

● Franz-Xaver Kaufmann
● Herausforderungen
des Sozialstaates

Suhrkamp

Inhalt

Vorwort	7
Einführung	11
1. Die Kostendynamik des Sozialsektors	14
2. Zum Konzept des Sozialstaates	21
3. Merkmale des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements	27
4. Erfolgsbedingungen des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements	34
4.1 Ökonomischer Nutzen	34
4.2 Politischer Nutzen	37
4.3 Kulturelle Bedeutung	41
4.4 Soziale Bedeutung	43
4.5 Zusammenfassung	46
5. Das Veralten des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements	49
5.1 Der Bedeutungsverlust der industriellen Produktion und der Bedeutungsgewinn der Dienstleistungsproduktion	53
5.2 Zunehmende internationale Verflechtungen	56
5.3 Der Wandel der Geschlechtsrollen und die Auflösung der »stillen Reserve« des Sozialstaates	58
5.4 Inwieweit produziert der Wohlfahrtsstaat seine eigenen Probleme?	62
6. Die demographische Herausforderung: Der sogenannte Generationenvertrag	69
6.1 Geburtenrückgang und demographisches Altern	69
6.2 Deutschland ist und bleibt ein Einwanderungsland	73
6.3 Der Nachwuchs wird zu einem Kollektivgut	77

edition suhrkamp 2053

Erste Auflage 1997

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1997

Erstausgabe

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
der Übersetzung, des öffentlichen Vortrags
sowie der Übertragung durch Rundfunk und Fernsehen,
auch einzelner Teile.

Satz: Jung Satzcentrum, Lahnau

Druck: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

Printed in Germany

3 4 5 6 - 02 01 00 99 98

Vorwort

Als ich im Herbst 1994 erstmals vortragsweise versuchte, die gegenwärtigen Herausforderungen des deutschen Sozialstaates im Zusammenhang zu skizzieren*, war das Thema erst Gegenstand publizistischer und noch nicht politischer Auseinandersetzungen. Nun stehen wir mitten im Kampf um neue Renten- und Steuergesetze; Kürzungen im Bereich der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung sind bereits erfolgt, und Debatten um eine weiterreichende Umstrukturierung der Krankenversicherung wollen nicht zur Ruhe kommen. Die Steuereinnahmen sind rückläufig, und die Arbeitslosigkeit erreicht neue Rekordmarken. Die unternehmerische Wirtschaft klagt über die Höhe der Lohnnebenkosten, und die Gewerkschaften machen gegen Versuche mobil, die Besitzstände von Arbeitnehmern in Frage zu stellen. Ein allgemeiner Verteilungskampf ist entbrannt, wie ihn die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen noch nicht erlebt hat. Es geht nicht mehr um die Verteilung von Zuwächsen, sondern um die Verteilung von Kürzungen im Rahmen stagnierender oder gar schrumpfender öffentlicher Haushalte. Wachsen ist leichter als Schrumpfen. Und es ist besonders irritierend, daß gleichzeitig die Aktienbörsen boomen, die Einkommen der Selbständigen überproportional zunehmen und die Politik bemüht ist, die Spitzensteuersätze zu senken. Die einen sprechen von einem »Klassenkampf von oben«, die anderen von »Sozialneid« und »Leistung muß sich wieder lohnen«. Es ist ungemütlich geworden im deutschen Sozialstaat.

Wie viele Zeitgenossen fand auch ich in den vergangenen zwei Jahren vielfältige Anlässe, mich über die Schaukämpfe der Politik zu ärgern oder über fadenscheinige Moralisierungen

* Vgl. F.-X. Kaufmann, *Modernisierungsschübe, Familie und Sozialstaat*. Otto-von-Freising-Vorlesungen der Katholischen Universität Eichstätt, Bd. 12, München 1996.

7.	Die ökonomische Herausforderung:	
	Strukturelle Arbeitslosigkeit	83
7.1	Die tendenzielle Entkoppelung von Gewinnchancen und Beschäftigungsniveau	83
7.2	Die Beschäftigung suboptimaler Arbeitskräfte als Zentralproblem	92
8.	Die soziale Herausforderung:	
8.1	Gemischte Wohlfahrtsproduktion	99
	Die sozialpolitische Entdeckung des informellen Sektors	99
8.2	Familiale Wohlfahrtsproduktion	102
8.3	Staat und moralische Ökonomie	106
9.	Die internationale Herausforderung:	
	weit mehr als eine Standortfrage	114
9.1	Die Relativierung des Nationalstaates	114
9.2	Die Internationalisierung der Wirtschaft und die Globalisierung der Finanzmärkte	118
9.3	Europäische Integration:	
	Bedrohung oder Chance des Sozialstaates?	131
9.4	Ist der Nationalstaat überholt?	136
X 10.	Die kulturelle Herausforderung: Wohlfahrtsstaatlicher Konsens und offene Gesellschaft	141
	10.1 Bezugspunkte von Loyalitäten	141
	10.2 Gerechtigkeit und Solidarität	150
	10.3 Die Frage nach dem guten Leben	156
X 11.	Sozialpolitische Schlußfolgerungen	161
	11.1 Verteilungskonflikte sind kein Krisensymptom, sondern Element von Sozialpolitik	165
	11.2 Anerkennung der »Familienarbeit«	168
	11.3 Entstandardisierung der Erwerbsarbeit und sozialer Schutz	175
12.	Schlußbemerkungen	190

menden Offenheit der staatlichen Grenzen neue politische und kulturelle Herausforderungen, die im bisherigen Projekt des Wohlfahrtsstaates noch nicht bedacht worden sind (Abschnitte 9 und 10).

6. Die demographische Herausforderung: Der sogenannte Generationenvertrag

6.1 Geburtenrückgang und demographisches Altern

Die Bevölkerung der Bundesrepublik geht gravierenden Veränderungen ihrer Altersstruktur entgegen. Beim Andauern der seit Mitte der siebziger Jahre mit geringfügigen Schwankungen zu beobachtenden Fertilitätsverhältnisse ersetzen die Geburten einer bestimmten Generation dieselbe nur noch zu etwa zwei Dritteln. Im Durchschnitt werden in der Bundesrepublik pro Frau nur noch ca. 1,4 Kinder geboren (zusammengefaßte Geburtenziffer), die Nettoproduktionsziffer verharrt seit 1975 auf einem Wert um 65% (vgl. Abbildung 1), d. h., die Generationen ersetzen sich aufgrund der gesunkenen Geburtenhäufigkeit nur noch zu knapp zwei Dritteln.

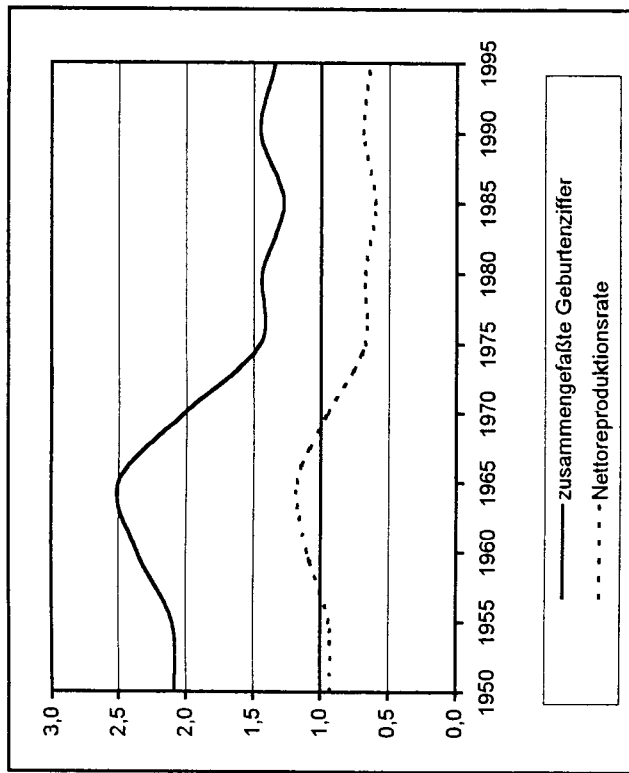
Bis kurz nach der Jahrtausendwende wirkte sich dies vor allem erleichternd auf die öffentlichen Haushalte aus, es müssen z. B. weniger Schul- und Hochschulplätze bereitgestellt werden, als wenn die nachwachsenden Generationen zahlreicher wären. Auch ist der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter besonders hoch, so daß bei Vollbeschäftigung das Verhältnis von Beitragszahlern zur sozialen Sicherung zu den von deren Leistungen abhängigen Personen besonders günstig wäre. Durch die vergleichsweise hohe, dauerhafte Arbeitslosigkeit wird dieses Verhältnis derzeit zwar reduziert, aber es ist immer noch günstiger, als es etwa ab dem Jahr 2015 zu erwarten ist. Ab dann kommen die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre ins Rentenalter, so daß sich das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern innerhalb weniger Jahre dramatisch verschieben wird: Während derzeit auf 100 Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren 35 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren kommen, werden es im Jahre 2015 48 Personen und im Jahre 2030 71 Personen sein, folgt man der

48
100 P (20-60) : 35 (60+)

(2015)

(2030)

Abb. 1: Entwicklung der zusammengefaßten Geburtenziffern und Nettoerproduktionsziffern der Bevölkerung in Deutschland¹⁾ (1950-1995)



¹⁾ Früheres Bundesgebiet; 1950 ohne das Saarland und Berlin-West, 1955 ohne das Saarland.

Quelle: Statistisches Bundesamt. *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit* (Reihe 1).

neuesten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes, die erstmals eine Vorausberechnung für beide Teile Deutschlands gemeinsam unternimmt. Dabei wird bei der hier berücksichtigten Berechnung bereits eine kontinuierliche, wenngleich tendenziell abnehmende Zuwanderung aus dem Ausland zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 3).⁷¹

⁷¹ Berechnet aufgrund der Variante I der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Vgl. B. Sommer, *Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnis der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. In: *Wirtschaft und Statistik* 7/1994, S. 497ff.

Tab. 3: Entwicklung der demographischen Altersverteilung in Deutschland (1992-2040)

Alterskl.	1992	2000	2010	2020	2030	2040
A. in 1000						
0-20	17402,8	17661,4	15169,6	13355,8	12287,9	10758,6
20-60	47072,8	46387,0	46096,0	42554,4	35870,6	33198,0
60+	16499,0	19299,1	20694,6	22670,7	25518,9	23623,5
Insgesamt	80974,6	83347,4	81960,3	78581,0	73677,3	67580,2
B. 1992 = 100						
0-20	100	101	87	77	71	62
20-60	100	99	98	90	76	71
60+	100	117	125	137	155	143
Insgesamt	100	103	101	97	91	83
C. in %						
0-20	21,5	21,2	18,5	17,0	16,7	15,9
20-60	58,1	55,7	56,2	54,2	48,7	49,1
60+	20,4	23,2	25,2	28,9	34,6	35,0
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: *Wirtschaft und Statistik*, H. 7, 1994, S. 497ff. Eigene Berechnungen

Der scharfe Anstieg des Altersquotienten zwischen 2010 und 2030 ist die Folge des scharfen Geburtenrückgangs zwischen 1965 und 1975. Die Entlastung durch den Geburtenrückgang tritt typischerweise einige Jahrzehnte früher auf als die daraus folgende Belastung durch den Anstieg des Altersquo-

tienten. Es 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 Fertilitäts- und Mortalitätskonstellation *stabilen* Zustand er rechnen lassen.⁷² Mißt man den Geburtenrückgang nicht anhand aktueller, auf die Geburten eines bestimmten Jahres bezogener Indikatoren, sondern anhand der durchschnittlichen Kinderzahl, welche von den Frauen eines bestimmten Geburtsjahrgangs im Laufe ihres Lebens geboren werden, so zeigt sich – von einem kurzen Wiederaufschwung bei den Geburtskohorten 1925 bis 1935 abgesehen – ein kontinuierlicher Rückgang der pro Frau geborenen Kinder von ca. 5 Kindern (für die Frauen des Geburtsjahrganges 1856) bis zu ca. 1,5 Kindern (für die Geburtsjahrgänge nach 1955).⁷³ Wir können daraus schließen, daß der Altersquotient während des gesamten 20. Jahrhunderts unterhalb seines langfristigen stabilen Zustandes gelegen hat; die Generationen, die ihre Geburten beschränkt haben, haben dadurch aus demographischer Sicht ungerechtfertigte Vorteile hinsichtlich ihrer Versorgungspflichten im Drei-Generationsverbund genossen, deren Konsequenzen jeweils erst ihre weniger zahlreichen Kinder zu tragen haben.

Eine gewisse langfristige Erleichterung für alle Generationen resultierte zudem aus dem Sterblichkeitsrückgang im Kindes- und Erwachsenenalter; die Sterblichkeit in diesen Altersklassen ist jedoch mittlerweile so gering geworden, daß weitere Rückgänge statistisch kaum mehr ins Gewicht fallen und daher der Sterblichkeitsrückgang im Alter um so mehr für eine relative Zunahme der alten Menschen sorgt. Gleichzeitig ist das gegen-

72 Vgl. F.-X. Kaufmann, *Die Überalterung, Ursachen, Verlauf, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen des demographischen Alterungsprozesses*. Zürich u. St. Gallen 1960, S. 316ff.; R. Dinkel, *Intergenerationale Verteilungswirkungen umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme*. In: *Deutsche Rentenversicherung*, Jg. 1986, H. 3/4, S. 174-212.

73 Vgl. H. Birg/H. Koch, *Der Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a. M./New York 1987, S. 82.

wärtige Geburtenniveau so niedrig, daß auch nach dem Höhepunkt der absoluten Zahl der Alten in Deutschland (um 2030) nicht mit einem wesentlichen Rückgang ihres relativen Anteils zu rechnen ist.⁷⁴ Diese demographischen Veränderungen wirken sich vor allem im Bereich der Alterssicherung aus, allerdings etwas abgeschwächt durch die geringeren Rentenanwartsprüche der langlebigeren Frauen.

6.2 Deutschland ist und bleibt ein Einwanderungsland

Wie Abbildung 1 zeigte, reichte die Geburtenhäufigkeit in der Bundesrepublik nur zwischen 1955 und 1970 zur Ersetzung des Bevölkerungsstandes bei konstanter Sterblichkeit aus.⁷⁵ Wenn die Bevölkerungszahl in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg bisher nicht abgenommen, sondern bis 1970 zuge-

74 Man vergleiche in Tabelle 3 die Werte für die 60- und mehrjährigen in den Jahren 2030 und 2040 nach den Berechnungsweisen B und C.

75 Die Frage ist berechtigt, warum gerade die Erhaltung des Bevölkerungsstandes als implizite Norm den meisten demographischen Vergleichen zugrunde liegt. Das hat zunächst modelltheoretisch-statistische Gründe, aber auch vielfältige sachliche Gründe sprechen für einen demographischen Entwicklungspfad nahe dem Reproduktionsniveau: Unter der Voraussetzung ausreichender Kapitalbildung ist eine wachsende Bevölkerung eine wesentliche Stütze des Wirtschaftswachstums, doch in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland sind ökologische Bedenken gegen ein erhebliches Bevölkerungswachstum ernst zu nehmen; ein kontinuierlicher Bevölkerungsrückgang, der regelmäßig mit einem starken Altern der Bevölkerung verbunden ist, labilisiert dagegen auf Dauer das Sozialgefüge und beeinträchtigt die Anpassungsfähigkeit einer Gesellschaft. Vgl. F.-X. Kaufmann, *Makrosoziologische Überlegungen zu den Folgen eines Bevölkerungsrückgangs in industriellen Gesellschaften*. In: Ders. (Hg.), *Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität*. Stuttgart 1975, S. 45-71. Außerdem läßt sich zeigen, daß bei der heute in Europa erreichten niedrigen Sterblichkeit die gesamten Versorgungslasten (Kinder und Alte) um so stärker ansteigen, je mehr das Reproduktionsniveau unterschritten wird. Vgl. F.-X. Kaufmann, *Demographische Bedingungen einer Optimierung der wirtschaftlichen Gesamtbelastungsquote der aktiv erwerbstätigen Generation*. In: H. Birg u. a. (Hg.), *Zusammenhänge zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation der Jahrestagung 1984 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft*. Wiesbaden 1984, S. 483-509.

nommen hat und seither – abgesehen vom Bevölkerungszuwachs durch die deutsche Vereinigung – in etwa konstant geblieben ist, so ist dies zum einen auf den Sterblichkeitsrückgang, zum anderen vor allem auf den fast ununterbrochen positiven Wanderungssaldo zurückzuführen. Er betrug zwischen 1960 und 1969 im Durchschnitt rd. 208 Tsd. Personen jährlich, und zwischen 1970 und 1990 157 Tsd. Die nachhaltigsten Auswirkungen des Fertilitätsrückgangs auf den Bevölkerungsstand in Deutschland werden sich jedoch erst in den nächsten Jahrzehnten zeigen, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge ihrerseits bei gleichbleibender Fertilität etwa 35 % weniger Kinder zur Welt bringen und die geburtenstarken Jahrgänge ins sterbeintensive Alter kommen. Wollte man den gegenwärtigen Bevölkerungsstand auch während des 21. Jahrhunderts beibehalten, so bedürfte es eines jährlichen Zuwanderungssaldos von zunächst gut 200 Tsd. Personen, der sich bis 2040 auf über 500 Tsd. Personen jährlich erhöht.⁷⁶

Berücksichtigt man, daß in den vergangenen Jahrzehnten im jährlichen Durchschnitt eine halbe Million Menschen jährlich aus der Bundesrepublik weggezogen ist und schreibt diesen Wert fort, so zeigt sich, daß die Bundesrepublik in den kommenden Jahrzehnten zur Erhaltung ihres Bevölkerungsstandes auf eine jährliche Zuwanderung von 700 Tsd. bis 1 Mill. Personen angewiesen wäre. *Nur unter der Voraussetzung einer massiven und kontinuierlichen Zuwanderung kann der in Tabelle 3 erkennbare, sich beschleunigende Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung soweit gebremst werden, daß das Verhältnis zwischen Erwerbspersonen und Rentnern nicht völlig aus dem Gleichgewicht gerät.*

Dagegen spricht auch nicht die aktuelle Arbeitslosigkeit. In Zukunft wird vor allem der jugendliche Nachwuchs immer

⁷⁶ Einen umfassenden Überblick über demographische Problematik in Deutschland gibt der Zwischenbericht der Enquête-Kommission »Demographischer Wandel«, *Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik*. Hg. Deutscher Bundestag. Bonn 1994.

knapper werden, dessen es insbesondere im Hinblick auf die schnelle Durchsetzung von Innovationen bedarf. Deshalb ist die Einwanderung auch keine bloße Frage der Quantitäten. Die insgesamt sehr komplexen Zusammenhänge zwischen Einwanderung und Wirtschaftsentwicklung können hier nur angedeutet werden.⁷⁷ Entscheidend für den Nutzen der Einwanderung ist die Integration der Immigranten in den einheimischen Arbeitsmarkt und die Erwartung eines Verbleibens ihrer Kinder in Deutschland. Nur erwerbstätige Immigranten stärken die schmalere werdende Basis der Beitragszahler und als kaufkräftige Konsumenten die inländische Nachfrage; und nur wenn es gelingt, deren Kinder zu akkultrieren, stellen diese einen Beitrag zur Nachwuchssicherung dar. In der Regel handelt es sich bei den Migranten um jüngere Menschen, und eben diese sind auf dem Arbeitsmarkt gefragt. Allerdings bringen sie vielfach nicht alle erforderlichen Kompetenzen mit; man wird sich deshalb in Zukunft viel konsequenter als bisher um ihre Qualifizierung, insbesondere um den Erwerb ausreichender Deutschkenntnisse und ihre Orientierung auf Mangelberufe kümmern müssen. Soweit die Akkulturation und die Integration in den Arbeitsmarkt gelingen – direkte Verdrängungseffekte der einheimischen Bevölkerung sind allerdings auf Teilarbeitsmärkten nicht auszuschließen –, dürfte die Nutzenbilanz langfristig positiv sein, vor allem wenn man die in der Regel höhere Neigung zur Familiengründung mit berücksichtigt.

Neben dieser demo-ökonomischen Perspektive gilt es, soziale und politische Aspekte zu berücksichtigen. Das Fehlen einer klaren einwanderungspolitischen Konzeption in der Bundesrepublik ist ein Hindernis für die Akkulturation und Integration der Migranten und eine fortgesetzte Irritation der Beziehungen zwischen Einheimischen und Zuwanderern.

Die Schätzung in Tabelle 3 berücksichtigt lediglich die de-

⁷⁷ Vgl. hierzu Dita Vogel, *Zuwanderung und Sozialstaat. Fiskalische Effekte der Zuwanderung – ihre Messung und Interpretation*. Frankfurt a. M. 1996.

mographischen Potentiale; natürlich sind Variationen in der Erwerbsbeteiligung möglich, beispielsweise durch eine verstärkte Erwerbsbeteiligung der Frauen oder die Heraufsetzung des Rentenalters. Dies alles ist primär von den wirtschaftlichen Verhältnissen und politischen Maßnahmen abhängig, die sich auf so lange Sicht nicht realistisch vorausschätzen lassen. Aber *selbst wenn wir, wie Optimisten meinen, mit einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum auch bei schrumpfender Bevölkerung rechnen könnten, würde sich das Verteilungsproblem, auf das es in der Sozialpolitik entscheidend ankommt, ohne Zuwanderung nahezu unlösbar verschärfen.*

Die gebetsmühlenartige Wiederholung einer frühen Sentenz des Bundesverfassungsgerichts, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, kann an diesen Zusammenhängen nichts ändern. Vielmehr zeigt sie, wie sehr die Politiker in demographischer Hinsicht einer Politik der Wirklichkeitsverweigerung huldigen. Und auch die Bevölkerung scheint sich – trotz grundsätzlicher Bewußtheit der demographischen Veränderungen – hierüber kaum Sorgen zu machen.⁷⁸ Diese Verdrängung der »demographischen Zeitbombe« hat jedoch politische Konsequenzen: Die Bundesrepublik drückt sich um eine klare Politik der Zuwanderung und um die Frage, wie eine dauerhafte Integration und Qualifizierung des in Zukunft noch anschwellegenden Migrantenstroms ohne größere soziale Spannungen ermöglicht werden kann. Das atavistische Bestehen auf dem Kriterium der Abstammung (»jus sanguinis«) als Definitionsmerkmal der Staatsbürgerqualität verhindert eine konsequente Integrationspolitik ebenso, wie »die strikte Ablehnung der nachvollziehbaren Wünsche vieler Ausländer, die bisherige Staatsangehörigkeit beibehalten zu dürfen, faktisch integrationshemmend« wirkt.⁷⁹ Unter Berücksichtigung der höheren

78 Vgl. R. Köcher, *Deutschland vergeist – wen kümmert's?* In: FAZ 18. 5. 1994, S. 5; H. Birg, *Die Leistung der Politik besteht im Verdrängen*. In: FAZ 10. 5. 1996, S. 9f.

79 So der Vorsitzende des Rechtsausschusses Horst Eylmann (CDU): *Der Mythos der unteilbaren Staatsangehörigkeit*. In: FAZ 25. 4. 1997, S. 18. Zur Restriktivität

Geburtenhäufigkeit der Zuwanderer würde ohne eine Änderung der Einbürgerungspraxis der Anteil der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik kontinuierlich ansteigen und könnte nach von der »Enquête-Kommission Demographischer Wandel« des Deutschen Bundestages übernommenen Schätzungen bis zum Jahre 2050 einen Wert von über 46% erreichen.⁸⁰

6.3 Der Nachwuchs wird zu einem Kollektivgut

Von einer demographischen Herausforderung des Sozialstaates ist nicht nur infolge einer Verschärfung der Verteilungsproblematik zu sprechen, sondern auch weil sich zeigen läßt, daß *die absehbare demographische Entwicklung mit hoher Wahrscheinlichkeit durch sozialstaatliche Maßnahmen mit ausgelöst worden ist.*⁸¹ In den Ländern der Dritten Welt erscheinen zahlreiche Kinder noch heute als ein ökonomischer Vorteil für die Eltern, und so war es bis zum Verbot der Kinderarbeit und der Einführung der allgemeinen Schulpflicht auch in Europa. Diese Maßnahmen haben den Eltern die Arbeitskraft ihrer Kinder entzogen, sicher mit guten Gründen. Aber die Vorteile eines gesünderen und besser qualifizierten Nachwuchses kamen der Wirtschaft als ganzer, dem Staate und auch den sozialen Sicherungssystemen zugute, nicht den Eltern im besonderen. Mit dem Ausbau der großzügigen Rentenversicherungen, insbesondere durch die großzügigen Rentenreformen von 1957 und 1972, wurde das Kinderhaben auch für ein gesichertes Alter in Deutschland immer entbehrlicher.

der deutschen Politik vgl. M. Bös, *Ethnisierung des Rechts? Staatsbürgerschaft in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, H. 5 (1993), S. 619–643.

80 Enquête-Kommission Demographischer Wandel (FN 76), S. 58.

81 Vgl. hierzu F.-X. Kaufmann, *Sozialpolitik und Bevölkerungsprozess*. In: H. Birg/R. Mackensen (Hg.), *Demographische Wirkungen politischen Handelns*. Frankfurt/New York 1990, S. 103–124.

»Kinder haben die Leute immer«, soll Konrad Adenauer bemerkt haben, als er im Vorfeld der Rentenreform von 1957 den Vorschlag einer »Kinderkasse« ablehnte, den Wilfried Schreiber, heute bekannt als Vater der sogenannten dynamischen Rente, als ergänzendes System zu einer »Alterskasse« unterbreitet hatte. Schreibers Grundgedanke war, daß es stets die Erwerbstätigen seien, die in einer Volkswirtschaft auch für die Nicht-Erwerbstätigen aufkommen müssen, und daß diese sich im besten Erwachsenenalter, heute also praktisch zwischen 20 und 60 Jahren, konzentrieren. Der Unterhalt der Noch-Nicht und der Nicht-Mehr Erwerbstätigen sollte demzufolge sozialen symmetrisch durch zwei große Umverteilungssysteme – die Jugend- und die Altenkasse – gewährleistet werden, die beide durch Beiträge zu finanzieren seien.⁸² Eben dies ist nicht geschehen und erweist sich als ein zentraler Konstruktionsfehler unseres gegenwärtigen Systems sozialer Umverteilung. Der Unterhalt der alten Generation ist zu fast 100 % kollektiviert, derjenige der nachwachsenden Generation dagegen nur zu etwa 25 %. Dieses Ungleichgewicht schlägt sich auch in der demographischen Entwicklung nieder, und diese verschärft ihrerseits die Finanzierungsprobleme des Sozialsektors.⁸³

Die *Selbstverständlichkeit der familialen Leistungen* wurde auch von der liberalen Nationalökonomie stets vorausgesetzt. Ihr schärfster deutscher Kritiker, der Vorkämpfer für den deutschen Zollverein Friedrich List, warf ihr schon 1841 mit einer berühmten gewordenen Invektive vor: »Wer Schweine erzieht, ist ihr ein produktives, wer Menschen erzieht ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft.«⁸⁴ Dementsprechend gehen bis heute die Leistungen der Familie nicht in die Berechnung des

⁸² Vgl. W. Schreiber, *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*. Köln 1955.

⁸³ Vgl. L. Leisering, *Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung*. Frankfurt/New York 1992; J. Borchert, *Renten vor dem Absturz – Ist der Sozialstaat am Ende?* Frankfurt a. M. 1993.

⁸⁴ F. List, *Das nationale System der politischen Ökonomie* (1841) 4.A. Jena 1922, S. 231; vgl. auch J. O'Neill, *The Missing Child in Liberal Theory*. Toronto 1994.

Volkseinkommens ein, ja, wir verfügen nicht einmal über einen allgemein anerkannten Begriff, um die entgeltlichen und unentgeltlichen wertschaffenden Leistungen zusammenfassend zu kennzeichnen.⁸⁵ Hierfür beginnt sich erst in jüngster Zeit der Begriff der *Wohlfahrtsproduktion* einzubürgern.⁸⁶ Der Begriff scheint am ehesten geeignet, auch das Problem der sogenannten *Externalitäten*, also der die Handlungshorizonte von Produzenten übersteigenden positiven oder negativen Wirkungen ihrer Produktionstätigkeit einer ökonomischen und soziologischen Betrachtung nahezubringen.

In ökonomischer Hinsicht sind durch den Umstand einer weitgehenden Kollektivierung der Kosten der Alterssicherung bei gleichzeitiger Individualisierung des Hauptanteils der Kosten für die Nachwuchssicherung *Kinder zu einer Art Kollektivgut geworden wie die natürliche Umwelt*: Alle haben ein Interesse an Nachwuchs oder Umwelt, aber keine ökonomischen Anreize, etwas dafür zu tun. Der Verzicht auf die Einführung der Kinderkasse rächt sich nunmehr durch einen von Jahrgang zu Jahrgang steigenden Anteil kinderloser Frauen und Männer. Das läßt sich am besten bei einer kohortenspezifischen Betrachtung erkennen: Während von den Frauen des Geburtsjahrgangs 1935 nur 9 % kinderlos blieben, sind es beim Geburtsjahrgang 1958 voraussichtlich bereits 23 %, mit weiter auf über 30 % steigender Tendenz.⁸⁷ Auch der Anteil der dauerhaft

⁸⁵ Vgl. H. G. Krüsselberg, *Die wertschaffende Leistung der Frau im Haus – Sinn und Unsinn ihrer Erfassung*. In: H. Rapin (Hg.), *Frauenforschung und Hausarbeit*. Frankfurt/New York 1988, S. 105–122.

⁸⁶ Meines Wissens systematisch zuerst W. Zapf, *Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsproduktion*. In: L. Albertin/W. Link (Hg.), *Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland*. Düsseldorf 1981, S. 379–400; für eine stärkere Ausarbeitung des Konzeptes vgl. Kaufmann, *Staat und Wohlfahrtsproduktion* (FN 8); sowie A. Evers/T. Olk, *Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs*. In: Dies. (Hg.), *Wohlfahrtspluralismus: Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen 1996, S. 9–60.

⁸⁷ Vgl. H. Bürg/E.-J. Flöthmann, *Entwicklung der Familienstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Belastungs- bzw. Transferquotienten zwischen den Gene-*

unverheiratet Bleibenden nimmt zu, am deutlichsten zwischen den Geburtsjahrgängen 1950 und 1955 – von 10 auf 18%. Ein gewisses Korrelat hierzu bildet die Zunahme der sogenannten nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften, die – zumindest in den alten Bundesländern – weitgehend kinderlos bleiben. Es scheint also in der Bundesrepublik ein wachsender Bevölkerungsanteil auf die Gründung neuer Familien ganz zu verzichten. Man kann deshalb für Deutschland von einer Polarisierungstendenz zwischen Familien und kinderlos Lebenden sprechen. Mit 35% Ein-Personen-Haushalten ist die Bundesrepublik Spitzenreiter in der EG. Diese Polarisierungstendenz ist besonders ausgeprägt in den höheren Bildungsschichten: Hier finden wir auf der einen Seite einen wachsenden Anteil Kinderloser, auf der anderen Seite aber auch einen nicht unerheblichen Anteil an Familien mit drei und mehr Kindern. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß in den letzten drei Jahrzehnten eine tiefgreifende Veränderung in der Art und Weise Platz gegriffen hat, wie Familie gedeutet, gelebt und vermutlich auch erlebt wird. *Unsere Gesellschaft polarisiert sich in Familien (mit überwiegend zwei oder mehr Kindern) und kinderlose Lebensformen – eine neue, gravierende Form sozialer Ungleichheit tut sich auf.*⁸⁸

⁸⁸ *rationen*. Forschungsbericht für die Bundestags-Enquête-Kommission »Demographischer Wandel«. Bundestagsdrucksache 12/7876 v. 14. 6. 1994.

Vgl. Kaufmann, *Zukunft der Familie im vereinten Deutschland* (FN 65), S. 137ff.; Berechnungen des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg zeigen, daß junge Familien mit zwei Kindern unter den gegenwärtigen Bedingungen in der Bundesrepublik nur über ein halb so hohes gewichtetes pro-Kopf-Einkommen verfügen wie vergleichbare kinderlose Ehepaare. Diese Wohlstandseinbuße resultiert nicht nur aus den direkten Kosten für Kinder, sondern auch aus den sogenannten Opportunitätskosten, beispielsweise durch Einschränkung der Erwerbstätigkeit eines oder beider Ehepartner. Der Ausgleichsanteil des Familienlastenausgleichs ist dabei stark von der Familienkonstellation und vom Umstand abhängig, ob wenigstens ein Elternteil im öffentlichen Dienst tätig ist oder nicht. Ehepaare mit zwei Kindern ohne Tätigkeit im öffentlichen Dienst werden nur um etwa 20% ihrer direkten Kinderkosten entlastet. Vgl. F. U. Willeke/R. Onken, *Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik*. Frankfurt/New York 1990. Um dem abzuhelfen, wird neuerdings

Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Problem in den letzten Jahren erkannt und zwingt den Gesetzgeber nunmehr zu einer Reform des Familienlastenausgleichs und zu einem weiteren Ausbau der sozialen Sicherung der Mütter.⁸⁹ Inwiefern das ausreicht, um die Übernahme von Elternverantwortung zu stabilisieren, muß sich zeigen. Wahrscheinlich wären der gleichzeitige Ausbau von Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit sowie eine Verbesserung der Wohnungspolitik für junge Familien wirksamer.

Als grundlegendes Problem bleibt die Einsicht, daß die Sozialpolitik nicht nur mit Bezug auf zwei, sondern auf drei Generationen im Zusammenhang entwickelt werden muß (vgl. Abschnitt 11.2). Dabei drängt sich nicht nur eine stärkere Belastung derjenigen auf, die keine Elternverantwortung tragen, sondern auch eine relative Reduktion der öffentlich gewährleisteten Alterseinkommen. Der im Jahre 1992 eingeführte Übergang vom Prinzip der brutto- zum Prinzip der netto-lohnbezogenen Altersrente stellt einen wichtigen Schritt in diese Richtung dar. Damit wird jedoch das aus der Verlängerung der Lebenserwartung und der unzureichenden Nachwuchssicherung resultierende Problem demographischer Lastverschiebungen noch nicht direkt angegangen. Diese bewirken sozusagen zwangsläufig eine Verschlechterung des Verhältnisses von heutigen Beitragszahlungen zu späteren Rentenleistungen. Das gilt auch dann, wenn die gegenwärtigen Vorschläge zur langfristigen Absenkung des Rentenniveaus Gesetz werden sollten. Waren früher die Eltern auf die Unterstützung durch ihre Kinder im Alter angewiesen, so gilt dies heute nicht mehr

ein »Erziehungsgehalt« gefordert. Vgl. O. Hatzold/C. Leipert, *Erziehungsgehalt – Wirtschaftliche und soziale Wirkungen bezahlter Erziehungsarbeit der Eltern*. Gutachten erstellt im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe e.V., Freiburg i. Br. 1996.

⁸⁹ Vgl. H. Lampert, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Familienpolitik aus familienpolitischer Sicht*. In: W. Böttke (Hg.), *Familie als zentraler Grundwert demokratischer Gesellschaften*. St. Ottilien 1994, S. 43-64.

im Einzelfall, aber nach wie vor bezogen auf die Kohortenschicksale. Es besteht also im Sinne der ökonomischen Theorie öffentlicher Güter ein »Trittbrettfahrerproblem«: *Die heute Kinderlosen werden von den Erziehungsleistungen der beutigen Eltern profitieren, und zwar um so mehr, je größer ihre Erwerbschancen im Vergleich zu denjenigen der Personen mit Elternverantwortung sind.* Man wird daher Oswald von Nell-Breuning zustimmen können, der das deutsche Rentenversicherungssystem als ein System zur Prämierung von Kinderlosigkeit angeprangert hat.⁹⁰ Die deutsche Sozialpolitik nimmt die demographische Problematik des Generationenzusammenhangs nicht ernsthaft in Angriff, sondern versucht, sie durch die Erschwerung von Frühverrentungen und das Hinausschieben der Ruhestandsgrenzen zu lösen. Dies ist zwar ein grundsätzlich zweckmäßiger Gedanke, da jede Verlängerung der Erwerbsphase das Beitragsaufkommen erhöht und die erforderlichen Rentenzahlungen reduziert. Aber dies kann nur unter den Bedingungen annähernder Vollbeschäftigung funktionieren. De facto stehen der Wirksamkeit derartiger gesetzlicher Bestimmungen wirtschaftliche Hindernisse entgegen, die in Abschnitt 7.2 verdeutlicht werden.

⁹⁰ Vgl. O. v. Nell-Breuning, *Soziale Sicherheit. Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung*. Freiburg i. Br. 1979.

7. Die ökonomische Herausforderung: Strukturelle Arbeitslosigkeit

Die Finanzierung des Sozialsektors ist – wie die aller öffentlichen Aufgaben – von der Produktivität, dem Wachstum und der finanzwirtschaftlichen Ergiebigkeit des Wirtschaftssystems abhängig. Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus erscheint die Leistungsfähigkeit des auf privater Verfügungsmacht über die Produktionsmittel beruhenden marktwirtschaftlichen Systems in noch leuchtenderen Farben, und es ist in der Tat kein anderes institutionelles Arrangement zu erkennen, das auch nur annähernd eine ähnliche Effizienz des Mitteleinsatzes und eine vergleichbare kontinuierliche Produktivitätssteigerung erwarten läßt.

7.1 Die tendenzielle Entkoppelung von Gewinnchancen und Beschäftigungsniveau

Das offensichtlichste Problem der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ist seit Mitte der siebziger Jahre eine *zwar wellenförmige, aber stetige Zunahme des Anteils der Erwerbspersonen, die gerne erwerbstätig sein möchten, aber keine oder zumindest keine ihnen zusagende kontinuierliche Arbeit finden* (vgl. Tabelle 4). Diese Formulierung deutet bereits die Komplexität der Situation an, die nicht nur aus dem relativ zum Arbeitskräfteangebot sinkenden Beschäftigungsvolumen, sondern auch aus den mit wachsender Qualifizierung der Arbeitskräfte steigenden Ansprüchen an Arbeitsinhalte und Arbeitsformen resultiert. Ich muß mich hier auf die objektivierbare, quantitative Seite beschränken.

Die meisten Länder Westeuropas weisen derzeit eine tendenziell zunehmende Arbeitslosigkeit auf, die alte Bundesre-