

Spermann, Alexander

Article — Published Version

Die Demografiestrategie der Bundesregierung: Ein Weg zu mehr Wohlstand?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Spermann, Alexander (2013) : Die Demografiestrategie der Bundesregierung: Ein Weg zu mehr Wohlstand?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 3, pp. 165-169,
<https://doi.org/10.1007/s10273-013-1503-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110294>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alexander Spermann

Die Demografiestrategie der Bundesregierung – ein Weg zu mehr Wohlstand?

2012 hat die Bundesregierung eine Demografiestrategie formuliert und einen entsprechenden Gipfel organisiert. Der Strategie fehlt allerdings eine Leitlinie, die angesichts der nach 2020 zu erwartenden demografischen Probleme sehr dringend benötigt würde. Vor allem müssen institutionelle Reformen, die eine bessere Bildung der Bevölkerung zum Ziel haben, durchgeführt werden. Dann kann die Produktivität gesteigert werden, was für stabiles Pro-Kopf-Einkommen und eine sichere Finanzierung der „alten“ Bevölkerung entscheidend ist.

Bereits in den 1980er Jahren versuchten Vordenker wie Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel das Thema Demografie in der Politik zu positionieren – weitgehend ohne Erfolg. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte sich als Vorbote des demografischen Wandels der Fachkräftemangel. Die Fachkräftedebatte lässt sich als Einstieg in eine gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Konsequenzen des demografischen Wandels interpretieren. Im Jahr 2012 ist das Thema Demografie im Zentrum der Politik angekommen und zur Chefsache geworden: Die Bundesregierung legte eine Demografiestrategie vor, und die Bundeskanzlerin lud zum ersten Demografiegipfel ein – ein zweiter Gipfel ist für dieses Jahr geplant.

Der ökonomische Kern des Demografieproblems

Das Thema Demografie hat zurecht diesen politischen Stellenwert erhalten. Denn Deutschland ist – nach Japan, von der Höhe des Altenquotienten her – das am meisten vom demografischen Wandel betroffene Land der Welt. Dabei entsteht das demografische Problem – historisch einzigartig – aus der Kombination zweier erfreulicher Entwicklungen: hohe Lebenserwartung aufgrund einer langen Friedenszeit mit ausreichender Ernährung und guter medizinischer Versorgung sowie eine auch durch großen Wohlstand bedingte geringe Geburtenrate.¹ Der Bevölkerungsrückgang in den nächsten Jahrzehnten wird dramatisch sein, doch im Gegensatz zum 14. Jahrhundert ist er keine Konsequenz einer Seuche. Die Geburtenrate ist auf einem Allzeittief angelangt, doch sie ist im Gegensatz zu der in China nicht durch staatliche Vorgaben erzwungen.

Der ökonomische Kern des Problems ist jedoch, dass sich das Verhältnis zwischen Senioren und Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter dramatisch verschlechtert. Konkret steigt der Altenquotient zwischen 2008 und 2060 von etwa 34 auf

67 an, und schon 2040 wird er 62 erreichen (vgl. Abbildung 1). Demnach müssen im Jahr 2040 von 100 Erwerbstätigen fast doppelt so viele Ältere finanziert werden als gut dreißig Jahre vorher. Das Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Arbeitsleben in den 2030er Jahren führt zu dieser dramatischen Entwicklung. Damit das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nicht sinkt, müssen die zukünftigen Erwerbstätigen wesentlich produktiver arbeiten. Das ist die fundamentale Einsicht zum Verständnis der demografischen Herausforderung.²

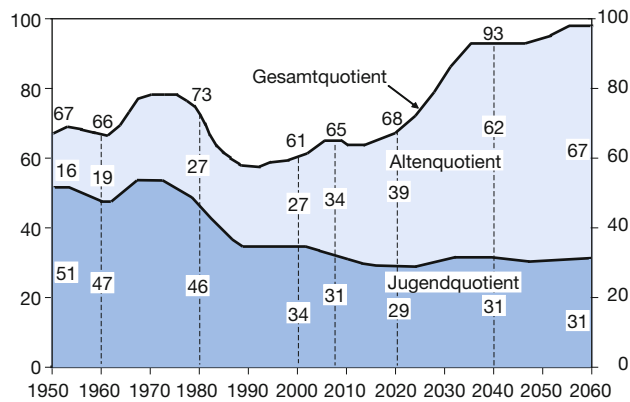
Bis 2020 wird allerdings der Altenquotient „nur“ um gut 15% steigen – der Handlungsdruck nimmt zu, aber es ist noch Luft für institutionelle Reformen. Doch ab 2020 erhöht sich der Altenquotient etwa 20 Jahre lang dramatisch. Demnach ist es höchste Zeit, aber noch nicht zu spät, für eine zielorientierte Demografiestrategie der Bundesregierung, die am ökonomischen Kern des Demografieproblems ansetzt. Nach Jahrzehnten der Ignoranz wurde der demografische Wandel nach der Wirtschafts- und Finanzkrise dramatisiert. Denn wie soll der Wohlstand in Deutschland erhalten bleiben, wenn immer weniger Menschen arbeiten, wenn immer weniger Fachkräfte zur Verfügung stehen? Einige Ökonomen sehen deshalb im

² Vgl. A. Börsch-Supan, M. Erlinghagen, H. Jürges, K. Hank, G. G. Wagner: Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Humanvermögen in alternden Gesellschaften, in: A. Börsch-Supan, M. Erlinghagen, H. Jürges, K. Hank, G. G. Wagner (Hrsg.): Produktivität in alternden Gesellschaften, Nova Acta Leopoldina, Neue Folge, Nr. 366, Bd. 102, 2009, S. 9-19; A. Börsch-Supan: Mikro- und makroökonomische Dimensionen des demografischen Wandels, in: M. Hüther, G. Naeyele (Hrsg.): Demografiepolitik, Wiesbaden 2013, S. 96-122.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Herausforderungen des demografischen Wandels – Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden, Mai 2011.

Dr. Alexander Spermann ist Mitglied des Vorstands des Unternehmensnetzwerks „Das Demographie Netzwerk“ (ddn) und Privatdozent an der Universität Freiburg. Er ist Direktor bei Randstad Deutschland.

Abbildung 1
Altenquotient¹



¹ Jugendquotient: unter 20-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren; Altenquotient: 65-Jährige und Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren; Gesamtquotient: unter 20-Jährige und ab 65-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009, Tabelle 1, S. 20.

Fachkräftemangel ein zentrales Problem.³ Andere denken, die seit 1.5.2011 für acht der 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Länder geltende volle Arbeitnehmerfreizügigkeit würde das Problem lösen.⁴ Weitgehende Einigkeit besteht darin, dass derzeit kein flächendeckender Fachkräftemangel zu beobachten ist, jedoch regionale und branchenspezifische Engpässe bestehen.⁵

Das Fachkräftebedarfsproblem ist weiterhin ein Dauerbrenner der wirtschaftspolitischen Diskussion, doch die Wahrnehmung hat sich geändert – der Fachkräftemangel wird mittlerweile als lösbares Problem diskutiert. Zu dieser Wahrnehmung haben wissenschaftliche Studien entscheidend beigetragen. Inzwischen herrscht weitgehender Konsens, wie der Fachkräftebedarf befriedigt werden kann. Es handelt sich im Wesentlichen um vier Lösungswege:⁶

- 3 Vgl. K. F. Zimmermann: Deutschland braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung, in: DIW Wochenbericht, 77. Jg. (2010), Nr. 46, 18.11.2010, S. 28.
- 4 Vgl. H.-W. Sinn: Der Migrationssturm, ifo Standpunkt, Nr. 123 vom 7.6.2011.
- 5 Vgl. K. Brenke: Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, in: DIW Wochenbericht, 77. Jg. (2010), Nr. 46, 18.11.2010, S. 2-15; J. Fuchs, G. Zika: Demografie gibt die Richtung vor, IAB-Kurzbericht, Nr. 12, Nürnberg 2010; S. Bechmann, V. Dahms, N. Tschersich, M. Frei, U. Leber, B. Schwengler: Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft, IAB-Forschungsbericht, Nr. 13, Nürnberg 2012; Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Vbw) (Hrsg.): Studie der Prognos AG – Arbeitslandschaft, 2012.
- 6 Vgl. A. Spermann, C. Kahlenberg: How Could Germany Escape the Demographic Trap?, IZA Policy Paper, Nr. 48, Bonn 2012, für einen Überblick.

1. Die Erwerbstätigenquote der Älteren zwischen 55 und 64 Jahren lässt sich deutlich erhöhen. Aber auch Ältere im Vorruhestand und im Rentenalter sind als potenzielle Fachkräfte bei entsprechenden Anreizen verfügbar.
2. Die Erwerbstätigenquote und das Arbeitsvolumen der Frauen lässt sich – unter der Voraussetzung, dass die institutionellen Rahmenbedingungen stimmen – deutlich steigern.
3. Die Bedingungen für qualifizierte Zuwanderer können – auch durch eine vor Ort gelebte Willkommenskultur – attraktiver gestaltet werden.
4. Produktivitätssteigerungen durch lebenslanges Lernen gelten als nachhaltigste Lösung – Innovationen werden durch Qualifizierte ermöglicht und umgesetzt.

Alle vier Lösungswege erfordern umfangreiche institutionelle Veränderungen. Dementsprechend sollte eine Demografie-strategie zum einen am ökonomischen Kern der demografischen Herausforderung ansetzen und zum anderen Politikmaßnahmen favorisieren, die diese vier Lösungswege ermöglichen. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Demografiestrategie kritisch betrachtet.

Demografiestrategie der Bundesregierung

Am 25.4.2012 legte die Bundesregierung unter dem Titel „Jedes Alter zählt“ erstmals eine sogenannte Demografiestrategie vor.⁷ Grundlage sind die Demografieberichte der Bundesregierung.⁸ Die Themenschwerpunkte sind dabei:

- A. Familie als Gemeinschaft stärken,
- B. motiviert, qualifiziert und gesund arbeiten,
- C. selbstbestimmtes Leben im Alter,
- D. Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik,
- E. Grundlagen für nachhaltiges Wachstum und Wohlstand sichern,
- F. Handlungsfähigkeit des Staates erhalten.

Unter diesen Themenschwerpunkten wird eine Vielzahl an Einzelaktivitäten aufgezählt. Als ein Punkt unter vielen wird in Kapitel E die Arbeitsproduktivität erwähnt: „Eine Zunahme der Arbeitsproduktivität ist ohne ein breites Fundament an qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Unternehmen nicht möglich.“⁹ Auch findet sich die Aussage: „Das Bil-

- 7 Vgl. Bundesministerium des Innern: Jedes Alter zählt, Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2012.
- 8 Vgl. Bundesministerium des Innern: Demografiebericht, Berlin 2011.
- 9 Ebenda, S. 49.

dungsniveau der Bevölkerung hat entscheidende Bedeutung für Produktivität und Innovationskraft einer Volkswirtschaft.“¹⁰

Demografiestrategie – am Kern des Problems vorbei?

Zielppluralität und Instrumentenvielfalt zeichnen die Demografiestrategie der Bundesregierung aus. Sie ist – wie auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände kritisch bemerkt¹¹ – eher eine Aneinanderreihung von Einzelmaßnahmen als eine Strategie. Da Demografie ein ressortübergreifendes Querschnittsthema ist, wundert es nicht, dass alle beteiligten Akteure der Ministerialbürokratie ihre Themen berücksichtigt finden wollten. Doch am ökonomischen Kern des Demografiethemas geht die Strategie weitgehend vorbei. Denn ein klares übergeordnetes Ziel, auf das die Demografiestrategie ausgerichtet ist, lässt sich auch bei viel Wohlwollen höchstens rudimentär erkennen. Wieso finden sich die in zahlreichen wissenschaftlichen Studien beschriebenen vier Lösungswege, die am ökonomischen Kern des Demografieproblems ansetzen, nicht in den Leitlinien für demografiapolitische Maßnahmen? Weshalb werden nicht alle Institutionen durchleuchtet, ob sie mehr Beschäftigung von Älteren, Frauen, Migranten und – vor allem – höhere Produktivität ermöglichen? Die kurze Antwort: Hier ist ein Paradigmenwechsel erforderlich – und der dauert bekanntlich länger.

Deutschland hat etwa 15 Jahre gebraucht, um den Paradigmenwechsel auf dem Arbeitsmarkt partiell umzusetzen. Noch Mitte der 1980er Jahre herrschte die Vorstellung, dass Arbeit knapp sei und deshalb auf viele Schultern verteilt werden müsse. Vor diesem Hintergrund sollte die Wochenarbeitszeit verringert werden (35-Stunden-Woche), Alte sollten frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden (Vorruhestand, Altersteilzeit), um den Jungen nicht die knappen Stellen wegzunehmen, Frauen sollten zu Hause arbeiten und Migranten waren unerwünscht. Trotzdem stieg die Arbeitslosigkeit nach jeder Wirtschaftskrise auf ein höheres Niveau. Es war unvorstellbar, dass die Arbeitslosigkeit sinken könnte, wenn Alte, Frauen und Migranten mehr arbeiten würden. Doch genau das war der Ausweg aus der Krise – die skandinavischen Länder hatten dies empirisch gezeigt. Denn der Arbeitsmarkt ist kein fixer Arbeitskuchen, den es zu verteilen gilt (sogenannte „lump of labor fallacy“). Diese fundamentale Einsicht der Arbeitsmarktökonomie ist erst 2000 durch die Lissabon-Strategie der Europäischen Union umgesetzt worden. Die ehrgeizigen Lissabon-Ziele bezüglich der höheren Erwerbsbeteiligung, auch bei älteren Menschen und Frauen, wurden tatsächlich von

Deutschland vorzeitig erreicht.¹² Schwerer tut sich die Politik mit dem Thema Migration – trotz erheblicher Verbesserungen wie bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse fehlt bis heute eine Steuerung der Zuwanderung qualifizierter Migranten. Die Bedeutung von Produktivitätssteigerungen wird in ihrer Dimension für die demografische Herausforderung sogar nur ansatzweise erkannt. Denn die Erwerbspotenziale von Älteren, Frauen und Migranten sind zwar noch wesentlich zu steigern, doch scheint es Schallmauern zu geben. Die historische Erfahrung – von Malthus über Marx bis zum Club of Rome – deutet darauf hin, dass die Möglichkeiten zur Steigerung der Produktivität häufig unterschätzt werden. Deshalb sollte eine nachhaltige Demografiestrategie insbesondere auf den vierten Lösungsweg setzen: Arbeitsproduktivität, Kapitalproduktivität und das Zusammenspiel von Arbeits- und Kapitalproduktivität gilt es durch Bildung, Innovation und zeitgemäße institutionelle Rahmenbedingungen zu steigern.¹³ Hier geht es im Wesentlichen um eine Wachstumsagenda, die von der Wissenschaft bereits vor zehn Jahren entwickelt wurde¹⁴ und von internationalen Institutionen in Variationen jährlich eingefordert wird.¹⁵

Dabei ist die Arbeitsproduktivität von besonderer Bedeutung. Es ist offensichtlich, dass die Arbeitswelt dank technologischer Entwicklungen, Globalisierung, demografischer Entwicklung und Energieengpässen im Umbruch ist. Damit stoßen Millionen von Menschen innerhalb kurzer Zeit zum globalen Talentpool – das Arbeitsangebot erhöht sich dramatisch.¹⁶ Die Halbwertszeit des Wissens verkürzt sich stark, Ausbildungen verlieren relativ zur Weiterbildung an Bedeutung. Die Bildungsinstitutionen sind auf diese Entwicklungen bisher kaum vorbereitet. Eine gute Ausbildung reicht deshalb nicht mehr aus, um dauerhaft von Arbeitslosigkeit verschont zu bleiben. Dauerhafte Weiterbildung im Sinne von lebenslangem Lernen wird für die individuelle Arbeitsproduktivität wichtiger denn je.

Lebenslanges Lernen als zentraler Baustein

Lernen über den gesamten Lebenszyklus hinweg ist wichtig – das ist allerdings keine neue Einsicht. Dennoch sollen an dieser Stelle einige Ansatzpunkte einer im Rahmen der Demo-

¹⁰ Ebenda, S. 50.

¹¹ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Demografiestrategie nicht zukunftsweisend, Bewertung der Demografiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“ vom 25.4.2012, 9.5.2012, Berlin 2012; M. Gasche: Demografischer Wandel: Allein es fehlt die Strategie!, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 5, S. 288.

¹² Vgl. A. Spermann, C. Kahlenberg, a.a.O.

¹³ Vgl. D. Acemoglu, J. A. Robinson: Why Nations fail, New York 2012; T. Boeri, J. van Ours: The Economics of Imperfect Labor Markets, Princeton 2008, zur Bedeutung politischer und ökonomischer Institutionen für den Wohlstand.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden 2002.

¹⁵ Vgl. OECD: OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2012, Paris 2012; Council of the European Union: Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Germany and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Germany, 2012-2016, Brüssel, 6.7.2012; International Monetary Fund: Germany, IMF Country Report, Nr. 12/161, 2012.

¹⁶ Vgl. L. Gratton: The Shift, London 2011.

grafiestrategie zu erarbeitenden Reformagenda für lebenslanges Lernen genannt werden:¹⁷

- *Frühkindliche Förderung*: Nobelpreisträger James Heckman hat in zahlreichen Forschungsarbeiten gezeigt, dass sich frühkindliche Förderung ökonomisch rechnet.¹⁸ Daraus ergeben sich weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung von Kinderkrippen und Kindergärten.
- *Schulische Ausbildung*: Zwar hat sich Deutschland im PISA-Ranking in den letzten zehn Jahren deutlich verbessert.¹⁹ Doch werden Talente durch zu frühe Selektion in unterschiedlich leistungsstarke Schultypen verschwendet. Die soziale Segregation ist ein Fakt und volkswirtschaftlich eine Verschwendung von Ressourcen. Sie trägt auch zur relativ hohen Zahl an Schulabbrechern bei.²⁰ Allerdings zeigt sich, dass standardisierte Tests wie PISA der Bedeutung von Soft Skills für den beruflichen Erfolg nicht gerecht werden.²¹
- *Berufsausbildung*: Das duale System gilt international als vorbildlich, die Jugendarbeitslosigkeit ist auch deshalb sehr gering. Inzwischen gibt es aber in immer mehr Regionen in Deutschland weniger Bewerber als Ausbildungsstellen. Die Anforderungen an die Bewerber sind gleichzeitig so hoch, dass nach Angaben der Bertelsmann Stiftung²² etwa 300 000 Jugendliche in Übergangssystemen weitergebildet werden (z.B. Einstiegsqualifizierung). Hier bedarf es alternativer Möglichkeiten, um Berufsabschlüsse zu erwerben (z.B. modulare Nachqualifizierung), aber auch niedrigschwellige Ausbildungsangebote (z.B. Teilqualifizierung). Weiterhin liegt der Schwerpunkt bei erworbenen Qualifikationen, weniger auf vorhandenen Fähigkeiten. Kompetenzsysteme, die Hard und Soft Skills wertschätzen, stecken noch in den Kinderschuhen.²³

17 Vgl. U. M. Staudinger, H. Heidemeier: Altern, Bildung und lebenslanges Lernen – Eckpunkte für Handlungsansätze, in: U. M. Staudinger, H. Heidemeier (Hrsg.): Altern, Bildung und lebenslanges Lernen, Nova Acta Leopoldina, Neue Folge, Nr. 364, Bd. 100, Stuttgart 2009, S. 269-279; Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA): Mit Prävention die Zukunft gewinnen, Strategien für eine demographiefeste Arbeitswelt, Zweites Memorandum, Berlin 2010; Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (Vbw) (Hrsg.): Bildungsreform 2000 – 2010 – 2020, Jahresgutachten 2011; Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2012, Bielefeld 2012.

18 Vgl. J. J. Heckman, S. H. Moon, R. Pinto, P. Savelyev, A. Yavitz: A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary, IZA Policy Paper, Nr. 17, 2010.

19 Vgl. E. Klieme, C. Artelt, J. Hartig, N. Jude, O. Köller, M. Prenzel, W. Schneider, P. Stanat (Hrsg.): PISA 2009, Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster, New York, München, Berlin 2010.

20 Vgl. OECD: Bildung auf einen Blick 2011, Paris 2011; L. Wössmann: Letzte Chance auf gute Schulen, München 2007.

21 Vgl. J. J. Heckman, T. Kautz: Hard Evidence on Soft Skills, IZA Discussion Papers, Nr. 6580, 2012.

22 Bertelsmann Stiftung: Gesellschaftliche Alterung – eine unterschätzte ökonomische Herausforderung, Policy-Brief, Nr. 2011/4.

23 Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 2011.

- *Hochschulausbildung*: Ein immer größerer Anteil einer Alterskohorte beginnt eine Hochschulausbildung. Die Verschulung der Hochschulausbildung durch das Bachelor-System ist offensichtlich. Der Bachelor, mit etwa 22 Jahren erworben, kann nur der Einstieg in eine Welt mit lebenslangem Weiterbildung sein. Dank technologischer Entwicklungen bieten mittlerweile virtuelle Universitäten neue Chancen – nicht nur für die Ausbildung, sondern auch für die Weiterbildung.
- *Weiterbildung*: Die Weiterbildungsbereitschaft nimmt mit steigendem Alter ab, die Weiterbildungsinstitutionen sind auf ein anachronistisches Verständnis von Weiterbildung in Seminaren und Abendkursen ausgerichtet. Die modernen Technologien werden den Weiterbildungsmarkt und die Weiterbildungsinstitutionen massiv verändern – und attraktiver gestalten. Weiterbildung in den fünf Jahrzehnten nach dem Berufs- oder Hochschulabschluss sollte zur Selbstverständlichkeit werden.

Mittelfristig ist die Qualifizierung durch lebenslanges Lernen und die Förderung der Innovationsbereitschaft der wichtigste und nachhaltigste Lösungsweg. Dabei ist Qualifizierung ein zentraler Treiber von Produktivitätssteigerungen durch Innovationen. Ohne qualifizierte Arbeitskräfte ist eine innovative, dauerhaft wachsende Volkswirtschaft nicht vorstellbar. Doch die existierenden Reformagenden ignorieren häufig die komplexen institutionellen Details des deutschen Bildungs- und Weiterbildungssystems. Auch deshalb kommen Reformen nur sehr schwer voran. Die Analogie zu den Arbeitsmarktreformen ist offensichtlich: Erst Reformvorschläge, die institutionelle Details des Arbeitsmarkts berücksichtigten, führten zu den in der Praxis umsetzbaren Hartz-Gesetzen.

Diese Aufgabe steht im Bereich der Qualifizierung bevor. Die Aus- und Weiterbildungsinstitutionen müssen in Richtung auf eine durch Innovationen auf dem Wachstumspfad gehaltene Wirtschaft ausgerichtet werden. Dazu sind weitergehende Evaluationen bestehender Aus- und Weiterbildungsinstitutionen nötig. Auch bei der Formulierung der Hartz-Reformen konnte teilweise auf kausale Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Instrumente zurückgegriffen werden.²⁴

„Demographie Netzwerk“ als Teil der Demografiestrategie

In der Demografiestrategie der Bundesregierung findet sich ein Verweis auf das 2006 gegründete und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderte Unternehmensnetzwerk „Das Demographie Netzwerk“ (ddn). Zurzeit sind

24 Vgl. T. Hagen, A. Spermann (Hrsg.): Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 74, Baden-Baden 2004.

über 360 private und öffentliche Unternehmen im ddn in 17 Regionalkreisen organisiert. Bei der Erarbeitung und Umsetzung der Demografiestrategie ist die Beteiligung von Unternehmen der Bundesregierung ausdrücklich erwünscht. Welchen Beitrag kann der ddn leisten? Der ddn arbeitet nach dem Prinzip, Betroffene zu Beteiligten zu machen. In dem Netzwerk von Unternehmen für Unternehmen werden gemeinsam mit Wissenschaft und Politik praxisgerechte regionenbezogene Lösungen erarbeitet. Da sich die demografische Herausforderung regional in völlig unterschiedlicher Weise zeigt, und Nähe und Vertrauen in der in Deutschland überwiegend mittelständisch organisierten Wirtschaft die Voraussetzungen für eine schnelle Wissensdiffusion sind, bietet es sich an, das Netzwerk regional aufzustellen. Der ddn berät über die Inhalte, hält sich aber bei der Festlegung der thematischen Schwerpunkte heraus. Die Betroffenen bestimmen selbst Themen und Tempo des Prozesses. Damit ist im Rückschluss die Compliance sichergestellt.²⁵

In diesem Modell kommt den Stakeholdern und den staatlichen Institutionen eine entscheidende Aufgabe zu. Sie müssen mithelfen, den Prozess zu organisieren und diesen mit eigenen Beiträgen unterstützen. Außerdem sollten sie, gemeinsam mit den Unternehmen nach Wegen suchen, wie die Praxislösungen am besten in Gesetze und Regelungen einfließen können. Die Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) macht bereits vor, wie diese Denk- und Handlungsweise funktioniert und arbeitet seit 2006 eng mit dem ddn zusammen bzw. unterstützt das Netzwerk auch materiell.²⁶ In den Ermöglichungsprozess des durch die Unternehmen gesteuerten Wissenstransfers sollten Verbände und Institutionen ihre Angebote regional und zielgruppenorientiert einbringen. Nur auf diese Weise lassen sich kleine und mittlere Unternehmen hinsichtlich der notwendigen Verhaltensänderungen im demografischen Wandel wirklich erreichen. Der „bottom up“ gestaltete Vernetzungsprozess, der Betroffene zu Beteiligten werden

25 Vgl. R. Thiehoff: Wertschöpfung durch Wertschätzung – die Initiative Neue Qualität der Arbeit. Ermöglichendes Staatshandeln beim Übergang zur Wissensökonomie, in: H. Hinterhuber, L. J. Schnorrenberg, R. Reinhardt, A. M. Pircher-Friedrich (Hrsg.): *Servant Leadership. Prinzipien dienender Unternehmensführung*, Berlin 2006, S. 87-116.

26 Vgl. INQA, a.a.O.

lassen sollte, bewältigt die Herausforderungen des demografischen Wandels schneller, besser und produktiver, als die bisherigen Vorgehensweisen. Diese beschäftigten sich oft erst im Anschluss an die Entwicklung der Instrumente mit deren Umsetzung.²⁷

Fazit

In diesem Beitrag wird die Steigerung der Produktivität als zentrale Antwort auf die demografische Herausforderung herausgearbeitet. Dementsprechend müssen alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen daran gemessen werden, ob sie die Produktivität erhöhen oder nicht. Das sollte die Leitlinie für die Demografiepolitik sein – mit dem Ziel, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nicht sinkt. Setzt die Demografiestrategie der Bundesregierung am ökonomischen Kern der demografischen Herausforderung an? Der wichtigste Vorbote des demografischen Wandels – der Fachkräftemangel – ist in der Wahrnehmung der Politik angekommen. Auch die von der Wissenschaft in breitem Konsens vorgeschlagenen Lösungen werden weitgehend akzeptiert: Das Fachkräfteproblem lässt sich durch höhere Erwerbstätigenquoten von Älteren und Frauen sowie qualifizierte Migration verzögern und mildern. Erste, wichtige Schritte sind demnach getan. Doch kommt eine kritische Betrachtung der Demografiestrategie der Bundesregierung 2012 zu dem Ergebnis, dass es der Politik an einer klaren Leitlinie fehlt.

Denn mittelfristig sind die Qualifizierung durch lebenslanges Lernen und die Förderung von Innovationsbereitschaft die wichtigsten und nachhaltigsten Auswege aus der Demografiefalle. Es fehlt allerdings eine Agenda „Lebenslanges Lernen“ als Kern der Demografiestrategie. Diese Agenda muss die komplexen Details der bestehenden Aus- und Weiterbildungsinstitutionen berücksichtigen. Analog zu den Arbeitsmarktreformen können dann weitreichende institutionelle Veränderungen, die zur Erhaltung oder sogar Steigerung des Wohlstands in Deutschland dringend nötig sind, auf den Weg gebracht werden. Zu dieser Agenda können auch Know-how-Träger in Unternehmen einen wertvollen Beitrag leisten.

27 Vgl. R. Thiehoff, a.a.O.

Title: *The Demographic Strategy of Germany – Route to Increased Prosperity?*

Abstract: *How can Germany maintain its high standard of living as its workforce decreases in number and there are ever fewer skilled workers available? The economic challenge associated with demographic change is to achieve a productivity increase large enough to prevent a decline in the principal indicator of prosperity – per capita GDP. Does the demographic strategy pursued by Germany in 2012 reflect this central challenge? Only to a certain extent. The core message of this paper is that qualification – in the form of lifelong learning – is a central driver of increased productivity and is, by extension, the sustainable solution for Germany.*

JEL Classification: J1, O4, P3