

Sozialpolitische Schriften

Heft 49

Die Auswirkungen eines Geburten- und
Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung
und Ausgestaltung von gesetzlicher Alters-
sicherung und Familienlastenausgleich

Von

Dr. Reiner Dinkel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

REINER DINKEL

**Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs
auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung
und Familienlastenausgleich**

Sozialpolitische Schriften

Heft 49

**Die Auswirkungen eines Geburten- und
Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung
und Ausgestaltung von gesetzlicher Alters-
sicherung und Familienlastenausgleich**

Von

Dr. Reiner Dinkel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der
Fakultät 05-Volkswirtschaft der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München gedruckt mit Unterstützung der
Deutschen Forschungsgemeinschaft

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Dinkel, Reiner:

Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich / von Reiner Dinkel. — Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Sozialpolitische Schriften; H. 49)

ISBN 3-428-05546-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1984 bei Zippel-Druck, Berlin 36
Printed in Germany

ISBN 3-428-05546-2

Inhalt

| | |
|--------------------------------------|----|
| Einführung und Problemstellung | 11 |
|--------------------------------------|----|

Erstes Kapitel

Demographische und demoökonomische Grundlagen 15

| | |
|---|----|
| 1. Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland: Ein analytischer Ausgangspunkt | 15 |
| 1.1. Perioden- versus Kohortenbetrachtung von Geburten- und Sterbevorgängen | 16 |
| 1.2. Eine Kohortenanalyse der deutschen Nachkriegsgeburtenentwicklung | 25 |
| 1.3. Eine Abschätzung der Kohortenfertilität der aktiven Frauengenerationen | 40 |
| 1.4. Die Fertilität ethnischer Minderheiten: Ein Exkurs | 50 |
| 1.5. Methoden und Möglichkeiten der langfristigen Bevölkerungsprognose, dargestellt am Beispiel der deutschen Bevölkerung | 51 |
| 1.6. Zusammenfassung | 58 |
| 2. Die ökonomische Analyse der Fruchtbarkeit | 61 |
| 2.1. Familienbildung in der ökonomischen Analyse | 61 |
| 2.1.1. Ansatzpunkte einer ökonomischen Theorie der Geburtenrate | 61 |
| 2.1.2. Die Familienplanung im theoretischen ökonomischen Modell | 67 |
| 2.1.3. Die Analyse von Abtreibungen: Ein Exkurs | 71 |
| 2.2. Die Bestimmungsgründe für die Nachfrage nach Kindern ... | 74 |
| 2.2.1. Haushaltsproduktionsfunktion und Theorie der Zeitallokation | 74 |
| 2.2.2. Die direkten Kosten der Kinder | 80 |
| 2.2.3. Die Opportunitätskosten der veränderten Erwerbsbeteiligung der Mütter | 85 |

| | |
|--|-----|
| 2.2.4. Die Zeitkosten innerhalb der Familie | 91 |
| 2.2.5. Eine Gesamtbewertung der Kosten von Kindern für ihre Eltern | 96 |
| 2.3. Der Entscheidungsprozeß der Eltern in ökonomischer Interpretation | 101 |
| 2.3.1. Die Präferenzstruktur für Kinder | 101 |
| 2.3.2. Die Haushaltsoptimierung in vereinfachter Darstellung | 106 |
| 2.4. Die empirische Relation zwischen Fruchtbarkeit und Einkommen der Eltern | 111 |
| 2.5. Zusammenfassung | 117 |

Zweites Kapitel

Bevölkerungs- und Familienpolitik mit finanzpolitischen Instrumenten 120

| | |
|---|-----|
| 1. Ansatzpunkte einer Bevölkerungspolitik im liberalen Rechtsstaat | 120 |
| 1.1. Bevölkerungs- oder Familienpolitik: Die Schwierigkeiten einer problemgeladenen Abgrenzung ... | 120 |
| 1.2. Eine Systematisierung von Interventionsargumenten | 122 |
| 2. Makroökonomische Konsequenzen eines Bevölkerungsrückgangs | 128 |
| 2.1. Das Arbeitskräfteangebot im Bevölkerungsrückgang | 129 |
| 2.2. Die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage im Bevölkerungsrückgang | 131 |
| 2.2.1. Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf Konsum und Ersparnis | 131 |
| 2.2.2. Die Investitionsgüternachfrage im Bevölkerungsschwund ... | 135 |
| 2.3. Das volkswirtschaftliche Gleichgewicht bei schrumpfender Bevölkerung | 136 |
| 2.3.1. Die neoklassische Analyse | 136 |
| 2.3.2. Die „Stagnationstheorie“. Eine keynesianische Analyse | 139 |

| | |
|--|-----|
| 2.3.3. Wirtschaftspolitische Empfehlungen für die Situation des Bevölkerungsrückgangs | 141 |
| 3. Nicht-makroökonomische Auswirkungen eines Bevölkerungsrückgangs | 142 |
| 3.1. Konsequenzen einer Veränderung der absoluten Bevölkerungszahl | 142 |
| 3.2. Bevölkerungspolitische Ansatzpunkte durch die relative Verschiebung in der Besetzung von Bevölkerungsgruppen | 144 |
| 3.2.1. Soziale Konsequenzen der „Überalterung“ | 144 |
| 3.2.2. Alters- und Kinderlast in Folge eines Geburtenrückgangs ... | 147 |
| 4. Bevölkerungs- und familienpolitische Zielformulierungen ... | 150 |
| 4.1. Die „optimale“ Bevölkerung: Eine Antwort im Rahmen der ökonomischen Theorie? | 151 |
| 4.2. Bevölkerungspolitik als Ausgleich positiver Konsumexternalitäten | 154 |
| 4.3. Eine „stabile“ Bevölkerung als Ziel einer Rahmensteuerung? | 157 |
| 4.4. Eine bevölkerungs- und familienpolitische Position: Der Bevölkerungsrückgang als Ansatzpunkt für distributive Maßnahmen | 159 |

Drittes Kapitel

Alterssicherung im langfristigen Bevölkerungsrückgang 162

| | |
|---|-----|
| 1. Der ökonomische Gutscharakter einer kollektiven Alterssicherung | 162 |
| 2. Kapitaldeckung versus Umlageverfahren in der gesetzlichen Sozialversicherung | 165 |
| 2.1. Organisationsprinzipien der Sozialversicherung | 165 |
| 2.2. Die Wirkungsweise von Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren in einem elementaren Modell | 167 |
| 2.3. Bevölkerungsveränderung und Zinssatz: Ein Vergleich der Organisationsformen im Modell der stabilen Bevölkerung | 175 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 2.4. | Die Organisationsform in realwirtschaftlicher Betrachtung ... | 181 |
| 3. | Bevölkerungsentwicklung und kollektive Alterssicherung ... | 184 |
| 3.1. | Die Ausgestaltung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland und ihre Finanzierungslage im Bevölkerungsrückgang | 184 |
| 3.2. | Der „Generationenvertrag“ der umlagefinanzierten Alterssicherung | 192 |
| 3.3. | Die Auswirkungen von Kindern auf die Rentenhöhe im geltenden Recht | 195 |
| 4. | Reformvorschläge im Bereich der gesetzlichen Alterssicherung | 201 |
| 4.1. | Vorschläge zur finanziellen Bewältigung der Zukunftslasten . | 201 |
| 4.2. | Reformvorschläge zur Verbesserung der Alterssicherung von Müttern bzw. der Berücksichtigung der Kindererziehung | 207 |
| 4.2.1. | Die Anrechnung von Erziehungsjahren als Beitragsjahre der Mütter | 207 |
| 4.2.2. | Die Rente nach Mindesteinkommen und ihre Auswirkungen auf die Rentenhöhe der Mütter | 211 |
| 5. | Ein Vorschlag zur langfristigen Neugestaltung der gesetzlichen Alterssicherung | 214 |
| 5.1. | Ziele und Anforderungen an eine langfristige Neuregelung .. | 214 |
| 5.2. | Die Berücksichtigung der Generationenabfolge in der Rentengestaltung | 215 |
| 5.2.1. | Die Rentenhöhe in Abhängigkeit von der Kinderzahl | 215 |
| 5.2.2. | Die Beitragsdifferenzierung in verschiedenen Ausgestaltungsformen | 216 |
| 5.3. | Die Beitragsdifferenzierung als Stärkung oder Schwächung des Äquivalenzprinzips | 222 |
| 5.4. | Auswirkungen der Beitragsdifferenzierung auf das generative Verhalten | 224 |
| 5.5. | Die Beitragsdifferenzierung und der intergenerationale Transfer | 225 |

| | | |
|------|---|-----|
| 5.6. | Die Beitragsdifferenzierung in ihren ökonomischen Konsequenzen | 229 |
| 6. | Hinterbliebenenversorgung und Rentenkumulierungen in langfristiger Perspektive | 231 |
| 6.1. | Grundsätze und Alternativen der Hinterbliebenenversorgung | 231 |
| 6.2. | Ein Vorschlag zur zukunftsgerechten Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung | 235 |

Viertes Kapitel

Der Ausgleich von Kinder- und Familienlasten 242

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | Arten und Zielsetzung von Familienlastenausgleichsleistungen | 242 |
| 1.1. | Begriff und Geschichte des Familienlastenausgleichs in Deutschland | 242 |
| 1.2. | Die Auswirkungen monetärer Transfers auf die Entscheidung über die Familienbildung und -erweiterung | 246 |
| 1.3. | Umverteilungsziele und -wirkungen des Familienlastenausgleichs | 250 |
| 2. | Die steuerliche Behandlung von Ehe und Familie | 254 |
| 2.1. | Die Ehegattenbesteuerung im deutschen Steuerrecht | 254 |
| 2.2. | Die steuerliche Berücksichtigung von Kindern | 260 |
| 3. | Das Kindergeld in der familienpolitischen Diskussion | 264 |
| 3.1. | Sozialpolitische Begründungen für die Gewährung von Kindergeld | 264 |
| 3.2. | Familieneinkommen und -wohlfahrt in Abhängigkeit von der Familiengröße | 266 |
| 3.3. | Die Aufwendungen für Kinder durch Eltern und Staat | 270 |
| 3.4. | Die Festlegung eines „richtigen“ staatlichen Transfersatzes .. | 273 |

| | | |
|---|--|-----|
| 4. | Kritische Erörterung familienpolitischer Reformvorschläge .. | 275 |
| 4.1. | Neue familienpolitische Instrumente: Eine Auswahl | 275 |
| 4.1.1. | Familien- oder Erziehungsgeld | 275 |
| 4.1.2. | Heirats- oder Familiengründungsdarlehen | 278 |
| 4.1.3. | Das Kindergeld in kapitalisierter Form | 280 |
| 4.2. | Erhöhung der Transfers oder verstärktes Angebot öffentlicher Güter: Versuch einer Bewertung | 281 |
| 5. | Ein Vorschlag zur Reform des Familienlastenausgleichs | 286 |
| 5.1. | Zur Neugestaltung der Ehegatten- und Familienbesteuerung | 286 |
| 5.2. | Grundsätze einer Neuorientierung der direkten Familientrans- fers | 289 |
| 6. | Zusammenfassung | 293 |
| Anhang I: Ein Überblick über die moderne ökonomische Theorie der Geburtenentwicklung | | 295 |
| Literaturverzeichnis | | 321 |

Einführung und Problemstellung

„Zu meiner Zeit litt ganz Griechenland an Kinderlosigkeit und überhaupt an Menschenmangel, denn die Menschen hatten sich dem Übermut, der Geldgier und Trägheit ergeben; sie wollten nicht mehr heiraten, oder, wenn sie es taten, doch nicht alle ihre Kinder aufziehen, sondern höchstens eins oder zwei, um diese reich zu hinterlassen und üppig groß zu ziehen. So mehrte sich unvermerkt das Übel schnell. Denn wenn nur eins oder zwei vorhanden waren, so konnten diese leicht durch Krieg und Krankheit hingerafft werden, und natürlich mußten dann die Häuser leer bleiben.“

Polybios, Geschichten, XXXVII, zitiert nach: L. Brentano, Die Bevölkerungslehre, in: Konkrete Bedingungen der Volkswirtschaft, Leipzig 1924, S. 333.

Seit etwa 1975 ist die Bundesrepublik Deutschland der Staat mit der absolut niedrigsten Geburtenrate der Welt, alle bekannten Prognosen sagen für die nächsten Jahrzehnte einen Bevölkerungsrückgang vorher. Angesichts solcher Zukunftsperspektiven darf es nicht verwundern, wenn die aus den traumatischen Erfahrungen mit der Politik des III. Reichs entsprungene Zurückhaltung gegenüber Bevölkerungsfragen umgeschlagen ist in eine emotionsgeladene öffentliche Diskussion. Wie stets, wenn Entwicklungen nicht ideal (nach irgendwelchen Normvorstellungen) laufen, wird auch hier schnell der Ruf laut nach staatlichen Interventionen.

Fast alle vorgetragenen Argumente und geforderten Maßnahmen sind ökonomischer, meist finanzpolitischer Natur. An dieser Stelle liegt der Ansatzpunkt der vorliegenden Arbeit, die sich zum Ziel setzt, den Einsatz finanzpolitischer Instrumente im Gefolge eines Bevölkerungsrückgangs zu diskutieren. Daß aus der Fülle möglicher Aspekte dieses Themenbereichs einige wenige im Zentrum des finanzpolitischen Instrumentariums stehende Faktoren (Besteuerung, Familienlastenausgleich, gesetzliche Alterssicherung etc.) herausgegriffen werden, soll nicht bedeuten, daß mit dieser Arbeit einer ausschließlich an der finanziellen Sphäre ausgerichteten Sichtweise von Bevölkerungsfragen das Wort geredet werden soll. Alleine die öffentliche Aufmerksamkeit, die gerade finanzpolitische Instrumente beanspruchen, berechtigt aber eine wissenschaftliche Beschäftigung mit und eine Be-

schränkung auf diesen Ausschnitt des komplexen Wirkungszusammenhangs.

Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, ob der Bevölkerungsrückgang Anlaß für spezifische finanzpolitische Reaktionen sein kann. Dabei muß geklärt werden, ob finanzpolitische Instrumente dazu genutzt werden können oder sollten, die Bevölkerungsentwicklung selbst zu beeinflussen oder ob sie nur dazu dienen sollten, die Konsequenzen eines Rückgangs auszugleichen oder zu mildern, ohne die Bevölkerungsentwicklung selbst im Auge zu haben.

Ein besonders umstrittener Punkt ist die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen dem liberalen Rechtsstaat aktive Bevölkerungspolitik überhaupt erlaubt sein kann. Auch wenn hier der Rahmen einer ökonomischen Analyse schnell gesprengt wird, müssen wir eine Antwort finden, um den Einsatz finanzpolitischer Instrumente überhaupt diskutieren zu können. Dabei stellt sich heraus, daß schon die Bevölkerungsstrukturverschiebungen zwischen den Generationen staatliche Reaktionen begründen können, deren Ziel aber nicht eine (allokative) Veränderung der Geburtenentwicklung selbst sein muß.

Aus dem großen Bereich möglicher Politikfelder werden in dieser Arbeit die beiden aus finanzwissenschaftlicher Sicht zentralen Aspekte herausgegriffen und diskutiert, die *gesetzliche Alterssicherung* und der sogenannte *Familienlastenausgleich*, d. h. vor allem die Familienbesteuerung und die monetären Transfers an Familien. Neben einer im Bevölkerungsrückgang evtl. notwendigen Neu- und Umgestaltung dieser bereits vorhandenen Institutionen wird auch behandelt, ob die Einführung neuer Instrumente (wie beispielsweise dem Erziehungsgeld) sinnvoll sein kann.

Um die Relevanz der hier behandelten Fragestellung zu beleuchten, muß angemerkt werden, daß die Erfahrung eines Bevölkerungsrückgangs weder historisch einmalig (mindestens für die französische Bevölkerung im 19. Jahrhundert galt dies für viele Jahre) noch notwendigerweise auf Deutschland beschränkt ist: Eine nähere Betrachtung zeigt, daß Deutschland in diesem Punkt nur der Vorreiter einer Entwicklung ist, die früher oder später alle Industrieländer erfassen dürfte. Eine Reihe anderer Staaten, für die stellvertretend Schweden, Frankreich und Großbritannien genannt werden können, stehen kurz vor oder bereits inmitten der gleichen Situation¹.

Selbst in Deutschland ist die Furcht vor dem Aussterben keine Erfindung unserer Tage. Vor allem zwischen 1925 und 1935 fand eine Diskussion statt,

¹ Siehe dazu die Zahlenangaben bei H. Wander, *Zero Population Growth Now: The Lesson from Europe*, in: *The Economic Consequences of Slowing Population Growth*, hrsg. von T. J. Espenshade und W. J. Serow, New York 1978, bes. S. 41 ff.

die mit der heutigen nahezu identisch ist². Besonders dieser Umstand mahnt zur Vorsicht, denn nur zu oft in der Geschichte wurden pessimistische Zukunftsvisionen vorgetragen, die sich im Nachhinein als unbegründet erwiesen. Aus diesem Grund wollen wir uns im einleitenden Kapitel detailliert fragen, was nach dem Stand der Erkenntnis über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland konkret auszusagen ist. Nur wenn ein Bevölkerungsrückgang ein plausibles Zukunftsszenario ist, rechtfertigt sich eine wissenschaftliche Auseinandersetzung und die Maßgabe politischer Handlungsalternativen.

Bevölkerungsvorgänge sind im Rahmen der wissenschaftlichen Arbeitsteilung Gegenstand eines eigenen Gebiets, der Demographie³; einer relativ alten, aber nach vielen Seiten offenen Forschungsrichtung⁴. Ein ökonomischer Ansatz muß nicht von vornherein anmaßendes Eindringen in fremdes Terrain sein, auch wenn sich hier – wie in ähnlichen Anwendungsfällen – auf den ersten Blick der Eindruck einer zu vordergründigen Ökonomisierung aufdrängt. Im Rahmen der Ökonomie ist die Beschäftigung mit Bevölkerungsfragen (die im Zentrum der klassischen „politischen Ökonomie“ standen) stark zurückgegangen und wurde erst in allerjüngster Zeit neu belebt. In einem kritischen und ergänzenden Überblick wollen wir die neuere Entwicklung der ökonomischen Theorie der Fruchtbarkeit⁵ diskutieren. Dieser Abschnitt kann einerseits die vorangehende demographische Analyse ergänzen und wesentliche Grundlagen für die anschließenden Kapitel liefern.

Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sind Teil eines interdependenten Wirkungsgeflechts: Nicht nur die Geburten, Wanderungen und Sterbefälle hängen von der wirtschaftlichen Entwicklung ab, auch der umgekehrte Zusammenhang gilt. Auf lange Sicht bleibt beispielsweise ein säkularer Bevölkerungsschwund kaum ohne makroökonomische Folgen, was das neuerwachende ökonomische Interesse an Bevölkerungsfragen schnell

² Ein typisches Beispiel für die weitgehende Übereinstimmung zwischen aktuellen Befürchtungen und solchen, die vor etwa 50 Jahren vorgetragen wurden, bietet F. Burgdörfer, *Sterben die weißen Völker?*, München 1934.

³ „... demographic theory is an organized synthesis of inferences and principles extrated from economics, sociology, psychiatry, political science, antropology and geography“ (D. J. Bogue, *Principles of Demography*, New York, London, Sydney, Toronto 1969, S. 5).

⁴ Der Beginn der wissenschaftlichen Analyse von Bevölkerungsvorgängen wird im allgemeinen mit den Werken von J. Graunt (1662) und W. Petty (1676) angenommen, allerdings lassen sich manche noch wesentlich ältere Vorgänger für demographische Analysen finden.

⁵ Der Terminus „Fruchtbarkeit“ (fertility) meint in der wissenschaftlichen Sprache das tatsächliche Fortpflanzungsverhalten, während darunter umgangssprachlich oft die Fähigkeit dazu verstanden wird.