

Demografie-Prognoseschwäche, Arbeitsmarkt und Pensionsfinanzierung*

Gunther Tichy

Die Alterung der Bevölkerung in den Industrieländern – Folge höherer Lebenserwartung und verringerter Kinderzahl sowie der ‚Pensionierung‘ der Babyboom-Generation – hat überall zu heftigen Diskussionen um die Finanzierung der Pensionen geführt: Eine steigende Zahl von ‚Alten‘ müsse von immer weniger ‚Jungen‘ erhalten werden, woraus untragbare Finanzierungsprobleme entstünden; es müsse nicht bloß die Höhe der Pensionen reduziert, sondern überdies schon heute auf die künftige Belastung angespart werden. Wie problematisch diese Argumentationskette ist, hatte ich auf einem Symposium der Österreichischen Akademie der Wissenschaften¹ zu zeigen versucht: Die Belastung werde viel weniger steigen, als die Demografie vortäuscht, da nicht die ‚Jungen‘ die ‚Alten‘ erhalten, sondern die jeweils ‚Arbeitenden‘ alle ‚Nicht-Arbeitenden‘, also neben den ‚Alten‘ auch Arbeitslose² und Frühpensionisten; derzeit könnten (oder müssten) rund 1 Mio. ÖsterreicherInnen im erwerbsfähigen Alter wegen der ungünstigen Arbeitsmarktlage nicht arbeiten, müssten also zusätzlich zu den ‚Alten‘ erhalten werden. Die – gemäß Bevölkerungsprognose – kräftige Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter werde das Arbeitsangebot rasch verknappen, sodass der größte Teil der Arbeitslosen bald wieder beschäftigt und die Frühpensionierungen rasch abnehmen würden; damit würde eine große Gruppe von den nicht arbeitenden ‚Erhaltenen‘ zu den arbeitenden ‚Erhaltern‘ wechseln und so die Finanzierung massiv entlasten. Da die Wirtschaft überdies auch in Zukunft wachsen werde, könnte, faire Verteilung vorausgesetzt, der Wohlstand von ‚Alten‘ wie ‚Jungen‘ weiter wachsen.

Knapp nach Drucklegung meiner Arbeit veröffentlichte Statistik Austria die Bevölkerungsprognose 2005,³ derzufolge die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-65 Jahre)⁴ bis 2020 weiter steigen und 2050 nicht, wie in der von mir verwendeten Bevölkerungsprognose 2003, um 1,1 Mio., sondern bloß um 0,1 Mio. niedriger sein werde als heute, also nur noch um ein Zehntel (!) des zunächst prognostizierten Werts. Das wirft drei Fragen auf: Ob meine Erwartungen, einerseits betreffend die Wende am Arbeitsmarkt – starker Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Frühpensionen infolge Schrumpfens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – und andererseits betreffend die Finanzierbarkeit der Pensionen im Umlageverfahren, weiter aufrechterhalten werden können; drittens aber ist auch zu fragen, wie die Wirtschaftspolitik, in diesem spezifischen Fall die Pensions- und Arbeitsmarktpolitik, mit derart großer Prognoseunsicherheit umgeht. Im Folgenden werden zunächst die Argumente meiner vorhergehenden Arbeit zusammengefasst; der zweite Abschnitt stellt die Fakten dar, die sich aus der neuen Bevölkerungsprognose ergeben, und der dritte arbeitet die Folgen für den Arbeitsmarkt heraus. Im abschließenden vierten Abschnitt werden wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen: Was bedeuten die Ergebnisse der Analyse für eine Pensionsreform, und wie sollen Wissenschaft und Politik mit langfristigen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen, angesichts deren großer Unzuverlässigkeit, umgehen.

1. Die fehlgeleitete Pensionsdebatte

Die Pensionsdebatte wird in allen Ländern mit alternder Bevölkerung mit großer Hefigkeit und mit eher emotionellem als intellektuellem Engagement geführt. Die Bevölkerung ist zutiefst verunsichert und fürchtet um ihren Lebensstandard, wenn sie hört, dass demnächst doppelt so viele ‚Alte‘ erhalten werden müssen, neokonservative Ideologen sehen eine Chance, den Sozialstaat durch Privatisierung der Altersvorsorge abzubauen und das Sparvolumen zu erhöhen,⁵ die Finanzinstitutionen wittern gute Geschäfte, und eine unverantwortliche Publizistik nützt die Chance, Auflagen und Quoten durch Schüren des Generationenkonflikts zu steigern.⁶ In der emotionalen Überhitzung geht verloren, dass die Debatte von vier zentralen Fehlannahmen ausgeht:

- dass primär ‚Junge‘ ‚Alte‘ erhalten müssen, eine Annahme, die die große und wichtige Gruppe der nicht arbeitenden ‚Jungen‘ (offen und versteckt Arbeitslose, Frührentenisten) vernachlässigt;
- dass das Volkseinkommen in Zukunft stagnieren wird, eine Fehlannahme, die impliziert, dass der Generationenkampf um eine konstante Verteilungsmasse geführt wird;
- dass nicht bloß der Einzelne, sondern auch eine ganze Volkswirtschaft auf künftige Belastungen ansparen kann;
- dass das Kapitalstockverfahren generell effizienter ist als das Umlageverfahren.

Keine dieser Annahmen kann einer genaueren Prüfung standhalten.⁷

Die erste Fehlannahme, die Konzentration der Verteilungsdebatte auf die Altersproportion, die Relation der über 60-Jährigen zu den 15- bis 59-Jährigen, geht vor allem von den Demografen aus, die mit der Dramatisierung der Alterung ihren Prognosen mehr Beachtung verschaffen wollen.

Selbst Statistik Austria (Hanika (2005)) kann sich da nicht zurückhalten: „Während die Gesamtzahl der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten wächst, verändert sich die Alterstruktur parallel dazu *dramatisch*.“ (S. 980, meine Hervorhebung G.T.). Sofort folgt der Verweis auf die schweren Folgen dieser Dramatik, in ‚amtlicher‘ Formulierung: „Wenn auch diese Quotienten (Kinder- bzw. Altersabhängigkeitsquotient, G.T.) nicht präzise das oft nachgefragte Verhältnis zwischen Pensionisten bzw. Kindern und Jugendlichen einerseits und der erwerbstätigen Bevölkerung andererseits ausdrücken, so sind sie dennoch ein wichtiger Indikator für den *Grad des Aufwands in wirtschaftlicher und sozialer Dimension*, den die 15- bis 59-jährige Bevölkerung zu leisten hat.“ (S. 982, meine Hervorhebung, G.T.). Das „nicht präzise“ dieser ‚amtlichen‘ Formulierung birgt einen logischen und einen quantitativen Fehler: Der Schluss von der Altersproportion auf den „Aufwand in wirtschaftlicher und sozialer Dimension“ ist falsch, weil nicht nur die unter 15- und über 60-Jährigen von den 15- bis 59-Jährigen erhalten werden müssen, sondern alle Nicht-Arbeitenden, egal welchen Alters, und zwar nicht durch alle 15- bis 59-Jährigen, sondern bloß durch die jeweils Arbeitenden. Quantitativ impliziert das, dass derzeit zusätzlich zu den rund 3 Mio. Kindern, Jugendlichen und ‚Alten‘ rund 1 Mio. Nicht-Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter erhalten werden müssen – ein Drittel mehr!

Dazu kommt die bereits erwähnte Unzuverlässigkeit der Bevölkerungsprognosen: Die Prognose 2005 erwartet für 2030 um 860 Tsd. (20%!) mehr 20- bis 64-Jährige als die Prognose 2003 und eine um 420 Tsd. höhere Gesamtbevölkerung. Von „präzise“ kann

also aus allen drei Gründen keine Rede sein, der Alarmismus der Demografen geht ins Leere: Tichy (2005, S. 112) konnte an Hand der Bevölkerungsprognose 2003 darlegen, dass die volkswirtschaftliche Belastungsquote (*support ratio*), die Relation der Nicht-Arbeitenden („Erhaltenen“) zu den Arbeitenden („Erhaltern“), schon jetzt rund 100% beträgt und sich bis 2050 vermutlich bloß um etwa ein Zehntel verschlechtern wird. Abschnitt 2 wird zeigen, dass diese Schlussfolgerung auch nach den neuesten Daten, der erheblich geänderten Bevölkerungsprognose 2005, nicht bloß aufrechterhalten werden kann, sondern sogar geringfügig besser ausfällt.

Die zweite Fehlannahme der gegenwärtigen Pensionsdebatte besteht in der impliziten Annahme konstanten Volkseinkommens: Sie muss unvermeidlich zu Verteilungskonflikten führen, da die gegenwärtige Verteilungsmasse auf eine größere Zahl Zu-Erhaltender aufgeteilt wird; die Annahme ist aber keineswegs gerechtfertigt. Tichy (2005, S. 115) errechnete auf der Basis der Bevölkerungsprognose 2003, dass das Pro-Kopf-BIP bei einem Anhalten des bisherigen Produktivitätswachstum von 1,7% 2050 um 125% höher sein würde als 2000, bei 1% Produktivitätswachstum immerhin noch um 60%;⁸ nach der neuen Bevölkerungsprognose wird die Verteilungsmasse noch stärker wachsen, weil sich die Relation Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu Gesamtbevölkerung nach der neuen Prognose günstiger entwickelt.

Die dritte Fehlannahme geht fälschlicherweise davon aus, dass ein Ansparen auf künftige Belastungen nicht bloß für den einzelnen Bürger, sondern auch die gesamte Volkswirtschaft möglich ist. Das sollte durch Rücklagenbildung oder besser durch den Übergang zum Kapitalstockverfahren erfolgen. Tatsächlich kann jedoch gütermäßig in jeder Periode nur das verbraucht werden, was in derselben Periode erzeugt wird, von einem kurzfristigem Ausgleich durch Lagerhaltung oder von Auslandstransaktionen abgesehen. Letztere könnten insoweit einen Ausgleich schaffen, als die Ersparnisse in Form von Exportüberschüssen und der Anlage der Erträge im Ausland gebildet und später durch Auflösung der Auslandsanlagen in Form von Güterimporten zurückgeholt werden. Das würde funktionieren, wenn die demografische Situation in den Ländern, in die die Ersparnisse transferiert werden, anders wäre, diese also vom Alterungsprozess nicht betroffen wären; in allen Ländern, die für umfangreichere und sichere Anlagen in Frage kommen, ist der Alterungsprozess jedoch bestenfalls marginal schwächer als in Österreich.

Die vierte Fehlannahme besteht darin, dass das Kapitalstockverfahren für effizienter gehalten wird als das Umlageverfahren: Es bringe bloß eine Rendite in Höhe des Wachstums der Lohnsumme (real etwa 1 ½%),⁹ wogegen das Kapitalstockverfahren eine Rendite wenigstens in Höhe der Obligationenrendite (etwa 4%)¹⁰ abwerfe.¹¹ Übersehen wird dabei dreierlei: erstens dass die Verwaltungs- und Anlagekosten privater Versicherungen auf rund 15% der Bruttoprämien¹² und höher geschätzt werden.¹³ Zweitens übersieht ein naiver Vergleich der Renditen, dass eine Umstellung des gesamten Pensionssystems auf ein Kapitalstockverfahren einen Deckungsstock in der Höhe von mindestens des Dreifachen des BIP erfordern und vermutlich den gesamten Kapitalbestand der Volkswirtschaft übersteigen würde;¹⁴ von den damit verbundenen sonstigen Problemen abgesehen, würde der Zinssatz unter dem Einfluss dieser Sparlawine wohl außerordentlich stark sinken, sodass die Argumentation mit der höheren Rendite (Effizienz) des Kapitalstockverfahrens schon aus diesem Grund zusammenbricht. Drittens schließlich kann das Umlageverfahren sehr viel breitere und größere Risiken abdecken als das Kapitalstockverfahren, etwa die Risiken von Kriegen, Inflat-

onen, aber auch das nicht unerhebliche Kapitalmarktrisiko; insofern kann es durch ein Kapitalstockverfahren bestenfalls ergänzt, aber nicht ersetzt werden.

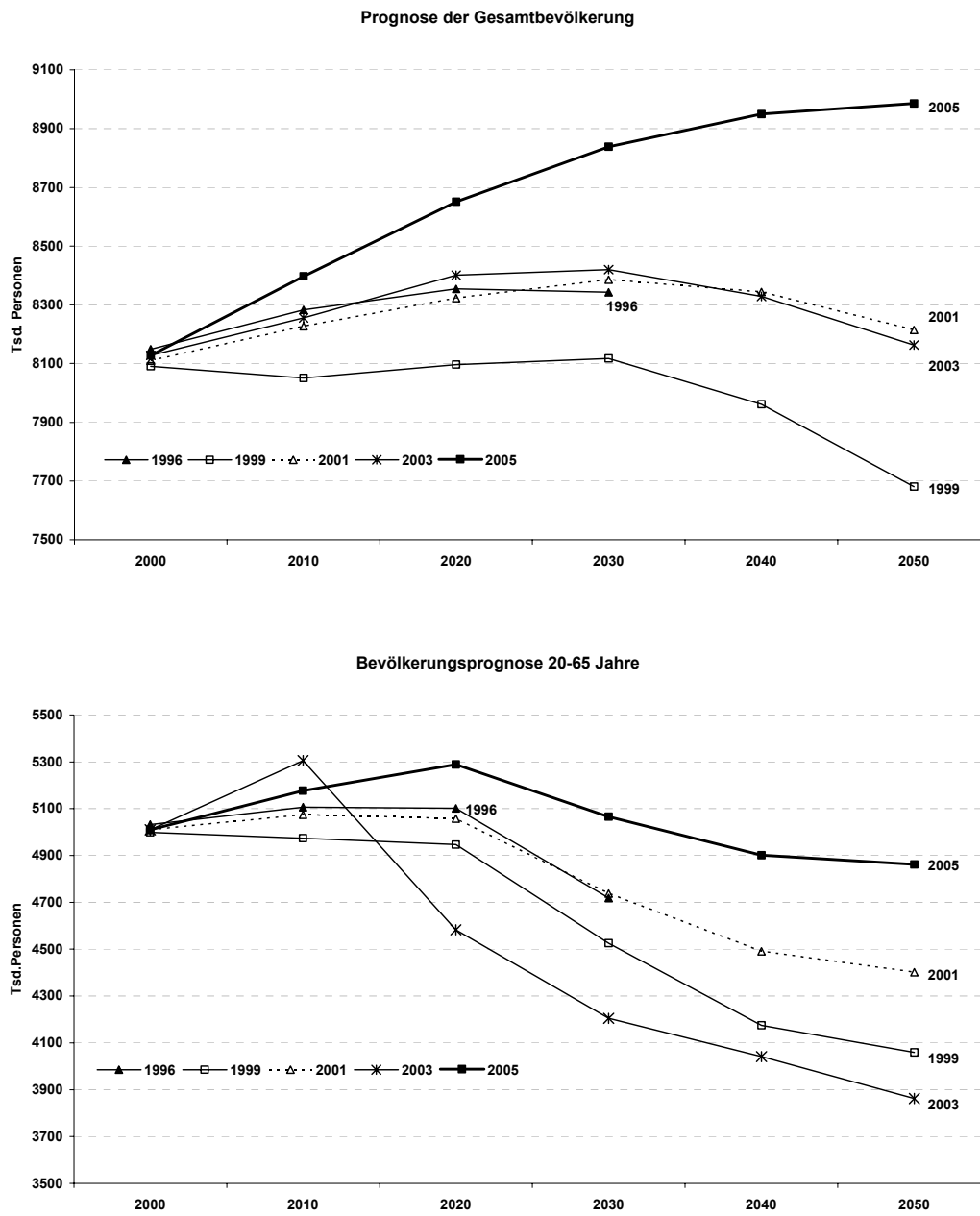
Grundsätzlich zeigte Tichy (2005) somit, dass das Pensionssystem sehr viel weniger gefährdet ist, als die erregte Diskussion und radikale Reformvorschläge unterstellen: Das Umlageverfahren sei unverzichtbar, weil nur so die wirklich großen Risiken abgesichert werden können, und es sei auch grundsätzlich finanzierbar. Die höhere Belastung durch mehr Alterspensionisten werde durch weniger Arbeitslose und weniger Frühpensionisten weitgehend kompensiert – Folge der Drehung der Arbeitsmarktlage infolge des Schrumpfens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Die erheblich revidierte Bevölkerungsprognose von Statistik Austria stellt diese Drehung des Arbeitsmarkts jedoch in Frage: Sowohl Bevölkerung als auch Erwerbsfähige werden zunächst weiter zunehmen. Erfreulicherweise kann im Folgenden gezeigt werden, dass die zentralen Schlussfolgerungen auch unter der Bedingung der neuen Prognose aufrechterhalten werden können.

2. Die neue Bevölkerungsprognose

Statistik Austria revidiert ihre Bevölkerungsprognosen i. A. jährlich und zumeist relativ kräftig, unangenehmerweise auch in wechselnder Richtung. Wie Abbildung 1 zeigt, wurde das Wachstum der Gesamtbevölkerung (bis 2050) in der Prognose 1999 um $\frac{1}{4}$ Mio. niedriger eingeschätzt als in der aus 1996, in den Prognosen 2001 und 2003 hingegen um $\frac{1}{2}$ Mio. höher, in der Prognose 2005 gar um 800 Tsd. Personen (+10%) höher; das Wachstum der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis unter 65 Jahre) in der Periode bis 2050 wurde 2003 um $\frac{1}{2}$ Mio. niedriger eingeschätzt als 2001, 2005 jedoch um 1 Mio. höher als 2003 (+26%). Als Gründe für die extrem starke Revision 2005 gibt Statistik Austria erhöhte Zuwanderung ($\sim \frac{6}{10}$ der Änderung), höhere Kinderzahl und höheres Lebensalter ($\sim \frac{3}{10}$) sowie einen „Basiseffekt“ von 90 Tsd. Personen¹⁵ an.¹⁶ Insgesamt dürften manche der jüngsten Annahmen plausibler sein¹⁷ als die eher problematischen der vorhergehenden, doch kann das hier nicht weiter untersucht werden.

Die Annahmen über die Wanderungsbewegung müssen jedoch zumindest erwähnt werden: Die (Brutto-) Zuwanderung wird nach der jüngsten Prognose bis 2020 allmählich auf 100 Tsd./Jahr sinken und dann auf diesem Niveau verbleiben, was abzüglich Abwanderung eine jährliche Netto-Zuwanderung von zunächst gut 30.000, ab 2020 rund 20.000 Personen ergibt.¹⁸ Das bedeutet, dass bis 2050 brutto $4\frac{1}{2}$ Millionen und netto 1 Mio. Menschen einwandern. Eine breite Diskussion dieser Annahmen erscheint nicht bloß unter dem politischen und gesellschaftlichen Gesichtspunkt der Folgen der (daraus resultierenden) „Ausländerquote“¹⁹ erforderlich, sondern auch unter dem der Herkunft der Migranten; bekanntlich ist der Alterungsprozess der Bevölkerung in unseren Nachbarländern auch nicht wesentlich schwächer und der Arbeitsmarkt der Qualifizierten wird allmählich ausgeschöpft sein, sodass der überwiegende Teil der Zuwanderer aus fernen Ländern kommen müsste und wenig qualifiziert sein wird.

Abbildung 1: Änderungen der Bevölkerungsprognose im Zeitverlauf



Quelle: Hanika (2005).

Tabelle 1: Demografische und volkswirtschaftliche Belastung

	2000	2050 Progn. 2003	2050 Progn. 2005
	in Tsd.		
(0) Gesamtbevölkerung	8 110	8 214	8 986
Demografische Alterbelastung			
(1) 20-unter65-Jährige	5 010	4 402	4 862
(2) über 65-Jährige	1 256	2 339	2 458
<i>Demograf. Altersbelastungsquote (2)/(1)</i>	25 %	53 %	50 %
Demografische Gesamtbelastung			
(1) 20-unter 65-Jährige	5 010	4 402	4 862
(3) 0-unter20- und über 65-Jährige	3 100	3 812	4 124
<i>Demograf. Gesamtbelastungsquote (3)/(1)</i>	62 %	87 %	85 %
Arbeitsmarkt-Belastung			
(4) Arbeitslose unter 50 Jahre	184	64	64
(5) ‚Frührentenisten‘ ¹	788	468	468
<i>Arbeitsmarkt-Belastungsquote (4+5)/(1)</i>	19 %	12 %	12 %
Volkswirtschaftliche Gesamtbelastung			
(6) ‚Erhalter‘ (1)-(4+5)	4 038	3 870	4 330
(7) ‚zu Erhaltende‘ (0)-(6)	4 062	4 344	4 656
<i>Volkswirtschaftl. Gesamtbelastungsquote (7)/(6)</i>	101 %	112 %	108 %

¹ Nicht-Erwerbstätige 50-bis 65-Jährige

Quellen: Statistisches Jahrbuch 2003, Tab. 2.098, Hanika (2005), Wifo-Datenbank und eigene Schätzungen

Die markante Änderung der Bevölkerungsprognose – weiter wachsende statt schrumpfender Bevölkerung und zunächst auch weiter wachsende Bevölkerung im erwerbstätigen Alter – wirkt natürlich auf die Altersversorgung zurück und erzwingt eine Revision der Berechnungen. Tichy (2005) war auf Grund der Prognose 2003 von einer Erhöhung der demografischen Altersbelastungsquote²⁰ zwischen 2000 und 2050 auf mehr als das Doppelte (von 25% auf 53%), und der demografischen Gesamtbelastungsquote (*support ratio*)²¹ auf das Eineinhalbfache (von 62% auf 87%) ausgegangen. Die darauf aufbauende Schätzung der Belastung der künftigen Generation betonte jedoch, dass derzeit, infolge der ungünstigen Arbeitsmarktlage, wesentlich mehr Leute erhalten werden müssen als bloß Kinder und Alte: Von den unter 50-Jährigen sei derzeit mindestens ¼ Mio. offen oder versteckt arbeitslos, und die Erwerbsquote der über 50-Jährigen liege mit bloß 48% außerordentlich niedrig (35- bis 45-Jährige 89%); rund 50 Tsd. von ihnen seien arbeitslos, an die 400 Tsd. vorzeitig in Pension. Demgemäß hatte die Studie angenommen, dass die Arbeitslosenquote der unter 50-Jährigen zu zwei Drittel auf die schlechte Arbeitsmarktlage zurückgehen und die Erwerbsquote der 50- bis 65-Jährigen unter günstigeren Voraussetzungen 70% erreichen könnte (was etwa den gegenwärtigen Quoten in Skandinavien entspricht). Das ergab fast 1 Mio. Menschen, die derzeit über die demografisch bedingte Quote hinaus ‚erhalten‘ werden müssen; ihre Berücksichtigung wirkt doppelt, weil sie von den ‚Erhaltern‘ abgezogen und zu den ‚Erhaltenen‘ hinzugerechnet werden müssen. Anstelle der demografischen Belastungsquote von 62% sind wir daher schon heute mit einer Gesamtbelastungsquote über 100% konfrontiert! Da die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2050 gemäß der Bevölkerungsprognose 2003 um rund ½ Mio. kleiner sein würde, wurde angenommen, dass rund 120 Tsd. der derzeit Arbeitslosen Beschäftigung finden und die Erwerbsquote der 50- bis 65-Jährigen steigt (+ 320 Tsd.); demgemäß würden rund 440 Tsd. Menschen von den ‚Erhaltenen‘ zu den ‚Erhaltern‘ wechseln,

was sich, wie erwähnt, auf die volkswirtschaftliche Gesamtbelastungsquote²² doppelt auswirkt: Sie steigt demgemäß bloß um ein Zehntel, von 101% auf 112%.

Verglichen mit ihrem Vorgänger aus 2003 liegt die Bevölkerungsprognose 2005 zwar im Niveau markant höher, doch gilt das weitgehend für alle Aggregate, so dass sich an den Belastungsquoten, wie Übersicht 1 zeigt, bloß wenig ändert; diese fallen sogar etwas niedriger aus. Das ist nicht überraschend, da der Bevölkerungszuwachs überwiegend aus Zuwanderung resultiert, also weitgehend jüngere Menschen betrifft; diese Verjüngung wirkt dem Altern der Babyboom-Generation und der höheren Lebenserwartung entgegen. Insofern können die Schlussfolgerungen der früheren Arbeit (Tichy 2005) für die Pensionsfinanzierung voll und für den Arbeitsmarkt zumindest für die längere Frist (2050) aufrechterhalten werden.

3. Reflexionen über die künftige Entwicklung des Arbeitsmarkts

Genauer zu untersuchen ist jedoch die mittelfristige Entwicklung des Arbeitsmarkts. Wie der untere Teil von Schaubild 1 zeigt, wird die Zahl der 20- bis unter 65-Jährigen nach der Prognose 2005 zwischen 2010 und 2020 um über 100 Tsd. potenzielle Arbeitskräfte zunehmen, wogegen die Prognose 2003 noch mit einer Abnahme um 720 Tsd. gerechnet hatte; dazu kommt, dass die tendenziell steigende Erwerbsquote der Frauen das Arbeitskräftepotenzial darüber hinaus steigern dürfte.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Vorausschätzung der Zahl der Erwerbsspersonen (die Definitionen erklärt Abb. 2) durch Statistik Austria (Hanika (2006)). Sie beruht auf einer Extrapolation alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten auf der Basis der Bevölkerungsprognose 2005, die nicht unplausibel, aber doch einigermaßen vorsichtig sein dürfte. Sie nimmt an, dass die Erwerbsquote der unter 50-jährigen Männer sinken, die der älteren Männer infolge der Pensionsreform steigen wird; für Frauen wird, mit Ausnahme der jüngsten Altersgruppe, generell mit einer zunehmenden Erwerbsquote gerechnet. Insgesamt geht Statistik Austria bis 2021 von einer Zunahme der Erwerbsquote um $\frac{9}{10}$ Prozentpunkte pro Dekade aus, danach um $1\frac{3}{4}$ Prozentpunkte; dennoch werden 2031 bloß 66% der 55- bis 59-Jährigen und 37% der 60- bis 65-Jährigen erwerbstätig sein; das mag angesichts der dann noch immer wenig günstigen Arbeitsmarktlage (siehe die folgenden Überlegungen) ein nicht unplausibles Ergebnis sein, doch könnte der Wunsch der älteren Bürger auf Teilnahme am Erwerbsleben (und der entsprechende finanzielle Druck) durchaus größer sein.

Tabelle 2: Prognose der Erwerbsquoten für 15- bis unter 65-Jährige

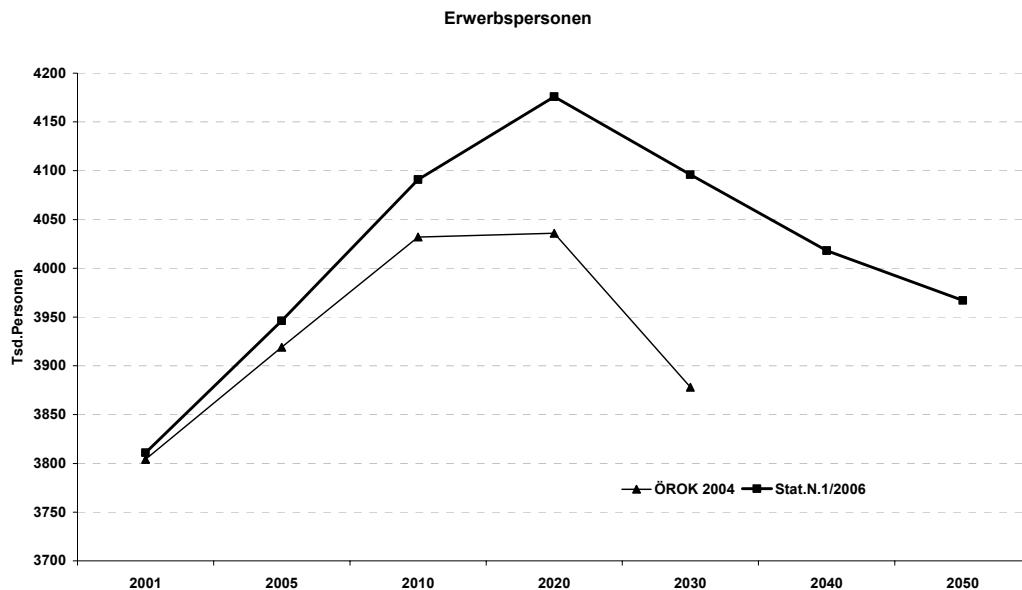
	Männer	Frauen	Insgesamt
2001	79,5 %	60,5 %	70,1 %
2011	80,6 %	63,3 %	72,0 %
2021	80,6 %	65,1 %	72,9 %
2031	80,3 %	68,8 %	74,6 %

Quelle: ÖROK (2004) 93.

Die Statistik Austria-Prognose der Erwerbstätigen zeigt wiederum das von der Prognoserevision bekannte problematische Bild: Verglichen mit der vorhergehenden Prognose²³ bleibt die Zahl der Erwerbsspersonen zwischen 2010 und 2020 nicht konstant,

sondern nimmt um 365 Tsd. zu (Abb. 3), noch erheblich stärker als die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; danach sinkt sie rasch ab, doch gleichfalls schwächer als nach der vorhergehenden Prognose. Die kräftige Zunahme bis 2020 verschärft natürlich die Dramatik des Arbeitsmarkts: Die erhoffte Schließung der Schere zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften wird jedenfalls länger auf sich warten lassen, und es muss untersucht werden, ob es überhaupt zu einer Anspannung (Arbeitskräftemangel) kommen wird.²⁴

Abbildung 3: Prognose des Arbeitskräfteangebots (Erwerbspersonen)



Quelle: Hanika (2006).

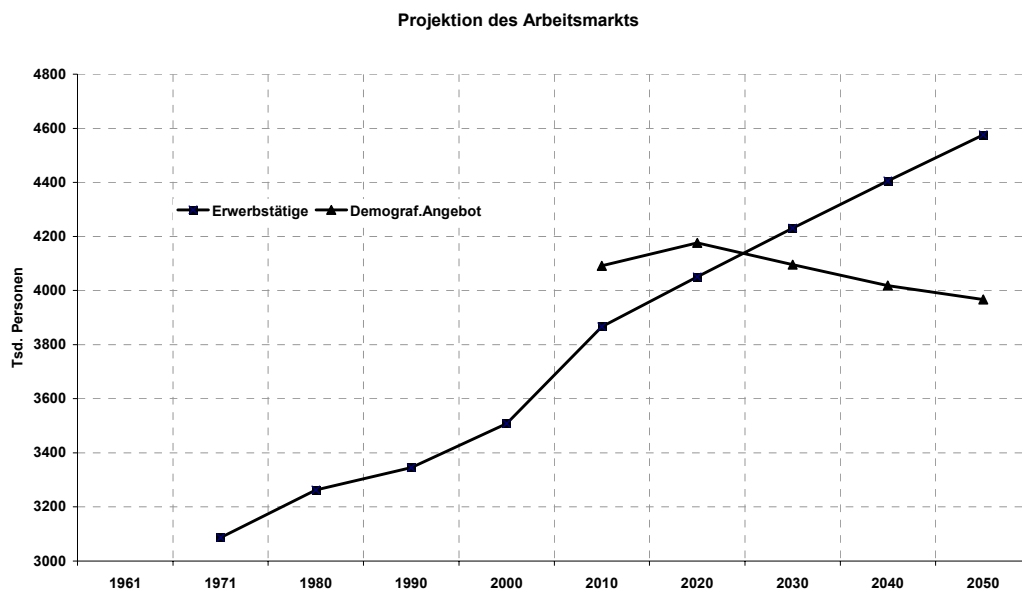
Tabelle 3: Mögliche Entwicklung des Arbeitsmarkts (in Tsd. Personen)

	Selbstständige 1	Beschäftigte 2	Erwerbstätige 3=1+2	Demografisches Angebot 4	Arbeitsplatzlücke 5=3-4	Vermind. dr. Arbeitslosigkeit 6	Überangebot bzw. -nachfrage an Arb.kräften 7=5-6
1961	.	2299	.				
1971	656	2431	3087				
1980	484	2779	3263				
1990	416	2929	3345				
2000	374	3134	3508				
2010	513	3353	3866	4091	-225	200	-425
2020	548	3503	4051	4176	-125	150	-275
2030	578	3653	4231	4096	135	100	35
2040	603	3803	4406	4018	388	64	324
2050	623	3953	4576	3967	609	64	545

Quelle: 1-5 Wifo Datenbank und eigene Schätzungen, 7 Hanika (2006).

Zur Abschätzung der Arbeitsmarktentwicklung in den kommenden eineinhalb Jahrzehnten wurde versucht, die Entwicklung der Beschäftigung mittels eines groben Tests abzutasten. Bis 2007 liegt eine Prognose des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung²⁵ vor, deren Jahreszuwächse auch für die folgenden drei Jahre eingesetzt wurden; für die folgenden Dekaden wurde ein Zuwachs von jeweils 150 Tsd. unselbständig Beschäftigten angenommen. Für die Selbständigen wurde in Anlehnung an die Wifo-Prognose ein Zuwachs von 40 Tsd. für die erste Dekade dieses Jahrtausends gewählt und jeweils um 5 Tsd. weniger für die folgenden.²⁶ Tabelle 3 stellt diesen Annahmen betreffend die Entwicklung der künftigen Beschäftigung die Prognose der Erwerbspersonen von Statistik Austria (siehe Hanika (2006)) gegenüber. Diese beruht auf der jüngsten Bevölkerungsprognose und der Extrapolation alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten. Die Gegenüberstellung zeigt, dass das gegenwärtige Überangebot an Arbeitskräften (Arbeitsplatzlücke) bis 2020 anhalten wird; danach öffnet sich eine Schere zwischen dem demografischen Angebot und der erwarteten Nachfrage, die zunächst durch den Abbau der Arbeitslosigkeit geschlossen werden kann. Erst ab 2040 ist unter den Annahmen der jüngsten Bevölkerungs- und Erwerbstätigenprognose mit Arbeitskräfteknappheit zu rechnen.

Abbildung 4: Mögliche Entwicklung des Arbeitsmarkts



Die Schlussfolgerungen aus diesem Szenario müssen sehr vorsichtig gezogen werden, da es sich bloß um eine grobe Abschätzung handelt. Es basiert auf der jüngsten Bevölkerungsprognose der Statistik Austria, die sich in der Vergangenheit als wenig verlässlich erwiesen hat, der eher vorsichtigen Prognose (oder eher Extrapolation) alters- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten durch dieselbe Institution, und auf einer Extrapolation der Nachfrage nach Arbeit (beschäftigte Unselbständige und Selbständige) durch den Autor. Die Prognosen werden im Laufe der Zeit revidiert werden, und manche der Variablen, wie etwa Zuwanderung oder Erwerbsquoten, können politisch gesteuert werden und sollen das auch. Hypothesen über den wirtschafts- und

gesellschaftlichen Handlungsbedarf abzuleiten, ist ja geradezu der Sinn solcher Testrechnungen, deren Zweck es ist, Potenziale abtasten. Bei aller unvermeidlichen Unschärfe bestätigt das Szenario die Vermutung, dass Arbeitslosigkeit cet. par. auch in den nächsten fünfzehn Jahren ein ernstes Problem bleiben wird, dass sich die Situation dann aber vermutlich umkehren wird. Das bedeutet, dass Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote, wie sie von der OECD und der EU im Zuge des Lissabon-Prozesses gefordert werden, in absehbarer Zeit eher kontraproduktiv wirken, und stärkere Zuwanderung wie forcierte Teilnahme am Erwerbsleben erst in etwa eineinhalb Jahrzehnten arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig sein werden.

4. Was sollte aus der Pensionsdebatte gelernt werden?

Aus der Tatsache, dass die Finanzierung der Pensionen, auch im Rahmen des Umlageverfahrens, sehr viel weniger gefährdet ist, als üblicherweise behauptet wird, darf nicht geschlossen werden, dass kein Reformbedarf besteht.²⁷ Alle Schätzungen dieser Arbeit gingen bereits von einem einheitlichen Pensionsantrittsalter von 65 Jahren aus; das bedeutet, dass effiziente Maßnahmen gesetzt werden müssen, um dieses Ziel auch tatsächlich zu erreichen. Dazu gehören keineswegs bloß gesetzliche Maßnahmen das Pensionsantrittsalter betreffend, sondern, mehr noch, Gesundheitsschutz-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die es den Arbeitskräften ermöglichen, bis zu diesem Alter effizient tätig zu sein. Dazu gehören weiters erheblich flachere Altersprofile der Entlohnung, aber auch eine Anpassung der Arbeitsplätze und – eventuell Arbeitszeiten – an die Fähigkeiten und Bedürfnisse älterer Menschen. Am anderen Ende der Altersskala bedarf es Ausbildungsmaßnahmen für die auf den Arbeitsmarkt neu Eintretenden, zu einem nicht geringen Teil Einwanderer erster oder zweiter Generation.

Zweitens bedarf es einer Umgestaltung des Transfersystems: Die Gesamtbelastung steigt – wie gezeigt wurde – nur deswegen relativ wenig, weil die höheren Aufwendungen für Alterspensionen durch geringere für Frühpensionen, Arbeitslosenunterstützung und Aufwendungen für Kinder weitgehend kompensiert werden. Das bedeutet, dass erhebliche Transfers zwischen den verschiedenen Finanzierungseinrichtungen bzw. -töpfen erforderlich sein werden; angesichts der herrschenden Lagermentalität und des unsäglichen Denkens in Finanzierungstöpfen dürften die dafür erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen enorme politische Anstrengungen erfordern. Möglicherweise werden auch mäßige Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge und/oder eine Erweiterung der Beitragsgrundlagen erforderlich sein, die jedoch, wie Umfragen klar zeigen, von der Bevölkerung akzeptiert würden, eher wohl als ein höheres Pensionsantrittsalter.²⁸

Drittens werden die Voraussetzungen für die in der Erwerbsspersonen-Prognose unterstellte Erhöhung der Frauenerwerbsquote erst geschaffen werden müssen: Dabei geht es nicht bloß um die viel diskutierte Schaffung von Kindergartenplätzen und Tageschulen, sondern auch um die Anpassung der Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen (im Tages- wie im Jahresverlauf) an die Berufs- und Urlaubszeiten und um die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs. Es geht aber auch um die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, die mit der Betreuung von Kindern kompatibel sind, also anständige, sichere Teilzeitarbeitsplätze und vor allem stabile Arbeitsplätze mit vorausplanbarer Arbeitszeit.²⁹

Über die konkrete Pensionspolitik hinaus stellt sich die Frage des Umgangs von Wissenschaft und Politik mit unzuverlässigen Prognosen. Einerseits müssen die Pensionspolitik und die Arbeitsmarktpolitik langfristig ausgerichtet sein, damit sich die BürgerInnen daran orientieren und ihr Verhalten planen können; andererseits können falsche Prognosen die Politik erheblich irreleiten, wie das in dem hier untersuchten Fall wenigstens teilweise passierte. Die Hauptaufgabe fällt dabei der Wissenschaft zu. Sie darf sich zunächst nicht dazu verleiten lassen, durch ‚dramatische‘ Darstellung der Prognosen Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen.³⁰

Noch wichtiger aber ist es, die jeweils kritischen Annahmen genau herauszuarbeiten: Üblicherweise berechnen die Demografen, um die Unsicherheit zu berücksichtigen, mehrere Varianten, die sich durch unterschiedliche Annahmen über Fertilität, Lebenserwartung und Zuwanderung unterscheiden. Abgesehen davon, dass von den in Österreich vorgestellten neun Varianten ohnedies nur die Hauptvariante breiter bekannt ist und diskutiert wird,³¹ geraten i. d. R. Fertilität und Lebenserwartung ins Zentrum der öffentlichen Diskussion, obwohl sie mittelfristig relativ weniger bedeutend sind als die Immigration.³² Es läge an den Demografen, die kritischen, für das Ergebnis relevanten Annahmen im Detail herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Bei der gegenwärtigen Bevölkerungsprognose hätten das die Annahmen über die Zuwanderung, bei der Erwerbspersonenprognose die Annahmen über Zuwanderung und Erwerbsquoten sein müssen; gerade die Annahmen über die Zuwanderung werden jedoch in wenigen Zeilen abgetan,³³ und auch die alternativen Szenarien³⁴ erscheinen wenig plausibel und werden mit keinem Wort begründet. Schließlich müssten sich die Demografen gegen Fehlinterpretation ihrer Prognosen öffentlich zur Wehr setzen, etwa gegen den unmittelbaren Schluss von der steigenden Altersbelastung auf die Pensionsfinanzierung (anstatt diesen selbst in ‚amtlichen‘ Publikationen noch zu fördern).³⁵

Für die Politik folgt aus der Unzuverlässigkeit von längerfristigen Prognosen keineswegs der Verzicht auf deren Verwendung; zu fordern ist vielmehr ein verantwortlicher Umgang. Die tägliche Praxis hält zwar von Prognosen wenig, legt sie aber dennoch der jeweiligen Politik unkritisch zugrunde. Verantwortlicher Umgang würde bedeuten, Prognosen stets dann einem breiten Prozess kritischer Evaluierung und Diskussion zu unterwerfen, wenn sie die Basis weit reichender Entscheidungen sind. Für die Bevölkerungs- und Erwerbspersonen-Prognosen, die Grundlagen der Pensionspolitik, der Familienpolitik, der Arbeitsmarkt-, Zuwanderungs- und Bildungspolitik sind, wäre das wohl zu fordern gewesen.

Anmerkungen

* Der Autor dankt Julia Bock-Schappelwein und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Verbesserungsvorschläge; die Verantwortung trägt selbstverständlich er allein.

¹ „Altern ist Leben“ vom 10.-13. 3. 2005 in Wien: Tichy (2005).

² In diesem Zusammenhang sind das keineswegs bloß die beim Arbeitsamt registrierten, sondern auch die ‚versteckten Arbeitslosen‘, die arbeiten wollen, aber nicht können, insbesondere SchulungsteilnehmerInnen, Lehrstellen Suchende oder Personen, die die Stellensuche mangels Erfolg aufgegeben haben.

³ Hanika (2005).

⁴ Weil die Erwerbsquote der 15- bis 19-Jährigen bereits unter 40% liegt und infolge steigender Ausbildungszeiten laufend weiter fällt, erscheint es sinnvoll, für Prognosen von 20-65 Jahren als ‚erwerbsfähigem Alter‘ auszugehen.

⁵ Die Forderung nach einer verstärkten Spartätigkeit mag in den USA mit ihrer extrem niedrigen Haushaltssparquote und dem Finanzierungsbedarf eines hohen Budgetdefizits gerechtfertigt sein, nicht jedoch in Europa und schon gar nicht in Österreich und Deutschland, wo die Konjunkturschwäche überwiegend auf die Schwäche des privaten Konsums zurückgeht.

⁶ Tichy (2004).

⁷ Für eine breitere Diskussion siehe Tichy (2005), wo auch die relevante Literatur zitiert wird.

⁸ Zu den gängigen Vorurteilen gehört, dass die Produktivität mit steigendem Alter sinkt. Das ist selbst für den Einzelnen keineswegs sicher und kann für Firmenbelegschaften oder ganze Gesellschaften empirisch nicht nachgewiesen werden. Siehe dazu die Literaturübersicht in Tichy (2006). Eine leichte Verringerung der oben verwendeten Pro-Kopf-Produktivität könnte sich allerdings aus dem zunehmenden Trend zu Teilzeitjobs ergeben, die zwar die Stunden-, nicht jedoch die Pro-Kopf-Produktivität erhöhen.

⁹ Als Rendite wird dabei die Verzinsung der Einzahlungen verstanden; beim Umlageverfahren sind die Sozialversicherungsbeiträge die Einzahlungen, die Pensionen die Auszahlungen; wenn sich beide (Indexierung) nach der (jeweiligen) Lohnhöhe richten, entspricht die Rendite dem Lohnwachstum. Bei Kapitalstocksystemen entspricht die Rendite dem Kapitalmarktzins (zu dem die Prämien angelegt werden) abzüglich der Verwaltungskosten.

¹⁰ Börsch-Supan (1999, 168) rechnet sogar mit einer „rate of return on savings funneled into the German business sector“ von real 7 bis 8%, McKinsey (1996) von real 7% für die USA und real 7% für Japan.

¹¹ Dieser Aspekt spielte in der Debatte des ausgehenden 20. Jahrhunderts eine zentrale Rolle; seither sind die ‚Renditen‘ beider Systeme zurückgegangen, und die Kapitalmarktanlagen haben durch Aktienkurschwankungen und niedrige Obligationenzinsen vielfach an Wert eingebüßt. Siehe Wissenschaftlicher Beirat (1998); Sinn (2000).

¹² Westerheide (2000).

¹³ Budden (1997); Diamond (1998); Murthi (2001).

¹⁴ Okansen (2001) 12.

¹⁵ Die Bevölkerung war bereits 2005 durch zu geringe Fortschreibung der Volkszählungsergebnisse und unterschätzte Zuwanderung höher als 2003 geschätzt.

¹⁶ Hanika (2005) 990.

¹⁷ Die Prognose nimmt an, dass die Fertilitätsrate von derzeit 1,4 auf 1,5 steigt, das Fertilitätsalter von 29 auf 31 Jahre, die Lebenserwartung von 76½ (Männer) und 82 Jahren (Frauen) auf 84½ und 89 Jahre.

¹⁸ Neben dem Hauptszenario berechnet Statistik Austria acht weitere Szenarien bzw. Varianten (die Bezeichnungen werden offenbar synonym verwendet), die allerdings bloß am Schluss des Artikels in jeweils wenigen Zeilen behandelt werden. Unter ihnen befindet sich eine „Hohe Wanderungsvariante (mittlere Fertilität und Lebenserwartung)“ und eine „Niedrige Wanderungsvariante (mittlere Fertilität und Lebenserwartung)“. Erstere rechnet „langfristig mit einem Zuwanderungsvolumen von 120.000 anstelle von 100.000 Personen“, Letztere von 80.000 (Hanika (2005) 989).

Da es in Österreich seit Jahren zu einer Netto-Abwanderung von Inländern kommt, wird die Netto-Zuwanderung von Ausländern nach derzeitigem Kenntnisstand sogar um 5.000 bis 10.000 Personen über der Netto-Zuwanderung insgesamt liegen.

¹⁹ Der Begriff Ausländerquote ist deswegen unter Anführungszeichen, weil viele der Zuwanderer 2050 bereits österreichische Staatsbürger sein werden, was aber – erfahrungsgemäß – an der gesellschaftlichen Problematik wenig ändert.

²⁰ 65-Jährige und Ältere in Prozent der 20- bis unter 65-Jährigen.

²¹ Unter 20-Jährige und 65-Jährige und Ältere in Prozent der 20- bis unter 65-Jährigen.

²² Demografische Gesamtbelastungsquote plus Arbeitsmarkt-Belastungsquote.

²³ ÖROK (2004) 105ff.

²⁴ Gegen die hier, wie in Tichy (2005), getroffene Annahme eines markanten Rückgangs der Arbeitslosenrate als Folge der Anspannung des Arbeitsmarkts wird vielfach eingewendet, dass ein nicht unerheblicher Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit auf unzureichende Qualifikation der Arbeitskräfte (*mismatch*) zurückzuführen sei. Ohne den Bedarf an besserer Ausbildung zu leugnen, muss doch be-

tont werden, dass bei dem gegenwärtigen Überangebot an Arbeitskräften die besser ausgebildeten Arbeitskräfte die weniger qualifizierten verdrängen und es dadurch vielfach sogar zu einer Überqualifizierung kommt. Bei Arbeitskräftemangel wird sich zeigen, dass viele Tätigkeiten, nach Einschulung, auch weniger Qualifizierten übertragen werden können.

²⁵ Marterbauer (2006) 13.

²⁶ Der hohe Zuwachs der Zahl der Beschäftigten ergibt sich z. T. aus der Verschiebung von Vollzeit- zu Teilzeitstellen, die überwiegend nachfragebedingt (im Interesse der Firmen) sein dürfte. Unter der Annahme, dass sich an dieser Tendenz wenig ändert, wofür die Prognosen steigender Frauen- und Dienstleistungsbeschäftigung spricht, ist das für die vorliegenden Überlegungen wenig relevant.

²⁷ Siehe dazu auch die Ausführungen in Tichy (2005).

²⁸ Tichy (2005) 122ff.

²⁹ Persson (2002). Es ist kein Zufall, dass in den skandinavischen Ländern ein großer Teil der Frauen im öffentlichen Dienst beschäftigt ist und dass auch in Österreich Berufe mit planbarer Arbeitszeit (LehrerInnen, RichterInnen, öffentlicher Dienst generell) zunehmend ‚verweiblichen‘.

³⁰ Siehe dazu etwa die in Abschnitt 1 zitierten Ausführungen von Hanika (2005).

³¹ Was schon durch deren ‚amtliche‘ Bezeichnung als „Hauptvariante“ nahe gelegt wird.

³² Hanika (2005).

³³ Ebendort 977.

³⁴ Ebd. 989f.

³⁵ Dass die Medien auf solche Aussagen ‚aufspringen‘, sollte nicht verwundern.

Literatur

Börsch-Supan, A., Privatisation of social security in Europe, in: Löffler, H.; Streissler, E. (Hrsg.), Sozialpolitik und Ökologieprobleme der Zukunft (Wien 1999).

Budden, R., Money down the drain, in: Money Management (Jan. 1997) 46-53.

Diamond, P., The economics of social security reform, in: Arnold, R. Douglas; et al. (Hrsg.), Framing the social security debate: Values, politics, and economics (Washington, D. C., 1998).

Hanika, A., Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs 2005 bis 2050 (2075), in: Statistische Nachrichten 11(2005) 974-91.

Hanika, A., Vorausschätzung der Erwerbspersonen nach Bundesländern 2001 bis 2050, in: Statistische Nachrichten 1 (2006) 12-17.

Marterbauer, M., Prognose für 2006 und 2007: Erholung der Investitionskonjunktur, in: Wifo-Monatsberichte 79 (2006) 3-15.

McKinsey Global Institute, Capital productivity (Washington, D. C., 1996).

Murthy, M.; et al, Administrative costs under a decentralized approach to individual accounts: Lessons from the United Kingdom, in: Holzmann, R.; Stiglitz, J. E. (Hrsg.), New ideas about old age security (Washington, D. C., 2001) 308-35.

Okansen, H., Pension reforms for sustainability and fairness, in: CESifo Forum (Winter 2001) 12-18.

ÖROK, ÖROK-Prognosen 2001-2031, Teil 1: Bevölkerung und Arbeitskräfte nach Regionen und Bezirken Österreichs (=ÖROK-Schriftenreihe 166/1, Wien 2004).

Persson, L., Reproduction and employment status (2000); www.demography.scb.se.

Sinn, H. W., Why a funded pension system is useful and why it is not useful, in: International Tax and Public Finance 7 (2000) 389-410.

Tichy, G., Der hochgespielte Generationenkonflikt – Ein Spiel mit dem Feuer, in: Zukunftsforum Österreich (Hrsg.), Generationen-Konflikt oder Harmonie? Sozialer Zusammenhalt zur Sicherung der Zukunft (Wien 2004) 309-40.

Tichy, G., Altern ist Leben – Ist es auch finanzierbar? In: Intervention 2/2 (2005) 107-30.

Tichy, G., The economic consequences of demographic change: Its impact on growth, investment and the stock of capital, (=Beitrag zu OeNB Workshop „Aging and Its Implications for Banks and Bank Strategy I“, Wien 4. April 2006).

Westerheide, P., Kosten der privaten Altersvorsorge. Private Rentenversicherungen und Fondspläne im Vergleich (Gütersloh 2000).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Bonn 1998).

Zusammenfassung

In einer vorhergehenden Studie hatte der Autor gezeigt, dass die übliche Argumentation, dass jeder ‚Junge‘ in Zukunft doppelt so viele ‚Alte‘ erhalten müsse, zwar nicht unrichtig, aber irreführend ist. Betroffen seien nicht alle, sondern bloß die arbeitenden Jungen, und diese müssten nicht bloß die ‚Alten‘, sondern alle Nicht-Arbeitenden erhalten, also auch Kinder und Jugendliche, Arbeitslose und FrühpensionistInnen. Schon derzeit müsse jeder Arbeitende einen Nicht-Arbeitenden erhalten; die Relation werde sich in Zukunft bloß geringfügig verschlechtern, weil zwar mehr ‚Alte‘, aber weniger aus den anderen Gruppen erhalten werden müssten. Da dafür auch ein merklich gestiegenes Volkseinkommen zur Verfügung stehen werde, sei die Pensionsfinanzierung keineswegs so dramatisch, wie üblicherweise dargestellt. Seither wurde die Bevölkerungsprognose dramatisch geändert: Die Bevölkerung wird nicht schrumpfen, sondern weiter wachsen, und die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird erst 2020 und nicht schon 2010 abnehmen. Das mildert zwar die Probleme der Pensionsfinanzierung, doch zeigt eine Testrechnung, dass dadurch ernste Arbeitsmarktprobleme entstehen: Die erhoffte demografische Entlastung des Arbeitsmarkts verschiebt sich, und ohne wirksame Gegenmaßnahmen ist eine merkliche Entspannung des Arbeitsmarkts erst in etwa zwei Jahrzehnten zu erwarten.