

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 157

Bevölkerungs- entwicklung als Herausforderung an Staat und Gesellschaft

von Max Wingen

Verlag J.P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Das Thema der Bevölkerungsentwicklung zählt zu jenen gesellschaftlichen Problemen, für deren Diskussion sich vier Phasen ausmachen lassen: In der *ersten* Phase wird das Problem schlicht geleugnet; bei der demographischen Entwicklung ist diese Phase längst überwunden. – In der *zweiten* Phase wird der Sachverhalt anerkannt, aber in seinen Auswirkungen deutlich relativiert. Diese Stufe der Auseinandersetzung konnten wir bei dem demographischen Problem beobachten, als z. B. der Geburtenrückgang als Auswirkung schwächer besetzter Heiratsjahrgänge erschien. Dieser Faktor traf aber nicht den entscheidenden Zusammenhang: die drastische Veränderung im generativen Verhalten, die den neuen Schub in einem säkularen Prozeß des Geburtenrückgangs bewirkte. – In der *dritten* Phase läßt sich das Problem nicht mehr abtun. Allerdings versucht man ihm zunächst noch mit konventionellen Maßnahmen und Methoden beizukommen. So sind die Auswirkungen der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung in den verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Handlungsfeldern inzwischen so unleugbar und als so vielfältig problemproduzierend erkannt, daß längst über notwendige und machbare Problembewältigungen nachgedacht wird, z. B. im Schul- und Bildungswesen, in der Kostenentwicklung für das Gesundheitswesen oder in der sozialen Altersversorgung, wo schon seit einigen Jahren über die Modifizierung der sog. Rentenformel nachgedacht wird. – Erst in der *vierten* Phase kommt es zu „unkonventionellen“, innovativen Ansätzen einer wirklichen Problemlösung. Die Frage der demographischen Entwicklung ist, was den öffentlichen Diskussionsstand in der Bundesrepublik angeht, wahrscheinlich zwischen der dritten und vierten Phase angesiedelt. Sie ist insofern noch weiterhin der dritten Stufe verhaftet, als vielfältige Anpassungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft inzwischen zwar diskutiert werden, der Bevölkerungsprozeß selbst aber eher noch als vorgegebenes „Datum“ angesehen wird. Korrekturen werden nicht selten von isolierten Einzelmaßnahmen erwartet, z. B. von einem Erziehungsgeld oder allgemein von erhöhten Familienlastenausgleichs-Leistungen. Solche Ansätze greifen jedoch entschieden zu kurz. Die vielschichtige Problematik und deren Einbettung in eine generationensolidarische Gesellschafts- und vor allem Familienpolitik wird im folgenden an vier Grundfragen erörtert: (1) Was finden wir vor? (2) Was dürfen wir tun? (3) Was können wir bewirken? (4) Was sollten wir tun? Darauf aufbauend seien (5) einige zusammenfassende Anmerkungen angefügt.

Die demographische Ausgangslage

Zum ersten Fragenkreis, zum Befund der demographischen Ausgangslage und der absehbaren Entwicklung, seien lediglich einige ausgewählte Zusammenhänge hervorgehoben, die für den Kern der Fragestellung wichtig erscheinen.

Die seit vielen Jahren ungewöhnlich niedrige Geburtenhäufigkeit in den (jungen) Ehen hat einen demographischen Prozeß vorprogrammiert, der auf kürzere und mittlere Sicht zwangsläufig auf einen Bevölkerungsrückgang hinausläuft. Hier wirkt das Gesetz der sog. „demographischen Trägheit“, dessen Bedeutung noch oft verkannt wird und in seinen politischen Implikationen unter den Entscheidungsmechanismen westlicher parlamentarischer Demokratien gesehen werden muß. Nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch für die Europäische Gemeinschaft insgesamt kann von einer durchaus beunruhigenden Entwicklung gesprochen werden. So wenig wie (bisher noch) Dramatisierungen angebracht wären, so wenig erscheinen Relativierungen oder Verharmlosungen unter Hinweis auf eine ohnehin sehr hohe Bevölkerungsdichte vertretbar. Bedeutsamer, weil folgenreicher noch als der sich abzeichnende Rückgang der absoluten Bevölkerungszahl, ist die auf längere Sicht drastische Veränderung der *Altersstruktur* einzuschätzen. Zudem sind mit einem stark rückläufigen Bevölkerungsprozeß über die quantitativen Zusammenhänge hinaus wichtige *qualitative* Aspekte verbunden, die bis in das Zusammenleben der Generationen in Familie und Gesellschaft hineinreichen.

Andererseits ist keineswegs jeder Bevölkerungsrückgang negativ zu bewerten; Verzicht auf Bevölkerungswachstum erscheint insbesondere in weltweiter Sicht geradezu erwünscht. Das Problem liegt in dem vorgezeichneten *Ausmaß* des Schrumpfungsprozesses, in dem Grad des „negativen Wachstums“. Von den demographischen Vorbedingungen für ein (stabiles) Null-Wachstum der Bevölkerung, das gelegentlich aus den sich bisher von Jahr zu Jahr nur sehr geringfügig verändernden Gesamtbevölkerungszahlen herausgelesen wird, sind wir tatsächlich – bei einer Generationenrate (sog. Nettoerproduktionsrate – NRR) von 0,63(!) – ungewöhnlich weit entfernt. Konkret: die nachfolgende Generation umfaßt auf längere Sicht zahlenmäßig nur knapp zwei Drittel des Bestandes der Elterngeneration.

Die grenzüberschreitende (Zu-)wanderung stellt im Grunde keinen Ausweg aus der demographischen Klemme dar. Selbst für die Europäische Gemeinschaft (mit durchweg tendenziell gleichgerichteter Entwicklung) stehen größere Zuwanderungsreserven praktisch nur außerhalb der gegenwärtigen Gemeinschaft der Zwölf zur Verfügung. (Berechnungen über eine gewichtete NRR zeigen, daß lediglich bei Einbeziehung auch der Türkei gegenwärtig ein Fruchtbarkeitsniveau sehr nahe dem „replacement level“ gegeben ist.) Eine mit dauerhafter Zuwanderung verbundene Einbürgerung von ausländischer Bevölkerung kann die demographischen Probleme zwar abschwächen, aber wegen der anstehenden Größenordnung sowie der damit verbundenen neuen sozialen und kulturellen Integrationsprobleme letztlich keine ausreichende Kompensation bieten. Über ihre gesellschaftsstrukturverändernden Wirkungen könnte sie zur Gefährdung der kulturellen Identität führen. Poli-

tisch setzte dies das (handlungs-)konsequente Bekenntnis zu einer multikulturellen Gesellschaft voraus; nicht länger ließe sich das Votum aufrechterhalten, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland.

Es ist zutreffend, daß sich unter Beibehaltung der gegenwärtigen Fruchtbarkeits- und Sterblichkeitsindikatoren nach einigen Jahrzehnten des „Übergangs“ wieder eine gegenüber heute zwar deutlich veränderte, aber stabile Altersstruktur herausbilden würde. Dies wäre jedoch die Altersstruktur einer Bevölkerung, die von einer Generation auf die andere um etwa ein Drittel schrumpfen würde, was ernsthaft wohl niemand wollen kann. Insofern verkennt auch der Hinweis auf die „Sozialverträglichkeit“ oder gar „Erwünschtheit“ einer gegenüber heute sehr viel niedrigeren Bevölkerungszahl (von vielleicht 42 bis 45 Millionen, wie in den Modellrechnungen für die deutsche Bevölkerung für das Jahr 2030 ausgewiesen)¹⁾ grundlegend die Tatsache, daß diese Bevölkerungsgröße lediglich ein punktuelles Durchgangsstadium in einem abwärts gerichteten Prozeß darstellt.

Wenn für die Bundesrepublik ein gegenüber heute um etwa ein Viertel *niedrigeres* Bevölkerungsniveau längerfristig für erstrebenswert gehalten würde, müßte für die nächsten Jahre auf eine starke *Anhebung* der Geburtenhäufigkeit geachtet werden. Nur so ließe sich nämlich ein solches Niveau nach den ersten Jahrzehnten des nächsten Jahrhunderts dauerhaft erreichen (im Sinne einer quasi-stationären Bevölkerungsentwicklung mit einer NRR nahe oder doch nur leicht unterhalb 1,0 schwankend). Auch die durchaus diskutabile Hinnahme eines Bevölkerungsrückgangs erfordert in einer möglichst ausgewogenen Balance von stets wechselseitig aufeinander bezogenen individuellen und gesamtgesellschaftlichen Interessen demographische Bedingungen, unter denen der rückläufige Bevölkerungsprozeß bildhaft gesprochen dem behutsamen „Gleitflug“ eines allmählich an Höhe verlierenden Segelflugzeuges gleicht, nicht aber einem „Sturzflug“. Dabei sollte zwar nicht vorschnell mit dem ominösen „point of no return“ argumentiert werden; dennoch darf der damit bezeichnete Sachverhalt einer zumindest ungemein erschwerten Kurskorrektur nicht einfach weggewischt werden.

Läßt sich staatliches Handeln überzeugend rechtfertigen?

Die zweite Grundfrage betrifft das „Legitimationsproblem“. Diese Frage stellt sich weniger bei den Re-Aktionen im Sinne von Anpassungsmaßnahmen an die demographischen Veränderungen als vielmehr bei einer politisch-gestalterischen Auseinandersetzung mit dem demographischen Prozeß selbst.

Die Notwendigkeit, angesichts der sich verändernden demographischen Strukturen umfassende *Anpassungsmaßnahmen* in den verschiedenen Handlungsfeldern von Politik und Gesellschaft zu entwickeln, kann kaum

zweifelhaft sein (siehe z. B. die Rentenreformdiskussion). Die Dringlichkeit *rechtzeitiger* Anpassungen kann nicht nachdrücklich genug unterstrichen werden. Noch größere Flexibilität in der Sozial-, Wirtschafts- und Bildungspolitik wird künftig gefordert sein. Das gilt ebenso für die politische Planung wie für die Einstellungen und Verhaltensweisen der einzelnen. Nur: „Anpassungsstrategien“ allein reichen wohl nicht aus! Ein Bevölkerungsprozeß, der mehr und mehr aus dem Gleichgewicht zu geraten droht, muß auch als solcher zum Gegenstand politisch-gestalterischer Auseinandersetzung werden.

Die entsprechende Legitimation kann den verantwortlichen Trägern des Gemeinwesens auch in den westlichen liberalen Demokratien schlechterdings nicht ernsthaft bestritten werden. Die Berufung auf den höchstpersönlichen Charakter der menschlichen Fortpflanzung als prinzipieller Einwand gegen eine Rahmengestaltung der demographischen Entwicklung sticht letzten Endes nicht. Dieser Einwand übersieht, daß die generativen Entscheidungen der einzelnen Paare stets durch einen von der jeweiligen Kulturordnung festgelegten äußeren Rahmen für die Verwirklichung der persönlichen Lebensziele „beeinflußt“ werden und in diesem Sinne zu keinem Zeitpunkt absolut „autonom“ und uneingeschränkt sind. Die Geburtenhäufigkeit ist weniger ein biologisches als ein gesellschaftliches Problem; sie hängt entscheidend von gesellschaftlichen und kulturellen – den jeweiligen Normenbestand und die wirksamen Leitbilder (etwa zur Rolle der Frau) einschließenden – Rahmenbedingungen ab. Diese sind ihrerseits nicht nur Wandlungen unterworfen, sondern auch gestaltenden Einflußnahmen von Trägern gesellschaftspolitischer Entscheidungen ausgesetzt. Vielfältige unabweisbare Anpassungsmaßnahmen an die sich verschlechternden demographischen Strukturen und Ansätze einer „Gegensteuerung“ gegen die problemverursachende oder auch – verstärkende Bevölkerungsveränderung schließen einander nicht nur nicht aus, sondern in nicht wenigen Fällen können die ersteren zugleich Ausgangspunkt für die nächstfolgenden sein. So können durch die demographischen Umbrüche ausgelöste arbeits- und bildungspolitische Aktivitäten zur Ausprägung familiengemäßerer Strukturen der Arbeitswelt und des Bildungswesens genutzt werden.

Nun setzt ein politischer Ansatz, bei dem zugleich an die ordnungspolitischen Voraussetzungen für eine demographische Rahmensteuerung gedacht ist, gewisse *Zielvorstellungen* über die Grundrichtung der Bevölkerungsentwicklung voraus, wie sie von den Auswirkungen her noch am ehesten als vertretbar anzusehen ist. Hier findet sich nun nicht selten die Auffassung, die von allen politischen Lagern durchweg vertreten wird, daß es nicht Sache des Staates sein dürfe, eine bevölkerungspolitische Zielvorgabe zu entwickeln und zu verfolgen. Das widerspreche dem Grundverständnis eines liberalen Rechtsstaats. Hier sind einige Mißverständnisse zu klären:

(1) Tatsächlich wirken Staat und Gesellschaft fast tagtäglich in vielfältiger Weise auf die Bevölkerungsentwicklung und das generative Verhalten ein – wenn auch mittelbar, so deshalb nicht weniger nachhaltig.

(2) Nach dem Schema des sog. „demographischen Übergangs“, das angesichts des mehr retrospektiv beschreibenden Charakters übrigens nie wirklich den Anspruch erheben konnte, eine Theorie des Geburtenrückgangs zu bieten, ist tatsächlich ein (neues) Gleichgewicht von Geburten- und Sterberate auf vergleichsweise sehr viel niedrigerem Niveau als in der vorindustriellen Agrargesellschaft *nicht* erreicht worden. Wo es vorübergehend erreicht wird, muß es als ausgesprochen labil angesehen werden. Von einer hier waltenden „inneren Harmonie“ kann angesichts der gesellschaftlichen Überformung insbesondere des generativen Verhaltens keine Rede sein.

(3) Schließlich reicht der Auftrag eines sozialen Rechtsstaats, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung maßgeblich zu verantworten und die Wohlfahrt des Bürgers zu fördern, auch in die Zukunft hinein. Der Staat ist Verantwortungsträger und Garant der Gemeinschaft in allen ihren Dimensionen, einschließlich der historischen. Vermag er dabei nicht auch besser als die Individuen die Solidarität der Generationen durch die Zeiten hindurch zu gewährleisten?

Angesichts dieser Zusammenhänge muß es für ein Gemeinwesen grundsätzlich erlaubt sein, eine Ordnungsvorstellung über die quantitative Entwicklung der Bevölkerung zu entwickeln. Über solche Ziel- und Ordnungsvorstellungen nachzudenken und sie in einer die freie, verantwortliche und informierte Entscheidung der einzelnen Paare über die Zahl ihrer Kinder (und den zeitlichen Abstand der Geburten) nicht aufhebenden Weise in das gesellschaftspolitische Gesamtkonzept zu integrieren, kann dem Gemeinwesen wohl nur dort bestritten werden, wo der gesellschaftliche Minimalkonsens schon diese Grundlage gesellschaftlichen Zusammenlebens nicht mehr umfaßt. Man kann gelegentlich den Eindruck gewinnen, daß wir in der Bundesrepublik mehr noch als in Nachbarländern in der Gefahr stehen, auch diesen Grundkonsens bereits aufzugeben. Angesichts der vielschichtigen Auswirkungen und der Eigendynamik demographischer Prozesse, die für unser eigenes Land schon zu Recht als „Revolution auf leisen Sohlen“⁽²⁾ angesprochen worden sind, wäre es indessen sehr zu wünschen, daß es gelingt, in solch grundlegenden zukunftsbezogenen Fragen noch rechtzeitig einen tragfähigen Konsens zu finden.

Wo immer die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung Grundziele des Gemeinwesens nachhaltig zu beeinträchtigen droht, ist ein Gegensteuern nur der konsequente Ausdruck einer umfassenden Wahrnehmung der Verantwortung für die jeweiligen gesellschaftlichen Wert- und Ordnungsvorstellungen. Die zahlenmäßige Entwicklung der Menschheit nicht nur im ganzen, sondern auch in politisch abgegrenzten Regionen – bei uns mehr und mehr in einem sich integrierenden Europa – verantwortlich zu lenken, gehört auch in gesell-

schaftsethischer Sicht, wie aus dem Raum der *beiden Kirchen* durchaus betont worden ist, zu der dem Menschen gegebenen Berufung, erst recht in dem Maße, in dem Natur und Kultur in der Geschichte ihm die entsprechenden Möglichkeiten an die Hand geben. Zu einer Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses gehört auch, absehbare Belastungen für den einzelnen und die Gemeinschaften unter Beachtung des Trägheitsgesetzes demographischer Prozesse als Folgen einer Entwicklung zu erkennen, für die in der Regel zeitlich lange vorher die Weichen gestellt werden.

Politisch durchsetzbare Möglichkeiten

Selbst wenn einigermaßen konkrete Orientierungslinien in der Legitimationsfrage ausgezogen sind, bleibt immer noch die *dritte Frage* zu beantworten, was nämlich in der politischen Perspektive als machbar erscheint. Die tatsächlichen Möglichkeiten für staatliches und gesellschaftliches Einwirken auf den demographischen Prozeß, vor allem auf den maßgeblichen Bestimmungsfaktor „Geburtenhäufigkeit“, sind kaum weniger zu problematisieren als die Frage nach dem, was der Staat unter Beachtung der persönlichen Verantwortlichkeit und der individuellen Freiheit der Lebensgestaltung tun darf.

In der gesellschaftspolitischen Diskussion um die Grundlagen und Möglichkeiten einer Steuerung der Geburtenentwicklung als Teil des Prozesses des sozialen Wandels von Familie und Gesellschaft sind nicht selten allzu vereinfachende Positionen³⁾ anzutreffen. So wird man nicht glauben dürfen, staatlicherseits auf kürzere (bis mittlere) Sicht einen grundlegenden Umbruch im generativen Verhalten auslösen zu können. Zu tief ist letzteres in den komplexen soziokulturellen Voraussetzungen, in den fundamentalen Wertorientierungen sowie in den sozialökonomischen Rahmenbedingungen der westeuropäischen Industriegesellschaften verwurzelt. Der seit geraumer Zeit bemerkbare, nachhaltige *Individualisierungsprozeß*⁴⁾ läßt sich nicht einfach „zurückdrehen“.

Zu warnen ist nach aller Erfahrung erst recht vor der Vermutung, von einer bestimmten einzelnen Maßnahme, die vielleicht auch noch recht isoliert gesehen und eingesetzt wird, könnten nachhaltigere Kurskorrekturen im Geburtenverhalten erwartet werden. Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen bestimmten politischen Maßnahmen und Veränderungen in der demographischen Entwicklung zählt wegen der fehlenden *ceteris-paribus*-Klausel zu den besonders schwierigen bevölkerungswissenschaftlichen Fragestellungen.

Größte Skepsis ist schließlich gegenüber politischen Ansätzen angebracht, hinter denen geradezu die Vorstellung einer „Feinsteuerung“ des demographischen Prozesses steht. Dies gilt etwa dort, wo in einer familiengrößenbezo-

genen Differenzierung (und im Zeitablauf Variierung) der Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung *das* Instrument gesehen würde, mit dem die Geburtenentwicklung auf dem jeweils politisch angestrebten Niveau gehalten werden könnte. Derartige Ansätze entspringen einem eindimensionalen Denken, das grundlegenden Zusammenhängen des multifaktoriell bedingten Geburtenverhaltens nicht gerecht wird.

Zum kritischen Nach-Denken gibt schließlich der Hinweis Anlaß, daß nicht alle Faktoren, die in die Richtung wirken, sich eher zu weniger als zu mehr Kindern zu entscheiden, überhaupt politischer Gestaltung zugänglich seien. Wenn in diesem Zusammenhang vor allem auf „typische Strukturmerkmale der Industriegesellschaft“ verwiesen wird, die „ohne Umwälzungen“ nicht zu ändern seien, so wird damit zusätzlich auf die Schwierigkeit der Lösung der hier anstehenden gesellschaftsordnungspolitischen Aufgabe verwiesen.

Die solcherart angesprochenen Grenzen einer Einwirkung auf die vielfältigen Einflußfaktoren generativer Entscheidungen zu sehen und in das politische Kalkül hineinzunehmen, erscheint wichtig und bewahrt vor Illusionen. Dies darf indessen nicht vorschnell dazu verleiten, die gegebenen Möglichkeiten gar nicht erst wirklich auszuschöpfen. Das generative Verhalten der Menschen vollzieht sich sicherlich weithin unabhängig von Wünschen und Appellen des Staates, aber keineswegs unabhängig von den staatlichen Maßnahmen der Rahmengestaltung des familialen Zusammenlebens.

Zutreffend heißt es in einem Bericht des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EG über die demographische Lage in der Gemeinschaft (von 1986) zu der langfristig zu erwartenden Wirksamkeit einer geburtenfördernden Politik: „So illusorisch die Behauptung wäre, eine demokratischer Staat könne mittels geeigneter Maßnahmen eine radikale Änderung des Fruchtbarkeitsniveaus erzielen, so falsch ist andererseits die Behauptung, der Staat habe keinerlei Handlungsspielraum. Einflußmöglichkeiten sind vorhanden, und wenn sie auch bescheiden sind, so sind sie doch nicht unerheblich. Auf lange Sicht können sie sogar von entscheidender Bedeutung sein.“⁵⁾

Konkrete Ansatzpunkte der Politik

Auf dem Hintergrund des Standes der bevölkerungswissenschaftlichen Ursachenforschung zum veränderten generativen Verhalten, der hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden kann, stellt sich die *vierte und letzte Frage* nach dem, was wir tun sollten. Dazu lassen sich einige *Grundrichtungen des Handelns* benennen, ebenso einige prinzipielle Überlegungen ableiten, die für eine auf Effizienz bedachte Rahmensteuerung des demographischen Prozesses wichtig erscheinen. Damit wird ganz bewußt eine *Gegenposition* gegenüber der in der gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Diskussion sehr beharrlich vertretenen

Auffassung bezogen, die sog. natürliche Bevölkerungsbewegung könne durch politisch-gestalterische Maßnahmen im Grunde überhaupt nicht beeinflusst werden. Der Staat, so lautet diese These, „kann da nichts wenden“. Solche Positionen erscheinen deshalb so gefährlich, weil sie vor allem politischen Verantwortungsträgern eine handlungswirksame Situationsbeurteilung und Einstellung vermitteln, die nicht als problemangemessen gelten können.

Einige *hauptsächliche Handlungsrichtungen* seien angedeutet:

a) Da ist einmal die Ausgestaltung der kollektiven Alterssicherung, die inzwischen als ein nicht unwichtiger Einflußfaktor für das sehr unbefriedigende Geburtenniveau in den nachwachsenden Elterngenerationen angesprochen wird. Heute wird sehr viel deutlicher gesehen als in den 60er Jahren nach Einführung der dynamischen Altersrente (in einer demographisch ausgesprochenen „Schönwetterperiode“), daß eine auf dem Umlageverfahren beruhende Rentenversicherung auf der Drei-Generationen-Solidarität aufbauen muß, die – ob nun mehr bildhaft als Generationen-„Vertrag“ angesprochen oder nicht – die Entsprechung des einzelwirtschaftlichen Äquivalenzgedankens auf der Makroebene darstellt. Das System der Umverteilung „zwischen den Generationen“ funktioniert eben nur, wenn *zwei* elementare Voraussetzungen erfüllt sind:

(1) die ökonomische Voraussetzung, die die wirtschaftliche Leistungsbereitschaft der im Erwerbsalter stehenden Jahrgänge und einen ausreichend großen Produktionsmittelstock einschließt, sowie (2) die demographische Voraussetzung, die die Sorge für die nachfolgende Generation umfaßt.

Eine entscheidende Schwäche unseres Rentenversicherungssystems liegt darin, daß – wie es in der sozialpolitischen Diskussion pointiert formuliert worden ist – Vertragsverletzungen belohnt statt bestraft werden. Wenn es aber richtig ist, daß unsere gegenwärtige Rentenversicherung im Grunde auf eine gewisse Prämiiierung der Kinderlosigkeit hinausläuft, dann muß ein solcher Konstruktionsfehler schleunigst beseitigt werden. Geldbeiträge zum Sicherungssystem und das Auf- und Erziehen von Kindern grundsätzlich als ebenbürtige Leistung zur Einlösung der Mehr-Generationen-Solidarität anzuerkennen, bildet hier einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Die anstehende Strukturreform der sozialen Altersversorgung wird nicht zuletzt daran gemessen werden müssen, inwieweit sie diesem ordnungspolitischen Ansatz wirklich gerecht wird.

b) Kinderunfreundliche Strukturen sind noch sehr viel weiter verbreitet als es auf Anhieb scheinen mag. Sehr zu denken gibt eine Feststellung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium in dem schon vor einigen Jahren vorgelegten Gutachten über die wirtschaftspolitischen Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs: „In der Vergangenheit hat sich in den einzelnen politischen Bereichen eine ungewollte Kumulation von Anreizen ergeben, auf Nachkommenschaft zu verzichten.“⁶⁾

Dieses Ergebnis ist im Grunde für eine auf Sicherung und möglichst Erweiterung von persönlichen Handlungsspielräumen ausgerichtete Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft (die ja nicht nur ein *wirtschaftsordnungs*politisches, sondern ein *gesellschaftsordnungs*politisches Leitbild darstellt) eine enorme Herausforderung. Zum Grundverständnis eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats sozialmarktwirtschaftlicher Prägung muß es gehören, daß der Staat den Bürgern in der Phase der Ehe- und Familienbildung bei der Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe hinsichtlich der Entscheidungen für Kinder zu helfen sucht. Dies gilt umso mehr, als diese Entscheidungen zwar auf der einen Seite hochpersönlicher Natur sind (und bleiben müssen), auf der anderen Seite aber in ihren objektiven Konsequenzen gesellschaftlich hochgradig relevant sind.

Freiheit der Elternschaft und ihr Schutz müssen einschließen, daß der Wille zum Kind durch entsprechende ökonomische und soziokulturelle Verhältnisse gestärkt und nicht, wie es heute weithin der Fall ist, geschwächt wird. Eine umfassende Familienpolitik hat ihren bereichsspezifischen Beitrag dazu zu leisten, das – schon 1968 ergänzend in die Menschenrechtserklärung hineingenommene – grundlegende Recht zu gewährleisten, frei, verantwortlich und informiert über die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand der Geburten zu entscheiden. Die tatsächliche Entscheidung für Kinder muß den einzelnen mündigen Bürgern überlassen bleiben, die staatliche Ordnung aber hat die Möglichkeit, diese Entscheidung durch Absicherung der Handlungsspielräume zu unterstützen. Dies verweist auf die Bedingungen dieser Möglichkeit zurück, die im Fadenkreuz auch staatlicher Politik liegen.

- c) Ein weiterer zentraler Ansatzpunkt für demographische Kurskorrekturen bildet die Konfliktmilderung für junge Eltern im Spannungsfeld von Familienleben und Arbeitswelt.⁷⁾ In diesem Zusammenhang rückt z. B. die Thematik einer sehr viel phasenspezifischer ausgestalteten Familienpolitik durch das in jüngster Zeit erneut lebhaft diskutierte Erziehungsgeld in das Blickfeld.

Dennoch kann ein solches Erziehungsgeld als isolierte Maßnahme kein wirklich wirksames Instrument sein, um die Geburtenentwicklung in bessere Bahnen zu lenken, d. h. sehr viel näher an die Bedingungen einer quasi-stationären, wahrscheinlich immer noch eher leicht rückläufigen Bevölkerungsentwicklung heranzuführen. Vielmehr sind eine Reihe von flankierenden Maßnahmen in einem integrativen Maßnahmenbündel erforderlich, wenn eine gewisse Gewähr bestehen soll, daß von der sozial- und arbeitspolitischen Seite her günstigere Voraussetzungen für die Entscheidungen junger Eltern für Kinder geschaffen werden. Zu einem solchen Konzept gehören zu einem – gegenüber heute auch zeitlich auf wenigstens drei Jahre ausgeweiteten – Erziehungsgeld die parallele Anrechnung von

Erziehungszeiten in der Rentenversicherung, bei anschließender weiterer Erwerbstätigkeit ein entsprechender Erziehungsurlaub (der die Wiederbeschäftigungsgarantie einschließt) und nicht zuletzt begleitende Angebote beruflicher Weiterbildung mit gezielten Wiedereintrittshilfen bei längerer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, z. B. auch bei mehreren Kindern.

- d) Solange aber bei aller Bereitschaft zur individuellen Flexibilität in der Aufteilung familialer und beruflicher Rollen zwischen Mann und Frau sich immer wieder Konfliktsituationen aufgrund ungünstiger Arbeitsorganisation ergeben und damit berufliche Karrieren und Entscheidung zu mehreren Kindern vorerst für die Frau ein nur schwer versöhnlicher Gegensatz bleiben, sind auch grundlegende Reformen des Arbeitslebens dringlich, ja überfällig. Vielleicht wird auch nach wie vor viel zu wenig die Tragweite des Sachverhalts bedacht, daß junge Erwachsene nach deutlich verlängerten Ausbildungszeiten in einer verhältnismäßig kurzen Zeitspanne von wenigen Jahren grundlegende Entscheidungen gleichzeitig zu ihrer beruflichen Plazierung und zur Familiengründung treffen müssen.

Hier sind nicht nur Staat und Gesetzgeber gefordert, sondern in Teilbereichen der Gestaltung der Randbedingungen familialen Lebens beispielsweise auch die Tarifpartner; über die Tarifautonomie ist ihnen vom Staat schließlich eine wichtige Rechtsetzungsbefugnis in der Arbeitswelt delegiert worden. Auch sie sind im Horizont des Art. 6¹ GG zu sehen, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz, nicht des „Staates“, wie oft verkürzt zitiert wird, sondern der „staatlichen Ordnung“ stellt. Hier besitzen die Tarifpartner nur ihnen allein offenstehende Möglichkeiten einer familiengerechten Rahmgestaltung der Nahtstelle zwischen Arbeits- und Familienleben, so etwa über mehr Flexibilisierung in den Arbeits- und Arbeitszeitbedingungen. Eine u. U. auch staatliche Förderung familienorientierter tarifvertraglicher oder betriebsautonomer Maßnahmen mit Vorreitercharakter unterhalb der gesetzlichen Ebene des Staates gehört mit zu den Bedingungen der Möglichkeit, auch Entscheidungen im Feld der Weitergabe des Lebens in größerer, sozialökonomisch abgesicherter Freiheit treffen zu können.⁸⁾

- e) Freilich ist auch der einzelne selbst angesprochen, dort nämlich, wo es darum geht, persönliche Wertorientierungen – etwa hinsichtlich bestimmter Selbstverwirklichungskonzepte – nicht aus dem Gleichgewicht geraten zu lassen. Dies gilt z. B. im Hinblick auf das Kind als dem in aller Regel schwächsten Teil der Familie. Es bedarf des besonderen Schutzes auch gegenüber den Emanzipationsforderungen der Eltern, wenn diese sich nämlich nur auf Kosten der Rechte des Kindes einlösen lassen. Aber selbst in diesem Bereich persönlicher Verantwortung kann der Träger staatlicher Politik über die schul- und bildungspolitischen Entscheidungen dazu beitragen, Blickverengungen junger Erwachsener von vornherein möglichst zu

vermeiden. Er kann sich am Dialog über mögliche Fehlentwicklungen in den Wertvorstellungen der Gesellschaft beteiligen und seine Vorstellungen auch in seinen gesellschaftspolitischen Entscheidungen sichtbar werden lassen. Dies gehört mit zur Gestaltung der soziokulturellen Rahmenbedingungen.

Unverkennbar sind in den für das generative Verhalten sehr einflußreichen Veränderungen in den Werteinstellungen deutliche Tendenzen zu einem stärkeren Autonomiestreben des einzelnen sichtbar geworden. Eine größer gewordene Selbstbestimmung des einzelnen bedingt dann freilich zugleich eine größere Verantwortung für eine gleichgewichtige Absicherung des gesellschaftlichen Bezugs der generativen Entscheidungen. Wichtig erscheint dazu die Orientierung an einem Leitbild von „verantworteter Elternschaft“, in dem die individuellen mit den gesellschaftlichen Interessen besser aufeinander abgestimmt sind. Bisher fehlen allerdings weithin überzeugende Konzepte, welche die individuelle Rationalität mit der kollektiven möglichst weitgehend in Übereinstimmung bringen. Dies zu betonen erscheint deshalb unerlässlich, weil der wirkliche „Effekt“ einer Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses umso eher zu erwarten ist, je mehr die staatlicherseits erwünschten Ziele mit den Wertorientierungen und Lebensplänen der einzelnen Bürger übereinstimmen.⁹⁾ Eine stärkere Berücksichtigung demographischer Zusammenhänge in den schulischen Curricula, besonders in den Fächern Geschichte, Erdkunde, Gemeinschaftskunde, Religion/Ethik, kann hier hilfreich sein, wird aber wiederum nicht ohne staatliche Initiativen in Gang kommen. „Population education“ ist nicht nur in Ländern mit explosionsartigen Bevölkerungsentwicklungen vonnöten, sondern auch in Gesellschaften wie der unseren, deren demographisches Gleichgewicht in der umgekehrten Richtung aus den Fugen zu geraten droht.

- f) Der Bereich der Einkommensverteilung sollte nicht überschätzt, aber auch nicht als unwichtig ausgeblendet werden. Trotz anerkannter Verbesserungen in der einkommensteuerlichen Förderung von Familien mit Kindern und in den Transferleistungen bleiben bisher die Aufwendungen der Eltern für das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern noch keineswegs voll einkommensteuerfrei, wie dies eigentlich der Fall sein sollte. Wenn es richtig ist, daß im internationalen Vergleich das deutsche Einkommensteuerrecht zwar sehr ehefreundlich, aber deutlich familienfeindlich ist, dann werden mit dieser Feststellung weitere fällige Kurskorrekturen im Sinne einer (moderaten) Umschichtung von Finanzmitteln aus dem reinen Ehegattensplitting, das ja auch zeitlebens kinderlosen Ehen zugute kommt, in kinderbegünstigende Regelungen bezeichnet.
- g) Es bleibt festzuhalten: Der Bevölkerungsprozeß und innerhalb dessen die Geburtenentwicklung ist nicht nur als „Datum“, sondern auch als politi-

ches Gestaltungsproblem zu verstehen. Die Rahmensteuerung des demographischen Prozesses ist freilich in das gesellschaftspolitische Gesamtkonzept zu integrieren. Mit Recht ist in der bevölkerungswissenschaftlichen Forschung herausgestellt worden, wie sehr Zurückhaltung gegenüber Hinweisen auf geburtenfördernde Wirkungen von isolierten *Einzelmaßnahmen* geboten ist.¹⁰⁾

Die geradezu strategische Bedeutung einer systematischen Familienpolitik ist unverkennbar. Man darf nicht nur die Grenzen, sondern muß innerhalb dieser Grenzen auch die Möglichkeiten einer gestalterischen Einflußnahme auf den Prozeß der sog. natürlichen Bevölkerungsbewegung sehen und in einer grundwerteorientierten Gesellschafts- und Familienpolitik tatsächlich ausschöpfen. Daß politische Steuerungsversuche per se erfolglos bleiben müßten, gehört zu den Vorurteilen, die sich darauf befragen lassen müssen, inwieweit dahinter nicht entweder ganz andere, mit Elternschaft konkurrierende Leitbilder favorisiert werden sollen oder aber eine wie auch immer begründete Abneigung gegen gesellschaftliche Strukturreformen einschließlich verteilungspolitischer Konsequenzen steht. Insofern setzt eine auch demographisch begründete Familienpolitik letztlich eine fundamentale Neu- und Höherbewertung von Elternschaft in unserer Gesellschaft voraus.

Schlußüberlegungen zu einem Konzept

Die politisch-gestalterische Auseinandersetzung mit dem demographischen Prozeß, insbesondere mit der Geburtenentwicklung, wird letztlich nicht ohne gravierende Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen zu haben sein. Eine zentrale, geradezu strategische Bedeutung kommt nach dem bisher Gesagten einer voll entfalteten Familienpolitik zu, die eine *gesellschaftsreformerische* Dimension gewinnt. Die Berücksichtigung des demographischen Aspekts bedingt übrigens keine „Verfremdung“ dieses Politikfeldes: Familienpolitik läßt sich inhaltlich fassen als Schaffung und dauernde Sicherung der Bedingungen für eine optimale Funktionsentfaltung der Familien.

Zu den familialen Grundfunktionen gehört auch die Sicherung der Generationenfolge. Daher kann ein systematischer familienpolitischer Ansatz den generativen Aspekt nicht ausklammern, sondern muß ihn grundsätzlich einbeziehen. Wenn dabei dann überindividuelle Erwartungen aus dem gesellschaftlichen Kontext ins Spiel kommen, so ist dies im Prinzip kaum anders als bei der Erziehungs- und Bildungsfunktion der Familien, der weithin konsensfähige Grundziele vorgestellt werden (siehe z. B. die rechtlichen Normierungen im Bereich des Jugendhilferechts).

Wird es für solche gravierende Eingriffe in gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen politische Mehrheiten geben? Diese auch politikwissenschaftlich interessante Frage kann an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Es mag sein Bewenden bei der Benennung des Problems haben, ob hier nicht von vornherein ein „Machtdefizit“ für Familie konstatiert werden muß.

Die Zukunftsbedeutung der angesprochenen Zusammenhänge kann wohl nicht zweifelhaft sein. Auch wenn die Aufgaben komplex sind, so sind sie dennoch nicht unlösbar. Angesichts der vielfältigen mittel- und längerfristigen Auswirkungen der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung bleibt aus ordnungspolitischen Gründen eine demographische (Mit-)Begründung unserer Gesellschafts- und Familienpolitik anzunehmen. Dabei können *sozialökonomische Leistungen* durchaus auch *ein Weg* sein, um in unserer Gesellschaft *außerökonomische Aufwertungen zu untermauern*.

Für einen ordnungspolitischen Ansatz ist nicht zuletzt Wert darauf zu legen, daß die für Entscheidungen zu Kindern günstigen Rahmenbedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft jene Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit aufweisen, die den langfristigen Bindungen entsprechen, die mit der Übernahme von Verantwortung für Kinder bis zu deren Selbständigkeit notwendig verbunden sind. Deshalb eignet sich auch das familienpolitische Leistungsgefüge am wenigsten für mehr tagespolitisch bedingte Haushaltssanierungen. Nicht nur Unternehmer benötigen verlässliche und langfristig kalkulierbare Rahmenbedingungen für ohnehin risikobehaftete unternehmerische Entscheidungen; auch junge Paare, die in „human capital“ investieren möchten, müssen sich auf einen soliden ordnungspolitischen Rahmen ihrer generativen Entscheidungen verlassen können.

Die Richtung, in der sich diese generativen Entscheidungen bewegen, sind nicht nur für die Lebensbiographie des einzelnen von Bedeutung, sondern auch für den zukünftigen Weg unserer Gesellschaft. Die Aufgabe, auf ausgeglichene demographische Strukturen hinzuwirken, bleibt auf der ordnungspolitischen Tagesordnung der Zukunft.

Anmerkungen

- 1) Vgl. zu den jüngsten Bevölkerungsvorausberechnungen: Bundesministerium des Innern, Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland - aktualisierte Fassung. Bonn 1987.
- 2) Vgl. J. Schmid, Bevölkerungsveränderungen in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Revolution auf leisen Sohlen. Stuttgart 1984.
- 3) So z. B. wiedergegeben in: K. Natorp, Der Staat kann nichts wenden. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.11.1987, Nr. 277, S. 1.
- 4) Vgl. H.-J. Hoffmann-Nowotny, Auf dem Wege zur autistischen Gesellschaft? in: S. Rupp, K. Schwarz, M. Wingen (Hrsg.), Eheschließung und Familienbildung heute. Wiesbaden 1980, S. 161-185.
- 5) Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaft. Die demographische Lage in der Gemeinschaft. Brüssel 1986, S. 25.
- 6) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Implikationen des Geburtenrückgangs. Bonn 1980, Ziff. 70.
- 7) Zu einer umfassenderen Behandlung dieses Themenbereichs, vgl. M. Wingen u. M. Votteler, Konfliktmilderung für junge Familien im Arbeitsprozeß durch „Regulierung“ oder „Deregulierung“? Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 177, Berlin 1988, S. 251-289.
- 8) M. Wingen u. M. Votteler, a.a.O., insbes. S. 273 ff.
- 9) M. Wingen, Generative Entscheidungen im Spannungsverhältnis zwischen individueller und gesellschaftlicher Rationalität. „Materialien und Berichte“ der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Heft 9, Stuttgart 1983.
- 10) So z. B. jüngst von F.X. Kaufmann, Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, in: H. Birg, D. van de Kaa, R. Mackensen (Hrsg.), Demographische Wirkungen politischen Handelns. Frankfurt, New York (im Druck).

Zur Person des Verfassers

Prof. Dr. Max Wingen, Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (mit Leitung der dortigen Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle); Honorarprofessor für Bevölkerungswissenschaft und Familienpolitik an der Universität Konstanz.