

Inhalt

<i>Roman Herzog</i>	
Vorwort	7
<i>Gerhard Fels</i>	
Deutschland vor der Zeitenwende	9
I Empirische Grundlagen	
I.1 <i>Nicola Dickmann</i>	
Grundlagen der demographischen Entwicklung	11
I.2 <i>Nicola Dickmann / Susanne Seyda</i>	
Gründe für den Geburtenrückgang	35
II Analyse	
II.1 <i>Michael Grömling</i>	
Wirtschaftswachstum	67
II.2 <i>Holger Schäfer / Susanne Seyda</i>	
Arbeitsmärkte	97
II.3 <i>Axel Plünnecke / Susanne Seyda</i>	
Bildung	121
II.4 <i>Kerstin Krey / Bernd Meier</i>	
Innovationsfähigkeit	145
II.5 <i>Klaus-Heiner Röhl</i>	
Unternehmensstrukturen	173
II.6 <i>Lothar Funk / Peter Janßen / Hagen Lesch</i>	
Arbeitsbeziehungen und Personalwirtschaft	193
II.7 <i>Ralph Brügelmann</i>	
Öffentliche Finanzen	219
II.8 <i>Jochen Pimpertz</i>	
Soziale Sicherung	239
II.9 <i>Christoph Schröder</i>	
Verteilung	265
II.10 <i>Jürgen Matthes / Christof Römer</i>	
Kapitalmärkte	293

II.11	<i>Klaus-Heiner Röhl</i> Räumliche Entwicklung	321
II.12	<i>Thomas Puls / Jörn Solbrig</i> Umwelt	345
II.13	<i>Hubertus Bardt / Nicola Dickmann</i> Politische Ökonomie des Alterns	371
III	Politikempfehlungen	
III	<i>Hans-Peter Klös / Rolf Kroker</i> Perspektive 2050: Ordnungsökonomische Weichenstellungen und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf	391
	Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Übersichten	416
	Die Autoren	421

Vorwort

Sich mit Demographie zu befassen heißt, sich den großen Zukunftsfragen zuzuwenden, ohne deren Beantwortung dieses Land schweren Zeiten entgegengeht. Denn die demographischen Aussichten für Deutschland sind alles andere als gemächlich. Deshalb ist es allerhöchste Zeit, sich einer Erkenntnis von Albert Schweitzer zu erinnern: „Keine Zukunft vermag gutzumachen, was Du in der Gegenwart versäumst.“

Aus diesem Grund ist es dem Roman Herzog Institut ein Anliegen, diese unbequemen Aussichten in das Bewusstsein der Bevölkerung zu bringen. Nur dann lässt sich rechtzeitig die Tatkraft und Entschlossenheit mobilisieren, bevor die Woge der Demographie über unseren Köpfen zusammenschlägt. Denn bei der Bewältigung der demographischen Herausforderung sind wir keineswegs machtlos. Nur: Die Zeit drängt. Wir können nicht warten, bis die demographischen Umbrüche aus den Statistiken in die Portemonnaies vordringen. Dann ist es mit Sicherheit zu spät. Handeln müssen wir jetzt. Je eher wir die Herausforderungen annehmen, umso leichter fällt uns das Umsteuern und umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass es gelingt.

Die Antworten auf die demographische Herausforderung werden je nach politischem Standpunkt unterschiedlich ausfallen. Das ist in Ordnung so. Nicht in Ordnung wäre es allerdings, wenn aus parteitaktischen Erwägungen die falschen Antworten gegeben würden. „Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten“, sagte Otto von Bismarck. Und die Weltmärkte scheren sich wohl auch nicht darum, wenn Deutschland nicht nur der kranke Mann, sondern irgendwann auch der alte Mann Europas wird. Deshalb sind nicht nur die klassischen Politikbereiche gefordert und müssen auf ihren Beitrag zur Bewältigung der demographischen Herausforderung geprüft werden. Vielmehr müssen wir uns auch der Zuwanderungs- und Familienpolitik, ja vielleicht sogar der Bevölkerungspolitik annehmen.

Bei allen drei Politikbereichen ist die Gefahr der politischen Vereinnahmung von Begriffen oder auch der raschen Polarisierung nicht gering. Uns sollte aber alles willkommen sein, was der Urteilsfindung behilflich ist. Dazu brauchen wir Klarheit und Wahrheit in der Diagnose ebenso wie in der Therapie. Beides enthält der vorliegende Band des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, das sich der anspruchsvollen Aufgabe unterzogen hat, die vor uns liegenden Entwicklungen aus den unterschiedlichsten Perspektiven zu beleuchten. Eine solche Gesamtschau scheint mir unverzichtbar zu sein, denn dieses Land hat nicht nur ein Umsetzungsproblem, sondern zumindest bezüglich der demographischen Herausforderungen auch noch immer ein Erkenntnisproblem. Ich würde mich freuen, wenn zumindest Letzteres nach der Lektüre dieses Buches ein wenig geringer ist.

*Bundespräsident a. D.
Prof. Dr. Roman Herzog*

München/Jagsthausen, im Januar 2004

Gerhard Fels

Deutschland vor der Zeitenwende

Stärker als andere hoch entwickelte Industriestaaten steht Deutschland vor weit reichenden demographischen Herausforderungen. Die Alterspyramide wird gleich von zwei Seiten her in die Zange genommen: durch die niedrigen Geburtenzahlen und die steigende Lebenserwartung. Wegen der Trägheit von natürlichen Bevölkerungsbewegungen lassen sich einige Eckdaten der bevorstehenden demographischen Zeitenwende relativ zuverlässig voraussagen:

- Die durchschnittliche fernere Lebenserwartung für im Jahr 2003 geborene Mädchen liegt bei 81 Jahren, für Jungen bei fast 75 Jahren. In 50 Jahren wird sie um etwa sechs weitere Jahre gestiegen sein. Für heute 60-jährige Frauen liegt die Lebenserwartung bei weiteren knapp 24 und für die gleichaltrigen Männer bei fast 20 Lebensjahren.
- Die Zahl der 80-Jährigen und Älteren wird sich zum Beispiel von drei auf zehn Millionen erhöhen. In Deutschland wird es im Jahr 2050 ebenso viele Menschen im Alter von über 80 Jahren geben wie Menschen im Alter von unter 20 Jahren.
- Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird von heute etwa 37 Jahren auf etwa 45 Jahre im Jahr 2050 ansteigen.
- Auf bislang unabsehbare Zeit dürfte sich eine Elterngeneration nur zu etwa zwei Dritteln durch eigene Kinder reproduzieren. Derzeit sterben jedes Jahr etwa 80.000 Menschen mehr, als geboren werden.
- Die Bevölkerung wird bis 2050 von derzeit 83 auf etwa 72 Millionen zurückgehen.

Diese wenigen Daten umreißen das Phänomen einer zunächst alternden und dann auch schrumpfenden Bevölkerung und kommen relativ nüchtern daher. Was aber aus diesen demographischen Trends für die deutsche Volkswirtschaft folgt, ist alles andere als klar. Dass sie zunächst einmal Probleme mit sich bringen, ist am Beispiel unserer umlagefinanzierten Sozialsysteme, vor allem der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, augenfällig geworden. Darüber wird seit einiger Zeit heftig diskutiert. Doch wir müssen erkennen, dass es nicht nur um die renten- und sozialpolitischen Konsequenzen geht. Vor allem der makroökonomische Strukturwandel, der durch die demographischen Trends ausgelöst wird, ist ein wenig erforschtes und kaum wahrgenommenes Gebiet.

Denn mit wenigen Ausnahmen – August Lössch etwa – hat sich die Wissenschaft bisher stets mit dem Problem einer rasch wachsenden Bevölkerung befasst. Es gibt ganze Regale mit Literatur dazu. Es genügt aber nicht, die Aussagen zum Bevölkerungswachstum einfach mit minus eins zu multiplizieren, um Aufschlüsse zu erlangen. Vielmehr sind die Auswirkungen

der Bevölkerungsalterung und Bevölkerungsschrumpfung auf die ökonomische Entwicklung überaus komplex.

Die Abnahme der Erwerbstätigenzahl in den kritischen Jahren zwischen 2010 und 2035 wird mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten niedriger ausfallen oder zeitweilig sogar negativ werden. Wie sich unter diesen Bedingungen aber das Pro-Kopf-Einkommen entwickelt, hängt im Wesentlichen vom Wachstum der Arbeitsproduktivität ab. Die Bedingungen dafür würden sich verschlechtern, wenn ältere Gesellschaften wirklich weniger innovativ sein sollten als jüngere. Wahrscheinlich ist es auch, dass gerade die öffentlichen Haushalte unter verstärktem Anpassungsdruck geraten, wenn die Bevölkerungsproportionen sich verschieben. Die explizite und implizite Staatsverschuldung nähmen dann weiter zu.

Zum einen klafft also noch eine Erkenntnislücke, wie der Transitionsprozess zu einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung gemeistert werden kann. Zum anderen wissen wir wenig darüber, wie die Randbedingungen für ein neues Gleichgewicht bei einer niedrigeren Bevölkerungszahl aussehen. Mit anderen Worten: Es fehlt eine Ökonomik des Schrumpfens und Alterns von Gesellschaften.

Das vorliegende Buch will dazu einen Beitrag leisten. Nach einer Bestandsaufnahme der demographischen Situation und der dafür maßgeblichen Gründe werden in dreizehn Analysekapiteln die nach jetzigem Kenntnisstand zu erwartenden Auswirkungen einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung auf einzelne Politikbereiche diskutiert. Ein abschließendes Politikkapitel verdichtet die daraus abzuleitenden wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen zu einer Reformagenda.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln will mit dieser wirtschafts- und ordnungspolitischen Gesamtschau auf die Chancen und Risiken der demographischen Veränderung hinweisen und die notwendigen Anpassungsmaßnahmen skizzieren. Jenseits der tagespolitischen Aktualität soll damit ein Beitrag zu einer Langfrist-Perspektive für Wirtschaft und Gesellschaft geleistet werden. Dies entspricht sehr genau den Zielen des Roman Herzog Instituts, dessen Arbeit mit diesem Band ein weiterer Baustein hinzugefügt wird.

Hans-Peter Klös / Rolf Kroker

III	Perspektive 2050: Ordnungswirtschaftliche Weichenstellungen und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf	
1	Demographie: Strukturbruch oder graduelles Problem?	392
2	Leitlinie für demographische Zukunftsfestigkeit: Zukunftsinvestitionen statt Gegenwartskonsum	395
3	Ansatzpunkte für eine demographieorientierte Politik	400
3.1	Die demographischen Trends ändern	402
3.2	Die Volkswirtschaft demographieresistent machen	405

1 Demographie: Strukturbruch oder graduelles Problem?

Die Debatte um die bevorstehenden demographischen Veränderungen verläuft in Deutschland bisher sehr ambivalent. Auf der einen Seite ist die bevorstehende demographische Zeitenwende so spät zur Kenntnis genommen worden, dass von einer kohärenten wirtschaftspolitischen Reformagenda in der praktischen Politik noch nicht gesprochen werden kann. Zwar haben die Rürup- und die Herzog-Kommission gegenüber den Ergebnissen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages den Fortschritt gebracht, dass demographische Überlegungen im *politischen Reden* stärker als zuvor rezipiert werden. Doch im geschlossenen *politischen Handeln* ist der Gedanke demographischer Nachhaltigkeit bisher noch nicht angekommen.

Auf der anderen Seite schleichen sich vielfach alarmierende Untertöne in die beginnende Debatte ein. Der Beiklang zur demographischen Veränderung ist häufig ein Krisenszenario, in dessen Mittelpunkt letztlich die Gefährdung von Wachstum und Wohlstand steht. Es wird ein parallel verlaufender Vorzeichenwechsel bei Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung erwartet, der in gewisser Hinsicht an die vom Club of Rome Anfang der siebziger Jahre angestoßene Debatte um die Grenzen des Wachstums erinnert. Aufschlussreiche Parallelen und Argumentationslinien stellen sich ein, wenn man den in der damaligen Debatte limitierenden Faktor „Umwelt“ (Rohstoffe) durch den neuen limitierenden Faktor „Bevölkerung“ ersetzt.

Empirie und tatsächliche Entwicklung haben aber gezeigt, dass die damalige Vorhersage unzutreffend war und die Anpassungsfähigkeit von marktwirtschaftlichen Systemen in eklatanter Weise unterschätzt hat. Die Fehlprognose über das Ende des Wachstums gründete seinerzeit besonders in der Fehleinschätzung über die Fähigkeit von Märkten, Daten- und relative Knappheitsveränderungen in Preisänderungen zu übersetzen und damit Anbietern und Nachfragern neue Signale zu geben. So führte etwa die Verteuerung der Energie zu energiesparenden Produkt- und Prozessinnovationen, die das Wachstum vom Energieverbrauch entkoppelten und die Ressourcenproduktivität spürbar erhöhten.¹

Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass die demographische Herausforderung ähnliche Verhaltensänderungen auslösen wird. Diese werden im Ergebnis dazu führen, dass sich eine alternde und schrumpfende Bevölkerung nicht zwangsläufig zu einer Bedrohung für Ein-

¹ Der Hauptgrund dafür, dass sich die Umwelt nicht in dem befürchteten Maße zum limitierenden Faktor für das globale Wirtschaftswachstum entwickelt hat, ist darin zu suchen, dass der technische Fortschritt die Erwartungen des Club of Rome übertroffen hat. So ist seit den siebziger Jahren in den Industrieländern der Energieverbrauch je Einheit des Bruttoinlandsprodukts deutlich zurückgegangen. Diese umweltschonende Funktion wird der technische Fortschritt auch in Zukunft erfüllen. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Umweltsituation durch jene des kontinuierlichen technischen Fortschritts bei weitem übertroffen werden.

kommen, Vermögen und materiellen Wohlstand entwickeln muss – ebenso wenig wie eine wachsende Bevölkerung auch zwingend zu Wirtschaftswachstum führen muss. Zu dieser eher gelassenen Einschätzung tragen neben grundsätzlichen Funktionsprinzipien von marktwirtschaftlichen Ordnungen die drei folgenden Beobachtungen bei:

1 *Demographie ist eine träge Variable*

Anders als etwa die deutsche Wiedervereinigung sind Alterung und Schrumpfung kein plötzlich auftretender exogener Schock, der gleichsam über Nacht eine Verhaltensanpassung aller wirtschaftlichen Akteure verlangt. Trotz jahrelangen Ignorierens der in der Entwicklung der Geburten- und Sterbeziffern angelegten Veränderungen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung bleibt noch Zeit, um sich auf rückläufige Bevölkerungszahlen einzustellen. Zwar setzt schon bald eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl ein – je nach Vorausschätzung schon 2005 oder 2010 bis 2015. Legt man die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zugrunde, so wird sich ein Rückgang der Bevölkerung von rund 12 Millionen Personen über 45 Jahre verteilen. Die absoluten jährlichen Rückgänge der Bevölkerungszahlen werden sich nach der demographischen Zeitenwende damit in der Größenordnung der Bevölkerung einer Stadt wie etwa Bonn bewegen. Funktionierende Märkte werden dafür sorgen, dass sich die damit verbundenen Verschiebungen nach und nach in den Marktpreisen niederschlagen werden und ihrerseits Rückkopplungen bei den Marktteilnehmern auslösen. Das Marktsystem ist grundsätzlich flexibel genug, um mittel- und langfristige Verschiebungen in der Nachfragestruktur und den damit verbundenen Strukturwandel zu bewältigen.

2 *Demographische Veränderungen vollziehen sich nicht in einer geschlossenen Volkswirtschaft*

Der demographische Hintergrund in Deutschland steht zwar stellvertretend für zahlreiche entwickelte Volkswirtschaften, kontrastiert aber deutlich mit einer weltweit weiterhin stark steigenden Bevölkerung. Verbunden mit der weiteren internationalen Verflechtung von Güter-, Produkt- und Kapitalmärkten bedeutet das, dass ein alterndes Deutschland mit demographisch gesehen jüngeren Volkswirtschaften in einen Güter- und Leistungsaustausch tritt. Nach dem Gesetz der komparativen Vorteile kann sich Deutschland mithin auf eine Güter- und Leistungsstruktur spezialisieren, die dem Umfang wie der Struktur der hier lebenden Bevölkerung entspricht. Voraussetzung dafür ist, dass die Güter- und Dienstleistungsmärkte offen sind (Kapitel II.1).

Ähnliches gilt auch für die Faktormärkte: Der externe Kapitalmarkt bietet mit Blick auf die günstigere Altersstruktur in weiten Teilen des Auslands einerseits Anlagemöglichkeiten für heimisches Finanzkapital, andererseits auch Verschuldungsmöglichkeiten für heimische Sachkapitalinvestoren (Kapitel II.10). Der externe Arbeitsmarkt eröffnet zudem zusätzliche Rekrutierungspotenziale im Falle fehlender heimischer Arbeitskräfte. Schließlich besteht auch noch die Option einer dauerhaften Zuwanderung. Sie kann neben den direkten Ar-

beitsmarkteffekten auch noch generative Nebenwirkungen entfalten, wie das Beispiel der USA zeigt: Dort ist die Zuwanderung ein wichtiger Grund für die bestandssichernden Geburtenraten. Gemeinsam ist den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten, dass sie in ihrem Offenheitsgrad durch politische Entscheidungen gestaltbar sind.

3 *Demographie ist keine Saldenmechanik*

Ebenso wenig, wie ein aus demographischen Gründen abnehmendes Arbeitskräfteangebot zwingend zu einem Verschwinden der gegenwärtig hohen Arbeitslosigkeit führen muss, kann etwa die Bevölkerungszunahme durch die Nettozuwanderung von mehreren Millionen Menschen nach Deutschland allein seit den neunziger Jahren für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden. Stets müssen die dahinter stehenden Institutionen – in diesem Beispiel die Arbeitsmarktinstitutionen wie etwa Lohnfindung, Sozialsysteme, Arbeitsrechtsordnung usw. – daraufhin überprüft werden, inwieweit sie die über Preisveränderungen koordinierten Verschiebungen in den Angebots- und Nachfragestrukturen behindern. Um ein Beispiel zu geben: Mindestlöhne, Allgemeinverbindlicherklärungen oder Tariftreuepflichten im Baugewerbe sind gerade die falschen Ansatzpunkte gewesen, um ein durch Zuwanderung oder Pendelmigration gestiegenes Arbeitskräfteangebot im Baugewerbe in Beschäftigung zu bringen (Kapitel II.2).

Das Beispiel mag belegen, dass Demographie zwar zu einer Veränderung der Bevölkerungszahl führen wird, aber bezüglich ihrer ökonomischen Konsequenzen zunächst ergebnis- und damit vorzeichenoffen ist. Aus dieser Beobachtung und den vorstehenden Überlegungen folgt als Grundsatzposition, dass es sich beim demographischen Wandel nicht um einen Strukturbruch handelt, sondern um ein graduelles Problem, das im Prinzip zu bewältigen ist. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Problemlösungskapazität von Märkten in ganzer Breite genutzt werden kann. Wenn die Voraussetzung für die Bewältigung des demographischen Wandels die Reaktion von Preisen und Mengen auf Veränderungen in den Knappheitsrelationen ist, dann ist es folglich die Hauptaufgabe der Politik, für die Funktionsfähigkeit von Märkten zu sorgen und die institutionellen Bedingungen den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Diese Aufgabe ist nicht neu und unterscheidet sich auch nicht grundsätzlich von früheren Herausforderungen.

Anders formuliert: Wenn der demographische Wandel zu den in den Krisenszenarien prognostizierten Folgen führt, dann ist die institutionelle Ausgestaltung der Marktbedingungen nicht ursachenadäquat gewesen. Was als demographische Krise erscheint, ist dann vielmehr die Krise von Institutionen, die nicht an veränderte Rahmenbedingungen angepasst wurden. Die demographische Herausforderung legt dieses Versäumnis nur offen, ohne selbst die Ursache zu sein. Der beste Beleg dafür ist, dass die finanzielle Schieflage in den Sozialversicherungen schon zu einer Zeit offenkundig wird, in der die demographische Ausgangsposition wegen der hohen Erwerbsbeteiligung der geburtenstarken Jahrgänge besonders günstig ist. Das Versagen der umlagefinanzierten Sozial-

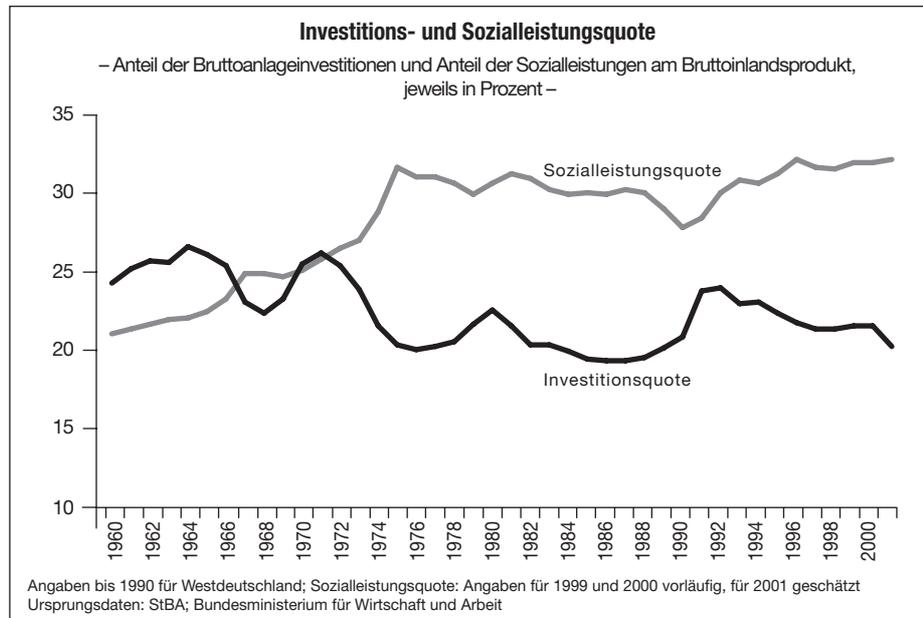
systeme ist also nicht *wegen*, sondern *trotz* der demographisch gesehen günstigen Situation eingetreten und zeigt, dass die Probleme institutionell bedingt und nicht demographieabhängig auftreten.

2 Leitlinie für demographische Zukunftsfestigkeit: Zukunftsinvestitionen statt Gegenwartskonsum

Zum Wesen demographischer Vorsorge gehört es, intertemporale Erwägungen in das Gegenwartskalkül einzubeziehen. Überlegungen der politischen Ökonomie lassen allerdings Zweifel daran aufkommen, ob diese Nachhaltigkeitserwägungen trotz aller diesbezüglichen Rhetorik bisher wirklich Eingang in das wiederwahlorientierte Kurzfristdenken von politisch Verantwortlichen finden (Kapitel II.13). Fraglich ist indes, ob diese Mechanik nur eine – etwa durch den zunehmenden Medieneinfluss auf die Politik ausgelöste – degenerative Entwicklung oder einen grundsätzlichen und damit nur konstitutionell behebbaren Konstruktionsfehler einer parlamentarischen Demokratie darstellt.

Der demographischen Herausforderung jedenfalls wird man nur durch Langfristdenken begegnen können. Solche intertemporalen Überlegungen – oder einfacher formuliert: die Sicherung der Generationengerechtigkeit – sind dabei stets auf die Grundfrage zu reduzieren, inwiefern wirtschaftspolitische Maßnahmen auch die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigen. Diese Frage ist gleichbedeutend mit der Abwägung und Austarierung zwi-

Abbildung 1



schen dem Gegenwartskonsum einerseits und der Investition in zukünftige Konsumchancen andererseits. Diese Balance ist bereits in der Vergangenheit erheblich gestört worden, wie ein langfristiger Vergleich der konsumtiven und der investiven Anteile der Sozialproduktsverwendung zeigt: Seit den frühen siebziger Jahren übersteigt – und zwar in zunehmendem Maß – die volkswirtschaftliche Sozialleistungsquote die volkswirtschaftliche Investitionsquote (Abbildung 1).

Seither vernachlässigt Deutschland die Investitionen in die Zukunft zugunsten des Konsums in der Gegenwart. Die Absorption des Sozialprodukts durch Sozialleistungen wurde gesteigert, jene durch Investitionen, die in Zukunft Erträge abwerfen, sträflich vernachlässigt – und dies wohlgerne während der demographisch gesehen günstigen Jahre. Deutschland verspielt mit anderen Worten bereits vor Eintritt der eigentlichen demographischen Belastung seine Zukunftschancen durch einen zu hohen Gegenwartskonsum von Sozialleistungen, der im Wesentlichen die Folge von erwerbswirtschaftlicher Abstinenz einerseits und bildungsökonomischer Ineffizienz andererseits ist. Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche haben hier ihre tiefere Ursache.

Um die demographische Herausforderung zu meistern, sind daher eine Investitionsoffensive und eine Zurückdrängung sozialen Gegenwartskonsums in allen wirtschaftspolitisch gestaltbaren Bereichen erforderlich. Die Stärkung der Investitionen ist die notwendige Voraussetzung dafür, dass bei einer alternden und dann schrumpfenden Bevölkerung neue Wachstumsquellen erschlossen werden können. Dabei ist der Investitionsbegriff weit zu fassen. Er muss zum einen Humankapitalinvestitionen und zum anderen die Mobilisierung von Beschäftigungspotenzialen umfassen, die Voraussetzung für Wertschöpfung sind. Die beiden folgenden großen Reformlinien sind deshalb zu berücksichtigen:

1 *Sachkapitalinvestitionen forcieren und Sozialleistungen zurückdrängen*

Die Alterung und vor allem die Schrumpfung der Gesellschaft erfordern aus mindestens zwei Gründen erhöhte Investitionsanstrengungen:

- Wenn weniger Kinder geboren werden und zugleich die Lebenserwartung tendenziell steigt, geraten die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme in ihrer bisherigen Form unter erheblichen Anpassungsdruck (Kapitel II.8). Da selbst bei baldiger Rückkehr zu bestandserhaltenden Fertilitätsraten – was unwahrscheinlich ist – die Verschiebungen nicht zu vermeiden sind, bedarf es zusätzlicher investiver Anstrengungen, um die Arbeit produktiver und damit wertschöpfungsintensiver zu machen. Versäumnisse beim Nachwuchs (Humankapital) müssen einstweilen durch vermehrte Sachkapitalbildung so weit wie möglich kompensiert werden. Dies kann jedoch nicht verhindern, dass das Humankapital zukünftig knapp und zum limitierenden Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung wird (Kapitel II.3).
- Die Zahl der Erwerbstätigen wird beginnend ab Mitte des nächsten Jahrzehnts nicht nur relativ zu den Nichterwerbstätigen (Kinder und Rentner) sinken, sondern auch absolut

(Kapitel II.2). Die Aktivierung von heute noch unausgeschöpften Beschäftigungspotenzialen wird vermutlich nicht ausreichen, um den Trend zu drehen. Die Zunahme des Produktionspotenzials und damit die mittel- und langfristig erreichbare wirtschaftliche Wachstumsrate werden dadurch wahrscheinlich gemindert. Nur durch vermehrte Kapitalbildung und Investitionsanstrengungen lässt sich dies korrigieren.

Umso Besorgnis erregender ist die Entwicklung der Investitionen. Von investiver Vorsorge für das anstehende demographische Problem kann in dem zurückliegenden Vierteljahrhundert keine Rede sein. Die deutsche Volkswirtschaft hat systematisch Zukunftschancen verspielt. Schon heute besteht deshalb in Deutschland eine erhebliche investive Sachkapital-lücke, die eine schwere Hypothek für die wirtschaftlichen Möglichkeiten und den Arbeitsmarkt darstellt.

Zu bewältigen ist sie nur, wenn einerseits die brachliegenden Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnbereich, die relativ wenig Kapitaleinsatz benötigen, erschlossen werden. Die durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Kapitalintensität würde sinken, das vorhandene Kapital beschäftigungsintensiver genutzt. Andererseits führt kein Weg daran vorbei, dass die Gesellschaft mit Blick auf die demographische Entwicklung der nächsten Jahrzehnte mehr als heute investieren muss, und zwar sowohl in das Sachkapital als auch in das Humankapital, um die Produktivität der verminderten Belegschaften der Zukunft zu erhöhen. Dazu ist es notwendig, die gesamtwirtschaftliche Ersparnis, auf die es in diesem Zusammenhang ankommt – nicht allein die Ersparnis der privaten Haushalte –, wieder zu erhöhen. Sie hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten von 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den siebziger Jahren auf zuletzt nur noch etwa 6 Prozent verringert.

Mehr zu sparen heißt, die konsumtiven zugunsten der investiven Verwendungen des Bruttoinlandsprodukts zurückzuschrauben. Es ist deshalb sofort damit zu beginnen, die Schere zwischen der Sozialleistungs- und Investitionsquote von beiden Seiten her zu schließen. Für die sozialen Sicherungssysteme bedeutet dies mehr Eigenvorsorge über private Ersparnisbildung statt staatlich organisierter Umverteilung, für die Investitionen eine Standortpolitik, die konsequent auf die Verbesserung der investiven Rahmenbedingungen für private und öffentliche Investitionen setzt. Diesbezüglich gibt es bekanntlich in Deutschland erhebliche Defizite.

Letztlich sind auf der investiven Seite vor allem die Gewinnerwartungen der Unternehmen, die wiederum maßgeblich von ihren tatsächlichen Gewinnen abhängen, die treibende Kraft. Hier hat Deutschland mit Blick auf im internationalen Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Nettoumsatzrenditen einen spürbaren Nachholbedarf. Die Renditen sind quasi die Resultate eines ganzen Bündels von Standortfaktoren wie Steuern, Arbeitskosten, Arbeitszeiten, Bürokratie usw. Es muss daher allen politisch Verantwortlichen klar sein, dass ohne eine schnelle und nachhaltige Verbesserung der investiven Rahmenbedingungen die demographische Herausforderung nicht bestanden werden kann.

2 *Humankapitalinvestitionen forcieren, Lebensarbeitszeiten verlängern und Beschäftigungspotenziale mobilisieren*

Die absehbaren demographischen Trends schlagen sich sichtbar in den Zeitbudgets nieder, die einem Menschen in seinem Leben für verschiedene Verwendungszwecke zur Verfügung stehen. Unter volkswirtschaftlichen Aspekten interessiert dabei vor allem die Aufteilung eines sich verlängernden Lebens in die drei großen Blöcke Bildungszeiten, Arbeitszeiten und Frei- oder Lebenszeiten. Nimmt man einen stilisierten Längsschnittvergleich vor, so waren vor 100 Jahren 70 Prozent der gesamten Lebenserwartung der Arbeit, 25 Prozent der Kindheit/Jugendzeit und 5 Prozent der Ausbildung vorbehalten. Heute lägen die entsprechenden Anteile – allerdings bezogen auf ein deutlich längeres Leben – bei 50, 20 und 5 Prozent. Die gegenüber 1900 fehlenden 25 Prozentpunkte sind inzwischen der Rentenzeit und damit einer erwerbs- und bildungsökonomisch in der Regel inaktiven Zeit vorbehalten.

Noch plastischer wird der relative Bedeutungsverlust von Arbeit bei einem Blick auf die Entwicklung der (tatsächlichen oder erwarteten) Jahre im Durchschnitt der OECD-Länder, die entweder in Beschäftigung oder in Nichtbeschäftigung verbracht werden. Die Zahl der „Lebensarbeitsjahre“ für Männer geht von knapp 50 Jahren im Jahr 1960 auf rund 32 Jahre im Jahr 2030 zurück. Bei Frauen hingegen steigt sie von 20 auf knapp 29 Jahre. Die Zahl der „Nichtbeschäftigungsjahre“ steigt bei Männern im gleichen Zeitraum von unter 18 auf über 45 Jahre, bei Frauen noch einmal leicht von 52 auf über 54 Jahre an. Allein diese Projektionen zeigen, welches ungeheure Aktivierungspotenzial bei der Beschäftigung schlummert.

Dieses verschlechterte Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Lebenszeit ist überwiegend hausgemacht, denn es gelingt in Deutschland schlechter als in anderen großen Volkswirtschaften, bestimmte Bevölkerungsgruppen – vorrangig Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer – in Arbeit zu bringen. Die Beschäftigungslücken in diesen Bereichen gegenüber dem OECD-Durchschnitt belaufen sich auf jeweils gut eine Million fehlende Arbeitsplätze (Kapitel II.2). Auch bei der Erwerbstätigkeit von Frauen erreicht Deutschland nur den OECD-Durchschnitt und bleibt deutlich hinter ähnlich entwickelten Volkswirtschaften zurück. Der letzte Befund ist deswegen besonders ernst zu nehmen, weil die demographischen Projektionen allein in der verlängerten Lebensarbeitszeit und der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen einen kompensierenden Faktor zur altersstrukturellen Veränderung des Bevölkerungsaufbaus sehen. Die Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials der Frauen ist deshalb aus demographischer Perspektive besonders dringlich (Kapitel II.2).

Eine absolute oder relative Lebensarbeitszeitverkürzung wäre dann weniger problematisch, wenn die Produktivität der Arbeit in mindestens relativ gleichem Ausmaß erhöht werden könnte. Die wesentliche Bedingung dafür sind Ausbildungsinvestitionen. Gemessen an der Zahl der absolvierten Bildungsjahre ist Deutschland das Land, das international gesehen die meisten Jahre auf die Ausbildung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) und damit auf Bildungszeit verwendet. Allerdings kann bildungsökonomisch inzwi-

schen als gesichert gelten, dass die Zahl der Bildungsjahre allein keinen Rückschluss auf die Qualität der Humankapitalinvestition zulässt und auch ein Indiz für einen ineffizienten Umgang mit der knappen Ressource Zeit sein kann. Diese Aussage dürfte gerade für Deutschland mit Blick auf die Ergebnisse internationaler Leistungsvergleichsstudien unmittelbar einleuchtend sein. Ferner täuscht der hinsichtlich der Bildungsjahre formal günstige Befund für Deutschland darüber hinweg, dass die Bildungsrenditen durch die notwendigen Abschreibungen und die fehlende Nutzung des Bildungsvermögens durch Nichterwerbstätigkeit geschmälert werden.

Zunehmend wird erkannt, dass die Bildungsinvestitionen deutlich hinter dem gerade unter Wachstumsgesichtspunkten erforderlichen Ausmaß zurückgeblieben sind und Deutschland aus dem Bildungssystem im Gegensatz zu anderen entwickelten Ländern keine Wachstumsbeiträge mehr geschöpft hat (Kapitel II.3). Deshalb ist zur Erhöhung der Produktivität pro Erwerbsfähigen die Verbesserung der durchschnittlichen Ausstattung der Volkswirtschaft mit Humankapital prioritär. Volkswirtschaften mit einer relativ guten Humankapitalausstattung weisen auch eine hohe Rendite des Sachkapitals auf und können somit international Realkapital anziehen. Die Ausstattung mit Humankapital spielt demzufolge eine zentrale wachstumspolitische Rolle. Ein empirisches Indiz dafür ist auch, dass es zwischen dem Bildungsniveau und dem Pro-Kopf-Einkommen im internationalen Querschnitt einen deutlich positiven Zusammenhang gibt.

Aus dieser Diagnose folgt als grundsätzliche Handlungsempfehlung, dass die bestehenden Beschäftigungspotenziale sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht erschlossen werden müssen. Quantitativ bedeutet dies eine Verlängerung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten und eine weitere Flexibilisierung der Arbeitszeiten. Qualitativ erfordert dies einerseits eine Investitionsoffensive im Bildungssystem und andererseits eine Effizienzsteigerung in der Humankapitalbildung in allen Phasen der Erwerbsbiographie. Zwischen der Ausdehnung der Arbeitszeit, dem Arbeitsmarktsystem und einer Bildungsreform bestehen dabei enge direkte Verknüpfungen.

Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik müssen deshalb angesichts der demographischen Herausforderung vor allem auf die Übergänge zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt wie auch auf Erwerbsverläufe zwischen diesen Übergängen aktiv Einfluss nehmen. Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang wird zudem sein, inwiefern das Innovationsverhalten als Bindeglied zwischen Humankapitalbildung und Beschäftigung den demographischen Herausforderungen angepasst werden kann, weil zwischen dem Sachkapital und der wissensintensiven Beschäftigung einerseits sowie der Humankapitalbildung und der totalen Faktorproduktivität andererseits Komplementaritäten bestehen.

Insgesamt gesehen kommt dem Innovationssystem als Transmissionsriemen zwischen dem gebildeten Humankapital und seiner beschäftigungsschaffenden Anwendung in der Wertschöpfungskette eine zentrale Bedeutung zu (Kapitel II.4). Allerdings gilt auch hier das Primat der Offenheit von Märkten und der klaren Zuteilung von Eigentumsrechten. Zahlreiche

Studien haben inzwischen auch die Regulierung von Produktmärkten als Ursache für eine Innovationsschwäche ausgemacht. Dies schlägt sich unter anderem auch im Gründungsverhalten von Betrieben nieder, das in Deutschland durch vergleichsweise hohe administrative Hürden behindert wird (Kapitel II.5).

Die Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren auch hinsichtlich der Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft gebietet deshalb äußerste Zurückhaltung gegenüber einer staatlichen Technologiepolitik, die über die Grundlagenforschung und die Gestaltung der Rahmenbedingungen hinausgeht. „Picking the winners“ ist in einem evolutiven System nicht möglich, dafür wird aber im Gegenzug bei einer staatlichen Förderung marktnaher Technologien auf die in einem Marktsystem systemimmanente Fehlerkompensation verzichtet und der Steuerzahler dafür in die Haftung genommen. Dies alles spricht dafür, sich auf eine Grundlagenforschung im Sinne eines leistungsfähigen primären, sekundären und tertiären Bildungssystems zu beschränken, das dem Prinzip der Leistung, der Autonomie und des Wettbewerbs verpflichtet ist und stets gemeinsam mit dem Beschäftigungssystem als zwei Seiten einer Medaille zu betrachten ist.

3 Ansatzpunkte für eine demographieorientierte Politik

Es gibt prinzipiell zwei Möglichkeiten, auf die demographischen Herausforderungen zu reagieren und die Schubumkehr beim Verhältnis zwischen investiver und konsumtiver Zukunftsbewältigung einzuleiten (Übersicht 1):

- Man kann zum einen versuchen, die *demographischen Trends* zu *ändern*, also die Demographie nicht als eine gegebene, unbeeinflussbare Entwicklung zu akzeptieren. Hierzu gibt es eine Reihe von Ansätzen. Eine forcierte Zuwanderung kann helfen, eigene Fertilitätsdefizite und Engpässe am Arbeitsmarkt zu kompensieren. Darüber hinaus mag es Möglichkeiten geben, das generative Verhalten der heimischen Bevölkerung zu ändern und die Geburtenrate wieder zu erhöhen. Die Stichworte lauten hier Familien- und Bevölkerungspolitik. Über beide Kanäle ließe sich die demographische Wucht abfedern, wenn auch vermutlich nicht beseitigen.
- Man kann zum anderen versuchen, die Auswirkungen der demographischen Entwicklung zu mildern, um die *Volkswirtschaft demographieresistent* zu *machen*. Wenn auch das Altern und Schrumpfen der Bevölkerung nicht gänzlich vermeidbar sind, so bestehen doch Möglichkeiten, ein Durchschlagen auf den Arbeitsmarkt teilweise zu verhindern. Geschehen kann dies durch die konsequente Hebung von unausgeschöpften Beschäftigungspotenzialen. Die Instrumente dafür sind eine Verlängerung und Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit sowie die Erhöhung der Beschäftigungsquoten von Geringqualifizierten, Frauen und älteren Personen. Ferner müssen die sozialen Sicherungssysteme „demographiefest“ gemacht und die Konstitution der Volkswirtschaft insgesamt verbessert werden, um flexibel und anpassungsfähig reagieren zu können. An vorderster Stelle geht es darum, die Funktionsfähigkeit der Arbeits-, Produkt- und Kapi-

talmärkte zu erhöhen, damit sie den vor uns liegenden Strukturwandel leichter bewältigen können. Die Demographieanfälligkeit sinkt auch dann, wenn mehr volkswirtschaftliche Ressourcen statt in den Gegenwartsverbrauch in Sach- und Humankapitalinvestitionen fließen, was zugleich einem möglichen alterungsbedingten Trend schwindender Innovationsfähigkeit entgegenwirkt. In die gleiche Richtung wirken Anstrengungen, das Unternehmertum zu stärken und ein freundliches Umfeld für Existenzgründer zu schaffen.

Im Folgenden werden diese Ansätze konkretisiert und zu einem nach zwölf Politikbereichen gegliederten 40-Punkte-Programm für eine demographieorientierte Politik verdichtet. Die Basis für die einzelnen Ausführungen legen die Analysekapitel im zweiten Teil dieses Buches (Übersicht 1).

Übersicht 1

Die demographischen Herausforderungen bewältigen – ein 40-Punkte-Programm

Demographische Trends ändern	
<i>I</i>	<i>Generatives Verhalten ändern</i>
	1. Familienpolitische Maßnahmen konzentrieren
	2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern
	3. Auf Förderneutralität zwischen Haushalts- und Marktproduktion achten
<i>II</i>	<i>Zuwanderung steuernd erleichtern</i>
	4. Arbeitsmarktorientierung in den Vordergrund stellen
	5. Empirie- statt ermessensgestützt steuern
Volkswirtschaft demographieresistent machen	
<i>III</i>	<i>Märkte liberalisieren / Investitionen stärken</i>
	6. Produkt- und Faktormärkte deregulieren
	7. Strukturwandel erleichtern
	8. Investitionsquote erhöhen
<i>IV</i>	<i>Ungenutzte Erwerbspotenziale heben</i>
	9. Lebensarbeitszeit verlängern
	10. Beschäftigungsquote Älterer erhöhen
	11. Geringqualifizierte in Beschäftigung bringen
	12. Frauenerwerbstätigenquote steigern
<i>V</i>	<i>Arbeitsbeziehungen und betriebliche Personalpolitik neu justieren</i>
	13. Qualifizierung neu ausrichten
	14. Investive Arbeitszeitpolitik ausbauen
	15. Senioritätsorientierte Entlohnung abbauen
<i>VI</i>	<i>Humankapitalausstattung verbessern</i>
	16. Anreize für private Bildungsinvestitionen verstärken
	17. Autonomie für die Schulen und Hochschulen vergrößern
	18. Studien- und Lernzeiten verkürzen
	19. Leistungsorientierung im Dienst- und Besoldungsrecht stärken

VII Innovationskraft stärken

- 20. Rahmenbedingungen für Grundlagenforschung verbessern
- 21. Internationale Forschungsnetzwerke intensivieren
- 22. Technisch-naturwissenschaftlichen Unterricht an Schulen ausweiten

VIII Gründungsaktivität intensivieren

- 23. Gründungsaktivität bei Älteren und Frauen stärken
- 24. Bürokratische Hemmnisse für Existenzgründer abbauen
- 25. Unternehmensnachfolge besser regeln
- 26. Neue Finanzierungsinstrumente in der Unternehmensfinanzierung marktgängig machen

IX Sozialsysteme demographiefest machen

- 27. Eigenverantwortung und private Vorsorge stärken
- 28. Frühverrentungsanreize abbauen
- 29. Demographiefaktor in der gesetzlichen Rentenversicherung einführen
- 30. Gesundheitsprämienmodell in der Krankenversicherung einführen und stärker kapitalfundieren
- 31. Leistungskatalog in der gesetzlichen Krankenversicherung verschlanken
- 32. Soziale Pflegeversicherung durch eine obligatorische private Pflegeversicherung ablösen

X Steuerbelastung vermindern / Verschuldung reduzieren

- 33. Subventionen abbauen
- 34. Altersvorsorge nachgelagert besteuern
- 35. Ausgabenseite des Staatshaushalts konsolidieren
- 36. Explizite und implizite Staatsschulden durch eine Reduktion der Leistungsansprüche an den Staat verringern

XI Raumwirtschaftlichen Herausforderungen begegnen

- 37. Neubauorientierte Wohnungsbauförderung auslaufen lassen
- 38. Langlebige Infrastrukturen an verminderte Bevölkerung anpassen

XII Demographisches Fenster politökonomisch nutzen

- 39. Reformen in einem Zeitfenster von 10 Jahren umsetzen
- 40. Generationenkonflikt durch private Vorsorge zulasten staatlicher Umverteilung entschärfen

3.1 Die demographischen Trends ändern*I Generatives Verhalten ändern*

Eine alternde und schrumpfende Gesellschaft muss sich dem Problem der niedrigen Geburtenraten stellen. Der Trend, dass vor allem gebildete deutsche Frauen häufiger als in anderen Ländern keine Kinder bekommen, ist angesichts der Diskrepanz zwischen gewollter und realisierter Kinderzahl aufgrund der großen Bedeutung der Bildung der Eltern für das Humankapital der Kinder auch für die Volkswirtschaft insgesamt bedenklich. Selbst wenn der Grundgedanke einer „double dividend“ vielfach diskreditiert worden ist, so spricht doch einiges dafür, dass international offenbar andere institutionelle Arrangements gefunden werden, die besonders qualifizierten Frauen sowohl höhere Fertilitäts- als auch Partizipationsraten ermöglichen und insoweit eine doppelte Dividende erbringen.

Stellt man nur auf die Fertilitätsentscheidung ab, so ist zunächst die Zersplitterung der familienpolitischen Maßnahmen über verschiedene Politikressorts zu vermeiden. Man kann auch kaum Aussagen über die Wirksamkeit von Familienpolitik treffen, wenn sie in unzählige Maßnahmen zergliedert ist. Da zudem in Deutschland die Evaluationskultur von Politikmaßnahmen nur sehr schwach ausgeprägt ist, hat man bisher wegen des fehlenden Wissens über die relative Wirksamkeit von Maßnahmen auch keine klare Zielhierarchie entwickelt.

Grundsätzlich ist bei Fördermaßnahmen darauf zu achten, dass eine Förderneutralität in dem Sinne gewahrt wird, dass die Entscheidung zwischen Markt- und Haushaltsproduktion nicht verzerrt wird. Ratsam ist es ferner, stärker als bisher nicht grundsätzlich Familien materiell zu fördern, sondern vielmehr deren Gründung. Denn offenbar ist Einkommen allein für zahlreiche Paare kein wesentliches Kriterium für die Gründung einer Familie. Dafür spricht, dass die besser verdienenden Paare mit den bestausgebildeten Frauen die wenigsten Kinder haben. Deshalb sollte „der Staat“ Kinder auch nicht „bezahlen“, da staatliche Transfers in den Größenordnungen, die realistisch finanziert werden können, vielfach Mitnahmeeffekte produzieren. Nach Berechnungen des Instituts für Weltwirtschaft Kiel (IfW) sind heute schon 45 Prozent der Kinderkosten sozialisiert. Die finanziellen Hilfen des Staates sollten sich daher nach der Phase des Mutterschutzes und der Elternzeit auf die Beseitigung von Armut beschränken und fallen damit unter das Ressort Sozialhilfe.

Wesentlich ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Junge Frauen aller Bildungsschichten, aber vor allem Akademikerinnen entscheiden sich dann gegen Kinder, wenn sie darin ein Entfaltungs- oder Karrierehemmnis sehen. Dabei ist mit „Karriere“ keineswegs nur das Topmanagement gemeint, sondern sämtliche koordinierenden, anspruchsvolleren Tätigkeiten, die eine intrinsische Motivation zur Arbeit stärken. Dazu trägt bei, dass deutsche Frauen im Vergleich zu anderen Staaten für die Kinderbetreuung äußerst lange aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und Teilzeitstellen bislang nicht auf dem Karriereweg vorgesehen sind. Auffallend sind hierbei die im internationalen Vergleich unzureichenden Möglichkeiten der Kleinkinderbetreuung und das Halbtagschulsystem, das eine Vollzeitstelle der Mutter praktisch bis zur Selbstständigkeit der Kinder verhindert. Es ist allerdings die Frage, ob es Aufgabe des Staates sein sollte, hier für eine Betreuung zu sorgen, oder ob nicht der Markt dieses Angebot schaffen kann. Dafür bilden derzeit vor allem die hohen Lohnnebenkosten und die starke bürokratische Reglementierung Hindernisse.

Die Einführung eines Familiensplittings kann helfen, den Grenzsteuersatz für gut verdienende Frauen zu senken. Pro Kind sollte ein Steuerfreibetrag eingeräumt werden, der dem tatsächlichen Existenzminimum entspricht. Unter gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebotsüberlegungen ist dabei allerdings das möglicherweise steigende Arbeitsangebot von Frauen gegen das möglicherweise sinkende des Mannes abzuwägen. Die finanziellen Belastungen, die zweifellos entstehen, wenn nur ein Partner arbeitet, könnten alternativ durch ein zu Beginn sehr hohes und danach stark abnehmendes Erziehungsgeld aufgefangen werden. Dabei könnte dies wie in Schweden an den vorherigen Arbeitslohn gekoppelt sein, um einen Anreiz für hohe Humankapitalinvestitionen vor der Familiengründung zu bieten.

Zur Senkung der Grenzsteuerbelastungen beitragen muss ebenfalls eine generelle Einkommensteuerreform mit dem Ziel einer drastischen Senkung der Steuersätze, wie sie aktuell in der Diskussion sind. Dies wäre „first best“ im Vergleich zu allen spezifischen Maßnahmen, die immer mit der Gefahr verbunden sind, allokativen Verzerrungen hervorzurufen. Eine (teilweise) Entkoppelung der Finanzierung der sozialen Sicherung vom Arbeitsverhältnis würde in die gleiche Richtung wirken und die Grenzbelastungen der Arbeitseinkommen senken. Die Umstellung von der einkommensorientierten Beitragsfinanzierung auf Gesundheitsprämien in der Krankenversicherung wäre somit auch angesichts der demographischen Herausforderungen nur zu begrüßen.

Ein Hauptproblem bei der Familiengründung besteht in dem äußerst verkürzten Zeitfenster zwischen dem Ende der Ausbildungsphase und der Unfruchtbarkeit von Frauen. Auch in diesem Sinne wären kürzere Ausbildungszeiten zu begrüßen, die Frauen mehr Zeit lassen, Berufserfahrung zu sammeln, bevor sie eine Babypause einlegen. Unter Humankapitalgesichtspunkten ist es deswegen anzuraten, auch die Erziehungszeit zur Qualifizierung zu nutzen (etwa durch Weiterbildung im Erziehungsurlaub) oder mit Arbeit zu kombinieren (etwa durch den weiteren Ausbau flexibler Arbeitsformen wie der Telearbeit).

Schließlich sind bestehende Schutzrechte (Anspruch auf Teilzeit, Verbot des Rücktritts vom Recht auf dreijährige Elternzeit) kritisch auf ihre Fertilitäts- und auch Arbeitsmarktwirkungen hin zu überprüfen. So sollte geprüft werden, ob nicht Frauen ab einer bestimmten Gehaltsgrenze das Recht eingeräumt werden kann, explizit in Verträgen auf Erziehungszeiten, Teilzeit und Ähnliches zu verzichten. Diese Schutzmaßnahmen führen dazu, dass bei der Entscheidung für die Besetzung von „Karrierestellen“ Männer bevorzugt werden, weil der Arbeitgeber bei einer Frau von vornherein das Risiko trägt, dass sie für drei Jahre pro Kind ausfällt oder ihr Recht auf Teilzeit ausübt. Karriereorientierte Frauen, die auch mit Kindern eine Weiterarbeit anstreben, könnten dann individuelle Regelungen vereinbaren.

II Zuwanderung steuernd erleichtern

Soll die Zuwanderung helfen, die demographischen Verwerfungen abzufedern, geht es nicht nur darum, die Bevölkerungszahl zu erhöhen, sondern auch zusätzliche Qualifikationen und Erwerbstätige zu erschließen und Engpässe zu vermeiden. In diesem Fall hat Zuwanderung gesamtwirtschaftlich expansive Effekte für das aufnehmende Land, die zu einer über die Erhöhung des Angebots hinausgehenden Arbeitsnachfragebelebung führen können, mit der auch die Nachfrage nach arbeitslosen Erwerbspersonen zunehmen kann. Dies erfasst nach allen Erfahrungen nicht nur hoch qualifizierte Kräfte, sondern über komplementäre „Huckepack“-Effekte auch mittel- und gering qualifizierte Kräfte.

Damit Zuwanderung eine Rolle spielen kann, die zu den heimischen Reformen zur Mobilisierung des Arbeitsangebots komplementär und nicht substitutiv ist, muss sie sich allerdings in den Kontext der Reform des deutschen Arbeitsmarktes einfügen und darf nicht als

Ausfallbürge für unterlassene mikroökonomische Reformen verstanden werden. Zuwanderung muss also als ein Mittel zur Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes und nicht als ein Instrument zur Verhinderung derselben angelegt werden. Zuwanderung ist dann eine angebotspolitische Maßnahme, die einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit und damit genau das Gegenteil dessen leisten kann, was Migrations skeptiker erwarten.

Voraussetzung dafür ist, dass gezielt jene Qualifikationen herausgefiltert werden, die sich zu zukünftigen Engpässen am Arbeitsmarkt und zu „bottle necks“ des wirtschaftlichen Wachstums entwickeln. Das Instrument dafür ist eine empiriegestützte arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung nach einem Punktesystem oder anhand einer Diagnostik der vorhandenen Arbeitsmarktengpässe. Art und Umfang der arbeitsmarktgesteuerten Zuwanderung müssen sich deshalb stets von einer ermessensfreien Diagnose der Knappheitssituation am Arbeitsmarkt und einer objektivierbaren Information über die Eigenschaften des Zuwanderers leiten lassen, die folgende Kriterien berücksichtigen sollten:

- Die Kontingentsbemessung für die Zuwanderung ist umso einfacher, je systematischer die Arbeitsmarktstatistik eine Knappheitsdiagnose bereitstellen kann.
- Eine empiriegestützte Diagnostik ist hinreichend transparent und objektiv, um auch in der Öffentlichkeit als Kompass für eine Zuwanderungspolitik akzeptiert zu werden.
- Eine detaillierte und regelmäßig fortgeschriebene Bestandsaufnahme der Arbeitsmarktengpässe liefert wichtige Informationen an die Verantwortlichen in Wirtschafts-, Tarif- und Bildungspolitik, um aus eigenen Anstrengungen heraus Engpässe zu vermeiden und den Bedarf an knappheitsinduzierter Zuwanderung zu vermindern.

3.2 Die Volkswirtschaft demographieresistent machen

III Märkte liberalisieren / Investitionen stärken

Der demographische Wandel erhöht unter Wachstumsgesichtspunkten lediglich den Reformdruck, der ohnehin schon durch den allgemeinen Strukturwandel – und damit durch den technischen Fortschritt und die zunehmende internationale Arbeitsteilung – besteht. Ein höherer Wohlstand je Einwohner, der nur über Wirtschaftswachstum zu erreichen ist, hängt entscheidend von der zukünftigen Entwicklung der Kapitalintensität, der Effizienz der Produktionsfaktoren und dem technischen Fortschritt ab. Damit stehen zunächst alle institutionellen Rahmenbedingungen im Fokus, die über die Investitions- und Innovationstätigkeit hier zu Lande bestimmen. Wirtschafts- und Wohlstandswachstum sind zudem mit Strukturwandel untrennbar verbunden.

Alle ordnungspolitischen Weichenstellungen, die dazu beitragen, den strukturellen Wandel zu erleichtern, erhöhen die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft und vermindern damit auch die Reibungsverluste, die vom demographischen Wandel möglicherweise ausgehen. Offene und liberalisierte Gütermärkte sowie weitgehend funktionsfähige Faktormärkte sind die beste Alternative, um die möglichen demographisch bedingten Anpassungslasten

zu meistern. Auch die internationalen Kapitalmärkte gewinnen unter demographischen Gesichtspunkten an Bedeutung. Sie bieten zum Beispiel bei der Anlage privater Ersparnisse Diversifizierungsmöglichkeiten. Daher sollten jegliche Maßnahmen vermieden werden, die die internationale Kapitalmobilität behindern (zum Beispiel die immer wieder ins Spiel gebrachte Tobinsteuer).

IV *Ungenutzte Erwerbspotenziale heben*

Deutschland schöpft die vorhandenen Beschäftigungspotenziale qualitativ wie quantitativ bisher völlig ungenügend aus. Die Erhöhung der Beschäftigungsraten bislang unzureichend mobilisierter Personengruppen und die damit verbundene zusätzliche Arbeitszeit sind der quantitativ bedeutsamste Beitrag, um die natürliche Bevölkerungs- von der Erwerbstätigenentwicklung zu entkoppeln und die Schrumpfung der Bevölkerung nicht gleichermaßen auf den Arbeitsmarkt durchschlagen zu lassen. Dies erfordert im Grundsatz durchlässigere Arbeitsmärkte als bisher. Denn funktionsfähige Arbeitsmärkte mit tendenziell produktivitätsorientierter Entlohnung werden von sich aus über eine Veränderung der Lohn- und Arbeitszeitstrukturen auf die sich ändernden Knappheitsverhältnisse der Arbeitnehmer verschiedener Altersklassen reagieren.

Daneben gibt es zahlreiche Einzelmaßnahmen, die ins Auge zu fassen sind. Neben einer im Wesentlichen durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichten *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen* (siehe Punkt I) geht es dabei vor allem um die *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer*. Dies setzt ein abgestimmtes Vorgehen zumindest in der Tarif-, Arbeitsmarkt-, Renten- und Qualifizierungspolitik voraus (siehe Punkt V). Generell müssen die bestehenden gesetzlichen und tariflichen Regelungen auf ihre anreizhemmenden Wirkungen auf Arbeitsangebot und -nachfrage hin überprüft werden. Vor allem die bestehenden Frühverrentungspfade im Arbeitsförderungsrecht (Altersteilzeit, Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen, Altersrente wegen Arbeitslosigkeit) sind zu schließen. Ferner ist die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu senken und altersunabhängig zu vereinheitlichen. Des Weiteren sind bestehende Senioritätsprivilegien im Tarifsystem und in der arbeitsrechtlichen sozialen Sicherung abzubauen. Schließlich ist die Anhebung der Regelaltersgrenze rasch einzuführen. Zu- beziehungsweise Abschläge bei der Rente sind so zu bemessen, dass bestehende Frühverrentungsanreize neutralisiert werden. Diese Entscheidungen sind mit langem Vorlauf zu treffen und transparent zu machen, um so private Anpassungsprozesse zu erleichtern und unerwünschte Einflüsse auf die Einkommensverteilung vermeiden zu können (Kapitel II.9).

Zur *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Geringqualifizierter* ist ein größeres Ausmaß an Lohnspreizung zuzulassen, das nötigenfalls durch eine effiziente Transferpolitik flankiert werden sollte, die niedriger entlohnte Arbeit bezuschusst, statt Inaktivität zu finanzieren. Dazu bedarf es vor allem einer Senkung der Grenzbelastung von Arbeitseinkommen und eines Einstiegs in ein Negativsteuersystem, das niedrige Verdienste im Steuersystem ausgleicht. Zudem muss die gesamte Arbeitsmarktpolitik auf die Zielgruppe der Gering-

qualifizierten konzentriert und in diesem Zuschnitt auf die Zuständigkeit der Kommunen übertragen werden.

V Arbeitsbeziehungen und betriebliche Personalpolitik neu justieren

Angesichts der überfälligen und teilweise bereits eingeleiteten Anreizkorrekturen im Bereich der Frühverrentung und der damit verbundenen Absenkung des Anspruchslohns der Beschäftigten wird die Tarifpolitik einerseits neue Wege bei der Austarierung zwischen betrieblichen und Beschäftigteninteressen beschreiten müssen. Auf der anderen Seite kann eine demographisch bedingte Angebotsverknappung auf einen steigenden Anspruchslohn hinauslaufen. Vor diesem Hintergrund sind qualitative Veränderungen in der Tarifpolitik erforderlich.

So dürften in der Tarifpolitik qualitative Aspekte wie Lebensarbeitszeitgestaltung, Qualifizierung oder Mitarbeiterbindung wichtiger werden, während quantitative Ziele (etwa kollektive Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen) tendenziell an Bedeutung verlieren. Wenn allerdings dann immer noch hohe Arbeitslosigkeit bestehen wird, werden auch künftig unter anderem Lohnzurückhaltung und mehr Lohndifferenzierung zu deren Beseitigung erforderlich sein. Bei der qualitativen Tarifpolitik ist besonders die Verzahnung verschiedener tarifpolitischer Instrumente in den Blick zu nehmen. So ist etwa die Altersteilzeit in ein arbeitszeitpolitisches Gesamtkonzept zu integrieren, das den Präferenzen der Arbeitsanbieter ebenso Rechnung trägt wie den betriebswirtschaftlichen Zwängen der Unternehmen. Ein größeres echtes Teilzeitangebot für Ältere würde es bei insgesamt verlängerten Lebensarbeitszeiten auch ermöglichen, individuelle Entscheidungen zum Vermögensauf- und -abbau im Lebenszyklus zu revidieren. Denn das Alterseinkommen könnte dann bei Bedarf durch zusätzliches Erwerbseinkommen aufgebessert werden (Kapitel II.9).

Die Qualifizierungspolitik ist zunehmend mit der Arbeitszeitpolitik zu verbinden (investive Arbeitszeitpolitik), da sie eine faire Lastenteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ermöglicht, bei der Arbeitnehmer Zeitguthaben einbringen und Unternehmen die Kosten der beruflichen Weiterbildung übernehmen. Zudem wird die demographische Zeitenwende auch die betriebliche Erstausbildung stärker als bisher zu einem tarifpolitischen Verhandlungsgegenstand machen.

Die Tarifpolitik kann angesichts eines von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlichen Bedarfs mehr denn je nur den Rahmen setzen. Ein großer Teil der Anpassung muss daher im Rahmen der betrieblichen Personalpolitik vorgenommen werden, die sich vor allem für die Arbeitszeit- und Qualifizierungspolitik zunehmend als eine Tarifpolitik im weiteren Sinn etablieren dürfte. Auch Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gehören auf diese Aushandlungsebene. Es ist sehr wahrscheinlich, dass veränderte Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt insgesamt die Bedeutung des betrieblichen Verhandlungsprozesses stärken werden. Umso wichtiger ist es, dass Gesetzgeber und Tarifparteien einen flexiblen Rahmen abstecken, der differenzierte betriebliche Aushandlungen zulässt.

VI *Humankapitalausstattung verbessern*

Um den negativen Einfluss des Rückgangs der Zahl der Erwerbspersonen auf die Wachstumsdynamik zu verringern, ist eine Steigerung des Humankapitalbestands in Deutschland notwendig. Vor diesem Hintergrund sind Anreize zu setzen, die zu einer Erhöhung der privaten Bildungsinvestitionen führen, wobei vor allem die Kompetenzen der Schüler und die Bildungsrenditen der Ausbildung zu steigern sind. Zunehmend unstrittig ist dabei, dass es wegen der Pfadabhängigkeit einer Bildungsbiografie verstärkt darauf ankommt, frühzeitig anzusetzen. Verbunden mit der Erkenntnis, dass sich Bildungsinvestitionen mit zunehmendem Lebensalter und zunehmender Arbeitsmarktnähe von einem öffentlichen zu einem privaten Gut entwickeln und damit der privaten Finanzierung vorbehalten sein sollten, folgt daraus als klare Empfehlung, die öffentlichen Bildungsausgaben hauptsächlich in die früheren Bildungsjahre zu investieren („starting strong“).

Auf einer allgemeinen Ebene muss es das Ziel von Reformen sein, das staatliche Bildungsmonopol auf allen Ebenen aufzubrechen. Bildungseinrichtungen müssen mehr Rechte, aber auch mehr Pflichten erhalten. Schulen und Hochschulen müssen wie Unternehmen auf dem Bildungsmarkt agieren können. Die Autonomie von Schulen und Hochschulen muss durch eine Verlagerung von Kompetenzen gestärkt werden. Bildungsstandards und Ergebniskontrolle müssen eingeführt und Mindestanforderungen definiert werden. Die Überprüfung der Bildungsstandards sollte mit einer Überprüfung der individuellen Lernleistungen verbunden werden. Wenn überhaupt, so ist nicht das Angebot an Bildungsleistungen, sondern die Nachfrage danach öffentlich zu finanzieren. Der Beamtenstatus muss für zukünftige Lehrer und Hochschullehrer abgeschafft, die leistungsfeindliche Entlohnung nach dem Senioritätsprinzip auf leistungsorientierte Prämien umgestellt und die Lehrerausbildung praxisorientierter gestaltet werden.

Im *Schulsystem* ist besonders auf ein ausreichendes Bildungsangebot durch eine bessere Ausstattung der Schulen zu achten, um die alles entscheidende Lesekompetenz der Schüler zu fördern. Daher ist eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Schulen ohne Zweckbindung der Mittel notwendig, die den Schulen die Freiheit lässt, selbst zu entscheiden, welche Investitionen getätigt werden. Dazu bedarf es nicht nur der finanziellen, sondern auch inhaltlicher Freiheiten der Schulen. Beides fördert die Kompetenzen der Schüler und schafft die Möglichkeit, ein auf die Bedürfnisse der Schüler ausgerichtetes Unterrichtsprogramm anzubieten. Eine stärkere Festlegung und Kontrolle der zu erreichenden Kompetenzen der Schüler ermöglicht eine Evaluierung und Qualitätsbeurteilung des geleisteten Unterrichts und stärkt den Wettbewerb um den besten Unterricht.

Im *Hochschulsystem* ist dringend an einer Stärkung der Bachelor- und Masterstudiengänge zu arbeiten. Dadurch können die Bildungsrenditen erhöht werden, da die Studienzeiten kürzer sind. Durch die Möglichkeit, auch nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Master zu absolvieren, besteht auch bei älteren Arbeitnehmern der Anreiz, sich weiterzubilden. Dieses System senkt auch die Unsicherheit hinsichtlich des eigenen Studienerfolgs oder zu-

künftiger Arbeitsmarktchancen und erhöht die Bildungsrenditen, da nach drei Jahren individuell entschieden werden kann, ob es sinnvoll ist, den Mastertitel zu erlangen, oder ob der erreichte Bachelor für die individuellen Pläne die besseren Möglichkeiten bietet.

Zudem ist ein größerer Teil der Bildungsleistungen als bisher privat zu finanzieren. An den Hochschulen müssen Studiengebühren eingeführt werden. Dies führt über die Senkung der Studienzeiten möglicherweise auch zu einer Vorverlagerung der Familiengründungsphase, da diese in der Regel erst nach Abschluss der Ausbildung erfolgt. Dadurch vergrößert sich das Zeitfenster zwischen dem Ausbildungsende und der Unfruchtbarkeit der Frauen. Dies ermöglicht es Frauen beziehungsweise Eltern einerseits, vor der Geburt des Kindes Berufserfahrung zu sammeln und den späteren Humankapitalverlust gering zu halten, und verringert andererseits die Wahrscheinlichkeit einer ungewollten Kinderlosigkeit, da die finanzielle Basis für eine Familiengründung bei kürzeren Studienzeiten bereits in jüngeren Lebensjahren besteht.

VII *Innovationskraft stärken*

Durch die allmähliche Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung und der Belegschaften wird ein Verlust an Innovationskraft befürchtet, der die Wachstums- und Wohlstandsentwicklung eines Hochlohnlandes wie Deutschland gefährden kann. Deshalb ist eine Anpassung der Rahmenbedingungen durch den Staat in der Weise erforderlich, dass die Innovationsakteure motiviert, bereit und fähig sind, solche Produkt- und Prozessinnovationen zu entwickeln, die eine Gesellschaft, die sich im starken internationalen Wettbewerb befindet und altert, benötigt. Demographiebedingt entstehende Defizite bei Innovationen müssen durch eine höhere Effizienz des Innovationssystems ausgeglichen werden und erfordern zu dem Anpassungsmaßnahmen im betrieblichen Innovationsmanagement.

Für die *staatliche Innovationsinfrastruktur* wird es zunehmend darauf ankommen, sowohl im Bereich der „harten“ als auch der „weichen“ Standortfaktoren für junge Forscher aus aller Welt attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen. Erst ein exzellenter Forschungsstandort kann den gegenwärtigen „brain drain“ junger Wissenschaftler mildern und einen „brain gain“ durch Zuwanderung der „besten Köpfe“ nach Deutschland unterstützen. Dazu bedarf es einer Konzentration der staatlichen Förderung auf die Grundlagenforschung und einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung, die positive externe Effekte erzeugen und einen Beitrag zum Lernprozess und zur Ausbildung von Wissenschaftlern erbringen. Dazu gehören ferner der Ausbau internationaler Forschungsnetzwerke und eine engere Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft, um den Technologietransfer zu intensivieren und den Praxisbezug zu erhöhen. Des Weiteren muss der technisch-naturwissenschaftliche Unterricht an den Schulen ausgebaut werden, um dem sich verstärkenden Mangel an technisch-naturwissenschaftlichen Nachwuchskräften wirkungsvoll zu begegnen. Schließlich ist ein zuverlässiger Schutz geistigen Eigentums dringend erforderlich.

Auch die *Unternehmen* müssen sich den veränderten Bedingungen stellen und ihre Strukturen anpassen, um innovative Potenziale Älterer noch besser zu erschließen. So kommt es verstärkt darauf an, dass der Qualifizierungsbedarf in den Betrieben frühzeitig festgestellt wird, alters- und kompetenzorientierte Formen der Arbeitsorganisation sich stärker durchsetzen und die Personalpolitik sich an den zu erwartenden Altersstrukturverschiebungen und am Innovationsbedarf orientiert. Auch für die Unternehmen ist es wichtig, sich als schnell „lernendes System“ zu begreifen. Eine stärkere Berücksichtigung der Kompetenzen und des Erfahrungswissens Älterer durch altersgemischte Innovationsteams und altersgerechte Arbeitsstrukturen sind möglich. Hilfreich ist hier auch der Aufbau eines systematischen Ideen- und Wissensmanagements als Teil eines integrierten Innovationsmanagements unter starker Einbeziehung der Erfahrungskompetenz Älterer als bewährte Wissens-träger; denn es ist auch Aufgabe von Innovationssystemen, nicht nur neues Wissen zu schaffen, sondern auch wertvolles Erfahrungswissen weiterzugeben.

VIII *Gründungsaktivität intensivieren*

Das Gründungsverhalten in Deutschland muss sich erheblich verändern, wenn die politischen Forderungen nach mehr Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen in einem schwieriger werdenden demographischen Umfeld nicht Wunschträume bleiben sollen. Die Entwicklung der Altersstruktur beeinflusst die Zahl der Existenzgründungen und damit indirekt den Bestand an Unternehmen negativ, da jenseits einer Schwelle von 35 oder 40 Jahren bislang nur wenige Existenzgründungen getätigt werden. Ohne eine Veränderung der heutigen Einstellungen zum eigenen Unternehmen und vor allem der „Gründungsabstinenz“ der Älteren droht eine Abnahme der Selbstständigenzahl auf nur noch 2,9 Millionen in 50 Jahren. Statt nahezu einer halben Million Gründungen wie im Jahr 2000 dürften dann nur noch etwas über 300.000 Personen den Schritt in die Selbstständigkeit wagen.

Zu den Maßnahmen, mit denen die Gründung von Unternehmen angeregt werden kann, gehören deshalb zunächst die Stärkung der Gründungsaktivitäten älterer Personen und die Verlängerung der innovativen Phase auf spätere Jahre. Ferner ist die Gründungsrate bei Frauen zu erhöhen, die bisher nur ein Drittel aller Gründungen beisteuern und damit einen, gemessen an der Arbeitsmarktbeteiligung, erst recht aber an der Bildungsbeteiligung und am Bevölkerungsanteil, unterdurchschnittlichen Gründungsbeitrag leisten. Ähnliches gilt für die Mobilisierung des Gründungspotenzials bei Ausländern. Die Hebung dieser Gründerpotenziale erfordert sicherlich auch einen tief greifenden Mentalitätswandel in der Bevölkerung, die durch eine „Kultur der zweiten Chance“ mehr Risikofreude entwickeln muss.

Dies alles kann jedoch nur gelingen, wenn auch an den harten Gründungsfaktoren gearbeitet wird. Dazu bedarf es neben einer weiteren Konzentration der Maßnahmen der Gründungsförderung – hierzu ist mehr als bisher eine systematische Evaluation der einzelnen Programme mit dem Ziel der Identifikation von Best Practices erforderlich – vor allem eines rigorosen Abbaus von bürokratischen Hemmnissen für Gründer und kleine Unternehmen.² Ferner muss auch die Unternehmensfinanzierung vor dem Hintergrund der Umbrüche im

Kreditgewerbe und der Neuregelungen durch Basel II umgestaltet werden (mehr Eigenkapital, neue Finanzierungsinstrumente wie Mezzanine, Ratings). Schließlich ist für die Verbesserung der Bestandspflege auch die Unternehmensnachfolge in den Blick zu nehmen, da viele der circa 1,9 Millionen Familienunternehmen vor einer Übergabe stehen. Steuerliche Maßnahmen sind kritisch daraufhin zu überprüfen, inwiefern sie der Unternehmensnachfolge neue Barrieren in den Weg stellen.

IX *Sozialsysteme demographiefest machen*

Zwei grundlegende Probleme sind in den sozialen Sicherungssystemen zukünftig zu lösen: Zum einen führt der demographische Wandel zu steigenden Finanzierungslasten, die mittelbar über steigende Beitragssätze die Arbeitskosten belasten. Die Beeinträchtigung der Beschäftigungschancen bedroht das zur Bedienung der Versorgungsansprüche notwendige Beitragsaufkommen. Offensichtlich führt die überwiegend lohnbezogene Beitragsfinanzierung in die Sackgasse. Zum anderen legt die Analyse einen intergenerativen Verteilungskonflikt offen, weil sich das Verhältnis von eigener Beitragszahlung zu den erwarteten Versorgungsleistungen von Jahrgang zu Jahrgang verschlechtert. Entsprechend der Forderung nach Generationengerechtigkeit ist eine gleich bleibende Relation von lebenslangen Beitragsbelastungen zur erwarteten Versorgungsleistung anzustreben.

Einen ersten Ansatzpunkt für eine Reform bietet das im internationalen Vergleich hohe Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme. So könnten Leistungskürzungen kurzfristig die Beitragssätze senken, doch eine dauerhafte Lösung gelingt auf diese Weise nicht. Denn bereits mittelfristig drohen die Einspareffekte durch das demographisch bedingte Ausgabenwachstum aufgezehrt zu werden, und die Verschiebung der Versorgungslasten auf nachwachsende Generationen setzt sich lediglich auf einem niedrigeren Ausgangsniveau fort. Zusätzliche Maßnahmen sind deshalb notwendig, um den gegenüber der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen überproportionalen Beitragsanstieg zu bremsen.

Um Generationengerechtigkeit in der Alterssicherung herzustellen, sind Kohorten, die von einer höheren Lebenserwartung profitieren, auch über eine entsprechend verlängerte Erwerbsphase an der Finanzierung der ihnen zufließenden Renten zu beteiligen. Dies könnte über eine Angleichung des effektiven Rentenzugangsalters von derzeit rund 60 Jahren an die gesetzliche Regelaltersgrenze von 65 Jahren angestrebt werden. Eine notwendige Bedingung dafür ist die Neutralisierung bestehender Frühverrentungsanreize über hinreichend hohe Abschläge. Der Verbleib im Arbeitsmarkt darf nicht finanziell bestraft werden. Ein Modell für die Berechnung der Abschlagssätze könnte etwa die „italienische Lösung“ aus dem Jahr 1995³ sein. Die Altersgrenzen für den frühestmöglichen Rentenbezug sind mit stei-

² Der „Small Business Act“ des Bundeswirtschaftsministers und andere Erleichterungen für kleine und junge Unternehmen zeigen zumindest in die richtige Richtung. Ein wirklicher Befreiungsschlag in den Bereichen des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts steht jedoch noch aus.

³ Dort gilt eine flexible Altersgrenze ab 57 Jahren. Die Rente ergibt sich aus einem fiktiv errechneten Kapitalstock, der sich aus den lebenslang gezahlten und fiktiv verzinsten Beiträgen errechnet, verteilt auf die Rest-

gender Lebenserwartung anzuheben, um für Versicherte unterschiedlicher Jahrgänge ein gleich bleibendes Verhältnis von Beitrags- zu Ruhestandsjahren zu gewährleisten.

Des Weiteren sind die demographischen Lasten beim Rentenbestand durch einen Demographiefaktor (Nachhaltigkeitsfaktor) zu berücksichtigen, denn die Rentenanpassung muss Veränderungen des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentenansprüchen berücksichtigen. Ferner müssen die gegenüber dem Status quo entstehenden gesetzlichen Versorgungslücken durch eine entsprechende private Altersvorsorge geschlossen werden. Dies ist der Preis für die Wahrung der Einkommens- und Beschäftigungschancen jüngerer Menschen. Sollte sich zeigen, dass auf freiwilliger Basis nicht ausreichend privat vorgesorgt wird, so ist auch daran zu denken, diese Vorsorge obligatorisch zu machen. Hierbei ist zu bedenken, dass ein geringerer Wohlstand in einer Lebensphase von einem Teil der Bevölkerung durchaus bewusst in Kauf genommen werden kann, wenn dies den eigenen Präferenzen entspricht. Eine hieraus entstehende Ungleichheit ist daher nicht zu verurteilen, da sie auf einer freien Willensentscheidung beruhen würde. Wichtig ist jedoch, dass der Einzelne klare Informationen über den (wahrscheinlichen) Verlauf seiner Alterseinkünfte erhält und dass er sich über die Chancen und Risiken möglicher Anlagealternativen umfassend informieren kann.

In der *Krankenversicherung* lässt sich das demographiebedingte einnahmenseitige Problem durch eine Abkehr von überwiegend lohnbezogenen Beiträgen beheben. Die Ausgaben der Krankenversicherung sind über eine risikounabhängige Sozialversicherungsprämie zu finanzieren (Gesundheitsprämien-Modell). Dabei wird der bisherige Arbeitgeberanteil zum Krankenversicherungsbeitrag mit dem Bruttolohn ausgezahlt. Bei Bedürftigkeit wird ein steuerfinanzierter Prämienzuschuss gewährt. Eine demographische Vorsorge verlangt zusätzlich danach, Elemente einer Kapitaldeckung einzuführen (Altersrückstellungen), um die demographisch bedingte Verschiebung steigender Ausgaben auf nachfolgende Generationen zu unterbinden. Mittelfristig ist deshalb daran zu denken, die gesetzliche Krankenversicherung schrittweise auf ein kapitalgedecktes Verfahren umzustellen.

Ausgabenseitige Probleme werden grundsätzlich durch sämtliche Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz auf den Gesundheitsmärkten gemildert. Eine Konzentration des Leistungskatalogs senkt das Ausgabenniveau und entlastet deshalb nachwachsende Generationen. Darüber hinaus dämpfen Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf den Versicherungs- und Anbietermärkten auch den demographisch bedingten Ausgabenanstieg. Besonders durch spürbare Selbstbehalte der Patienten werden die Rentnerhaushalte stärker an der Finanzierung der von ihnen verursachten Ausgaben beteiligt. Die Selbstbehalte werden mit dem Wachstum der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung fortgeschrieben.

lebenserwartung zum Renteneintritt. Wer statt mit 57 Jahren erst später in Rente geht, erhöht nicht nur seinen fiktiven Kapitalstock aufgrund der längeren Beitragszahlung. Gleichzeitig verteilt sich dieser auf eine entsprechend verkürzte Restlebenserwartung, so dass die monatliche Rente steigt. Umgekehrt reduziert ein vorgezogener Ruhestand die Monatsrente, weil ein geringerer Kapitalstock auf eine längere Bezugsdauer verteilt wird. Entsprechend ergeben sich höhere Abschläge als bisher vom Gesetzgeber vorgegeben.

Die umlagefinanzierte *Pflegeversicherung* ist durch eine obligatorische private und kapitalgedeckte Pflegeversicherung zu ersetzen. Analog zur Krankenversicherung kann die intergenerative Lastverschiebung nur durch eine Abkehr von der Umlagefinanzierung durchbrochen werden. In einem kapitalgedeckten System würden die Versicherten einzelner Jahrgänge jeweils selbst für die Absicherung des von ihnen verursachten Pflegebedarfs aufkommen. Der derzeit in der gesetzlichen Pflegeversicherung angesammelte Kapitalstock kann dazu genutzt werden, den Systemwechsel zu unterstützen. Denn ältere Versicherte sehen sich in einem kapitalgedeckten System mit altersbedingt hohen Prämienanforderungen konfrontiert. Sie haben aber in der Vergangenheit keine Kapitalrückstellung gebildet, um die Versicherungsprämie über den verbleibenden Lebenszyklus auf niedrigerem Niveau zu stabilisieren. Der angesammelte Kapitalstock könnte eingesetzt werden, um die Prämienanforderung an ältere Menschen beim Start eines kapitalgedeckten Versicherungssystems zu senken.

X *Steuerbelastung vermindern / Verschuldung reduzieren*

Die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die allgemeinen Ausgaben der öffentlichen Haushalte sind nur schwer zu quantifizieren. Je nach regionaler Bevölkerungsentwicklung kann es zu konstanten, sinkenden oder steigenden Kosten für das Angebot öffentlicher Güter kommen. Doch trotz der Unwägbarkeiten im Einzelnen kann als Fazit gelten, dass angesichts der demographischen Entwicklung bestimmte staatliche Leistungen auf den Prüfstand gestellt werden müssen und eine bedarfsgerechte Planung des Angebots in ausgewählten Infrastrukturbereichen, zum Beispiel Kindergärten, zwingend notwendig ist. Während bei den direkt an die Demographie gekoppelten Ausgaben diejenigen Ausgaben für kinderbezogene Transfers und Bildung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt abnehmen, werden im Gegenzug die Pensionsausgaben für die öffentlich Bediensteten ansteigen. Per saldo bleibt die Belastung der öffentlichen Haushalte aus diesen Positionen etwa gleich.

Besonderes Augenmerk verdient vor allem die Entwicklung der Steuereinnahmen, denn sie sind relativ eng an die demographische Entwicklung gekoppelt, besonders die Steuerzahlungen der privaten Haushalte. Die Unternehmenssteuern federn den unterproportionalen Anstieg der Steuereinnahmen zwar etwas ab, können aber das Steueraufkommen nicht grundsätzlich verstetigen, so dass die Aufkommenselastizität des Steuersystems auf unter eins zurückgehen dürfte. Deshalb sollte zunächst der Wechsel auf die nachgelagerte Besteuerung bei der gesetzlichen Rente forciert werden, denn er trägt zur Verstetigung des Steueraufkommens bei. Zur Stabilisierung des Steueraufkommens gehören ferner auch alle steuerlichen Subventionen auf den Prüfstand. Ausnahmeregelungen können vor dem Hintergrund der beschriebenen Aufkommensentwicklung nicht weiter toleriert werden.

Die (negative) Entwicklung der Steuereinnahmen mag zunächst Schwierigkeiten bereiten, doch spielen sich die weit dramatischeren Einbrüche bei den Sozialversicherungsbeiträgen

ab. Werden deshalb die derzeitigen Einnahme- und Ausgabenpfade beibehalten, wird die deutsche Finanzpolitik nicht nachhaltig in dem Sinne sein, dass es zu einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung kommt. Eine konsequente Konsolidierungspolitik ist deshalb unabdingbar. Konsolidierungsanstrengungen auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite sind dabei aber nicht gleichwertig. Ausgabenseitige Konsolidierungen haben wesentlich höhere Erfolgchancen und positive Nebeneffekte, wie zum Beispiel die Rückführung der Staatsquote. Die demographischen Kosten müssen deshalb durch eine Reform der gesetzlichen Leistungsansprüche aufgefangen werden.

XI Raumwirtschaftlichen Herausforderungen begegnen

Nach 2020 wird es zusätzlich zu den generellen Tendenzen der Alterung und der in Ostdeutschland besonders starken Bevölkerungsabnahme auch zu einer starken Alterung in den suburbanen Verdichtungsräumen kommen. Zwar ist eine relative Verjüngung der Kernstädte durch den anhaltenden Zuzug von Studenten und Einwanderern zu erwarten, trotzdem wird es einen Verfall von wenig attraktiven städtischen Wohngebieten durch Leerstand geben. Der Rückgang des Wohnungsneubaus bei beginnender Schrumpfung der Bevölkerung wird zwar die Suburbanisierung bremsen, doch wird es trotzdem zu einer weiteren räumlichen Ausdehnung der Agglomerationen kommen.

Für die Raumordnungspolitik folgt daraus zum einen, dass die neubauorientierte Wohnungsbauförderung vor dem Hintergrund der erwarteten demographischen Entwicklung als Auslaufmodell angesehen werden kann. Angemessener ist eine Rückführung der Hilfen durch eine Umstellung von Neubau auf Bestandserhaltung und selektiven Rückbau. Gefragt sind innovative Ideen für das Recycling nicht mehr benutzter Flächen (zum Beispiel das Programm „Stadtumbau Ost“). Zum anderen sollte bei der Planung langlebiger Infrastrukturen wie Straßen, Bahnlinien und Brücken die langfristige regionale Bevölkerungsentwicklung verstärkt berücksichtigt werden. Ein Teil der städtischen Infrastrukturen wird bei rückläufiger Bevölkerung nur noch schwer zu unterhalten sein. Da aber die ökonomische Bedeutung der Städte als Kristallisationspunkte des Wirtschaftsgeschehens erhalten bleibt, ist eine verstärkte regionale Kooperation zwischen den schrumpfenden Zentren und ihrem flächenmäßig immer weiter ausgedehnten urbanisierten Umland anzuregen.

Das Problem der Entleerung ländlicher Räume betrifft (vorerst) nur den Osten Deutschlands. In den betroffenen Regionen sind öffentliche und private Dienstleistungen, die Mindestzahlen der Nutzer voraussetzen, immer schwerer aufrechtzuerhalten. Dies gilt für Schulen, Kindergärten und öffentliche Verkehrsmittel ebenso wie für die Versorgung mit Einkaufsmöglichkeiten. Der Verlust dieser Einrichtungen beschleunigt die Bevölkerungsabnahme durch Wegzug weiter. Die Chancen einer aktiven Wirtschaftsförderung zur Stärkung der Peripherie sind nach den bisherigen Erfahrungen als gering einzustufen. Stattdessen sollte das Know-how anderer Länder mit dünn besiedelten Regionen herangezogen werden.

XII Demographisches Fenster politökonomisch nutzen

Bei eigennutzorientiertem Wahlverhalten und politischen Parteien, die auf Mehrheiten angewiesen sind, um an die Macht zu kommen, droht im Zuge der Alterung der Gesellschaft und stärkerer Präsenz von Rentnern gegenüber Jüngeren unter den Wahlberechtigten eine zunehmende Reformunfähigkeit der Gesellschaft. Dies trifft zumindest dann zu, wenn die Bereitschaft zu grundlegenden Reformen mit dem Alter negativ korreliert. Schon jetzt wird in der Öffentlichkeit der Generationenkonflikt thematisiert. Möglicherweise bleibt vor diesem Hintergrund nur eine begrenzte Zeit, um fundamentale Reformen politisch auch durchsetzen zu können.

Der Konflikt lässt sich allerdings dadurch entschärfen, dass konstitutionelle Schranken analog zum Verschuldungsverbot geschaffen werden. Beim „Reformwording“ ist darauf zu achten, dass sich Reformen nicht gegen Ältere richten, dass aber die mit ihnen verbundenen potenziellen Konflikte auch nicht verschwiegen werden. Notwendige harte Reformen sind dann aber schnell – und damit kostengünstig – anzugehen. Die Akzeptanz lässt sich erhöhen, wenn Reformen glaubwürdig in dem Sinn sind, dass keine Ausnahmen bei der eigenen Klientel gemacht werden, ein Zielszenario glaubwürdig und konsequent angestrebt und die Öffentlichkeit breit informiert wird. Warten auf den Generationenkonflikt hingegen ist pathologisches Lernen.