

**EDITORIAL**

**Neuorientierung in der deutschen Politik erforderlich**

Die Entwicklung von einer „trapez-“ (Anfang des 20. Jh.) zu einer „pilzförmigen“ Bevölkerungspyramide im Jahre 2050 widerspiegelt die Alterung der deutschen Gesellschaft. Die Prognosen der 10. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes gehen davon aus, dass im Jahre 2050 jeder Dritte Deutsche 60 Jahre oder älter sein wird.

Die gesellschaftlichen und ökonomischen Konsequenzen des demographischen Wandels in Deutschland werden in akademischen und öffentlichen Kreisen vielfach diskutiert. Im Querschnittsprojekt des HWWI „Deutschland 2030“ werden insbesondere die langfristigen Chancen dieses Prozesses untersucht und auf dieser Basis die wirtschaftspolitischen Implikationen abgeleitet. Der Leitartikel von Thomas Straubhaar und Sebastian Schröer zeigt, dass das Schrumpfen und das Altern der deutschen Bevölkerung keine Existenzbedrohung für Deutschland darstellen, sondern vielmehr eine notwendige Neuorientierung in vielen Politikbereichen erfordern. *EL*

**IN DIESER AUSGABE**

**Demographische Entwicklung: Problem oder Phantom?** Seite 1/2

**Finanzpolitik prägt Konjunktur-entwicklung in Deutschland** Seite 3

**Polnische Migration nach dem EU-Beitritt** Seite 4

**Unternehmenssteuerreform 2008** Beilage I/II

**DEMOGRAPHIE**

## Demographische Entwicklung: Problem oder Phantom?

Ein Gespenst geht um in Europa. Es ist das Gespenst der Demographie oder besser das Gespenst einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft. Zuerst soll es dafür sorgen, dass „die Schläuen aussterben“, später dann führe es zum „Krieg der Generationen“. Intellektuelle aller Denkrichtungen schreiben heute über das „Methusalem-Komplott“, die „demographische Zeitenwende“ oder die „Zivilisation der Euthanasie“. Endzeitstimmung vor dem Weltuntergang. Ist Deutschland tatsächlich in seiner Existenz bedroht?

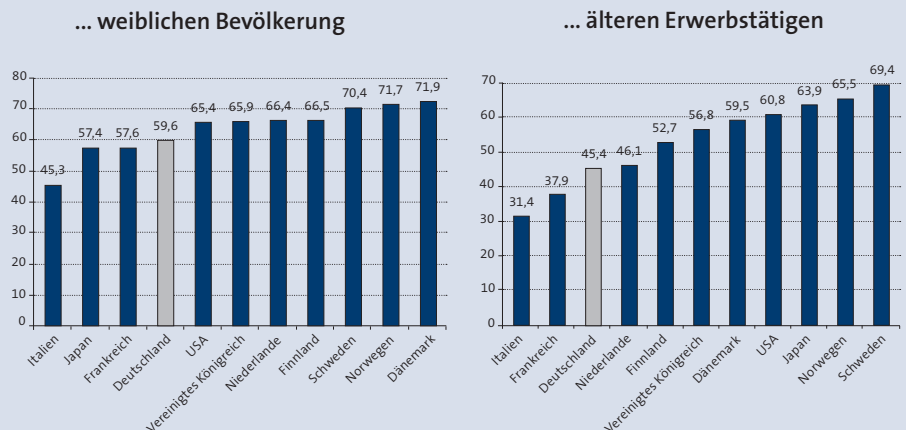
Von Thomas Straubhaar und Sebastian Schröer

Die Fakten sind bekannt und nicht zu bestreiten: Die Zahl der Geburten ist in nahezu allen Industrieländern rückläufig, besonders in Deutschland. 100 Frauen bringen hier im Durchschnitt nur noch rund 130 Kinder zur Welt. Zu wenig, um die Bevölkerungszahl auf dem heutigen Niveau von rund 82,5 Millionen halten zu können. Die deutsche Bevölkerung wird schrumpfen, wahrscheinlich auf etwa 75 Millionen im Jahre 2050, vielleicht sogar, wenn nicht genügend Ausländer(innen) nach Deutschland kommen wollen, auf unter 70 Millionen. Gleichzeitig ist die Lebenserwartung

in Deutschland im letzten Jahrhundert stark gestiegen: Lag diese im Jahre 1900 für Männer bei Geburt noch bei 44,8 Jahren und für Frauen bei 48,3 Jahren, so darf eine heute geborene Person damit rechnen, 75,9-jährig (Männer) bzw. 81,6-jährig (Frauen) zu werden. Dieser Trend wird sich, wenn auch deutlich verlangsamt, fortsetzen und dafür sorgen, dass die Gesellschaft immer älter werden wird.

Zweifelsfrei wird durch den historisch beispiellosen demographischen Wandel eine Reihe von Problemen verursacht, da in Deutschland die gegenwärtigen Rahmen-

**Beschäftigungsquote 2005 der ... in %**



Quelle: Eurostat, OECD; eigene Darstellung

bedingungen zur Wahrung und Verbesserung des Lebensstandards ganz ausgeprägt auf der Annahme einer jungen und wachsenden Gesellschaft basieren. Deshalb ist die wesentliche Herausforderung der gegenwärtigen demographischen Entwicklung nicht die geringe Geburtenrate, sondern der damit einhergehende Alterungsprozess der Gesellschaft. Immer weniger Erwerbspersonen stehen immer mehr Rentner(inne)n gegenüber, was die Sozial- und Vorsorgesysteme ganz erheblich belastet.

**Nahe liegende Maßnahmen zur Lösung der entstehenden Probleme wären zum einen eine Familienpolitik zur Erhöhung der Geburtenrate, zum anderen eine gezielte Migrationspolitik, um fehlende deutsche Kinder durch ausländische zu ersetzen. Beide Maßnahmen sind jedoch nicht in der Lage, die Auswirkungen der demographischen Entwicklung nachhaltig aufzufangen.** Die Geburtenrate auf 210 Kinder pro 100 Frauen mit Hilfe von familienpolitischen Anreizen zu erhöhen, um die Bevölkerungszahl zu halten, ist nahezu ausgeschlossen. Ebenso ist Migration als alleinige Lösung ungeeignet. Dazu bedarf es gewaltiger Zuwanderungen, da sich gezeigt hat, dass sich das Geburtenverhalten der Zuwanderer rasch an jenes der Deutschen anpasst. Außerdem stellen auch die Zuwanderer früher oder später Ansprüche an das von ihnen mitfinanzierte Rentensystem.

Ebenso wie die Ursachen des demographischen Wandels nicht durch ein singuläres Schlüsselereignis zu erklären sind, kann auch die Lösung der hierdurch entstehenden Herausforderungen nicht durch eine einzelne Maßnahme erfolgen. Um negative Wirkungen alternder Bevölkerungen auf die Nettoeinkommen der Erwerbstätigen zu minimieren und eine Senkung des Lebensstandards als Folge demographischer Prozesse zu vermeiden, bedarf es optimal funktionierender Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte sowie ordnungspolitischer Rahmenbedingungen, die rasch und flexibel an geänderte Altersstrukturen angepasst werden können. Statt einer teuren und wahrschein-

lich wenig wirksamen Familien- und Migrationspolitik zur Aufrechterhaltung der Sozial- und Vorsorgesysteme sollten die Sozial- und Vorsorgesysteme an die demographische Situation angepasst werden. **Folglich ist nicht eine notdürftige, kaum wirkungsvolle Reparatur veralteter Systeme, sondern eine Schaffung neuer, zukunftsfähiger Sicherungssysteme das Gebot der demographischen Herausforderung.**

**Hierzu zählen zunächst offene und freifunktionierende Märkte.** Grundsätzlich gilt, dass in einer offenen Volkswirtschaft demographische Effekte durch Transaktionen auf internationalen Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten kompensiert werden können und somit den inländischen Wachstumspfad kaum beeinträchtigen.

**Zusätzlich erfordert es wesentliche Änderungen auf dem Arbeitsmarkt:** Weniger Leute werden mehr und bessere Arbeiten verrichten müssen. Um der steigenden Zahl von Rentner(inne)n zu begegnen, kommen wir nicht umhin, „stille Reserven“ zu mobilisieren. Zu den größten Gruppen, die hinsichtlich der Erwerbsquote deutlich unterrepräsentiert sind, zählen Frauen und Ältere (s. Grafik, S. 1). Hier sind entsprechende Konzepte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf notwendig. Auch muss es gelingen, den Trend zur Frühverrentung zu durchbrechen, der gerade durch den Ausbau der staatlichen Altersvorsorgesysteme ermöglicht wurde.

**Ebenso kommt der Qualifikation der Erwerbstätigen eine besondere Rolle zu.** Je weniger Erwerbstätige es gibt, desto produktiver müssen die verbleibenden sein. Ferner bedarf es einer kompletten Umstellung unseres gesamten Erwerbsverhaltens. Das klassische Muster einer einmaligen Ausbildung und anschließender Arbeit bis zur Rente muss durch das Konzept des lebenslangen Lernens und Anpassung an die sich schnell verändernden Bedürfnisse des Marktes ersetzt werden. Genauso sollte die Fixierung der Altersgrenzen überprüft werden. Sie sind gegebenenfalls zu flexibilisieren bzw. an die gestiegene und weiter stei-

gende Lebenserwartung anzupassen. Eine Anhebung des Ruhestandsalters, z. B. ein im Gleichschritt zur steigenden Lebenserwartung steigendes Renteneintrittsalter, würde die Alterssicherungssysteme in zweierlei Hinsicht entlasten: Einerseits durch die verlängerte Erwerbstätigkeit und andererseits durch die verkürzte Rentenbezugszeit.

**Schließlich ist es unvermeidlich, das gegenwärtige Rentenumlageverfahren einerseits hinsichtlich seiner Unabhängigkeit von der Alterstruktur und andererseits hinsichtlich seiner Effektivität zu reformieren.** Gleichermaßen ist es notwendig, bestimmte aktuelle Vorstellungen zu überdenken. Dazu gehört u. a. die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der bundesweiten Fläche. Die Entvölkerung der ländlichen Gebiete durch den anhaltenden Trend der Wanderungen von der Peripherie in die Zentren wird durch geringe Geburtenraten verstärkt, was die Infrastrukturkosten überproportional steigen lässt. Es stellt sich die Frage, warum dieses Phänomen als Problem angesehen wird. Wieso müssen und sollen im gesamten Bundesgebiet Menschen wohnen und leben? Wieso wird die Wanderung in die Kerne nicht gefördert und akzeptiert, dass periphere Räume wenig bis unbesiedelt bleiben? Das Schrumpfen der deutschen Bevölkerung könnte zum Rückzug des Menschen aus der Fläche führen, was durchaus begrüßt werden kann.

**Zusammengenommen zeigt sich, dass der demographische Wandel keine überstürzten wirtschaftspolitischen Handlungen erfordert.** Zumindest bedarf er keiner größeren Anpassungsschritte als sie in einer hoch arbeitsteiligen, globalisierten Welt nicht ohnehin durch den technologischen Strukturwandel unabdingbar sind. Die Folgen einer schrumpfenden und alternenden Bevölkerung sind nicht gottgegebene Schicksalsschläge. Sie sind politikverursachte Konsequenzen, die mit den richtigen Maßnahmen erfolgreich gemeistert werden können. Dringend notwendig ist jedoch eine vollständige Neuorientierung staatlicher Aktivitäten.

# Finanzpolitik prägt Konjunkturentwicklung in Deutschland

In Deutschland hat sich der Aufschwung in diesem Jahr weiter verstärkt. Nach wie vor ist der Export eine wichtige Triebfeder der Konjunktur, aber auch die Binnennachfrage hat an Schwung gewonnen. Maßgeblichen Anteil hat daran die Investitionstätigkeit. Schwachstelle der Konjunktur ist weiterhin der private Verbrauch. Er ist immer noch kaum höher als auf dem letzten Höhepunkt im Sommer 2001. Immerhin hat sich aber auch hier trotz dämpfender Effekte durch die Energieverteuerung eine leichte Aufwärtstendenz herausgebildet.

Von Eckhardt Wohlers

Allmählich zeigt der Aufschwung auch am Arbeitsmarkt Wirkung. So scheint bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach jahrelangem Rückgang nunmehr eine Bodenbildung erreicht. Die Zahl der Arbeitslosen ist in diesem Jahr verstärkt zurückgegangen. Immer noch ist der Rückgang aber zum überwiegenden Teil arbeitsmarktpolitisch bedingt.

Die Festigung der Binnennachfrage bietet die Chance, dass der Aufschwung in Deutschland künftig nicht mehr in dem Maße wie bisher von externen Impulsen abhängt, sondern dass er mehr von endogenen Faktoren getragen wird und damit eine größere Eigendynamik entwickelt. Konterkariert wird dies aber teilweise durch die Finanzpolitik, die zu erheblichen Verwerfungen führt. Mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung wird ernsthaft erst 2007 begonnen. Für dieses Jahr

wurde sogar ein zusätzliches Konjunkturprogramm aufgelegt, so dass das strukturelle Defizit 2006 nahezu unverändert bleibt. Für das kommende Jahr sind dann aber umfangreiche Steuererhöhungen beschlossen; zudem werden weitere Steuervergünstigungen abgebaut. Alles in allem sollen die öffentlichen Haushalte im Jahre 2007 um fast 24 Mrd. Euro entlastet werden; das strukturelle Defizit soll um fast einen Prozentpunkt sinken. Das bedeutet eine scharfe Kehrtwende in der Finanzpolitik. Auch wenn die Konjunktur sich inzwischen deutlich gefestigt hat, führt ein Swing solchen Ausmaßes zu erheblichen Bremseffekten. Hinzu kommen Verzerrungen durch das Vorziehen von Käufen als Reaktion auf die kräftige Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Konjunktur in der zweiten

Hälfte dieses Jahres nochmals deutlich an Schwung gewinnt. Insbesondere die privaten Konsumausgaben werden wegen der bevorstehenden Anhebung der Mehrwertsteuer kräftig ausgeweitet. Bei den Bauinvestitionen wird die Aufwärtstendenz ebenfalls anhalten. Alles in allem wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2006 um 1,6% zunehmen (s. Tabelle). Bis zu einem viertel Prozentpunkt davon dürfte allerdings auf das Konto von Vorzieheffekten gehen; im gleichen Umfang sind für 2007 Nachfrageausfälle vorprogrammiert. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt wird sich trotz des kräftigen Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen Produktion nur zögernd bessern.

Im Jahr 2007 wird die Konjunktur wieder deutlich an Fahrt verlieren. Dazu trägt auch die leichte Abkühlung der Weltkonjunktur bei, die eine etwas ruhigere Gangart beim Export erwarten lässt. Ausschlaggebend ist aber die stark restriktive Finanzpolitik. Betroffen ist davon vor allem der private Verbrauch. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird 2007 lediglich um 1% steigen. Das Budgetdefizit des Staates wird 2007 spürbar sinken und mit knapp 2% deutlich unter der Obergrenze des Maastricht-Vertrages bleiben.

Bei alledem gibt es freilich nicht unbedeutliche Risiken. So ist für die Prognose unterstellt, dass der jüngste Höhenflug des Ölpreises nicht von Dauer ist und dass er sich im kommenden Jahr wieder bei etwa 65 \$/Barrel bewegen wird. Sollte sich der Ölpreis aufgrund geopolitischer Spannungen bei über 75 \$/Barrel halten oder noch weiter steigen, würde die konjunkturelle Entwicklung ungünstiger verlaufen als hier prognostiziert.

**Eckdaten der Konjunkturprognose für Deutschland**  
Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|
| Bruttoinlandsprodukt <sup>1</sup>                | -0,2 | 1,6  | 1,0  | 1,6  | 1,0  |
| Private Konsumausgaben                           | 0,1  | 0,6  | 0,2  | 0,8  | -0,1 |
| Konsumausgaben des Staates                       | 0,1  | -1,6 | 0,1  | 0,2  | 0,3  |
| Anlageinvestitionen                              | -0,8 | -0,2 | -0,2 | 3,3  | 2,8  |
| Ausrüstungen                                     | -0,2 | 2,6  | 4,0  | 5,8  | 5,5  |
| Bauten   | -1,6 | -2,3 | -3,4 | 1,0  | 0,0  |
| Sonstige Anlagen                                 | 3,3  | 1,8  | 1,8  | 5,0  | 5,1  |
| Inlandsnachfrage                                 | 0,6  | 0,5  | 0,4  | 1,3  | 0,1  |
| Ausfuhr  | 2,4  | 9,3  | 6,3  | 9,3  | 5,9  |
| Einfuhr  | 5,1  | 7,0  | 5,3  | 9,9  | 4,7  |
| Arbeitsmarkt                                     |      |      |      |      |      |
| Erwerbstätige                                    | -1,0 | 0,4  | -0,2 | 0,1  | 0,3  |
| Arbeitslose (Mill. Personen)                     | 4,38 | 4,38 | 4,86 | 4,55 | 4,35 |
| Arbeitslosenquote <sup>2</sup> (in %)            | 10,2 | 10,2 | 11,2 | 10,5 | 10,1 |
| Verbraucherpreise (in %)                         | 1,1  | 1,6  | 2,0  | 1,7  | 2,4  |
| Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)    | -4,0 | -3,7 | -3,3 | -2,8 | -1,9 |
| Leistungsbilanzsaldo <sup>3</sup> (in % des BIP) | 1,9  | 3,7  | 4,1  | 4,1  | 4,7  |

<sup>1</sup> Preisbereinigt. – <sup>2</sup> Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). – <sup>3</sup> In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.  
Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesagentur für Arbeit; 2006 und 2007: Prognose des HWWA

## Polnische Migration nach dem EU-Beitritt – Ein Vergleich der Zielländer Deutschland und Vereinigtes Königreich

Nach der EU-Osterweiterung im Mai 2004 konnte ein sprunghaftes Anwachsen der Arbeitsmigration von Polen ins Vereinigte Königreich beobachtet werden – bei gleichzeitig weiterhin hoher Arbeitsmigration nach Deutschland. Während das Vereinigte Königreich sich entschloss, den Arbeitsmarkt für die neuen Beitrittsländer zu öffnen, schränkte Deutschland die Arbeitnehmerfreizügigkeit für deren Bürger erheblich ein. Erste Ergebnisse eines EU-Forschungsprojektes der institutseigenen Migrationsforschungsgruppe geben einen Aufschluss über die Migrationssituation in beiden Zielländern. *Von Tim Elrick und Emilia Lewandowska*

Da die britische Regierung in Schätzungen vor der Erweiterung der Europäischen Union (EU) mit einem geringen Zuzug von Arbeitnehmern gerechnet hatte, öffnete sie den Arbeitsmarkt uneingeschränkt mit der Folge, dass bis März 2006 über 375.000 neue Beschäftigungsverhältnisse mit Bürgern der Beitrittsländer registriert wurden, wovon über 60% aus Polen kamen. Dass diese Zahlen bei weitem nicht das ganze Ausmaß zeigen, deutet ein Vergleich der Einreisezahlen ins Vereinigte Königreich an, der sich im ersten halben Jahr nach dem Beitritt verdoppelt hatte. Berücksichtigt man technische Ungenauigkeiten bei der Erfassung der Beschäftigungsverhältnisse, so gehen derzeitige Schätzungen von bis zu 500.000 Arbeitskräften aus den Beitrittsländern aus. Dennoch zeigen neueste Studien, dass der britische Arbeitsmarkt die neuen Arbeitskräfte bisher gut absorbiert und dadurch der Arbeitskräftemangel in verschiedenen Wirtschaftsbereichen beseitigt wird.

Für polnische Arbeitskräfte bleibt aber Deutschland nach wie vor ein wichtiges Zielland. Sie finden dort v. a. temporäre Beschäftigung durch bilaterale Abkommen zur Saisonarbeit in der Landwirtschaft, oder in irregulären Arbeitsverhältnissen, wo sie u. a. dringend benötigte Pflegekräfte ersetzen.

**Die unterschiedliche Handhabung der Migrationspolitik in beiden Zielländern hat ohne Zweifel Auswirkungen auf das Migrationsmuster polnischer Arbeitskräfte, was im Folgenden an ausgewählten Punkten näher erläutert werden soll.**

**Die Gründe für die Arbeitsmigration in die beiden Zielländer liegen einerseits weiterhin in der angespannten Arbeitsmarktlage in Polen, andererseits in den noch immer hohen Lohnunterschieden.** Die restriktive Politik Deutschlands, die an eine lange Tradition temporärer Arbeitsmigration knüpft, erlaubt jedoch nur kurze Aufenthalte im Zielland (bis zu drei Monate), wohingegen das Vereinigte Königreich unbefristete Aufenthalte zulässt. Obwohl nach offiziellen Zahlen nur sechs Prozent der Arbeitswilligen ins Vereinigte Königreich mit Familienangehörigen einreisen, lassen unsere Ergebnisse jedoch darauf schließen, dass polnische Migranten in längerfristigen Zeiträumen (zwei bis drei Jahre) planen. Dabei müssen sie aber nicht auf den Kontakt nach Hause verzichten, da ihnen die Reisefreiheit und/oder Legalität ihrer Arbeit jederzeit Besuche in der Heimat erlaubt. Diese Option scheint insbesondere für junge Polinnen und Polen attraktiv zu sein, die sich, neben den finanziellen Interessen (welche sie sonst auch nach Deutschland bringt), darüber hinaus auch noch weitere Chancen ausrechnen. Sie wenden daher mehr für ihren Aufenthalt im Vereinigten Königreich auf, auch wenn sie diesen als temporär wahrnehmen, um ihr Humankapital durch Sprachenerwerb und die Aneignung von weiteren Fähigkeiten auszubauen.

**Während in Deutschland die polnischen Beschäftigten häufig in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten, entweder abhängig von einem Arbeitgeber in der Landwirt-**

**schaft und auf dem Bau, oder gar abhängig von Angehörigen der Pflegebedürftigen, können sie sich im Vereinigten Königreich frei auf alle Arbeitsangebote bewerben.** Dabei kommt privaten Arbeitsvermittlungen, deren Anzahl in den letzten Jahren stark zunahm, eine entscheidende Rolle zu: Rund die Hälfte aller registrierten Beschäftigungsverhältnisse von Bürgern aus den Beitrittsländern im Vereinigten Königreich wurde im ersten halben Jahr nach dem Beitritt vermittelt. Sie kümmern sich nicht nur um den Kontakt zu Arbeitgebern, sondern bieten vielfach auch Dienstleistungen an, die die Ankunft im Land erleichtern. Selbst für landwirtschaftliche Hilfskräfte wird das Vereinigte Königreich immer attraktiver, da in Deutschland letztes Jahr eine Sozialversicherungspflicht für Saisonarbeitskräfte eingeführt worden ist, die die Lohnunterschiede bei gleichbleibend unattraktiven Migrationsbedingungen abschmelzen lässt.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann das Vereinigte Königreich nicht nur, wie Deutschland, die Engpässe auf dem Arbeitsmarkt einiger ausgewählter Wirtschaftssektoren schließen, sondern überläßt es den Kräften des Marktes, für eine flexible Verteilung zu sorgen, die die konjunkturelle Entwicklung fördert. Darüber hinaus gewinnt der Staat neue Steuern – und dadurch Einnahmen für die Sozialkassen – von den Arbeitskräften, die insbesondere bei den irregulären Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland verloren gehen.