

Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland

I. Vorbemerkung

Prognosen zur voraussichtlichen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials haben in Deutschland eine lange Tradition. Eine erste Szenarien-Welle lässt sich für die zweite Hälfte der siebziger Jahre ausmachen, als sich alle namhaften Wirtschaftsforschungsinstitute mit der Herausforderung der geburtenstarken Jahrgänge befassten, die in den Jahren zwischen 1977 und 1987 das Arbeitskräfteangebot spürbar erhöhten. Vorausgesagt wurde damals, dass schwaches Wirtschaftswachstum zu unerträglich hohen Arbeitslosenquoten führen müsste. Größenordnungen von zwei bis drei Millionen Arbeitslosen wurden für diesen Fall für die achtziger Jahre angekündigt. Die Medien sprachen von Horrorprognosen und die meisten mochten nicht daran glauben, dass so etwas wirklich passieren könnte¹. Längst wissen wir, dass es im Verlauf der achtziger Jahre wirklich so gekommen ist, und im früheren Bundesgebiet wurde die Grenze von drei Millionen Arbeitslosen tatsächlich überschritten, wenn auch erst 1997.

Bezüglich der Vorhersagen zu Beginn des neuen Jahrtausends ist die Skepsis erneut groß. Diesmal möchten viele nicht daran glauben, dass es zu einem demographisch bedingten Rückgang der Arbeitslosigkeit kommen wird. Anders als damals liefern heute die geburtenschwachen Jahrgänge den zentralen Angelpunkt der Warnprognosen. Wieder gibt es unter dem Eindruck dieser Herausforderung eine Reihe von Vorausberechnungen², die jetzt Arbeitsmarktengpässe voraussagen.

1 Vgl. Dieter Mertens, Zukünftig keine Vollbeschäftigung mehr?, in: Der Spiegel, Nr. 49/1982, S. 34 ff.

2 Vgl. Johann Fuchs/Manfred Thon, Potentialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 4 vom 20. 5. 1999 (IAB = Institut für Arbeitsmark- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg); Erika Schulz, Migration und Arbeitskräfteangebot in Deutschland bis 2050, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 48/2000; Bernd Hof, Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Köln 2001.

Erneut wenden sich viele ungläubig ab, negieren den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitskräfteentwicklung und sehen statt dessen die Probleme mehr in einer mangelnden Arbeitsmarktflexibilität: entweder im unflexiblen Beschäftigungssystem und damit auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes oder auf seiner Angebotsseite in mangelnder Mobilität sowie nicht passgenauer Qualifikation der Arbeitskräfte. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung etwa weist in seinem jüngsten Jahresgutachten ausdrücklich darauf hin³ und fügt für die langfristige Perspektive hinzu: „Darauf zu vertrauen, dass sich die Probleme am Arbeitsmarkt durch den im Vergleich zu den neunziger Jahren neuen Entlastungseffekt von der Arbeitsangebotsseite her und durch eine günstigere Konjunktur sozusagen von selbst lösen, wäre riskant und nicht verantwortungsgerecht. Die langfristige Reduzierung des Erwerbspersonenpotenzials durch die demographische Entwicklung allein wird es nicht richten, zumal eine höhere Erwerbsneigung diesen Effekt zumindest in Teilen konterkarieren kann.“⁴

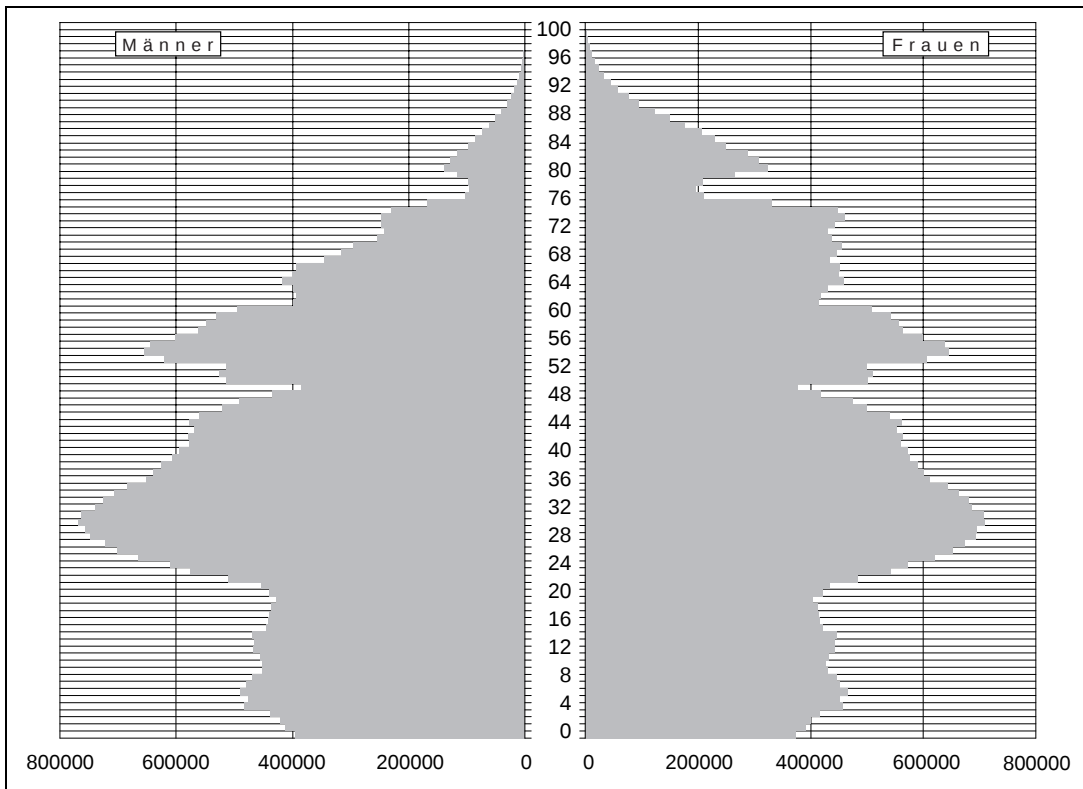
Was das zurückliegende Jahrzehnt betrifft, wurden in dieser polaren Diskussion die demographischen Veränderungen meist nicht in ihrer vollen Bandbreite wahrgenommen, obwohl sie einen wichtigen Erklärungsbeitrag für die Arbeitsmarktentwicklung lieferten. So wurde die nach 1987 im Inland einsetzende Tendenz abnehmender Jahrgangsstärken durch Zuwanderung von außen völlig überlagert. Migration für sich betrachtet, erhöhte in Westdeutschland zwischen 1988 und 1996 die Zahl der Arbeitssuchenden um gut 2,8 Millionen Personen⁵. Das waren Zuzüge aus dem Ausland, aber auch Binnenwanderungen aus den neuen in die alten Bundesländer als Reaktion auf den Zusammenbruch nicht mehr wettbewerbsfähiger Produk-

3 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/01. Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Wiesbaden 2000, Ziffer 132 ff.

4 Ebd., Ziffer 411.

5 Vgl. Bernd Hof/Ralf May, Struktureffekte der Arbeitskräfte-Entwicklung in Ost- und Westdeutschland zwischen 1988 und 1996, in: iw-trends, (1997) 4.

Schaubild 1: Alterspyramide Deutschland 2000



Quelle: Eigene Darstellung.

tionsstrukturen in Ostdeutschland. Angesichts von bereits 2,2 Millionen registrierten Arbeitslosen im Jahr 1988 ist kaum eine wirtschaftliche Dynamik vorstellbar, die angesichts der migrationsbedingten Potenzialerhöhung eine rasche Rückkehr zur Vollbeschäftigung ermöglicht hätte. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen lag 1996 mit knapp 2,8 Millionen sogar noch höher als acht Jahre zuvor. Ursächlich für die Arbeitsmarktproblematik waren also sicher nicht nur systemisch angelegte Immobilitäten und Inflexibilitäten, sondern auch der enorme Zuwachs der Arbeitsuchenden, den das Beschäftigungssystem so rasch nicht aufnehmen konnte.

Diese umfassende Sicht behält auch in die Zukunft gerichtet ihre Gültigkeit. Die anschließenden Ausführungen beschränken sich allerdings auf eine systematische Beantwortung der Frage, in welchem Ausmaß der demographische Wandel die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials prägt. Dabei werden die Möglichkeiten eines konsequenten Ausschöpfens inländischer Personal-Ressourcen ebenso aufgezeigt wie der Einfluss permanenter Zuwanderung von außen. Schließlich soll die

Option eines allmählichen Geburtenanstiegs den Blickwinkel weiten.

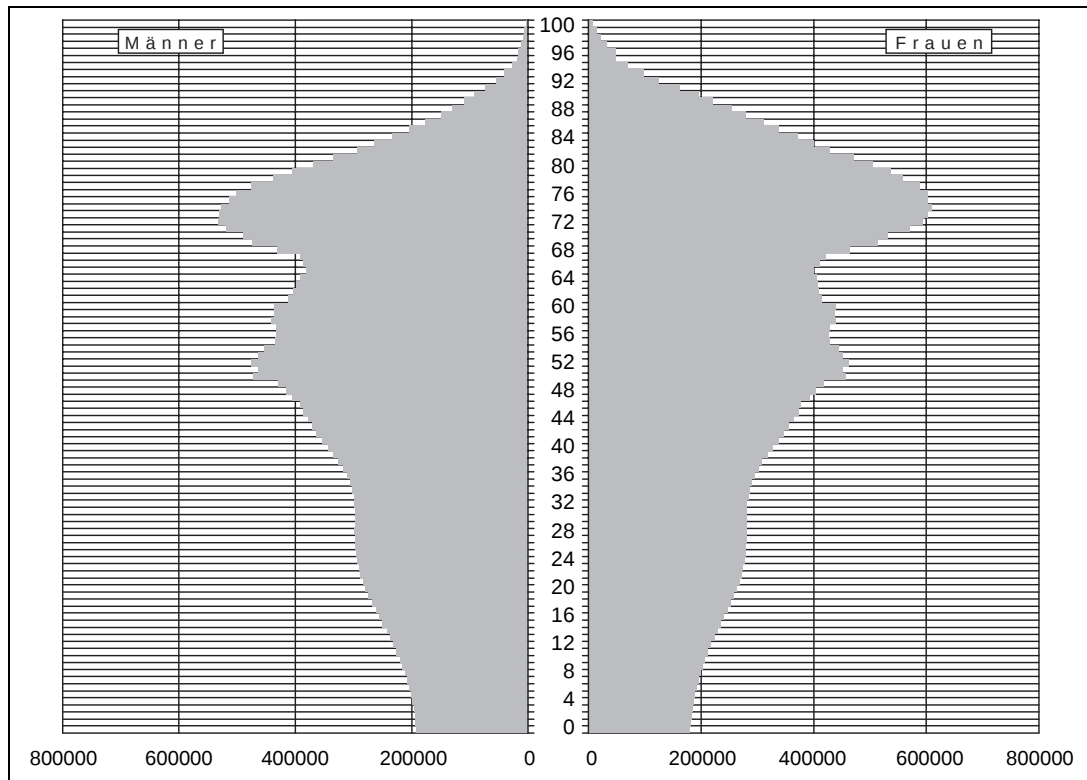
II. Demographische Perspektiven

Der demographische Erklärungsbeitrag zur Potenzialentwicklung wird nirgends deutlicher als an der Bevölkerungspyramide. An der altersstrukturellen Zusammensetzung des Jahres 2000 (*Schaubild 1*) gilt es zweierlei zu beachten:

Rückschau: Der stärkste Geburtsjahrgang der Nachkriegszeit trat im Alter von 20 Jahren Ende der achtziger Jahre ins aktive Erwerbsleben ein. Da die nachfolgenden Jahrgänge allesamt dünner besetzt sind und am oberen Rand vergleichsweise stark besetzte Jahrgänge ausgeschieden waren, schrumpft seit 1988 das inländische Arbeitskräfteangebot.

Vorausschau: Die Zahl der im Jahr 2000 Geborenen ist nur halb so groß wie die Zahl der im gleichen Jahr 30-Jährigen, und die Jahrgangsstärken

Schaubild 2: Alterspyramide Deutschland 2040 ohne Nettozuwanderung



Quelle: Eigene Darstellung.

dazwischen sind bekannt. Infolgedessen ist die im Inland angelegte Entwicklung der aktiven Bevölkerung über Jahre hinweg ziemlich überraschungsfrei vorhersehbar.

Unsicher bleibt die Vorausschau der Außenwanderungen, die in kurzfristiger Sicht zum bestimmen Faktor werden. Dennoch bleibt Migration in der weiteren Betrachtung zunächst einmal außen vor, weil die im Inland angelegten Entwicklungslinien aufgezeigt werden sollen. Lässt man zusätzlich die Geburtenziffern unverändert, die Lebenserwartung aber dem Trend der letzten Jahre folgend weiter ansteigen, steht ein Szenario der natürlichen Bevölkerungsentwicklung fest⁶. Die aus diesen Annahmen resultierende Bevölkerungspyramide des Jahres 2040 ist in *Schaubild 2* dargestellt. Der Wert dieser Vorausschau liegt in der schonungslosen Offenlegung der im Inland angelegten alterstrukturellen Veränderungen. Es wächst nur noch die Bevölkerung im Alter über 65 Jahre. Der nachwachsende und der aktive Teil hingegen schrumpfen. Die Einwohnerzahl sinkt auf 56,4 Millionen im Jahr 2050 (*Schaubild 3*).

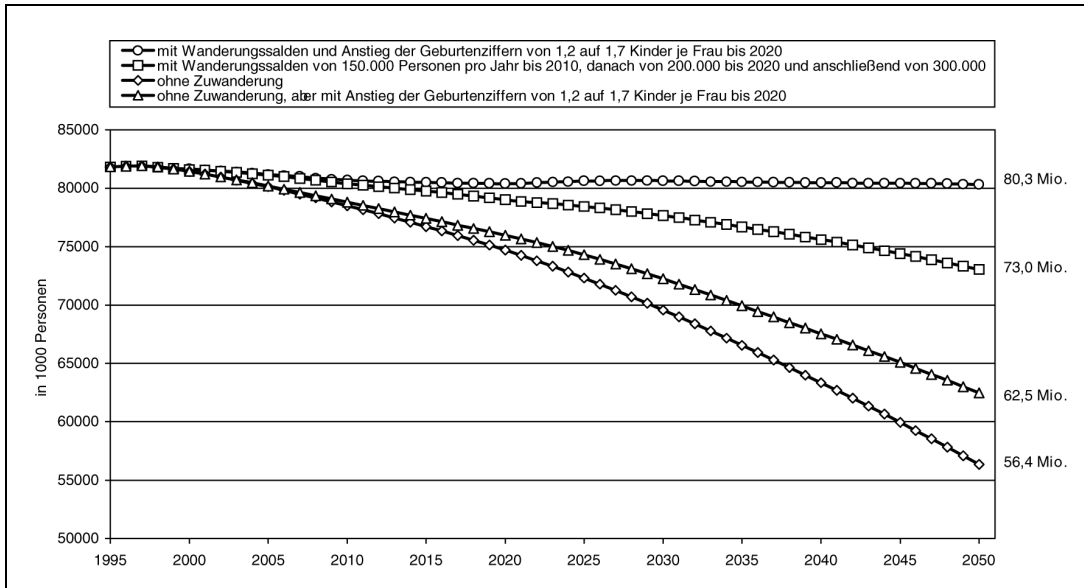
⁶ Vgl. B. Hof (Anm. 2), S. 119.

Fügt man in dieses Szenario in den kommenden 20 Jahren einen Anstieg der Geburtenziffern auf das heutige französische Niveau von 1,7 Kindern je Frau ein, was in Deutschland Anfang der siebziger Jahre noch galt, wird der Bevölkerungsrückgang etwa ab dem Jahr 2010 nennenswert abgebremsst und im Jahr 2050 ein deutlich höheres Niveau von 62,5 Millionen realisiert. Voraussetzungen für den erwarteten Geburtenanstieg werden weiter unten erläutert.

Auf Zuwanderung reagieren die Bevölkerungszahlen dagegen von Anfang an. Ausgegangen wird ab 2000 von einer arbeitsmarktorientierten Migration⁷, die mit zunehmendem Zeithorizont zu jährlichen Wanderungssalden führt, die über 150 000 Personen bis 2010 und 200 000 Personen bis 2020 auf 300 000 Personen in den Jahren danach ansteigen. Das dahinter stehende Migrationsgeschehen wird ebenso weiter unten erläutert. Zuwanderung verändert die Bevölkerungsentwicklung nachhaltig. Die Einwohnerzahlen sinken in diesem Fall auf lediglich 73 Millionen im Jahr 2050, und dieses höhere Niveau hat hinsichtlich der Altersstruktural-

⁷ Vgl. ebd., S. 110.

Schaubild 3: Bevölkerungspfade bis 2050 unter dem Eindruck von Zuwanderung und steigenden Geburtenziffern



Quelle: Eigene Darstellung.

ren eine völlig andere Qualität. Zuwanderer sind nachweislich deutlich jünger als die ansässige Bevölkerung⁸. Bleibt es auch in dieser Situation beim Geburtenanstieg, wird der Verjüngungseffekt verstärkt und die Bevölkerungszahlen stabilisieren sich bei rund 80 Millionen Personen.

III. Erwerbsentwürfe: vom phasenweisen Ausstieg zur gleichberechtigten Teilhabe

Damit ist die Bandbreite der verwendeten Bevölkerungsszenarien aufgezeigt. Über das daraus resultierende Arbeitskräfteangebot entscheidet dann nur noch das künftige Erwerbsverhalten. Dabei geht es um die Frage, ob zusätzliche Arbeitskraftreserven im Vergleich zur Situation heute erschlossen werden können, wenn im Inland die Zahl der Aktiven demographisch betrachtet unwiederbringlich schrumpft.

Grundsätzlich wird sich die künftige Gesellschaft an drei zentralen Wegmarken entscheiden müssen. Es geht im Inland um die Ausgestaltung der Aus-

bildungszeiten, die weitere Entwicklung der Frauenerwerbsbeteiligung und um Veränderungen beim Übergang in Rente. Die Schnittstellen zwischen Bildungs-, Familien-, Frauen- und Rentenpolitik werden überdeutlich.

Was den weiteren Übergang in den Ruhestand betrifft, hat der Gesetzgeber bereits entschieden: Das Rentenzugangsalter wird Schritt für Schritt angehoben. Ab dem Jahr 2010 gibt es für Männer wie für Frauen nur noch eine einheitliche Ruhestandsgrenze von 65 Jahren. Vorheriger Rentenbezug ist dann nur noch mit entsprechenden Rentenabschlägen möglich. Am unteren Rand der Erwerbspyramide stehen Verkürzungen der Schul-, Studien- und Berufsausbildungszeiten erst zur Diskussion.

In der Mitte der Erwerbspyramide gibt es in den alten Bundesländern schon seit Jahren den ausgeprägt positiven Trend der Frauenerwerbsbeteiligung. Die Frauenerwerbsquoten in den neuen Bundesländern sind nach wie vor hoch. Was die Erwerbssituation von Eltern betrifft, läuft der Trend steigender Erwerbsbeteiligung anders als in anderen europäischen Ländern ziemlich eindeutig gegen den Familienbildungsprozess: Eine Entscheidung für Kinder mindert aufgrund mangelnder Betreuungsmöglichkeiten die Erwerbschancen junger Paare und sie erhöht zeitgleich den Bedarf für den Lebensunterhalt.

⁸ Vgl. Bernd Hof, Szenarien künftiger Zuwanderungen und ihre Auswirkungen auf Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, in: Statistisches Archiv, Band 80, Jahrgang 1996.

Mehrere Entwicklungspfade sind denkbar. Im Extremfall könnte die Politik das Ziel einer Maximalauslastung der aktiven Bevölkerung anstreben: drastische Verkürzung der Ausbildungszeiten, vollständige Beseitigung der Erwerbsunterschiede zwischen Männern und Frauen, konsequente Umsetzung der Rentengesetze auf den Ruhestandsbeginn im Alter 65 und darüber hinaus sogar eine weitere Anhebung der Ruhestandsgrenzen. Solche politischen Entscheidungen sind nicht isoliert zu sehen.

Man wird feststellen können, dass eine behutsame Verlängerung der Lebensarbeitszeit über eine Verkürzung der Ausbildungszeiten wie über ein Hinausschieben des Rentenbeginns nicht unbedingt in eine bildungs- und arbeitsmarktpolitische Konfliktsituation hineinführen muss. Spürbare Verbesserungen im familiären Umfeld schließlich kämen dem Wunsch vieler Eltern nach gleichberechtigter Teilnahme am Erwerbsleben entgegen. Insofern also die entsprechende Infrastruktur, letztendlich die Ganztagschule zur Verfügung steht, könnten die Frauenerwerbsquoten in Deutschland auf europäische Höchstwerte ansteigen, ohne dass ein Entscheidungskonflikt zwischen Familiengründung und partnerschaftlicher Teilhabe am Erwerbsleben entstünde.

In dieser Situation gäbe es dann auch keine Konflikte mehr zwischen dem Wunsch nach Familiengründung und dem, erwerbstätig zu bleiben. Die Möglichkeit der gleichberechtigten Teilhabe am Erwerbsleben vorausgesetzt, könnten auch die Geburtenziffern wieder ansteigen⁹. Länder wie Frankreich und Schweden belegen, dass sich hohe Frauenerwerbsquoten und vergleichsweise hohe Geburtenziffern nicht widersprechen¹⁰. Diese Länder stellen jungen Paaren für ihre Entscheidungen hinsichtlich Familiengründung im Gegensatz zum deutschen Modell des phasenweisen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben die Möglichkeit der zeitgleichen Partizipation am Erwerbsleben zur Verfügung. Setzt man diesen Umstieg auch in Deutschland voraus, könnten die Geburtenziffern in den kommenden 20 Jahren durchaus wie angenommen auf das heutige französische Niveau von 1,7 Kindern je Frau ansteigen.

9 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wohnungs-, Bildungs- und Familienpolitik sollten im Sinne eines „sozialen Risikomanagements“ verändert werden, in: Wochenbericht, Nr. 47/2000.

10 Vgl. Bernd Hof, Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020, Köln 1993, S. 100 ff.

Viele biographische Muster sind vorstellbar. Aus Gründen der Vereinfachung sollen folgende Orientierungspunkte die künftige Erwerbslandschaft abstecken: Die Ausbildungszeiten werden leicht verkürzt, die Frauenerwerbsbeteiligung steigt dem Trend der letzten Jahre folgend auf schwedisches Niveau an, und bezüglich der Ruhestandsgrenzen wird davon ausgegangen, dass sich die betroffenen Jahrgänge je zur Hälfte für den vorzeitigen Rentenbezug und den Regelübergang mit 65 Jahren entscheiden. Dieser Erwerbsentwurf für die deutsche Bevölkerung gilt in abgeschwächter Form auch für die in Deutschland lebenden Ausländer¹¹. Schließlich soll die Option einer allgemeinen Anhebung der gesetzlichen Altersgrenze auf 66 Jahre im Jahr 2020 und auf 67 im Jahr 2030 dargestellt werden.

IV. Größenordnungen künftiger Beschäftigungsreserven

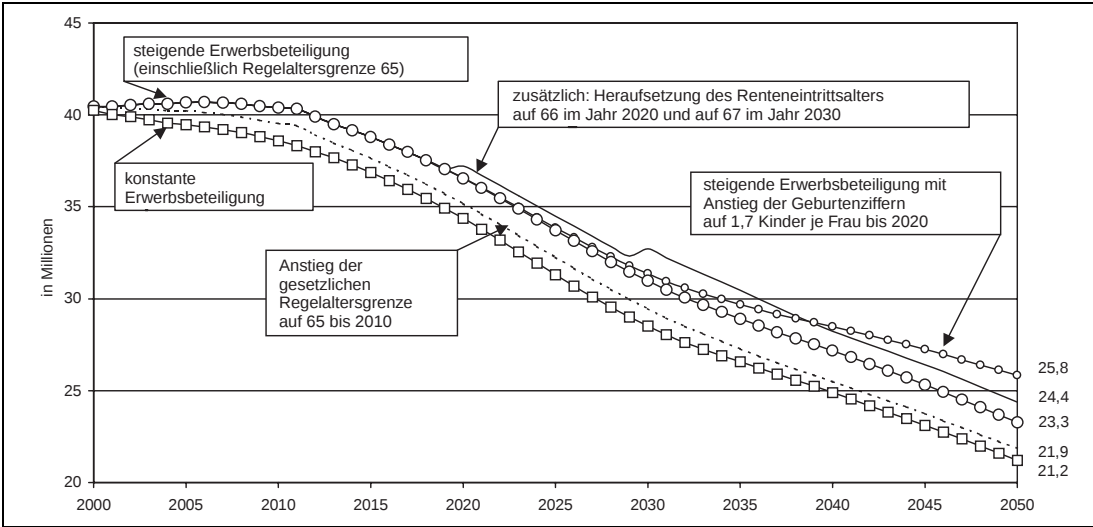
Wie sich das Arbeitskräftepotenzial in diesen Entwürfen ohne Berücksichtigung von Zuwanderung entwickelt, ist in *Schaubild 4* dargestellt. Dort lassen sich im zeitlichen Verlauf drei Phasen unterscheiden:

– *Phase 1* reicht von 2000 bis 2010 mit einem rein demographisch bedingten Rückgang des Arbeitskräfteangebots um 1,8 Millionen Personen auf 36,4 Millionen. Dieser Rückgang kann durch steigende Erwerbsbeteiligung wett gemacht werden, die zwischenzeitlich sogar zu einem Angebotsanstieg führt. Ursächlich dafür ist vor allem der per Gesetz festgelegte spätere Rentenbeginn, der die Erwerbsquote der 60- bis 65-Jährigen bis 2010 von 24 auf 41 Prozent anhebt. Das Arbeitskräfteangebot insgesamt liegt mit rund 40,4 Millionen dann ebenso hoch wie im Jahr 2000.

– *Phase 2* reicht von 2010 bis etwa 2030 und zeichnet sich durch einen beschleunigten demographischen Rückgang aus, der das Arbeitskräfteangebot in diesen 20 Jahren um gut 10 Millionen auf 28,5 Millionen Personen absenkt. In diesem Zeitraum sorgt nahezu ausnahmslos die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen für eine Angebotsausdehnung. Zusammen mit dem späteren Rentenbeginn ergibt sich ein Plus von 2,5 Millionen. Das Arbeitskräfteniveau liegt unter Ausschöpfung dieser Reserven im Jahr 2030 bei 31 Millionen Personen.

11 Vgl. ders. (Anm. 2), S. 114.

Schaubild 4: Möglichkeiten zur Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland ohne Berücksichtigung von Zuwanderungen 2000 bis 2050



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle: Veränderung der Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials von 2000 bis 2050

Alterung: steigende Erwerbsbeteiligung und Heraufsetzung der Ruhestandsgrenzen auf 66 im Jahr 2020 und auf 67 im Jahr 2030					
Jahre	Altersgruppen in Jahren				
	15 bis 29	30 bis 44	45 bis 64	65 bis 74	zusammen
	Anteile in Prozent				
2000	21,3	44,0	33,9	0,8	100,0
2010	21,3	34,8	42,9	1,0	100,0
2030	17,5	34,0	41,5	7,0	100,0
2050	18,3	32,2	43,6	5,9	100,0
2000–2050	Veränderung in Prozentpunkten				
	– 3,0	– 11,8	9,7	5,1	0,0
Verjüngung: steigende Erwerbsbeteiligung und Anstieg der Geburtenziffern von 1,2 auf 1,7 Kinder je Frau bis 2020					
Jahre	Altersgruppen in Jahren				
	15 bis 29	30 bis 44	45 bis 64	65 bis 74	zusammen
	Anteile in Prozent				
2000	21,3	44,0	33,9	0,8	100,0
2010	21,3	34,8	42,9	1,0	100,0
2030	19,4	35,6	43,3	1,7	100,0
2050	22,5	34,7	41,4	1,3	100,0
2000–2050	Veränderung in Prozentpunkten				
	1,2	– 9,3	7,5	0,5	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

– *Phase 3* umfasst den nachfolgenden Zeitraum bis 2050 mit schwächer ausgeprägtem demographischem Rückgang in der Größenordnung von gut 7 Millionen auf 21,2 Millionen Personen. In diesen Jahren wirkt sich die steigende Erwerbsneigung der ausländischen Bevölkerung aus. Unter Berücksichtigung all dieser angebotserhöhenden Maßnahmen ergibt sich ein Arbeitskräfteniveau von 23,3 Millionen.

Fügt man in diese Szenarien die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 66 im Jahr 2020 und auf 67 im Jahr 2030 ein, dürfte die Obergrenze der Auslastung des inländischen Arbeitskräftepotenzials erreicht sein. Das bedeutet im Jahr 2020 eine Angebotserhöhung um knapp 700 000 Personen und zehn Jahre später eine weitere um knapp 1,1 Millionen. Im Endjahr der Prognose läge das Erwerbspersonenpotenzial unter Einschluss auch dieser gesetzlich erwirkten Angebotserhöhung bei 24,4 Millionen statt bei 21,2 Millionen bei rein demographischer Orientierung. Das Ausgangsniveau des Jahres 2000 wäre um 40 bis annähernd 50 Prozent unterschritten. Mehr als Parallelverschiebungen sind letztendlich nicht möglich.

Die Alterstruktur hätte sich wesentlich verändert (*Tabelle*). Der Anteil der jüngeren Arbeitskräfte im Alter von unter 45 wäre um 14,8 Prozent gesunken – entsprechend derjenige der Älteren gestiegen. Angesichts dieser Alterungstendenz steht in Deutschland Erfahrungswissen reichlich zur Verfügung. Gefährdet hingegen ist der Zuwachs neuen Wissens, der sich über den Arbeitskräftenachwuchs im Humankapital regeneriert.

Ein Anstieg der Geburtenziffern würde den Trend schon eher verändern. Zunehmende Kinderzahlen würden die Potenzialentwicklung nachhaltig stärken. Zum einen wäre die Niveauanhebung auf 25,8 Millionen Erwerbspersonen im Jahr 2050 deutlich größer als jene, die der spätere Rentenbeginn auslöst (*Schaubild 4*). Hinzu käme eine deutliche Verjüngung (*Tabelle*): Im Gegensatz zur Rentenpolitik leistet Familienpolitik damit hochinnovative Beiträge für eine auch ökonomisch tragfähige Zukunftsperspektive.

V. Migration: vom Gastarbeiter zum Neubürger

Diese intern abgeleiteten Entwicklungslinien treffen in der realen Welt auf die Wanderungsentscheidungen der Ausländer einerseits und andererseits auf den politischen Gestaltungswillen zur

künftigen Zuwanderung nach Deutschland. Auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wird entscheidend sein, welche wirtschaftliche Dynamik am Standort Deutschland tatsächlich Platz greift, wobei Wechselwirkungen zu beachten sind. Die Richtung der Zusammenhänge ist jedoch wenig zweifelhaft. Wenn die Vision der gleichberechtigten Teilhabe am Erwerbsleben tatsächlich wie vorgegeben umgesetzt würde und wenn die politischen Entscheidungsträger ein Umfeld bereiten, in dem Angst durch Mut und Gleichgültigkeit durch Verantwortung ersetzt wird, sind vom Arbeitskräftepotenzial aus gesehen auch und gerade unter dem Blickwinkel von Migration die Weichen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Dynamik gestellt. In diesem Sinn wird der Entwurf der Inländer-Erwerbslandschaft um die Außenwanderungen ergänzt.

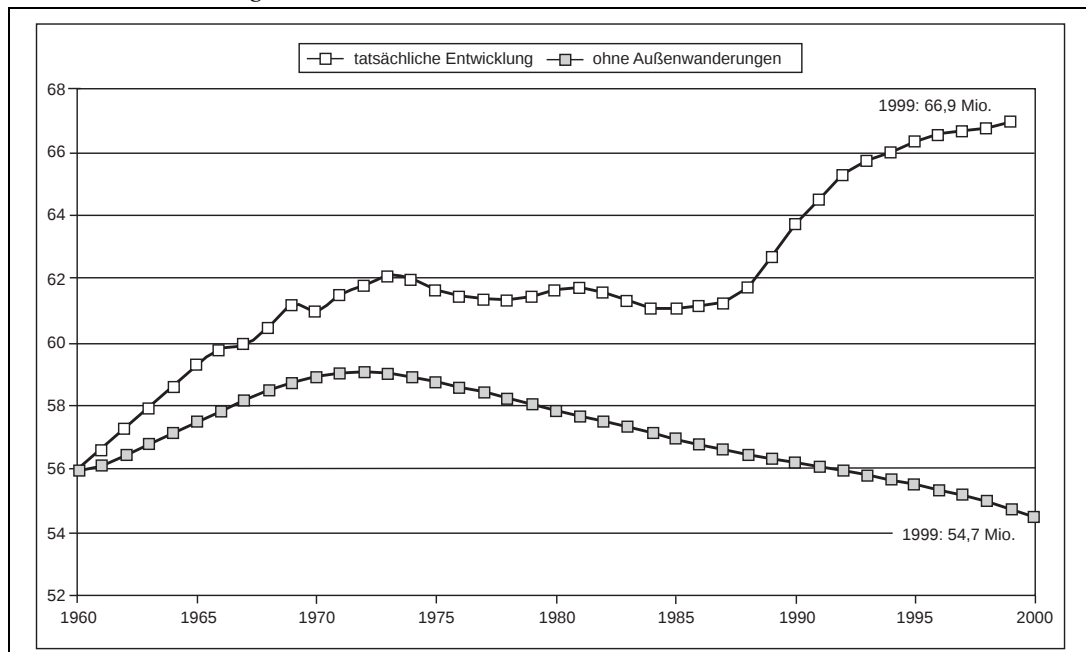
Dazu bedarf es keines vollkommen neuen Entwurfs. Migration von Ausländern prägt seit Beginn der sechziger Jahre die Bevölkerungsentwicklung ebenso wie das Arbeitsmarktgeschehen. Man muss sich darüber im Klaren sein: Ohne Zuwanderung wären in der früheren Bundesrepublik die Einwohnerzahlen schon seit 1972 rückläufig. Mehr noch – hätte es in den zurückliegenden 30 Jahren keinerlei Zuwanderung gegeben, lebten in den alten Bundesländern derzeit nur noch 54,7 Millionen Personen – weniger als 1960 (*Schaubild 5*). Deutschland wäre nicht nur ökonomisch ärmer, sondern auch kulturell.

Dieses aktualisierte Ergebnis einer früher bereits durchgeführten Rückrechnung¹² zeigt: Wie auch immer die Wanderungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland eingeordnet wird, der bis 1999 auf 12,2 Millionen Personen gewachsene Abstand zwischen den beiden Bevölkerungslinien mit und ohne Migration offenbart die tiefe Kluft zwischen den realen Erfahrungen der Bevölkerung vor Ort und den Verlautbarungen der Politik, Deutschland sei kein wie auch immer geartetes Einwanderungsland.

Die Bundesrepublik ist also ohne Zweifel wanderungserfahren. Aber sie muss sich vom alten Gastarbeiterkonzept nach dem Prinzip des Kommens und Gehens abwenden und sich klar und entschieden dem Konzept des „Neubürgers“ mit konkreten Bleibe-Angeboten zuwenden. Dies wird schon deshalb notwendig sein, weil die Wanderungsvolumen der Vergangenheit jedes institutionalisierte Integrationskonzept der Sprach-, Schul-, Bildungs- und Qualifikationsbegleitung schlichtweg überfor-

¹² Vgl. B. Hof (Anm. 10), S. 26.

Schaubild 5: Bevölkerungsentwicklung im früheren Bundesgebiet 1960 bis 2000 mit und ohne Außenwanderungen



Quelle: Bernd Hof, Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020, Köln 1993 und Aktualisierung 2000.

dern würden. Wenn Deutschland Integration aktiv zum Programm erheben will – und dazu gibt es im Grunde keine Alternative –, muss das Drehkreuz an den Außengrenzen durch transparent kontrollierte Eingangstüren ersetzt werden.

Hier gilt es von den klassischen Einwanderungsländern zu lernen. Die Wanderungsbilanzen Deutschlands im Vergleich zu denen der USA und Kanadas belegen dies deutlich (*Schaubild 6*). In den siebziger und achtziger Jahren standen 100 Zuzügen nach Deutschland unmittelbar mehr als 80 Fortzüge gegenüber. Deutschland war mithin ein Durchgangsland. Dies hat sich in den neunziger Jahren geringfügig verbessert. Anders war die Situation in den USA. Dort entfielen auf die gleiche Anzahl Zuzüge lediglich 26 bzw. 22 Fortzüge, Relationen, die Kanada zuletzt ebenfalls erreichte.

Die Übertragung solcher Relationen auf die Wanderungsbilanz Deutschlands ist mit dem statistischen Maß der so genannten Wanderungseffizienz möglich, das den Wanderungssaldo zum Wanderungsvolumen in Beziehung setzt¹³. Für

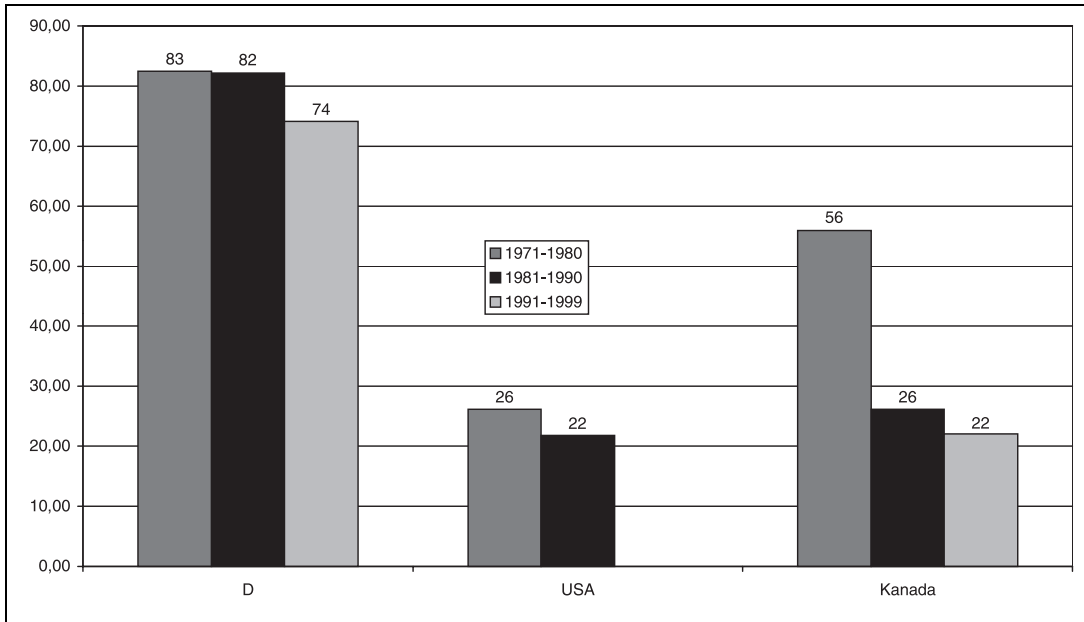
die neunziger Jahre hätte dies für Deutschland bedeutet (*Schaubild 7*): Um den tatsächlichen Wanderungssaldo von insgesamt von knapp 1,9 Millionen Personen zu erreichen wären nicht 7,3 Millionen Zuzüge erforderlich gewesen, sondern lediglich 2,4 Millionen. Das entspricht der Situation von Einwanderungsländern mit konkreter Begleitung zur dauerhaften Bleibe. Das wäre auch zugleich das Zukunftsmodell für Deutschland.

Denn wenn man in Szenarien-Rechnungen für Deutschland langfristig einen jährlichen Wanderungssaldo von 300 000 Personen einsetzt, dann bedeutet dies entsprechend nordamerikanischer Wanderungseffizienzen einen Zuzug von 385 000 Migranten und nicht etwa entsprechend deutschen Erfahrungswerten einen Zuzug von 1,2 Millionen. Jedes Integrationskonzept würde zwangsläufig an den Kosten und damit auch an der gesellschaftlichen Akzeptanz scheitern.

der Zähler den Wanderungssaldo WS darstellt. Durch Umformung erhält man: $Zuzüge = \frac{WS(1 + 1/WEFF)}{2}$ und kann so unter Vorgabe eines Wanderungssaldos und einer Wanderungseffizienz die Zuzüge bestimmen.

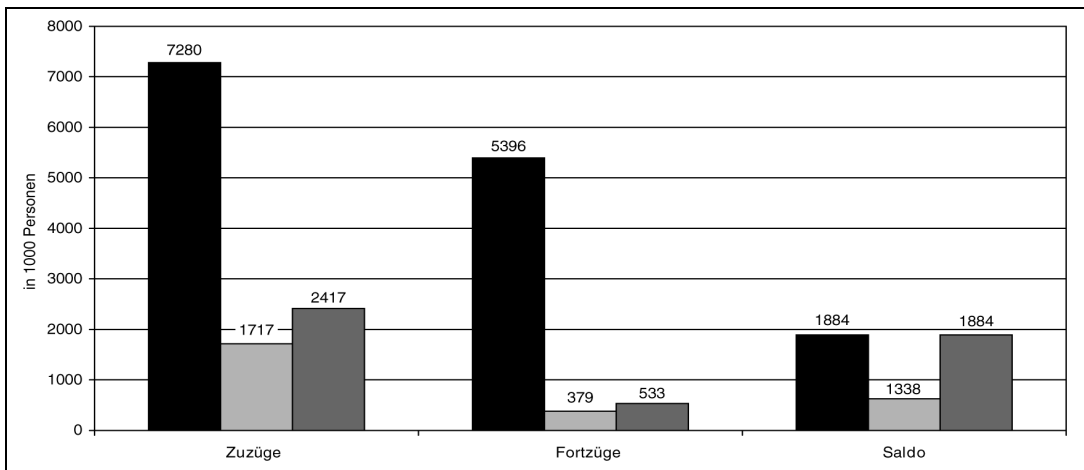
¹³ Die Formel für die Wanderungseffizienz WEFF lautet: $WEFF = (Zuzüge - Fortzüge) / (Zuzüge + Fortzüge)$, wobei

Schaubild 6: Wanderungseffektivitäten im Vergleich der Länder Deutschland, USA und Kanada: 100 Zuzügen standen im gleichen Zeitraum so viele Fortzüge gegenüber



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung, verschiedene Jahrgänge; US-Dep. of Justice, 1997; Canada Year Book 1999; Roland Vogelsang, Einwanderungsland Kanada heute: Einwanderungsregulierungen, bevölkerungsgeographische, ökonomische und gesellschaftliche Auswirkungen, in: Rainer-Olaf Schultze/Steffen Schneider, Kanada in der Krise, Kanada-Studien der Universität Augsburg, Band 20, Bochum 1997; eigene Berechnungen.

Schaubild 7: Wanderungsbilanzen für Deutschland und Kanada 1991 bis 1999: tatsächliche Entwicklung und Zukunftsmodell für Deutschland

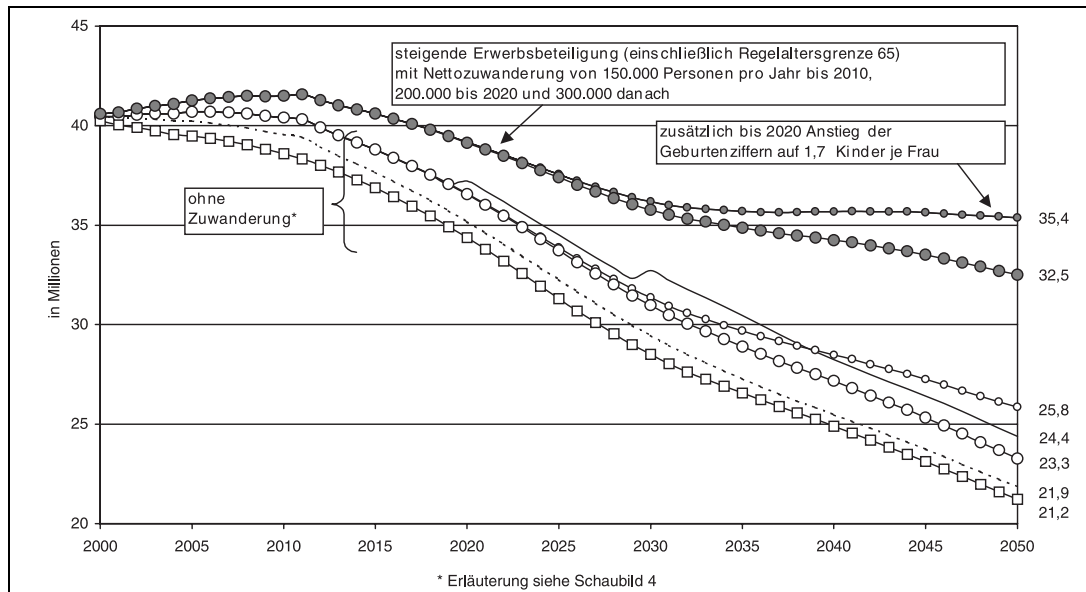


Quelle: Statistisches Bundesamt (s. Schaubild 6), Canadian Year Book 1999; eigene Berechnungen.

Dass die Wanderungsbewegungen in diesem Sinne veränderbar sind, belegen die kanadischen Erfahrung nach Einführung des Einwanderungsgesetzes

Ende der siebziger Jahre (*Schaubild 6*). Die Relation Fortzüge zu 100 Zuzügen verbesserte sich deutlich von 56 auf 22.

Schaubild 8: Von der Zuwanderung bis zum Geburtenausstieg: Szenarien zum Erwerbspersonenangebot in Deutschland 2000 bis 2050



Quelle: Eigene Berechnungen.

VI. Potenzialeffekte von Zuwanderung und höherer Geburtenentwicklung

Wollen Zukunftsrechnungen mehr sein als reine Zahlenarithmetik, ist ein Umstieg in die Bleibegesellschaft erforderlich; diese gründet sich auf vier Einsichten¹⁴:

- In einer Gesellschaft mit dauerhaft schrumpfender und damit zugleich alternder Bevölkerung verändern sich Beziehungsgefüge. Das betrifft die Solidarität zwischen Jung und Alt in den sozialen Sicherungssystemen.
- Die aufnehmende Gesellschaft akzentuiert die Regeln des gesellschaftlichen Miteinanders und mutet sie auch nach außen erkennbar zu. Das schafft Klarheit für die Zuwanderer.
- Der aufnehmenden Gesellschaft ist bewusst, dass Zuwanderung Ängste auslösen kann.
- Anhaltende Zuwanderung stellt höhere Anforderungen an das Vermögen des Einzelnen, Andersartigkeit zuzulassen. Das erfordert Toleranz.

Diesen Einsichten folgend, setzt die Prognose auf institutionalisierte Integration vor allem im Schul-

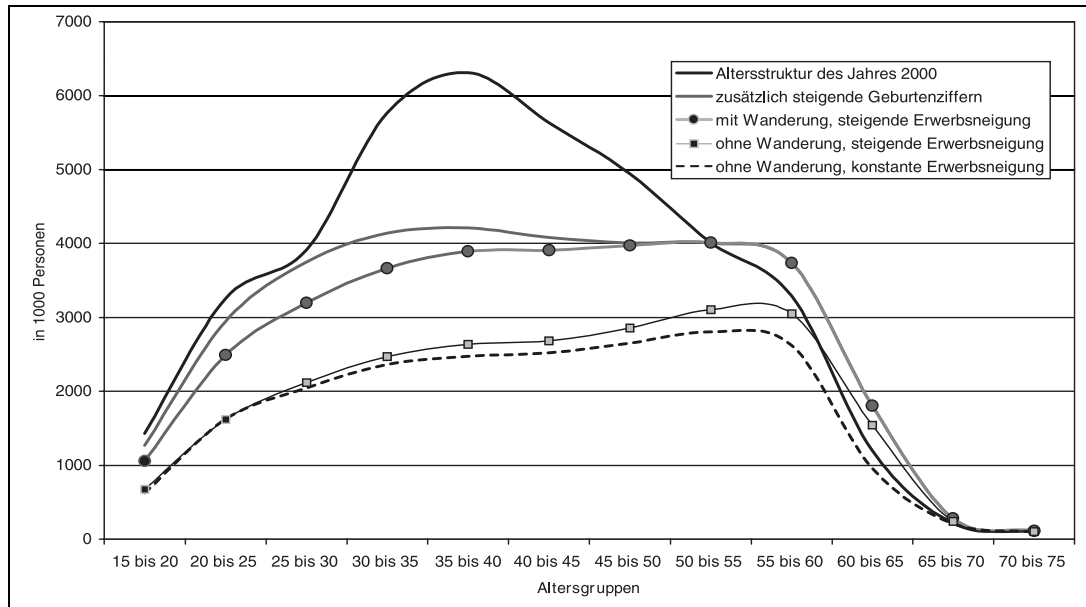
und Bildungssystem. Migranten werden letztendlich Neubürger werden. Arbeitsmarktorientiert fußt die Rechnung auf den Elementen der aktiven Steuerung. Zuwanderung ausschließlich unqualifizierter Arbeitskräfte bleibt für Deutschland eine risikoreiche Strategie¹⁵. Was den konkreten Prognoseansatz betrifft, wird davon ausgegangen, dass der Einwanderungspolitik entsprechend mittelfristigen Arbeitsmarkterfordernissen und langfristigen Orientierungen folgende Globalsteuerung gelingt. Ausgehend von den höheren Wanderungseffizienzen leitet sich aus den zuvor genannten Saldo ein jährlicher Zuzug von 192 000 Personen bis 2010, von 256 000 bis 2020 und danach aufgrund der erwarteten Arbeitskräfteknappheit von 385 000 Personen pro Jahr ab. Der Verlaufspfad der daraus resultierenden Potentialentwicklung ist im Vergleich zur Entwicklung ohne Zuwanderung in *Schaubild 8* dargestellt. In Kombination mit steigender Erwerbsneigung leiten sich in den zuvor gewählten Phasen folgende Ergebnisse ab:

- In Phase 1 steigt das Arbeitskräfteangebot bis 2010 unter dem Eindruck von Migration und zunehmender Erwerbsneigung auf 41,6 Millionen Personen. Das ist eine Million mehr als im Jahr 2000. Ohne Migration hätte das Niveau dieser

¹⁴ Vgl. Bernd Hof, Demographische Alterung und ökonomische Aspekte der Migration, in: Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Band 29, Opladen 1999, S. 115.

¹⁵ Vgl. Thomas Bauer, Arbeitmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 158, Heidelberg 1998, S. 78.

**Schaubild 9: Einfluss der Szenarien auf die Altersstruktur der Erwerbspersonen im Jahr 2050
(zum Vergleich: Altersstruktur des Jahres 2000)**



Quelle: Eigene Berechnungen.

Erwerbsvariante im Jahr 2010 bei 40,4 Millionen gelegen. Damit steht fest: Es ist wenig wahrscheinlich, dass der Arbeitsmarkt im kommenden Jahrzehnt von der Seite des Arbeitskräfteangebots entlastet wird. Eine Arbeitsmarktbesserung müsste unter diesen Bedingungen von der Nachfrageseite über anhaltend dynamische Beschäftigungsentwicklung kommen.

- Nach dem Jahr 2010 kann der Rückgang des Arbeitskräfteangebots auch durch Migration nicht mehr aufgefangen werden: Von daher wird in Phase 2 das Arbeitsergebnis begünstigt. Migration dämpft in diesen 20 Jahren den im Inland angelegten Schrumpfungsprozess um 4,8 Millionen Personen. Das ermöglicht im Jahr 2030 ein Niveau von 35,8 Millionen Arbeitskräften – nur 5,3 Millionen weniger als im Jahr 2010.
- In Phase 3 sinkt das Arbeitskräfteangebot trotz Migration auf 32,5 Millionen Personen. Setzt sich dagegen der Geburtenanstieg durch, wäre in Phase 3 eine Stabilisierung auf einem Niveau von 35,4 Millionen Personen möglich.

Diese Perspektive brächte für den Standort Deutschland einen entscheidenden Vorteil. Der Weg in die Wissensgesellschaft würde im Vergleich zum Status quo mit einem deutlich jüngeren Arbeitskräftepotenzial beschritten, wie der Vergleich der aktuellen Altersstrukturen mit denen des Jahres 2050 nach den verschiedenen Szenarien

belegt (Schaubild 9). Migration und Geburtenbelegung stärken den Nachwuchs und den Mittelbau der verfügbaren Personalressourcen beträchtlich. Steigende Erwerbsbeteiligung hingegen verstärkt eher den Alterungstrend.

VII. Schlussfolgerung

Es ist die doppelte Dimension des demographischen Wandels mit spürbarer Schrumpfung und fortschreitender Alterung des Arbeitskräfteangebots, die die Angebotsbedingungen am Standort Deutschland gefährden. Migration wirkt beiden unabwendbaren Tendenzen unmittelbar entgegen. Die Potenzialeffekte eines Geburtenanstiegs wirken sich erst zeitverzögert aus. Dann allerdings entfalten sie in den demographisch problematischen Jahren Niveau- und Verjüngungseffekte, die über das hinausgehen, was Migration leisten kann. Die Vorstellung jedenfalls, Migranten kämen immer nach Deutschland, muss angesichts steigender Soziallasten töricht erscheinen. Langfristig muss Deutschland dafür konzeptionell etwas tun. Ansonsten könnte sich sehr bald eine neuerliche Enttäuschung einstellen – ähnlich jener, die der Bemerkung Adenauers aus der Zeit Ende der fünfziger Jahre folgte, als er die nach vorne denkenden Sozialpolitiker mit der Bemerkung beruhigen wollte: „Kinder haben die Leute immer.“