

# Demografie, Zuwanderung, Wohlstand: Herausforderungen meistern, Wachstumskräfte wecken

## Kurzexpertise

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

### **Ansprechpartner:**

Dr. Hubertus Bardt  
Dr. Hans-Peter Klös

Köln, 19. Februar 2016

## **Kontakt Daten Ansprechpartner**

Dr. Hubertus Bardt  
Telefon: 0221 4981-750  
Fax: 0221 4981-99750  
E-Mail: [bardt@iwkoeln.de](mailto:bardt@iwkoeln.de)

Dr. Hans-Peter Klös  
Telefon: 0221 4981-710  
Fax: 0221 4981-99710  
E-Mail: [kloes@iwkoeln.de](mailto:kloes@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Abstract

Die Größe der Bevölkerung in Deutschland wird durch verschiedene Faktoren bestimmt. Die Menschen werden älter und die Zahl der Kinder ist weiterhin unter dem bestandserhaltenden Niveau. Diese beiden Entwicklungen führen gemeinsam zu einer Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. Gleichzeitig sorgt die aktuelle – und mutmaßlich auch in der näheren Zukunft – deutlich erhöhte Zuwanderung für einen Anstieg der Bevölkerungszahl. Da überdurchschnittlich viele jüngere Menschen ins Land kommen, ist mit der Zuwanderung auch eine Verjüngung der Wohnbevölkerung verbunden. Wie die beiden Entwicklungen gemeinsam wirken, kann heute noch nicht abschließend beurteilt werden. Aber selbst wenn sich die Zahl der Köpfe nicht verändern sollte, ist doch die Qualifikationsstruktur vieler Zuwanderer bisher nicht geeignet, das Ausscheiden qualifizierter Mitarbeiter aus dem Arbeitsleben vollständig zu kompensieren. In diesem Fall ist mit einer sinkenden Beschäftigung, Belastungen für die Sozialversicherungen sowie einer geringeren Wertschöpfung zu rechnen, wenn nicht entsprechende gegensteuernde Maßnahmen getroffen werden.

Zentral für die zukünftige Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und damit für das Wohlstandsniveau der Bevölkerung, die Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme ist, wie gut es gelingt, die Wachstumskräfte zu stimulieren und die notwendigen Rahmenbedingungen für Wachstum zu verbessern. Wirtschaftswachstum ist im Kontext der aktuellen Herausforderungen gleich dreifach relevant:

- Erstens werden das wirtschaftliche Wachstum und die Entwicklung zukünftiger Einkommensspielräume maßgeblich durch demographische Entwicklungen beeinflusst.
- Zweitens ist wirtschaftliches Wachstum zentral bei der Bewältigung der Herausforderungen bei Demografie und Zuwanderung.
- Drittens ergeben sich aus dem erfolgreichen Umgang mit den Herausforderungen neue Wachstumschancen.

In den Politikbereichen Arbeitsmarkt, Soziale Sicherung, Bildung und Qualifizierung sowie Familie müssen daher die Weichen auf die Bewältigung der demographischen Herausforderung, die Integration von Menschen in Qualifikation und Beschäftigung sowie der Verbesserung der Wachstumsperspektiven gestellt werden.

## 1 Herausforderungen

Deutschland steht derzeit gut da, aber gleichzeitig vor denkbar größten Herausforderungen. Ganz aktuell warnt der Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministers vor den weitreichenden Folgen der demografischen Veränderungen auf die öffentlichen Haushalte (BMF, 2016). Hinzu kommt die Bewältigung einer Zuwanderung in einer zuvor nach Ausmaß, Geschwindigkeit und Struktur so nicht gekannten Weise erweist sich als eine bildungs-, beschäftigungs- und integrationspolitisch sowie gesamtfiskalische Herausforderung in einer Größenordnung, die von manchen Beobachtern als vergleichbar mit der Herstellung der deutschen Einheit betrachtet wird. Zudem gibt es eine gewisse Parallelität zur Agenda 2010, als ebenfalls unter dem Eindruck von

stark beunruhigenden Zahlen – damals waren es fast fünf Millionen Arbeitslose – eine entschlossene und grundlegende Reform auf dem Weg gebracht werden musste, um die ökonomische Zukunftsfähigkeit des Landes auf den Weg zu sichern.

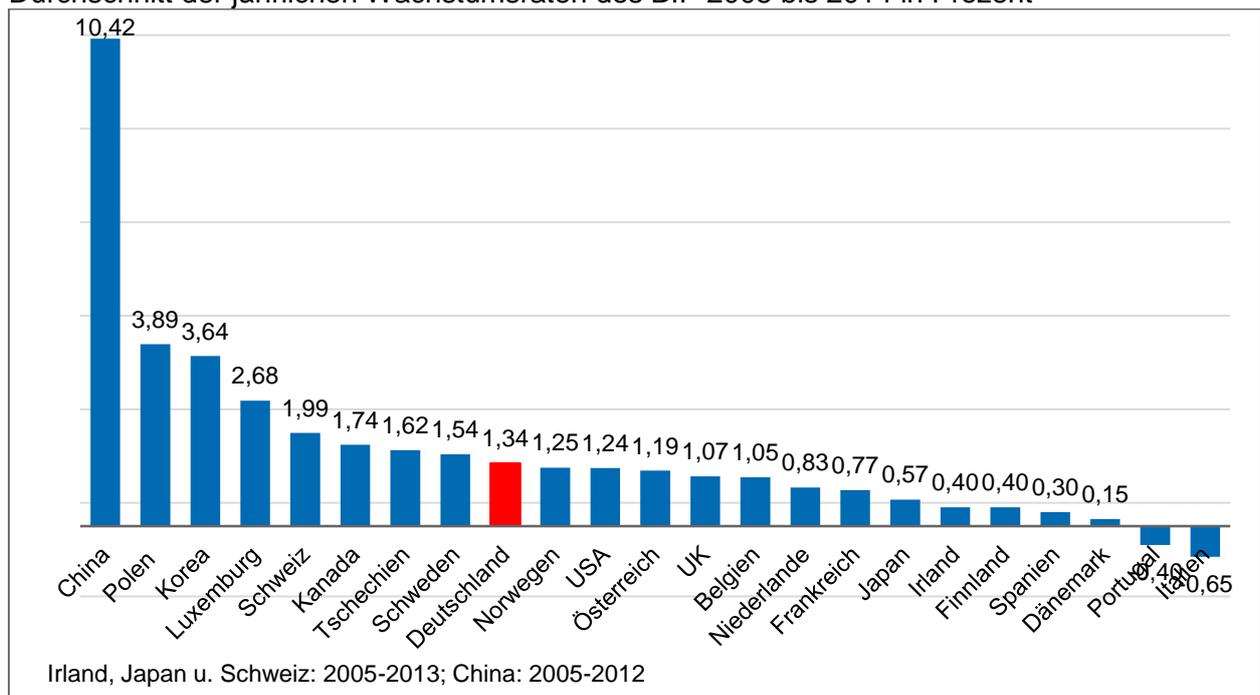
Immer deutlicher wird, dass das Land in der Mitte Europas in den kommenden Jahren einem ökonomischen Stresstest unterzogen werden wird. Waren die Herausforderungen bis zu Beginn der massiven Flüchtlingsmigration vor allem die Notwendigkeit einer demografischen Vorsorge in den Bereichen Bildung, Qualifizierung, Gesundheit, Rente und Pflege sowie den öffentlichen Haushalten für die Zeit des Ausscheidens der Baby-Boomer aus dem Arbeitsmarkt in den 2020er Jahren, so zeichnen sich durch die weitgehend ungesteuert verlaufene Bruttozuwanderung von rund einer Million Flüchtlingen eine strukturelle neue Belastung für die öffentlichen Haushalte, für die Administration auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen, für die Bürger und Unternehmen und die Arbeitsmärkte in Deutschland ab.

Diesen großen Herausforderungen kann nur eine leistungsfähiges Wirtschafts- und Gesellschaftssystem erfolgreich begegnen. Die jüngsten Daten aus dem Statistischen Bundesamt zeigen für das Jahr 2015 ein Wachstum von 1,7 Prozent in Deutschland an. Damit rangiert das Land innerhalb Europas zwar im oberen Drittel, aber international gesehen nur im Mittelfeld. Zudem verlief entgegen der weit verbreiteten Wahrnehmung die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im internationalen Vergleich auch schon im letzten Jahrzehnt allenfalls durchschnittlich, obwohl es durch günstige Umstände wie Niedrigzinsen, Währungsabwertung und eine Verbilligung der Ölimporte befördert wurde. So lag das jahresdurchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2005 und 2014 in Deutschland mit 1,34 Prozent nicht nur hinter dem aufholender Ländern wie China oder Polen, sondern auch hinter der Schweiz (1,99 Prozent), Kanada (1,74 Prozent) oder Schweden (1,54 Prozent) zurück (Abbildung 1).

Abbildung 1:

**Wachstum des Bruttoinlandsprodukts**

Durchschnitt der jährlichen Wachstumsraten des BIP 2005 bis 2014 in Prozent

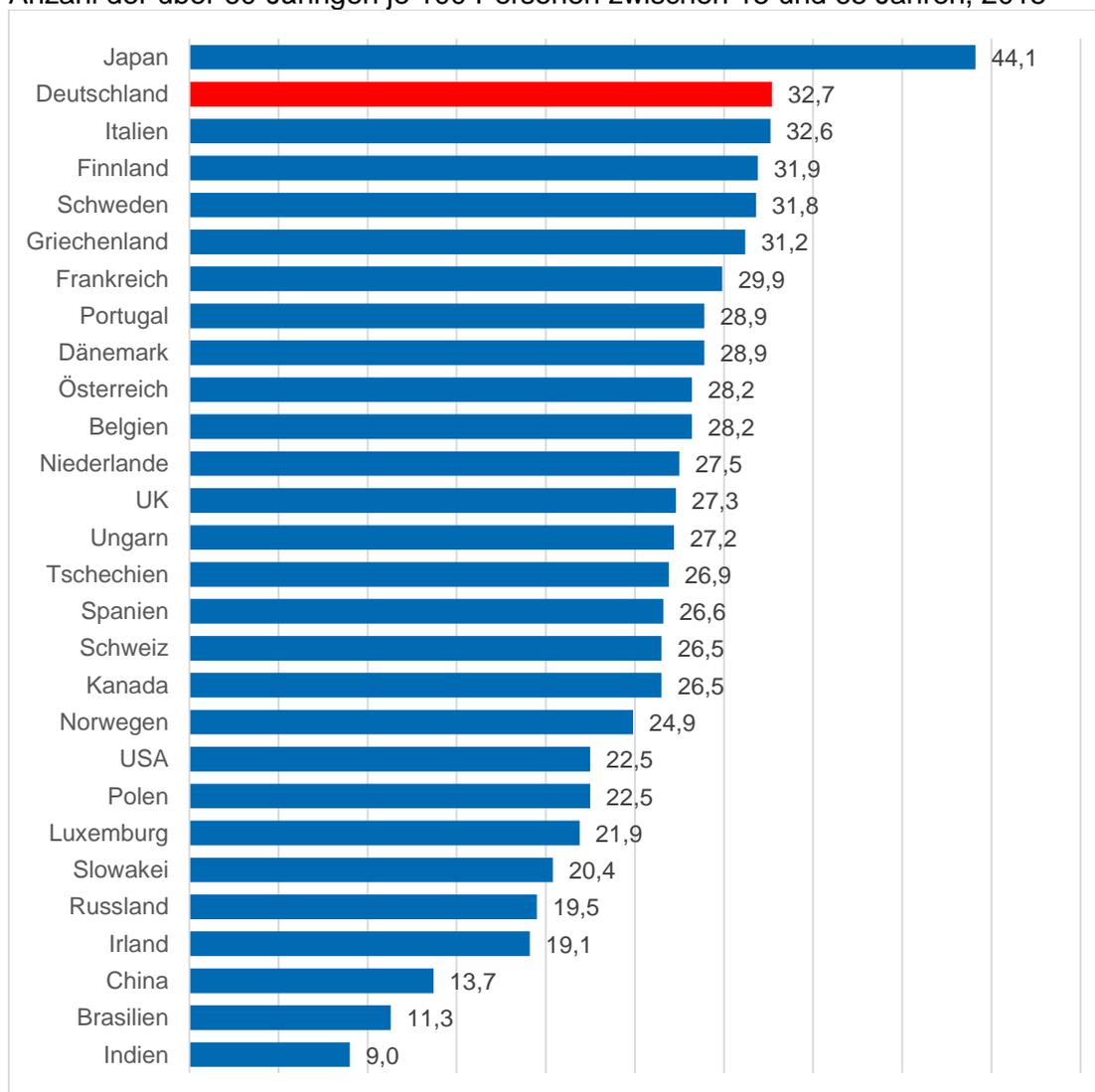


Quelle: OECD; eigene Berechnungen

Dabei scheinen die beiden derzeit größten strukturellen Herausforderungen für Wirtschaft und Gesellschaft – Demografie und Flüchtlingsmigration – auf den ersten Blick gegenläufige Entwicklungen zu sein: Während der demografische Wandel zu einer Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft führt, sorgt die Flüchtlingszuwanderung Schritt für Schritt für eine Bevölkerungszunahme und -verjüngung. Strittig ist indessen, ob und wie sich die starke Zuwanderung der letzten Jahre, die ohne Zweifel schon aktuell zu einer deutlichen Verjüngung der Wohnbevölkerung in Deutschland geführt hat, mittelfristig auf die mittelfristige „demografische Fitness“ Deutschlands auswirken wird: Von den 429.000 Personen, die im Jahr 2013 per Saldo nach Deutschland gekommen sind, war fast die Hälfte jünger als 25 Jahre, jedoch nur rund 2 Prozent älter als 50 Jahre. Dieser Effekt dürfte sich mit der Flüchtlingszuwanderung der vergangenen beiden Jahre sogar noch verstärkt haben. Von den 476.000 Personen, die im Jahr 2015 einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, waren gut 80 Prozent unter 35 und rund 30 Prozent sogar unter 18 Jahren.

Abbildung 2  
**Hoher Anteil Älterer**

Anzahl der über 60-Jährigen je 100 Personen zwischen 15 und 65 Jahren, 2015



Quellen: U.S. Census Bureau, International Database; IW Köln

Vor diesem Hintergrund erscheint die Aussage des Statistischen Bundesamts (Destatis, 2016), dass sich die aktuelle Zuwanderung kaum auf die Alterung der Bevölkerung auswirken wird, möglicherweise etwas vorschnell<sup>1</sup>. Richtig ist aber auch, dass eine Verjüngung der Bevölkerung allein nicht ausreichen wird, um die Folgen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt und das Sozial- und Rentenversicherungssystem abzumildern. Schon heute kommen auf jeden Einwohner im erwerbsfähigen Alter mehr über 60-Jährige als in den meisten anderen Industrieländern (Abbildung 2). Wichtigster Parameter für den längerfristigen Einfluss der Zuwanderung ist eine erfolgreiche Integration der Zuwanderer in den deutschen Arbeitsmarkt. Für viele Flüchtlinge ist die Ausgangslage derzeit ungünstig: Im Jahr 2014 hatten laut einer Erhebung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge 22,7 Prozent der erwachsenen, anerkannten Flüchtlinge aus Syrien weniger als fünf Jahre lang eine Schule besucht, bei anerkannten Flüchtlingen aus dem Irak lag der Anteil sogar bei 36,4 Prozent (BAMF, 2016).

Die ernüchternden Einschätzungen zur Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge machen die Dimension der gesamtfiskalischen Herausforderung deutlich. Auf der Basis bestimmter Annahmen über Bruttozuwanderung, Durchschnittsbestände, Anerkennungsquote, Altersstruktur, Arbeitsmarktverfügbarkeit, Aufnahme von Erwerbstätigkeit und Leistungsbezug der Flüchtlinge ergeben sich für die Jahre 2015, 2016 und 2017 Kosten in Höhe von sechs, 22 beziehungsweise 27 Milliarden Euro (Hentze/Schäfer, 2016). Mit einer verbesserten oder verschlechterten Arbeitsmarktintegration sowie leicht höheren oder niedrigeren Flüchtlingszahlen variieren diese Kosten deutlich, so dass innerhalb bestimmter Annahmen für 2016 mit Kosten von zwischen 21 und 24 Milliarden Euro und für 2017 von zwischen 23 und 32 Milliarden Euro gerechnet werden muss. Im vergangenen Jahr konnte trotz dieser Mehrausgaben zwar noch ein Haushaltsüberschuss von gut 12 Milliarden Euro verzeichnet werden. Dieser Überschuss wurde in einer Rücklage überführt, um damit Mehrkosten im Jahr 2016 aufzufangen und eine Schuldenfinanzierung zu vermeiden. Aber auch mit dieser Rücklage – die ökonomisch betrachtet eine tatsächliche Verschuldung im Jahr 2016 nur technisch umgehen, nicht aber faktisch verhindern würde – erscheinen strukturelle Sparanstrengungen im laufenden Haushalt kaum vermeidbar.

Dies ist allerdings nur eine ausgabenseitige Betrachtung. Zu wenig ist bisher bekannt über die mit der migrationsinduzierten Verjüngung der Bevölkerung verbundenen fiskalischen Effekte. Welche Chancen in einer gut gemanagten Zuwanderung – auch von Flüchtlingen – liegen, zeigt – gleichsam ex negativo – die langjährige Querschnittsbetrachtung des demografischen Wandels, wonach Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft zahlreiche Systeme und Sektoren negativ betreffen (IW Köln, 2004; Börsch-Supan/Wilke, 2009, 29). Spätestens mit dem Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Arbeitsleben um das Jahr 2020 würde das Erwerbspersonenpotenzial deutlich sinken (Deschermeier, 2014, 59), würden Arbeitsmärkte durch ein geringeres Arbeitskräftepotenzial und Produktmärkte durch ältere Kunden mit spezifischen Präferenzen geprägt werden. Eine Phase des Entsparens wäre zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich, der Immobilienmarkt müsste viel mehr barrierefreie Wohnungen bereitstellen und sich auf sinkende Haushaltsgrößen vorbereiten (Voigtländer et al., 2013, 122), Infrastrukturen, Verkehrsangebote und Bildungseinrichtungen müssten angepasst werden, wenn sie

---

<sup>1</sup> Das Statistische Bundesamt sieht derzeit auch keine Veranlassung, die aktuelle koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung zu überarbeiten, sondern verweist auf eine Variante W3 mit einer Nettozuwanderung von 300.000 Personen im Jahr. Allerdings betrug diese im Jahr 2014 bereits 550.000, für 2015 rechnet das Bundesamt mit einem Wanderungsüberschuss von mindestens 900.000 Personen. Bereits seit 2011 gleicht damit die Zuwanderung den Rückgang der Bevölkerungszahl in Deutschland aus.

von weniger Menschen genutzt werden. Dies würde insbesondere bei fixkostenintensiven Strukturen auch mit Kostenremanenzen, Kostensteigerungen und/oder ausgedünnten Angeboten in der Fläche einhergehen.

Die endogene demografische Entwicklung wird durch zwei Entwicklungen angetrieben. Die Lebenserwartung steigt und die Zahl der Kinder ist für den Bestandserhalt zu gering. So lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt im Jahre 1960 noch bei 66 Jahren für Männer und 71 Jahren für Frauen, heute hingegen um rund elf Jahre höher. Gleichzeitig liegt die Geburtenrate mit 1,47 Kindern pro Frau deutlich unter dem bestandserhaltenden Level von 2,1. Auch wenn die Zahl der Geburten am aktuellen Rand wieder ebenso ansteigt wie die Fertilitätsrate, die 2014 den höchsten Wert im vereinten Deutschland erreicht hat, wird ohne Berücksichtigung der inzwischen deutlich erhöhten Zuwanderung für das Jahr 2030 ein Rückgang der Bevölkerung um 2 Millionen auf 78,7 Millionen Menschen prognostiziert (Deschermeier, 2015). Gleichzeitig verändert sich die Altersstruktur ohne Berücksichtigung der aktuell deutlich erhöhten Flüchtlingszuwanderung deutlich. Waren 1960 nur 17 Prozent der Bevölkerung älter als 60 Jahre, sind es aktuell über 27 Prozent und werden es 2030 voraussichtlich rund 35 Prozent sein. Noch offen ist, wie stark diese Bevölkerungsvorausrechnungen sich unter dem Einfluss der erhöhten und nur schrittweise zurückgehenden Flüchtlingsmigration verändern werden. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass zumindest die Schrumpfung der Gesellschaft auf absehbare Zeit gestoppt sein könnte. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die im Kontext der demografischen Entwicklungen seit langem diskutierten Probleme obsolet würden. Zu unterschiedlich sind insbesondere die Qualifikationsniveaus der ausscheidenden Jahrgänge und jene der ankommenden Zuwanderer. Auch wenn eine rein zahlenmäßige Betrachtung der Bevölkerungszahl weniger kritisch erscheint, führten die Qualifikationsunterschiede beispielsweise dazu, dass Fachkräftelücken weiter bestehen dürften. Auch die sozialen Sicherungssysteme werden nicht entlastet, wenn nur ein begrenzter Teil der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt und mit einem deutlich niedrigeren Einkommensniveau integriert ist.

Aus der Zusammenschau der großen Linien bei Demografie und Migration ergibt sich gleich in zweifacher Hinsicht ein Aufforderungsszenario für wirtschafts- und wachstumspolitisches Handeln: Die demografischen Veränderungen für sich genommen bedürfen zu ihrer Finanzierung einer verbesserten Einnahmenbasis oder einer Begrenzung von Leistungen auf der Ausgaben Seite. Die Integration von Zuwanderern, die im besten Fall die Effekte der natürlichen Bevölkerungsentwicklung dämpfen oder kompensieren kann, wird ohne einen massiven Anstieg öffentlicher und privater Ausgaben nicht gelingen können. Zudem drohen bei Nichtintegration hohe gesamtfiskalische Folgekosten. In jedem Fall bedarf es zur Finanzierung der beiden größten ökonomischen Herausforderungen für Deutschland einer prosperierenden realwirtschaftlichen Entwicklung. Die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums ist damit die zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe für Deutschland

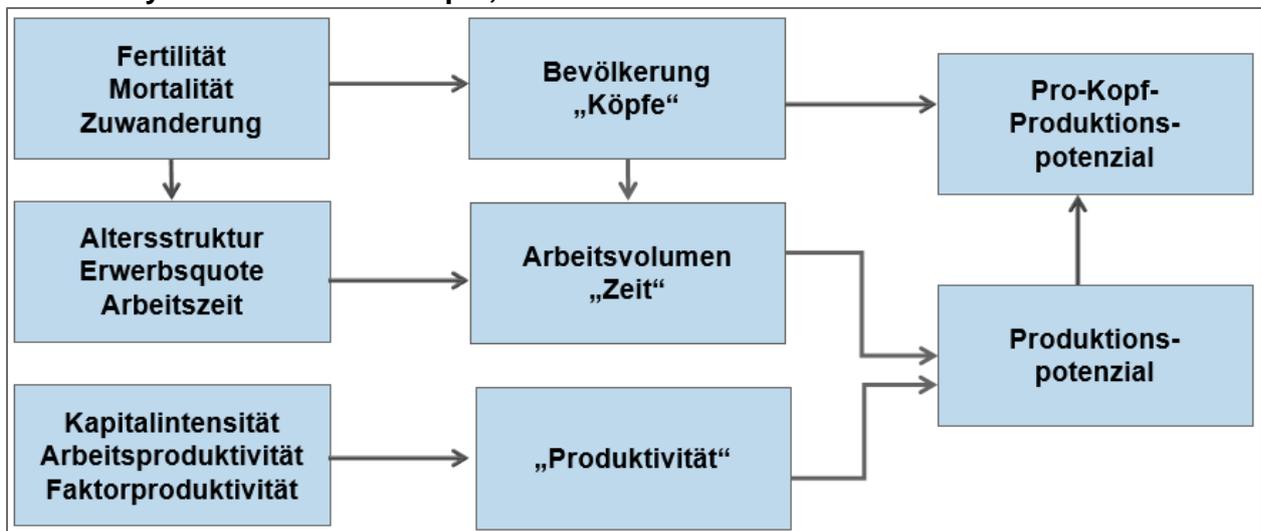
Über das gesamtwirtschaftliche Produktions- und Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft entscheiden im Wesentlichen drei Bestimmungsgrößen: Das Humanpotenzial, aus dem die Fachkräftebasis für die arbeitsteiligen Wirtschaftsprozesse geschöpft werden kann, ergibt sich entstehungsseitig aus der Zahl der Erwerbstätigen („Köpfe“), der von ihnen geleisteten Arbeitszeit („Zeit“) sowie ihrer stunden- oder kopfbezogenen Arbeitsproduktivität („Produktivität“). Will eine Volkswirtschaft den Folgen einer demografisch vorgegebenen und nicht durch qualifizierte Zuwanderung ausgeglichenen Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung mit ihren möglicherweise

nachteiligen Folgen für die Wirtschaftsleistung begegnen, kann sie deshalb grundsätzlich versuchen, die Zahl der Erwerbspersonen bzw. der Erwerbstätigen, das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen sowie ihre Arbeitsproduktivität zu erhöhen.

Auf das von der Bevölkerung geleistete Arbeitsvolumen haben die Altersstruktur der Bevölkerung, deren Erwerbsquote sowie die Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit Einfluss. Auf die Arbeitsproduktivität wiederum wirken das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Arbeitseinsatz (Kapitalintensität) sowie die Arbeits- und Totale Faktorproduktivität, die im Wesentlichen vom technischen Fortschritt bestimmt wird, ein. Davon abgeleitet lassen sich Handlungsfelder für arbeitsmarkt-, bildungs- und familienpolitische Maßnahmen systematisieren, deren Ziel die Sicherung einer ausreichenden Wachstumsbasis für die deutsche Volkswirtschaft ist (Abbildung 3).

Abbildung 3

**Referenzsystem Wachstum: Köpfe, Zeit und Produktivität**



Quelle: IW Köln

- Die Zahl der „Köpfe“, die dem Grundsatz nach auch durch Erhöhung der Geburtenrate gesteigert werden kann, erhöht sich durch eine Zunahme der Zuwanderung aktuell sehr stark. Damit Zuwanderung der Fachkräftesicherung zugutekommt, müssen die Zuwanderer qualifiziert sein und einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt haben. Die Steuerung der Zuwanderung ist dafür eine Voraussetzung. Die Integration der Flüchtlinge sowie der bereits seit längerem im Land lebenden Migranten ist derzeit das wichtigste Handlungsfeld beim Sicherungspfad „Köpfe“.
- Das von Fachkräften geleistete Arbeitsvolumen, also der Sicherungspfad „Zeit“, kann auf drei Wegen positiv beeinflusst werden: Es kann der Anteil der Fachkräfte, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, gesteigert, der Erwerbsumfang und damit auch die Jahresarbeitszeit der am Arbeitsmarkt aktiven Fachkräfte erhöht sowie ihre Lebensarbeitszeit verlängert werden.
- Der Sicherungspfad „Produktivität“ zielt auf die Verbesserung der Qualifikation von Arbeitskräften und der Arbeitsorganisation und beinhaltet vor allem die Handlungsfelder Verminderung der Bildungsarmut, Grundbildung, vorschulische und schulische Bildung, berufliche Qualifizierung bei Erstausbildung und Weiterbildung.

Im Folgenden werden entlang der verschiedenen Wachstumssicherungspfade die zentralen Politikfelder diskutiert: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Soziale Sicherung, Bildung sowie Familie und Beruf. In diesen Politikfeldern wirken Veränderungen der Bevölkerungsstruktur direkt, weshalb hier erhöhter Handlungsbedarf entsteht

## 2 Keine weitere Re-Regulierung des Arbeitsmarktes

Nach der Einführung des Mindestlohns und der ersten Eckpunkte für ein Entgeltgleichheitsgesetz und die Vertretung von Frauen in Aufsichtsräten bereitet die Große Koalition eine weitere Regulierung des Arbeitsmarktes vor. Der Referentenentwurf aus dem Bundesarbeitsministerium zur Neufassung von Zeitarbeit und Werkverträgen vom 26. November 2015 sah zunächst folgende Neuregelungen vor:

- Es wird eine Höchstüberlassungsdauer in der Zeitarbeit von 18 Monaten festgelegt, von der auf Basis eines Tarifvertrages in der Einsatzbranche oder einer Betriebsvereinbarung, die auf einen solchen Tarifvertrag fußt, abgewichen werden kann.
- Es erfolgt eine Gleichstellung von Zeitarbeitnehmern und Stammarbeitnehmern der Kundenunternehmen hinsichtlich des Arbeitsentgelts nach neun Einsatzmonaten.
- Der Einsatz von Zeitarbeitnehmern als Streikbrecher wird untersagt.
- Zeitarbeitnehmer werden bei den betriebsverfassungsrechtlichen Schwellenwerten grundsätzlich berücksichtigt, sofern dies der Zielrichtung der jeweiligen Norm nicht widerspricht.

Der zweite Referentenentwurf vom 18. Februar 2016 stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem ersten Entwurf dar, bedarf aber namentlich für die Zeitarbeit weiterer Veränderungen. Die geplante Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten wird sich weiterhin vor allem für Fachkräfte, die oft in länger laufenden Projekten und Produktentwicklungen oder als Stellvertretungen für Stammbeschäftigte mit längeren Erwerbspausen eingesetzt sind, als ein Beschäftigungshemmnis erweisen. Immerhin ist nun eine Bezugnahme für nicht tarifgebundene Unternehmen möglich, so dass sich für Entleihbetriebe die Chancen verbessern, von der vorgesehenen Höchstdauer abzuweichen.

Veränderungen gegenüber dem ersten Entwurf gab es auch im Bereich von equal pay. Nun sollen Branchenzuschlagstarifverträge als equal Pay anerkannt werden. Damit könnten die Tarifvereinbarungen der Sozialpartner, mit denen Zeitarbeitskräfte stufenweise an die Bezahlung vergleichbarer Stammmitarbeiter herangeführt werden, erhalten bleiben. Gleiches würde auch für zukünftige Branchenzuschlagstarifverträge gelten. Allerdings wäre equal pay nach der neuen Lesart als equal treatment zu gestalten, wodurch auch alle geldwerten Vorteile (z.B. Sachbezüge und vermögenswirksame Leistungen) mit in den Vergleich einzubeziehen wären. Dies ginge über den Koalitionsvertrag hinaus und würde per saldo den längeren Einsatz von Zeitarbeitern weiter verteuern.

Ganz generell droht eine equal pay-Regelung die Aufstiegsperspektiven jener Beschäftigtengruppen zu beschädigen, die von den Zuschlagstarifverträgen relativ stark profitieren können.

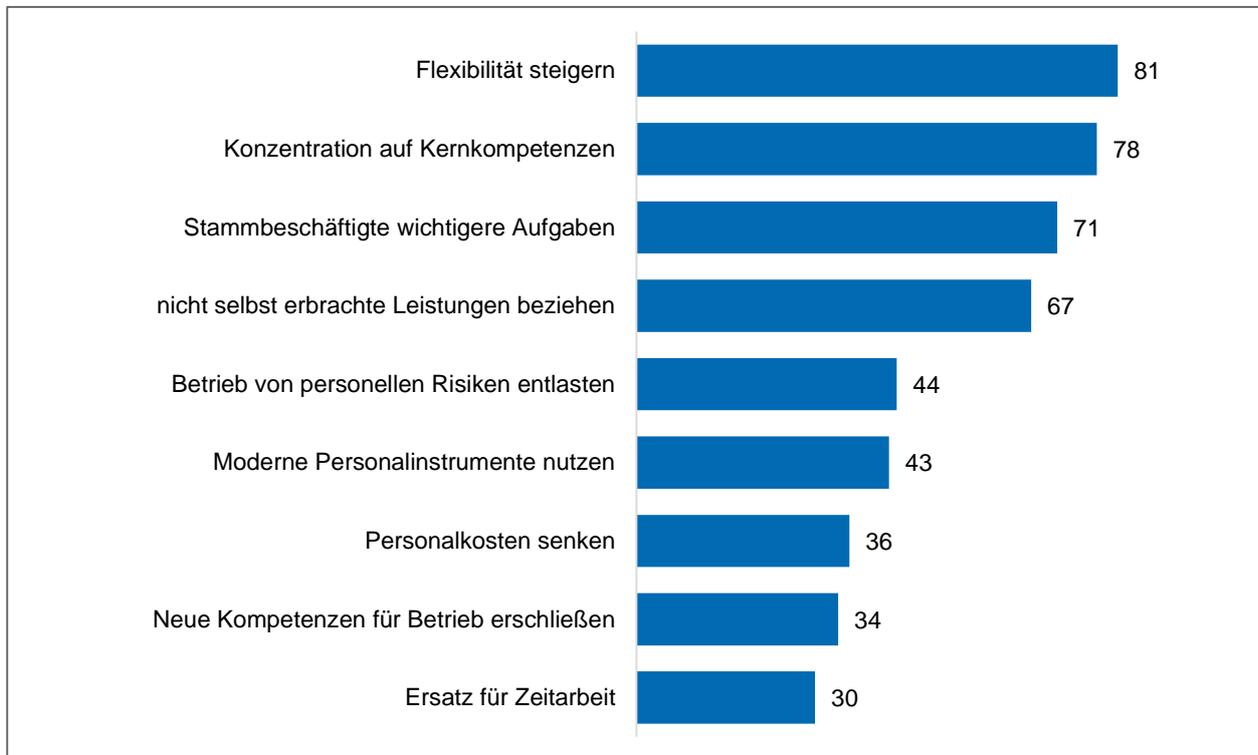
Gerade für Personen, die Helfertätigkeiten ausüben, besteht die Gefahr, nach neun bzw. zwölf Monaten gegen andere Zeitarbeiter ausgetauscht zu werden. Sie verlieren damit nicht nur den Zugang zu den Zuschlagstarifen und damit die besseren Einkommensperspektiven als in anderen Einsatzbetrieben, sondern auch die Chance, sich wie zum Beispiel in der Metall- und Elektroindustrie durch eine längere Einsatzdauer für ein obligatorisches Übernahmeangebot durch den Einsatzbetrieb zu qualifizieren (Schäfer, 2015). Zudem ist weiterhin nicht nachzuvollziehen, warum die Zeitarbeit nicht unabhängig von der Qualifikation und sofort nach der Klärung des Rechtsstatus als Instrument für die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen darf.

Bezüglich der Werkverträge verzichtet der neue Gesetzentwurf nun auch auf die im ersten Entwurf benannten Kriterien, die ursprünglich für eine Prüfung eines missbräuchlichen Werkvertragseinsatzes angelegt werden sollten. Diese waren unsachgemäß, weil sie viele Formen einer modernen innerbetrieblichen Arbeitsteilung charakterisieren. Zudem hat sich die gesetzliche Fixierung von Kriterien bereits bei der Scheinselbstständigkeit nicht bewährt und wurde 2003 wieder abgeschafft. Der neue Entwurf für die Neufassung des § 611a BGB verwendet nun die Arbeitnehmerdefinition mit den Kriterien der Weisungsgebundenheit und der Eingliederung in den Betrieb des Arbeitgebers. Diese Abgrenzung kann vermutlich als in der Praxis praktikabel angesehen werden.

Schon das bisher geltende Recht erlaubte es, die missbräuchliche Anwendung von Werkverträgen zu sanktionieren. Zudem war die Missbrauchsvermutung ebenso wenig empirisch gedeckt wie die Vermutung einer breiten Anwendung von Werkleistungen im Betrieb des Arbeitgebers. Eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung kam auf Basis einer Befragung unter mehreren hundert Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe zu dem Ergebnis, dass nur jedes zwölfte Unternehmen in dem Jahr vor dem Befragungszeitpunkt auf Werkverträge zurückgegriffen hat (Hertwig et al., 2015). Nicht einmal 2,5 Prozent nutzten einen Werkvertrag bei einer Leistung, die im Betrieb des Auftraggebers erbracht wurde („on site“), zum Kernbereich seines Wertschöpfungsprozesses gezählt wurde, auf Dauer angelegt war und von Beschäftigten des Auftragnehmers ausgeübt wurde. Vielmehr werden Werkverträge ganz überwiegend als ein Instrument zur höheren internen Flexibilität und Optimierung des innerbetrieblichen Personaleinsatzes eingesetzt (Abbildung 4).

Zwar ist abzuwarten, wie ein Gesetz zur Regelung von Zeitarbeit und Werkverträgen am Ende konkret aussehen wird. Gleichwohl ist abzusehen, dass bewährte personal- und arbeitsmarktpolitische Flexibilisierungsinstrumente eingehegt werden. Dies kontrastiert augenfällig mit den großen Flexibilisierungsherausforderungen für Unternehmen durch den intensiven nationalen und internationalen Wettbewerb sowie den digitalen, strukturellen und demografischen Wandel. Schwerer aber wiegt unter Arbeitsmarktgesichtspunkten noch, dass mit der Re-Regulierung bei der Beschäftigungsformen Einstiegschancen für Menschen mit geringeren Qualifikationen genommen werden. Der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit kommt nur sehr langsam voran und sollte nicht erschwert werden. Mit der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns haben sich Einstiegschancen ohnehin bereits verschlechtert, gleichzeitig nimmt der Bedarf an Einstiegsgelegenheiten mit Blick auf viele Zehntausend nur geringqualifizierter Flüchtlinge stark zu. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten kann von der Reform der Zeitarbeit und der Werkverträge daher nur dringend abgeraten werden. In diesem Fall ist keine Reform das Beste, was passieren kann.

Abbildung 4  
**Nutzung von On Site-Werkverträgen**  
 Motive der Unternehmen, 2014, in Prozent

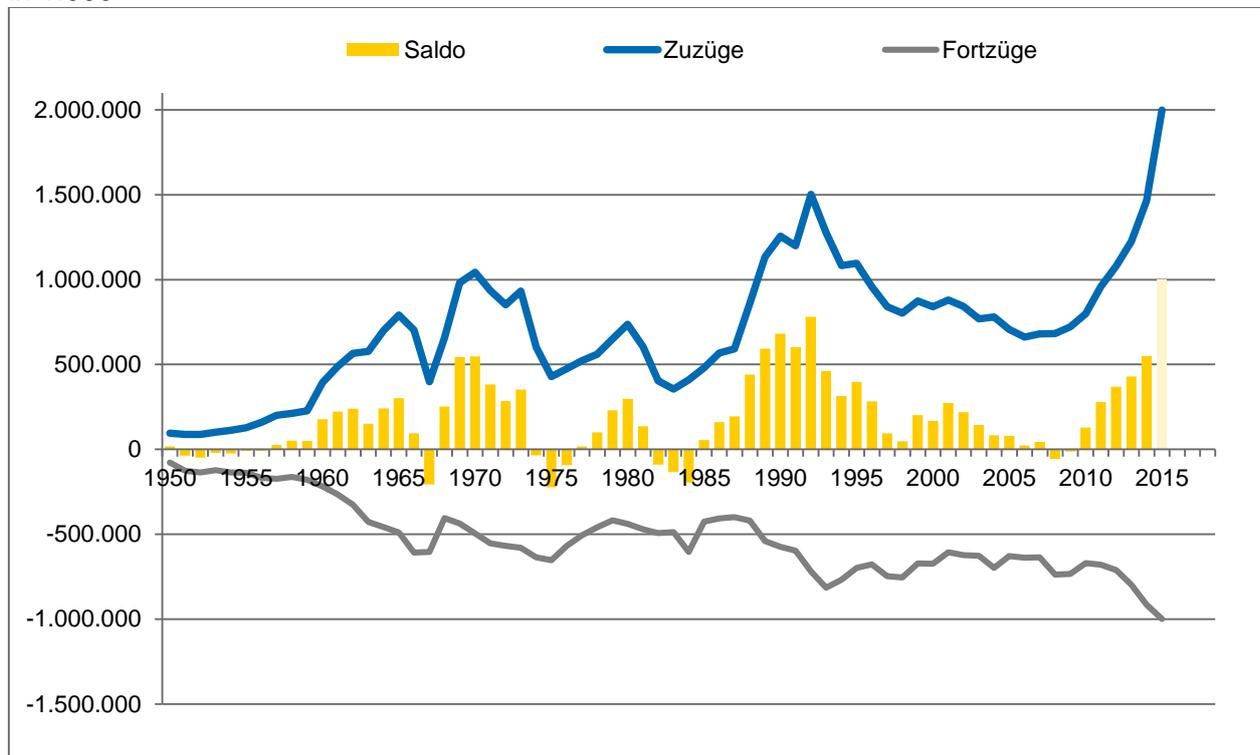


Quelle: Hertwig et al., 2015

### 3 Rationale Zuwanderungspolitik

Die starke Flüchtlingsmigration hat das übrige Migrationsgeschehen ebenso in den Hintergrund gedrängt wie die bisherige Debatte um die Notwendigkeit eines neuen Zuwanderungsgesetzes. Diese hatte sich unter dem Eindruck einer schon vor der Flüchtlingsmigration stark zunehmenden Zuwanderung nach Deutschland entwickelt (Abbildung 5). Umso mehr ist es an der Zeit, die Debatte um die Notwendigkeit einer gesteuerten Zuwanderung neu zu beleben, damit die Zuwanderungspolitik wieder systematischer und stärker als bisher auf die Fachkräftesicherung in Deutschland ausgerichtet werden kann. Will man Zuwanderungspolitik verstärkt am Ziel der Fachkräftesicherung ausrichten, dann geht es um ein – von unten nach oben – aufgebautes Zuwanderungsrecht: Das Fundament bilden die Regelungen für die vom Arbeitsmarkt unabhängige humanitäre Zuwanderung, für die Familienzusammenführung sowie zur Freizügigkeit innerhalb der EU. Darauf aufbauend muss Deutschland klare und transparente Regeln für eine bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung, eine potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung und eine Zuwanderung über das Bildungssystem aufweisen. Entlang dieser Säulen können folgende Eckpunkte gelten:

Abbildung 5  
**Außenwanderung über die Grenzen Deutschlands**  
 in 1.000



Quelle: Destatis

- **Humanitäre Zuwanderung und Familienzusammenführung:** Humanitäre Zuwanderung und Familienzusammenführung lassen sich nicht im eigentlichen Sinn steuern. Dennoch muss eine langfristige Strategie zur Fachkräftesicherung auch diese Formen der Zuwanderung in den Blick nehmen, da viele der Einreisenden über in Deutschland gesuchte Qualifikationen verfügen.
- Bei der **Flüchtlingsmigration** sind die Qualifikationspotenziale zu nutzen. Daher kommt der Ermöglichung eines schnellen Wechsels von Asylbewerbern in die Erwerbsmigration („Spurwechsel“) höchste Priorität zu. Bisher können Flüchtlinge in Deutschland keine anderen Aufenthaltstitel beantragen, solange ihr Asylverfahren läuft. Um diese Personen unabhängig vom Verfahrensausgang für unseren Arbeitsmarkt zu gewinnen, sollte es für sie möglich werden, während des laufenden Asylverfahrens einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit zu beantragen. Notwendig sind überdies eine schnellere Bearbeitung der Verfahren und eine zügige Rückführung derjenigen, die keine realistischen Anerkennungsperspektiven haben.
- **Freizügigkeit innerhalb der EU:** Innerhalb der europäischen Union gelten Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit. Damit haben die Bürger der anderen EU-Staaten freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und sind einheimischen Bewerbern gleichgestellt. Die Wanderungen innerhalb der EU sind für die Gestaltung der zugewanderungsrechtlichen Regeln von großer Bedeutung, denn die Wanderung in der Währungsunion ermöglicht Anpassungen, die nicht mehr über den Wechselkurs geleistet werden können. Die demografische Herausforderung ist aber zu groß, um nur über vorübergehende Migration

in der Eurozone beantwortet werden zu können. Dies gilt umso mehr, als die Hauptherkunftsländer ein ähnliches demografisches Profil haben wie Deutschland.

- **Bedarfsorientierte Arbeitskräftezuwanderung:** Die bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung (Drittstaatsangehörige) ist die zentrale Säule in dem Gesamtkonzept einer fachkräftesichernden Zuwanderungspolitik. Der rechtliche Rahmen ist extrem unübersichtlich. Einerseits regeln einzelne Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes (vor allem § 18) eine Vielzahl verschiedener, aber disparater Zugangswege. Andererseits existieren für verschiedene Erwerbstätigengruppen mehrere Aufenthaltstitel. Die Zuordnung der konkreten Regelungen zu den einzelnen Aufenthaltstiteln ist zum Teil nur schwer nachvollziehbar, viele Regelungen lassen große Interpretationsspielräume. Damit ist in vielen Fällen selbst für Experten eine Prognose schwierig, ob ein Aufenthaltstitel erteilt wird oder nicht. Grundsätzlich sollte jedem Zugangsweg genau ein Aufenthaltstitel zugeordnet werden. Durch klare Vergabekriterien sollten Interpretationsspielräume vermieden und Mindestanforderungen möglichst explizit in den Verordnungen genannt werden. Die Anzahl der beizubringenden Nachweise sollte auf ein unerlässliches Minimum reduziert werden. Die Vorabprüfungen durch Ausländerbehörden und Bundesagentur für Arbeit sollten intensiviert werden, um unnötigen Aufwand zu vermeiden.
- **Potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung:** Um den Folgen des demografischen Wandels am deutschen Arbeitsmarkt erfolgreich entgegenzuwirken, wird eine allein bedarfsgeleitete Arbeitskräftezuwanderung nicht ausreichen. Um die Fachkräftebasis in Deutschland auch unabhängig von momentanen Engpässen zu stabilisieren, bedarf es einer potenzialorientierten Fachkräftezuwanderung, also der Öffnung für Zuwanderungsinteressierte, die zwar noch kein konkretes qualifikationsadäquates Stellenangebot, jedoch sehr gute Perspektiven für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und in die deutsche Gesellschaft aufweisen. Da die potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung nicht im Kontext konkreter Engpässe erfolgt, ist es sinnvoll, die Zielwerte für die Gesamtzulassungszahlen im Vorhinein festzusetzen und die Bewerber entsprechend auszuwählen.

Für den Erfolg der potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung sind tatsächlich die Bewerber mit den besten Perspektiven am Arbeitsmarkt auszuwählen. Deshalb müssen mehrere Kriterien, wie Bildungsabschluss, Sprachkenntnisse und Alter, Berücksichtigung finden. Für Zuwanderungsinteressierte sollten die Vergabekriterien für Aufenthaltstitel im Kontext der potenzialorientierte Fachkräftezuwanderung leicht nachvollziehbar sein, so dass sie ihre Chancen im Vorhinein gut abschätzen können. Hierin liegt der große Vorteil eines Punktesystems. Da sich aber die Integrationsaussichten trotz aller objektivierenden Merkmale nicht stets realistisch abschätzen lassen, ist es sinnvoll, die Aufenthaltstitel zu befristen und die Verlängerung vom Arbeitsmarkterfolg, etwa gemessen am Erwerbseinkommen, abhängig zu machen.

- **Zuwanderung über das Bildungssystem:** Die Zuwanderung über das Bildungssystem ist die letzte zentrale Säule einer Zuwanderungspolitik als Fachkräftesicherungspolitik. Dabei lässt sich wie im Kontext der Erwerbsmigration der Zugang für Drittstaatsangehörige sehr gut steuern. Bisher am besten geregelt sind die Zugangswege bei der hochschulischen Ausbildung, Handlungsbedarf gibt es dagegen noch beim Zugang zur beruflichen Ausbildung. Dabei sollte ein Gesamtkonzept zu Stärkung der Zuwanderung über die be-

rufliche Bildung erarbeitet werden, das sich auch mit Fragen der Vermittlung von Bewerbern, der (Nach-) Qualifizierung Auszubildender aus dem Ausland und der Betreuung Minderjähriger beschäftigt. Für die duale und schulische Berufsausbildung sollte daher ein eigener Aufenthaltstitel geschaffen werden. Verdrängungseffekte gegenüber einheimischen Bewerbern können durch eine statistische Analyse der Ausbildungsmarktsituation in den jeweiligen Berufen vermieden werden („Engpassanalysen“).

Ein neues Zuwanderungsgesetz entlang der vorstehenden Linien böte nicht nur die Chance auf eine stärkere Berücksichtigung der Fachkräftesicherung, sondern auch für eine gründliche Entflechtung der bisherigen Detailsteuerung. Die bisherige Ausdifferenzierung des Zuwanderungsrechts kann nicht einmal von Fachleuten vollständig durchdrungen werden, und sie hat zu einem hochbürokratischen System mit multiplen Zuständigkeiten auf unterschiedlichen föderalen Ebenen geführt. Ein sorgfältig vorbereiteter Anlauf zu einem neuen Zuwanderungsgesetz könnte einen wichtigen Beitrag leisten, die Reaktionsgeschwindigkeit des deutschen Zuwanderungssystems und die Effektivität seiner Steuerung zum Wohl der Zuwanderer wie des Aufnahmelandes zu erhöhen.

#### **4 Anpassungen in der sozialen Sicherung**

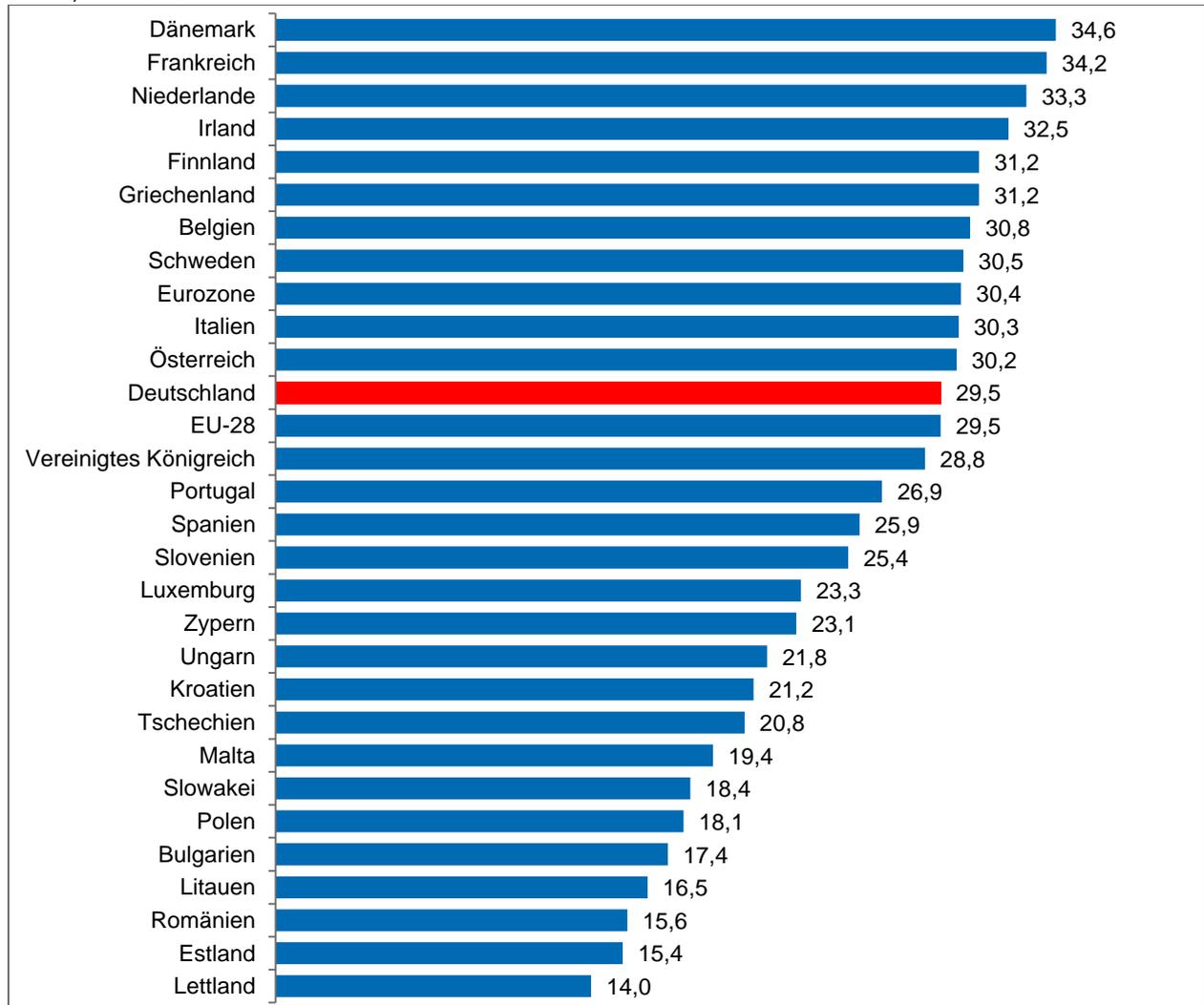
Die demografische Entwicklung bringt erheblichen Anpassungsbedarf in den Systemen der sozialen Sicherung mit sich. Dies gilt offenkundig für die Rentenversicherung, die auf dem Generationenvertrag aufbaut. Da jüngere Beitragszahler ältere Rentenbezieher finanzieren, führt eine Verschiebung der Bevölkerungsanteile zu sinkenden Rentenniveaus oder steigenden Beiträgen, sofern nicht Reformen der Rentenversicherung in Angriff genommen werden. Schon heute kommen auf 100 Personen zwischen 15 und 65 Jahre fast 33 über 65-Jährige; bis zum Jahr 2030 dürfte diese Zahl ohne die erhöhte Zuwanderung auf über 53 ansteigen. Diese Lücke kann auch durch Zuwanderung nur dann geschlossen werden, wenn eine Integration in den Arbeitsmarkt gewinnt und entsprechende Beiträge in die Sozialversicherungen geleistet werden. Durch eine höhere Lebensarbeitszeit und mehr private Vorsorge kann die mit dieser Entwicklung verbundene Belastung begrenzt werden. Die Zuwanderung ist hingegen nur dann ein Lösungsbeitrag, wenn jüngere Zuwanderer mit einer ausreichend hohen Qualifikation und damit verbunden hohen Produktivität und Beitragsleistungen zu einer Entlastung beitragen.

Auch in der Kranken- und der Pflegeversicherung wird, sofern die Rahmenbedingungen unverändert bleiben, der steigende Teil Älterer zu steigenden Kosten von einer kleiner werdenden Zahl von Erwerbstätigen finanziert werden müssen. So wird sich allein die Zahl der Pflegebedürftigen bereits bis 2030 von heute 2,6 auf dann mindestens 3,4 Millionen Menschen erhöhen. Dies bedeutet eine hohe Nachfrage nach Pflegeinfrastruktur und Pflegekräften, es droht aber auch eine erhebliche Steigerung der Beitragssätze um bis zu 8 Prozentpunkte.

In der Gesamtbetrachtung hat Deutschland einen umfassend ausgebauten Sozialstaat. Fast 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts werden für Sozialleistungen ausgegeben. Damit liegt Deutschland in der oberen Hälfte der Länder der Europäischen Union (Abbildung 6). Ein genereller Nachholbedarf ist hier nicht zu erkennen. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass der Anteil der Sozialleistungen im Zuge der demografischen Veränderungen weiter ansteigen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die notwendigen politischen Reformen nicht vorgenommen und

die bestehende Zuwanderung keinen ausreichend hohen Anstieg der Wirtschaftsleistung durch Integration in qualifizierte Beschäftigung bewirken wird.

Abbildung 6  
**Sozialschutzausgaben in Europa**  
 2012, in Prozent vom BIP



Quelle: Eurostat 2016

Mit dem Ausscheiden der Baby-Boomer-Jahrgänge aus dem Erwerbsleben werden die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland erheblichen Belastungen ausgesetzt. Während die endogene demografische Entwicklung die Sozialversicherungssysteme unter Stress setzen, sind die Folgen der Zuwanderung noch nicht eindeutig und abhängig vom Integrationsfortschritt. Eine tendenziell jüngere strukturierte Zuwanderung (also Flüchtlinge und Familiennachzug) kann die Alterszusammensetzung gemessen an der Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme verbessern, sofern sich eine ausreichend hohe Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer einstellt. Sofern dies nicht gelingt oder die Altersstruktur sich als nicht vorteilhaft erweist, wird der Anpassungsbedarf der Sozialsysteme hingegen noch verstärkt. Einmal mehr zeigt sich die entscheidende Bedeutung von Qualifizierung und Integration von Zuwanderern in produktive Beschäftigung – insbesondere dort, wo durch das Ausscheiden qualifizierter Mitarbeiter Lücken gerissen

werden. Daneben müssen die drei Säulen der Sozialversicherungen so weit wie möglich an die veränderten demografischen Bedingungen angepasst werden:

**Rentenversicherung:** Das bestehende Umlageverfahren mit der direkten Alimentierung der Rentner durch die Beitragszahler macht die Rentenversicherung besonders anfällig für die zunehmende Alterung und die geringere Kinderzahl der letzten Jahrzehnte. Eine verbesserte Demografiefestigkeit kann durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Stärkung der kapitalgedeckten und mit einem langfristigen Anlagehorizont versehenen Säulen der Alterssicherung, also der betrieblichen und der privaten Altersvorsorge auf Basis freiwilliger Beitragszahlungen.
- Schrittweise Erhöhung des Rentenalters, ggf. auch über die bereits beschlossenen 67 Jahre hinaus.
- Flexible Übergänge vom Arbeitsleben in den Ruhestand unter Berücksichtigung versicherungsmathematisch korrekter Abschläge.
- Verhinderung von privilegierten Vorruhestandsmöglichkeiten zu Lasten der anderen Beitragszahler und Rentner.

**Krankenversicherung:** Wichtig für die Begrenzung von Kosten und die Steigerung der Effizienz im Gesundheitssystem ist der Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern, aber auch der Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen. Mit einem Prämiensystem können die Kosten transparent gemacht und der Wettbewerb gestärkt werden. Eine stärkere Eigenverantwortung der Versicherten schafft zudem Kostenbewusstsein und setzt Anreize, auf eine effiziente Leistungserbringung im Gesundheitswesen zu achten. Transparenz, Eigenverantwortung und Wettbewerb können gestärkt werden durch:

- eine stärker prämiensbasierte Finanzierung der Krankenversicherung,
- Kostendifferenzierung zwischen den Krankenkassen durch Beiträge, die vom Versicherten zu tragen sind, so dass dieser von der Wahl einer günstigeren Versicherung vollumfänglich profitiert sowie
- Eine sozialverträgliche Beteiligung der Versicherten an den Behandlungskosten.

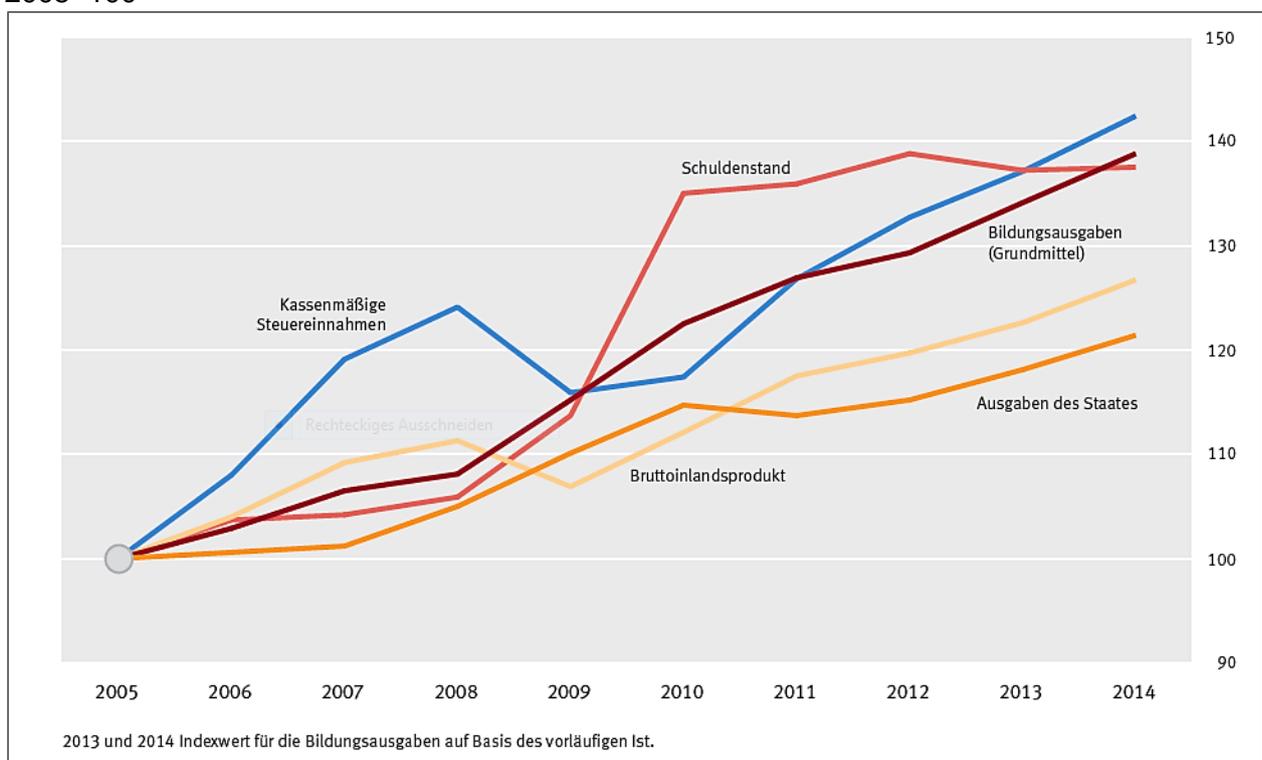
**Pflegeversicherung:** Die Pflegeversicherung wurde erst in den 90er Jahren eingeführt und ist damit die jüngste der Sozialversicherungen. In Folge des demografischen Wandels wird die Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2030 um rund ein Drittel steigen. Der steigende Pflegebedarf sollte nicht nur durch das Umlageverfahren, sondern ebenfalls durch private Vorsorge gedeckt werden. Die wichtigste politische Reform wäre daher die Verpflichtung zur ergänzenden privaten Vorsorge in einem kapitalgedeckten Versicherungssystem.

## 5 Chancenförderndes Bildungs- und Qualifizierungssystem

Durch eine gute Ausbildung sowohl der inländischen Bevölkerung als auch der Zuwanderer können zusätzliche Potenziale für Innovation und Wachstum entwickelt und die drohenden Eng-

pässe bei qualifizierten Mitarbeitern geschlossen werden. Gleichzeitig bildet eine gute Ausbildung die besten Chancen auf Beschäftigung und Einkommen. Spracherwerb, Bildung und Qualifizierung sind die Schlüsselfaktoren bei der Integration von Zuwanderern. Die Förderung von Bildung stellt einen großen Konsens zwischen den Parteien und Sozialpartnern her. Der Ruf nach einer Bildungspolitik aus einem Guss wird stets auch mit der Forderung nach höheren Ausgaben begründet (Expertenkommission des niedersächsischen Ministerpräsidenten, 2015). Zu wenig wird hingegen hinterfragt, ob die Bildungsfinanzierung den Regeln von Effizienz und Effektivität folgt. Die These der Unterfinanzierung von Bildung, insbesondere bei den Ländern und Kommunen, ist in dieser allgemeinen Form nicht stichhaltig:

Abbildung 7  
**Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Kennzahlen**  
 2005=100



Quelle: Destatis, Bildungsfinanzbericht 2015

- Die öffentliche Finanzierung der Bildung hat in Deutschland überproportional zugenommen, kein anderer Politikbereich hatte so starke Ausgabenzuwächse aufzuweisen (Abbildung 7). Die Zuwachsraten bei den öffentlichen Ausgaben sind aber auf den einzelnen föderalen Ebenen unterschiedlich stark ausgeprägt, auch weil es eine ausgeprägte Mischfinanzierung gibt, die auch zu vermischten Verantwortlichkeiten führt („goldener Zügel“). Es sollte daher bei der Finanzierung von Bildung dringend auf mehr Verursachergerechtigkeit geachtet werden.
- Die Finanzierungsstruktur folgt nicht durchgängig der Eigenschaft von Bildung auf den verschiedenen Stufen des Bildungssystems. Grundsätzlich gilt: Je eher Bildung ein privates Gut ist und die Bildungserträge von Lernenden angeeignet werden können, umso eher ist eine private Beteiligung an den Bildungskosten bildungsökonomisch zu rechtfertigen. Das

heißt konkret: Gebührenfreiheit von frühkindlicher und schulischer Bildung, aber private Beteiligung an der Hochschulbildung.

- Leitbild für jenseits des „Mehr Geld-Mainstreams“ angesiedelten Überlegungen sollte eine möglichst große Autonomie in einem qualitätsfördernden Wettbewerb sein, der sparsam mit knappen öffentlichen Finanzen umgeht. Handlungsspielräume sind dabei mit gesetzlich fixierten Qualitätssicherungsmechanismen zu verbinden. Bildungsökonomisches Leitbild ist der Wettbewerb zwischen den Institutionen, nicht zwischen den Bundesländern.

Wichtig sind zudem **zielgruppengenaue Bildungsinvestitionen zur Verminderung von Bildungsarmut**. Ein wichtiger Erklärungsgrund für Bildungsarmut junger Erwachsener ist ein fehlender Schulabschluss. Die Anzahl der Schulabbrecher ist in den letzten Jahren in Deutschland zwar gesunken, jedoch verließen zuletzt noch immer fast sechs Prozent aller deutschen Schüler die Schule, ohne mindestens einen Hauptschulabschluss erlangt zu haben. Kompetenzen beeinflussen Wachstum, Innovationsfähigkeit und Produktivität positiv. Umgekehrt haben Schüler, die besonders geringe Kompetenzen aufweisen, häufig schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Der Anteil der Schüler, die durchschnittlich nur sehr geringe Kompetenzen aufweisen und somit die Minimalanforderungen nicht erfüllen können – die sogenannte Risikogruppe –, liegt im Bundesdurchschnitt bei 7,4 Prozent. Es ist zu befürchten, dass die Bekämpfung von Bildungsarmut mit Blick auf die Flüchtlingsmigration noch sehr viel wichtiger werden wird. Die finanziellen Anstrengungen im frühkindlichen und schulischen Bereich werden noch einmal deutlich an Bedeutung gewinnen und erhebliche finanzielle Bedarfe auslösen.

Demografische Vorsorge endet aber nicht beim öffentlichen Bildungssystem, sondern bedarf ganz elementar der **arbeitsmarktbezogenen Qualifizierung**. Diesbezüglich gibt es einen Nexus zwischen Bildung, Forschung, Innovation und dem spezifisch deutschen Geschäftsmodell einer exportbasierten Industrienation, die als „Ausrüster der Welt“ sowohl Zugmaschine in einem vereinigten Europa ist als auch eine der Ankernationen im technologischen Wettbewerb der Wirtschaftsblöcke ist. Die Sicherung dieser Position ist hoch voraussetzungsvoll und muss deshalb breit abgesichert werden. Einige Ansatzpunkte seien genannt:

- Die **Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandorts** Deutschland muss mit hohem Tempo weitergehen: Das Erreichen des 3%-Ziels bei den F&E-Ausgaben am BIP ist ein wichtiger Etappenschritt, aber angesichts der internationalen digitalen Herausforderungen noch zu wenig ambitioniert. In der Forschungsförderung bietet eine steuerliche F&E-Förderung eine gute Möglichkeit, Anreize für private Investitionen in F&E zu stimulieren. Bisher gehört Deutschland zu den wenigen Ländern weltweit, welche die Forschungsleistung ihrer Unternehmen nicht über Steueranreize fördern. Ein solches System wäre nicht nur technologieneutral, sondern könnte jenseits der Projektförderung auch Forschung und Entwicklung in mittelständischen Unternehmen stärken.
- **Existenzgründungen** sollte höher priorisiert werden: Deutschland liegt im internationalen Vergleich der Gründungsraten allenfalls auf einem mittleren Platz, das Gründungsgeschehen ist im Trend rückläufig. Die Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen zur Verminderung der Finanzierungslücke von innovativen Unternehmen, vor allem in der ersten Phase einer Unternehmensgründung, ist immerhin in Angriff genommen worden. Mehr zu tun ist vor allem bei den Gründungen im Hochtechnologiesektor, deren Zahl seit 1995 unter dem Strich um etwa 30 Prozent zurückgegangen ist. Dafür ist die

Stärkung der Venture Capital-Basis erforderlich, um den Kapitalbedarf für innovative Gründer in der Seed- und Growth-Phase zu decken. Der Mangel an Risikokapital erweist sich vielfach für junge und innovative Unternehmen noch als eine Innovationsbarriere. Das kann sich im internationalen Wettbewerb als Nachteil erweisen: Zwar ist Deutschland nach wie vor ein attraktiver Forschungsstandort für ausländische Unternehmen, doch der Auslandsanteil der F&E-Ausgaben deutscher Unternehmen steigt – und das besonders in Spitzentechnologiesektoren wie der Pharmaindustrie.

- Die Fortschritte bei der **Sicherung der technischen Fachkräftebasis** sind zu verstetigen: Industriebasierte Geschäftsmodelle sind stärker als andere Volkswirtschaften abhängig von der Qualität und Verfügbarkeit von Arbeitskräften mit sogenannten MINT-Qualifikationen. Die Innovationsaufwendungen der sechs Branchen mit der höchsten Dichte an MINT-Akademikern machen über 70 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Innovationsaufwendungen aus – bei einem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigtenanteil dieser Branchen von nur gut 13 Prozent. Die Verfügbarkeit von innovationsrelevanten Fachkräften mit einem MINT-Schwerpunkt ist vor allem in den Hochtechnologiebranchen technische/F&E-Dienstleistungen, EDV/Telekommunikation, Elektroindustrie, Fahrzeugbau, Maschinenbau und Chemie/Pharma von besonderer Bedeutung (Anger et al., 2015). Die derzeitige Situation ist bereits von Sockelengpässen in den Berufsfeldern „Mechatronik, Energie und Elektro“ und „Maschinen- und Fahrzeugtechnik“ geprägt (Bußmann/Seyda, 2014).

Insgesamt kommt dem Bildungs- und Qualifizierungssystem bei der Bewältigung des demografischen und migrationsbedingten Wandels eine Schlüsselrolle zu. Besonderes Augenmerk verdient dabei nicht nur die frühkindliche und schulische Weichenstellung, sondern auch die Sicherstellung der „Employability“ durch eine leistungsfähige duale und akademische Bildung. Gerade die ausgeprägten Engpässe im Bereich bestimmter Facharbeiterberufe eröffnen insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen – namentlich Handwerksbetrieben – jenseits der Metropolregionen eine Chance, überwiegend junge Flüchtlinge für eine betriebliche Ausbildung gewinnen zu können. Für die klassische deutsche Berufsausbildung, die mit einem starken Akademisierungstrend der deutschen Wohnbevölkerung zu tun hat, kann sich dies als eine zusätzliche Option bei der Sicherung des Fachkräftenachwuchses im Zeichen schwächer werdender Jahrgangsstärken erweisen.

## 6 Wachstumsorientierte Familienpolitik

Mit Blick auf Wachstumsvorsorge kann schließlich auch der Familienpolitik eine besondere Bedeutung zukommen, denn sie vermag auf alle drei Sicherungspfade positiv einzuwirken. Familienpolitische Leistungen und Maßnahmen können zum einen die Zahl der „Köpfe“ erhöhen, indem sie Rahmenbedingungen schaffen, die jungen Paaren die Entscheidung für erste und weitere Kinder erleichtern. Zum anderen können sie sich positiv auf den Faktor „Zeit“ auswirken, indem sie die Vereinbarkeit von Familien und Beruf verbessern und es so Personen mit Familienverantwortung und hier insbesondere Müttern ermöglichen, im gewünschten Umfang erwerbstätig zu sein. Dabei kann es sich um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von zuvor nicht erwerbstätigen Personen (Erhöhung der Beschäftigungsquoten), um eine Ausweitung der Arbeitsstunden bereits erwerbstätiger Personen (Erhöhung der Jahresarbeitszeit) und um eine Verkürzung kindbedingter Erwerbsunterbrechungen (Erhöhung der Lebensarbeitszeit) handeln.

Zudem kann Familienpolitik auch die „Produktivität“ steigern, indem sie im Rahmen der frühkindlichen Bildung ein solides Fundament für die Kompetenzentwicklung junger Menschen legt.

Nach einer durch den 7. Familienbericht etablierten Dreiteilung lassen sich die familienpolitischen Maßnahmen stilisiert in die Kategorien „Infrastruktur“, „Geld“ und „Zeit“ einteilen (BMFSFJ, 2009):

- **Infrastruktur.** Im Bereich der Infrastruktur sind es vor allem die Maßnahmen der öffentlich geförderten Tagesbetreuung in Krippen, Kindergarten und Horten oder in der Tagespflege sowie der familienunterstützenden Dienstleistungen.
- **Geld:** Die beiden Instrumentenebenen Geld und Infrastruktur sind in den öffentlichen Haushalten direkt budgetwirksam. Die zahlreichen familienbezogenen monetären Leistungen umfassen Maßnahmen im Bereich des Steuerrechts, der direkten Geldleistungen, der Sozialversicherungsleistungen sowie der ehebezogenen Leistungen.
- **Zeit:** Aber auch nicht-ausgabenträchtige familienpolitische Maßnahmen können wirksam sein. Vor allem die gesetzlichen Maßnahmen der Zeitpolitik, wie Eltern- und Familienpflegezeit, können als dritte familienpolitische Instrumentenebene die Möglichkeiten für Familien beeinflussen, besser über ihre gemeinsame Zeit verfügen zu können. Zeitpolitik kann für einzelne familienpolitische Ziele ganz zentral sein, spiegelt sich jedoch nicht direkt in den Ausgabentableaus der Familienpolitik wider. Die Wirksamkeit von Familienpolitik bemisst sich mithin nicht allein an der Höhe der Budgets.

Zwischen dem familienpolitischen Dreiklang und dem wachstumspolitischen Zieldreieck gibt es einen Zusammenhang. So ist etwa der Ausbau der Kinderbetreuung finanziell äquivalent zu monetären Transfers zum Zukauf von Betreuung durch die Familien. Gleichzeitig schafft der Ausbau der Infrastruktur auch mehr Zeit für Eltern von Kindern für andere Zeitverwendungen. Zudem wirken die einzelnen familienpolitischen Maßnahmen gleich auf mehrere wachstumspolitische Ziele ein, wobei Aussagen über die Wirkungsstärke teilweise kaum möglich sind. So kann sich mehr Geld für Familien vorteilhaft auf die Fertilität, durch den möglichen Zukauf von haushaltsunterstützenden Dienstleistungen positiv auf das Arbeitsangebot oder durch den Zukauf von qualifizierter Betreuung positiv auf das Entwicklungspotenzial von Kindern auswirken. Folgende Einschätzungen über die Wirkungskanäle zwischen Familienpolitik und Wachstum lassen sich formulieren (Prognos, 2014):

**„Infrastruktur“:** Für die staatlichen und staatlich geförderten Betreuungsangebote kann ein positiver Effekt für alle familien- und wachstumspolitischen Ziele belegt werden. Betreuungsangebote für unter Dreijährige wirken sich positiv auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Wahlfreiheit aus. Wenn Kinder unter drei Jahren in einer Einrichtung betreut werden, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Mütter erwerbstätig sind, deutlich höher als bei Müttern, die ihre Kinder nicht in einer Einrichtung betreuen lassen. Auch die durchschnittliche Arbeitszeit erwerbstätiger Mütter steigt mit dem Kitabesuch spürbar an. Damit verbessert sich gleichzeitig die wirtschaftliche Stabilität der Familien. So führt die Nutzung von Betreuungsangeboten für unter Dreijährige dazu, dass das Familieneinkommen pro Monat steigt und die Wahrscheinlichkeit, Sozialgeld zu beziehen, sinkt. Die institutionelle Betreuung wirkt sich auch positiv auf die Entwicklung der Kinder aus, die Inanspruchnahme staatlicher oder staatlich geförderter Betreuungsangebote steigert das Wohlergehen von Kindern im Alter zwischen zwei und drei Jahren.

Auch wirken sie bei Belastungen in der Familie, beispielsweise bei finanziellen Problemen, kompensatorisch. Zudem erleichtern Betreuungsangebote jungen Paaren die Entscheidung für Kinder. Ein positiver Effekt des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen auf die Fertilitätsrate ist feststellbar. Die Betreuungsinfrastruktur kann den Ergebnissen der Gesamtevaluation zufolge also die Zahl der „Köpfe“, die Arbeits-„Zeit“ der Mütter und die „Produktivität“ der nachfolgenden Generation erhöhen und somit über alle drei Sicherungspfade einen Beitrag zur Wachstumsvorsorge und Fachkräftesicherung leisten. Darüber hinaus tragen Betreuungsangebote langfristig auch zur Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme bei, indem die Zahl der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Fachkräfte erhöht, zusätzliche Steuereinnahmen generiert und Sozialausgaben vermieden werden.

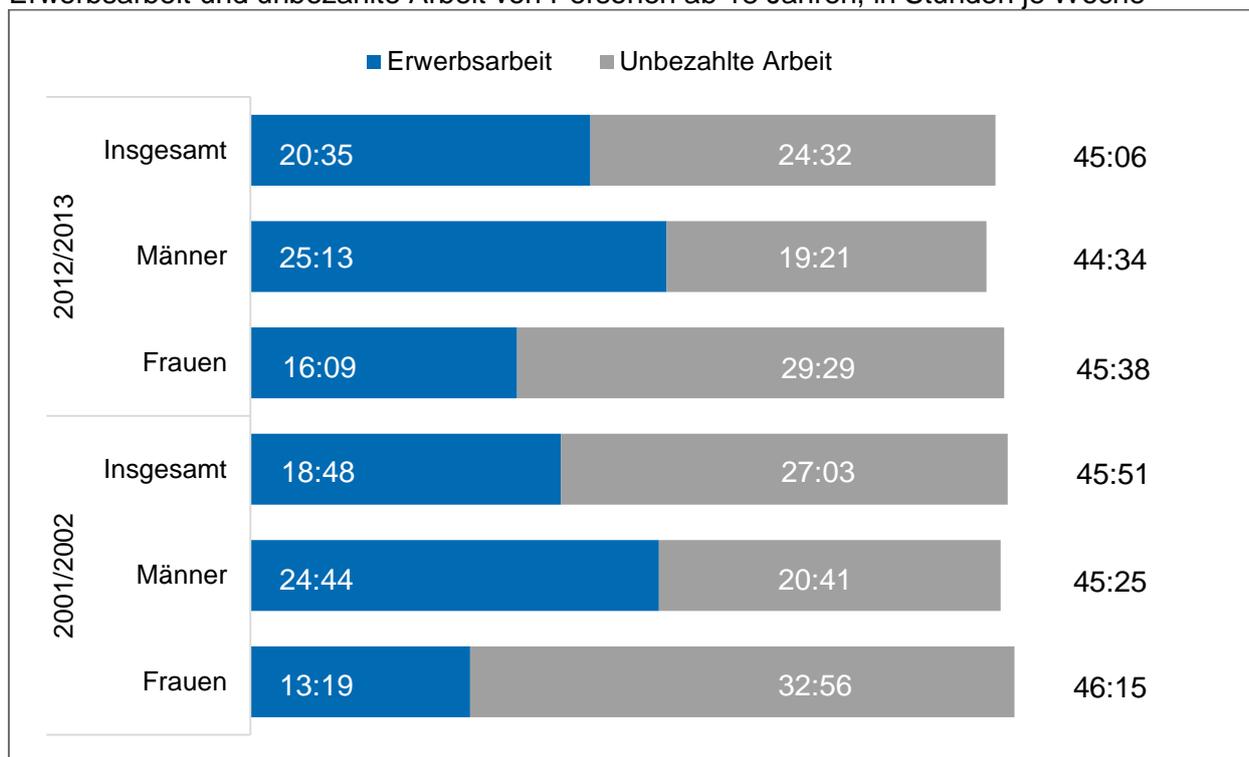
**„Geld“:** Monetäre Leistungen wirken sich weniger eindeutig positiv auf die Erreichung der familienpolitischen Ziele aus als die Betreuungsinfrastruktur. Die Kindergelderhöhung von 1996 hat zu einem Rückgang der Beschäftigung von Müttern mit Partnern – vor allem in Haushalten mit niedrigem Einkommen – geführt. Damit hat sich auch die wirtschaftliche Situation von Familien trotz der höheren staatlichen Zuweisung insgesamt nicht signifikant verändert, da die Kindergelderhöhung durch das nun niedrigere Arbeitseinkommen der Mütter wieder aufgezehrt wurde. Monetäre und steuerliche Leistungen für Familien wirken sich auch nicht in jedem Fall positiv auf die Wachstumsvorsorge aus. Auch durch Maßnahmen wie das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner werden die Anreize zu einer eigenen Erwerbstätigkeit von Zweitverdienern und Mitversicherten nicht gestärkt. Ist eine Erwerbstätigkeit auch noch mit zusätzlichen Ausgaben – zum Beispiel für die Kinderbetreuung – verbunden, kann sogar der gesamte Einkommenseffekt negativ sein. Eine monetäre Leistung, die einen positiven Beitrag zur Wachstumsvorsorge leistet, ist hingegen das Elterngeld. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Einführung des Elterngeldes zu kürzeren kindbedingten Erwerbsunterbrechungen geführt hat. Zudem haben die Vätermonate dazu beigetragen, dass sich Väter zunehmend stärker an der Erziehungsarbeit beteiligen.

**„Zeit“:** Neben Betreuungsinfrastruktur und monetären Leistungen bilden zeitpolitische Maßnahmen die dritte Säule der Familienpolitik. Hierzu zählen insbesondere Elternzeit und Familienpflegezeit, aber auch Maßnahmen der familienbewussten Personalpolitik, wie z.B. flexible Arbeitszeiten. Umfragen zeigen, dass die meisten Mütter mit minderjährigen Kindern eine Teilzeitbeschäftigung präferieren. Die Wunscharbeitszeit teilzeitbeschäftigter Mütter liegt bei 27 Stunden pro Woche. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf könnte also wahrscheinlich verbessert werden, wenn sich diese Wünsche realisieren ließen. Zudem hatte der 8. Familienbericht den Zusammenhang zwischen zeitrelevanten Rahmenbedingungen, den zeitpolitischen Taktgebern sowie den Handlungsfeldern der Familienzeitpolitik systematisiert (BMFSFJ, 2013). Insbesondere der Aspekt der Zeittaktgeber weist einen direkten Bezug zur Vereinbarkeitsdebatte auf, für die auch die Arbeitszeitregimes in den Unternehmen oder etwa die Parameter einer kommunalen Familienzeitpolitik maßgeblich sind. Dabei ist der Faktor Arbeitszeit deshalb so sensibel, weil er Teil individualvertraglicher, betrieblicher und tariflicher Aushandlungsprozesse ist und zudem auch noch stark gesetzlich geregelt wird. Zwischen betrieblichen und gesetzlichen Regulierungen bestehen dabei Wechselbeziehungen, die nicht stets dem Subsidiaritätsgrundsatz folgen. Gleichzeitig ist die Ressource Arbeitszeit für die Unternehmen der zentrale Wertschöpfungsfaktor, der sich in einem steten Spannungsfeld zwischen den Flexibilitätsbedarfen der Unternehmen und den Stabilitäts- und Vereinbarkeitsbedürfnissen der Beschäftigten bewegt.

Abbildung 8

### Zeitbudgets

Erwerbsarbeit und unbezahlte Arbeit von Personen ab 18 Jahren, in Stunden je Woche



Quelle: Destatis, Zeitverwendungsstudie 2012/2013

Alles in allem kommt familienpolitischen Maßnahmen im Kontext von Demografie und Migration eine vielfach unterschätzte Bedeutung zu. Die Verbesserung des vereinbarkeitsfreundlichen institutionellen Settings ist in Deutschland in den vergangenen Jahren besonders ausgeprägt gewesen (Geis, 2015) und hat sich als eine treibende Kraft für eine steigende Frauenerwerbsbeteiligung und steigende Zeitbudgets für Erwerbstätigkeit erwiesen (Abbildung 8). Ein kluger Einsatz knapper familienpolitischer Leistungen kann die positiven Effekte der Maßnahmen auf Arbeitsangebot, -volumen und -qualität weiter erhöhen und sollte daher Kernbestandteil einer demografischen Vorsorgepolitik sein. Mit der Einwanderung von zahlreichen Flüchtlingen – darunter in erheblichem Umfang auch unbegleiteten Minderjährigen – wächst überdies der Familienpolitik noch eine zusätzliche Aufgabenstellung zu, die insbesondere das Feld der Kinder- und Jugendhilfe betrifft. Allein für diesen Bereich wurden zuletzt rund 35 Milliarden Euro aufgewendet, die Ausgaben stiegen binnen eines Jahrzehnts um etwa 70 Prozent. Die Abschätzung der Folgen des Mitteleinsatzes für die Sicherung der demografischen Zukunftsfähigkeit erscheint daher auch in diesem Politikfeld dringend geboten zu sein.

## 7 Demografie, Zuwanderung und Wachstum

Wirtschaftliches Wachstum hat im Kontext der Herausforderungen, die mit der demografischen Entwicklung, also der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft, auf der einen und dem Zuzug von Flüchtlingen, also der Zunahme der Bevölkerung, auf der anderen Seite, verbunden ist, eine dreifache Bedeutung:

- **Das wirtschaftliche Wachstum und die Entwicklung zukünftiger Einkommensspielräume werden durch die Entwicklungen belastet.** Eine schrumpfende und alternde Bevölkerung droht eine geringere Innovationsfähigkeit zu entfalten, weniger über notwendige technische Qualifikationen zu verfügen, hohe Fixkosten schultern und einen weitaus höheren Bevölkerungsanteil außerhalb des Erwerbslebens finanzieren zu müssen. Der Zuzug von Flüchtlingen ist ebenfalls mit erheblichen Kosten verbunden, denen nicht zwingend auch eine entsprechende Wertschöpfung gegenüberstehen muss.
- **Wirtschaftliches Wachstum hilft bei der Bewältigung der Herausforderungen.** Ohne das hohe Wohlstandsniveau Deutschlands wären die anstehenden Kosten viel weniger gut zu tragen. Wachstum ist notwendig, um größer werdende Verteilungskonflikte zu vermeiden. Mit einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft und ausreichenden Wachstumsraten können die Sozialsysteme stabilisiert, öffentliche Einnahmen zur Alimentierung von Rentnern und zur Aufrechterhaltung der Infrastrukturen generiert und Wohlstandschancen für nachwachsende Generationen gesichert werden. Die Sicherung der Wirtschaftskraft bildet das Fundament für die Lösung sowohl ökonomischer als auch gesellschaftlicher Herausforderungen.
- **Aus dem erfolgreichen Umgang mit den Herausforderungen ergeben sich neue Wachstumschancen.** Wenn Zuwanderer in qualifizierte Beschäftigung gebracht werden können und die Fachkräftelücken, die aus der Schrumpfung der Wohnbevölkerung entstehen, schließen können, entsteht daraus ein zusätzliches Wachstumspotenzial. Gleiches gilt, wenn die bisher nicht ausreichend genutzten Beschäftigungspotenziale der inländischen Bevölkerung stärker genutzt werden. Wenn die sich abzeichnende demografische Entwicklung dazu beiträgt, mehr Wert auf Qualifizierung, Innovation, Integration und wirtschaftliche Entwicklung zu legen, entstehen überdies zusätzliche weitere Wachstumschancen. So gesehen bedingen mehr Chancen und mehr Wachstum einander.

## Literatur

**Anger, Christina / Koppel, Oliver / Plünnecke, Axel**, 2015, MINT-Herbstreport 2015 – Regionale Herausforderungen und Chancen der Zuwanderung Köln, Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall

**BAMF** – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016, Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbe- teiligung und Zukunftsorientierungen, Kurzstudie 1/2016, Nürnberg

**BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2016, Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin

**BMFSFJ** – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2009, Siebter Famili- enbericht, Berlin

**BMFSFJ** – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2013, Achter Famili- enbericht, Berlin

**Börsch-Supan, Axel / Wilke, Christina Benita**, 2009, Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: ZAF, 42. Jg., Nr. 1, S. 29–48

**Bußmann, Sebastian / Seyda, Susanne**, 2014, Fachkräfteengpässe in Unternehmen – In vie- len Berufsgattungen bestehen seit Längerem Engpässe, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

**Deschermeier, Philipp**, 2014, Prognose der Anzahl der Erwerbspersonen. Eine Vorausberech- nung auf Basis der funktionalen Datenanalyse am Beispiel der Metropolregion Rhein-Neckar, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, 58. Jg., Nr. 1, S. 50–65

**Deschermeier, Philipp**, 2015, Die Entwicklung der Bevölkerung Deutschlands bis 2030 – Ein Methodenvergleich, in: IW Trends, 42. Jg., Nr. 2, S. 97–111

**Eurostat**, 2016, Expenditure on social protection, 2002–12 (% of GDP), [http://ec.europa.eu/eu- rostat/statistics-explained/index.php/File:Expenditure\\_on\\_social\\_protection\\_2002%E2%80%9312\\_\(%25\\_of\\_GDP\)\\_YB15-de.png](http://ec.europa.eu/eu- rostat/statistics-explained/index.php/File:Expenditure_on_social_protection_2002%E2%80%9312_(%25_of_GDP)_YB15-de.png) (Stand: 14.01.2016).

**Expertenkommission des niedersächsischen Ministerpräsidenten**, 2015, Initiative für eine gesamtstaatliche Bildungsstrategie, Hannover, <http://www.stk.niedersachsen.de/aktuelles/pres- seinformationen/initiative-fuer-eine-gesamtstaatliche-bildungsstrategie-129588.html>

**Geis, Wido**, 2015, Familienfreundlichkeit in Europa heute – Stärken und Schwächen Deutsch- lands. Aktueller Stand und Entwicklung, IW-Policy Paper 36/2015, Köln

**Hentze, Tobias / Schäfer, Holger**, 2016, Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf Arbeits- markt und Staatsfinanzen, IW-Kurzbericht 3/2016, Köln

**Hertwig, Markus, Kirsch, Johannes, Wirth, Carsten.**, 2015, Werkverträge im Betrieb. Eine em- pirische Untersuchung, Study Oktober, Hans Böckler Stiftung

**IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2004, Perspektive 2050, Ökonomik des demographischen Wandels, Köln

**Prognos**, 2014, Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Endbericht im Auftrag des BMF/BMFSFJ, Berlin

**Schäfer**, Holger, 2015, Selbständige als Auftragnehmer von Werkverträgen, Kurzstudie im Auftrag der INSM, Berlin

**Voigtländer**, Michael / **Just**, Tobias / **Steininger**, Bertram / **Bienert**, Sven / **Braun**, Nicole / **Haas**, Heide et al., 2013, Wirtschaftsfaktor Immobilien 2013, Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft, Berlin