Josef Wöss und Erik Türk[1]

1.000 MILLIARDEN EURO STEHEN AUF DEM SPIEL: DER HOHE PREIS FÜR DIE NICHTERREICHUNG DES EU-2020-BESCHÄFTIGUNGSZIELS

Als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde europaweit eine Spar- und Kürzungspolitik ausgerufen, um die gestiegenen Defizite und Schuldenquoten zu reduzieren. Dieser Kurs, der davon ausgeht, dass die weitere Einschränkung öffentlicher Ausgaben unumgänglich ist, führt nicht nur zu massiven sozialen Problemen, sondern ist auch aus Sicht der öffentlichen Haushalte sehr kurzsichtig. Dadurch werden politische Handlungsspielräume verengt und die Umsetzung zukunftsweisender Strategien erschwert. Solche Strategien wären aber sowohl zur Überwindung der aktuellen Krise als auch zur Bewältigung mittel- und langfristiger Herausforderungen (wie der deutlichen Alterung der Bevölkerung) dringend erforderlich.

1. UNTERSCHIEDLICHE ARBEITSMARKTSZENARIEN AUF DEM PRÜFSTAND

In einer vom European Policy Centre publizierten Studie (vgl. Wöss/Türk/Zuleeg 2012) wurden die Budgeteffekte verschiedener Arbeitsmarktszenarien für den EU-Raum berechnet.

Zwecks Abschätzung der mittelfristigen budgetären Auswirkungen wurden mithilfe des durch die AK Wien entwickelten Abhängigkeitsquoten-Rechners (vgl. Wöss/Türk 2011) für die EU-27 insgesamt vier unterschiedliche Szenarien für 2020 durchgerechnet. Der Rahmen hierfür wird mit einem pessimistischen und einem optimistischen Arbeitsmarktszenario abgesteckt.

Im pessimistischen *Status-quo-Szenario* wird angenommen, dass die alters- und geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten auf den (schlechten) Niveaus des Jahres 2010 verharren.

Das optimistische *EU-2020-Szenario* basiert auf der Annahme, dass die Zielsetzung der EU-2020-Strategie, die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen bis 2020 auf 75 % zu erhöhen, erreicht wird.

In den beiden zentralen Szenarien werden diese Arbeitsmarktannahmen mit den im EU Ageing Report 2012 (vgl. European Commission 2012a) getroffenen Annahmen zur Entwicklung der Produktivität und zur Entwicklung der Pensionsniveaus kombiniert.

1 Die zugrunde liegende Studie (vgl. Wöss/Türk/Zuleeg 2012) des European Policy Centre findet sich unter: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 86–91

2. AUSGANGSLAGE

Basis der Berechnungen ist die Entwicklung der im AK-Rechner verwendeten „wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote“, definiert als Zahl der PensionistInnen und Arbeitslosen relativ zur Zahl der Erwerbstätigen. Die so definierte „Abhängigkeitsquote“ wurde u. a. im EU-Weißbuch zu den Pensionen (vgl. European Commission 2012b) aufgegriffen, wo in Abgrenzung zu den oft in den Vordergrund gerückten rein demografischen Relationen festgestellt wird: „Yet the real issue is the economic dependency ratio, defined as the unemployed and pensioners as a percentage of the employed“ (European Commission 2012b, 6).

Nachfolgende Grafik aus dem AK-Rechner zeigt die Ausgangssituation in den EU-27-Ländern im Jahr 2010, dargestellt mit dem „Demografie-Baum“. Die Bevölkerung ist nach Geschlecht und Fünf-Jahres-Gruppen gegliedert und ab dem Alter von 15 Jahren nach dem ökonomischen Status in drei Gruppen aufgeteilt:

- Erwerbstätige (gelbe Bereiche),
- Arbeitslose und PensionistInnen (rote Bereiche) und
- Sonstige wie z. B. SchülerInnen, Studierende, Hausfrauen/-männer (dunkelgraue Bereiche).

Die Grafik macht deutlich:

a) Die wirtschaftliche „Abhängigkeit“ ist mit 65 % derzeit 2,5-mal so hoch wie die demografische (vor allem deshalb, weil die oft vorgenommene Gleichsetzung von „im Erwerbsalter“ und „erwerbstätig“ meilenweit von der Realität entfernt ist);

b) durch eine bessere Erwerbsintegration der Menschen in allen Altersgruppen könnte die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote ganz erheblich verbessert und damit auch der öffentliche Finanzierungsbedarf reduziert werden.

Der riesige Unterschied zwischen demografischer und wirtschaftlicher Abhängigkeitsquote belegt die Bedeutung der Berücksichtigung des ökonomischen Status der Menschen. In den EU-27-Ländern waren 2010 rund 120 Mio. Menschen im erwerbsfähigen Alter nicht (!) erwerbstätig. Ein hoher Anteil der Nichterwerbstätigen ist, etwa wegen Arbeitslosigkeit oder aus gesundheitlichen Gründen, auf Lohnersatzleistungen angewiesen. Hier schlagen sich soziale Problemlagen wie schlechte Einstiegschancen Jugendlicher, Bildungsdefizite, unzureichende Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Mängel beim Gesundheitsschutz, fehlende alternsgerechte Arbeitsplätze etc. nieder.

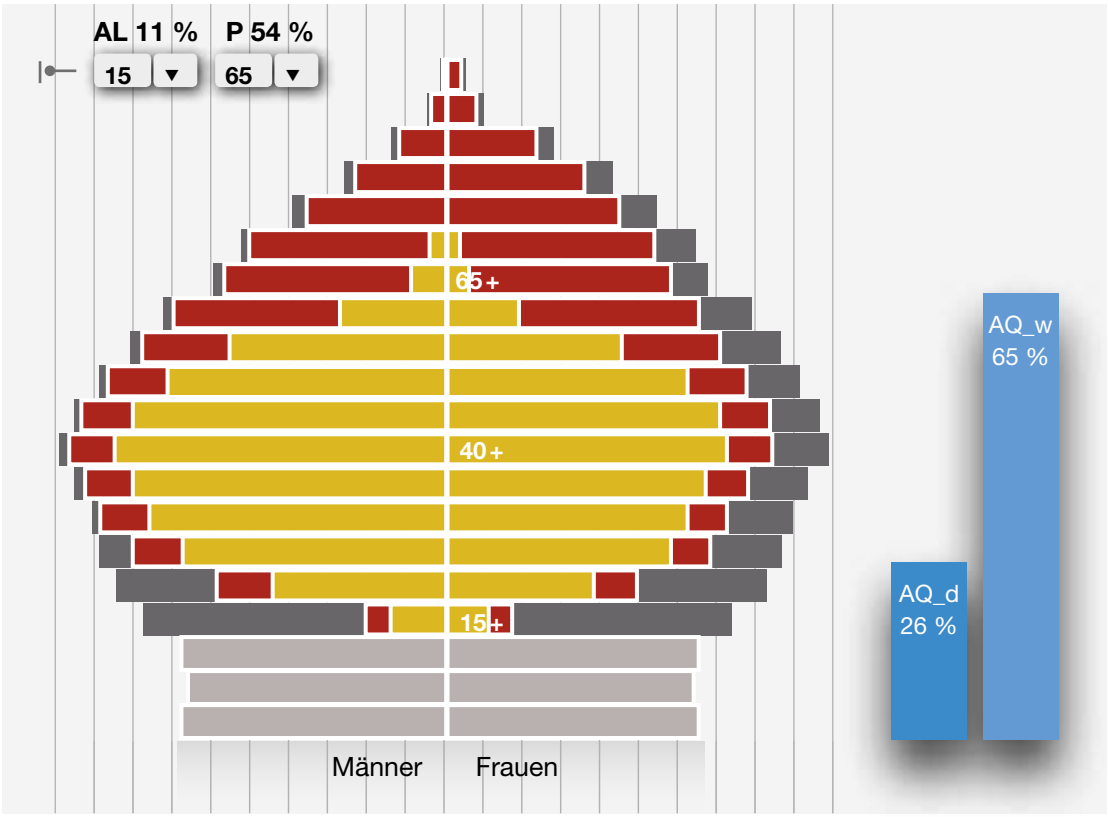
3. EUROPA IM JAHR 2020

Eine der zentralen Fragen der kommenden Jahre und Jahrzehnte ist, wie sich die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote vor dem Hintergrund des bevorstehenden demografischen Wandels

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 86–91

entwickeln wird. Evident – aber oft ignoriert – ist, dass dabei der Entwicklung des Arbeitsmarkts eine sehr zentrale Rolle zukommt (vgl. z. B. Wöss/Türk 2011).

Grafik 1: Wirtschaftliche Abhängigkeitsquote 2010 (EU-27)



Abhängigkeitsquoten-Rechner (AQR), AK Wien
Datenquellen: Eurostat/Labour Force Survey; EU Ageing Report.
AQ_d: Abhängigkeitsquote demografisch: Zahl der Menschen im Alter ab 65 relativ zur Zahl der Menschen im Alter 15 bis 64; d. h. Verhältnis hier: ca. 1:4.
AQ_w: Abhängigkeitsquote wirtschaftlich: Zahl der Arbeitslosen und PensionistInnen relativ zur Zahl der Erwerbstätigen; d. h. 100 Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren stehen 65 LeistungsbezieherInnen aller (!) Altersgruppen (15+) gegenüber

Bereits im Vergleich 2020/2010 zeigt sich der wachsende Altenanteil ziemlich deutlich. Die Altersgruppe 15–64 wird nach den Schätzungen der DemografInnen etwas kleiner und die Altersgruppe 65 plus deutlich größer. Erwartet wird, dass die demografische Abhängigkeitsquote aus diesen Gründen von 26 % auf 31 % ansteigen wird.

Aus dem Blickwinkel der öffentlichen Haushalte ist allerdings viel wichtiger, wie sich die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote entwickeln wird. Das wiederum hängt bei Weitem nicht nur von der Demografie, sondern ganz zentral auch davon ab, ob es gelingt, „mehr und bessere Jobs“ und damit höhere Beschäftigungsquoten zu erreichen.

3.1 Status-quo-Szenario

Sind die Beschäftigungsquoten im Jahr 2020 nach wie vor so niedrig und die Arbeitslosenquoten noch immer so hoch wie im Jahr 2010, so bewirkt das – wegen des Rückgangs der

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 86–91

Zahl der Menschen im Erwerbsalter – einen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um rund 3 Mio. Die in allen Altersgruppen existierenden Beschäftigungspotenziale blieben damit weiterhin in sehr hohem Maß ungenützt. Diese Entwicklung würde das reale BIP-Wachstum auf Basis der gegebenen Produktivitätsannahmen über die gesamte Periode auf 12 % begrenzen. Die ökonomische Abhängigkeitsquote würde bei Realisierung des Status-quo-Szenarios von 65 % auf 74 % im Jahr 2020 ansteigen, was einen Zuwachs um 14 % bedeutet (vgl. Grafik 2). Unverändert hohe Arbeitslosigkeit und steigende Pensionszahlen würden zu Mehrausgaben von rund 450 Mrd. Euro führen. Als Folge der steigenden Pensionsaufwendungen und des schwachen realen BIP-Zuwachses würde der Aufwand für Arbeitslosigkeit und Pensionen gemessen am BIP von rund 13 % im Jahr 2010 auf 14,9 % im Jahr 2020 in die Höhe gehen.

3.2 EU-2020-Szenario

Ein völlig anderes Bild würde sich ergeben, wenn das Beschäftigungsziel der EU-2020-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2014) erreicht werden würde. Durch die höheren Beschäftigungsquoten würde die Zahl der Erwerbstätigen – trotz Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter – um rund 19 Mio. nach oben gehen. Die Auswirkung auf die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote wäre enorm: Bei Realisierung dieses Szenarios würde sie bis 2020 von 65 % auf 57 % – d. h. um 12 % (vgl. Grafik 2) sinken! Wenngleich das EU-2020-Szenario aus heutiger Sicht (nicht zuletzt als Folge der eingangs angesprochenen Austeritätspolitik) als wenig wahrscheinlich erscheint, macht es doch sehr deutlich, wie groß die vorhandenen Potenziale sind, um den Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote – und damit auch die alterungsbedingten Mehrkosten – einzudämmen.

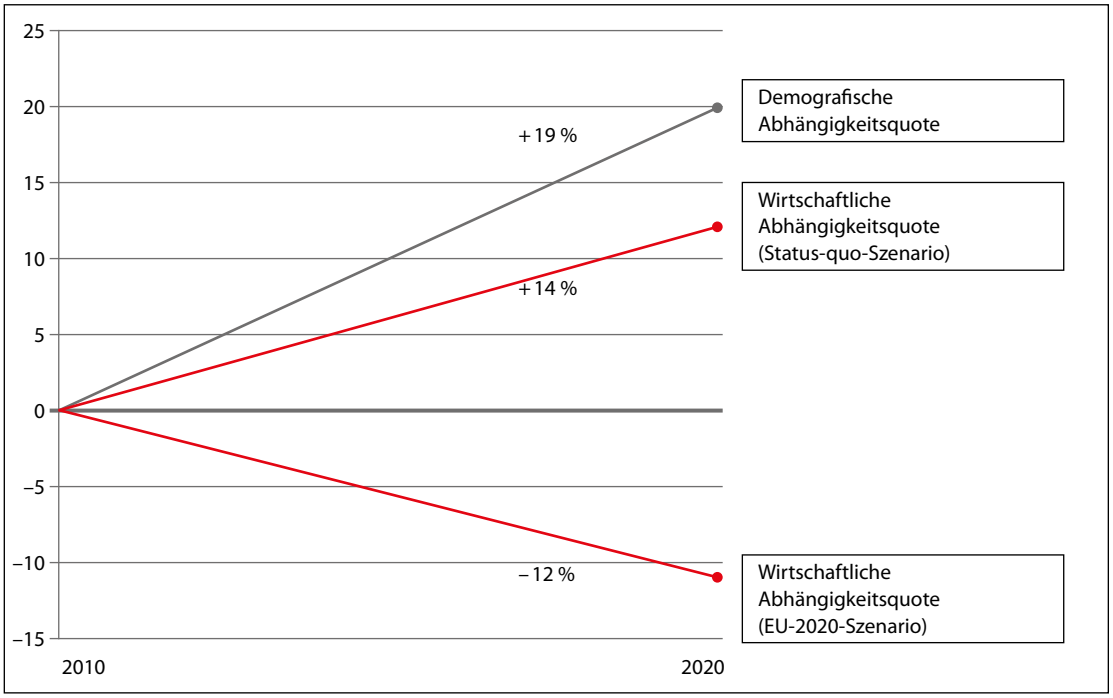
Die positive Beschäftigungsentwicklung bewirkt bei unveränderter Produktivitätsannahme, dass der reale Anstieg des BIP mit 24 % doppelt so hoch ausfallen würde wie im Status-quo-Szenario. Auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte würde sich das mit Mehreinnahmen in der Höhe von 650 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Aufgrund der deutlich geringeren Arbeitslosigkeit und einer merklich niedrigeren Zahl an Pensionen (durch verbesserte Beschäftigungschancen Älterer) würde parallel dazu der Anstieg der Aufwendungen für arbeitslose Menschen und PensionistInnen um 250 Mrd. Euro reduziert. In Summe würde sich ein positiver budgetärer Nettoeffekt von über 900 Mrd. Euro ergeben.

Grafik 2 zeigt, wie dramatisch anders die Entwicklung der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote in den beiden Arbeitsmarktszenarien verläuft. Einem 14-%-Zuwachs im Standard-Szenario steht eine 12-%-Reduktion im EU-2020-Szenario gegenüber. Das dahinterstehende Demografie-Szenario ist in beiden Fällen das gleiche, mit einem Anstieg der demografischen „Abhängigkeit“ um 19 %.

In einem EU-2020-Sub-Szenario wird angenommen, dass eine Wachstumsstrategie mit verstärkten Investitionen in Aus- und Weiterbildung, in Forschung und Entwicklung und in die soziale Infrastruktur nicht nur der Beschäftigung und dem sozialen Zusammenhalt zugute kommt, sondern dass dadurch auch ein positiver Effekt auf die Produktivität entsteht. In diesem Fall würden die positiven Budgeteffekte im Jahr 2020 sogar deutlich über 1.000 Mrd. Euro liegen!

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 86–91

Grafik 2: Demografische und wirtschaftliche Abhängigkeitsquote 2010–2020 (EU-27)



Quelle: Abhängigkeitsquoten-Rechner, AK Wien.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Eine offensive Wachstums- und Beschäftigungsstrategie ist nicht nur die beste Antwort auf die drängendsten aktuellen Probleme und den demografischen Wandel, sondern auch die beste Strategie zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bzw. zur Schaffung der erforderlichen Spielräume für Zukunftsinvestitionen. Ein Kurswechsel der (EU-)Politik in Richtung Beschäftigungsförderung wäre damit nicht nur die sinnvollste Antwort auf das Problem der hohen Arbeitslosigkeit, sondern würde auch in den öffentlichen Haushalten enorme Spielräume öffnen.

Es bleibt zu hoffen, dass auch in den Finanzministerien die für den Startschuss zu einer derartigen Strategie erforderlichen Mittel nicht mehr vorrangig als Kosten gesehen werden. Es geht um dringend notwendige und letztlich hoch lukrative Investitionen in die Zukunft mit mittel- bis langfristig erheblich positiven Effekten auch für die öffentlichen Haushalte.

BIBLIOGRAFIE

European Commission (2012a), The 2012 Ageing Report, Brussels; Download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.

European Commission (2012b), White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Brussels, 16.2.2012, COM(2012) 55 final; Download: http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/07/29/EU_72910/imfname_10018928.pdf.

Europäische Kommission (2014), Sammlung der Standarddokumente zur EU-2020-Strategie, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm.

Wöss, Josef und Erik *Türk* (2011), Abhängigkeitsquoten im demographischen Wandel: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung (= ETUI Policy Brief, Europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, 4/2011); Download: http://www.etui.org/content/download/4245/44514/file/Policy+Brief-Blue-Issue4-2011-DE.pdf.

Wöss, Josef, Erik *Türk* and Fabian *Zuleeg* (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits, EPC Issue Paper No. 72, Nov. 2012; Download: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22.
Redaktion: Ursula Filipič und Sabine Jovic, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
Grafik/Layout: Walter Schauer, Verlag des ÖGB, 1020 Wien. Druck: Druckerei Schmidbauer GmbH, 7400 Oberwart.