

**„Demographie und kein Ende -
Plädoyer für eine neue „Gemeinschaftsaufgabe Demographiepolitik“**

**Herwig Birg
(Berlin)**

**Erstveröffentlichung in: Philipp Mißfelder (Hrsg.): „Herausforderungen. Annehmen!
Deutschland demographiefest machen!“. Junge Union Deutschlands. Begleitpublikation
zum *Deutschlandtag der Jungen Union*, Braunschweig, 21.-23. Oktober 2011, S. 54-62.**

Copyright und Kontaktadresse des Autors:

**Prof. Dr. Herwig Birg (Berlin)
Herwig.birg@uni-bielefeld.de
www.herwig-birg.de**

Die Hauptursache für die niedrige Geburtenrate als wichtigstem Faktor der Bevölkerungsschrumpfung und demographischen Alterung ist nicht, wie man meinen könnte, die zu geringe Kinderzahl desjenigen Teils der Gesellschaft, der überhaupt Kinder hat, sondern der hohe und weiter wachsende Anteil lebenslang kinderlos bleibender Menschen an jedem Geburtsjahrgang. Der Hauptirrtum der Politik beim Umgang mit diesem Tatbestand besteht in der Vorstellung, die Folgen dieser Entwicklung, beispielsweise für das Arbeitsangebot und das Wirtschaftswachstum, ließen sich auf Dauer mit den Mitteln eines demographischen Kolonialismus durch Einwanderungen auf die Herkunftsländer abwälzen.

Was ist das Ergebnis einer solchen Politik? Nach den Daten des Department of Social and Economic Affairs der UN hatte Deutschland in den vier Jahrzehnten von 1970-2010 unter den 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländern (G 20) die niedrigste Wachstumsrate bei der Altersgruppe 15-64. Als Folge davon war auch die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland unter allen Ländern am niedrigsten.

In den nächsten vier Jahrzehnten bis 2050 wird die Wachstumsrate der Altersgruppe 15-64 nach den Vorausberechnungen der Fachinstitute nicht nur am niedrigsten, sondern negativ sein. Als Folge davon wird sich die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 2010-2050 auf 1 bis 1,5 Prozent pro Jahr verringern. Die ökonomische und die demographische Position Deutschlands als Schlußlicht unter den G 20-Ländern wird sich für Jahrzehnte verfestigen.

Der sogenannte demographische Wandel ist keine vorübergehende Erscheinung wie andere gesellschaftliche Veränderungen, sondern ein seit 120 Jahren anhaltender säkularer Trend, der sich auch im 21. Jahrhundert fortsetzt. Er ist erkennbar an der steigenden Zahl von Sterbefällen bei schrumpfender Geburtenzahl. In Deutschland übertraf die Zahl der Sterbefälle die Geburtenzahl erstmals 1972, seitdem öffnet sich die Schere jedes Jahr weiter. Daran änderte sich auch nichts durch die in Deutschland lebenden 16 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund, deren Bilanz aus Geburten und Sterbefällen nur wegen ihres jüngeren Durchschnittsalters positiv ist - trotz ihrer ebenfalls niedrigen Kinderzahl pro Frau von 1,6 gegenüber 1,4 für die Bevölkerung insgesamt.

In einigen Gebieten Deutschlands ist der demographische Gleitflug in einen Sinkflug übergegangen. So schrumpft beispielsweise nach den offiziellen Bevölkerungsvorausberechnungen Sachsen-Anhalts die für die Wirtschaft entscheidende Bevölkerungsgruppe der 20-50jährigen schon bis 2025 um 40 Prozent. Danach wird der Sinkflug in einen immer riskanteren Sturzflug übergehen.

In immer mehr Gemeinden der alten Bundesländer hat eine ähnliche Entwicklung wie in Sachsen-Anhalt und den anderen neuen Bundesländern eingesetzt. Darauf reagieren manche Politiker mit der Frage: „Na und ? - die Schrumpfung bietet doch auch Chancen, zum Beispiel für die Umwelt“. Wäre ein Ende der Schrumpfung im Jahr 2025, 2050 oder irgendeinem anderen Jahr absehbar, könnte man eine solche Reaktion vielleicht verstehen. Aber die Schrumpfung läßt sich nicht anhalten, wenn sie einmal in Gang gekommen ist. Denn die seit Jahrzehnten nichtgeborenen Eltern könnten auch bei den revolutionärsten familienpolitischen Neuerungen keine Kinder zur Welt bringen.

Die Bevölkerungszahl geht unter dem Strich zwar zurück, aber über dem Strich gibt es ein starkes Wachstum bei den über 60jährigen und eine gleichzeitige Schrumpfung bei den 20 bis 60jährigen sowie bei den unter 20jährigen. Auf lange Sicht ist zwar die Schrumpfung das Hauptproblem, aber kurz- und mittelfristig wird dieses Problem von einer Fülle akuter Folgeprobleme in den Hintergrund verdrängt. So verdoppelt sich bis zur Jahrhundertmitte das zahlenmäßige Verhältnis der zu versorgenden Älteren zu den die Versorgungsleistungen erwirtschaftenden Personen im Erwerbsalter - mit der Konsequenz, daß das bisherige umlagefinanzierte System der Sozialen Sicherung (Renten- Kranken- und Pflegeversicherung) funktionsunfähig wird.

Der demographische Wandel hat zwar eine Welle durchgreifender Modernisierungsaktivitäten ausgelöst, die es ohne ihn kaum gegeben hätte. Aber das genügt nicht, um von einer „Lösung“ der demographischen Probleme sprechen zu können. Denn nahezu alle Reformprojekte dienen in erster Linie dem Ziel, die Lebensbedingungen an die unvermeidlichen Auswirkungen des demographischen Wandels anzupassen, ohne eine Beseitigung der Ursachen anzustreben. Je mehr Anpassungsaktivitäten in den Problemgebieten entfaltet werden, desto größer ist die Gefahr, dass die zu niedrige Geburtenrate als das zentrale Hauptproblem aus dem Blick gerät.

Was ist zu tun? Neben der Anpassungsstrategie sollte gleichzeitig eine Stabilitätsstrategie verfolgt werden, um die demographische Entwicklung durch eine Erhöhung der Geburtenrate zu stabilisieren, damit langfristig eine tragfähige demographische Basis bei ausgeglichener Geburten- und Wanderungsbilanz erreicht wird. Die Stabilitätsstrategie sollte parallel zur Anpassungsstrategie durch folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

(1) Die wichtigste Maßnahme besteht in der Beendigung der vom Bundesverfassungsgericht als grundgesetzwidrig verurteilten Verletzung des Familienschutzes (Art. 6, Abs. 1 GG, sogenanntes „Trümmerfrauenurteil“ vom 7.7.1992). Auch im Urteil zur Pflegeversicherung vom 3.4.2001 hat das Bundesverfassungsgericht einige dem Ziel der Familiengerechtigkeit dienende Reformen bei der Beitragsfestsetzung in der gesetzlichen Pflege-, Kranken- und Rentenversicherung gefordert, die bisher von der Politik nicht ausreichend bzw. überhaupt nicht umgesetzt wurden.

(2) Eine weitere Maßnahmengruppe ist die Schaffung von Betreuungseinrichtungen für Kinder ab dem Vorschulalter mit gut ausgebildeten Fachkräften, wie dies beispielsweise in Frankreich (Écoles Maternelles) oder skandinavischen Ländern geschieht.

(3) So wie in Deutschland diejenigen in verfassungswidriger Weise von Kindern profitieren, die keine haben, so profitieren die Landeshauptstädte, Oberzentren und Metropolregionen von den Zuzügen der jungen, gut ausgebildeten Menschen aus ländlichen oder peripheren Regionen. Um diese demographische Ausbeutung zu beenden, muß der Finanzausgleich auf allen räumlichen Ebenen durch Berücksichtigung von demographischen Indikatoren neu konzipiert werden.

(4) Anzustreben ist eine stärkere Konzentration der staatlichen Ehe- und Familienförderung auf die Erziehung von Kindern statt auf den formalen Status der Ehe.

(5) Besonders wichtig und wirksam wäre die vom Verfasser vorgeschlagene Einräumung eines Vorrangs für Eltern bei der Vergabe von Arbeitsplätzen im Falle gleich qualifizierter Bewerber. Darin läge keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes der Verfassung, vielmehr würde dadurch das Gleichheitsgebot erst erfüllt. Denn aus rechtlicher Sicht wird das Gleichheitsgebot gerade dann verletzt, wenn ungleiche Sachverhalte unterschiedslos gleich behandelt werden. Die Umsetzung des Prinzips „Vorrang für Eltern“, die Kinder erziehen oder andere Familienlasten tragen, beispielsweise Angehörige pflegen, lässt sich zwar rechtlich nicht erzwingen, weil seine Einhaltung nur schwer kontrolliert werden kann. Aber wesentlich erfolgversprechender wäre ohnehin eine freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen, allen voran der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst.

(6) Zusätzlich zu den existierenden Frauenquoten sollten Mütterquoten eingeführt werden, um die gravierende Doppelbelastung vieler Frauen durch Familien- und Erwerbsarbeit zu berücksichtigen.

(7) Quer über alle im Bundestag vertretenen Parteien wird die Einführung eines aktiven Wahlrechts durch die Eltern für ihre noch nicht wahlberechtigten Kinder diskutiert. Gegen diesen Vorschlag wird zwar häufig eingewandt, daß dies der Verfassung widerspräche, aber der frühere Verfassungsrichter Paul Kirchhof stellte dazu fest: „Die Demokratie folgt dem Prinzip: Ein Mensch - eine Stimme. Ein Kind ist ein Mensch, sogar der Mensch, der von den politischen Grundsatzentscheidungen - über Friedenspolitik, Umweltschutz, Bildungssysteme, Generationenvertrag, Staatsverschuldung - noch länger betroffen ist als die bisher Wahlberechtigten... die fehlende Fähigkeit, ein Recht auszuüben, hindert nicht die Berechtigung. Wie ein Säugling Eigentümer sein kann, in seinen Eigentumsrechten aber von seinen Eltern vertreten wird, so könnte ein Kind auch wahlberechtigt sein... das Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl wäre weniger betroffen als durch Koalitionsverhandlungen nach der Wahl. Damit sind die Kinder nicht mehr Staatsbürger minderen Rechts. Das Parlament ist auch von den kommenden, hochbetroffenen Generationen legitimiert“.

Parallel zu den Maßnahmen der Anpassungs- und Stabilitätsstrategie müßten die demographischen Auswirkungen aller Gesetze und Verordnungen mit einem *Demographie-Check überprüft* werden. Dabei sind die demographischen Wirkungen insbesondere der folgenden Ressorts relevant: Familienpolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik, Wirtschaftspolitik mit den Zweigen der Arbeitsmarktpolitik, Zuwanderungs- und Integrationspolitik, Regional- und Raumordnungspolitik (einschließlich Stadtentwicklungspolitik) u.a.m.

Zieht man anstelle der formalen Zuständigkeit die tatsächlichen Auswirkungen der Politik auf die Entscheidungen für oder gegen Kinder in Betracht, müsste bei dieser Aufzählung die Wirtschaftspolitik an erster Stelle stehen. Denn indem eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik beispielsweise die Realeinkommen der Menschen erhöht, vergrößert sie das entgangene Lebenseinkommen, das eine Frau hinnehmen müsste, wenn sie für die Erziehung von Kindern auf eine Erwerbsarbeit verzichten würde bzw. müsste, falls die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit beispielsweise wegen unzureichender Betreuungsmöglichkeiten für Kinder nicht möglich wäre.

Das sogenannte „*demographisch-ökonomische Paradoxon*“ beruht auf diesem weltweit beobachteten, gegenläufigen Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und der

Kinderzahl pro Frau. Die Wirtschaftspolitik entfaltet also, ohne dafür zuständig zu sein, negative Nebenwirkungen auf die Geburtenrate, die die positiven Auswirkungen der Familienpolitik weit übertreffen. Das gleiche gilt für eine erfolgreiche Bildungspolitik: In empirischen Untersuchungen zeigt sich ein gegenläufiger Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau und der Kinderzahl der Frauen.

Die Politik ist weit davon entfernt, die Einzelressorts so zu koordinieren, dass von einer „demographisch relevanten Politik“ im Sinne einer zwischen den Einzelressorts abgestimmten „*Querschnittspolitik*“ auch nur ansatzweise gesprochen werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten sich Bund, Länder und Gemeinden zusammenschließen und eine neue „**Gemeinschaftsaufgabe Demographiep**olitik“ ins Leben rufen, so wie das bei anderen übergreifenden Aufgaben im Grundgesetz vorgesehen ist.

Solange dies unterbleibt, werden insbesondere die Hauptstädte der Bundesländer ihre Bevölkerungsentwicklung auch in Zukunft in einer das Grundgesetz verletzenden Weise auf Kosten anderer Gebiete durch Binnenwanderungen junger, gut ausgebildeter Menschen im Elteralter stabilisieren. Jahrhunderte lang wurde das demographische und ökonomische Wachstum der Landeshauptstädte und der städtischen Zentren aus den Geburtenüberschüssen der ländlichen Gebiete durch Zuwanderungen gespeist. Heute haben diese Gebiete wegen der auch hier niedrigen Geburtenraten permanent wachsende Geburtendefizite, die sich durch die Abwanderung junger Menschen im Elteralter noch erheblich vergrößern.

Die demographischen Probleme wurden in Politik und Gesellschaft jahrzehntelang ignoriert, dann wider besseres Wissen bestritten und schließlich eingestanden. Aber im Gegensatz zu dem großen Projekt des Atomausstiegs ist auf dem Gebiet der Demographie noch kein Anzeichen für eine Umkehr erkennbar. Statt dessen werden mit einer hohlen Dauerpropaganda, die an die frühere DDR erinnert, die angeblichen Chancen der Alterung und Schrumpfung beschworen. Dabei treten die Auswirkungen des politischen Unterlassens für jeden sichtbar in mehreren Demographie-Konflikten zutage.

Intergenerationaler Konflikt

Durch die wachsende Zahl der Älteren nimmt die Altersgruppe der Versorgungsempfänger vom Ende des 20. Jahrhunderts bis zur Jahrhundertmitte um rund zehn Millionen Menschen zu, während die Zahl der Einwohner im Erwerbsalter bzw. die Gruppe der Beitrags- und Steuerzahler auch bei hohen Einwanderungen Jüngerer gleichzeitig um rund 16 Millionen schrumpft. Die Konsequenz sind zunehmende Verteilungskonflikte wegen des sinkenden Versorgungsniveaus bei gleichzeitig steigenden Beiträgen in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung mit entsprechenden Gefahren für den sozialen Frieden.

Intragenerationaler Konflikt

Innerhalb jeder Generation, ganz gleich ob alt oder jung, besteht ein durch das Umlageverfahren des sozialen Sicherungssystems hervorgerufener Interessengegensatz zwischen Menschen mit und ohne Nachkommen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 2001 die Pflegeversicherung als verfassungswidrig erklärt, weil sie Menschen ohne Kinder in einer den Gleichheitsgrundsatz verletzenden Weise privilegiert. Denn kinderlose Menschen erwerben allein durch ihre *monetären* Beiträge zur Pflegeversicherung die gleichen Ansprüche wie jene, die durch die Erziehung von Kindern als den künftigen Beitragszahlern auch die vom Gericht als „*generativen Beitrag*“ bezeichnete

Leistung erbringen, ohne die das umlagefinanzierte System der Pflegeversicherung (sowie der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung) zusammenbrächen.

Regionalkonflikt

Die jährlich rund vier Millionen Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands teilen die Gemeinden in zwei Gruppen - in Gewinner und Verlierer -, wobei dem Bevölkerungsgewinn in jeder Zuzugsgemeinde ein gleich großer Bevölkerungsverlust in der Herkunftsgemeinde gegenübersteht. Die neuen Bundesländer gehören ausnahmslos zu den Binnenwanderungsverlierern, aber auch im nördlichen Ruhrgebiet, in Süd-Niedersachsen, Nordhessen, im Saarland und in Nordbayern gibt es Landstriche mit ständigen Binnenwanderungsverlusten. Dabei ist die Selektionswirkung der Wanderungen entscheidend: Da überwiegend die Jüngeren und gut Ausgebildeten abwandern, wird das Entwicklungspotential der Zuzugsgebiete auf Kosten der Abwanderungsgebiete gestärkt. So entstehen sich selbst tragende demographisch-ökonomische Auf- bzw. Abwärtsspiralen.

Integrationskonflikt

Jedes Jahr ziehen mehr Menschen nach Deutschland als hier geboren werden. Die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund steigt bei schrumpfender Gesamtbevölkerung weiter, 2010 betrug sie 16 Millionen. Die zugewanderte Population hat geringere Pro-Kopf-Einkommen und wegen ihrer wesentlich ungünstigeren Bildungsvoraussetzungen eine doppelt so hohe Arbeitslosenquote und eine dreimal so hohe Sozialleistungsquote wie die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Daraus ergibt sich eine permanente Umverteilung durch öffentliche Transferleistungen zugunsten der Zugewanderten.

Internationaler Finanzkonflikt.

Die internationale Finanzkrise entzündete sich durch die Zweifel der Gläubigerbanken an der Zahlungsfähigkeit Griechenlands. Zur Stärkung der Vertrauensbasis hat die EU zunächst einen Kreditrahmen von 750 Milliarden Euro in Form von staatlichen Bürgschaften geschaffen („Euro-Rettungsschirm“) und danach durch weitere Stabilisierungsmaßnahmen ergänzt. Deutschland hat aber ebenso wie die anderen Länder, zu deren Hilfe der Rettungsschirm ins Leben gerufen wurde, demographisch bedingt steigende Versorgungslasten zu tragen, zu deren Finanzierung ständig weitere Kredite zu Lasten künftiger Generationen aufgenommen werden. Heute schon muss das Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung durch steuerfinanzierte Zuschüsse in Höhe von über 70 Milliarden Euro jährlich ausgeglichen werden, nicht gerechnet die Belastungen durch die Gesundheits- und Pflegeversicherung. Dies sind im Gegensatz zum Euro-Rettungsschirm reale Zahlungen, nicht nur Bürgschaften, die sich in 10 Jahren auf eine Summe in der Größenordnung wie der Euro-Rettungsschirm kumulieren.

Fazit: Ein in New York lebender, international bekannter Demograph hat über die deutsche Politik geurteilt, sie verhalte sich nach dem Prinzip: „Wo keine Lösung ist, ist kein Problem“. - In unserem Land ist offenbar auch die demokratische Gesellschaftsordnung keine Garantie dafür, daß sich die geschichtlichen Katastrophen des 20. Jahrhunderts nicht auf neue Weise im 21. Jahrhundert fortsetzen.