

Demographische Alterung und Wohlfahrtsstaat - (k)eine lösbare Herausforderung?

Josef Kytir

Direktion Bevölkerung, Statistik Austria

Abstract: Demographic ageing and economic globalization processes question the long-term financing of social security system in European welfare states. A comparison of two studies on the consequences of population trends on future social expenditures in Austria shows that demographic ageing will not automatically result in a dramatic increase of the share of social expenditures on GDP. In fact the economic, social and political conditions are playing a major role in that context.

Zusammenfassung: Demographische Alterung und ökonomische Globalisierungsprozesse lassen Zweifel an der nachhaltigen Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme in den europäischen Wohlfahrtsstaaten aufkommen. Durch einen Vergleich zweier Studien zu den Konsequenzen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung für die staatlichen Sozialausgaben in Österreich wird gezeigt, dass demographische Alterung nicht per se zu einem dramatischen Anstieg der Sozialausgaben am BIP führen muss, sondern den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen dabei eine entscheidende Rolle zukommt.

Keywords: Bevölkerungsentwicklung, Wohlfahrtsstaat, demographische Alterung.

1 Einleitung

Die Lebensbedingungen jetziger und künftiger Generationen werden in der Mehrzahl der europäischen Länder in entscheidender Weise davon beeinflusst sein, ob und in welcher Form das Modell des europäischen Wohlfahrtsstaates in seinen unterschiedlichen Ausprägungen in den kommenden Jahrzehnten aufrecht erhalten werden kann. Die Argumente für den Zweifel an der Überlebensfähigkeit des Wohlfahrtsstaatsmodells, insbesondere an der zukünftigen Finanzierbarkeit, kommen dabei aus zwei unterschiedlichen Richtungen. Zum einen wird mit dem Druck argumentiert, der von einer globalisierten Wirtschaft und den globalen Finanzmärkten auf die Politik ausgeht, die Produktionskosten und die Besteuerung von Kapital aus Wettbewerbsgründen niedrig zu halten. Diese Tendenz erodiert, so die Schlussfolgerung, das Wohlfahrtsstaatsmodell auf mehrfache Weise. Arbeitsmärkte werden dereguliert/flexibilisiert, mit dem Effekt einer steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig werden soziale Mindeststandards nach unten gedrückt oder gänzlich außer Kraft gesetzt. Langfristig ist daher von einer steigenden Zahl armutsgefährdeter Menschen auszugehen, mit entsprechend geringer Kaufkraft und geringen Beitragsleistungen in die sozialen Sicherungssysteme. Schließ-

lich verlagert sich die Finanzierung der staatlichen Sozialausgaben von den Einnahmen aus der Besteuerung von (mobilem) Kapital in Richtung der Einnahmen aus der Besteuerung von (weniger mobiler) Arbeit, was wiederum ohne gravierende negative Effekte nur in einem begrenztem Umfang möglich erscheint.

Beim zweiten Argument für die befürchtete Unfinanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates wird auf die demographische Entwicklung verwiesen. In Europa steigen Zahl und Anteil der älteren Menschen in den kommenden Jahrzehnten deutlich an. So erhöht sich der Anteil der Menschen im Alter von 65 und mehr Jahren für die EU-27 in den Prognosen von Eurostat (Giannakouris 2008) von derzeit 17,0% auf 30,0% im Jahr 2060, jener der Menschen im Alter von 80 und mehr Jahren im gleichen Zeitraum von aktuell 4,3% auf 12,1%. Dieser Wandel der Altersstruktur würde dazu führen, dass die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere für die staatlichen Pensionssysteme, das öffentliche Gesundheitswesen und die Langzeitpflege entweder explodieren, oder aber dass die Leistungen dieser Systeme so stark zurückgenommen werden müssen, dass am Ende vom Wohlfahrtsstaat europäischer Prägung nichts mehr übrig bleibt. Die europäischen Wohlfahrtsgesellschaften und damit auch Österreich stecken als Folge der beiden skizzierten Entwicklungen, also von demographischer Alterung in einem sich globalisierenden ökonomischem Umfeld, vermeintlich in einer Zwickmühle, aus der ein Entkommen kaum möglich scheint, nicht zuletzt auch deswegen, weil sich beide Phänomene der Steuerung durch (nationalstaatliche) Politik weitgehend entziehen.

Im folgenden wird am Beispiel Österreichs versucht, durch einen Vergleich der Ansätze und Ergebnisse zweier sehr unterschiedlicher Studien zu diesem Thema zu einer Einschätzung der voran stehend geäußerten Befürchtungen über die Unfinanzierbarkeit des Sozialstaates zu kommen. Zum einen handelt es sich dabei um das 1987, also unmittelbar vor den gravierenden weltpolitischen und ökonomischen Umwälzungen der späten 1980er Jahre erschienene Buch von Peter Findl, Robert Holzmann und Rainer Münz mit dem Titel „Bevölkerung und Sozialstaat. Szenarien bis 2050“, zum anderen um einen aktuellen und sehr umfangreichen Bericht der Europäischen Kommission zu den budgetären Konsequenzen der zukünftigen demographischen Entwicklung für die Mitgliedsstaaten der EU mit dem Titel „2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)“.

2 Bevölkerung und Sozialstaat – Ansätze und Erkenntnisse aus dem Blickwinkel der 1980-er Jahre

Die Studie von Findl, Holzmann und Münz (2008) stellt für Österreich eine Pionierarbeit hinsichtlich der systematischen Analyse der ökonomischen Folgen der Bevölkerungsalterung dar. Sie ist im Kontext der in den frühen 1980er Jahren beginnenden politischen Debatte um die nachhaltige Finanzierbarkeit von Sozialleistungen zu sehen. Die Studie verwendet altersspezifische Ausgabenprofile des Staates für Pensionen, Gesundheit, Unfall, den Arbeitsmarkt, Familien und Bildung und kommt damit zu einem Ausgabenprofil für die so definierten Sozialausgaben insgesamt, die sich bezogen auf das Basisjahr 1986 auf 29,5% des BIP summieren. Die Altersausgabenprofile wurden dann in weiterer Folge mit den Ergebnissen demographischer Prognosen bis zum Jahr 2050 verknüpft. Die vermutete Bandbreite der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung wurde

dabei durch drei Szenarien abgedeckt, einem „mittleren Szenario“, einem „extremen Alterungsszenario“ und einem „extremen Zuwanderungsszenario“. Diese Vorgangsweise liefert zunächst eine reine ceteris-paribus-Prognose, also eine Aussage darüber, wie sich der Anteil der Sozialausgaben am BIP entwickelt, wenn alle Einflussfaktoren mit Ausnahme der Bevölkerungsstruktur unverändert bleiben.

Zu welchen Ergebnissen kommt die Studie? Die Berechnungen ergaben eine durch die Bevölkerungsalterung bedingte gravierende Erhöhung der staatlichen Sozialausgabenquote bis zum Jahr 2051 von 29,5% (1986) auf 40,5% des BIP für das „mittlere“ demographische Szenario, auf 47,5% im „Alterungsszenario“ und 34,3% im „Zuwanderungsszenario“ (Findl, Holzmann und Münz 1987: 130), wobei der weitaus überwiegende Teil dieses Anstiegs den stark steigenden Pensionsausgaben zuzurechnen ist.

Diese Ergebnisse werden von den Autoren als „demographisch bedingte Verschiebung der staatlichen Sozialausgabenquoten bei flexibler Budgetpolitik“ bezeichnet. Dies entspricht der Logik einer demographischen ceteris-paribus-Prognose, also von über die Zeit unverändert bleibenden altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgabenquoten. Für Ausgabenbereiche mit einer zahlenmäßig schrumpfenden Klientel (Familie, Bildung) hätte das insgesamt sinkende absolute Aufwendungen zur Folge, wobei diese Einsparungen unter der Annahme einer flexiblen Budgetpolitik eben auf die ausgabenmäßig wachsenden Ausgabenbereiche umgeschichtet werden. Wie die Autoren auf den Seiten 94ff anmerken sind dieser Flexibilität sowohl praktische (Personalbudgets, Infrastrukturkosten etc.) als auch politische Grenzen gesetzt. In einem zweiten Ansatz wird daher unterstellt, dass das einmal erreichte (absolute) Ausgabenniveau in einem Bereich auch dann nicht sinkt, wenn die Zahl der „Leistungsempfänger“ demographisch bedingt zurückgeht. Als Konsequenz einer solchen „inflexiblen“ Budgetpolitik würde die Sozialausgabenquote noch deutlich stärker steigen, nämlich bis zum Jahr 2051 auf 54,1% des BIP im „mittleren demographischen Szenario“, auf 64,5% im „extremen Alterungsszenario“ und 38,0% im „extremen Zuwanderungsszenario“ (Findl, Holzmann, Münz 1987: 131).

Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen sehen die Autoren auf Basis dieser Ergebnisse? Insgesamt drei Handlungsoptionen werden ausgeführt.

- Da Zuwanderung den Anstieg der Sozialausgabenquote offensichtlich dämpft, wird als erste Option eine forcierte Zuwanderung angeführt. Diese Option wird aber als politisch „unwahrscheinlich“, d.h., unrealistisch angesehen, denn höhere Zuwanderung bewirke „... politische Opposition gegen Zuwanderung trotz Arbeitslosigkeit, spezifische Widerstände gegen Flüchtlinge und Zuwanderer aus osteuropäischen und islamischen Ländern, Verstärkung fremdenfeindliche Einstellungen nationalistischer Propaganda und ethnozentrische Vorurteile.“ (Findl, Holzmann und Münz 1987: 99).
- Als zweite Handlungsoption wird der Politik vorgeschlagen im Sinne einer flexiblen Budgetpolitik alle demographisch möglichen budgetären Umschichtungen konsequent vorzunehmen, auch „gegen den Widerstand von Interessensgruppen und organisierten Lobbies“ (Findl, Holzmann und Münz 1987: 100)
- In der dritten Option wird – eigentlich ganz im Sinne des in der Einleitung skizzierten Drucks, den ein globaler wirtschaftlicher Wettbewerb auf staatliche Sozialausgaben ausübt – die Möglichkeit diskutiert, die Sozialausgaben vom BIP-Wachstum zu entkoppeln, mit anderen Worten, die Pro-Kopf-Leistungen zumindest in einzelnen Ausgabenbereichen real zu verringern bzw. langsamer als das

BIP wachsen zu lassen. (Findl, Holzmann und Münz 1987: 101). Vor allem im Pensionsbereich wäre dies - so die Autoren - aber nur bei einer Etablierung betrieblicher und privater Pensionsvorsorgesysteme möglich. Generell wird darüber hinaus angemerkt, dass dieser Weg „eine Vergrößerung bestehender sozialer Disparitäten in der Gesellschaft“ (Findl, Holzmann und Münz 1987: 101) zur Folge haben wird.

3 Bevölkerung und staatliche Budgets – aktuelle Ansätze und Ergebnisse

Auf EU-Ebene beschäftigt sich die Kommission im Auftrag des Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) bereits seit einigen Jahren mit den wirtschaftlichen Folgen der demographischen Entwicklung. Ein erster diesbezüglicher Bericht wurde 2006 vorgelegt (Economic Policy Committee and European Commission 2006), der aktuelle Bericht (Economic Policy Committee and European Commission 2009) wurde im Herbst 2009 veröffentlicht. Zielsetzung des Berichts ist die Abschätzung der budgetären Auswirkungen der demographischen Alterung in den 27 EU-Mitgliedsländern auf Basis der aktuellen Bevölkerungsprognosen von Eurostat (EUROPOP2008) bis zum Jahr 2060. Analysiert wird die Entwicklung der staatlichen Ausgaben in den Bereichen Pension, Gesundheit, Langzeitpflege, Bildung und Arbeitsmarkt. In Österreich summieren sich die staatlichen Aufwendungen in diesen Bereichen in Österreich auf 25,9% des BIP im Jahr 2007, im Durchschnitt der EU27 auf 23,1% des BIP.

Das verwendete Modell schätzt in einem ersten Schritt die Entwicklung des BIP im Prognosezeitraum, also bis zum Jahr 2060, auf Basis von Annahmen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität, des Arbeitskräfteangebots und der Arbeitslosigkeit ab. In weiterer Folge werden dann aktuelle altersspezifische Ausgabenprofile mit den Ergebnissen der demographischen Prognose verknüpft (vgl. Economic Policy Committee and European Commission 2009: 16). In jedem Ausgabenbereich wird ein Referenz- oder Basis-szenario festgelegt. Sogenannte Sensitivitätsszenarien sollen die budgetären Konsequenzen unterschiedlicher Annahmensetzungen sowohl bei der demographischen als auch bei der zugrunde liegenden makroökonomischen Prognose zeigen.

Für Österreich kommt der Bericht zum Ergebnis, dass die demographische Alterung bis zum Jahr 2060 die staatlichen Ausgaben in den analysierten Bereichen gemäß Basis-szenario auf 29,0% des BIP, also verglichen mit dem Ausgangsniveau um 3,1 Prozentpunkte, ansteigen lässt (Economic Policy Committee and European Commission. 2009: 177ff). Österreich zählt damit im EU-Vergleich zu jenen Ländern, in denen die demographische Entwicklung zu einer vergleichsweise geringen Erhöhung der Sozialausgaben führen wird. So beträgt der Anstieg im Durchschnitt der EU-27 immerhin 4,7 Prozentpunkte, in einzelnen Mitgliedsländern (Griechenland, Zypern, Malta, Luxemburg, Slowenien und Rumänien) mehr als zehn Prozentpunkte.

4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Auf den ersten Blick kommen die beiden Studien in ihren jeweiligen Basisszenarien zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. So prognostizieren Findl, Holzmann und Münz einen demographisch bedingten Anstieg der Sozialausgabenquote zwischen 1987 und 2050 um immerhin 11,0 Prozentpunkte, die EU-Studie (für den Zeitraum 2008 bis 2060) dagegen lediglich um 3,1 Prozentpunkte. Wie lassen sich diese unterschiedlichen Ergebnisse bei im Prinzip ähnlichem methodischem Zugang erklären? Zwei Argumente lassen sich dafür finden. Zum einen die völlig veränderten demographischen Rahmenbedingungen, die zu stark differierenden Einschätzungen über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung führen, zum anderen die Berücksichtigung der von der Politik beim öffentlichen Pensionssystem in den vergangenen Jahren bereits getroffenen Maßnahmen zur Begrenzung des Ausgabenwachstums (längere Durchrechnungszeiträume, höheres Eintrittsalter) in der aktuellen EU-Studie.

Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung war die Situation in Österreich ab Mitte der 1970-er Jahre durch eine stagnierende, in einigen Jahren sogar sinkende Bevölkerungszahl geprägt. Demographische Ursachen dafür waren die sehr geringen internationalen Wanderungsgewinne und eine nachhaltig niedrige, tendenziell weiter sinkende durchschnittliche Kinderzahl pro Frau. Diese Mitte der 1980-er Jahre für bereits gut zehn Jahre andauernde Situation beeinflussten die für die Bevölkerungsprognose getroffenen Annahmen, insbesondere im Bereich der Migration. So wurde im „mittleren Szenario“ der Studie von Findl, Holzmann und Münz für den Zeitraum bis 2050 ein konstanter internationaler Wanderungssaldo von jährlich +5.000 Personen angenommen, im „extremen Zuwanderungsszenario“ ein langfristiger Anstieg auf jährlich +25.000. Aus heutiger Sicht, also nach Mauerfall, EU-Beitritt Österreichs, EU-Ost-Erweiterung und einer durch Globalisierungsprozesse gestiegenen Mobilität unrealistisch niedriger Wert, selbst in dem als „extrem“ bezeichneten Szenario. Ähnliches gilt für die Einschätzung der zukünftigen Mortalitätsentwicklung. Hier war man Mitte der 1980-er Jahre bei der Annahme über zukünftig mögliche Lebenserwartungsgewinne äußerst pessimistisch und ging im Prognosemodell für das Jahr 2050 von Lebenserwartungswerten aus, die dann bereits in den späten 1990-er Jahren erreicht und mittlerweile weit überschritten wurden. Für die dritte demographische Komponente, die Fertilität, haben sich die Einschätzungen über die zukünftige Entwicklung (weitgehend stabil auf niedrigem Niveau) dagegen kaum verändert (vgl. Hanika i.d.H.).

Letztlich führen die skizzierten Unterschiede in den Annahmen dazu, dass sich die Bevölkerungsentwicklung Österreichs in der 1. Hälfte des 21. Jahrhunderts entweder mit „Alterung und Schrumpfung“ (die von Findl, Holzmann und Münz verwendete Bevölkerungsprognose ging im mittleren Szenario von einem Rückgang der Einwohnerzahl Österreichs bis zum Jahr 2050 auf knapp 5,5 Mio. aus) oder wie in den aktuellen nationalen (vgl. dazu Hanika, Klotz und Marik-Lebeck 2009) und Eurostat-Prognosen mit „Alterung bei gleichzeitigem Wachstum“ charakterisieren lässt. Sowohl die Studie von Findl, Holzmann und Münz als auch die aktuelle EU-Studie machen in ihren Sensitivitätsszenarien klar, dass dieser Unterschied für die zukünftige Entwicklung der Sozialausgabenquote von großer Bedeutung ist. Denn die Zahl älterer Menschen wird in jedem Fall steigen, ohne nennenswerte Zuwanderung in Kombination mit einem starken Rückgang der Menschen im Erwerbsalter, bei entsprechender Zuwanderung mit einer

nahezu unveränderten Zahl von Personen in diesem Altersbereich. Die EU-Studie weist im Falle einer über den Prognosezeitraum ausgeglichenen Wanderungsbilanz (Sensitivitätsszenario *zero migration*) für Österreich einen Anstieg der öffentlichen Ausgaben um insgesamt 10,6 Prozentpunkte des BIP aus (Economic Policy Committee and European Commission 2009: 181), eine Größenordnung, die mit den Ergebnissen von Findl, Holzmann und Münz (11,0 Prozentpunkte im Basisszenario bei der Annahme von Wanderungsgewinnen von lediglich 5.000 Personen pro Jahr) sehr gut übereinstimmt.

Insgesamt führt der Vergleich der beiden Studien zur Erkenntnis, dass sich die Frage nach der langfristigen Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates unter den Bedingungen von demographischer Alterung und Globalisierung für Österreich gegenwärtig optimistisch beantworten lässt. Sowohl der zeitliche als auch der regionale Vergleich machen aber deutlich, dass diese Einschätzung keineswegs verallgemeinert werden kann, sondern dass den konkreten demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle zukommt. Demographische Alterung ist damit nicht per se problematisch, sondern kann unter bestimmten Rahmenbedingungen zu einem Problem werden.

Literatur

- Economic Policy Committee and European Commission. The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long term care, education and unemployment transfers (2004-2050), *European Economy, Special report*, No. 1/2006.
- Economic Policy Committee and European Commission. 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). *European Economy, Special report*, No. 2/2009 (provisional version).
- P. Findl, R. Holzmann und R. Münz. Bevölkerung und Sozialstaat. Szenarien bis 2050. Wien 1987.
- K. Giannakouris. Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies. *Eurostat, Statistics in focus* 72/2008.
- A. Hanika, J. Klotz, S. Marik-Lebeck. Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs 2009 bis 2050 (2075). *Statistische Nachrichten* 11/2009, 963-985.

Adresse des Autors:

Univ.-Doz. Dr. Josef Kytir
Direktion Bevölkerung
Statistik Austria
Guglgasse 13
A-1110 Wien
Österreich

E-Mail: <mailto:josef.kytir@statistik.gv.at>