Gunther Tichy

DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH: DER HOCHGESPIELTE GENERATIONENKONFLIKT

Europa altert, na und. Schon in den vorangegangenen Vorträgen wurde zumindest zum Teil klar, dass dies tatsächlich eine richtig gestellte Frage ist. Dieser Vortrag wird versuchen, herauszuarbeiten, ob die Probleme wirklich so groß sind, wie immer behauptet wird. Der Belastungsmythos wird enttarnt werden, und es soll gezeigt werden, dass die Probleme hochgespielt wurden und mit einer vernünftigen Politik durchaus zu lösen sind.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung bis 2050 (in Tausend)

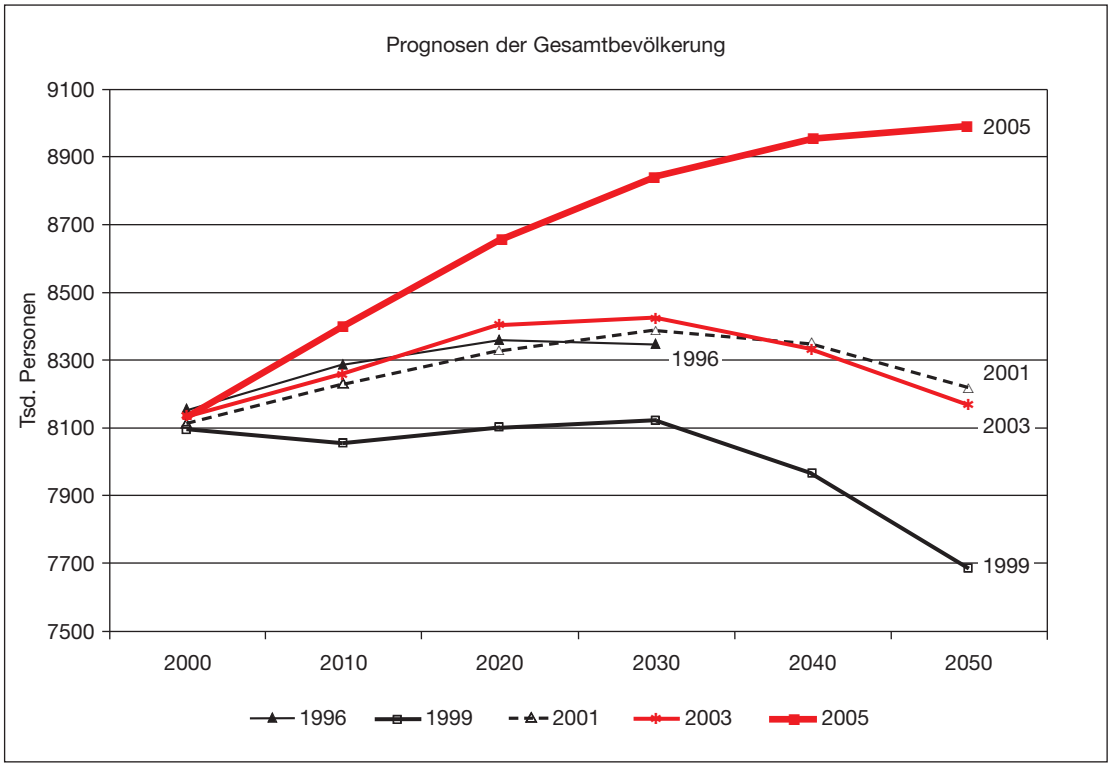
	2000	2050
Gesamtbevölkerung	8.110	8.986
Demographische Altersbelastung		
(1) 20- bis unter 65-Jährige	5.010	4.862
(2) über 65-Jährige	1.256	2.458
Demographische Altersbelastungsquote (2)/(1)	25%	50%

In Tabelle 1 sieht man die Daten, welche dem demographischen Belastungsmythos zugrunde liegen: Nach der Prognose von Statistik Austria wird die Bevölkerung in Österreich zwischen 2000 und 2050 von 8,1 auf 9 Mio. zunehmen. Die Zahl der 20- bis unter 65-Jährigen wird von 5 Mio. auf 4,9 zurückgehen, und die über 65-Jährigen werden sich zahlenmäßig fast verdoppeln von 1,3 auf 2,5 Millionen. Das heißt, dass sich auch diese magische Zahl der demographischen Altersbelastungsquote verdoppeln wird, und daraus wird dann immer geschlossen, dass in Folge des Alterns der Bevölkerung jeder Junge in Zukunft doppelt so viele Alte wird erhalten müssen wie heute. Das weckt natürlich bei jedem Einzelnen erschreckende Vorstellungen, und die Menschen beginnen sich auszumalen, wie wenig in Zukunft von ihrem Einkommen übrig bleiben wird, wenn sich das ausgehen soll.

Abbildung 1 zeigt die diesen Berechnungen zugrundeliegende Prognose von Statistik Austria. Die dicke rote Linie ganz oben zeigt die Entwicklung der Gesamtbevölkerung nach der Vorausschätzung 2005: Sie steigt wie gesagt von 8,1 Millionen im Jahr 2006 auf 9 Millionen bis 2050 an. Die Graphik zeigt aber auch, was ist von der Qualität solcher Prognosen zu halten ist: Die dünnere rote Linie ist die 2 Jahre ältere Prognose aus dem Jahr 2003, ebenfalls von Statistik Austria. Hier gab es für das Jahr 2050 eine um fast 1 Million niedrigere Vorausschätzung. Neben ein paar kleineren Änderungen bei den übrigen Parametern ergibt sich dieser Unterschied vor allem durch die Änderung der Migrationsannahmen. Für die Prognose 2003 wurde die damalige Nettozuwanderung zugrundegelegt – das waren damals etwa 10.000 pro Jahr – und zwei Jahre später lag die Nettozuwanderung schon bei 50.000 und die Vorausschätzungen wurden entsprechend nach oben korrigiert. Nebenbei bemerkt muss man sich aber auch vor Augen halten, dass im Jahr 2050 dann von 9 Millionen Österreichern 1 Million einen Migrationshintergrund haben wird.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41

Abbildung 1: Prognosen der Bevölkerung



Quelle: Statistik Austria vormals ÖSTAT

Welche dieser Prognosen jetzt richtig, oder besser gesagt näher an der zukünftigen Entwicklung liegt, ist eine offene Frage. Aufgrund der enormen Wichtigkeit der Migration für die künftige Bevölkerungsentwicklung sollte das Thema sehr viel ernsthafter diskutiert werden als das bisher der Fall war; vor allem mit welchen Migrationzahlen wir unter welchen Umständen tatsächlich zu rechnen haben, sollte endlich Gegenstand genauerer Untersuchungen werden.

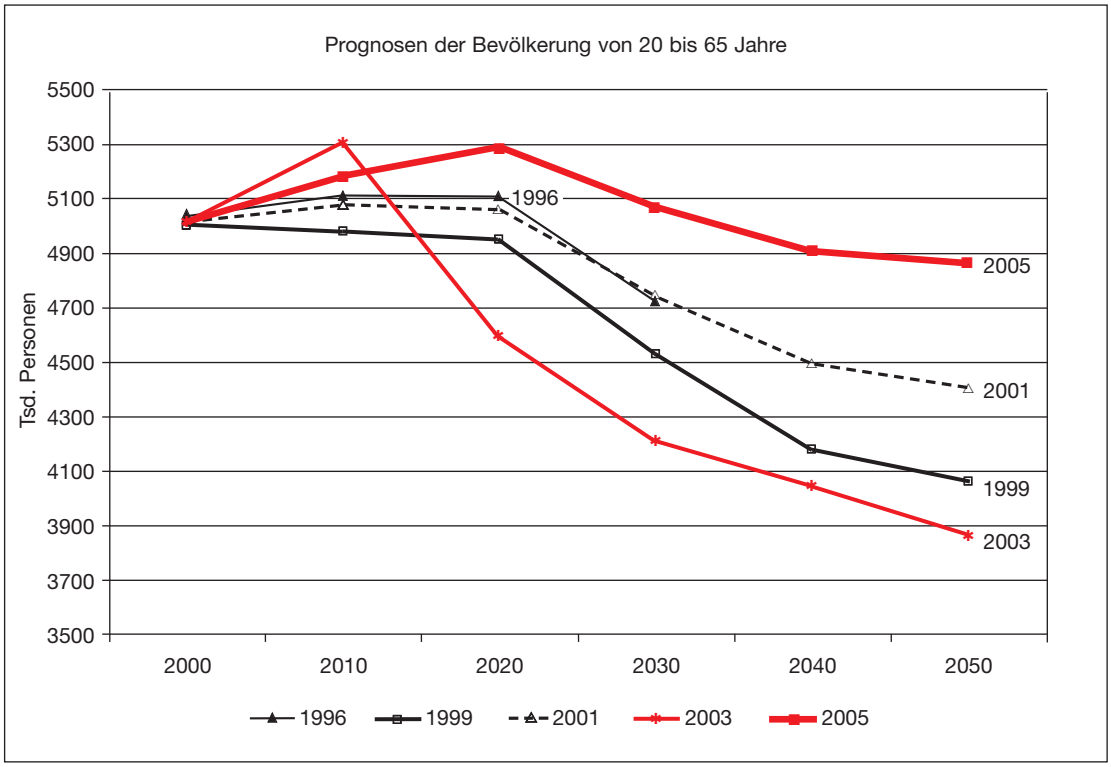
Abbildung 2 zeigt verschiedene Prognosevarianten für die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter in Österreich. Die dicke rote Linie gibt die Prognose 2005 von Statistik Austria wieder; danach wird die Zahl der Personen im Erwerbsalter von derzeit 5 Millionen bis etwa 2020 auf 5,3 Millionen steigen und danach allmählich wieder sinken. Nach dieser Prognose wird sie also bis 2050 mit einem Rückgang auf 4,9 Millionen gegenüber heute gar nicht besonders stark abnehmen.

Nach der Prognose 2003 wäre die Entwicklung dieser Altersgruppe durchaus dramatisch verlaufen: Die Bevölkerung im Erwerbsalter wäre zunächst zwischen 2000 und 2010 um etwa 300.000 angestiegen, aber danach hätte ein steiler Rückgang beginnen sollen, welcher sich bis 2050 auf 1,4 Millionen kumuliert hätte; die Bevölkerung im Erwerbsalter hätte dann bei etwa 3,9 Millionen liegen sollen. Auch hier sind die unterschiedlichen Migrationsannahmen für die Unterschiede auslösend.

Die erwähnten Horroszenarien und Mythen um die zukünftigen Belastungen werden auf jeden Fall aufgrund einfacher Berechnungen aus solchen unsicheren Prognosen abgeleitet. Dabei ist aber – wie schon mehrfach erwähnt wurde – bereits die Fragestellung falsch: Es ist ja nicht so, dass die Jungen die Alten erhalten, sondern es erhalten die Arbeitenden alle Nichtarbei-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41

Abbildung 2: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter



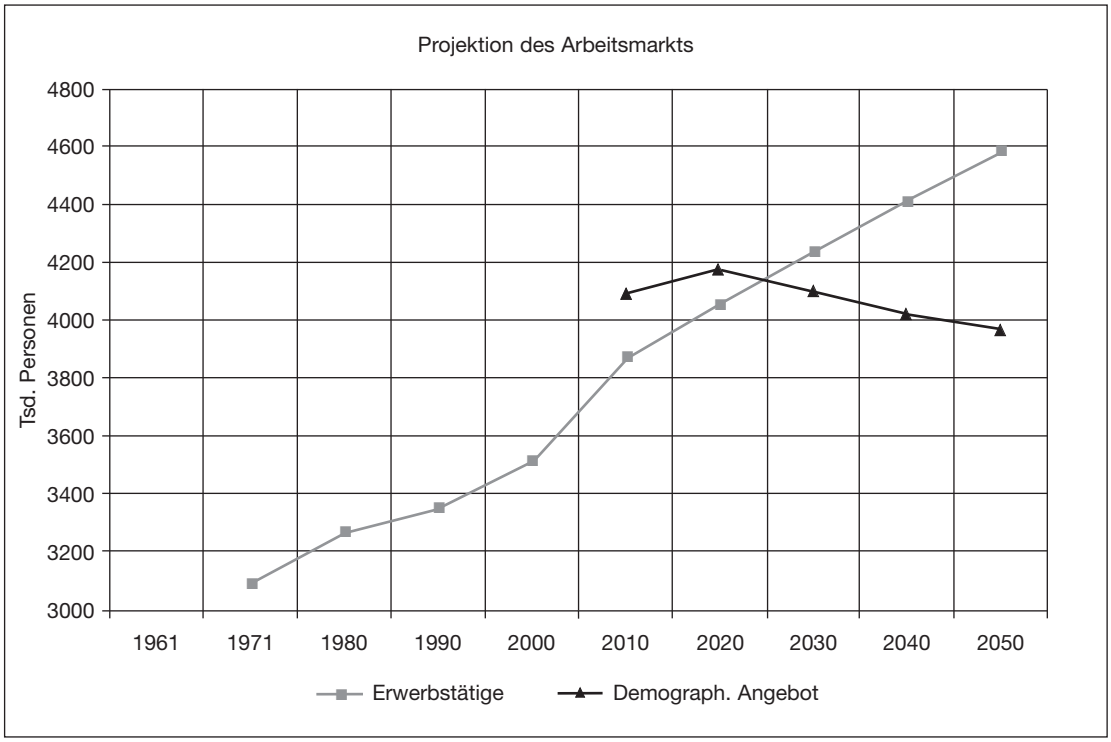
Quelle: Statistik Austria vormals ÖSTAT

tenden. Zu den Nichtarbeitenden gehören zunächst einmal die Kinder, und das Argument, sie seien viel billiger als die Alten, ist falsch. Außer den Eltern trägt auch die öffentliche Hand zur Kindererhaltung bei, die weitestgehend öffentlich finanzierte Ausbildung ist der wesentliche Kostenfaktor. Weiters gibt es derzeit knapp 190.000 Arbeitslose unter 50 Jahren. Bei den über 50-Jährigen würde sich ein verfälschtes Bild ergeben, wenn man nur die Arbeitslosen berücksichtigte. Etwa 800.000 Personen zwischen 50 und 65 Jahren zählen ebenfalls nicht zu den Arbeitenden. Österreich hat in diesem Altersbereich nur eine Erwerbsquote von 48% während es in Schweden 70% sind. Diese 800.000 Personen setzen sich aus Arbeitslosen, Frühpensionisten und sonstigen Nichterwerbstätigen zusammen.

Wenn man also feststellt, dass im Vergleichsjahr etwa 1 Million Menschen im Erwerbsalter nicht gearbeitet haben, ist es auch klar, dass der weitere Verlauf der Belastungsquoten vor allem von der Entwicklung des Arbeitsmarktes abhängen wird.

Aus dem Gesagten sind im Grunde bis hier einige Schlussfolgerungen zu ziehen. Zum einen sollte man bei der Diskussion der Belastungsquoten – abgesehen davon, dass sie im Sinne von Gesamtbelastungsquoten auch richtig konzipiert sein sollten – nicht außer Acht lassen, dass sie mit Unsicherheiten belastet sind, und sie daher nicht in dem Maße hochspielen, wie das derzeit gemacht wird. Weiters muss man der Unsicherheit und den Prognosefehlern auch dadurch Rechnung tragen, dass man davon abgeht, immer nur eine Prognosevariante zu betrachten, es muss für die verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten auch entsprechende Alternativpläne geben. Drittens sollten sich die Demographen – das ist jetzt durchaus ein Angriff – mit der Frage der Migration intensiver beschäftigen, weil vor allem sie die relevante Größe ist, von der die zukünftige Bevölkerungsentwicklung auf mittlere Sicht abhängt.

Abbildung 3: Die Wende am Arbeitsmarkt



Wenn man davon ausgeht, dass die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis etwa 2020 um rund 300.000 angewachsen und dann ab 2040 geringfügig weniger als heute sein wird, was bedeutet das für die Arbeitsmarktentwicklung. Wenn sich weiters die Nachfrage nach Arbeitskräften so wie derzeit durchschnittlich um etwa 10.000 pro Jahr erhöht, würde das bedeuten dass es erst 2030 zu einer Wende auf dem Arbeitsmarkt kommen wird. Erst dann wird es zu einer Verknappung von Arbeitskräften kommen, und bis dahin wird Arbeitslosigkeit unser Problem sein. Abbildung 3 verdeutlicht dieses Szenario. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, das heißt der unselbstständig Beschäftigten plus der Selbstständigen, steigt dann von 3,7 Millionen um diese 10.000 pro Jahr an, aber das demographische Angebot wird noch bis weit in die Zwanzigerjahre hinein darüber liegen. Erst um das Jahr 2030 ist mit stärkeren Anspannungen bzw. Arbeitskräfteverknappung zu rechnen. Der Anstieg um 10.000 stellt einen Durchschnittswert über längere Zeiträume dar, zwischen 2000 und 2010 sollte es nach den WIFO-Einschätzungen zu einem stärkeren Beschäftigungswachstum kommen, aber das hat auch mit der starken Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zu tun. In Vollzeitäquivalenten fällt der Anstieg teilweise deutlich geringer aus.

Wenn dieses Szenario stimmt, hat das Konsequenzen. Zum einen wird die Beschäftigungspolitik in den nächsten 15 Jahren die zentrale Aufgabe der Politik bleiben; Arbeitslosigkeit und nicht Arbeitskräftemangel wird das Hauptproblem sein. Änderungen bei Mortalität und Fertilität werden da kaum etwas verändern und von extremen politischen Reaktionen abgesehen werden auch Schwankungen bei der Migration diese Grundproblematik nur wenig verändern. Laut Weißbuch des WIFO brauchen wir 2% Wachstum um die Arbeitslosenrate zumindest konstant zu halten und 2,5% um ein gewisses Absinken zu erreichen. Es gibt zwar derzeit einen Aufschwung mit mehr als 3% Wachstum aber im längerfristigen Durchschnitt war und ist nicht mit solchen Wachstumsraten zu rechnen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41

Zweite Konsequenz: Nach 2020 könnte sich der Arbeitsmarkt allmählich entspannen, der Druck auf die Frühpensionierungen und die Arbeitslosigkeit werden dann deutlich abnehmen; vorausgesetzt, diese beiden Prognosen stimmen in etwa. Die Folge wird dann sein, dass es mehr Arbeitende und weniger zu Erhaltende gibt. Auf diesen Punkt möchte ich ganz besonders hinweisen: Wenn Arbeitslose beschäftigt werden, und wenn über 50-Jährige im Arbeitsleben bleiben, dann wirkt das auf das System doppelt. Es müssen weniger Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und weniger Pensionen bezahlt werden, und gleichzeitig zahlen diese Personengruppen zusätzlich ins System ein: Arbeitslosenversicherungsbeiträge und Pensionsversicherungsbeiträge.

Tabelle 2: Belastungsquoten

	2000	**2050**
Gesamtbevölkerung	8.110	8.986
Demographische Altersbelastung		
(1) 20- bis unter 65-Jährige	5.010	4.862
(2) über 65-Jährige	1.256	2.458
Demographische Altersbelastungsquote (2)/(1)	25%	50%
Demographische Gesamtbelastung		
(1) 20- bis unter 65-Jährige	5.010	4.862
(3) 0- bis unter 20- plus über 65-Jährige	3.100	4.124
Demographische Gesamtbelastungsquote	62%	85%
Arbeitsmarkt Belastung		
(4) Arbeitslose unter 50 Jahre	184	64
Nichterwerbstätige über 50 Jahre	788	468
Arbeitsmarkt Belastungsquote	19%	12%
Volkswirtschaftliche Gesamtbelastung		
(6) „Erhalter“ (1) – (4+5)	4.038	4.330
(7) „zu Erhaltende“ (0) – (6)	4.062	4.656
	101%	108%

Entscheidend wird sein, wie weit es gelingt die Arbeitslosigkeit zu senken und die Beschäftigungsquoten der über 50-Jährigen zu erhöhen. Diese Zusammenhänge werden in der Diskussion weitestgehend vernachlässigt. Tabelle 2 zeigt wie sich die Belastungsquote unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen entwickeln könnte. Das ist eine grobe zahlenmäßige Illustration: In Tabelle 2 ist oben wieder die demographische Altenbelastung, die bis 2050 von 25% auf 50% steigen wird. Wenn die Kinder eingerechnet werden, haben wir heute schon eine demographische Gesamtbelastungsquote von fast einem Drittel, 62%, und die wird

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41

dann auf 85% steigen. Das ist immer noch eine Zunahmen um ein Drittel, aber keine Verdoppelung mehr. Als letzten Punkt muss man aber auch die Arbeitsmarktbelastung berücksichtigen. Unter der Annahme, dass die 50- bis 65-Jährigen wie in Schweden eine Erwerbsquote von 70% haben, würde die Zahl der Frühpensionisten bzw. Nichterwerbstätigen von knapp 800.000 auf unter 500.0000 zurückgehen und die Zahl der Arbeitslosen unter 50 könnte ungefähr um 120.000 zurückgehen. Das wirklich Überraschende ist, dass diese Gesamtbelastung schon heute bei 101% liegt; jeder Arbeitende erhält schon heute eine Person die nicht arbeitet und und dieser Wert würde unter den obigen Voraussetzungen auf 108%, also um 7% steigen. Solch eine Zunahme der Gesamtbelastung sollte sich eine wohlhabende Gesellschaft leisten können.

Als Warnung muss aber gesagt werden, dass in diesem Szenario nicht nur die Prognose von Statistik Austria mit der unvermeidlichen Unsicherheit steckt, sondern auch die Annahme einer Erwerbsquote der 50- bis 65-Jährigen von 70%. Das ist zumutbar, weil es bereits heute in Skandinavien diese Erwerbsquote gibt, und es ist auch deswegen zumutbar, weil die beschwerdefreie Lebenserwartung noch stärker steigen wird als die Lebenserwartung insgesamt. Wie schon im Vortrag von Wolfgang Lutz gezeigt wurde, würde die Zahl der Pflegefälle nicht zunehmen, wenn die beschwerdefreie Lebenserwartung tatsächlich um 3 Jahre pro Jahrzehnt steigt. Daten aus 5 europäischen Ländern zeigen, dass dies tatsächlich der Fall ist und dann können die Menschen auch länger im Erwerbsleben bleiben.

Aber all das erfordert natürlich Begleitmaßnahmen: lebenslanges, berufsbegleitendes Lernen und gegebenenfalls rechtzeitige Umschulungen – mit 50 kann es dafür zu spät sein – in dieser Hinsicht liegt Österreich verglichen mit Skandinavien ganz schlecht, die entsprechenden Ausgaben sind dort doppelt so hoch.

Weiters braucht es altersgerechte Arbeitsplätze. Damit ist nicht gemeint, dass es Schonarbeitsplätze – z.B. Portiere – für alle Älteren geben soll. Ein Beispiel aus der Autoindustrie: Es ist bekannt, dass Arbeiten über Kopf zu den meistbelastenden Tätigkeiten gehört. In einem deutschen Autowerk muss diese Tätigkeit (Schrauben über Kopf) ab einem bestimmten Alter nicht mehr gemacht werden, sie wird von den Jüngeren übernommen. In der Straßenbahnerzeugung wiederum sind die Montagen schwerer Bauteile auf dem (mitunter heißen) Dach besonders anstrengend. Eine Wiener Firma, die Straßenbahnen erzeugt, lässt diese Arbeiten auf dem Boden durchführen und erst nachträglich wird das Dach mit einem Kran gehoben und angeschweißt; es gibt also auch einfache Lösungen. Während diese beiden Fälle bereits Realität sind, entspricht das nächste Beispiel eher einem Wunsch: Es ist klar, dass man ab 50 als Maurer auf einer Baustelle Probleme haben wird, aber jede Baufirma beschäftigt auch sehr viele Lastwagenfahrer, Baggerfahrer, Kranführer etc. – warum kann es nicht ein Anrecht darauf geben, dass man ab 45 umgeschult wird und dann in einem dieser Bereiche arbeitet? Für die Präventivmedizin müsste es ebenfalls mehr Möglichkeiten geben, auch in diesem Bereich kann Skandinavien ein Vorbild sein.

Warum ist es jetzt so unerhört wichtig diesem demographischen Mythos entgegenzutreten. Vor allem auch deswegen, weil dieser demographische Mythos als Argument benützt wird um zu behaupten, dass wir uns unser Pensionssystem nicht leisten können, dass die Pensionen gekürzt werden müssen und dass wir auf privatwirtschaftliche Systeme umsteigen sollen.

Ich möchte ausdrücklich betonen, dass die Pensionen auch im gegenwärtigen System kei-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41

neswegs unfinanzierbar sind. Wie schon gezeigt wurde, wird die Zahl der Arbeitenden auch langfristig bloß wenig zurück gehen, während die Verringerung der Zahl der Arbeitslosen und der Frühpensionisten bzw. Nichterwerbstätigen das System doppelt entlasten wird. Was ebenfalls besonders wichtig ist: Studien zeigen, dass Ältere in den meisten Aufgaben nicht weniger produktiv sind als Jüngere. Eine ganz neue Studie – noch nicht in vollem Umfang veröffentlicht – hat Teams von älteren Arbeitskräften, Teams von jüngeren Arbeitskräften und Teams die gemischt aus Älteren und Jüngeren zusammengesetzt sind in der deutschen Autoindustrie untersucht, und es zeigte sich, dass die Teams der älteren Teams um nichts weniger produktiv waren als die jüngeren, aber die gemischten Teams funktionierten nicht so gut, es gab offenbar Reibungsverluste. Wenn nach 2030 Arbeitskräfte tatsächlich knapp werden sollten, werden sie auch teurer. Das würde zu einer höheren Kapitalintensität und auf diesem Wege wieder zu einer höheren Produktivität führen. Man kann also mit einer hohen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass die Produktivität einer alternden Gesellschaft nicht sinken wird.

Das bedeutet, dass die Produktivität und damit auch die Gütermenge weiter wachsen wird. Angenommen die Produktivität wächst um 1,7% pro Jahr – das würde dem Durchschnitt der letzten Jahre entsprechen – dann wäre das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahr 2050 um 125% höher als heute, also mehr als doppelt groß. Es müsste schon sehr schlecht um eine Gesellschaft stehen, dass sie aus einem um 125% höheren Sozialprodukt die Pensionen nicht zahlen könnte. Natürlich, wenn die Arbeitenden die ganzen 125% für sich bekommen dann bliebe nichts für die Alten, aber es müsste Möglichkeiten einer fairen Aufteilung geben. Sehr problematisch könnte es natürlich auch werden, wenn immer größere Gruppen der Arbeitenden an diesem Zuwachs nur wenig oder gar nicht teilhaben sollten.

Wenn man andererseits annimmt die Produktivität ginge deutlich zurück, sie wächst nur mehr um 1% pro Jahr, dann hätten wir im Jahr 2050 immer noch ein um 60% höheres Bruttosozialprodukt und wieder gilt mit etwas geringerem Spielraum das vorher Gesagte. Das heißt also, die Verteilungsmasse wird auch in Zukunft für mehr Wohlstand der Alten, wie der Jungen ausreichen. Es ist letztlich nur ein „Verteilungsproblem“. Das heißt aber auch mit anderen Worten, dass das Umlageverfahren weder unfinanzierbar noch überholt ist. Im Gegenteil, es ist unverzichtbar.

Es gibt natürlich für das System gewisse Voraussetzungen, wie z.B. eine ausreichende Nachfrage- und Verteilungspolitik auf dem Arbeitsmarkt. Weiters sind punktuelle Veränderungen und Neudefinitionen der Anspruchsberechtigung durchaus nötig. Hier kann man auch der Politik den einen oder anderen Vorwurf nicht ersparen.

Das Sozialsystem ist nach wie vor auf der Definition des männlichen Vollarbeitsplatzes aufgebaut, sodass Teilzeitarbeit, Unterbrechungen usw. nicht entsprechend berücksichtigt werden. Es bedarf einer Umschichtung der Finanzierung, und genau das sollte ernstlich diskutiert werden. Wir werden weniger Kinder, weniger Arbeitslose und weniger Frühpensionisten haben. Das heißt aber auch, dass wir dann ceteris paribus weniger Geld für Familien und für Arbeitslosenunterstützung, aber mehr Geld für Alterspensionen brauchen werden. In dieser Hinsicht kann natürlich das österreichische „Töpferlsystem“ zum Problem werden. Es gibt den Familienlastenausgleichsfond hier und die Arbeitslosenversicherung da, und wenn die Ausgaben dieser Fonds sinken, denkt man sofort darüber nach, wie man Leistungen ausbauen kann. Umschichtungen wären dann nötig, sind aber im System nicht wirklich eingebaut. Dies sind

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41

große Probleme, die man diskutieren sollte statt der Frage, ob der Altenbelastungsquotient jetzt 0,25 oder 0,5 sein wird.

Das Umlageverfahren ist unverzichtbar, weil nur das Umlageverfahren gegen die ganz großen Risken, wie Kriege, Inflation und Krisen absichern kann. Absichern ist in diesem Fall so zu verstehen, dass die Risken bzw. die Folgen fair auf die gesamte Gesellschaft aufgeteilt werden. Bei einem privaten Versicherungsverfahren, also einem Kapitaldeckungsverfahren würden allein die Alten die Lasten einer Vermögensvernichtung durch Krisen oder Inflation tragen, weil sie den Deckungsstock ihrer Pensionen verloren hätten. Beim Umlageverfahren tragen es alle gleichermaßen. Nur das Umlageverfahren kann einen zumindest relativen Lebensstandard ohne Kapitalkrisen garantieren. Nebenbei bemerkt würde eine Dominanz des Kapitalstockprinzips zu einer noch höheren Dominanz des Finanzsektors in der Wirtschaftspolitik führen.

Das System der kollektiven Altersicherung ist ein zentrales Element der Verringerung der Lebensunsicherheit. Der Bedarf danach nimmt mit steigendem Einkommen zu. Wenn man sehr arm ist, ist man froh wenn man genug zu essen hat, dann ist man froh, wenn man einen ordentlichen Wintermantel hat und je mehr dann diese Grundbedürfnisse gedeckt sind, desto mehr steigt das Bedürfnis nach Sicherheit. Der Sozialstaat ist so unverzichtbar, weil er ein Versprechen auf Sicherheit darstellt. Sobald dieses Versprechen einer instabilen Welt aufgekündigt wird, öffnen sich dem politischen Extremismus Tür und Tor, und ich glaube so etwas sagt man in unseren Tagen nicht ganz ohne Grund.

Zusammenfassend wäre also Folgendes zu sagen: Man muss den demographischen Mythos zerlegen und sehr genau untersuchen. Die demographische Altersbelastung wird zwar steigen, die volkswirtschaftliche Belastung der Arbeitenden muss deswegen aber keineswegs ebenfalls steigen. Es hängt von den Prognosen ab, aber bei Verwendung der gegenwärtig wahrscheinlichsten wird diese Belastung nur sehr wenig zunehmen. Die steigende Zahl von Arbeitskräften sowie die wachsende Produktivität werden auch in Zukunft eine ausreichende Verteilungsmasse sichern.

Unfinanzierbar wird die Altersversorgung nur, wenn wir keine institutionellen Anpassungen vornehmen. Umfragen im Eurobarometer haben überdies gezeigt, dass die Bevölkerung bereit ist, für sichere Pensionen im Notfall auch höhere Beiträge zu zahlen. Auch diesen Weg sollten wir nicht ausschließen, aber wahrscheinlich wird eine vernünftige Wachstums-, Nachfrage- und Verteilungspolitik höhere Beiträge gar nicht unbedingt erforderlich machen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 34–41