



Der Beitrag der European Social Insurance Platform (ESIP) zur Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells am Beispiel des Weißbuchs

„Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“

Teil 2

2 Demografie und Sozialstaat: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung

2.1 Einleitung

Im Demography Report 2008 heißt es: „Die Anhebung der Beschäftigungsquoten ... ist die wirksamste Strategie, mit der sich Länder auf die Alterung der Bevölkerung vorbereiten können.“¹

Unter Bezugnahme auf die – vor allem zur Nachhaltigkeit der Pensionssysteme geführte – Diskussion über die zukünftige Entwicklung der Abhängigkeitsquoten wird im Folgenden aufgezeigt, dass die bessere Erwerbsintegration der Menschen tatsächlich ein enormes Potential für eine wirtschaftlich und sozial sinnvolle Bewältigung des demografischen Wandels bietet. Nachgegangen wird auch der Frage, warum diese Erkenntnis im öffentlichen Diskurs bislang nur wenig Resonanz gefunden hat.

Andere zentrale Einflussfaktoren wie die Entwicklung der Produktivität, der Löhne, der Leistungsniveaus, der Finanzierungsstruktur etc. würden den Rahmen des Beitrags sprengen und werden deshalb ausgeklammert.

2.2 Demografie – die Altenquote steigt

Eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte ist die Alterung der Bevölkerung. Bis zum Jahr 2050 wird im EU-Raum mit einem Anstieg der Altenquote, d. h. der Relation zwischen den Altersgruppen 65 plus und 15 bis 64,² von derzeit 26 % auf 50 % gerechnet. Oder anders betrachtet: Erwartet wird, dass sich die Relation zwischen der Zahl der Menschen in der Altersgruppe 15 bis 64 und den Älteren von derzeit 4:1 auf 2:1 verschieben wird.

Wenngleich demografische Vorhersagen über derart lange Zeiträume etliche Unsicherheitsfaktoren aufweisen,³ steht der deutliche Anstieg des Altenanteils



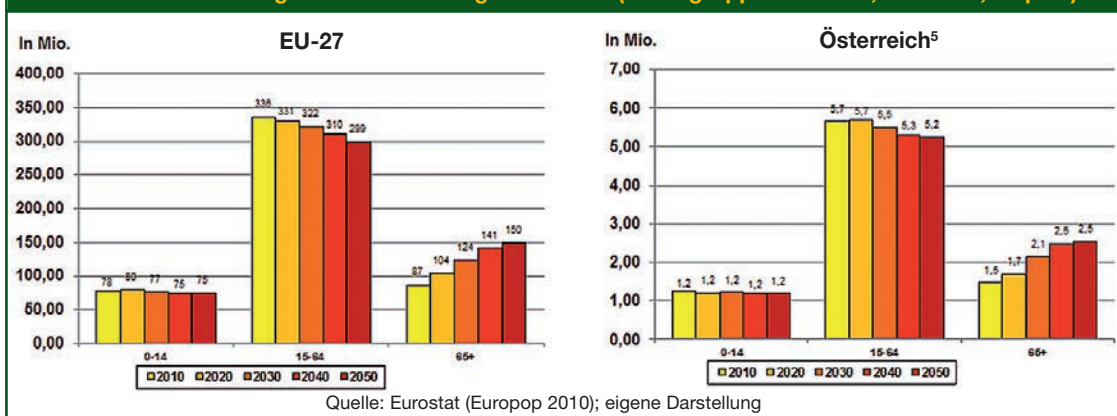
Dr. Johan Artssen
studierte Rechtswissenschaft an der Rijks Universiteit in Gent und war in der Zeit von 1989 bis 1998 in Belgien als Berater der jeweiligen Minister für Pensionen tätig. Aktuell leitet er als Generaldirektor ein belgisches Landes-pensionsamt.

¹ Europäische Kommission – GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Demografischer Bericht 2008, S. 144 („Raising employment levels ... is arguably the most effective strategy with which countries can prepare for population ageing“).

² Die Gegenüberstellung dieser beiden Altersgruppen ist die im Umfeld der Sozialstaats- und Pensionsdebatte zumeist verwendete Definition der Altenquote.

³ Siehe z. B. EU-Kommission, Ageing Report 2012, S. 24: „Demographic factors are subject to less variability than economic factors over the short run, however they have exhibited much less stability over the longer term of say, 25 years.“

Grafik 1: Bevölkerungsvorausschätzung 2010–2050 (Altersgruppen 0 bis 14, 15 bis 64, 65 plus)



Dr. Albert de Bruyckere studierte Rechtswissenschaft an der Vrije Universität in Brüssel und war in der Zeit von 1989 bis 1998 in Belgien als Berater der jeweiligen Minister für Pensionen tätig. Aktuell leitet er als Generaldirektor ein belgisches Landespensionsamt.



Dr. Josef Wöss ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik in der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien.



Mag. Erik Türk arbeitet als Experte zu Fragen der Alterssicherung und Sozialstaatsfinanzierung in der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien.

als solcher außer Zweifel. Das ergibt sich allein schon aus der aktuellen Altersstruktur der Bevölkerung, in der die Babyboom-Geburtsjahrgänge aus den 1960er-Jahren bei weitem stärker besetzt sind als die nachfolgenden Alterskohorten.

Grafik 1 zeigt die aktuellen Bevölkerungsvorausschätzungen bis zum Jahr 2050 für die EU-27 und für Österreich, gegliedert in drei große Altersgruppen: Kinder und Jugendliche, 15- bis 64-Jährige, Ältere. Erwartet werden eine relativ konstante Zahl an Kindern und Jugendlichen, ein Rückgang der Zahl der Menschen im Erwerbsalter⁴ und ein kräftiger Anstieg der Zahl der Älteren.

Auffallend ist die ähnliche Entwicklung in EU-27 und in Österreich. In anderen EU-Staaten gibt es zum Teil beträchtliche Abweichungen von der Entwicklung in der EU insgesamt. Vor allem bei der Altersgruppe 15 bis 64 wird teils ein viel stärkerer Rückgang (z. B. Deutschland, Polen), teils aber auch ein Anstieg (z. B. Belgien, Großbritannien) erwartet.

2.3 Abhängigkeitsquote ist nicht gleich Abhängigkeitsquote – Pensionsdiskussion auf Abwegen

Evident ist, dass derart gravierende Änderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung eine massive Herausforderung darstellen und Anpassungen auf verschiedenen Ebenen erforderlich machen.

Leider wird der Blick auf zentrale Handlungsoptionen häufig verstellt durch falsche Analysen und Fehler in der Berichterstattung. Besonders augenfällig ist das bei der immer wieder auftauchenden Verwechslung rein demografischer und ökonomischer Abhängigkeitsquoten in der Pensionsdiskussion.

So wurde z. B. von der EU-Kommission im Jahr

2010 ein europaweiter Konsultationsprozess zur Zukunft der Pensionen folgendermaßen begründet: „Laut Prognosen wird sich bis zum Jahr 2060 in Europa die Zahl der Personen im Ruhestand gegenüber jenen, die die Pensionen und Renten finanzieren, verdoppeln – diese Situation ist auf Dauer einfach nicht tragbar.“⁶ Im Ausschussbericht des EU-Parlaments, der im Anschluss an diesen Konsultationsprozess erstellt wurde, ist die angesprochene Verdoppelung in Zahlen gefasst: „2008 kamen vier berufstätige Personen auf einen Rentner. ... 2060 beträgt dieses Verhältnis 2:1.“⁷

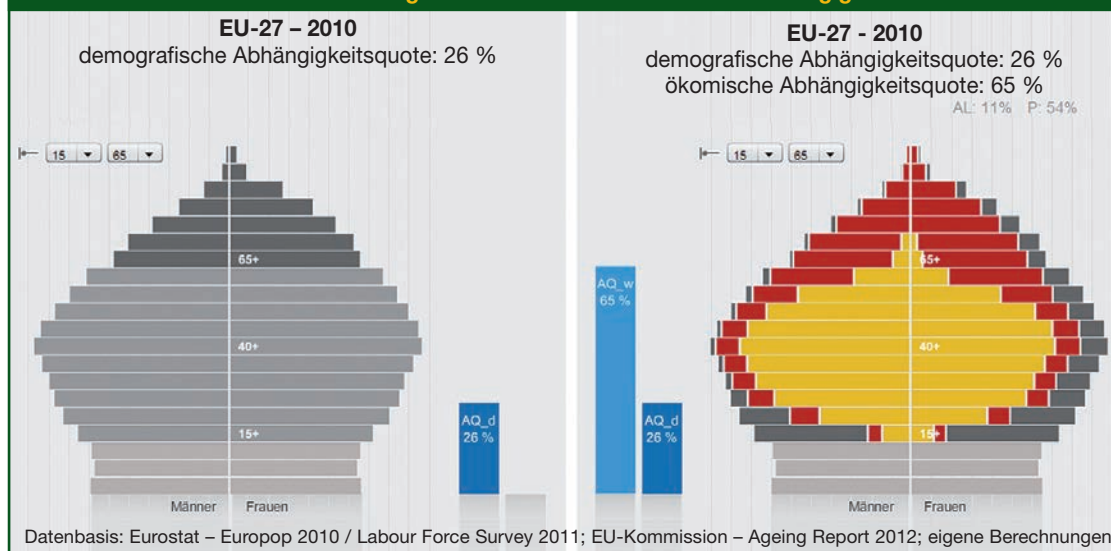
Weder die Ausgangslage (4:1-Relation zwischen Berufstätigen und Pensionisten) noch die prognostizierte Entwicklung (Verdoppelung der Abhängigkeitsquote zwischen Pensionisten und Berufstätigen) sind durch einen empirischen Befund bzw. durch eine offiziell anerkannte Vorausschätzung auch nur annähernd belegt! Wie kommt es dann zu solchen Behauptungen? Die Antwort ist einfach: In beiden Dokumenten wird die eingangs angesprochene Altenquote (demografische Abhängigkeitsquote) als Relation zwischen Berufstätigen und Pensionisten fehlinterpretiert!

In der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte wurde in Reaktion auf derartige Fehldarstellungen ein „Abhängigkeitsquoten-Rechner“ erstellt. Es handelt sich dabei um ein Grafik- und Rechenprogramm⁸, das vor allem folgenden Funktionen bietet:

- anschauliche Darstellung des demografischen Wandels,
- grafische und rechnerische Abgrenzung zwischen demografischen und ökonomischen Abhängigkeitsquoten,

4 Entsprechend der zumeist verwendeten Altersabgrenzung wird die Alterszone 15 bis 64 verkürzt als Erwerbsalter bezeichnet.
 5 Beachte: Die Vorausschätzung von Eurostat kommt für Österreich in längerfristiger Perspektive bei den Altersgruppen 15 bis 64 und 65 plus zu etwas niedrigeren Werten als die Statistik Austria. Von der Statistik Austria werden im Hauptszenario im Jahr 2050 in den beiden Altersgruppen 5,43 Mio. bzw. 2,63 Mio. Menschen erwartet.
 6 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=de&newsId=839&furtherNews=yes> (Begleittext zur Vorstellung des Grünbuchs „Towards adequate, sustainable and safe European pension systems“).
 7 Europäisches Parlament, Bericht des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten über das Grünbuch mit dem Titel „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ vom 3. Februar 2011 (A7-0025/2011), S. 18.
 8 Nähere Informationen über den Rechner und zur Diskussion über Abhängigkeitsquoten siehe z. B. ETUI Policy Brief 4/2011, Abhängigkeitsquoten im demografischen Wandel. Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung (<http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-and-Employment-Policy/Dependency-ratios-and-demographic-change.-The-labour-market-as-a-key-element>).

Grafik 2: Demografische versus ökonomische Abhängigkeit



- Berechnung der Effekte verschiedener Arbeitsmarktszenarien auf die Entwicklung ökonomischer Abhängigkeitsquoten,
- Berechnung der Auswirkungen verschiedener Arbeitsmarkt- und Produktivitätsszenarien auf die öffentlichen Haushalte.⁹

Grafik 2 zeigt mit zwei Bildern aus dem Rechner den enormen Unterschied zwischen der rein altersbezogenen demografischen und der ökonomischen Abhängigkeitsquote.

Beide Bilder beziehen sich auf die demografische Struktur der Bevölkerung in der EU im Jahr 2010 – gegliedert in 5-Jahres-Kohorten und aufgeteilt in Frauen und Männer (rechts bzw. links der jeweiligen Mitte).

Im rechten Bild ist die Bevölkerung im Alter ab 15 je nach ökonomischem Status gegliedert in drei Gruppen:¹⁰

- Erwerbstätige (gelbe Felder),
- Arbeitslose und Pensionisten (rote Felder),
- Sonstige wie z. B. Schüler und Studierende, Hausfrauen/-männer etc. (dunkelgraue Felder).

Die demografische Abhängigkeitsquote (AQ_d -> dunkelblaue Balken) wird errechnet aus der Relation zwischen den Altersgruppen 65 plus und 15 bis 64, die ökonomische Abhängigkeitsquote (AQ_w -> hellblauer Balken) aus der Relation zwischen Arbeitslosen und Pensionisten auf der einen und Erwerbstätigen

auf der anderen Seite¹¹, das heißt, es werden die roten zu den gelben Feldern in Beziehung gesetzt. Augenscheinlich ist, dass die eingangs angesprochene Gleichsetzung rein demografischer und ökonomischer „Abhängigkeiten“ ganz dramatisch von den realen Gegebenheiten abweicht. Die ökonomische Abhängigkeitsquote liegt mit 65 % mehr als doppelt so hoch wie die demografische mit 26 %. Der enorme Unterschied zwischen den beiden Werten hat vor allem zwei Gründe: 1. Bei weitem nicht alle Menschen im Erwerbsalter sind erwerbstätig; 2. Die Zahl der Leistungsbezieher liegt viel höher als die Zahl der Menschen im Alter ab 65.

2.4 Exkurs: Was tun mit Mini-Jobs?

Die in Grafik 2 im rechten Bild verwendeten Arbeitsmarktdaten von Eurostat werden nach dem „Labour Force“-Konzept erhoben, d. h., der Kategorie „erwerbstätig“ werden alle Personen zugerechnet, die in der Referenzwoche zumindest eine Stunde gegen Entgelt gearbeitet haben. In den gelben Feldern sind damit auch die vielen Millionen Mini-Jobs enthalten, die es derzeit in den EU-Ländern gibt.

Diese Zuordnung ist im vorliegenden Zusammenhang in mehrfacher Hinsicht problematisch. So werden z. B. aus „geringfügigen“ Beschäftigungsverhältnissen in den meisten Fällen weder Sozialbeiträge noch Lohnsteuer entrichtet, also kein Finan-

Der Blick auf zentrale Handlungsoptionen wird durch Fehldarstellungen häufig verstellt. Wird die Zahl der Menschen im Erwerbsalter mit der Zahl der Erwerbstätigen gleichgesetzt, dann wird die zentrale Bedeutung der Erwerbsintegration der Menschen von vornherein ausgeblendet.

9 Siehe hierzu für die EU-27: E. Türk/J. Wöss/F. Zuleeg, 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits. EPC Issue Paper No. 72, Brüssel, November 2012 (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf).

10 Eine genaue Beschreibung der verwendeten Datenquellen, Definitionen und Abgrenzungen findet sich in: E. Türk/J. Wöss/F. Zuleeg (2012), Fußnote 9.

11 Die hier verwendete Definition der ökonomischen Abhängigkeitsquote ist ein sehr aussagekräftiger Indikator für das Ausmaß wirtschaftlicher Abhängigkeit mit dem Fokus auf Sozialleistungen mit Einkommensersatzfunktion und stellt vor allem auf die Nachhaltigkeitsdiskussion zu den öffentlichen Pensionssystemen ab. Den Erwerbstätigen werden als Leistungsempfänger primär die Pensionisten (inclusive gesundheitsbedingter Frühpensionen) gegenübergestellt. Rechnerisch erfasst werden auch als arbeitslos ausgewiesene Personen. Damit wird einerseits dem ähnlichen Charakter von Pension und Arbeitslosengeld als Lohnersatzleistungen Rechnung getragen und andererseits berücksichtigt, dass aus der Gesamtsicht der öffentlichen Haushalte wenig Unterschied zwischen den beiden Leistungen besteht. Dazu kommt, dass bei internationalen Vergleichen Verzerrungen – vor allem im höheren Alter – aus unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten (Vorruhestandsregime im Rahmen der Arbeitslosenversicherung oder im Rahmen des Pensionssystems) vermieden werden können.



© Marco2811 - Fotolia.com

Minijob bis 450 Euro

Wichtiger als die Relation zwischen verschiedenen Altersgruppen (demografische Abhängigkeit) ist die Relation zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern (ökonomische Abhängigkeit). Wie sich dieses Verhältnis in den kommenden Jahrzehnten entwickeln wird, hängt nicht nur von der Demographie, sondern in hohem Maß auch von der Entwicklung der Beschäftigung ab.

zierungsbeitrag geleistet. Dazu kommt, dass ein erheblicher Teil der betroffenen Personen als Haupteinkommensquelle Sozialleistungen (Pension etc.) bezieht und damit eigentlich den Leistungsbeziehern zuzuordnen wäre.

Da die von Eurostat publizierten Daten keine Herausrechnung der Mini-Jobs erlauben, muss diese Unschärfe in Kauf genommen werden. Relativiert wird das Problem durch die Tatsache, dass die zentrale Botschaft der erforderlichen klaren Trennung zwischen demografischen und ökonomischen Abhängigkeitsquoten davon nur am Rande tangiert wird.

Soweit präzisere nationale Daten vorliegen, wie das z. B. für Österreich der Fall ist, bietet es sich selbstverständlich an, primär auf dieser Basis zu rechnen. Unter anderem zeigt sich dabei, dass die „Labour Force Survey“-Daten tendenziell ein viel zu positives Bild über den aktuellen Stand der ökonomischen Abhängigkeit vermitteln. Dazu kommt, dass das Ausmaß der noch ungenutzten Beschäftigungspotentiale und damit der grundsätzlich bestehende Spielraum einer besseren Erwerbsintegration teilweise erheblich verdeckt wird. Die Berechnung auf Basis der „Labour Force Survey“-Daten führt in Österreich zu einer ökonomischen Abhängigkeitsquote von 50 % (2010). Wird auf Basis verfeinerter nationaler Daten¹² gerechnet, so ergibt sich hingegen eine ökonomische Abhängigkeitsquote in Höhe von 62 %.

2.5 Entwicklung der ökonomischen Abhängigkeitsquote: Auf den Arbeitsmarkt kommt es an

Leider hat die eingangs zitierte Erkenntnis, dass die Anhebung der Beschäftigungsquoten die wirksamste Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels ist, in der öffentlichen Diskussion bislang nur wenig Berücksichtigung gefunden.

Einer der zentralen Gründe liegt im oben beispielhaft beschriebenen Umgang mit Abhängigkeitsquoten. Wird der Blick nur auf das Alter der Menschen gelegt, wie das in der behaupteten „Verdoppelung der Abhängigkeitsquote“ von 26 auf 50 % zum Ausdruck kommt, dann gerät die Strategie einer Anhebung der Beschäftigungsquoten von vornherein nicht ins Blickfeld.¹³

In einer Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses wird dieses Problem auf den Punkt gebracht: „Die irreführende Verwendung der demografischen Abhängigkeitsquote und die oftmalige Gleichsetzung der Zahl der Menschen im Erwerbsalter mit jener der Erwerbstätigen geht an der Realität vorbei und verstellt den Blick auf problemadäquate Lösungsansätze.“¹⁴

Es ist vor diesem Hintergrund dringend geboten, die Bedeutung des Arbeitsmarktes in das rechte Licht zu rücken und aufzuzeigen, dass ein sehr enger Zusammenhang besteht zwischen der Entwicklung der ökonomischen Abhängigkeitsquoten und der Entwicklung der Beschäftigung. Gewisse Erfolge konnten dabei bereits erzielt werden.

Von den österreichischen Sozialpartnern wurde der angesprochene Zusammenhang beim Bad Ischler Dialog 2011 folgendermaßen deutlich gemacht. „Je besser es gelingt, eine möglichst große Zahl von Menschen aller Altersgruppen in das Erwerbsleben zu integrieren und sie länger im Erwerbsleben zu halten, desto weniger stark wird die ökonomische Abhängigkeitsquote in die Höhe gehen.“¹⁵

Ein ähnlicher Befund findet sich im analytischen Teil des EU-Weißbuchs zu den Pensionen vom Februar 2012. Unter Verweis auf ein Rechenbeispiel aus dem „Abhängigkeitsquoten-Rechner“ wird dort auf die enormen Potentiale hingewiesen, die eine bessere Erwerbsintegration in allen Altersgruppen bietet. „Viele Länder haben beträchtlichen Spielraum bei der Verbesserung der zukünftigen Ange-

12 Als Erwerbstätige werden hier nur „aktiv Erwerbstätige“ erfasst, ohne geringfügig Beschäftigte und bereinigt um Doppelzählungen. Die Erfassung der Pensionisten erfolgt auf Basis der personenbezogenen Auswertung des Pensionsstandes (inclusive Beamtenpensionen) des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Eine adäquate Erfassung zwischenstaatlicher Teilleistungen erfolgt durch deren (näherungsweise) nur aliquote Berücksichtigung. Zusätzlich zu den Registerarbeitslosen und den Arbeitslosen in Schulung werden als Leistungsbezieher auch Übergangsgeld- und Pensionsvorschussbezieher sowie Arbeitslose im Krankenstand berücksichtigt (Datenbasis: WIFO, HVB der österr. SV-Träger, AMS, BALI, eigene Berechnungen).

13 Als einzige Stellschraube zur Beeinflussung der Entwicklung der Abhängigkeitsquote verbleibt (bei gegebener Altersstruktur) bei einer rein demografischen Definition dieser Quote einzig und allein die Verschiebung der Grenzlinie zwischen den Altersgruppen Personen im Erwerbsalter und Ältere.

14 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Stellungnahme zum Thema „Zukunft des europäischen Arbeitsmarktes – auf der Suche nach einer wirksamen Reaktion auf die demografische Entwicklung“, 13. Juli 2011

(http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\soc\soc400\ces1171-2011_ac.doc&language=DE).

15 http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2011/Bad%20Ischl%202011%20Kurzversion.pdf (S. 3).

messenheit und Nachhaltigkeit ihrer Pensions- und Rentensysteme, indem sie die Beschäftigungsquote steigern, und das nicht nur in der Gruppe der Älteren, sondern auch in Gruppen mit geringeren Beschäftigungsquoten wie Frauen, Migrantinnen und Migranten sowie junge Menschen.“¹⁶

In die Empfehlungen des Weißbuchs hat diese Erkenntnis leider keinen Eingang gefunden.¹⁷

2.6 „Standard-Szenario“ versus „EU-2020-plus-Szenario“ – was trauen wir uns zu?

Grafik 3 zeigt, wie groß der angesprochene Spielraum für eine Steigerung der Beschäftigungsquoten im EU-Raum ist. Im linken Bild ist die Ausgangslage im Jahr 2010 abgebildet, im rechten Bild das „Standard-Szenario“ für das Jahr 2050 (aufbauend auf der erwarteten Altersstruktur der Bevölkerung). Es handelt sich dabei um jenes Szenario, das den Berechnungen im EU Ageing Report 2012 zugrunde gelegt ist. Die Kernannahme ist, dass zwischen 2010 und 2050 die Beschäftigungsquote in der EU-27 in der Altersgruppe 15 bis 64 von 64,1 auf 68,9 % steigt.¹⁸ Die Realisierung des „Standard-Szenarios“ würde damit bedeuten, dass die Beschäftigungsquote – trotz Rückgangs der Zahl der Menschen im Erwerbsalter – im Jahr 2050 noch immer niedriger liegt als das EU-Beschäftigungsziel für das Jahr 2020!¹⁹

Die Realisierung des „Standard-Szenarios“ würde damit bedeuten, dass die Beschäftigungsquote trotz Rückgangs der Zahl der Menschen im Erwerbsalter – im Jahr 2050 noch immer niedriger liegt als das EU-Beschäftigungsziel für das Jahr 2020.

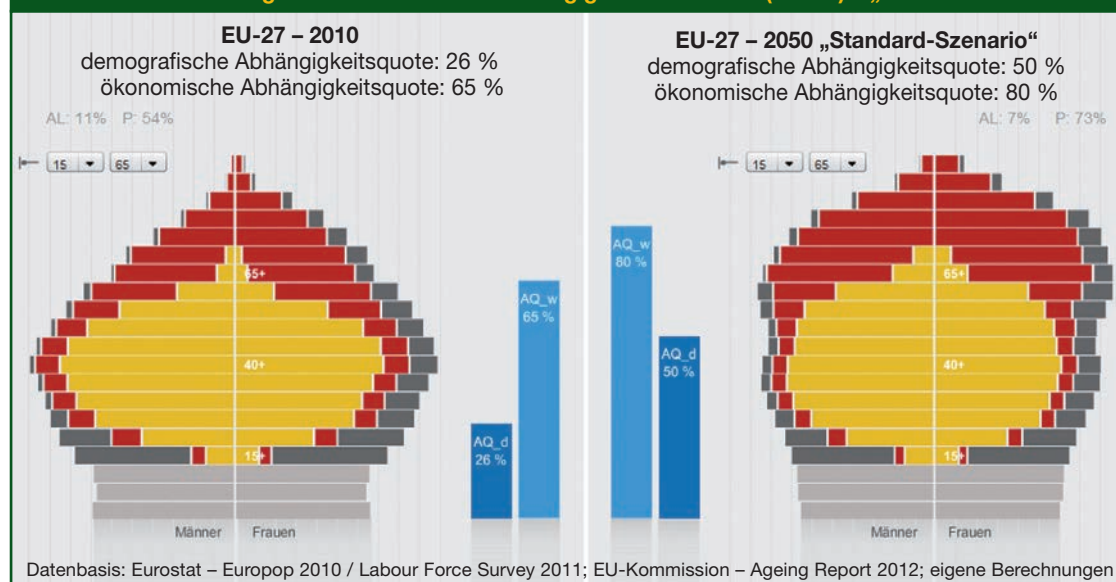
Das Ausmaß der roten und dunkelgrauen Felder in allen Altersgruppen innerhalb des Erwerbsalters im rechten Bild signalisiert, dass im „Standard-Szenario“ noch erhebliche Beschäftigungspotentiale ungenutzt bleiben. Die ökonomische Abhängigkeitsquote würde unter diesen Annahmen von 65 auf 80 % steigen (hellblaue Balken), was einen Zuwachs um 23 Prozent bedeutet.

In Grafik 4 werden für die EU-27 und für drei ausgewählte Länder (Österreich, Belgien, Polen) die jeweils erwarteten demografischen Änderungen und der Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote in zwei verschiedenen Arbeitsmarktszenarien gegenübergestellt.

Zusätzlich zum „Standard-Szenario“²⁰ wird jeweils das optimistischere „EU-2020-plus-Szenario“ ausgewiesen. In Anknüpfung an das EU-2020-Beschäftigungsziel wird in diesem Szenario eine Schwerpunktsetzung in Richtung bessere Erwerbsintegration in der Altersgruppe 20 bis 64 angenommen²¹ – und das nicht nur bis zum Jahr

Die Vorausschätzungen im EU Ageing Report gehen – trotz erheblichem Rückgang der Zahl der Menschen im Erwerbsalter – von nur bescheidenen Zuwächsen bei den Beschäftigungsquoten aus. Treffen diese Annahmen zu, dann würde die ökonomische Abhängigkeitsquote in EU-27 von derzeit 65 % auf 80 % im Jahr 2050 ansteigen.

Grafik 3: Entwicklung der ökonomischen Abhängigkeit 2010–2050 (EU-27) – „Standard-Szenario“



¹⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=de&newsId=1194&furtherNews=yes> (S. 8). Anmerkung: In der deutschen Übersetzung des Weißbuchs ist die Kammer für Arbeiter und Angestellte irrtümlicherweise mit Österreichisches Bundesministerium für Arbeit übersetzt!

¹⁷ Vgl. hierzu: J. Wöss/E. Türk: Weißbuch der EU-Kommission: Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen? AK-Wien, EU-Infobrief 2/2012 (http://media.arbeiterkammer.at/PDF/EU_Infobrief_2_2013.pdf).

¹⁸ Darüber hinaus wird in diesem Szenario ein erheblicher Anstieg der Beschäftigungsquote in der Altersgruppe ab 65 angenommen.

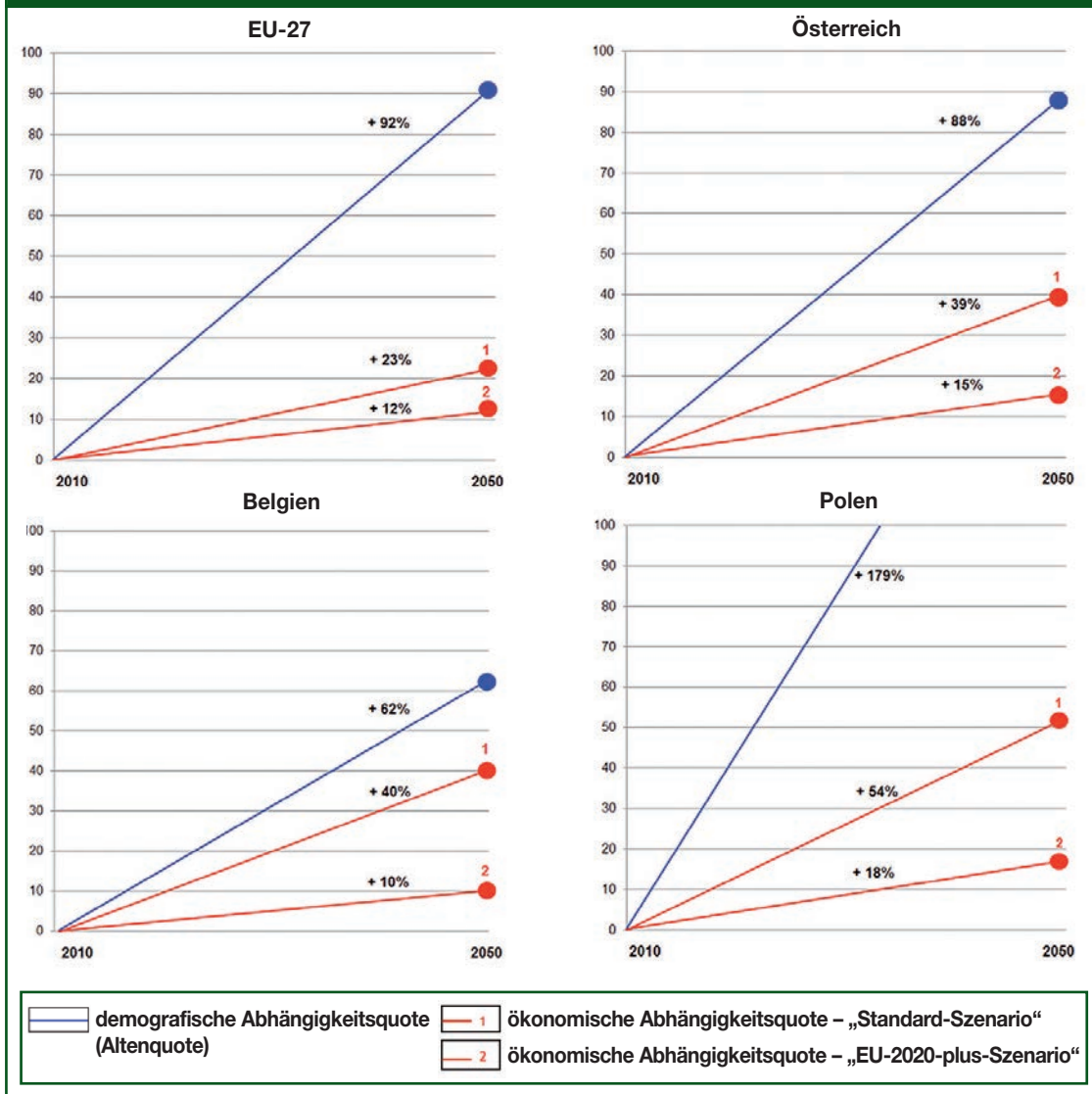
¹⁹ In der Altersgruppe 20 bis 64, auf die sich das EU-2020-Ziel von 75 % Beschäftigungsquote bezieht, liegt diese Quote im „Standard-Szenario“ im Jahr 2050 bei 73,6 %.

²⁰ Die „Standard-Szenarien“ basieren jeweils auf den Annahmen, die den Berechnungen im Ageing Report 2012 zugrunde gelegt wurden.

²¹ In der Altersgruppe 65 plus wird hingegen ein deutlich geringerer Anstieg veranschlagt als im „Standard-Szenario“ aus dem EU Ageing Report.

Grafik 4: Demografische und ökonomische Abhängigkeitsquoten im Vergleich 2010 bis 2050 (EU-27/Österreich/Belgien/Polen)

Alle Szenarien-Rechnungen zeigen, dass der Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote deutlich schwächer ausfallen wird als der Anstieg der demografischen Altenquote. Die Gegenüberstellung von „Standard-Szenario“ und „EU-2020-plus-Szenario“ zeigt, welches enormes Potenzial die bessere Erwerbsintegration der Menschen im Erwerbsalter bietet.



2020, sondern auch darüber hinaus. Gefordert sind dafür insbesondere: beschäftigungsfördernde Makropolitik, (Re-)Integration der Arbeitslosen, Abbau von Bildungsdefiziten, rascher Berufseinstieg der Jugendlichen nach Abschluss der Ausbildung, bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Gesundheitsschutz, altersgerechte Arbeitsplätze, längerer Verbleib in Beschäftigung (und damit Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters).

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass eine Strategie der besseren Erwerbsintegration selbstverständlich nicht nur auf die Erhöhung der Zahl der Beschäftigten bzw. auf die Erhöhung der Beschäftigungsquoten, sondern auch auf die Sicherung bzw. Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze ausgerichtet sein muss.

Für die EU-27 wird im „EU-2020-plus-Szenario“ angenommen, dass bis zum Jahr 2050 in der Altersgruppe 15 bis 64 eine Beschäftigungsquote von 76,1 % erreicht wird.

Die Vergleichsländer Belgien und Polen wurden ausgewählt, weil sie das breite Spektrum des demografischen Wandels sichtbar machen. In Belgien wird ein Anstieg der demografischen Abhängigkeitsquote erheblich unter dem EU-Durchschnitt und in Polen ein Anstieg weit über diesem Wert erwartet. Im „EU-2020-plus-Szenario“ wird in beiden Ländern eine Beschäftigungsquote von knapp unter 75% veranschlagt. Zu Österreich ist anzumerken, dass die Berechnungen insofern von den anderen Ländern abweichen, als der Ausgangswert der ökonomischen Abhängigkeitsquote im Jahr 2010 auf Basis genauerer nationaler Arbeitsmarkt- und Pensionsdaten ermittelt wurde.²² Im

22 Siehe Kapitel 2.4 („Exkurs: Was tun mit den Mini-Jobs?“).

„EU-2020-plus-Szenario“ wird eine Beschäftigungsquote in Höhe von 76,5 % angenommen.

Die Grafiken zeigen

- In allen Ländern wird es einen massiven Anstieg der demografischen Abhängigkeit geben, das Ausmaß variiert aber ganz erheblich von Land zu Land (z. B. weit über dem EU-Durchschnitt in Polen, deutlich unter dem Durchschnitt in Belgien).
- Auch die ökonomische Abhängigkeit wird in allen Ländern zunehmen, der Anstieg wird aber – selbst in den pessimistischeren Szenarien – viel geringer ausfallen.
- Mit höheren Beschäftigungsquoten, wie im „EU-2020-plus-Szenario“ angenommen, könnte in allen Ländern ein Gutteil des erwarteten Anstiegs der ökonomischen Abhängigkeitsquote – und damit auch ein Gutteil des erwarteten Kostenanstiegs – vermieden werden.

In der EU insgesamt würde sich der Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote bei Realisierung des „EU-2020-plus-Szenarios“ auf etwa die Hälfte reduzieren. In Ländern mit aktuell sehr niedrigen Beschäftigungsquoten wie Belgien und Polen würde der Rückgang sogar noch um einiges stärker ausfallen. Auch die – auf Basis verfeinerter nationaler Daten durchgeführte – Szenarien-Rechnung für Österreich zeigt ein enormes Potential zur Reduktion der ökonomischen Abhängigkeitsquote.

2.7 Resümee

Die Altersstruktur und die sich daraus ergebende Altenquote alleine sagen sehr wenig über den in einer Gesellschaft bestehenden Transferbedarf aus. Maßgeblich ist vielmehr die Relation zwischen Leistungsbeziehern und Erwerbstätigen (ökonomische Abhängigkeitsquote), und diese hängt entscheidend vom Ausmaß der Erwerbsintegration ab. Der zukünftige Finanzierungsbedarf für Transferleistungen (Pensionen und Leistungen bei Arbeitslosigkeit) in Relation zum BIP hängt letztlich von zwei Faktoren ab: 1. Entwicklung der ökonomischen Abhängigkeitsquote und 2. Entwicklung des relativen Leistungsniveaus (durchschnittliche Transferleistung/BIP je Erwerbstätigen).

Im Beitrag wird deutlich gemacht, wie groß die Potentiale sind, den demografisch bedingten Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote durch Erhöhung der Beschäftigungsquoten über das gesamte Erwerbsalter einzudämmen.

Zu hoffen ist, dass die Strategie der besseren Erwerbsintegration

- als Antwort auf den demografischen Wandel und
- als zentrale Stellschraube zur Eindämmung des demografisch bedingten Anstiegs der relativen Finanzierungskosten

erkannt und umgesetzt wird.



3 Prognose der Ausgaben für die soziale Sicherheit in Belgien

Seit Mitte der 80er-Jahre werden in Belgien Studien über die Entwicklung von Sozialausgaben durchgeführt, die auch langfristige Prognosen über die Entwicklung der Alterssicherung einbeziehen und damit Eingang finden in öffentliche Debatten über Rentenreformen. Das belgische „Planbüro“ entwickelte auf der Basis verschiedener makroökonomischer Szenarien ein eigenes Modell (MALTESE) zur Einschätzung der Auswirkungen des demografischen Wandels. Es veröffentlicht jährlich einen Bericht, der unter anderem als Grundlage für Beratungen des „Altersausschusses“ des belgischen Parlaments dient. Er bezieht auch jüngste Arbeitsmarktreformen sowie Änderungen in den verschiedenen Branchen der Sozialversicherung sowie deren mittel- und langfristige Effizienz ein.

Das „Planbüro“ stützt sich nicht auf Untersuchungsmethoden, wie sie bei Eurostat zum Einsatz kommen, sondern auf eigene Verwaltungsdaten, die auf Regierungsebene erhoben und in verschiedenen Datenbanken gespeichert sind, so etwa zur Bevölkerungsstruktur, Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktteilnahme, Krankheit und Invalidität, Bildung usw. (Tabelle 1).

Das ist ein Grund, warum sich auf Eurostat stützende Ergebnisse, wie sie von der „europäischen „Ageing Working Group“ (AWG) verwendet werden, oft von den Ergebnissen unterscheiden, die vom Planbüro verwendet werden. Wir räumen ein, dass

Zu hoffen ist, dass die Strategie der besseren Erwerbsintegration in allen Altersgruppen als zentrale Stellschraube zur Eindämmung des demografisch bedingten Anstiegs der Pensionskosten erkannt und umgesetzt wird.

Tab. 1: Ausgaben in % des BIP – Planbüro 12/2012

| | 2011 | 2017 | 2030 | 2050 | 2060 |
|---------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Renten | 9,9 | 10,7 | 13,6 | 14,7 | 14,5 |

http://www.plan.be/admin/uploaded/201210081218360.REP_CEVSVCV2012_10248_F.pdf

Da der größte Teil der belgischen Renten im Umlageverfahren finanziert wird, hat sich die steil ansteigende Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen in der Phase der wirtschaftlichen Prosperität gewiss günstig auf die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit ausgewirkt. Nun aber, seit die Kohorten dieser „Frauengeneration“ auf die „Babyboomer“-Generation treffen, werden sie mit Eintritt in das Rentenalter zu einer Belastung des Systems.

für Zwecke vergleichender Studien auf europäischer Ebene ein Modell mit vereinheitlichten Parametern, einem Vergleich von Studien, die auf nationalen Daten beruhen, vorzuziehen ist. Wenn es andererseits aber darum geht, nationale Politik-Ziele zu definieren, sind Regierungen der Mitgliedstaaten gut beraten, die Effekte ihrer Initiativen auf den internen Arbeitsmarkt und die soziale Absicherung/Deckung, unter Berücksichtigung des breiteren Kontextes der wirtschaftlichen Lage, auf der Grundlage präziser nationaler Daten zu beurteilen. Die mitgliedstaatlichen Systeme mögen in mancher Hinsicht sehr ähnlich sein, in anderer jedoch sehr verschieden (Tabelle 2). Unter dieser Perspektive wird besonders das belgische Rentensystem unter dem „Crescendo“ der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen „leiden“. Im Ge-

der andere überhaupt nicht oder nur kurze Zeit; ● Zwei Mal 60 %, wenn beide (Ehe-)Partner wesentlich am Arbeitsmarkt teilgenommen haben. Da der größte Teil der belgischen Renten im Umlageverfahren finanziert wird, hat sich die steil ansteigende Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen in der Phase der wirtschaftlichen Prosperität gewiss günstig auf die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit ausgewirkt. Nun aber, seit die Kohorten dieser „Frauengeneration“ auf die „Babyboomer“-Generation treffen, werden sie mit Eintritt in das Rentenalter zu einer Belastung des Systems. Dies dient der Veranschaulichung, dass demografische Parameter nicht als „für sich allein stehende Tatsachen“ interpretiert werden dürfen, sondern immer auf andere Kriterien zu beziehen sind wie Arbeitsmarkt, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Bildungsstand einer Bevölkerung.

**Tabelle 2:
Ausgaben in % des BIP – AWG 2012**

| | 2010 | 2015 | 2030 | 2050 | 2060 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Renten | 11,0 | 11,9 | 15,5 | 16,7 | 16,6 |

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-ageing-report_en.htm

gensatz zu anderen Mitgliedstaaten liefert das belgische Rentensystem unterschiedliche Rentenhöhen in Abhängigkeit vom beruflichen Lebenslauf des (Ehe-)Partners:

- 75 % des Referenzlohns werden zugrunde gelegt, wenn nur einer der (Ehe-)Partner als Beitragszahler zum Rentensystem beigetragen hat und

Angesichts ihrer demografieorientierten Grundphilosophie konzentriert sich die belgische Politik sehr auf „Erwerbskarrieren am Ende des Erwerbslebens“. Die Reformen der Jahre 2011/2012 konzentrierten sich im Wesentlichen auf

- Vermeidung eines vorzeitigen Ruhestands und Rückbau kollektivvertraglicher Vorruhestandssysteme sowie
- Auf-den-Prüfstand-Stellen von Arbeitslosenleistungen und Reaktivierung von Arbeitern.

Die jüngsten Papiere des Planbüros geben Hinweise darauf, dass die ergriffenen Maßnahmen einen positiven Effekt im Hinblick auf ein Hinausschieben

Erläuterung zur Rentenberechnung

Im Allgemeinen ist die totale Jahrespension gleich der Summe der Pensionsbeträge jedes Laufbahnjahres. Für jedes Kalenderjahr der beruflichen Laufbahn als Arbeitnehmer gibt es einen bestimmten Pensionsanteil der folgenden Formel nach:

$$\frac{\text{Totallohn} \times \text{Aufwertungskoeffizient}}{45} \times \text{Familienlage (60 oder 75 \%)}$$

Das Jahresentgelt wird den Lebenshaltungskosten bei Rentenantritt angepasst, indem es mit einem Aufwertungskoeffizienten multipliziert wird.

Das so aufgewertete Jahresentgelt wird geteilt durch eine Anzahl Jahre, die übereinstimmt mit einer vollständigen Laufbahn (45 für einen Arbeitnehmer). Das Ergebnis wird mit 60 % oder 75 % multipliziert, gemäß der Familienlage.

Wenn beide Ehegatten als Arbeitnehmer beitragspflichtig waren, wird beim Rentenantritt eine vergleichende Berechnung gemacht:

⇒ wenn (RM an 60 %) + (RF an 60 %) > (RM an 75 %), dann Zahlung RM + RF²³

⇒ wenn (RM an 60 %) + (RF an 60 %) < (RM an 75 %), dann Zahlung RM an 75 % und keine Zahlung der RF

23 RM = Rente Mann; RF = Rente Frau.



des Rentenbezugs haben – weniger bei Männern als vielmehr bei den Frauen, weil diese schneller die Mindestanforderungen an die Karriere erfüllen –, aber sie bestätigen logischerweise auch, dass die Renten von Frauen schneller wachsen als die von Männern. Alles in allem erscheinen daher die „Haushaltseffekte“ eher als „mager“, gemessen am Ziel der Reform, die Nachhaltigkeit des Rentensystems zu sichern (http://www.plan.be/admin/uploaded/201302280945400.WP_1303_10465_FN.pdf). Sicherlich ist noch ein weiter Weg zurückzulegen. Aber ist es tatsächlich sinnvoll, dass sich Regierungsinitiativen – wie es die „Ageing Working Group“ vorschlägt – hauptsächlich auf „Ende-der-Karriere-Maßnahmen“ konzentrieren und das gesetzliche Renteneintrittsalter anheben? Die Arbeitsmarkt-beteiligung verschiedener Alterskohorten ist in Belgien durchaus bedrückend:

- Der nach der Arbeitsmarktstatistik des Jahres 2012 gegebene Beschäftigungsgrad der weiblichen Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 54 von 64,8 % wird schätzungsweise auf 68,1 % im Jahr 2060 ansteigen.
- Innerhalb der männlichen Bevölkerung dieser Altersgruppe steigt die Rate von 71,8 % auf 72,2 %.
- Im Alterssegment 55 bis 64 können wir bei den Frauen mit einem Anstieg von 34 % auf 53,9 % rechnen.
- Für die männliche Population dieser Altersgrup-

Situation auf dem Arbeitsmarkt – Planbüro 2012 Beschäftigungsgrad

| | 2011 | 2017 | 2030 | 2060 |
|-----------------|------|------|------|------|
| 15 bis 54 Jahre | 68,3 | 68,4 | 70,0 | 70,2 |
| Frauen | 64,6 | 65,7 | 67,9 | 68,1 |
| Männer | 71,8 | 71,0 | 72,0 | 72,2 |
| 55 bis 64 Jahre | 42,0 | 49,7 | 55,1 | 56,3 |
| Frauen | 34,0 | 43,4 | 52,1 | 53,6 |
| Männer | 50,2 | 56,2 | 58,0 | 58,8 |

pe ist der Anstieg von 50,2 % auf 58,8 % deutlich niedriger.

3.1 Wie verhält sich all das zu den Lissabon-Zielen?

Trotz dieser ziemlich unbefriedigenden Aussichten zeigen belgische Studien, dass das Armutsrisiko im jüngeren Bevölkerungssegment deutlich höher ist als in der (heutigen) Gruppe der Älteren, hauptsächlich als Folge von Arbeitslosigkeit, aber auch als Folge mangelhafter Ausbildung und geringerer Beschäftigungschancen innerhalb der Gruppe der Kinder der zweiten und dritten Generation von Migranten.

Nach den Planbüro-Prognosen aus den frühen 90er-Jahren würde das Arbeitslosigkeits-Risiko auf 5 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinken, da bei gleichbleibender wirtschaftlicher Nachfrage nach Arbeitskräften der Zufluss neuer Kräfte wegen abnehmender Geburtenraten sinken würde. Aber auch hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass Prognosen, die ausschließlich auf demografischen Parametern beruhen, zu hinterfragen sind. Die aktuelle Arbeitslosigkeit vieler junger Menschen in Europa entkräftet derartige – und bisher nur selten in Frage gestellte – Annahmen.

Hingegen bietet der von der AK Wien präsentierte Indikator der „wirtschaftlichen Abhängigkeitsrate“ eine realistischere Herangehensweise und bessere Chancen zur Einschätzung der Entwicklung von Sozialversicherungsausgaben über mittel- bis langfristige Zeithorizonte. Er fokussiert sich auf alle Alters- und Bevölkerungsgruppen und setzt sie ins Verhältnis zu Arbeitsmarkt-beteiligung und wirtschaftlichen Aussichten. Ein nächster Schritt könnte in der Integration nationaler Daten bestehen, basierend auf dem Konzept von Verwaltungsdaten anstelle von Eurostat-Erhebungsdaten.

Der Beitrag gibt die Meinungen der Autoren wieder; diese müssen nicht mit der Position der von ihnen vertretenen Organisationen übereinstimmen.