

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 & HUMBLOT / 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 Frauenjahrgänge	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.