

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 289

Finanzpolitik und Arbeitsmärkte

Von

Axel Börsch-Supan, Christian Keusnigg,
Bernd Raffelhüschen

Herausgegeben von

Bernd Genser



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 289

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 289

Finanzpolitik und Arbeitsmärkte



Duncker & Humblot · Berlin

Finanzpolitik und Arbeitsmärkte

Von

Axel Börsch-Supan, Christian Keuschnigg,
Bernd Raffelhüschen

Herausgegeben von

Bernd Genser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Finanzpolitik und Arbeitsmärkte / Hrsg.: Bernd Genser. –
Berlin : Duncker und Humblot 2002

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 289)
ISBN 3-428-10797-7

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10797-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuss des Vereins für Socialpolitik wurde im Jahr 1959 mit dem Ziel gegründet, die ökonomische Theorie des öffentlichen Sektors kritisch zu reflektieren und weiter zu entwickeln sowie die Anwendung finanzwissenschaftlicher in der finanzpolitischen Praxis zu fördern. Zu diesem Zweck treffen sich die Mitglieder des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses (derzeit über 80 Finanzwissenschaftsprofessoren und mit finanzwissenschaftlicher Forschung befasste Praktiker aus Deutschland, Österreich und der Schweiz) alljährlich zu einer Arbeitstagung, deren wissenschaftlicher Vortragsteil drei oder vier Fachvorträge von Ausschussmitgliedern umfasst. Die Beiträge werden bei der Arbeitstagung ausführlich diskutiert und in einem Tagungsband veröffentlicht, den der jeweilige Ausschussvorsitzende herausgibt. Eine umfassende Dokumentation der veröffentlichten Tagungsbände, sowie der Vortragsprogramme der vergangenen und der in Planung befindlichen Arbeitstagungen enthält die Webseite des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses <http://www.socialpolitik.org/aussch.htm/>

Die 44. Arbeitstagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses fand vom 7. bis 9. Juni 2001 in Cottbus statt und war dem Thema „Finanzpolitik und Arbeitsmärkte“ gewidmet. Der vorliegende Tagungsband enthält die drei Beiträge von Axel Börsch-Supan, Christian Keuschnigg und Bernd Raffelhüschen.

Der Beitrag von Axel Börsch-Supan (Universität Mannheim, Research Fellow des ZEW, des CEPR und des NBER) versucht, die wichtigsten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt zu studieren und daraus Konsequenzen für die Finanzpolitik zu ziehen. Er zeigt insbesondere auf, dass es neben dem viel diskutierten alterungsbedingten Finanzbedarf, der zu einem wachsenden Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettolohn führt, wenn die Sozialversicherungsbeiträge steigen, zwei weitere wichtige Politikfelder gibt, denen zunehmende Bedeutung zukommt. Erstens wird der demographisch bedingte Rückgang der Erwerbstätigen pro Kopf der Bevölkerung nicht durch bloße Erhöhung der Kapitalintensität auszugleichen sein. Vielmehr muss die Arbeitsproduktivität durch zusätzliche Maßnahmen gesteigert werden, um die Auswirkungen der Alterung der Gesellschaft auf das Bruttoinlandsprodukt zu kompensieren. Der Akkumulation von Humankapital durch Aus- und Weiterbindung kommt daher gerade in alternenden Bevölkerungen ein hoher Stellenwert zu. Zweitens wird sich die geänderte Altersstruktur auch auf die Zusammensetzung der aggregierten Güternachfrage auswirken und sektorale Beschäftigungseffekte induzieren. Das erwartete Ausmaß dieser Effekte erfordert eine deutlich höhere sektorale Mobilität der Beschäftigten, die durch die Finanzpolitik zumindest nicht behindert werden soll.

Christian Keuschnigg (Universität St. Gallen, Research Fellow des CEPR und des CESifo) erklärt Kreditrationierung und Arbeitslosigkeit an Hand von Suchfraktionen auf Kapital- und Arbeitsmärkten. In einem intertemporalen Gleichgewichtsmodell werden die Auswirkungen verschiedener finanzpolitischer Maßnahmen zur Stimulierung von Startinvestitionen auf Kapitalmarkteffizienz und Beschäftigung untersucht. Die Förderung von Unternehmensneugründungen stellt sich dabei als ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit heraus. Anschließend wird diese Förderungspolitik unter dem Gesichtspunkt der Internalisierung verbundener Externalitäten betrachtet und die Frage nach optimalen finanzpolitischen Maßnahmen erörtert.

Bernd Raffelhüschen (Universität Freiburg und Universität Bergen) weist in seinem Beitrag darauf hin, dass neben den Generationenverträgen der Renten- und Krankenversicherung auch die deutsche Grundsicherung gesellschaftliche Akzeptanzprobleme aufwirft. Ausgehend von einer kritischen Analyse der bestehenden Grundsicherungselemente Sozialhilfe, Wohngeld, Arbeitslosenhilfe, Pflegegeld wird in dem Beitrag eine Blaupause für eine Grundsicherungsreform entwickelt, die auf zwei Kerngedanken basiert: der subsidiären Hilfe zur Selbsthilfe und der Subvention von Beschäftigung anstatt Untätigkeit. Die Elemente dieses Reformkonzepts stellen im internationalen Vergleich keineswegs Neuland dar, sie sind aber auch im deutschen Sozialrechtssystem bereits verankert. Neu ist aber die Kompaktheit, mit der in dem Reformkonzept alle gesellschaftlichen Zielgruppen in ein soziales Netz eingebettet werden, das sie zu einer aktiven Beteiligung an der Bewältigung der Probleme anreizt, das Selbstwertgefühl der Betroffenen stärkt und den finanziellen Aufwand auf ein gesellschaftlich akzeptables Ausmaß reduziert. Obwohl der politische Diskussionsprozess über eine Neuorientierung der Grundsicherung noch nicht abgeschlossen ist, ist Raffelhüschen optimistisch, dass seine Blaupause durch Effizienzgewinne, soziale Verträglichkeit und juristisch umsetzbare Übergangsprozesse so viel an Zustimmung findet, dass mit einem Umbau des deutschen Grundsicherungssystems unverzüglich begonnen werden kann.

Konstanz, Januar 2002

Bernd Genser

Inhalt

Kann die Finanz- und Sozialpolitik die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt lindern?

Von *Axel Börsch-Supan*, Mannheim 9

Finanzpolitik, Unternehmensgründungen und Sucharbeitslosigkeit

Von *Christian Keuschnigg*, St. Gallen (Schweiz) 45

Soziale Grundsicherung in der Zukunft. Eine Blaupause

Von *Bernd Raffelhüschen*, Freiburg und Bergen (Norwegen) 83

Kann die Finanz- und Sozialpolitik die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt lindern?*

Von *Axel Börsch-Supan*, Mannheim

A. Einleitung

Der sich allmählich beschleunigende demographische Wandel gehört zu den wichtigsten gesellschaftlichen Entwicklungen der nächsten Dekaden. Dies ist keineswegs eine neue Einsicht. Dennoch beschränkt sich die öffentliche Debatte ebenso wie die wissenschaftliche Forschung in Europa noch weitgehend auf die sozialpolitischen Konsequenzen, besonders auf das Finanzierungsproblem der staatlichen Rentenversicherungen. Der demographische Wandel wird jedoch auch einen tief liegenden makroökonomischen Strukturwandel hervorrufen, der alle zentralen Märkte – Arbeitsmarkt, Märkte für Waren und Dienstleistungen, sowie die Kapitalmärkte – beeinflussen wird.

- Der demographische Wandel wird massive Auswirkungen auf die Produktionsweise haben, wenn im Deutschland des Jahres 2035 ca. 15% weniger Erwerbstätige ein etwa gleiches Konsumniveau wie heute produzieren wollen. Dies ist nur mit einer wesentlich höheren Produktivität möglich, die ihrerseits nur durch eine höhere physische Kapitalintensität und mehr Humankapital erbracht werden kann. Die Löhne werden steigen, die Kapitalrendite bei begrenzter internationaler Diversifizierung fallen. Während diese Tendenzen qualitativ unumstritten sind, ist das quantitative Ausmaß der Veränderungen noch unklar.
- Der demographische Wandel wird die Konsumstruktur deutlich verändern: es werden mehr Dienstleistungen und mehr Produkte für ältere Mitbürger nachgefragt werden. Solche Nachfrageverschiebungen implizieren einen Strukturwandel in der Produktion mit den entsprechenden Friktionen, z. B. temporäre Arbeitslosigkeit, insbesondere, wenn es bei der heutigen geringen sektoralen

* Ich danke den Teilnehmern an der Jahrestagung 2001 des finanzwissenschaftlichen Ausschusses in Cottbus, Anette Reil-Held und Joachim Winter für Ihre hilfreichen Kommentare; Alexander Ludwig und Michael Peters für ihre Assistenz; sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Volkswagen-Stiftung für die finanzielle Unterstützung dieser Studie. Eine englische Version ist unter WWW.MEA.UNI-MANNHEIM.DE verfügbar.

Mobilität bleibt. Wiederum ist es unklar, wie die quantitativen Auswirkungen sind. Einerseits hoffen einige, daß der demographische Wandel quasi automatisch das Arbeitslosenproblem lösen wird. Andererseits ist es jedoch durchaus möglich, daß friktionelle Arbeitslosigkeit in großem Ausmaß entsteht und eine zunehmende Spreizung des Qualifikationsniveaus zu einem Nebeneinander von Knappheit unter Hochqualifizierten und Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten führt – also zu einer deutlichen Verschärfung eines bereits heute beobachteten Phänomens.

- Der demographische Wandel wird schließlich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ändern. Kapital wird von den Länder mit einer relativ alten Bevölkerung in Länder mit einer relativ jüngeren Bevölkerung fließen, da dort die Renditen höher sein werden. Selbst wenn die ganze Welt allmählich altert, reichen die relativen Unterschiede in der Alterung aus, um starke Kapitalbewegungen zu induzieren. Diese Einsicht ist für Deutschland besonders wichtig, da unser Land bereits heute einen der in der Welt höchsten Anteile älterer Mitbürger hat. Diese Kapitalströme müssen über die Zahlungsbilanz finanziert werden. Daher ist es wahrscheinlich, daß Deutschland vom „Exportweltmeister“ zum Nettoimporteur werden wird. Die höheren Importe gehen Hand in Hand mit der Knappheit an Arbeitskräften. Wiederum ist das quantitative Ausmaß unklar.

Alle diese Entwicklungen gilt es zu antizipieren, nicht zuletzt, um Härten und Übergangsprobleme zu mildern oder ganz zu vermeiden. Die Probleme beginnen zwar, ansatzweise auf den „Radarschirmen“ der Regierungen und internationalen Organisationen aufzutauchen, doch fehlt es noch an Daten und geeigneten Modellen, um diese Entwicklung quantitativ abzuschätzen.

Das vorliegende Papier beschäftigt sich vornehmlich mit den Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt und fragt, inwieweit die Finanz- und Sozialpolitik eventuell entstehende Probleme lindern kann. Das Papier klammert die zentrale Frage der Reform der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen im engeren Sinne aus – dies ist Thema u. a. des zusammenfassenden Beitrags von *Börsch-Supan* (2000c). Vielmehr will dieses Papier die strukturellen Änderungen auf dem Arbeitsmarkt beleuchten, etwa die Altersstruktur der Beschäftigten, deren Arbeitsproduktivität und Lohngefüge. Ein komplementäres Papier (*Börsch-Supan, Ludwig und Winter, 2001*) untersucht die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Kapitalmärkte. Wenn man so möchte, ist dieses Papier dem Humankapital gewidmet, das komplementäre Papier dem Realkapital.

Der Beitrag ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil beschreibt die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt. In ihm werden zunächst die Schwankungsbreite der Prognosen der Arbeitsangebotsentwicklung vorgestellt. Dann schätzen wir mittels einer Serie von Modellen die Veränderung der wichtigsten Strukturmerkmale der Arbeitsmarktes ab. Dieser erste Teil bildet die Grundlage für den zweiten, wesentlich kürzeren Teil dieses Beitrags. Er untersucht die

Auswirkungen und die Handlungsmöglichkeiten der Finanz- und Sozialpolitik. Da dies ein immens weites Feld ist, beschränken wir uns in diesem Beitrag darauf, in den Schlußfolgerungen einige Akzente zu setzen: Wo kann und sollte der Staat etwas tun, um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt zu lindern?

B. Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Arbeitsmarkt

Dieser Teil ist prognostisch. Wie wird sich die Zahl der Erwerbstätigen entwickeln? Welche Altersstruktur werden die Beschäftigten haben? Wie wirkt sich die Verschiebung der Altersstruktur auf die Arbeitsproduktivität aus? Was passiert mit dem Lohnniveau? Welche Rückkopplungseffekte hat eine mögliche Veränderung der Kapitalintensität? Wie wirkt sich der Strukturwandel auf den Produktmärkten auf die Arbeitsmobilität aus?

Für diesen prognostischen Teil benötigen wir zunächst eine Bevölkerungsprojektion. Wir werden diese als gegeben betrachten und lediglich im Rahmen mehrerer Szenarien variieren. Darauf aufbauend muß die Zahl der Erwerbstätigen bestimmt werden. Hier wird es schon wichtiger, Rückkopplungseffekte zu bedenken, die die Bevölkerungsalterung und eventuelle Reformen der Finanz- und Sozialpolitik als Konsequenz der Alterung bewirken könnte. Da wir sehr wenig über die Arbeitsangebots- und nachfrageelastizitäten wissen, werden wir diese Rückkopplungen im wesentlichen szenarisch abbilden. Einen Schritt weiter müssen wir bei Variablen wie der Kapitalintensität und der Lohnhöhe gehen: Sie sind Gleichgewichtsergebnisse und müssen daher explizit modelliert werden. Im folgenden beschreiben wir demnach zunächst unsere Bevölkerungsprojektion, stellen dann die Varianten unserer Erwerbstätigenvorausschätzung vor, und bedienen uns schließlich einer Serie von Modellen, die von einfachen „Shift Share“-Ansätzen bis zu einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell überlappender Generationen reichen.

I. Prognosen der demographischen Entwicklung

Ausgangspunkt der demographischen Projektion ist die mittlere Variante der Bevölkerungsprognose von *Birg* und *Börsch-Supan* (1999). Sie entspricht in ihren wesentlichen Annahmen der „Variante 2a“ der 9. koordinierten Bevölkerungsprognose des *Statistischen Bundesamtes* (2000). Sie geht von einer stagnierenden Geburtenrate (1,35 Geburten im Leben einer Frau), einer weiterhin steigenden Lebenserwartung (auf 80,1 bzw. 86,4 Jahre für Männer bzw. Frauen im Jahr 2050) und von einer auch langfristig positiven Nettoeinwanderung aus (durchschnittlich ca. 120.000 Personen im Jahr).