

Veränderungen der Gesellschaft durch zunehmende Alterung

*Prof. Dr. Richard Hauser,
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main*

Vortrag
im Politischen Club der
Georg-von-Vollmar-Akademie München
am 11.11.2003

Übersicht über den Vortrag

1. Einführung

2. Die demographische Entwicklung

3. Der Einfluss der Altersstrukturänderung auf Wirtschaft und Gesellschaft bei unveränderter Gesetzeslage

4. Grundlegende politische Alternativen

5. Reformalternativen bei Beibehaltung der Berechtigungsgrenzen

6. Reformalternative einer Vollbeschäftigungspolitik und einer Veränderung der Berechtigungsgrenzen

7. Schlussbemerkung

Veränderungen der Gesellschaft durch zunehmende Alterung

Prof. Dr. Richard Hauser,

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

1. Einführung

Ein neues Gespenst geht um in Europa – das demographische Problem. Die Weltbank beschäftigt sich damit, die OECD veröffentlicht Studien und die Europäische Kommission entwirft düstere Szenarien über die Gefährdung der Alterssicherungssysteme. Auch im Hintergrund vieler öffentlicher Diskussionen geistert dieses Gespenst herum und verunsichert die Bürger. Aber Gespenster haben es an sich, dass sie verschwinden, wenn man sie bei Licht betrachtet.

Der Bericht einer Kommission des Deutschen Bundestages, der im Jahr 2002 vorgelegt wurde, wirft Licht auf dieses demographische Problem und rückt es in die richtige Proportion. In dem Bericht sind Fakten über die Entwicklung in der Vergangenheit, Prognosen über die künftige Entwicklung für den Zeitraum der kommenden 50 Jahre und politische Empfehlungen enthalten. Zu Recht wurde diese Kommission „Enquête-Kommission Demographischer Wandel“ getauft; denn Wandel kann zwar zu Verschlechterungen führen, er ist aber auch die unabdingbare Voraussetzung für Verbesserungen. Dagegen führt das Bestreben nach Aufrechterhaltung des Status quo zu Erstarrung und auf lange Sicht zu einem Zurückfallen hinter andere wandlungsbereite Gesellschaften. Das demographische Problem ist ein Anstoß zum Wandel. Der Bericht der Enquête-Kommission heißt daher auch: „Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Diese Herausforderungen müssen angenommen und ins Positive gewendet werden. Gesellschaften, die mit dem demographischen Problem besser fertig werden, erzielen einen Vorsprung.

Aus dem breiten Feld, das mit dem Thema dieses Vortrags angesprochen ist, kann ich nur einige Punkte herausgreifen. Zuerst beschreibe ich die demographischen Prognosen, deute aber auch ihren Unsicherheitsspielraum an. Dann weise ich auf einige vermutliche

Auswirkungen der Altersstrukturänderung auf wirtschaftlichem und sozialpolitischem Gebiet hin. Der Hauptteil ist einer Diskussion der möglichen Reformstrategien gewidmet, die sich in eine Strategie zur Aufteilung der Anpassungslasten auf Erwerbstätige und Sozialleistungsempfänger und in eine Strategie zur unmittelbaren Milderung oder Bewältigung des demographischen Problems unterteilen lassen.

2. Die demographische Entwicklung

Ende der 60er Jahre begann die Geburtenrate in einigen EU-Staaten drastisch zu sinken. Sie hat sich schließlich auf einem niedrigen Niveau stabilisiert, das nicht zur Aufrechterhaltung einer stabilen Bevölkerung ausreicht. Inzwischen wird in allen EU-Staaten eine Schrumpfung der Bevölkerungszahl erwartet, wenn auch dieser Bevölkerungsrückgang zu unterschiedlichen Zeitpunkten einsetzen wird¹. Abgesehen von Kriegen und Katastrophen beginnt ein *Bevölkerungsrückgang* immer damit, dass die Generation der Kinder und Jugendlichen zahlenmäßig kleiner wird als die Generation ihrer Eltern. Es dauert dann aber noch Jahrzehnte, bis schließlich die Anzahl der Todesfälle die Anzahl der Geburten übersteigt. Verzögert wird dieser Prozess, wenn sich gleichzeitig die durchschnittliche Lebenserwartung erhöht. Ebenso kann *Zuwanderung*, die die *Abwanderung* übersteigt, d.h. die Nettozuwanderung, den Bevölkerungsrückgang aufhalten. Dabei hängt es vom zahlenmäßigen Verhältnis der Einflussfaktoren *Geburtenhäufigkeit*², *durchschnittliche Lebenserwartung*³ und *Wanderungssaldo*⁴ ab, wie massiv der Bevölkerungsrückgang ausfällt.

Nach der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder aus dem Jahr 2000 wird sich die Bevölkerung in Deutschland von 82,3 Mio. im Jahr 2000 auf

¹ Vgl. Europäische Kommission, Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. Economic Policy Committee, Brussels 2001 sowie OECD, Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending. Economics Dept. Working Papers No. 305 by Thai Tahn Dang, Pablo Antolin and Howard Oxley, Paris 19-Sep-2001 ECO/WKP (2001)31

² Als *Geburtenhäufigkeit* wird hier die Anzahl der Lebendgeborenen je 100 Frauen im Alter von 15 bis unter 50 Jahren bezeichnet. Die Geburtenhäufigkeit in Deutschland lag im Jahr 1999 bei 136,1 Kinder je 100 Frauen.

³ Die *durchschnittliche Lebenserwartung* gibt die durchschnittliche Anzahl der Jahre an, die ein neugeborener Junge bzw. ein neugeborenes Mädchen bis zu seinem/ihrem Tod leben wird. Bei der Schätzung der Lebenserwartung gibt es einen Unsicherheitsspielraum, der je nach Berechnungsmethode mehrere Jahre betragen kann. Als *fernere Lebenserwartung* wird die durchschnittliche Anzahl der Lebensjahre bezeichnet, die eine Person eines bestimmten Alters (z.B. ein Sechzigjähriger) noch erreicht. Die fernere Lebenserwartung von 60jährigen Männern lag Ende der 90er Jahre bei etwa 19 Jahren, von 60jährigen Frauen bei 23 Jahren.

⁴ Der *Wanderungssaldo* ergibt sich Differenz aus der Zahl der in das Betrachtungsgebiet in einen Jahr zugewanderten und der Zahl der daraus abgewanderten Personen.

eine zwischen 65,0 Mio. und 72,0 Mio liegende Zahl im Jahr 2050 verringern⁵. Der Ausländeranteil wird dabei – wenn man Einbürgerungen unberücksichtigt lässt – von gegenwärtig ca. 8,9 % auf ca. 17,1 % ansteigen, d.h. er wird sich nahezu verdoppeln. Diese Ergebnisse beruhen auf folgenden plausiblen Annahmen: Die Geburtenhäufigkeit pendelt sich langfristig bei 139 Geburten je 100 Frauen ein⁶. Dagegen wären für die Bestandserhaltung etwa 210 Geburten je 100 Frauen erforderlich. Der Zuwanderungssaldo steigt von 100.000 Personen pro Jahr auf 200.000 an und stabilisiert sich dann ab dem Jahr 2008 auf diesem Niveau. Die Lebenserwartung Neugeborener belief sich in sich im Jahr 1998 in den alten Bundesländern bei Jungen auf 74,4 Jahre und bei Mädchen auf 80,5 Jahre; in den neuen Bundesländern war die Lebenserwartung um ein bis zwei Jahre kürzer. Bis zum Jahr 2050 wird sich die Lebenserwartung in beiden Landesteilen angleichen und um etwa vier bis fünf Jahre zunehmen.

Diese Annahmen müssen natürlich nicht voll zutreffen. Hohe Wahrscheinlichkeit besitzt die Annahme über Zunahme der Lebenserwartung. Die Menschen, die das bis zum Jahr 2050 betrifft, leben alle schon. Sie werden im Durchschnitt beträchtlich älter werden als heute und damit auch länger Renten beziehen müssen. Die Annahme über die Geburtenhäufigkeit ist weniger sicher. Aber es gibt keine Hinweise auf eine Steigerung. Auch die Wirkung von familienfördernden Maßnahmen und Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die man sich vorstellen kann, ist äußerst ungewiss. Am schwächsten gesichert sind die Annahmen über die jährliche Zuwanderung. Sie unterliegen allerdings stärker der politischen Steuerung. Deren Richtung ist allerdings ebenfalls ungewiss. Auf jeden Fall ist diese Prognose damit – als mittlere Variante – einer breiteren Palette, die sich aus einer leichten Variation der Annahmen ergibt, eine Basis für weitere Überlegungen.

Da Staaten mit hoher und niedriger Bevölkerungsdichte ökonomisch prosperieren und problemlos nebeneinander existieren können, gibt es keine verlässlichen Anhaltspunkte, dass ein mäßiger kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang gravierende ökonomische und gesellschaftliche Folgen hätte. Probleme entstehen vor allem dadurch, dass dieser Bevölkerungsrückgang mit einer Verschiebung der Altersstruktur einhergeht. Tabelle 1 zeigt die prognostizierten Veränderung der Bevölkerungsstruktur von 1999 bis 2050

⁵ Würde man einen Wanderungssaldo von 0, d.h. einen Ausgleich der Zu- und Abwanderung, unterstellen, so säne die Bevölkerungszahl bis 2050 auf ca. 59 Mio. Personen.

⁶ Dies bedeutet, dass aufgrund der in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts eingetretenen Änderung des Geburtenverhaltens unterstellt wird, dass sich eine Generation künftig nur zu etwa zwei Dritteln reproduziert.

Tabelle 1

Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland von 1999 bis 2050

- in % -

Jahr	Kinderanteil ¹ (0/14)	Jugendanteil ² (15-24)	Altenanteil (65 u.m.) ³	Gesamtanteil ⁴	Erwerbsfähigenanteil ⁵	Hochbetagtenanteil ⁶
1999	15,7	11,1	16,3	43,1	56,9	4,8
2010	13,4	11,3	20,0	44,7	55,3	6,5
2020	12,7	10,1	21,7	44,5	55,5	8,7
2030	12,6	9,5	26,2	48,3	51,7	9,0
2040	11,9	9,7	28,7	50,3	49,7	11,6
2050	11,9	9,3	28,7	49,9	50,1	15,6

¹ Kinderanteil: Personen im Alter von 0 bis unter 15 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung;

² Jugendanteil: Personen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung;

³ Altenanteil: Personen im Alter von 65 Jahren und darüber im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung;

⁴ Gesamtanteil: Summe der Kinder-, Jugend- und Altersanteile an der Gesamtbevölkerung; eigene Umrechnung; Differenzen durch Rundung;

⁵ Erwerbsfähigenanteil: Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter von 25 bis unter 65 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung;

⁶ Hochbetagtenanteil: Personen im Alter von 80 Jahren und darüber im Verhältnis zur Zahl der Personen im Alter von 20 bis unter 80 Jahren;

Quelle: Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Schlussbericht, Bundestagsdrucksache 14/8800 vom 28.3.2002, S. 55 und S. 66, Tab. 8 und 10 gekürzt.

Wie zu erkennen ist, nehmen die Anteile der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Bevölkerung um etwa ein Fünftel ab. Der Anteil der Personen im Erwerbsfähigkeitsalter geht um über ein Zehntel zurück. Demgegenüber wird der Anteil alter Menschen um etwa drei Viertel zunehmen. Der Anteil der Hochbetagten an der für eine Pflege in Frage kommenden Altersgruppe der 20- bis 80jährigen wird sich sogar verdreifachen.

3 Der Einfluss der Altersstrukturänderung auf Wirtschaft und Gesellschaft bei unveränderter Gesetzeslage

Diese Änderung der Altersstruktur der Bevölkerung wird vielfältige Auswirkungen auf die Gesellschaft und auf die Wirtschaft haben. Niemand kann aber diese Änderungen quantitativ präzise vorhersagen. Nur die Richtung der Verschiebungen lässt sich angeben. Die Bedürfnisse der älteren Menschen werden ein größeres Gewicht gewinnen. Die Konsumstruktur wird sich in Richtung auf die von Älteren benötigten oder bevorzugten Gütern ändern; vor allem werden mehr Dienstleistungen, insbesondere Gesundheitsdienstleistungen im weitesten Sinn, nachgefragt werden. Das Sparverhalten wird sich ebenfalls ändern; die ökonomische Theorie sagt voraus, dass die gesamtwirtschaftliche Sparquote sinken könnte. Der Wohnungssektor wird diese Verschiebung ebenfalls zu spüren bekommen; es werden mehr altengerechte Wohnungen in Innenstadtlage und in Lagen mit guten Verkehrsverbindungen sowie Alten- und Pflegeheimplätze nachgefragt werden. Dies wird auch Auswirkungen auf die berufliche Struktur der Arbeitsplätze und der Arbeitskräfte haben; die Nachfrage nach Arbeitskräften für Dienstleistungen im Gesundheitssektor wird steigen. Ebenso wird sich die Personalstruktur in den Betrieben hin zu einem höheren Anteil älterer Arbeitskräfte verschieben.

Diese Verschiebungen werden sich zum großen Teil über die Märkte einpendeln, ohne dass die Politik eingreifen muss. Herausforderungen für die Politik werden sich aber bei der Gesundheitspolitik und bei der Verkehrs- und Städteplanung ergeben, die sich auf diese veränderte Bedarfsstruktur einstellen müssen.

Die größte Herausforderung für die Politik wird allerdings die Umgestaltung des Systems der sozialen Sicherung und des Steuersystems sein; denn bedingt durch diese

Altersstrukturverschiebung wird sich auch der Anteil der Menschen, die auf monetäre Sozialleistungen und Sachleistungen angewiesen sein werden, stark erhöhen.

Aber nicht nur die Anzahl bzw. der Anteil der auf Sozialleistungen Angewiesenen wird steigen, sondern auch der Bedarf pro Empfänger. Dies ist durch drei Faktoren bedingt:

- Erstens ein erhöhter durchschnittlicher Bedarf an Gesundheitsleistungen, da ältere Personen beim gegenwärtigen Stand des medizinisch technischen Wissens überdurchschnittliche Krankheitskosten verursachen.
- Zweitens ein erhöhter Bedarf an außerhäuslichen Pflegeleistungen, vor allem für den steigenden Anteil der Hochbetagten, da die Pflege durch jüngere Familienmitglieder weiter zurückgehen wird.
- Drittens ein erhöhter Bedarf an Integrationshilfen für den steigenden Anteil der ausländischen Bevölkerung.

Diese Kostensteigerungen würden sich bereits bei den gegenwärtigen Kostenverhältnissen und beim gegenwärtigen Stand des medizinisch-technischen Wissens ergeben. Deren Konstanz kann man jedoch nicht voraussetzen. Bei einigen sozialen Schutztatbestände werden die durchschnittlichen Kosten voraussichtlich trendmäßig *stärker* steigen, als die durchschnittlichen Nettolöhne. Dies sind im Prinzip alle Sach- und Dienstleistungen, die einen hohen Personalaufwand erfordern und die nur wenig rationalisierbar sind. Der Grund liegt darin, dass die Lohnsätze der in diesen Bereichen Beschäftigten nicht dauerhaft hinter den vergleichbaren Löhnen in anderen Wirtschaftszweigen zurückbleiben können.

Andernfalls würden Arbeitskräfte abwandern, und der Nachwuchs würde ausbleiben. Dies gilt insbesondere für Leistungen bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit sowie für Bildungs-, Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsleistungen, zu denen auch die Leistungen für die Integration von Ausländern zählen. Hinzu kommt, dass der medizinisch-technische Fortschritt immer mehr Krankheiten und Leiden behandlungsfähig macht, so dass sich von dieser Seite her der Umfang des Schutztatbestandes „behandlungsfähige Krankheiten“ ausweitet und zu zusätzlichen Kostensteigerungen führt. Solange im gegenwärtigen System diese Leistungen als Sach- und Dienstleistungen „nach dem Stand der Wissenschaft“ zugesagt oder wie bei Bildungsleistungen im Wettbewerb mit der Qualität ausländischer Bildungssysteme verfolgt werden, dürfte dieser Trend zu überdurchschnittlichen Kostensteigerungen nicht zu brechen, allenfalls zeitweise zu verlangsamen sein. Damit wird

künftig der soziale Bedarf bei einigen Schutztatbeständen durch *relativ* steigende Durchschnittskosten geprägt sein.

Bei unveränderter Gesetzeslage würde der Hauptteil der Anpassungslast von den Erwerbstätigen zu tragen sein. Dies scheint nicht akzeptiert zu werden, so dass Reformmaßnahmen nötig sind. Von solchen Reformmaßnahmen wird es auch abhängen, wie groß künftig der gesamtwirtschaftliche Kuchen, d.h. das Bruttoinlandsprodukt, sein wird, und wie er zwischen den Aktiven und den Inaktiven aufgeteilt werden wird. Dies hat dann auch wieder Rückwirkungen auf die Kaufkraft der älteren Bevölkerung, die sich an den Märkten geltend macht.

Diese auf die Gesamtbevölkerung ausgerichteten Überlegungen gelten unabhängig davon, in welchem Gesundheits- oder Alterssicherungssystem der Einzelne abgesichert ist; denn wenn auch die Sicherungseinrichtungen (einschließlich der Beamtenversorgung und der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes wie auch der privaten Versicherungen) institutionell getrennt sind, so sind sie doch derart in die Gesamtwirtschaft eingebunden, dass man sie zusammen - in Analogie zu einem System kommunizierender Röhren - betrachten muss.

4 *Grundlegende politische Alternativen*

Bei dem in den Prognosen ausgewiesenen Anteil der Personen im Erwerbsfähigkeitsalter ist zu berücksichtigen, dass hierdurch nur ein Potential, d.h. eine äußere Grenze der Beschäftigungsmöglichkeit bei unveränderter institutioneller Struktur, gekennzeichnet wird. Wie hoch der Anteil der tatsächlich Beschäftigten sein wird, ist damit noch nicht festgelegt; denn die demographische Entwicklung bestimmt nur die Stärke jedes Geburtsjahrgangs und die Größe der Gesamtbevölkerung. Wo die Altersgrenzen für die Beendigung der Ausbildung und für den Beginn einer Altersversorgung gesetzt werden, unterliegt jedoch der politischen Entscheidung. Gleiches gilt für die Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Beschäftigungspolitik, für die Erhöhung der Erwerbsquoten der Frauen und für die Vermeidung vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit. Damit deuten sich zwei politische Alternativen an:

Die erste politische Alternative besteht darin, die institutionellen Regelungen für die Berechtigung zum Bezug von Sozialleistungen wie bisher bestehen zu lassen und die Bewältigung des demographischen Problems allein auf die Höhe der Leistungen und Abgaben zu verlagern. In diesem Fall geht es um die Frage, wie hoch die Belastung der erwerbstätigen Generation, deren Bevölkerungsanteil schrumpft, sein kann und in welchem Ausmaß die Sozialleistungen pro Berechtigtem angesichts des stark steigendem Bevölkerungsanteils dieser Gruppe gekürzt werden müssen.

Die zweite politische Alternative besteht darin, die institutionellen Regelungen derart zu ändern, dass sich das gegenwärtig bestehende Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Sozialleistungsempfängern, d.h. zwischen Aktiven und Inaktiven, trotz der prognostizierten demographischen Entwicklung so wenig wie möglich ändert.

Jede dieser Alternativen hat andere Auswirkungen auf die alternde Gesellschaft.

Selbstverständlich sind auch Kombinationen aus beiden Politikalternativen möglich, und sie zeichnen sich auch ab. Aber für die Analyse betrachten wir sie hier zunächst getrennt.

5. Reformalternativen bei Beibehaltung der Berechtigungsgrenzen

Als nächstes wende ich mich der Alternative mit unveränderten Berechtigungsgrenzen zu. Hierzu müssen wir uns einige Grundprobleme der wirtschaftlichen Entwicklung vergegenwärtigen.

Die wirtschaftliche Entwicklung eines Staates im Rahmen der Weltwirtschaft ist über einen Zeitraum von 50 Jahren nicht im einzelnen prognostizierbar. Man erarbeitet daher Szenarien, die den unter „normalen Umständen“ - d.h. ohne Kriege oder große Katastrophen - für plausibel erachteten Korridor der möglichen Entwicklung wichtiger ökonomischer Schlüsselgrößen abgrenzen sollen⁷. Eine herausragende Schlüsselgröße ist dabei die Entwicklung der Arbeitsproduktivität, d.h. des realen Bruttoinlandsprodukts *pro*

⁷ Ein Beispiel für die Ermittlung von Szenarios in einer optimistischeren und einer pessimistischeren Variantestellt das Prognos-Gutachten von 1998 dar, in dem die voraussichtlichen Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung und der Reformgesetzgebung von 1999 auf Basis eines ökonometrischen Modells geschätzt werden (Vgl. Prognos, Prognos-Gutachten 1998, Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die

Arbeitsstunde. Selbst pessimistische Voraussagen gehen von einem weiteren Zuwachs der Arbeitsproduktivität aus, der im Trend *mindestens* bei 1,5 % pro Jahr liegen dürfte. Bei konstanter Erwerbstätigenzahl, konstanter Jahresarbeitszeit und konstanter Bevölkerung würde sich dann im Verlauf von 50 Jahren das reale Bruttoinlandsprodukt mehr als verdoppeln. Andererseits erwartet man jedoch eine Schrumpfung der Bevölkerung im Erwerbsfähigkeitsalter um ca. 0,5 % bis 0,6 % pro Jahr⁸. Weitere Verkürzungen der Jahresarbeitszeit sind dagegen sehr unwahrscheinlich. Selbst wenn sich der Anteil der Beschäftigten innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung nicht änderte, würde in diesem Fall immer noch eine Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts um gut die Hälfte möglich sein; damit nähme auch der Verteilungsspielraum zu. Da es für die Entwicklung des Lebensstandards auf das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung ankommt, wird sich die Situation infolge der voraussehbaren Schrumpfung der Gesamtbevölkerung um 10 % bis 15 % sogar noch etwas günstiger darstellen.

Der soziale Bedarf – hervorgerufen durch die Zunahme des Anteils der Sozialleistungsberechtigten und durch erhöhte Ausgaben pro Kopf – wird sich aus gegenwärtiger Sicht zwar prozentual stärker erhöhen als der ökonomische Verteilungsspielraum, aber er wird diesen Spielraum nicht voll ausschöpfen. Damit bestünde die Möglichkeit, durch eine veränderte Balance zwischen den Erwerbstätigen und den Sozialleistungsbeziehern dafür zu sorgen, dass jede Gruppe eine weitere Erhöhung ihres Lebensstandards erfährt oder ihn zumindest auf hohem Niveau konstant halten kann. Dies bedeutete allerdings eine beträchtliche *Erhöhung* der Steuer- und Sozialabgabenquote.

Drei Argumente werden gegen eine weitere Erhöhung der Gesamtabgabenquote angeführt. Diese Argumente müssen wir überprüfen.

Das erste Argument besagt, dass durch eine weitere Erhöhung der Gesamtabgabenquote die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird. Dies schlägt sich dann in geringerem Wachstum und höherer Arbeitslosigkeit nieder. Meist werden dabei die niedrigeren Quoten der USA oder des Vereinigten Königreichs zum Vergleich herangezogen. Wie fällt dieser Vergleich aber für die anderen EU-Länder aus?

gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, in: DRV-Schriften, Bd. 9 1998).

⁸ Vgl. Enquête-Kommission Demographischer Wandel 2002, Tabelle 2 S. 149

Blickt man zunächst auf die Sozialabgabenquote in der ersten Spalte von Tabelle 2, so sieht man, dass im Jahr 2000 Deutschland mit 17,6 % tatsächlich den Spitzenplatz einnahm. Im Durchschnitt der 15 Mitgliedsländer der Europäischen Union betrug die Sozialabgabenquote lediglich 14,4 %. Die hohe deutsche Sozialabgabenquote ist dadurch bedingt, dass im deutschen System der sozialen Sicherung die überwiegend beitragsfinanzierten Sozialversicherungen dominieren. Sie wurde überdies durch die Lasten der Wiedervereinigung um etwa drei Prozentpunkte erhöht. Blickt man nun auf die zweite Spalte, so erlebt man eine Überraschung:

Die deutsche Steuerquote gehört jedoch - entgegen der landläufigen Meinung - zu den niedrigsten im EU-Raum. Das Bild verschiebt sich daher ganz stark, wenn man die volkswirtschaftlich relevante Größe, die Gesamtabgabenquoten in der dritten Spalte betrachtet. Nach der Höhe dieser Gesamtabgabenquote sind die Länder von oben nach unten angeordnet. Dabei liegt Deutschland im Mittelfeld zwischen Schweden mit 52,0 % und Irland mit 30,4 % im Mittelfeld. Auch wenn man die Gesamtabgabenquote als einen der Indikatoren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit gelten lässt, kann es also nicht ganz so schlecht um Deutschland stehen. Hinzu kommt noch, dass auch die anderen Länder Probleme haben und eine weitere Erhöhung ihrer Gesamtabgabenquoten keineswegs ausgeschlossen ist.

Tabelle 2

Sozialabgabenquoten, Steuerquoten und Gesamtabgabenquoten
in den Mitgliedsländern der EU im Jahr 2000
- in % des Bruttoinlandsprodukts -

Land	Sozialabgabenquoten	Steuerquoten	Gesamtabgabenquoten
Schweden	15,1	36,9	52,0
Finnland	12,2	35,4	47,6
Dänemark	2,3	44,7	47,0
Belgien	14,1	31,8	45,9
Frankreich	16,1	29,4*	45,5
Österreich	15,0	28,9	43,9
Deutschland	17,6	25,4	43,0
Italien	12,4	30,3	42,7
Luxemburg	10,8*	30,8*	41,6*
Niederlande	16,1	25,5	41,6
Vereinigtes Königreich	7,0	31,6	38,6
Griechenland	11,4	26,7	38,1
Portugal	10,9	26,1	37,0
Spanien	12,2*	22,9*	35,1*
Irland	3,9	26,5	30,4
Europäische Union	14,4*	27,6*	42,0*

* = Bezugsjahr 1999

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2002 für das Ausland, S. 112

Als zweites Argument wird die Forderung nach Wiederherstellung von Generationengerechtigkeit erhoben, die durch eine höhere Sozialabgabenquote und eine höhere Verschuldung des Staates verletzt würde. Dieses Argument muss man umfassender analysieren. Die Forderung nach *Generationengerechtigkeit* ist auf das Verhältnis aufeinanderfolgender Generationen gerichtet. Eine Generation umfasst dabei etwa 30 Geburtsjahrgänge. Grundsätzlich geht es dabei um die Frage, welche *Gesamterbschaft* eine Generation der nächsten hinterlassen soll⁹.

Diese Gesamterbschaft setzt sich zusammen aus:

- (1) Direkten und indirekten Eigentumsrechten am privaten Sachkapitalbestand, der teils in Form von Grundstücken und Häusern, teils in Form von Unternehmen aufgebaut wurde;
- (2) dem Sachkapitalbestand in Händen des Staates (öffentliche Infrastruktur);
- (3) dem Bestand an technischem und organisatorischem Wissen (einschließlich Patente);
- (4) dem bei der jungen Generation gebildeten Humanvermögen, das direkt oder indirekt durch die mittlere Generation finanziert wurde;
- (5) den natürlichen Ressourcen eines Landes (Umweltvermögen);
- (6) dem Rechtsstaat mit seinen demokratischen Institutionen;
- (7) dem Nettoauslandsvermögen;
- (8) der Staatsschuld im engeren Sinn, die in Form von Anleihen und anderen Schuldtiteln verbrieft ist, und
- (9) der nicht verbrieften Verschuldung der jüngeren Generation gegenüber der Elterngeneration, die durch die nach dem Umlageverfahren finanzierten Alterssicherungssysteme zustande gekommen ist, und die als eine „Staatsschuld im weiteren Sinn“ betrachtet werden kann.

Obwohl es leicht ist, diese Komponenten einer *Generationenerbschaft* aufzuzählen, bestehen extreme Schwierigkeiten beim Versuch einer Bewertung. Dies führt häufig dazu, dass nur einzelne, leichter quantifizierbare Elemente zwischen aufeinanderfolgenden Generationen verglichen werden. Basierend auf solchen partiellen Vergleichen werden dann öffentlichkeitswirksame und politisch einflussreiche Gerechtigkeitsurteile formuliert, obwohl für ein Urteil darüber, ob die Generationengerechtigkeit verletzt ist, die Gesamterbschaft zugrunde gelegt werden müsste. Ein herausragendes Beispiel ist die Diskussion über die

⁹ Vgl. die grundsätzlichen Überlegungen in: Hauser, R., Alterssicherungsreform und Vermögensverteilung, in:

Frage, ob die Staatsschuld zu hoch ist und ob die im Rahmen der *Gesetzlichen Rentenversicherung* durch das *Umlageverfahren* hervorgerufene künftige Beitragsbelastung der mittleren Generation als „gerecht“ betrachtet werden kann. Nur wenn dies verneint wird, müsste die alte Generation die mittlere Generation durch die Hinnahme von stärkeren Rentenkürzungen entlasten.

Bisher haben sich aber keine präzisen normativen Vorstellungen über Generationengerechtigkeit in dem genannten umfassenden Sinn herausgebildet; man muss sich daher mit dem Grundsatz behelfen, dass jede Generation der nächsten eine größere Gesamterbschaft hinterlassen sollte, als sie selbst empfangen hat¹⁰. Man könnte dies auch noch präzisieren: Die Generationenerbschaft sollte in gleicher Weise wachsen wie das Bruttoinlandsprodukt, und zwar netto gerechnet, d.h. unter Abzug des Schuldzuwachses. Setzt man hierfür eine minimale Wachstumsrate von 1,5 % pro Jahr an, dann ergäbe sich innerhalb von dreissig Jahren eine Vergrößerung um etwa die Hälfte. Dies könnte man als politisch Zielgröße festlegen.

Ohne eine umfassende Quantifizierung vornehmen zu können will ich doch behaupten, dass das Generationenerbe, das die jetzt alte Generation erarbeitet hat und der nächsten Generation hinterlassen wird, um ein Mehrfaches größer ist als das Erbe, das sie ihrerseits nach dem II. Weltkrieg erhalten hat. Ausweislich der Schätzungen der Deutschen Bundesbank hat sich das Nettovermögen des Haushaltssektors¹¹ von 1970 bis 1997 von 1,3 Billionen auf 12,1 Billionen D-Mark erhöht. Im Vergleich zum Volkseinkommen ist dieses Nettovermögen von einem Verhältnis von 2,5 zu 1 auf 4,4 zu 1 angestiegen. Man kann also sicherlich sagen, dass die jetzt alte Generation das Nötige gespart und das zu vererbende Vermögen beträchtlich gemehrt hat, auch wenn die direkten und die indirekten Staatsschulden stark gewachsen sind. Daher hat das Argument zur Wiederherstellung der Generationengerechtigkeit wenig Zugkraft.

Zeitschrift für Sozialreform, 47. Jg., H. 5 (2001), S. 481-505.

¹⁰ Einige Überlegungen zur Generationengerechtigkeit und zur Fiktion des Generationenvertrags sowie kritische Anmerkungen zu dem zur Ermittlung quantitativer Aussagen verwendeten Instrument der Generationenbilanzen finden sich auch im Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“, Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Berlin 2002, S. 75-80 und S. 361-363. Die in diesem Bericht S.87 zitierte Formel „keine Generation (soll) bewusst von einer anderen bevorzugt oder benachteiligt werden“ bleibt abstrakt. Die im Text versuchte Präzisierung von Generationengerechtigkeit schließt zumindest aus, dass eine Generation der folgenden Generation weniger hinterlässt als sie selbst geerbt hat. Sie verweist damit auf das Prinzip der Nachhaltigkeit, das die Vermeidung von Raubbau fordert.

¹¹ Ohne das Vermögen der Unternehmen, das nicht in gehandelten Aktien verbrieft ist, aber zuzüglich des Vermögens der Organisationen ohne Erwerbszweck gerechnet.

Ein drittes Argument bezieht sich auf die Reaktionen der Bürger, sofern eine Erhöhung der Gesamtabgabenquote vorgenommen würde. Dieses Argument bezweifelt insbesondere die Bereitschaft der Bürger – insbesondere der Erwerbstätigen und der Kapitaleigner - eine Erhöhung der Gesamtabgabenquote zu akzeptieren und nicht mit Ausweichreaktionen zu antworten. Ich nenne nur einmal die folgenden Stichworte:

- Ausweichen in die Schattenwirtschaft zur Vermeidung von Steuern und Sozialabgaben
- Ausweichen des Geldkapitals in steuerlich günstigeres Ausland
- Teilweise oder vollständige Standortverlagerungen von Unternehmen
- Auswanderung besonders reicher Leute zur Vermeidung von Steuerzahlung im Inland.

Allerdings gibt es gegen zu weitreichende Reaktionen auch Gegenmittel: Erstens, schärfere Kontrollen von Schwarzarbeit und Steuer- oder Sozialabgabenhinterziehung und zweitens, den Abschluss internationaler Konventionen über gleichartige Kapitalertragsbesteuerung in allen Ländern. Gegen Standortverlagerung und Auswanderung dürfte allerdings kein Kraut gewachsen sein.

Dieses Argument der drohenden Ausweichreaktionen muss angesichts der Europäischen Integration und der weltweiten Globalisierung, die diese Ausweichreaktionen um Vieles leichter als früher gemacht haben, sehr ernst genommen werden. Es setzt tatsächlich ökonomische Grenzen für eine weitere Erhöhung der Gesamtabgabenquote.

Wenn wir daher unterstellen, dass eine Erhöhung der Gesamtabgabenquote nur begrenzt möglich sein wird und dass der Verschuldungsspielraum praktisch ausgeschöpft ist, dann bleibt bei dieser politischen Strategie lediglich die Möglichkeit, die verfügbaren Mittel auf die größere Zahl von Berechtigten aufzuteilen. Hinzu kommen einige in ihrer Bedeutung zweitrangige Maßnahmen zur Rationalisierung der Leistungserbringung. Dies bedeutet, dass die Bevölkerungsstrukturänderung weitgehend von den Sozialleistungsempfängern in Form von Leistungskürzungen getragen werden müsste. Um diese Kürzungen im Einklang mit den Zielen der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Sicherheit zu vollziehen, müssten aber einige Leitlinien eingehalten werden:

- stärkere Betonung der Vollbeschäftigungspolitik, die den Ausgabendruck mindert und Mittelspielräume eröffnet;

- eine Mindestsicherung auf dem bisherigen relativen Niveau, d.h. in Relation zum jeweiligen Durchschnittseinkommen, sollte gewährleistet werden;
- die Begrenzung des abzusichernden Einkommensteils nach oben könnte reduziert werden; Die nicht abgesicherten Teile könnten durch Privatvorsorge gedeckt werden;
- eine universelle die gesamt Bevölkerung umfassende Absicherung auf niedrigeren Niveau sollte Vorrang vor einer gruppenspezifischen Absicherung auf höheren Niveau haben;
- die Absicherung großer Risiken, die bei Eintritt den Betroffenen völlig in Armut absinken lassen, sollte Vorrang vor der Absicherung kleiner Risiken mit geringen finanziellen Auswirkungen haben;
- kindbezogene Sozialleistungen sollten Vorrang vor nur ehebezogenen haben;
- an einer Dynamisierung von Sozialleistungen im Ausmaß der Nettolohnsteigerungen sollte festgehalten werden;
- -sämtliche nicht einkommensüberprüfte Sozialleistungen sollten wie Markteinkommen der Einkommensbesteuerung unterliegen;
- das Prinzip der nachgelagerten Besteuerung sollte durchgehend eingeführt werden, jedoch sollten die steuerfreien Höchstbeträge für Eigenvorsorge auf die Höhe des Höchstbeitrages in der Gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt werden;
- bei der Gesundheitssicherung und der Pflegeabsicherung sollte das Solidarprinzip gewahrt werden; dem entspricht eine universelle Bürgerversicherung mit hohen Beitragsbemessungsgrenzen, umfassender Bemessungsgrundlage und Kontrahierungszwang ohne Risikoprüfung;
- Rationalisierungsmöglichkeiten im Gesundheits- und Pflegesystem müssten voll ausgeschöpft werden.

Diese kurze Aufzählung kann nur die Richtung andeuten, in der man bei dieser Strategie unter möglichst weitgehender Wahrung der Ziele „soziale Gerechtigkeit“ und „soziale Sicherheit“ gehen müsste. Dabei sollten im Prinzip die Bezieher höherer Sozialleistungen stärker belastet werden als die Bezieher niedrigerer Sozialleistungen; damit verbieten sich auch rein proportionale Kürzungen. Einzelheiten könnten in der Diskussion zur Sprache kommen.

6. *Reformalternative einer Vollbeschäftigungspolitik und einer Veränderung der Berechtigungsgrenzen*

Wie erwähnt besteht die zweite politische Alternative darin, die institutionellen Regelungen derart zu ändern, dass sich das gegenwärtig bestehende Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Sozialleistungsempfängern, d.h. zwischen Aktiven und Inaktiven, trotz der prognostizierten demographischen Entwicklung so wenig wie möglich ändert. Dies kann geschehen durch eine Ausweitung des Personenkreises im erwerbsfähigen Alter und eine höhere Erwerbstätigenquote unter den Personen im erwerbsfähigen Alter. Da die Ausweitung des Erwerbsfähigkeitsalters nur nach oben geschehen kann, verringert sich dadurch gleichzeitig der Anteil derjenigen, die wegen fortgeschrittenen Alters eine Berechtigung zum Sozialleistungsbezug besitzen. Diese etwas abstrakte Formulierung könnte durch folgende Maßnahmen realisiert werden:

- eine Reduzierung der Arbeitslosenquote auf die Hälfte,
- ein Hinausschieben der gesetzlichen Rentenaltersgrenze um zwei Jahre
- und ein Hinausschieben des faktischen Renteneintrittsalters um fünf Jahre,
- eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote um ein Fünftel,
- eine Reduzierung der Erwerbsunfähigenquote durch schärfere Anforderungen,
- eine Reduzierung des Krankenstandes bei geringfügigen Erkrankungen,
- eine Verkürzung der Ausbildungszeit um zwei Jahre.

Es ist offensichtlich, dass derartige Zielvorgaben nur zum kleineren Teil gesetzlich verfügt, zum größeren Teil aber nur durch kontinuierlich erfolgende Einzelmaßnahmen erreicht werden können. Ähnlich wie sich die demographische Belastung erst allmählich aufbaut, bräuchten auch die gesetzlichen Änderungen, insbesondere das Hinausschieben des gesetzlichen Renteneintrittsalters nur sukzessive wirksam zu werden. Jedoch müssten die Beschlüsse zur Einführung – gewissermaßen auf Termin - bald verabschiedet werden, damit sich die Bürger darauf einstellen können. Die Realisierungstermine könnte man auch an bestimmte niedrige Zielquoten für die Arbeitslosigkeit binden, damit die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und das Hinausschieben des Rentenalters nicht in Konflikt geraten, sondern sich gegenseitig unterstützen.

Dies wäre eine auf längere Sicht angelegte Zielvorstellung, die das Gespenst der demographischen Bedrohung vertreiben könnte. Aber sie muss offensiv vertreten werden.

7. Schlussbemerkung

Die gegenwärtige ziemlich inkohärente Reformdiskussion in Kreisen der SPD führt zu großer Verunsicherung bei den Mitgliedern und bei den Bürgern. Man weiß nicht mehr, wohin die Reise gehen soll. Wenn selbst Schlüsselbegriffe wie „soziale Gerechtigkeit“ und „soziale Sicherheit“ „neu interpretiert“, das heißt eigentlich: aufgegeben werden sollen, dann ist wirklich „Matthäi am letzten“. Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit beziehen sich auf die Verteilungsfrage. Diese bleibt auch bei erschwerten äußeren Umständen bestehen. Sie wird sogar noch dringlicher. Aber mit einer überzeugenden Konzeption zur Problemlösung muss man sie unterfüttern.