesen einen Parameter erfolgt. Dies kann ein Vorteil sein, weil auch in komplexeren Modellen die Effekte der Zuwanderung durch einen einfachen Indikator wiedergegeben werden können. Wenn allerdings nicht nur über einen Parameter angepaßt wird, sondern sowohl a als auch e unter dem Einfluß der Zuwanderung angepaßt werden, kann ein Indikator allein die Wirkungen der Zuwanderung nicht mehr abbilden. Wenn z.B. Zuwanderung c.p. zu einem Überschuß führt und die Anpassung sowohl in einer Senkung des Abgabesatzes als auch in einer Erhöhung des Leistungssatzes besteht, dann kommen sowohl die höheren Leistungen als auch die niedrigeren Beiträge den Einheimischen zugute.

Dies ist wichtig für Untersuchungen, die langfristige Prognosen zum Einfluß der Zuwanderung machen, wie sie in Teil 2 (4) vorgestellt wurden. Regelmäßig werden die Auswirkungen der Zuwanderung an der Entwicklung des Beitragssatzes dargestellt. Z.B. bei der gesetzlichen Rentenversicherung unterschätzt der Vergleich zwischen dem Beitragssatz mit und ohne Zuwanderung den Einfluß der Zuwanderung, weil durch die Nettolohnanpassung der Renten Veränderungen des Beitragssatzes zeitverzögert auch das Leistungsniveau beeinflussen.¹³

Außerdem kann Zuwanderung bei wechselnden Anpassungspolitiken den Entwicklungspfad der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben insgesamt beeinflussen. Wenn z.B. die Finanzierung der Leistungsverbesserungen in der Rentenreform 1972 letztlich durch die Ausländerbeschäftigung ermöglicht wurde - Beitragssatzerhöhungen plus Ausländerbeschäftigung führten zu Überschüssen (Köhler 1974:264) - , wurde damit auch der langfristige Entwicklungspfad der Rentenversicherung beeinflusst.

Nun sei weiter angenommen, daß sich der fiskalische Einfluß der Zuwanderung im Zeitablauf verändert. Dann stellt sich die Frage, wie Transfersalden in unterschiedlicher Höhe und mit ggf. unterschiedlichen Vorzeichen gewichtet werden sollen, bzw. wie es beurteilt werden soll, wenn z.B. der notwendige Beitragssatz im Szenario mit Zuwanderung zeitweise über, zeitweise unter dem notwendigen Beitragssatz im Szenario ohne Zuwanderung liegt.

13 Vgl. Schmähl (1994:341) zum Selbstregulierungsmechanismus in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Um Alternativen mit unterschiedlichen Zeitprofilen vergleichbar zu machen, wird in der Investitionsrechnung in der Regel der abdiskontierte Gegenwartswert der Zahlungsströme ermittelt. Das Verfahren erzielt einen Vergleichbarkeitsgewinn auf Kosten eines Informationsverlustes - Alternativen können in eine eindeutige Rangordnung gebracht werden, aber es ist nicht mehr erkennbar, wie sich die Zahlungsströme in der Zeit verteilen. Der Diskontierungssatz richtet sich danach, was für eine alternative Anlage hätte erzielt werden können, z.B. der Marktzins beim Kauf von Staatsanleihen.

Wie sich dieses für einzelne Wirtschaftssubjekte entwickelte Verfahren auch auf staatliche Entscheidungen übertragen läßt, wurde vor allem im Zusammenhang mit der Entwicklung von Kosten-Nutzen-Analysen für öffentliche Projekte diskutiert.¹⁴ Bei staatlichen Entscheidungen und somit auch bei Entscheidungen über Zuwanderungspolitik geht es um die Ermittlung eines sozialen Diskontierungssatzes. Im wesentlichen gibt es drei Begründungen, warum eine Gewichtung künftiger Einnahmen- und Ausgabenströme mit einem positiven sozialen Diskontierungssatz sinnvoll ist:

Die erste Begründung ist normativer Art: Das demokratische Prinzip gebietet, nur nach gegenwärtig bekannten Präferenzen zu entscheiden. Verhalten sich die gegenwärtigen Entscheidungsträger rein egoistisch, so ist dies bei Entscheidungen mit langfristiger Wirkung mit einer Minderschätzung der Bedürfnisse künftiger Generationen verbunden. Spielen die Bedürfnisse künftiger Generationen eine Rolle in ihren Präferenzen, so wäre zu fragen, in welchem Maße. Als Diskontierungssatz müßte ein Indikator für die Zeitpräferenz der gegenwärtig entscheidenden Generation gefunden werden. Allerdings läßt sich mit dieser Begründung auch rechtfertigen, als Ökonomen nur eine Darstellung anzustreben, die das zeitliche Profil von Zuwanderungswirkungen verdeutlicht. Damit wird die Festlegung einer Zeitpräferenz an die demokratischen Instanzen verwiesen, die sich vor ihren Entscheidungen auch durch ökonomische Analysen informieren.

Wirtschaftswachstum liefert allerdings ein weiteres Argument für eine unterschiedliche Gewichtung von Zahlungsströmen in verschiedenen Zeiträumen. Hills (1992:6) begründet die Gewichtungen in seiner retrospektiven Analyse der kohortenspezifischen Inzidenz des sozialen Sicherungssystems in Großbritannien:

"... payments in and out should be taken as balancing if they represent the same value - or sacrifice - in terms of contemporary living standards."

Hier soll also der Nutzen jeder Generation gleich gewichtet werden. Es wird aber angenommen, daß der Grenznutzen des Einkommens abnimmt, d.h. je höher der Lebensstandard, desto geringer ist der Wert eines real gleichen Transfers.

14 Die folgende Darstellung basiert auf der ausführlichen Analyse bei Dasgupta und Pearce (1972).

In diesem Fall wird die höhere Gewichtung naher Zahlungsströme nicht mit der Zeitpräferenz der Entscheidungsträger begründet, sondern mit dem erwarteten Wirtschaftswachstum. Zahlungen werden dann mit der Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens oder des Pro-Kopf-Konsums gewichtet.

Bei Ex-Ante-Analysen ist es das *erwartete* Wirtschaftswachstum (und nicht eine Zeitpräferenzrate oder ein Zinssatz), der zur Abdiskontierung zukünftiger Zahlungsströme dient. Eine so begründete Diskontierung zwingt allerdings zur Aufdeckung einer wachstumsoptimistischen oder -pessimistischen Annahme.¹⁵ Der technische Fortschritt liefert ein Argument für Pro-Kopf wachsende Konsummöglichkeiten, während ein wachsender Anteil alter Nicht-Erwerbstätiger an der Bevölkerung auf eine gegenläufige Entwicklung hindeutet. Prinzipiell ließe sich bei pessimistischen Annahmen für das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens auch ein negativer Diskontierungssatz rechtfertigen.

Beim dritten Argument für einen positiven sozialen Diskontierungssatz geht es darum, daß die öffentliche Einnahmenerhebung nicht nur zur Verdrängung privaten Konsums, sondern auch zur Verdrängung privater Investitionen führen kann. Diese sind aber für das Wirtschaftswachstum und damit künftige Konsummöglichkeiten wichtig. So kann ein Zinssatz als sozialer Diskontierungssatz gerechtfertigt werden. Ob dies Argument bei der Beurteilung zuwanderungspolitischer Alternativen trägt, hängt auch von der Reaktion der öffentlichen Hand auf die zuwanderungsbedingt veränderte Situation ab. Reagiert z.B. die öffentliche Hand im Sinne einer einkommenorientierten Ausgabenpolitik auf zuwanderungsbedingte Defizite mit einer Senkung, auf zuwanderungsbedingte Überschüsse aber mit einer Steigerung des Sozialleistungssatzes, so ist eher ein Crowding Out privaten Konsums als privater Investitionen zu vermuten. Außerdem muß darauf geachtet werden, daß es nicht zu Doppelzählungen kommt: Werden - z.B. in makroökonomischen Modellen - Rückwirkungen zwischen öffentlichen Haushalten und Wirtschaftsentwicklung bereits bei der Erhebung der Einnahmen- und Ausgabenströme berücksichtigt, so dürfen sie nicht noch einmal als Begründung für die Diskontierung herangezogen werden.

Für ökonomische Untersuchungen ist es meines Erachtens der wichtigere Schritt, zunächst einmal unterschiedliche Zeitpfade und ihre Implikationen zu verdeutlichen. In einem zweiten Schritt kann dann eine Diskontierung vorgenommen werden. Der gewählte Diskontierungssatz ist im Sinne der oben nur kurz angeris-

15 Das gleiche Argument wird in der Diskussion um eine Erhöhung der Sparquote bei einer schrumpfenden Bevölkerung verwendet (Cutler u.a. 1990:69): "Burtless suggested that a major argument for higher saving today is that we have become less optimistic about the income prospects of our grandchildren, primarily because of a sharp drop in productivity growth."

nen Überlegungen begründungsbedürftig. Die Kompatibilität mit den in der gleichen Untersuchung enthaltenen Annahmen zum Wirtschaftswachstum, gemessen an Pro-Kopf-Werten, ist zu überprüfen. Die Wahl des Diskontierungssatzes kann großen Einfluß auf die Beurteilung zuwanderungspolitischer Alternativen haben. Daher sollte in jedem Fall seine Eignung als sozialer Diskontierungssatz für die spezielle Fragestellung begründet werden und nicht ohne jegliche Begründung ein leicht ermittelbarer Zinssatz (z.B. Verzinsung öffentlicher Anleihen) gewählt werden.

Wenn in der folgenden Veranschaulichung anhand eines numerischen Beispiels sogar in einer Variante spätere Zahlungsströme höher gewichtet werden als frühere, so soll durch diese extreme Variante umso klarer herausgestellt werden, daß die Höhe des Diskontierungssatzes begründungsbedürftig ist. Empirisch dürfte dieser Variante dagegen geringeres Gewicht zukommen.

2.2. Veranschaulichung mit einem numerischen Beispiel

Mit einem kleinen Modell soll veranschaulicht werden, wie sich die Auswirkungen der Zuwanderung je nach Anpassungsmechanismus und Diskontierungssatz verändern. Die Zahlen für das Beispiel wurden so gewählt, daß sie das zeitliche Aggregationsproblem möglichst gut illustrieren.

Da im folgenden noch mehrfach einfache numerische Illustrationen verwendet werden, füge ich hier eine Anmerkung zu ihrer Funktion ein. Offensichtlich haben solche Beispiele gegenüber anderen Darstellungsformen Nachteile: Sie verzichten auf Realitätsnähe, die Beispiele mit empirisch ermittelbaren Größenordnungen geben können, und zugleich auf die Allgemeinheit, die die Beibehaltung von Platzhaltern statt Ziffern bei theoretischen Analysen bietet. Ihr Vorteil ist, daß sie die Anschaulichkeit eines konkreten, relativ leicht nachvollziehbaren Beispiels bieten, ohne daß - wie bei realen Beispielen - umfangreiche Erläuterungen hinzugefügt werden müssen, die sich auf die statistische Ermittlung beziehen und Fehlinterpretationen vorbeugen sollen, wobei diese Erläuterungen vom zu illustrierenden Kernproblem ablenken können.¹⁶

Hier gibt es in der Ausgangssituation t_0 einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt mit einem Budgetvolumen von 1000. Auf der Einnahmenseite kommt dies durch 70 einheimische Zahler mit einem Beitrag von 14 zustande, auf der Ausgabenseite durch 30 einheimische Empfänger mit einer Leistung in Höhe von 33.¹⁷

¹⁶ So erschien mir der zusätzliche Erläuterungsaufwand in 1.2 gerade noch vertretbar.

¹⁷ Das Modell wurde mit den genauen Werten gerechnet. Abweichungen kommen durch Rundungen zustande.

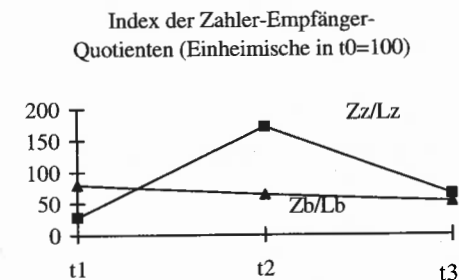
Ausgangssituation in t_0 :
Einnahmen und Ausgaben = 1000
Abgabe pro Zahler = 14
Leistung pro Empfänger = 33
Zahler = 70
Empfänger = 30
Finanzierungssaldo = 0
keine Zuwanderer

Nun wird angenommen, daß die Zahl der einheimischen Zahler abnimmt, während zugleich die Zahl der Empfänger zunimmt. Innerhalb von drei Perioden sinkt das Zahler-Empfänger-Verhältnis auf 55 zu 45, wobei Veränderungen jeweils zu Beginn der Periode eintreten. Man kann sich dazu als realen Hintergrund z.B. eine alternde Bevölkerung vorstellen, wobei hier nur wichtig ist, daß es eine *zuwanderungsunabhängige* Verschlechterung des Zahler-Empfänger-Quotienten gibt. Dies führt zu unterschiedlichen Konsequenzen, je nachdem, wie der Staat reagiert: Steigende Verschuldung, ein sinkendes Leistungsniveau, steigende Abgabensätze oder eine Kombination daraus. Bleibt der Abgabensatz konstant, sinkt das Leistungsniveau in Periode t_3 von 33 auf 18, bleibt der Leistungssatz konstant, steigt der Abgabensatz von 14 auf 27.

Weiter wird angenommen, daß es zu Beginn von Periode t_1 zu Zuwanderung gekommen ist. In t_1 weisen die Zugewanderten ein ungünstigeres Zahler-Empfänger-Verhältnis auf als die einheimische Bevölkerung, in t_2 ein wesentlich günstigeres und in t_3 ein etwas günstigeres. Die Entwicklung der Zahler-Empfänger-Relationen ist in Übersicht 21 zusammengestellt.

Übersicht 21: Entwicklung der Zahler- und Empfängerzahlen (Beispiel)

	t_1	t_2	t_3
Z_b	65	60	55
L_b	35	40	45
Z_z	4	8	6
L_z	6	2	4
Z	69	68	61
L	41	42	49



Man kann sich dazu z.B. vorstellen, daß zunächst Integrationsschwierigkeiten eine hohe Abhängigkeit verursachen, dann eine junge Altersstruktur eine geringe Abhängigkeit, während in der dritten Periode eine Annäherung an die Verhältnisse im Aufnahmeland erfolgt ist. Wichtig ist für das Beispiel, daß es deutliche Unterschiede zwischen den Perioden gibt.

Nun ist die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, von Abgabesätzen und Leistungsniveaus bei Zuwanderung und unterschiedlichen Anpassungspolitiken ermittelt und mit der Entwicklung bei gleicher Anpassungspolitik, aber ohne Zuwanderung verglichen worden. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in Übersicht 22 zusammengestellt.

Übersicht 22: *Zuwanderungswirkungen und Anpassungspolitik*
- ein Beispiel mit hypothetischen Zahlen

Transfersaldo der Zugewanderten (Ez-Az)						
			summiert	abdiskontiert	aufdiskontiert	
Verschuldungspolitik						
e^m-e^o	0,0	0,0	0,0			
a^m-a^o	0,0	0,0	0,0			
E_z-A_z	-143	48	-48	-143	-131	-60
Einnahmenorientierte Ausgabenpolitik						
e^m-e^o	0,0	0,0	0,0			
a^m-a^o	-2,5	1,7	0,3			
E_z-A_z	-87	68	15	-5	-49	27
Ausgabenorientierte Einnahmenpolitik						
e^m-e^o	1,9	-1,6	-0,5			
a^m-a^o	0,0	0,0	0,0			
E_z-A_z	-121	98	27	5	-65	46
Mischpolitik einnahmen-, ausgaben-, einnahmenorientiert						
e^m-e^o	0,0	-2,8	-2,8			
a^m-a^o	-2,5	-2,5	-3,1			
E_z-A_z	-87	71	15	-1	-48	29
Mischpolitik ausgaben-, einnahmen-, ausgabenorientiert						
e^m-e^o	1,9	1,9	3,7			
a^m-a^o	0,0	5,1	5,1			
E_z-A_z	-121	94	26	0	-67	43

Verschiedene Maßstäbe zur Zusammenfassung dieser Entwicklungen werden benutzt: Die einfache Summenbildung, Abdiskontierung und Aufdiskontierung. Zur Diskontierung wurde ein Satz von 2 unterstellt, wobei die erste Periode nicht diskontiert wird, die zweite wird halbiert, die dritte geviertelt. Umgekehrt wird bei der Aufdiskontierung die dritte Periode voll gewichtet, die zweite halbiert und die erste geviertelt. Aufdiskontierung könnte gerechtfertigt werden, wenn für die späteren Perioden - z.B. wegen der sinkenden Zahlerzahl bei den Einheimischen - sinkende Pro-Kopf-Einkommen erwartet werden (vgl. Kap. 2.1). Die Höhe des Diskontierungssatzes wurde gewählt, um möglichst deutliche Unterschiede zu erzielen. Man kann sich vorstellen, daß eine Periode einen längeren Zeitraum von mehreren Jahren umfaßt, so daß ein hoher Diskontierungssatz sinnvoll ist.

Als erste Option wird eine Verschuldungspolitik betrachtet, bei der der Abgabesatz und das Leistungsniveau per definitionem gleich bleiben, so daß sich alle demographischen Veränderungen im Finanzierungssaldo niederschlagen. Bei dieser Politik führt Zuwanderung zunächst zu einer starken Steigerung des ohnehin steigenden Defizits, dämpft den Anstieg des Defizits in t_2 und steigert ihn in t_3 . Die Veränderung des Defizits entspricht dem Transfersaldo der Zugewanderten, der keine unmittelbaren Wirkungen auf das Umverteilungseinkommen der Einheimischen hat. Rückwirkungen können nur über die Höhe des Budgetdefizits erfolgen.

In allen drei Fällen zeigt der Maßstab insgesamt einen negativen Transfersaldo der Zugewanderten, wobei dieser bei der einfachen Summenbildung am höchsten ist, weil die beiden Perioden t_1 und t_3 mit negativen Wirkungen voll gewichtet sind, und bei der Aufdiskontierung auf das Ende des Betrachtungszeitraums am niedrigsten ist. Unterstellt man ein Crowding Out privater Investitionen durch das Finanzierungsdefizit, so ist sicher die Abdiskontierung die interessantere Variante.

Bei der einnahmenorientierten Ausgabenpolitik bleibt der Abgabesatz konstant, während der Leistungssatz zunächst sinkt, dann steigt. Die Leistungsempfänger müssen zunächst in t_1 Einkommenseinbußen hinnehmen, stehen sich aber in t_2 und t_3 besser als ohne Zuwanderung. Dadurch wird die starke Absenkung des Leistungssatzes, die ohne Zuwanderung bei dieser Politik eintreten würde, gemildert. Zuwanderung erscheint insgesamt belastend, wenn die Transfersalden summiert oder abdiskontiert werden, aber entlastend, wenn sie aufdiskontiert werden. Nimmt man an, daß es bei einer Anpassung über den Leistungssatz zu Veränderungen des privaten Konsums in einer Periode kommt, so müßte die Frage des zuwanderungsunabhängigen Wirtschaftswachstums für die Festlegung des adäquaten Diskontierungsfaktors geprüft werden.

Bei der ausgabenorientierten Einnahmenpolitik bleibt der Leistungssatz konstant, während der Abgabesatz zunächst steigt, dann sinkt. Dadurch müssen zunächst

die Abgabenzahler mehr zahlen als ohne Zuwanderung, werden aber in den Folgejahren entlastet. Bei einfacher Summenbildung und bei Aufdiskontierung wird Zuwanderung als entlastend gewertet, bei Abdiskontierung dagegen als belastend. Der Unterschied zur einnahmenorientierten Politik kommt hauptsächlich dadurch zustande, daß die steigende Empfängerzahl der Einheimischen bei einer Beibehaltung des Leistungsniveaus stärker ins Gewicht fällt.

Die letzten beiden Fälle zeigen Mischpolitiken mit abwechselnd einnahmen- und ausgabenorientierten Anpassungen. Die am Transfersaldo gemessenen Auswirkungen der Zuwanderung unterscheiden sich kaum zwischen den oben beschriebenen rein einnahmen- respektive ausgabenorientierten Strategien und den Strategien, bei denen diese Anpassung dominant ist. Wesentlich unterscheiden sich jedoch die Entwicklungen der Abgabesätze und Leistungsniveaus. So liegt der Abgabesatz in der rein ausgabenorientierten Einnahmepolitik schon in der zweiten Periode unter dem ohne Zuwanderung notwendigen Satz, während er bei der dominant ausgabenorientierten Mischpolitik in allen drei Perioden höher liegt.

Im Vergleich zur Referenzsituation ohne Zuwanderung kommt es mit Zuwanderung in der dominant einnahmenorientierten Politik zu deutlich weniger Umverteilung zwischen einheimischen Zahlern und Empfängern als bei der dominant ausgabenorientierten Politik, während es bei der dominant ausgabenorientierten Politik zu einer deutlich höheren Umverteilung kommt. Um bei der dominant ausgabenorientierten Politik zu bleiben: Die Ausweitung des Umverteilungsvolumens beruht darauf, daß die zuwanderungsbedingten Defizite in der ersten Periode durch Abgabenerhöhungen gedeckt werden. In den Folgeperioden, in denen Zuwanderung sich positiv auswirkt, werden jedoch nicht die Abgaben wieder zurückgeführt, sondern der entstandene Spielraum wird dazu genutzt, Leistungskürzungen zu verhindern, die ansonsten nötig wären.

Bei Mischpolitiken geben also weder die Abgabesatzentwicklung noch die Leistungsniveaumentwicklung *allein* einen guten Indikator für die Be- oder Entlastung der Einheimischen als Gesamtgruppe ab, weil sich sowohl die Netto-Einkommen von Empfängern als auch von Zahlern mit Zuwanderung anders entwickeln als ohne.

Die Ergebnisse dieses Kapitels sind damit besonders wichtig für die in Teil 2 Kapitel 4 vorgestellten bevölkerungsökonomischen Schätzungen. Darin werden die Auswirkungen von Zuwanderung auf Sozialversicherungen in der Regel anhand der Beitragssatzentwicklung dargestellt. Nun ist die Beitragssatzentwicklung lange Zeit das dominante Anpassungskriterium für die Sozialversicherungen gewesen. In der Rentenversicherung gibt es aber einen Selbstregulierungsmechanismus mit Rückkoppelungen auf die Leistungshöhe. Die Pflegeversicherung ist so angelegt, daß sie über die Leistungshöhen anpassen muß, und auch bei der

Krankenversicherung gibt es Tendenzen, auf Budgetdefizite auf der Leistungsseite zu reagieren (vgl. Rothgang 1994).

In langfristigen bevölkerungsökonomischen Vorausschätzungen kann es durchaus sinnvoll sein, zu unterstellen, daß bei allen Sozialversicherungen Anpassungen nur über den Beitragssatz erfolgen, um so Entwicklungen und ihre Dimensionen vergleichbar zu machen. Wenn dies allerdings nicht der Fall ist - wie z.B. in relativ detaillierten Modellen für die Rentenversicherung, wäre es sinnvoll, einen zweiten Indikator für das Leistungsniveau hinzuziehen. Wichtig wird die Art der Anpassungspolitik auch, wenn ökonomische Interdependenzen zusätzlich berücksichtigt werden sollen, da eine Veränderung der Leistungen, der Beiträge oder der Verschuldung eine jeweils unterschiedliche Rückwirkung auf das Wachstum haben kann. Dies müßte dann auch bei der Wahl des Diskontierungssatzes bedacht werden.

3. Bevölkerungsentwicklung und Aggregation über Personengruppen

Im folgenden wird das dritte zentrale Aggregationsproblem bei der Ermittlung von Zuwanderungswirkungen aufgegriffen, was in den letzten Kapiteln als gelöst unterstellt wurde: die Aggregation über Personengruppen. In Teil 2 hat sich gezeigt, daß nicht überall die gleichen Personengruppen zu Zuwanderungs- und Einheimischenpopulationen zusammengefaßt wurden, und daß unterschiedliche Kriterien herangezogen wurden, um Zuwanderungspopulationen weiter zu differenzieren. Als Hauptabgrenzungskriterien dienten Nationalität und Geburtsort. Interpretationsprobleme tauchten besonders dann auf, wenn Eltern und Kinder durch das Abgrenzungskriterium zu unterschiedlichen Personengruppen gezählt wurden, und wenn innerhalb einer als Zuwanderer abgegrenzten Personengruppe Teilgruppen existierten, die mit deutlich unterschiedlichen Rechten und Pflichten ausgestattet waren.

Dieses Problem wird hier zunächst in idealtypischer Form dargestellt. Dabei werden alle bisher diskutierten Probleme der Messung von Zuwanderungswirkungen nicht näher betrachtet und unterstellt, daß der fiskalische Einfluß der Zuwanderung allein durch die Altersverteilung zustande kommt. Damit kann auf einen wichtigen Teil der Interpretationsprobleme direkt eingegangen werden. Sinngemäß lassen sich viele Überlegungen auch auf andere fiskalisch bedeutsame Bemessungskriterien für Transfers übertragen, wenn sich deren Verteilung in einer Zuwanderungspopulation deutlich anders darstellt, je nachdem wie Zugewanderte eingegrenzt werden.

In Kapitel 3.2 wird dann das Problem an einem Beispiel veranschaulicht, und zwar wird die Altersverteilung der Bevölkerung bei einem Abgrenzungskriterium (Ausländer / Deutsche), aber unterschiedlichen Einbürgerungspolitiken dargestellt.

3.1. Abgrenzungen und Effekte

In diesem Abschnitt geht es um das Problem, Kriterien zu diskutieren, anhand deren Zugewanderte sinnvoll zu Gruppen zusammengefaßt und gegenüber Einheimischen abgegrenzt werden können. Dabei wird ebenso wie in den vorherigen Kapiteln nur das Kernproblem herausgegriffen und typisiert, welches für die Abschätzung der Wirkungen auf öffentliche Haushalte besonders relevant ist.

Zunächst ist es sinnvoll, sich zu verdeutlichen, wie sich individuelle und familiäre Migrationsverläufe zu Mustern auf der Makroebene zusammenfügen lassen, die mit Hilfe der Nationalität oder des Geburtsortes gemessen werden können.

Individuelle Migrationsverläufe können recht unterschiedlich sein: Sie können mehrere kurze Zeiten im Ausland oder einen längeren Zeitraum umfassen, oder es geht um eine einmalige Wanderung, durch die für den Rest des Lebens der Lebensmittelpunkt in ein anderes Land verlegt wird (vgl. Körner 1990:18). Der Verlauf kann durch einmalige Ereignisse (Krieg, Katastrophen) ausgelöst sein. Er kann (nur oder zugleich) durch die eigenen beruflichen Erwartungen geprägt sein oder durch die Migrationswünsche von Familienmitgliedern, insbesondere Eltern und Ehegatten. Der Verlauf kann den Verläufen vieler anderer Menschen aus dem gleichen Land ähneln, oder für Land und Zeit untypisch sein. Außerdem können im Aufnahmeland Kinder zur Welt kommen, so daß der Einfluß auf die Bevölkerungsentwicklung des Aufnahmelandes nicht auf die Zugewanderten beschränkt ist.

Wenn sich viele Verläufe ähneln, entstehen auf der Makroebene erkennbare Migrationsmuster. Böhning (1984:79ff) beschreibt ein solches idealtypisches Muster für internationale Arbeitsmigration aus einer bestimmten Herkunftsregion in vier Phasen:

- In Phase I wandern vorwiegend junge, unverheiratete, männliche Einzelmigranten, die z.T. nach kurzer Zeit wieder zurückkehren.
- In Phase II wandern auch etwas ältere und verheiratete Einzelmigranten, die z.T. nach kurzer Zeit zurückkehren.
- In Phase III holen Einzelmigranten Ehegatten und Kinder nach.
- In Phase IV hat sich eine ethnische Minderheit von Zugewanderten stabilisiert. Diese kann weiteren Migranten als Familienangehörigen oder Arbeitskräften die Zuwanderung ermöglichen.

Z.B. können in der vierten Phase auch Eltern nachgeholt werden. Die ethnische Minderheit kann schrumpfen, wachsen oder sich so mit der einheimischen Bevölkerung vermischen, daß sie nicht mehr unterscheidbar ist.

Ein solches Makro-Muster kann anders aussehen, wenn durch die Politik des Aufnahmelandes die gleichzeitige Übersiedlung von ganzen Familien ermutigt wird, wie dies z.B. bei der Aussiedlerzuwanderung in Deutschland der Fall ist, bei der z.B. die Phasen II und III nicht unterschieden werden können.

Dies deutet darauf hin, daß es wichtig ist, sowohl familiäre Zusammenhänge als auch historische Phasen eines Migrationsprozesses bei der Eingrenzung von Zuwanderungspopulationen zu berücksichtigen.

Ein neues auf der Makroebene erkennbares Migrationsmuster setzt immer dann ein, wenn Einzelmigranten oder Familien in größerem Umfang zuwandern, ohne daß dies maßgeblich durch bereits vorhandene Verwandtschaftsbeziehungen oder ethnische Minderheiten gefördert oder unterstützt wird. Ob das der Fall ist, ist letztlich eine Frage des Abwägens. So hat z.B. die Flüchtlingszuwanderung aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens in den 90er Jahre eindeutig eine andere Dimension und Qualität als bisherige Wanderungsbewegungen mit dieser Region, die durch Arbeitsmöglichkeiten und Familienzusammenführung geprägt waren. Allerdings ist die Flüchtlingsmigration der 90er Jahre nicht unabhängig von der Arbeitsmigration der 60er Jahre, denn viele Menschen sind in den 90er Jahren dorthin geflüchtet, wo sie Verwandte, Bekannte und ehemalige Nachbarn hatten.¹⁸

Zur empirischen Abschätzung der fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung ist es auf jeden Fall sinnvoll, beide Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen: daß Flüchtlinge in eine aus Migration entstandene ethnische Minderheit hineinkommen und daß sie unter ganz anderen Rahmenbedingungen in Wirtschaft und Gesellschaft einen Platz suchen als ihre vor Jahren zugewanderten Landsleute. Dies kann über die Abgrenzung der Zuwanderungspopulation geschehen, indem die neue Flüchtlingszuwanderung und die alte Zuwanderung von Arbeitsmigranten und ihren Familienangehörigen als separate Phänomene analysiert werden. Die Anwesenheit einer großen ethnischen Minderheit kann dann z.B. als Erklärung für etwaige Unterschiede zwischen der Flüchtlingszuwanderung aus den jugoslawischen Ge-

18 Dies wird auch am Beispiel kurdischer Flüchtlinge deutlich, die in Italien als illegale Einwanderer ausgewiesen werden und nach Deutschland weiterreisen. Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung (26.5.95:3) forderte der deutsche Innenminister vom italienischen Staat eine bessere Grenzüberwachung. Der Präsident des italienischen Flüchtlingsrates argumentiert dagegen, der Zustrom der Kurden sei kein Problem der Grenzüberwachung, sondern eine Spätfolge deutscher Gastarbeiter-Anwerbung. Es ist offensichtlich, daß sowohl die Praxis der Grenzüberwachung als auch die Anwesenheit einer ethnischen Minderheit Zahl und Zusammensetzung der Flüchtlingszuwanderung beeinflussen kann.

bieten und zur Flüchtlingszuwanderung aus anderen Gebieten herangezogen werden. Werden dagegen Zuwanderer nach Nationalitäten oder Herkunftsregionen abgegrenzt, ist es wichtig, den Anteil der Flüchtlinge darunter als Erklärung für etwaige Unterschiede heranzuziehen. Für das bessere Verständnis der fiskalischen Wirkungen von Zuwanderung ist weniger wichtig, ein bestimmtes Abgrenzungskriterium zu wählen - dies ist häufig aus Datengründen vorgegeben - als den Zusammenhang zwischen Abgrenzungskriterium und Wirkung bei der Interpretation zu beachten.

Im folgenden gehe ich auf einige häufige Abgrenzungskriterien ein und diskutiere, welche Effekte - hauptsächlich für die Altersstruktur - mit der Wahl eines Abgrenzungskriteriums verbunden sind. Die Altersstruktur wird deshalb gewählt, weil das Abgrenzungskriterium hierbei einen großen Unterschied macht und Alter zugleich ein wichtiges Kriterium zur Bemessung von Transfers ist.¹⁹ Dabei beschränke ich mich auf solche Abgrenzungskriterien, die bei der Befragung der inländischen Bevölkerung gewählt werden können.²⁰

Der Maßstab, an dem einzelne Indikatoren gemessen werden, sei der Bevölkerungszuwachs. Der Bevölkerungszuwachs ist die Größe, die bei bevölkerungsökonomischen Vorausschätzungen simuliert wird. Es ist die Summe aus allen Zugewanderten nach einem festgelegten Zeitpunkt und den im Inland geborenen Nachkommen dieser Zuwanderer. Die im Inland Geborenen mit einem zugewanderten Elternteil müssen zur Hälfte dem Einfluß der Zuwanderung zugerechnet werden, wenn man davon ausgeht, daß sich diejenigen, die mit Zugewanderten Kinder haben, ohne diese Möglichkeit miteinander zu Paaren zusammen getan hätten.²¹ Bei bevölkerungsökonomischen Analysen werden also die Kinder von Zugewanderten, die es ohne die Zuwanderung im Inland nicht gegeben hätte, dem Zuwanderungseinfluß zugerechnet.

Nationalität. Wie gut die Nationalität in Befragungsdaten den Bevölkerungszuwachs erfassen kann, hängt mit der Einbürgerungspolitik und dem Staatsangehö-

19 Zur Wahrnehmung dieser Aspekte in empirischen Studien vgl. Teil 2 Kap. 2.3.2.

20 Bereits weiter in der Einführung Teil 1 wurden unterschiedliche Zuwanderungsbegriffe erläutert. In Teil 2, Kap. 2.1 wurde deutlich, daß prozeßproduzierte Daten im Gegensatz zu Befragungsdaten auch Leistungsexport umfassen können.

21 Die Möglichkeit, Zugewanderte zu heiraten, kann aber die Zahl der Kinderlosen in der einheimischen Bevölkerung beeinflussen. Die Zahl der Kinderlosen kann steigen, wenn die Geschlechterproportion ungleichgewichtig wird, so daß für manche Einheimische rein rechnerisch kein Partner übrig bleibt. Sie kann aber im Vergleich zur Referenzsituation ohne Zuwanderung höher sein, wenn ein geeignetes Match im Inland nicht möglich war und so ein Teil der Einheimischen ohne Zuwanderung kinderlos geblieben wäre. Außerdem kann die Präferenz für die Zahl der Kinder durch den zugewanderten Partner beeinflußt sein.

rigkeitsrecht in Bezug auf inländische Geburten ab. Offensichtlich kann die Nationalität den Zuwanderungseinfluß dann nicht erfassen, wenn alle Zugewanderten rasch eingebürgert werden und die Neugeborenen die Nationalität des Aufnahmestaates erhalten, denn dann haben allenfalls die jüngsten Zuwanderungskohorten noch die fremde Nationalität, während ältere Kohorten die Nationalität des Aufnahmelandes angenommen haben. In einem klassischen Einwanderungsland wie den USA mit einer Politik, die die rasche Einbürgerung legal Zugewandelter fördert, ist daher die Nationalität als Kriterium zur Erfassung einer durch Zuwanderung beeinflussten Bevölkerungsgruppe unbrauchbar.

Mit der Nationalität läßt sich der Zuwanderungseinfluß dann recht gut erfassen, wenn es nur wenige Einbürgerungen gibt, die Kinder von Zugewanderten die Nationalität ihrer Eltern erhalten, und es nur wenige Kinder aus binationalen Beziehungen gibt. Dies deutet daraufhin, daß die Nationalität in einem Land wie Deutschland mit harten Einbürgerungsvoraussetzungen und entsprechend geringen Einbürgerungszahlen sowie einem jus sanguinis, in dem Kinder die Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erhalten, einen relativ guten Indikator für den Zuwanderungseinfluß abgibt.

Geburtsland. Das Geburtsland einer Person ist ein Kriterium zur Eingrenzung von Migranten, das in klassischen Einwanderungsländern, aber auch in einigen europäischen Ländern, benutzt wird. Es führt dazu, daß im Inland geborene Kinder von Zuwanderern als Einheimische und ihre Eltern als Zuwanderer gezählt werden. Der gleiche Effekt tritt ein, wenn das Kriterium Nationalität gewählt wird, Zuwanderer selten eingebürgert werden, aber im Inland geborene Kinder automatisch die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes (jus solis) erhalten. Die hier dargestellten Überlegungen könnten also für Deutschland dann wichtig werden, wenn die Einbürgerung von Kindern erleichtert wird, während die Einbürgerungszahlen für im Erwachsenenalter Zugewanderte weiterhin sehr gering bleiben (vgl. die Beispielrechnungen in Kap. 3.2).

Bei Untersuchungen, die Einheimische und Zuwanderer nach der Staatsangehörigkeit einer *Person* unterscheiden, wird unmittelbar mit der Geburt der Kinder der verjüngende Einfluß der Zuwanderung auf die Bevölkerung unterschätzt, denn die Kinder werden der einheimischen Bevölkerung zugerechnet.

Häufiger sind Untersuchungen, die Zuwanderer und Einheimische nach dem Geburtsland des Haushaltsvorstandes bzw. einer *Bezugsperson im Haushalt* unterscheiden. Ist eine mögliche Bezugsperson im Inland, eine andere im Ausland geboren, so haftet dem Kriterium für diese gemischten Haushalte eine gewisse Willkür an. Das gleiche gilt für binationale Haushalte, wenn die Nationalität das Eingrenzungskriterium ist.

Aber auch wenn die möglichen Bezugspersonen - in der Regel werden dies Paare sein - beide im Ausland geboren sind, bleibt das Problem der Zuordnung der Kinder. In diesem Fall werden Kinder so lange zur Zuwanderungspopulation gerechnet, wie sie im Haushalt der Eltern leben. In dem Moment, wo sie eigene Haushalte gründen, werden sie zur Einheimischenpopulation gerechnet, während ihre Eltern weiterhin zur Zuwanderungspopulation zählen. Dadurch erscheint die Zuwanderungspopulation in dem Moment zu altern, in dem die Kinder eigene Haushalte gründen.

Eine weitere Möglichkeit, die weniger häufig angewendet wird, besteht darin, auch nach dem Geburtsland der Eltern zu fragen. Dadurch lassen sich auch Zuwanderer der zweiten Generation, die selbst im Aufnahmeland geboren sind, identifizieren und der Zuwanderungspopulation zurechnen. Bei Befragungen, die eine Zuwanderungspopulation nach der Bezugsperson im Haushalt zuordnen, kommt es erst dann zu einem Alterungseffekt, wenn die 3. Generation eigene Haushalte gründet. Da bei gestiegener Lebenserwartung heute durchaus nicht selten ist, daß vier Generationen gleichzeitig leben, kann selbst bei diesem Kriterium die Zuwanderungspopulation älter erscheinen, als es ihrem Zuwanderungseinfluß entspricht.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß nach allen Kriterien die eingegrenzte Zuwanderungspopulation kleiner und älter erscheint, als es dem Bevölkerungszuwachs entspricht. Dies liegt daran, daß die Kinder von Zugewanderten z.T. im Inland geboren sind bzw. tendenziell häufiger die Nationalität des Aufnahme- staates haben als ihre Eltern. Für die Untersuchung der fiskalischen Wirkungen von Zuwanderung wird dies vor allem dann wichtig, wenn in größerem Umfang Zuwanderer der ersten Generation ins Rentenalter kommen.

Es gibt keinen einfachen Weg, mit diesem Problem in empirischen Untersuchungen umzugehen. Simulationen, die mit empirischen Informationen z.B. zur Fertilität, Migrationsmustern und Arbeitsmarkterfolg der zweiten Generation gestützt werden, können einen Eindruck davon geben. Die entsprechenden Längsschnittinformationen sind aber schwieriger zu ermitteln als Querschnittsdaten. Für eine Analyse längerfristiger fiskalischer Effekte reicht es nicht, *individuelle* Migrationsverläufe im Längsschnitt und Bevölkerungsgruppen mit ausländischer Nationalität oder ausländischem Geburtsort im Querschnitt zu analysieren, weil Familienbildung und Nachwanderung eng mit Erstwanderungen zusammenhängen können. Daher müssen auf der Mikroebene familiäre Verläufe und auf der Makroebene historische Phasen des Migrationsprozesses beachtet werden, zum einen für die Eingrenzung von Zuwanderungspopulationen, zum anderen zur Interpretation von Ergebnissen bei gegebenem Eingrenzungskriterium.

3.2. Veranschaulichung am Beispiel erhöhter Einbürgerungen in Deutschland

Die Bedeutung der Abgrenzungskriterien wird hier am Beispiel einer Frage demonstriert, die für die empirische Forschung in Deutschland künftig wichtig werden könnte. Alle Parteien im Bundestag haben sich für Erleichterungen bei der Einbürgerung ausgesprochen, wenn auch die Vorstellungen über Art und Umfang dieser Erleichterungen z.T. weit auseinandergehen. Werden derartige Maßnahmen beschlossen und hält der sich jetzt schon abzeichnende Trend zu mehr Einbürgerungen an, so wird in Zukunft die Nationalität nicht mehr so gut wie bisher den Bevölkerungszuwachs aus bestimmten Ländern widerspiegeln. Auch die Erforschung der anhaltenden Aussiedlerzuwanderung, die mit dem Kriterium Nationalität nicht erfaßt werden kann, könnte zum Anliegen werden, das auch bei der Erhebung offizieller Daten berücksichtigt wird, indem bei Deutschen und Ausländern standardmäßig nach dem Geburtsland gefragt wird.

Im folgenden nehme ich exemplarisch für das Jahr 1991 an, daß Teile der ausländischen Bevölkerung eingebürgert würden, und zeige, wie sich dies auf die Altersstruktur auswirkt.

Übersicht 23 gibt zunächst noch einmal die Strukturierung der ausländischen Wohnbevölkerung des Jahres 1991 nach drei großen Altersgruppen an: unter 20jährige, 20 bis unter 60jährige und Menschen im Alter von 60 und mehr Jahren. Da Alter, wie in Teil 1 gezeigt, ein bedeutendes Bemessungskriterium für Transfers in Deutschland ist, ist allein schon aus diesem Grund bei Veränderungen der Altersstruktur einer Bevölkerungsgruppe ein anderer fiskalischer Effekt zu erwarten.

Im folgenden wird die Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung unter der Annahme dargestellt, daß alle in Deutschland geborenen Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit hätten?²² Es wird also unterstellt, daß alle in Deutschland Geborenen eingebürgert sind. Die verbliebene ausländische Bevölkerung erscheint dann älter, der Anteil der Kinder und Jugendlichen schrumpft drastisch von 28 Prozent auf 13 Prozent, so daß so wohl der Anteil im Erwerbsalter (von 67 auf 81 Prozent) als auch der Anteil im Rentenalter (von 5 auf 7 Prozent) steigt. Der gleiche Effekt würde eintreten, wenn nur die im Ausland Geborenen unter-

22 Die Summe der Geburten entspricht in etwa der Zahl der in Deutschland lebenden unter 20jährigen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Es ist jedoch zu erheblichen Zu- und Fortzügen von Kindern und Jugendlichen über die Grenzen des Bundesgebietes - in der Regel mit Zuwanderungsüberschuß - gekommen. Nach Angaben der Ausländerbeauftragten (1994:16) sind ca. 2/3 aller Migrantenkinder in Deutschland geboren. Daher habe ich hier die Annahme einer Abwanderungsquote von 1/3 aller in Deutschland geborenen Ausländerkinder respektive einem Anteil von 2/3 in Deutschland Geborenen an allen in Deutschland lebenden Ausländern unter 20 Jahren getroffen.

sucht würden. Sicherlich sind derartig drastische Veränderungen der Eingebürgeranteile in Deutschland nicht so bald zu vermuten. Umso mehr muß darauf geachtet werden, daß für Veränderungen z.B. im Transferempfang auch veränderte Einbürgerungsquoten als Erklärung in Erwägung gezogen werden.

Übersicht 23: Staatsangehörigkeitsrecht und Altersstruktur in Deutschland

	Ausländische Bevölkerung insgesamt	Anteile der Altersgruppen in %		
		unter 20 Jahre	20 bis unter 60 Jahre	60 und mehr Jahre
Ausländische Bevölkerung zum 31.12.1991	5882,3	27,6	67,3	5,1
Annahme: Einbürgerung aller in Deutschland Geborenen*	4577,0	12,7	80,8	6,5

*Die Zahl der Einbürgerungen in der Altersgruppe der 20- bis 60jährigen wird auf 2/3 der Geburten von ausländischen Kindern in den Jahren 1960 bis 1971 geschätzt. Die Zahl der Eingebürgerten unter 20jährigen auf 2/3 der Geburten von 1972 bis 1991 (zu diesem Anteil vgl. Ausländerbeauftragte 1994:16).

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2, Ausländer 1991, S. 96

In dem Maße, wie öffentliche Einnahmen und Ausgaben altersabhängig sind und die Eingebürgerten auch als Ausländer schon Zugang zu allen altersabhängigen Transfers hatten, ist zu erwarten, daß eine empirische Untersuchung ganz andere "fiskalische Effekte" mißt, wenn die Einbürgerungszahlen steigen, ohne daß sich an der Situation substantiell etwas geändert hat.

4. Zusammenfassung

In diesem Teil wurden häufig benutzte Maßstäbe und Indikatoren zur Messung fiskalischer Wirkungen von Zuwanderung diskutiert, indem die in Teil 2 herausgestellten zentralen Probleme bei der Interpretation empirischer Untersuchungen aufgegriffen wurden.

Dazu wurde in Kapitel 1 zunächst die zuwanderungsbedingte Veränderung der Einnahmen und Ausgaben eines Budgets als eine Be- oder Entlastung des Budgets (synonym negative oder positive fiskalische Effekte) definiert. In einem Ein-Periodenmodell mit konstanten Einnahmen- und Ausgabenparametern führt dies zu einer zuwanderungsbedingten Veränderung des Finanzierungssaldos. Es wurde

ein Drei-Faktoren-Modell entwickelt, wobei zwischen dem Transfersaldo der Zugewanderten, dem Einfluß der Zuwanderung auf den Transfersaldo der Einheimischen und dem Einfluß der Zuwanderung auf andere Einnahmen- und Ausgabenarten, die nicht zu Transferzahlungsströmen zwischen privaten und öffentlichen Haushalten führen, differenziert wurde. Auf dieser Basis wurde erläutert, wie häufig benutzte einfachere Maßstäbe und Indikatoren mit komplexeren Maßstäben zusammenhängen. Dies ist hilfreich, um zulässige und unzulässige Interpretationen in Untersuchungen von Teilbereichen öffentlicher Haushalte zu unterscheiden.

Anschließend wurden in Kapitel 2 Probleme der Aggregation über längere Zeiträume erörtert, wobei das in Kapitel 1 diskutierte Problem der Aggregation über verschiedene Einnahmen- und Ausgabenarten als gelöst unterstellt wurde. Langfristig ist nicht zu erwarten, daß sich zuwanderungsbedingte Veränderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite in Veränderungen des Finanzierungssaldos niederschlagen, sondern daß sich die Parameter der Einnahmen- und Ausgaben-gestaltung an veränderte Verhältnisse anpassen. Bei Budgets mit regelgebundener Anpassung von nur einem Parameter läßt sich der Einfluß der Zuwanderung darstellen, indem die Entwicklung dieses Parameters in einer Situation mit und ohne Zuwanderung verglichen wird. Dies geschieht, wenn in Sozialversicherungshaushalten Beitragssatzentwicklungen bei unterschiedlichen Zuwanderungsszenarien verglichen werden. Werden dagegen mehrere Parameter (z.B. auch das Leistungsniveau) angepaßt, so spiegelt der eine Parameter nur noch einen Teil der fiskalischen Effekte wieder.

Darüberhinaus besteht ein Problem darin, wie fiskalische Effekte in verschiedenen Zeiträumen zu gewichten sind. Die Bildung von abdiskontierten Gegenwartswerten der auf den Zuwanderungszeitpunkt folgenden Zahlungsströme wurde kritisch diskutiert. Wichtig ist, daß das Verhältnis zwischen sozialem Diskontierungssatz und Wachstumsrate offengelegt wird.

In Kapitel 3 wurde diskutiert, wie die Zusammenfassung von Personen und Haushalten zu Zuwanderungs- und Einheimischenpopulationen die Ergebnisse empirischer Untersuchungen beeinflussen kann. Der zuwanderungsbedingte Bevölkerungszuwachs wird als das herausgestellt, was in Prognosen als Zuwanderungseinfluß betrachtet wird und was auch in ex-post-Analysen zu messen interessant wäre, aber in der Regel nicht möglich ist. Die Abgrenzungskriterien Nationalität und Geburtsort sind zwar praktikabel, können den Zuwanderungseinfluß jedoch nur unvollkommen fassen. Daher müssen vor allem systematische Verzerrungen bei der Interpretation von Untersuchungen beachtet werden, insbesondere dann, wenn Kinder und Eltern unterschiedlich zugeordnet werden und daher verzerrte Altersstrukturen entstehen. Darüberhinaus ist es zum Verständnis der Gründe für

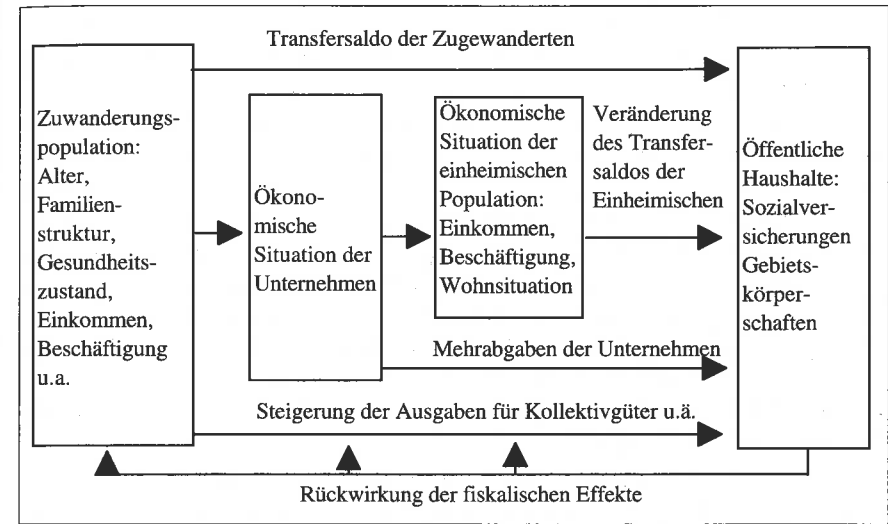
unterschiedliche fiskalische Effekte besonders wichtig, zwischen Personengruppen mit unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu unterscheiden.

Teil 4: Diskussion weiterer theoretischer Aspekte

1. Einleitung

In Teil 4 werden aufbauend auf Strukturierungen aus Teil 3 theoretische Aspekte diskutiert, bei denen es um den Zusammenhang wichtiger Einflußfaktoren der fiskalischen Wirkungen geht. Der Aufbau des Kapitels ist an das in Teil 3 Kapitel 1 entwickelte Drei-Faktoren-Modell angelehnt, dessen inhaltliche Logik in Übersicht 24 noch einmal zusammengefaßt ist. Es sei noch einmal daran erinnert, daß diese Strukturierung entwickelt wurde, um Untersuchungen zu fiskalischen Effekten besser interpretieren zu können und daher keinen Anspruch erhebt, Wirkungszusammenhänge optimal darzustellen.

Übersicht 24: Direkte und indirekte Einflüsse der Zuwanderung auf öffentliche Haushalte



Alle Pfeile weisen von der Zuwanderungspopulation auf öffentliche Haushalte, weil dies die Wirkungsrichtung ist, die untersucht wird. Zum ersten beeinflusst Zuwanderung die Situation öffentlicher Haushalte, wenn Leistungen empfangen und Abgaben gezahlt werden. Für den Transfersaldo der Zugewanderten ist es wichtig, wie Bemessungskriterien für Transfers (z.B. Alter und Einkommen) in

der Zuwanderungspopulation verteilt sind. In Kapitel 2 dieses Teils werden theoretische Überlegungen zur Entwicklung dieses Faktors vorgestellt und weiterentwickelt.

Zum zweiten kann Zuwanderung den Transfersaldo der Einheimischen beeinflussen, insbesondere über die Beeinflussung der ökonomischen Situation von Unternehmen, für die Zugewanderte sowohl als Arbeitsangebot als auch als Konsumnachfrager in Erscheinung treten. In Kapitel 3 werden daher Überlegungen dazu angestellt, wie die fiskalischen Effekte je nach Art der Arbeitsmarktintegration aussehen können, wenn eine soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit existiert.

Die Beeinflussung der ökonomischen Situation der Unternehmen kann jedoch nicht nur Rückwirkungen auf die Abgaben von und Leistungen an einheimische Privathaushalte haben, sondern auch beeinflussen, in welcher Höhe Unternehmen an öffentliche Haushalte Abgaben leisten, ggf. saldiert um die Veränderung der von Unternehmen empfangenen Subventionen. Außerdem kann die Anwesenheit einer Zuwanderungspopulation die Höhe der öffentlichen Ausgaben für Kollektivgüter beeinflussen. Diese recht unterschiedlichen Aspekte werden in Kapitel 4 angesprochen. Da Ausgaben für Kollektivgüter oft eng mit dem Aufbau von öffentlichem Kapital zusammenhängen, und da Vermögen und Schuld der öffentlichen Hand im Zusammenhang gesehen werden, wird auch diese Frage in Kapitel 4 angesprochen.

In allen drei Hauptkapiteln dieses Teils werden längerfristige Wirkungsaspekte einbezogen. Das Hauptziel der Analyse liegt wiederum wie in Teil 3 darin, empirische Untersuchungen besser interpretierbar zu machen, allerdings diesmal, indem wichtige Wirkungszusammenhänge, die empirisch gemessenen Ergebnissen zugrunde liegen können, aufgezeigt werden. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf Aspekten, die unmittelbar mit dem sozialen Sicherungssystem und seinen Umverteilungsfunktionen zusammenhängen. Dabei werden insbesondere Faktoren aufgegriffen, die in Teil 1 Kapitel 1 als wichtig in der politischen Diskussion dargestellt wurden: der Zusammenhang zwischen Alter und Einkommen der Zugewanderten und fiskalischen Effekten sowie zu den Wirkungen auf öffentliche Haushalte bei Arbeitslosigkeit.

Durch diese Herangehensweise kommt es zu einer bewußt selektiven Wahrnehmung und Darstellung der theoretischen Literatur. Es werden nur solche Ansätze berücksichtigt, die sich explizit mit der Erklärung von fiskalischen Effekten der Zuwanderung auseinandersetzen.

2. Integrationsverläufe und demographische Entwicklung. Anmerkungen zum ersten Faktor

Im folgenden geht es um die Effekte, die Zugewanderte durch ihre eigenen Abgaben und ihre eigene Leistungsanspruchnahme auslösen, also um den Aspekt, der als der erste Faktor der fiskalischen Wirkungen bezeichnet worden ist (Teil 3, Kap. 1).

Dabei sind zwei in der politischen und ökonomisch-demographischen Diskussion zentrale Fragen berührt (vgl. Teil 1, Kap. 1): Entlastet eine Zuwanderungspopulation öffentliche Haushalte, weil sie im Durchschnitt jünger ist, oder belastet sie öffentliche Haushalte, weil sie im Durchschnitt ärmer ist, und welche Entwicklungen sind im Zeitablauf zu erwarten? Zu diesem Thema gibt es eine Reihe von empirischen Arbeiten, insbesondere Querschnittsanalysen auf Mikrodatenbasis, die gegebene Umverteilungsströme in einem eng begrenzten Zeitraum analysieren, und Szenarien zur demographischen Entwicklung, die im wesentlichen die Altersstrukturentwicklung und darauf basierende Veränderungen analysieren (vgl. Teil 2, Kap. 2.3. und 4.). Auch hier wird Komplexität reduziert, indem ökonomische Rückwirkungen z.B. über die Lohnentwicklung oder die Sparquote ausgeklammert werden, um in anderer Hinsicht Komplexität zulassen zu können: um das Zusammenwirken alters- und familiengrößen- und einkommensabhängiger Umverteilungsmechanismen aufzuzeigen.

Simon (1989:110) und darauf basierend Weber (1993:97f) stellen einen einmaligen Vorteil durch Zuwanderung bei einer rein altersstrukturabhängigen Umverteilung an einem vereinfachenden Beispiel dar: In einer Subsistenzwirtschaft mit einem Überschuß an Land leben auf jedem Hof zwei Kinder und zwei Rentner, die von zwei Erwerbstätigen mittleren Alters versorgt werden. Jede Lebensphase dauert genau 20 Jahre. Nun nimmt man an, daß ein Paar im Alter von 20 Jahren mit zwei Neugeborenen zuwandert. Die ersten 20 Jahre lang produzieren die Zugewanderten einen Überschuß, der auf alle Mitglieder der Farm umverteilt werden kann, weil sie keine Rentnergeneration zu versorgen haben. Die Einheimischenpopulation hat einen Abhängigenquotienten von 2:1, während die Zuwandererpopulation nur einen Abhängigenquotienten von 1:1 hat. Wenn die Zugewanderten Rentner werden, werden sie von ihren Kindern versorgt, die wiederum Kinder haben, so daß der anfängliche Gleichgewichtszustand wieder erreicht ist.

Im Prinzip gibt es auch in einer komplexen Wirtschaft diesen Effekt, der sich jedoch je nach Arbeitsmarktintegration verändert. Hier wird für die folgenden Überlegungen angenommen, daß sich Einkommen und Beschäftigung der Einheimischen durch Zuwanderung nicht verändert. In einer komplexen Wirtschaft findet die Umverteilung zu den älteren Einheimischen hauptsächlich über das

umlagefinanzierte Rentenversicherungssystem statt, aber auch über andere Systeme, die verstärkt Leistungen an Menschen höheren Alters abgeben. Zugewanderte werden zu Einzählern in das Rentenversicherungssystem des Aufnahmelandes. Dadurch entsteht ein Überschuß, der auf Leistungsverbesserungen für die Generation der einheimischen Rentner und auf Beitragssenkungen für Erwerbstätige einschließlich der neu zugezogenen Beitragszahler verteilt werden kann. Wenn die Zugewanderten und ihre Kinder im Aufnahmeland bleiben, wird der Gleichgewichtszustand erreicht, sobald die Zugewanderten das Rentenalter erreichen. Dann gehören die Kinder der Zugewanderten zu den Beitragszahlern und ziehen zugleich eine neue Generation auf.

Ein wesentlicher Unterschied zu einer Subsistenzwirtschaft besteht auch darin, daß es in einer komplexen Wirtschaft Leistungsexport geben kann. Kehren die Zugewanderten bei Erreichen des Rentenalters mit ihren Nachkommen (inzwischen erwachsenen Kindern und Enkelkindern) in ihr Herkunftsland zurück und beziehen ihre Renten im Ausland, so entsteht in der folgenden Periode ein zuwanderungsbedingter Nachteil, der bei einem nach dem Äquivalenzprinzip organisierten Rentenversicherungssystem im Durchschnitt dem Vorteil der vorhergehenden Periode entspricht, aber von einer anderen Generation von Erwerbstätigen getragen werden muß.¹ Der Nachteil entsteht dadurch, daß sich durch die Rückkehr der Kinder der Abhängigenquotient verschlechtert.

Der aus der Rückkehr ins Herkunftsland resultierende Nachteil mindert sich in dem Maße, wie ein Teil der altersabhängigen Sozialleistungen nicht exportiert wird (z.B. Pflegeausgaben). Wenn in der Folgeperiode Neuzuwanderung in Höhe der Rentnerabwanderung zugelassen wird, kann der Vorteil einer frühen den Nachteil einer späten Migrationsphase kompensieren.

Der einmalige Vorteil der Aufnahmegesellschaft, der mindestens bis zum Rentenalter der Erstwanderer anhält, beruht also darauf, daß Zuwanderer nicht ihre eigenen Eltern, sondern die alte Generation im Aufnahmeland über Abgaben unterstützen. Dies müßten sie in der Regel² auch tun, wenn ihre Eltern sie begleiten würden und insofern kein positiver Effekt auf die Altersstruktur des Aufnahmelandes zu verzeichnen wäre. Wenn das Alterssicherungssystem auf Vorleistungen beruht oder wenn der Bezug von Leistungen an lange Wartezeiten geknüpft ist, haben Menschen, die im Alter zuwandern, keine Ansprüche an das

1 Miegel (1984:168) wendet dieses Argument auf die umfangreiche Gastarbeiterzuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland in den 60er Jahren an.

2 Aussiedler in Deutschland sind z.B. eine Ausnahme.

Alterssicherungssystem des Aufnahmelandes (und müssen von ihren eigenen Kindern privat unterstützt werden).³

Gerade letzteres macht deutlich, daß der entlastende Altersstruktureffekt der Zuwanderung auf einer Doppelbelastung der Zuwanderer beruhen kann: Sie unterstützen die Generation alter Menschen im Aufnahmeland über das Rentenversicherungssystem und zusätzlich ihre eigenen Eltern durch private Transfers.⁴

Es kann aber nicht nur durch das Zurücklassen von Eltern, sondern auch durch eine überdurchschnittlich hohe Kinderzahl zu einer Verjüngung der Aufnahme-gesellschaft kommen. Hier sind prinzipiell die gleichen Umverteilungsfragen angesprochen wie zwischen kinderreichen und kinderlosen bzw. weniger kinderreichen einheimischen Familien. Es ist nur insofern eine migrationspezifische Frage, als internationale Migration häufig aus ärmeren Ländern mit hoher Geburtenrate in reichere Länder mit niedriger Geburtenrate erfolgt. Allerdings ist möglicherweise auch der Lebensverlauf des lebenslang Ledigen und Kinderlosen in manchen Migrantenpopulationen häufiger als in seßhaften Populationen.

Nach Simon (1982:320) ist auch die Zuwanderung größerer Familien für die öffentlichen Haushalte in den USA vorteilhaft, weil eine Familie mit mehr Kindern als alten Menschen mehr an Rentenversicherungsbeiträgen zahlt, als sie an öffentlichen Ausgaben für Kinder und alte Menschen empfängt. In einem um einen Kinderlastenausgleich erweiterten System ist dies jedoch nicht unbedingt das relevante Kriterium, wie die folgende Modellerweiterung zeigt.⁵

Es muß entweder Bevölkerungsgruppen oder Lebensphasen mit keinen oder nur wenigen Kindern geben, damit ein Kinderlastenausgleich möglich ist. In einem Drei-Phasen-Modell mit identischen Lebensläufen wie dem oben vorgestellten kann es keinen Kinderlastenausgleich geben, denn jede und jeder ist entweder Kind, hat Kinder oder ist aus Altersgründen nicht mehr produktiv. Wenn man die Annahme identischer Lebensverläufe zunächst beibehält, aber das Leben nicht mehr wie bei Simon (1989:110) in drei, sondern vier transferrelevante Phasen einteilt, von denen eine durch Erwerbstätigkeit und Kinderlosigkeit gekennzeichnet ist, läßt sich ein rein intertemporaler Kinderlastenausgleich modellieren.

Es wird angenommen, daß die Phasen mit 20 Jahren alle gleich lang sind: die Kindheit, die Familienphase, in der zwei Kinder großgezogen werden, die späte

3 Zur Abhängigkeit der Rentenhöhe von der Aufenthaltsdauer und Einzahlungsdauer in verschiedenen europäischen Alterssicherungssystemen siehe Döring (1994).

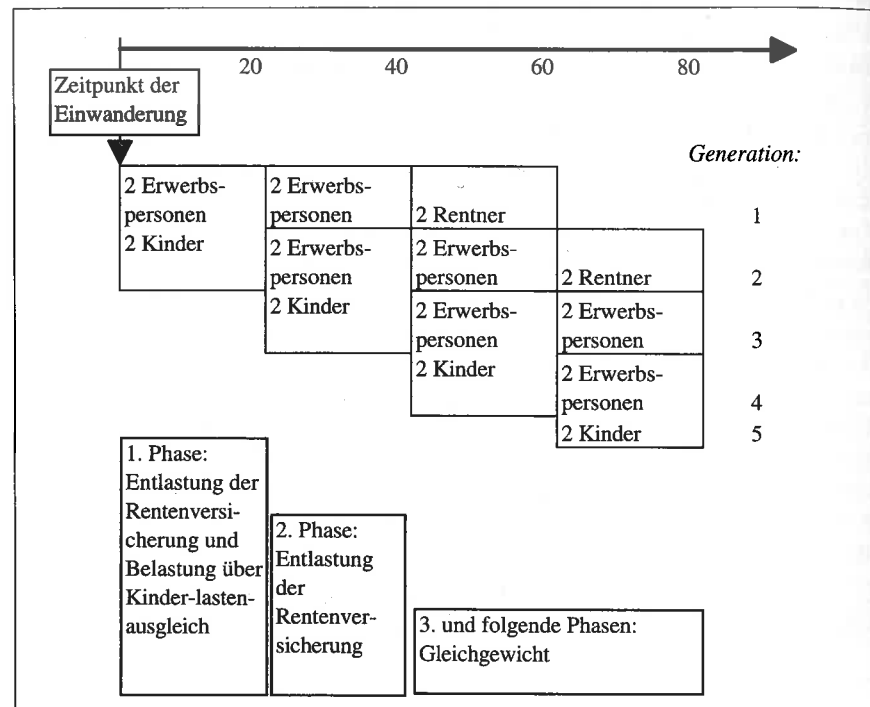
4 Boyd (1989:21) hat diese Doppelbelastung bei kanadischen Einwandererfamilien aufgezeigt, die alte Angehörige nachgeholt haben.

5 Auch für Kinder im Ausland kann es Leistungsexport geben. Zugleich können Kinder im Inland von Leistungen ausgeschlossen sein, wie z.B. Flüchtlinge in Deutschland in den ersten Aufenthaltsjahren. Darauf gehe ich hier nicht näher ein.

Erwerbsphase, in der keine Kinder mehr im Haushalt leben, und die Rentenphase.⁶ Die stationäre Bevölkerung besteht dann aus gleichen Anteilen von Zwei-Personen-Rentnerhaushalten, Zwei-Personen-Haushalten mit zwei älteren Erwerbspersonen, und Vier-Personenhaushalten mit zwei jüngeren Erwerbspersonen und zwei Kindern. Von den Erwerbspersonenhaushalten insgesamt fließen Transfers an die Rentnerhaushalte, zugleich fließen aber auch Transfers von den älteren Erwerbspersonenhaushalten an die jüngeren.

Zur Veranschaulichung wird eine graphische Darstellung von Weber (1993:98) aufgegriffen und erweitert:

Übersicht 25: Einwanderung in eine stationäre Gesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Weber (1993:98)

6 Damit ist die Familienphase an den Beginn der Erwerbsperiode gerückt worden. Sie hätte auch an das Ende oder in die Mitte der Erwerbsperiode gerückt werden können, was aber die Darstellung erschwert hätte, ohne zusätzliche Erkenntnisse zu liefern.

Zuoberst ist ein Zeitstrahl abgebildet. Die darunter abgebildeten Zeilen lassen sich als Längsschnitt über eine Generation lesen, die Spalten als Querschnitt in einer Phase. Die jeweils einen gemeinsamen Haushalt bildenden Personen sind eingerahmt.

Zu Beginn der ersten Phase wandert ein Paar mit zwei Neugeborenen zu. Es erhält 20 Jahre lang Leistungen aus dem Kinderlastenausgleich und zahlt Beiträge an die Rentenversicherung. Der Transfersaldo der Zugewanderten ist positiv, wenn sie mehr an die Rentenversicherung zahlen als sie aus dem Familienlastenausgleich erhalten. Allerdings fällt die Belastung in der Regel in einem anderen öffentlichen Haushalt an als die Entlastung.

In der zweiten Phase gehören die Erstwanderer zu den älteren Erwerbspersonen, während ihre Kinder sich in der Familienphase befinden. Der Familienlastenausgleich kann nun innerhalb der Zuwanderungspopulation stattfinden, d.h. die Abgaben des älteren Erwerbspersonenhaushaltes reichen aus, um Leistungen an den jüngeren Haushalt mit Kindern zu finanzieren, wenn identische Lebensverläufe wie bei Einheimischen angenommen sind. Gleichzeitig wird verstärkt die Rentenversicherung entlastet. In dieser Phase kann die Zuwanderungspopulation die Einheimischen auch dann per saldo entlasten, wenn Simons Kriterium nicht erfüllt ist, also die Familie mit Kindern keinen positiven Transfersaldo aufweist. In der dritten und den folgenden Phasen hat die Zuwanderungspopulation den Gleichgewichtszustand erreicht und unterscheidet sich nicht mehr migrationsbedingt von den Einheimischen. Der Transfersaldo ist ausgeglichen.

Die Konsequenzen der Zuwanderung eines kinderlosen Paares läßt sich ebenfalls anhand von Übersicht 25 verdeutlichen, wenn man nur die erste Zeile betrachtet: Sie ist in den ersten beiden Phasen deutlich positiver als die Zuwanderung des Paares mit Kindern, weil nicht nur für die Rentenversicherung, sondern auch für den Familienlastenausgleich ein entlastender Effekt entsteht. Dafür kommt es in der dritten Phase nicht zu einem Gleichgewichtszustand, sondern zu einer Belastung über die Rentenversicherung.

Für die bisherigen Überlegungen wurde angenommen, daß die Bemessung der Transfers allein vom Alter der Einzelpersonen abhängt. Alternativ kann angenommen werden, daß die Höhe der positiven und negativen Transfers allein vom Periodeneinkommen abhängt. Werden Haushalte mit unterdurchschnittlichem Periodeneinkommen relativ begünstigt und Haushalte mit überdurchschnittlichem Periodeneinkommen relativ stärker besteuert, führt dies dazu, daß die Zuwanderung unterdurchschnittlich verdienender Haushalte belastend, die Zuwanderung überdurchschnittlich verdienender Haushalte entlastend auf öffentliche Haushalte wirkt (vgl. Usher 1977).

Charakteristisch für Deutschland und viele andere entwickelte Sozialstaaten ist aber, daß es gleichzeitig eine Alters-, eine Vorleistungs- und eine Periodeneinkommensabhängigkeit von Transfers gibt (vgl. Teil 1, Kap. 2). Interpersonelle und intertemporale Umverteilung überlagern sich gegenseitig.⁷

Im folgenden wird die intertemporale und die periodeneinkommensabhängige Umverteilung in einem an die vorherigen Überlegungen anknüpfenden numerischen Modell verknüpft. Dazu wird angenommen, daß zwei öffentliche Haushalte existieren, die die Umverteilung ohne Transaktionskosten und Zeitverluste bewerkstelligen. Der Steuer-Transfer-Haushalt nimmt Steuern ein und zahlt Sozialhilfe und Kinderleistungen an private Haushalte sowie einen Zuschuß an die Rentenversicherung. Der Rentenversicherungshaushalt nimmt Beiträge und den Zuschuß ein und zahlt Renten aus.

Das System wurde so konstruiert, daß es wesentliche Elemente des einkommens- und altersabhängigen Systems der Bundesrepublik Deutschland enthält. Die angegebenen Werte wurden so gewählt, daß sich zum einen eine gut nachvollziehbare und konsistente Lösung ergibt, daß zum anderen aber auch keine völlig unrealistischen Relationen zum durchschnittlichen Bruttoeinkommen in der Bundesrepublik Deutschland gegeben sind. Allerdings wurde der Konsistenz gegenüber der Realitätsnähe einzelner Parameter der Vorzug gegeben. Auf der Basis dieser numerischen Illustrationen läßt sich gut zeigen, welche Konsequenzen sich bei unterschiedlichen Annahmen zum Migrations-, Einkommens- und Familienverlauf ergeben. Zunächst wird jetzt ein Überblick über die Parameter des Modells gegeben sowie eine graphische Darstellung der Umverteilungswirkungen im Querschnitt und im Längsschnitt im stationären Grundmodell gegeben.

Im stationären Grundmodell haben alle Personen die gleichen Lebensverläufe und die gleichen Einkommen. Zum Erwerbsverlauf wurde angenommen, daß in der Familienphase in jedem Haushalt nur eine Erwerbsperson erwerbstätig ist, in der kinderlosen Phase aber beide. Die Einkommen jeder Lebensphase reichen aus, um den Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe zu decken. Wenn aber alle Haushalte nicht nur identische Lebensverläufe, sondern auch identische Lebenseinkommensverläufe haben, kann eine intertemporale Umverteilung auch durch eine einkommensabhängige Abgabenerhebung und Leistungserbringung erzeugt werden: im Querschnitt einer Periode kommt es zwar zu einkommensabhängigen Umverteilungsströmen zwischen Haushalten, der Transfersaldo am Lebensende ist aber für jeden Haushalt gleich Null.

7 Zu verschiedenen Umverteilungsbegriffen im Querschnitt (einer Periode) und im Längsschnitt (über den Lebensablauf) siehe Schmähl (1983a:12f).

Variable Parameter der privaten Haushalte:

Bruttoeinkommen der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder in einer Phase x: Y^x
Zahl der Kinder: K

Konstante Parameter des Transfersystems:

Beitragssatz in der Rentenversicherung: $b=0,2$
Steuersatz (proportional): $t=0,2$
Existenzminimum für Erwachsene: $Y^{\min,e}=0,3$
Existenzminimum für Kinder: $Y^{\min,k}=0,1$
Fixe Leistung pro Kind: $k=0,05$
Rentenleistung pro Kind: $k^r=0,05$
Absicherungsniveau pro Beitragsphase (allgemeiner Rentenwert): $r'=0,2$

Berechnung der Transfers:

Leistungen an Familien mit Kindern:⁸ $KG = K \cdot k$
Renten:⁹ $R = (Y^1 + Y^2) \cdot r' + (K \cdot k^r)$
Rentenversicherungsbeitrag: $B = Y \cdot b$
Steuern wenn $(Y - Y \cdot b - Y^{\min}) > 0$:¹⁰ $T = (Y - Y \cdot b - Y^{\min}) \cdot t$
Sozialhilfe wenn $(Y + K \cdot k - Y \cdot b - Y^{\min}) < 0$:¹¹ $SH = (-Y + Y^{\min})$
bzw. wenn $(R - Y^{\min}) < 0$ $SH = Y^{\min} - R$

Annahmen zum Standardlebensverlauf:

Erste Lebensphase: Kindheit und Jugend im 4-Personen-Familienhaushalt der Eltern, kein eigenes Einkommen
Zweite Lebensphase: Leben im eigenen Vier-Personen-Familienhaushalt mit zwei Kindern ($K=2$), Erwerbszeit des Paares auf die Hälfte reduziert, also nur ein Erwerbseinkommen, $Y=1$
Dritte Lebensphase: Leben im Zwei-Personen-Paar-Haushalt ohne Kinder, beide voll erwerbstätig, also zwei Erwerbseinkommen, $Y=2$
Vierte Lebensphase: Leben im Zwei-Personen-Rentner-Haushalt, kein Erwerbseinkommen

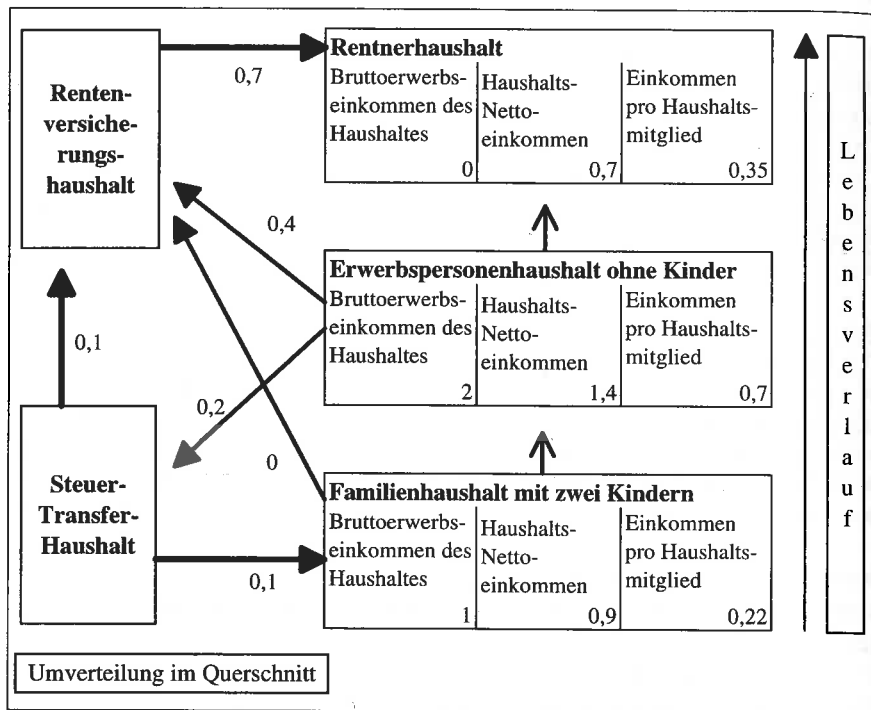
8 Hierunter kann man sich z.B. ein einkommensunabhängiges Kindergeld bzw. einen einkommensunabhängigen Kindergeldbestandteil oder auch andere fixe Leistungen vorstellen, z.B. (Mindest-)Schulskosten pro Kind.

9 Die Rente hängt also vom Gesamteinkommen beider Partner in beiden Erwerbsperioden und von der Kinderzahl des Paares ab. Da bei beiden Partnern identische Lebensverläufe und eine identische Lebenslänge unterstellt ist, sind keine Hinterbliebenenrenten modelliert.

10 Es wird also das Existenzminimum durch Freibeträge und steuerliche Abzugsfähigkeit des Rentenversicherungsbeitrags steuerfrei gestellt und das übrige Einkommen proportional besteuert.

11 Das Kindergeld wird also nicht versteuert, aber auf die Sozialhilfe angerechnet.

Übersicht 26: Umverteilung in einem stilisierten einkommens- und altersabhängigen Umverteilungssystem (mit numerischem Beispiel)



Grundlagen: vgl. S. 175

Aus der Konstruktion des Modells ist klar, daß der Fragenkomplex "Alterssicherung und Familienlastenausgleich" angeschnitten wird - ein Thema, das eine lange Diskussionstradition hat, auf die hier nicht eingegangen wird.¹² Hier soll es um die Auswirkungen von Zuwanderung in einem System gehen, das beide Transfergründe kennt.

Übersicht 26 kann so gelesen werden, daß rechts (von unten nach oben) die Entwicklung der Haushaltstypen und Haushaltseinkommen im Lebensverlauf abgebildet ist, während links die Umverteilung zwischen Haushaltstypen im Querschnitt dargestellt ist.

¹² Für einen Überblick s. Horstmann (1996)

Der Lebenseinkommensverlauf ist in den ersten beiden Lebensphasen durch einen Familienhaushalt mit relativ niedrigem Einkommen bestimmt - zuerst durch den Haushalt, in dem jemand aufwächst, dann durch den Haushalt der Familie, die mit einem Partner gegründet wird. Ein Familienhaushalt leistet Beiträge an die Rentenversicherung, zahlt aber keine Steuern und erhält Leistungen aus dem Familienlastenausgleich. Im numerischen Beispiel führt dies zu einer Netto-Entlastung der öffentlichen Haushalte. Darauf folgt die kinderlose Phase mit relativ hohen Einkommen und hohen Abzügen - sowohl an die Rentenversicherung als auch an den Steuer-Transfer-Haushalt.

Die Steuern an den Steuer-Transfer-Haushalt werden z.T. an die Familie mit Kindern weitergegeben, z.T. weitergeleitet an die Rentenversicherung, die damit die Rente des Rentnerhaushaltes aufstockt. Der Rentnerhaushalt erhält eine Rente, die sich aus einem erwerbseinkommensbezogenen und einem durch Kindererziehung bedingten Teil zusammensetzt. Die Ausgaben für Kindererziehungsrenten entsprechen in der Höhe dem Bundeszuschuß. Im Querschnitt ist der Rentnerhaushalt Umverteilungsgewinner, während der Familienhaushalt in schwachem und der Erwerbspersonenhaushalt in starkem Maße durch die Umverteilung belastet werden. Gegenüber dem öffentlichen Gesamthaushalt aus Rentenversicherungs- und Steuer-Transfer-Haushalt hat der Familienhaushalt einen Transfersaldo von 0,1, der Erwerbspersonenhaushalt von 0,6 und der Rentnerhaushalt einen Saldo von -0,7. Bei einer Bevölkerung mit identischen Familien- und Einkommensverläufen ist das System mit den hier angenommenen numerischen Werten in sich stabil.

Wenn Migration nicht zu einer Ergänzung durch eine vollständige identische Generationenfolge mit identischem Einkommen führt, produziert das System bei gegebenen Parameterkonstellationen entweder Überschüsse oder Defizite. Es wird angenommen, daß diese unmittelbar als Pro-Kopf-Transfers an die einheimische Bevölkerung weitergegeben werden. Ob und wann diese anfallen, hängt von den Familien-, Einkommens- und Migrationsverläufen ab. Alle Parameter werden auch bei Defiziten und Überschüssen als zeitkonstant angenommen, um die Auswirkungen unterschiedlicher Verläufe darstellen zu können.¹³ Die Transfer-

¹³ Man kann beim Hinzukommen einer einzelnen Familie annehmen, daß ihr Einfluß marginal ist und konstante Parameter unterstellen. Kommt es zur Zuwanderung vieler Menschen mit ähnlichen Verläufen, so ist mit Anpassungsreaktionen auf zuwanderungsbedingte Defizite und Überschüsse zu rechnen. Diese Frage wurde in Teil 3 Kapitel 2 diskutiert. Die qualitativen Ergebnisse verändern sich dadurch nicht, denn auch unter Berücksichtigung der Anpassungsreaktionen wirken sich Defizite immer belastend und Überschüsse immer entlastend auf die zahlenmäßig größere einheimische Bevölkerung aus.

salden der Migranten sind unter den gegebenen Annahmen im Modell identisch mit den fiskalischen Effekten der Zuwanderung eines Haushaltes.¹⁴

Die Übersichten 27a und 27b enthalten Transfersalden für exemplarische Familien-, Einkommens- und Migrationsverläufe über drei Phasen. Es sei noch einmal daran erinnert, daß Transfersalden hier aus der Sicht der öffentlichen Haushalte gesehen werden: ein negativer Transfersaldo bedeutet, daß der öffentliche Haushalt belastet wird und der private Haushalt Netto-Empfänger ist. Sie sind sowohl im Längsschnitt über eine Generation als auch im Querschnitt über Erstwanderer und ihre Nachkommen aggregiert. Der Gesamteffekt wird durch die Summierung der Phaseneffekte gewonnen.¹⁵ Aus der unendlichen Zahl von Kombinationsmöglichkeiten von Verläufen sind solche Verläufe konstruiert, die sich in den gesamten und phasenweisen Effekten deutlich unterscheiden, so daß graduell abweichende Verläufe als Typen der hier exemplarisch dargestellten Verläufe begriffen werden können.

In Übersicht 27a ist zuerst der oben beschriebene Standardfamilienverlauf mit durchschnittlichem Einkommen abgebildet (Fall A). Der Lebenstransfersaldo der ersten Generation ist gleich 0 und der Periodentransfersaldo wird in der dritten Phase 0, wenn eine vollständige Generationenkette erreicht ist. Der nach drei Phasen aufsummierte Effekt der Zuwanderung ist positiv, weil in den ersten beiden Phasen die alte Generation fehlt bzw. ohne Ansprüche an das soziale Sicherungssystem zuwandert.

Danach sind zunächst zwei Fälle dargestellt, in denen der Familienverlauf gleich ist, nicht aber das Einkommen der Erstwanderer und ihrer Nachkommen. Das Einkommen ist im Fall B so niedrig angesetzt, daß es nicht ausreicht, um eine Familie mit zwei Kindern zu versorgen. Das erwerbstätige Familienmitglied zahlt zwar geringe Beiträge an die Rentenversicherung, die einkommens- und familiengrößenabhängigen Sozialleistungen sind aber höher.

In Phase II entlasten die Erstwanderer sowohl den Rentenversicherungs- als auch den Steuer-Transfer-Haushalt, aber zugleich sind ihre Kinder, für die ebenfalls ein niedriges Einkommen angenommen wird, in der Familienphase, so daß es in der zweiten Phase weiter zu einer Entlastung der Rentenversicherung, aber einer Belastung des Steuer-Transfer-Haushalts kommt. In der dritten Phase, wenn die erste Generation in Rente ist, werden beide öffentlichen Haushalte belastet.

14 Insbesondere, daß es keine weiteren Einnahmen und Ausgaben gibt, sowie daß die Zuwanderung keine Auswirkungen auf Einkommen und Familienstrukturen der Einheimischen hat.

15 Damit ist ein sozialer Diskontierungssatz von Null unterstellt. Zur Diskontierung unterschiedlicher Phasen vgl. Teil 3 Kapitel 2.

Dies ist das problematische Zuwanderungsszenario, daß von vielen beschworen wird: Eine arme Bevölkerungsgruppe wandert zu und belastet anhaltend öffentliche Haushalte. Zwar wird auch in diesem Fall die Rentenversicherung temporär leicht entlastet, der Gesamtsaldo jeder Phase ist jedoch negativ.

Übersicht 27a: Transfersalden bei unterschiedlichen Einkommens- und identischen Familien- und Migrationsverläufen

Haushaltstyp (Bruttoerwerbseinkommen der Phasen in Klammern)	Phase I	Phase II	Phase III	Zeilen- summe (wenn 3 Werte)
A: Standardfamilienverlauf mit Durchschnittseinkommen (1;2;0)	$Y \cdot b - K \cdot k$ $+0,1^t$	$Y \cdot b + (Y - Y \cdot b - 2 \cdot Y_{\min, e}) \cdot t$ $+0,6$	$-(Y^1 + Y^2) \cdot r^t - K \cdot k^t$ $-0,7$	0
2. Generation (0;1;2)		s. 1. Gen. Phase I $+0,1$	s. 1. Gen. Phase II $+0,6$	
3. Generation (0;0;1)			s. 1. Gen. Phase I $+0,1$	
Summe	$+0,1$	$+0,7$	0	$+0,8$
B: Standardfamilienverlauf mit niedrigem Einkommen (0,5;1;0)	$Y - 2 \cdot Y_{\min, e} - 2 \cdot Y_{\min, k}$ $-0,3$	$Y \cdot b + (Y - Y \cdot b - 2 \cdot Y_{\min, e}) \cdot t$ $+0,24$	$-2 Y_{\min, e}$ $-0,6$	$-0,66$
2. Generation (0;0,5;1)		s. 1. Gen. Phase I $-0,3$	s. 1. Gen. Phase II $+0,24$	
3. Generation (0;0;0,5)			s. 1. Gen. Phase I $-0,3$	
Summe	$-0,3$	$-0,06$	$-0,66$	$-1,02$
C: Standardfamilienverlauf mit Einkommensangleichung in der 2. Generation (0,5;1;0)	s. Fall B $-0,3$	s. Fall B $+0,24$	s. Fall B $-0,6$	$-0,66$
2. Generation (0;1;2)		s. Fall A $+0,1$	s. Fall A $+0,6$	
3. Generation (0;0;1)			s. Fall A $+0,1$	
Summe	$-0,3$	$+0,34$	$+0,1$	$+0,14$

Annahmen, S. 175

Dieser Effekt tritt nur ein, wenn nicht nur die erste, sondern auch die folgenden Generationen niedrige Einkommen erzielen. Fall C zeigt einen Verlauf, bei dem die erste Generation wie im Fall B ein niedriges Einkommen erwirtschaftet, während die zweite und dritte wie in Fall A ein durchschnittliches Einkommen erreicht. Dann ist der Gesamt-transfersaldo schon in Phase II, wenn die zweite Generation in die Familienphase kommt, positiv. Bemerkenswert ist, daß auch in Phase III im Gegensatz zum Standardfall noch ein positiver Transfersaldo erwirtschaftet wird. Dies liegt daran, daß die Durchschnittsverdiener der zweiten und dritten Generation mehr an die Rentenversicherung einzahlen, als diese an Renten für ihre ehemals niedrig verdienenden Eltern auszahlt. Zugleich entsteht ein kleineres Defizit im Steuer-Transfer-Haushalt, wenn - wie hier angenommen - die Renten durch Sozialhilfe auf das Existenzminimum aufgestockt werden. Der positive Gesamteffekt nach drei Phasen ist nicht so hoch wie in Fall A und fällt später an.

Während Fall C einen Aufstiegsverlauf darstellt, läßt sich umgekehrt auch ein Abstiegsverlauf denken, indem die erste Generation zu den Netto-Zahlern zählt, während die nachfolgende Generation zu wenig verdient, um die Renten der ersten Generation zu bezahlen, so daß die Familie insgesamt in einer späteren Phase in eine Netto-Empfänger-Position kommt. Da dieser Fall ähnliche Züge aufweist wie die befristete Zuwanderung (s. Fall H und J), ist er hier nicht gesondert dargestellt.

In Übersicht 27b ist in den ersten beiden Fällen gezeigt, daß die Zuwanderung lebenslang kinderloser Personen in den ersten beiden Phasen beide öffentliche Haushalte entlastet. In der dritten Phase kommt es in beiden Fällen zu einer Belastung. In Fall D ist ein Durchschnittseinkommen angenommen, mit dem eine mehr als existenzsichernde Rente erwirtschaftet wird. Der Gesamtsaldo dieser Zuwanderung ist positiv, denn in den ersten beiden Phasen werden Abgaben an den Steuer-Transfer-Haushalt geleistet, ohne daß je Leistungen aus diesem Haushalt empfangen werden. Die lebenslang kinderlose Person mit einem niedrigen Einkommen entlastet zwar auch zunächst beide Haushalte, hat aber im Alter keine existenzsichernde Rente und muß zusätzlich Sozialhilfe in Anspruch nehmen, so daß der Gesamtsaldo negativ wird. Nimmt man an, die Alterseinkommen der kinderlosen Zugewanderten sollten durch Neuzuwanderung finanziert werden, so ist im Fall D eine sinkende Zahl, im Fall E eine wachsende Zahl von Neuzuwanderern pro Phase nötig.

In Fall F ist der Standardfamilienverlauf bei Durchschnittseinkommen der erwerbstätigen Person in die andere Richtung variiert worden: Die Zugewanderten ziehen insgesamt acht Kinder auf, davon sechs Kinder in Phase I und zwei Kinder in Phase II. In Phase I ist der Gesamttransfersaldo negativ, weil mehr Zahlungen

Übersicht 27b: Transfersalden bei unterschiedlichen Familien-, Einkommens- und Migrationsverläufen

Haushaltstyp (Bruttoerwerbseinkommen der Phasen in Klammern)	Phase I	Phase II	Phase III	Zeilensumme (wenn 3 Werte)
D: Lebenslang kinderlose Person (1;1;0)	$Y \cdot b + (Y - Y \cdot b - y_{\min, e}) \cdot t$ +0,3	s. Phase I +0,3	$-(Y^1 + Y^2) \cdot r'$ -0,4	+0,2
E: Lebenslang kinderlose Person (0,5;0,5;0)	s. Fall D +0,12	s. Phase I +0,12	$-y_{\min, e}$ -0,3	-0,06
F: Großfamilie (6 Kinder in I, 2 Kinder in II), Nach- kommen ebenso (1;1;0)	$Y - 2 \cdot y_{\min, e} - 6 \cdot y_{\min, k}$ -0,2	$Y \cdot b - K \cdot k$ +0,1	$-(Y^1 + Y^2) \cdot r'$ $-K \cdot k^r$ -0,8	-0,9
3 Haushalte 2. Generation (0;1;1)		s. 1. Gen. Phase I (3x) -0,6	s. 1. Gen. Phase II (3x) +0,3	
1 Haushalt 2. Gen. und 9 Haushalte 3. Generation (0;0;1)			s. 1. Gen. Phase I (10x) -2	
Summe	-0,2	-0,5	-2,5	-3,2
G: Großfamilie (6 Kinder in I, 2 Kinder in 2) mit Fertilitätsanpassung ab der 2. Generation (1;1;0)	s. Fall F -0,2	s. Fall F +0,1	s. Fall F -0,8	-0,8
2. Generation aus 3 Haus- halten (0;1;2)		s. Fall A (3x) +0,3	s. Fall A (3x) +1,8	
1 Haushalt 2. Generation und 3 Haushalte 3. Generation (0;0;1)			s. Fall A (4x) +0,4	
Summe	-0,2	+0,4	+1,4	+1,6
H: Familienphase und Rückkehr (1)	s. Fall A +0,1		$-Y^1 \cdot r' - K \cdot k^r$ -0,3	-0,2
I: Familienphase und Rückkehr (0,5)	s. Fall B -0,3		s. Fall H -0,2	-0,5
J: Kinderlose Phase und Rückkehr (1)		s. Fall D +0,3	$-Y^2 \cdot r'$ -0,2	+0,1
K: Kinderlose Phase und Rückkehr (0,5)		s. Fall E +0,12	s. Fall K -0,1	+0,02

Annahmen s. S. 175

aus dem Steuer-Transfer-Haushalt erhalten als an den Rentenversicherungshaushalt geleistet werden.

Der Familienhaushalt mit sechs Kindern und einem Alleinverdiener weist keinen positiven Transfersaldo auf. Wenn nun die zweite Generation ebenfalls rasch eine große Familie gründet, wird die Belastung mit dem Anwachsen dieser Bevölkerungsgruppe von Generation zu Generation größer. Die Rentenversicherung wird zwar im Lebensverlauf erst ent- und dann belastet, aber da es im Lebensverlauf keine kinderlosen Phasen gibt, wird der Steuer-Transfer-Haushalt anhaltend und zunehmend belastet. Daher ist eine Zuwanderung vom Typ F ebenso problematisch wie vom Typ B. Fiskalisch besonders problematisch ist eine Kombination aus beiden, denn eine Bevölkerungsgruppe mit einer raschen Generationenfolge und niedrigem Einkommen belastet die öffentlichen Haushalte insgesamt noch stärker.

Eine Fertilitätsanpassung an den Standardverlauf ab der zweiten Generation (Fall G) macht die Zuwanderung der Großfamilie dagegen nach der ersten negativen Phase besonders vorteilhaft für die öffentlichen Haushalte des Aufnahmelandes, weil in der Rentenphase viele Nachkommen einzahlen, aber nur wenige zugewanderte Rentner da sind. Diese positive Bilanz bei der Rentenversicherung wird dann nicht durch eine negative Bilanz beim Familienlastenausgleich überkompensiert.

Abschließend sind die Migrationsverläufe so variiert, daß entweder nur die Familienphase oder nur die kinderlose Phase im Aufnahmeland verbracht wird. Bei durchschnittlichem Einkommen und einer Migrationszeit in der Familienphase kommt es zunächst zu einer Entlastung, später aber zu einer Belastung durch den Export der Rente (Fall H). Eine Familie mit niedrigem Einkommen wirkt in beiden Phasen belastend (Fall I). Dagegen führt die temporäre Zuwanderung in der kinderlosen Phase insgesamt zu einer Entlastung, wenn auch auf eine Entlastung eine Belastung durch Leistungsexport folgt.

Die negativen und positiven Einflüsse einzelner Strukturmerkmale werden noch einmal vergleichend zusammengefaßt:

- Das Fehlen einer alten Generation sorgt bei einer durchschnittlich verdienenden Zuwandererfamilie für einen deutlich positiven Altersstruktureffekt (Fall A). Dieser kann überwogen werden durch einen negativen Altersstruktureffekt wegen hoher Kinderzahl (Fall F), oder einen negativen Einkommenseffekt wegen nicht existenzsichernder Einkommen (Fall B).
- Ein negativer Einkommenseffekt (Fall B) oder Altersstruktureffekt (Fall F) ist nur anhaltend, wenn auch die nachfolgende Generation entsprechend niedrige Einkommen und große Familien hat. Erhöht sich in den Folgegenerationen das

Einkommen (Fall C) oder sinkt die Kinderzahl (Fall G), so kommt es zu systematisch positiven fiskalischen Effekten in den Folgeperioden.

- Die dauerhafte Zuwanderung lebenslang kinderloser Personen (Fall D und E) wie auch die befristete Zuwanderung (Fälle H, J, K) führen erst zu Entlastungen und dann zu Belastungen für die öffentlichen Haushalte.

Deutlich wird, daß die verschiedenen Verlaufstypen zu unterschiedlichen Zeiten Vor- und Nachteile für die öffentlichen Haushalte haben. Der Gesamteffekt einer Zuwanderungspopulation kommt durch die Zusammensetzung nach Verlaufstypen zustande. Ob Zuwanderung eine systemstabilisierende Wirkung hat, hängt auch davon ab, ob die positiv wirkenden Phasen dann eintreten, wenn bei der einheimischen Population ein Defizit entsteht.

Anhand der stilisierten Verläufe lassen sich einige Aussagen zu günstigen und ungünstigen Kombinationen angeben. Man nehme das Szenario einer alternden Bevölkerung im Aufnahmeland an - daß sich also die Verläufe der einheimischen Bevölkerung so verändern, daß der Anteil der Kinderlosen zunimmt oder die Anzahl der Kinder pro Familie unter das bestandserhaltende Niveau sinkt. Am Beginn der Phase I wird dann mit einem zuwanderungsunabhängigen Überschuß in Phase II gerechnet, weil die geringere Kinderzahl zunächst zu mehr Erwerbstätigkeit führt, dann aber mit einem Defizit in Phase III, weil zugleich höhere Ansprüche in Phase II erworben wurden, aber weniger Menschen in den beiden mittleren Lebensphasen da sind, die diese Ansprüche einlösen können. Die Zuwanderung der Typen B und F (Familie mit anhaltend niedrigem Einkommen oder rascher Generationenfolge) ist auf keinen Fall vorteilhaft, sondern verstärkt die ohnehin vorhersehbaren Probleme. Die befristete oder dauerhafte Zuwanderung von Kinderlosen verstärkt die Probleme, wenn sie in Phase I einsetzt und führt zu einer temporären Entlastung, wenn sie in Phase III einsetzt. Die Zuwanderung mit einem Standardfamilien- und Standardeinkommensverlauf (Typ A) müßte in Phase II einsetzen, um zu einer Entlastung zu führen. Die Zuwanderung einer Großfamilie mit Fertilitätsanpassung ab der zweiten Generation (Typ G) oder einer Niedrigeinkommensfamilie mit Einkommensanpassung ab der zweiten Generation (Typ C) sind dagegen besonders dann vorteilhaft, wenn sie schon in Phase I einsetzen.

Diese Überlegungen können bei der Konstruktion und Interpretation empirischer Untersuchungen zu den Wirkungen der Zuwanderung hilfreich sein. In Querschnittsanalysen mit Mikrodaten könnte z.B. geprüft werden, inwiefern hohe Anteile an Familien mit mehreren Kindern Unterschiede bei den Transfers erklären. Dies könnte als Chance und als Risiko für die Aufnahmegesellschaft gedeutet werden - als Chance zu einer späteren Entlastung des sozialen Sicherungssystems, weil sich die Lebensverläufe der Kinder an die des Aufnahmelandes angleichen

können, als Risiko, weil die Gründe für eine Abhängigkeit vom sozialen Sicherungssystem auch in den folgenden Generationen fortbestehen könnten.

Die Überlegungen machen auch deutlich, daß es für die Gestaltung der Zuwanderungspolitik wichtig zu wissen wäre, wie diese die Zusammensetzung einer Zuwanderungskohorte nach Verlaufstypen beeinflussen kann. Z.B. wäre es möglich, daß die Förderung der Einwanderung hoch qualifizierter Arbeitnehmer, wie sie immer wieder gefordert wird, zugleich auch hohe Rückkehrquoten (damit später hohe Leistungsexporte) und bei Verbleib geringe Geburtenraten (damit später geringe Beiträge zur Rentenversicherung) fördert, so daß diese Politik kurzfristig Ent- und langfristig Belastungen für das soziale Sicherungssystem bringen würde. Zugleich wäre es möglich, daß die Förderung des Zuzugs von Ehegatten und Familienangehörigen kurzfristig geringere, aber langfristig größere Entlastungen ermöglicht. Vor allem empirische Längsschnittanalysen wären nötig, um diese Fragen zu klären bzw. informiertere Spekulationen darüber zu erlauben. Hier ging es darum, die potentielle Bedeutung dieser Faktoren herauszustellen, wenn in einem sozialen Sicherungssystem alters- und einkommensabhängige Regelungen verschränkt sind.

3. Arbeitsmarktwirkungen und Arbeitslosenversicherung. Anmerkungen zum zweiten Faktor

In diesem Kapitel geht es um den zweiten Faktor (vgl. Teil 3, Kapitel 1): die Veränderung des Transfersaldos der Einheimischen unter dem Einfluß der Zuwanderung. Prinzipiell ist zu erwarten, daß der Transfersaldo der Einheimischen durch dieselben Faktoren beeinflusst wird wie der Transfersaldo der Zugewanderten. Bei vielen Determinanten ist ein Einfluß der Zuwanderung auf den Transfersaldo der Einheimischen kaum zu erwarten. Z.B. ist die Altersstrukturentwicklung schon weitgehend durch die Altersstruktur zum Zeitpunkt der Zuwanderung festgelegt. Besonders die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt kann aber Einkommens- und Beschäftigungseffekte bei den einheimischen Produktionsfaktoren haben, die wiederum den Transfersaldo der Einheimischen beeinflussen. Daher hängen die fiskalischen Effekte der Zuwanderung über den zweiten Faktor eng zusammen mit Fragen der Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung, die in der politischen und ökonomischen Diskussion eine große Rolle spielen.

In der politischen Diskussion wird insbesondere der Einfluß von Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit zur Begründung einer restriktiven Zuwanderungspolitik herangezogen (vgl. Teil 1, Kapitel 1). Es wird befürchtet, daß Zugewanderte Einheimische vom Arbeitsmarkt verdrängen oder die Reintegration von bereits Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt erschweren. In der ökonomischen Diskussion

werden die Effekte der Zuwanderung im Aufnahmeland tendenziell positiver beurteilt. Die umfangreiche Literatur zum Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Zuwanderung kann und will ich hier aber nicht rezipieren.¹⁶ Auch die für die langfristige Entwicklung wichtige Frage, ob Zuwanderung ein Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens anregt oder eher verhindert, und wie dies durch die Qualifikation der Zugewanderten beeinflusst wird, wird hier nicht diskutiert.¹⁷

In großen Teilen der Literatur wird ohnehin auf die Modellierung einer sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit verzichtet. Allein dieser Frage soll aber im folgenden nachgegangen werden: Welche fiskalischen Konsequenzen erfahren öffentliche Haushalte bei verschiedenen Annahmen zur Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten? Nicht die Arbeitsmarktwirkungen selbst werden also diskutiert, sondern nur die fiskalischen Wirkungen bei gegebener Arbeitsmarktintegration. Dies wird am Beispiel der Arbeitslosenversicherung gezeigt, weil hier sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite eine starke Abhängigkeit von der Arbeitsmarktentwicklung besteht.

Für die Arbeitslosenversicherung wird angenommen, daß sie sich aus einer lohnproportionalen Abgabe t finanziert, so daß die Einnahmen sich als Produkt aus dem Abgabensatz, dem Lohnsatz und der Zahl der Beitragszahler - die mit den beschäftigten Arbeitnehmern gleichgesetzt werden - darstellen läßt ($E = t \cdot w \cdot Z$). Die Ausgaben bestehen aus einem lohnproportionalen Absicherungsniveau mit der Lohnersatzrate r , so daß sich die Ausgaben als Produkt aus der Lohnersatzrate, dem Lohnsatz und der Zahl der Leistungsempfänger - die mit der Zahl der Arbeitslosen gleichgesetzt sei - darstellen läßt ($A = r \cdot w \cdot L$). Es gelte $Z > L$ und $0 < r < 1 - t < 1$. Eine fluktuationsbedingte Arbeitslosigkeit sei unvermeidlich, so daß die Zahl der Arbeitslosen immer größer Null ist.

Durch Zuwanderung wird das Arbeitsangebot um ΔS erhöht. Befindet sich der Arbeitsmarkt vorher im Gleichgewicht (oder ist durch einen Arbeitsangebotsüberschuß gekennzeichnet), kommt es zu einem Angebotsschub. War der Arbeitsmarkt vorher durch eine unbefriedigte Nachfrage nach Arbeit gekennzeichnet, so wird davon ausgegangen, daß ein Nachfragesog die Zugewanderten in den Arbeitsmarkt zieht. Der Arbeitsmarkt kann über den Preis (Lohn) oder über die Menge (Beschäftigung) auf Ungleichgewichte reagieren.

Kommt es zu einem Überschuß oder Defizit in der Arbeitslosenversicherung, so wird angenommen, daß der Gesetzgeber in der Folgeperiode mit einer von zwei Anpassungen reagiert, um das Budget wieder zum Ausgleich zu bringen: durch eine Änderung der Lohnersatzrate oder des Abgabensatzes.

16 Für einen Überblick vgl. Zimmermann (1993) und Ichino (1993) sowie für eine ausführliche Erörterung Velling (1995).

17 Für einen Überblick vgl. Steineck (1994:79ff).

Insgesamt werden fünf Konstellationen diskutiert:

- Angebotsschub und flexible Löhne
- Angebotsschub und nach unten starre Löhne
- Angebotsschub und zeitverzögerte Lohnanpassung
- Nachfragesog und flexible Löhne
- Nachfragesog und starre Löhne.

Angebotsschub und flexible Löhne.

In einem homogenen Arbeitsmarkt mit flexiblen Löhnen und Vollbeschäftigung löst die Zuwanderung zusätzlicher Arbeitskräfte eine Lohnsenkung aus¹⁸. Deshalb wird bisher unrentable Produktion rentabel. Die Unternehmen fragen mehr Arbeit nach, es wird mehr produziert. Die Gewinne der Kapitalbesitzer steigen, während die Arbeitsanbieter im Inland Lohnneinbußen hinnehmen müssen. Es wäre prinzipiell möglich, daß die Gewinner der Zuwanderung die Verlierer kompensieren. Da aber bei dem hier angenommenen öffentlichen Haushalt nur der Faktor Arbeit besteuert wird, kommt es nicht zu einer automatischen Kompensation.

Die Einnahmen verändern sich um $\Delta Z \cdot \Delta w$. Für die Einnahmenveränderung kommt es also darauf an, ob der positive Beschäftigungs- oder der negative Lohnsenkungseffekt dominiert, was wiederum vom Verhältnis der Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zueinander abhängt. Die Höhe der Ausgaben bleibt konstant. Kommt es in Folge der Produktionsausweitung zu einem positiven Effekt für die Arbeitsnachfrage, so wird der positive Beschäftigungseffekt verstärkt und der Lohnsenkungseffekt gemildert oder sogar aufgehoben¹⁹, so daß dann auch der Effekt für die Arbeitslosenversicherung positiv wird.

Der Überschuß kann zu einer Senkung des Abgabesatzes oder zu einer Erhöhung der Lohnersatzrate führen. Bei einer Senkung des Abgabesatzes entwickelt sich der Nettolohn bei Zuwanderung günstiger als der Bruttolohn (vgl. Börsch-Supan 1994:136). Ein Teil der zuwanderungsbedingten Einbuße wird wieder aufgehoben. Bei einer Erhöhung der Lohnersatzrate profitieren die fluktuationsbedingt Arbeitslosen vom zuwanderungsbedingten Überschuß.

Angebotsschub und nach unten starre Löhne.

Eine grundlegende Analyse eines Angebotsschubes bei nach unten starren Löhnen findet sich bei Brecher und Choudri (1987), die von einem homogenen Ar-

18 Dieser Effekt beruht nicht darauf, daß Arbeitskraft effizienter eingesetzt ist als zuvor, sondern er beruht allein auf der Ausweitung der Produktionsmöglichkeiten durch die erhöhte Verfügbarkeit des Faktors Arbeit. Der Effekt tritt ebenso auf, wenn z.B. mehr junge Menschen in den Arbeitsmarkt treten, als ihn alte Menschen verlassen.

19 Vgl. Greenwood und McDowell (1986:1744) oder Pope und Withers (1990).

beitsmarkt und einer kopfsteuerfinanzierten Mindestsicherung ausgehen. Diese Mindestsicherung wirkt als Mindestlohn für Einheimische. Zugewanderte haben keinen Anspruch darauf. Wenn der Mindestlohn erreicht wird, führt zusätzliche Zuwanderung zu einer Verdrängung von Einheimischen in die Mindestsicherung. Die Produktion steigt nicht, nach Brecher und Choudri (1987:332) entsteht ein Wohlfahrtsverlust in Höhe der Lohnsumme der Migranten, die der Lohnsumme der verdrängten einheimischen Arbeitnehmer entspricht. Der Verlust fällt jedoch nicht bei den Arbeitslosen an, sondern wird durch eine Erhöhung der Kopfsteuer auf alle Einwohner verteilt. Wenn von einer Erhöhung der Kopfsteuer keine negativen Effekte auf die Produktion ausgehen, bleibt das Sozialprodukt gleich groß und muß auf mehr Köpfe verteilt werden.

Daß bei einem Angebotsschub und einer Anpassung über die Beschäftigungsmenge statt über den Lohn keine Produktionsausweitung, wohl aber eine fiskalische Belastung entsteht, läßt sich auch auf das hier typisierte Sicherungssystem übertragen.²⁰ Die beschäftigten Einheimischen erfahren unmittelbar keine Einbußen. Jeder Arbeitslose erfährt allerdings eine Einkommenseinbuße in Höhe von $w - r$ und zugleich einen Freizeitgewinn in Höhe der bisher geleisteten Arbeitszeit. Die Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung steigen um die Lohnersatzeinkommen der zusätzlichen Arbeitslosen ($\Delta S \cdot r$), ohne daß es zu Mehreinnahmen kommt, so daß ein Defizit entsteht. Das Defizit kann in der Folgeperiode durch eine Abgabenerhöhung oder eine Leistungssenkung zu Lasten der Einkommen der Einheimischen ausgeglichen werden, wobei jeweils unterschiedliche Rückwirkungen auf die weitere Entwicklung des Sozialproduktes zu erwarten sind.

Werden nach unten starre Löhne als Annahme gesetzt und nicht mehr durch die Mindestsicherung erklärt, so stellt sich die Frage, warum Einheimische durch Zugewanderte ersetzt werden sollten. Zwei Gründe könnte es dafür geben: Der angebotsseitige Grund könnte darin bestehen, daß die Arbeitslosen durch die neue Kombination von Einkommen und Freizeit besser gestellt sind, d.h. die Arbeitslosenversicherung in dieser Hinsicht wie die Mindestsicherung bei Brecher und Choudri (1987) wirkt. Der nachfrageseitige Grund könnte darin bestehen, daß die Zugewanderten keine vollständigen Substitute, sondern etwas produktiver sind als die arbeitslosen Einheimischen. Sperrfristen in der Arbeitslosenversicherung und Kündigungsschutzfristen im Arbeitsrecht sind dann institutionelle Regelungen, die die Wahrscheinlichkeit für eine derartige Substitution senken.

Der Vergleich der beiden Fälle zeigt, daß die Argumentation von von Zameck (1993) unzulässig ist. Von Zameck zeigt den wohlfahrtssteigernden Effekt der

20 Vgl. auch Ichino (1993:159): "Clearly, if immigrants simply generate taxable income in substitution for what was previously generated by natives, no favorable effects on public revenues should be expected".

Zuwanderung in einem Zwei-Länder-Zwei-Faktoren-Modell mit identischen linear-homogenen Produktionsfunktionen, flexiblen Löhnen und ohne Arbeitslosigkeit²¹ und schließt daraus (von Zameck 1993:353):

"Die Bundesrepublik hat keinen Anreiz, die Zuwanderung von Arbeitskräften zu verhindern. Jede Unterbindung der Zuwanderung wäre keine Verteidigung der Wohlstandsfestung, sondern würde dafür sorgen, daß das Inland auf mögliches Einkommen verzichtet. Die Maximierung des deutschen Einkommens ist allerdings mit einem Binnenproblem verbunden: Die Einkommen der Arbeitnehmer sinken mit steigender Zuwanderung permanent ab, weil das Grenzprodukt der Arbeit in Deutschland mit der Zuwanderung zurückgeht. Entweder nehmen die westlichen Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften die Lohnsenkung hin und realisieren auf diese Weise Einkommensverluste. Oder sie beharren auf der ursprünglichen Entlohnung und realisieren Einkommensverluste über die dann entstehende Arbeitslosigkeit."

Arbeitslosigkeit und Lohneinbußen werden hier selten klar und falsch als gleichrangige Verteilungsprobleme eingeordnet. Tatsächlich sind Lohneinbußen aber die Voraussetzung dafür, daß ein - zumindest theoretisch - verteilbares Mehrprodukt entsteht. Arbeitslosigkeit führt dagegen bei konstanter Gesamtproduktion zu einem Finanzierungsdefizit in der Arbeitslosenversicherung, so daß der Staat in der Folgeperiode entweder den Abgabesatz erhöhen oder aber die Lohnersatzrate senken muß.

Bei flexiblen und bei starren Löhnen weisen die Zugewanderten - von denen ja keiner Leistungen empfängt - nach der Arbeitsmarktintegration einen positiven Transfersaldo in der Arbeitslosenversicherung auf. Folglich wird bei der Anpassung des Abgabesatzes oder der Lohnersatzrate der Transfersaldo der Einheimischen negativ. Bei einem Angebotsschub und flexiblen Löhnen ist aber der fiskalische Effekt wahrscheinlich und der Effekt für die Gesamteinkommen der Einheimischen mit Sicherheit positiv, während bei starren Löhnen der negative fiskalische Effekt zu einem sinkenden Gesamteinkommen der Einheimischen führt.

Angebotsschub und zeitverzögerte Lohnanpassung.

Ein Mischfall zwischen starren und flexiblen Löhnen wird in dem komplexeren Modell von Schmidt u.a. (1994) analysiert. In ihrem Modell gehen unqualifizierte Arbeit, qualifizierte Arbeit und Kapital in eine neoklassische Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen ein. Eine Monopolgewerkschaft setzt den Lohn für unqualifizierte Arbeit fest, die Arbeitgeber wählen die zugehörige Beschäftigung,

21 Abgesehen davon, daß die Schlußfolgerungen falsch sind, ist die umstandlose Übertragung derartiger Modelle auf die Realität ohnehin fragwürdig. Andere Wissenschaftler sind da in der Wertung ihrer Ergebnisse vorsichtiger. Z.B. zeigt Rübel (1994) positive Effekte der Zuwanderung, wenn nicht international handelbare Güter existieren und relativiert (Fußnote 4): "This article restricts itself solely to one particular aspect of immigration. One should therefore be cautious when interpreting the results, since unemployment, the social problems associated with integration and similar issues are not taken into account."

und die Erträge der übrigen Faktoren ergeben sich in Abhängigkeit davon auf Wettbewerbsmärkten. In die Zielfunktion der Monopolgewerkschaft gehen die Nettolöhne für qualifizierte und unqualifizierte Arbeit sowie die Unterstützung für Arbeitslose ein.

Bei gegebenem Lohn führt die Zuwanderung von Unqualifizierten zu Arbeitslosigkeit bei Unqualifizierten, wobei angenommen wird, daß sich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit proportional zum Arbeitsangebot auf beide Gruppen verteilen. Bei einer Reihe von plausiblen Annahmen sieht sich die Gewerkschaft dazu veranlaßt, den Lohn für Unqualifizierte zu senken, so daß die von den Arbeitgebern gewählte Beschäftigungsmenge steigt. Die Autoren schließen, daß Zuwanderung durch den Druck auf die Löhne letztlich ökonomische Aktivität stimulieren und zu einer Wohlfahrtssteigerung führen kann. Der Effekt für das Budget wird nicht ausführlich diskutiert, scheint aber überwiegend positiv eingeschätzt zu werden (Schmidt u.a. 1994:196f).

Dies muß nicht unbedingt der Fall sein. Der Zeitfaktor spielt hier eine Rolle. Zunächst steigen nämlich nur die Ausgaben für Arbeitslose. Erst nach der Lohnsenkung sinkt die Arbeitslosigkeit wieder, während die Abgaben der übrigen Faktoren steigen. Reagiert die öffentliche Hand rascher mit Abgabenerhöhungen als die Gewerkschaften mit Lohnsenkungen und gibt es eine Tendenz zur Reallohnerhaltung bei Abgabenerhöhungen, kann im Gegenteil ein Pfad mit sinkender Gesamtbeschäftigung beschritten werden.

Nachfragesog und flexible Löhne.

Anders ist die Wirkung, wenn Zugewanderte auf eine Rationierungssituation auf dem Arbeitsmarkt treffen, in der die Nachfrage das Angebot bei gegebenem Lohn übertrifft. Ob die Löhne nach unten starr sind oder nicht, ist dann zunächst unerheblich. Zuwanderung führt in diesem Fall zu einer Beschäftigungsausweitung bei gleichbleibendem Lohnniveau (ΔS), während es ohne Zuwanderung zu einer geringeren Beschäftigungsausweitung bei Lohnsteigerungen (Δw) gekommen wäre (vgl. Franz 1981:596f). Die fiskalischen Effekte hängen davon ab, in welchem Verhältnis die verhinderte Lohnerhöhung zur ermöglichten höheren Beschäftigungsausweitung steht, was wiederum von den Lohnelastizitäten von Angebot und Nachfrage abhängt. Je nachdem können die fiskalischen Wirkungen unterschiedlich eingeschätzt werden. Der Transfersaldo der Zugewanderten ist positiv.

Nachfragesog und starre Löhne.

Bei starren Löhnen löst also die beim Nachfragesog verhinderte Lohnsteigerung ganz andere Effekte aus als die beim Angebotsschub erfolgte Lohnsenkung. Dies liegt am Sperrklinkeneffekt, den die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit bewirkt: Starre Löhne und Absicherungsniveaus in Abhängigkeit vom letzten

Einkommen sichern das einmal erreichte Niveau, garantieren aber keine künftigen Entwicklungsmöglichkeiten.

Längerfristig kann es auch bei einem Nachfragesog wichtig werden, ob die Löhne nach unten starr sind, wenn es durch zuwanderungsunabhängige Einflüsse später zu einem Nachfragerückgang kommt, denn längerfristig haben auch Zugewanderte Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben. Sind dann Zuwanderer besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen, so verschlechtert sich ihr Transfersaldo im Vergleich zu den Einheimischen. Von Netto-Zahlern werden sie zu Netto-Empfängern. Dies muß aber nicht bedeuten, daß die Zuwanderungswirkung in dieser Phase negativ geworden ist. Wäre es nicht zu Zuwanderung gekommen, wäre es bei gegebenem Nachfragerückgang zu einer verstärkten Arbeitslosigkeit und damit verbundenen Einkommenseinbußen bei den Einheimischen gekommen.

Eine gewisse Konjunkturpufferfunktion, die der Ausländerbeschäftigung zugeschrieben wird (vgl. z.B. Adebahr/ Maennig 1987:279), kann also auch wirksam werden, wenn Zugewanderte Arbeitslosenunterstützung erhalten, denn die Arbeitslosigkeit insgesamt muß nicht höher sein, sie kann sich aber anders verteilen. Wie wichtig diese Überlegungen für die Realität sind, hängt wesentlich davon ab, wie stark das Gesamtrisiko der Arbeitslosigkeit davon abhängt, ob es zu einer Lohnerhöhung (ohne Zuwanderung) oder Beschäftigungsausweitung (mit Zuwanderung) gekommen ist.

Die obigen Überlegungen haben gezeigt, daß unterschiedliche Chancen der Arbeitsmarktintegration und unterschiedliche Entlassungsrisiken von Zugewanderten und Einheimischen dazu führen, daß der Transfersaldo der Zugewanderten (1. Faktor) und die Veränderung des Transfersaldos der Einheimischen durch Zuwanderung (2. Faktor) schon vor der Anpassung der Parameter des Transfersystems stark voneinander abhängen. Für die Interpretation empirischer Untersuchungen zum Transferempfang von Zugewanderten und Einheimischen ist dies wichtig. Unterschiedliche Transfersalden von Zugewanderten und Einheimischen dürfen in diesem Fall nur im Sinne einer Budgetinzidenz interpretiert werden; d.h. sie sagen nur etwas darüber aus, wer in einer gegebenen Situation mit seiner abgabebelasteten Arbeit dazu beiträgt, den Konsum anderer mitzufinanzieren, nicht aber darüber, wie sich die Situation der öffentlichen Haushalte mit oder ohne Zuwanderung entwickelt hätte und welche Konsequenzen das für die Einkommenssituation der Einheimischen hätte. Wie dargestellt wurde, kann unter bestimmten Arbeitsmarktbedingungen ein positiver Transfersaldo der Zugewanderten auf eine Belastung der Einheimischen, ein negativer Saldo auf eine Entlastung der Einheimischen hindeuten.

Sollen die fiskalischen Wirkungen auf Transfersysteme ermittelt werden, so müssen Aussagen zum Einfluß der Zuwanderung auf Lohn und Beschäftigung der Einheimischen getroffen werden. In der Regel wird dies nicht in ein und derselben Untersuchung geschehen können, da eine detaillierte Untersuchung von Arbeitsmarktwirkungen und eine detaillierte Untersuchung von Transferzahlungen unterschiedliche Arbeitsprozesse erfordert und auch hier die Forschung sinnvollerweise als arbeitsteiliger Prozeß organisiert ist. Werden Transferzahlungen von Zugewanderten und ihre Entwicklung näher analysiert, ist es allerdings notwendig, die Annahmen zu den unterstellten Auswirkungen der Zuwanderung auf den Transfersaldo der Einheimischen, insbesondere über erhöhte oder verminderte Arbeitslosigkeit, offenzulegen. Dies kann bei der Interpretation auf verschiedene Weise berücksichtigt werden, wie im folgenden ansatzweise gezeigt wird.

Wird davon ausgegangen, daß sich die Arbeitslosenquote insgesamt nicht durch Zuwanderung erhöht, daß aber Zugewanderte über- und Einheimische unterproportional von Arbeitslosigkeit betroffen werden, so steigt der Transfersaldo der Einheimischen zuwanderungsbedingt. Dies kann z.B. für bevölkerungsökonomische Prognosen die Annahme einer identischen Arbeitslosenquote rechtfertigen, auch wenn in der Vergangenheit unterschiedliche Arbeitslosenquoten für Zugewanderte und Einheimische festgestellt wurden. Bei Analysen mit Mikrodaten könnte versucht werden, Arbeitslosigkeit über geeignete Variablen zu kontrollieren und nur noch die Unterschiede in den Transfersalden als zuwanderungsbedingte Be- oder Entlastungen zu deuten, die dann noch verbleiben.

Wird dagegen davon ausgegangen, daß die Arbeitslosigkeit der Einheimischen durch Verdrängungseffekte (nachhaltig, deutlich) gestiegen ist, so können Daten zu Transfers von Zugewanderten und Einheimischen nur zur Ermittlung der Budgetinzidenz, nicht aber als Indikatoren für Zuwanderungswirkungen genutzt werden.

4. Kollektivgüter, indirekte Abgaben, Vermögen und Schuld. Anmerkungen zum dritten Faktor

Der dritte Faktor ist als Restgröße auf der Einnahmen- und Ausgabenseite definiert und schon von daher sehr viel heterogener als die zuvor diskutierten Faktoren: Auf der Einnahmenseite sind Umsatzsteuern und andere Steuern auf Güter, die von den Unternehmen gezahlt werden, ebenso enthalten wie z.B. die Gewerbesteuer und Gebühren für spezifische Leistungen. Auf der Ausgabenseite sind es vor allem Personalausgaben und laufender sowie investiver Sachaufwand, der als Input in die Produktion öffentlicher Güter verausgabt wird, aber auch Subventionen an Unternehmen (vgl. Teil 1, Kap. 2.1.).

So wie in den beiden vorherigen beiden Abschnitten Modelle vorgestellt wurden, die für einen Teilbereich des sozialen Sicherungssystems losgelöst von anderen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben Wirkungsrichtungen zeigen, gibt es auch Modelle für Teilbereiche der hier gebildeten Restgröße. Sie knüpfen an die Theorie öffentlicher Güter und die Klubtheorie an (vgl. z.B. Weber 1993:106ff; Straubhaar 1992; Straubhaar 1994). In diesen Modellen, die überwiegend zur Überprüfung der Effizienz von Staatseingriffen in spezifische Bereiche entwickelt wurden, wird nicht von Einnahmen- oder Ausgabenkategorien ausgegangen, sondern vom Nutzen, den die mit Hilfe der Ausgaben gekauften Produktionsfaktoren für die Bevölkerung stiften sollen. Dieser Nutzen ist das Gut, was die öffentlichen Haushalte produzieren.

Bei rein öffentlichen Gütern gibt es keinerlei Rivalität im Konsum, so daß die Bewohner des Aufnahmelandes in ihrem Nutzen, den sie aus der Bereitstellung dieser Güter ziehen, durch Zugewanderte nicht beeinträchtigt werden können. Ein typisches Beispiel für ein rein öffentliches Gut ist äußere Sicherheit. Die Ausgaben zur Landesverteidigung dienen der Bereitstellung dieses Gutes. Sie müssen in der Regel nicht steigen, wenn bei Zuwanderung für jeden Einheimischen ein gleiches Niveau an Sicherheit vor Angriffen aus anderen Staaten gewährt werden soll.

Für die öffentlichen Haushalte ist jeder Zuwanderer eine Verbesserung, sobald er nur irgendetwas zur Finanzierung der öffentlichen Güter beiträgt, weil dann die Einnahmen steigen, ohne daß zusätzlicher Ausgabenbedarf entsteht. Stellt man sich vor, öffentliche Güter würden durch eine Pro-Kopf-Steuer finanziert, so ist der Vorteil für die einheimische Bevölkerung deutlich: Die Ausgaben für das öffentliche Gut bleiben gleich hoch, aber die Finanzierungslast verteilt sich auf mehr Köpfe. Das gleiche gilt auch, wenn die Güter z.B. durch eine Lohnsteuer finanziert werden, solange jeder Zuwanderer Lohnsteuer zahlt (vgl. Straubhaar / Weber 1994:114). Der Nutzen, den Zugewanderte selbst aus dem Konsum des öffentlichen Gutes ziehen, ist für die Überlegung unerheblich.

Rein öffentliche Güter sind allerdings selten. Häufiger sind Güter mit partieller Rivalität im Konsum (z.B. Parks, Rechtsschutz).²² Sie zeichnen sich in der Regel dadurch aus, daß es sich um Einheiten handelt, die auf eine bestimmte Nutzungskapazität ausgerichtet sind.

Bei Nutzerzahlen weit unter der Kapazitätsgrenze ist die Nutzenbeeinträchtigung durch ein zusätzliches Individuum nahe Null wie bei rein öffentlichen Gütern, während sie nahe der Kapazitätsgrenze oder darüber hoch sein kann. Jeder zusätzliche Nutzer verursacht eine Nutzungsbeeinträchtigung für die bisherigen

22 Für eine Gütertypologie vgl. Straubhaar (1994:618).

Nutzer. Wie groß die Beeinträchtigung ist, hängt jedoch von der absoluten Zahl der Nutzer ab.

Gilt weiterhin, daß der Ausschluß prinzipiell oder wegen hoher Ausschlußkosten oder möglicher negativer externer Effekte des Ausschlusses nicht angewendet wird (z.B. bei öffentlichen Straßen), so ist jeder Zugewanderte ein potentieller Nutzer. Es ist aber offensichtlich, daß die Nutzungsbeeinträchtigung durch Zugewanderte nur dann eintritt, wenn sie auch tatsächlich die betrachteten öffentlichen Leistungen nutzen. Außerdem ist damit impliziert, daß es keine nutzungsabhängigen Zahlungen geben kann.

Rivalität im Konsum kann sich in höheren Ausgaben bei gleicher Leistungsqualität oder gesunkener Leistungsqualität bei gleichen Ausgaben für die öffentliche Hand niederschlagen. Eine verstärkte Nutzung öffentlicher Gebäude kann z.B. real zu Nutzeneinbußen bei den Einheimischen führen (Überfüllungskosten), die aber erst dann zu fiskalischen Effekten führen, wenn eine diskretionäre Entscheidung über den Bau neuer Gebäude getroffen wird. Daher kann man unterstellen, daß zwar kurzfristig die Ausgaben nicht steigen, längerfristig aber ein politischer Druck zu erhöhten Ausgaben entsteht.

Die Nutzungsbeeinträchtigung kann durch die Kosten zu ihrer Vermeidung quantifiziert und so mit anderen quantifizierbaren fiskalischen Kosten vergleichbar gemacht werden, wie dies empirisch in der Untersuchung von Bullinger u.a. (1972) angestrebt wurde. Dazu muß die Annahme gemacht werden, daß das gleiche Nutzenniveau der einheimischen Bevölkerung aufrechterhalten werden soll. Zuwanderung erzeugt dann einen zusätzlichen Ausgabenbedarf.

Der zusätzliche Ausgabenbedarf wird durch drei Faktoren beeinflusst:

- die Nutzungsintensität durch die Zugewanderten,
- die durch die Zusatznutzung nötige Kapazitätserweiterung,
- die Kosten der Kapazitätserweiterung.

Bei Klubgütern gibt es ebenfalls partielle Rivalität im Konsum, aber das Ausschlußprinzip ist anwendbar (Straubhaar 1992:185). Beispiele für öffentlich finanzierte Klubgüter sind z.B. Schwimmbäder, Museen, öffentlicher Personennahverkehr. Hier ist es in der Regel so, daß jeder Nutzer einen Finanzierungsbeitrag leistet, während die öffentliche Hand Zuschüsse gibt oder die Defizitdeckung übernimmt.

Bei unterausgelasteten Kapazitäten, die z.B. bei Theatern oder Museen häufig sind, bedeuten zusätzliche Nutzer in der Regel keine oder nur eine geringe Beeinträchtigung der übrigen Nutzer, wohl aber durch die Nutzerbeiträge eine Verringerung der durch Steuern zu deckenden Finanzierungslücke. In diesem Fall deutet eine hohe Nutzungsintensität auf eine Entlastung der öffentlichen Hand

hin, während sie bei Gütern, die ohne nutzungsabhängigen Beitrag finanziert werden, belastend wirkt.

Wichtig ist, daß alle diese Überlegungen von öffentlichen Ausgaben für einen bestimmten Zweck und dem damit verbundenen Nutzen für die Aufnahmebevölkerung ausgehen. Gesucht wird nach den Faktoren der zuwanderungsbedingten *Nutzenbeeinträchtigung der Einheimischen*, nicht aber nach den Faktoren der tatsächlichen Ausgabenentwicklung. Beides ist äquivalent, wenn die tatsächliche Ausgabenentwicklung dem zuwanderungsbedingt veränderten Ausgabenbedarf folgt - eine Annahme, die kurzfristig kaum, längerfristig je nach politischer Konstellation und ökonomischer Gesamtentwicklung realistisch sein dürfte. In empirischen Untersuchungen wird dagegen häufig weder nach dem einen noch nach dem anderen, sondern im Sinne einer Budgetinzidenz nach Indikatoren für den *Nutzen der Zugewanderten* aus diesen Ausgabenkategorien gefragt (vgl. Teil 3, Kap. 1).

Simon (1989:152-158) hat ein Modell für einen anders eingegrenzten Ausschnitt aus dem, was hier als dritter Faktor bezeichnet ist, formuliert. Auf der Ausgaben-seite geht es um "demographisches Kapital" (z.B. Schul- und Krankenhausbauten), auf der Einnahmenseite um Verschuldung und Abtragung von Staatsschulden.

In seinem Modell muß jede Zuwandererfamilie mit der gleichen Menge an öffentlichem Kapital ausgestattet werden, wie sie zum Zuwanderungszeitpunkt für eine einheimische Familie existiert, was vollständige Rivalität im Sinne eines mit der Familienzahl wachsenden Ausgabenbedarfs impliziert. Zugleich wird die Verschuldung nach dem gleichen Prinzip zugerechnet, was impliziert, daß der Schuldenabtrag durch eine Pro-Familien-Steuer finanziert wird. Dann hängt die Steuerbelastung der Einheimischen durch zusätzliche Infrastrukturinvestitionen für Zuwanderer davon ab, welcher Anteil der gegenwärtigen und vergangenen Infrastruktur mit Steuern finanziert wurde, wie lange die Lebensdauer der Infrastruktur ist, und wie lange die Laufzeit der Schuldscheine für den schuldfinanzierten Teil ist. Im wesentlichen kommt dabei heraus, daß Zuwanderung bei vollständiger Schuldfinanzierung dann neutral ist, wenn die Schulden immer im gleichen zeitlichen Rhythmus abgetragen werden, wie die Investition ihren Nutzen abgibt. Je höher der steuerfinanzierte Anteil, desto höher die Belastung der einheimischen Bevölkerung, weil sie an den Zusatzkosten der Infrastruktur für die Neulinge beteiligt wird, ohne daß diese an den Kosten der alten Infrastruktur beteiligt werden können. Das Modell macht auch deutlich, daß öffentliches Kapi-

tal über die zeitlich verteilte Nutzenabgabe und öffentliche Schuld über die Zins- und Tilgungszahlung für die Auswirkungen der Zuwanderung relevant wird.²³

Wenn sowohl Stromgrößen (Einnahmen- und Ausgabenströme) als auch Bestandsgrößen (Vermögen, Schuld) in die Beurteilung der Wirkungen von Zuwanderung einbezogen werden, tritt ein Problem auf:²⁴ Wie sollen die beiden Bereiche verglichen werden? Entweder werden die Stromgrößen durch Abdiskontierung auf den Zuwanderungszeitpunkt mit den Vermögens- und Schuldbeständen vergleichbar gemacht, oder die Bestandsgrößen werden in Stromgrößen transformiert, d.h. die damit verbundenen Einnahmen- und Ausgabenströme werden in die Analyse einbezogen. Sonst besteht die Gefahr von Doppelzählungen.

Die Abdiskontierung enthält aber gravierende Bewertungsprobleme (vgl. Teil 3, Kap. 2), und in der Bewertung öffentlichen Vermögens stecken verdeckte Annahmen zu dessen gegenwärtigem und / oder künftigem Nutzen. Außerdem sind die künftigen laufenden Einnahmen- und Ausgabenströme nicht unabhängig davon, ob künftig Staatsverschuldung und öffentliches Vermögen auf- oder abgebaut wird (vgl. Teil 3, Kap. 2). In Perioden einer Verbesserung der Netto-Vermögensposition eines Staates z.B. durch Abbau von Staatsverschuldung wirkt Zuwanderung positiver als in Perioden der Verschlechterung der Netto-Vermögensposition.

In der Stromgrößenbetrachtung kann dies berücksichtigt werden. Zinsen auf und Tilgungen für vor der Zuwanderung aufgenommene Schulden sind Ausgaben, die nicht zuwanderungsbedingt steigen und in den dritten Faktor nicht einbezogen werden sollten (da sie im Szenario mit und ohne Zuwanderung auftauchen, ist der Netto-Effekt auf den dritten Faktor 0). Ausgaben zur Erhaltung öffentlichen Kapitals, die auch ohne Zuwanderung nötig gewesen wären, sind ebenfalls in den dritten Faktor nicht einzubeziehen. Nur solche Erhöhungen des Bestands an öffentlichem Kapital, die nötig sind, um die Nutzenabgabe dieses Kapitals für Einheimische nicht zu vermindern, sind ein zuwanderungsbedingt notwendiger Ausgabenanstieg. Wird vor dem Zeitpunkt der Zuwanderung angesammeltes Kapital veräußert, so ist dies keine zuwanderungsbedingt gestiegene Einnahme. Wenn

23 Auf dieser Basis allerdings eine empirische Schätzung aufzubauen, bei der reale Vermögens- und Schuldwerte eingesetzt werden, wie Simon es im Anschluß an die analytische Darlegung tut, halte ich allerdings für "quite delicate and judgemental" - das ist die Bezeichnung, mit der Simon (1982:317) selbst die Berechnungen Ushers (1977) kritisiert hat, der die gesamten Auswirkungen von Zuwanderung durch eine Gegenüberstellung von Bestandsgrößen ermittelt hat, der empirischen Berechnung selbst aber keinen hohen Stellenwert beigemessen hat.

24 So z.B. die Empfehlung von Straubhaar (1994:622): "Allerdings muß der Steuerüberschuß auch genügen, um jenen Bestandteil zu finanzieren, den die Neueintretenden an Klubgütern nutzen können, die in der Vergangenheit bereits erstellt wurden."

Zugewanderte öffentliches Kapital nutzen können, ohne daß Einheimische beeinträchtigt werden, ist die Nutzenabgabe ein öffentliches Gut. Zuwanderung wirkt sich nicht negativ aus, nur weil das Kapital existiert. Daher ist es transparenter, sich auf die Analyse von Stromgrößen zu beschränken und zu versuchen, Stromgrößenanalysen in der Zeit auszudehnen, um die Wirkungen des Auf- und Abbaus öffentlichen Vermögens und öffentlicher Schuld zu berücksichtigen.

Wie in den Überlegungen auf der Basis der Theorie öffentlicher Güter ist auch in Simons Ansatz die Nutzenabgabe im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben wichtig. Indem er annimmt, daß eine Zuwandererfamilie mit dem gleichen Kapital ausgestattet werden sollte wie eine durchschnittliche Familie der Aufnahmebevölkerung, legt er einen "normativen Ausgabenbedarf" (Bullinger u.a.1972) fest. Dies könnte zum einen damit begründet werden, daß ein solcher Anstieg langfristig zu erwarten ist, zum anderen damit, daß so ein Maß gefunden ist, das die Wirkungen unabhängig davon quantifiziert, ob sie sich in Nutzeneinbußen oder Ausgabensteigerungen niederschlagen.

Die in dieser Arbeit entwickelten Konzepte legen es nahe, die fiskalischen Aspekte und die übrigen nicht-fiskalischen Einbußen und Gewinne, die Zuwanderung im Zusammenhang mit öffentlicher Tätigkeit verursachen kann, deutlicher zu trennen. Die fiskalischen Effekte getrennt zu analysieren, ist vor allem deshalb sinnvoll, weil über die Notwendigkeit der Budgetanpassung mittelbare Rückwirkungen auf die monetären Einkommen der Einheimischen zu erwarten sind (vgl. Teil 3, Kap.2.). Ob für öffentliche Haushalte in Folge von Zuwanderung in einem gegebenen Zeitabschnitt ein Defizit oder Überschuß entsteht, kann aber nur durch eine konsistente Aggregation der Wirkungen über alle Ausgaben- und Einnahmenkategorien ermittelt werden (Teil 3, Kap. 1.).

Dies erfordert aber andere theoretische Überlegungen, denn es muß gefragt werden, welche Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen unter gegebenen Rahmenbedingungen erwartbar, nicht erforderlich sind. Wie solche Überlegungen aussehen könnten, kann hier nur angedeutet werden. Sie könnten an den Arten öffentlicher Ausgaben ansetzen (vgl. Teil 1, Kap. 2.1.).

Private Haushalte bieten öffentlichen Haushalten Arbeit an, so daß sich dieser Beitrag zur Produktion öffentlicher Güter in Personalausgaben niederschlägt. Wo entstehen Mehrausgaben für Personal, weil öffentliche Haushalte durch Rechtsansprüche auf bestimmte Leistungen zur Personalaufstockung gezwungen sind? Dies wäre die Frage, die entsprechend den Überlegungen im Bereich der sozialen Sicherheit angestellt werden könnte. Allerdings sind selten Personalschlüssel und Leistungsniveaus rechtlich vorgegeben, so daß in der Regel gefragt werden muß, wo diskretionäre Entscheidungen zum Personalausbau oder zur Aufgabe eines ansonsten geplanten Personalabbaus wahrscheinlich sind (ex ante) oder ohne Zuwanderung anders ausgefallen wären (ex post).

Zuwanderung kann die Ausgabenentwicklung im Personalbereich aber nicht nur über die Inanspruchnahme von Leistungen beeinflussen, sondern auch über ihren Einfluß auf den Arbeitsmarkt. Entscheidend ist dann für die Ausgabenentwicklung, wie die Entlohnung im öffentlichen mit der Entlohnung im privaten Sektor zusammenhängt, und ob und in welchen Bereichen Zugewanderte auch im öffentlichen Sektor beschäftigt werden können. So wäre es möglich, daß Zugewanderte die Beibehaltung oder Einführung eines niedrigen Lohnniveaus in Bereichen der öffentlichen Produktion ermöglichen, in denen es ansonsten zu Höherbewertungen von Stellen gekommen wäre. Dies liegt bei der Beschäftigung von Zugewanderten in niedrig entlohten Engpaßbereichen der öffentlichen Produktion nahe.²⁵

Ist aber die Entlohnung im öffentlichen Sektor mit einem versteckten Transfer verbunden, weil z.B. höhere Löhne und/ oder betriebliche Sozialleistungen für vergleichbare Tätigkeiten gezahlt werden als im privaten Sektor, dann stellt sich die Frage, ob Zuwanderung den Abbau oder den Erhalt dieser versteckten Transfers fördert. Zugleich kann eine fiskalische Belastung Einheimische als Gruppe einkommensmäßig begünstigen, nämlich dann, wenn Zugewanderte von entsprechenden Positionen ausgeschlossen sind, die mit einem versteckten Transfer verbunden sind.

Ob es solche versteckten Transfers gibt, und woran ihre Höhe gemessen werden soll, ist eine andere Frage. Möglich sind sie in jedem Fall, weil der Staat auf die staatliche Macht zur Abgabenerhebung zurückgreifen kann. Um ein Extrembeispiel zu nennen: In Kuwait z.B. sind nahezu alle männlichen Staatsbürger im Staatsdienst beschäftigt, wobei die Funktion dieser Beschäftigung primär in der Absicherung und nicht in der Produktion öffentlicher Güter liegt, während im privaten Sektor nahezu ausschließlich Zugewanderte arbeiten (vgl. Schwelien 1992).

Diese Überlegungen gelten in dem Maße auch für die Ausgabenkategorien, mit denen der öffentliche Sektor Bau- und Sachleistungen von Unternehmen einkauft, wie in den Leistungen der Unternehmen Personalkosten enthalten sind. Z.B. wäre zu überlegen, wie die Entwicklung der Kosten für öffentliche Bauten von der Beschäftigung von Zugewanderten abhängt.

Auch der umgekehrte Fall ist möglich: Staatliche Beschäftigung enthält eine versteckte Steuer. Dies ist beim Einsatz von Wehrpflichtigen in der Landesverteidigung der Fall, die nur durch hoheitliche Macht zu einem so niedrigen Entgelt möglich ist. Wird eine für die Landesverteidigung gewünschte Truppenstärke auch ohne Zuwanderung erreicht, so hat die Zuwanderung von Nicht-Wehrpflichtigen keinen Einfluß auf die Ausgabenentwicklung. Auch die Zuwanderung

25 Diese Überlegung liegt bei Programmen zur Anwerbung von Arbeitskräften im Pflegebereich nahe, die es z.B. in den USA und in Deutschland gibt bzw. gegeben hat.

von Wehrpflichtigen (z.B. jüngere, männliche, deutsche Aussiedler) kann die Ausgaben unmittelbar für Wehrpflichtige nicht beeinflussen, möglicherweise aber die Kostenentwicklung in der Organisation des Einzugs. Die gesamten realen Lasten über die Wehrpflicht werden durch die Zuwanderung Nicht-Wehrpflichtiger weder positiv noch negativ verändert, während die Zuwanderung Wehrpflichtiger den Anteil der Einheimischen Wehrdienstleistenden vermindern und damit auch die durchschnittlichen realen Lasten mindern kann. Bezogen auf eine Umverteilung im Querschnitt könnte dagegen argumentiert werden, daß Einheimische durch ihren wehrdienstbedingten Lohnverzicht auch nicht wehrpflichtigen Zugewanderten den Konsum des Gutes "äußere Sicherheit" ermöglichen.

Dies führt wieder auf den generellen Punkt, daß nicht alle staatlichen Eingriffe sich in öffentlichen Einnahmen und Ausgaben niederschlagen. Öffentliche Eingriffe für verschiedene Zwecke beeinflussen die Wirtschaftsentwicklung und lassen sich als materielle oder immaterielle Kosten und Nutzen für verschiedene Bevölkerungsgruppen denken, die ohne diese Eingriffe besser oder schlechter gestellt werden. Ob und wie Zugewanderte durch öffentliche Eingriffe Vorteile haben, und wie sich die Vor- oder Nachteiligkeit öffentlicher Eingriffe für die Aufnahmebevölkerung verändert, wenn es zu Zuwanderung kommt, kann und sollte sicherlich an konkreten öffentlichen Aufgabenbereichen diskutiert werden, wie dies z.B. durch die oben dargestellten Überlegungen zu öffentlichen Gütern, Klubgütern, demographischem Kapital etc. geschieht. Die Gegenüberstellung solcher ausgewählter Wirkungen mit den geschätzten fiskalischen Effekten im Bereich der sozialen Sicherung bedeutet aber, daß unvollständige fiskalische Effekte und unvollständige reale Effekte über öffentliche Eingriffe allgemein gegenübergestellt werden.

Die Orientierung an fiskalischen Aspekten in Budgetzusammenhängen hat den Vorteil, daß dadurch sichergestellt werden kann, daß wichtige Einnahmen- und Ausgabenkategorien nicht bei der Analyse vernachlässigt werden. Wenig ist z.B. bisher über den Einfluß der Zuwanderung auf die Steuern auf Güter diskutiert worden, wobei in Deutschland insbesondere die Mehrwertsteuer und die Mineralölsteuer interessant wären. Eine einfache Zurechnung dieser Abgaben nach dem tatsächlichen Konsum von Zugewanderten greift z.B. dann zu kurz, wenn der Konsum der Einheimischen nicht unbeeinflußt geblieben ist (vgl. Kap. 3 dieses Teils).

Schlußbetrachtung

1. Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse dieser Arbeit

In ökonomischen Untersuchungen zu Migrationsfragen werden oft Aussagen dazu gemacht, ob Zuwanderung allgemein oder aber die Anwesenheit einer bestimmten Zuwanderergruppe die öffentlichen Haushalte entlastet oder belastet, und auch in der politischen Diskussion finden solche Aussagen - gestützt auf ökonomische Untersuchungen oder einfache Indikatoren - breite Beachtung. Gerade in Deutschland ist es naheliegend, über diese Frage nachzudenken, denn sowohl Wanderungsbewegungen als auch öffentliche Haushalte haben schon rein quantitativ große Bedeutung für das Wirtschaftsgeschehen. Ein unmittelbar erkennbarer Zusammenhang liegt im sozialen Sicherungssystem, weil es an demographischen Merkmalen und der sozialen Lage von Individuen und Familien anknüpft und so unmittelbar betroffen ist, wenn neue Individuen oder Familien als Mitglieder hinzukommen. Die zuwanderungspolitischen Regelungen sorgen allerdings dafür, daß nicht alle Zuwanderergruppen unmittelbar als gleichberechtigte und -verpflichtete Mitglieder in das soziale Sicherungssystem integriert werden (vgl. Teil 1).

Empirische Untersuchungen kommen auf recht unterschiedliche Weise zu Aussagen über die Be- oder Entlastung öffentlicher Haushalte durch Zuwanderung. Die Analyse empirischer Arbeiten hat gezeigt, daß nur mit großen Schwierigkeiten und Unsicherheiten abschätzbar ist, welche Gesamtwirkungen die Zuwanderung einer neuen Bevölkerungsgruppe auf die öffentlichen Haushalte des Aufnahmelandes hat (vgl. Teil 2). Eine allgemeingültige Klärung wie auch gleichlautende Ergebnisse empirischer Untersuchungen sind auch in Zukunft nicht zu erwarten, nicht nur, weil immer wieder unterschiedliche Zuwanderergruppen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen integriert werden, sondern auch, weil der Gesamteffekt aus vielen Einzeleffekten besteht, von denen jeder einzelne schwierig abzuschätzen ist, und deren Aggregation zusätzliche Probleme aufweist. Insofern halte ich die folgende Einschätzung von Bullinger u.a. (1972) nicht für ein Spezifikum dieser älteren Untersuchung, sondern für ein nicht lösbares Problem, das in der Natur der Fragestellung liegt: "... mögliche Schätzfehler auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite drohen sich zu summieren."

Sollte daher ganz auf derartige übergreifende Aussagen verzichtet werden? Sicherlich ist es sinnvoll, einzelne Bereiche des sozialen Sicherungssystems detailliert zu analysieren (vgl. Schmähl 1995) - schon weil die Entwicklung von Teilbereichen an sich interessant sein kann. Dazu hat auch diese Untersuchung eine Reihe von weiteren Hinweisen gegeben, was bei der Gestaltung und Interpreta-

tion solcher Arbeiten bedacht werden sollte. Es besteht aber die Gefahr, daß beim Verzicht auf eine offene, explizite Gesamtabschätzung verdeckte, implizite Gesamtabschätzungen vorgenommen werden, die die Diskussion beeinflussen, ohne sich einer methodischen Überprüfung zu stellen. Denn zumindest im Zusammenhang mit der Gestaltung der Zuwanderungspolitik kommt es auch darauf an, ob und welche Formen der Zuwanderung *insgesamt* bei Einbeziehung aller Wirkungen als vorteilhaft angesehen werden. Da davon auszugehen ist, daß die Zuwanderungspolitik auch in Zukunft ein viel diskutiertes Politikfeld bleibt, in dem auch Neuregelungen zu erwarten sind, wird es auch in Zukunft implizite und explizite Einschätzungen der Gesamtwirkungen von Zuwanderung geben, und da ein erheblicher Teil des Sozialprodukts durch öffentliche Haushalte fließt oder durch öffentliche Träger erstellt wird, wird der fiskalische Einfluß dabei eine bedeutende Rolle spielen.

Immerhin ist dies Problem auch nicht nur spezifisch für die Fragestellung. Letztlich stellt sich bei näherer Betrachtung der meisten interessanten Fragestellungen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften heraus, daß Wirkungszusammenhänge unterschiedlicher Art und Stärke zu beachten wären, die sich nicht alle oder nicht alle mit hinreichender Genauigkeit ermitteln lassen. Den Anspruch der Fragestellung auf das sicher Ermittelbare herunterzuschrauben, ist nur eine Scheinlösung des Problems. Wird die eigene Aussage nicht selbst in einen übergeordneten Zusammenhang gestellt und interpretiert, so wird das Problem nur auf die Leser einer Untersuchung verschoben: Was weiß man, wenn man das weiß? Natürlich hängt die Bewertung eines Ergebnisses auch von der subjektiven Einschätzung ab, was wichtig und interessant ist. Zum Teil ist sie aber auch einer methodischen Überprüfung zugänglich, nämlich insofern, als deutlich gemacht wird, welche logischen Einschränkungen mit dem gewählten Analyseausschnitt verbunden sind. Wer sich Umfang und Struktur des explizit untersuchten und des von der Untersuchung ausgenommenen Ausschnitts bewußt macht, kann in seinen Aussagen harte Fakten und ergänzende Einschätzungen klarer trennen und vermeiden, daß Aussagen widersprüchliche Annahmen implizieren. Dies kann nur im Hinblick auf eine spezielle Fragestellung geschehen.

Bei der Analyse empirischer Arbeiten in Teil 2 wurden solche Interpretationsprobleme herausgearbeitet, die für die Interpretation ökonomischer Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen Zuwanderung und öffentlichen Haushalten thematisieren, typisch sind. Dabei ist besonders die Wahl des Analyseausschnitts in Bezug auf die Einnahmen- und Ausgabenbereiche, die zeitliche Eingrenzung und die Eingrenzung von Personengruppen von entscheidender Bedeutung.

Für die fiskalischen Wirkungen der Zuwanderung geben die in Teil 3 entwickelten Konzeptionen eine Hilfestellung, um diese Interpretationsprobleme in eigenen und fremden Untersuchungen klarer zu sehen und daher auch zu einer besseren

Darstellung und Wertung empirischer Ergebnisse zu kommen. So wird u.a. näher darauf eingegangen, was es bedeutet, wenn Einnahmen- und Ausgabenbereiche unterschiedlicher Größe in die Analyse einbezogen werden, wenn Transferzahlungen von Zugewanderten und Einheimischen verglichen werden (Kap.1.), wenn Zahlungen mit zunehmender Entfernung vom Zuwanderungszeitpunkt geringer gewichtet werden, wenn Beitragssätze als Indikatoren verwendet werden (Kap.2) und wenn die Eingrenzung der Zuwanderungspopulation Kinder und Eltern zu unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zählt (Kap.3).

Dabei hat es sich als zweckmäßig erwiesen, zwischen direkten monetären Transfers und anderen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu unterscheiden und zu fragen, ob ein Einfluß auf den Transfersaldo der Einheimischen berücksichtigt wird. Bei jeweils gegebener Einnahmen- und Ausgabengestaltung der öffentlichen Hand wird daher unterschieden zwischen:

- dem Transfersaldo der Zugewanderten, also dem, was Zugewanderte an direkten Transfers erhalten oder abführen, (1. Faktor)
- dem Einfluß auf den Transfersaldo der Einheimischen, der sich ergibt, wenn Zuwanderung bemessungsrelevante Parameter der Einheimischen wie Einkommen und Beschäftigung verändert, (2. Faktor)
- dem Einfluß auf die übrigen Einnahmen und Ausgaben als Residualgröße (3. Faktor).

Ausgehend von dieser in Teil 3 Kapitel 1 entwickelten Strukturierung wurden in Teil 4 theoretische Überlegungen vorgestellt, diskutiert und z.T. auch weiterentwickelt. Hier ging es weniger wie in Teil 3 allein um die logischen Implikationen, die mit der Wahl eines bestimmten Analyseausschnittes verbunden sind, sondern mehr um die Prozesse, die zu bestimmten empirisch meßbaren Werten führen können. Zentrales Anliegen war aber wiederum, empirische Ergebnisse besser interpretierbar zu machen. Daher erhebt die Darstellung auch keinen Anspruch darauf, umfassend in diesem Zusammenhang wichtige Aspekte diskutiert zu haben, sondern Aspekte aufzugreifen, die aufgrund der vorherigen Teile besonders interessant erscheinen - Aspekte, die aber auch mit wichtigen Schwerpunkten der theoretischen Diskussion zu diesem Thema korrespondieren.

Bezüglich des Transfersaldos der Zuwanderer wurde in einem stilisierten sozialen Sicherungssystem gezeigt, wie sich unterschiedliche Migrations-, Einkommens- und Familienverläufe auswirken. So läßt sich unmittelbar auf der Mikroebene nachvollziehen, was dann auf der Makroebene als eines der bedeutendsten Argumente für die entlastenden Wirkungen der Zuwanderung angegeben wird: Wenn Zuwanderer ohne die alte Generation kommen (oder die alte Generation keine Ansprüche an das soziale Sicherungssystem hat), wird die Rentenversicherung stark entlastet. Darüber hinaus läßt sich auch zeigen, welche besonderen

Chancen und Risiken mit der Zuwanderung einkommensschwacher und kinderreicher Familien verbunden sind, die nach den Regeln des Systems zum Zuwanderungszeitpunkt Netto-Empfänger sind. Die Rückkoppelung über den Vorleistungsbezug des Alterssicherungssystems führt dazu, daß dieser zunächst belastenden Phase eine entlastende Phase folgt, wenn sich die im Inland bleibende Folgegenerationen durch höheres Einkommen und / oder kleinere Kinderzahl unterscheiden: Die erwachsenen Kinder zahlen dann mehr in das soziale Sicherungssystem ein, als ihre Eltern empfangen. Es kommt also bei der Interpretation der Transfersalden ärmerer und / oder kinderreicher Zuwandererfamilien auch entscheidend auf den Zeithorizont und die Einschätzung der Integrationsperspektiven an, ob das Ergebnis als ökonomisch nachteilig erscheint.

Bezüglich der Veränderung des Transfersaldos der Einheimischen wurde diskutiert, wie die Interdependenz zwischen der Beschäftigung von Zuwanderern und von Einheimischen auf dem Arbeitsmarkt die Finanzen einer stilisierten Arbeitslosenversicherung beeinflussen kann. Dabei wurde gezeigt, wie der Sperrklingeneffekt der Arbeitslosensicherung, der einmal erreichte Niveaus bei Einheimischen schützt, unter bestimmten Annahmen eine problematische Entwicklung der öffentlichen Finanzen mit entsprechend negativen Rückwirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung auslösen kann. Zugleich wurde auf in der Literatur diskutierte Arbeitsmarktsituationen hingewiesen, die verhindern können, daß dieser Effekt eintritt, die ihn mildern oder sogar umkehren können. Diese können z.T. dazu führen, daß die Verteilung der Arbeitslosigkeit auf Zugewanderte und Einheimische wenig über die Wirkungen der Zuwanderung auf davon abhängige öffentliche Einnahmen- und Ausgabenbereiche aussagt - ein wichtiger Punkt für die Interpretation empirischer Untersuchungen.

Bei den übrigen Ausgaben wurde deutlich, daß die mehr oder weniger große Nutzenminderung bei Einheimischen, die durch zusätzliche Nutzung öffentlich bereitgestellter Güter durch Zuwanderer entstehen kann, ein wichtiger und in der Theorie viel diskutierter Wirkungsaspekt ist, der sich nicht unbedingt fiskalisch niederschlägt. Zugleich kann Zuwanderung die fiskalische Dynamik auf ganz andere Weise beeinflussen, z.B. die Ausgabendynamik im Personalbereich durch ihren Einfluß auf dem Arbeitsmarkt. Außerdem wurde diskutiert, warum es sinnvoller sein kann, bei einer Gesamtbeurteilung nicht laufende Einnahmen und Ausgaben und Vermögen und Schuld getrennt zu vergleichen, sondern Vermögen und Schuld in eine konsistente Stromgrößenanalyse einzubeziehen (vgl. auch Teil 3, Kap. 2).

Damit sind bereits wesentliche Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefaßt. Ich habe die Hoffnung, daß auch viele Details, die in den Kapiteln der Arbeit herausgearbeitet wurden, Anregungen für künftige Forschungen zu den fiskalischen

Wirkungen von Zuwanderung in Sozialstaaten generell und der Bundesrepublik Deutschland geben können.

2. Einordnung der Ergebnisse in einen größeren Zusammenhang

Es steht allerdings noch aus, auf die Zusammenhänge zwischen fiskalischen Wirkungen und ökonomischen Gesamtwirkungen sowie der Gestaltung der Zuwanderungs- und Sozialpolitik einzugehen, die in dieser Arbeit an vielen Stellen angesprochen wurden. So wie hier immer wieder betont wurde, daß einzelne fiskalische Aspekte nicht losgelöst von den fiskalischen Gesamtwirkungen interpretiert werden sollten, so sollten fiskalische Wirkungen auch nicht losgelöst von den ökonomischen Gesamtwirkungen der Zuwanderung gesehen werden. Für den Wohlstand der Einheimischen Bevölkerung ist es ja entscheidend, wie ihre Einkommen insgesamt berührt werden, nicht nur über öffentliche Haushalte. Wie sich die Pro-Kopf-Einkommen der Einheimischen in einem Szenario mit Zuwanderung im Vergleich zu einem Szenario ohne Zuwanderung verändern, ist dafür ein Maßstab.

Eine wichtige Erkenntnis ist, daß in einem differenzierten Sozialstaat die Erwerbstätigkeit von Zugewanderten nicht unbedingt auf zuwanderungsbedingtes Wachstum hindeutet, während zugleich ein negativer Transfersaldo der Zugewanderten nicht ohne weiteres als Zeichen für negative Rückwirkungen über öffentliche Haushalte gedeutet werden kann, wie dies unter spezifischen Annahmen gelten würde. Dies wird aber in vielen Untersuchungen (zumindest implizit) unterstellt.

Von Anfang an kann sich Zuwanderung sowohl direkt auf öffentliche Haushalte auswirken als auch indirekt vor allem in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktintegration. Die Art der Arbeitsmarktintegration bestimmt nicht nur Einkommen und Beschäftigung der Zugewanderten selbst und ihre einkommensabhängigen Zahlungen an öffentliche Haushalte, sondern kann auch Auswirkungen auf andere Einflußfaktoren öffentlicher Ausgaben haben: auf Einkommen und Beschäftigung der Einheimischen und auf deren Zahlungen an öffentliche Haushalte, auf das, was Unternehmen an öffentliche Haushalte abführen sowie auf die Kosten der Leistungserstellung durch öffentliche Träger. Insofern ist es gerechtfertigt, von einer zentralen Bedeutung der Arbeitsmarktintegration für die Wirkungen auf öffentliche Haushalte zu sprechen (vgl. Rürup/ Sesselmeier 1994).

Zugleich gibt es von Anfang an nicht arbeitsmarktvermittelte Wirkungen auf öffentliche Haushalte. Dies ist der Fall, wenn Zugewanderte Sozialleistungen erhalten, ohne in den Arbeitsmarkt integriert zu sein, oder die in ihrer Höhe unabhängig von der Art der Arbeitsmarktintegration sind, wie z.B. existenzsichernde

Leistungen für Flüchtlinge, der einkommensunabhängige Bestandteil des Kindergeldes oder Eingliederungshilfen für Aussiedler. Auch die Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen durch Zugewanderte schlägt sich entweder in fiskalischen Effekten nieder, wenn darauf mit erhöhten Ausgaben zur Beibehaltung des Leistungsniveaus reagiert wird, oder aber in Nutzeneinbußen für die Einheimischen und damit in einer Veränderung ihrer realen Einkommensposition.

Die gesamten direkten und indirekten Auswirkungen auf öffentliche Haushalte sind entscheidend für die unmittelbare fiskalische Be- oder Entlastung durch Zuwanderung, die in Form einer veränderten Verschuldung, von Abgabensenkungen (-erhöhungen) oder Leistungsausweitungen (-einschnitten) auf den Arbeitsmarkt im speziellen und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes im allgemeinen zurückwirkt und so wiederum die Einkommen der Einheimischen beeinflusst. So kann z.B. ein negativer Einfluß auf die Bruttolöhne einheimischer Arbeitnehmer durch einen positiven Einfluß auf die Nettolöhne über den fiskalischen Effekt kompensiert werden (Börsch-Supan 1994, vgl. Teil 4, Kap. 3). Die Wirkung der Zuwanderung auf Einkommen und Beschäftigung der Einheimischen ist einer von mehreren Faktoren, die die fiskalischen Effekte der Zuwanderung beeinflussen, und die Rückwirkung dieser fiskalischen Effekte ist einer von mehreren Faktoren, die die Einkommen der Einheimischen beeinflussen.

Mittelfristig hängen fiskalische Effekte und Einkommenseffekte für Einheimische über den Einfluß der Zuwanderung auf gesamtwirtschaftliche Risikoniveaus und -strukturen zusammen. Dabei ist es zum einen wichtig, ob ein bestimmtes Risiko (z.B. Arbeitslosigkeit) insgesamt im Vergleich zur Referenzsituation ohne Zuwanderung gestiegen oder gesunken ist, was entsprechende fiskalische Effekte nach sich zieht, zum anderen aber auch, ob es für Einheimische gestiegen oder gesunken ist. Sind Zugewanderte überproportional von einem Risiko betroffen, kann dies unter bestimmten Bedingungen bedeuten, daß Einheimische im Vergleich zur Referenzsituation weniger betroffen sind und von daher ein positiver Einfluß auf die Einkommen der Einheimischen besteht (vgl. Teil 4, Kap. 3).

Langfristig werden die Migranten der ersten Generation zu Rentnern. Dann kommt es darauf an, ob überhaupt und wenn ja, wie ihre Kinder und Kindeskiner in die Aufnahmegesellschaft integriert sind. In einer alternden Gesellschaft haben die Nachkommen gute Chancen, ohne Verdrängungseffekte in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, und mehr in die öffentlichen Haushalte einzuzahlen, als für die Renten und weiteren Sozialleistungen für ihre eigenen Eltern und die kinderlos gebliebenen Mitglieder der Zuwanderungspopulation nötig ist. Zu vergleichen wäre dies mit einem Pfad ohne Zuwanderung, in dem die Anpassungslasten einer alternden Gesellschaft innerhalb der einheimischen Bevölkerung und ihrer Nachkommen getragen werden insbesondere durch höhere Erwerbstä-

tigkeit, verstärkte Kapitalbildung und niedrigere Renten respektive höhere Abgaben (vgl. z.B. Enquête-Kommission 1994:123; Klauder 1993).

Empirische Querschnittsanalysen zu den Umverteilungseffekten öffentlicher Haushalte können angesichts dieser mehrfachen Rückkoppelungseffekte unmittelbar wenig darüber aussagen, wie sich Zuwanderung auswirkt. Sie können allerdings eine Fülle von Material liefern, das in theoretische Überlegungen und empirische Simulationsmodelle integriert werden kann, die komplexere Zuwanderungswirkungen abzubilden versuchen, besonders wenn es möglich ist, den Zusammenhang zwischen Art und Höhe der Transfers und der Aufenthaltsdauer von Zugewanderten zu analysieren.

Allerdings haben empirische Querschnittsanalysen auch als Budgetinzidenzen ihren eigenen Wert (vgl. Teil 3, Kap.1). Als solche liefern sie Zustandsbeschreibungen, welche Bevölkerungsgruppen zu einem gegebenen Zeitpunkt von ihrem Markteinkommen (und daher in der Regel vom Ertrag ihrer Arbeit) abgeben, um den Konsum anderer mitzufinanzieren. Sie stellen eine Dimension der Umverteilung dar, die für die einzelnen - zumindest was Transfers angeht - deutlich erkennbar ist, die seine Selbstsicht und seinen Eindruck von anderen Bevölkerungsgruppen prägen kann, so daß es sinnvoll sein kann, die Richtigkeit der Eindrücke durch eine genauere Dokumentation zu kontrollieren. Da aber davon ausgegangen werden kann, daß die Verteilung der Markteinkommen sowohl von Zuwanderung als auch von der Ausgestaltung öffentlicher Haushalte abhängig ist, ist diese Betrachtungsweise für die Analyse von Zuwanderungswirkungen und damit für Überlegungen zur Gestaltung der Zuwanderungs- und Sozialpolitik weniger geeignet.

Wenn es um den Wert der Untersuchungen zu den ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung für die Gestaltung der Zuwanderungspolitik geht, sind jedoch auch noch weitere Aspekte zu berücksichtigen. Es ist eine Sache festzustellen, daß sich Zuwanderung unter gegebenen Umständen wahrscheinlich vorteilhaft oder nachteilig ausgewirkt hat, aber ein anderes abzuschätzen, welche Alternativen zu welchen Kosten verfügbar waren. Zuwanderungsregulierung ist immer auch mit Kosten verbunden, sei es daß unerwünschte Zuwanderungswillige ferngehalten werden, sei es daß Anreize für eine Auswahl und Integration von potentiell vorteilhaften Zuwanderern gesetzt werden. Auch diese Kosten müssen in eine Analyse zuwanderungspolitischer Optionen einbezogen werden.²⁶ Die Aufnahme einer Zuwanderergruppe mag zwar per Saldo belastend für den Aufnahmestaat gewesen sein, kann aber trotzdem ökonomisch rational sein, wenn die Kosten der Zuwanderungsvermeidung höher gewesen wären. Umgekehrt kann

26 Steineck (1994:181ff) berücksichtigt diesen Aspekt als Nebenziel einer Zuwanderungspolitik.

eine Zuwanderungspolitik, die nur ökonomisch vorteilhafte Zuwanderung erlaubt, zugleich ökonomisch nicht rational sein, wenn ihre Administrierung und die Durchsetzung der Beschränkungen gegen alle übrigen Zuwanderungswilligen hohe Kosten verursacht.

Die empirische Ermittlung von Zuwanderungswirkungen kann zwar bei der Beurteilung zuwanderungspolitischer Alternativen helfen, aber nur, wenn zusätzlich bedacht wird, daß zuwanderungspolitische Alternativen in der Regel nicht umsonst zu haben sind. Sie verursachen ebenfalls - andere - Kosten.

Dies ist keineswegs als Plädoyer gedacht, nur Kosten / Nutzen-Aspekte bei zuwanderungspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Wie in Teil 1 Kapitel 1 skizziert, spielen außerökonomische Wertentscheidungen bei der politischen Diskussion in Deutschland eine so wichtige Rolle, daß ökonomische Argumente z.T. nur vorgeschoben zu sein scheinen. Zuwanderungspolitik kann Zuwanderung auch zulassen, wenn sie insgesamt als nachteilig eingeschätzt wird, ebenso wie sie als vorteilhaft eingeschätzte Zuwanderung verbieten kann, um als höherwertig eingestufte Werte und Prinzipien durchzusetzen und zu schützen. Allerdings halte ich es für durchaus wichtig, sich zu verdeutlichen, daß die Durchsetzung außerökonomischer Wertentscheidungen mit Vor- und Nachteilen im ökonomischen Bereich verbunden sein kann. In dieser Arbeit geht es um einen spezifischen Aspekt der Wahrnehmung von ökonomischen Vor- und Nachteilen aufgrund empirischer Informationen, die in eine umfassendere Wirkungsanalyse eingehen können.

Ein (potentieller) Aufnahmestaat kann aber die Wirkungen von Zuwanderung nicht nur über die Gestaltung der Zuwanderungspolitik beeinflussen, sondern auch über die Einnahmen- und Ausgabengestaltung öffentlicher Haushalte und insbesondere die Sozialpolitik. An verschiedenen Stellen in dieser Arbeit wurde deutlich, daß es gerade die Vorleistungs- und Alterslastigkeit der Systeme sozialer Sicherung ist, die zu Zuwanderungswirkungen führen, die für den Aufnahmestaat vorteilhaft sind. Die Vorteile können auch bei einer gleichberechtigten Integration von Zuwanderern, die weniger Einkommen erzielen als der Durchschnitt der Aufnahmebevölkerung, wirksam werden, weil die Zuwanderer in der Regel jung und ohne Ansprüche an das System des Aufnahmelandes kommen.

Umgekehrt bedeutet dies, daß eine Abkehr des sozialen Sicherungssystems von dieser Vorleistungs- und Alterslastigkeit den Nutzen mindert, den Zuwanderer für das Aufnahmeland darstellen können. Dies ist auch für die Situation in Deutschland wichtig, die ich hier abschließend kommentieren möchte.

Aus verschiedenen Gründen wird vor allem die Transfergestaltung im unteren Einkommensbereich und die fiskalische Behandlung von Familien mit Kindern zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland besonders diskutiert. Dazu haben

nicht zuletzt einige Urteile des Bundesverfassungsgerichts beigetragen. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber dazu aufgefordert, nicht-erwerbstätige kindererziehende Personen gegenüber kinderlosen erwerbstätigen Personen besserzustellen, ihm aber dazu wegen der angespannten Haushaltslage Zeit gelassen. Die Verfassungsrichter schließen sich der Argumentation an, daß die Familie im Rentenrecht benachteiligt ist und begründen dies wesentlich damit, daß sich der Generationenvertrag ohne die nachrückende Generation nicht aufrechterhalten läßt.²⁷

Sowohl Entlastungen im unteren Einkommensbereich als auch Entlastungen von Familien mit Kindern führen dazu, daß die Einkommensschwelle steigt, ab der die Zuwanderung - unter Vernachlässigung von Rückwirkungen auf die Einkommen der Einheimischen - unmittelbar fiskalisch vorteilhaft ist. Längerfristig kommt der Einkommens- und der Fertilitätsentwicklung der Zugewanderten größere Bedeutung zu: Fälle mit niedrigen Einkommen und rascher Generationenfolge werden problematischer, zugleich werden die Gewinne bei einer Einkommens- und Fertilitätsangleichung der zweiten und dritten Generation in der Rentenphase der ersten Generation größer. Dies bedeutet, daß Zuwanderung im Vergleich zu vorher zur riskanteren Strategie zur Milderung der Alterungslasten der Aufnahmegesellschaft wird: Bei einer gelungenen Integration sind die Vorteile größer, bei einer mißlungenen die Nachteile.

Um dies zu wiederholen: Diese Argumentation ist nicht so angelegt, daß Entscheidungen über Aufnahme und Integration von Migranten allein aufgrund von ökonomischen Kriterien gefällt werden sollen. Wenn aber ökonomische Kriterien zur Begründung von Entscheidungen herangezogen werden, so ist es sinnvoll, sie zu überprüfen. Zur Verbesserung der Grundlagen für solche Überprüfungen im fiskalischen Bereich hat die vorliegende Arbeit einen Beitrag geleistet.

27 Urteil des Bundesverfassungsgerichts 7.7.92. Zur Erläuterung der Argumentation siehe Netzer (1993).

Anhang - Übersicht 1: Einige ökonomische und demographische Angaben für ausgewählte Jahre

Ausgewählte Jahre ^{a)}	Bevölkerung insgesamt ^{b)}	darunter Ausländer ^{b)}	darunter ältere Menschen (60 Jahre und mehr)	darunter Kinder (bis unter 18 Jahre)	Brutto-sozialprodukt	Sozialbudget (direkte Leistungen)	Gesamtausgaben öffentlicher Haushalte (VGR)	Finanzierungssaldo öffentlicher Haushalte (VGR)	Zahlungen von privaten an öffentliche Haushalte (VGR) ^{d)}	Zahlungen von öffentlichen an private Haushalte (VGR) ^{e)}
	in 1000	in 1000	in 1000	in 1000	in Mrd. DM	in Mrd. DM	in Mrd. DM	in Mrd.	in Mrd. DM	in Mrd. DM
früheres Bundesgebiet										
1970	60651	2601	11678	16451	675,7	155,4	264,1	1,4	138,5	88,2
1980	61653	4453	11888	14369	1477,4	437,5	721,9	-42,7	390,7	249,3
1984	61089	4364	12331	12519	1763,3	511,3	848,8	-33,4	460,2	294,8
1989	62679	4846	13075	11411	2249,1	624,6	1018,9	2,8	592,7	349,5
1991	64485	(5763) ^{c)}	13357	11977	2668,0	710,3	1287,4	-89,6	687,2	390,0
Deutschland										
1991	80275	5882	16385	15522	2882,0	832,5	1394,5	-93,8	769,4	468,9
1992	80975	6496	16499	15713	3093,2	935,3	1526,7	-90,4	848,1	521,1
1993	81338	6378	16594	15840	3157,6	991,6	1593,4	-105,1	879,0	573,6

Quellen: Statistische Jahrbücher, verschiedene Jahre; Sozialbudget (1994); Sachverständigenrat (1994)

- Die Auswahl der Jahre richtet sich nach den in Teil 2 vorgestellten empirischen Untersuchungen.
- Bevölkerungsangaben jeweils zum Jahresende.
- Geschätzt: Ausländer in Deutschland insgesamt zum 31.12. minus in den neuen Bundesländern zum 31.3. laut Statistik der DDR.
- Direkte Steuern und tatsächliche Sozialbeiträge von privaten an öffentliche Haushalte (einschließlich Arbeitgeberanteil)
- Sozialleistungenⁱⁿ Abgrenzung der VGR von öffentlichen an private Haushalte

Anhang - Übersicht 2: Kennziffern zum Vergleich von Transfers an Bevölkerungsgruppen

	E Einnahmeart	L Empfänger	LP Empfänger- potential	P Bevölkerung
A Ausgabe- art	$\frac{A}{E}$ Ausgabe-Einnahme- Quotient	$\frac{A}{L}$ Pro-Empfänger- Ausgaben	$\frac{A}{LP}$ Pro-Potential- Ausgaben	$\frac{A}{P}$ Pro-Kopf- Ausgaben
Z Zahler der Abgabe	$\frac{E}{Z}$ Pro-Zahler- Einnahmen	$\frac{L}{Z}$ Empfänger- /Zahler-Quotient	/	$\frac{Z}{P}$ Zahlerquote
ZP Zahler- potential	$\frac{E}{ZP}$ Pro-Potential- Einnahmen	/	$\frac{LP}{ZP}$ Empfänger- /Zahler-Potential- Quotient	$\frac{ZP}{P}$ Zahlerpotential- quote (z.B. Erwerbsquote)
P Bevölke- rung	$\frac{E}{P}$ Pro-Kopf- Einnahmen	$\frac{L}{P}$ Empfängerquote	$\frac{LP}{P}$ Empfänger- potentialquote (z.B. Kinderquote)	$\frac{P_z}{P}, \frac{P_b}{P}$ Bevölkerungsanteil Zugewanderte/ Einheimischer

Die im Überblick dargestellten Kennziffern werden entweder für eine zugewanderte und eine einheimische Bevölkerungsgruppe oder für Zugewanderte im Vergleich zur Gesamtbevölkerung verglichen. Die folgenden Gleichungen zeigen den Zusammenhang der dargestellten Kennziffern, wenn gilt $E = A$ und $P_z + P_b = P$.

$$E = A$$

$$E_b + E_z = A_b + A_z$$

$$\frac{E_b}{Z_b} \cdot \frac{Z_b}{Z_p} \cdot \frac{Z_p}{P_b} + \frac{E_z}{Z_z} \cdot \frac{Z_z}{Z_p} \cdot \frac{Z_p}{P_z} = \frac{A_b}{L_b} \cdot \frac{L_b}{L_p} \cdot \frac{L_p}{P_b} + \frac{A_z}{L_z} \cdot \frac{L_z}{L_p} \cdot \frac{L_p}{P_z}$$

$$\frac{E_b}{P_b} + \frac{E_z}{P_z} = \frac{A_b}{P_b} + \frac{A_z}{P_z}$$

Literatur

- Adebahr, Hubertus; Maennig, Wolfgang, 1987: Außenhandel und Weltwirtschaft, Bd. II, Berlin: Duncker & Humblot
- Afheldt, Horst, 1993: Sozialstaat und Zuwanderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr. B7, 42-52
- Albers, Willi, 1959: Die Eingliederung in volkswirtschaftlicher Sicht, in: Lemberg, Eugen/ Eding, Friedrich (Hg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland. Kiel Bd. II, 418-550
- Ausländerbeauftragte, 1994: Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993. Bonn
- Bade, Klaus J., 1983: Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980, Berlin
- Bade, Klaus J., 1990: Aussiedler - Rückwanderer über Generationen hinweg, in: Bade, Klaus J. (Hg.), Neue Heimat im Westen: Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler. Münster, 128-149
- Bade, Klaus J., 1992: Auswanderer, Einwanderer, Wanderarbeiter. Deutsche Erfahrungen in Geschichte und Gegenwart, in: Winkler, Beate (Hg.), Zukunftsangst Einwanderung. München: Beck, 17-32
- Bade, Klaus J. (Hg.), 1994: Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München: Beck
- Barabas, György; Gieseck, Arne; Heilemann, Ulrich; Loeffelholz, Hans Dietrich von, 1992: Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung, in: RWI-Mitteilungen Bd. 43 Nr. 2, 133-154
- Barth, Siegrun; Hain, Wilfried; Müller, Horst-Wolf, 1989: Modellrechnungen über die finanziellen Auswirkungen des Aussiedlerzustroms auf die gesetzliche Rentenversicherung, in: Die Rentenversicherung Nr. 10-11, 685-702
- Bartsch, Klaus; Leithäuser, Gerhard, 1992: Eine Abschätzung möglicher Auswirkungen unterschiedlich hoher Migrationssalden auf die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in Westdeutschland 1992 - 2020. Untersuchungen mit einem integrierten makroökonomischen und demographischen Modell für mittel- und langfristige Prognosen, Bremen (vorläufiger Arbeitsbericht, unveröffentlicht)
- Bechtold, Sabine; Bihler, Wolf; Deininger, Dieter, 1993: Einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 21 BSHG im Jahre 1991, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 2, 113-124
- Beck, Martin, 1992: Sozialhilfeaufwand 1991, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 11, 819-826
- Beck, Martin, 1993: Sozialhilfeempfänger 1991, in: Wirtschaft und Statistik Nr. 4, 279-291
- Bedau, Klaus-Dietrich, 1990: Das Einkommen sozialer Haushaltsgruppen in der Bundesrepublik Deutschland 1988, DIW-Wochenbericht Nr. 22/1990, 304-313
- Behringer, Friederike, Wagner, Gert 1993: Zuwanderung: Dialog der Sozial- und Bildungspolitik ist notwendig, in: Klose, Hans-Ulrich (Hg.), Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn, (forum demographie und politik Nr. 5), 128-129.
- Bender, Stefan; Karr, Werner, 1993: Arbeitslosigkeit von ausländischen Arbeitnehmern. Ein Versuch, nationalitätenspezifische Arbeitslosenquoten zu erklären, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 2, 192-206
- Bhagwati, Jagdish, 1979: International Factor Movements and National Advantage, in: Indian Economic Review Bd. 14 Nr. 2, 73-100 (Reprint in International Factor Mobility. Essays in International Economic Theory, Vol. 2, hg. Robert C. Feenstra, Cambridge, Ma. 1983)
- Blau, Francine, 1984: The Use of Transfer Payments by Immigrants, in: Industrial and Labor Relations Review Bd. 37 Nr. 2, 222-239
- Böhning, Wolf Rüdiger, 1984: Studies in International Labour Migration, London/ Basingstoke
- Boll, Stephan, 1994: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting; Frankfurt u.a.: Lang

- Börsch-Supan, Axel H., 1994: Migration, Social Security Systems, and Public Finance, in: Siebert (Hg.), Migration: A Challenge for Europe. Tübingen: Mohr (Siebeck), 119-142 (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Symposium 1993)
- Borjas, George J., 1990: Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy, Basic Books
- Borjas, George J. 1991: Immigration and Self-Selection, in: Abowd, John M./ Freeman, Richard B. Immigration, Trade, and the Labor Market. Chicago/ London: ,29-76.
- Borjas, George J.; Trejo, Stephen J., 1991: Immigrant Participation in the Welfare System, in: Industrial and Labour Relations Review Bd.44 Nr.2, 195-211
- Boyd, Monica, 1989: Immigration and Income Security Policies in Canada: Implications for Elderly Immigrant Women, in: Population Research and Policy Review Bd.8, 5-24 (Policy Forum Series. Kingston, Ontario: Queens University, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy)
- Brecher, Richard A.; Choudhri, Ehsan U., 1987: International Migration versus Foreign Investment in the Presence of Unemployment, in: Journal of International Economics Bd.23, 329-342
- Bredemeyer, Ingo, 1970: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen in den einzelnen Zweigen der Sozialen Sicherung, Diss. Darmstadt
- Bretz, Manfred, 1986: Bevölkerungsvorausberechnungen: Statistische Grundlagen und Probleme, in: Wirtschaft und Statistik Nr.4, 233-260
- Breuer, Michael; Faist, Thomas; Jordan, Bill, 1995: Club Theory, Migration and the Welfare State, , forthcoming
- Bullinger, Siegfried; Huber, Peter; Köhler, Horst; Ott, Alfred; Wagner, Adolf, 1972: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Baden-Württemberg; Gutachten im Auftrag des Arbeits- und Sozialministeriums, Tübingen
- Bundesanstalt für Arbeit, 1992a: Arbeitsstatistik 1991 - Jahreszahlen, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Nr.Sondernummer 31.7.92
- Bundesanstalt für Arbeit, 1992b: Arbeitsmarkt 1991. Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Nr.5
- Bundesanstalt für Arbeit, 1993a: Arbeitsstatistik 1992 - Jahreszahlen, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Nr.Sondernummer 17.8.93
- Bundesanstalt für Arbeit, 1993b: Arbeitsmarkt 1992. Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Nr.5
- Bundesanstalt für Arbeit 1994: Arbeitsmarkt 1993. Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit
- Bundesanstalt für Arbeit (Hg.), 1973: Repräsentativuntersuchung `72. Über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse, Nürnberg
- Bundesarbeitsblatt, verschiedene Jahrgänge:
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1993: Ausländer - Daten. Beschäftigung, Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Berlin: Manuskript Referat VIII a 2
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1990: Sozialbericht und Materialband zum Sozialbudget 1990, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994a: Sozialbericht und Materialband zum Sozialbudget 1993, Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994b: Übersicht über das Sozialrecht, Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993: Integration von Ausiedlern in den Wohnungsmarkt, Bonn (Studie vorgelegt vom Geographischen Institut der Universität Göttingen, Leitung Wilfried Heller)

- Buttler, Günter; Jäger, Norbert, 1989: Finanzielle Auswirkungen der Zuwanderung von Ausiedlern auf die soziale Sicherung, in: Institut der Deutschen Wirtschaft (Hg.), Die Integration von Ausiedlern Perspektiven für die Bundesrepublik Deutschland. Köln, 124-151
- Castro, Luis; Rogers, Andrei, 1981: Model Migration Schedules, Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis Research Report 81-30
- Cutler, D.M.; Poterba, J.M.; Sheiner, L.M.; Summers, L.H., 1990: An Aging Society: Opportunity or Challenge?, in: Brookings Papers on Economic Activities
- Dasgupta, Ajit K.; Pearce, D.W. 1972: Cost-Benefit Analysis. Theory and Practice, Basingstoke: Macmillan
- Dietrich, Barbara, 1992: Sozialhilfe für Asylsuchende. Zur Praxis ihrer Gewährung und zu deren Rechtmäßigkeit, in: Fachhochschule Wiesbaden. Veröffentlichungen aus Lehre, angewandter Forschung und Weiterbildung Bd. 117
- Dinkel, Reiner; Lebok, Uwe, 1993: Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten oder gemildert werden?, in: Deutsche Rentenversicherung Nr.6, 388-400
- DIW, 1994: Ausländerintegration und Bildungspolitik, in: DIW-Wochenbericht Nr.3, 33-38
- Döring, Dieter, 1994: Zur Alterssicherung von Zuwanderern in der Europäischen Union, in: Sozialer Fortschritt Nr.10
- Dohse, Knut, 1985: Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Express Edition
- Dustmann, Christian, 1993: Earnings Adjustment of Temporary Migrants, in: Journal of Population Economics Nr.6, 153-168
- Ekeles, Thomas; Seifert, Wolfgang, 1993: Migration und Gesundheit. Arbeitslosigkeits- und Gesundheitsrisiken ausländischer Arbeitsmigranten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt Bd.42, 235-241
- Enquête-Kommission, 1994: Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, in: Bundestagsdrucksache Nr. 12/7876 vom 14.6.94
- Essen, Ulrich van; Kassella, Thomas; Landua, Martin, 1986: Ein Simulationsmodell der Einkommensbesteuerung auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels, in: Universitäten Frankfurt und Mannheim, Sfb 3, Arbeitspapier Nr. 188
- Fachinger, Uwe; Schmähl, Winfried, 1990: Prozeßproduzierte Daten als Grundlage für sozial- und verteilungspolitische Analysen, in: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr.6/90
- Färber, Gisela, 1991: Wirkungen einer schrumpfenden Bevölkerung auf die zentralen wirtschaftlichen Größen und deren Bedeutung für die öffentlichen Budgets, in: Fickl, Stephan (Hg.), Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Haushalte. Frankfurt a.M./ New York: Campus, 51-74
- Faist, Thomas 1993: Ein- und Ausgliederung von Immigranten. Türken in Deutschland und mexikanische Amerikaner in den USA, in: Soziale Welt Bd.44 Nr.2 ,275-299.
- Faist, Thomas, 1994a: How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978-1992, in: West European Politics, 50-71
- Faist, Thomas 1994b: Immigration, Integration, and the Ethnicization of Politics: A Review of German Literature, in: European Journal of Political Research ,439-459.
- Felderer, Bernhard, 1994: Can Immigration Policy Help to Stabilize Social Security Systems?, in: Giersch, Herbert (Hg.), Economic Aspects of International Migration. Springer: Heidelberg, 197-226
- Fijalkowski, Jürgen, 1991: Nationale Identität versus multikulturelle Gesellschaft. Entwicklungen der Problemlage und Alternativen der Orientierung in der politischen Kultur der Bundesrepublik in den 80er Jahren, in: Süß, Werner (Hg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik, politische Kultur, Außenpolitik. Opladen: Leske und Budrich, 235-250

- Fleischer, Henning, 1989: Entwicklung der Ausländerzahl seit 1987, in: *Wirtschaft und Statistik* Nr.9, 594-599
- Fleischer, Henning; Hammes, Winfried, 1993: Bevölkerungsentwicklung 1992, in: *Wirtschaft und Statistik* Nr. 12, 893-898
- Franz, Wolfgang, 1981: *Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* Bd.137, 590-611
- Franz, Wolfgang, 1993: Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik, in: Universität Konstanz, Forschungsschwerpunkt "Internationale Arbeitsmarktforschung", Diskussionspapier Nr. 3-93
- Freeman, Richard, 1993: *Immigration from Poor to Wealthy Countries. Experience of the United States*, in: *European Economic Review* Bd.37, 443-451
- Fuest, Winfried; Kroker, Rolf, 1989: Finanzielle Auswirkungen des Zustroms von Aussiedlern auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.), *Die Integration deutscher Aussiedler*. Köln, 109-123
- Gandenberger, Otto, 1989: *Einkommensabhängige staatliche Transfers*, Baden-Baden (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, (Hg.) Prof. Dr. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Friedrich, Bd. 110)
- Gieseck, Arne; Heilemann, Ulrich; Loeffelholz, Hans Dietrich von, 1993a: Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte der Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, 29-41
- Gieseck, Arne; Heilemann, Ulrich; Loeffelholz, Hans Dietrich von, 1993b: Implikationen der Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa für die öffentlichen Finanzen und das Wirtschaftswachstum der Bundesrepublik, in: *Sozialer Fortschritt* Bd.41 Nr.11, 271-274
- Greenwood, Michael J., McDowell, John M., 1986: *The Factor Market Consequences of U.S. Immigration*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, Dec., 1738-1772
- Grüske, Karl-Dieter, 1978: *Die personale Budgetinzidenz. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Gustafsson, B., 1990: *Public Sector Transfers and Income Taxes among Immigrants and Natives in Sweden*, in: *International Migration* Bd.28, 181-200
- Hake, Wilfried, 1972: *Umverteilungseffekte des Budgets. Eine Analyse der personalen Inzidenz*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Hambüchen, Ulrich, 1986: *Kindergeld und Erziehungsgeld für Ausländer*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* Bd.6 Nr.4, 165-172
- Heckmann, Friedrich, 1994: *Ethnische Vielfalt und Akkulturation im Eingliederungsprozeß*, in: Bade, Klaus (Hg.), *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*. Beck, 148-163
- Herbert, Ulrich, 1980: *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland. 1880-1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*, Berlin/ Bonn: Dietz
- Heyden, Helmut, 1993: *Werkvertragsarbeitnehmer. Hilfen zum Aufbau Osteuropas*, in: *Bundesarbeitsblatt* 6/93, 26-29
- Hills, John, 1992: *Does Britain Have a 'Welfare Generation'? An Empirical Analysis of Intergenerational Equity*, in: *London School of Economics, Discussion Paper WSP/76, August 92*
- Hin, Monika, 1992: *Erste Ergebnisse des Mikrozensus 1991*, in: *Wirtschaft und Statistik* Nr.2, 627-635
- Höhn, Charlotte; Mammey, Ulrich; Wendt, Hartmut, 1990: *Bericht zur demographischen Lage: Trends in beiden Teilen Deutschlands und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* Bd.16 Nr.2, 135-205
- Hofmann, Jochen, 1990: *Verfassungs- und asylrechtliche Probleme der Stellung asylsuchender und geduldeter Ausländer*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* Bd.10 Nr.1, 10-18
- Horstmann, Sabine, 1996: *Kindererziehung und Alterssicherung. Verteilungspolitische Aspekte ausgewählter Reformvorschläge zu einer familienorientierten Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung*, Grafschaft: Vektor
- Huber, Bertold, 1991: *Auswirkungen des Empfangs von Sozialhilfe auf den Aufenthaltsstatus von EG- und Nicht-EG-Ausländern nach dem Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts*, in: *NDV* Nr.1 /1991, 30-33
- Huber, Bertold, 1994: *Handbuch des Ausländer- und Asylrechts*, München: Beck (Loseblatt-Ausgabe)
- Huddle, Donald, 1985: *Illegal Immigration: Job Displacement and Social Costs*, Washington: Americans for Immigration Control
- Hullen, Gert; Schulz, Reiner, 1993/1994: *Bericht 1993 zur demographischen Lage in Deutschland*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* Bd.19 Nr.1, 3-70
- Ichino, Andrea, 1993: *The Economic Impact of Immigration on the Host Country*, in: Luciani, Giacomo (Hg.), *Migration Policies in Europe and the United States*. Dordrecht u.a.: Kluwer, 145-162
- Info-Dienst Deutsche Aussiedler, verschiedene Hefte: in: Herausgegeben vom Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen, Bundesministerium des Innern
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, 1994: *Migration: Eine weltweite Herausforderung für die soziale Sicherheit*, Genf: IVSS Veröffentlichungen (Studien und Forschungen Nr. 35)
- Jasper, Dirk, 1991: *Ausländerbeschäftigung in der DDR*, in: Krüger-Potratz, Marianne (Hg.), *Ausländer und Minderheiten in der DDR*. Münster, New York: Waxmann, 151-190
- Jensen, Leif, 1988: *Patterns of Immigration and Public Assistance Utilization, 1970-1980*, in: *International Migration Review* Bd.22? Nr.1, 51-83
- Jensen, Leif, 1989: *The New Immigration. Implications and Public Assistance Utilization*, New York/ Westport, Con./ London
- Klauder, Wolfgang 1993: *Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr.4, 477-494.
- Klose, Hans-Ulrich, 1994: *Junge Welt - Alte Welt*, in: ders. (hg.) *Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen* (forum demographie und politik Nr. 5), Bonn: Vorstand der SPD, 5-11
- Köhler, Detlef, 1974: *Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die laufende Finanzierung der Rentenversicherung*, in: *Mitteilungen des Rheinisch- Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung* Bd.25 Nr.4 /1974, 251-269
- Körner, Heiko, 1990: *Internationale Mobilität der Arbeit*, Darmstadt
- Koll, Robert; Ochel, Wolfgang, Vogler-Ludwig, Kurt 1993b: *Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bayern*, (Schriftenreihe des ifo-Instituts Nr.134) Berlin/ München: Duncker & Humblot
- Kraly, Percy Ellen; Warren, Robert, 1991: *Long-Term Immigration to the United States: New Approaches to Measurement*, , 60-92
- Krause-Junk, Gerold, 1981: *Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik*, in: Neumark, Fritz (Hg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft* Bd.3. Tübingen, 257-358
- LaLonde, Robert J., Topel, Robert H. 199: *The Assimilation of Immigrants in the U.S. Labor Market*, in: Borjas, George J. / Freeman, Richard B. *Immigration and the Work Force*. Chicago/ London: University of Chicago, 67-92
- Langmantel, Erich, 1993: *LFS.MOD. Ein makroökonomisches Modell zur Analyse der deutschen Wirtschaft*. München: ifo-Diskussionsbeiträge Nr. 12
- Layard, Richard; Blanchard, Olivier; Dornbusch, Rudiger, Krugman, Paul, 1992: *East-West Migration: The Alternatives*, Cambridge, Mass./ London, Engl.: MIT Press
- Le Bras, Herve, 1991: *Demographic Impact of Post-War Migration in Selected OECD-Countries*, in: *OECD (Hg.), Migration. The Demographic Impact*. Paris: OECD, 15-28

- Leibfried, Stephan, 1991: Social Europe. Welfare State Trajectories of the European Community, in: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr. 10/91
- Leisering, Lutz, 1992: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt a.M./ New York: Campus
- Licht, Georg; Steiner, Viktor, 1993: Assimilation, Labour Market Experience, and Earnings Profiles of Temporary and Permanent Immigrant Workers in Germany, Mannheim: Discussion Paper No 93-06 ZEW Labour Economics and Human Resources Series
- Linder, Peter, 1992: Asylanten in der Sozialhilfe, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl Nr. 11, 576-581
- Loeffelholz, Hans Dietrich von, 1992: Der Beitrag der Ausländer zum wirtschaftlichen Wohlstand in der Bundesrepublik, in: Eichholz-Brief der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr.1
- Miegel, Meinhard, 1984: Arbeitsmarkt auf Irrwegen. Zur Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- Mühlum, Albert, 1993: Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament Nr.7, 3-15
- Müller, Horst-Wolf; Nowatzki, Jürgen, 1986: Zur Eigenfinanzierungsquote der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung Nr.1/2, 20-39
- Mueller, Ulrich, 1993: Bevölkerungsstatistik und Bevölkerungsdynamik, de Gruyter
- Münch, Ursula, 1992: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen: Leske und Budrich
- Narain, V., 1987: Forms of Migration and Measurement in Social Demography, in: International Migration Bd.25 Nr.2, 179-194
- Netzler, Andreas, 1993: Familie als Risiko? Zur Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung - Konsequenzen aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil, Grafshaft: Vektor
- Nierhaus, Wolfgang, 1988: Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers. Bd.II: Modellanalyse des gegenwärtigen Systems, München (Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft)
- OECD-Secretariat, 1991: Evolution of Fertility of Foreigners and Nationals in OECD Countries, in: OECD (Hg.), Migration. The Demographic Impact. Paris: OECD, 29-42
- Pischke, Jörn-Steffen, 1992: Assimilation and the Earnings of Guestworkers in Germany, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, ZEW-Discussion Paper No. 92-17
- Pischke, Jörn-Steffen; Velling, Johannes, 1993: Ausländische Werkvertragsarbeitnehmer am Bau: Bauboom oder Verdrängungswettbewerb? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, ZEW-Discussion Paper No. 93-15
- Pischke, Jörn-Steffen; Velling, Johannes, 1994: Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor Markets, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, ZEW-Discussion Paper No. 94-03
- Pöschl, Hannelore, 1990: Ausländerfamilien 1988, in: Wirtschaft und Statistik Nr.2, 80-84
- Polster, Andreas (1992) Erneute Änderung des Fremdretenrechts; in: Deutsche Rentenversicherung Nr.2/3 S.165-174
- Pope, David; Withers, Glenn, 1990: Do Migrants Rob Jobs from Locals? Lessons from Australian History, in: Australian National University, Canberra, Working Paper No. 133
- Raffelhüschchen, Bernd, Comment on Axel H. Börsch-Supan "Migration, Social Security Systems, and Public Finance", in: Horst Siebert (hg.) Migration: A Challenge for Europe. (Symposium 1993 Insitut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel) Tübingen: Mohr
- Rehfeld, U., 1991: Ausländische Arbeitnehmer und Rentner in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung Nr.7, 468-491

- Rehfeld, 1994: Ausländer in der Rentenversicherung - Aspekte und Ergebnisse. (vorgestellt auf der Arbeitstagung des Verbands der Rentenversicherungsträger, Nr. 37 vom 16.-18.5.94 in Würzburg) unveröffentlicht
- Reichert, Eugen, 1994: Internationale Sozialversicherung. Dokumentation der Abkommen, in: Bundesarbeitsblatt Nr.2, 20-26
- Rittstieg, Helmut; Rowe, Gerard C., 1992: Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung. Inhalt und Grundlagen einer neuen Politik, Nomos: Baden-Baden
- Röseler, Sibylle, 1994: Sozialleistungen für Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, in: Barwig, Klaus/ Brinkmann, Gisbert/ Huber, Bertold/ Lörcher, Klaus/ Schumacher, Christoph (Hg.), Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht. Baden-Baden: Nomos, 279-306
- Rothgang, Heinz 1994: Die Einführung der Pflegeversicherung - Ist das Sozialversicherungsprinzip am Ende?, in: Riedmüller, Barbara/ Olk, Thomas Grenzen des Sozialversicherungsstaates. Opladen: Westdeutscher Verlag, 164-187.
- Rothman, Eric S.; Espenshade, Thomas, 1992: Fiscal Impact of Immigration to the United States, in: Population Index Bd.58 Nr.3, 381-415
- RWI, 1991: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Arbeit mit ökonomischen Modellen, Essen
- Rübel, Gerhard, 1994: Economic Welfare, International Factor Mobility, and Non-Tradeable Goods, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Bd.114 Nr.1, 25-40
- Rürup, Bert; Sesselmeier, Werner, 1994: Zu den wichtigsten Auswirkungen von Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen, in: Hans-Ulrich Klose (hg.) Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen (forum demographie und politik Nr.5), Bonn: 64-89
- Salowsky, Heinz, 1983: Kindergeld: Leistungen entfallen überproportional an Ausländer, in: Arbeit und Sozialpolitik Bd.37 Nr.10, 357-358
- Schiffer, Eckart, 1991: Einreisefreiheit und soziale Sicherung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik Nr.1, 21-23
- Schmähl, Winfried, 1981: Über den Satz "Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden". Methodische und dogmenhistorische Anmerkungen zur "Belastung" in einer Volkswirtschaft durch Nichterwerbstätige und durch Sozialausgaben, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Bd.26, 147-171
- Schmähl, Winfried, 1983a: Lebenseinkommensanalysen - Einige methodische und empirische Fragen im Überblick; in: ders. (Hg.) Ansätze der Lebenseinkommensanalyse, Tübingen: Mohr, 3-55
- Schmähl, Winfried, 1983b: Effektivität und Effizienz staatlicher "Transferpolitik". Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung, in: Pfaff, Martin (Hg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin: Duncker & Humblot, 61-101 (Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie (INIFES))
- Schmähl, Winfried, 1988a: Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung, in: Maydell, Bernd von/ Ruland, Franz (Hg.), Sozialrechtshandbuch. Neuwied, 151-202
- Schmähl, Winfried, 1988b: Sozialausgaben, in: Albers, Willi u.a. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Stuttgart u.a.: Fischer u.a. ,562-603
- Schmähl, Winfried, 1991: Koordination und Integration von Alterssicherungssystemen in Deutschland - Beispiele für unterschiedliche Wege, in: Deutsche Rentenversicherung Nr.4-5, 229-243
- Schmähl, Winfried, 1994: Umbau der sozialen Sicherung im Alter? Zur Diskussion über die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis Bd.5 Nr.3, 331-365
- Schmähl, Winfried, 1995: Migration und Soziale Sicherung. Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, in: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 5/95

- Schmidt, Christoph, 1992a: The Earnings Dynamics of Immigrant Labor, in: Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Universität München, Volkswirtschaftliche Fakultät, Nr.93-28
- Schmidt, Christoph, 1992b: Country-of-Origin Differences in the Earnings of German Immigrants, in: Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Universität München, Volkswirtschaftliche Fakultät, Nr.93-29
- Schmidt, Christoph, 1994: The Economic Performance of Germany's East European Immigrants, in: Münchner Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 94-09
- Schmidt, Christoph; Stilz, Anne; Zimmermann, Klaus F., 1994: Mass Migration, Unions, and Government Intervention, in: Journal of Public Economics Bd.55 Nr.2, 185-201
- Schuler, Rolf, 1991: Schiefenlagen der ökonomischen Bewertung der Ausländerbeschäftigung, in: Zeitschrift für Sozialreform Nr.5, 315-331
- Schulte, Bernd, 1989: Sozial- und Wohlfahrtsstaatlichkeit in internationaler und vergleichender Perspektive. Ein Literaturbericht, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 233-252
- Schulz, Erika, 1991: Die Wanderungen ins Bundesgebiet seit 1984, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Hg.), Berlin Bd.28 (DIW Diskussionspapiere)
- Schulz, Erika; Rendtel, Ulrich; Schupp, Jürgen; Wagner, Gert, 1993b: Das Zuwandererproblem in Wiederholungsbefragungen am Beispiel des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) in: DIW-Diskussionspapier Nr.71 Berlin
- Schulz, Erika; Seiring, Kerstin, 1994: Integration deutscher Zuwanderer in den westdeutschen Arbeitsmarkt, in: DIW-Wochenbericht 35/94, 609-617
- Schulz, Erika, 1994: Der Einfluß verstärkter Wanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. Prognosen bis zum Jahr 2040, in: Klose, Hans-Ulrich (Hg.), Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn, 46-63 (forum demographie und politik Nr.5)
- Schwelien, Michael, 1992: Kuwait ist frei. Danke Amerika!, in: Die Zeit vom 7.8.92, Nr.33, 9-10
- Seifert, Wolfgang, 1993: Arbeitsmarktsegmentation - Mobilitätsbarriere für ausländische Arbeitnehmer?, in: Wissenschaftszentrum Berlin, Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung, P93-102
- Seifert, Wolfgang, 1994: Berufliche und ökonomische Mobilität ausländischer Arbeitnehmer - Längsschnittanalysen mit dem sozio-ökonomischen Panel, in: Seifert, Wolfgang/ Werner, Heinz (Hg.), Die Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 7-84 (BeitrAB 178)
- Siebert, Horst (Hg.), 1994: Migration: A Challenge for Europe, Tübingen: Mohr (Siebeck)
- Sieveking, Klaus, 1988: Die Erstattung von Rentenversicherungsbeiträgen an Ausländer, Baden-Baden
- Sieveking, Klaus, 1992: Migration und Rechtsstatus von Zuwanderern bundesrepublikanische und europäische Aspekte, in: Recht und Politik Nr.3, 135-143
- Sieveking, Klaus, 1994: Die sozialrechtliche Stellung von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht Nr.1, 45-73
- Simon, Julian L., 1982: The Overall Effect of Immigrants on Natives Incomes, in: Chiswick, Barry (Hg.) (Hg.), The Gateway. US Immigration Issues and Policies. Washington/ London, 314-338
- Simon, Julian L., 1989: The Economic Consequences of Immigration, Oxford/ Cambridge, Ma.
- Simon, Julian L., 1994: On the Economic Consequences of Immigration: Lessons for Policies, in: Giersch, Herbert (Hg.), Economic Aspects of International Migration. Springer: Heidelberg, 227-248
- Sommer, Bettina, 1992: Entwicklung der Bevölkerung bis 2030. Ergebnis der siebten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik Nr.4, 217-222
- Sommer, Bettina, 1994: Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik Nr.7, 497-503
- Statistisches Bundesamt, 1991: Ausländer 1991, Wiesbaden: Metzler Poeschel: Fachserie 1, Reihe 2
- Statistisches Bundesamt, 1993: Sozialhilfe, Wiesbaden: Metzler-Poeschel: Fachserie 13, Reihe 2
- Statistisches Bundesamt (Hg.), verschiedene Jahre: Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland, Wiesbaden: Metzler Poeschel
- Steineck, Alexander, 1994: Ökonomische Anforderungen an eine europäische Zuwanderungspolitik, Nomos: Baden-Baden
- Steinmann, Gunter, 1994: The Effects of Immigrants on the Income of Natives, in: Steinmann, Gunter; Ulrich, Ralf (ed.), 1994: The Economic Consequences of Immigration to Germany, Heidelberg: Physica, 45-60
- Steinmann, Gunter; Ulrich, Ralf (ed.), 1994: The Economic Consequences of Immigration to Germany, Heidelberg: Physica
- Stobbe, Alfred, 1989: Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, Berlin u.a.: Springer
- Straubhaar, Thomas, 1992: Migration und öffentliche Güter, in: Acta Demographica 1992, 177-187
- Straubhaar, Thomas, 1994: Normative Aspekte internationaler Faktorwanderungen, in: Das Wirtschaftsstudium (WiSt), 617-624
- Straubhaar, Thomas; Weber, Rene, 1994: On the Economics of Immigration: Some Empirical Evidence for Switzerland, in: International Review of Applied Economics Bd.8 Nr.2, 107-129 (Special Issue on Economics of Immigration, Edited by Saziye Gazioglu)
- Straubhaar, Thomas; Zimmermann, Klaus F., 1992: Towards a European Migration Policy, in: Discussion paper Nr. 641, March 1992, Centre for Economic Policy Research
- Svensson, Lars E.O., 1984a: Factor Trade and Goods Trade, in: Journal of International Economics Bd.16, 365-378
- Treibel, Annette, 1990: Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Weinheim/ München
- Ulrich, Ralf, 1992: Der Einfluß der Zuwanderung auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Deutschland, in: Acta Demographica 1992, 189-208
- Ulrich, Ralf, 1994: Foreigners and the Social Insurance in Germany, in: Steinmann, Gunter; Ulrich, Ralf (ed.), 1994: The Economic Consequences of Immigration to Germany, Heidelberg: Physica, 61-80
- Usher, Dan, 1977: Public Property and the Effects of Migration upon other Residents of Migrant's Countries of Origin and Destination, in: Journal of Political Economy Bd.85 Nr.2, 1001-1020
- Velling, Johannes, 1994: Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt: Sind die neuen Migranten die "Gastarbeiter" der 90er Jahre?, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, ZEW-Wirtschaftsanalysen Nr. 3/94
- Velling, Johannes, 1995: Immigration und Arbeitsmarkt. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos
- Vogel, Dita, 1992: Kindergeldzahlungen an Deutsche und Ausländer, Nr.ZeS-Arbeitspapier Nr.4/92
- Vogel, Dita, 1994: Sozialpolitische Integration als zuwanderungspolitisches Steuerungsinstrument, in: Wahl, Jürgen (Hg.), Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion. Marburg: Metropolis, 132-155
- Vogel, Dita, 1996: Flüchtlingspolitik als tragische Wahlhandlung, in: Haller, H.; Steinmann, G. (ed.) Acta Demographica 1994-1996, Physica: Heidelberg, 69-81
- Voges, Wolfgang, 1992: Zum Sozialhilfebezug von Zuwanderern, Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Vortrag auf dem Workshop "Zuwanderung und Sozialstaat", Nov. 92
- Wagner, Gert, 1994: Sozialpolitik und Zuwanderung - ein Überblick, in: Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaft. Ruhr-Universität Bochum Nr. 94-08

- Wagner, Michael, 1989: Räumliche Mobilität im Lebensverlauf. Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration, Stuttgart: Enke
- Weber, Rene, 1993: Einwanderung und staatliche Umverteilung. Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz, Chur: Rügger (Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel, WWZ-Beiträge Bd.14)
- Wehrmann, Martin, 1989: Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft, Baden-Baden
- Weintraub, Sidney, 1984: Illegal Immigrants in Texas: Impact on Social Services and Related Considerations, in: International Migration Review Bd.18 Nr.3, 733-747
- Whiteford, Peter, 1991a: Immigrants and the Social Security System, Kensington
- Wiegand, Erich, 1984: Die Inanspruchnahme ausgewählter Sozialleistungen durch Ausländer - Ergebnisse der Ausländerumfrage 1982, in: SFB 3 Arbeitspapier Nr.134, Universitäten Frankfurt am Main und Mannheim
- Winkler, Beate, 1992: Ganzheitliche Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, in: Winkler, Beate (Hg.), Zukunftsangst Einwanderung, München: Beck, 91-109
- Young, Christabel, 1992: Pitfalls in Comparing Immigrants with the Australian-Born Population with Particular Reference to Socioeconomic Status, in: Journal of the Australian Population Association Bd.9 Nr.1, 25-52
- Zameck, Walburga von, 1993: Einwanderungsland Deutschland: Ökonomische Konsequenzen und wirtschaftspolitische Optionen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Nr.3, 348-364
- Zimmermann, Klaus F., 1993a: Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik Bd.129 Nr.3, 283-301