

Ein zweifaches Tabu

Deutschland braucht Bevölkerungspolitik und ein Einwanderungsgesetz / Von Professor Dr. Herwig Birg

Nichts sehen, nichts hören, nichts sagen und nichts tun – so läßt sich das Verhalten der Politik gegenüber den demographischen Zukunftsproblemen unseres Landes auf den Punkt bringen. In der Familienpolitik hat das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung zum Handeln zwingen müssen, um die bestehende Ungerechtigkeit gegenüber den Familien mit Kindern zu verringern. Beim Staatsangehörigkeitsrecht und bei der Migrationspolitik hat die von der Regierung geplante Einführung der doppelten Staatsangehörigkeit als Regelfall die Gesellschaft unseres Landes tief gespalten, statt zur Integration beizutragen. Beide Beispiele müssen vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung Deutschlands und Europas im 21. Jahrhundert gesehen werden. Die hierzu in der Wissenschaft gewonnenen Erkenntnisse werden im folgenden zur Diskussion gestellt. Parlament, Regierung und Öffentlichkeit können ihrer Verantwortung für die Gesellschaft und für die kommenden Generationen nur gerecht werden, wenn sie die demographischen Fakten zur Kenntnis nehmen und versuchen, die bereits im Gange befindliche Entwicklung durch die Konzipierung einer Bevölkerungspolitik, die im Kern Familienpolitik ist, aber auch eine verantwortungsbewußte Migrations- und Integrationspolitik einschließen muß, aktiv zu gestalten.

Gravierende Folgen des Geburtendefizits

Die Völker Europas befinden sich seit Jahrzehnten in einem demographischen Transformationsprozeß von historischer Tragweite. Infolge der niedrigen Geburtenrate würde die Bevölkerungszahl der 15 Mitgliedsländer der EU ohne Ein- und Auswanderungen bis zum Jahr 2050 von rund 370 Millionen auf 306 Millionen abnehmen, die Deutschlands von 82 Millionen auf 50 bis 60 Millionen. Gleichzeitig nimmt die Bevölkerungszahl in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU, vor allem in den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers (Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Israel, Libanon, Syrien und Türkei), nach Berechnungen der Vereinten Nationen bis 2050 von 223 Millionen auf 403 Millionen zu. Das Geburtendefizit in Europa und das Bevölkerungswachstum in unmittelbarer Nachbarschaft der EU, aber auch in allen außereuropäischen Kontinenten, führen in der Zukunft zu immer größerem Einwanderungsdruck in die Länder der Europäischen Union.

Deutschland hat schon seit Mitte der siebziger Jahre eine der niedrigsten Geburtenraten und eine der höchsten Einwanderungsraten der Welt. Die Entwicklung in Deutschland stellt unter den Industrieländern zwar keine Ausnahme dar, aber unser Land ist infolge seiner Bedeutung für Europa ein besonders wichtiges Beispiel für die weltweit gültige Regel, daß in Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen die Pro-Kopf-Geburtenzahl niedrig und die Pro-Kopf-Einwanderungszahl hoch ist.

Weder die Ursachen der niedrigen Geburtenrate noch die Ursachen der starken Zuwanderung werden sich im 21. Jahrhundert von selbst auflösen. Das bedeutet, daß sich ihre drei wichtigsten Auswirkungen

- das Schrumpfen der Bevölkerung (ohne Einwanderung),
- die demographische Alterung der Gesellschaft und
- die Integrationsprobleme der Zugewanderten

im nächsten Jahrhundert mit zunehmender Intensität fortsetzen und eine Reihe von schwerwiegenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Problemen nach sich ziehen werden.

Die demographische Entwicklung konfrontiert alle Staaten Europas, insbesondere Deutschland, mit Problemen, die in unserem Land von der Politik verdrängt werden und im öffentlichen Bewußtsein nicht deutlich genug präsent sind. Wir Deutschen fühlen uns zwar für unsere Vergangenheit verantwortlich, aber das sollte einschließen, daß wir uns auch für unsere Zukunft, die selbst einmal Vergangenheit sein wird, in verantwortbarer Weise interessie-

ren. Wenn die Probleme der Bevölkerungsentwicklung weiter verdrängt, tabuisiert und ignoriert werden, dann könnten unsere Nachkommen in 50 Jahren auf diese Praxis vielleicht einmal mit einem ähnlichen Entsetzen zurückblicken wie wir heute auf unsere Vergangenheit in diesem Jahrhundert.

Die Einstellungen zu den demographischen Problemen in Politik und Öffentlichkeit sind davon geprägt, daß sich das öffentliche Interesse vorwiegend auf die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der demographischen Entwicklung beschränkt. Es fehlt an Versuchen, die Ursachen der demographischen Entwicklungstrends politisch zu gestalten oder auch nur klar zu benennen. Dieses Defizit kommt zum Beispiel darin zum Ausdruck, daß der Begriff „Bevölkerungspolitik“ im öffentlichen Diskurs unseres Landes nicht existiert. In Deutschland wird Bevölkerungspolitik fast ausnahmslos als eine im Grunde demokratiefeindliche Zumutung abgelehnt. Das mangelnde öffentliche Bewußtsein über die bevölkerungsbedingten Zukunftsprobleme und das öffentliche Schweigen darüber beschwören jedoch gerade jene Gefahren herauf, die durch das Schweigen vermieden werden sollen. Das Ignorieren der demographischen Fakten gefährdet bereits heute zwei fundamentale Ziele unserer Demokratie: zum einen das Ziel der sozialen Gerechtigkeit und zum anderen das Ziel der Stabilität und der friedlichen Entwicklung im Innern.

Das Gerechtigkeitsziel wird gefährdet, weil die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme langfristig durch die demographische Alterung der Gesellschaft in Frage gestellt ist. Die demographische Alterung beruht auf zwei gegenläufigen Entwicklungen, auf der Abnahme der Zahl der Menschen jüngerer und mittleren Alters durch den Geburtenrückgang einerseits und auf der erfreulichen Zunahme der Lebenserwartung andererseits. Die demographische Alterung ist die entscheidende Ursache der künftigen Finanzierungsprobleme der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, sie ist kaum noch beeinflussbar, nachdem sie einmal in Gang gekommen ist. Dabei wären rückblickend bei der politischen Beeinflussung einer der beiden Ursachen der demographischen Alterung – bei der niedrigen Geburtenrate – größere Erfolge durch eine konsequente Familien- und Sozialpolitik möglich gewesen. Aber da die Geburtenrate nun schon seit über zwei Jahrzehnten mit 1,4 Lebendgeborenen pro Frau auf einem sehr niedrigen Niveau liegt, ist bereits eine Eigendynamik der demographischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung in Gang gekommen, die jetzt auf Jahrzehnte hinaus nicht mehr zu stoppen, geschweige denn umzukehren ist: So bedeutet die Abnahme der Geburtenzahl um 40 Prozent eine Generation später eine entsprechende Abnahme der Elternzahl mit einer abermaligen Abnahme der Geburtenzahl. Dieser Prozeß wurde bereits durch den drastischen Geburtenrückgang in den siebziger und achtziger Jahren angestoßen. Im 21. Jahrhundert führt der Prozeß zu dauernden Geburtendefiziten. Selbst wenn die Geburtenrate in den nächsten zwei Jahrzehnten auf 2 Kinder pro Frau stiege, bliebe das Geburtendefizit wegen der bereits drastisch gesunkenen Zahl der potentiellen Eltern bis in die sechziger Jahre des 21. Jahrhunderts bestehen.

Die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme der Systeme der sozialen Sicherung sind heute noch nicht durch die demographische Alterung, sondern durch die Massenarbeitslosigkeit bedingt. Was die Alterung betrifft, befindet sich Deutschland gerade jetzt sogar in einer historisch einmaligen, besonders günstigen Ausnahmesituation. Aber das rechtfertigt es nicht, die demographische Alterung als ein unabwendbares Hauptproblem der sozialen Sicherungssysteme in der Zukunft zu verharmlosen oder ganz zu leugnen, wie das in der Politik oft geschieht.

Das Ziel der Stabilität und der friedlichen Entwicklung unserer Gesellschaft im Innern wird durch die massenhafte, nichtkontingente Einwanderung aus dem Ausland gefährdet, auch durch die Ablehnung von Auswahlkriterien, die die Interessen unseres Landes besser berücksichti-

gen. Deutschland wurde zum wichtigsten Einwanderungsland unter den Industrieländern. Bezogen auf seine Bevölkerungszahl, hat es ein Vielfaches an Einwanderern wie die klassischen Einwanderungsländer Vereinigte Staaten, Kanada und Australien. Auch nach der Änderung des Asylrechts 1993 nimmt Deutschland die meisten Asylbewerber in der Europäischen Union auf. Obwohl mehr als 90 Prozent Asylanträge abgelehnt werden, ist der Aufenthalt der Antragsteller in Deutschland rechtlich gestattet, weil die Mehrheit der abgelehnten Antragsteller eine Aufenthaltsgenehmigung erhält oder ihr Aufenthalt geduldet wird, auch wenn sie rechtlich verpflichtet sind, nach einer bestimmten Zeit in ihre Herkunftsländer zurückzukehren.

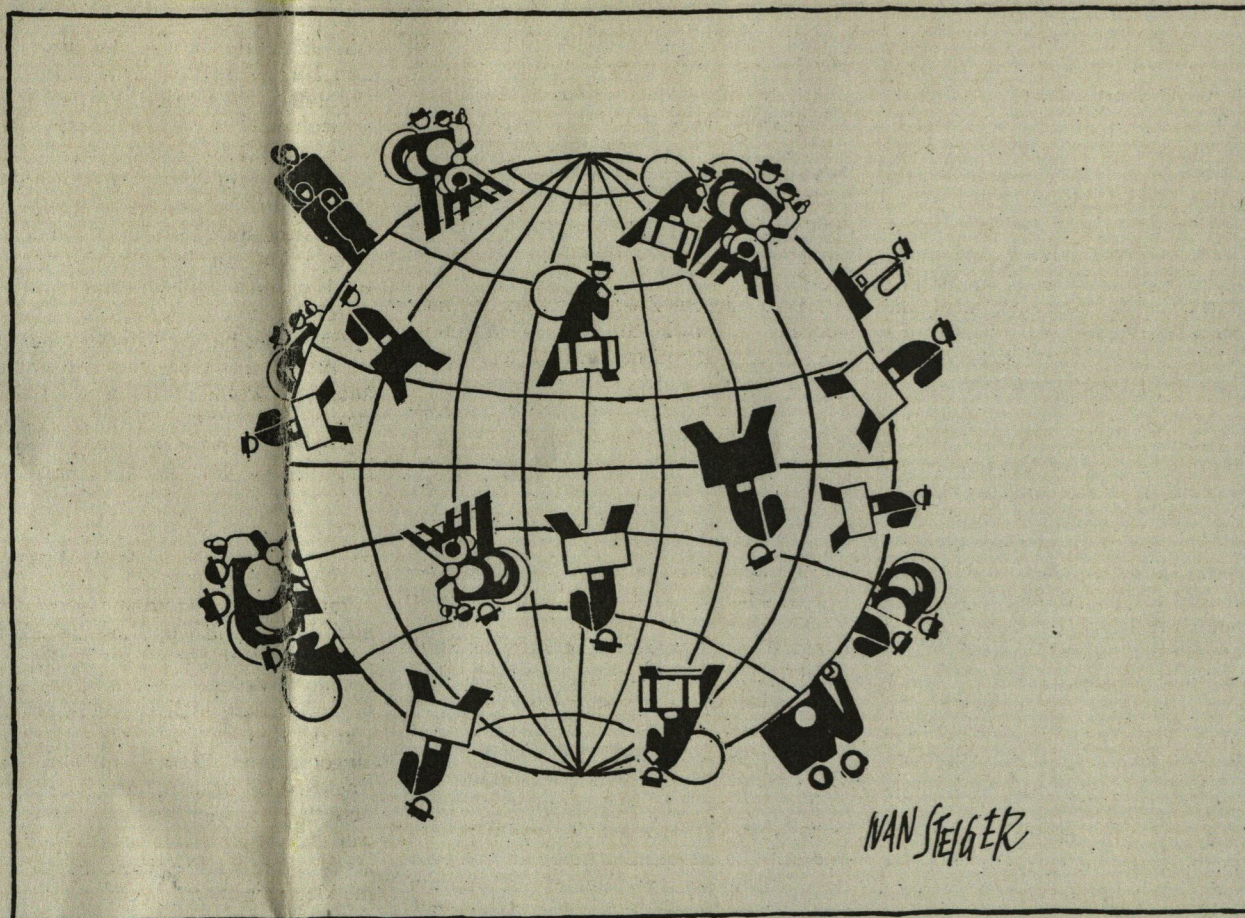
Die Zugewanderten und ihre Nachkommen werden wegen ihres hohen Geburtenüberschusses bei gleichzeitigem hohen Geburtendefizit der deutschen Bevölkerung im nächsten Jahrhundert in der wichtigen Altersgruppe bis vierzig Jahre vielerorts

Eine friedliche multikulturelle Gesellschaft läßt sich wahrscheinlich nur unter günstigen ökonomischen Bedingungen verwirklichen, also nur bei geringer Arbeitslosigkeit und realem Wirtschaftswachstum als den entscheidenden Voraussetzungen zur Finanzierung von Realeinkommensteigerungen und Transferleistungen. Unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit birgt eine multikulturelle Gesellschaft ein hohes Gefahrenpotential, weil Transferleistungen zwischen Bevölkerungsgruppen nötig sind, die in ihrer Geschichte noch nie miteinander in praktisch gelebter gegenseitiger Solidarität verbunden waren und die sich oft nicht einmal in einer gemeinsamen Sprache verständigen können.

Die ökonomischen Voraussetzungen für eine multikulturelle Gesellschaft werden sich im Zuge der Globalisierung verschlechtern, nicht zuletzt aus demographischen Gründen. Denn es gibt einen Zusammenhang zwischen der Globalisierung der volkswirtschaftlichen Produktion und

Zukunft den steigenden Anforderungen an seine Solidaritätsbereitschaft und -fähigkeit gewachsen ist. Daß diese zentrale Aufgabe noch nicht einmal in das öffentliche Bewußtsein gedrungen ist, ist ein schwerwiegendes Versäumnis der Politik, ein Politikversagen mit unabsehbaren Folgen.

Deutschland betreibt keinerlei Bevölkerungspolitik, und es will nach dem Selbstverständnis der Mehrheit seiner politischen Repräsentanten eingedenk des Desasters der Nazizeit auch niemals wieder etwas mit Bevölkerungspolitik zu tun haben. Die politischen Akteure der Länder und Regionen Deutschlands und seiner Gemeinden nehmen das Wort Bevölkerungspolitik nicht in den Mund; man spricht statt dessen von Familienpolitik, von familienpolitisch orientierter Sozialpolitik, von Frauen- und Seniorenpolitik, von Jugendpolitik und von anderen staatlichen Aktionsfeldern, aber nicht von Bevölkerungspolitik. Dabei ist seit langem klar, daß die demographischen Nebenwirkungen dieser Politikbereiche, aber vor al-



die Mehrheit der Bevölkerung bilden. Dazu ist zu fragen:

- Was sollte die oft aus nichteuropäischen Kulturen Zugewanderten veranlassen, das fortzusetzen, was Europa in Jahrhunderten geworden ist? Zumal dann, wenn das zahlenmäßige Verhältnis von zu integrierender Bevölkerung und aufnehmender Bevölkerung immer ungünstiger wird?

- Wie läßt sich sicherstellen, daß die Zugewanderten unsere Werte übernehmen und zum Beispiel anderen Zugewanderten gegenüber freundlich eingestellt, „ausländerfreundlich“, sind?

- Darf man einfach darauf vertrauen, daß die Zu- oder Eingewanderten, die einen Platz an der Sonne gewonnen haben, so sozial eingestellt sein werden wie diejenigen, die ihre Aufnahme befürwortet haben?

- Wie können unsere liberalen Schulen eine große Zahl von Kindern aus autoritären Gesellschaften bewältigen?

In der Geschichte sind die meisten multikulturellen Gesellschaften gescheitert. Deshalb wäre es leichtfertig, das Gelingen des Projekts der multikulturellen Gesellschaft einfach vorauszusetzen. Im übrigen ist ein Gesellschaftstyp, in dem die Kulturen nicht multikulturell nebeneinander – und wenn es wirtschaftliche Probleme beispielsweise durch hohe Arbeitslosigkeit gibt – gegeneinander, sondern miteinander leben und eine allen gemeinsame Identität auf der Grundlage einer allen gemeinsamen Wertebasis oder einer neuen Kultur entwickeln – eine überzeugendere Perspektive, die auch den Idealen einer künftigen Weltgesellschaft besser entspräche.

der Globalisierung der demographischen Reproduktion: Dort wo die demographische Alterung intensiv ist, ist der Anteil des auf das soziale Sicherungssystem entfallenden Bestands der Lohnkosten hoch. Diese „Lohnnebenkosten“ sind in Deutschland bereits heute eine große Belastung im internationalen Wettbewerb, sie werden aber durch die kostensteigernden Auswirkungen der demographischen Alterung auf das soziale Sicherungssystem in der Zukunft unaufhaltsam wachsen. Die Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb wird dadurch – demographisch bedingt – ungünstiger, und die finanziellen Mittel für die Integration der Zugewanderten durch Hilfen in Form von Transferleistungen für zugewanderte Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger werden knapper.

Anforderungen an die Solidaritätsfähigkeit

Was Solidarität bedeutet, zeigt sich in Problemsituationen. Wäre die Wiedervereinigung nicht schon 1989, sondern erst im 21. Jahrhundert als geschichtliche Chance aufgetaucht, wie hätte dann wohl die vielleicht zu 30, 40 oder 50 Prozent aus Zugewanderten und deren Nachkommen bestehende Bevölkerung in den alten Bundesländern reagiert? Was hätte diese Bevölkerung dazu motivieren sollen, Transferleistungen in der Höhe von jährlich 150 Milliarden Mark auf sich zu nehmen? Daraus ergibt sich, daß im 21. Jahrhundert eine Vereinigung der zugewanderten Bevölkerung mit der ansässigen Bevölkerung das Ziel sein muß, damit dieses Land auch in

lem die Nebenwirkungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik, Wohnungsbaupolitik, Verkehrspolitik, Rentenpolitik in ihrer Summe die demographische Entwicklung besonders nachhaltig beeinflussen, und zwar auf eine Weise, die in der Regel zu demographisch unerwünschten Folgen führt. So entstand ein sich selbst erhaltender Problemzusammenhang, dessen Steuerung der Politik entglitten ist.

Die Familien- und Sozialpolitik in Deutschland und in den anderen Ländern Europas will den Familien Hilfe und Unterstützung bieten, aber die Hilfe für die bestehenden Familien genügt nicht mehr, weil inzwischen zum Beispiel in Deutschland bei den jüngeren Frauenjahrgängen mehr als ein Viertel der Frauen zeitlebens kinderlos bleibt. Auf dem hohen Anteil von zeitlebens kinderlosen Frauen beruht der niedrige Durchschnitt von 1,4 Kindern je Frau in Deutschland und von 1,5 in der EU. Die Gesellschaft spaltet sich in einen Familiensektor mit Kindern und in einen Sektor ohne Kinder. Dadurch wird nicht nur die Solidarität zwischen den Generationen in Frage gestellt, sondern auch die Solidarität zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen schwindet, die für den sozialen Frieden entscheidend ist.

Neben der Hilfe für die bestehenden Familien wird die Gestaltung von Rahmenbedingungen für die Gründung neuer Familien durch die jungen Generationen immer wichtiger. Eine entsprechende Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Familien- und Migrationspolitik kann aber nur erfolgreich sein, wenn es ihr gelingt, wieder ins Bewußtsein zu heben, daß die Weitergabe des

Lebens ein Wert an sich ist, und daß der Sinn der Bevölkerungspolitik sich nicht darin erschöpft, lediglich die negativen Auswirkungen einer ungünstigen demographischen Entwicklung zu beherrschen.

Das Treibenlassen seiner demographischen Probleme und das öffentliche Schweigen darüber sind nicht Kennzeichen einer demokratischen Gesinnung. Deutschland und die übrigen Länder Europas müssen sich Rechenschaft darüber ablegen, ob sie die niedrige Geburtenrate so wie bisher auf Dauer einfach durch ungesteuerte Einwanderungen kompensieren und den sich daraus ergebenden fundamentalen Wandel ihrer kulturellen Identität wirklich wollen oder ob sie das Ziel anstreben, zu einer demographisch nachhaltigen Bevölkerungsentwicklung zurückzukehren, was voraussetzt, daß eine Gesellschaftspolitik konzipiert wird, bei der demographische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Maßnahmen so aufeinander abgestimmt werden, daß sie sich in ihrer Wirkung ergänzen und nicht – wie bisher – gegenseitig blockieren oder aufheben.

Erfolge der Bevölkerungspolitik bei der Steigerung der Geburtenrate wirken sich erst mit einer Verzögerung von Jahrzehnten in einer Verringerung des Geburtendefizits und der demographischen Alterung aus. Eine sofortige Wirkung hat dagegen die Einwanderungspolitik. Deutschland ist seit Jahrzehnten de facto ein Einwanderungsland ohne Einwanderungs- und Integrationspolitik. Unsere Gesellschaft befindet sich im Übergang zu einer Einwanderungsgesellschaft. Die Lebenslüge, daß Deutschland kein Einwanderungsland sei, muß endlich der Erkenntnis weichen, daß unser Land – wegen der bereits im Gange befindlichen Eigendynamik der Bevölkerungsschrumpfung – nicht einmal mehr wählen kann, ob es in Zukunft ein Einwanderungsland bleiben will oder nicht.

Das Hauptkennzeichen der demographischen Entwicklung in Deutschland in den letzten Jahrzehnten war die starke Internationalisierung der Bevölkerungsentwicklung. Sie wurde durch drei Faktoren bewirkt: durch die Einwanderungen, durch den hohen Geburtenüberschuß der Einwanderer und durch das wachsende Geburtendefizit der Deutschen. Diese Trends werden sich fortsetzen und Deutschland zu einer Multi-Minoritäten-Gesellschaft umwandeln, die dadurch geprägt sein wird, daß die bisherige Mehrheitsgesellschaft ihre absolute Mehrheit verliert und zu einer Minorität unter anderen Minoritäten wird.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die im Gange befindliche Entwicklung nicht länger sich selbst zu überlassen, sondern durch ein Einwanderungsgesetz zu gestalten und zu steuern. Von der Politik wird immer noch folgender Tatbestand verkannt: Auch bei einem ausgeglichenen Wanderungssaldo oder bei einer Einwanderungsquote von null kommen Jahr für Jahr Hunderttausende Menschen nach Deutschland; wobei dann ebenso viele fortziehen. Für diese Hunderttausende von Zuwanderern, also keineswegs nur für die gegebenenfalls durch Quoten festzusetzenden Einwanderungskontingente, müssen in einem Einwanderungsgesetz – nach einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes – Zuwanderungskriterien formuliert und dann durchgesetzt werden, die unter Beachtung von klar definierten Quoten für Zuwanderungen aus rein humanitären Gründen die Interessen des Einwanderungslandes Deutschlands besser berücksichtigen als bisher.

Die Politik sollte dabei dem Ziel verpflichtet bleiben, die Integration der Zugewanderten zu fördern, indem sie an der ungeteilten Einheit von Rechten und Pflichten als der Grundlage jeder Solidarität festhält und indem sie der Zerstörung dieser Einheit durch die doppelte Staatsangehörigkeit als Regelfall – die die Gesellschaft spaltet und ihren Kern gefährdet, statt sie zu befrieden und zu integrieren – entgegenwirkt.

*

Der Autor ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld.