Josef Wöss

STEIGENDER ALTENANTEIL UND PENSIONEN: ALTENQUOTE IST NICHT GLEICH PENSIONSQUOTE

1. DEMOGRAPHIEPROGNOSEN IM WANDEL DER ZEIT

Bei der Vorbereitung auf diese Veranstaltung bin ich auf ein interessantes Buch aus dem Jahr 1979 gestoßen mit dem Titel „Finanzierungsprobleme der österreichischen Sozialversicherung“ (vgl. Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung 1979). In diesem Buch sind u.a. Demographieprognosen aus den 1970er-Jahren aufgelistet, die aus heutiger Sicht zu sehr überraschenden Ergebnissen kommen.

So findet sich z.B. in einer dort zitierten Studie des Instituts für Demographie der österreichischen Akademie der Wissenschaften (vgl. Muzicant/Feichtinger 1977) folgende Prognose zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung in Österreich (Hauptvariante): Ausgehend von 7,5 Mio. im Jahr 1975 wurde für das Jahr 2000 eine Gesamtbevölkerung von 7,1 Mio. vorausgesagt. Für 2030 wurden 6 Mio. und für 2050 gar nur mehr 4,9 Mio. EinwohnerInnen Österreichs prognostiziert (vgl. Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung 1979, 66).

Verglichen mit der tatsächlichen Entwicklung (bis 2000) und mit aktuellen Prognosen (für die Jahre 2030 und 2050) sind das geradezu dramatische Abweichungen. Zwischen 1975 und 2000 ist die Gesamtbevölkerung in Österreich nicht wie prognostiziert von 7,5 auf 7,1 Mio. gesunken, sondern auf 8,1 Mio. angestiegen. Für 2030 werden derzeit 8,85 Mio. (gegenüber damals 6 Mio.), für 2050 sogar 9 Mio. (gegenüber damals 4,9 Mio.) vorhergesagt (vgl. Statistik Austria 2006, Tab. 9.04).

Es wäre sicherlich unangebracht, den AutorInnen der damals gemachten Bevölkerungsprognosen die getroffenen Fehleinschätzungen zum Vorwurf zu machen (wer hätte z.B. die enormen Zuwanderungsströme zu Beginn der 1990er-Jahre vorhersehen können?). Diese Fehleinschätzungen sollten uns aber generell zu Vorsicht gegenüber Vorhersagen über sehr lange Zeiträume mahnen. Es sollte nicht übersehen werden, dass selbst die von vielen als sehr verlässlich eingestuften Demographieprognosen beträchtliche Unsicherheitsfaktoren beinhalten.

2. HERAUSFORDERUNG ALTERUNG

Bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber Langzeitprognosen ist die bereits in Gang befindliche Alterung der Gesellschaft ein Faktum, an dem nicht zu rütteln ist. Wenngleich sich bei den zentralen Bestimmungsfaktoren der Demographie (Migration, Geburtenraten und Lebenserwartung) einiges gegenüber den aktuellen Einschätzungen ändern kann, ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass die Zahl älterer Menschen in unserem Land (und auch in den anderen Industriestaaten) in den kommenden Jahrzehnten massiv in die Höhe gehen wird.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 44–50

Diese Alterung ist zweifellos eine der zentralen Herausforderungen für unsere gesamte Gesellschaft und selbstverständlich auch für viele Politikbereiche (Arbeitsmarkt, Pensionen, Gesundheitssystem, Pflege, etc.). Klar ist, dass wir uns dieser Herausforderung ohne jegliche Beschönigung stellen müssen und dass wir bei den erforderlichen Anpassungen nicht unnötig Zeit verlieren dürfen. Klar sollte aber auch sein, dass wir uns dabei nicht durch überzogene Katastrophenszenarien in die Irre führen lassen sollten, wie wir das in der hier im Zentrum stehenden Pensionsdebatte immer wieder erleben: sachliche Diskurse über erforderliche Reformen werden immer wieder durch unhaltbare Pauschalargumente überlagert.

3. ANSTIEG DES ALTENANTEILS UND ANSTIEG DER PENSIONSQUOTE SIND NICHT GLEICHBEDEUTEND

Eines der gängigsten Argumente in der Pensionsdebatte ist, dass der starke Anstieg des Altenanteils mehr oder minder zwangsläufig zu einer Unfinanzierbarkeit der „1. Säule" der Alterssicherung führen würde. Das System der Umlagefinanzierung, in dem die Pensionen aus den aktuell gezahlten Beiträgen (und aus Steuermitteln) finanziert werden, stoße – so das zentrale Argument – an seine Grenzen, wenn Altenquote[1] und Pensionsquote[2] massiv ansteigen. Übergangen wird dabei, dass der Anstieg der Zahl der Älteren keineswegs automatisch einen ebenso starken Anstieg der Pensionsquote nach sich ziehen muss. Altenquote und Pensionsquote sind bei weitem nicht so eng miteinander verflochten, wie das vielfach suggeriert wird.

Wir haben darauf von Seiten der AK in den letzten Jahren immer wieder hingewiesen. Im Jahr 2000 haben wir dazu eine Studie beim Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) in Auftrag gegeben (vgl. Guger/Mayrhuber 2001; Guger/Mayrhuber 2001a), an die ich hier erinnern möchte, weil sie von ihren Kernaussagen her noch immer sehr aussagekräftig ist.

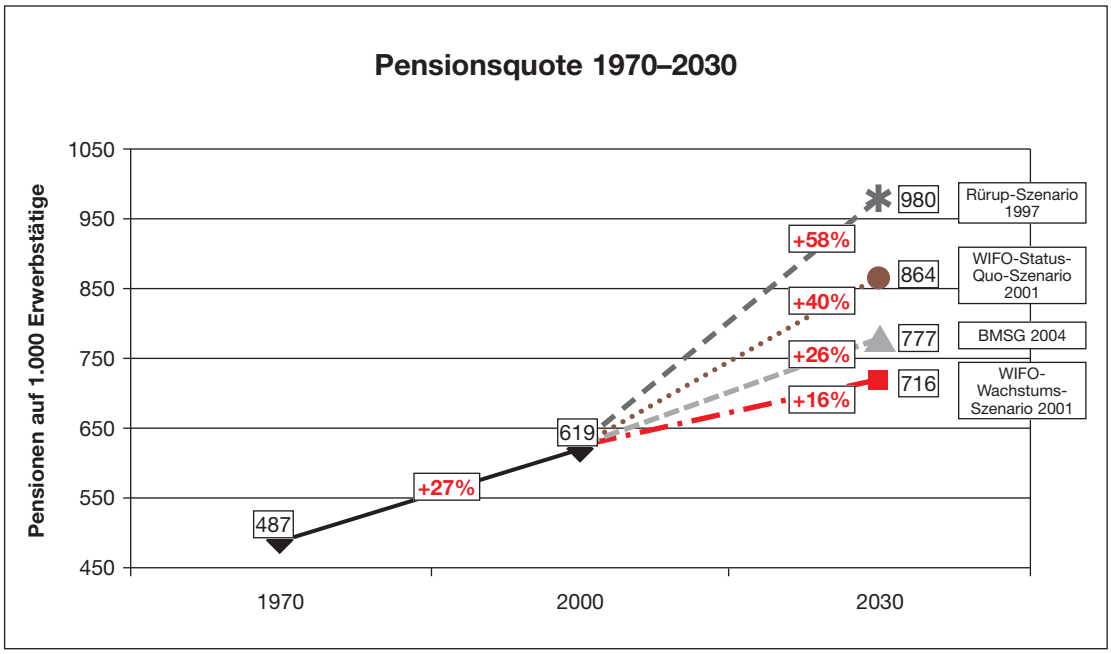
Wir haben damals an das WIFO zwei an sich simple Fragen gestellt: Welchen Wert würde die Pensionsquote im Jahr 2030 erreichen, wenn bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung

a) die Erwerbsquote unverändert bleibt (Status-Quo-Szenario)?
b) die Erwerbsquote auf ein Niveau ansteigt, wie wir es derzeit in nordischen Staaten vorfinden (Wachstums-Szenario)?

Auf dem folgenden Schaubild sind die zentralen Ergebnisse der WIFO-Rechnungen (vgl. Guger/Mayrhuber 2001a) dargestellt. Darüber hinaus sind zwei weitere Pensionsquoten-Prognosen ausgewiesen: jene aus der viel diskutierten Rürup-Studie aus dem Jahr 1997 (vgl. Rürup 1997) und jene, die das Sozialministerium (BMSG) im Jahr 2004 begleitend zur Einführung des neuen Pensionskontorechts für die Jüngeren den damals gemachten Langzeitrechnungen zugrunde gelegt hat (vgl. Stefanits/Königsreiter 2005). Darüber hinaus ist

[1] Die Altenquote ist die Zahl der Personen im Alter ab 65 in Relation zur Zahl der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.
[2] Die Pensionsquote ist die Zahl der ausbezahlten Pensionen in Relation zur Zahl der BeitragszahlerInnen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 44–50



auch die zurückliegende Entwicklung der Pensionsquote im Zeitraum 1970 bis 2000 abgebildet.[3]

Wie das Schaubild zeigt, entfielen im Jahr 1970 auf 1000 Erwerbstätige (BeitragszahlerInnen) 487 Pensionszahlungen, im Jahr 2000 waren es bereits 619.[4] Das bedeutet einen Anstieg um 27%. Bemerkenswert ist, dass dieser massive Zuwachs in einer Zeit ohne nennenswerte Änderungen bei der Altenquote eingetreten ist. Auf 1000 Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren entfielen im Jahr 1970 229 Über-65-Jährige, im Jahr 2000 waren es mit 228 fast genau gleich viele (vgl. Statistik Austria 2006, Tab. 4).

In den kommenden Jahrzehnten werden wir einen gravierenden Anstieg der Zahl älterer Menschen erleben. Nach den aktuellen Prognosen werden im Jahr 2030 auf 1000 Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren bereits 378 Personen im Alter ab 65 Jahren entfallen. Die Altenquote würde damit im Vergleich zum Jahr 2000 um ca. 66% in die Höhe gehen – ein Wert, der auf den ersten Blick den Katastrophenszenarien recht zu geben scheint. Die Relation zwischen PensionsbezieherInnen und BeitragszahlerInnen wird allerdings nicht durch die Altenquote, sondern durch die Pensionsquote bestimmt. Die Frage ist also, wie sich die Pensionsquote bei einem Anstieg der Altenquote um etwa zwei Drittel entwickeln wird?

Auf der rechten Seite der Graphik ist ersichtlich, wie unterschiedlich die Entwicklung der Pensionsquote ausfallen kann. In den im Schaubild ausgewiesenen Varianten reicht das Spektrum von einem Anstieg auf 716 (WIFO-Wachstum-Szenario) bis zu einem Anstieg auf 996 (Rürup-Szenario). In Prozentwerten ausgedrückt bedeutet das gegenüber dem Jahr 2000 ein

[3] Zu beachten ist, dass die Prognose-Rechnungen aus verschiedenen Jahren stammen (1997, 2001, 2004) und die zugrunde gelegten Bevölkerungsprognosen nicht unwesentlich differieren. In den neueren Prognosen wird die Bevölkerungsentwicklung deutlich optimistischer eingeschätzt.

[4] In diesen Werten sind neben den Alterspensionen auch Invaliditäts-/Berufsunfähigkeitspensionen und Hinterbliebenenpensionen (Witwen-, Witwer- und Waisenpensionen) enthalten. Mitgezählt sind auch die vielen Teilpensionen, die neben einer Teilleistung aus einem anderen Land ausbezahlt werden.

Spektrum zwischen plus 16% und plus 58%, wobei zu betonen ist, dass nicht nur das „Rürup-Szenario“, sondern auch das „WIFO-Status-Quo-Szenario“ aus heutiger Sicht als äußerst pessimistisch bzw. als sehr unwahrscheinlich einzustufen sind. Viele Gründe (steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen, Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters etc.) sprechen dafür, dass zumindest mit dem vorsichtig geschätzten BMSG-Szenario 2004 gerechnet werden kann, bei entsprechender Politikgestaltung müsste sogar das „WIFO-Wachstums-Szenario“ erreichbar sein. Die Realisierung dieses Szenarios würde auf eine Erwerbsbeteiligung hinauslaufen, wie es sie derzeit bereits in Nordstaaten gibt. Bemerkenswert ist, dass der Anstieg der Pensionsquote bei voller Realisierung des Wachstums-Szenarios sogar wesentlich niedriger ausfallen würde als der 27%-Anstieg der Quote, der zwischen 1970 und 2000 zu verzeichnen war.

Wie erklären sich die massiven Unterschiede zwischen Altenquote und Pensionsquote und zwischen den verschiedenen Pensionsquoten-Szenarien? Im Wesentlichen stehen dahinter unterschiedliche Annahmen über die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung.[5] So wird z.B. für das Jahr 2030 mit 5,52 Mio. Menschen im Alter von 15 bis 64 Jahren und mit 2,08 Mio. Menschen im Alter ab 65 Jahren gerechnet (vgl. Statistik Austria 2006, Tab. 9.04). Diese Zahlen sagen aber allein noch nicht viel aus: Für die Pensionsquote ist wesentlich, ob von den Menschen im Erwerbsalter z.B. 70%, 75% oder 80% in Beschäftigung sein werden und es damit 3,86 Mio. (bei einer Beschäftigungsquote von 70%), 4,14 Mio. (bei einer Beschäftigungsquote von 75%) oder 4,41 Mio. (bei einer Beschäftigungsquote von 80%) BeitragszahlerInnen geben wird. Dieses simple Beispiel allein schon zeigt, dass die Entwicklung der Pensionsquote bei weitem nicht allein von der Entwicklung der Altenquote abhängig ist.

Wenngleich die Finanzierung der Pensionen letztendlich auch von anderen Faktoren, insbesondere der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Löhne (Beitragsgrundlagen), der Entwicklung des Pensionsrechts und der Höhe der Beitragssätze und des Bundesbeitrags abhängig ist, lassen die ausgewiesenen Werte doch eines ganz klar erkennen: Das zentrale Argument der Katastrophenszenarien, dass sich die Pensionsquote bei massiv steigendem Altenanteil notwendigerweise dramatisch verschlechtern muss, ist nicht haltbar. Die Entwicklung dieser Quote hängt bei weitem nicht nur von der Besetzung der einzelnen Altersgruppen, sondern vor allem auch davon ab, ob die Menschen im Erwerbsalter auch tatsächlich erwerbstätig sind oder ob sie z.B. bereits auf Transferleistungen angewiesen sind, wie das derzeit bei einem beträchtlichen Anteil der Fall ist.

4. PRIVATISIERUNG IST KEINE LÖSUNG

Oft wird als Antwort auf die Alterung der Umstieg auf Kapitaldeckung bzw. die (Teil)Privatisierung der Alterssicherung propagiert – also die Rücknahme des Leistungsniveaus der umlage-

[5] Selbstverständlich spielt für die Entwicklung der Pensionsquote auch die Entwicklung der Zahl der Pensionen (incl. der gesundheitsbedingten Frühpensionen und der Hinterbliebenenpensionen) eine Rolle. Allerdings gehen in diesem Bereich die Prognosen viel weniger weit auseinander als bei der Frage der Erwerbsbeteiligung. Zum Teil steht die Zahl der Pensionen sogar in sehr engem Konnex mit der Erwerbsbeteiligung bzw. mit den Erwerbschancen der Menschen im erwerbsfähigen Alter (Zahl der Invaliditätspensionen, Zahl der vorzeitigen Alterspensionen).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 44–50

finanzierten 1. Säule bei gleichzeitigem Ausbau der kapitalgedeckten so genannten 2. und 3. Säule (Betriebspensionen und Privatpensionen).

Ich halte das aus mehreren Gründen für einen falschen Weg:

- Kapitalgedeckte Pensionen sind nicht billiger: Auch bei Kapitaldeckung müssen Beiträge/Versicherungsprämien bezahlt werden, die Verwaltungs-/Vertriebskosten liegen im Vergleich zur gesetzlichen Pensionsversicherung im Regelfall deutlich höher.

- Kapitalgedeckte Pensionen sind nicht sicherer, höhere Rendite-Erwartungen bedeuten gleichzeitig ein höheres Risiko: Finanzmärkte bergen nicht nur kurzfristig, sondern vor allem auch über längere Zeiträume gesehen mehr Risken als im Umlageverfahren finanzierte öffentliche Sozialsysteme.

- Kapitalgedeckte Pensionen sind nicht demographieresistenter: Die oft vorgebrachte Behauptung, kapitalgedeckte Systeme seien die richtige Antwort auf die demographische Herausforderung, steht auf wackligen Beinen – muss in Zukunft Pensionskapital in großem Umfang aufgelöst und müssen die aufgebauten Kapitalstöcke wieder zurückgefahren werden, so drohen massive Negativ-Effekte auf die Börsenwerte.

- Kapitalgedeckte Pensionen beinhalten viel weniger oder oft gar keinen sozialen Ausgleich: Anerkennung von Kindererziehungszeiten und von Zeiten der Arbeitslosigkeit, volle Abdeckung des Risikos der Invalidität etc finden sich im Wesentlichen nur in öffentlichen Systemen.

- Der Umstieg auf kapitalgedeckte Pensionen würde zumindest eine Generation doppelt belasten: Zusätzlich zum Aufbau des eigenen Pensionskapitals müssten in der jahrzehntelangen Übergangsphase die laufenden Pensionen finanziert werden.

Einen vollwertigen und kostengünstigeren Ersatz für Leistungen der „1. Säule“ können kapitalgedeckte Betriebs- oder Privatpensionen nicht bieten. Sie können Leistungen aus der öffentlichen Alterssicherung ergänzen (wie das bei etlichen Betriebspensionssystemen und sicherlich oft auch bei Privatpensionen in durchaus sinnvoller Weise der Fall ist), als Ersatz sind sie aber ungeeignet. Kann man sich hierauf verständigen, so geht es nicht mehr um ein Entweder-Oder (entweder öffentliche Pensionen oder kapitalgedeckte Pensionen der 2. und 3. Säule), sondern um ein sinnvoll aufeinander abgestimmtes Miteinander.

In unserem Zusammenhang bleibt aber vor allem festzuhalten, dass die Behauptung nicht haltbar ist, der Umstieg auf kapitalgedeckte Systeme der 2. oder 3. Säule sei die richtige Antwort auf die demographische Herausforderung.

5. DRINGLICHSTE AUFGABEN

Meiner Einschätzung nach liegen derzeit die dringlichsten Aufgaben zur Bewältigung der demographischen Herausforderung im Bereich der Alterssicherung nicht innerhalb des Pensionssystems. Dort wurden in den letzten Jahren ohnehin etliche – wenngleich zumeist nicht

Sozialpolitik in Diskussion, Band 4/2007: Seiten 44–50

gerade glückliche – Reformen durchgeführt (vgl. u.a. Wöss 2006; Wöss 2000; Obinger/Tálos 2006). Die dringlichsten Aufgaben zur langfristigen Sicherung einer funktionierenden und fairen Alterssicherung auch für die heute Jüngeren liegen derzeit in den Bereichen Arbeitsmarkt-, Familien- und Bildungspolitik.

Vor allem ist dringend eine Verbesserung der Erwerbschancen älterer ArbeitnehmerInnen erforderlich. Derzeit klafft für viele Menschen zwischen dem Ende des Erwerbslebens und dem Erreichen des Pensionsalters eine beträchtliche Kluft. Mit der Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters und mit den stetig steigenden Anforderungen in der Arbeitswelt droht diese Kluft noch größer zu werden. Die Gegensteuerung ist sicherlich einfacher gesagt als getan, erforderlich ist ein umfassendes Maßnahmenpaket (Schaffung alternsgerechter Arbeitsplätze, besserer Gesundheitsschutz, Weiterbildung auch für Ältere, gleitender Übergang in die Pension, etc). AK und ÖGB fordern seit Jahren ein Nationales Aktionsprogramm für ältere ArbeitnehmerInnen.

Eine weitere ganz wichtige Antwort auf die demographische Herausforderung ist die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Niedrige Geburtenraten, niedrige Erwerbsbeteiligung der Frauen etc. hängen ganz wesentlich damit zusammen, dass Beruf und Familie für viele Eltern (vor allem für Mütter) noch immer sehr schwer oder gar nicht unter einen Hut zu bringen sind.

Zum Schluss möchte ich noch das ganz wichtige Thema Ausbildung ansprechen. Es ist schwer nachvollziehbar, dass von der Wirtschaft einerseits ein enormer Fachkräftemangel prognostiziert wird, gleichzeitig aber viel zu wenig Bereitschaft da ist, tausenden heutigen SchulabgängerInnen, die sich eine Facharbeiterausbildung wünschen, diese real zu ermöglichen. Das ist, zumindest in mittel- bis langfristiger Perspektive, auch rein ökonomisch betrachtet ein Unsinn. Sehr wichtig ist es darüber hinaus, eine flächendeckende, berufsbegleitende Weiterbildung sicher zu stellen.

Zur Bewältigung der Herausforderung der Alterung wäre schon einiges gewonnen, wenn es gelingen würde, dass der Blick mehr auf diese Themenfelder und weniger auf überzogene Katastrophenszenarien zur Finanzierung der Pensionen gerichtet wird.

BIBLIOGRAPHIE

Guger, Alois und Christine *Mayrhuber* (2001), Erwerbsbeteiligung und Alterssicherung. Auswirkungen der Arbeitsmarktentwicklung auf die Pensionsquote, In: WIFO-Monatsberichte 2/2001, 111-119.

Guger, Alois und Christine *Mayrhuber* (2001a), Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung 2030, In: WIFO-Monatsberichte 9/2001, 553-565.

Muzicant, Judith und Gustav *Feichtinger* (1977), Bevölkerungsschrumpfung in Österreich: Konsequenzen rückläufiger Fruchtbarkeit für die demographische Entwicklung (= Schriftenreihe des Instituts für Demographie der österreichischen Akademie der Wissenschaften, Band 3/1977), Wien.

Obinger, Herbert und Emmerich *Tálos* (2006), Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden.

Rürup, Bernd (1997), Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Darmstadt 1997.

Statistik Austria (2006), Demographisches Jahrbuch 2005.

Stefanits, Hans und Karin *Königsreiter* (2005), Finanzielle Auswirkungen der Pensionsreform 2004 – auf dem Weg zu einem nachhaltigen Pensionssystem?, In: Soziale Sicherheit 5/2005, 233-250.

Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung (Hg., 1979), Finanzierungsprobleme der österreichischen Sozialversicherung, Wien.

Wöss, Josef (2000), Gesetzliche Pensionsversicherung – Rückblick auf die letzten 30 Jahre, In: Soziale Sicherheit 12/2000, 1000-1009.

Wöss, Josef (2006), Sozialpolitik 2000-2006: Bilanz Pensionen, In: Arbeit und Wirtschaft 7-8/2006, 12-15.

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22.
Printmarketing: Johann Polonyi, 1180 Wien. Druck: Druckerei Hans Jentzsch & Co GmbH, 1210 Wien.