Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen durch den demographischen Wandel

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

bmwk.de

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 01. Oktober 2024, mit dem Thema

Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen durch den demographischen Wandel

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwk.de

Stand
01. Oktober 2024

Diese Publikation wird ausschließlich als Download angeboten.

Gestaltung
PRpetuum GmbH, 81541 München

Zentraler Bestellservice für Publikationen der Bundesregierung:
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721

Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

Inhalt

1. Anlass 2

2. Realwirtschaftliche Auswirkungen der Angebotsverknappung 6

3. Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Altersquotienten bis 2070 11

4. Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen bis 2060 16

5. Wie groß ist das unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial; wie kann es aktiviert werden? 20
   - 5.1 Arbeitskräftepotenzial Älterer 21
   - 5.2 Arbeitskräftepotenzial Jüngerer 23
   - 5.3 Arbeitskräftepotenzial Frauen 24
   - 5.4 Arbeitskräftepotenzial Migrantinnen und Migranten 29
   - 5.5 Zusammenfassung: Unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial von bis zu 5 Millionen Menschen 31

6. Rückgehendes Produktivitätswachstum und demographischer Wandel 33
   - 6.1 Empirische Befunde zur Produktivität im Alter 35
   - 6.2 Umfeldfaktoren des Produktivitätswachstums 36
   - 6.3 Investitionen und Kapitalangebot 38

7. Empfehlungen 39
   - Nationale Strategie Wirtschaftspolitik im demographischen Wandel 40
   - Pfeiler 1: Unausgeschöpfte Potenziale im Arbeitsangebot aktivieren 41
   - Pfeiler 2: Arbeitsproduktivität erhöhen 43
   - Pfeiler 3: Punktuelle Interventionen vermeiden und Rückkopplungseffekte beachten 44
   - Fazit 47

Literatur 48

Mitglieder 55

Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948 58

1. Anlass

Der demographische Wandel ist keine Neuigkeit. Dennoch hat es den Anschein, dass die Tragweite seiner gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nach wie vor unterschätzt wird. Zwei Indikatoren zeigen, wie groß die Gefahr ist. Zum einen ist aus dem seit geraumer Zeit viel beklagten Fachkräftemangel mittlerweile eine generelle Verknappung von Arbeitskräften geworden, die alle Qualifikationsstufen umfasst. Das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben hat bereits begonnen und wird sich in den nächsten zehn Jahren fortsetzen. In dieser Zeit werden insgesamt über 4 Millionen mehr Menschen in den Ruhestand gehen, als junge Menschen nachrücken. Bezogen auf die Zahl der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen, ist dies ein Rückgang um 10 Prozent.

Ein zweiter Indikator ist die Heftigkeit der Tarifverhandlungen 2023. Diese könnte nicht nur den Wunsch widerspiegeln, die Inflation wenigstens teilweise zu kompensieren, sondern auch die Verknappung von Arbeit und die damit einhergehende Stärkung der Arbeitnehmerseite in Lohnverhandlungen. Darüber hinaus geht es in den Tarifverhandlungen nicht nur um hohe Lohnforderungen, sondern auch um Arbeitszeitverkürzungen, welche die Verknappung von Arbeitskräften weiter verschärfen dürften. Angesichts des absehbaren demographischen Wandels ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung über mehrere Jahre anhalten wird. Dies ist eine fundamentale Änderung der Situation auf dem Arbeitsmarkt: Er wandelt sich vom Käufer- zum Verkäufermarkt.

Diskussionen über die Auswirkungen des demographischen Wandels konzentrieren sich bisher vor allem auf die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme, vor allem der umlagefinanzierten Rente (vgl. die Gutachten dieses Beirats vom September 2016 und Mai 2021) und Pflege (Gutachten vom Juni 2022).[1]

Diese Diskussion ist durch das Rentenpaket II mit seiner geplanten Erhöhung der Sozialausgaben erneut angefacht worden (vgl. den Brief des Beirats vom Juli 2023). Das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben beeinflusst aber nicht nur Einnahmen und Ausgaben der Sozialsysteme, sondern die gesamtwirtschaftliche Entwicklung insgesamt. Die Verknappung des Faktors Arbeit bewirkt eine Verknappung des Angebots an Gütern und Dienstleistungen, die zur Verfügung gestellt werden. Importe können einen Teil davon ausgleichen, aber vor allem im Dienstleistungsbereich ist dies nur begrenzt möglich. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzt in seinem letzten Jahresgutachten (SVR 2023/24), dass in den kommenden zehn Jahren das Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft nur noch bei 0,4 Prozent pro Jahr liegen wird, verglichen mit 2,4 Prozent in den Jahren vor der Wiedervereinigung und 1,4 Prozent zwischen 2000 und 2019. Er zeigt, dass dies im Wesentlichen an der Verknappung des Faktors Arbeit liegt. Zudem wird der Rückgang der Anzahl von Arbeitskräften voraussichtlich nicht durch ein stärkeres Wachstum der Arbeitsproduktivität kompensiert werden können, denn deren Trend geht in die entgegengesetzte Richtung: In den vergangenen 30 Jahren ging das Produktivitätswachstum stetig zurück.

Dieses Gutachten konzentriert sich daher auf die Verknappung von Arbeitskräften und den Rückgang des Produktivitätswachstums. Es stellt zunächst die Vielfältigkeit der realwirtschaftlichen Auswirkungen der Angebotsverknappung vor. Die dann folgenden Abschnitte gehen auf die Ursachen dieser Angebotsverknappung ein. Sie schätzen ab, in welchem Umfang Arbeitskräfte weniger werden und welche „Stellschrauben“ zur Verfügung stehen, um dem entgegenzuwirken. Abschnitt 3 stellt dabei

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2016, 2021, 2022).

Kasten 1: Zur Wachstumsinitiative der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Wachstumsinitiative[2] im August 2024 mehrere Maßnahmen angekündigt, welche den Herausforderungen des demographischen Wandels begegnen sollen, die auch die Empfehlungen dieses Gutachtens adressieren. Dies betrifft vor allem die Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsangebots, die im Folgenden in Anlehnung an die Zielgruppen des Gutachtens zusammengefasst und kurz kommentiert werden:

1. **Ältere:** Um zusätzliche Anreize für eine freiwillige längere Erwerbstätigkeit zu schaffen, sollen erstens die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung direkt an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgezahlt werden, die nach der Altersgrenze weiterarbeiten. Zweitens sollen solche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen den monatlichen Zuschlägen auf die zukünftige Rente als Ausgleich für das Aufschieben des Renteneintritts und einer einmaligen „Rentenaufschubprämie“ wählen können.

2. **Frauen:** Um Anreize für das Arbeitsangebot von Zweitverdienenden in Ehen zu schaffen, soll die Steuerklassenkombination III/V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV überführt werden.

3. **Arbeitslose:** Um den Übergang von Langzeitarbeitslosen in eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit zu erleichtern, ist eine Anschubfinanzierung in Form einer Prämie vorgesehen, die nicht auf andere Transferleistungen angerechnet wird. Ferner sollen Verletzungen von Mitwirkungs- und Meldepflichten im Rahmen des Bürgergeldes stärker sanktioniert werden.

4. **Migranten:** Erstens soll eine Genehmigungsfiktion für Fachkräfte dergestalt eingeführt werden, dass eine Arbeitserlaubnis als erteilt gilt, wenn die zuständige Ausländerbehörde nicht innerhalb von zwei Wochen entschieden hat. Zweitens sollen Einwandernde temporär steuerlich entlastet werden.

Der Beirat begrüßt die Wachstumsinitiative. Die Maßnahmen weisen in die richtige Richtung. Der Wachstumseffekt dürfte aber angesichts der Herausforderungen durch den demographischen Wandel moderat sein. Dieses Gutachten stellt weitergehende Vorschläge zur strukturellen Anpassung an den demographischen Wandel vor. Viele der Vorschläge können zudem ohne zusätzliche Staatsausgaben erreicht werden.

2 https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/gesetzesvorhaben/wachstumsinitiative-2306060

die demographischen Ursachen, Abschnitt 4 Szenarien der Verknappung von Arbeitskräften vor. In Abschnitt 5 wird abgeschätzt, wie hoch das Potenzial ist, das Arbeitsangebot in Deutschland durch Maßnahmen wie stärkere Arbeitsmarktbeteiligung zu erhöhen. Abschnitt 6 wendet sich dann dem seit Langem beobachteten Rückgang des Arbeitsproduktivitätswachstums zu und untersucht mögliche Ursachen und mögliche Gegenmaßnahmen. Auch wird diskutiert, ob in einer alternden Gesellschaft genug Kapital akkumuliert wird, um Investitionen zu finanzieren, welche die Produktivität erhöhen könnten.

In Abschnitt 7 fasst das Gutachten die Empfehlungen zusammen. Es gibt nicht „das" Wundermittel, mit dem die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abgefangen werden können. Stattdessen bedarf es vieler Einzelmaßnahmen in verschiedenen Politikbereichen. Das Gutachten zeigt, dass das bislang unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial für Deutschland ausreicht, um die negativen Folgen einer Arbeitskräfteverknappung deutlich zu mildern, wenn nicht sogar abzuwenden. Aber dafür sind strukturelle Anpassungen notwendig, die in vielen Fällen ihrerseits Ressourcen erfordern. Zudem beanspruchen der Klimawandel und die Modernisierung von Infrastruktur und Verteidigung Ressourcen, die zu den Herausforderungen der demographiebedingten Verknappung der Arbeitskräfte und den Rückgang des Produktivitätswachstums noch hinzukommen. Daher ist eine koordinierende und Prioritäten setzende Strategie notwendig.

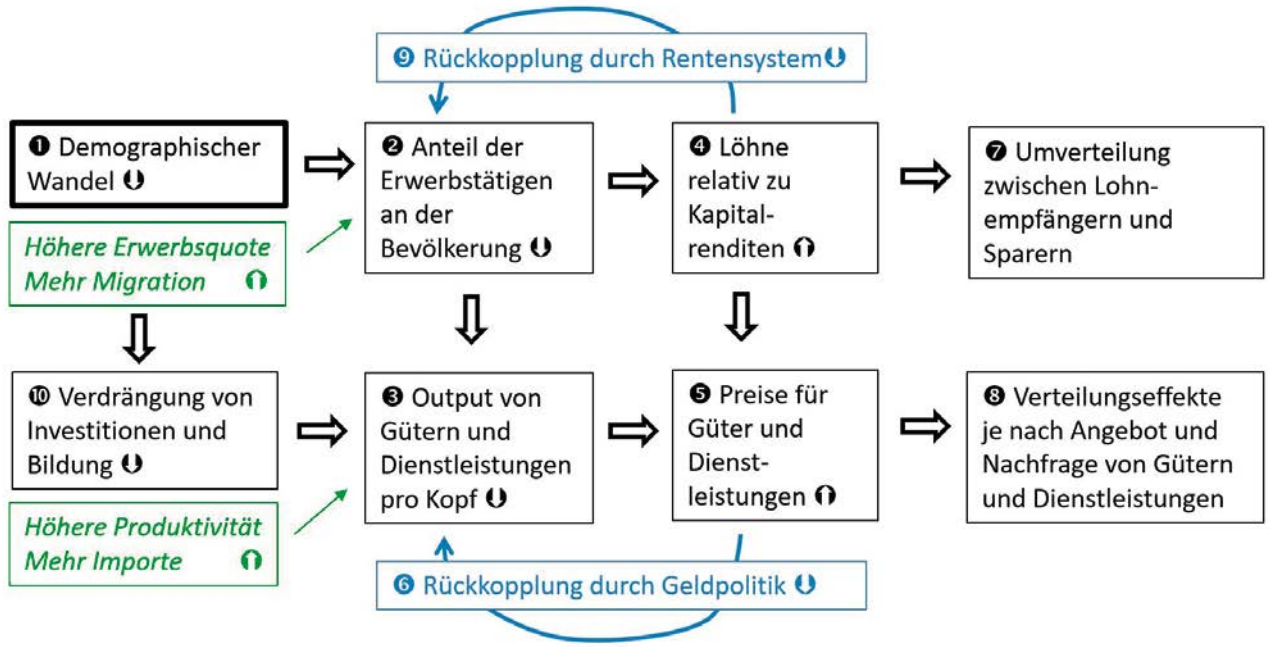
Der Beirat empfiehlt, eine *nationale Strategie zur Wirtschaftspolitik im demographischen Wandel* zu entwickeln, die drei Pfeiler hat und die Wachstumsinitiative der Bundesregierung (Kasten 1) substanziell erweitert. Pfeiler 1 hat zum Ziel, das in Deutschland vorhandene Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen. Die Betonung sollte dabei auf der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und älteren Menschen liegen, weil hier das größte Potenzial besteht. Pfeiler 2 soll den Rückgang des Produktivitätswachstums stoppen und im besten Fall umkehren. Zum einen muss sichergestellt werden, dass moderne Technologien (Digitalisierung, Roboter, künstliche Intelligenz) ausreichend zur Verfügung stehen, um die knapper werdende Arbeitskraft zu substituieren. Zudem werden vermehrte Bildungsanstrengungen gebraucht, um die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Es besteht die Gefahr, dass die dafür benötigten Investitionen durch konsumtive Ausgaben oder Transfers (z. B. Sozialausgaben) verdrängt werden. Pfeiler 3 betont die Notwendigkeit, den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang im Blick zu behalten, um punktuelle und nur vordergründig hilfreiche Maßnahmen zu unterlassen, die wegen ihrer Rückkopplungseffekte ökonomischen Schaden anrichten können.

2. Realwirtschaftliche Auswirkungen der Angebotsverknappung

Wirtschaftspolitische Maßnahmen im demographischen Wandel müssen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen werden. Die Vielfalt und Komplexität der realwirtschaftlichen Auswirkungen der Arbeitsangebotsverknappung sind groß. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Einzelmechanismen. Diese werden nachfolgend im Text erklärt.

Der demographische Wandel ❶ führt zu einer dramatischen Verringerung des Anteils der Erwerbstätigen an der Bevölkerung ❷. Mit weniger Erwerbstätigen in einer Bevölkerung kann man ceteris paribus nur einen geringeren Output an Gütern und Dienstleistungen pro Kopf der Bevölkerung erstellen ❸. Kasten 2 erläutert die Abhängigkeit der Märkte für Güter und Dienstleistungen vom Geschehen im Arbeitsmarkt.

Abbildung 1: Vielfalt der gesamtwirtschaftlichen Effekte des demographischen Wandels



Quelle: eigene Darstellung

Kasten 2: Gütermarktwirkungen einer Verknappung des Arbeitsangebots

Zum besseren Verständnis der Auswirkungen einer Verknappung des Arbeitsangebots kann man die in der makroökonomischen Theorie entwickelten Konzepte des gesamtwirtschaftlichen Angebots und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verwenden. Gesamtwirtschaftliche Angebotsfunktion und gesamtwirtschaftliche Nachfragefunktion beschreiben Zusammenhänge zwischen den in Geldeinheiten ausgedrückten Preisen für Güter und Dienstleistungen und den gehandelten Mengen an Gütern und Dienstleistungen. Genau genommen geht es um Indizes der Preise und der Mengen; Unterschiede der verschiedenen Güter und Dienstleistungen werden außer Acht gelassen. Ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht entspricht einer Kombination von Preisen und Mengen, bei der gesamtwirtschaftliches Angebot und gesamtwirtschaftliche Nachfrage übereinstimmen.

Gesamtwirtschaftliche Angebots- und Nachfragefunktionen haben ähnliche Eigenschaften wie die in der Mikroökonomik verwandten Angebots- und Nachfragefunktionen für einen einzelnen Markt, sind aber anders definiert. In die Konstruktion dieser Funktionen geht nicht nur das Verhalten der Beteiligten ein, sondern auch die Anpassung von anderen Variablen, Löhnen, Zinssätzen und Einkommen. So bezeichnet die gesamtwirtschaftliche Angebotsfunktion für jeden Wert der Preise diejenige Menge, die angeboten wird, wenn die Arbeitsmarktmechanismen für die Bestimmung von Löhnen, Arbeitszeit und Beschäftigung den Preisen Rechnung tragen, soweit die Informationen der Beteiligten das zulassen. Soweit diese Mechanismen feste Reallohnziele durchsetzen, kann das gesamtwirtschaftliche Angebot auch vollkommen unelastisch sein, so dass Preiserhöhungen durch Lohnsteigerungen neutralisiert werden.

Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage setzt sich zusammen aus der Nachfrage nach Konsum, der Nachfrage nach Investitionen, der Staatsnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und dem Exportüberschuss. Dabei werden Zinssätze und Einkommen, ggfs. auch die Wechselkurse, als endogen behandelt, d.h. die Konsumnachfrage bei gegebenen Güterpreisen ergibt sich aus dem, was die privaten Haushalte bei diesen Güterpreisen und endogen bestimmten Zinssätzen und Einkommen nachfragen.

Eine Verknappung des Arbeitsangebots bewirkt bei gegebenen Preisen eine Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Angebots an Gütern und Dienstleistungen, bedingt durch eine Kombination von höheren Löhnen und geringerem Arbeitseinsatz. Sofern dieser Effekt nicht durch technischen Fortschritt, erhöhten Kapitaleinsatz oder gezielte Politikmaßnahmen kompensiert wird, ist ein Rückgang von produzierten Mengen unvermeidlich. Es ergibt sich ein neues gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht mit höheren Preisen insbesondere für arbeitsintensive Güter und Dienstleistungen und dementsprechend geringeren Mengen.

→

Diese Preiserhöhungen sorgen dafür, dass die nachgefragten Mengen sich an das niedrigere Angebot anpassen. Den negativ Betroffenen tun diese Preiserhöhungen weh, aber ohne Preiserhöhungen ist eine Anpassung der Nachfragemengen an die Reduktion des Angebots kaum möglich. Auch die Geldpolitik kann an der Verteuerung arbeitsintensiver Güter und Dienstleistungen nichts ändern. Die Verknappung des Arbeitsangebots bewirkt, dass die Lohnsätze tendenziell ansteigen werden ❹. Es ist zu erwarten, dass es zukünftig zu relativ hohen Lohnsteigerungen kommen wird. Dabei handelt es sich, anders als in früheren Jahrzehnten, weniger um eine Auswirkung von Macht der Gewerkschaften als um eine Folge der Veränderung von Knappheitsverhältnissen, die ihre Wirkung ggfs. auch unabhängig von den Tarifabschlüssen über die Effektivlöhne ausüben könnten. Unternehmen, die Schwierigkeiten haben, Arbeitskräfte im Markt zu finden, werden von sich aus bereit sein, höhere Löhne zu zahlen. Beides mag dann allerdings auch wieder die Macht der Gewerkschaften stärken.

Die Verknappung des Arbeitsangebots zieht eine Verknappung der Angebote an Gütern und Dienstleistungen nach sich. Bei gegebenen Preisen wird weniger angeboten, sei es, weil weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, sei es, weil die Erhöhung der Lohnkosten die Produktion weniger attraktiv erscheinen lässt. Die Verknappung der Angebote an Gütern und Dienstleistungen führt zu höheren Kosten bei den Unternehmen, die sich in Preiserhöhungen niederschlagen ❺.

Der demographische Wandel stellt daher auch die Geldpolitik vor neue Herausforderungen. Es ist damit zu rechnen, dass es über mehrere Jahre, solange der Prozess der Verknappung der Arbeitsangebote anhält, erhebliche Preissteigerungen geben wird. Dabei handelt es sich nicht um ein monetäres, sondern um ein realwirtschaftliches Phänomen. Sofern die EZB im Rahmen ihres Mandats darauf reagiert und die Preissteigerungen durch geldpolitische Maßnahmen neutralisiert, werden die Mengenreduktionen entsprechend stärker ausfallen ❻.

Der Verknappung des Angebots an Gütern und Dienstleistungen, die der Volkswirtschaft zur Verfügung stehen, wird eine Verringerung der Verwendung in Konsum, Investitionen oder Staatsverbrauch oder aber eine Senkung des Exportsaldos (=Erhöhung der Nettoimporte aus dem Ausland) gegenüberstehen. Im Bereich des Konsums ergäbe sich die Verringerung daraus, dass die Konsumenten und Konsumentinnen Kaufkraft verlieren. Dieser Effekt betrifft vor allem solche Personen, die nicht in der Lage sind, selbst durch höhere Löhne und Gehälter von der Verknappung auf den Arbeitsmärkten zu profitieren ❼. Die hier angesprochene Entwicklung beeinflusst die Verteilung der Einkommen zugunsten derer, deren Leistungen aufgrund von Knappheitsprämien im Markt höher bewertet werden, und zulasten derer, die diese Knappheitsprämien letztlich bezahlen müssen, ohne selbst von höheren Knappheitsprämien profitieren zu können ❽. Sie beeinflusst auch die Verteilung der Vermögen zulasten derer, die Nominalwerte besitzen, und zugunsten derer, die mit Realwerten (Realkapital) höhere Einkommen erzielen oder deren Verbindlichkeiten in Geldeinheiten fixiert sind.

Versuche, die davon negativ Betroffenen zu schützen, z. B. durch eine Indexierung von Einkommen, etwa der Renten, würden die von den Preiserhöhungen ausgehenden Mengenreduktionen bei diesen Personen kleiner ausfallen lassen, würden aber den Umfang der Preiserhöhungen insgesamt steigern, denn die Nachfragesenkungen anderer Gruppen müssten entsprechend größer ausfallen ❾.

Falls alle negativen Realeinkommenseffekte der Preisänderungen neutralisiert werden, bleibt die Anpassung der Nachfrage an die Angebotsverknappung aus. Dann kann es zu Rückkopplungsprozessen kommen, bei denen die Verknappung des Angebots Löhne und Preise steigen lässt, die Lohn- und Preissteigerungen über Indexierungen in die Einkommen eingehen und dies die Spielräume für weitere Lohn- und Preissteigerungen schafft, ohne dass dem Prozess eine Grenze gesetzt wäre.

Die angesprochenen Entwicklungen bergen erhebliche Konfliktpotenziale. Das Nebeneinander von Steigerungen des Lebensstandards bei denen, die von der Entwicklung profitieren, und von Senkungen des Lebensstandards bei den anderen kann massive Unzufriedenheit hervorrufen. Zu diesen intragenerationalen kommen die bekannten intergenerationalen Konfliktpotenziale hinzu: Die jüngere Generation, die im Arbeitsleben steht und das Sozialprodukt erarbeitet, muss dieses vermehrt mit der älteren teilen, was vermutlich mit einer höheren Steuer- und Abgabenlast der jüngeren Generation einhergehen wird. Zudem ist es wahrscheinlich, dass Ausgaben, die den Jüngeren zugutekommen (z. B. Bildung, Investitionen), von Sozialausgaben zugunsten der Älteren verdrängt werden ❿. Diese Konfliktpotenziale zu vermeiden oder wenigstens auf ein Minimum zu beschränken, ist eine erhebliche Herausforderung für die Wirtschaftspolitik.

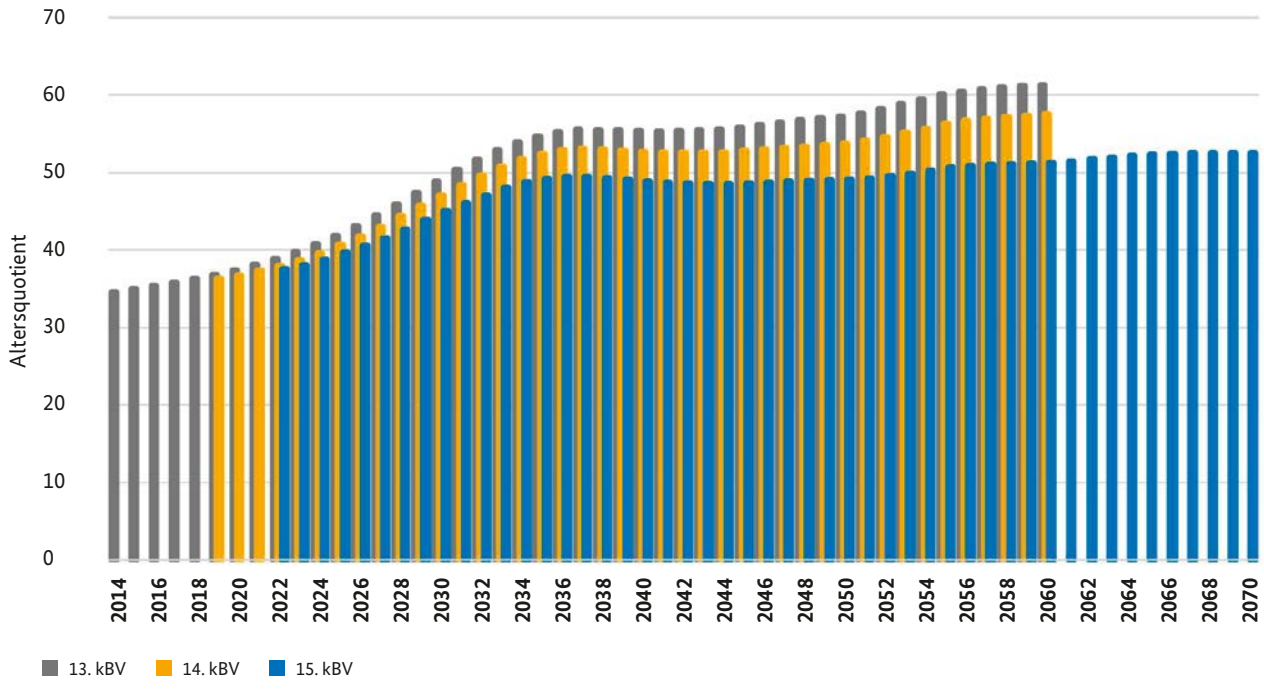
3. Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Altersquotienten bis 2070

Selbst in der mittleren Frist ist der Altersstrukturwandel der Bevölkerung unvermeidlich. Auch eine deutlich steigende Geburtenrate könnte in den nächsten zwei Dekaden daran nichts ändern, weil es so lange dauert, bis aus Neugeborenen Arbeitskräfte werden. Vermehrte Einwanderung kann das Problem auf dem Arbeitsmarkt lindern, vor allem, wenn Migrantinnen und Migranten gut ausgebildet sind. Sie kann das Problem aber nicht lösen, weil dazu die Zuwanderung unrealistisch hoch sein müsste (Wiss.Beirat 2021; SVR 2023/24). Dies wird in Abschnitt 5 aufgegriffen.

Der Altersstrukturwandel bedeutet, dass es relativ weniger Personen gibt, die in einem Alter sind, welches man mit Erwerbstätigkeit assoziiert, und relativ mehr Personen in einem Alter, in welchem die meisten Menschen im Ruhestand sind. Dieser demographische Strukturwandel wird am besten im sogenannten Altersquotienten sichtbar, der die Anzahl der Menschen im Alter von 65 Jahren und älter ins Verhältnis setzt zu der Anzahl der Menschen im Alter von 20 bis 64 Jahren (Abbildung 2).

Abbildung 2 basiert auf den Vorausberechnungen gemäß den mittleren Varianten der 13., 14. und 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes (StaBA 2017, 2019, 2022). Andere Altersgrenzen zeigen qualitativ das gleiche Bild: Bis in die Mitte der 2030er Jahre steigt der Altersquotient an, um dann ein Plateau zu erreichen und bis zum Jahr 2060/2070 nur noch langsam zuzunehmen. Der Altersquotient strebt also nicht auf einen Höhepunkt zu, nach dessen Erreichen er wieder zurückgeht, sondern wird auch langfristig hoch und daher eine Herausforderung

Abbildung 2: Anstieg des Altersquotienten 2005–2070 gemäß der letzten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (in Prozent)



Quelle: 13. bis 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes; Kombination der „moderaten" Varianten (G2-L2-W2).

für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bleiben. Dies liegt an der Annahme, dass die Lebenserwartung stetig weiter zunimmt, während die übrigen demographischen Parameter (Geburtenrate und Nettoimmigration) ab 2033 auf einem konstanten Niveau verharren. Im Gutachten des Beirats vom Juni 2021 („Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“) werden die Gründe für diese Entwicklung beschrieben. Kasten 3 beschreibt die der Abb. 2 zugrundeliegenden Annahmen im Detail.

Auffällig ist, dass die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (kBV) von 2022 die Altersstrukturverschiebung deutlich geringer einschätzt als die beiden vorangegangenen Bevölkerungsvorausberechnungen. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass das Statistische Bundesamt einen deutlich höheren Wanderungssaldo (293 Tsd. Menschen im Durchschnitt der Jahre 2022–2070 in der 15. kBV anstatt 200.000 Menschen ab 2021 in der 13. kBV) und einen deutlich geringeren Anstieg der Lebenserwartung annimmt (84,6/88,2 Jahre bei Männern/Frauen bis zum Jahr 2070 anstatt 84,8/88,8 bereits im Jahr 2060). Umgekehrt nimmt die 15. kBV eine geringere Geburtenrate an als die 13. kBV, was jedoch keinen merklichen Einfluss auf den Altersquotienten in den nächsten beiden Dekaden hat, da dieser nur Personen ab dem Alter von 20 Jahren erfasst.

Die höhere Nettoimmigration geht dabei zunächst auf die unerwarteten Flüchtlingsströme seit Beginn des Ukrainekrieges zurück. Die auch langfristig höhere Nettoimmigration (ab 2033 dauerhaft jährlich 250.000 Menschen) wird vom Statistischen Bundesamt mit dem Bemühen der Bundesregierung um zusätzliche ausländische Arbeitskräfte aufgrund des hohen Fachkräftemangels und dem hohen Risiko weiterer Krisen und daraus resultierender Flüchtlingswellen begründet (vgl. StaBA 2022). Auch bei Berücksichtigung der beiden Flüchtlingswellen 2015 und 2022 lag die durchschnittliche Nettoimmigration der letzten 20 Jahre nur bei etwa 220 Tsd. Personen pro Jahr. Daher erscheint eine Zuwanderung von durchschnittlich 293 Tsd. Personen als hoch, zumal es unklar ist, ob eine Zuwanderung in diesem Ausmaß Rückhalt in der Bevölkerung findet.

Den geringeren Anstieg der Lebenserwartung begründet das Statistische Bundesamt mit der tatsächlich beobachteten Entwicklung seit 2008 (siehe StaBA 2022). Vor 2008 lag der durchschnittliche jährliche Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt bei rund 0,3/0,2 Jahren (Männer/Frauen). Seit 2008 liegt er hingegen für beide Geschlechter nur noch bei 0,1 Jahren. Da mit jeder neuen Bevölkerungsvorausberechnung die Zeitspanne seit 2008 für die Prognosen der Mortalitätsentwicklung an Bedeutung gewinnt, nehmen entsprechend die prognostizierten Anstiege der Lebenserwartung ab. So waren bereits die Annahmen der 13. und 14. kBV geringer als in ihrer jeweiligen Vorgängerprognose. Allerdings ist die Diskrepanz zwischen der 14. und 15. kBV nochmals größer, was damit zu begründen ist, dass in die Trendberechnung auch der Rückgang der Lebenserwartung während der Corona-Pandemie miteinfließt (StaBA 2022). Darüber hinaus werden die Sterbetafeln des Jahres 2021 (d. h. während der Corona-Pandemie) als Ausgangspunkt für die Extrapolation der zukünftigen Sterbetafeln gewählt. Es wird also nicht davon ausgegangen, dass der ohne die Corona-Pandemie zu erwartende Anstieg der Lebenserwartung nach der Pandemie wieder aufgeholt wird. Ob diese Annahme realistisch ist, ist zweifelhaft, da während einer Epidemie tendenziell Sterbefälle zeitlich vorgezogen werden. Dies impliziert eine niedrigere Mortalität in den Folgejahren, was sich bereits daran abzeichnet, dass die altersstandardisierte Mortalität im Jahr 2023 gesunken ist.

Ob der angenommene langfristige Geburtenanstieg auf 1,55 Frauen pro Kind eine realistische Annahme ist, ist ebenfalls zweifelhaft. Tatsächlich ist die Geburtenrate in den letzten Jahren unerwartet stark auf 1,36 Kinder pro Frau (Stand Herbst 2023) zurückgegangen.

Insgesamt liegt die neueste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes daher eher auf der optimistischen Seite im Sinne möglicher Folgen des demographischen Wandels. So bedeutet sie zumindest auf den ersten Blick, dass der zu erwartende Anstieg der finanziellen

Kasten 3: Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

Mittlere Variante G2-L2-W2

Annahme G2: 2022 Rückgang, danach Anstieg auf das moderate Niveau von 1,55 Kindern je Frau
In der Annahme G2 „moderate Entwicklung der Geburtenhäufigkeit“ sinkt zuerst die zusammengefasste Geburtenziffer im Jahr 2022 auf 1,48 Kinder je Frau. Anschließend steigt sie allmählich auf 1,55 Kinder je Frau im Jahr 2032 bei gleichzeitiger Zunahme des durchschnittlichen Alters der Mütter bei Geburt um gut ein Jahr und bleibt danach konstant. Bei dieser Annahme wird davon ausgegangen, dass auch künftig Mütter durchschnittlich zwei Kinder zur Welt bringen und ihr Anteil an allen Frauen eines Jahrgangs rund 78 Prozent beträgt. Die endgültige Kinderzahl je Frau würde dabei zuerst von derzeit 1,58 auf 1,65 Kinder steigen und dann auf 1,55 Kinder je Frau zurückgehen.

Annahme L2 zur Lebenserwartung (moderater Anstieg)
Bei der Annahme L2 „moderater Anstieg“ erreichen Männer im Jahr 2070 bei Geburt eine durchschnittliche Lebenserwartung von 84,6 Jahren und Frauen von 88,2 Jahren. Dies entspricht für Männer einem Anstieg um 6,0 Jahre und für Frauen um 4,8 Jahre im Vergleich zur Sterbetafel 2019/2021. Die Differenz in der Lebenserwartung zwischen Männern und Frauen reduziert sich entsprechend von 4,8 auf 3,6 Jahre. 65-jährige Männer können im letzten Vorausberechnungsjahr noch 21,7 Jahre, gleichaltrige Frauen 24,6 Jahre erwarten. Die Grundlage der mittleren Annahme L2 bildet die Kombination aus der langfristigen Trendentwicklung von 1970/1972 bis 2017/2019 und der kurzfristigen Trendentwicklung seit 2010/2012.

Annahme W2 zum Wanderungssaldo (moderat)
In der mittleren Annahme W2 steigt der Wanderungssaldo von 329 Tsd. Personen im Jahr 2021 auf 1,3 Mio. im Jahr 2022 (Ukraineeffekt). Im Jahr 2023 nimmt er um rund 60 Prozent auf 513 Tsd. Menschen ab und sinkt danach kontinuierlich bis 2033 auf 250 Tsd. Anschließend bleibt der Wanderungssaldo konstant. Zwischen 2022 und 2070 würden bei dieser Annahme insgesamt gut 14 Mio. beziehungsweise pro Jahr 293 Tsd. Personen per Saldo einwandern.

Quelle: StaBA 2022

Belastung des deutschen Sozialsystems aufgrund der demographischen Entwicklung niedriger als zuvor berechnet ausfallen wird, weil die Zahl der Rentenbeziehenden aufgrund der niedrigeren Lebenserwartung geringer prognostiziert wird, während die höhere Nettozuwanderung den Rückgang der Erwerbsbevölkerung abschwächt (vgl. Thiede 2023). Die sich bei einem zweiten Blick ergebenden Zweifel an der optimistischen Einschätzung werden verstärkt durch die jüngste Entwicklung der Morbidität. Selbst wenn es zu geringeren Ausgaben für die Renten von Alters wegen käme, so mehren sich die Anzeichen dafür, dass diese durch höhere Ausgaben für Erwerbsminderungsrenten und höhere Gesundheits- und Pflegeausgaben (über)kompensiert werden.[3] Zudem ist unklar, ob sich die höhere Nettoimmigration in einer auch langfristig stabilen höheren Zahl erwerbstätiger Personen niederschlägt. So ist bei den Zugewanderten aus der Ukraine unklar, ob sie langfristig in Deutschland bleiben.

Vor allem aber ist bemerkenswert, dass auch unter den eher „optimistischen" Annahmen der 15. kBV der Altersquotient zwischen den Jahren 2020 und 2035 von 37 Prozent auf 49 Prozent ansteigt. Dies ist zwar etwas weniger als unter den Annahmen der 13. kBV, die einen Anstieg auf 54 Prozent voraussah. Die Kernbotschaft, dass der demographische Wandel den Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter massiv verringert, bleibt jedoch bestehen. Zu einer Entwarnung gibt es daher keinen Anlass.

3 Eine Verschlechterung der Gesundheit ist in den USA und England bereits zu beobachten. Erste Evidenz dazu liefern Börsch-Supan et al. (2021) auch für Deutschland. Gründe sind u. a. eine Zunahme von Adipositas und Diabetes. Aktuell berichtet das Bundesministerium für Gesundheit von einem „überraschend starken Anstieg der Pflegefälle": https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/lauterbach-mehr-neue-pflegefaelle-als-erwartet-sozialhilfe-zur-pflegeversicherung-100.html.

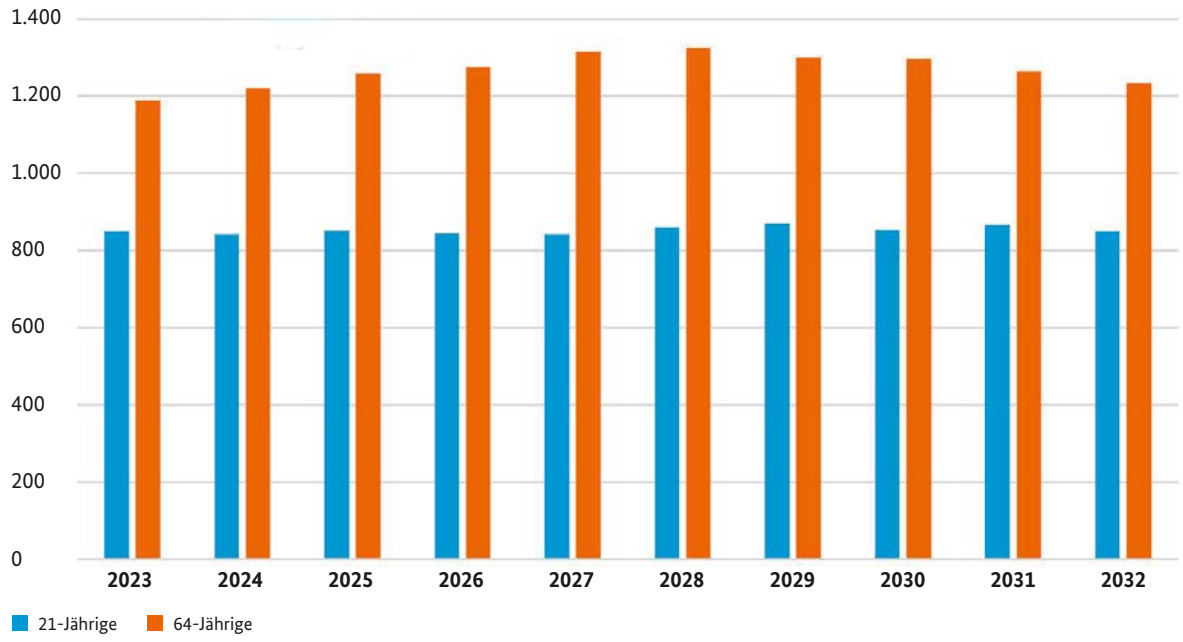
4. Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen bis 2060

Am eindrücklichsten sieht man die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Arbeitsangebot im Unterschied zwischen der Anzahl von Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (mittleres Alter ca. 64 Jahre), und der Anzahl der Menschen, die in die Erwerbstätigkeit eintreten (mittleres Alter ca. 22 Jahre), siehe Abbildung 3.

Diese Differenz betrug 2023 knapp 340 Tsd. Personen, sie wird bis 2027 auf mehr als 470 Tsd. Personen steigen und dann bis 2032 wieder auf ca. 380 Tsd. Personen abfallen. In diesen zehn Jahren gehen insgesamt über 4 Mio. mehr Menschen in den Ruhestand, als junge Menschen nachrücken. Selbst unter den günstigen Annahmen der 15. kBV kann dieser Verlust nicht durch Migration kompensiert werden.

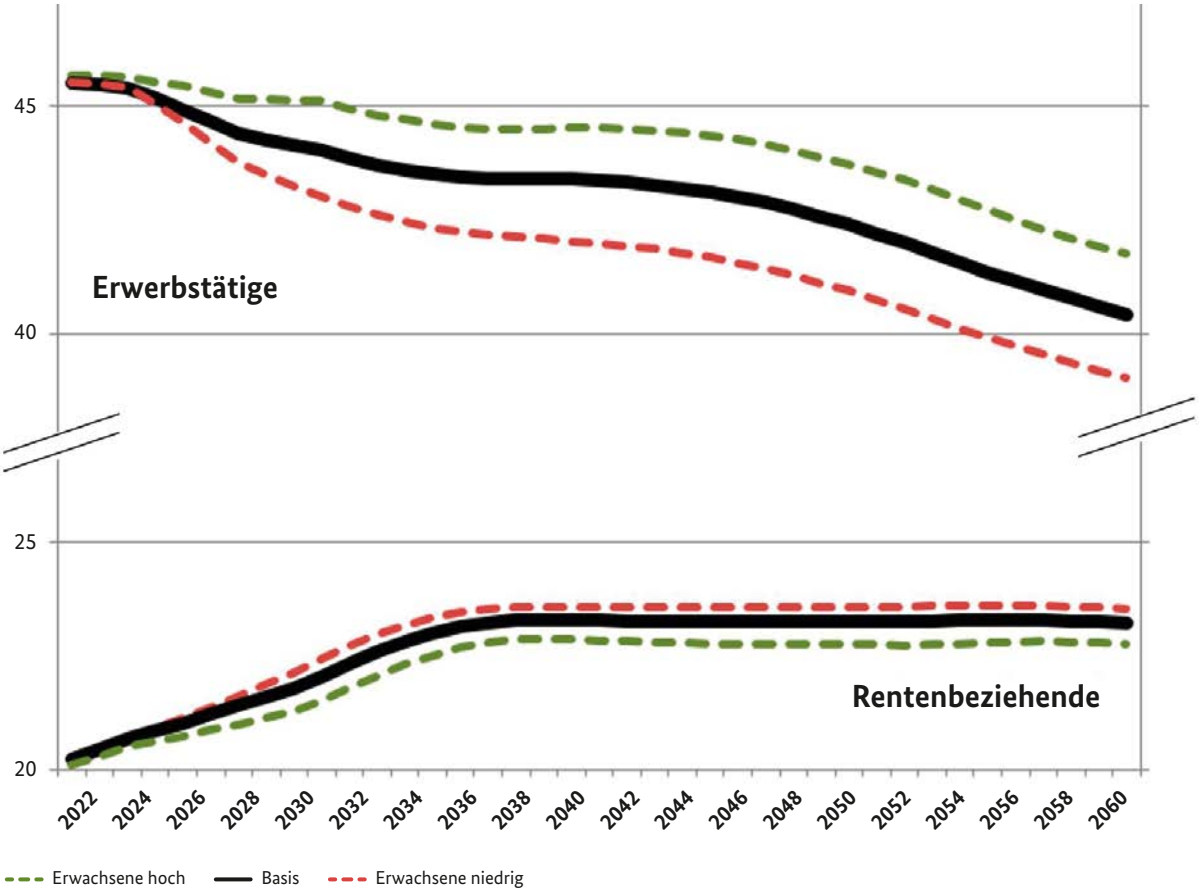
Zur Bestimmung der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt müssen die demographischen Messgrößen mit der erwarteten Erwerbsbeteiligung, idealerweise der Stundenzahl pro Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer pro Jahr multipliziert werden. Diese hängt von der Struktur der Erwerbstätigkeit ab, d.h. der Erwerbsbeteiligung nach Alter und Geschlecht, die wiederum vom Renteneintrittsalter, der Teilzeitquote von Frauen und ähnlichen Parametern abhängt. Wie diese Parameter sich in der Zukunft entwickeln, ist unsicherer als die demographische Entwicklung. Abbildung 4 zeigt die Bandbreite möglicher Arbeitsmarktentwicklungen anhand der Anzahl der Erwerbstätigen und der Rentenbeziehenden. Das Basisszenario basiert auf der mittleren demographischen Entwicklung der

Abbildung 3: Anzahl der Menschen im mittleren Alter des Arbeitsmarktein- und -austritts (in Tsd. Personen)



Quelle: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes; Kombination der „moderaten“ Varianten (G2-L2-W2).

Abbildung 4: Anzahl der Erwerbstätigen und Rentnerinnen und Rentner (in Mio. Personen)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichtes 2022 und der Varianten im Bericht der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (siehe Kasten 4).

15. kBV und einer Entwicklung des Arbeitsmarktes, die sich an den kurzfristigen Annahmen der mittleren Variante des Rentenversicherungsberichtes 2022 (BMAS 2022), der Frühjahrsprognose der Bundesregierung (BMWK 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsinstitute von 2023 (Gemeinschaftsdiagnose 2023) orientiert. Die Varianten entsprechen denen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (2020) und nehmen verschiedene Verhaltensänderungen an, z. B. ein späteres Renteneintrittsalter und eine niedrigere Teilzeitquote von Frauen. Diese werden im Kasten 4 detailliert beschrieben.

Während die Anzahl der Rentner und Rentnerinnen bis 2035 um etwa 3 Mio. ansteigen wird, fällt die Anzahl der Erwerbstätigen im Basisszenario um 2 Mio. Die geschätzte Bandbreite bei der Anzahl der Rentenbeziehenden ist relativ klein. Bei der Anzahl der Erwerbstätigen ist sie deutlich größer. Sinken wird die Zahl der Erwerbstätigen jedoch in jedem Fall, im günstigsten Fall um 1 Mio., im ungünstigsten Fall um etwas mehr als 3 Mio. Da bis 2035 die Gesamtbevölkerung nicht sinken, sondern gemäß der 15. kBV um ca. 1 Mio. steigen wird, wird der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung sinken.

Diese zunehmende Knappheit des Faktors Arbeit ist die ökonomische Essenz des demographischen Wandels in Deutschland, nicht etwa ein Schrumpfen der Bevölkerung wie z. B. in Japan.

In diese Betrachtungen zum Arbeitsangebot gehen mögliche Verhaltensänderungen, die derzeit unter dem Stichwort „work life balance“ diskutiert werden, nicht ein. Kürzere Arbeitszeiten (z. B. eine Viertagewoche) und mehr Teilzeitarbeit auch unter Männern würden das Arbeitsangebot über die demographischen Veränderungen hinaus weiter verringern. Ob sich hier tatsächlich langfristige Verhaltensänderungen anbahnen und welche quantitativen Auswirkungen diese haben, kann jedoch derzeit nicht verlässlich abgeschätzt werden, weil bislang kaum Evidenz für die möglichen Gründe (Präferenzänderungen, Einkommenseffekte, sinkende Fixkosten der Arbeit oder eine Mischung daraus) vorliegt (vgl. z. B. Bick et al. 2022).

Kasten 4: Annahmen zur Erwerbstätigkeit

	Erwerbstätigkeit niedrig	Basisannahme	Erwerbstätigkeit hoch
Erwerbsquoten	Nach Alter und Geschlecht: Konstanz der durchschnittlichen Quoten auf dem heutigen Niveau	Kohortenspezifische Konstanz auf dem heutigen Niveau	Angleichung der kohortenspezifischen Erwerbsquoten an die der westdeutschen Männer
Renteneintrittsverhalten	Alle GRV-Versicherten wählen den frühestmöglichen Rentenbeginn	1/3 Anpassung, 1/3 bleibt mit Abschlägen, 1/3 in Erwerbsminderung o. Ä.	Verschiebung analog zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters
Teilzeitquote	Konstant auf dem heutigen Niveau	Konstant auf dem heutigen Niveau	Die Teilzeitquote der Frauen sinkt zwischen 2020 und 2030 linear auf die Hälfte, jedoch maximal auf die der Männer

Quelle: Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“

5. Wie groß ist das unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial; wie kann es aktiviert werden?

Eine naheliegende Strategie ist es, den Verlust an Arbeitskräften dadurch auszugleichen, dass das derzeit noch unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial bei Älteren, Jüngeren, Frauen und Migranten besser in den Arbeitsmarkt integriert wird. Im Folgenden schätzen wir dieses Potenzial dadurch ab, dass wir Deutschland mit bezüglich Lebensstandard und Sozialleistungen ähnlichen europäischen Ländern vergleichen, die höhere alters-, geschlechts- und staatsangehörigkeitsspezifische Erwerbsquoten haben. Abbildung 11 am Ende dieses Abschnitts fasst die Ergebnisse zusammen.

5.1 Arbeitskräftepotenzial Älterer

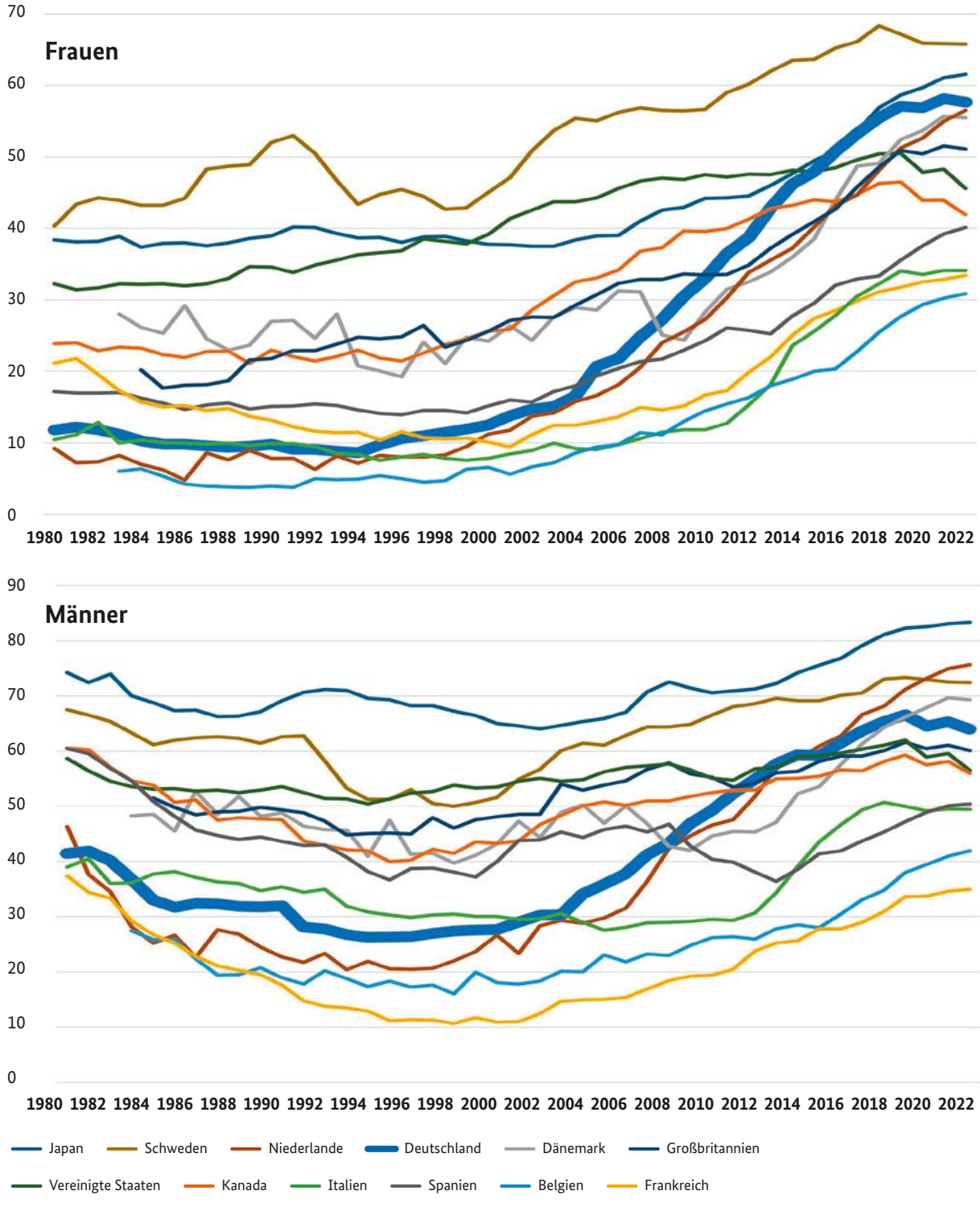
Deutschland hat bereits große Fortschritte bei der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials älterer Menschen gemacht. Auch im europäischen Vergleich ist die Erwerbstätigenquote von Menschen im Alter zwischen 60 und 64 Jahren enorm gestiegen, vgl. Abbildung 5 (S. 22). Bei dem besonders starken Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen in diesem Alter kommt der allgemeine Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit hinzu.

Europäischer Vorreiter im Ausschöpfen des Potenzials älterer Menschen ist Schweden. Dies gilt auch für Menschen, die noch nicht das gesetzliche Rentenalter erreicht haben. Hätten die Deutschen im Alter von 55–64 Jahren die gleichen altersspezifischen Erwerbsquoten wie die Schweden, stünden ca. 440 Tsd. zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung. Dies würde die in Abbildung 3 gezeigte Diskrepanz zwischen Eintritten und Austritten eines Jahres aus dem Markt kompensieren. Noch größer ist der Unterschied im höheren Alter. Hätten die Deutschen im Alter von über 65 Jahren die gleichen altersspezifischen Erwerbsquoten wie die Schweden, stünden ca. 890 Tsd. zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung, insgesamt also 1,3 Mio. Menschen.

Maßnahmen, die eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen bewirken, sind gut bekannt. Der Beirat hat mehrfach auf diese Instrumente hingewiesen (Wiss.Beirat 2016, 2021, 2023). Empirische Untersuchungen zeigen, dass sowohl der in Abbildung 5 sichtbare Anstieg der Erwerbsquote in Deutschland als auch die internationalen Unterschiede in dieser Quote zum Großteil auf die Anreizeffekte der Rentenreformen seit den 1990er Jahren zurückzuführen sind (Börsch-Supan und Coile 2024), deren teilweise Abwicklung jedoch derzeit diskutiert wird. Hinzu kommen die Änderungen in der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds 1 (Riphahn und Schrader 2020), die mit höheren Arbeitsanreizen einherging. Der Unterschied zu Schweden liegt vorwiegend darin, dass Schweden ein höheres Regelrenteneintrittsalter hat, das mit der Lebenserwartung automatisch ansteigt; ferner hat Schweden keine vorzeitigen Verrentungsprogramme, die der „Rente mit 63“ entsprechen (Börsch-Supan und Coile 2024).

Einen weiteren negativen Anreizeffekt übt das sogenannte Blockmodell der Altersteilzeit aus, das von etwa 90 Prozent der Personen in Altersteilzeit gewählt wird. So lässt sich beispielsweise eine fünf Jahre währende 40-prozentige Altersteilzeit so gestalten, dass die Person zwei Jahre voll arbeitet und anschließend drei Jahre gar nicht mehr, so dass der Austritt aus dem Arbeitsmarkt um weitere drei Jahre vorgezogen wird. Dies reduziert die Wahrscheinlichkeit für eine freiwillige Fortsetzung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Abbildung 5: Entwicklung der Erwerbsquote von Menschen im Alter zwischen 60 und 64 Jahren im internationalen Vergleich, 1980–2022



Quelle: OECD.Stats, abgerufen am 08.04.2024.

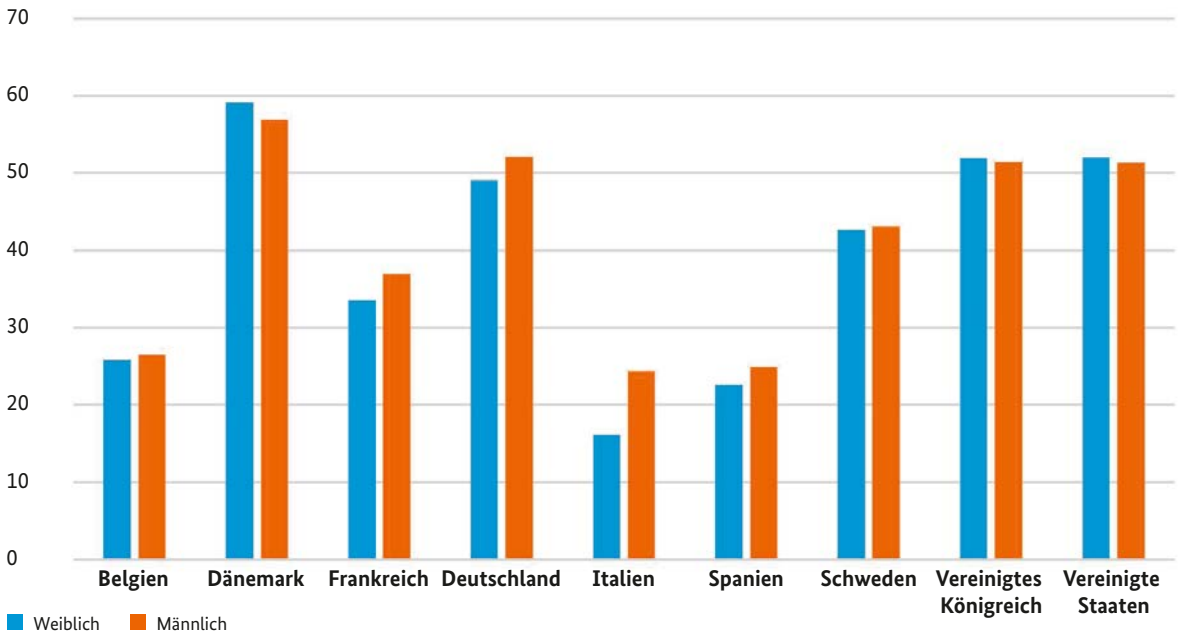
5.2 Arbeitskräftepotenzial Jüngerer

Im internationalen Vergleich hat Deutschland bereits eine hohe Beschäftigung von Menschen im Alter von 15–24 Jahren, vgl. Abbildung 6. Nur Dänemark hat eine höhere Erwerbsquote in dieser Altersgruppe.[4] Würde diese auch in Deutschland erreicht, kämen knapp 620 Tsd. zusätzliche Arbeitskräfte hinzu, wobei die Teilzeitquote in diesem Alterssegment sehr hoch ist.

Schaut man auf die etwas Älteren, hier die 20–34-Jährigen, fallen die knapp 18 Prozent dieser Altersgruppe auf, die keinen Berufsabschluss haben (Bundesinstitut für Berufsbildung, 2023). Dies sind 2,7 Mio. Menschen. Im Jahr 2023 war die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsabschluss in Deutschland mit 20,8 Prozent etwa siebenmal so groß wie für Personen mit einer betrieblichen oder schulischen Ausbildung (3 Prozent). Könnte man diese höhere Arbeitslosigkeit verhindern, stünde in der Altersgruppe 20–34 Jahre ein zusätzliches Potenzial von ca. 480 Tsd. Menschen zur Verfügung.

Handlungsfelder der Politik ergeben sich bei Betrachtung der Zusammensetzung dieser Gruppe, die im Berufsbildungsbericht 2023 analysiert wird (Bundesinstitut für Berufsbildung 2023). Zum einen haben von den Personen, die keinen Schulabschluss haben, 74 Prozent auch keinen Berufsabschluss.

Abbildung 6: Jugenderwerbsquote (Alter 15–24) im europäischen Vergleich, 4. Quartal 2023



Quelle: Eurostat (lfsa_ergan, abgerufen am 10.05.2024)

4 Die Erwerbsquoten sind gemäß den Eurostat-Vorgaben vergleichbar gemessen und beinhalten Ausbildungszeiten, wenn diese entlohnt werden, so z. B. im dualen System Deutschlands.

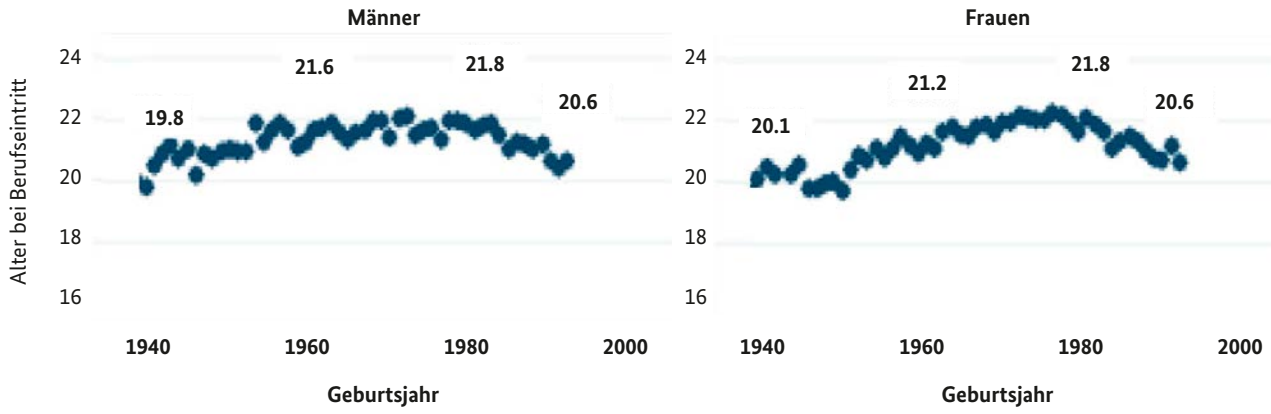
Um diese Zahl zu verringern, sind daher Maßnahmen im Schulbereich erforderlich. Aber auch bei Menschen, die einen Haupt- oder Realschulabschluss haben, liegt der Anteil ohne Berufsabschluss bei fast einem Viertel (23 Prozent). Darunter sind viele Menschen mit Migrationserfahrung. Während bei deutschen Staatsangehörigen der Anteil ohne Berufsabschluss bei 11,7 Prozent liegt (dies sind immerhin 1,7 Mio. Menschen), liegt dieser Anteil bei ausländischer Staatsangehörigkeit bei 37,4 Prozent, bei Zugewanderten aus Krisen- und Kriegsgebieten sogar bei 64 Prozent. Dies mag nicht nur an mangelnder Integration in der Schule liegen, sondern auch an der Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen (vgl. Abschnitt 5.4).

Schließlich hat es mehrere Versuche gegeben, das Berufseintrittsalter in Deutschland zu senken, etwa die Reduzierung der Gymnasialzeit auf 8 Jahre und die Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge. Abbildung 7 zeigt, dass der bis zu den Geburtsjahrgängen 1970–1975 sichtbare Trend eines immer späteren Berufseintrittsalters ab den Jahrgängen um 1980 umgekehrt werden konnte. Ob hier ein Kausalzusammenhang zu den Bildungsreformen besteht, ist allerdings unklar, zumal die Reduzierung der Gymnasialzeit auf 8 Jahre weitgehend gescheitert ist. Die durchschnittliche Studiendauer bis zu einem Erstabschluss ist zwar mit der stufenweisen Einführung der Bachelor- und Masterstudiengänge im Zuge der Bologna-Reform seit 1999 deutlich gesunken, steigt seit 2016 aber wieder an (Statista, aufgerufen im Mai 2024).

5.3 Arbeitskräftepotenzial Frauen

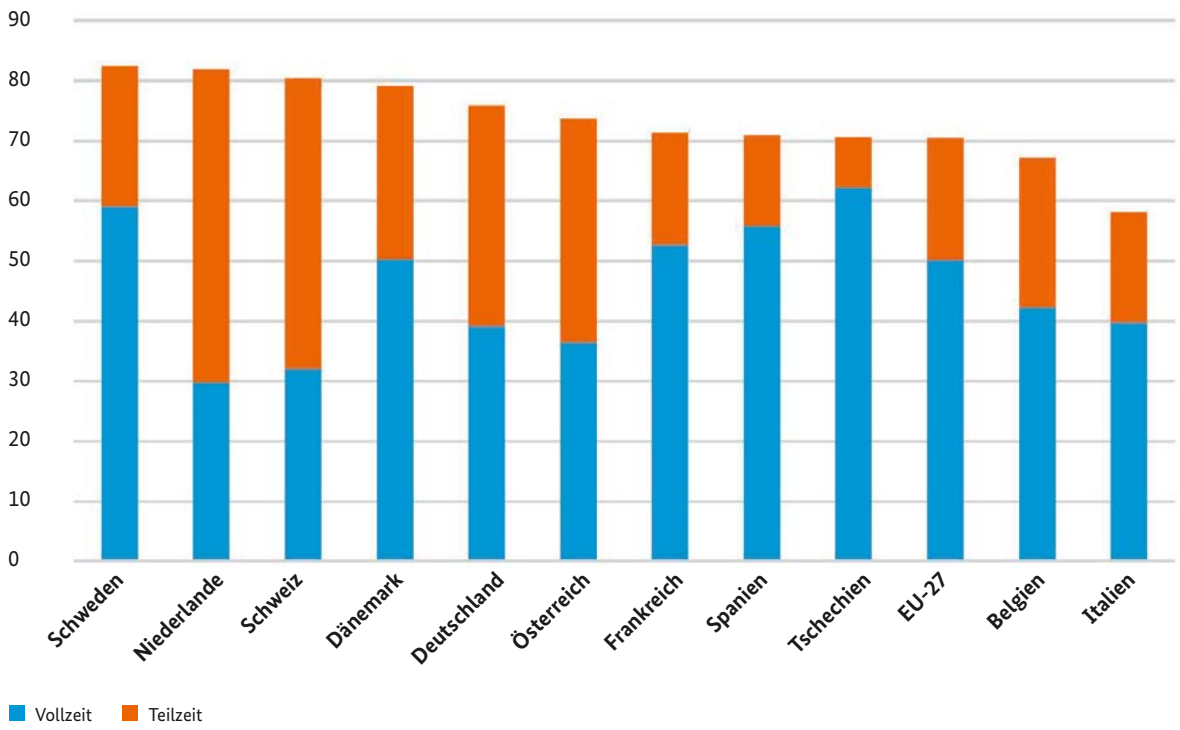
Deutschland hat im europäischen Vergleich bereits eine recht hohe Frauenerwerbsquote, jedoch ist der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen relativ niedrig, vgl. Abbildung 8. Vorreiter ist wiederum Schweden. Hätten deutsche Frauen die gleiche Erwerbsquote wie in Schweden, kämen etwa 1,7 Mio. Arbeitskräfte in Deutschland hinzu. Bei dem derzeitigen hohen Anteil an Teilzeit entspräche dies 1,3 Mio. Vollzeitäquivalenten. Würde insgesamt auch der schwedische Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen erreicht, erhöhten sich die zusätzlichen Vollzeitäquivalente auf etwa 2,5 Mio.

Abbildung 7: Durchschnittliches Alter bei der ersten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Geburtskohorten 1940–1990



Quelle: Börsch-Supan, Ferrari and Goll 2020

Abbildung 8: Frauenerwerbsquote im europäischen Vergleich, 4. Quartal 2023



Quelle: Eurostat (lfsa_ergan, abgerufen am 10.05.2024)

Um dieses Potenzial besser auszuschöpfen, sollten zum einen die immer noch bestehenden Lücken in der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung geschlossen werden, die Mütter daran hindern, eine Beschäftigung aufzunehmen oder auszuweiten (Abschnitt 5.3.1). Zum anderen sollten bestehende Verzerrungen im Steuer- und Abgabensystem abgeschafft werden, um die dort entstehenden negativen Arbeitsanreize für verheiratete Frauen zu beseitigen oder zumindest abzumildern (Abschnitt 5.3.2).

5.3.1 Defizite in der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung

Obwohl seit 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz für alle Kinder vom Beginn des zweiten Lebensjahres an besteht, wird dieser bis dato nicht flächendeckend eingelöst. So hat die Bertelsmann-Stiftung in ihrem „Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme“ Ende 2023 errechnet, dass bundesweit rund 430.000 Kita-Plätze fehlen.[5] Der Mangel selbst resultiert zu einem guten Teil aus einem Mangel an Personal, so dass man hier von einem Teufelskreis sprechen kann, weil die Arbeitskräfteverknappung beim Kita-Personal die Erwerbsbeteiligung von Eltern verringert.

5 https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2023/november/mehr-plaetze-und-bessere-qualitaet-in-kitas-bis-2030-wenn-jetzt-entschlossen-gehandelt-wird

Zusätzlich zum Fehlen von Plätzen drückt sich der Mangel auch durch Lücken in der Verlässlichkeit der Betreuung aus, wenn etwa mit den Eltern vereinbarte Betreuungszeiten z. B. bei Krankheit des Erziehungspersonals nicht eingehalten werden können.

Hier gibt es auch Versäumnisse der Bundesländer. Im Jahr 2018 verabschiedete der Bundestag das sog. „Gute-Kita-Gesetz", das u. a. vorsah, dass der Bund den Bundesländern im Zeitraum 2019 bis 2022 insgesamt 5,5 Mrd. Euro zur Verfügung stellte, die diese zur Verbesserung der Betreuungsqualität, aber auch zur Senkung der Elternbeiträge nutzen durften. Daraufhin schafften zwei Länder, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern, die Elternbeiträge komplett ab, während das Saarland im Jahr 2023 beschloss, diesem Beispiel zu folgen und die Beiträge in vier Schritten bis 2027 abzuschaffen. In anderen Bundesländern sind die letzten 1, 2, 3 oder 4 Kindergartenjahre gebührenfrei, während Hamburg und Hessen eine Gebührenfreiheit für 5–6 Stunden je Betreuungstag anbieten (Geis-Thöne 2024). Dabei ist zu bedenken, dass Elternbeiträge traditionell nur einen geringen Anteil der Betreuungskosten abdecken[6] und in den allermeisten Kommunen vom Einkommen der Eltern abhängen, so dass ihre Abschaffung vor allem gut verdienenden Eltern zugutekam. Daher ist zu vermuten, dass Eltern, die arbeiten möchten, mehr gedient wäre, wenn die Bundesmittel statt in eine Beitragssenkung in die Schaffung zusätzlicher Plätze und in die Verbesserung der Betreuungsqualität investiert würden.

5.3.2 Negative Arbeitsanreize im Steuer- und Abgabensystem

a) Geringfügige Beschäftigung

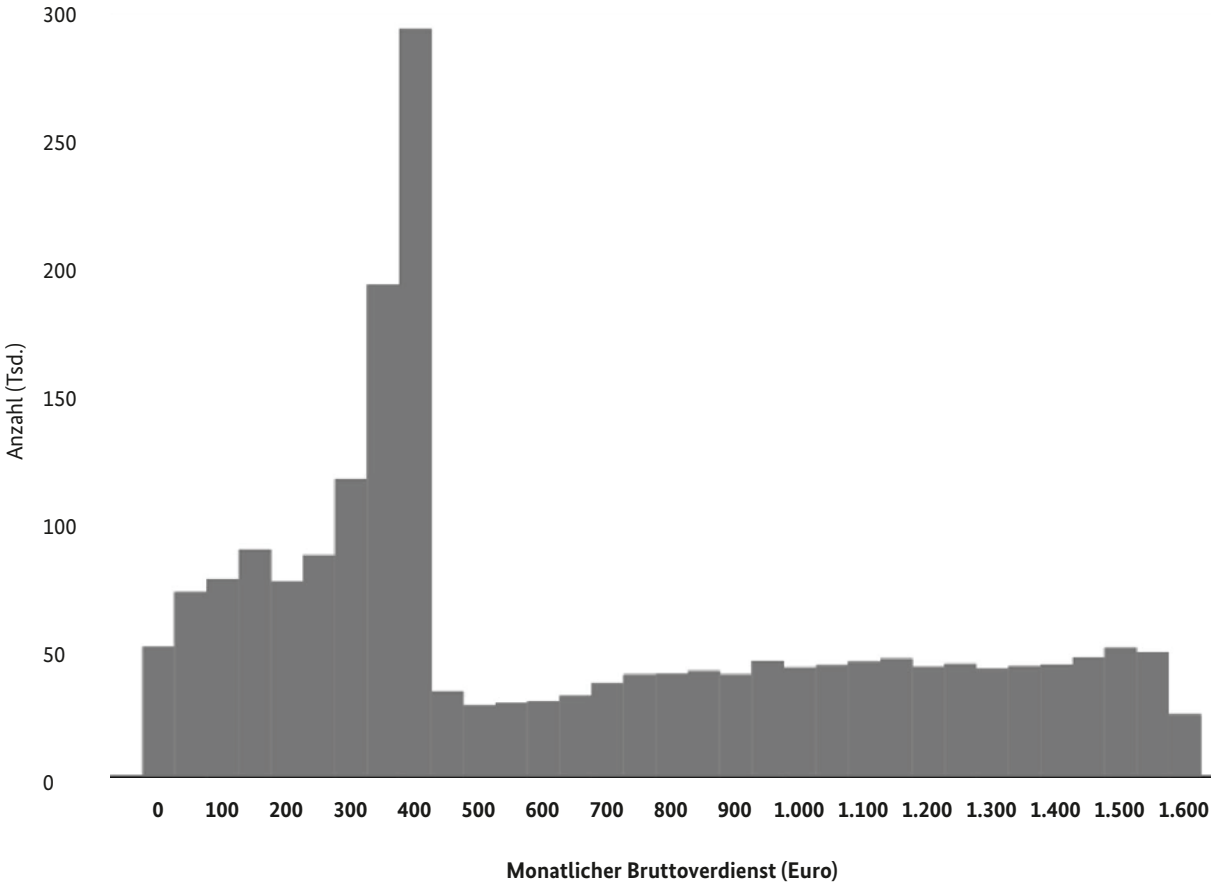
Da Beschäftigte in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit einem Monatsverdienst von bis zu 538 Euro von Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind, ist diese Form der Beschäftigung besonders für Verheiratete mit hoher Grenzsteuerbelastung interessant. Im Jahr 2023 waren circa 60 Prozent der ausschließlich geringfügig Beschäftigten Frauen; dies waren im September 2023 ca. 2,5 Mio. Frauen (Bundesagentur für Arbeit 2024).[7] Ältere Studien weisen auf die sehr niedrige Übergangsrate von ausschließlich geringfügig beschäftigten Frauen in die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hin (Eichhorst et al. 2012, BMFSFJ 2012). Abbildung 9 zeigt den Zustand im Jahr 2017, als die Minijobverdienstgrenze bei 450 Euro lag. Unmittelbar oberhalb der Minijobverdienstgrenze fällt die Zahl der Arbeitsverhältnisse drastisch ab.

Die niedrigen Übergangsraten sind angesichts der hohen steuerlichen Belastung, die an der Verdienstgrenze der Minijobs einsetzt, wenig überraschend (Gudgeon and Trenkle 2023, Tazhitdinova 2020). Die hohe Grenzbelastung an der Verdienstgrenze trägt dazu bei, dass es für ausschließlich geringfügig Beschäftigte unattraktiv ist, ihr Arbeitsangebot über die Verdienstschwelle von (heute: 2024) 538 Euro hinaus auszuweiten. Obwohl die Sozialversicherungsabgaben im Midijob-Bereich (d. h. für Einkommen zwischen 538 und 2000 Euro pro Monat) subventioniert sind und daher gleitend ansteigen, bleibt der steuerinduzierte Belastungssprung an der 538-Euro-Grenze besonders für Zweitverdienende in Ehen erheblich. Darüber hinaus haben Wechsel in Minijobs – etwa nach einer

6 Dohmen (2016) spricht von 5 bis 25 Prozent.

7 Männer nutzen diese Beschäftigungsform eher im Nebenerwerb.

Abbildung 9: Verteilung des monatlichen Bruttoarbeitseinkommens bis 1.600 Euro, 2017



Anmerkung: Die Grafik beschreibt die Häufigkeitsverteilung der Bruttomonatsverdienste im unteren Einkommensbereich im Jahr 2017. Sie umfasst Personen im Alter 30–59, die in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung registriert waren.

Quelle: vgl. Herget und Riphahn (2024) auf Basis des SIAB.

Geburt – ungünstige langfristige Auswirkungen für den Arbeitsmarkterfolg der Betroffenen (Collischon, Cygan-Rehm, Riphahn 2024). Die Einführung der Midijobs hat die Übergangswahrscheinlichkeit aus Minijobs in reguläre Beschäftigung kaum verbessert (Herget und Riphahn 2024).

Zur Überwindung der Minijobfalle kommen verschiedene Politikmaßnahmen in Betracht. Zentral wäre es, die Sprungstelle in der Abgabenbelastung an der Minijobverdienstschwelle zu vermeiden oder zu reduzieren. Dies könnte durch den Einbezug der Minijobs in die Steuerpflicht erreicht werden; für alleinstehende Beschäftigte hätte das aufgrund des Grundfreibetrags keinen Effekt. Für Zweitverdienende in Ehen würde dadurch die Minijobfalle entfallen. Auch eine Ausdehnung der Midijobsubventionen bei den Sozialversicherungsbeiträgen auf die Einkommensteuer kommt theoretisch in Frage. Alternativ würde die Sprungstelle an der Minijobverdienstgrenze vermieden, wenn eine solche Midijobsubvention statt an der Minijobverdienstgrenze bereits beim ersten verdienten Euro ansetzte. Jegliche Reform hätte sowohl Effekte auf die Er-

werbsbeteiligung als auch auf die Intensität des Arbeitsangebots. Simulationsrechnungen für quantitative Auswirkungen spezifischer Reformszenarien finden sich bei Eichhorst et al. (2012), Bach et al. (2018) und Blömer et al. (2021). Letztere schätzen, dass die Umwandlung der Mini- und Midijobs in sozialversicherungs- und steuerpflichtige Beschäftigungen mit ansteigenden Sozialversicherungsabgaben bis 1.800 Euro ca. zusätzliche 42.000 Vollzeitäquivalente auf den Arbeitsmarkt bringen könnte.

b) Beitragserhebung in der gesetzlichen Krankenversicherung

Im Unterschied zur Einkommensteuer, die sich durch einen progressiven Tarif und die Anwendung des Haushaltsprinzips auf Ehepaare auszeichnet, ist die Beitragserhebung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) degressiv, weil der Beitrag oberhalb einer Bemessungsgrenze von derzeit (2024) 5.175 Euro im Monat nicht weiter steigt. Dabei gilt das Individualprinzip, d.h. jedes Mitglied einer Kasse wird mit dem eigenen Lohneinkommen zur Beitragszahlung herangezogen. Verheiratete Personen, die kein eigenes Lohneinkommen beziehen, sind beitragsfrei „bei ihrem Ehepartner bzw. ihrer Ehepartnerin mitversichert", was jedoch kein Privileg der Ehe darstellt, sondern insofern konsequent ist, als der Beitrag einen bestimmten Prozentsatz vom Arbeitseinkommen ausmacht und diese Personen kein eigenes Einkommen beziehen.[8]

Diese Regelung beinhaltet Anreize für Ehepaare, in denen ein Partner (A) mehr und der andere (B) weniger verdient als die Beitragsbemessungsgrenze, denn dieses Paar kann seinen Gesamtbeitrag zur GKV reduzieren, indem A z.B. durch Überstunden mehr verdient und B durch Reduktion der Arbeitszeit den gleichen Bruttobetrag weniger verdient. Da die geringer verdienende Person meist die Frau ist, ist dies ein Beschäftigungshindernis für Frauen. Ein Weg, um dieses Hindernis zu beseitigen, wäre, auch in der GKV das Haushaltsprinzip anzuwenden. Der Gesamtbeitrag des Paares würde sich dann nach der Summe beider Arbeitseinkommen bis zur zweifachen Beitragsbemessungsgrenze richten, und die Aufteilung auf die beiden Partner spielte keine Rolle mehr.

c) Beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten im Beihilfesystem

Noch klarer sind die negativen Arbeitsanreize für nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ehegatten von Beamten, die die Beihilfe (von bis zu 70 Prozent) bei ihren Krankheitskosten in Anspruch nehmen können, sofern sie eine Verdienstgrenze (von derzeit ca. 20.000 Euro im Jahr) nicht überschreiten. Da dies eine Freigrenze ist, bei deren Überschreiten ein hoher finanzieller Verlust eintritt, hindert sie viele verheiratete Personen daran, mehr zu arbeiten.

d) Ehegattensplitting in der Einkommensteuer

Etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung im Erwerbsalter ist verheiratet. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern behandelt Deutschland Ehegatten in der Besteuerung als eine Einheit: ein Ehepaar, dessen Gesamteinkommen zur Hälfte von beiden Partnern erwirtschaftet wird, zahlt die gleichen Steuern wie ein Ehepaar mit dem gleichen Gesamteinkommen, das vollständig von einer Person, in der Praxis überwiegend dem Mann, erbracht wird, während die andere Person (meist die Frau) nicht arbeitet. Das Ehegattensplitting teilt das Gesamteinkommen eines verheirateten Paares fiktiv zu gleichen Teilen auf beide Personen auf, so dass der Grenzsteuersatz für beide genau gleich ist. Dadurch wird die Progression des Steuertarifs gemildert und die Steuerbelastung sinkt außer in den Fällen, in

8 Der umgekehrte Fall, dass Ledige ohne Arbeitseinkommen für ihren Krankenversicherungsschutz einen gesetzlich festgelegten Mindestbeitrag entrichten müssen, stellt demgegenüber eine Abweichung vom Prinzip der lohnbezogenen Beitragserhebung dar.

denen beide das gleiche Einkommen erzielen oder beide Einkommen in den Bereich des Spitzensteuersatzes fallen. Aus der Perspektive einer Einzelperson entsteht dadurch ein starker negativer (positiver) Arbeitsanreizeffekt für die geringer (besser) verdienende Person, in den meisten Fällen die Frau (der Mann): Verglichen mit der Einzelveranlagung wird sie mit einem höheren (niedrigeren) Grenzsteuersatz belastet. Beide Effekte halten sich aber nicht die Waage, der negative Effekt überwiegt. Im Falle einer aufkommensneutralen Reform der Ehegattenbesteuerung sind daher die größten Arbeitsangebotseffekte in Ehen mit einem großen Einkommensunterschied zu erwarten, also zumeist von Frauen gutverdienender Männer (siehe auch Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2018).

Verschiedene Alternativen zum Ehegattensplitting scheinen rechtlich möglich, so insbesondere das sogenannte „Realsplitting“ oder der übertragbare Grundfreibetrag. Der SVR hat sich bereits in seinem Jahresgutachten 2013 mit beiden Modellen befasst. Simulationsrechnungen gibt es auch in anderen Studien, so z. B. RWI (2013), Müller et al. (2013). Eine jüngere Studie von Blömer et al. (2021) sieht die größten Arbeitseffekte für Frauen in Höhe von 141.000 Vollzeitäquivalenten in einer kombinierten Reform des Ehegattensplittings und des Minijob-Systems, wenn eine solche Reform vollständig umgesetzt sein wird.[9]

e) Wahl der Steuerklassen III/V

Nach der gleichen Argumentation geht auch von der Steuerklassenwahl III/V in der Lohnsteuer ein negativer Arbeitsanreiz für Zweitverdienende aus, vgl. das Gutachten des Beirats zum Fachkräftemangel (2015). Das liegt daran, dass die Steuerklassenwahl III/V den vollen Grundfreibetrag des Ehepaares dem Partner zuweist, der die Steuerklasse III gewählt hat. Die Person mit der Steuerklasse V hat daher den Eindruck, einen höheren Grenzsteuersatz zahlen zu müssen, so dass sich die eigene Arbeit weniger lohne. Dies betrifft zwar nur den Abzug auf der monatlichen Lohnabrechnung des Partners und nicht die endgültige Steuerschuld des Ehepaares. Aber auch wenn dieser Eindruck nicht richtig ist, dürfte er in vielen Fällen die Wahl der Arbeitszeit beeinflussen. Die jetzige Bundesregierung hat daher angekündigt, diese Steuerklassen abzuschaffen und das Faktorverfahren bei der Steuerklassen-Kombination IV/IV, das heute schon gewählt werden kann, obligatorisch zu machen. Die Ankündigung wurde im Februar 2024 bekräftigt, die Neuregelung soll aber erst im Jahr 2030 greifen.

5.4 Arbeitskräftepotenzial Migrantinnen und Migranten

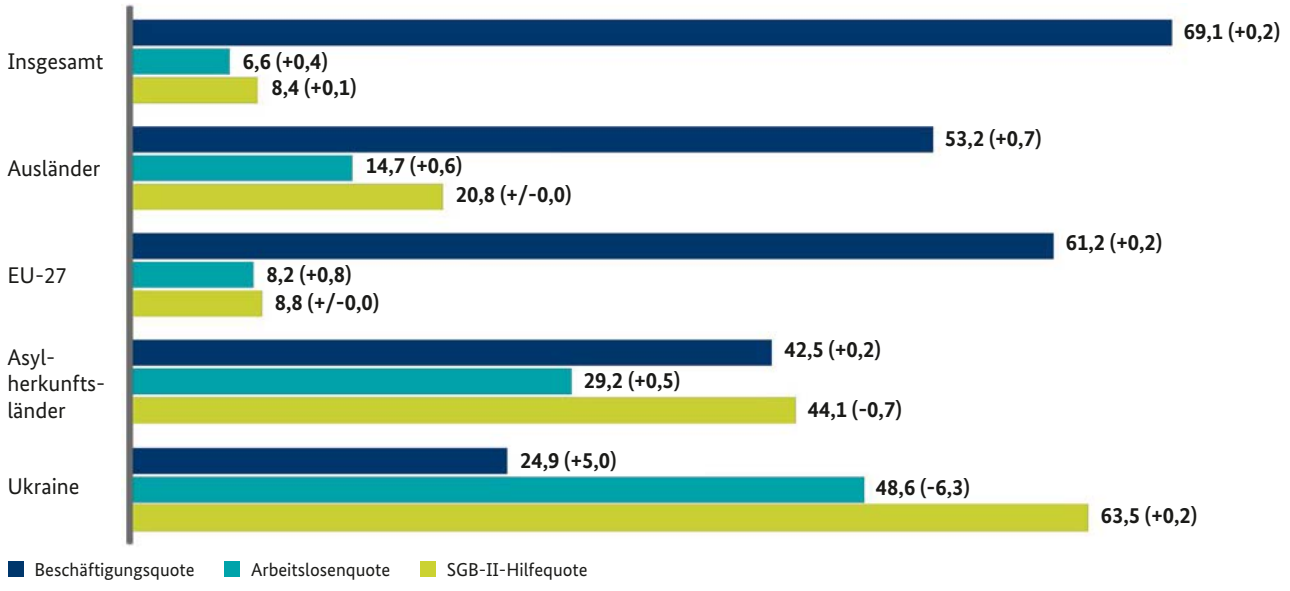
Im Prinzip ist das globale Arbeitskräftepotenzial durch Einwanderung aus deutscher Sicht unerschöpflich groß, de facto sind ihm aber durch die Integrationsbereitschaft und -fähigkeit Grenzen gesetzt. Viele Einwandernde aus Nicht-EU-Ländern haben Schwierigkeiten, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, siehe Abbildung 10. Die Beschäftigungsquote unter Personen, die sich um Asyl bewerben, liegt bei 42,5 Prozent, bei Eingewanderten aus der Ukraine sogar nur bei knapp 30 Prozent. Dies steht im Gegensatz zu Eingewanderten aus den EU-Ländern, bei denen die Beschäftigungsquote nur geringfügig unter der Beschäftigungsquote insgesamt liegt.

9 Dass dieser Effekt nicht sofort eintritt, hängt mit dem Bestandsschutz zusammen. Vorliegende Pläne zur Reform der Ehegattenbesteuerung sehen i.A. vor, dass neue Regeln nur für Ehen gelten, die nach ihrer Einführung geschlossen werden.

Im Januar 2024 lebten insgesamt 13,9 Mio. Nichtdeutsche in Deutschland, davon etwa 5,1 Mio. Menschen aus der EU, 2,1 Mio. Menschen aus Asylherkunftsländern und 1,2 Mio. Menschen aus der Ukraine. Die Nettoimmigration unterscheidet sich jedoch stark vom Bestand, da sich bei den meisten Herkunftsländern Ein- und Auswanderung die Waage halten, während die Nettoeinwanderung aus Asylherkunftsländern und der Ukraine weiterhin stark überwiegt. Von der jährlichen Nettoimmigration in Höhe von 293 Tsd. Personen, die in den Annahmen der 15. kBV unterstellt werden, kommen gemäß den oben genannten Erwerbsquoten nur ca. 110 Tsd. Menschen pro Jahr auf dem deutschen Arbeitsmarkt an.

Während für die aus der Ukraine eingewanderten Menschen aufgrund der Aktualität noch wenig Evidenz vorliegt, haben Brücker et al. (2024a und b) die Erwerbsquoten der zwischen 2013 bis 2019 zugezogenen Geflüchteten im Zeitverlauf analysiert. Er zeigt, dass die Erwerbstätigenquoten stetig mit der Aufenthaltsdauer steigen: Sieben Jahre nach ihrem Zuzug belaufen sie sich auf 63 Prozent, acht Jahre nach dem Zuzug auf 68 Prozent. Für die 2015 zugezogene Kohorte lag die Erwerbstätigenquote im Jahr 2022 bei 64 Prozent (Männer 75 Prozent, Frauen 31 Prozent). Zum Vergleich: 2022 belief sich die durchschnittliche Erwerbstätigenquote der Bevölkerung mit eigener Migrationserfahrung[10] auf 70 Prozent und im Bevölkerungsdurchschnitt auf 77 Prozent. Somit ist die Erwerbstätigenquote der 2015 nach Deutschland Geflüchteten acht Jahre nach dem Zuzug fast genauso hoch wie die durchschnittliche Quote der Migrationsbevölkerung. Sie hat sich zudem, bei einer noch verbleibenden Differenz von 9 Prozentpunkten (7 Prozentpunkte, wenn um Altersunterschiede bereinigt wird),

Abbildung 10: Arbeitsmarktindikatoren nach Staatsangehörigkeit, Januar 2024



Quelle: IAB-Zuwanderungsmonitor, März 2024

10 D.h., der selbst zugezogenen Migrantinnen und Migranten (Zuwanderung erster Generation).

bereits stark an den Bevölkerungsdurchschnitt angenähert. Im Prinzip ist also nicht nur das globale Arbeitskräftepotenzial durch Einwanderung aus deutscher Sicht sehr groß, sondern durch vermehrte Integrationsanstrengungen wäre es auch möglich, Zuwanderende schneller in den deutschen Arbeitsmarkt zu bringen.

Ein wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang ist die Anerkennung von Berufsabschlüssen aus dem Ausland. Brücker et al. (2021) weisen hier langfristig günstige kausale Effekte beruflicher Anerkennung auf Beschäftigung und Einkommen von Zugewanderten nach. Transparente und rasche Anerkennung von ausländischen Qualifikationen kann sowohl für vorhandene Zuwandernde die Integration beschleunigen als auch für potentielle Migrationsinteressierte mit beruflichen Qualifikationen die Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes erhöhen. Das kürzlich verabschiedete Fachkräfteeinwanderungsgesetz weist hier durch sein Punktesystem in die richtige Richtung, verlangt aber weiterhin einen hohen bürokratischen Aufwand.

Hindernisse sind zudem die zögerliche Bearbeitung von Aufenthaltsberechtigungen mit einer Arbeitserlaubnis durch die deutschen Botschaften im Ausland bzw. die kommunalen Ausländerämter im Inland, die wiederum häufig durch deren Personalmangel bedingt ist. Daran ändert auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz nichts. Die langen Bearbeitungsdauern und komplizierten Verfahrensabläufe sind vor allem für hochqualifizierte Arbeitskräfte bereits im Vorfeld abschreckend. So darf z. B. ein Antrag auf Beschäftigungserlaubnis auch bei Vorlage eines Arbeitsvertrages erst nach der Vorlage eines Mietvertrages erfolgen, was eine Antragstellung aus dem Ausland erschwert.

Auch fehlt es an Initiativen, Fachkräfte aus den EU-Ländern und Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft, etwa den USA, proaktiv anzuwerben, obwohl sie vergleichsweise schnell integriert werden (vgl. Abbildung 10).

5.5 Zusammenfassung: Unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial von bis zu 5 Millionen Menschen

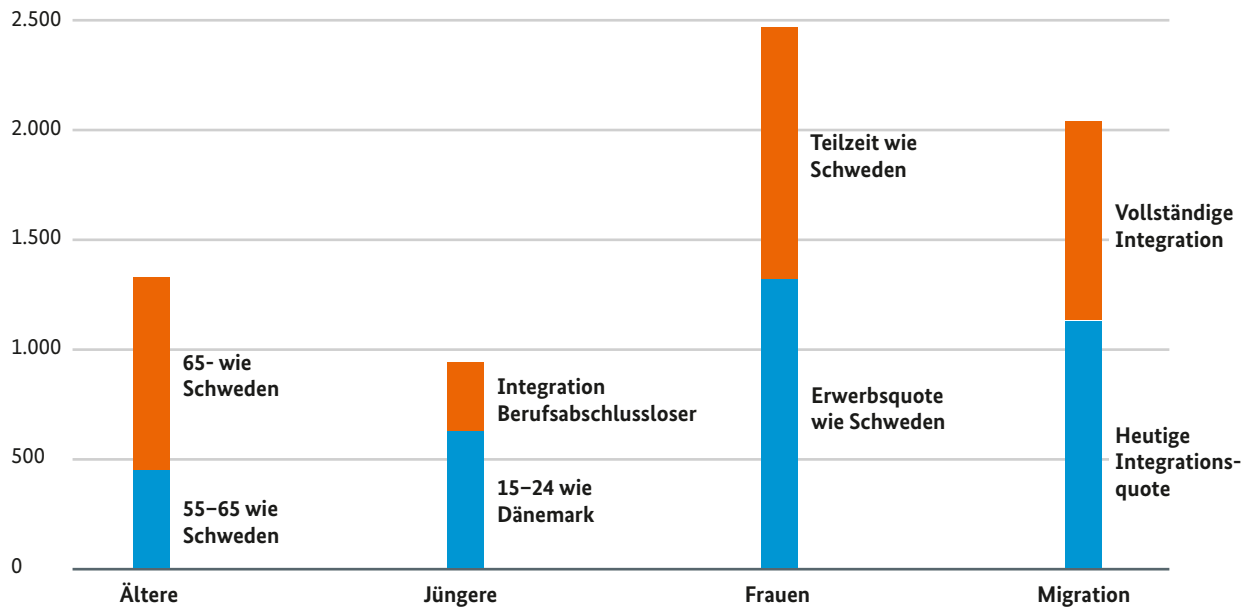
Abbildung 11 (S. 32) fasst die Ergebnisse dieses Abschnitts zusammen:

Würde auch in Deutschland die Erwerbsquote *älterer Menschen* in Schweden erreicht, würde das Arbeitskräftepotenzial um ca. 1,3 Mio. Menschen steigen, wobei sich die Erwerbsquoten der beiden Länder besonders ab dem Alter von 65 Jahren unterscheiden.

Nur Dänemark hat eine höhere Erwerbsquote bei *jungen Menschen* als Deutschland. Würde diese auch in Deutschland erreicht, kämen knapp 620 Tsd. zusätzliche Arbeitskräfte hinzu. Durch die Vermeidung der erhöhten Arbeitslosigkeit von Menschen, die bis zum Alter von 35 Jahren keinen Berufsabschluss erlangt haben, stünde in der Altersgruppe 25–34 Jahre ein zusätzliches Potenzial von ca. 320 Tsd. Menschen zur Verfügung.

Das größte Potenzial liegt bei der Erhöhung des Arbeitsangebots von *Frauen.* Hätten deutsche Frauen die gleiche Erwerbsquote wie in Schweden, kämen etwa 1,3 Mio. vollzeitäquivalente Arbeitskräfte in Deutschland hinzu. Würde auch der schwedische Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen erreicht, erhöhten sich die zusätzlichen Vollzeitäquivalente auf etwa 2,5 Mio. Frauen.

Abbildung 11: Unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial (in Tsd. Vollzeitäquivalenten)



Quelle: Eigene Berechnungen gemäß den Abschnitten 5.1 bis 5.4.

Legt man die derzeitige Erwerbsquote von Zuwandernden aus Nicht-EU-Ländern zugrunde, ist das Potenzial zur Erhöhung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung im Verhältnis zur erhöhten Erwerbsbeteiligung von Frauen deutlich geringer. Bei den derzeit vorherrschenden Erwerbsquoten werden nur ca. 110 Tsd. der insgesamt 293 Tsd. vom Statistischen Bundesamt vorausgeschätzten jährlich Zuwandernden netto auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig sein. Im hier betrachteten 10-Jahres-Zeitraum wären dies 1,1 Mio. Menschen. Eine vollständige Integration, welche die Erwerbsquote von Inländern erreicht, würde in diesem Zeitraum jedoch zusätzlich ca. 910 Tsd. Arbeitskräfte bewirken.

Bei diesen Schätzungen wird nicht nach verschiedenen Qualifikationsniveaus unterschieden, was für die Schließung der Fachkräftelücke von Bedeutung ist. Dennoch ist die Botschaft der Abbildung 11 klar: Das unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial Deutschlands liegt mit 6,7 Mio. Menschen deutlich höher als das in der Abbildung 3 aufgezeigte Arbeitskräftedefizit von etwa 4 Mio. Menschen.

6. Rückgehendes Produktivitätswachstum und demographischer Wandel

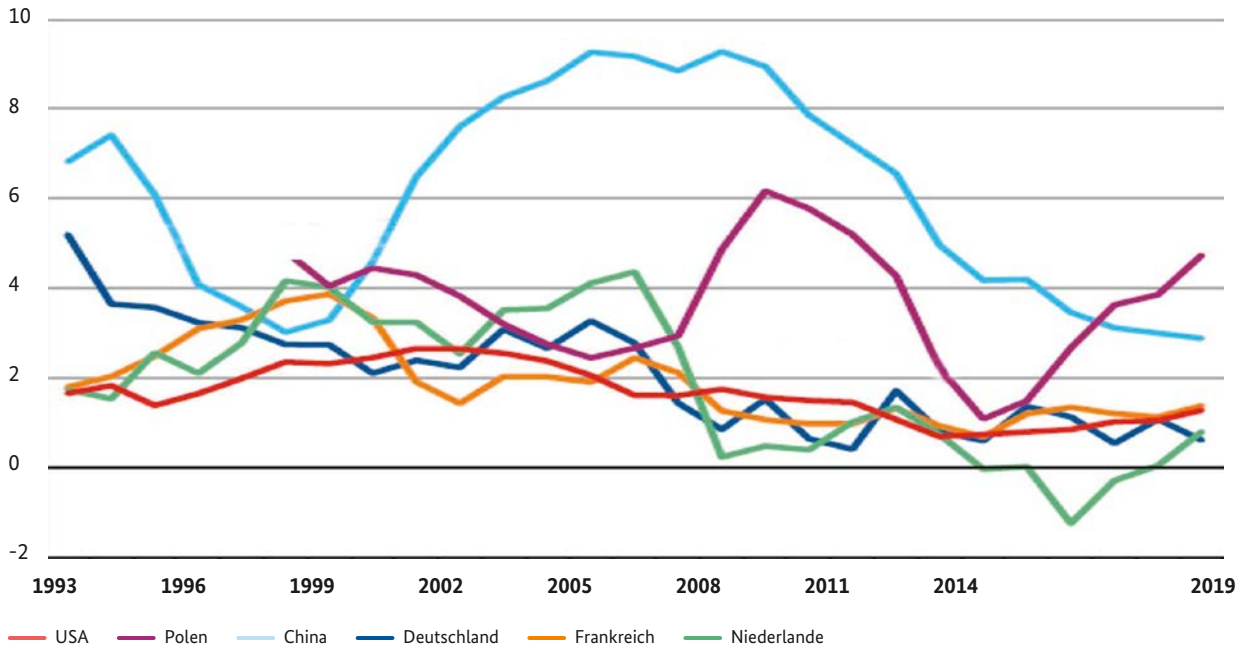
Die Verknappung von Arbeitskräften könnte zudem durch eine höhere Produktivität der vorhandenen Arbeitskräfte ausgeglichen werden, zumal seit Solow (1956) der technologische Fortschritt allgemein als Hauptquelle für langfristiges Wirtschaftswachstum angesehen wird. Allerdings zeigt Abbildung 12, dass das Wachstum des BIP pro Erwerbstätigenstunde seit Längerem eine negative Tendenz in allen OECD-Ländern aufweist, so auch in Deutschland. Ob diese Entwicklung einen Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung aufweist, ist umstritten, spielt aber eine wichtige Rolle für die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Pro- und Contra-Argumente werden in diesem Abschnitt dargestellt.

Auf der pessimistischen Seite sehen Cowen (2011), Eichengreen (2015), Summers (2015), Gordon (2015) und andere die Bevölkerungsalterung als große Bedrohung für das Wirtschaftswachstum und als eine neue Episode dessen, was Hansen (1939) als „säkulare Stagnation“ bezeichnet hat. Hinter dieser pessimistischen Sicht steht die Vorstellung, dass die Produktivität von Menschen nach einer Lernphase zunächst ansteigt und dann mit zunehmendem Alter wieder abnimmt.

Andere sind optimistischer und argumentieren, dass die Produktivität aufgrund und nicht trotz der Bevölkerungsalterung steigen könnte. Acemoglu et al. (2014), Kluge et al. (2014), Mokyr (2014) und Glaeser (2014) führen an, dass bessere Bildung und die Auswirkungen neuer Technologien (Digitalisierung, Roboter, künstliche Intelligenz) die demographischen Auswirkungen in den Schatten stellen werden.

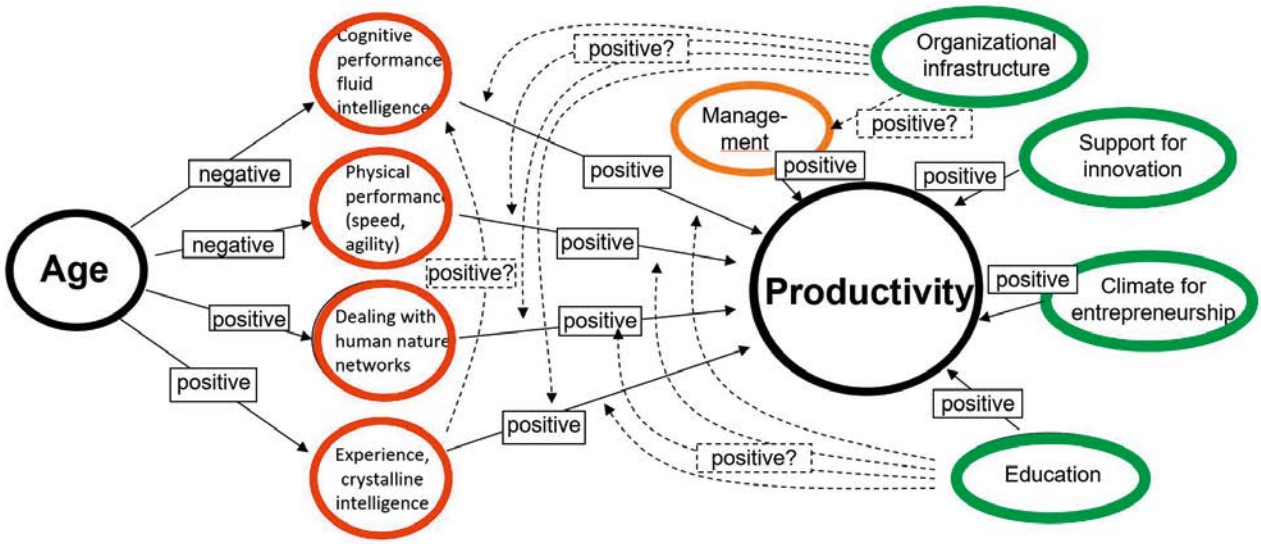
Abbildung 12: Wachstum der Arbeitsproduktivität (BIP pro Erwerbstätigenstunde)

Veränderung zum Vorjahr in Prozent, gleitender 5-Jahresdurchschnitt



Quelle: Sachverständigenrat 2022, Bild 22-349-01

Abbildung 13: Zusammenhänge zwischen individuellem Alter und Produktivität



Quelle: Börsch-Supan, Düzgün und Weiss (2006)

Die Zusammenhänge zwischen Alter und Produktivität sind jedoch komplex. Abbildung 13 stellt die wichtigsten Zusammenhänge dar. Auf der individuellen Ebene sinkt die kognitive und physische Leistungsfähigkeit von Menschen schon relativ früh. Auf der anderen Seite wachsen das Erfahrungswissen und die Netzwerke eines Menschen bis ins sehr hohe Alter. Menschen arbeiten zudem nicht alleine, sondern in Teams, einem Betrieb, einem Konzern, so dass auf dieser mittleren Ebene die Fähigkeit, Arbeitsabläufe produktiv zu gestalten, eine wichtige Rolle spielt. Schließlich hängt die Produktivität einer ganzen Volkswirtschaft auch von den Bildungsanstrengungen eines Landes und seiner organisatorischen Infrastruktur ab. Hinter der in Abbildung 12 sichtbaren Abschwächung des Produktivitätswachstums stehen daher eine große Zahl mikroökonomischer Mechanismen, die Ansätze für Politikeingriffe bieten, welche diese negativen Auswirkungen dämpfen können.

6.1 Empirische Befunde zur Produktivität im Alter

Eine oberflächliche Betrachtung scheint erst einmal den Pessimisten Recht zu geben, da in dem in Abbildung 12 gezeigten Zeitraum der Altersquotient in Europa, den USA und China gestiegen ist, während das Produktivitätswachstum tendenziell gefallen ist. Dieser Befund ist jedoch nicht kausal; zudem gilt das Umgekehrte z. B. für die Zeit zwischen 1960 und 1985.

Auch die Schlussfolgerung der Protagonisten der „säkularen Stagnation“ ist für Deutschland nicht überzeugend, da in Deutschland die Bevölkerungsalterung nur zu einer Altersstrukturveränderung geführt hat, nicht jedoch zu einer Schrumpfung. Daher hätte sich die Bevölkerungsalterung nur dann negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken können, wenn ältere Beschäftigte weniger produktiv

wären als Jüngere. Dafür gibt es jedoch keine Grundlage auf der Mikroebene (siehe auch das Gutachten des Beirats zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung vom Juni 2021). Zwar ist die Vorstellung weit verbreitet, dass die Arbeitsproduktivität von Menschen nach einer Lernphase in relativ jungen Jahren (etwa im dritten Lebensjahrzehnt) einen Höhepunkt erreicht und danach stetig abnimmt. Die vorliegende empirische Evidenz bestätigt diese Vorstellung jedoch nicht. Die methodisch überzeugendsten Arbeiten auf der Mikroebene (Malmberg et al. 2008, Göbel und Zwick 2009, Börsch-Supan und Weiss 2016 sowie Börsch-Supan, Hunkler und Weiss 2021) errechnen Altersproduktivitätsprofile für Standardtätigkeiten, die bis zum Alter von 50–55 Jahren zunehmen und dann gleich bleiben. Dabei zeigt sich in diesen mikroökonometrischen Studien, dass die relative Produktivität älterer Beschäftigter umso höher gemessen wird, je anspruchsvollere ökonometrische Methoden angewandt werden. Dies liegt daran, dass diese die gegenläufigen Selektionseffekte besser herausrechnen können, die dadurch entstehen, dass weniger produktive Menschen früher in den Ruhestand gehen, gleichzeitig höher produktive Menschen eher aus Standardtätigkeiten in nicht in den Daten erfasste Leitungspositionen wechseln.

Auf der Makroebene ist der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und Produktivitätsentwicklung umstritten. Die Mehrheit der Studien findet, dass ein hoher Altersquotient negativ zum Pro-Kopf-BIP, zur Arbeitsproduktivität und/oder zur totalen Faktorproduktivität (TFP) beiträgt (z. B. Aiyar et al. 2016, Maestas et al. 2016, Aksoy et al. 2019 und Kotschy und Sunde 2018). Acemoglu und Restrepo (2017) ist eine der wenigen Arbeiten, die keinen negativen Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-BIP und herkömmlichen Alterungsmaßstäben feststellt. Sie argumentieren, dass die Bevölkerungsalterung einen Anreiz geschaffen habe, mehr in den technischen Fortschritt, z. B. die Automatisierung, zu investieren. Der Grund für die widersprüchlichen Ergebnisse liegt daran, dass es auf der Makroebene fast unmöglich ist, Kausalzusammenhänge zu identifizieren.

Die Ergebnisse auf der Mikroebene (gleichbleibend hohe Produktivität älterer Personen in Standardbeschäftigungen) und die Mehrheit der Studien auf der Makroebene (Altersquotient korreliert negativ mit Produktivitätswachstum) scheinen sich zu widersprechen. Das ist jedoch nicht der Fall. Die mikroökonomischen Studien lassen sich nicht direkt auf die Gesamtebene übertragen, da sie die Produktivität älterer Beschäftigten im Vergleich zu jüngeren in einem technologischen und organisatorischen Umfeld messen, das entweder durch Design oder durch Kontrolle konstant gehalten wird. Tatsächlich hängt dieses Umfeld jedoch von Faktoren wie Bildung, Innovationskraft und Unternehmertum ab, die in Ländern je nach Altersstruktur unterschiedlich ausgeprägt sind.

6.2 Umfeldfaktoren des Produktivitätswachstums

Diese Umfeldfaktoren bilden Wirkungskanäle, welche die makroökonomische Korrelation zwischen Altersquotient und Produktivität erklären können.

a) Innovationen und Qualifikation

Ein erster offensichtlicher Kandidat als Hauptkanal für den technologischen Wandel ist das Ausmaß von Innovationen. Feyrer (2007) und Aiyar et al. (2016) beziehen das Wachstum der totalen Faktorproduktivität (TFP) auf Messgrößen für öffentliche und private Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Patente und ähnliche Messgrößen mithilfe von Regressionen und Korrelationsanalysen. Gründler und Potrafke (2021) regressieren die Anzahl der Patente und die Anzahl wissenschaftlicher Zeitschriftenartikel auf den Altersquotienten und stellen

einen negativen Zusammenhang fest. Viele Arbeiten beziehen sich auf Jones (2010) und verwandte Literatur zu Spitzenleistungen, die nachweisen, dass Wissenschaftler und andere Leistungsträger in ihren 30er Jahren am produktivsten sind. Sie schließen daraus, dass der niedrige Anteil junger Menschen in alternden Volkswirtschaften die Wahrscheinlichkeit senkt, bahnbrechende Innovationen zu entwickeln.

Auch hierzu gibt es gegenteilige Evidenz. Die Automobil-Studie von Börsch-Supan und Weiss (2016) wertet Prozessinnovationen nach dem Alter der Mitarbeiter aus und findet keinen Rückgang mit dem Alter. Ilmakunnas und Miyakoshi (2013) unterscheiden in ihrer Analyse des TFP-Wachstums zwischen niedrigen und hohen Qualifikationen. Sie stellen fest, dass der Alterungsprozess bei Geringqualifizierten einen negativen Produktivitätsfaktor darstellt, bei Hochqualifizierten jedoch einen positiven Faktor. Der Einsatz von mehr Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ist im Allgemeinen ein positiver Faktor für die TFP, verstärkt jedoch positive Alterseffekte bei hochqualifizierten, aber negative Alterseffekte bei geringqualifizierten Arbeitskräften. Daher werden die Auswirkungen des Alterungsprozesses nicht nur vom Ausmaß der IKT-Investitionen, sondern auch von der Zusammensetzung der Arbeitskräfte beeinflusst. Auch langfristige historische Erkenntnisse deuten in diese Richtung. Anhand eines Panels von 21 OECD-Ländern im Zeitraum 1870–2009 zeigen Ang und Madsen (2015), dass hochqualifizierte Beschäftigte innovativer sind und dass ihre Innovationsneigung mit dem Alter stark zunimmt.

b) Unternehmertum

Aussagekräftige Untersuchungen zur Rolle des Unternehmertums sind ebenfalls rar. Gründler und Potrafke (2021) geben einen Überblick und zeigen, dass die Zahl der Unternehmer, Unternehmerinnen und Selbstständigen in einem Land negativ mit dem Altersquotienten des Landes zusammenhängt. Die allgemeine Annahme hinter diesem Befund ist, dass ältere Menschen seltener ein neues Unternehmen gründen (Azoulay et al. 2020), da sie im Allgemeinen risikoaverser sind als jüngere Menschen (Dohmen et al., 2011; Falk et al., 2018). Daher werden in einer alternden Bevölkerung weniger Unternehmen gegründet.

c) Zusammensetzung der Staatsausgaben

Ein weiterer Kanal, über den sich die Bevölkerungsalterung auf Innovation und Unternehmertum und damit auf die Produktivität auswirkt, erfolgt über die Zusammensetzung der Staatsausgaben. Innovation und Unternehmertum werden aufgrund ihrer positiven externen Effekte häufig subventioniert oder steuerbegünstigt behandelt. Allerdings sind Regierungen in einer alternden Bevölkerung in der Regel gezwungen, große Teile ihres Budgets für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege auszugeben, wodurch möglicherweise Ausgaben für Forschung und Entwicklung verdrängt werden, die Innovation und Unternehmertum unterstützen. Zu dieser These gibt es eine umfangreiche Literatur, die darauf hinweist, dass die Ausgaben für die jüngere Generation, einschließlich Bildung und Familienunterstützung, in alternden Gesellschaften geringer sind (z. B. Poterba 1998; Boeri et al. 2002; Galasso und Profeta 2007; Meier und Werding 2010). Diese Befunde sind nicht frei von Kritik, wie die Diskussion von Tepe und Vanhuysse (2009) zeigt. Es ist auch unwahrscheinlich, dass dieser Mechanismus den aktuellen Rückgang des Produktivitätswachstums erklären kann, da die derzeitigen Erwerbstätigen aufgewachsen sind, als der Altersquotient noch relativ stabil war. Dennoch dürfte dieser öffentliche Ausgabenkanal mit seinem Verdrängungsmechanismus die künftige Produktivität beeinträchtigen.

6.3 Investitionen und Kapitalangebot

Höhere Produktivität erfordert Investitionen. Neben Investitionen in Aus- und Weiterbildung erhöhen Investitionen in Automatisierung und Digitalisierung (Roboter, künstliche Intelligenz) die Produktivität. Eine weitere Bedrohung für die gesamtwirtschaftliche Produktivität entsteht, wenn die Bevölkerungsalterung auch zu einem geringeren Kapitaleinsatz führt (Poterba 2001, Börsch-Supan 2019, Ferrero et al. 2019, Röhe und Stähler 2020). Gründe sind z. B., dass sinkende Zinssätze einen geringeren Anreiz zum Sparen für jüngere Menschen bieten, und dass ältere Personen eher ihre Kapitalbestände auflösen als neu zu sparen.

a) Sinkende Erlöse von Kapitalanlagen

Die Alterung der Bevölkerung lässt die Erlöse von Kapitalanlagen sinken, weil es für die ältere Generation schwieriger wird, diese an die jüngere Generation zu veräußern. Dies gilt für Wertpapiere ebenso wie für Immobilien (Mankiw und Weil 1989): Wegen des demographischen Wandels gibt es weniger junge Käufer als ältere Verkäufer. Parallel dazu gilt in einer Welt mit zwei Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital), dass der relative Preis des Faktors Kapital sinkt, wenn die Löhne wegen der Verknappung des Faktors Arbeit steigen. Makroökonomische Gleichgewichtsmodelle überlappender Generationen geben einen groben quantitativen Eindruck vom Ausmaß dieses Effekts (Börsch-Supan und Ludwig 2009). Die Stärke dieses Mechanismus hängt insbesondere von der internationalen Verflechtung der Kapitalmärkte ab. Er ist am stärksten in einer geschlossenen Volkswirtschaft, verschwindet jedoch auch bei mobilem Kapital nicht, da nur ein Teil des Kapitals im Ausland angelegt wird und dies zudem mehrheitlich in Ländern, die ebenfalls dem demographischen Wandel unterliegen. Allerdings sind die quantitativen Folgen überschaubar (Poterba 2001, Börsch-Supan et al. 2007): Demographiebedingt fallen die jährlichen Renditen ohne internationale Diversifikation (d. h. bei Anlage aller Ersparnisse in Deutschland) zwischen 2010 und 2030 um ca. 0,6 Prozentpunkte, bei Diversifikation im EU-Raum im gleichen 20-jährigen Zeitraum um ca. 0,3 Prozentpunkte, bei Diversifikation innerhalb der OECD um etwa 0,15 Prozentpunkte. Angesichts der sonstigen Ereignisse an den internationalen Kapitalmärkten ist der demographische Effekt auf Kapitalerträge also kaum messbar und daher kaum eine Erschwernis für produktivitätssteigernde Investitionen.

b) Verknappung von Kapital durch Entsparen im Alter

Zunächst einmal bestätigt sich Modiglianis Lebenszyklus-Hypothese, nach der Menschen ihre Ersparnisse auflösen, sobald sie in den Ruhestand gehen, in Deutschland nicht. Die Ersparnisbildung steigt z. T. im hohen Alter sogar an (Börsch-Supan 2003). Die steigende Lebenserwartung überzeugt als Grund für dieses Verhalten nicht, denn Haushalte unterschätzen den Kohorteneffekt der steigenden Lebenserwartung und gehen gemäß Umfragen von der derzeitig gemessenen Lebenserwartung aus, die aber mehr die Vergangenheit als die Zukunft widerspiegelt (Schüler 2023). Ein Grund für die hohe Sparquote im Alter scheint eher das Pflegerisiko zu sein, insbesondere die hohen Kosten einer Unterbringung in einem qualitativ guten Pflegeheim oder die Finanzierung einer häuslichen Pflegekraft, da die Soziale Pflegeversicherung nur einen Teil der Kosten ersetzt. Dies würde die Ersparnisbildung bis ins hohe Alter erklären, würde aber einen Abbau der Ersparnisse in den 2040er Jahren implizieren, wenn die Babyboomer pflegebedürftig werden. Wegen der absehbar steigenden Steuer- und Abgabenbelastung (Bedienen der jetzigen Schulden, Belastung durch Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) könnte dann auch die Ersparnisbildung der jüngeren Generation sinken und es zu einem Sinken des Kapitalangebots kommen, was produktivitätssteigernde Investitionen erschweren würde.

7. Empfehlungen

Klimawandel und Kriege beschäftigen aus guten Gründen die Politik. Darüber dürfen die Risiken des demographischen Wandels jedoch nicht vergessen werden. Das Gutachten zeigt, dass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des demographischen Wandels massiv sein können. Nicht nur wird das Arbeitsangebot in Deutschland in den nächsten 10 Jahren um etwa 10 Prozent knapper, sondern damit auch die Güter und Dienstleistungen, die in Deutschland erbracht werden. Das Potenzialwachstum wird geringer, was die ohnehin engen Spielräume für die Politik weiter einengt. Löhne und Preise werden steigen, was wiederum Verteilungswirkungen auslöst, deren politische Befriedung schwierig werden könnte. Beschäftigte mögen sich zunächst über steigende Löhne freuen. Dies gilt jedoch nur für die Bruttolöhne, während wegen der zu erwartenden steigenden Steuer- und Abgabenbelastung die Nettolöhne eher fallen werden. Dass der demographische Wandel derzeit gleichzeitig mit einem Sinken der Arbeitsproduktivität einhergeht, macht die Situation noch schwieriger, denn im Prinzip könnte die Verknappung von Arbeitskräften durch eine höhere Produktivität der vorhandenen Arbeitskräfte ausgeglichen werden.

An den Ursachen des demographischen Wandels lässt sich in der kurzen und mittleren Frist nicht viel ändern. Vielmehr ist die steigende Lebenserwartung ein Geschenk des medizinischen und gesellschaftlichen Fortschritts. Eine höhere Geburtenrate könnte erst in etwa 20 Jahren die Verknappung des Faktors Arbeit mindern, und der Akzeptanz und Integration von Einwanderung sind Grenzen gesetzt.

Nationale Strategie Wirtschaftspolitik im demographischen Wandel

Es gilt daher, die komplexen negativen Auswirkungen des demographischen Wandels zu mindern. Das Potenzial dazu ist vorhanden, wie dieses Gutachten gezeigt hat. Der Beirat empfiehlt deshalb, eine nationale Strategie Wirtschaftspolitik im demographischen Wandel zu entwickeln, die aus drei Pfeilern besteht. Pfeiler 1 besteht aus Maßnahmen, die das in Deutschland vorhandene Arbeitskräftepotenzial besser ausschöpfen. Die Priorität liegt dabei auf der Erwerbsbeteiligung von Frauen, der besseren Integration von Zuwandernden und der Weiterbeschäftigung älterer Menschen, da hier zahlenmäßig das größte Potenzial liegt. Ganz grundsätzlich würde ein Arbeitsmarkt mit flexibleren Bedingungen helfen, das bislang unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial auch tatsächlich einzusetzen. Pfeiler 2 verfolgt das Ziel, den Rückgang des Arbeitsproduktivitätswachstums zu stoppen und im besten Fall umzukehren. Hier muss sichergestellt werden, dass moderne Technologien (Digitalisierung, Roboter, künstliche Intelligenz) ausreichend zur Verfügung stehen, um die knapper werdende Arbeitskraft zu substituieren. Zudem helfen vermehrte Bildungsanstrengungen, langfristig die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. In Pfeiler 3 geht es darum, den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang im Blick zu behalten, damit punktuelle und nur vordergründig hilfreiche Maßnahmen unterlassen werden, die wegen ihrer Rückkopplungseffekte schädlich sind.

Die Idee einer nationalen Strategie, um sich dem demographischen Wandel anzupassen, ist nicht neu. Im Jahr 2011 hat die damalige Bundesregierung einen Demographiebericht und ein Jahr später eine umfassende Demographie-Strategie vorgelegt. 2015 hat sie diese unter dem Titel „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“ weiterentwickelt. Tatsächlich hat diese jedoch in der

Wirtschaftspolitik kaum eine Rolle gespielt. Die Kernprobleme der Arbeitsverknappung und des Produktivitätsrückgangs wurden nur beiläufig angesprochen und die vorgeschlagenen Maßnahmen waren nicht auf sie fokussiert. Der Beirat drängt darauf, die demographischen Herausforderungen nun ernst zu nehmen und die Kernprobleme der Arbeitsverknappung und des Rückgangs des Produktivitätswachstums mit Priorität anzugehen.

Die in diesem Gutachten angesprochenen Probleme der Angebotsverknappung fallen in eine Zeit, in der aus anderen Gründen ein erheblicher Bedarf an privaten und öffentlichen Investitionen besteht. Die Transformation der Wirtschaft im Hinblick auf den Klimawandel sowie die bestehenden erheblichen Mängel bei staatlichen Dienstleistungen und öffentlicher Infrastruktur erfordern hohe zusätzliche Investitionen. Diese zusätzlichen Investitionen sind notwendig. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Probleme der Angebotsverknappung sich noch verschärfen, da die Mängel der Infrastrukturen die Produktivität der Unternehmen beeinträchtigen. Auch insofern ist wichtig, dass Regierungen und Parlamente die verschiedenen Politikbereiche im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang sehen und klare wirtschaftspolitische Prioritäten im Rahmen einer Demographie-orientierten Strategie setzen.

Pfeiler 1: Unausgeschöpfte Potenziale im Arbeitsangebot aktivieren

Einerseits verliert Deutschland in den nächsten zehn Jahren pro Jahr etwa 400 Tsd. Erwerbstätige, also kumuliert deutlich mehr als 4 Millionen Personen im erwerbsfähigen Alter. Anderseits hat Deutschland trotz des demographischen Wandels immer noch ein großes unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial (Abbildung 11). Richtet man sich nach der Größe dieses Potenzials, liegt die höchste Priorität bei der Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen. Hätten deutsche Frauen die gleiche Erwerbsquote wie in Schweden, kämen etwa 1,3 Mio. vollzeitäquivalente Arbeitskräfte in Deutschland hinzu. Würde auch der schwedische Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen erreicht, erhöhten sich die zusätzlichen Vollzeitäquivalente auf etwa 2,5 Mio. Frauen.

Maßnahmen, um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu erhöhen, sind:

1. Schaffung zusätzlicher Kita-Plätze und Verbesserung der Betreuungsqualität. Damit beim derzeitigen Mangel vorhandene Plätze effizienter verteilt werden können, sollten marktliche Knappheitssignale in Form von Preisen (z. B. erhebliche Kostendifferenzen zwischen der Betreuung von Kindern über und unter drei Jahren) zur Wirkung kommen. Schließlich sollten Bundesmittel nicht in eine Beitragssenkung für Besserverdienende, sondern in die Schaffung zusätzlicher Plätze und in die Verbesserung der Betreuungsqualität investiert werden.

2. Glättung der hohen Grenzbelastungen im Niedriglohnbereich und Aufhebung der „Minijobfalle“, damit der Übergang von geringfügig beschäftigten Frauen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse erleichtert wird.

3. Reform der Ehegattenbesteuerung in der Einkommensteuer in Richtung eines Systems, das die Grenzsteuersätze auf Einkommen von Zweitverdienenden deutlich senkt.

4. Wenn man die Beschäftigungshindernisse für Frauen, die von der Beitragserhebung in der gesetzlichen Krankenversicherung ausgehen, beseitigen will, dann wäre ein Weg, auch in der GKV das Haushaltsprinzip anzuwenden. Wenn der Gesamtbeitrag des Paares sich nach der

Summe beider Arbeitseinkommen bis zur zweifachen Beitragsbemessungsgrenze richten würde, würde die Aufteilung auf die beiden Partner keine Rolle mehr spielen.

Die vorhandenen Simulationsstudien zeigen zudem, dass besonders große Effekte dann zu erwarten sind, wenn man diese Maßnahmen kombiniert. Durch bessere Kinderbetreuung bekommen Mütter überhaupt die Möglichkeit, mehr zu arbeiten, und eine kombinierte Reform der Steuer- und Beitragssysteme mitsamt der Minijobregelungen würde die Arbeitsanreize erheblich stärker erhöhen als es die Summe der Arbeitsanreizwirkungen der Einzelmaßnahmen suggeriert.

An zweiter Stelle steht das unausgeschöpfte Arbeitskräftepotenzial älterer Menschen. Würden die über 55-Jährigen in Deutschland die gleichen altersspezifischen Erwerbsquoten wie in Schweden haben, stünden ca. 1,3 Mio. zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung.

Vorschläge für Maßnahmen, um die Erwerbstätigkeit von Älteren zu erhöhen, liegen seitens des Beirats (zuletzt im Gutachten vom Mai 2021) vor und wurden im Jahresgutachten 2023/24 vom Sachverständigenrat aufgegriffen:

5. Abschaffung der sogenannten „Rente mit 63“ oder zumindest eine Beschränkung auf diejenigen, die zwar keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente haben, aber gesundheitlich beeinträchtigt sind,

6. Abschaffung des Blockmodells in der Altersteilzeit,

7. Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters nach 2030, sofern die Lebenserwartung weiter ansteigt,

8. versicherungsmathematisch korrekte Zu- und Abschläge, die eine frühere Verrentung nicht mehr belohnt, sondern im Vergleich zum jetzigen Zustand Anreize schafft, länger zu arbeiten. Gleichzeitig ist ein Altersdiskriminierungsverbot nach US-amerikanischem Vorbild erforderlich, damit das De-facto-Arbeitsverbot jenseits der Altersgrenze in vielen Branchen beendet werden kann.

Hingegen ist das Potenzial zur Erhöhung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung im Verhältnis zur erhöhten Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren deutlich geringer, ebenso wie das Potenzial, Jüngere eher in den Arbeitsmarkt zu bringen. Von den 293 Tsd. jährlichen Nettoimmigranten, die in der jüngsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes unterstellt werden, kommen nur ca. 110 Tsd. Menschen pro Jahr auf dem deutschen Arbeitsmarkt an. Maßnahmen, die diese Zahl erhöhen könnten, sind

9. transparente und rasche Anerkennung von ausländischen Qualifikationen,

10. verstärkte zusätzliche Qualifikation von Zuwanderern: Das gilt sowohl für Kinder und Jugendliche, für die das Bildungssystem bei den existierenden Herausforderungen zahlreicher Schüler und Schülerinnen ohne deutsche Sprachkenntnisse nicht ausreichend aufgestellt ist, als auch die Weiterbildung von Erwachsenen, damit deren Aufnahme in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtert wird,

11. die beschleunigte Bearbeitung von Aufenthaltsberechtigungen mit einer Arbeitserlaubnis durch die deutschen Botschaften und die kommunalen Ausländerämter, sobald ein Arbeitsvertrag abgeschlossen wurde, und die Abschaffung komplizierter Verfahrensabläufe: z. B. die Notwendigkeit, schon vor Einreise einen Mietvertrag abzuschließen.

12. Einwanderer aus den EU-Ländern und Ländern mit vergleichbarer Wirtschaftskraft, etwa den USA, sollten proaktiver als bislang angeworben werden.

Was den früheren Eintritt in den Arbeitsmarkt angeht, scheinen die Versuche, kürzere Schul- und Studiendauern zu bewirken, derzeit wenig Potenzial zu haben. Jedoch verdient die Zahl der 2,7 Mio. 20–34-Jährigen, die keinen Berufsabschluss haben, Aufmerksamkeit, da deren Arbeitslosenquote von 20,8 Prozent überdurchschnittlich hoch ist. Durch die Vermeidung dieser Arbeitslosigkeit stünde ein zusätzliches Potenzial von ca. 480 Tsd. Menschen zur Verfügung. Da ein großer Anteil von ihnen einen Migrationshintergrund hat, wären auch hier als Maßnahme mehr Bildungs- und Integrationsanstrengungen zu empfehlen.

Pfeiler 2: Arbeitsproduktivität erhöhen

Der Rückgang des Produktivitätswachstums verschärft das Ressourcenproblem, welches die Verknappung der Arbeit hervorruft. Aus der Analyse der individuellen Produktivität folgen als Empfehlungen:

13. Weil es entgegen landläufiger Meinung keinen Rückgang der individuellen Produktivität in Standardbeschäftigungen im Alter gibt, sondern der Wert des berufsspezifischen Erfahrungswissens den Rückgang der Agilität kompensiert, muss dieses Erfahrungswissen so lange wie möglich erhalten bleiben. Daher sollten ältere Menschen so lange wie möglich an dem Arbeitsplatz verbleiben, an dem sie ihre Erfahrungen nutzen können.

14. Verbesserte Teilzeitregelungen können dies unterstützen. Es ist besser, die Arbeitskraft älterer Menschen in Teilzeit zu erhalten, als sie zu einer Entscheidung zwischen Vollzeit und Rente zu zwingen, die zuungunsten der Vollzeit ausfällt.

15. Löhne, die automatisch mit dem Alter steigen, können schädliche Nebenwirkungen haben, denn bei mit dem Alter gleichbleibender Produktivität ist es dann für Arbeitgeber attraktiver, jüngere Beschäftigte einzustellen, als ältere zu behalten.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene hat die Bevölkerungsalterung negative Auswirkungen auf die aggregierte Produktivität, weil sich das Umfeld für einzelwirtschaftliches Verhalten ändert. Hier können aus der Analyse der entsprechenden Wirkungskanäle die folgenden wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen gezogen werden:

16. **Innovation:** Ein wichtiger Kanal für den Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums ist der negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und Innovation. Digitalisierung, Roboter und künstliche Intelligenz können nicht nur die fehlenden Arbeitskräfte ersetzen, sondern auch die vorhandenen produktiver machen. Hindernisse für eine weitergehende Digitalisierung und den Einsatz von Robotern und künstlicher Intelligenz sollten daher abgebaut werden. Der Beirat weist auf seinen Brief zur europäischen Regulierung der Künstlichen Intelligenz (AI-Act) vom Mai 2024 hin.

17. **Unternehmertum:** Ein zweiter Kanal ist der negative Zusammenhang zwischen Bevölkerungsalterung und Unternehmertum. Unternehmertum braucht Startkapital (Samila und Sorenson 2011), das gerade in Deutschland oft schwer zu erlangen ist (Achleitner et al. 2006).

Eine staatliche Förderung von Innovation und Unternehmertum wäre wegen deren positiven externen Effekten gerade in alternden Volkswirtschaften wichtig und zumindest teilweise selbstfinanzierend durch zukünftige Steuereinnahmen, die durch eine zukünftige höhere Produktivität anfallen.

18. **Infrastruktur:** Das Produktivitätswachstum hängt zudem von der physischen und administrativen Infrastruktur ab. Zu einem Produktivitätssteigerungsprogramm gehört daher, die physische Infrastruktur auf den neuesten Stand zu bringen und den Prozess des Bürokratieabbaus in Gang zu setzen, vgl. das Gutachten des Beirats zur öffentlichen Infrastruktur in Deutschland vom Juli 2020.

19. **Aus- und Weiterbildung:** Langfristig hängt die Arbeitsproduktivität von der Qualität der Aus- und Weiterbildung der Bevölkerung ab. Die in den gängigen Tests gemessenen Kompetenzniveaus fallen. Hier muss die Politik die Aufmerksamkeit den Jüngeren widmen. Bildung und Forschung bilden ebenso wie Innovation und Infrastruktur das Fundament höherer Produktivität. Die Ausgaben für Bildung, Forschung, Innovation und Infrastruktur sollten nicht verdrängt werden, da dies zu einem niedrigeren Produktivitätswachstum führt. Dadurch sind letztlich auch die Sozialausgaben in Gefahr, weil aus einem geringeren Sozialprodukt auch nur geringere Sozialausgaben finanziert werden können.

20. **Öffentlicher Sektor:** Auch die staatlichen Instanzen müssen durch Innovationen ihre Produktivität erhöhen. Der Beirat empfiehlt, Strategien zur Rationalisierung von Verwaltungsvorgängen und zur Verringerung des staatlichen Personalbedarfs zu entwickeln, u. a. durch Digitalisierung. Um die Hemmnisse zu überwinden, die die Autonomie der Länder und der Kommunen gegen solche Reformen aufstellt, sollten Bund und Länder diese Strategien miteinander vereinbaren und die Umsetzung koordinieren, auch unter Einsatz finanzieller Anreize für Kommunen und Behörden.

21. **Bürokratieabbau:** Im Zuge der Verabschiedung und Evaluation von Rechtsnormen sollte jeweils auch geprüft werden, welchen Personalaufwand die Umsetzung bei den Behörden, der Justiz und den Betroffenen erfordert. Je detaillierter die Regelungen sind, desto mehr Ressourcen braucht man für Umsetzung und Kontrolle. Eine große Regelungsdichte hilft, Einzelfallskandale zu vermeiden, kann aber unverhältnismäßig hohe Kosten mit sich bringen, in Form von Personalaufwand oder in Form von administrativen Friktionen, die die Betroffenen unzumutbar belasten.

Pfeiler 3: Punktuelle Interventionen vermeiden und Rückkopplungseffekte beachten

Die Maßnahmen der beiden ersten Pfeiler können die durch die demographische Entwicklung verursachte Verknappung des Arbeitsangebots teilweise auffangen, vermutlich aber nicht gänzlich kompensieren. Insofern ist davon auszugehen, dass die eingangs skizzierten Auswirkungen der Angebotsverknappung auf die Preise für Güter und Dienstleistungen eintreten werden, vielleicht in abgeschwächter Form. Störungen der internationalen Lieferketten, eine Reduktion der internationalen Arbeitsteilung, insbesondere im Austausch mit China, und Verteuerungen von importierten Rohstoffen und Vorprodukten können eine solche Tendenz noch verstärken.

Wenn solche Entwicklungen eintreten, wird die Politik unter Druck stehen, die davon negativ Betroffenen zu schützen. Man muss sich aber bewusst sein, dass es in einer solchen Konstellation gar nicht möglich ist, alle negativ Betroffenen zu schützen. Eine Verknappung des Angebots zieht notwendigerweise Einschränkungen nach sich. Die Frage ist nur, bei wem und in welchem Ausmaß.

Der politische Diskurs in der Demokratie birgt die Gefahr eines punktuellen Vorgehens, bei dem der Gesamtzusammenhang verdrängt wird. Man versucht, jeweils dem zu helfen, der gerade besonders heftig medienwirksam protestiert. Die Anpassungen, die die Hilfe dem Nutznießer erspart, müssen dann an anderer Stelle erfolgen. Dort wird der Anpassungsbedarf erhöht, was weitere Proteste nach sich ziehen dürfte. Die Folge von punktuellen Eingriffen kann die Entwicklung insgesamt deutlich verschlimmern.

Um das zu vermeiden, braucht die Wirtschaftspolitik eine die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge umfassende langfristige Strategie. Sie sollte die jeweils einzeln zur Diskussion stehenden Maßnahmen zum Umgang mit der Verknappung des gesamtwirtschaftlichen Angebots und den damit verbundenen Preissteigerungen in den Gesamtzusammenhang der demographischen Entwicklung stellen und Prioritäten setzen. Die Ausgestaltung einer solchen nationalen Strategie zur Wirtschaftspolitik im demographischen Wandel hängt davon ab, welche Prioritäten die Politik setzen will. Es ist jedoch wichtig, dass die Politik das Problem der Prioritätensetzung erkennt und bewusst angeht, statt sich der Illusion hinzugeben, man könne alle vor den negativen Folgen der Angebotsverknappung bewahren. Dazu gehört nicht nur die aktive Umsetzung von Maßnahmen, wie sie vorstehend genannt wurden, sondern auch das Unterlassen von Maßnahmen, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Schaden anrichten.

Güter und Dienstleistungen, die in Deutschland erstellt oder nach Deutschland importiert werden, werden dem privaten Verbrauch, den Investitionen, den Exporten oder der Verwendung durch den Staat zugeführt. Die Anpassung an eine Angebotsverknappung erfordert im Vergleich zu einer Situation ohne diese Verknappung eine Verringerung von einer oder mehrerer dieser Verwendungen oder einen Anstieg der Importe. Versuche, die Betroffenen zu schützen, erhöhen nicht nur den Anpassungsbedarf an anderer Stelle, sondern können darüber hinaus über Rückkopplungseffekte auch die Angebotsreduktion verstärken. Die Preissteigerungen würden entsprechend drastischer ausfallen. Im Folgenden werden die Probleme von Einzelmaßnahmen bei den verschiedenen Kategorien diskutiert.

Privater Verbrauch. Eine Senkung des privaten Verbrauchs kann sich automatisch bei denen ergeben, die nicht selbst von den höheren Löhnen und Preisen profitieren, vor allem bei Rentnerinnen und Rentner.

22. Der Beirat warnt vor einer vollständigen Anpassung der Renten an die Entwicklung der Nominallöhne und Preise. Zwar schützt eine Indexierung die Rentnerinnen und Rentner vor der Notwendigkeit, ihren Verbrauch weiter einzuschränken, aber dafür muss die Nachfrage an anderer Stelle umso mehr reduziert werden. Automatische Indexierungsmechanismen wie die im Rentenpaket II vorgesehene Haltelinie verschärfen die Probleme.

Versuche, den privaten Verbrauch derer zu beschränken, die von den höheren Löhnen und Preisen profitieren, etwa durch höhere Rentenbeiträge und höhere Steuern, können aufgrund ihrer Anreizwirkungen die Angebotsverknappung verschärfen.

23. Diese Erwägung spricht auch dagegen, die Defizite der Rentenversicherung durch Beitragserhöhungen oder durch zusätzliche Zuwendungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu decken.

Geldpolitik und Investitionen. Eine Zunahme der Teuerung betrifft nicht nur die Einkommen, sondern auch die Vermögen. Preis- und Lohnsteigerungen verringern die Kaufkraft der Nominalwerte, in Sparkonten aller Art und in Schuldtiteln. Es ist daher mit erheblichem politischen Druck dahin gehend zu rechnen, dass die Zentralbank diese Entwicklung stoppen oder neutralisieren sollte.[11]

In der Tat könnte die Geldpolitik die Preissteigerungstendenzen bremsen oder stoppen, wenn sie die Zinssätze hoch genug ansetzte. Das würde die privaten Investitionen senken. Diese würden dann die Hauptlast der Anpassung an die Angebotsverknappung tragen. Bei den privaten Investitionen gab es allerdings schon im vergangenen Jahrzehnt eine deutliche Schwäche.

Versuche, Nachfrage und verknapptes Angebot durch Zinspolitik ins Gleichgewicht zu bringen, würden die zukünftige Wirtschaftsentwicklung weiter belasten und über ihre Investitionswirkung die Mengenreduktionen verstärken.

Exporte und Importe. Eine Minderung der Exporte und Erhöhung der Importe könnte sich automatisch ergeben, wenn steigende Löhne und Preise die Wettbewerbsfähigkeit der in Deutschland hergestellten Produkte verringern. Dies wäre eine natürliche Konsequenz des geringeren Angebots in Deutschland. Die Einbettung der deutschen Wirtschaft in den Euroraum könnte auch dazu beitragen, dass diese Wirkung nicht alsbald durch eine Währungsabwertung konterkariert wird.

Wenn das geschieht, ist zu erwarten, dass Lobby, Medien und Politik die Reduktion des Exportüberschusses aufgrund verringerter Wettbewerbsfähigkeit wie schon in der Vergangenheit als Problem anprangern. Jedoch wäre diese Reduktion weniger ein Problem als vielmehr ein Teil der Lösung des Problems, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage an das verringerte Angebot anzupassen.

24. Der Beirat empfiehlt daher, die Wirkung der Reduktion des Exportüberschusses nicht zu beeinträchtigen.

Staatsnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Die Nachfrage des Staats fällt gerade im Arbeitsmarkt stark ins Gewicht. Mehr als zehn Prozent der Beschäftigten arbeiten im öffentlichen Dienst. Eine Reduktion der Staatsnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen könnte einen erheblichen Beitrag zur Anpassung an die Verknappung des Angebots leisten. Jedoch ist auch hier vor schädlichen Nebenwirkungen zu warnen.

11 Das Mandat der EZB, für „Preisstabilität“ zu sorgen, wird gelegentlich auch als Mandat zum Schutz der Sparer interpretiert; so etwa Kirchhof (2021). Aus dieser Interpretation könnte man sogar die Forderung nach einer Umkehr bereits stattgefundener Preiserhöhungen ableiten. Die Deutsche Bundesbank hat eine solche Forderung nie akzeptiert, sondern nach dem Prinzip „Bygones are forever bygones“ das Mandat für „Preisstabilität“ immer zukunftsbezogen interpretiert, ausgehend vom jeweils laufenden Preisniveau.

Das gilt insbesondere für die öffentlichen Investitionen und für staatliche Dienstleistungen, bei Justiz und Polizei, Schulen und Universitäten, Verteidigung und Verkehr. Mängel und Nachholbedarf in diesen Bereichen sind seit Längerem Gegenstand der öffentlichen Diskussion.[12]

25. Der Beirat fände es fatal, wenn die in diesem Gutachten angesprochenen Probleme eine Perpetuierung oder gar Vertiefung der Mängel im öffentlichen Sektor zur Folge hätten. Das würde nicht nur die Leistungsfähigkeit des Staats und der vom Staat bereitgestellten Infrastruktur weiter beeinträchtigen, sondern auch die Bereitschaft der Unternehmen zu privaten Investitionen. Stattdessen sollten durch Effizienzsteigerungen und Bürokratieabbau Ressourcen für die Beseitigung der Mängel freigesetzt werden, die obigen Empfehlungen 20 und 21.

Fazit

Die drei Pfeiler beinhalten eine Fülle von Empfehlungen, hier Einzelmaßnahmen zu ergreifen und dort zu unterlassen. Es gibt nicht „das“ Wundermittel, mit dem die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abgefangen werden können.

Gerade wegen dieser Fülle ist eine koordinierende und Prioritäten setzende nationale Strategie zur Wirtschaftspolitik im demographischen Wandel notwendig, die nicht nur die unmittelbaren Brennpunkte, sondern auch die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge mit ihren Rückkopplungseffekten im Auge behält.

12 Zu den öffentlichen Investitionen siehe die Gutachten des Beirats von 2020 und 2023.

Literatur

Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2017). *Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of automation.* American Economic Review, 107(5): 174–179.

Acemoglu, D., Dorn, D., Hanson, G. H., Price, B., et al. (2014). *Return of the Solow paradox? IT, productivity, and employment in US manufacturing.* American Economic Review, 104(5). 394–99.

Achleitner, Ann-Kristin, Annabell Geidner und Oliver Klöckner (2006). *Der Beitrag von Private Equity und Venture Capital zur Beschäftigung in Europa.* Finanz Betrieb 3: 140–146.

Aiyar, S., Ebeke, C., and Shao, X. (2016). *The impact of workforce aging on European productivity.* IMF Working Paper 16/238, Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C.

Aksoy, Y., Basso, H. S., Smith, R. P., and Grasl, T. (2019). *Demographic structure and macroeconomic trends.* American Economic Journal: Macroeconomics, 11(1): 193– 222.

Ang, J. B. and Madsen, J. B. (2015). *Imitation versus innovation in an aging society: international evidence since 1870.* Journal of Population Economics, 28(2): 299–327.

Azoulay, P., Jones, B., Kim, J. D., and Miranda, J. (2020). *Age and high-growth entrepreneurship.* American Economic Review: Insights, 2(1): 65–81.

Bach, Stefan, Peter Haan and Michelle Harnisch (2018). *Progressive Sozialbeiträge können niedrige Einkommen entlasten,* DIW Wochenbericht 13+14, Berlin.

Bick, Alexander, Adam Blandin, Nicola Fuchs-Schündeln (2022). *Reassessing Economic Constraints: Maximum Employment or Maximum Hours?* Paper for the Federal Reserve's Jackson Hole Economic Symposium.

Blömer, Maximilian, Przemyslaw Brandt, and Andreas Peichl (2021). *Raus aus der Zweitverdienerinnenfalle. Reformvorschläge zum Abbau von Fehlanreizen im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem,* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Boeri, T., A. Börsch-Supan, and G. Tabellini (2002). *Would You Like to Reform the Pension System? The Opinions of European Citizens.* American Economic Review 92: 396–401.

Börsch-Supan, A. (ed.) (2003). *Life-Cycle Savings and Public Policy,* New York: Academic Press.

Börsch-Supan, A. and Ludwig, A. (2009). *Aging, Asset Markets, and Asset Returns: A View from Europe to Asia,* Asian Economic Policy Review, 4(1): 69–92.

Börsch-Supan, A., A. Ludwig, and J. Winter (2006). *Aging, Pension Reform, and Capital Flows: A Multi-Country Simulation Model.* Economica 73: 625–658.

Börsch-Supan, A., and M. Weiss (2016). *Productivity and Age: Evidence from Work Teams at the Assembly Line.* Journal of the Economics of Ageing 7: 30–42.

Börsch-Supan, Axel, Coile, Courtney (2024). *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Modelling the Effects of Reforms.* Chicago: University of Chicago Press.

Börsch-Supan, Axel, Düzgün, Ismail, Weiss, Matthias (2006). *Altern und Produktivität – Eine neue Sichtweise der Arbeitsproduktivität.* Personalführung, 07/2006, 74–81.

Börsch-Supan, Axel, Ferrari, Irene, Goll, Nicolas (2020). *Die Entwicklung des Eintrittsalters in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.* MEA Discussion Paper 7-2020, MEA München.

Börsch-Supan, Axel, Ferrari, Irene, Salerno, Luca (2021). *Long-run Health Trends in Europe.* In: Journal of the Economics of Ageing, Volume 18.

Börsch-Supan, Axel, Hunkler, Christian, Weiss, Matthias (2021). *Big Data at Work: Age and Labor Productivity in the Service Sector.* In: Journal of the Economics of Ageing. https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2021.100319

Börsch-Supan, Axel, Semedo Leite, Duarte Nuno, Rausch, Johannes (2019). *„Demographic changes, migration and economic growth in the euro area,* In: European Central Bank (ed.), 20 years of European Economic and Monetary Union, European Central Bank, Frankfurt a. M., pp. 193–230.

Brücker, H., Glitz, A., Lerche, A., and Romiti, A. (2021). *Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes,* Journal of Labor Economics 39(2): 497–525.

Brücker, Herbert, Maye Ehab, Philipp Jaschke & Yuliya Kosyakova (2024a). *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit.* (IAB-Kurzbericht 10/2024), Nürnberg, 8 S. DOI:10.48720/IAB.KB.2410

Brücker, Herbert, Maye Ehab, Philipp Jaschke und Yuliya Kosyakova (2024b). *Verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Erwerbstätigkeit.* IAB-Kurzbericht Nr. 20, IAB, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2024). *Länderreport über Beschäftigte (Quartalszahlen), Stichtag 30. September 2023.* Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2023). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2023.* Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, 2022). *Rentenversicherungsbericht 2022.* Berlin, Bonn.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, 2012). *Frauen im Minijob – Motive und (Fehl-) Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf.* https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/frauen-im-minijob-80550

Bundesministerium für Wirtschaft und und Klimaschutz (BMWK, 2023). *Frühjahrsprognose der Bundesregierung.* Berlin.

Collischon M, Cygan-Rehm K, Riphahn RT (2024). *Subsidized small jobs and maternal labor market outcomes in the long run.* LASER Discussion Paper No. 148. FAU Erlangen-Nürnberg.

Cowen, T. (2011). *The great stagnation: How America ate all the low-hanging fruit of modern history, got sick, and will (eventually) feel better:* A Penguin eSpecial from Dutton. Penguin.

Dohmen, D. (2016). *Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung,* FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin.

Dohmen, T., Falk, A., Huffman, D., Sunde, U., Schupp, J., and Wagner, G. G. (2011). *Individual risk attitudes: Measurement, determinants, and behavioral consequences.* Journal of the European Economic Association, 9(3): 522–550.

Eichengreen, B. (2015). *Secular stagnation: The long view.* American Economic Review, 105(5): 66–70.

Eichhorst, Werner, Tina Hinz, Paul Marx, Andreas Peichl, Nico Pestel, Sebastian Siegloch, Erich Thode, and Verena Tobsch (2012). *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen.* IZA Research Report No. 47, Institute of Labor Economics, Bonn.

Falk, A., Becker, A., Dohmen, T., Enke, B., Huffman, D., and Sunde, U. (2018). *Global evidence on economic preferences.* Quarterly Journal of Economics, 133(4):1645–1692.

Ferrero, G., Gross, M., and Neri, S. (2019). *On secular stagnation and low interest rates: Demography matters.* International Finance, 22(3):262–278.

Feyrer, James (2007). *Demographics and Productivity.* Review of Economics and Statistics 89(1): 100–109.

Galasso, V. and Profeta, P. (2007). *How does aging affect the welfare state?* European Journal of Political Economy, 33: 554–563.

Geis-Thöne, W. (2024). *Elternbeiträge für die Kitabetreuung im regionalen Vergleich,* IW-Report 13/2024, IW Köln.

Gemeinschaftsdiagnose (2023). *Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023: Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch.* https://gemeinschaftsdiagnose.de/2023/09/28/ gemeinschaftsdiagnose-herbst-2023-kaufkraft-kehrt-zurueck-politische-unsicherheit-hoch/

Glaeser, Edward L. (2014). *Secular Joblessness.* In: Teulings, Coen and Richard Baldwin (Eds.): Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures. London: CEPR Press, pp. 69–80.

Göbel, C., and T. Zwick (2009). *Age and Productivity: Evidence from Linked Employer Employee Data.* De Economist 160: 35–57.

Gordon, R. J. (2015). *Secular stagnation: A supply-side view.* American Economic Review, 105(5): 54–59.

Gründler, Klaus, and Niklas Potrafke (2021). *Aging and Productivity: Causal Evidence and Transmission Mechanisms,* mimeo, CESifo, Munich.

Gudgeon, Matthew and Simon Trenkle (2024). *The Speed of Earnings Responses to Taxation and the Role of Firm Labor Demand,* Journal of Labor Economics, 42(3).

Hansen, A. H. (1939). *Economic progress and declining population growth.* American Economic Review, 29(1): 1–15.

Herget, Anna and Regina T. Riphahn (2024). *Phasing out payroll tax subsidies,* Laser Discussion Paper No. 147, University of Erlangen-Nürnberg.

Ilmakunnas, P. and Miyakoshi, T. (2013). *What are the drivers of TFP in the aging economy?* Aging labor and ICT capital. Journal of Comparative Economics, 41(1): 201–211.

Institut für Weltwirtschaft (2023): *Gemeinschaftsdiagnose der deutschen Wirtschaftsinstitute vom Frühjahr 2023.* Kiel.

Jones, B. (2010). *Age and great innovation.* Review of Economics and Statistics, 92(1): 1–14.

Kirchhof, Paul (2021): *Geld im Sog der Negativzinsen,* C.H. Beck, München.

Kluge, Fanny, Emilio Zagheni, Elke Loichinger, and Tobias Vogt (2014). *The Advantages of Demographic Change after the Wave: Fewer and Older, but Healthier, Greener, and More Productive?* Plos One 9(9): 1–11.

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020). *Abschlussbericht, Teil II.* Bonn.

Kotschy, R. and Sunde, U. (2018). *Can education compensate the effect of population ageing on macroeconomic performance?* Economic Policy, 33(96): 587–634.

Maestas, N., Mullen, K., and Powell, D. (2016). *The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity.* NBER Working Paper No. 22452, NBER, Cambridge, Mass.

Malmberg, Bo, Thomas Lindh, and Max Halvarsson (2008). *Productivity Consequences at the Plant Level of Work-Force Ageing: Stagnation or a Horndal Effect?* Population and Development Review 34: 238–256.

Mankiw, Gregory N., and David N. Weil (1989). *The Baby-Boom, the Baby-Bust and the Housing Market,* Regional Science and Urban Economics 19: 235–258.

Meier, V. and Werding, M. (2010). *Ageing and the welfare state: securing sustainability.* Oxford Review of Economic Policy, 26(4): 655–673.

Mokyr, Joel (2014). *Secular Stagnation? Not in your Life.* In: Teulings, Coen, and Richard Baldwin (Eds.): Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures. London: CEPR Press, 83–89.

Müller, K.-U. et al. (2013). *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern,* DIW Berlin: Politikberatung kompakt 73, Berlin.

Poterba, J. M. (1998). *Demographic change, intergenerational linkages, and public education.* American Economic Review, 88(2): 315–320.

Poterba, J. M. (2001). *Demographic structure and assets returns,* Review of Economics and Statistics, 83(4): 565–584.

Riphahn, Regina T. und Rebecca Schrader (2020). *Institutional reforms of 2006 and the dramatic rise in old-age employment in Germany,* Industrial and Labor Relations Review 73(5): 1185–1225, DOI: 10.1177/0019793919863378

Röhe, O. and Stähler, N. (2020). *Demographics and the decline in firm entry: Lessons from a life-cycle model.* Discussion Paper, Deutsche Bundesbank, Nr. 15.

RWI (2013). *Gutachten zur Reform des Ehegattensplittings,* RWI Projektbericht, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, 2023). *Jahresgutachten 2023/2024.* Wiesbaden.

Samila, Sampsa, and Olav Sorenson (2011). *Venture Capital, Entrepreneurship and Economic Growth.* The Review of Economics and Statistics 93(1): 338–349.

Schüler, Ruth Maria (2023). *Die Bedeutung von Wissen um die Alterssicherung für das Altersvorsorgeverhalten in Deutschland.* IW-Trends 2/2023.

Solow, Robert M. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth.* The Quarterly Journal of Economics, 70(1): 65–94.

Statista (2024). *Durchschnittliche Studiendauer von Erstabsolventen in Deutschland.* https://de.statista.com/statistik/daten/studie/189155/umfrage/durchschnittliche-studiendauer-in-deutschland/https://de.statista.com/statistik/daten/studie/189155/umfrage/durchschnittliche-studien-dauer-in-deutschland/

Statistisches Bundesamt (StaBA 2017). *13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung,* Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (StaBA 2019). *14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung,* Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (StaBA 2022). *15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung,* Wiesbaden.

Summers, L. H. (2015). *Demand side secular stagnation.* American Economic Review, 105(5): 60–65.

Tazhitdinova, Alisa (2020). *Do Only Tax Incentives Matter? Labor Supply and Demand Responses to an Unusually Large and Salient Tax Break,* Journal of Public Economics 184 (April), 104162.

Tepe, M. and Vanhuysse, P. (2009). *Are aging OECD welfare states on the path to gerontocracy?* evidence from 18 democracies, 1980–2002. Journal of Public Policy, 29:1–28.

Thiede, Reinhold (2023). *Die demografische Belastung steigt – aber weniger als in der Vergangenheit!* Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016). *Nachhaltigkeit in der sozialen Sicherung über 2030 hinaus.* Gutachten September 2016. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018). *Reform der Besteuerung von Ehegatten,* November 2018. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015). *Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch weniger Arbeitsmarkthemmnisse.* Gutachten Mai 2015. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020). *Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf.* Gutachten Juli 2020. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). *Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.* Gutachten Mai 2021. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2022). *Nachhaltige Finanzierung von Pflegeleistungen.* Gutachten Juni 2021. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und und Klimaschutz (2023). *Brief zu den rentenpolitischen Absichten des Koalitionsvertrages,* Juli 2023. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und und Klimaschutz (2023):. *Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik.* Gutachten Oktober 2023. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024). *Brief zur europäischen Regulierung der Künstlichen Intelligenz (AI-Act)* vom Mai 2024. Berlin.

Mitglieder

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Professor Dr. h.c. Axel Börsch-Supan, Ph. D.
(federführend)
Direktor des Munich Research Institute for the Economics of Aging (MEA) und Direktor emeritus am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Eckhard Janeba
(Vorsitzender)
Professor für Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Felix Bierbrauer
Professor für Finanzwissenschaften und Center for Macroeconomic Research (CMR)
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Friedrich Breyer
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern i. R.
Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Nicola Fuchs-Schündeln, Ph. D.
Professorin für Makroökonomie und Entwicklung
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Regina T. Riphahn, Ph. D.
Professorin für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Verzeichnis der übrigen Mitglieder

Professor Dr. Dorothea Kübler
(Stellvertretende Vorsitzende)
Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin
Direktorin der Abteilung Verhalten auf Märkten am Wissenschaftlichen Zentrum Berlin

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Christian Bayer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dr. Norbert Berthold
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Dr. h. c. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Gabriel Felbermayr, Ph. D
Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO)
Universitätsprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU)

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i. R.
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph. D.
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Christina Gathmann, Ph. D.
Leiterin des Labor Market Department, Institute for Socio-Economic Research (LISER), Luxemburg
Professorin für Volkswirtschaftslehre
am Departement of Economics, University of Luxembourg

Professor Dr. Hans Gersbach
Professor für Makroökonomie, Innovation und Politik
CER-ETH – Center of Economic Research
an der ETH Zürich, Schweiz

Professor Dietmar Harhoff, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie
House of Finance
an der Goethe-Universität Frankfurt am Main

Professor Dr. Dr. h. c. mult. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i. R.
Frankfurt am Main

Professor Dr. Günter Knieps
Em. Professor für Wirtschaftspolitik und
Direktor der Abteilung für Netzökonomie, Wettbewerbsökonomie und Verkehrswissenschaft
an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Dr. h. c. Klaus M. Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i. R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h. c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München i. R.
Em. Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Jens Südekum
Professor für Volkswirtschaftslehre
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)
an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Professor Achim Wambach, Ph. D.
Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Georg Weizsäcker, Ph. D.
Professor für Mikroökonomik
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Eberhard Wille
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und
Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann
Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dipl.-Ing. Dr. Christine Zulehner
Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Vorsitzende der Europäischen Bankenaufsicht
bei der Europäischen Zentralbank
in Frankfurt am Main

Professor Dr. Veronika Grimm
Professorin am Energy Systems and
Market Design Lab
der Technischen Universität Nürnberg

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professorin für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Anhang: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats seit April 1948

Online auf der Website des Wissenschaftlichen Beirats (www.wissenschaftlicher-beirat.de) abrufbar:

https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Ministerium/Beiraete/Veroeffentlichungen-Wissenschaftlicher-Beirat/publikationen-wissenschaftlicher-beirat.html

Die Wurzeln des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz reichen zurück bis in die Zeit des Zweiten Weltkrieges. Ab 1943 trafen sich einige der späteren Beiratsmitglieder unter dem Vorsitz von Prof. Erwin von Beckerath, um die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands nach dem Krieg vorzubereiten. Diese sogenannte „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ ging in dem Anfang 1948 gegründeten Beirat auf, der am 23. Januar 1948 auf Einladung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Vorläufer des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, in Königstein/Taunus formell konstituiert wurde.

Der Beirat hatte folgende 17 Gründungsmitglieder:

Prof. Dr. Franz Böhm,

Prof. Dr. Walter Eucken,

Prof. Dr. Walther G. Hoffmann,

Prof. Dr. Wilhelm Kromphardt,

Prof. Dr. Adolf Lampe,

Prof. Dr. Elisabeth Liefmann-Keil,

Prof. Dr. Alfred Müller-Armack,

Prof. Dr. Oswald v. Nell-Breuning,

Prof. Dr. Erik Nölting,

Prof. Dr. Hans Peter,

Prof. Dr. Erich Preiser,

Prof. Dr. Ludwig Raiser,

Prof. Dr. Heinz Sauermann,

Prof. Dr. Karl Schiller,

Prof. Dr. Otto Veit,

Prof. Dr. Gerhard Weisser,

Prof. Dr. Theodor Wessels.