

MEHR ARBEIT WAGEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 129 | März 2015



Guido Raddatz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Über den Tellerrand der Umverteilungspolitik hinausblicken 04
- 2** Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Arbeitsvolumens 07
 - 2.1 Bestimmungsfaktoren des Bruttoinlandsprodukts 07
 - 2.2 Die Entwicklung von Erwerbstätigen, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in Deutschland 09
 - 2.3 Der Blick in die Zukunft – Herausforderung Demographie 14
- 3** Handlungsempfehlungen 17
- 4** Fazit 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2015

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Kurhan-fotolia.com und © rico287-fotolia.com / Montage

Vorwort

Die Menschen in Deutschland haben sich in den zurückliegenden Jahrzehnten im funktionierenden Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft einen beträchtlichen Wohlstand erarbeitet. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf liegen wir weltweit in der Spitzengruppe – insbesondere im Vergleich zu anderen rohstoffarmen Ländern. Darauf können die in Deutschland tätigen Arbeitnehmer, aber auch die hier ansässigen Unternehmer und Selbständigen zu Recht stolz sein. Denn diese Entwicklung war weder ein vorgezeichneter Automatismus, noch ist sie uns einfach in den Schoß gefallen. Das bestätigt sowohl der Blick in andere europäische Länder, aber auch zurück auf frühere Jahre, als Deutschland als „kranker Mann Europas“ galt. Viele ineinandergreifende Ursachen haben zum ökonomischen Erfolg unseres Landes beigetragen. In der jüngeren Vergangenheit waren es u.a. eine breit diversifizierte Wirtschaftsstruktur, innovative Unternehmen und qualifizierte Arbeitnehmer, Tarifpartner, die – wenn es darauf ankam – in schwierigen Zeiten zumeist mit Augenmaß agierten, und nicht zuletzt Arbeitsmarktreformen, die gegen zahlreiche Widerstände durchgesetzt werden konnten.

Allerdings garantieren die Errungenschaften von gestern und heute nicht, dass auch morgen alles erfolgreich weitergehen wird. Ökonomischer Wohlstand muss immer wieder aufs Neue erarbeitet werden – auch im wortwörtlichen Sinn. Kann das gelingen, indem, wie der Blick in die Realität zeigt, die Menschen in Deutschland immer weniger arbeiten?

Die durchschnittliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen ist in einem international rekordverdächtigen Tempo gesunken. Lediglich die Tatsache, dass die Erwerbsbeteiligung in der Vergangenheit zugenommen hat und mehr Menschen als früher auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, hat bislang Schlimmeres verhindert und dafür

gesorgt, den Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens zu dämpfen. Das zeigt auch die vorliegende Studie. Doch wie lange kann das noch so weitergehen? Bereits heute ist absehbar, dass der demographische Wandel die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter überproportional schrumpfen lassen wird. Blicke parallel dazu der Trend zu immer kürzeren Arbeitszeiten bestehen, ginge das Arbeitsvolumen sehr viel schneller als bisher zurück. Die volkswirtschaftlichen Folgen für Produktion und Wohlstand wären fatal.

Die vorliegende Publikation geht daher nicht nur auf die volkswirtschaftliche Bedeutung des Arbeitsvolumens und seine Entwicklung im Zeitablauf ein, sondern versucht darüber hinaus auch Ansatzpunkte aufzuzeigen, wie der drohenden Verknappung des Arbeitsangebots und dem damit einhergehenden Fachkräftemangel entgegengewirkt werden kann. Wenn sich unsere Gesellschaft nicht schon heute entschieden dem Trend eines sinkenden Arbeitsvolumens entgegenstellt, ist auf Jahre hinaus mit negativen Folgen für das Wirtschaftswachstum und den materiellen Wohlstand in unserem Land zu rechnen.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Über den Tellerrand der Umverteilungspolitik hinausblicken

Seit einiger Zeit ist das Ringen um den richtigen wirtschaftspolitischen Kurs in Deutschland, aber auch in zahlreichen anderen Industrieländern, überwiegend durch verteilungspolitische Diskussionen geprägt. Befürworter einer stärkeren Umverteilung weisen darauf, dass die ökonomische Ungleichheit in den letzten Jahrzehnten zugenommen habe, und warnen vor gesellschaftlichen Konflikten und negativen ökonomischen Auswirkungen, wenn dieser Trend weiter anhalte. Um der zunehmenden Ungleichheit entgegenzuwirken, fordern sie daher massive zusätzliche staatliche Eingriffe. Dass solche Forderungen nicht folgenlos bleiben, zeigen insbesondere zahlreiche jüngere wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen der seit Ende 2013 amtierenden Großen Koalition in Deutschland. Egal ob es sich um das sogenannte Rentenpaket, u.a. mit der „Mütterrente“ und der „Rente mit 63“, die Leistungsausweitungen in der Sozialen Pflegeversicherung, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder einer staatlichen Mietpreisbremse handelt – immer dominiert das politische Ziel, vermeintliche „Gerechtigkeitslücken“ zu schließen und Verteilungsprobleme zu lösen.

Wissenschaftliche Unterstützung haben die Forderungen nach einer deutlich ausgeprägteren staatlichen Umverteilung durch das viel beachtete Werk von Piketty (2014) erhalten, der in einer langfristig zunehmenden ökonomischen Ungleichheit eine Art allgemeines Gesetz des Kapitalismus sieht.¹ Allerdings ist Pikettys apodiktisch anmutende These einer fast naturgesetzlich determinierten Zunahme der Einkommens- und Vermögensungleichheit wie auch seine daraus abgeleiteten politischen Handlungsempfehlungen auf beträchtliche Kritik gestoßen. Als problematisch werden u.a. die unzureichende Berücksichtigung von Institutionen und endogenen marktlichen und technologischen Anpassungsprozessen sowie der verwendete Kapitalbegriff gesehen. Zudem seien seine makroökonomischen Behauptungen aufgrund logischer Inkonsistenzen und angesichts widersprüchlicher empirischer Befunde keineswegs in allen Situationen gültig. Bei Pikettys Schlussfolgerungen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Ungleichheit handele es sich daher um Spekulationen und nicht um sichere Tatsachen.²

Konzentriert man sich auf die Situation in Deutschland, so werden Forderungen nach einer Ausweitung staatlicher Umverteilungsmaßnahmen insbesondere mit einer zunehmend ungleichen

Verteilung von Einkommen und Vermögen seit der Deutschen Wiedervereinigung begründet. In der Tat hat die gemessene Einkommensungleichheit zwischen 1991 und 2005 vergleichsweise stetig zugenommen. Diese divergierende Entwicklung betrifft dabei sowohl die am Markt erzielten (Äquivalenz-)Einkommen der Haushalte als auch die Haushaltsnettoeinkommen, bei denen die staatliche Umverteilung durch Steuern und Transfers berücksichtigt wird und die daher deutlich weniger ungleich verteilt sind.³ Ein Blick auf den Gini-Koeffizienten⁴, einem weit verbreiteten Indikator zur Messung von Ungleichheit, verdeutlicht diese Einschätzung (vgl. Abbildung 1). Berechnungen auf Basis von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass der Gini-Koeffizient der Marktäquivalenzeinkommen für Gesamtdeutschland zwischen 1991 und 2005 von 0,411 auf 0,499 gestiegen ist. Für die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen ergibt sich ein Anstieg von 0,247 auf 0,293.⁵ Seit dem Jahr 2005 setzte sich diese Entwicklung allerdings nicht weiter fort, sondern es kam sogar – parallel zu einem lange Zeit nicht da gewesenen Abbau der Massenarbeitslosigkeit – zu einer leichten, in der öffentlichen Diskussion bisher noch wenig beachteten Trendumkehr: Im Jahr 2011 lag der Gini-Koeffizient der Markteinkommen nur noch bei 0,485, der der Nettoäquivalenzeinkommen bei 0,288.

Doch obwohl die Ungleichheit der Einkommensverteilung seit 2005 nicht weiter steigt und obwohl Deutschland im internationalen Vergleich bereits zu den Ländern gehört, die in überdurchschnittlichem Maße Einkommen über das Steuer- und Transfersystem umverteilen, so dass die äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen homogener als im OECD-Durchschnitt verteilt sind,⁶ reißen die Forderungen nach einer stärkeren staatlichen Umverteilung nicht ab. Entsprechende Vorschläge reichen von großzügigeren Transferleistungen des Staates für Bezieher von Arbeitslosengeld II über einen höheren Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer bis hin zu Forderungen nach einer höheren Erbschaftsteuer und einer Wiederbelebung der Vermögensteuer.

Sehr viel weniger Beachtung finden hingegen Überlegungen, dass ökonomischer Wohlstand erst einmal erwirtschaftet werden muss, bevor man seine Umverteilung politisch ins Auge fassen kann. Vergrößert sich der „Wohlstandskuchen“ insgesamt, erhöhen sich in einer wettbewerbsorientierten, marktwirtschaftlichen

1 Kern von Pikettys These ist die Annahme, dass langfristig der reale Zinssatz bzw. die Kapitalrendite das Wirtschaftswachstum übersteigt. Darauf aufbauend postuliert er, dass die Erträge der Vermögensbesitzer stärker zunehmen als die Produktion und die Arbeitseinkommen, so dass es zu einer zunehmenden Konzentration von Kapitaleinkommen und Vermögen komme und die Ungleichheit insgesamt steige.

2 So insb. Homburg (2014), vgl. auch Acemoglu/Robinson (2015) sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014).

3 Vgl. u.a. Bach (2014), Grabka/Goebel (2013), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Kapitel 9, und Bach/Grabka/Tomasch (2015).

4 Der Gini-Koeffizient nimmt bei einer vollständigen Gleichverteilung, wenn also alle Personen ein gleich hohes Einkommen erzielen, den Wert Null an und bei einer vollständigen Ungleichverteilung den Wert Eins.

5 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Kapitel 9.

6 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Kapitel 9.

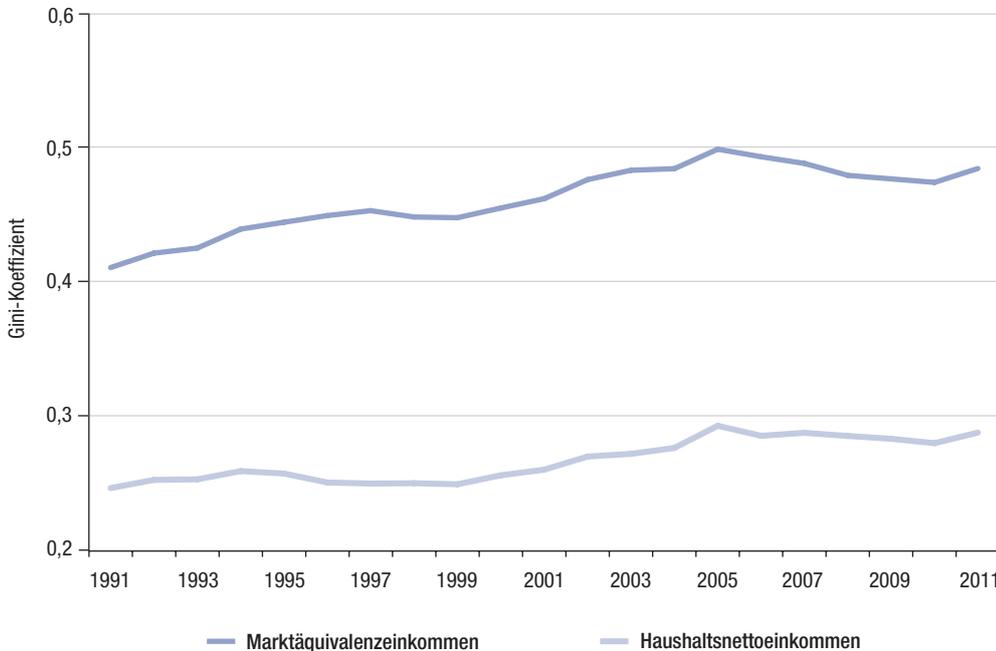


Abbildung 1:
Entwicklung der
Einkommensungleichheit
in Deutschland
(1991–2011)

Quelle: Sachverständigenrat zur
Begutachtung der gesamtwirt-
schaftlichen Entwicklung (2013),
S. 377, Datenbasis SOEP.

Anmerkung: Ein höherer Gini-Koeffizient signalisiert eine ungleichere Einkommensverteilung.

Wirtschaftsordnung auch die Chancen, dass sich der Lebensstandard für möglichst viele Menschen verbessert. Mittel- und langfristig kommt es daher entscheidend darauf an, die produktiven Potentiale auszuschöpfen und die Wachstumskräfte einer Volkswirtschaft zu stärken, um einen möglichst hohen Wachstumspfad des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu realisieren. Doch dafür reicht es nicht aus, nur Verteilungsfragen in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion zu stellen. Sinnvoll konzipierte staatliche Umverteilungsmaßnahmen können zwar durchaus einen positiven Effekt auf Wachstum und Produktion bewirken, beispielsweise wenn dadurch die Bildungs- und Aufstiegschancen für Kinder aus sozial schwachen oder bildungsfernen Schichten verbessert werden oder das Wissen um ein soziales Auffangnetz das Eingehen ökonomischer Risiken erleichtert.⁷ Unstrittig ist allerdings auch, dass ein hohes Maß an Einkommensumverteilung oder eine schlecht konzipierte Sozialpolitik die wirtschaftliche Dynamik lähmen und einer Volkswirtschaft schaden können. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn exzessiv hohe staatliche Steuern und Abgaben Arbeits- und Innovationsanreize beeinträchtigen oder großzügige Einkommenstransfers Müßiggang attraktiv erscheinen lassen. Einige der in der jüngeren Vergangenheit umgesetzten Maßnahmen, wie beispielsweise das Rentenpaket,

dürften allerdings genau in diese Richtung wirken, etwa indem kostspielige Anreize für einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsleben gesetzt werden. Langfristig sind solche Weichenstellungen eher fatal.

Eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik sollte vielmehr darauf bedacht sein, die produktiven Kräfte, die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft, aber auch die ökonomische Leistungsbereitschaft der Menschen zu fördern und zu erhalten. Dazu muss der Staat die richtigen Rahmenbedingungen setzen. Für die staatliche Umverteilungspolitik bedeutet das zudem, möglichst intelligente, d. h. präventive und anreizkompatible Instrumente zu wählen, um negative Nebenwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion gering zu halten. Es wäre daher sinnvoller, der Staat konzentrierte sich in seinem verteilungspolitischen Handeln stärker auf die Verbesserung von Chancengerechtigkeit, Bildung und sozialer Mobilität, anstatt mit einer meist nur an Symptomen ansetzenden Umverteilungspolitik Fehlentwicklungen mehr schlecht als recht zu übertünchen oder gar – wie zuletzt in der Rentenpolitik – neue „Gerechtigkeitslücken“ zu schaffen.

In der vorliegenden Studie wird diskutiert, welchen Beitrag der volkswirtschaftliche Produktionsfaktor Arbeit bei der Entstehung unseres Wohlstands leistet und welche noch ungenutzten Po-

7 Vgl. einfürend Raddatz (2012) und Eilfort/Raddatz (2011).

tentiale bestehen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatz und seiner Entwicklung im Zeitablauf. Nicht zuletzt angesichts des demographischen Wandels und der damit einhergehenden Arbeitskräfteverknappung müssen Antworten auf die Frage gefunden werden, wie der Arbeitskräftebedarf auch in den kommenden Jahrzehnten gedeckt werden kann. Schon heute zeichnen sich in einigen Branchen Fachkräfteengpässe ab. Umso wichtiger werden daher in Zukunft Aspekte der Arbeitszeit werden.

Im Zentrum der Betrachtung stehen somit ökonomische Fragen der mittleren und langen Frist. Gleichwohl handelt es sich nicht um einen klassischen Beitrag zur „Wachstumstheorie“, da es weniger um Fragen des langfristigen Gleichgewichts („Steady-State“) geht, sondern primär um – wenn auch langfristige – Übergangspro-

zesse und die bestmögliche Ausschöpfung und Weiterentwicklung bereits vorhandener volkswirtschaftlicher Potentiale im Bereich des Arbeitsmarktes.

Im folgenden zweiten Kapitel wird zunächst der Zusammenhang zwischen Arbeitsvolumen und volkswirtschaftlichem Wohlstand thematisiert. Neben einer Darstellung, wie sich das Arbeitsvolumen in der Vergangenheit entwickelt hat und welche ökonomischen Konsequenzen damit verbunden waren, wird auch ein Ausblick auf die durch die Bevölkerungsalterung entstehenden Herausforderungen gegeben. Darauf aufbauend beinhaltet Kapitel 3 einige wirtschaftspolitische Reformempfehlungen, mit denen das Arbeitsvolumen im Vergleich zum Status quo gestärkt und noch brachliegende Wachstumspotentiale besser genutzt werden könnten. Die Studie schließt mit einem kurzen Fazit.

2 Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Arbeitsvolumens

2.1 Bestimmungsfaktoren des Bruttoinlandsprodukts

Vereinfacht gesprochen wird das gesamtwirtschaftliche Produktionsvolumen einer Volkswirtschaft durch die eingesetzten Mengen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie den verfügbaren Stand der Produktionstechnologien bestimmt. Modellhaft kann dieser Zusammenhang über eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion abgebildet werden, welche eine mathematische Beziehung zwischen der eingesetzten Menge der Produktionsfaktoren, dem Stand der Technologie und dem gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, sprich dem Bruttoinlandsprodukt, darstellt. Veränderungen beim Einsatz der Produktionsfaktoren oder der Technologie beeinflussen dementsprechend das Wirtschaftswachstum und seine Entwicklung im Zeitablauf.⁸ Ein höheres Arbeitsvolumen, beispielsweise hervorgerufen durch eine wachsende Bevölkerung, eine höhere Erwerbsbeteiligung oder längere Arbeitszeiten, trägt ebenso zu einem höheren Bruttoinlandsprodukt bei, wie eine verbesserte Ausstattung mit produktivem Kapital als Resultat von Nettoinvestitionen oder eine effizientere Nutzung gegebener Produktions-

faktoren aufgrund von technischem Fortschritt. Umgekehrt wird die gesamtwirtschaftliche Produktion einer Volkswirtschaft negativ berührt, wenn das Arbeitsvolumen zurückgeht oder der Kapitalstock aufgrund fehlender Investitionen erodiert. Aber auch eine mangelnde Innovationsfähigkeit, ausbleibender technischer Fortschritt oder Defizite im Bildungssystem führen dazu, dass Wachstumschancen ungenutzt bleiben und die Wirtschaft stagniert.

Abbildung 2 zeigt beispielhaft eine Schätzung der Deutschen Bundesbank (2014), wie Veränderungen der drei oben skizzierten volkswirtschaftlichen Wachstumsdeterminanten – Arbeitsvolumen, Kapitaleinsatz und technischer Fortschritt bzw. Totale Faktorproduktivität – das deutsche Produktionspotential kurz- und mittelfristig beeinflussen. Während im betrachteten Zeitraum Produktivitätsfortschritte und ein zunehmender Kapitalstock durchgehend positive Wachstumsbeiträge liefern, ist das beim Arbeitsvolumen nicht der Fall. Für den Prognosezeitraum geht die Deutsche Bundesbank davon aus, dass der Produktionsfaktor Arbeit, anders als zwischen 2008 und 2013, so gut wie keinen positiven Beitrag mehr zum Potentialwachstum leisten wird – und das, obwohl für die Jahre 2014 bis 2019 von einem deutlich positiven Zuwanderungssaldo ausgegangen wird.

	2008–2010	2011–2013	2014–2016	2017–2019
Produktionspotential	1,1	1,1	1,1	1,0
davon:				
Totale Faktorproduktivität	0,4	0,3	0,6	0,6
Kapitaleinsatz	0,5	0,4	0,4	0,5
Arbeitsvolumen	0,2	0,4	0,1	-0,1
davon:				
Arbeitszeit	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Beschäftigungsgrad	0,1	0,1	0,0	-0,1
Erwerbsbeteiligung	0,3	0,2	0,0	0,0
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	-0,2	0,2	0,2	0,0
darunter:				
Wanderungsüberschuss	0,0	0,4	0,5	0,3

Abbildung 2:
Wachstum des
Produktionspotentials
(2008 – 2019)

*Veränderung gegenüber
Vorjahr in Prozent bzw.
Beitrag in Prozentpunkten.*

*Quelle:
Deutsche Bundesbank
(2014), S. 29.*

8 Die Analyse, welchen Beitrag Veränderungen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie der Totalen Faktorproduktivität – Letztere als Hilfsgröße für den nicht direkt messbaren technischen Fortschritt – zum Wirtschaftswachstum leisten, bezeichnet man auch als Wachstumszerlegung bzw. Growth-Accounting. Empirisch ergibt sich die Höhe der Totalen Faktorproduktivität in der Regel als „unerklärtes“ Residuum (sog. Solow-Residuum), also als der Teil des Wirtschaftswachstums, der sich nicht mit einem vermehrten Einsatz von Kapital und Arbeit erklären lässt. Vereinfacht wird die Totale Faktorproduktivität daher gern mit dem technischen Fortschritt gleichgesetzt, auch wenn sich alle Effekte auf das BIP-Wachstum, die nicht direkt den beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zurechenbar sind – nicht zuletzt Messfehler und Messungenauigkeiten – in dieser Größe niederschlagen, vgl. an de Meulen/Schmidt (2013) und Deutsche Bundesbank (2002, 2012).

Da der Fokus dieser Studie auf dem Produktionsfaktor Arbeit liegt, stellt Abbildung 3 den empirisch zu beobachtenden Zusammenhang zwischen Arbeitseinsatz und Wirtschaftsleistung für einen längeren Zeitraum dar. Dazu werden, exemplarisch für die Länder Deutschland und USA, jeweils die jährlichen Verände-

rungsdaten des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens⁹ und des Bruttoinlandsprodukts einander gegenübergestellt. Für beide Länder ist für den Zeitraum 1970 bis 2013 ein eindeutiger positiver Zusammenhang erkennbar: Je stärker das Arbeitsvolumen in einem Jahr zugenommen hat, desto höher war tendenziell auch das

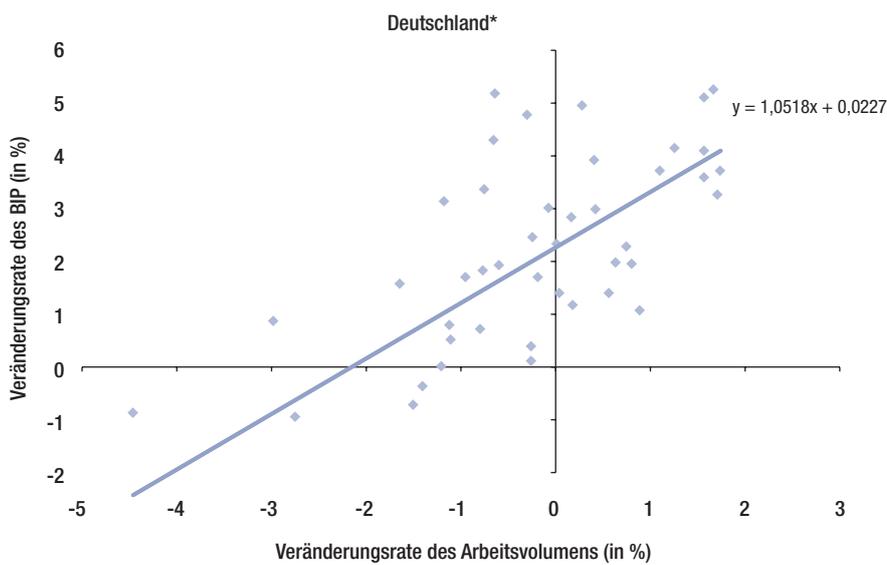
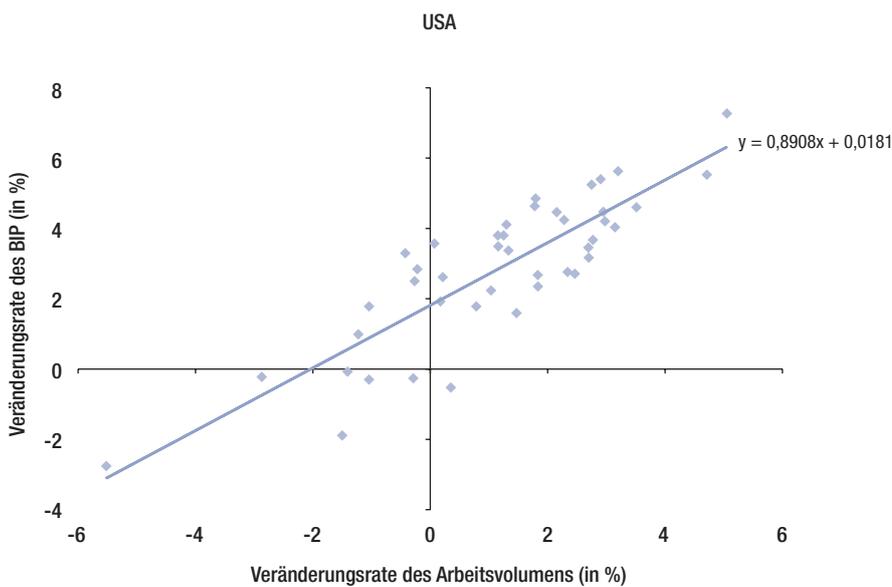


Abbildung 3:
Der Zusammenhang zwischen Arbeitsvolumen und realem Wirtschaftswachstum in Deutschland* und den USA (1970–2013)

*Bis 1991 früheres Bundesgebiet.

Quellen:
Europäische Kommission:
Ameco-Datenbank, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Aus Gründen der optischen Darstellung liegt der deutsche Datenpunkt für das Jahr 2009 außerhalb des abgebildeten Bereichs: 2009 sank das deutsche BIP um 5,64 Prozent und das Arbeitsvolumen verringerte sich um 3,14 Prozent.



9 Für das Arbeitsvolumen werden im Rahmen dieses Vergleichs die während eines Jahres geleisteten Arbeitsstunden aller Erwerbstätigen eines Landes verwendet.

Wirtschaftswachstum. Es wäre daher höchst fahrlässig, würde man die Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatzes für die wirtschaftliche Entwicklung unterschätzen.

Gleichzeitig erkennt man, dass auch bei einem sinkenden Arbeitsvolumen noch ein positives – wenn auch eher niedriges – Wirtschaftswachstum möglich ist (siehe jeweils linker oberer Quadrant in Abbildung 3). Diese Konstellationen verdeutlichen letztlich den Einfluss der übrigen Wachstumsdeterminanten. Vor allem Produktivitätssteigerungen und technischer Fortschritt bewirken, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion in der Regel auch bei einem stagnierenden oder leicht abnehmenden Arbeitsvolumen zunehmen kann. Insgesamt fällt die Wachstumsdynamik in diesen Fällen aber deutlich gedämpfter aus.

2.2 Die Entwicklung von Erwerbstätigen, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in Deutschland

Nachdem man lange Zeit immer neue Hiobsbotschaften vom deutschen Arbeitsmarkt hören musste,¹⁰ scheint sich das Bild in

der jüngeren Vergangenheit gewendet zu haben. Zumindest finden sich seit einigen Jahren vermehrt positive Meldungen über den Zustand des deutschen Arbeitsmarktes. Neben einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit wird dabei in der Regel auch die Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen hervorgehoben (vgl. die blaue Linie in Abbildung 4). In der Tat bewegt sich die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland im Jahr 2014 mit rund 42,65 Millionen Personen auf Rekordniveau. Im Vergleich zum Jahr 1991, in dem lediglich 38,79 Millionen Personen erwerbstätig waren, ist das ein Anstieg um knapp 10 Prozent.¹¹ Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in den Jahren nach der Deutschen Wiedervereinigung – ausgehend von über 29 Millionen – zunächst fast kontinuierlich rückläufig war und im Jahr 2005 nur noch bei knapp 26,4 Millionen lag, ist seitdem wieder deutlich auf inzwischen über 30 Millionen Personen gestiegen.¹² Diese positive Entwicklung ist vor allem einer deutlich gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren geschuldet.¹³

Bezieht man für eine langfristige Betrachtung die Situation im früheren Bundesgebiet in den beiden Jahrzehnten vor der Deutschen Wiedervereinigung mit ein, so ist auch in diesem Zeitraum ein Anstieg bei den Erwerbstätigen erkennbar. Zwischen 1970

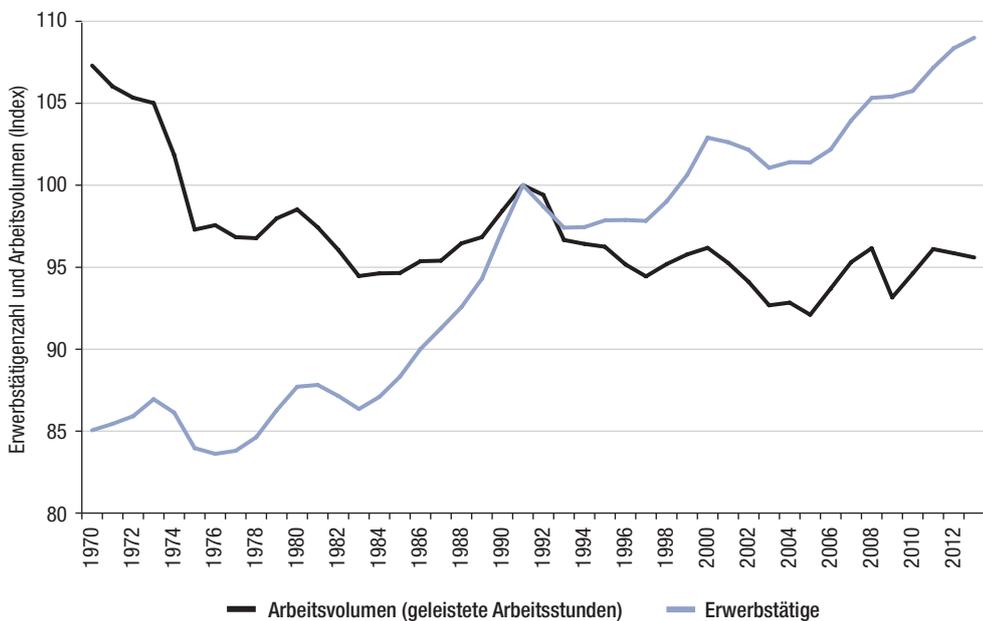


Abbildung 4: Erwerbstätigenzahl und Arbeitsvolumen in Deutschland* (1970–2013)

*Bis 1991 früheres Bundesgebiet. Indexierung: 1991=100

Quellen: Europäische Kommission; Ameco-Datenbank, eigene Berechnungen.

10 Exemplarisch sei nur auf den langfristigen, treppenförmig verlaufenden Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen Anfang der 1970er Jahre und 2005 auf über 5 Millionen Personen verwiesen.

11 Vgl. Statistisches Bundesamt (2015) und Genesis-Online Datenbank.

12 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2015, 2014, 2012). Im Oktober 2014 waren 30,70 Millionen Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt, saisonbereinigt entspricht dies rund 30,37 Millionen Personen. An der dynamischen Entwicklung in den letzten Jahren würde sich nichts Grundlegendes ändern, wenn man den bestands erhöhenden Effekt der im August 2014 vorgenommenen Revision der Beschäftigungsstatistik von knapp 400.000 Personen herausrechnen würde.

13 Vgl. Brenke (2015) für eine Analyse der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und BMAS (2014) für die gestiegene Erwerbsbeteiligung Älterer.

und 1991 ist ihre Zahl von 26,59 Millionen auf 31,26 Millionen gestiegen.¹⁴ Ähnlich sieht es bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus, deren Zahl zwischen 1974 und 1991 ebenfalls gestiegen ist – von 20,81 Millionen auf 23,17 Millionen.¹⁵

Der Blick auf die Zahl der arbeitenden „Köpfe“ beschreibt aber nur einen Teil der Wahrheit über den Arbeitsmarkt. Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Produktion bedeutsamer als die Anzahl der Erwerbstätigen ist die tatsächlich geleistete Menge an Arbeitsstunden in einer Volkswirtschaft, d. h. das Arbeitsvolumen. Dieses hängt von zusätzlichen Faktoren ab, wie beispielsweise der durchschnittlichen Arbeitszeit, dem Ausmaß an Teilzeitbeschäftigung oder der Zahl der Urlaubs- und Feiertage.¹⁶ Wie wichtig diese Unterscheidung ist, zeigt ein Vergleich beider Größen im Zeitablauf (vgl. Abbildung 4). Obwohl die Zahl der Personen, die auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, so hoch ist wie noch nie, liegt die Zahl der insgesamt in Deutschland geleisteten Arbeitsstunden keineswegs über dem Niveau früherer Jahre. Die fast durchgehend positive Entwicklung bei den Erwerbstätigen sucht man beim Verlauf

des Arbeitsvolumens vergeblich. Ganz im Gegenteil: 2013 wurden mit 57.608 Millionen Arbeitsstunden insgesamt etwa 2.653 Millionen Arbeitsstunden weniger als noch im Jahr 1991 geleistet. Das entspricht einem Rückgang um rund 4,4 Prozent. Dieser Rückgang bei den geleisteten Arbeitsstunden ist zudem kein Spezifikum der jüngeren Vergangenheit. Auch in den beiden Jahrzehnten vor der Deutschen Wiedervereinigung ist im früheren Bundesgebiet das Arbeitsvolumen markant gesunken – zwischen 1970 und 1991 um insgesamt rund 6,8 Prozent.¹⁷ Zieht man also die Entwicklung des Arbeitsvolumens als Indikator für die Arbeitsmarktsituation heran, fällt die Bewertung hinsichtlich der Ausnutzung vorhandener Produktionspotentiale bei weitem nicht so positiv aus, wie es die Erwerbstätigenentwicklung vermuten ließe.

Diese gegenläufigen Trends – einerseits eine zunehmende Zahl von Erwerbstätigen und andererseits ein tendenziell sinkendes gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen – mögen auf den ersten Blick überraschen. Sie werden aber miteinander kompatibel, sobald man die durchschnittliche Jahresarbeitszeit eines Erwerbs-

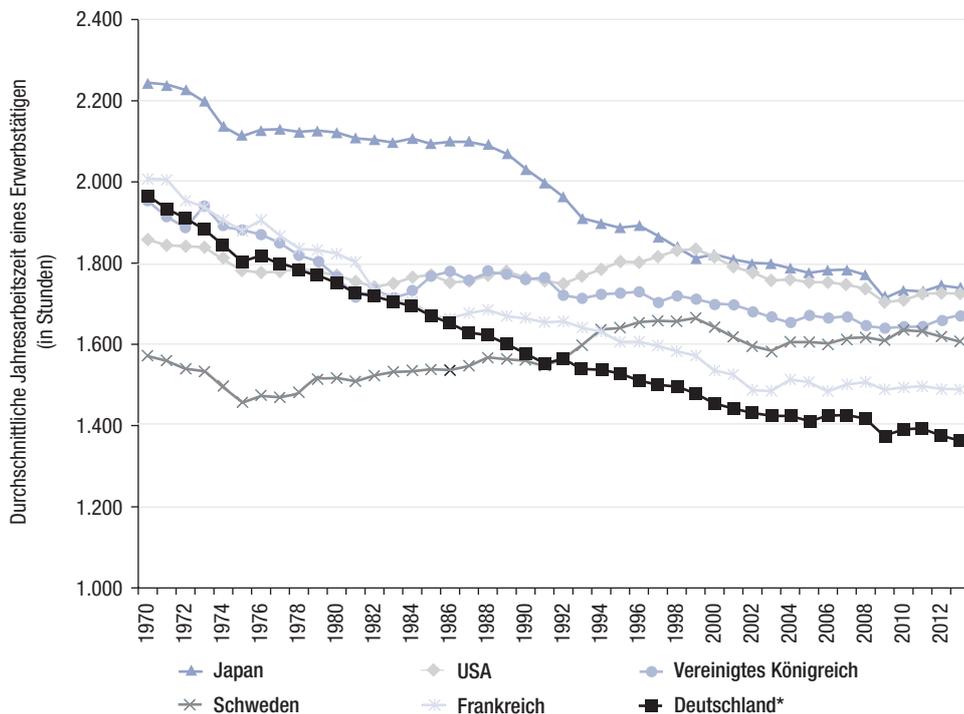


Abbildung 5: Entwicklung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit eines Erwerbstätigen in Deutschland* und ausgewählten Industrieländern (1970–2013)

*Bis 1991 früheres Bundesgebiet.

Quelle: Europäische Kommission: Ameco-Datenbank.

14 Vgl. Europäische Kommission, Ameco-Datenbank. Ein Vergleich mit den Bevölkerungsdaten zeigt zudem, dass der Zuwachs bei den Erwerbstätigen größer ausfiel als die Zunahme der Bevölkerung in diesem Zeitraum.

15 Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012).

16 Wichtige weitere das Arbeitsvolumen beeinflussende Faktoren, wie die Erwerbsquote, das Renteneintrittsalter oder die durchschnittliche Ausbildungsdauer, beeinflussen hingegen direkt die Zahl der Erwerbstätigen.

17 1970 wurden im früheren Bundesgebiet insgesamt 52.285 Millionen Arbeitsstunden geleistet, 1991 nur noch 48.730 Millionen, vgl. Europäische Kommission, Ameco-Datenbank.

tätigen als weitere entscheidende Größe mit in den Blick nimmt (vgl. Abbildungen 5 und 6). Ihre Entwicklung kannte in den zurückliegenden Jahrzehnten in Deutschland de facto nur eine Richtung: nach unten. Zwischen 1970 und 2013 hat sich die durchschnittliche Jahresarbeitszeit eines Erwerbstätigen in Deutschland um ca. 600 Stunden von 1.966 Stunden auf 1.363 Stunden verringert.¹⁸ Abbildung 5 zeigt den zeitlichen Verlauf für Deutschland und einige ausgewählte Industrieländer.

Der Blick über den nationalen Tellerrand zeigt zwar, dass auch in den meisten anderen Ländern ein Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeit zu beobachten ist. So weisen insbesondere Luxemburg, Frankreich und Irland ebenfalls deutliche absolute Rückgänge bei der Pro-Kopf-Arbeitszeit auf. Allerdings gibt es auch einzelne Gegenbeispiele: In Schweden und Portugal lag die durchschnittliche Jahresarbeitszeit eines Erwerbstätigen im Jahr 2013 über der im Jahr 1970. Eine vergleichsweise konstante Entwicklung weisen die USA auf. Die Entwicklung bei uns sticht hingegen sowohl durch ihren monoton fallenden, fast linearen Verlauf als

auch durch ihre Dynamik hervor. Unter 18 Industrieländern, für die Daten im betrachteten Zeitraum zur Verfügung stehen, weist Deutschland sowohl absolut als auch relativ gesehen den stärksten Rückgang auf (vgl. Abbildung 6). Als Konsequenz liegt die durchschnittliche Pro-Kopf-Arbeitszeit eines Erwerbstätigen in Deutschland im Jahr 2013 unter der aller anderen europäischen Staaten und auch unter der in den USA, Japan oder Kanada.¹⁹ Zu Beginn der 1970er Jahre bewegte sich die durchschnittliche Arbeitszeit eines Erwerbstätigen in Deutschland hingegen noch im internationalen Mittelfeld. Zwei Entwicklungen sind für diesen starken Rückgang und das niedrige Niveau der durchschnittlichen Arbeitszeit in Deutschland hauptverantwortlich.

Tarifliche Arbeitszeit

Erstens setzte sich auch in den 1970er und 1980er Jahren der bereits in den Jahren zuvor begonnene Trend tariflich vereinbarter Arbeitszeitverkürzungen fort. Dies betraf neben der Ausweitung

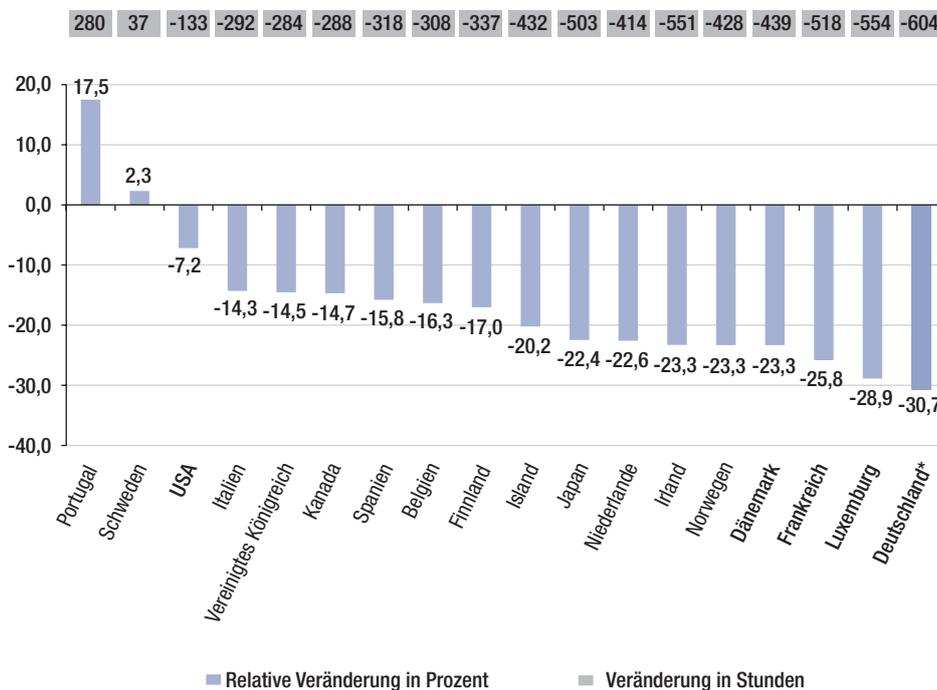


Abbildung 6: Veränderung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit eines Erwerbstätigen zwischen 1970 und 2013 im internationalen Vergleich

*Bis 1991 früheres Bundesgebiet.

Quelle: Europäische Kommission: Ameco-Datenbank.

18 Vgl. Europäische Kommission, Ameco-Datenbank. Im Jahr 1960 lag die durchschnittlich geleistete Jahresarbeitszeit eines Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet sogar bei 2.154 Stunden. Angesichts von damals 26,09 Millionen Erwerbstätigen betrug das Gesamtarbeitsvolumen im Jahr 1960 rund 56.200 Millionen Arbeitsstunden, vgl. für diese Angaben Bach et al. (1977).

19 Vgl. Europäische Kommission, Ameco-Datenbank.

des durchschnittlichen Urlaubsanspruchs der Arbeitnehmer vor allem die Verringerung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit.²⁰ Während die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte in den 1970er Jahren noch mehr als 40 Stunden betrug, sank sie im früheren Bundesgebiet bis Mitte der 1990er Jahre auf 37,5 Stunden und blieb seitdem weitgehend unverändert.²¹ Nach der Wiedervereinigung kam es ab 1990 auch in Ostdeutschland zu einer kontinuierlichen, wenn auch langsamer verlaufenden Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit. Im Jahr 2013 lag die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit

in Ostdeutschland mit 38,6 Stunden 1,1 Stunden über dem westdeutschen Wert. Für Gesamtdeutschland ergibt sich daraus ein Durchschnittswert von 37,7 Stunden pro Woche.²² Der internationale Vergleich in Abbildung 7 bestätigt, dass die durchschnittliche tarifliche Arbeitszeit von Vollzeitarbeitnehmern in Deutschland überdurchschnittlich niedrig ausfällt. Allein in Frankreich und Dänemark liegen die tarifvertraglich vereinbarten Jahresarbeitszeiten noch niedriger. Das ist aber nur ein Teil der Erklärung, weshalb die durchschnittliche Pro-Kopf-Arbeitszeit eines Erwerbstätigen in Deutschland so niedrig ist.

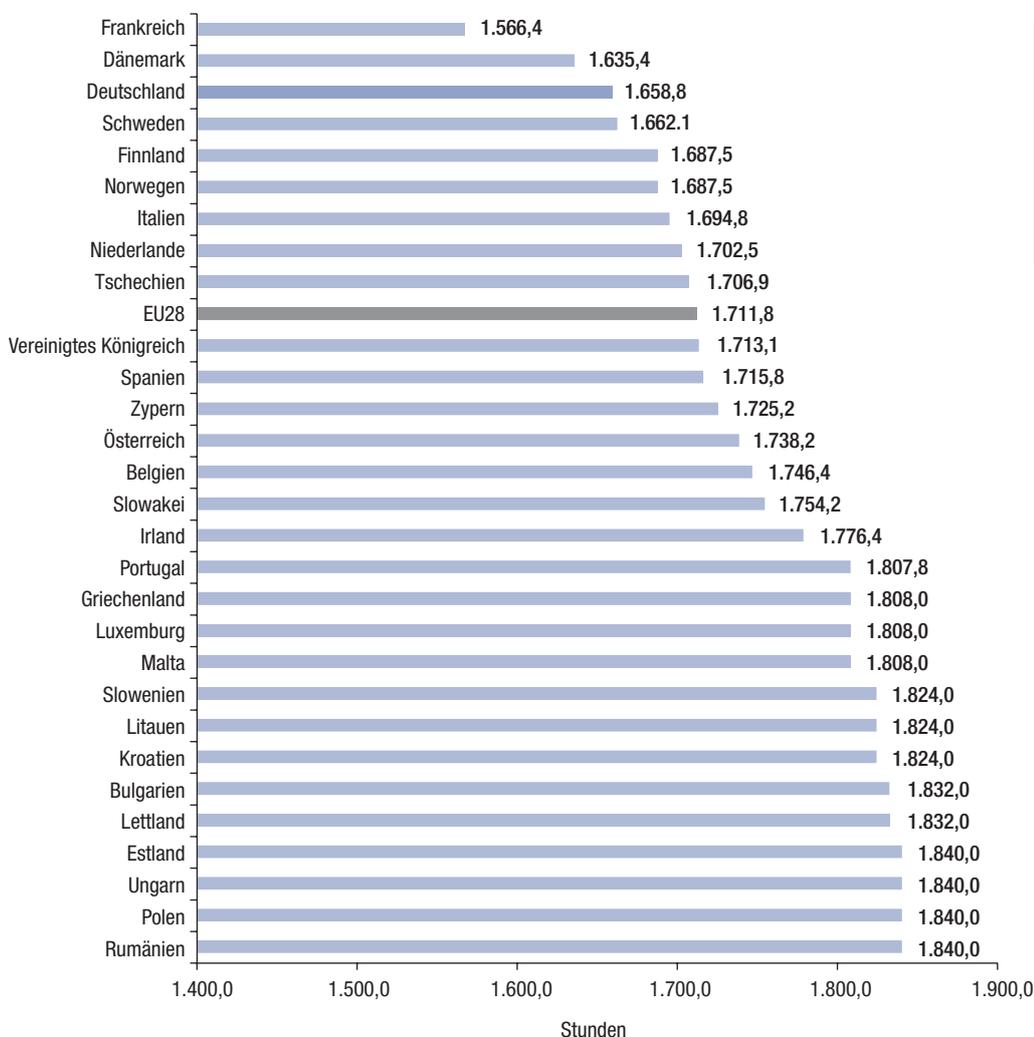


Abbildung 7:
Durchschnittliche tariflich vereinbarte jährliche Arbeitszeit (Vollzeit) im europäischen Vergleich (2013)

Quelle:
Eurofound (2015), S. 51.

20 Im früheren Bundesgebiet stieg der durchschnittliche Urlaubsanspruch von 21,9 Tagen im Jahr 1970 auf 31,3 Tage im Jahr 1990. Seitdem ist er weitgehend konstant: 2013 hatte ein Arbeitnehmer im Bundesdurchschnitt 31,7 Urlaubstage, vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2014).

21 Vgl. Absenger et al. (2014), die Daten des WSI-Tarifarchivs verwenden. Im Zuge der Tarifaueinandersetzungen um die von Gewerkschaftsseite angestrebte flächendeckende 35-Stunden-Woche kam es ab Mitte der 1980er Jahre letztmals zu einer nennenswerten Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeiten in Westdeutschland.

22 Vgl. Absenger et al. (2014). Gemäß der IAB-Arbeitszeitrechnung liegt die tarifliche bzw. betriebsübliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitarbeitnehmern im Jahr 2013 bei 38,03 Stunden und bewegt sich damit in vergleichbarer Größenordnung, vgl. IAB (2014).

Teilzeitarbeit

Zweitens ist vor allem seit Beginn der 1990er Jahre eine deutliche Zunahme von Teilzeitarbeit zu konstatieren. Zwischen 1991 und 2013 hat sich die Zahl der in Teilzeit beschäftigten Arbeitnehmer von 6,3 Millionen auf 14,5 Millionen mehr als verdoppelt. Damit einher ging ein Anstieg der Teilzeitquote von 17,9 Prozent auf 38,5 Prozent.²³ Diese Zunahme hätte selbst dann zu einem Ab-

sinken der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen geführt, wenn die Zahl der Vollzeitbeschäftigten währenddessen konstant geblieben wäre.²⁴ Letzteres war allerdings nicht der Fall. Vor allem zwischen 1991 und 2006 hat sich die Zahl der in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmer um rund 6 Millionen von 28,9 auf 22,9 Millionen verringert. In den letzten Jahren hat sich dieser Trend erfreulicherweise nicht weiter fortgesetzt, sondern es ist zu einer Stabilisierung bei etwa 23 Millionen gekommen. Seit 2011 ist so-

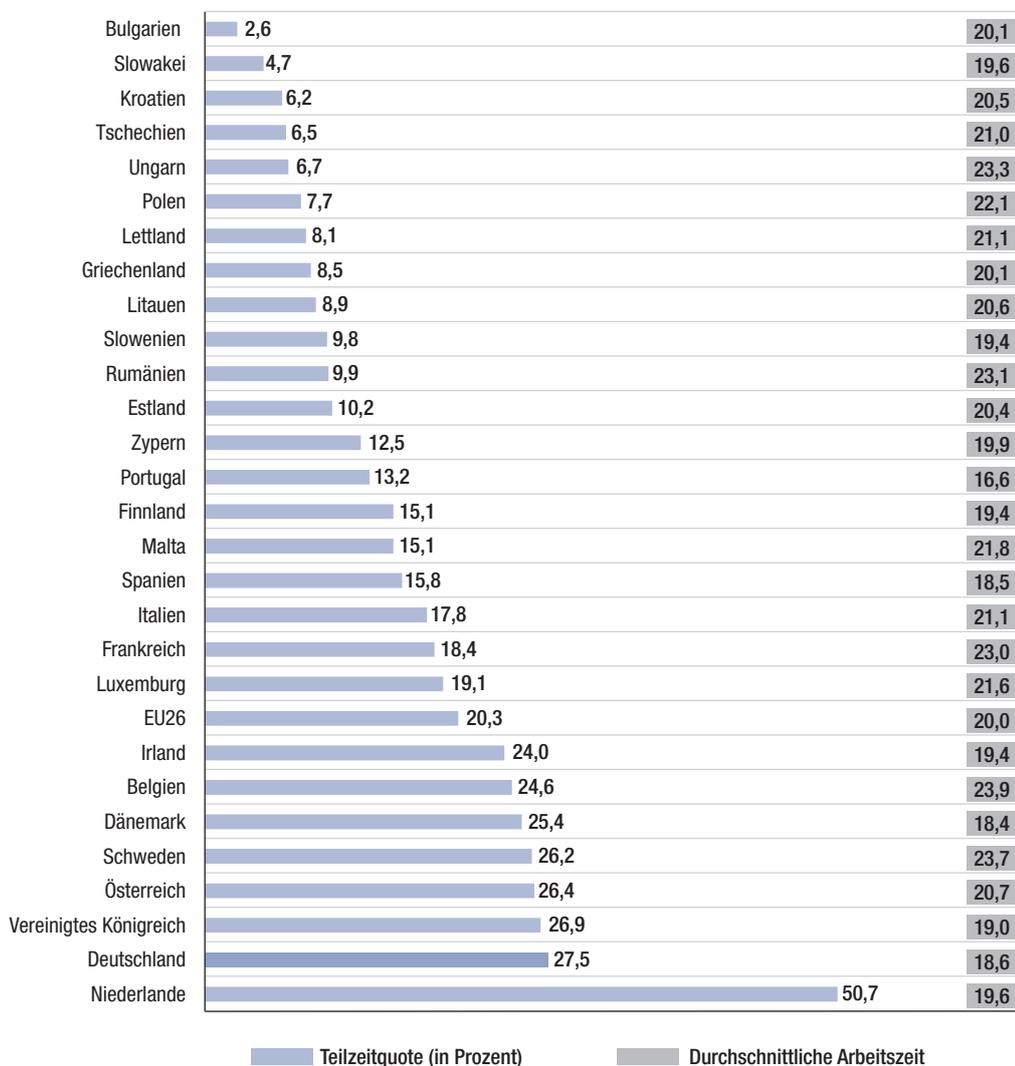


Abbildung 8: Teilzeitquoten und durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit Teilzeitbeschäftigter (in Stunden) im internationalen Vergleich (2013)

Quelle: Eurostat, Labour force survey (LFS).

23 Vgl. IAB (2014). In anderen statistischen Auswertungen wird die Zahl der Teilzeitarbeitnehmer bzw. die Teilzeitquote gelegentlich niedriger angegeben, was an unterschiedlichen Abgrenzungen und Erhebungsformen liegt. Beispielsweise weist die Bundesagentur für Arbeit (2015) eine Teilzeitquote von nur 26 Prozent aus (Stand Oktober 2014), bezieht sich dabei aber nur auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Im Rahmen der auf einer Befragung basierenden und in den Mikrozensus integrierten EU Labour force survey wurde für Deutschland für das Jahr 2013 eine Teilzeitquote von 27,5 Prozent in der Altersgruppe 15–74 ermittelt (vgl. auch Abbildung 8). Eine mögliche Ursache für die hier ebenfalls bestehende Abweichung zur IAB-Arbeitszeitrechnung ist in der Untererfassung der geringfügig Beschäftigten im Rahmen des Mikrozensus zu sehen, vgl. Körner et al. (2011) und Wanger (2015).

24 Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen würde bei einer solchen Konstellation hingegen aufgrund der zusätzlichen Erwerbstätigen steigen.

gar wieder ein leichter Anstieg zu beobachten und das, obwohl parallel auch die Teilzeitbeschäftigung weiterhin leicht steigt.²⁵

Nicht zuletzt aufgrund dieser dynamischen Entwicklung der Teilzeitarbeit weist Deutschland auch im europäischen Vergleich eine hohe Teilzeitquote auf (vgl. Abbildung 8). Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Arbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten vergleichsweise niedrig ist, was nicht zuletzt auf die hohe Zahl von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, d.h. Minijobs, zurückzuführen ist.²⁶

Zwischenfazit

Alles in allem zeigen die skizzierten langfristigen Entwicklungen, dass Deutschland die vorhandenen Arbeitskräftepotentiale bislang nur unzureichend ausschöpft. Würde es gelingen, das Arbeitsvolumen insgesamt zu erhöhen, könnte die wirtschaftliche Produktion bzw. das Bruttoinlandsprodukt höher ausfallen. Dass dieses Ziel keineswegs abwegig ist, zeigt ein Vergleich mit den USA (vgl. Abbildung 9).

Obwohl die Stundenproduktivität eines Erwerbstätigen in den USA nur 8,2 Prozent höher als in Deutschland ist, übersteigt der Pro-Kopf-Output eines Erwerbstätigen jenseits des Atlantiks den Pro-Kopf-Output in Deutschland um 37 Prozent. Ursächlich dafür ist die deutlich niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit bei uns. Würden die Erwerbstätigen in Deutschland ihre durchschnittliche Arbeitszeit auf das Niveau der USA erhöhen, resultierte unter der Annahme einer unveränderten Stundenproduktivität ein um mehr als ein Viertel höheres Bruttoinlandsprodukt. Auch wenn eine solch mechanistisch anmutende Rechnung nicht ohne weiteres

in die Realität übertragbar ist, gibt sie doch einen ersten Eindruck davon, welche ungenutzten produktiven Potentiale in Deutschland schlummern. Bedenkt man zudem, dass es Zeiten gab, in denen die durchschnittliche Pro-Kopf-Arbeitszeit bei uns höher war als in den USA (vgl. Abbildung 5), dann sollten Wohlstandszugewinne durch eine Erhöhung des Arbeitsvolumens prinzipiell möglich sein.

Zugleich ist der Vergleich mit den USA ein Indiz dafür, dass die in einer Volkswirtschaft eingesetzte Menge an Arbeit, aber auch das produzierte Gütervolumen, nicht konstant oder durch exogene Faktoren determiniert ist. Die „Kuchentheorie“ eines gegebenen Arbeitsvolumens wird zwar immer wieder – zumindest implizit – von denjenigen behauptet, die mittels Arbeitszeitverkürzungen oder „arbeitsmarktentlastender“ Frühverrentungsmodelle eine vermeintlich gerechtere Verteilung von Arbeit erreichen wollen. Allerdings ist dieser auch als „Lump of Labour Fallacy“ bekannte Irrtum weder theoretisch noch empirisch haltbar.²⁷ Vielmehr ist es durch eine Wirtschaftspolitik, die auf eine Erhöhung des Arbeitsvolumens zielt, möglich, den materiellen Wohlstand insgesamt zu erhöhen.

2.3 Der Blick in die Zukunft – Herausforderung Demographie

Der Blick in die Vergangenheit hat einen aus Wachstumsperspektive problematischen Rückgang der durchschnittlichen Arbeitszeiten und des Arbeitsvolumens in Deutschland offengelegt –

2013	Deutschland	USA
BIP (in Mio. Euro*)	2.672.539	12.661.572
Erwerbstätige (in 1.000)	42.281	146.238
Arbeitsvolumen (in Mio. Stunden)	57.608	252.298
BIP pro Arbeitsstunde (in Euro*)	46,39	50,19
relativ zu Deutschland (in %)	100,0	108,2
Arbeitsstunden p.a. je Erwerbstätiger	1.362,5	1.725,3
relativ zu Deutschland (in %)	100,0	126,6
BIP je Erwerbstätiger (in Euro*)	63.209	86.582
relativ zu Deutschland (in %)	100,0	137,0

Abbildung 9:
BIP, Arbeitsvolumen und Produktivität:
Vergleich Deutschland – USA

Quellen: Eurostat, Europäische Kommission:
Ameco-Datenbank, eigene Berechnungen.

* Die Wechselkursumrechnung erfolgte mit Kaufkraftstandards.

25 Vgl. Wanger (2015) und IAB (2014). Genauere Informationen zu den Grundlagen und zur Methodik der IAB-Arbeitszeitrechnung finden sich in Wanger/Weigand/Zapf (2014).

26 Vgl. hierzu beispielsweise Schreiber (2015) und Teichgraber (2015).

27 Vgl. u.a. OECD (2011), Layard/Nickell/Jackman (2005) oder Layard/Nickell (2003).

Wachstums- und Wohlstandspotentiale sind ungenutzt geblieben. Immerhin aber konnte der ausgeprägte Rückgang bei der durchschnittlichen Arbeitszeit zumindest partiell durch einen Anstieg der Erwerbstätigenzahlen kompensiert werden. Deshalb – und vor allem auch dank der übrigen wachstumsrelevanten Faktoren – ist das Bruttoinlandsprodukt in der Vergangenheit in der Regel gestiegen. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist ein weiterer Anstieg der Erwerbstätigenzahlen langfristig allerdings so gut wie ausgeschlossen. Ganz im Gegenteil: In den kommenden Jahrzehnten wird der doppelte Alterungsprozess – hervorgerufen zum einen durch eine niedrige Geburtenrate von rund 1,4 Kindern pro Frau, zum anderen durch eine kontinuierlich steigende Lebenserwartung – besonders starke Spuren in der Gruppe der Menschen im erwerbsfähigen Alter hinterlassen. Diese Altersgruppe wird de facto von zwei Seiten in die Zange genommen: Aufgrund der niedrigen Geburtenraten seit Anfang der 1970er Jahre wachsen immer weniger Kinder nach. Zugleich werden stark besetzte Alterskohorten, die sich heute noch im erwerbsfähigen Alter befinden – insbesondere die Babyboomer –, in den kommenden Jahren sukzessive das Ruhestandsalter erreichen und aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden.

Langfristige Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland stellen unisono einen Bevölkerungsrückgang von derzeit rund 81 Millionen auf etwa 65 bis 71 Millionen Personen bis zum Jahr 2060 in Aussicht.²⁸ Das entspricht, je nach Szenario, einem prozentualen Rückgang zwischen rund 12 und 20 Prozent. Unterschiedliche Ergebnisse resultieren dabei vor allem aus unterschiedlichen Annahmen über die Höhe der Migrationsströme, aber auch die weitere Entwicklung der Lebenserwartung und der Geburtenrate.²⁹ Ökonomisch bedeutsamer als dieser Schrumpfungsprozess ist jedoch die damit einhergehende Alterung der Bevölkerung. Der Altenquotient, der das Verhältnis der über 64-Jährigen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 64 angibt, wird bereits bis zum Jahr 2030 von heute 34 auf ungefähr 50 ansteigen und 2060 – je nach unterstelltem Szenario – Werte von deutlich über 60 erreichen. Berechnet man den Altenquotienten – entsprechend der Anhebung des Rentenalters – mit der Altersgrenze 67, so weist seine Entwicklung im Zeitablauf zwar einen ähnlichen Verlauf auf, allerdings auf einem etwas niedrigeren Niveau.³⁰

Mit diesen Entwicklungen geht ein massiver Schrumpfungsprozess in den mittleren Altersstufen zwischen 20 und 65 einher. Von knapp 50 Millionen im Jahr 2013 sinkt die Zahl der 20- bis 65-Jährigen auf etwa 35 bis 36 Millionen Personen im Jahr 2060,

also um fast 30 Prozent.³¹ Diese Altersgruppe schrumpft also nicht nur relativ gesehen deutlich stärker als die Gesamtbevölkerung, sondern auch in absoluten Zahlen. Hingegen wird die Zahl der über 65 Jahre alten Personen bis 2060 kontinuierlich zunehmen.

Dass der außergewöhnlich starke Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahrzehnten einen beträchtlichen Druck auf die Zahl der Erwerbstätigen und das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ausüben wird, liegt auf der Hand. Wie stark die Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen am Ende allerdings sein werden, hängt auch von weiteren Faktoren ab: Dem demographischen Trend entgegenwirken würde zum einen eine weitere Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, wenn es also gelänge, einen größeren Anteil der Bevölkerung für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Zum anderen wird es entscheidend sein, inwieweit der langjährige Trend sinkender durchschnittlicher Arbeitszeiten gestoppt und eventuell sogar umgekehrt werden kann. Drittens, schließlich, kommt es darauf an, möglichst viele arbeitssuchende Erwerbslose in Beschäftigung bzw. eine Erwerbstätigkeit zu bringen.

Konzentriert man sich zunächst auf die Zahl der Erwerbspersonen, so zeigen Projektionsrechnungen von Ehing/Moog (2012) für die lange Frist ein eher düsteres Bild. Unter Fortschreibung der in der Vergangenheit beobachtbaren Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und unter Berücksichtigung eines steigenden Renteneintrittsalters aufgrund der Rente mit 67 wird die Zahl der Erwerbspersonen im Jahr 2030 etwa 9 Prozent unter dem Stand des Jahres 2010 liegen, im Jahr 2060 sogar 26 Prozent darunter. Selbst in einem „Maximalszenario“, bei dem die Erwerbsbeteiligung über mehrere zusätzliche Stellschrauben modellhaft erhöht wird, lässt sich die Zahl der Erwerbspersonen zwar bis etwa zum Jahr 2030 einigermaßen stabilisieren, fällt danach aber deutlich ab und liegt 2060 ungefähr 21 Prozent unter dem Niveau von 2010.

Für das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen gehen von der durch die Demographie getriebenen Entwicklung der Erwerbspersonen somit negative Impulse aus. Um diesen entgegenzuwirken, müsste sich entweder die durchschnittliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen erhöhen oder – da die Gruppe der Erwerbspersonen auch die Erwerbslosen umfasst – es zu einer Verringerung der Erwerbslosenquote kommen. Ließen sich bei beiden Größen deutliche Fortschritte erzielen, könnte das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen zumindest bis zum Jahr 2030 in etwa konstant bleiben, ansonsten sinkt es deutlich ab.³² Ein konstan-

28 Vgl. etwa Statistisches Bundesamt (2009), Ehing/Moog (2012), Europäische Kommission (2014), Werding (2014a, 2014b) oder Bomsdorf/Winkelhausen (2014).

29 Nur mit sehr optimistischen Annahmen hinsichtlich einer steigenden Geburtenrate, einer stark ansteigenden Lebenserwartung und einem hohen Zuwanderungssaldo lässt sich der Bevölkerungsrückgang auf etwa 75 Millionen Personen begrenzen.

30 Vgl. Bomsdorf/Winkelhausen (2014).

31 Vgl. Europäische Kommission (2014), Bomsdorf/Winkelhausen (2014) oder Ehing/Moog (2012).

32 Vgl. Ehing/Moog (2012). Die Autoren unterstellen in ihren Szenarien zur Arbeitszeit und zum Arbeitsvolumen einerseits eine Halbierung der Erwerbslosenquote und andererseits eine deutliche Ausweitung der Arbeitszeiten Teilzeitbeschäftigter.

tes Arbeitsvolumen würde zugleich bedeuten, dass vom Arbeitsmarkt in diesem Zeitraum zwar keine positiven, aber auch keine negativen Impulse für das Wirtschaftswachstum ausgehen. Setzte sich hingegen der Trend zu immer niedrigeren Arbeitszeiten fort, würden die negativen Auswirkungen des Erwerbspersonenrückgangs auf das Arbeitsvolumen und damit auch das Wirtschaftswachstum noch verstärkt.³³

Der kurze Ausblick auf die bevorstehenden Auswirkungen der demographischen Alterung auf das Arbeitsvolumen hat gezeigt, dass vom Arbeitsmarkt negative Impulse auf das Wirtschaftswachstum zu erwarten sind, insbesondere dann, wenn es nicht gelingen sollte, vorhandene Potentiale bei der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitszeit zu aktivieren.

Nun könnte man einwenden, dass es – gerade in Zeiten demographischer Veränderungen – vor allem auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf als letztlich relevantem Wohlstandsindikator ankomme und weniger auf das BIP insgesamt

bzw. die volkswirtschaftliche Wachstumsrate: Schließlich würde auch ein konstantes Bruttoinlandsprodukt bei einer schrumpfenden Bevölkerung noch immer mit einem steigenden Pro-Kopf-BIP einhergehen. Diese Überlegung ist zwar nicht von der Hand zu weisen, stellt zugleich aber keinen Grund dar, Entwarnung zu geben, wie die folgenden Überlegungen zeigen.

Da die Zahl der Erwerbspersonen stärker abnimmt als die Gesamtbevölkerung, droht auch das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf beeinträchtigt zu werden. Dies gilt umso mehr, wenn der sinkende Trend bei den durchschnittlichen Arbeitszeiten nicht gestoppt werden kann. Zudem entwickeln sich keineswegs alle ökonomisch relevanten Größen proportional zur Bevölkerung. Ein besonders prägnantes Beispiel stellen die in der Vergangenheit aufgelaufenen Staatsschulden dar. Deren Zins- und Tilgungslasten fallen unabhängig von der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung an, so dass bei einer schrumpfenden Bevölkerung die Pro-Kopf-Belastung wächst.

33 Vgl. auch Borger/Müller (2015).

3 Handlungsempfehlungen

Angesichts der im vorangegangenen Kapitel dargelegten schwierigen Ausgangslage ist Deutschland gut beraten, sich nicht auf vermeintlichen beschäftigungspolitischen Lorbeeren der letzten Jahre auszuruhen, sondern dem Arbeitsmarkt auch in den kommenden Jahren besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Ansonsten droht das Zusammentreffen von demographischem Wandel bzw. schrumpfendem Erwerbspersonenpotential mit einem langfristig ohnehin rückläufigen Trend beim Arbeitsvolumen die zukünftigen Wachstumsperspektiven unnötig stark zu beeinträchtigen. Um einem solchen Negativszenario wirksam entgegenzutreten, ist es notwendig, die vorhandenen Beschäftigungspotentiale durch eine intelligente Politik und richtige Anreize zu mobilisieren und möglichst vollständig auszuschöpfen. Eine Fortführung des Status quo reicht dazu nicht aus. Im Folgenden sollen daher einige beschäftigungspolitisch relevante Handlungsfelder angesprochen und Reformoptionen skizziert werden, die dazu beitragen können, das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen zu stabilisieren bzw. dessen absehbaren Rückgang in den kommenden Jahrzehnten zumindest zu verlangsamen.³⁴ Um einen positiven Beitrag zum Arbeitsvolumen zu leisten, müssen Reformmaßnahmen mindestens eines von drei Zwischenzielen positiv beeinflussen: die Erwerbsbeteiligung, die Arbeitszeit pro Kopf oder die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter. Im Idealfall gelingt es sogar auf mehreren Ebenen, positive Effekte zu generieren.

Verfestigte strukturelle Arbeitslosigkeit verringern

Will man das Arbeitsvolumen erhöhen, so sind am naheliegendsten alle Maßnahmen, mit denen die bestehende Arbeitslosigkeit verringert und Arbeitssuchende in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Trotz beträchtlicher Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit in der zurückliegenden Dekade stellen derzeit – saisonbereinigt – knapp 3 Millionen Arbeitslose noch immer eine immense arbeitsmarkt- und sozialpolitische Herausforderung dar. Dies gilt umso mehr als ein beträchtlicher Teil der Arbeitslosen nur über geringe oder am Markt nicht (mehr) nachgefragte Qualifikationen verfügt,³⁵ multiple Vermittlungshemmnisse aufweist oder von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist. Angesichts dieser Faktoren, die Verfestigungstendenzen bei der Arbeitslosigkeit befördern, wird auch eine zunehmende Arbeitskräfteknappheit infolge der demographischen Entwicklung nicht automatisch für Vollbeschäftigung sorgen. Ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit

erfordert daher gerade im Hinblick auf Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte eine aktivierende, beschäftigungsfördernde Strategie. Drei Elemente sind dabei zentral: Erstens bedarf es weiterer bildungspolitischer Anstrengungen, um die Beschäftigungs- und Aufstiegsperspektiven von Jugendlichen, insbesondere aus bildungsfernen Schichten, zu verbessern. Der Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt ganz klar: Schlecht ausgebildete Jugendliche von heute, die über keinen Schul- oder Berufsabschluss verfügen, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit die Langzeitarbeitslosen von Morgen sein. Zweitens sollte der mit den Hartz-Reformen begonnene Weg des aktivierenden Förderns und Forderns von Arbeitslosen konsequent weiterentwickelt, im Bereich der Grundsicherung für Arbeitslose stärker auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet und in der Praxis effizienter umgesetzt werden.³⁶ Drittens, schließlich, bedarf es beschäftigungsfreundlicher Rahmenbedingungen, damit ein dynamischer Arbeitsmarkt entsteht, auf dem auch Langzeitarbeitslose und Menschen mit niedriger Produktivität eine Beschäftigung finden können.

Seit einiger Zeit bewegt sich die Politik allerdings in die entgegengesetzte Richtung. Insbesondere der Anfang 2015 in Kraft getretene gesetzliche Mindestlohn, aber auch eine bereits hohe und tendenziell eher noch zunehmende Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt – etwa bei der Zeitarbeit –, sind beschäftigungspolitisch kontraproduktiv und führen in erster Linie dazu, vor allem die Schwächsten dauerhaft vom Arbeitsmarkt auszusperrern. Kein Arbeitgeber wird dauerhaft einen Lohn bezahlen, der über der Produktivität eines Arbeitnehmers liegt. Die Politik wäre gut beraten, den Arbeitsmarkt nicht noch weiter mit Regulierungsvorschriften zu belasten und den Mindestlohn möglichst schnell wieder abzuschaffen, zumal er darüber hinaus erhebliche Bürokratiekosten generiert. Angesichts eines funktionierenden sozialen Netzes, das jedem Bedürftigen ein Mindesteinkommen garantiert, können auch die von den Befürwortern eines Mindestlohns immer wieder angeführten sozialpolitischen Gründe nicht überzeugen.

Flexibilität stärken und Rahmenbedingungen für längere Arbeitszeiten schaffen

Die Schaffung eines beschäftigungsfreundlichen Umfelds ist allerdings nicht nur Aufgabe der Politik, sondern geht auch andere gesellschaftliche Gruppen an. Vor allem die Tarifvertragsparteien

³⁴ Eine umfassende volkswirtschaftliche Wachstumssicherungsstrategie darf sich selbstredend nicht nur auf den Produktionsfaktor Arbeit beschränken, sondern muss darüber hinaus auch – wie in Kapitel 2.1 bereits angedeutet – die übrigen Wachstumsdeterminanten, d.h. den Kapitalstock und die technologische Innovationsfähigkeit in den Blick nehmen.

³⁵ Die Bedeutung von Bildung und Qualifikation auf das Arbeitslosigkeitsrisiko wird deutlich, wenn man qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten betrachtet. Während man bei Akademikern angesichts einer Arbeitslosenquote von nur 2,5% fast schon von Vollbeschäftigung sprechen kann, beläuft sich die Arbeitslosenquote bei Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss auf 19%, d.h. fast jeder Fünfte von ihnen ist ohne Arbeit; vgl. IAB (2013) und Weber/Weber (2013).

³⁶ Am Status quo anknüpfende evolutivische Ansätze, Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, finden sich beispielsweise bei Spermann (2014).

stehen diesbezüglich in der Verantwortung. Die gemäßigte und auf mehr Flexibilität ausgerichtete Lohnpolitik seit Ende der 1990er Jahre hat gezeigt, dass sie sich dieser Verantwortung – zumindest in ökonomisch schwierigen Situationen – auch bewusst sind. Sie war neben den sogenannten Hartz-Reformen ein wesentlicher Erfolgsfaktor, um Deutschland unbeschadet durch die schwere Wirtschaftskrise der letzten Jahre zu bringen. Angesichts dieses Erfolges sollten die Tarifvertragsparteien am Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik festhalten und noch stärker als bisher Raum für Flexibilität vereinbaren, beispielsweise in Form von tariflichen Öffnungsklauseln, nicht zuletzt um Abweichungen von der tariflich vereinbarten Regelarbeitszeit zu erleichtern. Perspektivisch sollte darüber hinaus auch eine moderate Verlängerung der tariflichen Arbeitszeiten ins Auge gefasst werden, um dem in vielen Branchen drohenden Fachkräftemangel ein Stück weit entgegenzuwirken. Auf Gewerkschaftsseite stieße ein solcher Schritt zwar vermutlich auf erhebliche Widerstände. Denkbar wäre aber möglicherweise, längere tarifliche Arbeitszeiten mit anderen Maßnahmen, etwa im Bereich der betrieblichen Weiterbildung, zu einem tariflichen „Fachkräftesicherungspaket“ zu kombinieren, das für beide Tarifpartner zustimmungsfähig wäre. Das ansonsten zu erwartende negative Alternativszenario mit ausgeprägtem Fachkräftemangel, niedrigem Wachstum und Unternehmensabwanderungen als Reaktion liegt schließlich ebenfalls nicht im Interesse der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer.

Bei der Schaffung eines beschäftigungsfreundlichen Umfeldes muss es schließlich auch darum gehen, den Arbeitsmarkt für Frauen attraktiver zu machen, beispielsweise durch eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Gerade in Bezug auf ein höheres Arbeitsvolumen besteht bei weiblichen Erwerbstätigen noch erhebliches Potential. Zwar hat die Erwerbsbeteiligung von Frauen seit Anfang der 1990er Jahre bereits beträchtlich zugenommen, sie liegt allerdings noch immer rund 10 Prozentpunkte unter der der Männer.³⁷ Zudem arbeitet gemäß der Daten des Mikrozensus fast die Hälfte der erwerbstätigen Frauen nur in Teilzeit – bei den Männern liegt die Teilzeitquote hingegen nur bei knapp über 10 Prozent. Will man die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Arbeitsvolumen in den kommenden Jahrzehnten ab-

mildern, wird man daher nicht daran vorbeikommen, Frauen vermehrt und vor allem auch mit längeren durchschnittlichen Arbeitszeiten als bisher in den Arbeitsmarkt einzubinden.³⁸

Renteneintrittsalter erhöhen

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt, den zukünftigen Rückgang des Arbeitsvolumens abzumildern, stellt eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit dar. Angesichts der kontinuierlich steigenden Lebenserwartung liegt es auf der Hand, dass zumindest ein Teil dieses durchschnittlichen Zugewinns an Lebensjahren in Erwerbstätigkeit verbracht werden sollte. Für die als Generationenvertrag konzipierten Sozialversicherungssysteme Deutschlands, die typischerweise dadurch charakterisiert sind, dass der erwerbstätige Teil der Bevölkerung über lohnbezogene Beiträge für die Versorgung der älteren Generationen aufkommt, ist das zugleich auch eine Frage der intergenerativen Gerechtigkeit, da mit späterem Renteneintritt nicht nur längere Zeit Beiträge geleistet werden, sondern auch die Rentenbezugszeit weniger stark ansteigt. Würde man hingegen den demographischen Wandel ignorieren, verschlimmert sich die ohnehin schwierigen Folgen für die Finanzen der Sozialversicherungen in Form eines kontinuierlichen Auseinanderdriftens von Einnahmen und Ausgaben.

Hauptansatzpunkt für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit sind die Regelungen für den Übergang aus der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand, insbesondere also das gesetzliche Renteneintrittsalter³⁹ sowie die Konditionen, u. a. die Zu- und Abschläge, unter denen ein früherer oder späterer Beginn des Ruhestands möglich ist.⁴⁰ Diesbezüglich war man in Deutschland bis zum Jahr 2014 auf gutem Wege. Vor allem die Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug mit der Rentenreform 1992 und die stufenweise Einführung der Rente mit 67 seit 2012, aber auch die Streichung von arbeitsmarktpolitisch motivierten und staatlich subventionierten „Vorruhestandsmodellen“ haben sich bereits in den letzten Jahren positiv auf die Erwerbsbeteiligung Älterer und damit das Arbeitsvolumen ausgewirkt. Demgegenüber stellt das im Frühjahr 2014 von der Großen Koalition beschlossene „Rentenpaket“ und insbesondere die darin enthaltene ab-

37 Vgl. Brenke (2015), der aktuelle Entwicklungen bei der Frauenerwerbstätigkeit analysiert. Im Jahr 2013 betrug die Erwerbsquote bei den Männern im Alter zwischen 15 und 74 Jahren 72,8 Prozent, bei den Frauen hingegen nur 62,5 Prozent. Im Jahr 1993 lag die Erwerbsquote der Männer (73,3 Prozent) noch mehr als 20 Prozentpunkte über der der Frauen (52,6 Prozent). Da die Erwerbsbeteiligung mit steigendem Bildungsniveau zunimmt, ist eine Teilursache für die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen darin zu sehen, dass sie den in früheren Jahren im Durchschnitt bestehenden Rückstand beim Qualifikationsniveau zunehmend aufgeholt haben – jüngere Frauen unter 30 weisen inzwischen eine höhere Akademikerquote als ihre männlichen Altersgenossen auf.

38 Vgl. dazu auch Wanger (2011).

39 Auch wenn an dieser Stelle explizit nur die Gesetzliche Rentenversicherung thematisiert wird, gelten die Kernaussagen und Schlussfolgerungen grosso modo auch für andere Alterssicherungssysteme, wie etwa die Beamtenversorgung.

40 Grundsätzlich könnte man eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auch durch eine Verkürzung der Schul- und Ausbildungszeiten erreichen. Angesichts der herausragenden Bedeutung von Bildung für das spätere Erwerbsleben und den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt, verbieten sich entsprechende Maßnahmen allerdings, wenn sie zu Lasten des Bildungsniveaus und der Bildungsqualität gehen. Demgegenüber spricht nichts gegen allein auf Effizienzreserven abzielende Straffungen im Bildungssystem.

schlagsfreie „Rente mit 63“ einen großen Rückschritt dar. Neben den beträchtlichen Mehrkosten für die Rentenversicherung, die im Wesentlichen den jüngeren Generationen aufgebürdet werden, sendet diese Entscheidung auch völlig falsche Signale an Arbeitnehmer wie Unternehmen im Hinblick auf die immer wichtiger werdende Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Angesichts eines sich in manchen Branchen bereits abzeichnenden Fachkräftengpasses, aber auch vor dem Hintergrund der noch ungelösten langfristigen Finanzierungslücke der Rentenversicherung, kann vor weiteren Absenkungen bzw. Lockerungen der Regelaltersgrenze nur eindringlich gewarnt werden. Sinnvoll wäre es hingegen, wenn sich die Politik bereits heute Gedanken über die Zeit nach dem Jahr 2031 machen würde, wenn also der Anpassungspfad an die Regelaltersgrenze von 67 Jahren abgeschlossen sein wird. Da der demographische Übergangsprozess zu diesem Zeitpunkt noch in vollem Gange sein wird, wird man um eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters nicht herumkommen. Eine auch unter Akzeptanzgesichtspunkten in der Bevölkerung sinnvolle Alternative zu einer höheren festen numerischen Regelaltersgrenze könnte die Kopplung der Altersgrenze für den regulären Renteneintritt an die Entwicklung der statistischen Lebenserwartung sein.

Sozialversicherungsbeiträge vom Arbeitseinkommen abkoppeln

Die Rentenversicherung ist allerdings nicht der einzige Sozialversicherungszweig, in dem Reformen für mehr Beschäftigung möglich und notwendig sind. Empirische Untersuchungen zeigen, dass ein entscheidender Faktor für die im Vergleich zu den USA niedrigen bzw. gesunkenen Pro-Kopf-Arbeitszeiten der Erwerbstätigen in Deutschland und anderen europäischen Staaten in einer hohen bzw. gestiegenen effektiven Belastung mit Steuern und Sozialabgaben zu sehen ist.⁴¹ Dieser Befund muss angesichts der am Arbeitseinkommen ansetzenden Finanzierungsstrukturen der deutschen Sozialversicherungen und des als Folge des demographischen Wandels absehbaren Ausgabenanstiegs besorgt stimmen. Die derzeit vergleichsweise entspannte Finanzlage der Sozialversicherungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) erhebliche Kostensteigerungen aufgrund der Bevölkerungsalterung zu erwarten sind. Gleichzeitig wird der

Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter Druck auf die Einnahmeseite ausüben, so dass bei Beibehaltung der gegenwärtigen Beitragssätze in Zukunft erhebliche Defizite in den Haushalten der Sozialversicherungen zu erwarten sind. Das Ausmaß der drohenden Finanzierungsprobleme lässt sich durch eine Nachhaltigkeitsanalyse ermitteln, indem man – unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung – den fiskalischen Status quo der Sozialversicherungen in die Zukunft fortschreibt. Die Summe der abdiskontierten zukünftigen Haushaltssalden ergibt die implizite Verschuldung. Sie beläuft sich derzeit für die GRV, GKV und SPV in der Summe auf rund 220 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.⁴²

Alternativ kann man auch fragen, welche Beitragssätze in Zukunft notwendig sein werden, um die Einnahmen an die steigenden Ausgaben anzupassen, so dass die Haushalte der Sozialversicherungen ausgeglichen bleiben. Auf Basis von Simulationsrechnungen kommt beispielsweise Werding (2014b) zu dem Ergebnis, dass die Summe der Beitragssätze von derzeit rund 38,7 Prozent auf 48,6 Prozent im Jahr 2060 steigen muss. Für den Arbeitsmarkt ist eine solche Entwicklung in doppelter Hinsicht fatal. Zum einen ist aufgrund der höheren Lohnzusatzkosten mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu rechnen.⁴³ Zum anderen dürften auch die Erwerbstätigen – wie in der Vergangenheit – ihre durchschnittliche Arbeitszeit weiter senken, so dass insgesamt erhebliche negative Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen zu erwarten sind.

Will man diese negativen Effekte abmildern, kommt man um weitreichende Reformen der Sozialversicherungen nicht herum. Da der demographiebedingte Ausgabenanstieg der eigentliche Ausgangspunkt der skizzierten Probleme ist, sollte hier auch ein erster Ansatzpunkt für Reformen liegen. Bestehende Potentiale für Kosteneinsparungen sollten genutzt werden – in der GKV z.B. durch mehr Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern oder die Ausgliederung von bestimmten, medizinisch nicht unbedingt notwendigen Leistungen, in der SPV durch die Einführung von Karenzzeiten und in der Rentenversicherung durch die Rücknahme unsinniger „Rentengeschenke“ oder durch eine weitere Anhebung der Altersgrenze.

Angesichts der demographischen Entwicklung werden sich überproportionale Ausgabensteigerungen allerdings nicht vermeiden lassen. Als zweiter Reformschritt sollten daher Verän-

41 Vgl. Prescott (2004), OECD (2008), Dhont/Heylen (2008) und McDaniel (2011).

42 Vgl. Moog/Raffelhüsch (2014). Eine gewisse Unsicherheit besteht dabei in Bezug auf die zukünftige Kosten- bzw. Ausgabenentwicklung in der Kranken- und Pflegeversicherung. Kommt es beispielsweise aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts zu einem überproportionalen Ausgabenanstieg in der GKV oder steigen die Ausgaben der Pflegeversicherung durch überdurchschnittlich steigende Löhne und eine stärkere Inanspruchnahme stationärer Pflegeangebote deutlich an, so würde die implizite Verschuldung deutlich höher ausfallen.

43 Berücksichtigt man den modellendogenen Anstieg der Erwerbslosenquote bei der Beitragssatzprojektion, so muss die Summe der Beitragssätze bis zum Jahr 2060 sogar auf 51,5 Prozent steigen, vgl. Werding (2014b).

derungen der Finanzierungsstrukturen ins Auge gefasst werden. Dies gilt insbesondere für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung. Bei beiden ist die gegenwärtige Kopplung der Beiträge an das Arbeitseinkommen nicht nur aus beschäftigungspolitischer Sicht kontraproduktiv. Sie widerspricht zudem auch dem Äquivalenzprinzip, das besagt, dass Versicherungsprämien in Relation zu den erwarteten Leistungen stehen sollten. Von ökonomischer Seite wird daher seit vielen Jahren gefordert, die Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung auf risikoäquivalente Versicherungsprämien in Verbindung mit einer individualisierten Kapitaldeckung oder zumindest auf Pauschalprämien umzustellen.⁴⁴ Unabhängig von weiteren Vorteilen würden dann zukünftige Beitragserhöhungen nicht mehr zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten führen und der Produktionsfaktor Arbeit nicht noch stärker belastet werden. Allerdings hat die Vergangenheit gezeigt, dass in der Politik kaum die Bereitschaft für derart weitreichende Reformen besteht. Um dennoch die negativen Arbeitsmarkteffekte zukünftiger Ausgabensteigerungen zu vermeiden, empfiehlt sich daher als Minimalreform das Festschreiben der lohnbezogenen Beitragssätze auf dem heutigen Niveau. Zukünftig notwendige Beitragserhöhungen sollten stattdessen nur noch über pauschale, vom Arbeitseinkommen unabhängige Beiträge finanziert werden.⁴⁵ Ein über der Einnahmeentwicklung liegender Ausgabenanstieg in der GKV und SPV würde dann nicht mehr automatisch zu einer beschäftigungsfeindlichen Erhöhung der Lohnnebenkosten und der Grenzbelastung des Faktors Arbeit führen.

Arbeitsmarktorientierte Zuwanderungspolitik stärken

Eine weitere Möglichkeit, dem demographisch bedingten Rückgang des Arbeitsvolumens entgegenzuwirken, besteht schließlich in einer höheren arbeitsmarktorientierten Zuwanderung. Dass Deutschland auf Zuwanderung nicht verzichten kann, zeigen bereits die in Kapitel 2.3 angesprochenen Bevölkerungsvorausberechnungen, die für realistische Varianten in der Regel positive Migrationssalden zwischen 100.000 und 200.000 Personen unterstellen und deren Szenarien ohne Zuwanderung durchweg einen dramatischen Rückgang der Gesamtbevölkerung wie auch der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ergeben. Die in den Szenarien unterstellte konstante Nettozuwanderung ist allerdings kein Selbstläufer, daran ändert auch die aktuell ungewöhnlich hohe und nicht zuletzt krisenbedingte Zuwanderung von jährlich über 400.000 Personen nach Deutschland nichts.

Derzeit kommt der Großteil der Zuwanderer aus europäischen Ländern. Es ist allerdings zu bezweifeln, dass dieser Zustrom aus anderen EU-Mitgliedstaaten dauerhaft anhalten wird. Die meisten europäischen Länder, gerade auch in Osteuropa, stehen vor vergleichbaren demographischen Problemen wie Deutschland. Mittel- und langfristig wird man daher verstärkt auf Zuwanderung aus Ländern außerhalb der EU setzen müssen. Um daraus eine Erfolgsgeschichte zu machen, sollte Deutschland einerseits seine Attraktivität für Zuwanderer erhöhen – schließlich stehen wir in Konkurrenz zu anderen alternden Industrieländern – andererseits aber auch bei der arbeitsmarktorientierten Auswahl von Zuwanderern einen klaren Fokus auf Qualifikationen und Integrationsfähigkeit legen. Die Implementierung eines transparenten, unbürokratischen, gleichwohl aber auch zielgenauen arbeitsmarktorientierten Steuerungsmechanismus, beispielsweise über ein Punktesystem, wäre dazu ein Schritt in die richtige Richtung, Verbesserungen bei der Schaffung einer Willkommenskultur für qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland ein weiterer.

⁴⁴ Vgl. z.B. Kronberger Kreis (2002, 2005) oder Eekhoff/Raddatz/Zimmermann (2005).

⁴⁵ In der GKV war ein solches System pauschaler Zusatzbeiträge für einige Zeit bis Ende 2014 ansatzweise implementiert. Aufgrund eines zu hohen arbeitseinkommensbezogenen allgemeinen Beitragssatzes, der dazu führte, dass nur wenige Krankenkassen überhaupt Zusatzbeiträge erheben mussten, konnte es allerdings seine Funktionsfähigkeit nicht unter Beweis stellen. Zum 01.01.2015 wurde es durch einkommensabhängige und damit potentiell beschäftigungsschädliche Zusatzbeiträge ersetzt.

4 Fazit

Deutschland steht vor einschneidenden demographischen Veränderungen, gerade was den Arbeitsmarkt betrifft. Die rapide voranschreitende Bevölkerungsalterung führt dazu, dass die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter rapide zurückgehen wird, sogar schneller als die Bevölkerung insgesamt. Für das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen sind das schlechte Vorzeichen. Sollte sich zudem der langjährige Trend fallender durchschnittlicher Arbeitszeiten unverändert fortsetzen, wird das Arbeitsvolumen regelrecht einbrechen und um unseren zukünftigen Wohlstand und das Bruttoinlandsprodukt wäre es schlecht bestellt.

In der Politik wie auch in Teilen der Gesellschaft scheint diese Herausforderung noch nicht ausreichend angekommen zu sein – sonst wäre die Bereitschaft, fragwürdige verteilungspolitische Maßnahmen ungeachtet ihrer schädlichen Langfristfolgen zu beschließen, nicht so ausgeprägt vorhanden. Eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik muss darauf bedacht sein, die produktiven Kräfte, die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft, aber auch die ökonomische Leistungsbereitschaft der Menschen zu fördern und zu erhalten. Das erfordert sinnvoll gesetzte Rahmenbedingungen.

Für die staatliche Umverteilungspolitik bedeutet das, möglichst intelligente, d. h. präventive und anreizkompatible Instrumente zu

wählen, um negative Nebenwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion gering zu halten. Es wäre daher sinnvoller, der Staat konzentrierte sich in seinem verteilungspolitischen Handeln stärker auf die Verbesserung von Chancengerechtigkeit, Bildung und sozialer Mobilität, anstatt mit einer meist nur an Symptomen ansetzenden Umverteilungspolitik Fehlentwicklungen mehr schlecht als recht zu übertünchen oder gar – wie zuletzt in der Rentenpolitik – neue „Gerechtigkeitslücken“ zu schaffen.

Darüber hinaus sollte die wirtschaftspolitische Rahmenordnung so ausgestaltet sein, dass sie eine Vergrößerung des „Wohlstandskuchens“ befördert. Zielführende Diskussionen über Wege zu mehr Wachstum und einer höheren Beschäftigung stehen derzeit allerdings nicht im Fokus der Politik. Dabei wäre es dringend erforderlich, über Möglichkeiten und Wege zu ringen, das Arbeitsvolumen und damit auch eine zentrale Grundlage unseres Wohlstands in Deutschland zu stabilisieren. Was nicht erwirtschaftet wird, kann von der Politik auch nicht umverteilt werden. Es reicht daher nicht aus, wenn eine höhere Erwerbsbeteiligung, eine längere Lebensarbeitszeit oder die Notwendigkeit von arbeitsmarktorientierter Zuwanderung primär nur in politischen Sonntagsreden vorkommen, die dafür notwendigen Weichenstellungen in der Tagespolitik allerdings auf der Strecke bleiben.

Literatur

- Absenger, Nadine, Elke Ahlers, Reinhard Bispinck, Alfred Klein-knecht, Christina Klenner, Yvonne Lott, Toralf Pusch und Hartmut Seifert** (2014), Arbeitszeiten in Deutschland: Entwicklungstendenzen und Herausforderungen für eine moderne Arbeitszeitpolitik, WSI Report 19, Düsseldorf.
- Acemoglu, Daron und James A. Robinson** (2015), The Rise and Decline of General Laws of Capitalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29, No. 1, S. 3–28.
- an de Meulen, Philipp und Torsten Schmidt** (2013), Von der Euroeinführung zur Schuldenkrise – Ergebnisse einer Wachstumszerlegung für ausgewählte Länder des Euroraums, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 82. Jahrgang, Heft 2, S. 77–96.
- Bach, Stefan** (2014), Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland: Trends und Perspektiven, *Wirtschaftsdienst*, 94. Jahrgang, Heft 10, S. 691–696.
- Bach, Stefan, Markus Grabka und Erik Tomasch** (2015), Steuer- und Transfersystem: Hohe Umverteilung vor allem über die Sozialversicherung, *DIW-Wochenbericht*, 82. Jahrgang, Nr. 8, S. 147–156.
- Bach, Hans-Uwe, Hans Kohler, Lutz Reyher und Bernhard Teriet** (1977), Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland 1960–1975, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 10. Jahrgang, Heft 1, S. 19–37.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2014), Zweiter Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Absatz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, *Bundestags-Drucksache 18/3261*.
- Bomsdorf, Eckart und Jörg Winkelhausen** (2014), Der demographische Wandel bleibt ungebrochen – trotz höherer Zuwanderung, *ifo Schnelldienst*, 67. Jahrgang, Heft 22, S. 15–34.
- Borger, Klaus und Martin Müller** (2015), Sinkende Arbeitszeiten drohen die Folgen der alternden Bevölkerung zu verstärken, *KfW Economic Research, Fokus Volkswirtschaft*, Nr. 81.
- Brenke, Karl** (2015), Wachsende Bedeutung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, *DIW Wochenbericht*, 82. Jahrgang, Nr. 5, S. 75–86.
- Bundesagentur für Arbeit** (2015), *Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungsstatistik: Beschäftigung nach Ländern in wirtschaftsfachlicher Gliederung (WZ 2008)*, Oktober 2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2014), *Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Altersgruppen*, Datenstand Dezember 2014, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2012), *Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen – Zeitreihe 1974 bis 1998*, Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank** (2014), *Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen für die Jahre 2015 und 2016*, Monatsbericht Dezember 2014, S. 17–36.
- Deutsche Bundesbank** (2012), *Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft – Mittelfristige Perspektiven vor dem Hintergrund demographischer Belastungen*, Monatsbericht April 2012, S. 13–28.
- Deutsche Bundesbank** (2002), *Zur Entwicklung der Produktivität in Deutschland*, Monatsbericht September 2002, S. 49–63.
- Dhont, Tine und Freddy Heylen** (2008), Why do Europeans work (much) less? It is taxes and government spending, *Economic Inquiry*, Vol. 46, No. 2, S. 197–207.
- Eekhoff, Johann, Guido Raddatz und Anne Zimmermann** (2005), *Privatversicherung für alle – Ein Zukunftsmodell für das Gesundheitswesen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 92, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Ehing, Daniel und Stefan Moog** (2012), *Erwerbspersonen- und Arbeitsvolumenprojektionen bis ins Jahr 2060, Diskussionsbeiträge des Forschungszentrums Generationenverträge*, Nr. 51, Freiburg.
- Eilfort, Michael und Guido Raddatz** (2011), *Gerechtigkeit und Soziale Marktwirtschaft*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58. Jahrgang, Heft 2, S. 239–247.
- Eurofound** (2015), *Industrial relations and working conditions developments in Europe 2013*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission** (2014), *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, *European Economy* 8/2014, Brüssel.
- Grabka, Markus M. und Jan Goebel** (2013), *Rückgang der Einkommensungleichheit stockt*, *DIW-Wochenbericht*, 80. Jahrgang, Nr. 46, S. 13–23.
- Homburg, Stefan** (2014), *Critical Remarks on Piketty's 'Capital in the Twenty-first Century'*, Discussion Paper, No. 530, Leibniz Universität Hannover.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (2014), *Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland, Tabellarische Übersicht*, Stand 03.12.2014, Nürnberg.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (2013), *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, Nürnberg.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)** (2014), *Deutschland in Zahlen 2014*, Köln.
- Körner, Thomas, Katharina Puch, Thomas Frank und Holger Meinken** (2011), *Geringfügige Beschäftigung in Mikrozensus und Beschäftigungsstatistik: Neue Erkenntnisse zu den Hintergründen der Ergebnisunterschiede*, *Wirtschaft und Statistik*, November 2011.
- Kronberger Kreis** (2005), *Tragfähige Pflegeversicherung*, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 42, Berlin.

- Kronberger Kreis** (2002), Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 39, Berlin.
- Layard, Richard und Stephen Nickell** (2003), Full employment is not just a dream, *Centrepiece*, 8 (1), S. 10–17.
- Layard, Richard, Stephen Nickell und Richard Jackman** (2005), Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, 2. Auflage, Oxford.
- McDaniel, Cara** (2011), Forces Shaping Hours Worked in the OECD, 1960–2004, *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 3, No. 4, S. 27–52.
- Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen** (2014), Alte Gewinner und junge Verlierer: Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2014, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 127, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- OECD** (2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, Paris.
- OECD** (2008), Going for Growth 2008, Paris.
- Piketty, Thomas** (2014), Das Kapital im 21. Jahrhundert, Cambridge.
- Prescott, Edward C.** (2004), Why do Americans work so much more than Europeans? *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 28, No. 1, S. 2–13.
- Raddatz, Guido** (2012), Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 118, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse, Jahresgutachten 2014/15, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2013), Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- Schreiber, Sven** (2015), Erwerbstätigkeit in Deutschland im europäischen Vergleich, *IMK Report 103*, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf.
- Spermann, Alexander** (2014), Zehn Jahre Hartz IV – Was hilft Langzeitarbeitslosen wirklich?, *IZA Standpunkt*, Nr. 76, Bonn.
- Statistisches Bundesamt** (2015), Weiterer Anstieg der Erwerbstätigkeit im Jahr 2014, Pressemitteilung vom 05.01.2015, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2009), Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Teichgraber, Martin** (2015), European Union Labour force survey – Annual results 2013, Labour market and labour force survey (LFS) statistics, *Statistics explained*, Eurostat.
- Wanger, Susanne** (2015), Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet, *IAB-Kurzbericht 4/2015*, Nürnberg.
- Wanger, Susanne** (2011), Ungenutzte Potentiale in der Teilzeit: Viele Frauen würden gerne länger arbeiten, *IAB-Kurzbericht 9/2011*, Nürnberg.
- Wanger, Susanne, Roland Weigand und Ines Zapf** (2014), Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung 2014: Grundlagen, methodische Weiterentwicklungen sowie ausgewählte Ergebnisse im Rahmen der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *IAB-Forschungsbericht 9/2014*, Nürnberg.
- Weber, Brigitte und Enzo Weber** (2013), Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit, *IAB-Kurzbericht 4/2013*, Nürnberg.
- Werdning, Martin** (2014a), Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen für die mittlere und lange Frist, *ifo-Forschungsbericht*, Nr. 64, ifo-Institut, München.
- Werdning, Martin** (2014b), Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung, *Arbeitspapier 01/2014*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Executive Summary

Das Ringen um den richtigen wirtschaftspolitischen Kurs in Deutschland wird durch verteilungspolitische Diskussionen geprägt. Das zeigen auch erste Entscheidungen der 2013 ins Amt gewählten Großen Koalition: Egal ob gesetzlicher Mindestlohn, Rentenpaket oder Leistungsausweitungen in der Sozialen Pflegeversicherung – immer standen Verteilungsaspekte und vermeintliche Gerechtigkeitslücken im Vordergrund. Kaum noch Beachtung finden hingegen Überlegungen, dass **ökonomischer Wohlstand erst einmal erwirtschaftet werden muss**, bevor man seine Umverteilung ins Auge fassen kann. Dabei können auch Verteilungskonflikte einfacher gelöst werden, wenn es gelingt, den materiellen „Wohlstandskuchen“ insgesamt zu vergrößern. Nur eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, welche die produktiven Kräfte, die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft, aber auch die ökonomische Leistungsbereitschaft der Menschen erhält und fördert, wird langfristig erfolgreich sein. Von den drei zentralen Determinanten des gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumens – Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt – greift die vorliegende Studie den Faktor Arbeit heraus.

Blickt man auf die **Entwicklung des Arbeitsvolumens** (gemessen in geleisteten Arbeitsstunden), relativieren sich die guten Nachrichten der letzten Jahre vom deutschen Arbeitsmarkt. Trotz eines steigenden Trends bei der Zahl der Erwerbstätigen ist das Arbeitsvolumen langfristig gesunken. Ursache hierfür ist ein seit Jahrzehnten voranschreitender **Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit**. Der Blick über den nationalen Tellerrand zeigt, dass dieser Rückgang überdurchschnittlich stark ausgefallen ist und Deutschland inzwischen unter allen Industriestaaten die niedrigste durchschnittliche Pro-Kopf-Arbeitszeit aufweist. Anfang der 1970er Jahre lag sie hingegen noch im internationalen Mittelfeld. Im Wesentlichen gibt es zwei Gründe für diese Entwicklung. Zum einen verkürzten sich vor allem in den 1970er und 1980er Jahren, wie bereits in den Jahren zuvor, die tariflichen Arbeitszeiten, da neben höheren Urlaubsansprüchen auch eine Absenkung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten vereinbart wurden. Zum anderen ist vor allem seit Beginn der 1990er Jahre eine deutliche Zunahme der Teilzeitarbeit zu beobachten, anfänglich auch zu Lasten der Vollzeitstellen.

Dass Deutschland sein Arbeitspotential nicht vollständig ausschöpft und dadurch **auf möglichen Wohlstand verzichtet**, wird auch bei einem Vergleich mit den USA deutlich: Hauptursache für das niedrigere Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen ist nicht etwa der geringe Produktivitätsrückstand, sondern die deutlich niedrigere durchschnittliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen. Würden die Erwerbstätigen in Deutschland genauso lange wie ihre Kollegen jenseits des Atlantiks arbeiten, läge das deutsche BIP rund ein Viertel höher. Wirtschaftspolitisch sollte daher der Frage, wie dieses ungenutzte Potential besser ausgeschöpft werden kann, mehr Raum eingeräumt werden, anstatt nach immer neuen Wegen zu suchen, einen bestehenden „Wohlstandskuchen“ anders zu verteilen. Dies gilt umso mehr, wenn man die **Herausforderungen aufgrund der demo-**

graphischen Entwicklung mitberücksichtigt. Die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung wird sich in den kommenden Jahrzehnten vor allem in der Gruppe der Personen im erwerbsfähigen Alter bemerkbar machen. Hält der Trend sinkender durchschnittlicher Pro-Kopf-Arbeitszeiten an, ist selbst bei zunehmenden Erwerbsquoten mittel- und langfristig mit einem regelrechten Einbruch des Arbeitsvolumens zu rechnen – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das BIP. Um das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen zu stabilisieren, müssen mehrere Handlungsfelder in den Fokus rücken.

Naheliegendstes Ziel sollte ein weiterer **Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit** sein. Gerade im Bereich der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen bedarf es dafür einer aktivierenden, beschäftigungsfördernden Strategie wie auch einer besseren präventiven Bildungspolitik. Maßnahmen wie der gesetzliche Mindestlohn oder die angedachte stärkere Regulierung der Zeitarbeit sind vor diesem Hintergrund kontraproduktiv.

Die Schaffung **beschäftigungsfreundlicher Rahmenbedingungen** ist aber nicht nur Aufgabe der Politik, sondern auch der **Tarifpartner**. Neben einer Fortführung der moderaten, produktivitätsorientierten Lohnpolitik sollte u.a. auch eine Verlängerung und Flexibilisierung der tariflich vereinbarten Arbeitszeiten ins Auge gefasst werden, um dem in vielen Branchen drohenden Fachkräftemangel ein Stück weit entgegenzuwirken. Schließlich muss es auch darum gehen, den Arbeitsmarkt für Frauen, die den Großteil der Teilzeitbeschäftigten stellen, attraktiver zu machen, beispielsweise durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ohne eine stärkere Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt wird man die negativen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung nicht wirksam dämpfen können.

Neben dem Arbeitsmarkt sind die **Sozialversicherungen** aufgrund der engen beschäftigungsfeindlichen Koppelung der Beiträge an die Arbeitseinkommen ein weiterer Anknüpfungspunkt für Reformen. Angesichts der steigenden Lebenserwartung ist es nicht nur ökonomisch notwendig, sondern auch fair, wenn Regelungen mit Anreizen für einen späteren Eintritt in den Ruhestand gefunden werden. Langfristig sollte das **gesetzliche Renteneintrittsalter** daher über die für das Jahr 2031 vorgesehene Grenze von 67 Jahren erhöht werden – beispielsweise indem es an die Lebenserwartung gekoppelt wird. In der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung empfiehlt sich eine zumindest partielle **Loslösung der Beiträge von den Arbeitseinkommen**, um negative Beschäftigungswirkungen durch Beitragserhöhungen zu vermeiden.

Schließlich kann und muss das Arbeitsvolumen auch durch eine **gesteuerte Zuwanderung** stabilisiert werden. Da nahezu alle europäischen Staaten in ähnlicher Weise vom demographischen Wandel betroffen sind und die gegenwärtig hohen Zuwanderungsströme eher eine Momentaufnahme als einen Dauerzustand darstellen dürften, sollte zumindest mittelfristig eine stärkere arbeitsmarktorientierte Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern angestrebt werden.