

Chapter Title: Referat des Österreichischen Bundeskanzlers Dr. Franz Vranitzky Die Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für die Wirtschaftspolitik

Book Title: Bevölkerung und Wirtschaft.

Book Subtitle: Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Wien vom 27. - 29. September 1989.

Book Editor(s): Bernhard Felderer

Published by: Duncker & Humblot GmbH. (1990)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2jfvj2b.5>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Duncker & Humblot GmbH is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Bevölkerung und Wirtschaft*.

Referat des Österreichischen Bundeskanzlers Dr. Franz Vranitzky

Die Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für die Wirtschaftspolitik

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich freue mich, daß die wichtigste Vereinigung von Ökonomen im deutschen Sprachraum, der Verein für Socialpolitik, seine Jahrestagung 1989 in Wien abhält, und zwar an der Wirtschaftsuniversität — meiner — wenn auch gründlich veränderten, so doch gern von mir als solcher geachteten — Alma Mater. Der Verein für Socialpolitik hat sich seit seiner Gründung nicht als rein akademischer Zirkel verstanden. Seinen Gründungsmitgliedern ging es immer auch um den Dialog zwischen Wirtschaft und Politik. Der Regierungschef des Gastlandes bezieht daraus die Freiheit für einige Anmerkungen auf dieser Jahrestagung.

Bedenkt man, daß die Festlegung des Tagungsthemas für eine solche Veranstaltung geraume Zeit im voraus erfolgen muß, so kann ich den Verein für Socialpolitik zur diesjährigen Themenwahl nur beglückwünschen. Der Flüchtlingsstrom über Österreichs grün gewordene Grenze mit Ungarn, seine politischen und wirtschaftlichen Ursachen haben das Tagungsthema „Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaft“ während dieses Sommers zu einem Thema der Tagespolitik, wie auch zu einem Thema vorausschauender Strukturpolitik gemacht — in Österreich ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland.

Auch in anderen Teilen Europas gibt es Bevölkerungsbewegungen und Flüchtlingsströme, die bereits die Größenordnung von Völkerwanderungen angenommen haben. Von ebenso aktueller wie grundsätzlicher Bedeutung ist das Thema „Bevölkerung und Wirtschaft“ für die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung, die wir in Österreich Pensionsversicherung nennen. Denn die materielle und gesellschaftliche Umwelt der Rentner und Pensionisten von morgen hängt sowohl von der demographischen Entwicklung als auch von der Entwicklung der ökonomischen Produktivität ab. Zumindest die demographische Komponente läßt sich relativ gut prognostizieren.

Auch in anderen Bereichen — wie z. B. Schule, Wohnbau, Gesundheit — sind die Auswirkungen sinkender Geburtenzahlen und gleichzeitig steigender Lebenserwartung heute schon absehbar. Ich sehe hier eine besondere Herausforderung für die Politik und habe deshalb im Herbst 1988 eine Klausurtagung der österreichischen Bundesregierung veranlaßt, auf der sich die einzelnen Ressort-

chefs mit den Konsequenzen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung beschäftigt. Es ging und geht uns dabei nicht darum, die Bevölkerungsentwicklung von politischer Seite quasi technokratisch zu beeinflussen. Ich stehe der Wirksamkeit solcher Versuche sehr skeptisch gegenüber. Möglicherweise ist schon das Aufstellen bevölkerungspolitischer Zielsetzungen — zum Beispiel das Ziel einer bestimmten Kinderzahl — eine obrigkeitliche Anmaßung. Aber dies darf uns nicht daran hindern, zielgerecht über Familienpolitik sowie über absehbare Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung nachzudenken und daraus politische Schlüsse zu ziehen. Uns muß es dabei darum gehen, den einzelnen Staatsbürgern und der Familie die Verwirklichung ihrer Kinderwünsche zu erleichtern. Zugleich dürfen wir die Augen vor den Auswirkungen steigender Lebenserwartung und niedriger Geburtenzahlen nicht verschließen.

Die Zusammenhänge von Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftsentwicklung sind ein Gebiet, wo die Politik in besonderem Maß auf Expertenwissen und wissenschaftliche Forschung angewiesen ist. Geht es dabei doch um das Erfassen langfristiger Zusammenhänge, die zwar oft nicht unmittelbar erkennbar, aber für den politischen Prozeß durchaus bedeutsam sind. Auch aus diesem Grund sind Ihre Beratungen, meine Damen und Herren, hier wichtig.

Zwei Jahrhunderte des Wachstums der europäischen Bevölkerung gehen zu Ende. In den meisten Industrieländern liegen die Geburten deutlich unter dem Niveau, das für die Bestandserhaltung notwendig wäre. Alterung und Schrumpfung der Wohnbevölkerung sind die absehbare Folge. Denn die Lebenserwartung wird allem Anschein nach weiter zunehmen. Aber nichts deutet derzeit darauf hin, daß auch die Geburten- und Kinderzahlen deutlich zunehmen könnten. Im Gegenteil: Durch die Altersstruktur der kommenden Jahrzehnte — weniger junge, mehr ältere Menschen — sind weitere Geburtenrückgänge fast schon „vorprogrammiert“.

Die von mir skizzierte und Ihnen allen bekannte demographische Entwicklung in den europäischen Industriestaaten sollte uns allerdings nicht zu übertriebenem Pessimismus verleiten. Schon ein Blick in die Dogmengeschichte der Nationalökonomie zeigt die Abfolge völlig gegensätzlicher Positionen. Für die Merkantilisten war das rasche Wachstum der Bevölkerung Voraussetzung für die Hebung des wirtschaftlichen Wohlstands in einem Land. Später trat eine konträre Sichtweise in den Vordergrund; nämlich die, daß eine wachsende Bevölkerung die Wohlfahrt per capita gefährde.

Der prominenteste Vertreter dieses „Bevölkerungspessimismus“, Thomas Robert Malthus, versuchte nachzuweisen, daß die Nahrungsmittelproduktion linear, die Bevölkerung aber exponentiell wachse, solange sie nicht durch Krieg, Hunger und Seuchen dezimiert werde. Solche Ausführungen haben der Ökonomie den Beinamen einer „dismal science“, also einer trostlosen Wissenschaft eingetragen. Malthus' Ideen fanden zu seiner Zeit ein breites Echo. Und sie wirken bis heute fort. Letztlich finden wir einige seiner zentralen Annahmen auch in den pessimistischen Szenarien des Club of Rome.

Die Malthusianische Position stieß schon früh auf Kritik. Richtigerweise wurde schon im 19. Jahrhundert darauf hingewiesen, daß Malthus weder die Möglichkeit technischen Fortschritts noch die Wirksamkeit sozio-kultureller Faktoren, die zu einer Änderung der Kinderzahl beitragen können, in seine Analyse einbezogen hatte. Bis heute gibt es allerdings Diskussionen darüber, ob Malthus' Diagnose zumindest für die Dritte Welt stimmen könnte.

Ich erwähne diese Kontroversen, weil wir aus ihnen für die Interpretation stagnierender oder langsam schrumpfender Bevölkerungen lernen können. Und dies führt dazu, daß auch eine über mehrere Jahrzehnte laufende Alterung und Verringerung der Bevölkerung a priori weder positiv noch negativ zu werten ist. Sie ist ein Rahmendatum, mit dem Politik und Wirtschaft rechnen müssen.

Vor allem die wachsende Zahl älterer Menschen sollte nicht einseitig als bloße Belastung interpretiert werden. Denn sie ist die Kehrseite der wachsenden Lebenserwartung. Und diese wachsende Lebensspanne, diese gewonnenen Jahre, mit denen wir Europäer heute rechnen können, ist doch zweifellos Ausdruck einer hohen Lebensqualität, über deren Konsequenzen für die Alterspyramide wir uns nicht beklagen sollten.

Stattdessen sind zeitgerecht Vorkehrungen zu treffen.

Wir müssen *erstens* unser Gesundheitssystem umbauen: Wir brauchen weniger Akut-Betten, aber dafür mehr mobile Hilfs- und Pflegedienste für ältere Menschen. Und wir müssen uns über eine soziale Absicherung der zunehmenden Zahl der Pflegefälle im Alter den Kopf zerbrechen. Denn hier klappt bis heute eine Lücke in unserem System der sozialen Sicherheit. Viele Leistungen für hilfs- und pflegebedürftige ältere Menschen werden heute von nahen Angehörigen erbracht: unbezahlt und oft über viele Jahre hin. Die alten Menschen von morgen — also zum Beispiel wir hier in diesem Raum — werden nicht mehr ohne weiteres mit familiären Pflegeleistungen rechnen können. Dagegen sprechen steigende Scheidungsraten und die wachsende Zahl kinderloser Menschen.

Zweitens brauchen wir in Zukunft ein Pensionssystem, das folgende Kriterien erfüllt: Die staatlich garantierte Alterssicherung muß von der Aktivbevölkerung finanziert werden können, sie muß allgemein akzeptiert sein und verhindern, daß ältere Menschen nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben unter die Armutsgrenze rutschen. Deshalb hat die soziale Grundsicherung im Rahmen der staatlichen Pensionsversicherung — der 1. Säule unserer Alterssicherung — Vorrang. Zusätzliche Pensionsleistungen werden in Zukunft immer stärker von der 2. Säule, den betrieblichen und überbetrieblichen Pensionskassen, getragen. Die Weichen für die gesetzliche Verankerung der 2. Säule sollen in Österreich noch in dieser Legislaturperiode gestellt werden. Als 3. Säule der Alterssicherung existieren in Österreich seit langem steuerlich begünstigte Spar- und Versicherungsformen.

Trotz Etablierung überbetrieblicher Pensionskassen und trotz der inzwischen beträchtlichen Vermögensbildung in privater Hand wird die gesetzliche Sozial-

versicherung auch in Zukunft das zentrale Element der Alterssicherung bleiben. Denn nur die Gemeinschaft aller Pflichtversicherten kann neben dem Äquivalenzprinzip — Leistungen gegen früher eingezahlte Beiträge — auch das Solidaritätsprinzip verwirklichen. Nur die Sozialversicherung kann dafür sorgen, daß auch jene Lebensphasen und Leistungen bei der Bemessung der Alterspension berücksichtigt werden, in denen keine Beiträge gezahlt werden; dazu gehören die Geburt von Kindern, Karenzurlaub, Präsenz- und Zivildienst, schließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit.

Die Sicherung der Pensionen ist allerdings nicht nur ein ausgabenseitiges Problem. Einnahmenseitig ist das Beitragsaufkommen durch ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau zu sichern. Zugleich bemühen wir uns um eine Harmonisierung der unterschiedlichen Pensionssysteme in Richtung größtmöglicher Leistungsgerechtigkeit.

Drittens benötigen wir mehr Flexibilität in der Budgetpolitik und bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur. Denn durch die demographische Entwicklung werden in Teilbereichen tendenziell Ressourcen frei. Ich nenne als Beispiele nur den Schulbereich und den Familienlastenausgleich. Andere Bereiche der öffentlichen Hand werden überproportional belastet. Hier gilt es umzuschichten, auch wenn wir nicht erwarten dürfen, daß sich alle Mehrbelastungen im Gesundheitsbereich oder bei den Pensionen durch demographisch bedingte Einsparungen finanzieren lassen.

Meine Damen und Herren!

Ich habe Zielsetzungen in drei Politikbereichen genannt, die wir angesichts einer wachsenden Zahl älterer Menschen auf jeden Falle verfolgen müssen. Diskutiert wird von verschiedener Seite auch, ob der Staat auf die Bevölkerungsgröße Einfluß nehmen soll. Hier gilt es sorgfältig zu differenzieren.

Von manchen Befürwortern einer Bevölkerungspolitik wird ein aktives Eingreifen der öffentlichen Hand gefordert, um höhere Geburtenraten zu erzielen. Aus meiner Sicht sind solche Erwartungen an den Staat allerdings wenig zielführend. Gerade in einer demokratischen und liberalen Gesellschaft läßt sich das generative Verhalten der Menschen nicht durch direkte Einflußnahme des Staates steuern. Solches wäre aus meiner Sicht auch nicht wünschenswert.

Das ist kein Plädoyer für politische Abstinenz, sondern ein weiteres Argument, familien- und sozialpolitische Maßnahmen als Ordnungspolitik zu begreifen. Was wir nämlich schaffen wollen, sind Bedingungen, die die Entscheidungen zur Familie und zum Kind erleichtern. Nicht Gebärprämien und kurzfristige materielle Anreize sind unser Ziel, sondern eine Kombination, bestehend aus (a) Geld- und Sachleistungen für kinderbetreuende Haushalte, (b) arbeitsrechtlichen Regelungen für Eltern und (c) Betreuungseinrichtungen für Kinder. In der Arbeit der Bundesregierung habe ich daher Fragen der Familienpolitik besonderes Gewicht eingeräumt.

Ein ganzes Paket neuer familienpolitischer Maßnahmen steht derzeit in Verhandlung. Es wird höhere Transferzahlungen an kinderbetreuende Haushalte, verbesserte Karenzurlaubsregelungen und mehr Partnerschaft durch Wahlmöglichkeiten zwischen Mutter und Vater bei der Inanspruchnahme des Karenzurlaubs bringen. Wir bekennen uns zu dieser Form der Familienpolitik, ohne deren Erfolg an zukünftigen Geburtenraten ablesen zu wollen. Alle ernstzunehmenden Untersuchungen bestätigen uns nämlich, daß fiskalische und andere materielle Anreize heute nicht der ausschlaggebende Faktor für Familiengründung und Kinderzahl sind. Viel entscheidender sind persönliche Glückserwartungen, erwartete zeitliche und emotionale Belastungen, das Spannungsfeld zwischen Beruf und Kindererziehung, unsichere Zukunftserwartungen und schließlich die ganz realen Schwierigkeiten von Müttern, nach einer Unterbrechung ihrer Tätigkeit im Beruf wieder Fuß zu fassen.

Eine zukunftsweisende Familienpolitik hat daher drei zentrale Aufgaben. Sie muß für einen sozial ausgewogenen Lastenausgleich zugunsten kindererziehender Eltern sorgen. Sie muß ausreichende materielle Lebensbedingungen und Bildungsmöglichkeiten für alle Kinder sicherstellen. Und sie muß — für jene, die das anstreben — die Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung erleichtern. Alle Kinderkosten und alle Opportunitätskosten, die durch das Erziehen von Kindern entstehen, wird die öffentliche Hand hingegen nicht übernehmen können.

Zugleich müssen wir uns von der Vorstellung lösen, Familienpolitik wäre allein Aufgabe des Staates. Auch der Wirtschaft fällt hier ein hohes Maß an Mitverantwortung zu. Sie entscheidet mit darüber, wie familienfreundlich Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitregelungen im Detail sind. Und sie entscheidet auch über die Arbeitsmarktchancen von Müttern, die gern wieder berufstätig werden wollen.

Ein anderer, höchst aktueller Bereich des Zusammenspiels von Politik, Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaft ist die Migration. Für Österreich ist dieses Thema aus mehreren Gründen bedeutsam. Denn unser Land hat sich in den letzten 40 Jahren mit seiner liberalen Asylpolitik und durch seine guten Dienste bei der Betreuung durchreisender Flüchtlinge einen guten Namen gemacht. Österreich hat dabei Beachtliches geleistet. Mehr als 2 Millionen Flüchtlinge wurden seit 1946 hier aufgenommen. Wien war auch die Drehscheibe für die Auswanderung mehrerer hunderttausend sowjetischer Juden. Und wir müssen auch in Zukunft mit Migrationsströmen rechnen. Denn Österreich ist aufgrund seiner geographischen Lage, seiner Neutralität und aufgrund seiner Politik der offenen Grenzen gegenüber den Nachbarländern besonders exponiert. Wir sollen uns daher zeitgerecht überlegen, was diese Lage in der Mitte Europas für uns bedeutet.

Zweifellos sind jene, die heute aus dem Osten und Südosten zu uns kommen, zumeist keine politischen Flüchtlinge im herkömmlichen Sinn. Dennoch haben viele ein politisches Motiv. Bei anderen spielen Lohnniveau und Wohlstandsge-

fälle die entscheidende Rolle. Asylrecht und Flüchtlingsbetreuung bieten daher kein ausreichendes Instrumentarium für den Umgang mit diesen Zuwanderern. Hier müssen wir uns mehr einfallen lassen.

Über eines will ich an dieser Stelle keine Zweifel aufkommen lassen: Kein Politiker im Westen kann heute Interesse daran haben, die Massen-Auswanderung aus den Ländern Osteuropas noch zu fördern. Unser Ziel muß sein, dazu beizutragen, daß den Menschen in diesen Ländern bessere Lebensumstände und tragfähige Zukunftsperspektiven geboten werden. Aber ich bin gleichzeitig davon überzeugt, daß wir unsere Grenzen gegenüber Zuwanderern aus dem östlichen Teil Mitteleuropas nicht verschließen sollen. Diese Menschen sind in der Regel jung, hoch motiviert, leistungsbereit und gut ausgebildet. Sie kommen zu uns, weil sich hier bessere Chancen der ökonomischen Entfaltung bieten. Angesichts der demographischen Entwicklung in Österreich und in Westeuropa ist dies für uns eine Chance.

Wir sollten uns darauf besinnen, daß dieses Land über eine große Einwanderungstradition verfügt. Schon im 19. Jahrhundert war das Gebiet des heutigen Österreichs bevorzugtes Ziel der Zuwanderung aus allen Teilen der Monarchie.

Aber auch von den über 2 Mio. Flüchtlingen, die seit 1946 nach Österreich gekommen sind, sind 650 000 hier geblieben. Wir haben sie relativ problemlos integriert. Gleiches gilt für viele Ausländer, die ursprünglich als „Gastarbeiter“ ins Land kamen. Ich sehe keinen Grund, warum wir nicht auch in Zukunft ein einwanderungsoffenes Land bleiben können; nicht nur aus humanitären Überlegungen, sondern auch im Interesse unserer Bevölkerungsentwicklung. Wir sollten daher — neben dem herkömmlichen Asyl — Mittel und Wege finden, um jene Menschen, die zu uns kommen, weil sie hier mehr leisten wollen, rasch, unbürokratisch und dauerhaft in unsere Gesellschaft zu integrieren.

De facto sind wir längst ein Einwanderungsland. Wir sollten uns aus ganz pragmatischen Gründen zu dieser Praxis auch bekennen. Ich sage dies mit einem Blick auf ein zukünftiges Europa ohne — oder mit möglichst wenig — Grenzen. In einem stärker integrierten Europa wird es zwar weiterhin verschiedene Sprachen, Kulturen und ökonomische Besonderheiten geben. Aber unser heutiger „Ausländer“-Begriff könnte sich zunehmend auflösen; wahrscheinlich nicht nur im EG-Raum, sondern auch zwischen Ost und West. Ich kann mir nämlich schwer vorstellen, daß wir mit einem ökonomisch reformbereiten Osten nur den Waren- und Kapitalverkehr liberalisieren, die Freizügigkeit der Personen aber auf Westeuropa beschränken. Daher ist eine Situation vorstellbar, in der Pendler, die hier in Wien arbeiten, nicht nur aus Niederösterreich und dem Burgenland kommen, sondern auch aus Krakau, aus Bratislava und aus Sopron. Im Bereich der Schattenwirtschaft gibt es das schon heute. Auf legaler Basis würde solche Freizügigkeit auch den Auswanderungsdruck in unseren östlichen Nachbarländern erheblich verringern. Aber das ist derzeit noch Zukunftsmusik!

Meine Damen und Herren!

Es ist besonders erfreulich, daß Sie Ihre Jahrestagung 1989 unter das Motto „Bevölkerung und Wirtschaft“ gestellt haben. Damit tragen Sie zur Schaffung und Vermittlung von Grundlagen bei, die notwendig sind, damit wir uns rechtzeitig auf kurzfristige Zuwanderungsströme und langfristig absehbare Alterungsschübe einstellen können. Dies erlaubt es uns, — wo erforderlich — politische Anpassungsstrategien zu erarbeiten und präventiv über nötige Veränderungen nachzudenken.

Die Auseinandersetzung mit Fragen der Bevölkerungsentwicklung ist in der Vergangenheit immer kontrovers geführt worden. Auch heute sind Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und wirtschaftlicher Entwicklung von unmittelbarer politischer Relevanz. Eine umfassende Diskussion dieser Fragen, wie sie im Mittelpunkt der diesjährigen Tagung des Vereins für Socialpolitik steht, ist daher sowohl aus wissenschaftlicher Sicht als auch aus der Sicht des Politikers ein wichtiges Anliegen.

In diesem Sinn wünsche ich Ihnen für den Verlauf Ihrer Tagung viel Erfolg.

