

Braun, Sebastian; Kamin, Katrin; Marten, Marie Kristin

**Research Report**

## Strategien für den Arbeitsmarkt der Zukunft: Die demografische Herausforderung meistern

Kiel Policy Brief, No. 72

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Braun, Sebastian; Kamin, Katrin; Marten, Marie Kristin (2014) : Strategien für den Arbeitsmarkt der Zukunft: Die demografische Herausforderung meistern, Kiel Policy Brief, No. 72, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/94363>

**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.*

# *Kiel* **Policy Brief**

## **Strategien für den Arbeitsmarkt der Zukunft: Die demografische Herausforderung meistern**

**Sebastian Braun, Katrin Kamin  
und Marie Kristin Marten**

Nr. 72 | März 2014



## Strategien für den Arbeitsmarkt der Zukunft: Die demografische Herausforderung meistern

**Sebastian Braun**

**Marie Kristin Marten**

Institut für Weltwirtschaft, Kiel

**Katrin Kamin**

Christian-Albrechts-Universität, Kiel

### Einleitung

---

Die Große Koalition darf sich zu Beginn ihrer Legislaturperiode über viele gute Nachrichten freuen. Die deutsche Wirtschaft gewinnt zunehmend an Fahrt, die Erwerbstätigkeit steigt auf ein Rekordhoch und die Steuereinnahmen sprudeln. Die öffentlichen Haushalte dürften in den kommenden Jahren teils deutliche Überschüsse erwirtschaften (Boysen-Hogrefe et al., 2013). Die günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt entlastet auch die sozialen Sicherungssysteme. Insbesondere die Rentenkasse ist gut gefüllt: Die finanzielle Reserve der Rentenversicherung (die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage) lag Ende 2013 bei über 30 Milliarden Euro. Dies entspricht 1,8 Monatsausgaben der Rentenversicherung. Alles gut dürfte man meinen.

Leider ist schon heute absehbar, dass die Rücklagen der Rentenversicherung in Zukunft langsam aber stetig dahinschmelzen. Und das auch ohne die zusätzlichen Kosten, die auf die Beitragszahler aufgrund des von der Bundesregierung beschlossenen Rentenpakets zukommen. Schuld daran ist der demografische Wandel. Immer weniger Erwerbstätige müssen in Zukunft für immer mehr Rentner aufkommen. Diese Entwicklung gefährdet die Finanzierbarkeit des gesetzlichen Rentensystems und droht, das Wirtschaftswachstum in Deutschland langfristig zu verlangsamen.

Dieser Kiel Policy Brief informiert über die wirtschaftlichen Herausforderungen des demografischen Wandels und zeigt Lösungsstrategien auf. Unser Fazit: Gelingt es uns, das Erwerbspotenzial von Älteren und von Frauen zu mobilisieren und Deutschland attraktiv für qualifizierte Zuwanderer zu machen, ist Deutschland für die Zukunft gut gerüstet. Dazu muss die Politik aber bereits heute die entsprechenden Weichen stellen – und nicht angesichts der derzeit guten Wirtschaftslage die Augen vor den zukünftigen Herausforderungen verschließen.

## Demografischer Wandel und Wirtschaftswachstum

---

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. Aufgrund niedriger Geburtenraten und einer stetig steigenden Lebenserwartung wird die deutsche Bevölkerung in Zukunft immer älter werden und schließlich stark schrumpfen. Das Statistische Bundesamt geht in seiner 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Gesamtbevölkerung bis 2060 um mindestens 11,6 Millionen fallen wird (Statistisches Bundesamt, 2009). Unter pessimistischen Annahmen werden im Jahr 2060 sogar 17,1 Millionen Menschen weniger in Deutschland leben als derzeit.<sup>1</sup> Gleichzeitig wird der Anteil der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von heute etwa 21 % auf 34 % im Jahr 2060 ansteigen.

Die Veränderung der Altersstruktur führt dazu, dass den Personen im erwerbsfähigen Alter immer mehr Personen im Rentenalter gegenüber stehen. So wird der Altenquotient, definiert als die Zahl der Personen über 64 Jahre pro 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren, von derzeit 34 bis zum Jahr 2060 auf voraussichtlich 67 ansteigen (Statistisches Bundesamt, 2009). In Zukunft werden also fast doppelt so viele Menschen im Rentenalter auf eine Person im erwerbsfähigen Alter kommen als heute. Der Großteil dieses Anstieges ist dabei bereits für die Jahre 2015 bis 2030 zu erwarten, da in diesem Zeitraum die geburtenstarke „Babyboomer“-Generation der 1950er und 1960er Jahre das Renteneintrittsalter erreicht.

Welche wirtschaftlichen Effekte werden diese demografischen Entwicklungen haben? Zum einen wird sich das Wirtschaftswachstum in Deutschland verlangsamen. Zum anderen bedroht der demografische Wandel auch die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme – und hier insbesondere die der Rentenversicherung.

Der demografische Wandel wird das Wirtschaftswachstum vor allem dadurch beeinträchtigen, dass er das Arbeitsvolumen, d.h. die pro Jahr von allen Erwerbstätigen geleisteten Arbeitsstunden, reduziert. So wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter deutlich abnehmen und damit auch das Arbeitsvolumen sinken. Dieser Trend wird noch dadurch verstärkt, dass der Anteil älterer Personen an der Gesamtzahl der erwerbsfähigen Personen steigt. Ältere Menschen arbeiten jedoch im Durchschnitt weniger als jüngere Menschen. So sinkt die Erwerbsquote, d.h. der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung einer Alterskohorte, mit zunehmendem Alter deutlich. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht in einer seiner jüngsten Prognosen davon aus, dass ohne Nettozuwanderung die Zahl der Erwerbspersonen in Deutschland zwischen 2014 und 2030 um über sechs Millionen Menschen sinken wird (Brücker et al., 2013).

---

<sup>1</sup> Bevölkerungsvorausberechnungen über einen langen Prognosezeitraum unterliegen naturgemäß einer gewissen Unsicherheit, da sie Annahmen hinsichtlich der zu erwartenden Entwicklung der Geburtenhäufigkeit und des Wanderungssaldos treffen müssen. Das Statistische Bundesamt entwirft diesbezüglich verschiedene Varianten. Sowohl die optimistische als auch die pessimistische Variante gehen von einer stagnierenden Geburtenhäufigkeit von 1,4 Kindern pro Frau aus. Die optimistische Bevölkerungsvorausberechnung beruht darüber hinaus auf der Annahme, dass ab 2020 jährlich 200 000 Personen mehr zuwandern als abwandern. Im pessimistischen Szenario beträgt der Wanderungssaldo ab 2014 lediglich 100 000 Personen.

Ein sinkendes Arbeitsvolumen reduziert wiederum die Wirtschaftsleistung eines Landes. Da der demografische Wandel auch dazu führt, dass immer weniger Erwerbspersonen auf einen Einwohner kommen, beeinträchtigt er nicht nur das Wachstum der gesamten Wirtschaftsleistung eines Landes, sondern auch das Wachstum der Wirtschaftsleistung *pro Kopf*. Indem der demografische Wandel das Arbeitsvolumen reduziert und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt, reduziert er auch die Einnahmen der gesetzlichen Sozialversicherungen. Schließlich hängen diese von den Beiträgen der erwerbstätigen Bevölkerung ab. Gleichzeitig erhöht die zunehmende Alterung der Gesellschaft die Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherungen – und hier insbesondere die der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. Der demografische Wandel bedroht daher langfristig auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte.

## Lösungsstrategien: Grundsätzliche Überlegungen

---

Der demografische Wandel wird also aller Voraussicht nach das Wirtschaftswachstum deutlich verlangsamen – und damit auch die sozialen Sicherungssysteme vor erhebliche Finanzierungsprobleme stellen. Um hier entgegen zu steuern – und mögliche Lösungsstrategien für den demografischen Wandel zu entwickeln – ist es zunächst hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, von welchen Faktoren die Wirtschaftsleistung pro Einwohner eines Landes abhängt. Ein Maß für die langfristige Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft ist das Produktionspotenzial. Dieses entspricht der gesamtwirtschaftlichen Produktion bei Normalauslastung aller Produktionsfaktoren. Die gesamtwirtschaftliche Produktion ergibt sich als Produkt aus Arbeitsvolumen (in Stunden) und Arbeitsproduktivität (Produktion pro Stunde)

$$\text{Produktion} = \frac{\text{Arbeitsstunden}}{\text{Arbeitsvolumen}} \times \frac{\text{Produktion}}{\text{Arbeitsstunde}} \\ \text{Arbeitsproduktivität}$$

und die Produktion *pro Einwohner* als Produkt aus Arbeitsvolumen *pro Einwohner* und Arbeitsproduktivität:

$$\frac{\text{Produktion}}{\text{Bevölkerung}} = \frac{\text{Arbeitsstunden}}{\text{Bevölkerung}} \times \frac{\text{Produktion}}{\text{Arbeitsstunde}} \\ \text{Produktion pro Kopf} \quad \text{Arbeitsvolumen pro Kopf} \quad \text{Arbeitsproduktivität}$$

Die gesamtwirtschaftliche Produktion (pro Kopf) hängt also zum einen vom Arbeitsvolumen (pro Kopf) und zum anderen von der Arbeitsproduktivität ab. Die negativen Wachstumswirkungen des demografischen Wandels folgen, wie zuvor bereits dargestellt, vor allem aus einem reduzierten Arbeitsvolumen. Darüber hinaus wird manchmal argumentiert, dass der demografische Wandel auch die durchschnittliche Arbeitsproduktivität der Beschäftigten reduziere – und damit wiederum das Produktionspotenzial (pro Kopf). Dies wäre dann der Fall, wenn die Arbeitsproduktivität mit steigendem Alter abnehmen würde. Die neuere Lite-

ratur zum Thema kommt jedoch zu dem Schluss, „dass die durchschnittliche Arbeitsproduktivität im Alter im Großen und Ganzen konstant bleibt“ (Sachverständigenrat, 2011: 114).<sup>2</sup> Daher konzentrieren wir uns in diesem Kiel Policy Brief auf die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Arbeitsvolumen und diskutieren mögliche Ansätze, wie der Rückgang des Arbeitsvolumens zumindest verlangsamt werden kann.<sup>3</sup>

Das Arbeitsvolumen pro Einwohner lässt sich in die folgenden zwei Komponenten unterteilen:

$$\frac{\text{Arbeitsstunden}}{\text{Bevölkerung}} = \frac{\text{Arbeitsstunden}}{\text{Erwerbsfähige Bevölkerung}} \times \frac{\text{Erwerbsfähige Bevölkerung}}{\text{Bevölkerung}}$$

Um die Arbeitsstunden und damit das Produktionspotenzial pro Kopf zu steigern, gibt es also grundsätzlich zwei mögliche Stellschrauben. Zum einen kann die durchschnittliche Arbeitszeit von Personen im erwerbsfähigen Alter erhöht werden. Dazu müsste das Erwerbspotenzial von derzeit Nicht-Erwerbstätigen mobilisiert werden. Aber auch die Arbeitszeit der derzeit bereits Erwerbstätigen, und hier insbesondere die der Teilzeitbeschäftigten, könnte erhöht werden. Zum anderen kann der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung erhöht werden. Dies wäre insbesondere durch die Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter möglich. Der erste Ansatz zielt also auf die verstärkte Aktivierung des heimischen Arbeitskräftepotenzials ab, während der zweite Ansatz die Bevölkerungsstruktur durch eine verstärkte Zuwanderung von außen zu beeinflussen sucht.

## Welche Lösungsstrategien versprechen Erfolg?

---

Doch versprechen diese Lösungsstrategien auch Erfolg? Eine wachsende Anzahl von Studien hat sich in den letzten Jahren mit den wirtschaftlichen Herausforderungen des demografischen Wandels befasst und dabei auch zu quantifizieren versucht, ob die verschiedenen Lösungsansätze einen quantitativ bedeutenden Beitrag zur Milderung der negativen Auswirkungen des demografischen Wandels auf Arbeitsvolumen und Produktionspotenzial leisten können. Wir diskutieren im Folgenden vor allem die Ergebnisse einer Expertise des Sachverständigenrates (SVR) (Sachverständigenrat, 2011), einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (ZEW, 2011) und die Ergebnisse eines gemeinsamen Gutachtens vom Institut für Weltwirtschaft (IfW), dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und dem ZEW (IfW et al., 2012).

<sup>2</sup> Diese Befunde deuten darauf hin, dass die negativen Produktivitätseffekte von mit steigendem Alter nachlassenden physischen und kognitiven Fähigkeiten durch zunehmende Erfahrung kompensiert werden können.

<sup>3</sup> Unser Fokus auf das Arbeitsvolumen sollte nicht verdecken, dass die Arbeitsproduktivität eine Schlüsselgröße für den Lebensstandard eines Landes ist. Die Arbeitsproduktivität kann insbesondere durch vermehrte Bildungsanstrengungen gefördert werden. Zusätzliche Bildungsinvestitionen sollten sich dabei vor allem auf frühe Lebensphasen konzentrieren (Schlotter und Wößmann, 2010).

Alle drei Studien berechnen zunächst in einem Referenzszenario die zu erwartenden Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Zahl der Erwerbspersonen bzw. auf die von ihnen geleisteten Arbeitsstunden. Den Berechnungen liegt dabei die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Vorausberechnung der deutschen Bevölkerungsentwicklung bis 2060 zugrunde (Statistisches Bundesamt, 2009). Die Studien variieren dann in verschiedenen Alternativszenarien die hinsichtlich der Entwicklung von Erwerbsbeteiligung und Zuwanderung getroffenen Annahmen und berechnen jeweils die zu erwartende Entwicklung des Arbeitsvolumens. Der Vergleich der Alternativszenarien mit dem Referenzszenario liefert Anhaltspunkte dafür, an welcher Stellschraube gesellschafts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen ansetzen können, um die negativen Effekte des demografischen Wandels auf das Arbeitsvolumen – und damit auch auf das Wachstum des Produktionspotenzials – abzumildern.

Im Folgenden beschreiben wir zunächst – auf Basis der Studie von IfW et al. (2012) – die voraussichtliche Entwicklung des Arbeitsvolumens im Referenzszenario. Diese Projektion illustriert das Ausmaß der Auswirkungen des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt. Danach diskutieren wir, wie die beiden Lösungsansätze – eine bessere Mobilisierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen sowie eine Zuwanderung von Menschen im erwerbsfähigen Alter – diese Projektion verändern. Wir greifen dafür auf die Ergebnisse aller drei Studien zurück.<sup>4</sup>

### Voraussichtliche Entwicklung des Arbeitsvolumens bis 2030

---

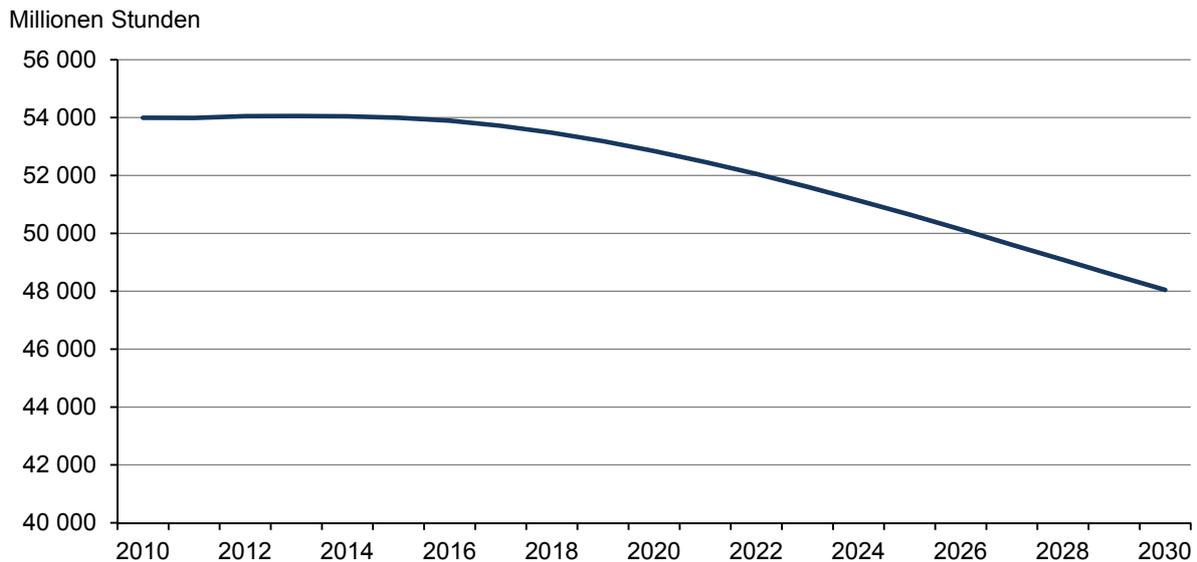
Abbildung 1 illustriert, wie sich das Arbeitsvolumen bis 2030 voraussichtlich entwickeln wird. Das Referenzszenario unterstellt, dass sich die Erwerbsquoten, die Erwerbslosenquoten und die durchschnittliche Arbeitszeit – und damit auch das Arbeitsvolumen insgesamt – in Zukunft gemäß ihrer derzeit zu beobachtenden Trends entwickeln werden. So geht das Referenzszenario davon aus, dass sich der bisherige Trend zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Älteren und von Frauen auch in Zukunft fortsetzen wird. Die Erwerbslosenquote setzt ebenfalls ihren in der Vergangenheit zu beobachtenden Abwärtstrend zunächst weiter fort, um dann ab dem Jahr 2022 auf einem niedrigen Niveau von 5 % (Männer) bzw. 4,5 % (Frauen) zu verharren. Schließlich geht das Referenzszenario davon aus, dass die geschlechterspezifische Arbeitszeit pro Erwerbstätigen einer Alterskohorte auf ihrem derzeitigen Wert verharren wird. Diese Annahme trägt der Beobachtung Rechnung, dass der seit den 1990er Jahren zu beobachtende Trend zu mehr Teilzeitbeschäftigung (und damit zu einer niedrigeren durchschnittlichen Arbeitszeit) ein Ende gefunden zu haben scheint (Boysen-Hogrefe et al., 2012). Unter diesen Annahmen würde das Arbeitsvolumen bis 2030 um 11 % auf insgesamt 48 000 Millionen Stunden zurückgehen (IfW et al., 2012). Und dies, obwohl das Referenzszenario bereits von steigenden Erwerbsquoten und sinkenden

---

<sup>4</sup> Die Studien unterscheiden sich dabei nicht nur im Projektionszeitraum sondern teilweise auch in ihrer Methodik. Die Ergebnisse sind daher nicht immer direkt miteinander vergleichbar, verdeutlichen aber dennoch das mehr oder weniger große Lösungspotenzial der einzelnen Ansätze.

Erwerbslosenquoten ausgeht. Blieben Erwerbsquote und Erwerbslosenquote konstant auf ihrem heutigen Niveau, so würde das Arbeitsvolumen sogar um 16 % fallen.

**Abbildung 1:**  
Arbeitsvolumen 2010–2030 (Projektion)



Quelle: IfW et al. (2012), Referenzszenario.

### Mobilisierung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials

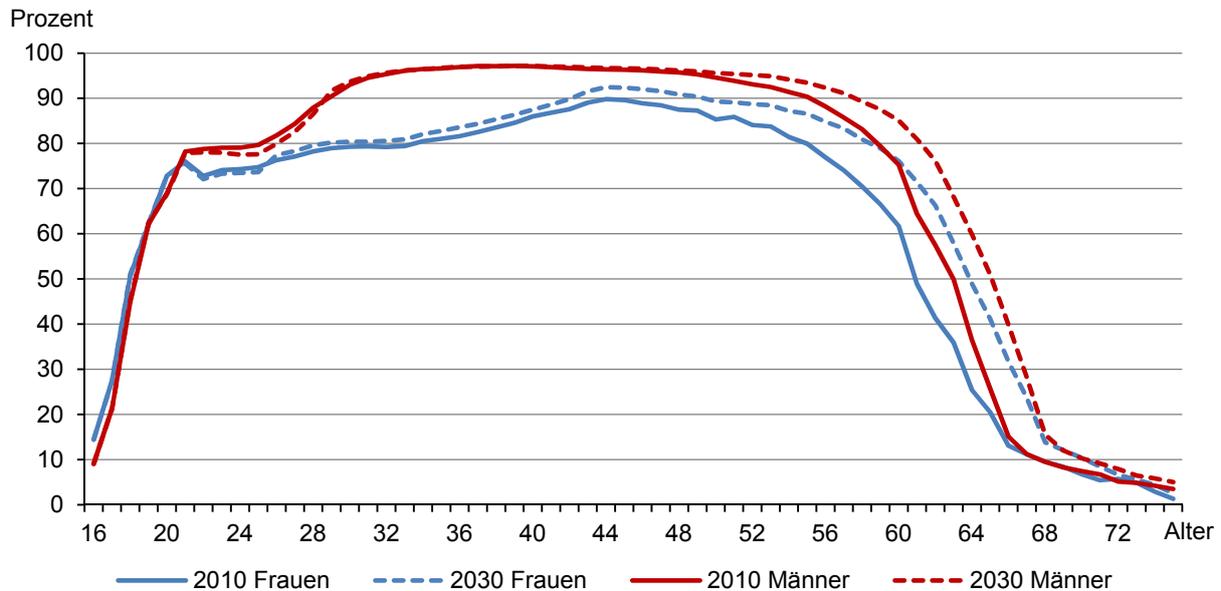
Dem durch den demografischen Wandel verursachten Trend zu einem fallenden Arbeitsvolumen kann durch eine höhere Erwerbstätigkeit der bereits in Deutschland lebenden Menschen begegnet werden. Besonders großes Potenzial für eine steigende Erwerbsbeteiligung besteht bei Älteren, bei Frauen und bei unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten. Im Folgenden beleuchten wir für jede diese drei Gruppen, ob eine höhere Erwerbstätigkeit der jeweiligen Gruppe die Auswirkungen des demografischen Wandels merklich bremsen könnte.<sup>5</sup>

Betrachten wir zunächst die **ältere Bevölkerung**. Die Erwerbsquoten der über 55-Jährigen sind in den letzten Jahren zwar bereits deutlich angestiegen, bleiben aber immer noch deutlich hinter denen der jüngeren Alterskohorten zurück (siehe Abbildung 2). Außerdem liegt die Erwerbstätigkeit von älteren Frauen weiterhin merklich unter der von älteren Männern (wie dies auch für die jüngeren Alterskohorten zu beobachten ist). Auch im internationalen Vergleich bleibt die Erwerbsquote Älterer in Deutschland (und insbesondere die von älteren Frauen) weiterhin hinter der in nordischen Ländern wie Dänemark, Schweden oder Island zurück. So liegt die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen Frauen mit ca. 58 % zwar über dem Durchschnitt der OECD-Länder, ist aber noch weit von den europäischen Spitzen-

<sup>5</sup> Auch bei Menschen mit Migrationshintergrund besteht noch großes Potenzial für eine steigende Erwerbsbeteiligung. Diese Gruppe wurde aber von keiner der drei Studien näher analysiert.

reitern Island (79 %) und Schweden (73 %) entfernt. Bei den 65- bis 69-Jährigen Frauen liegt Deutschland mit 8 % sogar deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 18 %.

**Abbildung 2:**  
Erwerbsquoten nach Geschlecht und Alter, 2010 und 2030 (Projektion)



Quelle: Werding (2011).

IfW et al. (2012) kommen daher zu dem Schluss, dass in Deutschland auch in Zukunft noch Potenzial für weiter steigende Erwerbsquoten der älteren Bevölkerung besteht. Eine steigende Erwerbstätigkeit Älterer könnte wiederum den Rückgang des Arbeitsvolumens bremsen und das Wachstum des Produktionspotenzials beschleunigen. So prognostiziert die Studie, dass das Arbeitsvolumen bis 2030 statt um 11 % nur um 6 % fallen würde, wenn es Deutschland gelänge, die Erwerbsquote der über 54-Jährigen schrittweise auf das isländische Niveau anzuheben. Die höhere Erwerbstätigkeit Älterer würde wiederum dazu führen, dass das Pro-Kopf-Einkommen um mehr als 4 % über dem Einkommen des Referenzszenarios läge. Die Autoren folgern daher, dass eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer die negativen Effekte des demografischen Wandels merklich abmildern kann. Eine Folgestudie (RWI et al., 2013) zeigt, dass eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer auch die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung stabilisieren würde.<sup>6</sup> Demnach müsste im Referenzszenario der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2030 um 7 Prozentpunkte steigen oder das Rentenniveau deutlich sinken. Steigt die Erwerbstätigkeit älterer Menschen dagegen auf isländisches Niveau, müsste der Beitragssatz bei unverändertem Rentenniveau „nur“ um gut 3,8 Prozentpunkte steigen.

<sup>6</sup> Eine Kurzzusammenfassung der Folgestudie findet sich auch auf der Internetplattform *Ökonomenstimme*: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2013/09/demografischer-wandel-und-rente-zur-rolle-der-erwerbsbeteiligung-aelterer/> (abgerufen am 11.2.2014).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Studie des ZEW (2011). Diese berechnet die Auswirkungen eines etwas weniger optimistischen Szenarios, in dem die Erwerbstätigkeit der 55- bis 64-Jährigen bis 2025 auf schwedisches Niveau steigt. Die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der 55- bis 64-Jährigen führt demnach dazu, dass die Zahl der Erwerbspersonen bis 2025 nur um gut 4,4 % fällt - anstatt um 6 % wie vom ZEW im Referenzszenario unterstellt. Schließlich rechnet der Sachverständigenrat (2011) vor, dass eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 67 auf 69 Jahre, und die dadurch zu erwartende Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters, die Erwerbspersonenzahl bis zum Jahr 2060 um 4 Prozentpunkte erhöhen würde. Alle drei Studien kommen also zu dem Ergebnis, dass eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer die Auswirkungen des demografischen Wandels zwar nicht aufheben aber doch merklich mildern könnte.

In Bezug auf die Wirksamkeit einer höheren **Frauenerwerbsquote** unterscheiden sich die Urteile der Studien von SVR und ZEW voneinander.<sup>7</sup> Der SVR kommt zu dem Schluss, dass eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen nur einen relativ geringen Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot hat. Eine Anhebung auf skandinavisches Niveau erhöht die Zahl der Erwerbspersonen im Jahr 2030 nur um 0,6 % gegenüber dem Referenzszenario. Dieser relativ kleine Effekt erklärt sich jedoch dadurch, dass der SVR bereits in seinem Referenzszenario von einem relativ starken Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit ausgeht (siehe die Projektion in Abbildung 2). Das ZEW wiederum weist dem Wertschöpfungspotenzial, das durch eine zusätzliche Aktivierung von Frauen generiert wird, den höchsten Wert aller untersuchten Maßnahmen zu. Eine Anhebung der Frauenerwerbsquote um 6 Prozentpunkte auf das Niveau Schwedens (76,7 %), führt demnach bereits bis 2025 zu einer um 2,5 % höheren Zahl der Erwerbstätigen und zu einem um 1,8 % höheren Pro-Kopf Einkommen (jeweils relativ zum Referenzszenario).

Schließlich kann das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen auch durch eine **Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitszeit** der Beschäftigten erhöht werden. Diese sinkt in Deutschland bereits seit Beginn der 1990er Jahre. Dieser Rückgang ist allerdings nicht auf eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit von Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigten zurückzuführen. Vielmehr steigt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten seit Jahren kontinuierlich an. Besonders hoch ist die Teilzeitquote bei Frauen. So arbeiteten in Deutschland im Jahr 2012 etwa 45 Prozent der erwerbstätigen Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren in Teilzeit. Oftmals stehen die Betreuung von Kindern beziehungsweise Pflegebedürftigen oder andere familiäre Verpflichtungen einer Vollzeittätigkeit von Frauen im Wege. Unter den männlichen Teilzeitbeschäftigten ist dagegen der Anteil derer, die keine Vollzeittätigkeit finden, relativ groß (IfW et al., 2012).

Trotz der auch im internationalen Vergleich hohen Teilzeitquote in Deutschland hätte ein Abbau der (unfreiwilligen) Teilzeitarbeit nur vergleichsweise geringe gesamtwirtschaftliche

---

<sup>7</sup> IfW et al. (2012) betonen zwar das Potenzial einer höheren Erwerbstätigkeit von Frauen. Die Autoren beziehen sich dabei aber nur auf ältere Frauen. Sie berechnen nicht die Auswirkungen einer höheren Erwerbstätigkeit jüngerer Frauen.

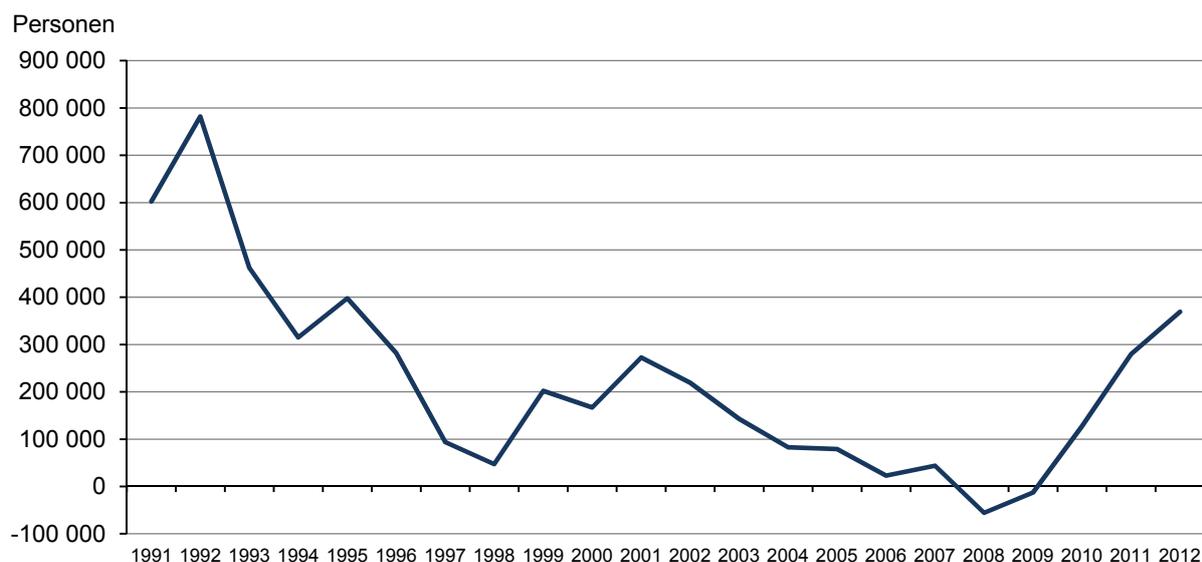
Auswirkungen: IfW et al. (2012) rechnen vor, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen bis 2030 nur um 0,7 % steigen würde, wenn diejenigen älteren Teilzeitbeschäftigten, die mehr arbeiten wollen, mittelfristig auch mehr arbeiten würden. Daraus ergibt sich im Jahr 2030 ein um 0,5 % höheres Pro-Kopf-Einkommen. Das ZEW (2011) hat die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Anhebung der Vollzeitquote von Frauen auf das Niveau Schwedens (60,3 %) berechnet. Den Berechnungen zufolge würde eine höhere Vollzeitquote das Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2025 um 1,2 % erhöhen (relativ zum Referenzszenario).

### Verstärkte Zuwanderung

Dem demografischen Wandel kann nicht nur durch eine höhere Erwerbstätigkeit der bereits in Deutschland lebenden Menschen begegnet werden, sondern auch durch eine verstärkte Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter. Eine höhere Zuwanderung ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht auch deshalb besonders interessant, weil das Arbeitsangebot durch Nettozuwanderung kurzfristig beeinflusst werden kann, während sich viele andere Maßnahmen erst mittel- bis langfristig auf das Arbeitsangebot auswirken. Allerdings ist die Vorhersage des Wanderungssaldos mit großen Unsicherheiten behaftet, da die Anzahl der tatsächlich wanderungswilligen Personen nur schwer zu bestimmen ist. Diese hängt insbesondere von der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und in den Heimatländern der potenziellen Migranten ab.

Ein Blick auf die Entwicklung der Nettozuwanderung nach Deutschland bestätigt dies. Abbildung 3 zeigt, dass der Wanderungssaldo zwischen 1991 und 2012 großen Schwankungen

**Abbildung 3:**  
Wanderungssaldo 1991–2012



Quelle: Statistisches Bundesamt.

unterlag. Lag er Anfang der 1990er Jahre, nicht zuletzt aufgrund des Falls des Eisernen Vorhang und des Kriegs im ehemaligen Jugoslawien, zeitweise noch bei knapp 800 000 Personen, sank die Nettozuwanderung in den 2000er Jahren auf durchschnittlich weniger als 200 000 Personen. 2008 und 2009 verließen sogar mehr Personen das Land als hinzuzugewandert. Erst seit kurzem steigt der Wanderungssaldo wieder an. Dies ist unter anderem auf die sogenannten „neuen“ Migranten aus Südeuropa zurückzuführen. Dabei handelt es sich vor allem um hochqualifizierte Menschen, die in ihren Heimatländern aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage kaum Chancen auf einen Arbeitsplatz haben und in Deutschland auf eine ihren Qualifikationen entsprechende Anstellung hoffen (Brücker, 2013; Hanewinkel, 2013).

Der Sachverständigenrat kommt in seinem Gutachten zu dem Schluss, dass von allen untersuchten Maßnahmen eine verstärkte Zuwanderung die quantitativ bedeutendsten Effekte auf das Arbeitsangebot hätte. Eine Erhöhung des jährlichen Wanderungssaldos von 100 000 Personen auf 200 000 Personen ab dem Jahr 2020 würde demnach dazu führen, dass die Zahl der Erwerbspersonen bis zum Jahr 2060 um 8 Prozentpunkte weniger schrumpfen würde als im Basisszenario unterstellt. Aber auch dieser höhere Wanderungssaldo könnte den Rückgang des Arbeitsangebots nicht aufhalten. Damit die Zahl der Erwerbspersonen im Jahr 2060 noch genauso groß ist wie im Jahr 2010, wäre den Berechnungen zufolge eine jährliche Nettozuwanderung von 400 000 Personen notwendig. Diese Zahl erscheint, auch im historischen Vergleich, unrealistisch hoch.

Das ZEW (2011) berechnet die Auswirkungen eines ähnlichen Szenarios, in dem sich das jährliche Wanderungssaldo bis 2025 schrittweise von 100 000 auf 200 000 Personen erhöht. Eine stärkere Zuwanderung führt in diesem Szenario dazu, dass die Zahl der Erwerbspersonen bis 2025 nur um 4,2 % anstatt, wie im Referenzszenario unterstellt, um 6,0 % fällt. Den Berechnungen des ZEWs zufolge hätte eine höhere Zuwanderung damit eine vergleichbare Wirkung auf die Zahl der Erwerbspersonen wie eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit Älterer. Allerdings würde eine verstärkte Zuwanderung nicht zu einem höheren Pro-Kopf Einkommen führen, da sich die zusätzliche wirtschaftliche Produktion auf eine größere Anzahl von Menschen verteilt.

Die Auswirkungen einer verstärkten Zuwanderung auf den Finanzierungssaldo der sozialen Sicherungssysteme sind schwer zu quantifizieren. Im Allgemeinen hängen diese von der Altersstruktur der Migranten und ihrer Integration in den Arbeitsmarkt ab (Brücker, 2013). Bonin (2006) kommt zu dem Ergebnis, dass die in Deutschland lebenden Ausländer derzeit einen positiven Finanzierungsbeitrag zu den öffentlichen Haushalten in Höhe von 14 Milliarden Euro pro Jahr leisten (oder 2 000 Euro pro Kopf). Dieser positive Beitrag folgt insbesondere aus der günstigeren Altersstruktur der Ausländer. Da die ausländische Bevölkerung im Durchschnitt jünger ist als die deutsche Bevölkerung, bezieht sie weniger Leistungen aus der Rentenversicherung. Demgegenüber ist der Anteil der Ausländer unter den Empfängern von Transferleistungen (insbesondere von ALG I und II) überproportional hoch.

Bonin (2006) rechnet vor, dass der Nettobeitrag der ausländischen Bevölkerung auf 42 Milliarden Euro (oder 5 900 Euro pro Kopf) steigen würde, wenn sich die Beschäftigungs-

chancen und Einkommen der ausländischen Bevölkerung an die der deutschen Bevölkerung angleichen würden. Diese Rechnung macht deutlich, dass eine bessere Integration der ausländischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt auch dazu beitragen kann, die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme sicherzustellen. Sie zeigt aber auch, dass insbesondere die Zuwanderung von jungen, hochqualifizierten Erwerbspersonen die sozialen Sicherungssysteme deutlich entlasten dürfte. Brücker (2013) kommt dann auch zu dem Schluss, dass der jährliche Nettobeitrag der in den Jahren 2008 und 2009 nach Deutschland Eingewanderten, aufgrund des relativ hohen Anteils von Hochqualifizierten, deutlich über 2 000 Euro pro Kopf liegen dürfte.

## Schlussfolgerungen für die Politik

---

Sowohl eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer als auch eine höhere Frauenerwerbstätigkeit und die Zuwanderung qualifizierter Erwerbspersonen sind geeignete Strategien, um den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen. Was kann die Politik tun, um eine höhere Erwerbstätigkeit von Älteren und von Frauen zu fördern und Deutschland für hochqualifizierte Zuwanderer attraktiv zu machen? In diesem abschließenden Kapitel beleuchten wir in aller Kürze mögliche politische Maßnahmen, die geeignet sein könnten, Deutschland fit für den demografischen Wandel zu machen.

### Die Erwerbstätigkeit Älterer fördern<sup>8</sup>

---

Betrachten wir zunächst die Erwerbstätigkeit Älterer. Um diese zu fördern, müsste zum einen das Erwerbspotenzial Älterer aktiviert (*Arbeitsangebotsseite*) und zum anderen die Beschäftigungschancen Älterer verbessert werden (*Arbeitsnachfrageseite*).

Jüngste Reformanstrengungen haben sich insbesondere auf die Arbeitsangebotsseite konzentriert. So wurde im Jahr 2007 die schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre bis zum Dezember 2029 beschlossen. Da auch nach diesem Zeitpunkt mit einer weiter steigenden Lebenserwartung zu rechnen ist, sollte über einen weiteren Anstieg der Regelaltersgrenze über das Jahr 2029 nachgedacht werden. So könnte beispielsweise die Regelaltersgrenze – wie vom Sachverständigenrat (2011) vorgeschlagen – an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt werden.<sup>9</sup> Dagegen dürfte die von der Großen Koalition geplante abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren für Personen, die mindestens 45 Jahre

---

<sup>8</sup> Die folgenden Ausführungen zur Förderung der Erwerbstätigkeit Älterer basieren auf Kapitel F. von IfW et al. (2012). Dort findet sich eine ausführlichere Darstellung der diskutierten Maßnahmen.

<sup>9</sup> Allerdings sollte dabei nach Möglichkeit vermieden werden, dass die Rente von Personen, die aus gesundheitlichen Gründen gezwungen sind frühzeitig in Rente zu gehen, stark gekürzt wird. Die praktische Umsetzung derartiger Regelungen gestaltet sich jedoch schwierig (IfW et al., 2012).

in die Rentenversicherung eingezahlt haben, tendenziell zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit Älterer führen.

Reformbedarf besteht auch bei der bestehenden Altersteilzeitregelung. Die Altersteilzeitregelung soll älteren Arbeitnehmern einen schrittweisen Übergang in die Rente ermöglichen. Sie kann entweder im Gleichverteilungsmodell oder im Blockmodell in Anspruch genommen werden. Im Gleichverteilungsmodell arbeitet ein Arbeitnehmer über einen bestimmten Zeitraum mit der Hälfte seiner vorherigen Arbeitszeit. Im Blockmodell arbeitet ein Arbeitnehmer dagegen zunächst mit ungekürzter Wochenarbeitszeit weiter, um danach in der Freistellungsphase gar nicht zu arbeiten. In der Praxis wird die Altersteilzeit ganz überwiegend in Form des Blockmodells in Anspruch genommen (Wanger, 2010). Ein gleitender Übergang in die Rente, wie es das Gleichverteilungsmodell ermöglicht, findet daher kaum statt. In ihrer jetzigen Form entspricht die Altersteilzeit damit im Prinzip der Frühverrentung – und erscheint daher vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nicht angemessen. Da ein gleitender Übergang in die Rente jedoch durchaus sinnvoll ist, sollte über eine Hinwendung zum Gleichverteilungsmodell, z.B. durch die Abschaffung des Blockmodells, nachgedacht werden.

Auf der Nachfrageseite erscheint es vor allem sinnvoll, Weiterbildungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer zu fördern, um deren Beschäftigungschancen zu erhöhen. Eine immer länger werdende Erwerbslebensphase erhöht die Notwendigkeit, sich über die eigentliche Bildungsphase hinaus weiterzubilden. Weiterbildungsmaßnahmen erleichtern es den Arbeitnehmern nicht nur, mit den sich verändernden Anforderungen der Berufswelt Schritt zu halten. Sie können auch den Verlust kognitiver Fähigkeiten im Alter verlangsamen. Nun ist das Angebot von und die Beteiligung Älterer an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen bisher gering (Bellmann und Leber, 2011). Dies ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass sich die Weiterbildung Älterer über eine vergleichsweise geringe Restlebensarbeitszeit amortisieren muss (siehe z.B. Cunha et al., 2006). Jedoch dürften sowohl ein steigendes Renteneintrittsalter als auch der zu erwartende Fachkräftemangel die Anreize zur betrieblichen Weiterbildung in Zukunft stärken (Bellmann und Leber, 2011).

Gezielte staatliche Fördermaßnahmen können insbesondere für die Weiterbildung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen sinnvoll sein. Generell sollte die betriebliche Weiterbildung jedoch Aufgabe der Unternehmen und Beschäftigten selbst sein. Der Schwerpunkt staatlicher Förderungen sollte dagegen auf der Berufsausbildung und Weiterbildung von (älteren) Arbeitslosen legen. Jüngste Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Teilnahme an diesen Maßnahmen zumindest mittel- bis langfristig überwiegend positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auswirkt (Bernhard et al., 2008). Weiterbildungsmaßnahmen sollten dabei stärker in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit gefördert werden als in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit (Lechner und Wunsch, 2009).

Ältere Beschäftigte, die arbeitslos geworden sind, haben derzeit geringere Chancen als Jüngere, wieder eine Beschäftigung zu finden. Ein Grund für die geringeren Wiederbeschäftigungschancen Älterer sind Senioritätslöhne (Zwick, 2012), also Löhne, die unabhängig von der Produktivität des Arbeitnehmers mit seinem Alter steigen. Senioritätslöhne können dazu

führen, dass die Löhne älterer Arbeitnehmer über ihrer Produktivität liegen (und die Löhne jüngere Arbeitnehmer unter ihrer Produktivität). Die Einstellung älterer Arbeitnehmer ist dann schlicht zu teuer. Außerdem ist in vielen Betrieben das Vorurteil verbreitet, dass ältere Arbeitnehmer weniger produktiv sind als Jüngere (Sachverständigenrat, 2011). Aktuelle Studien finden jedoch zumeist keine Indizien dafür, dass die Produktivität im Alter tatsächlich sinkt.

Eine Möglichkeit, die Lohnkosten und die wahrgenommene oder tatsächliche Arbeitsproduktivität Älterer in Einklang zu bringen, sind temporäre Lohnsubventionen. In Form von Eingliederungszuschüssen für ältere Arbeitnehmer bestehen solche Lohnsubventionen bereits (siehe z.B. Stephan, 2009). Eingliederungszuschüsse können Älteren den Einstieg gerade in solchen Unternehmen erleichtern, die unsicher hinsichtlich der Leistungsfähigkeit Älterer sind. Der langfristige Erfolg von solchen Fördermaßnahmen hängt aber davon ab, ob es während der Förderzeit gelingt, die Diskrepanz zwischen Lohnkosten und dem Wert der Arbeitsproduktivität zu schließen.

### Die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern

---

Gerade unter älteren Frauen ist die Erwerbstätigkeit in Deutschland in den letzten Jahren bereits deutlich gestiegen. Dennoch bleibt die Erwerbsquote von Frauen weiterhin deutlich hinter der Quote skandinavischer Länder zurück. Ferner arbeiten fast 50 % der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit. Dabei wünscht sich rund die Hälfte aller erwerbstätigen Frauen, und zwar insbesondere die geringfügig Beschäftigten, eine längere Arbeitszeit (Wanger, 2011).

Um die Erwerbstätigkeit von Frauen weiter zu verbessern, gilt es, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu stärken. Dazu sind zusätzliche Investitionen in die Quantität und vor allem in die Qualität der Kindertagesbetreuung notwendig. So kommt eine jüngst veröffentlichten Evaluation der familienpolitischen Leistungen in Deutschland zu dem Schluss, dass die Förderung der Kindertagesbetreuung die einzige Maßnahme ist, die sich „substantiell positiv auf alle analysierten Ziele auswirkt“ (Bonin et al., 2013: 4).<sup>10</sup> Demnach begünstigt die Förderung der Kindertagesbetreuung insbesondere die Erwerbstätigkeit von Müttern mit geringem Einkommen. Auch das Elterngeld wirkt sich positiv auf die Erwerbstätigkeit von Frauen aus: Seit der Einführung im Jahr 2007 unterbrechen Mütter ihre Erwerbstätigkeit erkennbar kürzer als zuvor (Bonin et al., 2013). Dagegen dürfte das sogenannte Betreuungsgeld, das ab August 2013 jenen Eltern gezahlt werden soll, die für ihre Kinder keine frühkindliche Betreuung in öffentlich bereitgestellten Einrichtungen in Anspruch nehmen, die Erwerbsquote von Müttern senken (Beninger et al., 2009; OECD, 2012).

---

<sup>10</sup> Zu den analysierten Zielen zählten neben einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch die „Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der Familien, [...] die frühe Förderung von Kindern, die Erfüllung von Kinderwünschen und der Nachteilsausgleich zwischen den Familien“ (Bonin et al., 2013: 3).

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen könnte auch durch eine Reform des bisher geltenden Steuersystems für verheiratete Paare gefördert werden. Bislang ermöglicht das sogenannte Ehegattensplitting verheirateten Paaren eine gemeinsame Besteuerung, bei der das Durchschnittseinkommen beider Partner als Besteuerungsgrundlage gilt. Diese Regelung begünstigt die klassische Einverdiener-Familie, da die Steuerersparnisse dann besonders groß sind, wenn ein Partner – in der Praxis meist die Frau – nicht arbeitet. Entscheidet sich die Frau dann dafür, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. ihre Arbeitszeit zu erhöhen, führt dies dazu, dass der Grenzsteuersatz erheblich ansteigt. Mehrere Studien kommen denn auch zu dem Schluss, dass das Ehegattensplitting die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen merklich senkt (siehe z.B. Bonin et al., 2013, und Steiner und Wrohlich, 2004). Eine Reform des Ehegattensplittings könnte daher dazu beitragen die Frauenerwerbstätigkeit merklich zu erhöhen.<sup>11</sup>

### Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Arbeitsmigration

---

Nachdem Deutschland insbesondere in den 1960er Jahren meist unqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland für einfache Tätigkeiten in der Industrie angeworben hatte, verfolgte es seit den 1970er Jahren eine restriktive Einwanderungspolitik. Humanitäre Migration und die Zusammenführung von Familien waren daher lange Zeit die wichtigsten Möglichkeiten der Einwanderung nach Deutschland. Diese restriktive Einwanderungspolitik hat das niedrige Qualifizierungsniveau der Bevölkerung mit Migrationshintergrund verfestigt (Brücker, 2013).

Erst in den letzten Jahren unternimmt Deutschland verstärkt Anstrengungen, hochqualifizierte Migranten nach Deutschland zu locken. Erwähnt sei hier insbesondere die sogenannte Blaue Karte EU Regelung, die ausländischen Hochschulabsolventen von außerhalb der EU den Aufenthalt in Deutschland ermöglichen soll. Allerdings können Ausländer nur dann eine Blaue Karte beantragen, wenn sie einen Arbeitsvertrag mit einem Bruttojahresgehalt in Höhe von mindestens 47 600 Euro vorweisen können.<sup>12</sup> Damit liegt die Einkommensgrenze noch immer über den Einstiegsgehältern vieler junger Akademiker in Deutschland. Innerhalb des ersten Jahres wurden rund 10 000 Blaue Karten EU erteilt. Allerdings entfielen nur etwa ein Viertel der erteilten Karten auf Neuzuwanderer. Generell war das Interesse von hochqualifizierten Nicht-EU Bürgern an einer Einwanderung nach Deutschland weiterhin gering. Dies dürfte auch an der mangelnden Bekanntheit und Transparenz der bestehenden Angebote liegen. Daher sollte Deutschland öffentlichkeitswirksam Werbung für die neuen Zuwanderungsmöglichkeiten machen. Zudem berichten viele Hochqualifizierte über Probleme bei der Arbeitssuche des Partners (Heß, 2010). Spezielle Beratungsangebote, die Partnern von Zu-

---

<sup>11</sup> Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es allerdings nicht möglich, das Ehegattensplitting einfach durch eine Individualbesteuerung zu ersetzen. Bonin et al. (2013) schlagen das sogenannte „gedeckelte Realsplitting“ als mögliche Alternative zum Ehegattensplitting vor (siehe Kasten 5 in Bonin et al. (2013) für die Details).

<sup>12</sup> In den sogenannten Mangelberufen (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und IT-Fachkräfte) liegt die Einkommensgrenze bei 37 128 Euro.

wanderern die Arbeitsplatzsuche erleichtern, könnten die Attraktivität Deutschlands für hochqualifizierte Zuwanderer erhöhen.

Eine oftmals diskutierte Möglichkeit, die Zuwanderung nach Deutschland transparent und bedarfsorientiert zu steuern, ist die Einführung eines Punktesystems. Punktesysteme bewerten die soziodemografischen Eigenschaften möglicher Zuwanderer vor deren Einreise und ermöglichen die Einwanderung erst ab einer erreichten Mindestpunktzahl. Zum einen kann so direkt auf die am Arbeitsmarkt benötigten Qualifikationen abgestellt werden, um damit gezielt den Bedarf an Akademikern und qualifizierten Fachkräften zu decken. Zum anderen erhöht ein eindeutig definierter Kriterienkatalog die Transparenz und trägt damit zu einer Entbürokratisierung des Zuwanderungssystems bei.

Die Idee, die Auswahl von Zuwanderern mithilfe eines Punktesystems zu steuern, ist nicht neu. In klassischen Einwanderungsländern wie Kanada oder Australien existieren bereits seit vielen Jahren Punktesysteme, mit Hilfe derer sowohl auf den langfristigen Arbeitskräftebedarf als auch auf kurzfristige Engpässe in einzelnen Branchen reagiert werden kann. Auch das deutsche Zuwanderungsgesetz enthielt in seiner ursprünglichen Fassung ein Auswahlverfahren zur gezielten Steuerung der Zuwanderung, das dann allerdings nicht umgesetzt wurde. Seitdem wurden verschiedene Modelle zur Einführung eines Punktesystems diskutiert. Das im Folgenden kurz vorgestellte Modell entstammt einer Studie des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA). Es handelt sich dabei um ein Drei-Säulen-Konzept (Hirte et al., 2011).

Die erste Säule zielt vor allem auf Akademiker, d.h. auf hochqualifizierte Zuwanderungswillige ab, bei denen von einer hohen ökonomischen und damit auch sozialen Integrationswahrscheinlichkeit ausgegangen wird. Innerhalb dieser Säule kommt deshalb weniger den berufsspezifischen Kenntnissen, sondern vor allem der akademischen Qualifikation ein hohes Gewicht bei der Punktevergabe zu. Deutschkenntnisse sowie ein konkretes Arbeitsplatzangebot sind in dieser Säule von untergeordneter Bedeutung. Allerdings können ausländische Hochschulabsolventen bereits heute (seit dem 1. August 2012) auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot für bis zu sechs Monate ein Visum zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Es ist daher unklar, ob die Einführung eines Punktesystems die Zuwanderung Hochqualifizierter tatsächlich noch zusätzlich fördern würde.

Die zweite Säule richtet sich an qualifizierte Fachkräfte, die mit ihren spezifischen Qualifikationen den mittel- bis langfristigen Arbeitskräftebedarf in sogenannten Mangelberufen bedienen können. Neben der beruflichen Qualifikation sind in dieser Säule vor allem Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und ein konkretes Arbeitsplatzangebot von Bedeutung. Die dritte Säule stellt ausschließlich auf zeitlich begrenzte Zuwanderung zur kurzfristigen Deckung des Bedarfs in einzelnen Branchen ab. Es wird dementsprechend auf ein Punktesystem verzichtet. Stattdessen wird eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nur dann erteilt, wenn bereits ein Arbeitsangebot vorliegt. Darüber hinaus muss das Unternehmen, das den betreffenden Zuwanderer einstellt, hierfür eine bestimmte Gebühr entrichten. Diese Maßnahme soll einerseits Verdrängungseffekten heimischer Arbeitskräfte entgegenwirken, andererseits aber auch dazu beitragen, die Zuwanderung in dieser Säule insgesamt zu begrenzen.

Das IZA schlägt darüber hinaus eine Gesamtquote von anfangs 100 000 Personen (Säule 1 und 2) jährlich vor, die auf der Grundlage des Punktesystems nach Deutschland einwandern können. Diese Quote kann im Laufe der Zeit jeweils bedarfsorientiert angepasst werden. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einzelner Elemente, liegen die Vorteile eines Punktesystems auf der Hand: Die Definition und Gewichtung eindeutiger Auswahlkriterien sorgen für Verlässlichkeit und Berechenbarkeit und erhöhen gleichzeitig die Transparenz des gesamten Systems. Generell bleibt festzuhalten, dass ein klar strukturiertes und international offensiv vermarktetes Regelsystem die Attraktivität Deutschlands als Ziel-land für Migranten stärken kann.

## Zusammenfassung

Deutschland wird die Auswirkungen des demografischen Wandels bis zum Ende dieses Jahrzehnts zu spüren bekommen. Spätestens wenn die geburtenreichen Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre in Rente gehen, werden immer weniger Erwerbstätige immer mehr Rentnern gegenüberstehen. Diese Entwicklung wird das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinträchtigen und die Finanzierbarkeit des gesetzlichen Rentensystems gefährden. Spätestens dann werden auch die heute noch sprudelnden Überschüsse in der Rentenkasse passé sein. Daher gilt es, bereits heute die Weichen für morgen zu stellen. Tabelle 1 fasst die in diesem Kiel Policy Brief diskutierten Lösungsstrategien und Politikmaßnahmen zusammen. Gelingt es uns, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und Deutschland attraktiv für qualifizierte Zuwanderer zu machen, ist Deutschland für den demografischen Wandel gut gerüstet.

**Tabelle 1:**  
Lösungsstrategien und mögliche Politikmaßnahmen im Überblick

Lösungsstrategie	Mögliche Politikmaßnahmen
Erwerbstätigkeit Älterer fördern	Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung Reform der Altersteilzeit, Abwendung vom Blockmodell Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen für Ältere Temporäre Lohnsubventionen (Einstellungsgutscheine)
Erwerbstätigkeit von Frauen fördern	Zusätzliche Investitionen in die Quantität und Qualität der Kindertagesbetreuung Abschaffung des Betreuungsgeldes Reform des Ehegattensplittings
Attraktivität Deutschlands insbesondere für junge und qualifizierte Zuwanderer stärken	Öffentlichkeitswirksame Werbung für die Blaue Karte EU Unterstützung der Partner von Zuwanderern bei ihrer Arbeitsplatzsuche Einführung eines Punktesystems, z.B. nach dem Modell des IZA

## Referenzen

---

- Bellmann, L., und U. Leber (2011). Betriebliche Weiterbildung Älterer als Strategie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs. *Sozialer Fortschritt* 60 (8): 168–175.
- Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, J. Horstschräer und G. Mühler (2009). Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren: Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Endbericht. ZEW, Mannheim.
- Bernhard, S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan und J. Wolff (2008). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB-Forschungsbericht 2/2008, Nürnberg.
- Bonin, H. (2006). Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper 2444.
- Bonin, H., A. Fichtl, H. Rainer, C.K. Spieß, H. Stichnoth und K. Wrohlich (2013). Lehren für die Familienpolitik – Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen. *DIW Wochenbericht* 40/2013: 3–13.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye, J. Scheide, K.-J. Gern, M. Kappler und A. Sachs (2012). Mittelfristprojektion für Deutschland: Schwaches Potentialwachstum, aber kräftige Expansion. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Deutsche Konjunktur im Frühjahr 2012. Kieler Diskussionsbeiträge 504/505. IfW, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2013). Deutschland: Konjunktur kommt allmählich in Schwung. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2013. Kieler Diskussionsbeiträge 530/531. IfW, Kiel.
- Brücker, H. (2013). Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Brücker, H., S. Brunow, J. Fuchs, A. Kubis, C. Mendolicchio und E. Weber (2013). Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und –nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung. IAB-Stellungnahme 1/2013.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner und D. Masterov (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. In E. Hanushek und F. Elch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland: 697–812.
- Hanewinkel, V. (2013). EU-Binnenmigration vor und während der Wirtschafts- und Finanzkrise – ein Überblick. Focus Migration Kurzdossier 20.
- Heß, B. (2009). Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung (Stand: September 2009). Nürnberg : Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Hirte, H., U. Rinne und K.F. Zimmermann (2011). Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. IZA Research Report 25.
- IfW, RWI und ZEW (2012). Demografie und Wachstum: Die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer. Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) GmbH.
- Lechner, M., und C. Wunsch (2009). Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High? *Journal of Labor Economics* 27 (4): 653–692.
- OECD (2012). OECD Economic Surveys: Germany 2012. OECD.
- RWI, IfW und R. Schnabel (2013). Demografie und Rente: Die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung. RWI Projektberichte. Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) GmbH.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

- Schlotter, M., und L. Wößmann (2010). Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz. *Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung* 79 (3): 99–120.
- Statistisches Bundesamt (2009). 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Steiner, V., und K. Wrohlich (2004). Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives. A Microsimulation Study for Germany. *CESifo Economic Studies* 50 (3): 541–568.
- Stephan, G. (2009). Employer Wage Subsidies and Wages in Germany: Some Evidence from Individual Data. IAB Discussion Paper 200909. Nürnberg.
- Wanger, S. (2010). Die Altersteilzeit im Zusammenspiel individueller und betrieblicher Einflussfaktoren. *WSI Mitteilungen* 63 (8): 395–403.
- Wanger, S. (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit: Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht 09/2011. Nürnberg.
- Werding, M. (2011). Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2011. Wiesbaden.
- ZEW (2011). Forschungsbericht: Wertschöpfungseffekte der Fachkräftesicherung, Mannheim.
- Zwick, T. (2012). Consequences of Seniority Wages on the Employment Structure. *Industrial and Labor Relations Review* 65 (1): 108–125.

## Imprint

Publisher: Kiel Institute for the World Economy

Kiellinie 66  
D–24105 Kiel

Phone +49 (431) 8814–1

Fax +49 (431) 8814–500

Editorial team: Margitta Führmann

Helga Huss

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for content, pursuant to § 6 MDStV)

Dieter Stribny

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Identification Number: DE 251899169

Authorised Representative: Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority: Schleswig-Holstein Ministry for  
Education and Science

© 2014 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.



<http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/kiel-policy-brief>