



Bundesministerium  
für Wirtschaft und Arbeit

# Dokumentation

## Nr. 548

Dokumentation

# Alterung und Familienpolitik

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats

[www.bmwa.bund.de](http://www.bmwa.bund.de)

**Corporate Design**

Hauer + Dörfler, Berlin

**Produktion**

PRpetuum GmbH, München

**Druck**

Harzdruckerei Wernigerode GmbH

**Herausgeber**

Bundesministerium für  
Wirtschaft und Arbeit  
Referat Kommunikation und Internet/LP4  
10115 Berlin  
[www.bmwa.bund.de](http://www.bmwa.bund.de)

**Stand**

Juni 2005



Dokumentation

# **Alterung und Familienpolitik**

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats

# *„Alterung und Familienpolitik“*

Inhaltsverzeichnis	Seite
I Anlass	1
II Ökonomische Auswirkungen der Alterung	2
III Anpassung an die demographische Entwicklung	15
IV Langfristige Beeinflussung der demographischen Entwicklung: Familienpolitik	28
V Fazit	47

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat sich in mehreren Sitzungen, zuletzt am 18. März 2005, mit dem Thema

## ***„Alterung und Familienpolitik“***

befasst und ist dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt.

### **I Anlass**

(1) Deutschlands Bevölkerung altert in einem dramatischen Ausmaß. Der Anteil der über 60jährigen an der Bevölkerung wird sich bis zum Jahr 2050 von 24% auf knapp 40% erhöhen. Pro hundert Personen im mittleren Lebensalter (20 bis 60 Jahre) wird sich im gleichen Zeitraum die Zahl der über 60jährigen von 44 auf 82 annähernd verdoppeln. Zusammen mit Italien und Japan gehört Deutschland zu den drei Ländern, die weltweit den stärksten Alterungsprozess durchleben werden.

Damit betreten wir historisches Neuland. Der demographische Wandel ist zwar schon lange im Gange, aber erst jetzt wird er das gesamtwirtschaftliche Gefüge spürbar ändern, weil sich die Proportionen zwischen Erwerbsbevölkerung und Wohnbevölkerung, zwischen Transferempfängern und Transferfinanziers und zwischen jungen und älteren Arbeitnehmern dramatisch verschieben werden. Dies führt zu Verwerfungen mit potentiell negativen Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Sozialversicherungssysteme (Teil II). Im Gegensatz zu einer oft gehörten Meinung besteht das Problem des demographischen Wandels weniger im Bevölkerungsrückgang als insbesondere im Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen und in der sich ungünstig entwickelnden Altersstruktur.

(2) Eine vorausschauende Wirtschaftspolitik kann die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels in vielfältiger Weise dämpfen. Wege dafür aufzuzeigen, ist das Ziel dieses Gutachtens. Kurzfristige Lösungsansätze bestehen aus Anpassungen an die gegenwärtige demographische Entwicklung, ohne auf diese selbst Einfluss zu nehmen (Teil III).

Langfristige Lösungen sollen eine Veränderung der demographischen Entwicklung selbst erreichen. Darauf zielen familienpolitische Maßnahmen (Teil IV).

Die Probleme der Alterung werden sich nicht von allein auflösen. Es gibt auch keine Einzelmaßnahme, die die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels verhindern kann. Es ist aber durchaus möglich, diese Auswirkungen mit einer rechtzeitig einsetzenden Kombination vieler aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen deutlich zu dämpfen. Der Beirat spricht sich daher in diesem Gutachten für einen koordinierenden „Aktionsplan demographischer Wandel“ aus. Da viele der notwendigen Maßnahmen einen langen Vorlauf brauchen und viele zudem nur langfristig wirken, schließt sich das Zeitfenster dafür rapide; viel Zeit ist bereits ungenutzt verstrichen (Teil V).

## **II Ökonomische Auswirkungen der Alterung<sup>1</sup>**

(3) Die Alterung der Bevölkerung beruht auf zwei demographischen Entwicklungen. Zum einen ist seit Anfang der 1970er Jahre jede Kindergeneration um etwa ein Drittel kleiner als die Elterngeneration. Die niedrige Geburtenrate von weniger als 1,4 Kindern pro Frau ist seit 1970 praktisch unverändert geblieben. Zum anderen hat sich die Lebenserwartung der 60jährigen (die „ferne Lebenserwartung“) seit 1970 um fast vier Jahre erhöht. Entgegen den Erwartungen ist der lineare Anstieg, der die ferne Lebenserwartung alle zehn Jahre um mehr als ein Jahr erhöht, bislang ungebrochen. Die Überlagerung beider Entwicklungen führt zu einer rapiden Bevölkerungsalterung. Darüber hinaus führt die anhaltend niedrige Geburtenrate zu einem Rückgang der deutschen Bevölkerung.

(4) Der Wandel der Altersstruktur beeinflusst alle Märkte unserer Volkswirtschaft: dem Arbeitsmarkt fehlen junge Erwerbstätige (Abschnitt 1), die Produktmärkte werden sich auf eine andere Kundschaft einstellen müssen (Abschnitt 2), und auf dem Kapitalmarkt werden

---

<sup>1</sup> Die Vorausschätzungen der Bevölkerung und der Erwerbstätigkeit für dieses Gutachten sind dem Bericht der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“) entnommen, der im Jahr 2003 vom Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung herausgegeben wurde. Zusätzliche Berechnungen makroökonomischer Größen wurden am Mannheimer Forschungsinstitut für Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) erstellt. Wesentliche Annahmen zur demographischen Entwicklung sind eine Erhöhung der mittleren Lebenserwartung von 78,0 im Jahr 2003 auf 83,2 Jahre im Jahr 2040, eine unveränderte Geburtenrate von 1,38 Kindern pro Frau, und eine Nettoeinwanderung von 200.000 Personen pro Jahr. Die wichtigsten Annahmen zur Veränderung der Erwerbstätigkeit zwischen 2003 und 2030 sind ein um 2 Jahre steigendes Renteneintrittsalter, eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote von 45% auf 49% und ein Sinken der Arbeitslosenquote auf 4,5%.

sich das Sparverhalten und die Nachfrage nach Vermögensanlagen ändern (Abschnitt 3). Viele der notwendigen Anpassungen können den Selbstregulierungskräften der Wirtschaft überlassen werden. Dennoch ist der Staat in vielen Bereichen gefordert. Dies ist nicht nur bei den begonnenen Reformen der Sozialversicherungen der Fall, sondern auch bei der Regulierung der Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkte, bei der Aus- und Weiterbildung und bei der Infrastrukturgestaltung.

(5) Dieses Gutachten befasst sich in erster Linie mit den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Alterung. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Wechselwirkungen der Sozialversicherungen mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Abschnitt 4). Vorschläge zur Reform der Rentenversicherung hat der Beirat in seinem Gutachten „Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“ vom 21. Februar 1998 und in seinem Brief „Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“ vom 16. Dezember 2000 dem Bundeswirtschaftsministerium vorgelegt. Wesentliche Elemente dieser Vorschläge haben kürzlich Eingang in das Sozialgesetzbuch gefunden; andere zentrale Reformelemente wie die Anpassung des gesetzlichen Rentenalters wurden jedoch aufgeschoben. Auf die strukturellen Probleme in der Gesundheitsversorgung hat der Beirat in seinem Gutachten „Aktuelle Formen des Korporatismus“ vom 27. Mai 2000 hingewiesen. Im Gesundheitswesen fehlt es bisher noch an grundlegenden Reformen, die die Abhängigkeit der Arbeitskosten von den Gesundheitsausgaben mildern, eine nachhaltigere Finanzierung sichern und mehr Wettbewerb fördern.

(6) Der Beirat geht davon aus, dass trotz der fortschreitenden europäischen Einigung auf absehbare Zeit die Verantwortung für die Sozialpolitik bei den Nationalstaaten liegt. Die Wechselwirkungen zwischen dem deutschen Sozialsystem und der demographischen Entwicklung in Deutschland werden daher auch in Zukunft wichtige Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung bleiben.

## 1 Arbeitsmarkt

(7) Bis zum Jahr 2020 wird die Bevölkerung in Deutschland im Großen und Ganzen stabil bleiben und bei knapp 83 Millionen Menschen liegen. Erst danach tritt allmählich ein Rückgang ein, der sich nach dem Jahr 2030 beschleunigt, wenn die zahlenmäßig starke Babyboom-Generation verstirbt. In den 30 Jahren zwischen 2004 und 2034 wird die

Bevölkerung um etwa 2,5 Millionen Menschen zurückgehen; dies entspricht einem Rückgang von lediglich 3%. Im ersten Drittel dieses Jahrhunderts findet somit keine ins Gewicht fallende Schrumpfung der Bevölkerung statt.

Für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter -- gemäß der üblichen Konvention als zwischen 15 und 64 Jahren angenommen -- gilt dies jedoch nicht. Ihre Zahl geht bereits seit dem Jahr 2000 zurück. Zwischen 2004 und 2034 wird sie um fast 8 Millionen sinken. (Zum Vergleich: diese Zahl ist etwa doppelt so hoch wie die heutige Zahl der Arbeitslosen; sie entspricht einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen von über 24%.) Die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird in den nächsten drei Dekaden deutlich schneller zurückgehen als die Gesamtbevölkerung und damit eine starke Altersstrukturverschiebung in Gang setzen.

(8) Der Faktor Arbeit leistet den bei weitem wichtigsten Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist daher die Zahl der Erwerbstätigen, die Güter und Dienstleistungen produzieren, bezogen auf die Zahl der Menschen, die diese konsumieren, eine entscheidende Größe. Dies ist die gesamtwirtschaftliche Erwerbstätigenquote. Die Zahl der Erwerbstätigen ergibt sich aus der demographisch vorgegebenen Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter und den alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten. Wenn sich letztere nicht ändern, wird die gesamtwirtschaftliche Erwerbstätigenquote der oben gezeichneten demographischen Entwicklung folgen und in den kommenden 30 Jahren um etwa 0,5% pro Jahr zurückgehen.

(9) Um die Bedeutung dieses Rückgangs zu erfassen, ist es hilfreich, ihn ins Verhältnis zur langfristigen Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf der Bevölkerung zu setzen. Dieses stieg in den letzten 30 Jahren durchschnittlich um etwa 1,5% pro Jahr an. Der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Erwerbstätigenquote um jährlich 0,5% bedeutet also, dass sich ohne zusätzliche Anstrengungen – insbesondere ohne eine Veränderung der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten – bei gegebenem Kapitaleinsatz und gegebener Gesamtfaktorproduktivität der demographische Wandel das Wachstum des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts um etwa ein Drittel verringern und damit über die Zeit einen erheblichen Wohlstandsverlust bewirken würde. Die Größenordnung des Verlusts von etwa einem Drittel des jährlichen Pro-Kopf-Wachstums zeigt, wie groß die Herausforderungen des demographischen Wandels an die Politik, die Arbeitgeber und die



Arbeitnehmer sind. Umgekehrt wird auch deutlich, dass dieser Wohlstandsverlust durch drei Anpassungen zumindest teilweise vermieden werden kann, die in Teil III diskutiert werden: eine höhere Erwerbstätigkeit (Abschnitte III.2 und 3), eine höhere Produktivität (Abschnitt III.4) und ein höherer Kapitaleinsatz (Abschnitt III.5).

(10) Nicht nur die Anzahl, sondern auch die Altersstruktur der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird sich in den nächsten Dekaden deutlich ändern, wenn die geburtenstarken Jahrgänge von 1955 bis 1970 („Babyboom“) und anschließend die nachfolgenden geburtenstarken Jahrgänge („Pillenknick“) die Alterspyramide der Arbeitnehmerschaft durchlaufen. Die Spitze der Altersverteilung der Arbeitnehmerschaft, also das am häufigsten vertretene Alter, lag im Jahr 2000 bei 36 Jahren. Im Jahr 2010 wird sie schon bei 46 Jahren, weitere 10 Jahre später bei 54 Jahren liegen. Wie gravierend der Altersstrukturwandel ist, wird besonders deutlich, wenn man sich die Entwicklung des Anteils der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die 55 Jahre oder älter sind, vor Augen führt. Dieser Anteil verdoppelt sich in den nächsten 20 Jahren und verbleibt dann auf absehbare Zeit auf einem Niveau von über 20%. Die Altersstrukturverschiebung ist also kein Übergangsphänomen, sondern sie wird einen langfristig andauernden höheren Anteil von älteren Arbeitnehmern bewirken.

(11) Ein wichtiger und kontrovers diskutierter Aspekt der Altersstrukturverschiebung innerhalb der Beschäftigten ist die potentielle Auswirkung auf die Arbeitsproduktivität und die Innovationskraft. Hingen Arbeitsproduktivität und Innovation vom Alter ab – ginge sie zum Beispiel mit dem Alter zurück –, würde die Altersstrukturverschiebung eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität bewirken und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum über den rein quantitativen Effekt einer zahlenmäßig reduzierten Arbeitnehmerschaft hinaus verringern.

Der Glaube an eine sich rasch verringernde Produktivität in einem Alter schon lange vor dem Regeleintrittsalter in die gesetzliche Rentenversicherung ist weit verbreitet. Es gibt jedoch keine verlässliche Abschätzung dieses Effekts. Die quantitativ belegten Beziehungen beschränken sich auf einfach zu messende Konzepte, während die Wirkungen komplexerer Zusammenhänge weitgehend unbekannt sind. Dies hat zu einer einseitigen Sichtweise des Produktivitätsverlusts im Alter geführt. Zudem wird vernachlässigt, dass sich

viele Wirkungsmechanismen, die die Produktivität im Alter bestimmen, durch Arbeitsorganisation und Training beeinflussen lassen.

Einerseits ist gut belegt, dass die krankheitsbedingten Fehltage etwa linear mit dem Alter ansteigen, dass Seh- und Hörkraft sowie Reaktionsgeschwindigkeit („Kognition“) und die grundlegende biologische Lernkapazität des Individuums mit dem Alter stark abnehmen. Zudem gibt es arbeitswissenschaftliche Untersuchungen, welche die individuelle Produktivität und die Innovationshäufigkeit messen. Auch solche Maße nehmen mit dem Alter stark ab.

Andererseits ist es jedoch fraglich, ob diese auf die individuelle Leistungsfähigkeit abstellenden Maße für die Arbeitsproduktivität in einer komplexen und zunehmend arbeitsteiligen Umgebung allein relevant sind; denn Erfahrung, Management- und Organisationsfertigkeiten nehmen tendenziell mit dem Alter zu und können zumindest teilweise das Nachlassen von Kognition und Innovationskraft ausgleichen; sie zeigen sich aber nicht in individualisierten Produktivitätsmaßen, sondern wirken erst auf der Betriebsebene. Aus der Geriatrie ist bekannt, dass Fähigkeiten, die zur Lösung vertrauter kognitiver Probleme notwendig sind (vor allem Sprache, interpersonale Aspekte der Kommunikation und berufliches Wissen) im für die Beschäftigung relevanten Altersbereich nicht abnehmen. Schließlich ist zu vermuten, dass die von der Globalisierung herrührende höhere allgemeine Wettbewerbsintensität auf den Arbeitsmarkt durchschlägt und dort vermehrt Anreize setzt, die individuelle Arbeitsproduktivität im Alter zu verbessern.

Eine Bilanz dieser komplexen Prozesse könnten Maße von Produktivität und Innovation liefern, die sich nicht auf Einzelpersonen, sondern auf altersgemischte Teams und Organisationen beziehen. Solche Maße gibt es bislang nicht. Stand der Forschung ist aber, dass sich fast alle der hier aufgeführten produktivitätsmindernden Prozesse durch Übung und Weiterbildung beeinflussen lassen. Zudem lässt sich ihre Wirkung durch Hilfsmittel und geschickten Personaleinsatz vermindern. Maßnahmen dieser Art werden derzeit nur wenig ergriffen. Senioritätsentlohnung und Rentengesetzgebung schaffen dafür ungünstige Rahmenbedingungen (Abschnitt III.4).

(12) Auch sektoral wird der Arbeitsmarkt von großen Verschiebungen durch die Bevölkerungsalterung betroffen sein. Ältere Konsumenten fragen andere Konsumgüter und Dienstleistungen nach als jüngere. So wird z.B. die Nachfrage nach Gesundheitsdienst-

leistungen anteilmäßig steigen, selbst wenn viele altersspezifische Krankheitswahrscheinlichkeiten parallel zur Mortalität zurückgehen sollten. Umgekehrt dürfte z.B. die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen (insbesondere Pendeln zum Arbeitsplatz sowie dienstliche Reisen) wegen des höheren Bevölkerungsanteils Nichterwerbstätiger zurückgehen. Diese Verschiebungen in der Nachfragestruktur bewirken Veränderungen in der sektoralen Arbeitsnachfrage: Es werden mehr Arbeitnehmer im Gesundheitssektor und vermutlich weniger Arbeitnehmer im Verkehrssektor nachgefragt. Diese Umschichtung von Arbeitsplätzen wird überlagert von den ohnehin stattfindenden Veränderungen in Produktionstechnologien und Konsumentenpräferenzen.

Die Strukturveränderungen einer alternden Volkswirtschaft verlangen daher eine erhöhte sektorale Mobilität auf dem Arbeitsmarkt. Diesen erhöhten Mobilitätsanforderungen steht entgegen, dass ältere Arbeitnehmer tendenziell eher in angestammten Berufen verbleiben möchten als jüngere. Mobilitätshemmend wirken sich auch bestimmte institutionelle Regelungen aus, die zu korrigieren sind. Abschnitt III.7 geht kurz auf entsprechende Maßnahmen ein.

## 2 Produktmärkte

(13) Die alterungsbedingten Verschiebungen der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen gehen allmählich vonstatten. Sie sind Teil der schon immer ablaufenden Strukturveränderungen auf den Produktmärkten. Generell gibt auch der demographische Wandel keinen Anlass, auf der Produktionsseite nach dem Staat zu rufen. Der Markt muss und kann diese Anpassungen alleine leisten.

(14) Ausnahmen gibt es dort, wo der Staat selbst in die Produktion eingebunden ist. Dies gilt zum Beispiel für Produktmarktregulierungen. Ein Beispiel ist der Wohnungsmarkt, auf dem durch die staatliche Baulandausweisung langfristig Weichen gestellt werden. Zudem werden durch die Eigenheimförderung die relativen Preise beeinflusst. Auch im Gesundheitswesen ist der Staat betroffen, da er weitgehend die Finanzierung bereitstellt und teilweise selbst als Anbieter auftritt. Gleiches gilt für die allgemeine Infrastruktur und die sogenannte Daseinsvorsorge. Da in diesem Bereich das Angebot sehr langfristiger Natur ist (Straßen, Gebäude) und oft langer Vorplanung bedarf, ist es wichtig, die stark veränderte Bevölkerungsstruktur der Zukunft zu antizipieren. Der demographische Wandel betrifft

nicht alle Regionen gleichmäßig; es gibt große regionale Unterschiede in der Geburtenrate und der Migration. Generell sind die Ballungsgebiete und die regionalen Zentren weniger von den demographischen Veränderungen betroffen als der ländliche Raum. Angesichts einer langfristig niedrigeren Bevölkerungszahl und der reduzierten Mobilität älterer Menschen empfiehlt sich eine Konzentration der Infrastrukturanstrengungen in den bestehenden Siedlungskernen. Ein weiterer Ausbau der Infrastruktur in der Fläche könnte hingegen vielerorts zu Fehlinvestitionen führen (Abschnitt III.8).

### 3 Kapitalmärkte

(15) Funktionierende Kapitalmärkte helfen, die Folgen der Alterung abzumildern, weil sie die Lasten, die die Sozialsysteme tragen müssen, zeitlich verteilen können. Auch die zunehmende Globalisierung der Kapitalmärkte ist angesichts des demographischen Wandels hilfreich, weil internationale Unterschiede in der Verfügbarkeit des Faktors Arbeit dadurch ausgeglichen werden können, dass Kapital von stärker alternden in weniger stark alternde Volkswirtschaften strömt. Insbesondere gewinnen funktionierende Märkte für Realkapital und die damit verbundenen Finanzmärkte in einer alternden Gesellschaft eine besondere Bedeutung, weil über sie die Eigenvorsorge für die Alterssicherung und die Rücklagen der Kranken- und Pflegeversicherung abgewickelt werden.

(16) Vielfach wird behauptet, dass die Kapitalmärkte genau diese Rolle nicht spielen können. Diese Ansicht kommt in pointierter Form in der „Asset Meltdown“-Hypothese zum Ausdruck, nach der im dritten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts die Vermögenswerte stark abschmelzen werden, weil die jüngere Generation, die die Vermögenswerte der Älteren aufkaufen soll, zahlenmäßig deutlich kleiner sein und daher eine deutlich geringere Nachfrage nach Finanzanlagen haben wird. Die Folge wäre, dass die Rendite der zuvor angelegten Mittel deutlich geringer ausfiele als bisher. Vermehrtes Sparen, z.B. für die Altersvorsorge, würde sich insofern weit weniger lohnen, als derzeit erwartet wird.

(17) Die These ist in dieser Form nicht haltbar. Korrekt ist, dass die Kapitalmärkte nicht immun gegen die Bevölkerungsalterung sind, weil diese die Gleichgewichtspreise und -mengen auf den Kapitalmärkten verändern wird. Falsch ist jedoch die Behauptung, dass diese Veränderungen die Fähigkeit der Kapitalmärkte zunichte machen, in Zeiten der Bevölkerungsalterung ausgleichend zu wirken. Denn es gibt mehrere gegenläufige Effekte,

die parallel zur Verringerung der Jahrgangsstärke ablaufen. Erstens wird eine alternde Gesellschaft relativ mehr, nicht weniger Produktivkapital einsetzen, denn sie wird in zunehmendem Maße Arbeit durch Kapital substituieren. Die steigende Nachfrage nach Produktivkapital erhöht tendenziell die Kapitalrendite in der gleichen Zeit, in der die Babyboom-Generation in Rente gehen wird. Zweitens wird die derzeit nur langsam anlaufende kapitalgedeckte private und betriebliche Altersvorsorge im Jahr 2030 noch nicht ihr Gleichgewicht erreicht haben (den so genannten „Reifezustand“). Bis etwa zum Jahr 2050 werden immer noch viele Arbeitnehmer eine neue kapitalgedeckte Altersvorsorge aufbauen. Dies bildet ein deutliches Gegengewicht zum Kapitalabzug der Babyboom-Generation. Drittens werden die Vermögenswerte und Kapitalrenditen nicht ausschließlich von der demographischen Entwicklung in Deutschland bestimmt, sondern im Zuge der Globalisierung zunehmend vom globalen demographischen Wandel, der deutlich milder ausfällt als in Deutschland.

(18) Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Kapitalmärkte sind somit nur im internationalen Gleichgewicht der Kräfte, nicht aber durch einen einzelnen Mechanismus erklärbar. Ersparnis, Kapitalrendite und internationale Kapitalströme sind Ergebnisse eines komplexen Wechselspiels zwischen Angebot und Nachfrage auf den deutschen und internationalen Kapitalmärkten, beeinflusst von der Demographie, der Ausgestaltung der Rentenversicherung und der Entwicklung der Güter- und Arbeitsmärkte. Der Stand der Forschung wird im Folgenden beschrieben.<sup>2</sup>

(19) Vorliegende Projektionen zeigen, dass die Haushaltersparnis sehr eng der Demographie folgt. Nach einem kurzen „Zwischenhoch“ der Sparquote, wenn die Mitglieder der Babyboom-Generation in ihren einkommens- und damit auch sparstärksten Jahren sind, folgt nach dem Jahr 2020 ein Rückgang, wenn diese beginnen, in Rente zu gehen. Insgesamt dürfte die Sparquote langfristig um ca. 3 bis 5 Prozentpunkte von heute rund 11% auf 6 bis 8% fallen. Dieser Rückgang wird durch die internationalen Diversifizierungsmöglichkeiten kaum beeinflusst.

(20) Eine den heutigen Beitragssatz in etwa stabilisierende Rentenreform würde den Rückgang der Sparquote beträchtlich dämpfen, wenn der dadurch bewirkte Rückgang des

---

<sup>2</sup> Diese Abschätzungen beruhen auf „Computational General Equilibrium“ (CGE) Modellen mit sich überlappenden Generationen. Beispiele sind: in den USA Auerbach und Kotlikoff; in Deutschland Börsch-Supan, Ludwig und Winter sowie Fehr; in Frankreich INGENUE sowie Mercenier.

umlagefinanzierten Rentenniveaus durch Eigenvorsorge ausgeglichen würde und diese Eigenvorsorge die übrige Haushaltsersparnis nicht völlig verdrängte. Die empirische Forschung geht von einer Verdrängung aus, die zwischen einem Drittel und der Hälfte der übrigen Ersparnis liegt. Damit würde die Umsetzung der Riester- und der Nachhaltigkeitsreform etwa die Hälfte des demographiebedingten Rückgangs der Sparquote kompensieren, die Sparquote daher von heute rund 11% nur auf etwa 9% fallen.

(21) Die Rendite des Produktivkapitals (d.h. die erwartete Verzinsung und die erwartete Wertveränderung der Anlagen und Ausrüstungen, die im Produktionsprozess verwendet werden) wird tendenziell mit der Alterung sinken, die quantitativen Effekte werden jedoch relativ mäßig ausfallen. Ausgehend von einer realen Rendite des Produktivkapitals von derzeit zwischen 4,5 und 5% (gemittelt über den für eine Altersvorsorge relevanten Zeitraum von 30 Jahren) liegen die Schätzungen des Renditerückgangs zwischen 0,5 und 2 Prozentpunkten. Der Maximalwert gilt für den irrelevanten Fall, dass es keinen Kapitalverkehr mit dem Ausland gibt und die Kapitalrendite daher vollständig von der deutschen Demographie abhängt. Der Renditerückgang verringert sich deutlich schon bei einer Diversifikation des angelegten Kapitals im EU-Raum. Bei einem Einschluss der USA oder gar von China und Indien – so diese ihr hohes Wachstum beibehalten – als Investitionsmöglichkeit wird der Renditerückgang noch einmal geringer.

(22) Verschiedene Anlageformen werden von der Alterung unterschiedlich betroffen sein. Erstens wird die Nachfrage nach heimischen Immobilien stärker zurückgehen als die Nachfrage nach Produktivkapital, weil Produktivkapital im Gegensatz zu Immobilien den knappen Faktor Arbeit substituieren kann. Daher wird der Preis von Immobilien relativ zum Preis des Produktivkapitals fallen. Zweitens werden relativ sichere Anlageformen (z.B. fest verzinsliche Wertpapiere) stärker nachgefragt werden als riskantere Anlagen (z.B. Aktien), da tendenziell in einer alternden Gesellschaft die Nachfrage nach Anlagen wächst, die keinen langen Haltezeitraum erfordern, um Wertschwankungen auszugleichen. Die Risikoprämie für Aktien („Equity Premium“) wird daher im Laufe der Alterung tendenziell ansteigen, weil Emittenten von riskanten Anlagen bei schwacher Nachfrage eine höhere Prämie zahlen müssen.

(23) Die Märkte für Realkapital und die damit verbundenen Finanzmärkte sind im Großen und Ganzen gut funktionierende Gleichgewichtsmärkte. Dennoch ist auch hier die Politik

gefragt, denn sie werden von staatlichen Rahmenbedingungen und von Informationsproblemen beeinflusst. Das Verständnis der dargestellten Zusammenhänge ist insbesondere notwendig, um die Rahmenbedingungen für die private und betriebliche Altersvorsorge sachgerecht auszugestalten (Abschnitt III.5). Die jüngsten Erfahrungen mit der so genannten Riester-Rente bekräftigen die Notwendigkeit einer Koordination zwischen Renten- und Finanzpolitik. Der Staat kann auch helfen, die Hemmnisse bei den insbesondere für Deutschland hilfreichen internationalen Diversifikationsmöglichkeiten abzubauen (Abschnitt III.6).

(24) Die Staatsfinanzen üben einen großen Einfluss auf die Kapitalmärkte aus. Ein Staat, der das Versprechen, für sichere Renten zu sorgen, das er dem größten Teil seiner Bevölkerung gegeben hat, nicht mehr einhalten kann und der sich auch nicht mehr dazu imstande sieht, die Investitionen vorzunehmen, mit denen die künftige Erfüllung der klassischen Staatsaufgaben allein gewährleistet werden kann, ist in einem erweiterten Sinne zahlungsunfähig. Zum Insolvenzverfahren gehört dann nicht zuletzt die Abstrafung an den Kapitalmärkten durch eine geringere Kreditwürdigkeitseinstufung und höhere Zinssätze. Ein Staat, der quasi insolvent ist, ist kein guter Standort für Investitionen. Der Verringerung der Staatsschuld und der Reform der sozialen Sicherungssysteme gebührt daher höchste Priorität (Abschnitt III.1).

#### 4 Sozialversicherungen

(25) Die Sozialversicherungen spielen eine zentrale Rolle in den ökonomischen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Dies liegt zum einen an ihrem Umfang (die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung werden nach Schätzungen der EU-Kommission in Deutschland im Jahr 2040 knapp 15% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung nochmals einen ähnlichen Betrag). Zum anderen liegt dies an den zahlreichen Wechselwirkungen zwischen den Sozialversicherungen und der gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, die durch die Alterung akzentuiert werden.

(26) Die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungen sind elementar: Der Rückgang der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zeitgleich mit dem Anstieg der Zahl älterer Menschen führt ohne kompensierende Maßnahmen zu einem schnellen Anstieg der Anzahl der Leistungsempfänger pro Beitrags-

zahler („Systemlastquote“) in allen umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Dies ist bekannt für die Rentenversicherung, gilt aber auch für die Kranken- und Pflegeversicherung, weil dort die Leistungen weit überproportional im hohen Alter anfallen.

(27) Wie im vergangenen Abschnitt beschrieben, sind auch die kapitalgedeckten Vorsorgesysteme nicht von den Auswirkungen der Alterung verschont, da in dem Ausmaß, in dem die zugrunde liegenden Kapitalrenditen sinken, höhere Versicherungsbeiträge geleistet werden müssen, um das gewünschte oder vereinbarte Leistungsniveau zu halten. Neben dem relativ milden Rückgang der Kapitalrendite liegt der entscheidende Vorteil der Kapitaldeckung darin, dass sie eine partielle Eigenfinanzierung der Leistungen durch die Generationen mit geringer Kinderzahl ermöglicht. Zum Ausgleich dafür, dass diese Generationen weniger in Humankapital investiert haben, können sie ihre Altersrente durch eine Investition in Realkapital aufbessern.

(28) Das Eintrittsalter in den Bezug der gesetzlichen Altersrente ist nicht nur eine sozialpolitisch bedeutsame Größe, sondern auch ein gesamtwirtschaftlich wichtiger Parameter. Eine Erhöhung des Eintrittsalters erhöht die Zahl der Erwerbstätigen. Dies bedeutet nicht nur eine Reduzierung der Beitragslast in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern dämpft auch den Rückgang des Wachstums des Pro-Kopf-Bruttonettoprodukts. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters erleichtert zudem die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen insgesamt, da Rentner derzeit nur einen Teil der Beiträge für die Kranken- und Pflegeversicherung zahlen. Die positiven Auswirkungen einer Erhöhung des Renteneintrittsalters auf andere Bereiche als die Rentenversicherung haben bislang nur wenig Aufmerksamkeit erhalten.

(29) Besonders wichtig ist der Einfluss, den die Sozialversicherung in ihrer derzeitigen Form über die lohnabhängigen Sozialbeiträge auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum ausübt und der im Zuge der Alterung noch verstärkt wird. Die lohnabhängigen Sozialbeiträge sind schon seit längerem der größte Teil des Keils, der die Arbeitskosten, welche die Arbeitgeber zahlen, und die Nettolöhne, welche die Arbeitnehmer erhalten, auseinander treibt. Dieser Keil verursacht Wohlfahrtsverluste und erschwert es, die Beschäftigung wieder auf ein hohes Niveau zu bringen, und zwar in dem Maße, in dem die lohnabhängigen Beiträge zu den Sozialversicherungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Lohnsteuern empfunden werden, also als Abgaben vom Arbeitsertrag, für die es keine



äquivalente Gegenleistung gibt. Das gleiche gilt bei einer Verbreiterung der Bemessungsbasis vom Lohn auf alle Einkommensarten; die Beiträge wirken dann wie eine Einkommensteuer.

(30) Sozialbeiträge werden umso weniger als Lohnsteuern empfunden, je eher die Zahler eine äquivalente Gegenleistung sehen, wie das etwa bei Lohnersatzleistungen teilweise der Fall ist (Krankengeld, vor allem Altersrenten). Das in der deutschen Rentenversicherung angewandte Prinzip der Teilhabeäquivalenz trägt dieser Überlegung insoweit Rechnung, als die Rentenleistungen proportional zu den vorher eingezahlten Beiträgen sind. Der positive Einfluss, der davon ausgehen kann, wird jedoch dadurch konterkariert, dass die Bevölkerung nicht wirklich auf das Versprechen klar definierter und langfristig vorhersehbarer Leistungen vertrauen kann. Die Unsicherheit, die durch die zunächst lange aufgeschobenen und jetzt sehr schnell durchgeführten Reformen entstanden ist, insbesondere durch diskretionäre Eingriffe in das Rentenrecht, unterminieren das über viele Jahrzehnte hinweg aufgebaute Vertrauen und machen Politik unglaubwürdig. Es bedarf künftig konsistenter Reformanstrengungen sowie Transparenz und Information im System der umlagefinanzierten Rente, um Vertrauen zurückzugewinnen und den Lohnsteuercharakter der Sozialbeiträge zu vermindern.

(31) Der Lohnsteuercharakter von Sozialbeiträgen ist besonders deutlich in der Krankenversicherung und Pflegeversicherung. Die Leistungen sind hier zu einem großen Teil reine Sachleistungen (etwa eine Blinddarmoperation), deren Kosten nicht vom Lohn bzw. Einkommen des Beitragszahlers abhängig sind. Gleichwohl wird auch für die lohnunabhängigen Sachleistungen ein lohnabhängiger Beitrag erhoben; das erhöht dessen Lohnsteuercharakter unnötigerweise. Hingegen kann eine Trennung in einen Versicherungsteil, der über eine Prämie finanziert wird, und einen reduzierten, auf die untersten Einkommensgruppen beschränkten Umverteilungsteil, der über die Einkommensteuer oder sonstige steuerähnliche Beiträge finanziert wird, die lohnabhängigen Sozialbeiträge um 8 bis 10 Prozentpunkte senken und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung fördern.

(32) Eine solche Umfinanzierung koppelt insbesondere die ausgabensteigernden Wirkungen der Alterung und des medizinischen Fortschritts von den Lohnkosten ab. Derzeit gibt es einen Konflikt zwischen dem Ziel, lohnabhängige Sozialbeiträge zu senken, und dem

Wunsch, das Gesundheitswesen auf einem modernen Stand zu halten. Der medizinische Fortschritt ermöglicht auf vielfältige Weise, Krankheit zu vermeiden oder zu lindern, und die Menschen sind bereit, dafür auch mehr zu bezahlen, wenn ihnen das zugute kommt. Der medizinische Fortschritt ist ein gewünschtes Gut, das dazu beiträgt, das Gesundheitswesen zu einem der wenigen großen Wachstumsmärkte in Deutschland zu machen. Die steuerartige Finanzierung der Gesundheitsausgaben über lohnabhängige Sozialbeiträge, die ohnehin den Zusammenhang zwischen Art und Umfang dieses Wachstums und den Versorgungswünschen der Versicherten löst und dadurch Wohlfahrtsverluste bewirkt, führt aber dazu, dass bei einer Senkung der Beitragssätze mehr und mehr Versicherungsleistungen rationiert werden müssen und dadurch zusätzliche Wohlfahrtsverluste entstehen. Eine Abkoppelung der Finanzierung der Gesundheitsausgaben von den lohnabhängigen Sozialbeiträgen befreit den Wachstumsmarkt der Gesundheitsdienstleistungen von diesen Rationierungszwängen.

(33) Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hat auch die Finanzierungsart der Sozialversicherung. Das Umlageverfahren in Reinform kommt ohne eine Kapitalreserve aus. Das Kapitaldeckungsverfahren, dessen sich eine vermehrte Eigenvorsorge im Bereich der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung bedient, kann hingegen zu einem erhöhten Kapitalbestand führen, der wiederum das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördert. Stand der Forschung ist, dass eine Reduzierung der Umlagefinanzierung langfristig im gleichen Ausmaß zu mehr Altersvorsorgeersparnis führt. Inwieweit diese aus Konsumverzicht oder aus der Verdrängung sonstiger Ersparnis finanziert wird, ist jedoch weniger klar. Schätzungen bewegen sich zwischen einem und zwei Dritteln des Volumens der individuellen und betrieblichen Altersvorsorge, die als neue Ersparnisse angelegt werden. Ähnliche Überlegungen gelten für die kollektiv gesammelten Rücklagen in der privaten Kranken- und Pflegeversicherung. Für eine vollständige Verdrängung gibt es jedoch auch in den angelsächsischen Ländern keine Evidenz, so dass man davon ausgehen kann, dass eine stärker kapitalgedeckte Finanzierung aller Sozialversicherungszweige langfristig positive Wachstumseffekte hat.

### **III Anpassung an die demographische Entwicklung**

(34) Die Wirtschaftspolitik kann die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in vielfältiger Weise dämpfen. Oft greifen mögliche Einzelmaßnahmen ineinander, ergänzen und verstärken sich. Eine Koordination der Maßnahmen in einem „Aktionsplan demographischer Wandel“ ist daher hilfreich. Dieser Teil des Gutachtens beschreibt Lösungsansätze im Rahmen eines solchen Aktionsplans, die aus Anpassungen an die gegebene demographische Entwicklung bestehen, diese selbst aber nicht direkt beeinflussen wollen. Viele von ihnen haben kurzfristige und unmittelbare Wirkungen. Im folgenden Teil IV werden dann Lösungsansätze diskutiert, die anstreben, die demographische Entwicklung selbst zu verändern. Sie werden erst dann Wirkungen entfalten können, wenn die neugeborene Generation erwachsen geworden ist.

(35) Eine nachhaltige Reform der Sozialversicherungen hat höchste Priorität zur Minderung demographiebedingter Probleme (Abschnitt 1). Sie muss flankiert werden von Maßnahmen, die Rahmenbedingungen für eine höhere Erwerbstätigkeit schaffen. Dazu zählen ein früheres Berufseintrittsalter und ein späteres Berufsaustrittsalter, eine höhere Frauenerwerbsquote und ein besseres Ausnutzen der gering qualifizierten Arbeit (Abschnitt 2). Eine erhöhte Zuwanderung dient ebenfalls diesem Ziel (Abschnitt 3).

Diese quantitativen Maßnahmen können durch einen qualitativen Ansatz verstärkt werden, der günstigere Rahmenbedingungen für eine höhere Produktivität der gegebenen Erwerbstätigen durch vermehrte Aus- und Weiterbildung schafft (Abschnitt 4).

Im Zuge der Bevölkerungsalterung erhalten die Kapitalmärkte eine strategische Rolle als intertemporale (Abschnitt 5) und internationale (Abschnitt 6) Diversifizierungsmechanismen. Hierbei wirkt vor allem die Stärkung der Eigenvorsorge in einer reformierten Alters- und Gesundheitsvorsorge als intergenerative Entlastung.

Maßnahmen eines Aktionsplans, der die Auswirkungen des demographischen Wandels mildern soll, betreffen nicht nur den Bund und die Sozialversicherungen, sondern alle Ebenen des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik. Auch für Kommunen und Länder relevant sind Maßnahmen, die den sektoralen Strukturwandel erleichtern (Abschnitt 7) und Fehlin-

vestitionen im Bereich des Wohnungsmarktes und der Infrastruktur vermeiden (Abschnitt 8).

## 1 Reform der Sozialversicherungen

(36) Die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen bedürfen dringend der Reform. In der Rentenversicherung ist dieser Prozess im Gange. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors wird den Beitragssatz tendenziell stabilisieren. Die angestrebte Begrenzung des Beitragssatzes auf 22% bis zum Jahre 2030 ist aber nur mit einer um zwei Jahre hinausgeschobenen Regelaltersgrenze oder bei erhöhtem Nachhaltigkeitsfaktor in Verbindung mit einer entsprechend reduzierten Rente zu halten. Auf eine Erhöhung der Regelaltersgrenze wurde jedoch bei der Nachhaltigkeitsreform 2004 verzichtet. Sie sollte umgehend umgesetzt und von einer Erhöhung der so genannten versicherungsmathematischen Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt flankiert werden. Abschnitt 2 (verbesserte Rahmenbedingungen für eine erhöhte Erwerbstätigkeit) geht darauf näher ein.

(37) Die gesetzliche Krankenversicherung stellt derzeit das größte Finanzierungsproblem dar, weil die strukturellen Probleme in der Gesundheitsversorgung durch die kürzlich verabschiedete Gesundheitsreform kaum gelöst wurden. Eine effizienzsteigernde Stärkung des Wettbewerbs im Gesundheitswesen wurde verfehlt, und die reine Umlagefinanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung ist bislang kaum als ein elementares Problem mangelnder Nachhaltigkeit identifiziert worden. Wie in der Rentenversicherung kann die implizite Schuld,<sup>3</sup> die die umlagefinanzierte gesetzliche Krankenversicherung der jüngeren Generation aufbürdet, nur durch eine erhöhte Eigenfinanzierung der Krankenversicherungsleistungen seitens derjenigen Generation, die diese Leistungen auch in Anspruch nehmen wird, gemindert werden.

Dieses Gutachten ist nicht der Ort, die Elemente einer nachhaltigen Gesundheitsreform darzustellen; dazu bedürfte es eines eigenen ausführlichen Gutachtens. Angemerkt sei jedoch, dass die strategische Bedeutung einer Prämienfinanzierung anstelle einer lohnabhängigen Finanzierung nicht nur in der partiellen Abkopplung der lohnabhängigen Sozialbeiträge von den Gesundheitsausgaben liegt, wie sie in Tz. 31 beschrieben wurde, sondern

---

<sup>3</sup> Die implizite Schuld umfasst die derzeit im Sozialgesetzbuch verankerten Ansprüche auf Pensions- und Rentenzahlungen sowie auf Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen.

auch in den Preissignalen, die einen effizienzsteigernden Wettbewerb im Gesundheitswesen erst ermöglichen. Die Rücklagen, die im Rahmen der privaten Krankenversicherungen bis heute gebildet wurden, werden zukünftige Prämienanstiege dämpfen können. Es wäre völlig falsch und das Gegenteil von nachhaltig, wenn diese Rücklagen im Rahmen der Einführung einer für alle obligatorischen Krankenversicherung mit einkommensabhängigen Beiträgen allmählich abgebaut würden. Ganz im Gegenteil sollten auch die gesetzlichen Krankenversicherungen Rücklagen aufbauen, um daraus einen Teil der zukünftigen Leistungen zu finanzieren.

(38) In der gesetzlichen Pflegeversicherung liegen die Dinge ähnlich wie in der gesetzlichen Krankenversicherung, da der Kapitalstock in Kürze aufgebraucht sein wird. Stattdessen sollte er in den kommenden 15-20 Jahren ausgebaut und erst dann zur Dämpfung der Beitragssätze abgeschmolzen werden, wenn die geburtenschwachen Generationen die Masse der Beitragszahler stellen.

## 2 Rahmenbedingungen für eine höhere Erwerbstätigkeit

(39) Deutschland hat insgesamt eine höhere Erwerbstätigenquote als der Durchschnitt der 15 alten EU-Mitgliedsstaaten. Insbesondere liegt sie höher als in den großen Flächenstaaten Kontinentaleuropas Frankreich, Italien und Spanien. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Deutschland sein Arbeitspotential ausgeschöpft hätte. So liegt die Erwerbstätigenquote deutlich niedriger als in Großbritannien und den skandinavischen Staaten. Ein Ausnutzen des bislang unerschlossenen Arbeitspotentials kann den alterungsbedingten Rückgang der Erwerbstätigenquote zwar nicht völlig kompensieren, aber deutlich verringern. Die größte Hebelwirkung haben dabei eine Erhöhung des Renteneintrittsalters und eine Verringerung des Berufseintrittsalters.

(40) Das unausgeschöpfte Arbeitspotential ist besonders groß bei den Älteren. Die Erwerbstätigkeit älterer Menschen (55-64 Jahre) liegt in Deutschland unter dem Durchschnitt der EU15-Länder. Die niedrige Erwerbsbeteiligung älterer Menschen hängt auch mit den Rahmenbedingungen zusammen (insbesondere Vorruhestandsregelungen und Frühverrentungsregelungen der gesetzlichen Sozialversicherungen), die es den Arbeitgebern erlauben, Arbeitnehmer frühzeitig aus dem Betrieb zu entlassen, ohne dass hohe Abfindungen gezahlt werden müssen. Verstärkend wirkt, dass aus Arbeitnehmersicht trotz der kürzlich

eingeführten Abschläge der Gesamtwert der Rentenzahlungen mit jedem Jahr steigt, das der Arbeitnehmer früher in Rente geht, da dieses zusätzliche Jahr Rentenbezug nicht durch die Minderung der jährlichen Rentenzahlung aufgewogen wird.

(41) Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen bedarf mehrerer Politikmaßnahmen, die sich nicht nur auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränken. Seit 1997 wirken die versicherungsmathematischen Abschläge durch die Rentenreform 1992; das mittlere Renteneintrittsalter wird bis 2007, wenn die Einführungsphase weitgehend abgeschlossen ist, um ca. zwei Jahre auf etwa 61,5 Jahre ansteigen. Dies ist nach wie vor international unterdurchschnittlich. Zudem wird die Lebenserwartung weiter ansteigen. Eine weitere Erhöhung des mittleren Renteneintrittsalters kann durch eine Erhöhung der Regelaltersgrenze bewirkt werden, zumal diese die Berechnungsbasis der versicherungsmathematischen Abschläge darstellt und daher deren Wirkung deutlich erhöht. Eine graduelle Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre zwischen 2011 und 2035 wurde von der Rürup-Kommission vorgeschlagen, aber nicht in der Rentenreform 2004 umgesetzt. Diese Umsetzung sollte möglichst bald erfolgen. Die von der Rürup-Kommission vorgeschlagene Übergangszeit beträgt 24 Jahre. Es ist zu bedenken, ob diese Übergangszeit nicht sogar verkürzt werden sollte. Die Wirkungen eines hinausgeschobenen Regeleintrittsalters treten unmittelbar ein und können den Beitragsanstieg dämpfen, der durch das Nachwachsen der geburtenschwachen Jahrgänge verursacht wird. Wie schwach dieser Effekt bei einer so langen Übergangszeit ausfallen würde, wird daran ersichtlich, dass der prognostizierte Anstieg der Lebenserwartung 60jähriger während dieser Übergangszeit allein schon 3 Jahre beträgt, so dass die avisierte Anhebung noch nicht einmal die erwartete Verlängerung der Rentenbezugsdauer kompensiert.

(42) Zudem folgt das effektive mittlere Rentenalter nicht eins-zu-eins einer Verschiebung des Regeleintrittsalters. Man schätzt, dass eine Anhebung der Regelaltersgrenze um 2 Jahre das mittlere Rentenalter nur um etwa 1,2 Jahre erhöht. Hier kommen wieder die versicherungsmathematischen Abschläge ins Spiel, die zur Zeit 3,6% pro Jahr Renteneintritt vor dem gesetzlichen Regeleintrittsalter betragen. Sie haben sich als wirkungsvolles Mittel herausgestellt, das effektive Rentenalter auch kurzfristig zu erhöhen. Die Berechnung des Abschlags von 3,6% beruht implizit auf einem realen internen Zinsfuß von ungefähr 1%, was dem langfristigen impliziten Zinsfuß der umlagefinanzierten Rentenversicherung entspricht, nicht jedoch der Diskontierungsrate, die bei Berechnungen der Staatsfinanzen oder

Entscheidungen privater Haushalte und Individuen zugrunde gelegt werden. Veranschlagt man den dafür üblicherweise verwendeten Zinsfuß von 3%, müssten die Abschläge auf 5% erhöht werden. So zu verfahren, rechtfertigt sich aus der Tatsache, dass eine Erhöhung des Rentenalters auch die übrigen Finanzierungsprobleme des Staates leichter lösen hilft (z.B. die der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und der steuerfinanzierten altersabhängigen Sozialausgaben). Um eine Verschiebung des mittleren Renteneintrittsalters um zwei Jahre zu erreichen, ist es daher zweckdienlich, auch die Abschläge zu erhöhen und dem üblicherweise verwendeten Zinsfuß anzupassen.

(43) Eine Anhebung der Abschläge auf eine Höhe, die sicherstellt, dass auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Wahl des Rentenalters ab einem Mindestalter neutral bleibt, würde es zudem ermöglichen, die Hinzuverdienstgrenze bei Frühverrentung abzuschaffen. Damit könnte ein zusätzliches Erwerbspotential geschaffen werden. In diesem Fall würden diejenigen, die eine Rente erhalten und zugleich erwerbstätig sind, zwar nicht mehr Beiträge zur Rentenversicherung, aber zu den übrigen Sozialversicherungen leisten, Steuern zahlen und zum Wirtschaftswachstum beitragen. Derartige Regelungen haben in Japan maßgeblich zu einer sehr hohen Erwerbsbeteiligung älterer Menschen beigetragen, vgl. Tz. 55.

(44) Schließlich bestimmen nicht nur die Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung die Erwerbstätigkeit älterer Menschen. Dies zeigt sich an der Tatsache, dass das mittlere Renteneintrittsalter um etwa zwei Jahre über dem mittleren Alter der letzten vollbezahlten Tätigkeit liegt. Das für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgebliche Berufsaustrittsalter ist also nicht identisch mit dem für die Rentenfinanzierung maßgeblichen Renteneintrittsalter. Der Grund liegt in den diversen Vorruhestandsregelungen, die diesen Zeitraum überbrücken. Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen bedarf daher auch Änderungen bei den übrigen Sozialversicherungen (Arbeitslosenunterstützung, Erwerbsminderungsrente), die den Vorruhestand mitfinanzieren. Eine besonders großzügige Arbeitslosenunterstützung älterer Menschen konterkariert die Absicht, die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erhöhen, weil sie die Vorruhestandsregelungen subventioniert.

(45) Der Wachstumseffekt einer graduellen Erhöhung des mittleren Berufsaustrittsalters um 2 Jahre über einen Zeitraum von 25 Jahren beträgt etwa 0,1% p.a., wenn man unterstellt, dass die Arbeitnehmer im Altersbereich von 60 bis 65 Jahren eine konstante Arbeits-

produktivität haben. Ein zusätzlicher indirekter Wachstumseffekt tritt in dem Maße auf, wie durch die geringeren Rentenbeiträge die lohnabhängigen Sozialbeiträge entlastet werden. Denn niedrigere Lohnnebenkosten erhöhen das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage. Dieser indirekte Wachstumsbeitrag hat bei einer Erhöhung des mittleren Renteneintrittsalters eine doppelte Ursache, denn die lohnabhängigen Sozialbeiträge sinken, weil es sowohl mehr Beitragszahler als auch weniger Leistungsempfänger gibt. Dies ist bei anderen Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit (z.B. früherer Berufseintritt oder höhere Frauenerwerbsquote) nicht der Fall.

(46) Wie lange die Menschen arbeiten, hängt nicht nur davon ab, wie lange sie arbeiten müssen. Man sollte deshalb nicht allein über die Verlängerung der Regelarbeitszeit nachdenken. Vielmehr muss auch ein Rahmen geschaffen werden, der es den Arbeitnehmern leicht macht, auch jenseits dieses Zeitpunkts in einem Arbeitsverhältnis zu stehen. Voraussetzung dafür ist eine flexible Lohnaushandlung zwischen Arbeitgebern und denjenigen Arbeitnehmern, die bereits eine Rente beziehen.

(47) Deutschland hat eine im internationalen Vergleich lange Ausbildungsphase, so dass der Berufseintritt relativ spät liegt. Dies gilt nicht nur für Hochschulabsolventen, sondern auch für Abiturienten. Dieser spätere Berufseintritt hat, wie die zahlreichen internationalen Vergleichstudien gezeigt haben, nicht zu qualifizierteren Absolventen geführt, in jedem Fall aber zu einer geringeren Erwerbstätigkeit jüngerer Menschen. Auch hier liegt daher Arbeitspotential brach. Der Wachstumseffekt eines graduellen Übergangs zu einem früheren Berufseintritt hängt von der relativen altersspezifischen Produktivität jüngerer Arbeitnehmer ab. Da das Lebensalter aber wahrscheinlich weniger produktivitätsrelevant ist als die Berufserfahrung, dürfte der direkte Wachstumseffekt ähnlich hoch sein wie der einer Erhöhung des Renteneintrittsalters, oder sogar höher, da ein früheres Berufseintrittsalter einen längeren Verbleib in den produktivitätsstärksten Altersstufen ermöglicht. Der indirekte Effekt durch eine Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge ist allerdings geringer als im Fall einer Erhöhung des Renteneintrittsalters, da es bei einem früheren Berufseintrittsalter zwar mehr Beitragszahler, nicht aber weniger Leistungsempfänger gibt.

(48) Deutschland hat unter den EU-Mitgliedsstaaten eine leicht überdurchschnittlich hohe Frauenerwerbsquote. Dies liegt vor allem an der nach wie vor hohen ostdeutschen Frauenerwerbsquote. Die westdeutsche Frauenerwerbsquote entspricht dagegen dem EU-Durch-



schnitt; sie liegt knapp unter der französischen und deutlich unterhalb der skandinavischen und der angelsächsischen. Auch hier ist daher unausgeschöpftes Arbeitskräftepotential vorhanden. Die wichtigsten Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung dieses Potentials liegen in der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit, auf die im Teil IV im Zusammenhang mit einer möglichen höheren Geburtenrate näher eingegangen wird. An dieser Stelle sei betont, dass derartige familienpolitische Maßnahmen auch kurzfristige Wirkungen haben, da sie die Erwerbstätigkeit von Müttern erhöhen können.

(49) Über vier Millionen Menschen sind seit einigen Jahren im Jahresdurchschnitt arbeitslos. Nicht erwerbstätig im ökonomischen Sinne sind ferner etwa 600.000 Menschen in Arbeitsbeschaffungs- und Überbrückungsmaßnahmen, sowie Menschen, die Sozialhilfe erhalten, aber Arbeit suchen. Ein großer Anteil dieser nicht erwerbstätigen Menschen ist gering qualifiziert. Der Vergleich mit dem Anstieg der Anzahl der Rentner um etwa 5,5 Millionen Menschen von heute 19,5 auf etwa 25 Millionen im Jahr 2030 zeigt, dass dennoch eine Ausnutzung dieses Arbeitskräftepotentials einen spürbaren Beitrag zur Minderung der Auswirkungen des demographischen Wandels leisten kann.

Oft wird behauptet, dass die Bevölkerungsalterung die derzeitige Massenarbeitslosigkeit automatisch abbauen wird, da Erwerbstätige relativ zur Bevölkerung knapp werden. Diese Behauptung ist nur in ihrer Tendenz korrekt, übersieht jedoch eine mögliche Diskrepanz („Mismatch“) zwischen dem Arbeitskräftebedarf und den vorhandenen Qualifikationen. Es ist damit zu rechnen, dass sich die zu erwartende zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem höher qualifizierten Segment des Arbeitsmarktes abspielt, während auf dem gering qualifizierten Segment die Nachfrage stagniert oder weiter abnimmt. Die sektorale Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen wird z.B. besonders stark ansteigen (vgl. Teil II). Mit dem technischen Fortschritt in der Medizin und Pflege wird aber die Nachfrage nach höher qualifiziertem Personal mehr ansteigen als nach gering qualifiziertem Personal. Verstärkend kann hinzukommen, dass im Zuge der Alterung insgesamt das Humankapital abnimmt, wenn es nicht zu kompensierenden Weiterbildungsmaßnahmen kommt. Ein Ausgleich der unterschiedlichen Knappheitstendenzen wird durch eine Veränderung der Lohnstruktur bewirkt. Solche Änderungen dauern jedoch typischerweise sehr lange. Die Bevölkerungsalterung verringert daher nicht die Notwendigkeit, den Arbeitsmarkt für gering Qualifizierte weiter zu reformieren.

### 3 Zuwanderung

(50) Die Zuwanderung von qualifizierten Erwerbstätigen erscheint als offensichtliches Mittel, den alterungsbedingten Rückgang der Zahl an Erwerbspersonen zu verringern. Eine Erleichterung der Zuwanderung für qualifizierte Erwerbstätige ist daher begrüßenswert. Allerdings muss man sich im Klaren sein, dass die Wirkung solcher Maßnahmen begrenzt ist. Die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland wird zwischen 2010 und 2030 um etwa 7 Millionen Menschen abnehmen, d.h. um etwa 350.000 Personen pro Jahr. Im Durchschnitt der letzten 35 Jahre betrug die Nettoeinwanderung etwa 250.000 Personen pro Jahr, bestand aber keineswegs nur aus Erwerbstätigen, gar qualifizierten Erwerbstätigen. Nimmt man optimistischer Weise an, dass die Zuwanderung zur Hälfte aus qualifizierten Erwerbstätigen und zur anderen Hälfte aus Begleitpersonen besteht, müsste die Nettoeinwanderung auf lange Frist fast dreimal so hoch sein wie im Durchschnitt der letzten 35 Jahre, wenn man allein auf diesem Wege den Rückgang bei den heimischen Erwerbspersonen auffangen wollte. Es mag dahingestellt sein, ob diese Größenordnung gesellschaftspolitisch verträglich ist. Sie scheint zumindest unrealistisch zu sein, da die Nettoeinwanderung in den letzten 50 Jahren nur in den Ausnahmejahren 1989 bis 1992 die Zahl von 500.000 Personen überstieg. Eine aktivere Zuwanderungspolitik kann zusammen mit einer aktiveren Integrationspolitik helfen, die Auswirkungen der bevorstehenden Alterung der Bevölkerung zu mildern und mehr wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren. Beides gehört daher in das Portefeuille arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eines „Aktionsplans demographischer Fortschritt“. Aber selbst die geschickteste Zuwanderungs- und Integrationspolitik kann Familienpolitik, Sozialreformen und wirtschaftspolitische Maßnahmen, die dem starken Schrumpfen der Erwerbspersonenzahlen entgegenwirken, keineswegs ersetzen, zumal auch die Einwanderer Rentenansprüche ansammeln und später Anrecht auf eine Rente haben. Integrationsprobleme bei starker Einwanderung sind immer nur in Grenzen lösbar. Stabilisierung der Geburtenraten ist daher die erste Wahl, gute Einwanderungspolitik immer erst die zweite.

#### 4 Rahmenbedingungen für eine höhere Arbeitsproduktivität

(51) Der Staat hat einen direkten Einfluss auf die Arbeitsproduktivität durch die Ausbildung, die in Schulen und Universitäten stattfindet, und einen indirekten Einfluss durch die Rahmenbedingungen, die er für die berufliche Aus- und Weiterbildung schafft. Die Erhaltung der Arbeitsproduktivität im beruflichen Lebensverlauf ist eine wichtige Determinante des Wohlstands in einer alternden Gesellschaft. Die quantitative Bedeutung ist schwer zu erfassen. Das folgende rein hypothetische Zahlenbeispiel mag die Größenordnungen verdeutlichen. Wäre es so, dass die Erwerbstätigen im Alter von über 55 Jahren nur die Hälfte der Produktivität der jüngeren Arbeitnehmerschaft hätten, würde - hochgerechnet auf die zukünftige Altersstruktur - die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität bis zum Jahr 2020 auf unter 96% des heutigen Niveaus sinken. Dies würde eine Verringerung des jährlichen Pro-Kopf-Wirtschaftswachstums um etwa 0,15 Prozentpunkte, d.h. um 10 Prozent bedeuten. Maßnahmen, die die Produktivität älterer Arbeitnehmer erhalten, haben daher eine wichtige gesamtwirtschaftliche Bedeutung.

(52) Eine längere Erwerbsphase, die durch einen früheren Berufseintritt und einen späteren Renteneintritt entsteht, erfordert mehr Investitionen in Weiterbildung, weil das durch Ausbildung vermittelte Können und Wissen mit der Zeit veraltet. Unterstellt man zudem, dass sich die Wahrscheinlichkeit, einen anderen als den ursprünglich erlernten Beruf auszuüben, mit der Länge der Erwerbsphase erhöht, wird es zunehmend wichtig, anfangs eine hinreichend breite Basisausbildung zu vermitteln, auf der im Lebensablauf mehrere spezialisierte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen aufbauen können.

(53) Investitionen in die Weiterqualifikation werden für den Arbeitgeber in dem Maß lohnender, in dem es für ihn unattraktiver wird, ältere Arbeitnehmer frühzeitig zu entlassen. Insofern hat eine Erhöhung der Regelaltersgrenze und der versicherungsmathematischen Abschläge wichtige Nebenwirkungen auf das arbeitgeberseitige Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen. Auch für den Arbeitnehmer lohnt sich Weiterbildung mehr, wenn er länger im Beruf verbleibt. Die Notwendigkeit für eine staatliche Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen ist daher kaum zu sehen. Der private Weiterbildungsmarkt ist in Deutschland allerdings relativ zu den angelsächsischen Ländern auf allen Qualifikationsebenen noch unterentwickelt, und auch in den Universitäten werden im oberen Qualifikati-

onsspektrum kaum „mid-career studies“ angeboten. Dies mag eine staatliche Anschubförderung rechtfertigen.

(54) Bleibt es auch in Zukunft bei der heute üblichen Senioritätsentlohnung, so erschwert dies eine Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Man kann die derzeitige Senioritätsentlohnung, die Arbeitnehmer im Lebensverlauf zunächst geringer, dann mehr entlohnt, als es ihrer Grenzproduktivität entspricht, als einen Gleichgewichtszustand betrachten, in dem der Arbeitgeber relativ unproduktive Arbeitnehmer aussortiert und relativ produktive Arbeitnehmer an sich bindet. Das im Gleichgewicht entstehende Altersprofil der Senioritätsentlohnung hängt auch von der Alterstruktur der Beschäftigung ab. Je höher der Anteil älterer Arbeitnehmer in einer Unternehmung ist, umso geringer fällt im Gleichgewicht der Senioritätsaufschlag aus. Im Zuge des demographischen Wandels müssten die Senioritätsprofile daher flacher werden. Geschieht dies nicht, wird eine Beschäftigung älterer Arbeitnehmer erschwert. Das gegenwärtige Bestreben, im öffentlichen Dienst die Elemente der Senioritätsentlohnung abzuschwächen und diejenigen der Leistungsentlohnung zu stärken, geht daher auch angesichts der Bevölkerungsalterung in die richtige Richtung.

(55) Oft wird eingewandt, dass es gegen flachere Senioritätsprofile psychologische Gegenargumente gäbe. Eine Einkommenseinbuße nach einer erfolgreichen Karriere sei nicht hinnehmbar. Ein Gegenbeispiel dazu liefert Japan, das einen zweiten Arbeitsmarkt für Rentner aufgebaut hat. Auf diesem Arbeitsmarkt werden ältere Arbeitnehmer beschäftigt, die eine Rente aus ihrer früheren Beschäftigung beziehen, aber dennoch bei deutlich geringem Lohn als im primären Arbeitsmarkt oft in einer Tochterfirma ihres ehemaligen Arbeitgebers ihre Erfahrungen einbringen. Die derzeit bestehenden sehr geringen Hinzuverdienstgrenzen für Personen, die vor dem Erreichen des Regeleintrittsalters eine Rente beziehen, verhindern in Deutschland die Entstehung eines entsprechenden zweiten Arbeitsmarktes. Voraussetzung für die Abschaffung der Hinzuverdienstgrenzen ist die Erhöhung der Abschlagsfaktoren, wie in Tz. 43 ausgeführt wurde.

## 5 Intertemporaler Ausgleich durch Eigenvorsorge und Rücklagenbildung

(56) Der Kapitalmarkt ermöglicht eine zeitliche Verteilung von Lasten. Diese Möglichkeit zu nutzen, ist eine Aufgabe der kapitalgedeckten Eigenvorsorge und der Rücklagenbil-

dung. Auf sie hat der Staat durch die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, aber auch durch die Regulierungen der Kapitalmärkte einen starken Einfluss.

Der demographische Wandel ist kein gleichmäßiger Prozess. Durch die historisch erstmalige Abfolge von Babyboom-Generation und einer nur noch etwa zwei Drittel so großen Pillenknick-Generation treten starke Belastungseffekte auf, insbesondere beim Eintritt der Babyboom-Generation in den Ruhestand. Der Kapitalmarkt kann hier als intertemporaler bzw. intergenerativer Ausgleichsmechanismus dienen, da er die Finanzierungslast von der Pillenknick- auf die Babyboom-Generation verschieben kann. Dies gilt nicht nur für die Belastung durch Rentenzahlungen, sondern ebenso für Pflege- und die Gesundheitsausgaben. Die zunächst sozialpolitisch motivierte Stärkung der Eigenvorsorge hat daher auch insofern makroökonomische Wirkungen, als sie die Steuer- und Beitragsbelastung über die Zeit ausgleicht und die dementsprechenden Wohlfahrtsverluste verringert.

(57) Um diesen „tax smoothing“ Effekt ausnutzen zu können, muss der entsprechende Kapitalbestand bald angesammelt werden. Zeit spielt nicht nur wegen des Zinseszinses eine wichtige Rolle, sondern auch deswegen, weil die Beträge, die ein durchschnittlicher Haushalt für Eigenvorsorge pro Jahr aufbringen kann, begrenzt sind, und weil die Belastung durch den Aufbau dieses Kapitalstocks selbst wiederum negative Wohlfahrtseffekte haben dürfte, z.B. wegen Liquiditätsbeschränkungen gering verdienender Arbeitnehmer. Der schleppende Aufbau von kapitalgedeckten Renten in der betrieblichen und individuellen Altersvorsorge ist daher auch gesamtwirtschaftlich besorgniserregend.

Es gibt keinen überzeugenden Beweis dafür, dass eine steuerliche Förderung die Kapitalbildung als Ganzes signifikant beeinflusst. Sie liefert lediglich klare empirische Belege dafür, dass steuerliche Anreize und Regulierungen die Wahl des spezifischen Sparinstruments stark beeinflussen. Steuerliche Anreize verschieben die Wahl zwischen verschiedenen Formen der Vermögensbildung, nicht aber zwischen Vermögensbildung und Konsum. Der wesentliche Anreiz für private und betriebliche Altersvorsorge scheint eher von der Kenntnis auszugehen, um wie viel die staatliche Altersvorsorge in Zukunft zurückgefahren wird und wie vielen Restriktionen die Verwendung selbst angesparter Vermögen unterliegt. Um die Verbreitung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge zu erhöhen, sollte also statt einer höheren steuerlichen Förderung eher die derzeitige Regulierung von

Verwendung und Vertrieb der privaten und betrieblichen Altersvorsorge überprüft und eine klarere Renteninformation der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt werden.

(58) Besorgniserregend ist ebenfalls, dass der Aufbau demographischer Rücklagen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung in der derzeitigen Diskussion um die Gesundheits- und Pflegeversicherung eine völlig untergeordnete Rolle spielt. Wie bereits in Tz. 37 betont, müssen in der Debatte um eine Strukturreform dieser beiden Sozialversicherungszweige die derzeit diskutierten grundlegenden Vorschläge insbesondere daraufhin überprüft werden, ob sie einer teilkapitalgedeckten Finanzierung förderlich sind.

## 6 Internationale Diversifizierung des demographischen Risikos

(59) Der Kapitalmarkt ermöglicht nicht nur die zeitliche, sondern auch eine internationale Verteilung von Lasten. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der kapitalgedeckten Eigenvorsorge liegt daher auch darin, dass sie als internationales Diversifizierungsinstrument des demographischen Risikos dienen kann. In dem Maße, in dem die Eigenvorsorge in ausländischen Titeln angelegt wird, bestimmt auch die ausländische Demographie die Rendite des angelegten Kapitals. Internationale Diversifizierungsmöglichkeiten spielen vor allem deswegen eine wichtige Rolle, weil die Bevölkerungsalterung nicht einheitlich verläuft, noch nicht einmal in den Industrieländern. Japan altert z.B. derzeit sehr schnell, wird aber gemessen am Anteil der über 60jährigen von Deutschland und Italien etwa im Jahr 2025 überholt. In Frankreich und den USA verläuft der Alterungsprozess qualitativ ähnlich demjenigen Deutschlands, aber auf einem viel weniger einschneidenden Niveau.

(60) Die in Teil II dargestellten demographiebedingten Ersparnis- und Renditeeffekte treffen also unterschiedlich auf verschiedene Länder zu. Bei freiem Kapitalverkehr wird es daher zu Kapitalströmen von den alternden und eher renditeschwachen zu den jungen und eher renditestarken Ländern kommen, die einen Renditeausgleich bewirken, von dem Deutschland als besonders rasch alterndes Land stark profitieren kann. Die Gegenbewegung zu diesen Kapitalströmen findet auf dem Gütermarkt statt. Das relativ konsumentenreiche, aber arbeitskräftearme Deutschland wird zunehmend Güter und Dienstleistungen aus den Produktionsstätten importieren, die von den Kapitalströmen finanziert wurden. Ausgehend davon, dass Arbeit immobil ist als Kapital, werden statt der in Deutschland knappen Arbeitskräfte die Erwerbstätigen im Ausland die Konsumgüter produzieren, die in

Deutschland nachgefragt werden. Dieser Austausch ist keine Einbahnstraße. Er eröffnet Verbesserungsmöglichkeiten sowohl für das alternde und unter Arbeitskräftemangel leidende Deutschland als auch für die bevölkerungsmäßig jüngeren und kapitalschwächeren Volkswirtschaften im Ausland. Die Vorteile für Deutschland liegen in der Wiederherstellung der Balance zwischen Beschäftigung und Güternachfrage und einer höheren als der einheimischen Kapitalrendite. Das Ausland erhält sowohl Kapital als auch Absatzmärkte. Die jüngeren Länder können wegen des vermehrt zur Verfügung stehenden Kapitals schneller wachsen als ohne Direktinvestitionen aus den schneller alternden Ländern. Da Deutschland als eines der Länder mit der stärksten Bevölkerungsalterung auf der Welt eine Extremposition einnimmt, sind die Tauschgewinne besonders hoch.

(61) Diese Tauschgewinne kommen nicht automatisch zustande. Informationsdefizite und möglicherweise Vorurteile tragen zum so genannten „Home Bias“ bei, d.h. Einheimische investieren mehr in einheimische und weniger in ausländische Anlagen, als es bei den bestehenden risikobereinigten Kapitalrenditen vorteilhaft wäre. Verstärkt wird der „Home Bias“ durch Kapitalmarktregulierungen, die auch innerhalb der Europäischen Union diskriminierend wirken. Es ist z.B. nicht ohne weiteres möglich, einen die EU-Mitgliedstaaten übergreifenden Pensionsfonds oder eine solche Versicherungsgesellschaft zu gründen, da in diesen Staaten nach wie vor unterschiedliche Finanzproduktregulierungen gelten. Teil eines „Aktionsplans demographischer Wandel“ sollte es daher sein, den Tauschgewinnen, die durch ausländische Direktinvestitionen und gegenläufigen Handel von Gütern und Dienstleistungen entstehen, keine Hindernisse in den Weg zu stellen und vorhandene Hindernisse abzubauen.

## 7 Rahmenbedingungen für den Strukturwandel

(62) Maßnahmen, die den unvermeidbaren Strukturwandel erleichtern, sind in Deutschland ohnehin wichtig. Sie gewinnen noch an Bedeutung durch die zusätzliche sektorale Nachfrageverschiebung, die durch den demographischen Wandel bewirkt wird. Tendenziell bedeutet Strukturwandel ein langsames Wachstum von Unternehmen mit etablierten Produkten und ein schnelleres Wachstum von Unternehmen mit neuen Produkten. Eine höhere Flexibilität bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen hilft daher tendenziell Wachstumsindustrien, die während des Strukturwandels neu entstandene Märkte bedienen.

## 8 Wohnungsbau und Infrastruktur der Kommunen

(63) Die Kommunen sind vom demographischen Wandel insbesondere in den Bereichen Wohnungsbau und Infrastruktur betroffen. In beiden Bereichen werden Entscheidungen mit sehr langfristigen Wirkungen getroffen, die größtenteils irreversibel sind. Bei Entscheidungen über Infrastrukturmaßnahmen müssen schon jetzt die langfristigen Nutzungsmöglichkeiten beachtet werden. Beispiele sind eine flexible Nutzung bei Neubauten im Gesundheitswesen (Krankenhaus-Pflegeheim) und von Schulen (Nutzung als Weiterbildungsanstalten). Der demographische Wandel betrifft die Kommunen jedoch sehr unterschiedlich. Z. B. sind die Ballungszentren im süddeutschen Raum weniger betroffen als die meisten Kommunen in den neuen Bundesländern.

(64) Die Nachfrage nach Wohnimmobilien wird etwa nach dem Jahr 2020 tendenziell zurückgehen. Dieser Trend wird sich nach 2035 verstärken, wenn die zahlenmäßig starke Babyboom-Generation allmählich versterben wird. Zudem verschiebt sich die Struktur der Wohnungsnachfrage: Relativ große Einfamilienhäuser „auf der grünen Wiese“ werden von einer älteren Bevölkerung weniger nachgefragt als kleinere Wohneinheiten, die einen leichten Zugang zu Einkaufsmöglichkeiten haben. Diese Nachfrageveränderungen müssen bei der Baulandausweisung der Kommunen schon jetzt berücksichtigt werden. Eine explizite oder implizite Subvention der Erschließung von Neubaugebieten auf der grünen Wiese ist in Zeiten des demographischen Wandels in den meisten Lagen unsinnig. Auf der Bundesebene sollte die Diskussion über die Abschaffung der Eigenheimzulage auch unter dem Gesichtspunkt des demographischen Wandels geführt werden.

## **IV Langfristige Beeinflussung der demographischen Entwicklung: Familienpolitik**

(65) Die in Teil II beschriebene Entwicklung hin zu einer veränderten Altersstruktur aufgrund höherer Lebenserwartung und verringerter Geburtenrate lässt sich von der Tendenz her in allen industrialisierten Ländern beobachten. Dennoch gibt es bedeutende Unterschiede im Ausmaß dieser Entwicklung. Insbesondere in der Geburtenentwicklung lassen sich erhebliche länderspezifische Unterschiede erkennen. Diese Unterschiede sind Anlass, darüber nachzudenken, welche Rahmenbedingungen für die unterschiedliche Geburten-



entwicklung in den einzelnen Ländern ursächlich sind und ob es möglich ist, durch geeignete politische Maßnahmen in der langen Frist ein weiteres Absinken der Geburtenrate zu verhindern oder den gegenwärtigen Trend sogar umzukehren.

Dabei kann es nicht darum gehen, eine „optimale“ Bevölkerungsentwicklung zu postulieren. Die Entscheidungen für oder gegen Kinder sind in einer freiheitlichen Gesellschaft immer die Entscheidungen der einzelnen Paare auf Grund ihrer eigenen Präferenzen, die von anderen respektiert werden müssen. Wohl aber ist zu untersuchen, ob die Entscheidungen durch staatlich gesetzte Rahmenbedingungen verzerrt sind. Insoweit das der Fall ist, sollten diese Rahmenbedingungen korrigiert werden. Andernfalls darf, ja, muss man der Beeinträchtigung der Anreize, Kinder aufzuziehen, an anderer Stelle entgegenwirken

(66) Aber damit nicht genug. Es gibt auch ganz unabhängig von der Problematik, die durch Fehlanreize geschaffen wird, Gründe, warum die Gesamtheit der Bürger nicht in jedem Falle mit der Bevölkerungsentwicklung zufrieden sein kann, die sich in der Summe aus den unbeeinflussten Entscheidungen der Einzelnen ergibt, Kinder aufzuziehen oder nicht. Der wichtigste dieser Gründe ist die hohe Staatsverschuldung. Die Schulden des Staates haben ihn abhängig davon gemacht, dass seine Bevölkerung ausreichend groß ist, die Staatsschuld zu bedienen. Die explizite und implizite Staatsverschuldung (letztere zum Beispiel in Form von Renten- und Pensionsansprüchen, die vom Staat einzulösen sind) ist so hoch, dass sie auch durch politisch realisierbare Reformen im Rentensystem nicht ausreichend gesenkt werden kann. Eine größere Bevölkerungszahl bedeutet dann aber, dass die auf den einzelnen Bürger entfallende Last der Begleichung dieser Staatsschuld verringert wird. Von diesem Vorteil hat ein Paar, das sich heute entscheidet, ein Kind zu haben, kaum etwas. Es ist vor allem dieser Umstand, der eine ökonomische Begründung dafür liefert, dass über eine Verbesserung der Anreize, Kinder aufzuziehen, nachgedacht werden muss.

Für die Gesamtheit der Bürger lohnt es sich, zusätzliche Anreize zu setzen, wenn man erwarten kann, dass dies weniger kostet, als die durch mehr Geburten bewirkte Verbreiterung der künftigen Basis für das Bedienen der Staatsschuld einbringt. Ist ein solcher Überschuss nicht zu erwarten, wäre es ratsamer, alles, was man erübrigen kann und will, an die Minderung der Staatsschuld zu wenden. Der Gesetzgeber hat auch zu bedenken, dass mit anderen Formen einer merklichen Vergrößerung der Bevölkerung und damit der Zahl an

Erwerbspersonen, namentlich durch Zuwanderung, erhebliche Nachteile verbunden sind; siehe hierzu Tz. 50.

(67) Im Folgenden werden die wichtigsten Facetten der Geburtenentwicklung (Abschnitt 1) und der entsprechenden Rahmenbedingungen (Abschnitt 2) im internationalen Vergleich skizziert. Dieser internationale Vergleich legt nahe, dass zwei Arten von ökonomischen Rahmenbedingungen besonders wichtig für die Entscheidung über die Zahl der Kinder sind: zum einen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Abschnitt 3), zum anderen direkte pekuniäre familienpolitische Anreize (Abschnitt 4). Darüber hinaus spielen aber auch der Arbeitsmarkt und die gesamtwirtschaftliche Lage eine wichtige Rolle (Abschnitt 5).

#### 1. Entwicklung der Geburtenrate im internationalen Vergleich

(68) Der Trend zu einer kleineren Geburtenrate ist nicht neu. Seit Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts lässt sich in den westlichen Staaten ein solcher Rückgang der Geburtenraten beobachten. Grund war zunächst die geringere Säuglings- und Kindersterblichkeit und die dadurch verringerte Notwendigkeit hoher Geburtenzahlen, um eine ausreichende Zahl von überlebenden Kindern zu sichern. Auch verloren mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft Kinder ihre Bedeutung als Arbeitskraft für die Unterstützung der Familienwirtschaft. Mit der Entwicklung der Kapitalmärkte und der Einführung der Rentenversicherung schließlich reduzierte sich auch die Notwendigkeit eigener Kinder zur Sicherung des Lebensstandards im Alter.

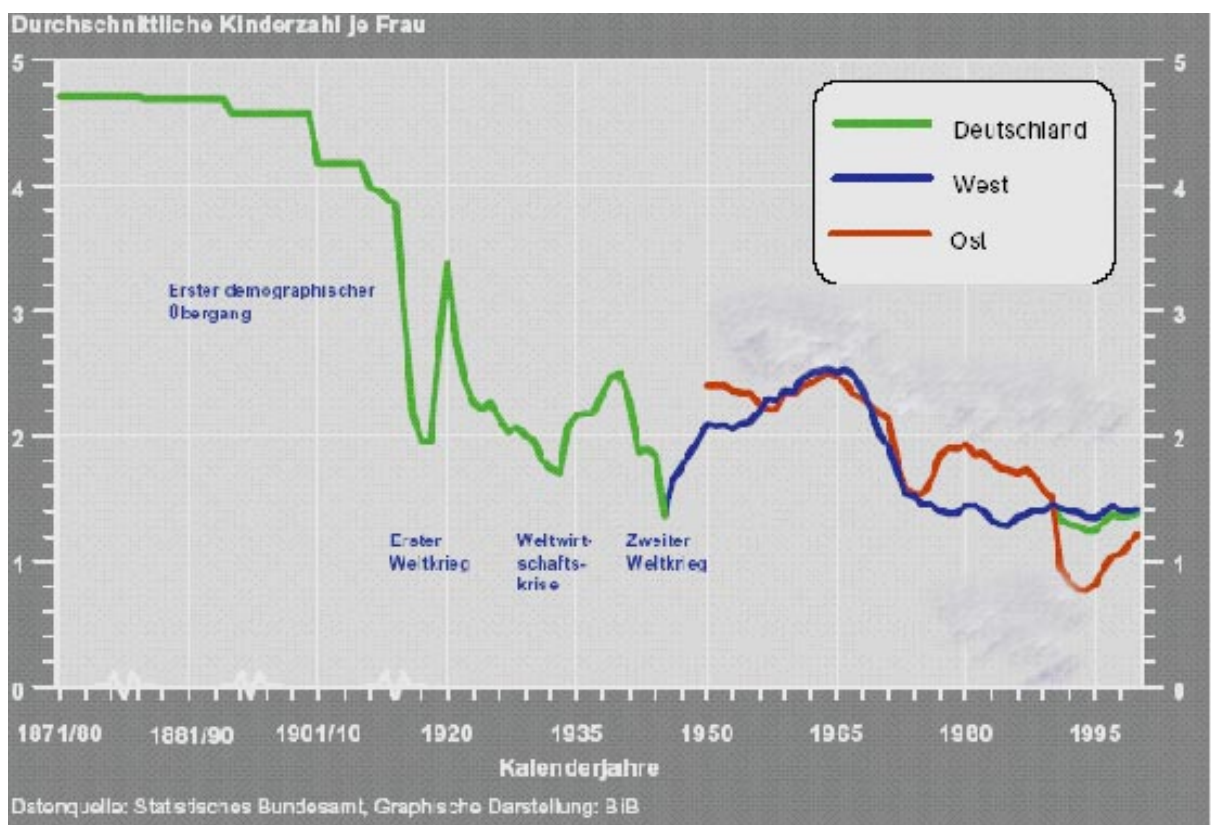
Trotz dieses Trends konnte nach dem Zweiten Weltkrieg in vielen OECD Ländern vorübergehend ein starker Anstieg der Geburtenrate beobachtet werden. Dies ist vor allem durch den Nachholbedarf der Kriegs- und Kriegsfolgejahre zu erklären. Seit den 1960er Jahren setzte sich der Trend zu einer rückläufigen Geburtenrate weiter fort, begünstigt durch die neuen Methoden der Geburtenkontrolle.

(69) Die Geburtenrate<sup>4</sup> ist in den OECD Staaten von durchschnittlich 2,4 Kindern pro Frau

---

<sup>4</sup> Hier gemessen als „Total Fertility Rate“ (TFR). Der „Total Fertility Rate“ liegt ein ähnliches Konzept wie der Lebenserwartung zugrunde, die aus den derzeitigen altersspezifischen Sterberaten berechnet wird. Die „Total Fertility Rate“ wird als diejenige Kinderzahl berechnet, die ein Geburtsjahrgang von Frauen gebären würde, wenn diese Frauen in allen ihren Lebensjahren genau die heute beobachteten durchschnittlichen altersspezifischen Geburtenraten hätten.

im Jahre 1970 auf 1,6 Kinder im Jahre 2000 gefallen. Keines der europäischen Länder hat eine Geburtenrate, die ausreichen würde, um die Bevölkerung konstant zu halten. Dazu wäre ein Wert von mindestens 2,1 erforderlich. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. In den südeuropäischen Staaten setzte der Rückgang etwas später ein, war dann aber umso ausgeprägter. Die Entwicklung im Vereinigten Königreich und Frankreich verlief weitgehend parallel, wobei Frankreich heute mit 1,9 eine höhere Geburtenrate aufweist als das Vereinigte Königreich (1,6). In Deutschland, Österreich und der Schweiz liegt die Geburtenrate seit einigen Jahren mit geringen Schwankungen zwischen 1,3 und 1,5. Besonders stark fiel der Rückgang in den ehemaligen Planwirtschaften wie Slowenien, Kroatien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Polen aus, im Durchschnitt auf Geburtenraten von 1,3. Hingegen konnten einige Länder wie Dänemark, Finnland, Frankreich, die Niederlande und die Vereinigten Staaten den negativen Trend seit Mitte der 1990er Jahre umkehren.



<b>Geburtenraten in OECD-Staaten</b>					
	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Australien	2,89	1,91	1,84	1,85	1,75
Belgien	2,25	1,68	1,62	1,55	1,66
Dänemark	1,95	1,55	1,67	1,80	1,77
Deutschland	2,03	1,56	1,45	1,25	1,36
Finnland	1,83	1,63	1,78	1,81	1,73
Frankreich	2,47	1,95	1,78	1,71	1,89
Griechenland	2,40	2,22	1,39	1,32	1,29
Großbritannien	2,43	1,89	1,83	1,71	1,65
Irland	3,87	3,24	2,11	1,84	1,89
Island	2,83	2,48	2,30	2,08	2,08
Italien	2,43	1,64	1,33	1,20	1,23
Japan	2,13	1,75	1,54	1,42	1,36
Kanada	2,33	1,68	1,71	1,62	1,54 <sup>a)</sup>
Luxemburg	1,97	1,49	1,60	1,69	1,79
Niederlande	2,57	1,60	1,62	1,53	1,72
Norwegen	2,50	1,72	1,93	1,87	1,85
Österreich	2,29	1,65	1,45	1,40	1,34
Polen	2,26	2,26	2,05	1,62	1,34
Portugal	3,01	2,25	1,57	1,40	1,52
Schweden	1,92	1,68	2,13	1,73	1,54
Schweiz	2,10	1,55	1,58	1,48	1,50
Slovakien	2,41	2,31	2,09	1,52	1,29
Spanien	2,88	2,20	1,36	1,18	1,24
Tschechien	1,90	2,10	1,90	1,28	1,14
Türkei	5,68	4,36	2,96	2,75	2,52
Ungarn	1,98	1,91	1,87	1,57	1,32
USA	2,48	1,84	2,08	2,02	2,13

Quelle: OECD (2002): Society at a Glance. Social Indicators: Total fertility rates. Bemerkung: (a) Kanada 1998.

(70) Zur Erklärung dieser Trends wird eine Vielzahl von Faktoren angeführt. Die ökonomischen Rahmenbedingungen für Familien haben sich deutlich geändert – nicht zuletzt durch die Einführung der Sozialversicherungen – und ihrerseits das Verhalten der Menschen einschneidend beeinflusst. In den meisten kontinentaleuropäischen Staaten stieg die Erwerbsbeteiligung von Frauen von knapp unter 50 Prozent Mitte der 1970er auf 60 Prozent Mitte der 1990er Jahre an. Dabei ist die Frauenerwerbsquote in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. In Südeuropa liegt sie durchschnittlich um 10 Prozentpunkte niedriger, in den skandinavischen Ländern um 15 bis 20 Prozentpunkte höher als im europäischen Durchschnitt. Auch die Partnerschaftsbeziehungen haben sich stark verändert. Wie soziologische Studien zeigen, hat sich zwar die Einstellung von Paaren gegenüber Kindern über die Jahre wenig verändert, aber die Anzahl und Stabilität von solchen Partnerschaften hat deutlich abgenommen. Inwieweit diese Faktoren kausal sind, ist umstritten. Eine monokausale Erklärung des Geburtenrückgangs ist der Vielzahl der Wirkungszusammenhänge schon gar nicht angemessen.

(71) Für ein besseres Verständnis der rückgängigen Geburtenraten und für die Ableitung geeigneter politischer Handlungsempfehlungen ist es hilfreich, die Geburtenentwicklung detaillierter zu betrachten. Das Gebäralter hat sich stark erhöht. Zwischen 1980 und 2000 stieg das Durchschnittsalter von verheirateten Frauen bei der Geburt eines Kindes in Deutschland um volle 5 Jahre von 25,2 auf 30,4 Jahre. In Westdeutschland ist der Anteil der Frauen mit zwei Kindern über mehr als zwei Jahrzehnte relativ konstant geblieben (ca. 39 Prozent). Auffällig sind hingegen der starke Anstieg des Frauenanteils ohne Kinder (von 10,1 Prozent in der Alterskohorte der 1940 Geborenen auf 23,3 Prozent für die 1960 Geborenen) und der ebenfalls starke Rückgang des Anteils an Frauen mit drei und mehr Kindern (von 27,0 auf 17,8 Prozent für die gleichen Alterskohorten). Es wird geschätzt, dass von den 1965 geborenen Frauen in Westdeutschland sogar 31,2 Prozent kinderlos bleiben werden. In Ostdeutschland ergibt der Vergleich der Alterskohorten der 1940 und 1960 Geborenen keine so starken Änderungen, weil in der DDR das Heiratsalter und das Alter bei Geburt des ersten Kindes viel niedriger lagen und daher die meisten Frauen des Jahrgangs 1960 im Jahr der deutschen Vereinigung bereits Kinder hatten. Man erwartet jedoch einen mit den alten Bundesländern vergleichbaren Anstieg des Anteils kinderloser Frauen beim Vergleich der Alterskohorten der 1940 und 1965 Geborenen von 8,9 auf

26,4 Prozent. In Frankreich sind im Vergleich dazu weniger als 15 Prozent der 1960 Geborenen kinderlos, während mehr als 30 Prozent drei Kinder und mehr haben.

(72) Auffällig ist ferner, dass in Westdeutschland hochqualifizierte Frauen weit überdurchschnittlich kinderlos bleiben (40,9 Prozent der 35-39-jährigen Frauen mit Fachhochschulabschluss und 44,4 Prozent der 35-39-jährigen Frauen mit Universitätsabschluss). Auch Frauen ohne Schulabschluss sind überdurchschnittlich häufig ohne Kinder (30,6 Prozent). Der in Westdeutschland beobachtete negative Zusammenhang zwischen Bildungsstand und der Zahl der Kinder einer Frau ist jedoch nicht universell gültig. Er gilt nicht für die skandinavischen Länder, und auch in Ostdeutschland ist die Zahl der kinderlosen Frauen mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss deutlich niedriger (17,4 bzw. 16,2 Prozent) als in Westdeutschland. Zu beachten ist hierbei allerdings wiederum, dass wegen des bislang deutlich niedrigeren Durchschnittsalters ostdeutscher Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes die Entscheidung für ein Kind überwiegend in die Zeit vor der Wende fiel.

## 2. Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich

(73) Die großen Unterschiede in Niveau und Entwicklung der Geburtenrate im internationalen Vergleich werfen die Frage auf, welche Rahmenbedingungen in den verschiedenen Staaten herrschen und wie diese sich auf die Geburtenentscheidung auswirken.

Die Familienpolitik in *Skandinavien* zielt auf individuelle Unabhängigkeit und soziale Gleichheit zwischen den Individuen ab. Im Mittelpunkt steht die Erleichterung der Erwerbstätigkeit von Müttern, insbesondere durch Hilfe bei der Kinderbetreuung und durch Maßnahmen, die auf eine Veränderung der traditionellen Aufgabenteilung zwischen Mann und Frau zielen. Staatliche Serviceleistungen haben Vorrang vor monetären Transferzahlungen.

*Frankreich* und *Belgien* unterstützen die Erwerbstätigkeit von Müttern insbesondere durch gut entwickelte, teils private, teils staatliche Kinderbetreuung zu günstigen Bedingungen.

Das *Vereinigte Königreich* und die *Niederlande* betonen ebenfalls die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, setzen aber noch stärker auf marktbasierete Betreuungsmöglichkeiten.

Die *südeuropäischen Staaten*, von der Wertschätzung des Lebens in der Familie her eher konservativ, bieten wenig Unterstützung bei der Betreuung von Kindern. Auch sonst gibt

es nur wenige familienbezogene staatliche Leistungen. Schlechte Arbeitsmarktbedingungen für junge Männer und Frauen setzen junge Familien einem hohen Arbeitsmarktrisiko aus.

In *Deutschland* und *Österreich* werden vergleichsweise hohe Transferzahlungen geleistet. Damit soll unter anderem ein Ausstieg der Mütter aus dem Berufsleben finanzierbar werden. Staatlich organisierte Kinderbetreuung beschränkt sich demgegenüber auf eine vergleichsweise eng begrenzte Altersgruppe.

(74) Hält man sich vor Augen, dass inzwischen die nordischen Länder sowie Belgien, Frankreich und die Niederlande die Länder mit den höchsten Geburtenraten in Europa sind, während die deutschsprachigen Länder und Südeuropa die niedrigsten Geburtenraten aufweisen, so legt dieser Ländervergleich nahe, dass die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, die durch den Arbeitsmarkt und die Familienpolitik bestimmt werden, eine der Ursachen für die unterschiedliche Geburtenentwicklung in den einzelnen Ländern sind.

(75) Eine robuste ökonometrisch fundierte Evaluation familien- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch multivariate Analysen steht bislang noch aus. Das liegt nicht zuletzt an den damit verbundenen hohen methodischen Anforderungen. Es liegt jedoch eine Vielzahl einzelner empirischer Studien vor, die insgesamt ein Mosaik von Erkenntnissen liefern. Nicht streitig ist, dass die ökonomischen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle spielen. Auf sie hat der Staat einen großen Einfluss.

1. Kinder verursachen hohe Opportunitätskosten in Form niedrigerer Einkünfte und geringerer Karrierechancen von Paaren mit Kindern. Dies wird am Beispiel der hochqualifizierten Frauen (Tz. 72) besonders augenscheinlich, gilt aber auch für niedrigere Qualifikationen, da hier die Gefahr besonders groß ist, nach einer Baby-pause keine Anstellung mehr zu finden. Um die Opportunitätskosten von Kindern zu senken, muss die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden. Dies ist um so dringlicher, als eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen notwendig ist, um den durch die Bevölkerungsentwicklung verursachten künftigen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften aufzufangen (Abschnitt 3: Vereinbarkeit von Familie und Beruf).

2. Zum Rückgang der Geburtenrate trägt auch bei, dass immer weniger Frauen mehr als zwei Kinder haben. Die Opportunitätskosten sind besonders hoch, wenn ein Paar viele Kinder hat, da in diesen Fällen die Unterbrechung einer Karriere tendenziell besonders lange währt (Abschnitt 4: Direkte finanzielle Zuwendungen).
3. Wie die Beispiele verschiedener Länder zeigen, fällt die Entscheidung für oder gegen ein erstes oder ein weiteres Kind auch dann eher negativ aus, wenn die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die wirtschaftlichen Bedingungen insgesamt schlecht sind. Das ist ein Grund dafür, warum gering qualifizierte Frauen überdurchschnittlich häufig kinderlos bleiben. Aber auch der dramatische Einbruch der Geburtenzahlen in Ostdeutschland und in anderen osteuropäischen Transformationsländern nach der Wende belegt dies in eindrucklicher Weise (Abschnitt 5: Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen).

### 3. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

(76) Wie oben bereits angedeutet, ging der Trend zu einer verringerten Geburtenrate mit einer Zunahme der Frauenerwerbsquote einher. Aus theoretischer Sicht könnte ein negativer Zusammenhang zwischen Frauenerwerbsquote und Geburtenrate dadurch erklärt werden, dass Kinderbetreuung einen weitgehenden Verzicht auf eine berufliche Tätigkeit der Frauen bedingt. Ein Ländervergleich zwischen den europäischen Staaten zeigt, dass in den 1960er und 1970er Jahren die Geburtenrate und die Frauenerwerbsquote tatsächlich negativ korreliert waren. Seit Mitte der 1980er Jahre sind die beiden Kenngrößen jedoch deutlich positiv korreliert. Inzwischen geht diese positive Korrelation wieder zurück.

(77) Schaut man sich die Entwicklung von Geburtenrate und Frauenerwerbsquote länderspezifisch und im Zeitablauf an, so findet man für fast alle OECD-Staaten einen negativen Zusammenhang: Während die Geburtenrate sank, nahm in fast allen Ländern die Erwerbsquote der Frauen zwischen 30 und 39 Jahren zu. Diese Entwicklung ist in den südeuropäischen Staaten und Irland besonders ausgeprägt. Schweden und Finnland weisen eine relativ stabile Entwicklung auf, ein leichter Rückgang der Geburtenrate verbunden mit einem leichten Rückgang der Frauenerwerbsquote. Die Vereinigten Staaten und Luxemburg sind die einzigen Staaten, in denen die jüngeren Jahrgänge sowohl eine höhere Geburtenrate als auch eine höhere Frauenerwerbsquote aufweisen.



(78) Während die länderspezifischen Trends über die Zeit den theoretisch zu erwartenden negativen Zusammenhang zwischen Geburtenrate und Frauenerwerbsquote bestätigen, zeigt der Vergleich zwischen den Ländern, dass durchaus unterschiedliche Geburtenraten und Frauenerwerbsquoten miteinander vereinbar sind. Offensichtlich gelingt es gerade in den Ländern mit einer hohen Frauenerwerbsquote, diese auch mit einer vergleichsweise höheren Geburtenrate zu vereinbaren. Daher lohnt es sich, die unterschiedlichen staatlichen Maßnahmen zur Erleichterung einer Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu betrachten, die in den verschiedenen Staaten Westeuropas eingesetzt werden.

(79) Besonders aufschlussreich ist der Vergleich von staatlicher Unterstützung bei der Kinderbetreuung zwischen Deutschland und Frankreich. Beide Länder wenden etwa den gleichen Anteil am BIP (ca. 2,7%) an öffentlichen Ausgaben für Familien auf, unterscheiden sich aber in der Struktur der Ausgaben. Dabei ist das Übergewicht der Geldleistungen gegenüber den Dienstleistungen in Deutschland (1,9% versus 0,8%) ausgeprägter als in Frankreich (1,5% versus 1,2%). Noch klarer werden die Unterschiede jedoch bei einer Betrachtung der altersgruppenspezifischen Maßnahmen.

Ähnlich wie in Deutschland scheint auch in Frankreich nur eine geringe Neigung zu bestehen, Kinder in den ersten 3 Lebensjahren ganztägig in öffentlichen Einrichtungen betreuen zu lassen. Der Anteil dieser Kinder ist daher mit 29 Prozent wesentlich geringer als etwa in Schweden (48%) oder Dänemark (64%). Hingegen werden die Kosten einer Tagesmutter zu 40 Prozent vom Staat getragen. Bei dieser Art von Transfer handelt es sich um eine Variante zwischen Geld- und Dienstleistung, nämlich einen zweckgebundenen Transfer, der den Eltern einen weitgehenden Spielraum lässt zu entscheiden, bei welcher Person und zu welchen Zeiten sie eine Betreuung nachfragen, und damit individuelle Arrangements erlaubt, die die Berufstätigkeit von Eltern erleichtern. Demgegenüber wird das Erziehungsgeld in Deutschland unter der Bedingung gezahlt, dass Mutter oder Vater nicht mehr als 30 Stunden in der Woche arbeiten, und kommt deshalb denjenigen Elternpaaren nicht zugute, die keine Option auf Teilzeitbeschäftigung haben.

Bei den 3-6jährigen Kindern besteht in Frankreich ein Rechtsanspruch auf einen Platz in der ganztägigen Vorschule (*école maternelle*). In Westdeutschland ist die Versorgung mit Kindergartenplätzen quantitativ ähnlich flächendeckend, qualitativ jedoch von Frankreich sehr verschieden, da es sich überwiegend um Halbtagesplätze handelt. Eine neuere empiri-

sche Analyse auf der Basis von Stadt- und Landkreisen zeigt, dass die Versorgung mit diesen Plätzen in den alten Bundesländern keinen signifikanten Einfluss darauf hat, ob eine Frau ihr erstes Kind bekommt, während dieser Einfluss in Ostdeutschland, wo es sich überwiegend um Ganztagesplätze handelt, signifikant positiv ist.<sup>5</sup>

(80) Man muss sich fragen, warum es unverändert an Ganztagesplätzen in Westdeutschland mangelt, obwohl dieser Umstand die Erwerbstätigkeit der Mütter erheblich behindert. Die Antwort dürfte in der Tatsache zu finden sein, dass der Staat seine durchaus beachtliche finanzielle Unterstützung für diese institutionelle Betreuung, die in der Regel ca. 80 Prozent der Kosten ausmacht, fast ausschließlich in der Form von Objektsubventionen an die Träger der Einrichtungen (Kommunen bzw. Kirchen) leistet und diese dann die Struktur des Angebots (Öffnungszeiten etc.) bestimmen. Würde er etwa den gleichen Gesamtbetrag in Form von Gutscheinen an die Eltern der Kinder in der betreffenden Altersgruppe ausschütten, so dürfte man einen Wettbewerb der Träger um die Kunden erwarten, in dem die Träger die Öffnungszeiten so wählen würden, wie es die Eltern wünschen. Die wahrscheinliche Folge wäre eine erheblich größere Zahl von Ganztagesplätzen, die die Berufstätigkeit beider Elternteile begünstigen würde und auf lange Sicht auch zu mehr Geburten führen könnte. In den Bundesländern mit einem Versorgungsgrad von weniger als 100 Prozent würde zudem die Mittelverteilung zwischen den betroffenen Familien gleichmäßiger ausfallen, da es dann keine Familie gäbe, die mangels Plätzen ganz leer ausgeht.

Bei der Ausgestaltung eines Gutscheinsystems ist allerdings eine Reihe von Fragen zu klären. Zunächst muss der Kreis der in Frage kommenden Betreuungseinrichtungen eingegrenzt werden. Nach dem derzeit geltenden Kinder- und Jugendhilfegesetz sind nur öffentlich-rechtliche Kindergärten und lizenzierte Tagesmütter förderungsfähig, nicht aber privat-gewerbliche Einrichtungen. Diese Ausgrenzung wird sich schon aus europarechtlichen Gründen nicht aufrechterhalten lassen. Auch zeigt das amerikanische Beispiel, dass sich bei Aufhebung der staatlich gesetzten Marktzutrittsbarrieren ein privatwirtschaftliches Angebot sehr wohl etablieren würde. Dort ist praktisch die gesamte Kinderbetreuung vor dem Eintritt in den "Kindergarden" (der mit unserer Vorschule, d.h. dem letzten Jahr vor der 1. Klasse vergleichbar ist) privatwirtschaftlich organisiert.

---

<sup>5</sup> Vgl. K. Hank, M. Kreyenfeld und C.K. Spieß, Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland, Zeitschrift für Soziologie 33 (2004), 228-244.

Außerdem muss ein Verfahren der Qualitätssicherung bestimmt werden, wie es schon heute für die Tagespflege existiert und mit dem sichergestellt wird, dass mit der Betreuung auch die angestrebten pädagogischen Ziele wie z.B. eine bessere Integration von Ausländerkindern erreicht werden. Damit wäre ein Einsatz der Gutscheine zur Finanzierung der Betreuung durch Familienangehörige oder Nachbarn – bei der die Gefahr der Zweckentfremdung bestünde – in aller Regel ausgeschlossen.

In einigen Bundesländern existieren bereits Gutscheinsysteme, z.B. in Hamburg. Aus den dort gesammelten Erfahrungen lässt sich allerdings kein abschließendes Urteil über ihre Eignung zur Problemlösung ableiten, da dort mit ihrer Einführung gleichzeitig eine Kürzung der Ausgaben für die Kinderbetreuung verbunden war.

(81) Kinder von 6 bis 18 Jahren gehen schließlich überall in Frankreich auf Ganztagschulen. In Deutschland gibt es diesen Schultyp noch sehr selten. In den deutschen Grundschulen mit ihren vergleichsweise kurzen und unregelmäßigen Unterrichtszeiten tritt ein großes Betreuungsproblem für berufstätige Eltern auf. Ob die Halbtagschule als Ausgleich für diese Nachteile pädagogische Vorteile hat, ist zweifelhaft, wie die Diskussionen um die PISA- und TIMMS-Studien zeigen.

(82) Trotz vergleichsweise hoher monetärer Transferzahlungen (siehe Abschnitt 4) gehört die Geburtenrate in Deutschland im europäischen Vergleich mit zu den niedrigsten. Das bisherige Angebot an Kinderbetreuung wird dem Bedarf, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten, offensichtlich nicht gerecht. Als Handlungsempfehlungen für die Politik folgt daraus:

1. Bei der finanziellen Unterstützung der Kinderbetreuung sollte ein Wechsel von der Objekt- hin zur Subjektsubvention erfolgen. Anstelle von ineffizienter, am Bedarf vorbei angebotener staatlich bereit gestellter Kinderbetreuung würde eine zweckgebundene Geldleistung (Gutschein) die Eltern in die Lage versetzen, ihren Bedürfnissen entsprechend Kinderbetreuung nachzufragen.
2. Als Anbieter von Kinderbetreuung gefragt ist der Staat dementsprechend nur für die Altersgruppe der Schulkinder. Eine verbesserte Kinderbetreuung für die unter 6jährigen kann ihre volle positive Wirkung nur dann entfalten, wenn gleichzeitig durch Ganztagschulen auch die Betreuung der Kinder im Schulalter gewährleistet ist. Die

gleiche Wirkung hätte auch das Angebot einer Kinderbetreuung am Nachmittag, die nicht aus Unterricht besteht.

Abschließend ist zu erwähnen, dass nicht nur in der Politik, sondern auch in den Betrieben Handlungsbedarf besteht. Freiwillige betriebliche Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Betriebskindergärten, elektronischer Schreibtisch zu Hause, flexiblere Handhabung von Teilzeitarbeitsplätzen) können die ab 2010 erwartete Verknappung des Faktors Arbeit mildern, da durch sie das Arbeitskräftepotential junger Frauen besser ausgenutzt werden kann.

#### 4. Direkte finanzielle Zuwendungen

(83) Neben der Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch verbesserte Kinderbetreuung stellt sich die Frage, in welcher Form Familien durch direkte finanzielle Zuwendungen unterstützt werden sollen. Dabei sind grundsätzlich zwei verschiedene Optionen wählbar, nämlich die Förderung innerhalb der Sozialversicherung, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung, und die Förderung über den Familienlastenausgleich im allgemeinen Steuer-Transfer-System. Diese beiden Optionen werden im Folgenden gegenüber gestellt.

##### ***4.1 Option I: Familienpolitische Maßnahmen im Rahmen des Rentensystems***

(84) Das Bundesverfassungsgericht hatte sich in seinem Mütterrentenurteil vom 7.7.1992 mit der Klage einer Mutter auseinandergesetzt, die es als ungerecht empfand, dass sie im Vergleich zu den ca. 3.250 DM an Beiträgen, die ihre 5 Kinder monatlich in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlten, nur eine Monatsrente von rund 150 DM erhielt (BVerfGE 87, S. 15). Die Mutter machte geltend, dass sie wegen der Erziehung ihrer Kinder nicht in dem Umfang erwerbstätig sein können wie kinderlose Frauen und nun bei der Rente nicht gegenüber diesen Frauen benachteiligt werden dürfe. Das Gericht gab der Klage der Mutter nicht statt, argumentierte jedoch, dass die Erziehungsleistung aus systematischen Gründen in der Rentenversicherung berücksichtigt werden müsse. Mit der Reform des Jahres 2000 wurden die Anrechnungszeiten verbessert, was zumindest einen Teil des Auftrags erfüllte.

(85) Für eine stärkere Berücksichtigung des Wunsches des Verfassungsgerichts sprechen ökonomische Gründe. Eine umlagefinanzierte Rentenversicherung, wie sie in Deutschland besteht, kann als eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit interpretiert werden, da die Umlagerente es Kinderlosen ermöglicht, im Alter auf die Beiträge der Kinder anderer Leute zurückzugreifen. Sie erfüllt insofern eine wichtige Versicherungsfunktion. Indes verringert die Umlagerente zugleich die Anreize, selbst Kinder zur Welt zu bringen und aufzuziehen. Nach der Rechtskonstruktion unseres Rentensystems erwirbt man einen Rentenanspruch schon dann, wenn man auf dem Wege der Beitragszahlung die Generation seiner Eltern finanziert. Dass man selbst Kinder hat, ist nicht wichtig. Ohne Kinder kollabiert jedoch das Umlagesystem.

(86) Ein konkretes Reformvorhaben, das die Sicht des Verfassungsgerichts aufgreift und den im Rentensystem liegenden Fehlanreizen zur Verringerung der Kinderzahl entgegenwirkt, ohne dieses System abzuschaffen oder in die bereits erworbenen Rechte einzugreifen, könnte folgendermaßen gestaltet werden.

- Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung wird auf seinem heutigen Niveau und der Bundeszuschuss in Relation zu den Beiträgen eingefroren. Mit den Beamtenpensionen wird wirkungsgleich verfahren. Die zu erwartende Verwerfung in der Altersstruktur der deutschen Bevölkerung wird sich dann in einer Verringerung des Rentenniveaus niederschlagen.
- Daher sind zwei ergänzende Rentensäulen erforderlich. Die erste dieser Säulen ist eine steuerfinanzierte Umlagerente, die allen Eltern zugute kommt, die Kinder groß gezogen haben, und zwar unabhängig davon, über welche anderen Rentenansprüche sie bereits verfügen. Insbesondere steht sie auch Müttern zur Verfügung, die nie erwerbstätig waren. Diese „Elternrente“ ist ein einheitlicher Betrag je Kind und so bemessen, dass sie bei Eltern, die drei Kinder großgezogen haben, die gesetzliche Altersrente des Eckrentners bis zum heutigen Niveau ergänzt.
- Die zweite Säule besteht aus einer kapitalgedeckten Rente, mit deren Finanzierung die Kinderlosen beim Beginn einer Erwerbstätigkeit beginnen müssen. Auch diese Rente ist so bemessen, dass sie die gesetzliche Rente auf das heutige Niveau auffüllt.
- Konkret kann man z.B. vorsehen, dass jeder Erwerbstätige verpflichtet wird, einen bestimmten Anteil seines Bruttoeinkommens zu sparen. Wenn das erste Kind geboren wird,

wird ein Drittel der bis dahin akkumulierten Ersparnis frei. Beim zweiten Kind wird das zweite, und beim dritten Kind das dritte Drittel frei. Zugleich wird die Pflichtersparnis bei jedem Kind um ein Drittel reduziert. Beide Maßnahmen stellen sicher, dass die Liquidität genau dann vorhanden ist, wenn die jungen Familien sie brauchen. Zugleich ist der Anreiz gegeben, sich für Kinder zu entscheiden, weil man weiß, dass die Auflösung und Verringerung der Ersparnis im Alter nicht zu Rentenkürzungen führt.

(87) Die Einführung einer Elternrente wirft Übergangsprobleme auf. So muss geklärt werden, für welche Geburtsjahrgänge die Kombination aus Sparpflicht und Elternrente im vollen Umfang gelten soll und wann die Ansprüche bestehen. Eine mögliche Szenario besteht darin, die Sparpflicht nach Maßgabe der Kinderzahl ab sofort für alle Erwerbstätigen einzuführen und ebenfalls alle Eltern, auch jene, die ihre Kinder schon groß gezogen haben, grundsätzlich zum Bezug der Elternrente zu berechtigen. Vorläufig bestünden bei einem solchen Szenario freilich schon deshalb keine konkreten Ansprüche und keine Zahlungsverpflichtungen, weil die Elternrente die Eltern ja nur gegenüber einem Absinken des Renteniveaus unter den heute realisierten Wert absichern soll. Zu Zahlungen und Leistungen kommt es in dem Maße, wie die demographischen Verwerfungen ab Mitte des nächsten Jahrzehnts und verstärkt von den zwanziger Jahren an auf das Rentenniveau durchschlagen.

#### ***4.2 Option II: Familienlastenausgleich***

(88) Traditionell ist es die Aufgabe des Familienlastenausgleichs, den Familien einen Teil der Lasten der Kindererziehung abzunehmen. Zu den Maßnahmen gehören insbesondere:

- Kindergeld,
- Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer,
- Subventionierte Kinderbetreuung in Kindergärten,
- Kinderkomponente in der Eigenheimzulage,
- Kinderkomponente bei der staatlichen Förderung privater Altersvorsorge

(89) Dieses System des Familienlastenausgleichs ist in seiner heutigen Form zu wenig transparent und kann seine volle Wirkung nicht entfalten. Daher sollte es nach den folgenden Grundsätzen neu gestaltet werden:

- Es sollte berücksichtigt werden, dass ein erheblicher Teil der Kosten, die den Eltern eines Kindes entstehen, nicht aus direkten Kosten, sondern aus Opportunitätskosten besteht und dass dies vor allem für das erste Kind gilt. Daher ist eine gute Kinderbetreuung wichtig. Eine Umwidmung der die Kinderbetreuung betreffenden Objektsubventionen in Gutscheine würde diesem Gedanken jedoch schon Rechnung tragen, ohne zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte insgesamt führen zu müssen.
- Das bisher praktizierte Nebeneinander von Kinderfreibeträgen und Kindergeld, für das es gute Gründe gibt und das auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, braucht nicht aufgegeben zu werden. Es sollte aber durch ein zusätzliches und für jedes Kind gleich hohes Kindergeld ergänzt werden, das sämtliche kinderbezogenen Transfers ersetzt, die gegenwärtig in den verschiedenen Zweigen des Steuer- und Sozialsystems verstreut sind.

### 4.3 Zur Bewertung der Optionen

(90) Generell gibt es weder unter dem Gesichtspunkt der Anreize, Kinder zu haben, noch unter dem Gesichtspunkt einer Gleichbehandlung im Hinblick auf die Lasten der Kindererziehung zwingende ökonomische Gründe, die dafür oder dagegen sprächen, kinderbezogene Transfers *innerhalb* der Sozialversicherung vorzunehmen. In einem Rentensystem, in dem die Rentenleistungen proportional zu den vorher gezahlten Beiträgen sind, sind unter idealen Kapitalmarktbedingungen Kindergeld und kinderbezogene Rentenansprüche wirkungsgleich bezüglich der Arbeitsangebots-, Konsum- und Sparentscheidungen der Arbeitnehmer. Die beiden Maßnahmen unterscheiden sich jedoch im Zeitpunkt der Auszahlung.

(91) Für die Berücksichtigung von Kindern *innerhalb des Rentensystems* spricht unter diesen Umständen der finanzwissenschaftliche Grundsatz, dass man doppelte Interventionen vermeiden sollte: Wenn man die Fehlanreize, die aus einer staatlichen Intervention resultieren, verringern möchte, so sollte man diese Intervention selbst verringern, anstatt den Versuch zu unternehmen, ihre Wirkungen durch andere, gegenläufige Interventionen zu neutralisieren. Stets ist nämlich zu befürchten, dass die anderen Interventionen neue Fehlanreize an anderer Stelle implizieren, die nicht intendiert sind.

Den Familienlastenausgleich kann man als Versuch interpretieren, die negativen Anreizwirkungen zu vermeiden, die dadurch entstehen, dass die ganze Gesellschaft und nicht nur die Eltern von der Produktivkraft der jungen Generation profitieren. Die negativen Anreizwirkungen sollen vermieden werden, indem durch den Familienlastenausgleich die Investitionskosten in die junge Generation mitfinanziert werden. Der Familienlastenausgleich ist die Sekundärintervention, welche die Primärintervention in Form des Umlagesystems kompensieren soll.

Nur in theoretischer Sicht kompensieren sich Primär- und Sekundärintervention. In der Praxis entstehen durch die Mitbeteiligung des Staates an den Kosten der Kindererziehung unbeabsichtigte Fehlanreize an anderer Stelle, die neue Probleme mit sich bringen. Zu solchen Fehlanreizen gehört der Anreiz von Eltern, die eigenen Erziehungsleistungen zu vernachlässigen, in den Sozialstaat einzuwandern oder einer regulären Arbeit fernzubleiben. Letzteres hatte der Beirat in seinem Gutachten zum Niedriglohnsektor vom 28./29. Juni 2002 kritisiert und zum Anlass genommen, ein neues System der Sozialhilfe zu fordern.

(92) Beiden Optionen ist gemeinsam, dass sie in der Phase der Kindererziehung Eltern finanziell besser stellen als Kinderlose, bei Option II durch direkte Transfers (z.B. in Form von Kindergeld), bei Option I durch den mit der Geburt von Kindern erlöschenden Sparzwang sowie die Auszahlung bereits angesparter Guthaben. Insofern für die Entscheidung für Kinder die relative Einkommenssituation mit und ohne Kinder eine Rolle spielt, entfalten beide Optionen die gleiche Anreizwirkung.

Die beiden Optionen unterscheiden sich allerdings in der absoluten Höhe des frei verfügbaren Einkommens während der Phase der Kindererziehung. In Option I haben aufgrund der allgemeinen Sparpflicht alle Bürger in der Phase der Erwerbstätigkeit weniger Einkommen zur freien Verfügung, erwerben dafür aber höhere Rentenansprüche. In Option II unterliegen die Bürger keiner solchen Sparpflicht und können deshalb über ihr Einkommen frei verfügen, sei es zum Erwerb äquivalenter Rentenansprüche in der Zukunft, oder aber für Konsum in der Gegenwart. Diese freie Verfügbarkeit des Einkommens in der Erwerbsphase ist bei Option I deshalb nicht im gleichen Umfang gewährleistet, weil sich bei unvollkommenen Kapitalmärkten zukünftige Rentenansprüche nicht beleihen lassen.

Die Meinungen im Beirat bezüglich der Vorteilhaftigkeit der höheren Flexibilität bei Option II sind geteilt. Einerseits ist Flexibilität ein Wert an sich, weil sie es den Betroffenen



erleichtert, individuell richtige Sparentscheidungen zu treffen. Andererseits spricht einiges dafür, die Flexibilität durch eine Sparpflicht einzuschränken, um ein Trittbrettfahren beim Bezug von Sozialhilfe im Alter zu verhindern. Dies hatte der Beirat in seinem Rentengutachten von 1998 empfohlen. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die in Option I erworbenen Ansprüche auf die künftige Elternrente von den Empfängern als weniger wertvoll angesehen werden könnten als der entfallende Anspruch aus der kapitalgedeckten Rente, weil in Deutschland das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der umlagefinanzierten Rentenversicherung stark zurück gegangen ist. In diesem Fall wird der Wert eines weit in der Zukunft liegenden Anspruchs innerhalb dieser Rentenversicherung entsprechend geringer eingeschätzt.

(93) *Minderheitsvotum*: Mehrere Mitglieder des Beirats haben prinzipielle Bedenken gegen die Grundgedanken, auf denen Option I beruht. Während es eigentlich geboten ist, in der allgemeinen Altersvorsorge zu adäquateren Versicherungsbedingungen zu kommen, betritt man mit diesem Vorschlag einen Weg, auf dem die Betroffenen den Eindruck gewinnen könnten, es gehe um die sanktionsbewehrte Pflicht, Kinder aufzuziehen. Eine Regelung gemäß Option I lässt sich mit den Anliegen der Korrektur von Fehlanreizen normativ nicht rechtfertigen. Es geht nicht darum, eine externe Wirkung – hier das finanzielle Ungleichgewicht der aufs Umlageprinzip gegründeten Rentenversicherung als Folge eines massenhaften Verzichts auf Kinder – zu internalisieren. Denn den Grund hat der Staat zuvor erst selbst dadurch geschaffen, dass der größte Teil der Bevölkerung zwangsweise Mitglied der auf das Umlageprinzip gegründeten Rentenversicherung ist. Von einer externen Wirkung, die um eines gut funktionierenden Marktsystems willen nach Internalisierung verlangt, kann nicht die Rede sein. Die Parallele zur gesetzlichen Krankenversicherung zeigt zusätzlich, warum die Begründung nicht trägt. Denn in der gleichen Logik wären dann auch alle Interventionen in die persönliche Lebensführung begründet überall dort, wo diese im Verdacht steht, den Menschen krank zu machen oder jedenfalls weniger gesund. Die erste Intervention hätte dem Staat einen Freibrief zu jedweder weiteren Intervention verschafft.

Es fehlt zudem eine empirische Grundlage für die der Option I zugrunde liegende Annahme, es sei die umlagefinanzierte Rentenversicherung gewesen, welche den Anreiz, Kinder aufzuziehen, in entscheidender Weise geschwächt habe, indem sie die Altersversorgung der Menschen von den eigenen Kindern unabhängig machte. Der Beirat hat mit Bedacht auf Aussagen zu den Gründen für die geringen Geburtenzahlen verzichtet; die in

der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur genannten Wirkungszusammenhänge sind viel zu zahlreich.

Zu bedenken sind schließlich auch Folgeprobleme, die sich daraus ergeben, dass Option I in ein kompliziertes und hinsichtlich seiner Praktikabilität fragwürdiges Regelgeflecht eingebettet werden müsste. Man denke etwa nur an die Verfahrensregeln, die bei der Geburt nichtehelicher Kinder oder nach einer Ehescheidung gelten müssten. Nach der Logik des Vorschlags müsste maßgeblich sein, wer welchen Beitrag zur Erziehung leistet; das erscheint jedoch kaum praktikabel.

So weit die Meinung dieser Beiratsmitglieder.

## 5. Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

(94) Es ist ein bekanntes Phänomen, dass in Umbruchzeiten die Geburtenzahlen zurückgehen. Dies erklärt den drastischen Einbruch der Geburtenzahlen in Ostdeutschland nach der Wende sowie in den anderen ehemaligen Planwirtschaften Osteuropas zu Beginn der 1990 Jahre. Aber auch in weniger dramatischen Zeiten wird die Geburtenentscheidung in beachtlichem Umfang von den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen und insbesondere denen des Arbeitsmarktes beeinflusst. Wer um seinen Arbeitsplatz fürchten muss, weil die gesamtwirtschaftliche Lage schlecht ist, wird sich weniger leicht auf die finanziellen Verpflichtungen, die sich durch ein Kind ergeben, einlassen. Aber auch die Chance auf einen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben bestimmt in hohem Maße die Bereitschaft, vorübergehend aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Diese Chancen sind um so höher, je flexibler der Arbeitsmarkt ist, d.h. je mehr Mobilität es in und aus Beschäftigungsverhältnissen gibt.

(95) Ökonometrische Studien bestätigen, dass Arbeitslosigkeit einen signifikant negativen Einfluss auf die Entscheidung für Kinder ausübt. Hohe Arbeitslosigkeit bei jungen Frauen ist gerade in den südeuropäischen Ländern ein verbreitetes Phänomen und erklärt mit, warum dort die Geburtenraten gerade bei jüngeren Frauen weit unter denen anderer OECD-Staaten liegen. Im Jahr 1995 lagen nach der OECD-Definition die Arbeitslosenquoten junger Frauen in den Vereinigten Staaten bei 6 Prozent, in Europa insgesamt bei 11 Prozent und in Italien bei 20 Prozent. Ähnlich negativ wirken sich selbständige Tätigkeit und befristete Arbeitsverträge aus, ebenfalls ein Phänomen, das vor allem in den südeuropäischen Arbeitsmärkten zu finden ist.

Der öffentliche Sektor bietet typischerweise familienfreundlichere Arbeitsbedingungen und gewährt vor allem eine höhere Beschäftigungssicherheit als der private Sektor, was sich günstig auf die Entscheidung junger Frauen für Kinder auswirkt. Auch die Länge des Mutterschaftsurlaubes hat einen positiven Effekt auf die Geburtenrate, vor allem für die 30 bis 34jährigen Frauen, ohne die Frauenerwerbsquote signifikant zu vermindern.<sup>6</sup>

(96) Es zeigt sich also, dass sich instabile Beschäftigungsverhältnisse und ein hohes Risiko der Arbeitslosigkeit für junge Frauen, wie sie vor allem in Südeuropa vorherrschen, sehr ungünstig auf die Geburtenentscheidungen dieser Gruppe auswirken. Eine hohe Arbeitsplatzsicherheit wirkt sich umgekehrt günstig auf die Entscheidung für Kinder aus. Diese Arbeitsplatzsicherheit kann entweder direkt, durch eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor, gewährleistet werden, wie das skandinavische Modell zeigt, oder indirekt: Gerade ein flexibler Arbeitsmarkt wie der US-amerikanische verspricht eine hohe Chance auf Wiederbeschäftigung nach einer Kinderpause und erleichtert Eltern damit die Entscheidung, vorübergehend aus dem Arbeitsleben auszusteigen.

## **V Fazit**

(97) Die Wirtschaftspolitik kann die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in vielfältiger Weise dämpfen. Da die möglichen Einzelmaßnahmen ineinander greifen und aufeinander aufbauen, sollten sie im Rahmen eines „Aktionsplans demographischer Wandel“ koordiniert werden. Auch die Langfristigkeit, mit der viele Einzelmaßnahmen erst wirken können, macht eine weit vorausschauende Planung auf allen Ebenen der föderalen Struktur Deutschlands notwendig. Die höchste Priorität im „Aktionsplan demographischer Wandel“ hat eine konsequente Weiterführung der derzeitigen Sozialreformen. Sie muss flankiert werden von Maßnahmen, die die Erwerbstätigkeit erhöhen, und von einer Familienpolitik, die Eltern stärker an den Vorteilen beteiligt, die eine größere Zahl von Kindern für die Gesamtgesellschaft hat.

(98) Eine bevölkerungsorientierte Familienpolitik kann kein Ersatz für weitere Reformen der Sozialversicherungen mit dem Ziel einer nachhaltigen Finanzierung sein. Dies liegt

---

<sup>6</sup> Alcía Adserà, Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions, *Journal of Population Economics* 17 (2004), 17-43.

daran, dass wegen der zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahrzehnten Maßnahmen, die die Bevölkerungsstruktur selbst beeinflussen, nicht ausreichen, um die negativen Auswirkungen des demographischen Wandels in den nächsten drei Jahrzehnten zu dämpfen. Der grundlegende Mechanismus zur Minderung demographiebedingter Probleme in dieser Frist ist eine vermehrte Eigenvorsorge, die der Babyboom-Generation höhere Lasten in Alterssicherung und Gesundheitsversorgung aufbürdet, aber alle nachfolgenden Generationen entlastet. In der Rentenversicherung ist dieser Weg bereits eingeschlagen worden. Er führt jedoch nicht weit genug, solange nicht auch das Renteneintrittsalter erhöht wird. In der Kranken- und Pflegeversicherung müssen tragfähige Modelle kapitalgedeckter Eigenvorsorge erst entwickelt werden. Angesichts der immer drängenderen Finanzierungsprobleme liegt hier die höchste Priorität.

(99) Die politische Akzeptanz erfordert es, die Alternativen klar vor Augen zu stellen. Die der Babyboom-Generation zugemutete Last darf nicht als einseitige Bürde verstanden werden. Sie ist notwendig, um das gesamte Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungssystem überhaupt aufrecht zu erhalten. Würde die betroffene Generation als Interessengruppe versuchen, an den bestehenden Regeln festzuhalten, so würde sie die Beitrags- und Steuerbelastung der nachfolgenden Generation auf eine solche Höhe treiben, dass nicht nur mit Widerspruch, sondern auf breiter Basis mit Abwanderung sowohl ins Ausland als auch in die Schattenwirtschaft zu rechnen ist. Die dann fehlenden Beitragszahler würden die finanzielle Stabilität des Systems weiter gefährden. Ein finanzieller Kollaps des Sozialversicherungssystems wäre die unausweichliche Folge. Vor diesem Hintergrund sollte es für die Belasteten der Babyboom-Generation klar sein, dass es besser ist, etwas zurückzustecken, als alles aufgeben zu müssen.

(100) Die Reform der Sozialversicherungen muss flankiert werden von Maßnahmen, die Rahmenbedingungen für eine höhere gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote schaffen, denn Arbeit ist die wichtigste Finanzierungsbasis für alle Transferleistungen. Einzelziele im Rahmen eines koordinierenden „Aktionsplan demographischer Wandel“ sind ein früheres Berufseintrittsalter und ein späteres Berufsaustrittsalter, eine höhere Frauenerwerbsquote und ein besseres Ausnutzen der gering qualifizierten Arbeit. Auch eine erhöhte Zuwanderung kann helfen, die gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote zu erhöhen. Realistisch gesehen sind die quantitativen Spielräume dafür jedoch gering, so dass eine erhöhte Zuwanderung kein Ersatz dafür sein kann, die einheimische Erwerbsquote zu erhöhen. Ferner erfordert

der demographische Wandel mehr Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, da das Erwerbsleben länger und die Wahrscheinlichkeit eines Berufswechsels größer wird.

(101) Die Altersstruktur selbst kann erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahrzehnten durch politische Maßnahmen beeinflusst werden. Dennoch müssen die Voraussetzungen dafür schon heute gelegt werden. Familienpolitische Maßnahmen sollten sich nach der Auffassung des Beirats an dem Ziel orientieren, die potentiellen Eltern stärker an den Vorteilen partizipieren zu lassen, die eine größere Zahl von Nachkommen auch für den Rest der Gesellschaft hat.

Dazu ist es jedoch weder erforderlich, die familienpolitischen Ausgaben des Staates insgesamt zu erhöhen, noch muss der Staat selbst zusätzliche Aufgaben, z.B. bei der Betreuung von Kleinkindern, an sich ziehen. Die beiden wichtigsten familienpolitische Schritte des „Aktionsplans demographischer Wandel“ sind die Bündelung der Geldtransfers an Familien in einem einzigen transparenten System, die die positiven Anreizwirkungen der Transfers erhöhen wird, und die Erweiterung der Entscheidungsfreiheit der Eltern über die Form der Kinderbetreuung durch den Einsatz von Gutscheinen, der den Aufbau von Ganztageskindergärten beschleunigen wird. Weitere Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, wie die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und die Reorganisation des Bildungswesens, müssen ebenfalls nicht mit einer Erhöhung der Staatsausgaben verbunden sein.

(102) Der demographische Wandel betrifft alle Bereiche unserer Gesellschaft. Maßnahmen, die seine negativen Auswirkungen dämpfen, betreffen daher fast alle Politikbereiche, vor allem die Sozialpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Familienpolitik und die Bildungspolitik, aber auch die Regulierung der Finanz- und Kapitalmärkte. Einer übergreifenden Koordination im Rahmen eines „Aktionsplans demographischer Wandel“ kommt daher große praktische und prozesspolitische Bedeutung zu.

Baden-Baden, den 18. März 2005

Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für  
Wirtschaft und Arbeit

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D

**Das Gutachten wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des  
Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium  
für Wirtschaft und Arbeit**

Axel Börsch-Supan, Ph.D. (Vorsitzender) Federführung  
 Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts  
 Ökonomie und Demographischer Wandel  
 Universität Mannheim  
 Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik  
 an der Universität Mannheim

Dr. Friedrich Breyer  
 Professor für Volkswirtschaftslehre,  
 an der Universität Konstanz

Dr. Monika Schnitzer  
 Professorin für Volkswirtschaftslehre  
 an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn  
 Präsident des Ifo-Instituts München  
 Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft  
 Universität München

**Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mitgliedern des  
Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium  
für Wirtschaft und Arbeit**

Dr. Christoph Engel (Stellvertretender Vorsitzender)  
 Direktor am Max-Planck-Institut  
 zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und  
 Professor für Rechtswissenschaften  
 an der Universität Osnabrück

Dr. Hermann Albeck  
 Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
 an der Universität Saarbrücken

Dr. Peter Bernholz  
 Em. Professor für Nationalökonomie,  
 insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,  
 an der Universität Basel

Dr. Norbert Berthold  
 Professor für Volkswirtschaftslehre an der  
 Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Dr. Charles B. Blankart  
Professor für Wirtschaftswissenschaften  
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt  
Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und  
Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Prof. Dr. Claudia M. Buch  
Professorin für Wirtschaftstheorie,  
insbesondere Geld und Währung,  
an der Universität Tübingen

Dr. Dr. h.c. Gérard Gäfgen  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Konstanz

Dr. Dr. h.c. mult. Herbert Giersch  
Em. Professor für Nationalökonomie,  
insbesondere für Wirtschaftspolitik,  
an der Universität Kiel

Dietmar Harhoff, Ph.D.  
Professor für Betriebswirtschaftslehre  
Vorstand des Instituts für Innovationsforschung,  
Technologiemanagement und Entrepreneurship  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Dr. h.c. Herbert Hax  
Em. Professor für Betriebswirtschaftslehre  
an der Universität zu Köln

Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse  
Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt  
Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R.  
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Göttingen

Dr. Dres. h.c. Norbert Kloten  
Präsident der Landeszentralbank in Baden-Württemberg i.R.  
Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Tübingen

Dr. Günter Knieps  
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft  
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Dr. Wernhard Möschel  
Professor für Bürgerliches Recht,  
Handels- und Wirtschaftsrecht  
an der Universität Tübingen

Dr. Manfred Neumann  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Manfred J.M. Neumann  
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften,  
insbesondere Wirtschaftspolitik,  
an der Universität Bonn

Dr. Albrecht Ritschl  
Professor für Wirtschaftsgeschichte  
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger  
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.  
Honorarprofessor an der Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer


Dr. Olaf Sievert  
Präsident der Landeszentralbank in den  
Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R.  
Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Dr. Manfred E. Streit  
Em. Wissenschaftliches Mitglied  
des Max-Planck-Instituts zur Erforschung  
von Wirtschaftssystemen in Jena

Dr. Carl Christian von Weizsäcker  
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre  
an der Universität zu Köln







Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.