

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolf Rainer Leenen

Bevölkerungspolitik in der
Bundesrepublik Deutschland
— eine neue
gesellschaftspolitische Aufgabe?

Heinrich von Loesch

Familienpolitik —
Bevölkerungspolitik

Eine Stellungnahme zum Aufsatz
von M. Wingen in B 52/77

Max Wingen

Bevölkerungspolitik
als Gesellschaftspolitik
Eine Replik

ISSN 0479-611 X

B 21/78

27. Mai 1978

Wolf Rainer Leenen, Dr. rer. pol., geb. 1947; Studium der Nationalökonomie, Finanzwissenschaft und Sozialpolitik; z. Z. in der wissenschaftlichen Politikberatung tätig.

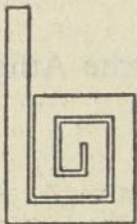
Veröffentlichungen: Zur Frage der Wachstumsorientierung der marxistisch-leninistischen Sozialpolitik in der DDR, Volkswirtschaftliche Schriften Nr. 261, Berlin 1977; mehrere Aufsätze zur Sozialpolitik,

Heinrich von Loesch, Dr. oec. publ., Diplom-Volkswirt, geb. 1934 in Berlin; Studium der Volkswirtschaftslehre in Tübingen, Zürich, Kairo und München mit Spezialgebiet Bevölkerungslehre und Nahrungsökonomie; seit 1959 freier Publizist für Auslandswirtschaft und Entwicklung; seit 1970 Leiter des deutschsprachigen Informationswesens der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO der Vereinten Nationen, Rom.

Veröffentlichungen: 'Ägypten', in: Entwicklungsländer. Eine Einführung in ihre Probleme, hrsg. von Burghard Freudenfeld, München 1961; Ernährung und Bevölkerung in der Entwicklung der ägyptischen Wirtschaft. Eine Untersuchung gegenwärtiger Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums Ägyptens, München 1966 (Manuskriptdruck); The Capillarity Process. The motivations and determinants of population growth can no longer be ignored. Ceres, FAO Review on Development, 41/1974; Stehplatz für Milliarden? Das Problem Übervölkerung, hrsg. von Henrich v. Nussbaum, Stuttgart 1974 (revidierte und erweiterte Taschenausgabe: dtv München 1977).

Max Wingen, Dr. rer. pol., Ministerialrat, geb. 1930 in Oberkassel/Rh., Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, seit 1959 Referent im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, 1968 Lehrauftrag an der Universität Saarbrücken, ab 1969 Lehrbeauftragter an der Ruhr-Universität Bochum (RUB) — Abt. für Sozialwissenschaft, 1973 Ernennung zum Honorarprofessor an der RUB, 2. Vorsitzender der Dt. Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft und Vorstandsmitglied der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt.

Veröffentlichungen u. a.: Familienpolitik. Ziele, Wege und Wirkungen, Paderborn 1965²; Familienpolitik — Konzession oder Konzeption?, Köln 1966; Der junge Familienhaushalt in sozialökonomischer Sicht. Tatbestände und familienpolitische Schlußfolgerungen, hrsg. v. BMFa, Bergisch Gladbach 1967; Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Urban-TB, Bd. 509, Stuttgart 1975; zahlreiche Zeitschriftenaufsätze (vgl. auch B 52/77).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Bevölkerungspolitik in der Bundesrepublik – eine neue gesellschaftspolitische Aufgabe?

Bevölkerungspolitik — lange Zeit kein sehr ernst zu nehmendes Thema in der Bundesrepublik — ist inzwischen fast schon ein Dauerbrenner der öffentlichen Diskussion. Auf eine drastische Veränderung der demographischen Situation in jüngster Zeit ist das nicht zurückzuführen. Die Geburtenzahlen gehen ja bereits seit Mitte der sechziger Jahre zurück. Der Grund ist wohl eher in der auf statistische Schwellenwerte fixierten Sensibilität der öffentlichen Meinung zu sehen: 1974 ist nämlich erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik die Bevölkerungszahl im Bundesgebiet absolut zurückgegangen. Seitdem geistern ge-

spenstische Visionen von der „vergreisten Gesellschaft“ oder vom „Deutschland ohne Deutsche“ durch die Presse. Die Oppositionsparteien bemühen sich eifrig, die Entwicklung der Koalitionsregierung anzulasten: Die sinkenden Geburtenzahlen werden als Zeichen mangelnden Vertrauens in die Regierungspolitik gewertet oder pauschal als Folge einer „familienfeindlichen“ Politik interpretiert. Und Rezepte en masse sind flugs bei der Hand, wie der Staat durch den einen oder anderen Eingriff auf die Entwicklung korrigierend einwirken könnte.

I. Rationalitätsfallen in der bevölkerungspolitischen Diskussion

Mit dem vorliegenden Beitrag soll vor allem die Komplexität der hier anstehenden Fragen etwas deutlicher ins Bewußtsein gerückt werden. Entscheidungen für oder gegen Bevölkerungspolitik lassen sich nicht durch einen flüchtigen Blick auf die Daten fällen. Damit soll nun keineswegs der Eindruck vermittelt werden, daß die demographische Entwicklung keine Probleme aufwirft. Nur sind die Probleme, die durch bevölkerungspolitische Aktivitäten des Staates gelöst werden sollen, bislang nicht gerade klar umrissen. Ist die derzeitige und auch für die Zukunft prognostizierte Bevölkerungsschrumpfung an und für sich schon problematisch oder sind es lediglich deren Folgen? Welche Folgen sind als Problem anzusehen, welche sind aus der Sicht der Regierungspolitik durchaus zu begrüßen? Welche Maßnahmen könnten überhaupt greifen? Muß es sich dabei zwangsläufig um Maßnahmen bevölkerungspolitischer Art handeln?

Diese und ähnliche Fragen verweisen auf ein vielschichtiges und in seinen Konturen noch recht unscharfes Entscheidungsproblem, das bis in letzte Verästelungen ganz maßgeblich von den jeweils eingebrachten Werturteilen geprägt ist. Je nach normativem Hintergrund bzw. politischem Standort gilt ein hoher oder niedriger Bevölkerungsstand als erstrebenswert, wird eine mehr oder weniger starke Beeinflussung des generativen Verhaltens befür-

wortet oder abgelehnt, werden die Ursachen und Folgen der demographischen Entwicklung eher positiv oder eher negativ eingeschätzt. Rationale Problemlösungen erfordern hier, in ein verwickeltes Geflecht von Normen und Fakten, Zielen und Mitteln einzudringen. Die Verführung ist groß, den gordischen Knoten zu durchschlagen und die Diskussion in den zwar ausgetretenen, aber relativ sicheren Bahnen der Parteienideologie zu führen.

Vernünftige Problemlösungen können allerdings nicht nur in ideologischen Fallstricken hängen bleiben. Auch die wissenschaftliche Diskussion steht in Gefahr, in klassische Rationalitätsfallen zu stolpern. Zwei der wichtigsten sind in einer *Überschätzung der Leistungsfähigkeit des traditionellen Zweck-Mittel-Denkens* sowie in einer *Vernachlässigung der Anwendungsproblematik* zu sehen.

1. Rationalität wird häufig so verstanden, daß zunächst eine Entscheidung über die Ziele der Bevölkerungspolitik zu fällen, dann entsprechende *Mittel* auszuwählen und schließlich Intensitätsgrad, Zeitpunkt und Ort, also die genaueren *Umstände* politischer Aktivitäten, festzulegen seien. So groß die Vorzüge analytischer Trennungen dieser Art im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen auch sein mögen, so groß sind ihre Gefahren

im politischen Entscheidungsprozeß. G. Myrdal hat auf diese Gefahren bereits in den dreißiger Jahren in seiner pointiert vorgetragenen Kritik am „Zweck-Mittel-Denken“ in der Nationalökonomie¹⁾ hingewiesen, die sich vor allem gegen die fatale Trennung des politischen Handlungsfeldes in einen normativen Bereich der Zwecke bzw. Ziele und einen scheinbar neutralen Bereich der Mittel wendete. Myrdals Gegenthese lautet: Der Bereich der Mittel ist einer wertenden Abwägung nicht enthoben. Über politische Programme darf nicht allein anhand ihrer Ziele entschieden werden; auch die zur Anwendung kommenden Mittel bzw. Strategien sowie deren Nebenfolgen sind in die Bewertung einzubeziehen. Über die Notwendigkeit einer Bevölkerungspolitik läßt sich demnach nur auf der Basis einer umfassenden Programmbewertung entscheiden. Zu den zu prüfenden Handlungsalternativen zählt natürlich auch die Unterlassungsalternative.

2. Die Rationalität eines Politikentwurfs hängt maßgeblich von der faktischen Verfügbarkeit und Tauglichkeit des Instrumentariums ab. H. Albert hat die hiermit angesprochene Anwendungsproblematik in Form des sog. Realisierbarkeitspostulates aufgegriffen und auf die prägnante Formel „Sollen impliziert Können“²⁾ gebracht. Anschaulicher ist hier die kontrapositive Formulierung „Nicht-Können impliziert Nicht-Sollen“: Nach dieser Regel ist es sinnlos, anspruchsvolle Leitvor-

stellungen festzulegen, wenn bereits absehbar ist, daß der bevölkerungspolitische Werkzeugkasten im Bedarfsfall leer ist. Das bevölkerungspolitisch Wünschenswerte ist nicht unabhängig vom instrumentell Machbaren bestimmbar et vice versa! Entsprechend kritisch müssen die Erfolgchancen einer aktiven Bevölkerungspolitik geprüft werden.

Eine Berücksichtigung dieser methodologischen Argumente führt zu der Einsicht, daß bevölkerungspolitische Fragestellungen nicht nur das theoretische und faktische Wissen zahlreicher Wissenschaftsdisziplinen voraussetzen, also einen *interdisziplinären Ansatz* erfordern³⁾, sondern zudem in ihrer Entscheidungsstruktur komplex sind. Die relevanten Ziele müssen eine *Realisierbarkeitsprüfung*, die in Frage kommenden Mittel einen *Eignungstest* bestehen. Ziele und Mittel müssen eine *Legitimitäts- und Kompatibilitätsprüfung* durchlaufen, d. h., sie müssen mit Grundwerten unserer Gesellschaftsordnung, sie sollten mit dominanten Zielen gesellschaftspolitischer Nachbarbereiche verträglich sein. Grundsätzlich sollte also die Reflexion über bevölkerungspolitische Ziele und Mittel nicht isoliert, sondern in wechselseitiger Abstimmung erfolgen. So sehr in der Praxis ein zeitliches Nacheinander dieser Verfahrensschritte unumgänglich sein mag: grundsätzlich sind Überlegungen über das Ob, Wie und Wann einer Bevölkerungspolitik als dynamischer Rückkoppelungsprozeß zu organisieren.

II. Individuelle versus gesellschaftliche Rationalität

M. Wingen hat in einem bemerkenswerten Beitrag in dieser Zeitschrift (B 52/77) an grundlegender Stelle den amerikanischen Bevölkerungswissenschaftler Ch. F. Westoff mit dem Satz zitiert: „Vielleicht entwickelt sich Bevölkerungspolitik in dem expliziten Sinne des Begriffs nur dann, wenn es sich zeigt, daß das Verhalten der einzelnen und die Wohlfahrt der Gesellschaft beträchtlich auseinandergehen“⁴⁾, und daran Überlegungen geknüpft,

die wiederholt diesen klassischen Topos der Politischen Ökonomie aufgreifen: Die vielen einzelnen realisieren ihr persönliches Wohlergehen — das Wohl der Allgemeinheit bleibt auf der Strecke. Obwohl M. Wingen zunächst nur von der *Möglichkeit* einer solchen Diskrepanz spricht, wird man seine weiteren Ausführungen kaum überinterpretieren, wenn man ihnen die grundsätzliche Einschätzung entnimmt, daß in der Bundesrepublik — die ja bekanntlich die Liste der Länder mit den niedrigsten Geburtenraten anführt — eine solche Diskrepanz auch *tatsächlich* entsteht und damit Ansatzpunkt und Legitimation staatlicher Eingriffe gegeben sind.

¹⁾ Vgl. G. Myrdal, Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. IV (1933), in engl. Fassung wieder abgedruckt in: G. Myrdal, Value in Social Theory, London 1958, S. 206 ff.

²⁾ Vgl. H. Albert, Traktat über kritische Vernunft, Tübingen 1969, S. 76 f.

³⁾ Siehe dazu den Entwurf eines Forschungsprojektes von E. Umbach, Chancen und Probleme des Bevölkerungsrückgangs in der Bundesrepublik, in: Analysen und Prognosen 9/1977, S. 21 ff.

⁴⁾ M. Wingen, Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 52/77, S. 3 ff. (6).

Unsere Argumentation lautet nun wie folgt: Es ist durchaus denkbar, daß das generative Verhalten der Individuen bzw. Paare nicht zu einer gesamtgesellschaftlich erwünschten Reproduktionsrate führt. Der Grund kann in Störvariablen oder Verzerrungsfaktoren individueller Rationalität gesehen werden; es kann

sich auch um Übersetzungsprobleme von der Mikroebene der Familienwohlfaht zur Makroebene der gesellschaftlichen Wohlfaht handeln. Wie dem auch sei: Aus der Möglichkeit solcher Diskrepanzen darf nicht auf ihre tatsächliche Existenz geschlossen werden. Das gilt vor allem angesichts der erheblichen Schwierigkeiten, eine solche gesamtgesellschaftlich erwünschte Reproduktionsrate festzulegen. Der dazu erforderliche umfassende und möglichst demokratisch organisierte Informations- und Bewertungsprozeß darf nicht vorschnell auf einige plausible Zielvorgaben verkürzt werden.

Es kann kaum Zweifel bestehen, daß die einzelnen Paare ihr persönliches Wohlergehen im Auge haben, wenn sie heutzutage die Kinderzahl stärker beschränken, als das vielleicht in früheren Zeiten üblich war. Unter den Lebensbedingungen einer entwickelten Industriegesellschaft kommt Kindern ein anderer Stellenwert zu als beispielsweise unter den ökonomischen und politischen Bedingungen einer Agrargesellschaft. So sind beispielsweise ökonomische Anreize, Kinder zu haben, dank eines ausgebauten sozialen Sicherungssystems längst entfallen. An die Stelle persönlicher Verpflichtungen innerhalb der Primärinstitution Familie ist mehr und mehr die kollektive Daseinsvorsorge über ein anonymes, aber prinzipiell verlässliches staatlich organisiertes Sicherungssystem getreten. Kinder sind damit weder unter dem Aspekt eines zusätzlichen Beitrags zum Familieneinkommen noch als „lebende Alterssicherung“ von unmittelbarer Bedeutung. Dagegen fällt die Kostenseite um so mehr ins Gewicht. Veränderte Wertvorstellungen, gestiegene gesellschaftliche Anforderungen hinsichtlich Bildungsniveau, Mobilität usw., wachsende Ansprüche an das eigene Leben angesichts erweiterter Möglichkeiten der Lebensgestaltung und schließlich die Übertragung dieser Ansprüche auf die Kinder führen zu veränderten Leitvorstellungen hinsichtlich der wünschenswerten Kinderzahl. Entscheidungen für kleinere Familiengrößen entsprechen von daher individueller Handlungsrationalität.

Sofern das Wohl der Gesellschaft nun kein hinter oder über den individuellen Interessen der Bürger schwebendes Abstraktum ist, es also stets um die konkreten — in möglichst demokratischen Verfahren ermittelten — Interessen von Personen oder Personengruppen geht, stellt sich zu Recht die Frage⁵⁾, weshalb von einer unterstellten Beeinträchtigung der gesellschaftlichen Wohlfaht nicht automatisch Korrekturen des individuellen Ver-

haltens zu erwarten sind, die gesellschaftliche und individuelle Rationalität wieder zur Deckung bringen könnten. Dafür lassen sich drei Argumente finden.

Man kann *erstens* behaupten, daß es nicht die eigentlichen, wahren oder natürlichen Präferenzen sind, von denen sich die Individuen derzeit in ihrem generativen Verhalten leiten lassen. Einer Bevölkerungspolitik käme dann lediglich die Aufgabe zu, den entsprechenden Einstellungswandel durchzusetzen, sei es durch Information und Aufklärung über Sachzusammenhänge, sei es durch Propagierung andersartiger Wertvorstellungen. Jeder ideologiekritische Zeitgenosse wird sich allerdings nur mit höchster Vorsicht auf diesen schwankenden Boden begeben wollen; zwischen der Aufdeckung wahrer Interessen und ihrer Unterschiebung oder Suggestierung liegt nur ein kurzer Schritt.

Ein *zweites* Argument läßt sich in dem sog. Theorem von der Minderschätzung zukünftiger Güter (E. von Böhm-Bawerk) finden. Nach diesem Theorem ist der zeitliche Horizont des individuellen Präferenzsystems derart eng gezogen, daß daraus eine systematische Unterschätzung des Zukunftsbedarfs resultiert. Es würde demnach heute von den Eltern auf eine größere Kinderzahl verzichtet, obwohl sie ihnen morgen durchaus erwünscht sein könnte. In Analogie zur Regelung in der Sozialversicherung ließe sich eine staatliche Vorsorge- und Eingriffspflicht konstruieren, wenn eine solche generelle Unterbewertung von Zukunftsbedarfen und Langfristproblemen nachzuweisen wäre.

Als *drittes* Argument für ein Auseinanderfallen von individueller und gesellschaftlicher Rationalität läßt sich die Möglichkeit anführen, daß sich die Individuen konsequent im Sinne ihrer — auch richtig erkannten — Wohlfahrtsfunktion verhalten, damit im Ergebnis jedoch der Realisierung einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion im Wege stehen. Interessant ist diese Möglichkeit vor allem unter dem Aspekt, daß der einzelne die gesamtgesellschaftliche Problematik seiner Entscheidung durchaus sehen und deren Folgen für die Gemeinschaft möglicherweise ablehnen mag, sich aber dennoch nur aus purem Altruismus zu einer Verhaltensänderung bereifinden könnte. Weshalb ethische Appelle hier kaum fruchten würden, läßt sich anhand der aus der finanzwissenschaftlichen Theorie bekannten Kollektivgutproblematik verdeutlichen⁶⁾. Diese Kollektivgutproblema-

⁵⁾ Siehe dazu M. Olson, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968.

tik liegt generell dann vor, wenn gesellschaftliche oder gemeinschaftliche Ziele durch eine Vielzahl — für das Gesamtergebnis jeweils unmerklicher — individueller Beiträge realisiert werden sollen und von den Vorteilen der Zielerreichung niemand ausgeschlossen werden kann. Für den einzelnen entsteht dann die paradoxe Interessenkonstellation, daß — obwohl für ihn das Gemeinschaftsziel von hoher Bedeutung sein mag — es gleichwohl rational ist, möglichst wenig zu seiner Realisation beizusteuern. Dieses Paradoxon entsteht durch das Auftreten externer Effekte: Der gesellschaftliche Nutzen individueller Handlungen ist größer als ihr privater Nutzen. Auf das Reproduktionsverhalten übertragen: Das Aufziehen von Kindern hat nicht nur individuelle, sondern auch darüber hinausgehende soziale Vorteile. Ein Beitrag des einzelnen zur „Produktion“ dieser sozialen Vorteile wäre aber nur sinnvoll, wenn sich gleichzeitig alle Bürger oder eine hinreichende Zahl Gleichgesinnter zu demselben Verhalten entschließen könnten. Darauf hat der einzelne mit seiner Entscheidung jedoch keinen Einfluß. Für ihn ist es deshalb nur rational, sich ausschließlich von seinen Partikularinteressen leiten zu lassen und hinsichtlich der gesellschaftlichen Ziele auf die Fruchtbarkeit der anderen zu vertrauen.

Fassen wir kurz zusammen: Es lassen sich plausible — allerdings empirisch kaum belegbare — Argumente für die Möglichkeit finden, daß individuelle und gesellschaftliche Rationalität im Hinblick auf das Reproduktionsverhalten auseinanderklaffen. Diese „Rationalitätslücke“ könnte wohl auch dauerhafter Natur sein, da sie keine automatischen Verhaltensänderungen auslöst. *Daß eine sol-*

che Diskrepanz allerdings auch faktisch vorliegt, wäre noch nachzuweisen. Hier liegt die eigentliche Problematik der Wingenschen These.

Der Begriff der gesellschaftlichen Wohlfahrt oder des Gemeinwohls ist ja leider nur eine Worthülse für die Vielzahl unterschiedlichster Ziele, die in einem Gemeinwesen verfolgt werden. Alle wissenschaftlichen Erfahrungen sprechen dafür, daß sich diese heterogenen Ziele nicht einfach auf einen Nenner, eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion bringen lassen. Was nun den Bevölkerungsrückgang anbetrifft, wissen wir zudem noch wenig über die Wohlfahrtsrelevanz alternativer demographischer Entwicklungen. Deren Einschätzung wird überdies in hohem Maße kontrovers ausfallen. *Die Formel vom „Wohl der Gesellschaft“ setzt also in ihrer verführerischen Plausibilität voraus, was gerade noch zu leisten ist: die umfassende Wirkungsanalyse der demographischen Entwicklung und eine Einigung über deren Gesamtbewertung.* Von daher ist es nicht unproblematisch, wenn sich in M. Wingens Beitrag die *gesuchte* — in einem demokratischen Rückkoppelungsprozeß zu bestimmende — demographische Zielbestimmung⁷⁾ mit dem Nullwachstumsziel unter der Hand plötzlich zur gesellschaftlichen *Notwendigkeit* verkehrt. Wäre es nicht denkbar, daß die Plausibilität des Nullwachstumszieles darin liegt, daß es im Grunde auf die vertrauten Verhältnisse des gegenwärtigen Bevölkerungsstandes abhebt und uns auf den ersten Blick der Begründungspflicht für die Vorzugswürdigkeit einer anderen Bevölkerungsgröße enthebt? Wie läßt sich aber dann die Notwendigkeit einer aktiven Bevölkerungspolitik einsichtig machen?

III. Zur Frage der Notwendigkeit einer aktiven Bevölkerungspolitik

1. Autonome Bevölkerungspolitik

Allein um einer bestimmten Bevölkerungsgröße willen wird selten für eine aktive Bevölkerungspolitik plädiert. Das mag daran liegen, daß es äußerst schwer fällt, positiv diese wünschenswerte Bevölkerungsgröße anzugeben. Negativaussagen über nicht hinreichende Bevölkerungszahlen oder nicht mehr tolerierbare Schrumpfraten werden da schon eher gewagt. Damit sind vor allem diejenigen angesprochen, die mit deutlich nationalen Untertönen in negativen Bevölkerungswachstumsraten eine „Existenzbedrohung des deutschen Volkes“ sehen und daran die Befürch-

tung knüpfen, es gebe in der demographischen Entwicklung einen „point of no return“, nach dessen Überschreiten es zunächst zur Überfremdung, dann unaufhaltsam zum Aussterben des deutschen Volkes kommen werde⁸⁾.

Wie ernst solche Befürchtungen zu nehmen sind, ist zunächst eine Frage der *Zuverlässig-*

⁷⁾ Ähnlich M. Wingens, Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe, a. a. O., S. 6

⁸⁾ Siehe beispielsweise Th. Schmidt-Kaler, Kurskorrektur tut not. Ursache und Folgen der Bevölkerungsentwicklung, in: Die politische Meinung 11,12/1977, S. 29 ff.

keit der Prognosedaten. Es ist inzwischen eine Alltagsweisheit, daß Prognosen stets nur so gut sein können wie die bei der Berechnung unterstellten Prämissen. Skeptische Stimmen verweisen deshalb stets nachdrücklich auf den Modellcharakter von Bevölkerungsvorausschätzungen. Prognosen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung müssen vor allem zwei Unsicherheitsfaktoren abschätzen: Die zukünftige Sterblichkeit und die zu erwartende Geburtenhäufigkeit. Die Existenz eines florierenden Lebensversicherungsgewerbes zeigt, daß die Sterblichkeitsentwicklung relativ sicher abschätzbar ist. Hauptunsicherheitsfaktor von Bevölkerungsprognosen ist die Voraussage der Geburtenhäufigkeit.

Relativ sicher läßt sich beispielsweise für das Jahr 2025 die Zahl der dann 50jährigen prognostizieren, weil der Jahrgang, über den Aussagen getroffen werden, heute schon lebt. Dagegen müssen die im Jahr 2025 lebenden 25jährigen erst noch geboren werden; ihre Zahl hängt also von zukünftigem generativem Verhalten ab, was sehr viel schwieriger vorauszusagen ist. Hieran knüpfen sich zwei Folgerungen:

1. Je weiter Bevölkerungsprognosen in die Zukunft vorgreifen, desto weniger sicher sind Aussagen für die jüngeren und jüngsten Bevölkerungsgruppen. Eine Aussage über die Zahl der Grundschüler im Jahr 2010 setzt Annahmen über das generative Verhalten von Eltern voraus, die in ihrer Mehrzahl heute noch gar nicht leben.

2. Aussagen über die Entwicklung der Gesamtbevölkerung sind somit um so unsicherer, je größer der Anteil der Altersgruppen in dieser „Unsicherheitszone“ ist, also auch: je weiter die Prognose in die Zukunft reicht.

Die Qualität langfristiger Bevölkerungsvorausschätzungen hängt demnach in hohem Maße von der Treffsicherheit ab, mit der die Entwicklung des generativen Verhaltens prognostiziert wird. In amtlichen Vorausschätzungen wird üblicherweise so verfahren, daß alternative Annahmen modellmäßig hochgerechnet werden. Besondere Bedeutung kommt dabei der sog. Null-Variante zu, die das heute feststellbare Verhalten in die Zukunft extrapoliert. In der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung aus dem Jahr 1975⁹⁾ wurde

⁹⁾ Vgl. Höhn/Linke, Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung bis 1990, 1. Teil: Deutsche Bevölkerung ohne Berücksichtigung von Wanderungen, in: Wirtschaft und Statistik 12/1975, S. 793 ff; 2. Teil: Deutsche Bevölkerung unter Berücksichtigung von Wanderungen, in: Wirtschaft und Statistik 6/1976, S. 337 ff. Bei den folgenden Zahlenan-

von einem weiteren Rückgang der Geburtenhäufigkeit bis 1977 und von einer Konstanz in der Folgezeit ausgegangen. Diese Annahmen haben sich bis heute ganz hervorragend bestätigt. Eine Trendumkehr des generativen Verhaltens müßte natürlich sofort zu einer Revision aller Vorausschätzungen führen.

Bislang gibt es allerdings keinen Anlaß, nicht von den vorliegenden Prognosedaten und den dabei unterstellten Annahmen auszugehen. Irritierend wirkt zunächst, daß bei der gegenwärtig feststellbaren Netto-Reproduktionsrate (NRR) von etwa 0,64 — eine NRR von 1,0 gibt an, daß die lebende Generation der Frauen im gebärfähigen Alter sich in ihrem Bestand gerade reproduziert — die Bevölkerungszahl über sehr langfristige Zeiträume betrachtet tatsächlich gegen Null tendiert. Der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung ist zu entnehmen, daß die deutsche Wohnbevölkerung von etwa 57,9 Mio. Personen im Jahre 1975

bis zum Jahre	1990	2000	2030
auf	54,8 Mio	52,2 Mio	39,4 Mio
also um	3,1 Mio oder 5,4 %	5,7 Mio oder 9,9 %	18,5 Mio oder 31,9 %

sinken wird. Mit der dabei ab 1978 als konstant unterstellten Geburtenhäufigkeit ist impliziert, daß der demographische Prozeß keinen „eingebauten Stabilisator“ enthält, der die Talfahrt der Bevölkerungsziffer auffangen könnte. Etwas präziser ausgedrückt: Es liegt hier die Annahme zugrunde, daß im relevanten Untersuchungsbereich die Bevölkerungsgröße selbst keine Determinante des generativen Verhaltens darstellt, also die NRR nicht beeinflußt. Vom heutigen Erkenntnisstand ausgehend, sind solche Hoffnungen auf eine automatische Tendenzwende tatsächlich auch

gaben handelt es sich um eigene Berechnungen auf der Basis der Prognoseergebnisse des Statistischen Bundesamtes. Die Prognosen gelten stets nur für die deutsche Wohnbevölkerung. Daraus ergeben sich natürlich gewisse Einschränkungen für die Untersuchungsergebnisse dieses Beitrags, die allerdings nur — und zwar in nicht sehr erheblichem Umfang — das Ausmaß der hier aufgezeigten Entwicklungen betreffen. Eine detaillierte Diskussion dieser Probleme, insbesondere eine Berücksichtigung unterschiedlicher Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung, wäre Aufgabe einer selbständigen Untersuchung. Ich bin den Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes, insbesondere Frau Ch. Höhn und Herrn Dr. K. Schwarz, für äußerst großzügige Unterstützung zu Dank verpflichtet.

kaum begründet. Im Gegenteil: K. Schwarz hat recht eindrucksvoll die drastischen Verhaltensänderungen aufgezeigt, die notwendig wären, um die bestandserhaltende Zahl von 220 Kindern je 100 Ehen zu erreichen. Nach seinen Modellüberlegungen müßten nahezu alle Ehen mit bisher einem Kind und über die Hälfte der Ehen mit bisher zwei Kindern zu einem weiteren Kind bereit sein, um diesen Durchschnittswert zu erreichen. Jede zehnte Familie müßte obendrein willens sein, vier Kinder großzuziehen¹⁰⁾.

Daß die Netto-Reproduktionsrate keine Funktion der Bevölkerungszahl ist, hat allerdings auch eine Implikation, die eher zu Optimismus Anlaß gibt: Die Chancen, eine bestandserhaltende NRR von 1.0 zu erreichen, stehen in 50 Jahren *im Prinzip* nicht schlechter als heute. *Verbaut ist nicht die Rückkehr zu einer stationären Bevölkerung, problematisch ist lediglich die Sicherung einer bestimmten, früher allerdings höheren Bevölkerungszahl.* Die These vom „point of no return“ verliert damit eines ihrer beängstigenden Elemente. Das Problem der Bestandserhaltung reduziert sich auf die Frage nach der wünschenswerten oder vielleicht sogar idealen Bevölkerungszahl. Die Wissenschaft liefert leider nicht die Kriterien, nach denen ein optimaler Bevölkerungsstand auszumachen und als politische Zielgröße festzumachen wäre. Damit fehlt bislang jeglicher Maßstab für eine autonome Bevölkerungspolitik.

2. Abgeleitete Bevölkerungspolitik

Eine stichhaltige Begründung für eine Bevölkerungspolitik mit instrumentellem Charakter hat zwei Voraussetzungen: Es sollten Folgeprobleme der demographischen Entwicklung erkennbar sein, die Anlaß zu staatlichem Eingreifen geben, und es sollte hinreichende Gründe geben, diesen Problemen mit bevölkerungspolitischen Aktivitäten und nicht mit Korrekturmaßnahmen anderer, z. B. finanztechnischer, organisatorischer oder raumplanerischer Art zu begegnen.

Die Existenz solcher demographischen Folgeprobleme ist nach heutigem Stand der Diskussion unbestritten. Übersicht 1 stellt einen Versuch dar, die wichtigsten Primärwirkungen der Bevölkerungsentwicklung in einem Tableau zusammenzufassen. Die dabei entstandene Auflistung von Belastungs- und Entlastungsfeldern legt auf Anhieb die Deutung nahe, daß die demographische Entwicklung

¹⁰⁾ Vgl. K. Schwarz, Gründe des Geburtenrückgangs 1966—1975 und für ‚Nullwachstum‘ erforderliche Kinderzahl der Ehen, in: *Wirtschaft und Statistik* 6/1977, S. 374 ff.

auf kurze und mittlere Sicht sogar überwiegend Chancen bietet und erst bei den langfristigen Konsequenzen die Risiken überwiegen. Es wäre allerdings mit Sicherheit ein überhöhter Anspruch, über diesen ersten Eindruck hinaus aus der Übersicht eine verlässliche und umfassende Einschätzung der Nutzen und Kosten der Bevölkerungsentwicklung entnehmen zu wollen. Denkt man nur an die zahllosen Probleme, denen sich Nutzen-Kosten-Untersuchungen in sehr viel überschaubareren Problembereichen gegenüberstehen, so wird klar, daß eine Gesamteinschätzung auf einen Blick hier keinesfalls möglich ist. Es gibt zudem nicht nur Primärwirkungen, sondern auch Sekundär- und Tertiäreffekte und schließlich sicher auch Rückwirkungen auf den demographischen Prozeß. Da diese Effekte nahezu alle Politikbereiche betreffen, muß man bereits hochzufrieden sein, wenn nur die wichtigsten Primärwirkungen erfaßt sind. Darüber hinaus bereitet die Einschätzung und Bewertung dieser Effekte Kopfzerbrechen: Streng genommen müßte ja für jede unter ceteris-paribus-Bedingungen stehende demographische Vorausschätzung auch eine entsprechende Prognose des betroffenen Politikbereichs vorliegen. Dazu ein kurzes Beispiel:

Der nach 1990 in der Bundesrepublik einsetzende Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird oft unter Wachstumsgesichtspunkten auf Anhub negativ beurteilt. Ob das allerdings zutreffend ist, hängt ganz entscheidend von der dann zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bzw. der Zahl der dann vorhandenen Arbeitsplätze ab. Je nach Nachfrageentwicklung kann sich der Rückgang der Erwerbsbevölkerung gesamtwirtschaftlich auch als durchaus günstig erweisen. Geht man z. B. von der nicht unrealistischen Annahme aus, daß innerhalb der weltweiten Arbeitsteilung die Zukunftschancen der deutschen Wirtschaft vor allem in der Produktion von blue prints oder sogenannter high-sophisticated technology liegen, dann wird die demographische Entwicklung die hierdurch erforderlichen Umstrukturierungsprozesse sogar begünstigen. Bereits heute könnte man sich auf eine entsprechende Förderung von Bildung und Weiterbildung einstellen. Dies würde auch die produktivitätssenkenden Effekte einer sinkenden Erneuerungsgeschwindigkeit der Erwerbsbevölkerung kompensieren.

Folgeprobleme der demographischen Entwicklung auszumachen, die Anlaß zu staatlichem Eingreifen geben könnten, erfordert also nicht nur komplizierte Informations- und Bewertungsprozesse, sondern häufig auch weitrei-

Übersicht 1: Primärwirkungen der demographischen Entwicklung

	kurz- und mittelfristig (1990)	langfristig (2030)
demographische Entwicklung	<p>Gesamtbevölkerung schrumpft</p> <p>niedrige Zahl jährlicher Geburten, steigendes Durchschnittsalter, sinkende Familiengröße</p> <p>Verschiebung in der Altersstruktur von jung zu alt</p> <p>Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wächst</p> <p>Absolut weniger Rentner, aber mehr ältere Rentner</p> <p>Kindlast sinkt – Alterslast steigt</p>	
Wirtschaft	<p>Steigendes Angebot führt zu Beschäftigungsproblemen:</p> <p>bis 1985 vor allem bei den jüngeren Erwerbsfähigen</p> <p>nach 1985 vor allem bei den älteren Erwerbsfähigen</p> <p>Globaler Nachfrageausfall</p> <p>Strukturverschiebungen vom Kinder- und Jugendlichen- zum Altenbedarf</p>	
Öffentliche Finanzen	<p>wachsendes Steueraufkommen durch wachsende Erwerbsbevölkerung (nur bei sinkender Arbeitslosigkeit)</p> <p>Finanzielle Entlastungen bei den Neuinvestitionen in Infrastruktur</p> <p>Sinkende Ausgaben für kindbezogene Sozialtransfers wie Mutterschutz, Kindergeld</p> <p>steigende Ausgaben für Jugendhilfe, Bafög, Wohngeld</p>	
Infrastruktur	<p>National: Tendenz zur „Besserversorgung“ mit öffentlichen Gütern</p> <p>Regional: Absinken der Versorgungsqualität in den ländlichen Regionen</p> <p>Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungseinrichtungen steigt an</p> <p>(noch) Knappheit der Bildungs- und Ausbildungsplätze</p> <p>Schülerberg (Maximum 1982) Studentenberg (Maximum 1985) steigender Anteil ausländischer Kinder im Bildungssystem</p> <p>Kostensteigerungen im Gesundheitssystem durch steigendes Durchschnittsalter und zunehmende Lebenserwartung</p> <p>steigende Nachfrage nach Altenheimplätzen, insbesondere Pflegeplätzen</p>	
Soziale Sicherung	<p>Mehreinnahmen bei höherer Erwerbsquote</p> <p>Weniger finanzielle Mittel für zuschussberechtigte Kinder und rentenberechtigte Waisen</p> <p>Kleiner Kostenberg: Großer Kostenberg:</p> <p>steigende Pflege- und Betreuungskosten für ältere Bürger</p>	

chende Zusatzannahmen über die zukünftige Entwicklung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Prognosen fallen dort leichter, wo demographische Veränderungen auf relativ konstante soziale Strukturen treffen. Das ist z. B. im System der sozialen Sicherung der Fall. Auf die hier anstehenden Fragen soll etwas ausführlicher eingegangen werden. Es

handelt sich dabei vor allem um die in der Sozialversicherung ausgelösten Finanzprobleme und die damit eng verknüpften Verteilungsfragen. Unsere These lautet: Selbst wenn hier ernst zu nehmende Folgeprobleme absehbar sind, ist damit über die Notwendigkeit einer Bevölkerungspolitik keineswegs vorentschieden.

IV. Der Geburtenrückgang als Finanz- und Verteilungsproblem

Eine der drängendsten Fragen in der bevölkerungspolitischen Diskussion ist wohl die nach der Sicherheit der Renten. Die Rentenversicherung ist von demographischen Entwicklungen insoweit betroffen, als das in ihr z. Z. praktizierte Umlageverfahren auf einem Transfer von der jeweils erwerbstätigen an die nicht mehr erwerbsfähige Generation beruht. Dieses Umlageverfahren setzt also an die Stelle der früher üblichen Kapitalbildung einen sog. Vertrag zwischen den Generationen, der die jeweilige Nachfolgegeneration auf die Versorgung der älteren Generation verpflichtet. Das Verfahren ist insofern ideal, als es die gewaltige Kapitalansammlung erübrigt, die die erwerbstätige Generation aufbringen müßte, um daraus später ihre Rente zu beziehen; das Verfahren ist zudem unproblematisch, solange nicht erhebliche Schwankungen in der quantitativen Besetzung der Beiträge zahlenden und Leistungen empfangenden Gruppen auftreten. Die in der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung vorhergesagte Entwicklung läßt allerdings Altersstrukturveränderungen von erheblicher Größenordnung erwarten. Die daraus resultierenden Finanzierungsprobleme sollte man mit Verweis auf den Generationenvertrag nicht leichtfertig zur Sozialversicherungsidylle hochstilisieren: Das hierbei anklingende „pacta sunt servanda“ ist zwar ein Grundsatz politischer Moral, aber kein geltendes Recht¹¹⁾. Erst wenn die Generation der geburtenschwachen Jahrgänge „ihre“ Rentner tatsächlich zu versorgen hat, also die dann aufzubringende Rentensumme sich spürbar auf relativ wenig Köpfe verteilt, wird sich zeigen, ob und in welcher Weise der Generationenvertrag auch bei sich gegenläufig entwickelnden Interessenlagen der „Vertragspartner“ eingehalten wird.

Mit einer Überschlagsrechnung läßt sich ein Eindruck vom Ausmaß der Beitragslast ge-

winnen, die durch den wachsenden Anteil der Rentenaltrigen an der Wohnbevölkerung auf die erwerbstätige Generation dann zukommen wird. Dabei wird mit folgender Faustformel für das finanzielle Gleichgewicht in der gesetzlichen Rentenversicherung operiert¹²⁾: Die Zahl der Beitragszahler (B) multipliziert mit ihrem durchschnittlichen versicherungspflichtigen Einkommen (E) und der Höhe des Beitragssatzes (b) entspricht dem Produkt aus der Höhe der durchschnittlichen Rentenleistung (L) und der Zahl der Rentenempfänger (R), also:

$$B \cdot E \cdot b = R \cdot L, \text{ oder auch:}$$

$$b = \frac{R}{B} \cdot \frac{L}{E}$$

Der Beitragssatz (b) ist also auch gleich dem Produkt aus Belastungsquote ($\frac{R}{B}$) und Renten-

niveau ($\frac{L}{E}$). Abstrahiert man von den kurzfristigen Schwankungen in der Höhe des Rentenniveaus, so ist bei langfristiger Betrachtung und damit der Konstanz des Quotienten $\frac{L}{E}$ der Beitragssatz eine Funktion der Belastungsquote. Die demographische Größe „Alterslast“ — darunter ist die Zahl von Personen im Rentenalter zu verstehen, die von 100 Personen im erwerbsfähigen Alter statistisch zu versorgen sind — kann als Annäherungswert für die Höhe der Belastungsquote verwendet werden, die von der tatsächlichen Zahl der Rentenfälle und der der Beitragszahler in der Rentenversicherung ab-

¹¹⁾ Ähnlich Th. Pirker, Der Pakt der Generationen, in: Merkur 8/1977, S. 813 ff.

¹²⁾ Zum Berechnungsverfahren siehe H. Löwe, Finanzielle Aspekte der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung bis ins 21. Jahrhundert, in: Die Rentenversicherung 1,2/1974, S. 1 ff. Unterstellt wird, daß sich sog. sonstige Einnahmen (Bundeszuschüsse, Erstattungen, Zinseinnahmen) und sog. sonstige Ausgaben (Zuschüsse an die Knappschaftliche Rentenversicherung, Beiträge an die Krankenversicherung der Rentner, Verwaltungs- und Verfahrenskosten) in etwa die Waage halten.

hängt. Aus einer steigenden Alterslast folgt also nach den hier unterstellten Modellannahmen ein steigender Beitragssatz. Unter Verwendung der Ergebnisse der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung nähme der Beitragssatz dann den folgenden Verlauf:

Tabelle 1: Schätzung der Beitragsentwicklung in der Gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik bis zum Jahre 2030

Jahr	Alterslast	Beitrags-satz
1975	31,5	18
1990	27,7	16
2000	30,4	17
2015	33,6	19
2030	48,1	28

Bis in die neunziger Jahre dieses Jahrhunderts sinkt die Alterslast aufgrund der noch wachsenden Erwerbsbevölkerung. Bei einer Beibehaltung des heute erforderlichen Beitragssatzes von 18 % müßten sich also bis zum Jahre 2000 Überschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung bilden. Nach diesem Zeitpunkt müßte der Beitragssatz zunächst nur leicht, nach dem Jahre 2020 allerdings drastisch angehoben werden. Die Geburtenentwicklung der sechziger Jahre schlägt sich dann in einer kopflastigen Alterspyramide nieder: Der Rentneranteil an der Bevölkerung wird doppelt so hoch wie der der Kinder sein; über 28 % der Bevölkerung werden im Rentenalter stehen. Die Bewältigung dieses ‚großen Rentnerberges‘ wird erhebliche finanzielle Anstrengungen der erwerbstätigen Generation verlangen. Die Erhöhung der Versicherungsbeiträge müßte noch kräftiger oder bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen, wenn Überschüsse aus dem Zeitraum bis zum Jahre 2000 für Leistungsverbesserungen in der Rentenversicherung verwendet würden. Eine generelle Senkung der flexiblen Altersgrenze auf 60 Jahre würde z. B. das Beitragssatzniveau um etwa weitere 2 %-Punkte steigen lassen.

Gegen eine Überwertung dieser eher bedrohlichen Perspektiven werden vor allem zwei Argumente vorgebracht. Der *erste Einwand* kritisiert die Einseitigkeit, mit der die Beitragsentwicklung in der Rentenversicherung als das Finanzproblem der demographischen Entwicklung diskutiert wird. Ein abgewogenes Urteil sei erst möglich, wenn man die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung

auf die Haushalte der Sozialversicherung, des Staates und der Privaten *insgesamt* in den Blick nehme. Eine derart umfassende Analyse zeige, daß die Gesamtbelastung der Erwerbstätigen durch Noch-nicht- bzw. Nicht-mehr-Erwerbsfähige keineswegs ansteige. Ein Blick auf Tabelle 2 bestätigt zunächst diese These: Den Mehrbelastungen durch eine wachsende Zahl von älteren Mitbürgern stehen tatsächlich ‚Einsparungen‘ aufgrund einer sinkenden Kindeslast gegenüber.

Tabelle 2: Entwicklung der Belastungsquoten¹⁾ in der Bundesrepublik 1975—2030

Belastungs- quote	Jahr		
	1975	2000	2030
Alterslast ²⁾	31	30	48
Kindeslast ³⁾	36	24	22
Versorgungs- last ⁴⁾	67	54	70

¹⁾ nur deutsche Wohnbevölkerung, ²⁾ Personen im Rentenalter / Gesamtbevölkerung, ³⁾ Personen im Kindesalter / Gesamtbevölkerung, ⁴⁾ Personen im Kindesalter und Personen im Rentenalter / Gesamtbevölkerung

Bei nur leicht ansteigender Gesamtversorgungslast verschiebt sich bis zum Jahre 2030 die Belastung lediglich von den Jungen zu den Alten. Nun ist es jedoch keineswegs ausgemacht, daß diese Entlastungs- und Belastungseffekte gegeneinander aufgerechnet werden können, also auch ökonomisch gleichwertig sind. Es spricht zunächst einiges für die Vermutung, daß für die Versorgung der Rentner höhere Mittel aufzubringen sind als für den Unterhalt der Kinder¹³⁾. Das gilt insbesondere dann, wenn durch den wissenschaftlich-technischen Fortschritt die ‚Grenzkosten einer steigenden Lebenserwartung‘ weiterhin stark ansteigen werden. Selbst bei gleich hohen Unterhaltskosten wäre zu beachten, daß die Versorgung der Rentner überwiegend aus anderen Finanzquellen bestritten wird als die der Kinder. Bei kollektiver Mittelaufbringung ist die Merklichkeit der Belastung höher und der Beitrags- bzw. Abgabewiderstand stärker. Mit Sicherheit läßt sich jedenfalls sagen: Das Problem ansteigender Kosten im Bereich der Alterssicherung und Altershilfe ist nicht durch eine einfache Umlenkung von Haushaltsmitteln zu lösen. Ein

¹³⁾ Zwischen 1965 und 1972 betragen z. B. die Sozialleistungen pro Kopf der über 60jährigen Bevölkerung etwa das Fünffache der Leistungen für Kinder unter 15 Jahren.

Großteil dieser Haushaltsmittel ist kurz- und mittelfristig gebunden, steht also nur bedingt für alternative Einsatzmöglichkeiten zur Verfügung. Das gilt beispielsweise für Infrastrukturinvestitionen, aber auch für Investitionen in human capital. Aus Kindergärten sind nicht ohne weiteres Altersheime, aus Kindergärtnerinnen nicht ohne weiteres Altenpflegerinnen zu machen; „die möglichen und notwendigen ‚Umwidmungsvorgänge‘ erfordern mehr Anstrengungen, als dies ein bloß rechenhaftes Vorgehen denken läßt“¹⁴⁾.

Der zweite Einwand gegen eine Dramatisierung der langfristigen Finanzprobleme in der Rentenversicherung verweist darauf, daß die Versorgung der Rentnerbevölkerung nicht einfach eine Frage der Kopfhahl, sondern eine der volkswirtschaftlichen Produktivkraft sei. Bei steigender Arbeitsproduktivität seien auch wenige Erwerbstätige auf der Grundlage hoher Arbeitseinkommen in der Lage, eine vergleichsweise zahlreiche Rentnerpopulation zu unterhalten¹⁵⁾. Natürlich ist auch bei einer bescheidenen Produktivitätsentwicklung ein Rentenniveau in Höhe des Existenzminimums gesichert. Mit unserem heutigen System der Altersversorgung wird aber mehr angestrebt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat erst in jüngster Zeit seine Forderung bekräftigt, daß es ihm um die Absicherung des in der Aktivenphase erworbenen Lebensstandards gehe. Diese Lohnersatzfunktion der Rente ist bei einer Verschlechterung der Beitragszahler/Rentenempfänger-Relation jedoch nur gesichert, wenn die an die Rentenversicherung oder an den Staat abzuzweigenden Lohnbestandteile erhöht werden. Die zentrale Frage bleibt also, ob die zukünftige Erwerbstätigengeneration bereit sein wird, für diese Ziele mit einem relativ hohen Anteil ihres Arbeitseinkommens einzustehen. Diese Frage stellt sich vor allem unter dem Aspekt einer gerechten intergenerativen Verteilung.

Stellt man aus Veranschaulichungsgründen die Mittelaufbringung im derzeit praktizierten Umlageverfahren der alternativ denkbaren eines Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber, so wird deutlich, daß der Geburtenrückgang in der Rentenversicherung einem Kapitaldefizit entspricht. Um im Vergleich zu bleiben: Ein Teil des für spätere Rentenzahlungen notwendigen Kapitals wird bei einer zahlenmäßig schrumpfenden Nachfolgeneration nicht aufgebracht. Bei Anwendung des Kapitaldeckungsverfahrens müßte die Durchschnittsren-

¹⁴⁾ H. Rohde, Bildungspolitische Perspektiven vor dem Hintergrund des Geburtenrückgangs, in: Die Neue Gesellschaft 8/1977, S. 635 ff. (636).

¹⁵⁾ Siehe G. W. Brück, Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1976, S. 175.

te zwangsläufig sinken. Die derzeitige Organisation des Sicherungssystems verwischt diesen Zusammenhang, der früher für den einzelnen zwischen Leistung und Gegenleistung bestanden hat; es fehlen offensichtlich wirksame Rückkoppelungsmechanismen, die die ‚Unterakkumulation‘ signalisieren und die notwendigen Verhaltensänderungen oder Systemkorrekturen automatisch in Gang setzen.

Das geltende Umlageverfahren läßt völlig offen, wer für die unterlassene Investition nachträglich geradestehen muß. Der Verteilungseffekt entspricht dem eines verlorenen Zuschusses an Kinderlose bzw. ‚Kinderarme‘, über dessen Finanzierung noch entschieden werden muß. Bleibt das Leistungsrecht unangetastet, so hat die Generation der geburten-schwachen Jahrgänge als Steuer- oder Beitragszahler die Last zu tragen. Über das System der Alterssicherung entsteht dann eine intergenerative Lastverschiebung im Werte einst ersparter Aufwendungen. Wälzt dagegen die erwerbstätige Generation die Last über eine Beschneidung der Leistungen zurück, so entsteht der Verteilungseffekt zwischen den kinderarmen und kinderreichen Familien derselben, dann im Rentenalter stehenden Generation. Ein solcher Verteilungseffekt wird auch durch eine möglicherweise steigende Erwerbsquote nicht grundsätzlich vermieden; die Last wird dann lediglich in die Zukunft weitergewälzt. In detaillierten Untersuchungen bliebe zu prüfen, ob das System der Alterssicherung nicht derart eingerichtet werden könnte, daß es demographische Umbrüche verteilungsneutral ‚verarbeiten‘ kann. Die dazu erforderliche Kostenzurechnung fällt ja vergleichsweise leicht, so daß statt des Gemeinlastprinzips, also einer Finanzierung der Kapitalücke durch alle Beitrags- bzw. Steuerzahler, das Verursacherprinzip zur Anwendung kommen könnte.

Für diese modellhaften Überlegungen gilt allerdings die Einschränkung, daß sie von bereits institutionalisierten Umverteilungsvorgängen innerhalb und außerhalb des Systems der Alterssicherung abstrahieren. So finanzieren ja kinderlose Ehepaare oder Junggesellen auch lastenausgleichende Transfers an Familien mit Kindern nach dem in der Sozialpolitik generell wohl anerkannten Grundsatz, „daß Menschen ohne Kinder ihre Zukunft auf den Kindern anderer Menschen aufbauen und daher an deren wirtschaftlichen Lasten der Kinderaufzucht teilhaben sollten“¹⁶⁾. Bei

¹⁶⁾ H. Sanmann, Sozialpolitik, in: W. Ehrlicher u. a. (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 3. neubearbeitete Auflage, Göttingen 1972, S. 188 ff. (203).

einer detaillierten Erfassung der Verteilungseffekte der demographischen Entwicklung müßte das natürlich berücksichtigt werden.

Es sind — um auf den Ausgangspunkt der Überlegungen zurückzukommen — also durchaus Folgen der demographischen Entwicklung absehbar, die Anlaß zu politischen Handeln geben könnten. Dies müßten aber nicht zwangsläufig Maßnahmen bevölkerungspolitischer Art sein. Es hieße sich zum Sklaven institutionalisierter Verfahren machen, wollte man jedes Folgeproblem demographischer Veränderungen durch eine Beeinflussung der Geburtenrate auffangen. Hätte man beispielsweise — um es anschaulicher zu machen — in den sechziger Jahren Bevölkerungspolitik betreiben sollen, um der nachwachsenden Generation die heutigen und zukünftigen Probleme im Bildungsbereich und am Arbeitsmarkt zu ersparen? Ein Votum für bevölkerungspolitische Aktivitäten verlangt also offenbar eine weitere Entscheidung darüber, ob

1. solchen Folgeproblemen tatsächlich von der ‚demographischen Wurzel‘ her begegnet werden soll, also bereits ihr Entstehen durch eine Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung verhindert oder gemildert werden sollte (Steuerungsstrategie), oder

2. ausschließlich anderweitige Maßnahmen und Vorkehrungen getroffen werden sollen,

V. Erfolgsaussichten eines Einsatzes bevölkerungspolitischer Maßnahmen

Was bevölkerungspolitisch erreichbar ist, ist in erster Linie ein theoretisches Problem. Dem Sozialwissenschaftler ist die Erfahrung nur zu geläufig, daß der praktische Steuerungsbedarf das verfügbare theoretische Wissen meist übersteigt. Leider bildet die Bevölkerungswissenschaft hier keine Ausnahme: Die Ursachen des Geburtenrückgangs sind wissenschaftlich keineswegs eindeutig geklärt¹⁷⁾.

Im Hinblick auf diese Ursachen sind zunächst demographische von nicht-demographischen Einflußfaktoren zu trennen. Nach jüngsten Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes¹⁸⁾ läßt sich der Geburtenrückgang im Zeitraum 1965 — 1975 nur zu etwa einem

¹⁷⁾ Ich greife hier und im folgenden auszugsweise auf eine frühere Veröffentlichung zurück: W. R. Leenen, Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik in beiden Teilen Deutschlands, in: Deutschland-Archiv 6/1977, S. 609—625.

¹⁸⁾ Vgl. K. Schwarz, Gründe des Geburtenrückgangs ..., a. a. O.

solche Negativeffekte aufzufangen (Anpassungsstrategie), oder schließlich

3. Maßnahmen beider Art — in welchem Verhältnis auch immer — kombiniert eingesetzt werden sollen.

Eine strenge Abgrenzung zwischen diesen Strategien fällt schwer: So haben beispielsweise Maßnahmen im Rahmen der sog. Anpassungsstrategie häufig auch indirekte bevölkerungspolitische Wirkungen, durch die sie von der zuletzt genannten Kombinationsstrategie nur noch konzeptionell zu unterscheiden sind. Verschwimmende Grenzen zwischen den politischen Strategien eröffnen hier vielleicht die Möglichkeit, sich aus dem bislang sehr verbreiteten *Denken in falschen Alternativen* zu lösen und die weitere Diskussion mehr problemorientiert als alternativ-radikal zu führen. Zu eindeutig bevölkerungspolitischen Maßnahmen wird man um so eher raten, je wirkungsloser und teurer die den Folgeproblemen geltenden Auffangmaßnahmen und je schwächer anderweitige Vorbehalte gegenüber einer aktiven Bevölkerungspolitik sind. Für Vorkehrungen nicht bevölkerungspolitischer Art wird man plädieren, wenn bevölkerungspolitische Maßnahmen als teurer und wirkungslos einzuschätzen sind. Das sind allerdings Fragen, die die bevölkerungswissenschaftliche Forschung zu beantworten hat.

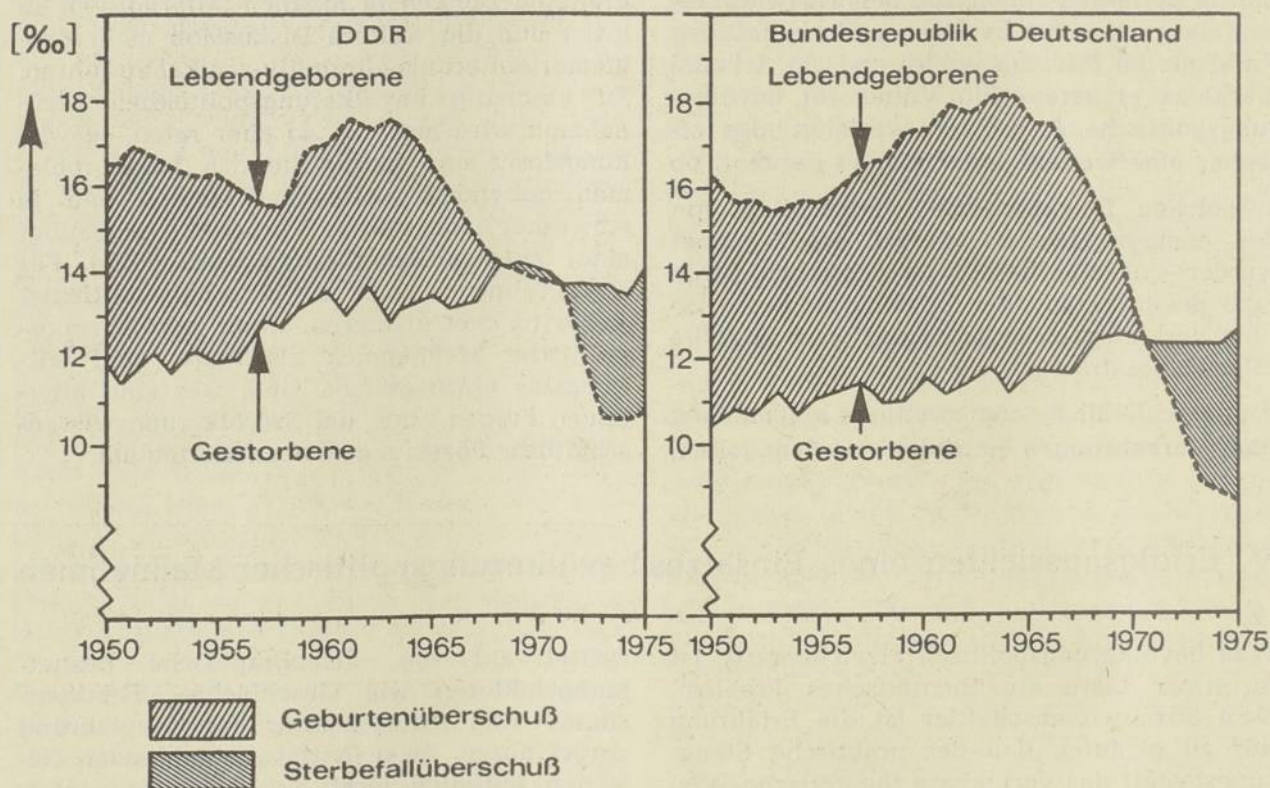
Drittel auf sog. demographische Bestimmungsfaktoren wie Geschlechts-, Familienstands- und Altersstruktur der Bevölkerung zurückführen. Zwei Drittel der fehlenden Geburten entfallen nicht auf strukturelle Veränderungen, sondern auf Verhaltensänderungen. Untersuchungen H. Schubnells zeigen, daß solche Verhaltensänderungen bereits für den Beginn der sechziger Jahre nachweisbar sind¹⁹⁾. Der fälschlich Pillenknicke genannte Geburtenrückgang in der Mitte der sechziger Jahre ist kaum allein auf die Verbreitung der Pille zurückzuführen. Die Verbreitung oraler Kontrazeptiva ist lediglich eine relevante Nebenbedingung, nicht aber die Ursache des Geburtenrückgangs. Sie berührt eher die Durchsetzungsmöglichkeit eines erwünschten gene-

¹⁹⁾ Vgl. H. Schubnell, Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 6, Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 15 ff.

rativen Verhaltens als die Veränderung der hier maßgeblichen Leitbilder. Es bleibt die Frage, weshalb generell weniger Kinder gewünscht und auch gezeugt werden. Für die Ursachenanalyse ist entscheidend, daß hiermit kein auf die letzten 10 oder 20 Jahre beschränktes oder ein auf das Gebiet der Bundesrepublik begrenztes Problem angesprochen ist. Seit geraumer Zeit sind sinkende Geburtenziffern in allen westlichen und östlichen Industrienationen festzustellen.

Stark sinkende Werte der Fruchtbarkeitsindikatoren lassen selbst für das bislang als Musterland der Kinderfreundlichkeit geltende Frankreich eine in Zukunft schrumpfende Wohnbevölkerung erwarten²⁰⁾. Der Geburtenrückgang kennt auch keine Grenzen konkurrierender Gesellschaftssysteme. Überraschende Ähnlichkeit weist z. B. die (ausländerbereinigte) Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik mit der der Deutschen Demokratischen Republik auf.

Abbildung 1: Geburten- und Sterbefallentwicklung der deutschen Bevölkerung in der Bundesrepublik und in der DDR (1950 bis 1975)



Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamtes (bis einschl. 1960 mit geringem Ausländeranteil); Statistisches Jahrbuch der DDR.

Seit Anfang der siebziger Jahre schrumpft in beiden Teilen Deutschlands die deutsche Wohnbevölkerung; in der DDR trat das Geburtendefizit nur deshalb früher auf, weil die Sterbeziffern aus Gründen der Altersstruktur höher liegen. Vergleichbare Entwicklungen sind auch für andere Ostblockländer oder den europäischen Teil der Sowjetunion nachweisbar.

Ein Vergleich der Geburtenziffern der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts mit den entsprechenden Werten des vorigen Jahrhunderts (siehe Abb. 2) läßt den säkularen Charakter dieses Trends erkennen, der in der Bevölkerungslehre auch als „demographischer

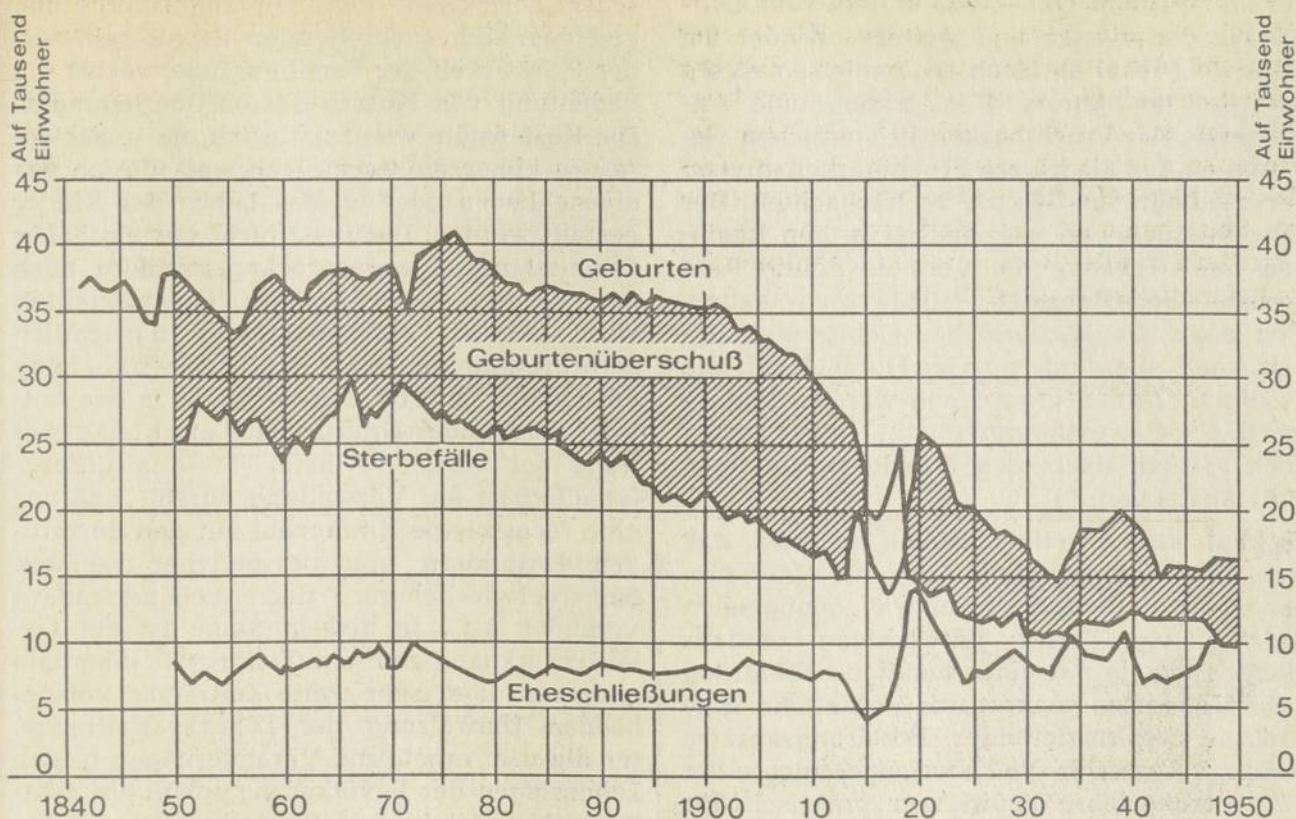
Übergang“ bezeichnet wird²¹⁾. Damit ist eine Schematisierung des langfristigen Bevölkerungsprozesses angesprochen, die in vier Phasen den Übergang von den hohen Geburten- und Sterbeziffern einer Agrargesellschaft zu den niedrigen Werten der der sog. Bevölkerungsweise fortgeschrittener Industrieländer beschreibt.

R. Mackensen hat diese Veränderung der ‚demographischen Landschaft‘ anschaulich mit

²⁰⁾ Siehe M. Levy, La Situation Demographique de la France en 1976, in: Problemes Economiques Nr. 1419 vom 20. April 1977, S. 3 ff.

²¹⁾ Siehe dazu J. Schmidt, Einführung in die Bevölkerungssoziologie, Reinbek 1976, S. 277 ff.

Abbildung 2: Bevölkerungsbewegung in Deutschland 1850 bis 1950



Quelle: Mackenroth, G., *Bevölkerungslehre. Theorie, Soziologie und Statistik der Bevölkerung*, Berlin – Göttingen – Heidelberg 1953, S. 58.

dem Begriff der Ausbreitung eines „Leittyps des generativen Verhaltens“ beschrieben²²⁾. Eine bis dahin nur partiell verbreitete Einstellung zur gewünschten Kinderzahl und zur praktizierten Familienplanung wird von wachsenden Teilen der Bevölkerung übernommen. Die Verbreitung des generativen Verhaltensmusters ist einem der Diffusion von Innovationen ähnlichem Modernisierungsprozeß vergleichbar, in dessen Verlauf konfessionelle, schichtenspezifische und regionale Verhaltensunterschiede eingeebnet werden. Als Leittyp wird das ursprünglich minderheitliche Verhalten von materiell bessergestellten, großstädtischen und nicht-katholischen Bevölkerungsgruppen angesehen, das mit bewußter Geburtenkontrolle auf die Kleinfamilie mit geringer Kinderzahl abzielt. Mit der Verbreitung dieses Leittyps konzentriert sich die Vorstellung von der idealen Familiengröße auf den Zwei-Kinderhaushalt:

Tabelle 3: Vorstellungen von der idealen Familiengröße in der Bundesrepublik 1950 und 1976

Kinderzahl	Von 100 Befragten nannten als ideale Kinderzahl	
	1950	1976
eins	10	11
zwei	50	61
drei und mehr	32	23

Quelle: E. Noelle-Neumann, *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1976—1977*, Bd. VII, Wien-München-Zürich-Innsbruck 1977, S. 155.

Die tatsächliche Verbreitung dieses Leittyps generativen Verhaltens stellt sich für die Bundesrepublik nun dergestalt dar, daß in den seit 1960 geschlossenen Ehen zunehmend weniger Kinder geboren werden, wobei längere Wartezeiten bis zum ersten Kind und größere Abstände zwischen den Geburten gewählt werden²³⁾. Dabei wird insbesondere auf Kinder höherer Ordnungszahl verzichtet. Nach der bereits zitierten Analyse von

²²⁾ Vgl. R. Mackensen, Bestimmungsgründe für die Bevölkerungsentwicklung in unserer Zeit, in: *Geburtenrückgang — Konsequenzen für den ländlichen Raum*, hrsg. von der Agrarsozialen Gesellschaft, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen Heft 73, Hannover 1975, S. 13 ff. (21 ff.); zum folgenden siehe auch derselbe, *Das generative Verhalten im Bevölkerungsrückgang*, in: F. X. Kaufmann (Hrsg.), *Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität*, Stuttgart 1975, S. 82 ff. (90 ff.).

²³⁾ Vgl. Ch. Höhn, Kinderzahl ausgewählter Ehejahrgänge, in: *Wirtschaft und Statistik* 8/1976, S. 484 ff.

K. Schwarz²⁴⁾ nahm die Zahl der ersten Kinder im Zeitraum 1966—1975 um etwa ein Drittel, die der vierten und weiteren Kinder um fast zwei Drittel ab. Nach regionalen Analysen des gleichen Autors²⁵⁾ ist zudem eine Angleichung der Fruchtbarkeit in ländlichen Gebieten an das niedrigere Fruchtbarkeitsniveau der verdichteten Gebiete zu beobachten. Der Geburtenrückgang war und ist in den Regionen am stärksten, die vormals höhere und höchste Geburtenraten aufzuweisen hatten. Von einer Angleichung der Geburtenhäufigkeit kann allerdings nur im Hinblick auf die absoluten Zahlen gesprochen werden. Relativ ist die Geburtenhäufigkeit in den Städten noch stärker als in den ländlichen Gebieten zurückgegangen²⁶⁾.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß sich die Wissenschaft bislang mit einer bloßen Plausibilitätsüberlegungen genügenden *Beschreibung* dieser Entwicklung weitaus leichter tut als mit einer bündigen *Erklärung* des veränderten generativen Verhaltens. Eine Vielzahl konkurrierender Erklärungsansätze steht zur Auswahl. Die Theoriengeschichte der Bevölkerungslehre liefert hier praktisch 'für jeden etwas'. Es gibt kaum ein Vorurteil, das sich bei einer Durchsicht der wichtigsten Bevölkerungstheorien nicht bestätigt sehen könnte. Keiner der als Hauptdeterminanten der Bevölkerungsentwicklung herausgestellten Faktoren — sei es nun der wachsende Wohlstand, das Aufstiegsstreben der Individuen, die zunehmende soziale Mobilität oder der Verstärkerprozeß — kann letztendlich als falsifiziert gelten. Der Geburtenrückgang ist offensichtlich ein komplexes Phänomen, das sich monokausalen Erklärungsversuchen verschließt. Man muß also wohl davon ausgehen, daß hier eine Vielzahl von Einflußfaktoren — subjektiver wie objektiver Art — wirksam ist.

Zweifellos hat die allgemeine Tendenz der Rationalisierung und Säkularisierung des Sozialverhaltens auch für den generativen Bereich Bedeutung gewonnen. Die Selbstverständlichkeit, mit der man früher Kinder hatte, ist der Auffassung gewichen, daß über das Ob, Wann und Wie des Kinderhabens *Entscheidungen* zu fällen seien. Über die gewünschte Kinderzahl wird also im Vergleich mit anderen Lebensalternativen entschieden und von daher sehr viel bewußter und planend auf Zeitpunkt und Zahl der Geburten

Einfluß genommen. Mit wachsender 'technischer Perfektion' der Empfängnisverhütung und dem sich ausbreitenden Bewußtsein von der Planbarkeit der Familiengröße wächst die Bedeutung von Nutzen-Kosten-Überlegungen. Die Kostenseite wiegt natürlich um so schwerer, je höher die Ansprüche sind, die an das eigene Leben oder an das Leben der Kinder gestellt werden. Damit ist nicht nur ein hoher Lebensstandard angesprochen, sondern auch der Wunsch nach höherer Lebensqualität, was höhere Anforderungen hinsichtlich Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung einschließt. Es setzt sich — wie es in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU heißt²⁷⁾ — in unserer Gesellschaft die Vorstellung durch, „daß nur eine recht kleine Kinderzahl mit den derzeitigen Leitbildern von persönlicher Freiheit, Selbstverwirklichung und Lebensstandard vereinbar ist“. In diesem Sinne ist der Geburtenrückgang nur ein Teilprozeß innerhalb einer sich über sehr weite Zeiträume vollziehenden Umwälzung der Lebensverhältnisse, für die u. a. erhebliche Veränderungen in den Lebenslagen der Bevölkerung sowie ein deutlicher Wandel in den Einstellungen und Lebensstilen charakteristisch ist.

In diesen Zusammenhang sind auch die Zielkonflikte einzuordnen, die aus den veränderten Rollenerwartungen der Frau entstehen. Hier hat sich ein gewaltiger Bewußtseinswandel vollzogen. Die Einstellungen zur Berufstätigkeit der Frau, ihrer Ausbildung und zur Aufgabenverteilung in der Ehe haben sich grundlegend verändert. Das hat auch Konsequenzen für das generative Verhalten. Eine größere Kinderzahl ist mit den neuen Leitbildern sehr viel schwerer vereinbar. Der gesellschaftliche Strukturwandel, der die drohenden Rollenkonflikte für die Frau hätte beheben oder mildern können, hat mit dem Einstellungswandel nicht Schritt halten können.

Soweit die Ursachen des veränderten generativen Verhaltens in einem derart breiten Spektrum sozialer Wandlungsprozesse zu sehen sind, fällt es naturgemäß schwer, unmittelbar erfolgversprechende Therapien vorzulegen. Übersicht 2 zeigt eine breite Palette denkbarer Instrumente, die sich in bevölkerungspolitischer Absicht einsetzen ließen²⁸⁾. Über deren

²⁷⁾ BT-Drucksache 8/680, S. 3.

²⁸⁾ Eine extensive Auflistung denkbarer Handlungsalternativen — allerdings mit anderen Schwerpunkten — findet sich bei M. Wingen, Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion, in: Haas/Kulp (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schr. d. U. f. Soc. pol., N. F. Bd. 92, Berlin 1977.

²⁴⁾ Vgl. K. Schwarz, Gründe des Geburtenrückgangs . . . , a. a. O.

²⁵⁾ Siehe K. Schwarz, Geburtenhäufigkeit in den Kreisen des Bundesgebiets 1961, 1970 und 1974, in: Wirtschaft und Statistik 6/1977, S. 387 ff.

²⁶⁾ Ebenda.

Übersicht 2

Sozialpädagogische Maßnahmen	Maßnahmen zur Milderung des Rollenkonfliktes der Frau	Lastenausgleichsmaßnahmen
<p>Information der Öffentlichkeit über gesellschaftliche Konsequenzen individueller generativer Entscheidungen</p> <p>Durchsetzung eines Wandels in der Einstellung der Öffentlichkeit zum Kind; stärkere Orientierung am Kind und dessen Lebensbedürfnissen</p> <p>Förderung des Leitbildes einer partnerschaftlichen Ehe und Familie mit flexibler Rollenverteilung</p> <p>Würdigung der Mutterschaftsrolle als eine wichtige Möglichkeit der Selbstverwirklichung der Frau</p> <p>Sozialpädagogische Vorbereitung der Eltern auf die durch die Geburt von Kindern veränderte sozio-ökonomische Situation</p>	<p>Generelle Verkürzung der täglichen Arbeitszeit</p> <p>Vermehrung des Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen (für Männer und Frauen)</p> <p>Monatlicher Hausarbeitstag für alle ganztätig beschäftigten Eltern mit mindestens 1 Kind unter 18 Jahren in häuslicher Gemeinschaft</p> <p>Verlängerung der Mutterschutzfristen</p> <p>Unterbrechung der Erwerbstätigkeit mit Arbeitsplatzgarantie oder bevorzugter Wiedereinstellung (Karenzurlaub)</p> <p>Vermehrtes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Betriebskindergärten und -krippen - Unterstützung von Privatinitiativen zur Gründung oder Führung von Kindergärten und -horten - Betreuung von Kindern berufstätiger Mütter durch Tagemütter - Ausweitung der Tagesschulen 	<p>Ökonomischer Lastenausgleich</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kindergeld <ul style="list-style-type: none"> ○ generelle Anhebung ○ progressive Staffelung der Leistungen - Familiengründungsdarlehen - Erziehungsgeld - Geburtenbeihilfen <p>Anerkennung der auf die Erziehung von Kindern verwendeten Lebensjahre im System der Sozialen Sicherung</p> <p>Milderung der durch die Existenz von Kindern entstehenden Beengtheit der Wohnverhältnisse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Änderung der Belegungsrichtlinien im Sozialen Wohnungsbau (Raum zur Ausdehnung der Familiengröße) - Förderung des Wohnungseigentums bei kinderreichen Familien

Wirkungsgrad, Kosten, Nebeneffekte und Verträglichkeit mit anderweitigen gesellschaftspolitischen Zielen und Instrumenten ist allerdings noch vergleichsweise wenig bekannt. Man begnügt sich hier bislang mit Grobeinschätzungen und isolierten Überschlagsrechnungen. Keines dieser Instrumente wäre nach heutigem Erkenntnisstand allein in der Lage, eine Tendenzwende in der Geburtenentwicklung herbeizuführen. Allenfalls der kombinierte Einsatz mehrerer Maßnahmen könnte möglicherweise Erfolgsaussichten bieten.

Erfahrungen, die in der DDR mit dem Einsatz eines derart breit gefächerten Maßnahmenkatalogs gemacht wurden, sind nicht allzu ermutigend. Zwar wurde bereits auf dem VIII. Parteitag der SED (1971) ein Programm mit eindeutig pronatalistischem Charakter verabschiedet²⁹⁾, das u. a. Eheschließungskredite,

vergleichsweise hohe Geburtenbeihilfen und weitere Vergünstigungen für Mütter (verbessertes Mutterschutz, Freistellungsmöglichkeiten von der Arbeit bei Krankheit des Kindes usw.) beinhaltete. Das Programm wurde allerdings schon 1976 aufgestockt³⁰⁾, weil nach wie vor negative Bevölkerungswachstumswahlen die DDR-Öffentlichkeit schreckten. Der Schwangeren- und Wochenurlaub wurde nochmals auf insgesamt 26 Wochen erhöht; Mütter von mindestens zwei Kindern können während des ersten Lebensjahres ihres jüngsten Kindes eine bezahlte Freistellung von der Erwerbstätigkeit in Anspruch nehmen. 1976 lag nun die Geburtenziffer in der DDR mit 190 000 Lebendgeborenen erstmals wie-

schlossenen Hauptaufgabe des Fünfjahresplanes, in: Neues Deutschland vom 28. 4. 1972, S. 3 f.

³⁰⁾ Vgl. Gemeinsamer Beschluß des Zentralkomitees der SED, des Bundesvorstandes des FDGB und des Ministerrats der DDR über die weitere planmäßige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen im Zeitraum 1976—1980, vom 27. Mai 1976, in: Neues Deutschland vom 29./30. 5. 1976, S. 1.

²⁹⁾ Gemeinsamer Beschluß des ZK der SED, des Bundesvorstandes des FDGB und des Ministerrates der DDR über sozialpolitische Maßnahmen in Durchführung der auf dem VIII. Parteitag be-

der deutlich (um etwa 5%) über der des Vorjahres³¹⁾. Auch für das Jahr 1977 scheint sich nochmals ein Anstieg der Geburtenzahlen anzubahnen. Dem obligatorischen Jubel in der DDR-Presse ist dennoch mit Skepsis zu begegnen. Das generative Verhalten ändert sich nicht schlagartig von heute auf morgen. Zunächst ist die naheliegendste Erklärung zu prüfen: Auch in der DDR kommen wieder stärkere Jahrgänge ins gebärfähige Alter. Allein die Zahl der 20—30jährigen Frauen nahm von 1974 bis 1976 um rd. 10% zu. Vor dem Hintergrund dieses strukturellen Wandels ist die Geburtensteigerung bislang durchaus im Rahmen geblieben.

Was die Erfolgsaussichten einer politischen Einflußnahme angeht, ist allzu großer Optimismus also wohl fehl am Platze. Solange die Bevölkerungswissenschaft keine empirisch erhärteten Aussagen über die Ursachen des Geburtenrückgangs treffen kann, muß stets mit

Mißerfolgen beim Einsatz bevölkerungspolitischer Instrumente gerechnet werden. Solange den einschlägigen Theorien die prognostische Kraft fehlt, ist natürlich auch ihre praktische Verwertbarkeit gering; in den theoretischen Schwächen sind die politischen Risiken bereits angelegt. Exakte Steuerungsmöglichkeiten sind nicht gegeben, da die wichtigsten Einflußfaktoren, insbesondere die letztendlich bestimmenden Werthaltungen, bislang nicht isoliert werden konnten und bevölkerungspolitische Instrumente in ihrer Wirkung nur sehr grob abschätzbar sind³²⁾. Der Geburtenrückgang stellt sich zudem als ein komplexes Phänomen dar, das nicht über *eine* Variable politisch zu steuern ist. Eine isolierte Erhöhung des Kindergeldes oder die Einführung von Ehestandsdarlehen würde wohl kaum durchschlagenden Erfolg haben — falls man nicht die übrigen Einflußfaktoren mit drastischen finanziellen Anreizen überspielen will³³⁾.

VI. Folgerungen und offene Fragen

Aus dieser Prüfung ihrer *Erfolgsaussichten* läßt sich folgern, daß eine Bevölkerungspolitik in der Bundesrepublik zum gegenwärtigen Zeitpunkt³⁴⁾

— hinsichtlich ihrer instrumentellen Möglichkeiten nicht als direkte Steuerung, sondern bestenfalls als Rahmensteuerung denkbar wäre,

— hinsichtlich ihrer Wirkungschancen nicht als Feinsteuerung des demographischen Pro-

zesses, sondern überhaupt nur als Grobsteuerung möglich wäre, und

— hinsichtlich ihrer Erfolgchancen wohl kaum über *ein* Instrument, insbesondere nicht allein über monetäre Anreize zum Erfolg kommen würde,

also generell mit sehr ungewissen Erfolgsaussichten antreten müßte und kaum eine schnelle und gründliche Trendumkehr bewirken könnte.

Auf diese skeptische Position des Wissenschaftlers kann sich der politisch Verantwortliche natürlich nicht völlig zurückziehen; ein gewisses Maß an theoretischer Unsicherheit ist schließlich nie ganz auszuräumen. Grundsätzlich ist schon davon auszugehen, daß bei entsprechendem politischen Willen auch die Bevölkerungsentwicklung in Grenzen einflußbar wäre — allerdings nur *in sehr engen Grenzen*, da die hier maßgeblichen Entscheidungen auf der Mikroebene der Familie in Lebenszusammenhänge eingebettet sind, die sich nicht beliebig variiieren lassen. Die Einsicht in solche Grenzen einer politischen Beeinflussbarkeit wird vielleicht auch für Befürworter einer Bevölkerungspolitik durch die Perspektive erträglicher, daß das veränderte generative Verhalten der Eltern u. a. der Preis ist, den eine hochentwickelte Industriegesellschaft für ein hohes Maß an Arbeitsteilung und Mobilität einerseits und für eine zunehmende Freiheitlichkeit andererseits zu zahlen hat.

³¹⁾ Vgl. Berliner Zeitung vom 10. Februar 1977, S. 1.

³²⁾ Siehe dazu auch M. Wingen, der in diesem Zusammenhang auf Arbeiten von E. W. Buchholtz, H. W. Jürgens und P. Marschalk verweist. M. Wingen, Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen . . . , a. a. O.

³³⁾ Es gibt bisher keinen empirisch nachweisbaren Zusammenhang zwischen der Höhe des Kindergeldes und der Geburtenfreudigkeit. Erfahrungen in Ungarn sprechen dafür, daß Familienzuschüsse allein kaum wirksam sind, daß allerdings ein integriertes System von Familienhilfen wie Karenzurlaub, Familienzuschüsse, weitere Vergünstigungen für erwerbstätige Mütter etc. Verhaltensänderungen bewirken kann. Siehe dazu Osteuropa-Archiv 5/1974, S. A 209 ff. und 2/1977, S. A 108 ff. — Siehe auch H. Scott, Women's Place in Socialist Society: The Case of Eastern Europe, in: Social Policy 3,4/1977, sowie R. J. Mc Intyre, Pro-natalist Program in Eastern Europe, in: Soviet Studies Vol. XXVII, Nr. 3 (July 1975), S. 366 ff. (368 ff.).

³⁴⁾ So im Grundsatz auch M. Wingen, Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe, a. a. O., — allerdings mit anderen Schlußfolgerungen.

Was die *Notwendigkeit* einer aktiven Bevölkerungspolitik anbelangt, so haben die Skeptiker in der bevölkerungspolitischen Diskussion sehr triftige Einwände ins Feld zu führen. Es sind zwar schwerwiegende Probleme absehbar, die im Zusammenhang mit der zu erwartenden demographischen Entwicklung auftreten werden. Ob darauf allerdings mit bevölkerungspolitischen Maßnahmen reagiert werden sollte oder nicht vielmehr Auffangmechanismen anderer Art problemadäquater sind, ist völlig ungeklärt, zumal ja der Geburtenrückgang kurz- und mittelfristig auch durchaus positive Effekte vorzuweisen hat. Die Diskussion leidet hier generell noch unter eklatanten Wissenslücken. Es stellt sich noch eine Fülle offener Fragen, die im Interesse weitsichtiger und dauerhafter politischer Lösungen abgeklärt werden sollten:

— Über welche Zeiträume hinweg sind Bevölkerungsprojektionen als politische Entscheidungsgrundlagen verwendbar? Lassen sich theoretisch besser fundierte Annahmen über das zukünftige generative Verhalten finden?

— Wie sind die Chancen und Risiken der Bevölkerungsentwicklung in einer integrierten Gesamtschau zu bewerten? Welche Rückwirkungen auf den demographischen Prozeß werden sich aus den Primär- und Sekundärwirkungen der Bevölkerungsentwicklung ergeben?

— Wo liegen die schwerwiegendsten Folgeprobleme der demographischen Entwicklung? Welche Möglichkeiten gibt es, diese Folgeprobleme mit nicht bevölkerungspolitischen Maßnahmen aufzufangen?

— Was läßt sich mit bevölkerungspolitischen Instrumenten überhaupt ausrichten? Wie

hoch ist der Wirkungsgrad einer Erhöhung des Kindergeldes, der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, einer Einführung des Karenzurlaubs?

— Welche Kosten werden durch bevölkerungspolitische, welche durch Maßnahmen nicht bevölkerungspolitischer Art verursacht? Wie ist das Kosten-Wirksamkeits-Verhältnis der einzelnen Maßnahmen?

— Mit welchen positiven und negativen Nebeneffekten ist beim Einsatz dieser Instrumente zu rechnen? Wie ist die Verträglichkeit mit den Zielen der bisherigen Regierungspolitik zu beurteilen?

Ganz unabhängig von diesen Fragen und ihrer Beantwortung muß natürlich stets gesichert sein, daß den Eltern die Realisation der gewünschten Kinderzahl weitestgehend erleichtert wird. Wenn es Belege dafür geben sollte, daß auch in der Bundesrepublik — wie es französische Untersuchungen nahelegen — das Aufziehen von Kindern mit erheblichen Lebensstandardnachteilen, Einschränkungen in der Freizeit und geminderten Aufstiegschancen geradezu bestraft wird, muß unbedingt Abhilfe im Sinne einer „gerechteren“ Lastenverteilung geschaffen werden. Es handelt sich wohlgerne nicht darum, möglichst wirksame pronatalistische „incentives“ zu setzen, sondern um die Frage gleichwertiger Lebensbedingungen und Lebenschancen. Der bevölkerungspolitischen Diskussion kommt das Verdienst zu, noch einmal in aller Deutlichkeit die soziale Bedeutung des individuellen Reproduktionsverhaltens und die damit verflochtenen Verteilungsfragen hervorgehoben zu haben. Gesellschaftliche Vorteile individuellen Verhaltens sollten auch in gesellschaftlichen Hilfen angemessene Unterstützung finden.

Familienpolitik — Bevölkerungspolitik

Eine Stellungnahme zum Aufsatz von Max Wingen in B 52/77

Während aus der Deutschen Demokratischen Republik eine Steigerung der rohen Geburtenziffer um angeblich 24 Prozent berichtet wird, seit dem 1976 der Müttergenesungsurlaub nach Geburt (bis zu einem Jahr) und andere nationalistische (geburtensfördernde) Maßnahmen eingeführt wurden, klagen die Bundesrepublik Deutschland und eine zunehmende Zahl anderer Industrieländer über den Rückgang der Fruchtbarkeit, erwarten Stagnation der Bevölkerung trotz Einwanderung (USA) oder langfristige Schrumpfung (Bundesrepublik).

Wie Bernard Berelson, der Präsident des (privaten) Population Council in New York in seiner Zusammenfassung der Ergebnisse des Standardwerks über Bevölkerungspolitik in entwickelten Ländern¹⁾ feststellt, sind sich bevölkerungspolitische Probleme und Ansätze in marktwirtschaftlichen und sozialistischen Ländern bemerkenswert ähnlich: „Es ist wert, festgehalten zu werden, daß die wichtigsten Bevölkerungsprobleme und ihre Behandlung in Ländern unterschiedlicher Gesellschaftsordnung recht ähnlich erscheinen, grob gesprochen in kapitalistischen und sozialistisch-kommunistischen Ländern.“

In diesem Zusammenhang verdient der in dieser Zeitschrift unlängst (B 52/77) erschienene Beitrag von Max Wingen „Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe“ eine kritische Würdigung, repräsentiert er doch eine in offiziellen und akademischen Kreisen in der Bundesrepublik verbreitete Sichtweise der Problematik. Während der mit Intervallen anhaltende Rückgang der Geburtenziffern in der Bundesrepublik im Verein mit Auswirkungen auf die Kinderindustrie und die Grundschulen zu düsteren Prognosen der langfristigen Bevölkerungsentwicklung, der Zukunft der Rentenversicherung, der Kapazitätsnutzung der Bildungseinrichtungen und der langfristigen Wirtschaftsentwicklung überhaupt führt, wäre es vielleicht nützlich, festzuhalten, daß das von Wingen erarbeitete Konzept in Analyse des Sachverhalts und daraus abgeleiteten

Empfehlungen nicht die einzige Sichtweise der Problematik repräsentiert.

Ein Kernpunkt in Max Wingens Darstellung ist sicherlich der Hinweis (Teil III, Abs. 3): „Läßt sich doch Wirklichkeit nur in dem Maße gezielt gestalten, in dem sie zureichend erklärt werden kann“.

Überrascht stößt man dann freilich unter der Überschrift „Beispiele integrativ zu planender Rahmensteuerung“ auf einen Maßnahmenkatalog zur Hebung der Fortpflanzungsfreudigkeit, der eine Reihe ungeklärter Fragen aufwirft. Einige der Empfehlungen, die der Autor in der Rubrik „Sozialpädagogisches Feld“ notiert, sind unter anderen als den heute in der Bundesrepublik herrschenden Umständen bereits verwirklicht worden, nämlich:

— Intensivere Information der Öffentlichkeit über die Ursachen und Folgen demographischer Veränderungen;

— Schärfung des Bewußtseins für die gesellschaftliche Relevanz der individuellen Entscheidungen über die Kinderzahl;

— Information insbesondere der nachwachsenden Generation über grundlegende demographische Zusammenhänge usw.;

— Hinwirken darauf, daß eine vernünftige Zielvorstellung über Bevölkerungsentwicklung als *ein* Orientierungsdatum für die individuellen generativen Entscheidungen angesehen wird;

— Anhebung des sozialen Status der Mutterschaft im öffentlichen Bewußtsein;

— Vorbereitung der verheirateten Frau auch auf die Rolle als Mutter und Trägerin von Sozialisationsleistungen.

Bis auf die vorletzte sind alle diese Empfehlungen seit Jahren fester Bestandteil von Programmen der demographischen Bildung (population education) im Rahmen der Entwicklungspolitik in armen Ländern. Dort freilich sollen diese Zielsetzungen eine *Verminderung* der Fruchtbarkeit bewirken helfen. Die Propagierung „verantwortlicher Elternschaft“ und des Zwei- bis Drei-Kinder-Ideals wird möglicherweise auf die Dauer zu einer Senkung des durchschnittlichen Kinderwunsches pro Ehe/Familie beitragen, obgleich die quantitativen

¹⁾ Population Policy in Developed Countries, hrsg. v. Bernard Berelson, Population Council, New York 1974, S. 788.

Auswirkungen schwer zu erfassen sind. Nicht erklärt ist aber, wie dieselben Empfehlungen unter umgekehrtem Vorzeichen zu einer *Steigerung* des durchschnittlichen Kinderwunsches beitragen sollen. Soweit die natalistische Bevölkerungspolitik vergangener Diktaturen (Italien, Deutschland) überhaupt zu „positiven“ Ergebnissen führte, ist fraglich, wieviel davon der Anwendung des oben zitierten Maßnahmenkatalogs zuzurechnen ist. Hermann Schubnell beispielsweise, einer der führenden deutschen Demographen, erklärte in dem Beitrag „Westdeutschland“ des erwähnten Berichts²⁾: „Man ist sich darüber einig, daß Familienpolitik, vor allem Maßnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung, praktisch keinen Einfluß ausübt auf die Entscheidung, wie viele Kinder ein Ehepaar haben will.“³⁾

Es ist auch schwer zu begreifen, warum das dem Gemeinwesen ohnehin schon mit Steuern, Wehrdienst, Gesetzestreue erheblich verpflichtete Individuum und seine Familie nun auch noch demographische Leistungen erbringen soll. Das mag in ideologisch hoch motivierten Gesellschaftsformen unter erheblichem Druck erreichbar sein, kaum jedoch in freiheitlichen Gesellschaften in Zeiten der Skepsis und Hinterfragung tradierter Verhaltensregeln. Berelson vermerkt daher: „In jedem Fall scheint die Wirksamkeit der ‚Bevölkerungspolitik‘ in den meisten dieser (entwickelten, d. V.) Länder nicht sonderlich groß zu sein, was beispielsweise die Ermutigung zu höherer Fruchtbarkeit einerseits oder die Entmutigung der Tendenz zur Verstärkung andererseits anlangt. Und wegen der Erforderlichkeit der Mitarbeit einer sehr großen Zahl von Einzelmenschen können die Zielsetzungen der Bevölkerungspolitik vielleicht nicht sehr präzise verwirklicht werden. Obgleich die Datenbasis nicht sehr solide ist, läßt sich doch im weltweiten Überblick wohl sagen, daß die Entwicklungsländer bei der Senkung

ihrer Geburtenraten mehr Erfolg gehabt haben als die entwickelten Länder bei deren Steigerung, oder anders ausgedrückt, daß es leichter ist, Geburtenraten durch politische Maßnahmen zu verringern als zu erhöhen.“⁴⁾

Angesichts des starken und anhaltenden Wachstums der Weltbevölkerung und des schier unerschöpflichen Einwanderungspotentials erscheint es kaum möglich, dem Individuum in der Bundesrepublik plausibel zu machen, daß die Steigerung der Fruchtbarkeit der angestammten deutschen Bevölkerung bis zur Erreichung des ‚Quasi-Nullwachstums‘ ein erstrebenswertes Ziel sei, dem tunlichst jedermann in der Privatsphäre Rechnung tragen solle.

Was die oben zitierte Empfehlung „Anhebung des sozialen Status der Mutterschaft im öffentlichen Bewußtsein“ anlangt, so kann man Max Wingen herzlich zustimmen, was ledige und geschiedene oder verwitwete Mütter betrifft, deren Ansehen sich zwar langsam bessert, aber vom Status der verheirateten Mutter immer noch weit entfernt ist. Hingegen scheint ein staatlich propagierter Kult der verheirateten Mutter — abgesehen vom üblen politischen Beigeschmack aus der Vergangenheit — überflüssig. Er könnte von der Generation junger Frauen als ein Rückfall ins Patriarchat, in die Apartheid der Geschlechter, verstanden werden, der den mühsamen Prozeß der Erziehung der Männer und Väter zu mehr Mitarbeit und Mitverantwortung in der Aufzucht der Kinder nur behindern kann.

Angesichts der faktischen Diskriminierung der Frau in Ausbildung, Beschäftigung und Bezahlung kann die ex-post-Glorifizierung der Nur-Hausfrau/Ehemutter von Staats wegen eher wie Hohn wirken. Kommt der bevölkerungspolitische Drang, aus Staatsräson den Nachwuchs zu vermehren, dazu, so wird das Ansinnen einigermaßen peinlich.

Ist Familienpolitik eine Bevölkerungspolitik?

Interessant an Max Wingers Darstellung ist die implizite Annahme, das demographische Heil liege in einer wie auch immer gearteten Familienpolitik. Gar nicht geprüft wird hingegen die Möglichkeit, daß die herkömmliche Familienidee Ursache des demographischen Dilemmas sein könnte — mit der Konsequenz, daß jede prinzipiell restaurativ orientierte

„Familienpolitik“ das Übel nur verschlimmern würde. Immerhin finden sich in dem Artikel einige Hinweise auf das zentrale Problem Familie, beispielsweise in der letzten Empfehlung der Rubrik „Sozialpädagogisches Feld“, wo es heißt: „Vermittlung einer neuen Sicherheit der Eltern dem Kind gegenüber (als Aufgabe einer systematischen, von einer umfassenden Familienpolitik zu gewährleistenden Elternbildung), d. h. Abbau einer Un-

²⁾ Population Policy in Developed Countries, a. a. O., Kapitel „West Germany“.

³⁾ Ebenda, S. 692.

⁴⁾ Ebenda, S. 788.

sicherheit, die aus nicht gelungener Bewältigung von Entwicklungsproblemen der Jugendlichen erwächst und eine zusätzliche Zurückhaltung bei Erwachsenen fördern mag, die Verantwortung für eigene Kinder zu übernehmen.“

Hier ist die Scheu vor der Verantwortung als möglicherweise wichtigste aller Fruchtbarkeitsbeschränkenden Motivationen — bedeutungsvoller als die wirtschaftlichen Gründe, die bei Befragungen so gerne vorgeschützt werden — richtig angesprochen, doch unzureichend begründet.

Übersehen wird gerne in der populären Diskussion über die Krise der Institution „Familie“, die mit Ausdrücken wie „Entwicklungsprobleme der Jugendlichen“ oder „Verantwortung für eigene Kinder“ vorsichtig umschrieben wird, daß dem Geschehen demographische Veränderungen von massiver Quantität zugrunde liegen. Nehmen wir beispielsweise an, daß sich im Ablauf weniger Generationen die Lebenserwartung der Erwachsenen von rund 50 auf etwa 75 Jahre verlängert hat, so bedeutet das bei einem mittleren Heiratsalter von 25 eine Verdopplung der gemeinsam von den Ehepartnern verlebten Jahren. Nehmen wir des weiteren an, daß der Rückgang der Sterblichkeit von Kindern und Jugendlichen und die Verlängerung der Ausbildungsdauer von 14 auf 20, 25, ja 30 Jahre zu einer erheblichen Vergrößerung der Zahl der pro Familie verlebten gemeinsamen Eltern/Kind-Jahren geführt hat, so ist der daraus resultierende Streß der familiären Gemeinschaft unmittelbar ersichtlich. (Das obige Zahlenbeispiel ist stark vereinfacht, gibt aber einen brauchbaren Anhaltspunkt.)

Sind beispielsweise gemäß obigem Beispiel die gemeinsamen Elternjahre (EE) von 25 auf 50 gestiegen und — vorsichtig angenommen — die Kinder/Elternjahre (EK) — vom Kinde gezählt — von 15 auf 25, so erhöht sich bei der Familie mit einem Kind die Zahl der gemeinsam verlebten Jahre 2 mal EE + 1 mal EK) von 65 auf 125, also fast das Doppelte.

Dieses einfache Beispiel berücksichtigt jedoch einen wichtigen Faktor nicht, nämlich den Rückgang der exogenen „Zufalls“-Komponente der Sterblichkeit. Der Rückgang der Streuung individueller Lebenslängen um den statistischen Mittelwert beeinflusst sowohl die Dauer der Ehen, die ja durch die Lebenslänge des zuerst sterbenden Partners bestimmt wird, als auch die Zahl der Kind/Elternjahre. Nimmt man an, daß der Anteil der Halbwaisen und Witwer/Witwen von grob geschätzt einem Drittel auf ein Sechstel aller Eltern/Kinder sinkt, so steigt die Nettozahl der gemeinsam

verlebten Jahre von 43,5 auf 103,5 oder auf 236 Prozent des Anfangswertes.

Bei Mehrkinder-Familien verlängert sich — abgesehen von der Geschwistererfahrung der Kinder miteinander — die Periode der Eltern/Kinderjahre um das Geburtenintervall zwischen ältestem und jüngstem, das Erwachsenenalter erreichende Kind.

Wie auch immer man das Rechenbeispiel wählen mag: Die Tatsache einer außerordentlichen Verlängerung der Zeitperspektive, die sich schrittweise im Ablauf weniger Generationen vollzog, hat Funktion und Inhalt der Familie als gemeinsame Lebensform verändert. Was ursprünglich ein von hoher Sterblichkeit und ökonomischer Unsicherheit diktiert Zweckverband zur gegenseitigen Daseinsgarantie war, ist dieser beiden Motivationen weitgehend entkleidet. Lange gemeinsame Ehejahre und Jahre der Kinder/Elternerfahrung, einst dem Todesroulette abgetrotztes Glück, werden zunehmend als Belastung, ja Sinnentleerung des auf Wandel und vielseitige Erfahrung zunehmend orientierten Daseins empfunden.

So haben Scheidung und Trennung in gewisser Weise den einstigen Frühtod — oft des Mannes im Kriege und der Frau im Kindbett — ersetzt. Trotz großer Liebe und gegenseitiger Beteuerungen sind sich viele Brautpaare heute eben doch insgeheim klar, daß das Gelöbnis auf Ewigkeit nur eines auf Zeit sein mag.

Gleichzeitig fordern aber Sitte und Brauchtum wie ehedem, daß Kinder in heilen Familien aufzuwachsen hätten, besagen, daß getrennte Eltern schlechtere Eltern seien, daß jede Alternative zur herkömmlichen Modell-Dauerehe zu Lasten der Kinder gehe. So leben denn Millionen und Abermillionen von Ehepaaren „den Kindern zuliebe“ weiter zusammen, belasten deren Kindheit mit ihren Frustrationen, isolieren sich einzeln und gemeinsam von jener Welt, in der ihre Kinder leben zu lernen versuchen, und sind letztlich weder zum Dialog mit ihren Kindern noch mit der Welt — ausgenommen gleichgesinnte isolierte Paare — fähig. Die Einpuppung solcher Eltern im Kokon eines krampfhaft aufrechterhaltenen Familiengehäuses führt zu Schwierigkeiten, die als „Entwicklungsprobleme der Kinder“ verkannt werden.

Muß die Ehe doch geschieden werden — oft nach langer Unschlüssigkeit und Jahren psychischer Belastung für die Kinder —, so tritt in der Regel Schuldgefühl gegenüber den Kindern an die Stelle ehemaliger elterlicher Überheblichkeit. Dieses Schuldgefühl er-

schwert erneut den Dialog mit den Kindern und erhöht deren durch die verschleppte Scheidung erzeugte Unsicherheit.

Leider werden die durch das gesellschaftskonforme, aber unvernünftige Elternverhalten erzeugten Kinder- und Jugendprobleme als Ergebnis von „Familienzerrüttung“ verbucht — als ob „Familie“ im herkömmlichen Sinne richtig, „Zerrüttung“ aber falsch wäre —, anstatt zu erkennen, daß es die traditionelle Familienidee an sich ist, die den demographischen und anderweitigen Bedingungen unseres Lebens nicht mehr entspricht und mit steigender Wahrscheinlichkeit „Zerrüttung“ gebiert, samt einer Reihe anderer gesellschaftlicher Mißstände, die hier nicht zur Diskussion stehen.

Abschließend wäre festzuhalten, daß Max Wingers Aufsatz, von den hier erörterten Vorschlägen abgesehen, eine Reihe, im demographischen Sinne sehr nützlicher Empfehlungen gegeben hat, die im Rahmen einer gründlichen, die ganze Gesellschaft erfassenden Reform der Familienidee ihre positive demographische Wirkung entfalten könnten.

Bezweifelt wird jedoch, daß eine im Prinzip restaurative Familienpolitik mit einer natalistischen Bevölkerungspolitik vereinbar sei. Entweder das eine — und eine auf lange Sicht schrumpfende Bevölkerung — oder das andere; entscheidend ist, wo die Priorität liegt. Man sollte aber erkennen, daß herkömmliche Familienpolitik kein Weg zu einer Steigerung der gewünschten Fruchtbarkeit sein kann.

Die Familie als demographisches Phänomen

Aus dem demographischen Blickwinkel betrachtet ist ja die Familie, die auf der legal und religiös sanktionierten Eihehe beruht, nicht anders als eine der vielen Fruchtbarkeitshemmenden Regeln und Maßnahmen, die der Mensch seit prähistorischer Zeit ersonnen hat, um eine die Existenz des Gemeinwesens (Sippe, Stamm, Volk) gefährdende übermäßige Bevölkerungsvermehrung zu verhindern und gleichzeitig den mit dem Vorzugsrecht der Fortpflanzung bedachten Wenigen, nämlich den Verheirateten, die zur Sicherung besserer Kinderqualität (Ernährung, Ausbildung) erforderlichen wirtschaftlichen Vorteile zu verschaffen. Dieser Aspekt ist deutlich in der steuer- und sozialpolitischen Bevorzugung von Verheirateten als offiziell anerkanntem „Fortpflanzungsstand“ zu erkennen.

Demographisch betrachtet verzichtet also eine Gesellschaft, die die Kleinfamilie kultiviert, auf einen erheblichen Teil ihrer möglichen Fruchtbarkeit, indem sie nicht oder nicht mehr verheiratete oder „unglücklich“ verheiratete Erwachsene — also großteils potentielle Eltern — diskriminiert, sie gewissermaßen sozial „sterilisiert“. An dieser fundamentalen Tatsache ändern auch punktuelle Erfolge traditioneller „Bevölkerungspolitik“, wie in der DDR praktiziert, nichts. Ein Hin-aufschnellen der (ehelichen) Geburtenziffern nach Einführung massiver Vergünstigungen sagt noch nichts über eine Änderung des durchschnittlichen Kinderwunsches pro Familie aus. Nach bisheriger Erfahrung ist eher anzunehmen, daß Mangel an Vertrauen in die Beständigkeit solcher Vergünstigungen viele Eheleute animiert, ohnehin erwünschte weite-

re oder erste Geburten zeitlich vorwegzunehmen, um sich den Vorteil beizeiten zu sichern. Am demographischen Endergebnis braucht sich deswegen nichts zu ändern.

Langfristig gesehen ist es für ein Land wie die Bundesrepublik sehr viel billiger und erfolgversprechender, den traditionellen „familienpolitischen“ Ansatz fallen zu lassen und statt dessen jene brachgelegte Fortpflanzungsreserve zu erschließen, die aus den nichtverheirateten, nicht mehr verheirateten und „unglücklich“ verheirateten Erwachsenen im Reproduktionsalter besteht, möglicherweise gar die Mehrheit aller solcher Erwachsenen.

Diese Erschließung erfordert freilich einen erheblichen Wandel sozialer Einstellungen, der ohne eine massive öffentliche Diskussion kaum erreicht werden kann, bedeutet er doch eine Abkehr von vergangener politischer Praxis.

Aus anderer Perspektive betrachtet ist eine „Entkrampfung“ des Verhältnisses zum Kind erforderlich, wenn die Fruchtbarkeit nachhaltig gefördert werden soll. Die Freiheit, Kinder in Freude, mit gesellschaftlicher Billigung und einem Minimum an sozialer Sicherung zu bekommen, darf nicht mehr als Privileg eines „Fortpflanzungsbestandes“ bleiben, sondern sollte ein selbstverständliches Recht aller Erwachsenen sein, unbeschadet ihres Zivilstands und ihrer Steuerklasse. Dies wäre gleichbedeutend mit der Anerkennung der Mündigkeit des erwachsenen Bürgers, nämlich seiner (ihrer) Fähigkeit, Kinder ohne seelische und andere Schäden auch außerhalb des legalen Instituts „Ehe“ und notfalls allein aufzuziehen.

Bis zu dieser Anerkennung ist es freilich ein weiter Weg, solange Schule, Kirchen, Staat, Kultur — und damit Nachbarschaft und eigene Verwandte — in der Ehe das einzig wahre Fortpflanzungsinstitut erblicken und verkünden. Denn es ist diese Überhöhung des Kleinfamilien-Klischees, das Kindern, die nicht in solchen Familien leben, Trauma und teilweise auch Isolierung bedeutet, was wiederum auf Vater und Mutter Druck ausübt.

Man darf freilich erwarten, daß jede Bemühung um Liberalisierung der Elternschaft erhebliche Widerstände auf den Plan ruft. Nicht jeder Vorschlag, der in Sachen „Bevölkerungspolitik“ vorgetragen wird, ist wirklich von der Sorge um den künftigen Bevölkerungsbestand getragen: oft dient die bevölkerungspolitische Diskussion und die daraus mitunter resultierende Bevölkerungspolitik nur als willkommenes Vehikel für die Erreichung anderer Zielsetzungen. In den USA wird derzeit an einer Studie gearbeitet, die diesen Zusammenhängen anhand von Fallstudien nachgeht. Bei Versuchen zur Erklärung des Fruchtbarkeitsrückganges in der Bundesrepublik treten gewöhnlich zwei Problemkomplexe in den Vordergrund: die Kosten der Kinderaufzucht und der Zeitmangel außer Hause beschäftigter Mütter. Beide Probleme stellen sich natürlich erst recht, wenn der Gedanke an Liberalisierung der Elternschaft diskutiert wird.

Die Verfechter einer auf massive wirtschaftliche Subventionierung des „Fortpflanzungsstandes“ ausgerichteten Familienpolitik übersehen gewöhnlich zwei wichtige Aspekte: Zum einen die jetzt schon viel kritisierte (vor allem steuerliche) Diskriminierung der Nichtbegünstigten und zum anderen die Gefahr der Negativwirkung einer Übersubventionierung: Es kann sich in der Bevölkerung die Überzeugung herausbilden, daß Kinder weniger ein einzelnes als viel mehr ein staatliches Anliegen sind und es daher nicht im Interesse des Individuums liegt, sich allzusehr um die eigene Fortpflanzung zu bemühen.

Als Indiz für die Wirksamkeit eines solchen Paradoxons kann man beispielsweise den Fall Italien zwischen den beiden Weltkriegen anführen: Wie Livi-Bacci erläutert⁵⁾, ist trotz der extrem natalistischen Politik des Faschismus die durchschnittliche Familien-Endgröße in Italien bei den zwischen dem Ende der Zwanziger Jahre und dem Beginn des Zweiten Weltkrieges verheirateten Paaren kontinuierlich gesunken. Man könne allenfalls vermuten, daß die Maßnahmen den Zeitpunkt der Geburten beeinflußt haben.

⁵⁾ Massimo Livi-Bacci, „Italy“, ebenda, S. 658.

Anhänger der Subventionsidee („Müttergehalt“ u. a. m.) weisen gewöhnlich auf die soziale Statureinbuße hin, die Eltern mit mehreren Kindern in entwickelten Ländern wie der Bundesrepublik im Vergleich zu kleineren Familien hinzunehmen hätten. Auch Max Wingen („Sozio-ökonomisches Feld“) empfiehlt verschiedene direkte und indirekte Subventionen, die freilich im Vergleich mit anderen Äußerungen zu diesem Thema durchaus maßvoll klingen.

Es lohnt sich, einige grundsätzliche Überlegungen zum Thema „Subventionen“ anzustellen und den Kern des sozialpolitischen Anliegen vom bevölkerungspolitischen Ansatz zu trennen.

Noch wird eine beachtliche Zahl von Kindern in deutschen Landen geboren, die beweist, daß der Wunsch nach Fortpflanzung und dem Erlebnis des eigenen Kindes unverändert eine starke menschliche Triebfeder ist, für die Eltern Konsumkraftverzicht, Unbeweglichkeit und, wie schon dargelegt, oft sogar eine fragwürdige Ehegemeinschaft für lange Jahre auf sich nehmen. Was die ersten beiden Opfer anlangt, so ist der „trade-off“ von Kaufkraft und Mobilität gegen Freude am Kind ökonomisch richtig, und kein übereifriger Bevölkerungspolitiker sollte daran rühren. Was natürlich nicht heißt, daß Eltern von sozialen Härten betroffen werden dürften. Hier ist der erwähnte sozialpolitische Ansatz fraglos berechtigt, doch sollte er konsequenter gehandhabt werden, nämlich zugunsten der Meistbetroffenen unter den Eltern, und zwar den ökonomisch alleinstehenden Elternteilen, die — aus welchen Gründen auch immer — nicht verheiratet sind und keine oder nicht ausreichende Alimente vom anderen Elternteil, falls lebend und bekannt, erhalten. Ohne Ansehen des Geschlechts muß vor allem den ökonomisch alleinstehenden Müttern und Vätern geholfen werden, gleichgültig, ob ihre Kinder ehelich oder außerehelich sind, wobei das Ziel die wirtschaftliche Gleichstellung mit verheirateten Eltern sein sollte, wenn man die Sonderlasten, die den alleinstehenden Elternteil treffen, in Ansatz bringt.

Dieser soziale Ausgleich würde auch helfen, die Existenzangst potentiell kinderreicher Eltern zu vermindern, die sich das Kind Nr. (n + 1) versagen, weil sie für das dann vielleicht schon fortgeschrittene Alter des wichtigeren oder einzigen Einkommensbeziehers der Familie die Ablebens- oder Invaliditätsgefahr fürchten, die bei mehr als (n) Kindern für den übrigbleibenden Elternteil trotz möglicher Versicherungen und Besitztitel den Sturz in wirtschaftliche Nöte bedeuten würde.

Grundsätzlich zeigt ja ein Blick in die Geburtenordnung der Bundesrepublik, daß es weniger an Erstgeborenen als an zweiten, dritten Kindern mangelt. Und da bekanntlich das größte wirtschaftliche und mobilitätsmäßige Opfer für das erste Kind erbracht wird, die weiteren aber „billiger“ zu stehen kommen, geht die Annahme, die Bürger der Bundesrepublik seien schlechthin „kinds müde“, in diesem Sinne am Problem vorbei. Im Gegenteil: Da Kinderfragen in den sechziger und siebziger Jahren Modethemen der Öffentlichkeit geworden sind, eine üppig sprießende Erziehungs-, Kinder- und Elternhilfeleratur sich ausbreitete, Schulen und Kindergärten umgemodelt wurden, die Kinderpflege- und Unterhaltungsindustrie für ein Übermaß der Versorgung der Kinder mit Medizinern, Spielzeug, Sport, Reisen, Spezialmode, Speziallektüre usw. sorgte, da also alles Erreichbare getan wurde, um die „Kinderdaseinsqualität“ zu steigern, verwundert es nicht, daß die Kinderkosten entsprechend in die Höhe geschneit sind.

Ökonomisch gesehen ist man versucht zu sagen, daß das Problem „zu wenige und zu teure Kinder“ lautet. Es kann hier nicht auf die Gründe eingegangen werden, die zu der rapi-

den „Verteuerung“ deutscher Kinder führten; es sei nur festgehalten, daß psychologische und sozialpolitische Maßnahmen, die potentiellen und wirklichen Eltern helfen, weniger Geld gezielter für ihre Kinder auszugeben, ökonomisches und psychologisches Potential für weitere Kinder, namentlich solche höherer Geburtenordnung, freisetzen könnten. Der Augenschein allein bezeugt schon deutlich, daß die Bundesrepublik im Rahmen des bisherigen familiären Aufwands für Kinder mit wenigen, aber gezielten sozialpolitischen Maßnahmen durchaus in der Lage wäre, jene Mehrzahl an Kindern aufzuziehen, die für ein langfristiges Quasi-Gleichgewicht der Bevölkerungsergröße erforderlich ist. Entgegen populärer Aussage sind die allgemeinen Bedingungen durchaus günstig: Selten hat das Land eine längere Periode von Frieden und Entwicklung erfahren, selten manifestierte sich das Vertrauen in die Zukunft stärker in einer Sparneigung der Deutschen, die mitunter die Wirtschaftspolitik zur Verzweiflung treibt. Durch die Verhäuselung weiter Landstriche entstand mehr Wohnraum denn je; die Schulen sind besser und freundlicher als früher; die Haushalte sind weitgehend mechanisiert. Wo also liegt das Problem?

Die demographische Relevanz des Zeitproblems

Das Hauptproblem der unzureichenden Fruchtbarkeit liegt wohl in erster Linie im Zeitmangel wirklicher oder prospektiver Eltern begründet. Die neue Hauswirtschaftstheorie des Fruchtbarkeitsverhaltens, die ihren Ursprung an der Universität Chicago nahm⁶⁾, hat für diese Zusammenhänge das geeignete analytische Werkzeug entwickelt. Wesentlich ist dabei die Untersuchung, wie eine Familie — oder ein Haushalt — nicht nur das Einkommen in Form von Gütern und Dienstleistungen, sondern auch die zur Verfügung stehende und nicht vom Einkommenserwerb absorbierte Zeit verwendet. Dabei wird ein Zusammenhang zwischen dem Zeitpreis außer Haus, beispielsweise dem herrschenden Stundenlohn, und dem Wert (Schattenpreis) der innerhalb des Haushalts verbrachten übrigen Zeit gesucht. Gronau vermutet beispielsweise⁷⁾, daß der Wert oder Schattenpreis einer Stunde Hausfrauenzeit in den USA bei ei-

nem Zehntel des Stundenlohns für Frauenarbeit außer Haus liegen dürfte. Darin drückt sich die (überraschend niedrige) subjektive Wertschätzung, die Hausfrauen ihrer Arbeit beimessen, aus — wobei sich die Unabhängigkeit und relative Dispositionsfreiheit der Hausfrau im Vergleich etwa zur Industriearbeiterin mindernd auf den Schattenpreis der Hausfrau auswirkt. Steigt der Stundenlohn außer Haus auf mehr als das Zehnfache an, so wechseln Hausfrauen in die Berufsarbeit; sinkt der Stundenlohn unter das Zehnfache des Schattenpreises, so geben berufstätige Frauen ihre Arbeit auf und widmen sich lieber ihrem Haushalt.

Aufzucht von Kindern ist eine Möglichkeit der familiären Zeitverwendung in Konkurrenz mit vielen anderen solchen Möglichkeiten. Da Kinder vor allem bis zum dritten Lebensjahr äußerst zeitintensiv sind, bewirkt ein sinkender Schattenpreis der Hausfrauenzeit — wie er in vielen armen Ländern als Folge der „Entwicklung“ beobachtet werden kann —, daß die „Nachfrage“ der Familien nach Kindern steigt, die gewünschte Fruchtbarkeit also zunimmt. In reichen Ländern hingegen dürfte eine steigende Wertschätzung der

⁶⁾ Heinrich v. Loesch, Stehplatz für Milliarden? Das Problem Überbevölkerung, dtv 1198, S. 182 ff.

⁷⁾ Reuben Gronau, The effect of children on the housewife's value of time, in: Economics of the Family, hrsg. von T. W. Schultz, Chicago 1974, S. 464, Fußnote 8.

Hausfrauenzeit, etwa im Gefolge steigender Stundenlöhne außerhalb des Haushalts, die relative „Nachfrage“ der Familie nach Kindern vermindern, den Familiengrößenwunsch also reduzieren. Gleichzeitig ist es aber möglich, daß der weniger zeitintensive Aspekt der Kinderqualität im Vergleich zur Kinderzahl (Quantität) favorisiert wird: weniger, aber besser qualifizierte Kinder sind gleichbedeutend mit weniger Zeit — und mehr Sachaufwand, wobei letzterer einer verbesserten Einkommenslage entspricht.

An dieser Stelle ist es nun interessant, den in verschiedener Form — auch bei Max Wingen angedeuteten — vorgetragenen Vorschlag zur Zahlung eines Mütter- oder Hausfrauengehalts (dem neuen Familienrecht schon immanent) durch Ehemann und/oder Staat zu prüfen. Das Gehalt würde wahrscheinlich den Schattenpreis der Hausfrauenzeit — der damit erstmals ein realer „Preis“ in Form eines Gehalts würde — erheblich steigern. Der Zeitaufwand für Kinder würde damit in monetär meßbarer Form ins Bewußtsein der Familie rücken. Durch das Gehalt würden wahrscheinlich viele berufstätige Frauen bewogen werden, ihre Beschäftigung außer Haus zugunsten des Haushalts aufzugeben, womit sich die potentielle „Nachfrage“ nach Kindern erhöht. Andererseits könnte das zunehmende Bewußtsein eines steigenden Schattenpreises der Hausfrauenzeit die „Nachfrage“ nach Kindern im Rahmen des einzelhaushaltlichen Zeitbudgets zugunsten weniger zeitintensiver Substitute weiter vermindern; es ist also keineswegs sicher, daß die Einführung eines wie auch immer gearteten „Müttergehalts“ die gewünschte Fruchtbarkeit insgesamt heben würde.

Diese Überlegungen, der Einfachheit halber am Beispiel der Hausfrau/Mutter angestellt, gelten in ähnlicher Form natürlich auch für den Hausmann/Vater, der freilich gemeinhin mehr Erfahrung im Denken in Zeitpreiskategorien hat und daher oft ein energischer Verfechter der Haushalts-Rationalisierung ist.

Verbleibt nun die Frage, welche Möglichkeiten eines bevölkerungspolitischen Einwirkens auf die haushaltliche Zeit-/Verwendungsstruktur (time allocation) bestehen. Nachdem, wie sich in Zusammenhang mit dem „Müttergehalt“ bereits zeigte, jeder Versuch der Einflußnahme auf den Schattenpreis der Hausfrauenzeit die Tendenz hat, diesen zu steigern, muß der Ansatz wohl auf der Verwendungsseite der Zeitgleichung, nämlich beim Zeitaufwand (Zeitkosten), gesucht werden. Dies kann am sichersten direkt beim Zeitaufwand für Kinder geschehen.

Dieser Zeitaufwand läßt sich prinzipiell durch vielerlei Maßnahmen senken:

1. Verstärkte Mitarbeit des anderen Partners, soweit vorhanden, bei der Kinderaufzucht; verstärkte Mitarbeit in anderen „Haushaltsproduktionen“ würde hingegen die haushaltliche Präferenzstruktur der Zeitverwendung nicht notwendigerweise zugunsten einer verstärkten Nachfrage nach Kindern beeinflussen;
2. Absorption eines größeren Teils des kindlichen Zeitbedarfs durch gemeinschaftliche Leistungen der Elternselbsthilfe auf Gegenseitigkeit, der staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen;
3. Minderung und Rationalisierung des eigenen (mütterlichen, väterlichen) Zeitaufwands;
4. beschleunigte Verselbständigung der Kinder durch besondere Ausbildungsprogramme und flankierende Sicherungsmaßnahmen.

Die Punkte 2 und 4 bieten Möglichkeiten des direkten Ansatzes im öffentlichen Bereich, vor allem im Umkreis von Schule und Kindergarten.

Es kann hier nicht auf die Vielzahl praktischer Möglichkeiten eingegangen werden. Als Hinweis mag genügen, daß andere Länder mit Erfolg die Ganztagschule praktizieren; die Einführung der Ganztagschule bei freiem Samstag mitsamt Schul-Mittagessen, Sport, Spiel, Kultur und Unterhaltung am Nachmittag und einem funktionierenden Schulbusystem würde das Hauptproblem berufstätiger Eltern weitgehend lösen. Kommunale und privat organisierte Ferienlager und -aufenthalte und ein durchentwickeltes Kindergartensystem mit Elterninitiativen wären weitere Meilensteine zur Lösung des Zeitproblems. Punkt 4, nämlich die Förderung und Entwicklung der Eigeninitiative der Kinder ab spätestens dem 10. Lebensjahr in der gemeinsamen Freizeitgestaltung, könnte helfen, Kinder aus häuslicher und nachbarschaftlicher Isolation herauszuführen, Interesse und Mobilität zu wecken, ohne negative „Schlüsselkind“-Aspekte befürchten zu müssen.

Abschließend läßt sich festhalten, daß es wohl durchaus konkrete Ansatzpunkte für eine natalistische Bevölkerungspolitik gibt, doch liegen sie möglicherweise auf ganz anderen Gebieten, als bislang vermutet wurde. Die Empirie allein führt nicht sehr weit: Die Fehlschläge der Bevölkerungspolitik herkömmlichen Zuschnitts unterstreichen die Notwendigkeit einer sorgfältigen Analyse der Zusammenhänge als Vorbedingung für politische Eingriffe.

Bevölkerungspolitik als Gesellschaftspolitik

Eine Replik

Zunächst einmal ist die Weiterführung der Diskussion an dieser Stelle und — wie vor allem der Beitrag von W. R. Leenen zeigt — in so versachlichter Form zu begrüßen. Die Dringlichkeit einer Auseinandersetzung mit den neuen Problemen, die die jüngste demographische Entwicklung in den westeuropäischen Industriegesellschaften mit sich bringt, ist heute nicht mehr zu verkennen. Diese neuen Entwicklungstendenzen lassen sich keineswegs mehr einfach unter das zumindest in der Fachwelt vertraute Schema des sogenannten „demographischen Übergangs“ einordnen. Dieses von Anfang an historisch-rückblickend angelegte Schema, das kaum eine längerfristige zukunftsgerichtete Betrachtung ermöglicht, muß sich darauf befragen lassen, was es wirklich an Erklärungen hergibt und zur Orientierung eines auch demographisch akzentuierten gesellschaftspolitischen Handelns zu leisten vermag. Hinsichtlich der Bedeutung der neuen Fragestellungen besteht offensichtlich große Übereinstimmung mit Leenen, der — deutlicher vielleicht noch als in dem vorliegenden Beitrag — an anderer Stelle ¹⁾

1. die Bedeutung der Anpassungsprobleme angesichts der „demographischen Wellen“ herausstellt und feststellt, damit werde die Steuerungskapazität des politischen Systems einer ernsthaften Belastungsprobe unterzogen,

2. darauf aufmerksam macht, daß die „demographischen Wellen“ auf lange Sicht in ihren Überlagerungen zu sehen sind, so daß hier ein „Selbstverstärkungseffekt in der demographischen Entwicklung“ bedacht werden müsse, und schließlich

3. in einer zusammenfassenden Beurteilung der Bevölkerungsentwicklung auf kurze und mittlere Sicht die Chancen, auf lange Sicht die *Risiken* überwiegen sieht und den damit verbundenen *politischen Problemgehalt* darin zu erkennen glaubt, „daß es sich gerade bei den abträglichen Folgen um Langfristprobleme ohne akuten Handlungsdruck handelt und die auf mittlere Sicht sich einstellenden Vor-

teile zudem eine Politik des ‚laissez-faire‘ nahelegen, die wegen der sogenannten Trägheit demographischer Prozesse spezifische Gefahren birgt: Einmal vollzogene Entwicklungen sind irreversibel, in ihrer Wirkung auf den Bevölkerungsbaum wiederum nur langfristig korrigierbar und noch nach Generationen in der Gestalt demographischer Wellen spürbar.“

Damit werden Zusammenhänge bezeichnet, die in der einschlägigen Diskussion der letzten Jahre zunehmend gesehen und betont worden sind. Hierzu kann nicht zuletzt auf die Feststellung der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung verwiesen werden (BT-Drucks. 8/680), in der zu den Anpassungsproblemen in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen, wie sie durch die auf Grund eines starken Geburtenrückgangs hervorgerufenen „Verzerrungen“ des Altersaufbaues bedingt sind, festgestellt wird, sie seien um so größer, je mehr Geburtsjahrgänge durch einen längeren Zeitraum vergleichsweise schwach besetzt sind. Die grundsätzlich anzustrebende möglichst große *Stetigkeit* in der Geburtenentwicklung kann danach durch eine Fortentwicklung der familien- und kindbezogenen Gesellschaftspolitik begünstigt werden. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang die Bemerkung: „Soweit die Fortentwicklung dieser Politik auf materiell-wirtschaftliche Ressourcen angewiesen ist, ist die Lage in den nächsten Jahren aus demographischer Sicht günstiger zu beurteilen als in der weiteren Zukunft.“

In dem begrenzten Rahmen des zur Anregung der Diskussion gedachten, in seinem Kern als Vortrag angelegten eigenen Beitrags an dieser Stelle (B 52/77) konnten wichtige Problemzusammenhänge, insbesondere soweit sie methodologische Aspekte betreffen, allenfalls angedeutet werden. Auf weiterführende Arbeiten — auch zu den nachfolgenden Bemerkungen — kann hier nur verwiesen werden ²⁾.

¹⁾ Vgl. W. R. Leenen, Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik in beiden deutschen Staaten, in: Deutschland Archiv, H. 6/1977, S. 609—625, bes. S. 615 f.

²⁾ M. Wingen, Grundfragen der Bevölkerungspolitik, Urban-Taschenbücher Bd. 509, Stuttgart 1975 (mit Bibl. und Dokumentations-Anhang); dazu auch: „Das Parlament“, Nr. 20 v. 21. 5. 1977, S. 15;

Mehr thesenförmig ist im Blick auf die vorgelegten Argumentationsstränge von W. R. Leenen und H. von Loesch folgendes festzuhalten:

1. „Klassische Rationalitätsfallen“

Es erscheint nützlich, daß Leenen einleitend nochmals auf einige „klassische Rationalitätsfallen“ aufmerksam macht: insbesondere auf die das Problem zu sehr vereinfachende Trennung des politischen Handlungsfeldes in einen normativen Bereich der Zwecke bzw. Ziele und einen scheinbar neutralen Bereich der Mittel sowie zum anderen auf die Vernachlässigung der Anwendungsproblematik. Schon in der eigenen Arbeit des Verf. über „Grundfragen der Bevölkerungspolitik“ sind ausdrücklich Zweifel angemeldet worden gegenüber einer durchgängigen Trennung in eine bevölkerungspolitische Zielplanung einerseits und eine Mittelplanung andererseits, die im Grunde dem Problemstand nicht angemessen sei. Dazu ist (im Anschluß an K. M. Bolte) festgehalten, daß „weniger noch als auf irgendeinem anderen Gebiete der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Bevölkerungspolitik ein einfaches Zweck-Mittel-Schema anwendbar ist, weil es keine Mittel gibt, die in einer wertfreien Sphäre gehalten werden können“. Von daher hat der Verf. seine Präferenz einem Verfahren gegeben, bei dem die Entscheidungen „zwischen alternativen Ziel-Mittel-Relationen im Sinne von ‚Handlungsalternativen‘ zu suchen sind“.

Wie wichtig es darüber hinaus ist, die Anwendungsproblematik rechtzeitig mit zu bedenken, ist in diesem Zusammenhang dadurch unterstrichen worden, daß unter den im einzelnen entwickelten Kriterien für die Gewinnung einer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielfunktion (neben z. B. der Konformität mit gesellschaftspolitischen Grundzielen und der Vertretbarkeit der Auswirkungen der angestrebten Bevölkerungsentwicklung auf die verschiedenen Politikbereiche) die *Realisierbarkeit des Zieles* aufgeführt ist; es bedarf nicht nur der Klarheit über die Auswirkungen

ders., Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, hrsg. von B. Külpe und H.-D. Haas, Schr. d. Vereins f. Socialpolitik NF, Bd. 92, Berlin 1977, S. 435—473; ders., Bevölkerungspolitik als gesellschaftspolitische Aufgabe?, in: Keine Kinder — keine Zukunft? (Zum Stand der Bevölkerungsforschung in Europa), hrsg. von L. Franke und H. W. Jürgens, Schriftenreihe des BIB, Bd. 4, Boppard 1978, S. 91—99.

³⁾ Grundfragen der Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 18.

der Zielsetzung, sondern auch darüber, ob und mit welchen Mitteln sie verwirklicht werden kann: „Der angestrebte Effekt muß mit den vorhandenen Mitteln und zugänglichen politischen Maßnahmen (in Übereinstimmung mit den gesellschaftsethischen Grundnormen) erreichbar sein, wenn die Zielsetzung für die praktische Politik wirklich relevant sein soll.“⁴⁾ Auf die ausführlichere Darstellung der damit sichtbar werdenden Aufgabe, aus einer Verknüpfung der verschiedenen (über den Aspekt einer reinen Zielbestimmung hinausgehenden und auf die enge Wechselbeziehung zu dem einem Ziel zugeordneten Mitteleinsatz abstellenden) Kriterien schrittweise zu einer konkreten Ziel-Mittel-Alternative zu gelangen, muß hier verwiesen werden. Wenn Leenen selbst übrigens ausführt, das bevölkerungspolitisch Wünschenswerte sei nicht unabhängig vom instrumentell Machbaren bestimmbar *et vice versa*, so heißt das aber doch, daß auch das instrumentell Machbare nicht unabhängig von dem bevölkerungspolitisch Wünschenswerten bestimmbar ist. Auf den Prozeß der Zielfindung und -bestimmung kann daher auch in dieser Sicht letztlich nicht verzichtet werden.

2. Wirklich eine „Rationalitätslücke“?

Ein Denkmuster kann darin bestehen, daß das generative Verhalten der einzelnen Paare nicht zu einer gesamtgesellschaftlich erwünschten Reproduktionsrate führt und damit die — wie auch immer im einzelnen definierte — gesellschaftliche Wohlfahrt tangiert wird. Leenen greift eine solche Sichtweise durchaus auf und sieht mehrere plausible Argumente für die Möglichkeit einer solchen Diskrepanz. Diese „Rationalitätslücke“ könnte seiner Meinung nach sogar dauerhafter Natur sein.

Der Nachweis einer auch faktisch vorliegenden Diskrepanz hängt nun in der Tat maßgeblich gerade auch von sorgfältigen und umfassenden *Wirkungsanalysen* ab (wozu es freilich wohl doch einiges mehr gibt, als der Leser des Beitrags von Leenen annehmen könnte)⁵⁾. An dieser Stelle mag zu dieser komple-

⁴⁾ Ebda., S. 61.

⁵⁾ Siehe z. B. die Darstellung bei G. Feichtinger, Ursachen und Konsequenzen des Geburtenrückgangs, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, a. a. O., S. 393—434, ferner die verschiedenen Expertisen zum „Seminar on the implications on a stationary or declining population in Europe“, Europarat Straßburg, September 1976. Ferner H. Schubnell, Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Auswirkungen, Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 6, Stuttgart 1973, bes. S. 52 ff., sodann:

xen Fragestellung (zu der sicherlich auch die Notwendigkeit einer Einigung über die Gesamtbewertung der Auswirkungen gehört) der Hinweis genügen, daß ein Fruchtbarkeitsniveau, das — wie gegenwärtig in der deutschen Bevölkerung — mehr als 35 Prozent unterhalb des Niveaus liegt, das *langfristig* für eine stationäre Bevölkerung (also unter Verzicht auf jeglichen Wachstumseffekt) erforderlich wäre, von seinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (Zuwanderungsproblematik!) Auswirkungen her wenig vertretbar erscheint. Man könnte — gerade im Blick auf eine sogar notwendige großräumigere europäische Betrachtung — einen leichten Schrumpfungsprozess speziell der deutschen Bevölkerung für diskutabel halten, nicht zuletzt angesichts gewisser Wachstumseffekte in anderen Regionen (oder bewußt politisch als erwünscht angesehener leichter Wachstumsraten wie in Frankreich⁶⁾). Es kann sich dabei aber immer nur um einen sehr behutsamen ‚Gleitflug‘ über viele Jahrzehnte handeln, nicht aber um einen ‚Sturzflug‘ von dem Ausmaß, wie ihn die vorliegenden (von ganz bestimmten aus der Gegenwart abgeleiteten Prämissen ausgehenden) Bevölkerungsvorausrechnungsmodelle für die Zeit nach der Jahrhundertwende bei Fortdauer dieser Prämissen ausweisen (siehe auch den Hinweis von Leenen an anderer Stelle auf den „Selbstverstärkungseffekt in der demographischen Entwicklung“). Aber auch für eine größere Region in Mittel- und Westeuropa könnte, wenn man gewisse Abstriche von einem stabilen Nullwachstum meint hinnehmen zu sollen, eine Entwicklung, wie sie aufgrund des gegenwärtigen deutschen Fruchtbarkeitsniveaus vorprogrammiert ist, nicht als erstrebenswert angesehen werden. Ent-

Geburtenrückgang — Konsequenzen für den ländlichen Raum, mit Beiträgen von T. Tröscher u. a., Schriftenreihe für ländl. Sozialfragen, Heft 73, hrsg. von der Agrarsozialen Gesellschaft e. V., Hannover 1975. Aus jüngster Zeit sei verwiesen auf: BMJFG (Hrsg.), Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche (Dokumentation von der Jahrestagung 1977 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft e. V.), eingeleitet von M. Wingen, mit Beiträgen von K. Schwarz u. a., Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 58, Stuttgart 1978.

⁶⁾ Die französische Regierung kam bei einer Zusammenkunft des zentralen Planungsrates im März 1975 zu folgender Schlußfolgerung: „Das wünschenswerte mittelfristige Ziel, das in einem bescheidenen Anstieg der französischen Bevölkerung resultieren würde, ist eine stabile Fruchtbarkeitsrate nahe oder vorzugsweise etwa über der Rate, die notwendig ist, um die Ersetzung der Kohorten (= replacement level i. S. der Bestandserhaltung der Bevölkerung, eig. Anm.) sicherzustellen“ (siehe M. Wingen, Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen . . . , a. a. O., S. 444).

scheidend ist auch dann der *Grad* eines Schrumpfungsprozesses (wie auch die möglichste Stetigkeit der Entwicklung). Soviel wissen wir eben doch bei allen Wissenslücken über die wohlfahrtsrelevanten alternativen demographischen Entwicklungen. Von daher müssen sich ja gerade auch so erhebliche Vorbehalte gegenüber einer Position ergeben, wie sie H. von Loesch in seinem Buch „Stehplatz für Milliarden“⁷⁾ unter dem Motto „es schrumpft sich leicht“ einnimmt und dazu ohne nähere Quantifizierung feststellt, Bevölkerungsschrumpfung sei „weder schmerzlich zu erreichen noch wirke sie — einmal erreicht — wirtschaftlich oder in sonstiger Weise nachteilig“, sodann auf diesem Hintergrund ein „Einkindsystem als neue Norm, als neues Ideal moderner Menschen“ vorstellt. Daß dies nicht ernsthaft eine Orientierungshilfe für praktische Politik sein kann, hat der Verf. schon früher unmißverständlich festgehalten⁸⁾.

Die Annäherung an ein stabiles Nullwachstum wird sicherlich noch der weiteren theoretischen Absicherung bedürfen. Auf der Suche nach einer vertretbaren Zielsetzung mehrten sich freilich in der bevölkerungswissenschaftlichen Diskussion in jüngerer Zeit die Stimmen, die in dieser Richtung gerade unter den Wirkungsaspekten eine bessere Alternative gegenüber dem erblicken, was sich in der Bundesrepublik abzeichnet. Dieser Diskussionsstand wurde gleichfalls an anderer Stelle eingehend aufgearbeitet⁹⁾. Die praktische Politik folgt hier bisher noch etwas zögernd — und mit Recht eine unkritische „Wissenschaftsgläubigkeit“ ablehnend; dafür sind zu viele Wertentscheidungen im Spiel. Immerhin kann festgehalten werden, daß die *demographische Gesamtbelastungsquote in unserer Gesellschaft* (d. h. die Belastung der aktiv-erwerbsfähigen Generation durch die beiden inaktiven jungen und alten Generationen) bei einer *Bevölkerungsentwicklung nahe dem Nullwachstum bzw. nur sehr leicht darunter zu ihrer Minimierung tendiert* (was auch die Frage der sozialen Gerechtigkeit im Generationenablauf bzw. der gerechten intergenerativen Verteilung berührt, die Leenen recht deutlich anspricht). Im vorparlamentarischen Raum hat sich übrigens jüngst die Kammer der EKD für soziale Ordnung in ihrer Stellungnahme „Bevölkerungspolitik und Rentenlast“ zu der ebenso behutsamen wie in der Zielrichtung

⁷⁾ Hrsg. und eingeleitet von H. von Nussbaum, Stuttgart 1974, S. 258 ff.

⁸⁾ Grundfragen der Bevölkerungspolitik, a. a. O., S. 87.

⁹⁾ Vgl. M. Wingen, Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen, a. a. O., S. 448 ff.

doch eindeutigen Aussage bekannt: „In der gegenwärtigen Situation hat es den Anschein; als ob die sozialen Probleme am leichtesten bei einem Nullwachstum lösbar wären.“¹⁰⁾

Um die weitere Absicherung einer Zielvorstellung über die im Blick auf die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt als erwünscht anzusehende Bevölkerungsentwicklung sollten alle Verantwortlichen bemüht bleiben. Die Antwort kann sicherlich auch nicht ohne Rücksicht auf die Grundwertvorstellungen in unserer Gesellschaft gegeben werden. Schon in den „Grundfragen der Bevölkerungspolitik“ ist dazu festgehalten: „Eine bevölkerungspolitische Zielbestimmung läßt sich nicht ‚wissenschaftlich‘ als richtig beweisen; sie hängt notwendig von Wertmaßstäben ab, ist indessen vom Menschen- und Gesellschaftsverständnis her begründbar. Das macht sorgfältige Analysen der Tatbestände und Zusammenhänge, der Ursachen und Auswirkungen der einzelnen Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungsentwicklung nicht überflüssig, sondern setzt sie für ein möglichst ideologiefreies Konzept geradezu voraus.“¹¹⁾

3. Was meint stabiles Nullwachstum?

Ein weiterer Punkt bedarf in diesem Zusammenhang noch der Klarstellung, der auch sonst in der öffentlichen Diskussion verschiedentlich eine Rolle spielt: Es ist dies die etwas verkürzte Sichtweite, eine Annäherung an ein stabiles Nullwachstum sei mit einer Erhaltung des *gegenwärtigen* zahlenmäßigen Bevölkerungsstandes identisch. Je nach den demographischen Ausgangsbedingungen einer Gesellschaft gibt es indessen deutliche Abweichungen. Für die Bundesrepublik z. B. bedeutet eine Orientierung an der genannten Zielvorstellung, daß die Bevölkerungsentwicklung auf eine gegenüber heute tendenziell *niedrigere* Bevölkerungszahl hinauslaufen würde. Wie die Voraussrechnungsmodelle für die deutsche Bevölkerung zeigen, würde auch bei Erreichen der für ein stabiles Nullwachstum charakteristischen Nettoreproduktionsrate (NRR) von 1,0 bis zum Jahre 1985 und deren Beibehaltung in den folgenden Jahrzehnten die deutsche Bevölkerung im Jahre 2030 bei rund 55 Millionen liegen. Dabei muß ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß das bei dieser Modellrechnung angenommene Fruchtbarkeitsniveau ab 1985

gegenüber dem gegenwärtigen eine Anhebung der durchschnittlichen Kinderzahlen in den jungen Ehen um rund 50 Prozent (!) bedingen würde. Je später also das für eine „stationäre Bevölkerung“ charakteristische Fruchtbarkeitsniveau von $NRR = 1,0$ erst nach dem Jahr 1985 erreicht würde, um so niedriger läge die absolute Bevölkerungszahl in den Jahrzehnten des nächsten Jahrhunderts nach Erreichen eines stabilen (Quasi-)Nullwachstums.

Eine Orientierung am Nullwachstum-Konzept darf demgemäß nicht dahin mißverstanden werden, als ob die hier und heute erreichte absolute Bevölkerungszahl „eingefroren“ werden könnte. Im übrigen ergibt sich aus dem *Modellcharakter* einer stationären Bevölkerung, daß es sich wohl immer nur um eine möglichst weitgehende Annäherung an die Bedingungen eines stabilen Nullwachstums handeln könnte, das als solches sicherlich nie mathematisch exakt zu erreichen wäre. Wichtig ist also zu sehen, daß ein Quasi-Nullwachstum nicht „aus dem Stand“ herbeigeführt werden kann. Um so wichtiger erscheint es dann aber, genauere Vorstellungen darüber zu entwickeln, auf welchem absoluten Niveau der Bevölkerungszahl in etwa ein stabiles Nullwachstum angestrebt werden könnte.

Hier wird nun gelegentlich der Gedanke ins Spiel gebracht, eine Bevölkerung, die als zu hoch angesehen werde, zunächst noch schrumpfen zu lassen, um nach Erreichen der gewünschten geringeren Bevölkerungszahl Maßnahmen zu einer Bestandserhaltung zu ergreifen. Auch in dem Beitrag von Leenen klingen solche Vorstellungen an. Hier ist jedoch Behutsamkeit in der Empfehlung an den Politiker geboten, gilt es doch, recht komplizierte demographische Zusammenhänge zu bedenken. Sie lassen sich vielleicht am Beispiel der Bundesrepublik besonders gut verdeutlichen: Angenommen, ein niedrigeres Niveau der Bevölkerungszahl werde für zweckmäßig gehalten (aus hier nicht im einzelnen darzulegenden Gründen). Bei Beibehalten des in der Bundesrepublik inzwischen gegebenen sehr niedrigen Fruchtbarkeitsniveaus könnte der Bevölkerungsrückgang der nächsten Jahre nun jedoch nicht einfach bei Erreichen der entsprechenden geringeren Bevölkerungszahl angehalten werden, also beispielsweise bei einem Niveau von 40 Millionen, wie es etwa für das Jahr 2030 für die deutsche Bevölkerung bei Fortdauer des gegenwärtigen Fruchtbarkeitsniveaus ausgewiesen wird. Ebenso wenig könnte dann gleichsam auf Bestandserhaltung „umgeschaltet“ werden. Denn selbst

¹⁰⁾ Aktueller Kommentar Nr. 3 der Kammer der EKD für soziale Ordnung, hrsg. vom Rat der EKD durch die Kirchenkanzlei, veröff. am 14. 3. 1978.

¹¹⁾ A. a. O., S. 120.

wenn es möglich wäre, zum Zeitpunkt, in dem die geringere Bevölkerungszahl erreicht wird, kurzfristig das Fruchtbarkeitsniveau in etwa auf das Niveau anzuheben, wie es für eine stationäre Bevölkerung erforderlich ist (eine im Grunde recht unrealistische Annahme), so würde selbst dann die Bevölkerungszahl aus Gründen des inzwischen nachhaltig veränderten Altersaufbaus noch über mehrere Jahrzehnte hinweg weiter sinken und damit das angestrebte Niveau weit verfehlen. Dies bedeutet aber mit anderen Worten: Falls ein angenähertes stabiles Nullwachstum auf einem bestimmten, gegenüber heute niedrigeren absoluten Niveau als Ziel gilt, wäre dennoch schon jetzt auf ein allmähliches Heben des Fruchtbarkeitsniveaus hinzuwirken sowie der Zeitpunkt anzuvisieren, zu dem in etwa das erforderliche Geburtenniveau erreicht sein müßte, damit wiederum einige Jahrzehnte später nach zwischenzeitlichem weiteren Rückgang der Bevölkerung diese das als in etwa erwünscht angesehene absolute Niveau wirklich mehr oder minder dauerhaft erreicht¹²⁾.

4. Eigenständige Bevölkerungspolitik neben der Familienpolitik notwendig?

Von Alexander Rüstow stammt wohl — im Zusammenhang mit definitorischen Problemen — der Hinweis, man möge jeden morphologischen Esel auf seine Weise grasen lassen, entscheidend sei letztlich, wie ergiebig der jeweilige definitorische Ansatz und das gewählte Verfahren für die weitere Abklärung der Probleme sei. Nun läßt sich freilich nicht verkennen, daß ein Bemühen um möglichst klare begriffliche Ansätze manche unnötigen Mißverständnisse vermeiden helfen kann. Dies gilt sicherlich auch bei einem so emotional aufgeladenen Thema wie der Bevölkerungspolitik. Wenn sich Leenen mit der Notwendigkeit einer „aktiven Bevölkerungspolitik“ auseinandersetzt, so macht er prinzipiell zu Recht auf bestimmte dazu erforderliche Voraussetzungen aufmerksam. Übereinstimmung besteht hier in der Betonung des *instrumentellen* Charakters einer Bevölkerungspolitik, die — im Dienste der Verwirklichung humaner Wert- und Zielsetzungen — keinen Selbstzweck darstellt¹³⁾. Übereinstimmung sollte auch darüber bestehen, daß eine reine

„Anpassungsstrategie“ seitens des Staates und anderer Verantwortungsträger an sich jeweils verändernde demographische Gegebenheiten allein unbefriedigend erscheint.

Eine — sogar besonders vorzugswürdige, weil recht freiheitliche — bevölkerungspolitische Alternative besteht indessen nach Auffassung des Verf. darin, eine möglichst konkretisierte Zielsetzung (im Sinne der Orientierung in Richtung eines angenäherten stabilen Nullwachstums auf der Ebene der EG mit u. U. leichten Abweichungen in den Mitgliedstaaten) neben spezifisch ordnungspolitischen Ansätzen zunächst einmal durch die bevölkerungsmäßigen Nebenwirkungen anderer Teilpolitiken der Gesellschaftspolitik anzustreben — nicht zuletzt auch einer betont kindbezogenen *Familienpolitik*, ohne deshalb, wie etwa H. von Loesch unterstellt, in der Familienpolitik das „demographische Heil“ zu erblicken. Der Rückgriff auf solche demographischen Sekundärwirkungen bestimmter gesellschaftspolitischer Maßnahmen kann als ein „indirekter“ Mitteleinsatz in dem Sinne angesehen werden, daß es sich um Maßnahmen handelt, die als solche z. B. aus einer sozial-, wohnungs-, arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung heraus getroffen werden, deren mögliche und sorgfältig zu untersuchende bevölkerungsmäßige Nebenwirkungen im Blick auf entsprechende bevölkerungspolitische Zielsetzungen indessen bewußt mitkonzipiert und einkalkuliert werden. In diesen Kontext gehört dann auch der Rückgriff auf demographische Sekundärwirkungen einer voll entfalteten Familienpolitik. Auch eine betont kindbezogene Familienpolitik ist zunächst einmal um ihres Eigenzieles willen zu betreiben (und weiter zu entwickeln!). Dieses Ziel lautet: Sicherung der optimalen Funktionstüchtigkeit der personprägend und gesellschaftsbildend zugleich wirkenden Familien. Damit ist eine Familienpolitik in sich wohl begründet. Das schließt aber nicht aus, ihre bevölkerungsmäßigen Sekundärwirkungen bei den Bemühungen um eine ausgeglichene demographische Situation bewußt mit in Rechnung zu stellen. Darin etwa eine nicht gerechtfertigte Verpflichtung dieser Teilpolitiken gegenüber einer bevölkerungspolitischen Zielsetzung sehen zu wollen, hieße im Grunde, den entscheidenden gesellschaftspolitischen Ansatz speziell einer Rahmensteuerung des Bevölkerungsprozesses zu verkennen.

So gesehen ergibt sich dann auch wohl kaum in dem ausgeprägten Maße (wie bei Leenen) der Vorbehalt, daß selbst bei absehbaren ernst zu nehmenden Folgeproblemen der demographischen Entwicklung über die Notwendigkeit

¹²⁾ Siehe dazu auch vom Verf., *Bevölkerungspolitik als gesellschaftspolitische Aufgabe?*, a. a. O., S. 95.

¹³⁾ Vgl. z. B. *Grundfragen der Bevölkerungspolitik*, a. a. O., S. 127, sowie: *Bevölkerungspolitik als gesellschaftspolitische Aufgabe?*, a. a. O., S. 96.

einer „Bevölkerungspolitik“ keineswegs vor-entschieden sei. Zur Legitimationsproblematik hat Leenen ohnehin an anderer Stelle sehr deutlich festgehalten, daß der individuelle Handlungsspielraum sowohl durch den „Selbstlauf“ des sozialen Prozesses als auch durch staatliche Aktivitäten ständig verändert werde, und dabei zustimmend den Verf. zitiert: Wenn aber „im Ergebnis doch auf den Bevölkerungsprozeß eingewirkt wird, dann sollte dies auch *bewußt, planvoll und zielgerichtet* in Kenntnis und Würdigung der Wirkungsrichtungen staatlicher Politik geschehen“¹⁴). Über die Notwendigkeit einer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielbestimmung (deren Festlegung auch schon ein Stück Entwicklung eines bevölkerungspolitischen Konzepts darstellt) besteht dabei auch für Leenen offensichtlich kein Zweifel, wie etwa die Feststellung zeigt, „eine explizite Formulierung einer bevölkerungspolitischen Zielsetzung — dies könnte natürlich auch Nicht-handeln implizieren — ist deshalb *überfällig*“¹⁵).

Zur Begründung führt er u. a. die Überlegungen des Verf. an, in denen gezeigt wurde, wie Entscheidungen in anderen politischen Bereichen (in diesem Falle der Raumordnung) implizit häufig den Charakter von Vorentscheidungen für bevölkerungspolitische Zielvorstellungen besitzen, ohne daß dies allen Akteuren immer hinreichend bewußt sein muß. Dies führt dann zu der leicht paradoxen Situation, daß bezüglich der förmlichen Zielbestimmung der angestrebten Bevölkerungsentwicklung der Diskussionsstand nähere Präzisierungen weitgehend vermissen läßt, während durch allgemein bejahte ausdrückliche Zielsetzungen in anderen Handlungsfeldern aufgrund von inneren Zusammenhängen im Grunde über bevölkerungspolitische Zielfunktionen längst mitentschieden ist.

Wenn für H. von Loesch der herkömmliche familienpolitische Ansatz ausdrücklich von vornherein völlig ausscheidet, weil hier in restaurativer Weise eine traditionelle Familienidee unterstützt werde, während doch seiner Meinung nach

— lange Jahre der Kinder/Elternerfahrung zunehmend als Sinnentleerung des auf Wandel und vielseitige Erfahrung orientierten Daseins empfunden würden,

¹⁴) W. R. Leenen, Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik in beiden deutschen Staaten, a. a. O., S. 617.

¹⁵) Ebda., S. 623 (Hervorhebung v. Verf.).

— es ferner die traditionelle Familienidee an sich sei, die den demographischen und anderweitigen Bedingungen unseres Lebens nicht mehr entspreche und mit steigender Wahrscheinlichkeit „Zerrüttung“ hervorrufe („samt einer Reihe anderer gesellschaftlicher Mißstände“) und

— es für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland als sehr viel billiger und erfolgversprechender anzusehen sei, den traditionellen familienpolitischen Ansatz fallen zu lassen und statt dessen „jene brachgelegte Fortpflanzungsreserve zu erschließen, die aus den nicht verheirateten, nicht mehr verheirateten und ‚unglücklich‘ verheirateten Erwachsenen im Reproduktionsalter besteht“,

so verschiebt sich damit allerdings die Diskussion z. B. so weit weg von dem auch in der familiensoziologischen Forschung nachhaltig betonten, das (durchaus entwicklungs-fähige) Kernfamiliensystem institutionell begründenden „Legitimationsprinzip“, daß im Blick auf unsere eigene Sozialordnung jedenfalls ein besonderes Eingehen darauf sich erübrigt. Hierzu kann das Urteil getrost dem Leser allein überlassen werden.

In diesem Zusammenhang muß es freilich auch etwas überraschen, wenn W. R. Leenen bei seiner sonst so sachkundigen Argumentationsweise in familienpolitischer Blickrichtung lediglich zu dem Konditionale hinfindet: „Wenn es Belege dafür geben sollte, daß auch in der Bundesrepublik ... das Aufziehen von Kindern mit erheblichen Lebensstandardnachteilen, Einschränkungen in der Freizeit ... geradezu bestraft wird“, so müsse unbedingt Abhilfe im Sinne einer „gerechteren“ Lastenverteilung geschaffen werden. Dieser seit vielen Jahren wichtige, wenngleich keineswegs einzige Ansatz für eine familienpolitische Strategie stützt sich auf vielfältige Untersuchungen, auf die besonders hinzuweisen beinahe trivial wirken könnte. Dem damit angesprochenen Sachverhalt wird insbesondere von Loesch mit seinen Anmerkungen „zur Subventionsidee“ kaum gerecht. Es geht hier um ein zentrales Verteilungsproblem in einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit einer primär (markt-)leistungsbestimmten Einkommensverteilung, dessen Lösung aus systemimmanenten Gründen maßgeblich auf der Ebene der sogenannten zweiten Einkommensverteilung anzustreben ist und eine dauernde Aufgabe des sozialen Rechtsstaates darstellt¹⁶).

¹⁶) Über rein einkommenspolitische Zusammenhänge hinaus siehe aus jüngster Zeit die Darstellung des Verf. im Kontext der Diskussion um eine

In diesem Zusammenhang sei auch auf einen noch etwas übergreifenderen Legitimationsaspekt bevölkerungspolitischen Handelns hingewiesen, den die zuständige französische Ministerin *Simone Veil* im vergangenen Jahr auf der Generalkonferenz der Internationalen Union für Bevölkerungsfragen aufgezeigt hat: Ausgehend von dem grundlegenden Auftrag des Staates, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu verantworten und dem Bürger ein Höchstmaß an Wohlbefinden zu sichern — wir könnten es auch mit dem schillernden, aber sehr gebräuchlichen Begriff der „Lebensqualität“ umschreiben —, macht sie darauf aufmerksam, daß diese Aufgabe auch in die *Zukunft* hinein reicht. Der Staat ist, so lautet ihre These, Verantwortungsträger und Garant der nationalen Gemeinschaft in allen ihren Dimensionen und damit auch der *historischen*; der Staat vermag dabei auch besser als die Individuen, die Solidarität der Generationen durch die Zeiten hindurch zu gewährleisten. Gerade die für Bevölkerungsvorgänge charakteristischen Langzeitwirkungen ließen es höchst problematisch erscheinen, wollte man hier auf die ordnende Hand des Staates verzichten und die Entwicklung allein Entscheidungen überlassen, die aus kurzfristigen Individualperspektiven erwachsen.

5. Grundrichtungen des Handelns benennen

Zu dem gewiß recht schwierigen Problemkreis des zieladäquaten politischen Handelns sei vorweg wegen des Hinweises bei H. von Loesch auf das „schier unerschöpfliche Einwanderungspotential“ festgehalten, daß unbegrenzte Zuwanderung *keine* Lösung des Problems darstellen kann. Inzwischen sind die sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Folgewirkungen mehr und mehr erkannt worden, die größere Wanderungsbewegungen sowohl für die Aufnahmeländer als auch für die Entsendeländer mit sich bringen, nicht zuletzt für die bereits unter uns lebende „zweite Generation“ dieser Familien. Grenzüberschreitende Wanderung, insbesondere aus fremden Kulturräumen, kann daher nicht als taugliches Instrument zum Ausgleich aller Schrumpfungsprozesse angesehen werden. Ähnlich heißt es in der bereits erwähnten Stellungnahme der Kammer der EKD für soziale Ordnung: „Heute schon ist die Integrati-

onskraft durch 4 Millionen Ausländer überfordert. Ein Ausländerproletariat mit allen sich daraus ergebenden sozialen und politischen Konflikten droht zu entstehen.“¹⁷⁾

Was nun eine Beeinflussung des generativen Verhaltens angeht, so wird in der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Forschung wiederholt auf die offensichtlich nur sehr begrenzten Wirkungen bestimmter politischer Ansätze zur Beeinflussung des generativen Verhaltens (vor allem wenn es sich um isoliert eingesetzte Einzelmaßnahmen handelt) und auf das noch unzulängliche dazu vorliegende Wissen hingewiesen. Auch Leenen und von Loesch machen darauf mit Recht aufmerksam. Auf diesem Hintergrund hat der Verf. vor der Illusion einer „Feinsteuerung“ gewarnt und auf die Notwendigkeit hingewiesen, zielkonforme Bündel integrativ geplanter Maßnahmen zu entwickeln, was nach den vorliegenden Einsichten am ehesten sinnvoll erscheint¹⁸⁾. Es kommt gerade darauf an, an dem gesamten Syndrom von Bedingungsfaktoren des veränderten generativen Verhaltens anzusetzen, was über rein wirtschaftliche Maßnahmen weit hinaus und bis an die veränderten Werthaltungen und an Fragen des Selbstverständnisses des einzelnen heranreicht. (In letzter Konsequenz wäre hier auch problematischen Grundeinstellungen kritisch zu begegnen (Erziehungswesen!) die unter dem Stichwort „Emanzipation“ in einem ausgesprochen permissiven Verständnis auf eine total individualistische, Bindungen ignorierende Sicht des Menschen hinauslaufen statt auf eine emanzipatorische Grundeinstellung des einzelnen, der sich als Person von ungerechtfertigten Zwängen befreit, gleichwohl bewußt und freiwillig notwendige soziale Bindungen und Verpflichtungen eingeht. Hier zeigt sich dann z. B. alsbald, daß sich von den Bedürfnissen und Ansprüchen des (Klein-)Kindes her *Grenzen* der Emanzipation ergeben können.)

Gerade wenn aber die Notwendigkeiten des Handelns stets sehr viel größer sind als die Möglichkeiten des Erkennens (oder wie Leenen sagt: der praktische Steuerungsbedarf das verfügbare theoretische Wissen meist übersteigt), so gilt es, die Tragweite zu sehen, die für eine verantwortliche Politikberatung nach *beiden* Richtungen hin liegt: In den theoretischen Schwächen sind politische Risiken an-

„Neue Soziale Frage“: Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, in: H. P. Widmaier (Hrsg.), *Zur Neuen Sozialen Frage*, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF, Bd. 95, Berlin 1978, S. 149—183, bes. S. 167 ff.

¹⁷⁾ Bevölkerungspolitik und Rentenlast, a. a. O., S. 3 f.

¹⁸⁾ Ansätze dazu s. z. B.: *Bevölkerungspolitische Leitvorstellungen...*, bes. Abschnitt: 3: *Umriss einer bevölkerungspolitischen Handlungsalternative*, a. a. O., S. 465 ff.

gelegt, und es wäre unredlich, darüber hinwegzutäuschen (wie dies bei manchen monostategischen Patentrezepten im Ergebnis der Fall sein kann, die schon aufgrund eines so isolierten Ansatzes den Keim der Unzulänglichkeit in sich tragen dürften). Auf der anderen Seite lassen sich nun aber doch einige *Grundrichtungen des Handelns* bezeichnen, die als geeignet gelten können, zu dem Ziel einer ausgeglicheneren demographischen Struktur beizutragen. Trotz unseres noch keineswegs befriedigenden Wissensstandes um die tieferreichenden Ursachen der jüngsten demographischen Umbrüche lassen sich doch Ansatzpunkte (im sozialökonomischen wie im sozio-kulturellen Feld) bezeichnen, von denen aus veränderte Randdaten generativen Verhaltens zu setzen sind.

Dazu gehört einmal ein *ordnungspolitischer* Rahmen; insoweit besteht die Aufgabe darin, eine solche institutionelle Rahmenordnung und solche organisatorische Bedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu schaffen, daß die individuellen Interessen und Sinnbedürfnisse der einzelnen Ehepaare bei ihrem generativen Verhalten in ein auch von der demographischen Entwicklung her inhaltlich aufgefülltes Allgemeinwohl eingebunden sind. Es kommt somit gerade auch darauf an, solche gesellschaftliche Verhältnisse zu schaffen, unter denen das Kinderhaben anderen lebenssinnstiftenden Entwürfen möglichst wenig entgegensteht. Dies gilt besonders im Blick auf junge Eltern und ihre Rollenproblematik. Es wird sicherlich nicht möglich sein, die demographischen Probleme in den europäischen Industriegesellschaften *gegen* die auch außerfamiliale persönliche Entfaltung der verheirateten Frau und Mutter zu lösen; vielmehr müssen vermehrt Formen entwickelt werden, die es der verheirateten Frau sehr viel besser noch als bisher erlauben, berufliches und anderes außerfamiliales Engagement einerseits sowie Kinderhaben andererseits im Lebensablauf miteinander zu verbinden.

Hier sind mehrere Modelle der Konfliktmilderung für Ehepartner denkbar. Aufgabe der Politik wird es sein müssen, in phasenspezifischen Ansätzen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß hier (auch materiell abgesicherte) *freie Wahlmöglichkeiten* je nach den individuellen Wertentscheidungen der einzelnen Partner möglich und offengehalten sind¹⁹⁾.

¹⁹⁾ Siehe dazu v. Verf.: Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften, a. a. O., S. 173 ff.

In diesem Zusammenhang sind dann freilich auch auf seiten des *Mannes* Lösungen von überkommenen erstarrten Rollenklischees notwendig.

Auch aus dem Umfeld der — besonders in den Vereinigten Staaten (Chicago-Schule) entwickelten — „Ökonomischen Theorie des generativen Verhaltens“ lassen sich bei aller gebotenen Behutsamkeit einige Gesichtspunkte ableiten, die im vorliegenden Zusammenhang wichtig erscheinen²⁰⁾. Neben der positiven Beziehung zwischen Einkommen (bzw. Einkommensverbesserung) und gewünschter Kinderzahl (bei gegebenen Preisen und individuellen Präferenzen) bleibt danach der entgegengesetzte Effekt zu bedenken, der mit einem allgemeinen höheren Bildungsgrad und verbreiteter und qualifizierterer Berufsausbildung der Frauen verbunden ist (siehe dazu auch die Feststellung aus den deutschen Mikrozensusdaten, wonach Einkommen dann tendenziell positiv mit der Kinderzahl korreliert, wenn der Mann alleiniger Einkommensbezieher ist; bezieht dagegen auch die Ehefrau eigenes Einkommen, ergibt sich umgekehrt eine negative Korrelation mit der Kinderzahl). Dieser Effekt scheint auf längere Sicht durchschlagender zu sein; die Familienhaushalte werden tendenziell den potentiellen Einkommensverzicht der Mutter, die mit Rücksicht auf Kinder von einer eigenen Erwerbstätigkeit absieht, relativ hoch veranschlagen, d. h. der Kosteneffekt (des entgangenen Einkommens der Frau) wird den Effekt allgemeiner Realeinkommensverbesserungen in der Gesellschaft mehr oder weniger durchgängig übersteigen.

Wenn von Vertretern der ökonomischen Fruchtbarkeitstheorie zu bedenken gegeben wird, mit dem Anstieg der wirtschaftlichen Produktivität (durch wachsende Bildungs- und Kapitalinvestitionen) werde der Zeitaufwand für die arbeitsintensive Kinderpflege, gemessen am Einkommensverzicht der Mutter, allmählich so teuer, daß die Eltern in zunehmendem Maße ganz auf Kinder zugunsten kapital-

²⁰⁾ Hilde Wander hat diese theoretischen Ansätze zur Erklärung des Geburtenrückgangs in einem noch unveröffentlichten Vortrag auf der diesjährigen Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft im einzelnen vorgestellt, wonach in dieser Sicht davon ausgegangen wird, daß es bei der Entscheidung über das generative Verhalten der einzelnen Paare wesentlich um bewußte, freilich auch unbewußte Wahlakte geht, die durch eine überlegte, aber auch intuitive Nutzenorientierung charakterisiert sind (wenn auch dieser Entscheidungsprozeß im allgemeinen dynamischer sein dürfte als es im Lichte dieser Theorie den Anschein hat).

und bildungsintensiver Güter und Dienste verzichten, so wird damit die Tragweite der Problematik nur unterstrichen. Hilde Wander hat darauf hingewiesen, daß „die Vorliebe für moderne, kapitalintensive Güter wie auch für organisationsintensive Dienste der Bildung, Unterhaltung und des Tourismus keineswegs eine neue Erkenntnis ist. In der ökonomischen Fruchtbarkeitstheorie werde aber aufgezeigt, daß diese Vorliebe in einem entwicklungsbedingten Konflikt mit der Fruchtbarkeit steht, der die Tendenz hat, sich weiter zu verfesti-

gen. Man kann nicht darauf vertrauen, daß sich dieser Konflikt von selber löst oder daß er mit regressiven Maßnahmen lohn- oder bildungspolitischer Art zu Lasten der Frauen oder der unteren Sozialschichten zu bewältigen wäre.“

Ein Fruchtbarkeitsniveau, das langfristig eine so massive Bevölkerungsschrumpfung begründet wie gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland, muß keineswegs der notwendige Preis sein für eine „zunehmende Freiheitlichkeit“ in einer hochentwickelten Industriegesellschaft.

Wolf Rainer Leenen: Bevölkerungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland — eine neue gesellschaftspolitische Aufgabe?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/78, S. 3—19

Die schon von der Sache her äußerst emotional gefärbte Diskussion um eine Bevölkerungspolitik in der Bundesrepublik wird inzwischen mit wachsender Vehemenz und zunehmenden polemischen Überzeichnungen geführt. Der Beitrag will durch eine eher nüchterne Bestandsaufnahme noch einmal die Vielschichtigkeit der hier anstehenden Probleme ins Bewußtsein rücken.

Bevölkerungspolitische Fragestellungen verlangen nicht nur einen das Fachwissen zahlreicher wissenschaftlicher Disziplinen integrierenden Ansatz; die Struktur der dabei auftretenden politischen Entscheidungsprobleme ist zudem äußerst komplex. In der bisherigen Diskussion wurde vor allem diese eher entscheidungstheoretische Diskussion des Problems stark vernachlässigt; aus grob vereinfachenden Analysen der demographischen Entwicklung und deren Folgen werden z. T. sehr weitreichende politische Schlußfolgerungen gezogen.

Unbestritten ist, daß bei einem Anhalten des derzeitigen generativen Verhaltens sich langfristig einige durchaus ernst zu nehmende Folgeprobleme einstellen würden. Ob darauf allerdings mit dem Versuch einer Steuerung der Bevölkerungsentwicklung reagiert werden sollte oder aber Maßnahmen finanztechnischer oder organisatorischer Art nicht problemadäquater sind, ist noch völlig ungeklärt, zumal der Geburtenrückgang kurz- und mittelfristig ja auch durchaus positive Wirkungen besitzt.

Was die Möglichkeiten einer solchen politischen Steuerung anbetrifft, so ist allzu großer Optimismus fehl am Platz. Ganz unabhängig von diesen bevölkerungspolitischen Fragen und ihrer Beantwortung muß der Sozialstaat natürlich Sorge tragen, daß den Eltern die Realisation der gewünschten Kinderzahl so leicht wie nur möglich gemacht wird und gleichwertige Lebensbedingungen für Eltern und Kinder gesichert sind.

Heinrich v. Loesch: Familienpolitik — Bevölkerungspolitik. Eine Stellungnahme zum Aufsatz von Max Wingen in B 52/77

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/78, S. 21—27

In einer Replik auf Max Wingens Beitrag ‚Rahmensteuerung der Bevölkerungsbewegung als gesellschaftspolitische Aufgabe‘ (Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52/77, S. 3—19) wird der bevölkerungspolitische Sinn natalistischer (geburtenfördernder) Familienpolitik bezweifelt. Das hauptsächliche Hindernis des bevölkerungspolitischen Erfolgs einer herkömmlichen Familienpolitik — und damit zugleich ein Hauptgrund des anhaltenden ‚Geburtenschwunds‘ — wird in der Krise der gesellschaftlichen Institution ‚Familie‘ gesehen. Ein Zahlenbeispiel illustriert die enorme Verlängerung der Zeitperspektive der Kleinfamilie, deren Zahl der Jahre des Zusammenlebens sich binnen weniger Generationen mehr als verdoppelt hat. Der daraus resultierende Streß familiären Zusammenlebens produziert mit steigender Regelmäßigkeit ‚Familienzerrüttung‘ und/oder Scheidung. Der Konflikt zwischen der gesellschaftlich tradierten Fiktion der ‚heilen‘ lebenslangen Kleinfamilie und der erwarteten (befürchteten) Wirklichkeit der ‚Zerrüttung‘ lähmt die Bereitschaft zu mehr als dem subjektiven Minimum an Kindern. Daran kann auch eine subventionsbereite Familienpolitik herkömmlichen Musters wenig ändern.

Als Gegenvorschlag werden Umriss einer nicht an der Familie orientierten Bevölkerungspolitik aufgezeigt, die sich die demographische Mobilisierung des ‚gesellschaftlich sterilisierten‘ Fortpflanzungspotentials zum Ziele setzt, nämlich jener unverheirateten, nicht mehr verheirateten oder ‚unglücklich‘ verheirateten Erwachsenen im fortpflanzungsfähigen (und -bereiten) Alter, die durch das Klischee der ‚heilen Kleinfamilie‘ und ökonomische Diskriminierung alleinstehender oder unverheirateter Eltern wirksam bei der Verwirklichung etwaiger Wünsche nach Kindern behindert werden.

Letztlich wird auf das Problem der Zeitkosten bei der Aufzucht von Kindern eingegangen und dargelegt, daß die moderne Bevölkerungstheorie an der bevölkerungspolitischen Wirksamkeit eines ‚Hausfrauengehalts‘ und ähnlicher mutterschaftsbezogener Subventionen für Nur-Hausfrauen insofern Zweifel aufkommen läßt, als mit steigendem Geldwertbewußtsein bezüglich Hausfrauenzeit die sehr zeitintensive Kindererziehung im individuellen Nutzenvergleich gegenüber anderen konkurrierenden Zielsetzungen noch weiter an Attraktivität verlieren kann. Als bevölkerungspolitisch sinnvoller wird hingegen ein Fächer von Maßnahmen erachtet, die geeignet wären, den Zeitbedarf von Kindern entweder zu senken oder gleichmäßiger zwischen den Eltern und dem Gemeinwesen zu verteilen.

Max Wingen: Bevölkerungspolitik als Gesellschaftspolitik. Eine Replik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/78, S. 29—37

Im Hinblick auf die Beiträge von W. R. Leenen und H. von Loesch, mit denen die an dieser Stelle eingeleitete Diskussion um Geburtenrückgang und Bevölkerungspolitik (B 52/77) weitergeführt wird, enthält der abschließende Beitrag des Verfassers noch einige zusammenfassende Thesen. Bei nicht wenigen Übereinstimmungen mit den anderen Beiträgen wird jedoch in mehreren Punkten — in kritischer Auseinandersetzung — die eigene Position des Verfassers deutlich und näher begründet.

Im einzelnen wird eingegangen auf 1. das Argument der „klassischen Rationalitätsfallen“, 2. die Frage der Diskrepanz zwischen der individuellen und gesellschaftlichen Rationalität im Hinblick auf das generative Verhalten, 3. den Inhalt dessen, was „stabiles Nullwachstum“ wirklich meint, 4. die Zuordnung einer Bevölkerungspolitik und einer Familienpolitik sowie 5. das Problem der Möglichkeiten und Grenzen zieladäquaten politischen Handelns. Das gegenwärtige Fruchtbarkeitsniveau im eigenen Lande muß nicht der notwendige Preis sein für eine „zunehmende Freiheitlichkeit“ in einer hochentwickelten Industriegesellschaft.