

III. Demographische Wirkungen wichtiger Politikbereiche

Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß

Franz – Xaver Kaufmann (Bielefeld)

1. Problemstellung

Der Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und demographischer Entwicklung läßt sich weder durch das Denkmodell einseitig kausaler Abhängigkeit noch durch dasjenige einer Wechselwirkung angemessen beschreiben. Beide Denkmodelle gehen von Wirkungszusammenhängen aus, die sich in einer kurzen, für den Forscher wie den politisch Handelnden überschaubaren Zeit entfalten. Hier sei nicht bestritten, daß Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen und bestimmten Aspekten der Bevölkerungsentwicklung – beispielsweise der Reduktion bestimmter Todesursachen, dem Entstehen oder Versiegen bestimmter Wanderungsströme oder auch von Veränderungen der Geburtenhäufigkeit bestimmter weiblicher Teilpopulationen – bestehen. Der Nachweis derartiger Kurzfristeffekte ist Aufgabe der Wirkungsanalyse demographisch relevanter politischer Maßnahmen, insbesondere mit Hilfe von Methoden der Evaluations- und Wirkungsforschung, deren Möglichkeiten und Probleme hier nicht erörtert werden können (1).

Aber diese Einzeleffekte sind für die Beurteilung des Zusammenhangs von Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß von relativ untergeordneter Bedeutung. Denn im Zuge der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung vervielfältigen sich die politischen Interventionen des Staates in die gesellschaftlichen Verhältnisse. Jede neue politische Maßnahme fügt sich ein in ein Geflecht bereits existierender Maßnahmen, die fortwirken (2). Nicht zuletzt deshalb ist es auch so schwierig, die Wirkungen politischer Einzelmaßnahmen zu isolieren. Die aggregierten Effekte staatlicher Politik sind weit umfangreicher und nachhaltiger als die Einzeleffekte bestimmter Maßnahmen, wie wir sie mit Hilfe der Evaluations- und Wirkungsforschung messen wollen.

Da ein Großteil der europäischen Sozialpolitik auf zeitlich unbefristeten Gesetzen beruht, kann die Entfaltung des europäischen Typus des Wohlfahrtsstaats am besten

als Bereichserweiterung und Intensivierung sozialpolitischer Interventionen verstanden werden. Die Intensivierung der wohlfahrtsstaatlichen Intervention vollzieht sich dabei im wesentlichen in drei Dimensionen:

- Durch Ausweitung des Geltungsbereichs bestehender Regelungen bzw. den Einbezug neuer Bevölkerungsgruppen,
- durch den Ausbau der Leistungen in sachlicher Hinsicht,
- durch zunehmende Verrechtlichung, Systematisierung und Generalisierung der institutionellen Regelungen, beispielsweise durch den Ausbau der Sozialgerichtsbarkeit, die Kodifikation des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch oder die zunehmende Angleichung der Leistungen im Bereich verschiedener Sozialversicherungsträger.

Sozialpolitik muß also grundsätzlich als kumulativer Prozeß sozialstaatlicher Interventionen verstanden werden, deren Wirksamkeit sich erst im Laufe der Zeit auf die ganze Bevölkerung ausdehnt.

Wenn es richtig ist, daß demographische Veränderungen sich unter normalen Bedingungen sehr langsam vollziehen, wenn wir weiterhin berücksichtigen, daß auch die mutmaßliche Hauptwirkung der Sozialpolitik aus der langfristigen Geltung und Wirksamkeit von Gesetzen resultiert (3), so liegt es nahe, den Wirkungszusammenhang von Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß vornehmlich in der Langfristperspektive zu rekonstruieren. Deshalb behaupten die nachfolgenden Überlegungen einen Zusammenhang zwischen der Entfaltung des Wohlfahrtsstaats und den Prozessen des demographischen Alterns. Ihr Ziel ist es, diesen Zusammenhang theoretisch möglichst genau zu formulieren, und zwar in einer doppelten Perspektive: Einerseits beeinflußt die Entfaltung des Wohlfahrtsstaats die sozialen Bedingungen der Bevölkerungsentwicklung in vielfältiger Weise; andererseits entsteht durch die Schaffung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen eine spezifische Form der Abhängigkeit einer Gesellschaft von ihrer demographischen Entwicklung. Die in der Bundesrepublik Deutschland heute absehbaren Probleme, die das demographische Altern für das soziale Sicherungssystem mit sich bringt, sind Ausdruck eben dieses strukturellen Zusammenhangs.

Weder Theorie noch Praxis der Sozialpolitik haben in der Bundesrepublik den strukturellen Zusammenhang von Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß bedacht. Selbst Krisentheorien des Wohlfahrtsstaats interessieren sich weit mehr für politikinterne als politikexterne Ursachen behaupteter sozialpolitischer Krisen. Und was die bisherige Praxis der Sozialpolitik betrifft, so wird man ihr den Vorwurf "demographischer Blindheit" nicht ersparen können, da sie die aufzuweisenden Zusammenhänge bei der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen bisher nicht berücksichtigt hat.

2. Demographische Langzeitwirkungen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung

Betrachtet man die langfristige Entwicklung von Mortalität und Fertilität im Zuge der Neuzeit in jenen Gebieten der Erde, die wir bis vor kurzem als industrielle, heute zumeist als moderne oder gar schon postmoderne Gesellschaften kennzeichnen, so ergeben sich bekanntlich zwei säkulare Trends, nämlich ein Rückgang der Sterblichkeit in allen Lebensaltern und ein Rückgang der durchschnittlichen Geburtenzahl pro Frau im gebärfähigem Alter (4). Inwiefern lassen sich Wirkungszusammenhänge zwischen der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats und diesen säkularen Trends vermuten? Dieser Frage kann hier nur im Rahmen einer gedanklichen *Partialanalyse* nachgegangen werden, also durch das Herausgreifen von zwei Entwicklungslinien aus dem vielfältigen Geflecht jener interdependenten Prozesse, die wir heute meist mit dem Begriff der Modernisierung zusammenfassend kennzeichnen. Es spricht jedoch vieles dafür, daß hiermit tatsächlich ein *zentraler* Wirkungszusammenhang angesprochen wird.

2.1 Sozialpolitik und Nachwuchsbeschränkung

Hans Linde hat in seiner 1984 erschienenen "Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung 1800–2000" den bisher überzeugendsten Versuch gemacht, den langfristigen Fertilitätsrückgang in Europa zu erklären (5). Er geht dabei von der parallelen Einwirkung sozio-ökonomischer und sozio-kultureller Prozesse aus. *Sozio-ökonomische* Veränderungen werden insoweit als wirksam angesehen, als sie für die einzelnen Paare faktisch erfahrbar werden, also "über ein innerfamiliales Nutzen- (Vorteils-) Kosten- (Nachteils-) Kalkül zu einer Minderung des familialen Stellenwertes von Kindern und entsprechenden generativen Orientierungen führen konnten" (ebd.: 165). *Linde* nennt in diesem Zusammenhang drei historisch sukzessiv wirksam werdende soziale Veränderungen:

- Die Ausgliederung der Erwerbstätigkeit aus dem Familienhaushalt,
- Entstehung und Ausbau des sozialen Sicherungssystems,
- die aus den Erfordernissen der kapitalintensiven Massenproduktion unter Konkurrenzbedingungen resultierende Überflutung mit neuen Konsumofferten (6).

Entgegen dem Anschein spielt die Sozialpolitik nicht nur im Rahmen des an zweiter Stelle genannten Faktors eine bedeutende Rolle: Denn die Auslagerung der Erwerbstätigkeit aus dem Familienhaushalt hat für sich allein genommen den ökonomischen

(mischen Wert der Kinder noch nicht entscheidend vermindert, waren doch in der Frühindustrialisierung die Kinder auch weitgehend in die Manufaktur oder Fabrikarbeit integriert. Erst die sozialpolitischen Eingriffe – das Verbot der Kinderarbeit und die Einführung der allgemeinen Schulpflicht – haben die Kinder vorwiegend zu Kostenfaktoren werden lassen. Damit griff der Staat nachhaltig in die Elternrechte ein und legte den Eltern die Kosten der Aufzucht des Nachwuchses ohne entsprechende, *individuell* zurechenbare ökonomische Vorteile auf. Die Vorteile erntet er selbst in der Form wehrdiensttauglicher Rekruten und höher qualifizierter Arbeitskräfte. Damit soll der Gewinn der Kinder an Gesundheit, Bildung und Lebensperspektiven keineswegs in Abrede gestellt werden. Aber es sollte nicht übersehen werden, daß alle staatlichen Bemühungen um das Kindeswohl, die sich ja im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaats innerhalb und außerhalb des Bildungswesens vervielfacht haben, zu Lasten der elterlichen Verfügungsgewalt über ihre Kinder und vielfach auch der elterlichen Autorität gehen. Man mag dies alles als Fortschritt feiern, aber ich kann nicht sehen, wo die funktionalen Äquivalente dieses Fortschritts für die *prospektiven Eltern* liegen, die sie veranlassen könnten, ein Interesse am Aufziehen von mehreren Kindern zu entwickeln.

Offenkundig ist sodann die Wirkung der Einführung eines sozialen Sicherungssystems auf die Nachwuchsbeschränkung. *Linde* (a.a.O.: 74ff.) weist nach, daß der im Deutschen Reich vergleichsweise spät einsetzende Geburtenrückgang zur Hauptsache von einer generativen Umorientierung der Arbeiterehepaare getragen wurde, die im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts bereits rund die Hälfte aller Paare ausmachten. Für sie gilt jedoch, daß sie ab 1890 durch die mit dem Namen *Bismarcks* verbundene Rentenversicherung zunehmend weniger auf die Unterstützungsleistungen eigener Kinder im Alter angewiesen waren, was bis dahin für die vermögenslosen Schichten nahezu selbstverständlich gewesen ist. Die im Falle Deutschlands nachweisbare historische Parallelität von Einführung einer kollektivierten Altersversorgung einerseits und zunehmender Nachwuchsbeschränkung der Arbeiterschaft andererseits ist m. W. international vergleichend noch nicht geprüft und möglicherweise nicht verallgemeinerbar (7). Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, daß mit der Einführung kollektiver Alterssicherungssysteme, wie sie für alle Wohlfahrtsstaaten charakteristisch ist, eine tiefgreifende Veränderung der Familienverfassung und eine grundlegende Umorientierung der Sicherungserwartungen und damit auch der Zukunftsbedeutung eigener Kinder verbunden ist. Da die Entscheidung für eine Familienkarriere, wie man die Übernahme der Mutter – bzw. Vaterrolle auch bezeichnen kann, auch im lebensweltlichen Horizont eine *langfristige* Festlegung des eigenen Lebenslaufs bedeutet, wird man im Zusammenhang mit der Konstruktion von Kosten – Nutzen – Kalkülen zur Erklärung des generativen

Verhaltens diesem ebenfalls langfristigen Aspekt weit größere Bedeutung zumessen dürfen als kurzfristigen Vor- und Nachteilen. Oder anders gesagt: In dem Maße, als die erkennbaren Lebensperspektiven eines Erwachsenen jenseits seiner produktiven Phase immer weniger vom Umstand abhängig sind, ob er/sie eigene Kinder großgezogen haben, gewinnen kürzerfristige Kosten-Nutzen-Erwägungen überhaupt erst an Gewicht.

Das Verbot der Kinderarbeit und die Einführung bzw. Verlängerung der allgemeinen Schulpflicht einerseits, die Entlastung der Kinder vom Unterhalt ihrer Eltern andererseits haben zu einem offenkundigen Umkippen der ökonomischen Kosten-Nutzen-Balance des Nachwuchses geführt. Die staatlichen Kinderbeihilfen erreichen in keinem Lande eine Größenordnung, die als Ausgleich der ökonomischen Nachteile genügen würden. Damit entsteht gesellschaftspolitisch gesehen eine ökonomische Situation, die man spieltheoretisch mit dem *Gefangenen-Dilemma* beschreiben kann: Verhält sich jedermann nach einem individuellen Nutzenkalkül und verhält sich unsolidarisch, so wird er die Zahl seiner Kinder auf das ihm emotional Zuträgliche reduzieren oder auf sie ganz verzichten. Macht dieses Verhalten jedoch allgemein Schule, so entsteht kollektiv eine analoge Situation zum Versorgungsdefizit der unter vorindustriellen Bedingungen lebenden Kinderlosen, Kranken und Alten (8).

Die Wirkungsweise des dritten nachwuchsbeschränkenden Faktors, dessen Wirksamkeit gerade für die Erklärung des jüngsten Geburtenrückgangs hoch zu veranschlagen ist, erklärt *Linde* wie folgt: Es ist weniger die Wohlstandssteigerung und die möglicherweise damit einhergehende hedonistische Orientierung an sich, sondern die Vervielfältigung der miteinander konkurrierenden, sich laufend akkumulierenden und "für 'alle' als erreichbar konzipierte(n) Offerten (von Waren, Dienstleistungen und durch beides gestützte Entwürfe von bis dahin unbekanntem, unvorhergesehenen und daher auch nicht nachgefragten Aktivitäten)" (a.a.O.: 148), welche zu einer "systemadäquaten Überflutung" der Nachfrager führen und in ihnen eine Mentalität erzeugen, die sich vor langfristig irreversiblen Festlegungen von Ressourcen scheut, "hier in 'Nachwuchs' oder allgemeiner 'Familie' und neuerdings auch schon in 'Ehe'" (ebd.) (9). Auch in diesem Zusammenhang kommt übrigens der Sozialpolitik eine – wenngleich ambivalente – Bedeutung zu, die uns gleichzeitig zu einer kurzen Überlegung hinsichtlich der *immateriellen* 'Kinder-Nutzen' veranlassen kann.

Es scheint, daß der immaterielle Wert von Kindern für ihre Eltern im Zuge des Modernisierungsprozesses eher zugenommen hat. Hierfür spricht z.B. die Entstehung des Normkomplexes 'verantwortete Elternschaft' und die insgesamt bemerkenswerte Stabilität der affektiven intergenerationalen Beziehungen, die auffallend

mit früheren Interaktionsformen und der Kindsvernachlässigung kontrastieren. Allerdings führt dies weit eher zu einem gesteigerten Interesse an der *Kinderqualität* denn an der *Kinderquantität*, die immateriellen Vorteile der Elternrolle scheinen vielfach schon beim zweiten Kind rückläufig. Insbesondere scheinen aber die immateriellen Nachteile mit der Kinderzahl sprunghaft anzusteigen, und zwar sowohl was den Koordinationsaufwand des kindlichen Alltags als auch was die Verzicht auf alternative Zeitverwendungen angeht.

In diesem Zusammenhang bieten nun die staatlichen und parastaatlichen Angebote der Kinderbetreuung, Erziehungsberatung, Familienhilfe und wie die sozialen Dienstleistungen für die Familie alle heißen mögen, *Entlastung*. Man beachte den Begriff *Entlastung*: Es geht nicht etwa um öffentliche Vorteile, die Eltern aus ihrer Verantwortung für Kinder erwachsen könnten, sondern nur um eine Minderung der Nachteile. Aber selbst der generative Nutzen dieser wohlmeinenden Maßnahmen ist keineswegs über jeden Zweifel erhaben. Es könnte durchaus sein, daß mit der Minderung der Nachteile gleichzeitig eine Minderung der Vorteile des Kinderhabens verbunden ist. Insoweit nämlich die konkurrierenden Erziehungsinstanzen mit einem professionellen Anspruch gegenüber den Eltern auftreten, wird deren Elternkompetenz häufig direkt oder indirekt in Frage gestellt. Insbesondere dort, wo durch die Intensivierung wohlfahrtsstaatlicher Eingriffe im Sinne einer zunehmenden Organisation und Verrechtlichung und nicht selten auch im Namen der sogenannten Chancengleichheit die Einflußnahme der Eltern, welche die Interessen ihrer Kinder im Rahmen der sozialen Dienste wahrnehmen wollen, abgewehrt und minimiert wird, muß damit gerechnet werden, daß sich der immaterielle Wert der Kinder, der sich etwa in der Selbstbestätigung der Eltern oder im Schulerfolg ihrer Kinder ausdrückt, reduziert. *Insoweit also die der Entfaltung des Wohlfahrtsstaats immanenten Entwicklungstendenzen der Verrechtlichung, Professionalisierung und Bürokratisierung (10) den Wert, den Handlungsspielraum und den Erfolg der Elternrolle in Frage stellen, muß mit kontraintuitiven Effekten hinsichtlich der Vorteils- /Nachteilsbalance bei generativen Entscheidungen gerechnet werden.*

2.2 Sozialpolitik und Sterblichkeitsrückgang

Obwohl die drei skizzierten Wirkungsketten die von der Sozialpolitik ausgehenden nachwuchsbeschränkenden Langzeiteffekte noch keineswegs erschöpfend darstellen, gebietet es die Umfangbeschränkung, mit den Zusammenhängen zwischen Sozialpolitik und Sterblichkeitsrückgang fortzufahren. Der Zusammenhang zwischen Gesundheitspolitik und Sterblichkeitsrückgang ist so offenkundig, daß er hier nur

erwähnt zu werden braucht. Aber auch im Arbeitsschutz, in der Unfallverhütung und Rehabilitation und nicht zuletzt in der Ausdehnung der Volksbildung und der damit einhergehenden Verbreitung von Gesundheitswissen sind sozialpolitische Effekte auf den Sterblichkeitsrückgang zu vermuten. Vieles spricht im übrigen dafür, daß die Sanierung der Städte, eine ausreichende Ernährung und das zunehmende persönliche Interesse der Eltern an ihren Kindern für die frühen Phasen des neuzeitlichen Sterblichkeitsrückgangs bedeutungsvoller waren als der Ausbau der medizinischen Dienste (11).

In unserem Jahrhundert ist allerdings die Bedeutung des Ausbaus der sozialen Krankenversicherung bzw. des öffentlichen Gesundheitsdienstes kaum zu überschätzen: Durch die damit verbundene starke Reduktion der Kosten für die Inanspruchnahme medizinischer Dienstleistungen konnte der medizinische Fortschritt erst jene *soziale Breitenwirkung* erreichen, die sich vor allem in den statistischen Ziffern des Sterblichkeitsrückgangs niederschlägt. Nur auf diese Weise konnten die statistisch besonders ins Gewicht fallenden sozial unterprivilegierten Bevölkerungskreise erreicht werden, die bis dahin einem erhöhten Sterblichkeitsrisiko ausgesetzt waren.

Wir können also zusammenfassend festhalten, daß die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf verschiedenen Wegen nachhaltig die beiden grundlegenden demographischen Trends des Mortalitäts- und Fertilitätsrückgangs beeinflusst haben. Aus dem Zusammenspiel dieser Faktoren resultiert bekanntlich jene systematische Veränderung in der Altersverteilung der Bevölkerung, die wir als *demographisches Altern* bezeichnen (12). Wie nun zu zeigen sein wird, kommt diesen Verschiebungen in der Altersverteilung im Hinblick auf die Entwicklungstendenzen des Wohlfahrtsstaats entscheidende Bedeutung zu.

3. Rückwirkungen demographischer Entwicklungen auf die Sozialpolitik

3.1 Der wohlfahrtsstaatliche Leistungszusammenhang

Die Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung ist nicht erst ein Ziel der *modernen* Sozialpolitik. Bereits im Merkantilismus wurde der Zusammenhang zwischen dem Gesundheitszustand und dem Arbeitsvermögen der Bevölkerung erkannt, so daß die Bekämpfung von Seuchen und Kindersterblichkeit im 18. Jahrhundert ein Äquivalent zur Peuplierungspolitik darstellte. Ich erwähne dies hier als Hinweis auf einen allgemeineren wohlfahrtstheoretischen Zusammenhang: Zwar wird im Rahmen sozialpolitischer Argumentationen regelmäßig mit der Bedeutung

politischer Maßnahmen für die *individuelle* Wohlfahrt der Bürger argumentiert, aber es sollte nicht übersehen werden, daß die enorme Entfaltung der Sozialpolitik in den letzten 100 und zumal in den letzten 40 Jahren sich nur aufgrund ihrer gleichzeitigen *kollektiven* Nützlichkeit erklären läßt. Sozialpolitik hat – insbesondere über die Maßnahmen im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie im Arbeitsschutz – zu einer historisch einmaligen Entfaltung der *Humanvermögen* beigetragen (13). Sie hat damit wesentliche Vorbedingungen für jene Steigerung der Arbeitsproduktivität geschaffen, der wir die insgesamt kontinuierliche Wohlstandssteigerung im gleichen Zeitraum verdanken. Sie hat überdies vermutlich auch nachhaltig zur Befriedung der Klassengegensätze und zur politischen Stabilität der europäischen Gesellschaften in den letzten vier Jahrzehnten beigetragen. Das Leitbild des Wohlfahrtsstaats, der durch seine sozialpolitischen Maßnahmen, insbesondere auch durch die mit dem System der sozialen Sicherung verbundenen Umverteilungsvorgänge, die aus der Entwicklung des Kapitalismus resultierenden sozialen Ungleichheiten vermindert und für eine Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an den Wohlstandsgewinnen sorgt, hat in den westlichen Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg nahezu uneingeschränkte Anerkennung erfahren (14).

Es gibt zweifellos viele Ursachen und Bedingungen für den historischen Erfolg dieses wohlfahrtsstaatlichen Modells. Daß die Ausweitung der Sozialleistungen in diesem Jahrhundert jedoch bisher in insgesamt so konfliktarmer Weise vor sich gegangen ist, hat u.a. auch mit den *günstigen demographischen Bedingungen* zu tun. Dies wird deutlicher, wenn wir neben dem produktiven auch den reproduktiven Aspekt des wohlfahrtsstaatlichen Leistungszusammenhangs betrachten.

Eine wesentliche Wirkung der geschilderten sozialpolitischen Maßnahmen ist die immer schärfere *Trennung von Produzenten und Nicht-Produzenten* in modernen Wohlfahrtsstaaten. Das Verbot der Kinderarbeit und die Einführung der allgemeinen Schulpflicht auf der einen sowie die Einführung einer allgemeinen Verrentungsgrenze auf der anderen Seite haben dazu geführt, daß sich in den meisten Ländern die produktive Tätigkeit auf die Altersgruppe zunächst der 12–70jährigen konzentrierte. Die Ausweitung der Bildungsbeteiligung und die allmähliche Vorverlegung der Altersgrenze haben jedoch in Verbindung mit einer Verschärfung der Vorschriften für die Beschäftigung von Jugendlichen dazu geführt, daß heute in Europa sich die produktive Tätigkeit im wesentlichen auf die 20–60jährigen konzentriert. Hier liegt eine offenkundige Hauptwirkung der Sozialpolitik: *Infolge dieser Maßnahmen sind die demographischen Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen bzw. der Alten zu einer Art neuen sozialen Klasse, zu 'Versorgungsklassen' geworden* (15). Für die familien- bzw. haushaltsgebundenen Formen der sozialen Sicherung in vorindustrieller Zeit war es charakteristisch, daß jedermann je nach seinem Gesundheitszu-

stand und seiner Leistungsfähigkeit unabhängig von seinem Alter zur Beteiligung an der Produktion angehalten wurde. Die historische Entwicklung der Sozialpolitik hat jedoch in sehr systematischer Form zu einer immer schärferen Trennung und Ausweitung dieser Versorgungsklassen geführt, und zwar aufgrund paralleler Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer: Die Arbeitgeber sind daran interessiert, möglichst produktive Arbeitskräfte zu beschäftigen, die Arbeitnehmer dagegen sind an einer Knapphaltung des Arbeitskräfteangebots interessiert. Beides läßt sich durch die gesetzlichen Beschäftigungsgrenzen und zusätzliche finanzielle Anreize erreichen (16).

Auf diese Weise haben sich die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen de facto in die Abhängigkeit von der demographischen Entwicklung gebracht, aber die theoretischen und ideologischen Interpretationen des Wohlfahrtsstaats haben diesen Sachverhalt weitgehend verdrängt, und auch die institutionelle Ausgestaltung der sozialpolitischen Umverteilungsprozesse berücksichtigt bisher den demographischen Faktor nicht.

Wie nunmehr abschließend zu zeigen sein wird, beruhte jedoch die bisherige Expansionsphase des Wohlfahrtsstaats auf einer – bezogen auf langfristig stabile Altersverhältnisse – abnorm *günstigen* demographischen Konstellation. Diese wird aller Voraussicht nach in den nächsten 50 Jahren zunächst in eine abnorm *ungünstige* Konstellation umschlagen und soweit die heutigen Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsverhältnisse andauern – zu einem wesentlich ungünstigeren langfristigen Versorgungsverhältnis führen, als es für die Expansionsphase des Wohlfahrtsstaats charakteristisch war.

3.2 Das Problem der intergenerationellen Umverteilung

Wenn wir von einigen von Land zu Land verschiedenen Modifikationen absehen, so können wir also festhalten, daß unter den Bedingungen marktwirtschaftlich gesteuerter und wohlfahrtsstaatlich regulierter Produktion eine 'Erwerbsklasse' für den Unterhalt von zwei 'Versorgungsklassen' aufkommen muß, und daß diese drei Klassen sich vor allem nach ihrem Lebensalter unterscheiden. Wir können daher auch grob von drei *Generationen* sprechen, die – ähnlich wie im familialen Sicherungsverband – nunmehr in einem politisch-ökonomisch konstituierten Umverteilungssystem auf staatsweiter Ebene miteinander verbunden sind. Das Kernstück dieses intergenerationalen Verbundsystems stellt im öffentlichen Bewußtsein die Alterssicherung dar. Doch gehört auch die Krankenversicherung, das Bildungswesen und der Familienlastenausgleich zentral dazu. Wie zu zeigen sein wird, liegt ein

Hauptfehler der gegenwärtigen öffentlichen Wahrnehmung der Umverteilungsprobleme darin, daß stets nur von einem Umverteilungsvorgang zwischen zwei Generationen – den Erwerbstätigen und den Alten – die Rede ist, und damit die Erfordernisse des Unterhalts der dritten, nachwachsenden Generation aus den sozialpolitischen Erörterungen weitgehend ausgeklammert bleiben (17). Genau hierauf ist die skizzierte nachwuchsbeschränkende Tendenz der Sozialpolitik zurückzuführen.

Betrachten wir zunächst den offenkundigsten Zusammenhang, nämlich die *Alterssicherung*. Unter den Bedingungen des heute in den meisten europäischen Staaten mehr oder weniger verwirklichten Umlageverfahrens (18) kollektiver Alterssicherung läßt sich die Bedingung eines finanziellen Gleichgewichts unter Vernachlässigung aller Sonderregelungen auf die einfache Formel bringen:

$$b = \frac{NR}{NB} \times \frac{R}{L}$$

D.h. der erforderliche Beitragssatz (b) (in Prozent des Lohns) ist eine Funktion des Verhältnisses der Zahl von Rentnern (NR) zur Zahl der Beitragszahler (NB), d.h. des *Rentenquotienten* einerseits, und des Verhältnisses von Durchschnittsrente (R) zu Durchschnittslohn (L), d.h. des *Rentenniveaus* andererseits.

Da der Rentenquotient in einer Volksversicherung *ceteris paribus* proportional zum Altenquotienten der demographischen Altersstruktur ist, ergibt sich hier ein direkter Zusammenhang zur demographischen Entwicklung: *Grohmanns* Projektionen lassen für den Fall der Bundesrepublik Deutschland erkennen, daß ohne Modifikationen im gegenwärtigen Alterssicherungssystem und beim Andauern der gegenwärtigen niedrigen Fertilität mit einem Anstieg der Beitragssätze in der Rentenversicherung allein auf ca. 35% des versicherungspflichtigen Lohnes bis zum Jahre 2035 gerechnet werden müßte (19). Andere Schätzungen liegen in derselben Größenordnung.

Nicht so drastisch, aber dennoch merklich ist der Einfluß des demographischen Alterns auch beim zweiten der kostspieligsten Systeme des Wohlfahrtsstaats, dem Sicherungssystem gegen Krankheit (20). Denn mit Bezug auf nahezu alle Krankheitsgruppen steigt das Morbiditätsrisiko mit dem Alter an. Die einzelnen Sozialversicherungssysteme unterscheiden sich zwar nach dem Umfang, in dem die Rentner zur Finanzierung ihrer Krankenversicherung selbst herangezogen werden, aber selbst wo dies geschieht, sind die Beiträge regelmäßig nicht höher als diejenigen der Erwerbstätigen, wie dies ihrem höheren Morbiditätsrisiko entspräche. Je nach System fällt also auch hier ein mit dem demographischen Altern wachsender Leistungsbeitrag der Erwerbstätigen für die Rentner an (21).

Gegenüber den aus diesen Befunden ableitbaren pessimistischen Prognosen wird gelegentlich eingewandt, daß der Anstieg der Unterhaltskosten für die alten Menschen durch eine Reduktion der Kosten für die nachwachsende Generation kompensiert werden könnte. Dieses Argument trägt aus drei Gründen *nicht*:

- Zum einen tritt – dies läßt sich bereits aus dem idealtypischen Verlaufsmuster des demographischen Übergangs unmittelbar einsichtig machen – die Entlastung durch den Geburtenrückgang typischerweise einige Jahrzehnte *früher* auf als die zunehmende Belastung durch den Anstieg des Altersquotienten. Im Rahmen einer Theorie demographisch bedingter Versorgungslasten läßt sich zeigen, daß, solange der Geburtenrückgang anhält, die jeweils aktuellen demographischen Versorgungslasten für die junge und alte Generation zusammen genommen, stets unterhalb der Werte liegen, die sich beim für eine gegebene Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitskonstellation stabilen Zustand errechnen lassen (22). Sofern also nicht besondere politische Maßnahmen für eine zusätzliche Belastung der Generationen getroffen werden, die – demographisch gesprochen – über ihre Verhältnisse leben, indem sie ihren Nachwuchs auf eine unterhalb des Reproduktionsniveaus liegende Zahl beschränken (23), ist eine Kompensation im gleichen Zeitraum unmöglich.

- Zum zweiten übersieht dieses Argument, daß ein weit größerer Anteil der Unterhaltskosten für die alten Menschen durch öffentlich finanzierte Aufwendungen getragen wird, als bei den jungen Menschen. Für Baden-Württemberg liegen hierzu sehr gründliche Berechnungen von *Peter Linder* vor (24). Aufgrund eines die Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen integrierenden Sozialbudgets gelangt *Linder* zum Ergebnis, daß etwa ein Viertel aller Aufwendungen für die nicht-erwerbstätigen Jugendlichen durch staatliche Transferleistungen, ein weiteres Viertel durch öffentliche Dienstleistungen finanziert wird. Rund die Hälfte aller Aufwendungen für die nachwachsende Generation gehen zu Lasten der Familien, während bei den nicht-erwerbstätigen Alten ebenfalls ein Viertel durch öffentliche Dienstleistungen, die restlichen drei Viertel jedoch vollständig durch öffentliche Transferleistungen finanziert werden (25). In absoluten Werten ausgedrückt beliefen sich die öffentlichen Pro-Kopf-Aufwendungen im Jahre 1979 in Baden-Württemberg für Nichterwerbspersonen unter 25 Jahren auf DM 7.338,-, für Nichterwerbspersonen über 65 Jahre auf DM 22.116,-, also fast dreimal soviel (26).

- Endlich zeigt sich bereits heute, daß es außerordentlich schwierig ist, einmal eingerichtete soziale Dienste einer rückläufigen Entwicklung ihrer Klientel entsprechend einzuschränken (27). Die Kürzung öffentlicher Aufwendungen setzt weit größere politische Energie voraus als ihre Steigerung.

Es ist also offensichtlich nicht möglich, die zu erwartende Steigerung der öffentlichen Versorgungslasten für alte Menschen durch entsprechende Einsparungen bei den Jugendlichen zu kompensieren. Vielmehr zeigen diese Daten noch einmal eindrücklich, wie die sozialpolitischen Umverteilungsmechanismen die Eltern von Kindern offenkundig benachteiligen und damit eine hochwirksame institutionelle Bedingung des fortgesetzten Geburtenrückgangs sind.

Obwohl angesichts der Vielzahl der bei solcher Langfristbetrachtung wirksamen Einflüsse von einem determinierenden Verhältnis natürlich nicht die Rede sein kann, vermögen die in Tabelle 1 mitgeteilten Ergebnisse einer punktuellen Prüfung des Zusammenhangs von Geburtenhäufigkeit und Aufwendungen für die nachwachsende Generation plausibel zu machen, daß die hier theoretisch begründeten Zusammenhänge auch empirisch von Bedeutung sind: Wie ein Vergleich der EG-Staaten zeigt, ergeben sich trotz der geringen Zahl der Fälle bereits signifikante Rangkorrelationen zwischen dem Anteil der Aufwendungen für Familien und Kinder am Sozialbudget und der Geburtenhäufigkeit (28).

Welche Bedeutung dem demographischen Faktor für die Zunahme der Sozialaufwendungen zukommt, läßt sich auch einer international vergleichenden Studie der OECD entnehmen (29): In dieser Studie werden drei Ursachenkategorien für die Erhöhung der Sozialleistungen unterschieden, nämlich

- demographisch bedingte Veränderungen der Zielgruppen (Demography),
- Einbezug zusätzlicher Bevölkerungsgruppen durch Ausweitung des Geltungsbereichs (Coverage) und
- reale Leistungsverbesserung (Benefits).

Tabelle 2 zeigt die entsprechenden Veränderungen für sechs europäische Staaten sowie zusammenfassend für die sieben größten OECD-Länder in den Bereichen Alters- und Gesundheitssicherung. Sie zeigt, daß im Zeitraum von 1960 bis 1981 in den meisten OECD-Ländern bereits demographisch bedingte Aufwandssteigerungen ins Gewicht fielen, doch kommt der Ausweitung der realen Leistungen insgesamt größeres Gewicht zu. Für die Zukunft, insbesondere für die Jahre nach 2000 muß jedoch mit einem derartigen Anstieg der demographisch bedingten Sozialaufwendungen gerechnet werden, daß selbst bei konstantem Leistungsniveau der

Tabelle 1

Geburtenraten und Sozialleistungen für die Familie in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft 1981-1983

Land	Geburten auf 1000 Einwohner 1983		Sozialleistungs- quote in % 1981		Aufwendungen für...in % aller Sozialausgaben 1981		Verhältnis der Auf- wendungen Familie zu Alter Sp. 3:Sp. 4	
	(1)	Rang	(2)	Rang	Mutterschaft und Familie	Alter	(5)	Rang
Irland	19,0	1	22,9	9	11,4	4	0,44	2
Frankreich	13,7	2	27,5	5	12,1	2	0,35	3
Großbritannien	12,8	3	23,5	8	12,6	1	0,31	5,5
Belgien	11,9	4	28,4	4	11,9	3	0,45	1
Niederlande	11,8	5	31,4	1	9,2	7	0,33	4
Luxemburg	11,4	6	26,3	6	9,3	6	0,30	7
Italien	10,6	7	25,3	7	9,0	8	0,27	9
Dänemark	9,3	8	29,9	2	11,2	5	0,31	5,5
Deutschland	9,7	9	29,4	3	8,4	9	0,29	8
Rangkorrelation zu Sp. 1 (nach Spearman)		*	$r_s = - 0,55$ $p < .10$		$r_s = + 0,766$ $p < .02$		$r_s = - 0,200$ ns	$r_s = + 0,745$ $p < .02$

Quelle: Eurostat - Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialindikatoren für die Europäische Gemeinschaft - Ausgewählte Reihen bis 1984. Brüssel und Luxemburg 1985. Eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Relatives Gewicht der Determinanten von Sozialausgaben in sechs europäischen Staaten 1960 - 1981 (30)

	1960 - 1975			1975 - 1981		
	Demography	Coverage	Benefits	Demography	Coverage	Benefits
Frankreich	Renten Gesundheit	1,9 1,0	3,7 8,7	0,8 0,4	3,0 0,3	4,7 5,6
Bundesrepublik Deutschland	Renten Gesundheit	3,1 1,0	3,4 5,0	0,9 0,0	1,4 0,0	-0,2 2,1
Italien	Renten Gesundheit	2,6 0,6	6,5 5,1	2,5 0,4	-2,9 0,2	8,2 -0,5
Vereinigtes Königreich	Renten Gesundheit	1,6 0,4	3,3 3,0	1,0 0,0	0,8 0,0	2,6 2,0
Irland	Renten Gesundheit	0,7 0,9	5,9 -0,4	1,1 1,4	0,7 2,7	4,7 2,1
Niederlande	Renten Gesundheit	2,7 1,2	7,6 8,7	2,0 0,6	0,4 2,5	2,7 1,2
Durchschnitt d. sieben größten OECD-Staaten (31)	Renten Gesundheit	2,4 1,0	3,8 6,5	2,1 0,5	1,1 0,1	3,5 2,8
						(0,7) (0,7)

Anteil der Sozialleistungen am Sozialprodukt weiter stark ansteigen wird. Berücksichtigt man, daß diese Sozialleistungen von einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung finanziert werden müssen, so ist mit erheblichen Verteilungskonflikten und voraussichtlich auch mit einer Senkung des realen Sozialleistungsniveaus zu rechnen.

4. Zusammenfassung

Diese politischen Auswirkungen der diagnostizierten Zusammenhänge und auch eine Diskussion der Möglichkeiten institutioneller Reformen des Sozialleistungssystems im Hinblick auf eine Überwindung seiner gegenwärtigen demographischen Blindheit können nicht mehr Gegenstand dieses Referats sein (32). Sein Ziel war vielmehr, zu zeigen, daß die bekannten, gegenwärtig absehbaren demographischen Probleme im Wohlfahrtsstaat nicht – wie dies dem allgemeinen Bewußtsein entspricht – ein sozusagen unglücklicher Zufall oder – wissenschaftlicher ausgedrückt – ein exogener Faktor der gesamten wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung sind, *sondern daß diese demographische Situation ihrerseits wesentliche Ursachen in den Konstruktionsprinzipien gerade der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen selbst hat.* Zunächst ist es der Wirksamkeit der Sozialpolitik zuzuschreiben, daß die sogenannten Versorgungsklassen entstanden sind, daß also Umverteilungsprozesse auf gesamtstaatlicher Ebene von demographischen Altersstrukturen abhängig werden. Sodann hat die Kollektivierung der Alterssicherung bei gleichzeitiger Familialisierung der Kosten der Nachwuchssicherung zu einem endogenen, Nachwuchsbeschränkenden Umverteilungsmechanismus geführt, und es gibt gute Gründe für die Annahme, daß der Ausbau der Sozialpolitik sowohl für den Sterblichkeitsrückgang wie für den Geburtenrückgang in diesem Jahrhundert eine langfristig und nachhaltig wirksame Ursache darstellt. Das kombinierte Ergebnis dieser beiden Entwicklungen stellt sich als demographisches Altern dar, und dieses bewirkt in seiner ersten Entwicklungsphase, solange die Nachwuchsbeschränkung dominiert, eine Verminderung der demographisch bedingten Versorgungslast, der zu einem späteren Zeitpunkt allerdings eine überproportionale Erhöhung der demographischen Versorgungslasten gegenübersteht. Diese Phase steht uns heute bevor, und sie trifft die Institutionen sozialpolitischer Umverteilung mit einem Regelgefüge, das derartigen demographisch bedingten Veränderungen hilflos gegenübersteht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es im kurzfristigen Interesse nicht nur der Politiker, sondern auch der heute stimmberechtigten Bevölkerungsgruppen liegt, die zu erwartenden demographisch bedingten Belastungen vor sich herzuschieben und sie dadurch noch mehr zu verschlimmern.

Nach dem Umlageverfahren organisierte soziale Sicherungssysteme setzen in ihrer bisherigen Form für ihr reibungsloses Funktionieren eine weitgehende Konstanz der demographischen Altersstruktur voraus. Wie wir aber gesehen haben, tragen sie selbst dazu bei, daß die Altersstruktur der Bevölkerung sich ändert. Wir haben hier also ein typisches Beispiel kontraintuitiver Effekte staatlicher Politik vor uns.

Anmerkungen

- 1 Entsprechende einleitende Ausführungen anlässlich des Kongresses mußten aus Raumgründen gekürzt werden. Vgl. stattdessen Kaufmann, F.X./Strohmeier, K.P., 1981: Evaluation as Meaningful social Research. In: Levine, R. et al. (Eds.): Evaluation Research and Practice. Comparative and International Perspectives. Beverly Hills/London, S. 149–167. Dies./Herlth, A., 1980: Sozialpolitik und familiale Sozialisation. Zur Wirkungsweise öffentlicher Sozialleistungen, Stuttgart.
- 2 Vgl. hierzu Kaufmann, F.X., 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: Ders. (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München und Wien, S. 49–86.
- 3 Neuere Ergebnisse der Implementationsforschung zeigen, daß viele Gesetze nachweisliche Wirkungen erst in einem Zeitraum von 10 bis 20 Jahren nach ihrer Verabschiedung zeitigen. Da die meisten älteren Implementationsstudien sich auf kürzere Wirkungszeiträume konzentriert haben, führte dies zu einer systematischen Unterschätzung der Wirksamkeit von Gesetzen. Vgl. Sabatier, P.A., 1986: Top–Down and Bottom–up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and the Suggested Synthesis. In: Journal of Public Policy. Vol. 6, No. 1 (1986).
- 4 Beide Trends setzen typischerweise nicht zur gleichen Zeit ein, woraus die charakteristischen Phänomene des sogenannten demographischen Übergangs resultieren. Die Theorie des demographischen Übergangs geht allerdings davon aus, daß beide Entwicklungen – der Sterblichkeitsrückgang und der Geburtenrückgang – zu einem absehbaren Ende kommen und zwar auf einem Niveau, das in etwa wieder eine langfristig stationäre Bevölkerungsentwicklung erwarten läßt. Die Hoffnung auf ein neues "demographisches Gleichgewicht" scheint allerdings eher einem intellektuellen Harmoniebedürfnis als den Indikatoren der realen Entwicklung zu entspringen. Nimmt man nämlich nicht die rohen Geburtenziffern oder die Momentanwerte der Fertilitätsraten, sondern die mittlere Geburtenzahl pro Frau oder pro Ehe, also ein reales Längsschnittmaß zum Ausgangspunkt der Betrachtung, so erscheint die Nachwuchsbeschränkung in Europa als ein einigermaßen kontinuierlicher Trend. Vgl. für Deutschland Linde, H., 1984: Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung 1800–2000, Frankfurt/New York, sowie Birg, H. u.a., 1984: Kohortenanalytische Darstellung der Geburtenentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. IBS – Materialien Nr. 10, Bielefeld. Schwankungen der Geburtenhäufigkeit sind ganz überwiegend die Folge massenhafter zeitlicher Verschiebungen der Realisierung von Kinderwünschen im Rahmen der weiblichen Biographie.

- 5 J.C. Caldwell's "Theorie of Fertility Decline" (London 1982) reicht nach eigenem Bekunden (vgl. S. 217 ff.) nicht aus, um den spezifischen Verlauf des Fertilitätsrückgangs in Europa zu erklären.
- 6 Insoweit ist Lindes Erklärungsansatz nicht grundsätzlich von den in der angelsächsischen Literatur dominierenden nutzentheoretischen Argumentationen verschieden. Allerdings argumentiert er weniger individualistisch, sondern familienbezogen und räumt den institutionellen Gegebenheiten größere Bedeutung ein.
Zur Erklärung des vergleichsweise niedrigen europäischen Fruchtbarkeitsniveaus vor dem Einsetzen des säkularen Sterblichkeitsrückgangs und der erheblichen zeitlichen, räumlichen und sozialen Unterschiede des Geburtenrückgangs innerhalb des säkularen Trends reicht jedoch der sozio-ökonomische Erklärungsansatz nicht aus. Hierfür führt Linde eine komplementäre sozio-kulturelle Erklärung ein, die im wesentlichen von den Moralisationen familialer Zusammenhänge im Gefolge von Reformation und Gegenreformation ausgeht. Sie führen durch die Intimisierung der Eheauffassung zu verstärkter Rücksichtnahme auf die Gesundheit der Mütter und die Wertschätzung der Kinderqualität und damit – entgegen den Intentionen der Kirchen – zu einer nachwuchsbeschränkenden Disposition.
- 7 Eine analoge Wirkung politisch induzierter institutioneller Veränderungen wird für Frankreich behauptet: Die Abschaffung des Anerbenrechts im Code Napoleon schuf nachhaltige Anreize zur Geburtenbeschränkung in den besitzenden Schichten.
- 8 Die theoretische Begründung hierfür liefert die ökonomische Theorie der Kollektivgüter. Vgl. z.B. Jöhr, J.A., 1976: Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils. In: Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht. Festschrift für H. Arndt, Berlin, S. 127 – 159.
- 9 Diese These läßt sich auch gesellschaftstheoretisch als Zusammenhang von reflexiv gewordener Modernität und Deinstitutionalisierungstendenzen der Familie formulieren. Vgl. Kaufmann, F.X., 1988: Familie und Modernität. In: Lüscher, K. u.a. (Hrsg.): Die postmoderne Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit, Konstanz, S. 391 – 415.
- 10 Vgl. hierzu zuerst Achinger, H., 1958: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg sowie grundlegend Badura, B./Groß. P., 1976: Sozialpolitische Perspektiven – eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München.
- 11 Vgl. hierzu Labisch, A., 1986: Gemeinde und Gesundheit. In: Blanke, B. u.a. (Hrsg.): Die zweite Stadt. LEVIATHAN, Sonderheft 7 (1986), S. 275 – 305.

- 12 Vgl. hierzu ausführlich Kaufmann, F.X., 1960: Die Überalterung – Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses, Zürich und St. Gallen.
- 13 Vgl. Krüsselberg, H.G., 1977: Die vermögensrechtliche Dimension in der Theorie der Sozialpolitik. In: von Ferber, C./Kaufmann, F.X. (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 232 – 259.
- 14 Damit hängt auch zusammen, daß die nach dem Umlageverfahren organisierte soziale Alterssicherung im Regelfall per Saldo höhere Leistungen zu erbringen vermag als eine nach dem Anwartschaftsdeckungsverfahren arbeitende Privat – oder Sozialversicherung. Vgl. hierzu zuerst Aaron, H., 1966: The Social Insurance Paradoxon. In: Canada Journal of Economics 32 (1966), S. 371 – 374.
- 15 Vgl. hierzu ausführlicher: Kaufmann, F.X./Leisering, L., 1986: Demographic Challenges in the Welfare State. In: Øyen, E. (ed.): Comparing Welfare States and their Futures. Aldershot (Gower), S. 96 – 113; (als Preprint in: Kaufmann, F.X., 1983: Concern: The Welfare State, IBS – Materialien Nr. 11, Bielefeld).
- 16 Aus dieser Tendenz ergeben sich nicht nur die im folgenden zu erörternden Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung, sondern auch charakteristische Defizite hinsichtlich der Produktion bestimmter Dienstleistungen. Vgl. hierzu Hegner, F., 1985: Soziale Dienste zwischen Beruf und Freiwilligkeit. In: Dierkes, M./Strümpel, D. (Hrsg.): Wenig Arbeit – aber viel zu tun. Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik, Opladen, S. 109 – 123.
- 17 Vgl. hierzu und zum Folgenden Kaufmann, F.X./Leisering, L., 1984: Studien zum Drei – Generationenvertrag, IBS – Materialien Nr. 15, Bielefeld, sowie dies, 1987: Impacts des évolutions démographiques sur les systèmes de sécurité sociale. In: L'avenir de la sécurité sociale. Dir.par. H. Deleeck, Paris, S. 7 – 38. Ergänzend sei hingewiesen auf Burkhardt, W., 1985: Drei – Generationen – Solidarität in der gesetzlichen Rentenversicherung als zwingende Notwendigkeit, Berlin.
- 18 Inwieweit sich die Probleme im Falle eines Anwartschaftsdeckungsverfahrens anders stellen würden, ist umstritten: Grundsätzlich gilt, daß aller Sozialaufwand aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode bestritten werden muß (G. Mackenroth). Deshalb würde die Erhöhung des Altersquotienten der Bevölkerung unter den Bedingungen des Anwartschaftsdeckungsverfahrens volkswirtschaftliche Entsparprozesse und damit – ceteris paribus – inflationäre Effekte auslösen. Das Argument gilt jedoch nur in einer geschlossenen Volkswirtschaft. Zu mindest für die nunmehr absehbare Übergangszeit könnte es durchaus sinnvoll sein, den gegenwärtig erwerbstätigen Personen höhere Beiträge abzuverlangen, als dies durch das Umlageverfahren erforderlich ist, um bei den Sozialversicherungsträgern Rücklagen für die Phase höchster Beanspruchung (in

- der Bundesrepublik zwischen 2020 und 2040) zu bilden. – Einen guten Überblick über die versicherungstechnischen und versicherungsphilosophischen Probleme des intergenerationellen Zusammenhangs gibt Dinkel, R., 1985: Das Äquivalenzprinzip in Privat – und Sozialversicherung – Eine kritische Auseinandersetzung mit der herrschenden Orthodoxie. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, S. 345–369; für eine Verteidigung des herrschenden Systems vgl. Schmähl, W., 1985: Perspektiven der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung – ökonomische und politische Anmerkungen. In: Deutsche Rentenversicherung (1985), Heft 3, S. 129ff.
- 19 Vgl. Grohmann, H., 1983: Anpassungs- und Entlastungsstrategien zur Lösung des demographisch bedingten Rentenproblems. In: Birg, H. (Hrsg.): Demographische Entwicklung und gesellschaftliche Planung. Frankfurt und New York, S. 15ff.
- 20 L. Leisering ist sogar der Ansicht, daß die Kostensteigerungen im Gesundheitswesen systemimmanent schwerer begrenzt werden können, als im Altersversicherungssystem. Vgl. Veränderungen im Verhältnis von Jugend- und Altenlasten: Sozialer Wandel als Problem für den Sozialstaat. In: Birg, H. u.a. (Hrsg.): Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden (Deutsche Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft e.V.) 1984, S. 405–482; (Preprint in Kaufmann/Leisering: Studien a.a.O., S. 31–121)
- 21 Erste Berechnungen bei Graf von der Schulenburg, J.M./Kleindorfer, P.: Wie stabil ist der Generationenvertrag in der sozialen Krankenversicherung? Zum Problem der Gerechtigkeit und Akzeptanz intergenerativer Umverteilung. Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper IIM/IP 85/13.
- 22 Vgl. Kaufmann, F.X.: Die Überalterung, a.a.O., S. 316 ff. – Für Modellrechnungen, die diesen Sachverhalt auf andere Weise belegen vgl. Dinkel, R., 1986: Intergenerationale Verteilungswirkungen umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme. In: Deutsche Rentenversicherung (1986), Heft 3/4, S. 174–212. Ders.: Social Security and Intergenerational Equity. Paper presented at the IIM-Workshop "On the Origin and Future of the Social Security Schemes" (Wissenschaftszentrum Berlin, 1984).
- 23 Das ist eine ungenaue, aber der Sache nach treffende Formulierung. Bezogen auf den bisherigen stabilen Zustand lebt jede Generation, die ihre Geburten gegenüber vorangehenden beschränkt, 'über ihre Verhältnisse', das ist jedoch mit Bezug auf den neuen, durch das reduzierte Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsniveau definierten stabilen Zustand solange ohne langfristige Nachteile, als der neue stabile Zustand zu einem ähnlichen oder niedrigeren Niveau der Gesamtversorgungslasten führt. Unter Zugrundelegung einigermaßen realistischer Annahmen läßt sich zeigen, daß unterhalb des Reproduktionsniveaus der Bevölkerung die minimalen demographischen Gesamtversorgungslasten wiederum ansteigen. Vgl.: Kaufmann, F.X.: Demographische Bedingungen einer

Optimierung der wirtschaftlichen Gesamtbelastungsquote der aktiv erwerbstätigen Generation. In: Birg, H. u.a. (Hrsg.): Zusammenhänge ... a.a.O., S. 483–509; (Preprint in Kaufmann/Leisering: Studien ... a.a.O., S. 1–30/) – Man kann diesen Sachverhalt auch mit Dinkel als "Intergenerationale Lastverschiebung" bezeichnen. Das Ausmaß der durch die Nachwuchsbeschränkung resultierenden (und durch eine parallele Erhöhung der weiblichen Erwerbstätigkeit noch gesteigerten) Lastverschiebung ist allerdings von der institutionellen Ausgestaltung des Umlageverfahrens selbst mit abhängig, wie die Simulationsrechnungen von Dinkel zeigen. Sie sind im gegenwärtigen deutschen System besonders ausgeprägt.

- 24 Linder, P., 1981: Das Sozialbudget im Spiegel demographischer und ökonomischer Entwicklungen. In: Baden–Württemberg in Wort und Zahl, 29. Jg. (1981) S. 349–359.
- 25 Nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFG werden rd. 47% aller Kosten für das Aufbringen der nachwachsenden Generation von den Familien selbst getragen. Nicht enthalten sind dabei die unbezahlten Zeitaufwendungen für Erziehung und Pflege der Kinder, die jedoch für die Eltern selbstverständlich auch ins Gewicht fallen. Für eine zusammenfassende Darstellung und Diskussion der mit diesem Fragenkomplex zusammenhängenden Untersuchungen vgl. Leisering, L.: Veränderungen im Verhältnis von Jugend– und Altenlasten, a.a.O., (FN 20), S. 31–121.
- 26 Linder a.a.O., Tab. 2.
- 27 Vgl. hierzu mit zahlreichen Beispielen aus dem Kinder– und Jugendbereich: Pfeiffer, C., 1987: Und wenn es künftig weniger werden? Die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge. In: Bericht über den 20. Deutschen Jugendgerichtstag. Hg. Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V., München.
- 28 Bei dieser Darstellung wurde im Sinne einer Hypothese davon ausgegangen, daß das Sozialleistungsniveau zwei Jahre vor dem Beobachtungszeitraum der Geburtenziffer den plausibelsten Einflußfaktor darstelle. Der Zusammenhang erweist sich aber auch bei einer Variation der Annahmen als ziemlich robust.
- 29 Vgl. OECD, 1985: Social Expenditures 1960–1990. Problems of Growth and Control, Paris.
- 30 Additive Dekomposition der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (in %) in drei Komponenten. Zur Erläuterung der Komponenten 'Demography', 'Coverage', 'Benefits' siehe Text.

- 31 Einschließlich nichteuropäischer Länder. Die in Klammern gesetzten Ziffern beziehen sich auf eine Projektion für den Zeitraum von 1981 – 1990.
Quelle: OECD 1985 (vgl. FN 28), S. 30, 35–39, 48, 68f. Zusammenstellung durch L. Leisering.
- 32 Vgl. hierzu Kaufmann, F.X./Leisering, L.: Impacts ... a.a.O. (FN 17).