



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik

Referat

Wirtschaftspolitische Implikationen der demographischen Alterung

Referat von Werner Aeberhardt SECO

am Gerontologietag an der Universität Zürich
8. September 2007

Inhalt:

1. Die Erwerbsbevölkerung wird „knapper“
2. Die Erwerbsbevölkerung wird älter
3. Die Erwerbsbevölkerung wird weiblicher
4. Die Erwerbsbevölkerung wird besser ausgebildet sein
5. Die weltwirtschaftliche Dynamik verlagert sich vom Westen weg
6. Handlungsfelder für die Politik

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Zeitskala des demographischen Wandels erstreckt sich über Generationen und Lebensalter. Die Schritte von Jahr zu Jahr sind nicht sehr gross, aber in ihrer Gesamtheit sind die Umwälzungen dennoch gewaltig. (FOLIE 1)

- Zuerst werde ich darlegen, wie sich der Arbeitsmarkt in Zukunft verändern wird. Wo haben wir unmittelbaren Handlungsbedarf, und was müssen wir tun?
- Weiter werde ich argumentieren, wie wir trotz der demographischen Alterung wirtschaftlich vital bleiben können.
- Abschliessend werde ich eine generelle Einschätzung der politischen Handlungsfelder geben.

1. Die Erwerbsbevölkerung wird „knapper“
--

(FOLIE 2)

In der vorliegenden Folie sind die jährlichen Veränderungsdaten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abgetragen. Bis 2004 handelt es sich um effektive Werte, ab 2005 um das Szenario „Trend“ des BFS. Gemäss diesem Szenario müssen wir davon ausgehen, dass die Erwerbsbevölkerung langsamer wachsen wird als in der Vergangenheit. In den nächsten 10 Jahren wird eine Zunahme von jährlich 0,3% erwartet, ab 2017 ein Rückgang von 0,2%.

Aus der Grafik wird ersichtlich, dass in der Vergangenheit die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung stark von der Wirtschaftstätigkeit beeinflusst wurde, weil sie sich beinahe eins-zu-eins in entsprechende Einwanderungssaldi niederschlug. Im Szenario „Trend“ ist denn auch eine prononcierte Einwanderung enthalten.

Die Schweiz hat ihre Arbeitsmarktprobleme in der Vergangenheit immer wieder durch Wanderung gelöst. In den Achtzigerjahren betrug der Wanderungsgewinn jährlich 34'100

Personen. Dies war eine Folge der guten Wirtschaftslage und der damaligen Politik, welche die Einwanderung wenig qualifizierter Personen begünstigte. Die neusten Bevölkerungsszenarien des BFS gehen von einem Wanderungssaldo zwischen 0 und 30'000 Personen im Jahr aus.

Ich würde allerdings davor warnen, sich auf die Wanderung zu verlassen. Erstens ist es erheblich schwieriger, qualifizierte Arbeitnehmer anzuziehen als die wenig qualifizierten der Fünfziger-, Sechziger und Achtzigerjahre. Die Wirtschaftslage müsste dazu über mehrere Jahre hinweg deutlich besser sein als in den andern Ländern. Weiter sind Abwehrreflexe nicht auszuschliessen, besonders wenn man bedenkt, dass ein Wanderungssaldo von 40'000 Personen eine deutlich höhere Bruttozuwanderung erfordern würde. Dies wäre vor allem in den Zentren unübersehbar.

Der Übergang zu einer langsamer wachsenden Erwerbsbevölkerung wird trotz dem positiven Effekt der Migration in der Übergangsphase Probleme schaffen, auf die ich nun kurz eingehen möchte.

2. Die Erwerbsbevölkerung wird älter.

(FOLIE 3)

Ich zeige Ihnen dies anhand einer drastischen Darstellung. Auf der Folie sehen Sie, wie sich prozentual das geleistete Arbeitsvolumen in den nächsten 20 und 40 Jahren entwickeln wird. Es wird deutlich, dass geburtenstarke Jahrgänge – die heute schon im Arbeitsprozess sind – in den kommenden Jahrzehnten in die oberste Altersklasse aufrücken werden. Die neuen Jahrgänge werden dagegen, wie gesagt, in ihrer Zahl immer schwächer.

Diese Entwicklung bedeutet im Klartext, dass ältere Arbeitnehmer in Zukunft eine zentrale Rolle in der Arbeitswelt spielen werden. Wenn die Schweiz ein Land bleiben soll, in welchem die „Arbeitskultur“ dominiert, dann darf in Zukunft der Traum vom frühzeitigen Abschied aus der Arbeitswelt bedeutend schwieriger zu realisieren sein als heute. Sofern es nicht bloss der Effekt eines bereits realisierten zunehmenden Wohlstands wäre, hätte ein weiteres Abbröckeln der Arbeitsmarktteilnahme Älterer nicht nur für die Finanzierung der Sozialwerke, sondern auch für die inländische Wirtschaft insgesamt fatale Folgen.

Aus diesem Grunde müssen mittelfristig Massnahmen getroffen werden, welche die Beteiligung Älterer am Arbeitsmarkt zumindest unterstützen. Ich gebe Ihnen dazu vier Stichworte:

(FOLIE 4)

Lebenslanges Lernen, anreizneutrale Sozialwerke, altersgerechte Arbeitsbedingungen und verstärkte Bemühungen um Reintegration in den Arbeitsmarkt.

Lebenslanges Lernen

Zu berücksichtigen ist, dass Weiterbildung primär in der Verantwortung der privaten Akteure liegen soll, d.h. bei den Arbeitnehmenden und den Unternehmen, und dass der Staat erst subsidiär tätig werden soll (z.B. im Bereich der ALV). Die Aufgabe des Staates ist es v.a., ein günstiges Umfeld für Investitionen in Weiterbildung zu schaffen. Dazu gehört die Erlangung der Befähigung zur Weiterbildung bereits in der Ausbildung. Dazu gehört aber auch, dass der Staat den Wettbewerb nicht verzerrt. Bund und Kantone sollten daher bei Fördermassnahmen insbesondere bei der Bildungsnachfrage aktiv werden. Dabei sollten sie nicht direkt am Markt auftreten, sondern bloss die Finanzierung der effektiven Bildungsnachfrager und –nutzer fördern und steuern. Entsprechende Massnahmen sind auf Gruppen zu fokussieren, bei denen Marktversagen wahrscheinlich sind (Nachfrager aus bildungsfernen und ärmeren sozialen Schichten).

Anreizneutrale Sozialwerke

Die sozialversicherungsrechtlichen Anreize sind unbeabsichtigt oft so gesetzt, dass für die betroffenen Personen ein vorzeitiges vollständiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vorteilhaft ist. Es hat unter diesen Vorzeichen absolut keinen Sinn, die Leute zwingen zu wollen, länger zu arbeiten oder ihnen der Ruhestand vergällen zu wollen. Dagegen können wir es uns auch nicht mehr leisten, den frühzeitigen Ruhestand materiell zu versüssen oder – noch schlimmer – die älteren Arbeitnehmer zwangsweise aus dem Arbeitsmarkt herauszubefördern. Ziel müsste sein, den Arbeitnehmern in eigener Verantwortung – mit den damit verbundenen materiellen Konsequenzen – entscheiden zu lassen. Dabei ist klar, dass der heutige Ansatz „bis 65 auf 100% und dann auf 0%“ nicht das Gelbe vom Ei ist. Aus diesem Grunde müssen wir eine flexiblere Arbeitsgestaltung im Alter fördern und auch die Bedingungen für eine Arbeit nach dem Pensionierungsalter verbessern.

Damit nicht nur die Gutsituierten von dieser Flexibilität profitieren können, sind gezielte Massnahmen für Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen zu ergreifen. Der Bundesrat hat im Rahmen der 11. AHV Botschaft mit der bedarfsabhängigen Vorruhestandsleistung einen entsprechenden Vorschlag gemacht.

Altersgerechte Arbeitsbedingungen

Die Fixierung der Arbeitswelt auf die Jungen muss überwunden werden. Vorbedingung dafür ist, dass mehr auf die langfristige Erhaltung der Arbeitsfähigkeit geachtet wird. Wenn zum

Beispiel an einem Arbeitsplatz ergonomische Mängel vorliegen, zeigen sich die Schäden oft erst nach vielen Jahren. Es scheint eine Binsenwahrheit zu sein, dass Gesundheitsschäden nicht erst dann bekämpft werden sollen, wenn sie eingetreten sind. Diese Einsicht hat sich jedoch noch nicht überall in reale Taten umgesetzt. Nicht unterschätzt werden darf die Bedeutung des Verhaltens der Arbeitnehmer selber. Sie können sehr viel dazu beitragen, dass sie im Alter vital, leistungsfähig und arbeitsmotiviert bleiben. Es sind in der Regel einfache Dinge, wie etwa eine ausgewogene Ernährung oder genügend Bewegung. Schliesslich ist es entscheidend, gegen die heute noch verbreiteten Fehlmeinungen („ältere Arbeitskräfte sind weniger leistungsfähig“) und faktischen Diskriminierungen gegen ältere Arbeitnehmer (Stelleninserate mit Altersrahmen) vorzugehen. Das tauglichste Instrument sind in diesem Zusammenhang rationale Argumente und Informationen. Skeptisch sind wir dagegen hinsichtlich der Wirksamkeit von Vorschriften - wie gesetzliche Diskriminierungsverbote.

Verstärkte Reintegration Älterer in den Arbeitsmarkt

Für ältere Arbeitnehmer gestaltet sich die Stellensuche sehr schwierig. In den kommenden Jahren wird der Anteil der älteren Arbeitnehmenden an der gesamten Erwerbsbevölkerung zunehmen, so dass auch das Durchschnittsalter der Stellensuchenden sich deutlich erhöhen wird. Damit wird die Arbeitsvermittlung vor neue Herausforderungen gestellt. Das Problem wird im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Vollzug des AVIG angegangen werden. Dabei wird es nicht um eine grundlegende Neuorientierung, sondern eher um eine verstärkte Akzentsetzung gehen.

3. Die Erwerbsbevölkerung wird weiblicher

(FOLIE 5)

Schon seit einigen Jahrzehnten sinkt die Erwerbsbeteiligung der Männer leicht und diejenige der Frauen steigt. Dies hat gesellschaftspolitische, bildungsmässige und gesellschaftliche Gründe. Auf der Folie ist die zukünftige Veränderung des Arbeitsvolumens der Frauen und der Männer abgebildet. Die Frauen haben in den vergangenen Jahren auf dem Arbeitsmarkt schon einiges an Terrain gewonnen. Nach wie vor arbeitet aber der grössere Teil Teilzeit (56%) und knapp ein Drittel (27%) der Mütter ist gar nicht erwerbstätig. Das Potenzial ist also noch lange nicht ausgeschöpft. In Anbetracht der Tatsache, dass immer besser qualifizierte Frauen auf den Arbeitsmarkt kommen, ist dies besonders bedeutsam. Deshalb müssen wir alles tun und hier sind gerade Sie in den Kantonen besonders gefragt, um die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Ansatzpunkte gibt es vor allem in folgenden zwei Bereichen:

(FOLIE 6)

Familienergänzende Betreuung der Kinder in Vorschul- und Schulalter

Die Kompetenzen liegen hier heute vor allem in den Gemeinden, aber ich möchte Sie ermuntern, dass auch Ihre Kantone aktiv werden. Übernehmen Sie die Federführung beim Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung, z.B. durch die Schaffung der nötigen Rahmengesetze. Es macht Sinn, wenn die Kantone das Konkordat zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat), welches unter anderem die Einführung von Blockzeiten sowie einem bedarfsgerechten Angebot an Tagesstrukturen vorsieht, ratifizieren, und wenn sie sich zügig an die Umsetzung machen.

Familienfreundliche Arbeitsbedingung in Unternehmen

Auch die Wirtschaft kann etwas für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie tun. Einige Grossunternehmen haben bereits gemerkt, dass sich eine familienfreundliche Unternehmenspolitik auszahlt. Die Mehrheit der Arbeitsplätze wird in der Schweiz jedoch von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) angeboten. Deshalb veröffentlicht das SECO im Februar 2007 mit Unterstützung der Arbeitgeberverbänden (SGV und SAV) ein KMU-Handbuch Beruf und Familie. Dieses Arbeitsinstrument soll die KMU ermuntern und zeigen, wie mit einem geringen Aufwand familienfreundliche Massnahmen im konkreten Betriebsalltag umgesetzt werden können.

4. Die Erwerbsbevölkerung wird besser ausgebildet sein

(FOLIE 7).

Auf der Folie 7 sind die Ausbildungsniveaus der älteren, demnächst aus dem Arbeitsmarkt austretenden, Generationen den jüngeren gegenübergestellt. Sie zeigt auf, dass ältere, wenig gut ausgebildete Jahrgänge den jüngeren, besser ausgebildeten gegenüberstehen. Dies gilt sowohl für die Sekundarstufe II (links) als auch für die Tertiärstufe (rechts). Die Folie zeigt schön auf, dass wir gebildeter werden. Dies ist an sich schön, aber die andern Länder unternehmen ebenfalls grosse Anstrengungen und holen schnell auf. Es ist nicht auszuschliessen, dass wir hier einen Wettbewerbsvorteil verlieren könnten. Wir müssen (und werden) daher unsere Anstrengungen vergrössern. Zu bedenken ist hier allerdings, dass Bildungstitel zunächst einmal nur einen „symbolischen Gehalt“ haben, das heisst, weder über die Zeit (Stichwort: „Bildungstitelinflation“) noch über die Länder hinweg (Stichwort: „PISA“) unmittelbar vergleichbar sind. Frankreich z.B. hatte tendenziell sinkende Werte bei der effektiven Literalität ausgerechnet in den Zeiten steil ansteigender Maturandenquoten. Wir müssen also v.a. Wert legen auf die Erhöhung der effektiven Bildungsqualität, die zudem besser als bis anhin auf die Herausforderungen der künftigen Arbeitswelt ausgerichtet ist

(Stichwort: Vermeidung eines „Akademikerproletariats“, wie das heute z.B. in Deutschland zu beobachten ist).

5. Die weltwirtschaftliche Dynamik verlagert sich vom Westen weg

In früheren Jahrhunderten bedeutete demographische Vitalität in den allermeisten Fällen auch wirtschaftliche Dynamik. Die technologischen Unterschiede waren begrenzt und die „rohe“ Arbeitskraft (ohne Humankapital) war der wichtigste Produktionsfaktor.

Mit dem zunehmenden Kapitaleinsatz und den fortschrittlichen Technologien ist die wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr eng mit der demographischen verknüpft. Dazu kommen die gewaltigen Unterschiede, die zwischen den Ländern bezüglich politischer Stabilität und effizienten Institutionen herrscht.

Die Märkte sind global geworden und die Schwellenländer haben erheblich aufgeholt. Die folgende FOLIE (8) zeigt dies in aller Deutlichkeit auf:

Links sind die Anteile an der kaufkraftbereinigten Weltproduktion aufgeführt. Es handelt sich hier um einen sehr originellen, extrem langfristigen Vergleich und ist selbstredend mit der erforderlichen Vorsicht zu genießen. Doch dürfte der grundsätzliche Zusammenhang in etwa der Realität entsprechen. Bis ins Jahr 1500 spielte vor allem die Bevölkerungszahl eine Rolle, so dass die Schwellenländer überwogen. Seither haben die westlichen Länder durch die besseren staatlichen Institutionen und die Technologie Vorsprung gewonnen und im Jahr 1950 etwa 60% der Weltproduktion erreicht. Seither holen die Schwellenländer auf und dürften bis 2025 ihrerseits die 60% Marke überschreiten. Ich muss hier noch betonen, dass diese Zahlen an die unterschiedliche Kaufkraft in den Ländern angepasst sind. (Ohne diese Korrektur haben die entwickelten Länder noch etwas grössere Anteile). Auf der Grafik rechts sehen Sie die kurzfristige Bestätigung dieser Entwicklung: Die Schwellenländer weisen seit 1990 ein deutlich höheres Wachstum auf als die entwickelten Länder.

Weil dieser Trend in Zukunft weiter gehen wird (sog. Konvergenzthese), müssen wir danach trachten, unsere komparativen Vorteile und spezifischen Stärken weiter zu behalten. Unser Weltmarktanteil wird dann zwar weiter schmelzen, aber unser Wohlstand pro Kopf wird gleichwohl zunehmen können. Denn der Weltmarkt ist eben kein Nullsummenspiel!

6. Handlungsfelder für die Politik

Kernpunkt einer erfolgreichen Meisterung des demographischen Wandels ist die wirtschaftliche Stärke. Wir müssen sowohl auf den Produktmärkten als auch auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig bleiben.

(FOLIE 9)

- Offene Absatzmärkte im Ausland war immer ein Kernpunkt der schweizerischen Aussenpolitik. Das SECO ist in diesem Sinne auch aus der Handelsabteilung entstanden. Offenheit war aber traditionell primär nach Aussen gerichtet, während die Binnenmärkte mehr oder weniger abgeschottet blieben. Dies hat uns das hohe Preisniveau und die hohen Kosten für Vorleistungen beschert. Mit der Wachstumspolitik allgemein und dem Cassis des Dijon werden wir diese Öffnung vorantreiben.
- Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt wird immer entscheidender. Es stimmt zwar, dass es uns wegen unserer relativen Stärke gelingt, hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren und die eigenen zu behalten. Dies ist nicht nur auf unsere relative Stärke zurückzuführen, sondern insbesondere auf die Schwächen der Arbeitsmärkte unserer Nachbarn. Wir müssen deshalb darauf achten, dass die Vorteile der Schweiz, die geringe Regelungsdichte und die hohe Flexibilität erhalten bleiben.
- Damit ist es aber nicht getan. Die Arbeitnehmer müssen sich in der Schweiz wohl fühlen. Dazu gehört eine intakte Umwelt, persönliche Sicherheit, gute Schulen, ein kulturelles Angebot usw. Dabei zahlt natürlich niemand gerne hohe Steuern. Hier das richtige Mass zu finden ist letztlich Ihre Aufgabe.