

Pressekonferenz, 06.07.2017, Berlin

Perspektive 2035 Wirtschaftspolitik für den demografischen Übergang

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

1. Deutschland im demografischen Wandel

Die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags wird aller Voraussicht nach die letzte sein, in der Deutschland demografisch gesehen optimal da steht: Die Generation der Babyboomer steht überwiegend noch im Arbeitsleben, die Beschäftigung liegt auf Rekordniveau, die Beschäftigungsquoten älterer Beschäftigter steigen weiterhin, die Arbeitslosigkeit liegt auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung, die Anzahl der offenen Stellen dagegen auf einem Höchststand, die öffentlichen Haushalte erzielen Überschüsse, die Staatsverschuldung sinkt leicht und die Sozialversicherungen verzeichnen Einnahmerekorde.

Doch diese derzeit so makellos wirkende Bilanz ist nur eine Momentaufnahme. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen gleichermaßen vor einer ganzen Reihe von strukturellen Herausforderungen. Ursache dafür ist die Entwicklung der Wohn- und Erwerbsbevölkerung in Deutschland – also der demografische Wandel. Denn starke Veränderungen der Bevölkerungszahl und vor allem von deren Altersstruktur und Qualifikation bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Dies betrifft vor allem den längerfristigen Wachstumspfad einer Volkswirtschaft und über die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen auch den ökonomischen Wohlstand eines Landes.

Welche genauen Auswirkungen der demografische Wandel auf den Arbeitsmarkt, die Staatsfinanzen, die Sozialsysteme, das Bildungssystem, den Immobilienmarkt und vor allem das Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren haben wird, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) in der vorliegenden Studie untersucht. Nachfolgend gehen wir auf den Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsentwicklung und dem Wirtschaftswachstum ein.

2. Die Bevölkerung wächst zwar, aber altert auch bis 2035

Anders als viele Jahre diskutiert, wird die Bevölkerung Deutschlands in den kommenden Jahr(zehnt)en nicht schrumpfen. Die Rekordzuwanderung des Jahres 2015 ging nicht nur auf die Flüchtlingsbewegung zurück, sondern spiegelte auch die gestiegene Zuwanderung wider, beispielsweise aufgrund der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit oder als Folge der europäischen Schuldenkrise. Bereits im Mai 2016 hat das IW diese Trends in einer Bevölkerungsprognose berücksichtigt, um für die kommenden zwei Jahrzehnte eine empirisch fundierte Grundlage für Analysen und wirtschaftspolitische Empfehlungen zu haben. Ich fasse Ihnen hier die zentralen Ergebnisse kurz zusammen:

Derzeit leben in Deutschland 82,2 Millionen Menschen (Stand 31.12.2015), bis 2021 wird die Einwohnerzahl auf 83,9 Millionen steigen. Ab 2028 wird die Einwohnerzahl

wieder leicht sinken, da die Zuwanderung dann nicht mehr ausreichen wird, um den schrumpfenden natürlichen Bevölkerungssaldo auszugleichen. Trotzdem leben nach der IW-Prognose 2035 83,1 Millionen Menschen in Deutschland – fast eine Million mehr als im Jahr 2015. Die Bevölkerung wird damit zumindest in den nächsten beiden Jahrzehnten nicht wie erwartet schrumpfen. Die Bundesregierung rechnet in ihrer aktuellen Demografiebilanz ebenfalls mit einer stabilen Bevölkerungsentwicklung, sogar bis zum Jahr 2060.

Die wachsende Bevölkerung ändert aber nichts daran, dass Deutschland vor ernststen demografischen Herausforderungen steht. Denn die derzeit hohe Zuwanderung kehrt die Alterung der Gesellschaft bis zum Jahr 2035 nicht um. Die überwiegend jungen Zuwanderer können die geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1969 nicht ausgleichen. Die sogenannte Babyboomer-Generation wird 2035 älter als 65 Jahre sein. Deshalb steigt das Medianalter in den nächsten 20 Jahren von derzeit 45 Jahren weiter auf 48 Jahre an. Der Anteil der über 67-Jährigen an der Gesamtbevölkerung steigt bis 2035 von derzeit 17,7 auf 25,8 Prozent.

3. Alterung und Schrumpfung des Erwerbspersonenpotenzials

Der demografische Wandel hat Folgen für den Arbeitsmarkt: Der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt und damit die Anzahl der Erwerbspersonen, der Erwerbstätigen und das

Arbeitsvolumen. Nach IW-Berechnungen geht die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2035 um 2,7 Millionen oder 5 Prozent zurück. Dabei haben wir bereits berücksichtigt, dass das maximale Erwerbsalter aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters auf 67 Jahre steigen wird.

Ein Teil des ab 2020 einsetzenden Rückgangs der Erwerbsbevölkerung kann kompensiert werden. In unserer Vorausberechnung des Arbeitsvolumens unterstellen wir gegensätzliche Trends: Während die Erwerbsbeteiligung von jüngeren Männern und Frauen sowie der Männer in mittleren Altersgruppen zurückgeht, steigt die Erwerbsneigung der Älteren sowie die der Frauen im mittleren Alter. Damit kommt es zu einem Anstieg der Erwerbsquote – definiert als Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Erwerbsalter – von derzeit 78 auf 80 Prozent im Jahr 2035.

Bei der Arbeitszeit rechnen wir ebenfalls mit divergierenden Trends, die sich in diesem Fall aber gegeneinander aufheben: Während die Wochenarbeitszeit von Voll- und Teilzeitbeschäftigten zunimmt, erhöht sich gleichzeitig der Anteil der Teilzeitarbeit – wenn auch moderat. Im Ergebnis verändert sich ohne eine deutliche Änderung der Anreizstrukturen die durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen nur geringfügig, von 1.368 Stunden im Jahr 2015 auf 1.365 Stunden im Jahr 2035.

Im Vergleich zum aktuellen Niveau nimmt das Arbeitsvolumen bis zum Jahr 2022 um 3 Prozent zu, insbesondere durch die noch bis 2020 wachsende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dabei haben wir ebenfalls die Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters berücksichtigt.

Ab 2022 gehen jedoch auch die Anzahl der Erwerbspersonen und damit der Umfang des Arbeitsvolumens zurück. Der Effekt kommt in erster Linie dadurch zustande, dass ab diesem Zeitpunkt die ersten geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation ins Rentenalter kommen. Analog zur Entwicklung der Erwerbsbevölkerung sinken die Anzahl der Erwerbspersonen und das Arbeitsvolumen. Im Jahr 2032 kommt es zu einer kurzfristigen Beschleunigung des Rückgangs, weil die Kompensation, die bis 2031 durch die sukzessive Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters erfolgte, wegfällt – in diesem Jahr ist die Rente mit 67 voll erreicht. Bis 2035 erwarten wir darum einen Rückgang des Arbeitsvolumens von 2,8 Prozent gegenüber 2015 und von 5,4 Prozent gegenüber dem Höchstwert von 2022.

4. Potenzialwachstum in Deutschland halbiert sich bis 2035

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung und die darauf aufbauende Schätzung des Arbeitsvolumens fließen in eine Modellierung des Wachstumspfad für die deutsche

Wirtschaft ein. Wir haben das künftige Wirtschaftswachstum mithilfe eines sogenannten Growth-Accounting-Modells im Zeitraum 2017 bis 2035 vorausgerechnet. Dieser Ansatz unterscheidet zwischen Arbeit, Kapital und technischem Fortschritt als Determinanten des Wachstums.

Die Ergebnisse bilden als Basisszenario die Referenz für weitere alternative Wachstumspfade unserer Studie. Im Ergebnis geht das Potenzialwachstum im Betrachtungszeitraum um rund einen Prozentpunkt auf nur noch 0,7 Prozent zurück. Dies liegt in erster Linie am Rückgang der Erwerbsbevölkerung. Trotz einer zunehmenden Arbeitsmarktpartizipation wird das wachstumsrelevante Arbeitsvolumen ab Mitte der 2020er Jahre merklich sinken und die Wachstumsmöglichkeiten bremsen.

Der Einsatz des Faktors Kapital zeigt im Zeitablauf durchgehend positive, aber zurückgehende Wachstumsbeiträge. Ebenso wird gemäß dem Basisszenario die Produktivität der Erwerbstätigen durch den technischen Fortschritt zunehmend steigen. Insgesamt nimmt aber das jährliche Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen bis Anfang der 2030er Jahre um gut einen viertel Prozentpunkt auf gut 0,8 Prozent ab. Somit reichen die zukünftigen positiven Wachstumsimpulse der Investitionen in Sachkapital und Forschung nicht aus, um den Rückgang des Arbeitsvolumens auszugleichen und auf dem gegenwärtigen Wachstumsniveau zu bleiben. Damit kann der

Lebensstandard künftig insgesamt nur schwächer zulegen, als wir dies zuletzt gewohnt waren.

5. Handlungsstrategien für mehr Wachstum

Durch eine andere Wirtschaftspolitik und somit verbesserte Standortbedingungen kann die Bundesrepublik aber auch einen höheren Wachstums- und Wohlstandspfad eingeschlagen als im skizzierten Basisszenario. Dazu haben wir für die drei Wachstumstreiber Arbeit, Kapital und technisches Wissen günstigere Entwicklungen unterstellt als im Basisszenario. Darauf aufbauend kann eine Handlungsdividende berechnet werden. Diese zeigt, um wie viel Euro das künftige Pro-Kopf-Einkommen höher ausfallen kann als im Basisfall – und zeigt damit zugleich die Opportunitätskosten des Nichthandelns.

Wir unterscheiden folgende Handlungsstrategien, um einen höheren Wachstumspfad im Vergleich zum Basisszenario zur erreichen. Diese stelle ich Ihnen nachfolgend vor.

a. Beschäftigungsstrategie: Lebensarbeitszeit, Jahresarbeitszeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Im Handlungsfeld Arbeit lässt sich der demografische Wandel durch eine längere Lebensarbeitszeit, eine erhöhte Jahresarbeitszeit sowie eine höhere Erwerbsbeteiligung abmildern.

Ein höheres Rentenzugangsalter steigert die Lebensarbeitszeit (mehr Arbeitsjahre im Berufsleben). Die Vorausberechnung unterstellt wie im Basisszenario eine sukzessive Steigerung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre bis 2031. Darüber hinaus unterstellen wir einen weiteren sukzessiven Anstieg des Rentenzugangsalters auf 68 Jahre bis 2035. Allein diese rentenpolitische Maßnahme trägt dazu bei, dass die Bevölkerung im Erwerbsalter im Zeitraum 2017 bis 2035 um nur 0,2 Prozent im Jahresdurchschnitt sinkt – und nicht um 0,3 Prozent wie im Basisszenario.

Eine höhere Jahresarbeitszeit (mehr Stunden im Jahr) erfordert einen besser angepassten Arbeitszeitrahmen. Denn die tarifliche Jahressollarbeitszeit für Vollzeitarbeitnehmer liegt in Deutschland stark unter dem internationalen Durchschnitt, der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist dagegen überdurchschnittlich hoch. Mit zunehmender Digitalisierung steigt der zeitliche Flexibilitätsbedarf von Unternehmen, zugleich haben Beschäftigte mehr Möglichkeiten, räumlich und zeitlich flexibel zu arbeiten. Bereits heute bieten viele Betriebe mobiles Arbeiten an, das sich aber bisher in dem vom Arbeitszeitgesetz abgesteckten Rahmen bewegen muss. Daher muss der geltende Arbeitszeitrahmen flexibilisiert werden.

Sowohl eine höhere Jahresarbeitszeit als auch eine bessere Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials erfordern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Doch

damit insbesondere Frauen nach der Geburt eines Kindes wieder früher und mehr arbeiten gehen können, müssen eine entsprechende Infrastruktur, aber auch Anreize geschaffen werden. Hierzu zählt der Ausbau staatlicher und staatlich geförderter Betreuungsangebote. Das gleiche gilt für monetäre Anreize, so hat beispielsweise das Elterngeld seine positive Wirkung auf eine frühere Rückkehr in den Beruf bewiesen. Maßnahmen der familienbewussten Personalpolitik der Unternehmen haben unmittelbare positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Familien und sollten weiter ausgebaut werden.

In die Vorausberechnung fließt ein höheres Arbeitsvolumen im Zeitraum 2017 bis 2035 ein. Dies beinhaltet eine höhere Partizipationsrate von Menschen, die mindestens 65 Jahre alt sind. Dadurch steigt das Potenzialwachstum im Gesamtzeitraum 2017 bis 2035 insgesamt um 0,2 Prozentpunkte auf durchschnittlich 1,2 Prozent pro Jahr an. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt am Ende des Projektionszeitraums um rund 1.450 Euro höher als im Basisfall.

b. Investitionen, Wissen und technischer Fortschritt

Auch eine forcierte Investitionstätigkeit in Sachkapital kann die demografisch bedingten Bremseffekten abmildern. In der Vergangenheit hat der Produktionsfaktor Kapital 0,7 Prozentpunkte zum Wirtschaftswachstum in Deutschland beigesteuert. Infolge der Investitionsschwäche in den letzten

Jahren ging der Wachstumsbeitrag des Kapitals auf nur noch gut 0,4 Prozentpunkte zurück. In diesem Szenario unterstellen wir dagegen durchgehend einen leichten Anstieg der absoluten Investitionen über den gesamten Projektionszeitraum.

Damit das aber passiert, müssen die notwendigen Infrastrukturen in angemessener Qualität bereitstehen. Das gilt für klassische Infrastrukturen wie Straßen ebenso wie für moderne IT-Netze. Vor allem müssen private Investoren Anreize haben, in Deutschland zu investieren. Dazu müssen die Standortbedingungen im internationalen Vergleich attraktiv sein. Handlungsbedarf besteht zudem bei Investitionen in neue Unternehmen: Gründungsklima und Gründungsfinanzierung müssen weiter verbessert werden.

Im Handlungsfeld Produktivität muss sowohl bei dem Know-how der Menschen als auch beim technischen Fortschritt angesetzt werden. Erhöhte Kompetenzen der Schüler und bessere MINT-Angebote sind Voraussetzungen für Innovationen. Größere Anstrengungen in Forschung und Entwicklung, gerade auch in mittleren Unternehmen, sowie der breite Einsatz von modernen IT-Technologien in der Industrie schaffen Produktivitäts- und Wachstumschancen für die nächsten Jahrzehnte.

Das Szenario unterstellt die erfolgreiche Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen. Hierdurch stabilisiert sich die Investitionsquote etwas oberhalb des Niveaus der letzten

Jahre. Werden der Kapitaleinsatz und das technische Wissen forciert, dann resultiert mit Blick auf den gesamten Projektionszeitraum ebenfalls ein um 0,2 Prozentpunkte höheres Wirtschaftswachstum. Die Handlungsdividende der Investitions- und Technologiestrategie beläuft sich im Jahr 2035 auf 1.850 Euro je Einwohner.

c. Kombinierte Strategie

Bei einer umfassenden Anpassung an den demografischen Wandel – also bei einer gleichzeitigen Mobilisierung des Arbeits- und Kapitaleinsatzes sowie bei einem stärkeren technischen Fortschritt im Vergleich zum Basisszenario – kann sogar eine Handlungsdividende von 3.200 Euro je Einwohner im Jahr 2035 realisiert werden. Der Lebensstandard in Deutschland vergrößert sich aufgrund der Kombinationsstrategie sogar stärker als im Zeitraum von 1992 bis 2016. Ein konsequentes Handeln zahlt sich aus: Im Fall der kombinierten Strategie kann das BIP allein im Jahr 2035 um 265 Milliarden Euro oder 7 Prozent höher liegen als im Basisszenario.

6. Perspektive 2035: Demografischen Übergang bewältigt

Die demografische Entwicklung wird die Wachstumsaussichten der Volkswirtschaft verschlechtern. Die jährliche Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird sich bis zum Jahr 2035 mehr als halbieren. Die gute

Nachricht lautet aber: Der Wachstumseinbruch kann durch eine kluge Wirtschaftspolitik ausgeglichen werden. Der Rückgang kann gebremst und die wirtschaftliche Dynamik wieder erhöht werden.

Zu einer demografischen Vorsorgepolitik gehören insbesondere die Integration und Qualifizierung von Zuwanderern, eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsvolumens, ein erhöhter Kapitaleinsatz, eine höhere Produktivität, mehr Gründungen und digitale Innovationen sowie ein beschleunigter technischer Fortschritt. Zahlreiche andere Politikbereiche sind betroffen: Öffentliche Haushalte, Sozialversicherungen und Infrastrukturen stehen unter Anpassungsdruck, Bildungs- und Innovationseinrichtungen müssen für das digitale Zeitalter gestärkt werden.

Die Bewältigung der demografischen Veränderung erfordert Anstrengungen in allen Politikfeldern. Die Alterung der Gesellschaft bedeutet aber nicht, dass es in Zukunft weniger Dynamik, Veränderung oder Neuerungen geben wird. Im Gegenteil: Von all dem muss es mehr geben, um die Nachteile der demografischen Entwicklung ausgleichen zu können. Nur mit einer agilen Wirtschaft und einer agilen Gesellschaft können die demografiebedingt drohenden Wachstumseinbußen in Zukunft verhindert werden.