

Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung

Konrad, Kai A.; Richter, Wolfram F.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Konrad, K. A., & Richter, W. F. (2003). *Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Märkte und Politik, Abteilung Marktprozesse und Steuerung, 2003-02). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-111415>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

Kai A. Konrad *
Wolfram F. Richter **

**Zur Berücksichtigung von Kindern
bei umlagefinanzierter Alterssicherung**

* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
** Universität Dortmund

SP II 2003 – 02

Mai 2003

ISSN Nr. 0722 – 6748

Research Area
Markets and Political Economy

Research Unit
Market Processes and Governance

Forschungsschwerpunkt
Markt und politische Ökonomie

Abteilung
Marktprozesse und Steuerung

Zitierweise/Citation:

Kai A. Konrad, Wolfram F. Richter, **Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung**, Discussion Paper SP II 2003 – 02, Wissenschaftszentrum Berlin, 2003.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH,
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Germany, Tel. (030) 2 54 91 – 0
Internet: www.wz-berlin.de

ZUSAMMENFASSUNG

Zur Berücksichtigung von Kindern bei umlagefinanzierter Alterssicherung

von Kai A. Konrad und Wolfram F. Richter *

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Erhebung einheitlicher Beitragssätze in der Gesetzlichen Pflegeversicherung für Personen mit und ohne Kinder gegen den Gleichheitsgrundsatz der Verfassung verstoße. In dieser Arbeit prüfen wir unterschiedliche Argumente dafür, Beitragssätze in den verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung von der Kinderzahl des Beitragszahlers abhängig zu machen und kommen zu dem Ergebnis, dass ein solcher Vorschlag unter wohlfahrtstheoretischer Perspektive nicht zu überzeugen vermag.

ABSTRACT

Pay-As-You-Go Financed Social Security and the Role of the Children

According to the ruling of the Federal Constitutional Court of Germany it is unconstitutional if members of the mandatory insurance against long-term care have to pay contributions that do not condition on the number of their children. This paper takes a critical view on child related contribution payments. It is argued that such a policy is not well targeted and not well founded in welfare economics.

Keywords: Pensions, social security, fertility

JEL Classification: D62, D91, H55

* Den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen sei für die kritische Diskussion einer Vorfassung dieses Aufsatzes gedankt. Ebenso sei Alessandro Cigno, Hans-Werner Sinn und einem anonymen Gutachter für Anregungen und Kommentare gedankt. Für verbleibende Mängel tragen die Autoren die alleinige Verantwortung.

1. Einleitung

In einem viel beachteten Urteil vom 3. April 2001 entschied das Bundesverfassungsgericht (Az. 1 BvR 1629/94), dass es mit dem Gleichheitsartikel 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren ist, wenn in der sozialen Pflegeversicherung (GPV) Mitglieder mit und ohne Kinder den gleichen Beitragssatz zu leisten haben. Elternschaft habe für ein System, das gegen ein Altersrisiko versichert und sich durch Umlage finanziert, konstitutive Bedeutung. Ohne die Betreuung und Erziehung von Kindern sei eine solche Versicherung nicht funktionsfähig. Elternschaft sei vielmehr ein „generativer Beitrag“ zum Systemerhalt, und es verletze das Gebot der Beitragsgerechtigkeit, wenn bei vergleichbaren Leistungen Mitgliedern mit Kindern der gleiche Geldbeitrag abverlangt wird wie kinderlosen Mitgliedern. Dem Gesetzgeber wird aufgetragen, bis Ende 2004 die Beitragsbemessung neu zu regeln und im übrigen die Bedeutung des Urteils für andere Zweige der Sozialversicherung zu prüfen.

In der Öffentlichkeit wurde das Urteil überwiegend begrüßt, während die Stellungnahmen von Fachleuten unterschiedlich ausfielen. Rürup (2001) spricht von einem „Urteil mit begrenztem Gebrauchswert“. Der Sozialbeirat (2001) und Ott (2001a und b) sind gegen die kinderbezogene Differenzierung, wenn auch aus gegensätzlichen Gründen. Der Sozialbeirat vertritt die Auffassung, dass „eine Honorierung der Kindererziehungsleistungen als zentrale gesellschaftliche Aufgabe am besten über das dem Leistungsfähigkeitsprinzip verpflichtete Steuer- und Transfersystem abgewickelt werden sollte“.¹ Für Ott (2001a, S. 264) geht dagegen die Beitragsstaffelung nicht weit genug. Sie ist „ein unglücklicher Reparaturversuch“ an einem falsch konstruierten System. Ziel müsse es sein, „den bestehenden Zwei-Generationenvertrag in der Alterssicherung zu einem Drei-Generationenvertrag zu ergänzen“ (Ott, 2001b, S. 5). In Einklang mit dem Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen (2001) plädiert sie für den Aufbau eines Familienfonds. Schließlich wird die Bedeutung des Urteils für andere Zweige der Sozialversicherung kontrovers beurteilt. Börsch-Supan (2001) sieht sowohl in der Renten- als auch in der Krankenversicherung „Nachbesserungsbedarf“. Der Sozialbeirat (2001) vertritt dagegen die Auffassung, in der GRV gebe es keinen Änderungsbedarf. Eine mögliche Betroffenheit der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) prüft er nicht. Sie wird vom Sachverständigenrat in dessen Jahresgutachten 2001/02, S. 170, allerdings klar verneint. In der GKV werde „kein besonders die Alten-generation zutreffendes Risiko abgesichert“.²

Die Zitate belegen, dass die Ökonomen in der Frage, ob und ggf. in welchem Maße Kinder in den sozialen Sicherungssystemen zu berücksichtigen sind, unterschiedliche

1 Ähnlich äußert sich auch der Sachverständigenrat (2001, S. 172).

2 Zum Vorschlag, generative Beiträge in umlagefinanzierten Systemen der Alterssicherung zu berücksichtigen, und zu seiner Diskussion vgl. Sinn (1998b) und Albers (1990, S. 29).

und gar widersprüchliche Meinungen vertreten. Das motiviert diesen Aufsatz. Die Argumente, die für eine stärkere Berücksichtigung von Kindern bei der Beitrags- und Leistungsbemessung in der sozialen Sicherung vorgebracht werden können, sollen kritisch geprüft werden. Dabei dient als normativer Bezugsrahmen die Wohlfahrts-theorie. Ferner wird die Diskussion auf die möglichen Wirkungen begrenzt, die eine kinderbezogene Differenzierungspolitik in eingeführten umlagefinanzierten Systemen der Alterssicherung ausübt. Andere Reformoptionen, die für die Sozialversicherung in Deutschland sinnvoll sein mögen, werden dagegen nicht aufgegriffen. Hier soll es allein um die grundlegende Frage gehen, ob der kinderbezogenen Differenzierungspolitik günstige Wohlfahrtswirkungen zugesprochen werden können. Ob die kinderbezogene Differenzierungspolitik, so sie begründbar ist, für die GPV besser begründbar ist als für die GRV oder die GKV, wird nicht weiter geprüft. Ebenso wird der Entscheidung sekundäre Bedeutung beigemessen, ob bei Beiträgen oder Leistungen differenziert werden sollte, so eine Differenzierung begründbar ist. Bei Vernachlässigung von Kapitalmarktunvollkommenheiten lässt sich zwischen einer Beitrags- und Leistungs-differenzierung wirkungsanalytisch nicht sinnvoll unterscheiden. Mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird daher die Beitragsdifferenzierung stellvertretend für eine Differenzierung nach Kindern in der Sozialversicherung diskutiert.

Der Aufsatz gliedert sich wie folgt. Im zweiten Abschnitt wird zunächst die Frage erörtert, ob sich die kinderbezogene Differenzierungspolitik in umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen verteilungstheoretisch rechtfertigen lässt. Im dritten Abschnitt werden alloktionstheoretische Begründungsversuche geprüft. Der vierte Abschnitt unterstellt, die finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme sei ein eigenständiges Ziel der Politik. Diese Prämisse akzeptierend, wird die kinderbezogene Differenzierungspolitik einem Instrumentenvergleich unterworfen. Abschnitt 5 ist Schlussbetrachtungen vorbehalten.

2. Kinderbezogene Beitragsdifferenzierung als verteilungspolitisches Instrument

Eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung entlastet Familien mit Kindern. Die Entlastung kann man verteilungstheoretisch als eine Politik der gezielten Begünstigung deuten. Man kann sie aber auch als Maßnahme verstehen, die eine erkannte Benachteiligung von Familien mit Kindern neutralisieren soll. So sieht es jedenfalls das Bundesverfassungsgericht in dem genannten Urteil. Im Weiteren sollen beide Deutungsmöglichkeiten aufgegriffen werden.

2.1 Förderung von Familien als verteilungspolitische Aufgabe

Es mag politischer Mehrheitswille sein, zu Gunsten von Familien mit Kindern stärker umzuverteilen. Die Wohlfahrtsökonomie liefert gleichwohl keine Handhabe, eine solche

Politik wissenschaftlich zu legitimieren. Auch das Grundgesetz räumt nach Auffassung der Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber hinsichtlich des Familienlastenausgleichs weitgehende Gestaltungsfreiheit ein. Aus der Wertentscheidung des Artikels 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip lasse sich zwar die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich entnehmen, nicht aber die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist.³

Wenn es politischer Wille ist, Familien mit Kindern stärker zu unterstützen, dann nützt die kinderbezogene Beitragsdifferenzierung zweifellos diesem Anliegen. Zu fragen ist allerdings, ob es nicht bessere Methoden gibt. Der augenfälligste Nachteil der Beitragsdifferenzierung ist, dass nur der Kreis der Beitragspflichtigen erfasst wird. Außerdem ist die Höhe gezahlter Sozialversicherungsbeiträge ein höchst unvollkommener Indikator persönlicher Leistungsfähigkeit. Dies alles spricht dafür, familienpolitische Einkommenstransfers in die Einkommensbesteuerung zu integrieren. Die kinderbezogene Beitragsdifferenzierung krankt jedenfalls an einer mangelnden Effizienz und Treffsicherheit der beabsichtigten Verteilungswirkungen.

2.2 Neutralisierung umlagefinanzierungsbedingter Verteilungswirkungen

Das Bundesverfassungsgericht plädiert für die kinderbezogene Beitragsdifferenzierung, um auf diesem Weg die spezifische Benachteiligung zu beheben, die Eltern mit Kindern in der umlagefinanzierten Alterssicherung erleiden. Ein solches Urteil gibt Anlass zu der Frage, welche Umverteilungswirkungen die umlagefinanzierte Alterssicherung verursacht und ob eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung diese zu neutralisieren erlaubt.

2.1.1 Verteilungswirkungen umlagefinanzierter Alterssicherung

Es liegt im Wesen einer umlagefinanzierten Alterssicherung, dass ihre Einführung Gewinner und Verlierer hervorbringt. Zu den Gewinnern zählen typischerweise die Personen, die zum Zeitpunkt der Einführung zur Generation der Alten gehören. Ohne je Beiträge gezahlt zu haben, erhalten sie Anspruch auf Systemleistungen. Deren aufsummierter Geldwert definiert den so genannten Einführungsgewinn der Umlagefinanzierung. Den Vorteilen dieser Generation stehen - bei angenommener dynamischer Effizienz - Nachteile zukünftiger Generationen gegenüber. Letztere erwerben zwar ihrerseits einen Anspruch auf Leistungen, in einem ausgereiften umlagefinanzierten System übersteigt indessen bei konstanten Beitrags- und Leistungssätzen der Gegenwartswert ihrer Beiträge den der zu erwartenden Leistungen. Die Differenz der Gegenwartswerte wird gelegentlich als implizite Steuer der Umlagefinanzierung bezeichnet.

³ Eine jüngere Bestandsaufnahme zur Familienförderung in Deutschland liefert Rosenschon (2001).

Die individuellen Steuerbeträge entsprechen abgezinst und summiert genau dem Einführungsgewinn. Das wird für die Rentenversicherung von Sinn (2000) gezeigt.⁴ Werden die Systemleistungen im Laufe der Zeit ausgeweitet, so entstehen neue Einführungsgewinne, mit denen man die Verluste der dann jeweils alten Generation mindern kann. Es ist aber ökonomisch nicht möglich, alle nachwachsenden Generationen von der Last zu verschonen, die die Einführung eines umlagefinanzierten Vorsorgesystems verursacht.

Allerdings ist es vorstellbar, dass eine Politik der intergenerativen Umverteilung kompensierende Maßnahmen der Begünstigten auslöst (Barro, 1974). So können Eltern ihr Nachlassverhalten entsprechend anpassen, wenn sie erkennen, dass eine politische Maßnahme zwar sie selbst begünstigt, ihre Kinder und potenziellen Erben dagegen belastet. Voraussetzung für ein kompensierendes Erbschaftsverhalten der Eltern ist, dass diese bei ihrem Handeln nicht nur ihren persönlichen Vorteil sehen, sondern die Belastung der Kinder sich selbst zurechnen. Eltern zeigen sich in diesem Sinne altruistisch, wenn sie ihre Kinder unterstützen, ohne eine Gegenleistung zu erwarten. Die Wirtschaftspolitik kann in dieser Situation den Lebensstandard der Kinder nicht länger getrennt von dem der Eltern sehen. Die allein relevante Größe ist der Lebensstandard der Familie. Verteilungsanalytische Einheit ist dann weniger das Individuum, sondern vielmehr die Dynastie, also die Familie einschließlich der Kinder und Kindeskiner.

Festzuhalten ist: Die Einführung einer umlagefinanzierten Alterssicherung verursacht in der Anstoßwirkung eine intergenerative Umverteilung zu Gunsten der versicherten Mitglieder der Elterngeneration und zu Lasten jüngerer und nachwachsender Generationen. Altruismus kann allerdings kompensierende Verhaltensänderungen hervorrufen. Per saldo können sich sehr altruistische Eltern mit überdurchschnittlich vielen Kindern sogar verschlechtern, weniger altruistische Eltern werden sich dagegen unabhängig von ihrer Kinderzahl verbessern.⁵ Kinder werden generell schlechter gestellt, das Ausmaß der Schlechterstellung hängt aber vom Altruismus der Eltern ab. Der Sozialbeirat (2001) weist auch auf die Gruppe der nicht versicherungspflichtigen Eltern hin. Diese erleiden bei Einführung der Versicherung einen Verlust, der um so größer ausfällt, je stärker ausgeprägt ihr Altruismus ist. Die umlagefinanzierungsbedingten Verteilungswirkungen sollen nun mit denjenigen verglichen werden, die eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung auslöst.

2.2.2 Vergleich mit den Verteilungswirkungen kinderbezogener Beitragsdifferenzierung

Durch eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung werden versicherte Eltern mit Kindern in der Anstoßwirkung entlastet, und zwar auf Kosten von Eltern ohne Kinder.

4 Zur Literatur vgl. z.B. auch Lindbeck und Persson (2003).

5 Auf die Bedeutung der Kinderzahl für Verteilungseffekte zwischen Dynastien in einer umlagefinanzierten Alterssicherung haben Breyer und von der Schulenburg (1987) hingewiesen.

Sofern Altruismus nicht unterstellt werden kann, beschränken sich die Verteilungswirkungen auf diese Effekte innerhalb der Elterngeneration. Die Verteilungswirkungen werden etwas komplizierter, wenn Altruismus ins Spiel kommt. Altruistische Eltern werden dann den Einkommensgewinn, den sie aus der Beitragsdifferenzierung erzielen, mit ihren Kindern teilen wollen. Eltern, deren Altruismus weniger stark ausgeprägt ist, werden dies nicht tun.

Vergleicht man nun die Verteilungswirkungen, die die Einführung einer umlagefinanzierten Alterssicherung auslöst, mit denen einer Beitragsdifferenzierung nach Zahl der Kinder, so zeigt sich folgendes Bild. Die Einführung der Alterssicherung führt typischerweise zu einer intergenerativen Umverteilung zu Lasten nachwachsender Generationen. Diese Umverteilungswirkung wird durch die Beitragsdifferenzierung nur unvollkommen aufgehoben. Am deutlichsten wird das am Fall von Eltern, die sich ihren Kindern unvollkommen altruistisch verbunden fühlen. Belastet werden die Kinder. Die Eltern werden dagegen zweifach begünstigt, und zwar einmal durch die Einführung der Alterssicherung und zum anderen Mal durch die kinderbezogene Beitragsdifferenzierung. Auch diejenigen Belastungen, die altruistische aber nicht versicherte Eltern bei Einführung einer umlagefinanzierten Alterssicherung auf ihre Kinder zukommen sehen, werden durch eine Beitragsdifferenzierung nicht neutralisiert.

Unter realistischen Bedingungen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass nicht alle Eltern versichert sind und sich hinsichtlich ihres Altruismusgrads unterscheiden, haben also die Einführung einer umlagefinanzierten Alterssicherung und eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung inkongruente Verteilungswirkungen. Deshalb ist die Beitragsdifferenzierung in der Pflegeversicherung auch eine wenig überzeugende Strategie, wenn es darum geht, die Verteilungswirkungen der Einführung zu neutralisieren.

Nun wird solche Kritik an der Beitragsdifferenzierung nur dann wirklich überzeugen, wenn sich alternative Strategien aufzeigen lassen, die sich für eine Neutralisierungspolitik besser eignen. Entsprechende Maßnahmen gibt es, und sie zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Begünstigungswirkung direkt auf die nachwachsenden Generationen zielt. Der Vorteil der Kinder muss gesichert sein und darf nicht von der altruistischen Einstellung der Eltern abhängen. Maßnahmen, die unmittelbar den Kindern Vorteil bringen, sind beispielsweise eine Rückführung der allgemeinen Staatsverschuldung oder verstärkte öffentliche Investitionen in ihre Ausbildung.

2.2.3 Grundsätzliche Überlegungen zur Verteilungsneutralität in der Sozialversicherung

Die vorstehende Analyse zeigt, dass eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung ungeeignet ist, die Verteilungswirkungen zu neutralisieren, die mit der Einführung einer umlagefinanzierten Alterssicherung verbunden sind. Andererseits muss man sich fragen, ob eine Neutralisierung im Rahmen der sozialen Sicherung überhaupt als

politisches Ziel unterstellt werden kann. Eine erfolgreiche Neutralisierung würde auf Beitragsäquivalenz hinauslaufen, deren Bedeutung für die soziale Sicherung in Deutschland aber umstritten ist. Jedenfalls gibt es Durchbrechungen, die mit dem Solidaritätsprinzip begründet werden. Darüber hinaus muss man sehen, dass sich absolute Beitragsäquivalenz bei Umlagefinanzierung systembedingt gar nicht realisieren lässt.⁶ Wie bereits ausgeführt, ziehen die verschiedenen Generationen aus einem Umlageverfahren unterschiedlichen Gewinn. Durch eine beitragsbezogene Leistungsgewährung kann in einem umlagefinanzierten Vorsorgesystem daher allenfalls eine auf die Angehörigen einer jeweiligen Generation bezogene relative Beitragsäquivalenz erreicht werden. Absolute Äquivalenz scheidet hingegen aus.

Auch wenn sich die Forderung nach Beitragsäquivalenz nicht durch den Hinweis auf die für die soziale Sicherung systembildenden Merkmale begründen lässt, muss sie gleichwohl politisch nicht falsch sein. Eine Politik kann nach wohlfahrtsökonomischer Auffassung dann als richtig gelten, wenn ihre mutmaßlichen allokativen und distributiven Wirkungen insgesamt positiv zu bewerten sind. Eine Beitragsbemessung, die dem Äquivalenzprinzip genügt, zeichnet sich nun dadurch aus, dass sie distributiv neutral wirkt. Im Umkehrschluss lässt sich eine Verletzung von Beitragsäquivalenz nur dann rechtfertigen, wenn die erhofften Verteilungswirkungen günstig sind. Man muss die Verteilungswirkungen positiv werten können, weil sie nicht ohne Verlust an allokativer Effizienz zu haben sind. Die Effizienz leidet, wenn Systemleistungen kein Äquivalent für gezahlte Beiträge darstellen. Die beitragszahlenden Personen lassen sich durch eine mangelnde Äquivalenz in ihren wirtschaftlichen Entscheidungen beeinflussen, was in aller Regel nicht gewollt sein kann.

Damit ist aber der Versuch, die kinderbezogene Differenzierungspolitik, verteilungspolitisch zu begründen, zum Scheitern verurteilt. Denn besteht das politische Ziel darin, die Verteilungswirkungen zu neutralisieren, die die Einführung eines Umlageverfahrens verursacht, dann muss man feststellen, dass es treffsichere Politiken gibt und dass die konstitutive Bedeutung der Verteilungsneutralität für die soziale Sicherung umstritten ist. Aber auch wenn das Ziel darin bestehen sollte, lediglich zu Gunsten von Familien mit Kindern umzuverteilen, muss man anerkennen, dass sich die Treffsicherheit der Maßnahmen steigern lässt, wenn man sie mit der Einkommensbesteuerung verbindet.

3. Förderung von Familien als allokativpolitische Aufgabe?

Die Unmöglichkeit, die kinderbezogene Beitragsdifferenzierung verteilungstheoretisch zu rechtfertigen, schließt die Möglichkeit einer allokativtheoretischen Begründung nicht aus. Den Ansatzpunkt liefern Überlegungen, wonach der Bevölkerungsrückgang ursächlich mit der Einführung der sozialen Alterssicherung in Verbindung zu bringen

⁶ Vgl. zu einer Darstellung dieses Sachverhalts z.B. Homburg (1988, S. 25).

ist.⁷ Sie werden durch verschiedene empirische Studien für verschiedene Länder gestützt. (Cigno und Rosati, 1996, 1997, 2002-2003, Ehrlich und Zhong, 1998. Vergleiche auch Sinn 2003.) Die Beitragsdifferenzierung könnte man vor diesem Hintergrund als notwendiges Korrektiv begreifen. Ob eine entsprechende Rechtfertigung überzeugt, gilt es zu prüfen.

Staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen lassen sich allokatonspolitisch begründen, wenn ein Missverhältnis zwischen den privat aneignungsfähigen Erträgen und den privat zu tragenden Kosten individuellen Handelns besteht. Da Umlageverfahren auf nachwachsende Beitragszahler angewiesen sind, mag sich der Eindruck aufdrängen, Elternschaft sei eine Art Dienstleistung, die auch der Gesellschaft Nutzen stiftet. Eltern tragen demnach vor allem Kosten der Betreuung und Erziehung, wohingegen die Erträge solcher Leistungen zu einem großen Teil extern anfallen. Würde ein solcher Vorteil der Gesellschaft existieren und vom Einzelnen bei der Entscheidung für eigene Kinder nicht hinreichend berücksichtigt, ließen sich allokatonspolitische Maßnahmen grundsätzlich rechtfertigen.

Gedanklich sind verschiedene Effekte zu trennen, die nacheinander analysiert werden. Zunächst wird untersucht, ob von der Geburt eines zusätzlichen Kindes wirtschaftspolitisch relevante externe Effekte ausgehen, die unabhängig von der Existenz staatlicher Steuer- und Transfersysteme auftreten. Wären solche externen Effekte zu bejahen, ließe sich eine Subventionierung der Elternschaft durch den Staat effizienztheoretisch rechtfertigen. Im Anschluss an diese Überlegungen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Kinder Kraft ihrer Existenz und wirtschaftlichen Aktivität Wirkungen für Steuer- und Transferströme innerhalb des bestehenden Systems von Steuern, Abgaben und der Sozialversicherung haben.

3.1 Wirtschaftspolitisch relevante externe Effekte bei laissez-faire?

Zu fragen ist im Grunde, ob die private Entscheidung, Einkommen auf Elternschaft und sonstigen Konsum aufzuteilen, externe Effekte hervorruft. Zweifel sind angebracht.⁸ Elternschaft mag das Sozialprodukt stärker als andere kostenträchtige Entscheidungen mehren. Wirtschaftssubjekte müssen aber immer zwischen verschiedenen Verwendungen ihrer Ressourcen wählen. Einige Verwendungen mehren das Sozialprodukt stärker als andere. Dieser Sachverhalt liefert für sich genommen keine allokatonspolitische Rechtfertigung, durch Lenkungssteuern, Strafen oder Subventionen zu intervenieren.

7 Beispiele für diese Form der Argumentation finden sich in Becker und Barro (1988) und Cigno (1991, 1993). Auch Sinn (1998a) sieht einen negativen Zusammenhang zwischen der Einführung der Sozialversicherung und dem Rückgang der Fertilität. Die Sozialversicherung und Vorsorge durch eigene Kinder sind in Sinns Analyse nur unvollständige Substitute, da eigene Kinder als Investitionsgüter für die Eltern ökonomische Renten entstehen lassen, andererseits die Sozialversicherung Eltern gegen ungeplante Kinderlosigkeit versichert.

8 Vgl. hierzu Homburg und Gräff (1988).

Von Bedeutung ist vielmehr, ob die Erträge aus Elternschaft den Eltern oder aber anderen Gesellschaftsmitgliedern zuwachsen. Tatsächlich haben Eltern einen Nutzen aus Elternschaft, ernten aber selbst bei Vernachlässigung von Steuern und Sozialabgaben nicht sämtliche Erträge. So vereinnahmen Kinder die Erträge ihrer späteren Arbeitskraft selbst und nicht ihre Eltern. Man könnte versucht sein zu schließen, dass die Entscheidung für ein Kind einen positiven externen Effekt auslöst, weil die Eltern sich nur einen Teil der Erträge ihrer Elternschaft aneignen können. Diese Sichtweise ist aber problematisch. Die Erträge der Elternschaft fließen nicht Dritten zu, sondern dem Kind, das seine Existenz der Elternschaft verdankt. Die Entscheidung für ein zusätzliches Kind macht aus einer Gesellschaft mit N Individuen eine solche mit $N+1$ Individuen. Diese beiden Gesellschaften lassen sich ohne starke Werturteile nicht vergleichen. Fundierte Wohlfahrtsaussagen zu Fragen der Steigerung oder Senkung des Bevölkerungswachstums sind ganz allgemein unmöglich.⁹

Ungeachtet dieser Unentscheidbarkeit der Vorteilhaftigkeit von Kindern wird gelegentlich die Frage der optimalen Bevölkerungsentwicklung unter anderen, eher pragmatischen Kriterien erörtert. So nützt ein starkes Bevölkerungswachstum all denjenigen Alterssicherungssystemen, die durch Umlage finanziert werden. Erklärt man vor diesem Hintergrund eine bestimmte Wachstumsrate der Bevölkerung zu einem gesellschaftspolitischen Ziel, stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln sich dieses Ziel bei möglichst geringen Kosten erreichen lässt. Auf diese Frage wird im vierten Abschnitt näher eingegangen.

3.2 Effekte im Rahmen eines entwickelten Sozialstaats

Wenn man den Betrachtungen einen entwickelten Sozialstaat mit Steuern, Transfers und Abgaben zugrunde legt, muss man weitere Effekte beachten, die von der Geburt eines zusätzlichen Kindes ausgehen. So muss man anerkennen, dass von der späteren Steuer- und Abgabepflicht des Kindes nicht nur die eigenen Eltern profitieren, sondern auch Dritte. Insofern lässt sich die Abgabepflicht des Kindes als so genannte fiskalische Externalität der Elternschaft begreifen. Zu fragen ist, ob es sich hierbei um eine positive oder eine negative fiskalische Externalität handelt und ob diese besondere staatliche Korrekturmaßnahmen rechtfertigt.

In der Alterssicherung zahlt ein zusätzliches Kind Beiträge in der Erwerbsphase und erhält Leistungen in der Altersphase. Das Kind verhilft dem Rest der Gesellschaft dann zu einer Nettoentlastung, wenn es Beiträge leistet, deren Gegenwartswert höher ist als der Wert der Leistungen, die es aus dem System bezieht. Der Rest der Gesellschaft wird

9 Kolmar (1997) diskutiert diesen Sachverhalt. Eine paretianische Analyse, die auf das z.B. in Breyer (1989) definierte Kriterium intergenerationaler Paretoeffizienz abzielt, ist bei endogener Fertilität nicht mehr möglich. Als pragmatische Lösung wird gelegentlich vorgeschlagen, wohlfahrts-theoretisch auf die Frage abzustellen, welche Politik für die derzeit lebende Generation optimal ist. Das Werturteil, das hinter einer solchen Betrachtung steht, ist aber ungleich restriktiver als das übliche Kriterium intergenerationaler Pareto-Effizienz.

auch dann entlastet, wenn das Kind seinerseits Nachkommen in die Welt setzt, die ihrerseits mehr in das System einzahlen als sie aus ihm entnehmen. Von einer Nettoentlastung wird man in der Realität ausgehen dürfen.

Die Existenz solcher fiskalischen Externalitäten begründet allerdings für sich genommen noch keinen staatlichen Korrekturbedarf. Fiskalische Externalitäten sind ja keine Besonderheit der Sozialversicherung. Sie sind für das staatliche Steuer- und Transferwesen ganz allgemein kennzeichnend. Man müsste schon darlegen können, dass die Abgaben, die auf Elternschaft lasten, im Vergleich zu den Belastungen anderer die zukünftige Steuerkraft steigender Aktivitäten zu hoch sind.

Die Frage der optimalen Abgabenbelastung von Elternschaft kann indes nicht sinnvoll für einen einzelnen Zweig der Sozialversicherung beantwortet werden. Vielmehr ist eine systemübergreifende Betrachtung geboten. So muss man beispielsweise sehen, dass die staatliche Verschuldung fiskalische Externalitäten hervorruft, die denen der sozialen Alterssicherung wirkungsanalytisch äquivalent sind. Staatliche Kreditaufnahme schafft Verpflichtungen für die Zukunft, die den intergenerativen Verpflichtungen in umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen vergleichbar sind. Für die Bedienung dieser Staatsschuld sind Kinder als potenzielle Steuerzahler genauso konstitutiv, wie sie es als potenzielle Beitragszahler für einzelne Zweige der Sozialversicherung sind. Der aus einem speziellen Zweig kinderlosen Personen erwachsende systemspezifische Vorteil unterscheidet sich also prinzipiell nicht von dem Vorteil, der einer Gesellschaft durch die Betreuung und Erziehung von Kindern in anderen Bereichen erwächst. Gelangte man zur allokatonspolitischen Empfehlung, den Beitragssatz in einem bestimmten Zweig der Sozialversicherung von der individuellen Kinderzahl abhängig zu machen, dann wäre es nahe liegend, eine solche Beziehung auch herzustellen zwischen den Steuern, die eine Person zahlt, und der Anzahl der Kinder dieser Person. Ähnliche Überlegungen stellt der Sozialbeirat (2001, S. 3) an. Die Empfehlungen würden weit über die Sozialversicherung hinaus reichen.

Die zentrale Frage ist somit, ob die fiskalischen Externalitäten eines zusätzlichen Kindes insgesamt besondere Korrekturmaßnahmen erfordern. Die Geburt und Erziehung zukünftiger Beitrags- und Steuerzahler unterscheidet sich aber in Hinblick auf die Frage fiskalischer Externalitäten nicht fundamental von anderen Formen der Zukunftsvorsorge. Ein zusätzliches Kind erhöht ähnlich wie Sparen, Forschen und Entwickeln die Steuerkraft von morgen. Steuern auf Kapitalerträge und eine implizite Besteuerung im Rahmen der Sozialversicherung wirken beide verzerrend. In einer Welt, in der staatliche Aufgaben mit verzerrenden Steuern finanziert werden, sind solche Verzerrungen unvermeidlich, solange ein bestimmtes Steuer- oder Transfervolumen erzielt werden soll. Um eine fiskalische Entlastung von Elternschaft mit ihren fiskalischen Externalitäten zu begründen, reicht es deshalb nicht aus, nur auf ihre Existenz zu verweisen. Erforderlich wäre es vielmehr zu zeigen, dass die fiskalische Belastung der

Elternschaft im Vergleich zu der Belastung anderer, zukünftige Steuerkraft steigernder Aktivitäten zu hoch ist.

Reine Belastungsvergleiche zwischen unterschiedlichen Vorsorgeaktivitäten sind in diesem Zusammenhang nicht aussagekräftig. Die Bestimmung der optimalen Belastungsverteilung ist ein optimalsteuertheoretisches Problem, und bekanntlich ist eine gleichmäßige Belastung aller nachgefragten bzw. angebotenen Güter im Allgemeinen nicht effizient (vgl. etwa Rose, Wenzel und Wiegard, 1980). Zu berücksichtigen sind unter anderem die unterschiedliche Höhe der fiskalischen Externalitäten verschiedener Arten von Haushaltsentscheidungen und die unterschiedlichen Elastizitäten, mit denen diese Entscheidungen auf Abgabenbelastungen reagieren. Genauer betrachtet ist es erforderlich, die fiskalischen Belastungen optimal auf die unterschiedlichen wirtschaftlichen Aktivitäten zu verteilen.

Subventionen sind in diesem Zusammenhang jedenfalls dann abzulehnen, wenn das durch sie erzielte zusätzliche fiskalische und parafiskalische Aufkommen die fiskalischen Kosten dieser Maßnahmen nicht übersteigt. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn die subventionierte Aktivität sehr unelastisch auf die Subventionen reagiert. Wenn man unterstellen muss, dass die Entscheidung für Elternschaft weniger elastisch auf finanzielle Belastungen reagiert als andere Aktivitäten, die ebenfalls die Bemessungsgrundlagen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge erhöhen, dann folgt daraus grundsätzlich die wirtschaftspolitische Empfehlung, Elternschaft eher weniger stark als die konkurrierenden Aktivitäten zu entlasten.

4. Beitragsdifferenzierung im Instrumentenvergleich

Die allokatonspolitische Analyse hat gezeigt, dass sich eine aktive Bevölkerungspolitik mit wohlfahrtstheoretischen Argumenten nur schlecht stützen lässt. In der Öffentlichkeit wird indes unabhängig von solchen Überlegungen die finanzielle Stabilität der Sozialversicherungssysteme als eigenständiges Politikziel begriffen. Wenn der Systemerhalt politisch nicht zur Disposition steht, müssen zwangsläufig Maßnahmen ergriffen werden, die eine stabile Entwicklung des Beitragsaufkommens garantieren. Soll dies systemimmanent geschehen, also ohne eine verstärkte Abwälzung von Lasten auf andere öffentliche Haushalte, dann verbleiben als zentrale Einflussgrößen nur die Zahl der Versicherten und deren Einkommen. Die Zahl der Versicherten lässt sich nun grundsätzlich auch ohne Förderung von Elternschaft steigern. Möglich ist etwa eine Ausweitung der Versicherungspflicht. Die Spielräume hierfür wurden in der Vergangenheit systematisch genutzt. Möglich ist auch eine Förderung der Zuwanderung. Beide Optionen verschaffen allerdings der Sozialversicherung allenfalls kurzfristig Luft. Eine stabile Finanzierung ist auf diesem Wege dauerhaft nicht zu erreichen. Daher soll sich die weitere Diskussion allein auf die Frage konzentrieren, ob es empfehlenswert ist, die finanzielle Stabilität der umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme durch eine

familien- und kinderfreundlichere Politik zu gewährleisten. Dabei ist die Steigerung reiner Geburtenzahlen auch in Konkurrenz zur Steigerung des Erwerbseinkommens der Kinder zu sehen. Insofern konkurriert allokatonspolitisch die Förderung der Fertilität mit der Förderung der Humankapitalbildung.

4.1 Effiziente Förderung der Elternschaft

Die Geburt von Kindern kann man als einen Beitrag zur Humankapitalbildung begreifen, sie ist mit dieser aber nicht gleichzusetzen. Humankapital ist vielmehr das Ergebnis einer Vielzahl von Entscheidungen, deren wichtigste Stufen es sorgfältig zu trennen gilt (Becker und Lewis, 1973). Auf die Elternschaft im engeren Sinne folgen Betreuung und Erziehung und schließlich die allgemeine und berufliche Ausbildung. Unter Humankapitalbildung im engeren Sinne versteht man nun alle Anstrengungen, die auf eine Steigerung der Arbeitsproduktivität lebender Individuen gerichtet sind. Kaum umstritten dürfte die Feststellung sein, dass sich die Fertilität mit hinreichend starken finanziellen Anreize positiv beeinflussen lässt. Insofern muss man davon ausgehen, dass sich mit einer kinderbezogenen Beitragsdifferenzierung die Entscheidung für Elternschaft jedenfalls im Prinzip positiv beeinflussen lässt. Die Beitragsdifferenzierung ist aber nicht der einzige und sicherlich nicht der wirksamste Weg. Schon mit Kindergeld lässt sich die Fertilität zielgenauer fördern. Kindergeld erlaubt zudem, die nicht sozialversicherungspflichtigen Familien in die Förderpolitik einzubeziehen. Dennoch kann selbst die fertilitätsfördernde Wirksamkeit von Kindergeld skeptisch beurteilt werden. Schließlich braucht Deutschland hinsichtlich des gezahlten Kindergelds international keinen Vergleich zu scheuen. Wenn dennoch nur in wenigen Ländern die Geburtenrate geringer ist, müssen offenbar andere Gründe für Elternschaft maßgeblich sein. Und in der Tat bestehen die höchsten Kosten, die Kinder verursachen, nicht in den direkten Aufwendungen für Kleidung, Nahrung etc. Von größerem Gewicht sind der entgangene Lohn und der Verlust beruflicher Perspektiven, wenn mit Rücksicht auf Kinder auf Erwerbstätigkeit verzichtet wird (Rosenschon, 2001, S. 33). BevölkerungsökonomInnen weisen auf einen engen negativen Zusammenhang zwischen dem Fertilitätsverhalten und den Möglichkeiten der Frau zu beruflicher Entfaltung hin. Die wirkungsvollste fertilitätsfördernde Maßnahme dürfte deshalb darin bestehen, Eltern bei ihren Bemühungen zu unterstützen, den Kinderwunsch mit der Erwerbstätigkeit der Frau stärker in Einklang zu bringen. Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die sorgfältig unter Kosten- und Nutzenaspekten zu prüfen wären. In diesem Zusammenhang müsste das ganze System von Kindertagesstätten und Schulen unter dem Gesichtspunkt kritisch geprüft werden, ob es noch den heutigen gesellschaftlichen Anforderungen genügt. In Betracht kommen des Weiteren deregulierende Maßnahmen im Arbeitsmarkt, die allgemein, und damit auch Kinder betreuenden Eltern die vorübergehende Unterbrechung einer Beschäftigung erleichtern. Und schließlich wäre die einkommensteuerliche Behandlung von Familien kritisch zu überdenken.

4.2 Effiziente Förderung der Humankapitalbildung

Geht es darum, die Einnahmeseite der umlagefinanzierten Sozialversicherung auf eine dauerhaft stabile Grundlage zu stellen, ist Bildungspolitik als eine mögliche Alternative zur aktiven Bevölkerungspolitik zu begreifen (vgl. hierzu den Sozialbeirat, 2001, S. 3). Zwar stehen Kinderzahl und Ausbildungsqualität in enger Beziehung. So wird die staatliche Ausbildungsförderung nicht nur die Ausbildungsentscheidung direkt beeinflussen, sondern mit großer Wahrscheinlichkeit auch indirekt die Entscheidung für Kinder. Dennoch lassen sich Bildungs- und Bevölkerungspolitik gedanklich trennen, zumal die indirekten Wirkungen in Stärke und Richtung unbestimmt sind. Eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung in der Sozialversicherung verändert jedenfalls Ausbildungsanreize nur sehr indirekt und weit weniger stark als Fertilitätsanreize. Die Humankapitalbildung im engeren Sinne lässt sich also mit anderen Instrumente gezielter und direkter fördern.

Zusammenfassend gilt, dass von einer Beitragsdifferenzierung keine nachhaltige Lösung der Finanzierungsprobleme umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme zu erwarten ist. Die Politik kann das Fertilitätsverhalten zielgenauer und kostengünstiger durch andere Instrumente beeinflussen. Neben dem Fertilitätsverhalten ist das Ausmaß an Ausbildungsanstrengungen junger Menschen für die Entwicklung des Beitragsaufkommens in den Alterssicherungssystemen von zentraler Bedeutung. Als Mittel zur Beeinflussung solcher Investitionsentscheidungen erscheint eine Beitragsdifferenzierung sogar vollkommen ungeeignet.

5. Schlussbetrachtungen

In seinem Urteil zur Pflegeversicherung hat das Bundesverfassungsgericht die kinderbezogene Beitragsdifferenzierung für die GPV unumgänglich gemacht. Ferner hat das Gericht den Auftrag erteilt, die Frage zu prüfen, ob sich aus dem Urteil auch Konsequenzen für andere Zweige der Sozialversicherung ergeben. Die Diskussion hat aber gezeigt, dass sich eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung für umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme wohlfahrtstheoretisch nicht überzeugend begründen lässt.

Dieses Ergebnis wirft die Frage auf, ob überhaupt und für welchen Zweck eine kinderbezogene Beitragsdifferenzierung ein geeignetes Politikinstrument ist. Gute Politikinstrumente zeichnen sich durch ihre genaue Abstimmung auf ein zu förderndes Ziel aus. Auch in dieser Beziehung überzeugt die Beitragsdifferenzierung wenig. Sind beispielsweise die intergenerativen Verteilungswirkungen zu neutralisieren, die durch die Einführung der Pflegeversicherung verursacht wurden, dann wirkt eine Rückführung der allgemeinen Staatsverschuldung genauer als eine Beitragsdifferenzierung nach der Kinderzahl. Gilt es dagegen, die Fertilität zu steigern, sollte man z.B. darüber nachdenken, wie sich Kinder- und Berufswunsch von Eltern besser in Einklang bringen

lassen. Geht es um die Förderung der Humankapitalbildung, erscheinen entsprechende Maßnahmen im Bereich der allgemeinen oder beruflichen Ausbildung einer Beitragsdifferenzierung in der Sozialversicherung überlegen. Welche Maßnahme im Einzelfall angezeigt ist, bedarf zweifellos der eingehenden politischen Erörterung. Die Differenzierung von Sozialversicherungsbeiträgen nach der Kinderzahl drängt sich aber in keinem Fall auf.

Wenn trotz dieser Feststellungen das Bundesverfassungsgericht eine andere Haltung zur kinderbezogenen Differenzierungspolitik einnimmt, muss abschließend die Frage nach den möglichen Ursachen gestellt werden. Die Antwort ist naturgemäß spekulativ. Gleichwohl meinen die Autoren dieses Aufsatzes, sie im Methodischen suchen zu müssen. Die wohlfahrtstheoretische Argumentation unterscheidet sich fundamental von derjenigen des Bundesverfassungsgerichts, wie abschließend verdeutlicht werden soll.

Ausgangspunkt des Urteils ist die Feststellung, dass generative Beiträge für die Funktionsfähigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherung von konstitutiver Bedeutung sind. Diese Feststellung ist sachverhaltsanalytisch in dem Sinne, dass sie durch die Analyse eines konkreten Sachverhalts, und zwar der Funktionsweise umlagefinanzierter Systeme, gewonnen wurde. Zugleich liefert die Analyse dem Verfassungsgericht die Grundlage für die Forderung an den Gesetzgeber, konkrete Änderungen im Beitragsrecht herbeizuführen. Die Schwächen der sachverhaltsanalytischen Begründung politischer Maßnahmen, die Begründung von Normen durch den Verweis auf Fakten, sind nun spätestens seit David Hume bekannt.¹⁰

So ist die Aussage über die funktionssichernde Bedeutung der Kindererziehung in umlagefinanzierten Systemen der Sozialversicherung bei genauer Betrachtung weniger abgesichert, als es zunächst erscheinen mag. Streng genommen gilt sie nur für konstantes Beitrags- und Leistungsrecht. Nur bei konstantem Beitrags- und Leistungsrecht kommt die Sozialversicherung durch einen Rückgang der Beitragszahler in finanzielle Bedrängnis. Das charakteristische Element der Umlagefinanzierung von Sozialversicherung ist aber nicht die Konstanz des Beitrags- und Leistungsrechts, sondern der Zwang, Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben auf jährlicher Basis zum Ausgleich zu bringen. Von daher stellen Anpassungen im Beitrags- und Leistungsrecht das System nicht selbst infrage; sie sind vielmehr Teil des Systems. Bei einem Rückgang der Beitragszahler werden die notwendigen Anpassungen für die Versicherten allenfalls schmerzhafter spürbar als bei einem stetigen Zustrom. Dies relativiert die These von der konstitutiven Bedeutung der Kindererziehung für die umlagefinanzierte Sozialversicherung. Generative Beiträge sind im finanzierungstechnischen Sinne nicht eigentlich konstitutiv; sie schaffen lediglich die Möglichkeit, die Leistungsausgaben auf

10 It was David Hume in his *Treatise of Human Nature* who long ago laid down the proposition that „one cannot deduce ought from is“, that purely factual, descriptive statements by themselves can only entail or imply other factual, descriptive statements and never norms, ethical pronouncements, or prescriptions to do something. This proposition has been aptly labeled „Hume’s guillotine“ (M. Blaug, 1980, S. 130).

mehr Beitragszahler umzulegen und den Anpassungsdruck bei veränderten Bedingungen zu mildern.

Das Bundesverfassungsgericht räumt generativen Beiträgen den Rang monetärer ein. Letztlich ist diese Entscheidung politischer Natur. Das wird spätestens dann deutlich, wenn es darum geht, den Vergleichsmaßstab für generative und monetäre Beiträge zu konkretisieren. Ein solcher Vergleichsmaßstab lässt sich nicht frei von politischem Ermessen aus einer reinen Funktionsanalyse umlagefinanzierter Systeme deduzieren. Die anspruchsbegründende Berücksichtigung generativer Beiträge verändert vielmehr die Funktionsweise solcher Systeme. Sie stellt daher einen Akt politischer Gestaltung dar. Nach wohlfahrtsökonomischer Auffassung sind aber Maßnahmen politischer Gestaltung stets an den erstrebten Wirkungen zu messen. Die sachverhaltsanalytische Feststellung, dass generative Beiträge für den Funktionserhalt umlagefinanzierter Systeme notwendig sind, greift zu kurz. Es kann nicht darum gehen, über die Anrechnung generativer Beiträge ihre Bedeutung für den Systemerhalt anzuerkennen. Vielmehr sollte sich die Politik nach wohlfahrtsökonomischer Auffassung allein von der Frage leiten lassen, welche allokativen und distributiven *Wirkungen* eine anspruchsbegründende Berücksichtigung auslöst und wie diese zu beurteilen sind („Konsequenzenprinzip“).

Literaturverzeichnis

- Albers, W. (1990), Die Anpassung des Systems der Gesetzlichen Rentenversicherung an demographische Änderungen, in: K. Schmidt (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung I*, Duncker und Humblot, Berlin.
- Barro, R. (1974), Are Government Bonds Net Wealth?, *Journal of Political Economy* 82, 1095-1117.
- Becker, G.S. und R.J. Barro (1988), A Reformulation of the Economic Theory of Fertility, *Quarterly Journal of Economics* 103, 1-25.
- Becker, G. und G.H. Lewis (1973), On the Interaction Between the Quantity and Quality of Children, *Journal of Political Economy* 81, 279-288.
- Blaug, M. (1980), *The Methodology of Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Börsch-Supan, A. (2001), Muss der Staat Familien deutlich besser stellen als Kinderlose? Pro-Position, *FinanzReport* 6, S. 10.
- Breyer, F. (1989), On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145, 643-658.
- Breyer, F. und J. M. Graf von der Schulenburg (1987), Voting on Social Security: the Family as Decision-making Unit, *Kyklos* 40, 529-547.
- Cigno, A. (1991), *The Economics of the Family*, Clarendon Press, Oxford.

- Cigno, A. (1993), Intergenerational Transfers Without Altruism, *European Journal of Political Economy* 9, 505-518.
- Cigno, A. und F.C. Rosati (1996), Jointly Determined Saving and Fertility Behavior: Theory, and Estimates for Germany, Italy, UK and USA, *European Economic Review* 40, 1561-1589.
- Cigno, A. und F.C. Rosati (1997), Rise and Fall of the Japanese Saving Rate: the Role of Social Security and Intra-family Transfers, *Japan and the World Economy* 9, 81-92.
- Cigno, A. und F.C. Rosati (2002-2003), The impact of social security on saving and fertility in Germany, *FinanzArchiv* 59, 189-211.
- Ehrlich, I. und J.-G. Zhong (1998), Social security and the real economy: an inquiry into some neglected issues, *American Economic Review, Papers & Proceedings* 88, 151-157.
- Homburg, S. (1988), *Theorie der Alterssicherung*, Springer-Verlag, Heidelberg.
- Homburg, S. und C. Gräff (1988), Zur ökonomischen Begründbarkeit eines Familienlastenausgleichs, in: B. Felderer (Hrsg.), *Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung*, Dunker und Humblot, Berlin, 13-28.
- Kolmar, M. (1997), Intergenerational Redistribution in a Small Open Economy With Endogenous Fertility, *Journal of Population Economics* 10, 335-356.
- Lindbeck, A. und M. Persson (2003), The Gains From Pension Reform, *Journal of Economic Literature* 41, 74-112.
- Ott, N. (2001a), Der Konstruktionsfehler im Sozialversicherungssystem bedarf einer Korrektur, *Wirtschaftsdienst* 81, 263-265.
- Ott, N. (2001b), Verfehlte Familienpolitik: Können wir uns Kinder nicht mehr leisten? *ifo Schnelldienst* 12, 3-6.
- Rose, M., H.-D. Wenzel und W. Wiegard (1980), *Optimale Finanzpolitik*, Fischer-Verlag, Stuttgart.
- Rosenschon, A. (2001), Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, *Kieler Diskussionsbeitrag* 382.
- Rürup, B. (2001), Ein Urteil mit begrenztem Gebrauchswert, *Wirtschaftsdienst* 81, 259-263.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus, *Jahrgutachten 2001/02*, Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- Sinn, H.-W. (1998a), The Pay-as-you-go Pension System as a Fertility Insurance and Enforcement Device, NBER working paper no. 6610.
- Sinn, H.-W. (1998b), Die Krise der Gesetzlichen Rentenversicherung und Wege zu ihrer Lösung, *Bayerische Akademie der Wissenschaften, Jahrbuch 1998*, Bayerische Akademie der Wissenschaften, München, 95-119.
- Sinn, H.-W. (2000), Why a Funded Pension System is Useful and Why It is Not Useful, *International Tax and Public Finance* 7, 389-410.

- Sinn, H.-W. (2003), Das demographische Defizit - die Fakten, die Folgen, die Ursachen und Politikimplikationen, *ifo Schnelldienst* 56(5), 20-36.
- Sozialbeirat (2001), Stellungnahme zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom 3. April 2001 hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, Bundestagsdrucksache 14/6099.
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), Gerechtigkeit für Familien – Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, W. Kohlhammer, Stuttgart.