

Editorial

Zur neuen Bevölkerungsprognose

Das Interesse der Öffentlichkeit für demographische Entwicklungen hat in letzter Zeit wieder etwas nachgelassen, und so hat die neue Bevölkerungsprognose, welche Statistik Austria Ende des Jahres 2007 veröffentlicht hat, weniger Diskussionen ausgelöst als die beiden vorausgegangenen. Diese Bevölkerungsvorausschätzung stellt seit dem Jahr 2003 bereits die dritte Revision dar.

Wie die beiden vorangegangenen reicht auch in dieser Prognose zumindest rechnerisch der Beobachtungszeitraum bis zum Jahr 2075, und es gibt neben einer Hauptvariante neun Alternativvarianten. Die entscheidenden Parameter werden jedoch nicht für den gesamten Zeitraum geschätzt, sondern Fertilität und Zuwanderung ab 2030 bzw. 2035 konstant gehalten und die Entwicklung der Lebenserwartung ab dem Jahr 2050. Spätestens dann handelt es sich nicht mehr um eine Prognose, sondern um ein Szenario. Bereits im Jahr 2050 beträgt die Streubreite zwischen dem Wachstumsszenario und dem Alterungsszenario, welche die oberste bzw. unterste Extremvariante darstellen, fast drei Mio. Personen, und im Jahr 2075 bereits über fünf Mio.

Dass eine Bevölkerungsprognose einen Zeitraum von fast einem Dreivierteljahrhundert in der Zukunft abdeckt, ist nicht grundsätzlich absurd, wie manche meinen. Nicht einmal kurzfristig ist damit zu rechnen, dass die kommenden Jahre richtig vorausgesagt werden können; solange sich aber die Schwankungen um den Trend im Zeitverlauf wieder ausgleichen, sind auch einzelne stärkere Abweichungen nichts Unerwartetes. Für die fernere Zukunft wird niemand mehr erwarten – oder vielleicht müsste man sagen, sollte niemand mehr erwarten –, dass Zeiträume oder gar Zeitpunkte aus heutiger Sicht einigermaßen richtig abgebildet werden können. Langfristig können solche Szenarien aber doch einen Eindruck vermitteln, wohin die Bevölkerung steuern muss, wenn heute beobachtete – oder auch nur angenommene – demographische Entwicklungen andauern bzw. wie sich scheinbar geringfügige Veränderungen der Gegebenheiten über die Jahre summieren.

Eine Prognose für 75 Jahre ist somit nicht an und für sich unseriös, aber es muss klar sein, dass unterschiedliche Zeitabschnitte dieser Zeitspanne aufgrund der zunehmenden Unsicherheit auch unterschiedlich zu interpretieren sind: eine Tatsache, die man in der heutigen zahlengläubigen Welt nicht einfach voraussetzen kann. Überdies wird die Hauptvariante gewöhnlich als „die Bevölkerungsprognose“ gesehen und die Existenz von Alternativvarianten und Prognoseunsicherheiten kaum wahrgenommen. Eigentlich sollte man aus dem zur Verfügung gestell-

ten Zahlenmaterial höchstens 15 bis 25 Jahre als Prognose ansehen und die Zeiträume danach als Szenarien. Die letzten 25 Jahre stellen streng genommen überhaupt nur noch eine Fortsetzung der Rechnung mit unveränderten Annahmen dar.

Die Motivation für die aktuelle Prognoseneufassung ist nicht in allen Punkten leicht nachvollziehbar. Wenn sich eine höhere Basisabweichung aufsummiert hat, ist eine Neuberechnung angebracht, und wenn der beobachtbare – und nicht ein lediglich vermuteter – Trend deutlich von den Annahmen abweicht, ist eine Revision der Annahmen nötig. Die Abweichungen der letzten zwei Jahre sind allerdings noch nicht besonders auffällig: Für das Jahr 2007 beträgt die Differenz für die Gesamtbevölkerung lediglich +8.500.

Geänderte Annahmen

Tatsächlich weicht die neue Prognose auch bis zum Ende des kommenden Jahrzehnts von der vorangegangenen nur um die Größenordnung der Nettozuwanderung eines einzigen Jahres ab, und im zeitlichen Muster wurde das Auslaufen der Übergangsfristen für die neuen Mitgliedstaaten der EU in der Modellierung deutlicher sichtbar. Danach kommt es dann aber zu einer stark divergierenden Entwicklung. Beginnend mit dem Jahr 2020 liegen die (Netto-)Zuwanderungszahlen der neuen Prognose zunehmend über denen der alten, was zu einer Stabilisierung der Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter führen würde. Insgesamt stellt es aber schon einen gewissen Kontrast dar, dass die Annahmen für das kommende Jahrzehnt in Summe kaum verändert wurden und die für die fernere Zukunft sehr wohl in nicht unbeträchtlichem Maße. Streng genommen sollte dem eine heutige Trendbeobachtung zugrunde liegen, von der man annehmen kann, dass sie erst mit einer Verzögerung von gut zehn Jahren stärker zum Tragen kommt. Dies dürfte die Möglichkeiten der Demographie aber bei weitem übersteigen, zumal gerade die Migrationsforschung hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, quantitative Aussagen zu machen, noch in den Anfängen steckt.

Eine der vorgebrachten Argumentationslinien für die Annahme steigender Nettozuwanderung ab dem dritten Jahrzehnt ist die steigende Arbeitskräftenachfrage bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der Personen im Erwerbsalter in Österreich. Dies würde in der Tat einen starken Sogfaktor für Zuwanderung darstellen. Es ist aber aus heutiger Sicht noch nicht abzuschätzen, wie sich die internationale Arbeitsteilung in fünfzehn Jahren organisiert haben wird und ob es zu diesem Anstieg der Arbeitskräftenachfrage in Österreich tatsächlich kommen wird. Eine Stagnation des Arbeitsvolumens über längere Zeiträume war in

der Vergangenheit nichts Ungewöhnliches und ist auch für die Zukunft nicht auszuschließen. Zwei Jahre mit einem herausragenden Beschäftigungswachstum sind noch nicht ausreichend, um davon ausgehen zu können, dass die Tendenz zu einem stagnierenden Arbeitsvolumen bei gleichzeitiger – im Detail durchaus problematischer – Verteilung der Arbeit auf mehr Köpfe zu Ende gegangen ist.

Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, wie sich die (demographische) Situation in den möglichen Herkunftsländern der Migranten entwickeln wird. Bis auf wenige Ausnahmen stehen in Europa alle Länder vor den gleichen Problemen niedriger Geburtenraten und alternder Bevölkerungen. Dies bedeutet erstens, dass die Netto-Zuwanderung aus europäischen Ländern nach Österreich geringer werden wird. Und zweitens wird Österreich in steigendem Maße mit den anderen europäischen Staaten in einem Wettbewerb um potenzielle Zuwanderer stehen. Bis zu einem gewissen Grad wird es in Europa vermutlich in der Tat zu einer gewissen Entleerung bestimmter Gebiete kommen – mit allen Folgen die dieser Prozess dort dann mit sich bringen wird. Aber der Zuwanderungsbedarf prosperierender Regionen kann auf diesem Wege keinesfalls abgedeckt werden. Dass die Abwanderung in strukturschwachen Regionen theoretisch irgendwann durch dort steigende Löhne gebremst werden sollte, widerspricht allen Erfahrungen.

Es steht andererseits außer Zweifel, dass die Weltbevölkerung insgesamt und ihre Migrationsbereitschaft auf absehbare Zeit jedenfalls ausreichend sein wird, um gegebenenfalls in ganz Europa die schrumpfende Zahl an Erwerbspersonen ausgleichen zu können. Außerhalb des europäischen Großraums steigen mit zunehmender Entfernung aber auch die kulturellen und bildungsmäßigen Unterschiede, und damit nehmen die Migrationskosten für beide Seiten zu. Selbst wenn man die Probleme im Zusammenhang mit Ausländerfeindlichkeit beiseite lässt, könnte überdies die Integration von 30.000 und mehr Zuwanderern pro Jahr an Finanzierungsgrenzen stoßen. Aufgrund des inzwischen in Österreich wieder bedenklich hohen und teilweise sogar zunehmenden Anteils an Personen mit Qualifikationsdefiziten könnte eine steigende Arbeitskräftenachfrage überdies nur mit mittel- bis hochqualifizierten Zuwanderern gedeckt werden. Gering Qualifizierte werden in Zukunft noch größere Schwierigkeiten haben, sich in einer modernen Wirtschaft eine angemessene Existenzgrundlage aufzubauen, als es bereits jetzt der Fall ist. Um die hoch Qualifizierten oder um Personen mit gesuchten Spezialqualifikationen wird es aber in Zukunft – nach einhelliger Meinung – einen weltweiten Wettbewerb geben. Die Versuche, Europa als Zielland für Migranten attraktiver zu machen, können sicher einiges bewirken, sollten aber in ihren Möglichkeiten auch nicht überschätzt

werden. Die EU stellt mit derzeit 23 (zum Teil äußerst schwierigen) Sprachen einen weniger interessanten Zielraum für Migranten dar als der englische Sprachraum, und das wird sich auf absehbare Zeit auch nicht ändern. Mit den guten bis sehr guten Englischkenntnissen, welche hoch qualifizierte Migranten oft bereits während ihrer Ausbildung in den Herkunftsländern erwerben, stehen ihnen in den englischsprachenden Ländern deutlich mehr Möglichkeiten offen, als das in kleineren Sprachräumen wie dem deutschen oder französischen der Fall ist. Das Risiko einer Fehlinvestition ist beim Erlernen einer „kleineren“ Sprache deutlich höher.

In jüngster Vergangenheit haben sich überdies die Versuche, fertige Fachkräfte aus dem Ausland zu importieren, als wenig erfolgreich erwiesen. In weiterer Zukunft wird das eher noch schwieriger werden. Die gesuchten Fachkräfte werden also auch weiterhin im Inland ausgebildet werden müssen, unabhängig davon, ob es sich um Einheimische oder Migranten handelt. Es wäre höchstens an der Zeit, sich über die Frage wen, wie und wann Gedanken zu machen; und zwar mehr als das derzeit der Fall ist.

Die Annahmen zur Fertilität haben sich gegenüber der vorangegangenen Vorausschätzung nicht geändert. Das heißt man geht weiterhin davon aus, dass sich die Fertilität von derzeit etwa 1,4, beginnend mit dem Jahr 2011 allmählich bis 2030 auf 1,5 erhöhen wird. Dieser Wert wird dann für den Rest der Beobachtungsperiode konstant angenommen. Ab dem Jahr 2020 würden dennoch die Geburten über den Zahlen der alten Prognose liegen, was aber ausschließlich auf die höhere Zuwanderung zurückzuführen ist.

Geändert haben sich aber die Annahmen für die Lebenserwartung. Die Lebenserwartung der Männer wird sich von derzeit 77,4 bis 2030 auf 82,4 und bis 2050 auf 86 Jahre erhöhen, die der Frauen von derzeit 82,9 auf 87,0 im Jahr 2030 und auf 90,0 im Jahr 2050. Für die Männer würde damit die Lebenserwartung bis 2030 um 1,1 Jahre stärker steigen als in der Prognose 2005, und für Frauen um 0,8 Jahre.

Wiederholt wurde die weitere Zunahme der Lebenserwartung in der Vergangenheit bei Prognosen deutlich unterschätzt: Es wurde immer angenommen, dass sich der Trend abflachen werde. Tatsächlich ist die Lebenserwartung seit fast 40 Jahren nahezu linear gestiegen. Insofern ist die stärkere Anhebung der Lebenserwartung bei dieser Prognose durchaus folgerichtig. Andererseits gibt es aber inzwischen Länder, in denen die Lebenserwartung stagniert oder sogar sinkt, und es mehren sich die Stimmen, welche davon ausgehen, dass der ungesunde Lebensstil vieler Jugendlicher nicht ohne negative Auswirkungen auf die Lebenserwartung bleiben könne.

Bevölkerungsentwicklung

Nach der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose wird die Bevölkerung Österreichs von derzeit 8,3 Mio. auf 8,8 Mio. im Jahr 2025 und auf 9,1 Mio. im Jahr 2035 ansteigen. Während man in der vorangegangenen Prognose noch davon ausgegangen ist, dass die Bevölkerung in den Vierzigerjahren einen Höchststand von etwa 9 Mio. erreichen und ab 2050 wieder abnehmen würde, steigt sie hier auch nach der Jahrhundertmitte weiter an, jedoch deutlich langsamer als in den Jahren davor. Für das Jahr 2025 ergibt sich durch die unterschiedlichen Annahmen mit 80.000 noch keine sehr starke Abweichung, aber für 2035 liegt die Schätzung schon um 240.000 und für 2050 sogar um knapp 540.000 höher.

Die Zahl der Personen im Erwerbsalter wird von derzeit 5,6 Mio. gegen Ende des nächsten Jahrzehnts ihren Höchststand von 5,7 Mio. erreichen und danach bis 2035 um 200.000 auf 5,5 Mio. zurückgehen. Dieser Rückgang ist auf das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge des „Babybooms“ aus dem Erwerbsleben zurückzuführen, welcher auch durch die erhöhten Zuwanderungsannahmen nur gedämpft werden kann. Ab der Mitte der Dreißigerjahre wird die Zahl der Personen im Erwerbsalter aber sogar wieder ansteigen und 2050 knapp 5,6 Mio. erreichen. Wenn diese Entwicklung eintritt, wird die Zahl der Erwerbsfähigen 2035 um etwa 120.000 höher sein als in der Prognose 2005 und 2050 sogar um fast 290.000 Personen.

Dieses Entwicklungsmuster zeigt, dass die zugrunde liegende Annahme wiederum darauf hinausläuft, dass in den Zwanzigerjahren die Abnahme der Zahl der Personen im Erwerbsalter durch steigende Erwerbsbeteiligung noch (teilweise) ausgeglichen werden kann, in den Dreißigerjahren ein Beschäftigungswachstum aber die angenommenen erhöhten Zuwanderungszahlen voraussetzt.

Vor allem was die Zahl der Personen im Erwerbsalter angeht, hat sich somit das Bild seit 2003 in zwei Schritten erheblich verändert. Noch vor fünf Jahren ging man davon aus, dass es spätestens in der Mitte des nächsten Jahrzehnts zu einer deutlichen Entlastung des Arbeitsmarktes von der Angebotseite her kommen müsste. Ab dann hätte nach damaligem Kenntnisstand auch die Aktivierung der stillen Reserve nicht gereicht, den Rückgang der Personen im Erwerbsalter auszugleichen, und es wäre ein spürbarer Rückgang der Arbeitslosenzahlen zu erwarten gewesen. Auch bei anderen Formen der Unterbeschäftigung bzw. deren direkten und indirekten Folgen hätte es in weiterer Folge zu Verbesserungen für die Betroffenen kommen müssen. Diese mögliche Entlastung von der Angebotsseite her hatte sich schon mit der Prognose 2005 um mindestens fünf Jahre in die Zukunft verscho-

ben und in ihrem möglichen Ausmaß erheblich abgeschwächt. In der Prognose 2007 schließlich ist die Entlastung des Arbeitsmarktes von der Angebotsseite her annahmegemäß der Auslöser für ein Wiederanstiegen der Zuwanderung, was je nach den dann vorherrschenden Rahmenbedingungen den Spielraum für die möglichen Entlastungen weiter einschränken würde. Wenn man davon ausgeht, dass sowohl die Wiedereinstellung von Arbeitslosen als auch die (Weiter-)Beschäftigung von Personen aus den Problemgruppen des Arbeitsmarktes unter den Bedingungen eines Arbeitskräfteüberangebots auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen kann, haben sich im Lichte der neuesten demographischen Prognose die Chancen für einige ambitionierte arbeitsmarktpolitische Ziele nicht verbessert.

Auch für die neue Bevölkerungsprognose gilt allerdings, dass die Zuwanderung das Problem der Alterung der (Erwerbs-)Bevölkerung in Österreich nicht lösen kann. Solange die Zuwanderung nicht völlig unrealistische Dimensionen annimmt, kann sie auf diese Entwicklung lediglich dämpfend einwirken. Da erfahrungsgemäß – sowie in den Annahmen – die große Mehrzahl der Zuwanderer weniger als 40 Jahre alt ist, werden die Folgen der niedrigen Geburtenzahlen bei den Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen stark gedämpft. Langfristig steigt absolut gesehen auch die Zahl der Älteren mit steigender Zuwanderung, aber ihr Anteil an der Bevölkerung fällt geringer aus. Damit wird auch das Problem der Belastung der Erwerbstätigen durch Pensionszahlungen geringer. Die Annahme der stärker zunehmenden Lebenserwartung wird vor allem auch die Zahl der über 80-Jährigen stärker, aber nicht dramatisch stärker steigen lassen: Die errechnete Zunahme von heute 334.000 auf gut eine Million im Jahr 2050 liegt um etwa 30.000 über dem Wert der Prognose 2005.

Außer Zweifel steht in jedem Fall, dass die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stark steigen wird. Da die Nettozuwanderung von Ausländern seit Jahren größer ist als die Nettozuwanderung insgesamt, stellt diese Zahl eher eine Untergrenze dar. Schon im Jahr 2020 würden nach der neuesten Prognose mindestens 370.000 Neuzugewanderte in Österreich leben und 2035 etwa eine Million. Dies wird eine gewaltige Herausforderung für die österreichische Integrationspolitik sein.

Letztendlich stellt sich aber auch die Frage, ob es wirklich zielführend sein kann, Bevölkerungsprognosen in so kurzen Zeitabständen zu revidieren. Wenn es zu einem Medienecho kommt, besteht immer die Gefahr, dass nur solche Facetten dargestellt werden, die schlagzeilentauglich sind. In Anbetracht dieses Risikos sollten die Fakten, welche die Revisionen auslösen, schon sehr stichhaltig sein.