

April 2006

Warum die Linke eine Bevölkerungspolitik braucht

Ein Blick aus Großbritannien

Mike Dixon und Julia Margo

Bevölkerungspolitik hatte in der letzten Zeit eine schlechte Presse. Obwohl weltweit Regierungen versuchten, demographische Trends durch Politik zu verändern, ist der Begriff Bevölkerungspolitik in GB fast ausschließlich zum Synonym für sinistral chinesische Zwangspolitiken geworden. Dies ist bedauerlich. Gut gemacht, ist Bevölkerungspolitik ein Mittel für Regierungen, demographischen Krisen zu begegnen und zuvorzukommen. Bevölkerungspolitik kann aus so harmlosen Dingen wie einer besseren Kinderbetreuung bestehen – mit dem expliziten, aber nicht vorrangigen Ziel, damit auch etwas für die Steigerung der Geburtenrate zu tun.

Aber warum sollte die Veränderung des demographischen Trends überhaupt ein Thema für die Politik sein?

Europa wird alt

Überall in Europa ist die Geburtenrate seit mehr als vier Jahrzehnten rückläufig. In Großbritannien nahm sie seit dem Baby-Boom der Nachkriegszeit immer weiter ab und folgte bis 2002 einem stetigen Abwärtstrend.¹ Ähnliche Muster sind in den meisten

¹ 1964 wurde ein Spitzenwert von 2,95 Kindern pro Frau verzeichnet, der weit über dem Wert von 2,1 lag, der zur Erhaltung einer konstant bleibenden Bevölkerung erforderlich ist.

Industrielländern zu verzeichnen: In Spanien fiel die Geburtenrate von 2,9 (1970) auf 1,25 (2002), in Italien von 2,4 auf 1,26, in Japan von 2,1 auf 1,32 und in der Slowakischen Republik von 2,4 auf den alarmierenden Wert von 1,19 Kindern pro Frau.

Gleichzeitig ist die Lebenserwartung rapide gestiegen. Gegenwärtig verlängert sie sich in Großbritannien jede Stunde um sechzehn Minuten. Ohne Interventionen der Regierungen könnten die europäischen Wohlfahrtsstaaten langfristig instabil werden. Einst dynamische Volkswirtschaften werden stagnieren, wenn die Arbeitsbevölkerung nicht mehr zahlreich genug ist, um die Alterung der Gesellschaft aufzufangen. Die Aussicht auf eine drastisch steigende Abhängigkeit vieler Menschen vom Staat bereitet den Politikern in Italien und Japan schon jetzt schlaflose Nächte. Im Jahr 2000 kamen auf jeden Menschen unter 15 und über 60 Jahren 1,61 Italiener bzw. 1,64 Japaner im arbeitsfähigen Alter von 15 bis 59. Die UNO schätzt jedoch, dass diese Relation bis ins Jahr 2050 wahrscheinlich bis auf 0,86 bzw. 0,82 zurückgehen wird.

Aus Sorge um ihre Zukunft führten in der Zwischenzeit eine Reihe von Staaten Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenrate ein. Kanada, Estland, Singapur und Japan beispielsweise haben demographische Ziele

bzw. Vorstellungen festgelegt, die meist als „Familienpolitik“ oder „Bevölkerungspolitik“ bezeichnet werden. Diese demografischen Zieldaten werden bei der Formulierung politischer Strategien - besonders in den Bereichen Migration, Qualifikation und Rente - mitberücksichtigt. Die französische Regierung machte weltweit Schlagzeilen, als sie im Herbst 2005 ankündigte, Müttern aus den mittleren Einkommensgruppen finanzielle Anreize für die Geburt eines dritten Kindes anzubieten.

Schweden und andere skandinavische Länder blicken auf eine lange Tradition von Sozialpolitiken zurück, die auf eine Erhöhung der Geburtenrate abzielen, ohne jedoch explizit Bevölkerungspolitik zu betreiben. Stattdessen nutzen die Skandinavier ein breites Spektrum politischer Einzelmaßnahmen, die von ausgezeichneter Kinderbetreuung bis zu ausgedehnten Erziehungszeiten reichen und von denen man hofft, dass sie in der Summe zu einer höheren Geburtenrate führen. In Japan wählte die Regierung einen etwas unkonventionelleren Weg und versucht, die Anzahl von Eheschließungen und Geburten durch gesponserte Dating-Abende, Wandertouren und Kreuzfahrten für Singles zu erhöhen.

All diese Initiativen verzeichnen bislang unterschiedliche Erfolge. In Frankreich verkündeten Politiker wie der Bildungsminister Gilles de Robien stolz, die demographische Entwicklung sei „eine sehr wichtige Quelle für die französische Lebenskraft“ und appellierten mit einem Aufruf, „*La République*“ zu bevölkern, an den Patriotismus seiner Landsleute.

Im sozialdemokratischen Schweden werden die Vorteile der Ganztagsbetreuung sowohl für die Kinder selbst wie für die Wirtschaft des Landes betont. Sozialminister Berit Andnor erklärte 2005, seine Regierung sei „in der Lage gewesen die Geburtenrate zu erhöhen. Das ist wichtig für das Wirtschaftswachstum. Und wir sind sehr stolz darauf.“ In diesen Ländern hat es die Politik geschafft, Maßnahmen einzuführen, die tatsächlich von der Öffentlichkeit angenommen werden. Dies ist jedoch keineswegs überall der Fall. In Spanien gab es bis vor kurzem einen heftigen gesellschaftlichen Widerstand gegen jegliche staatliche Intervention, deren Ziel die Erhöhung der Geburtenrate war. Dies lag zum Teil daran, dass eine solche

Politik Erinnerungen an das diktatorische Regime Francos wach rief. Zum Teil herrschte aber auch über lange Zeit die irri-ge Annahme vor, die Geburtenrate Spaniens sei eher zu hoch.

Warum ist das Thema für die Linke problematisch?

Genau wie ihre europäischen Amtskollegen auch, ist sich die seit 1997 amtierende Regierung Tony Blairs zunehmend der Implikationen von steigender Lebenserwartung und sinkender Geburtenrate bewusst geworden. Allerdings sind ihre Antworten über eine bloße Erforschung möglicher sozialpolitischer Reaktionen auf die damit verbundenen Probleme (etwa Reformen zur Vorbeugung von Ausfällen in den Rentenkassen) oder auch zur Nutzung des positiven Potentials dieser neuen demographischen Situation (etwa durch Umschulungen für ältere Menschen) nicht hinausgegangen. Britische Minister mögen vielleicht privat darüber besorgt sein, dass in Großbritannien zu wenige Kinder geboren werden, aber die Regierung hat – im Gegensatz zu vielen kontinentalen Regierungen - bisher davor zurückgeschreckt, dieses Problem und seine weitreichenden Folgen für die Gesellschaft in seiner Bedeutung klar herauszustellen. Warum?

Kulturelle Faktoren könnten hier entscheidend sein. In Großbritannien besteht historisch eine starke Abneigung gegen das Eingreifen des Staates in das Privatleben der Bürger. Britische Minister sind stets davor auf der Hut, so zu klingen als wollten sie den Bürgern Vorschriften in Sachen individueller Lebensstil und Kinderkriegen machen. Die britische Linke scheut sich bis heute, mit staatlichen Interventionen und dem Konzept des übervorsorglichen „Nanny-State“ assoziiert zu werden – eine ideologische Spätfolge der anti-staatlichen Rhetorik Margaret Thatchers, die in den 80er Jahren in Verbindung mit der allgemein verbreiteten Enttäuschung über das Scheitern des 70-Jahre-Korporatismus auf starken Widerhall in der britischen Öffentlichkeit gestoßen war. Diese Haltung könnte aber auch auf schlechten Erfahrungen beruhen: Als sich die Labour-Abgeordnete Patricia Hewitt im September 2004 über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile des Kinderreichtums äußerte, wurde dies von Teilen

der britischen Presse als „Erlass aus dem Bevormundungsstaat“ behandelt, der den Frauen vorschreiben wolle, mehr Kinder zu bekommen. Bemerkenswerterweise erntete der konservative MP David Willetts hingegen viel Beifall für seinen Scharfsinn, als er dasselbe Argument vorbrachte. Konservative Politiker scheinen dieses Thema leichter angehen zu können.

Historische Assoziationen spielen ebenfalls eine Rolle. Die Fabians, die Gründerväter der Labour-Partei, liebäugelten zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit der Eugenik. Sidney Webb vertrat 1907 in seiner Schrift „The Decline of the Birth Rate“ die Ansicht, der Staat müsse darauf hinwirken, dass die „richtigen Leute“ Kinder bekämen. So unappetitlich solche Politiken an sich bereits waren, wurde ihre Ablehnung durch die Berichte über die schrecklichen eugenischen Experimente in den deutschen Vernichtungslagern während des zweiten Weltkrieges noch weiter verstärkt.

Die Argumente für eine aktive Bevölkerungspolitik

Warum also sollte die politische Linke, allzeit bemüht, den Vorwurf der staatlichen Überfürsorglichkeit gar nicht erst aufkommen zu lassen, das Risiko eingehen, wertvolles politisches Kapital zu verschwenden?

Die Antwort lautet, dass das Thema zu wichtig ist, um es nicht ernst zu nehmen und zu besetzen. Zum einen würde eine aktiv formulierte Bevölkerungspolitik einen klaren Weg aufzeichnen, um demographischen Entwicklungen entgegenzutreten, die wachsende Armut und Ungleichheit erzeugen werden. Aber es liegen auch politische Vorteile in einer solchen Strategie. Sie würde es der Linken ermöglichen, in der Bevölkerungsdebatte die Marschroute vorzugeben, neues politisches Terrain für sich zu gewinnen und öffentliche Meinung in eine progressive Richtung zu lenken. Ein expliziter Ansatz in der Bevölkerungspolitik würde die Unterstützung für traditionelle progressive Ziele - wie etwa Ganztagsbetreuung und Frühförderung von Kindern - verstärken. Beides sind entscheidende Faktoren, um die Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten von Kindern zu fördern und Eltern dabei zu helfen, den Spagat zwischen Familie und Beruf

besser zu leisten. Auch hierdurch kann wiederum die Geburtenrate erhöht werden.

Zudem lassen sich die Eingriffe des Staats in die Bevölkerungsentwicklung aus der philosophischen Sicht des liberalen Egalitarismus solcher Denker wie John Rawls oder Ronald Dworkin ableiten und gegen den Vorwurf der Überfürsorglichkeit verteidigen. Wer Freiheit in diesem Sinne versteht, argumentiert in der Regel, dass ein fördernder Staat auch sicherstellen muss, dass alle Bürger die Möglichkeiten und Mittel haben, ihren individuellen Lebensweg zu verfolgen. Nur die Hindernisse zu beseitigen und die gegenseitige Nichteinmischung zu gewährleisten oder ein bestimmtes Ideal des „Guten“ zu fordern, wie es die Anhänger der "positiven Freiheit" nach dem bekannten Modell von Isaiah Berlin favorisieren würden, reicht dann nicht mehr aus.

Die Linke muss reagieren

Im Jahre 2006 steht Großbritannien an einem demographischen Scheideweg. Die Entwicklung der Geburtenrate in den nächsten zwanzig Jahren wird die demographische Zukunft des Landes für mindestens weitere fünfzig Jahre bestimmen. Sollte die Rate stagnieren - oder sogar noch weiter sinken - stünde Großbritannien schon 2030 vor ähnlichen Problemen wie Italien und Japan. Ein Blick auf diesen zeitlichen Horizont zeigt vor allem die Perspektive rasch wachsender Staatsausgaben. Das *Institute of Public Policy Research* (ippr) schätzt in seinem kürzlich erschienenen Bericht *Population Politics*, dass diese zusätzlichen Ausgaben potenziell 2,7% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen werden.² Großbritannien wäre zu diesem Zeitpunkt - genau wie Italien und Japan es heute schon sind - jedoch bereits zu weit auf diesem gefährlichen Weg der demographischen Entwicklung fortgeschritten, um den Trend problemlos umkehren zu können.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass wir die negativen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die staatlichen Zahlungsverpflichtungen in Großbritannien bisher

² Mike Dixon and Julia Margo, *Population Politics*, ippr Februar 2006, ISBN: 1860302955

unterschätzt haben. Aber haben wir deshalb auch ihre Bedeutung für die Festlegung politischer Prioritäten unterschätzt? Die Antwort ist ganz einfach: Ja. Die Erfahrungen rund um den Globus zeigen immer deutlicher, dass verschiedene demographische Trends in den letzten Jahrzehnten Armut und Ungleichheit deutlich verstärkt haben. Diese Entwicklung wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Die ippr-Studie zeigt, dass demographische Faktoren - Veränderungen in der Zusammensetzung der Haushalte, sinkende Geburtenraten und Überalterung der Gesellschaft - vermutlich zu über 20% für die erhebliche Zunahme an sozialer Ungleichheit seit 1979 verantwortlich sind. Die Studie weist zudem darauf hin, dass bei einer ähnlichen Zusammensetzung der britischen Haushalte wie 1979, im Jahr 2003/2004 die Anzahl der in Armut lebenden Rentner um 280.000 und die der in Armut lebenden Kinder um 70.000 niedriger liegen würde.

Im schlimmsten Fall könnte eine fortgesetzte Untätigkeit der Regierung zu einem unhaltbaren demographischen Erbe führen. Im besten Fall wäre ein solches Verhalten eine verpasste Chance, um auf soziale Gerechtigkeit, weniger Armut und Ungleichheit, die Absicherung des zukünftigen Pflegebedarfs für ältere Menschen und ökologische Stabilität hinzuwirken. Doch wieviel Spielraum hat Politik überhaupt? Die ippr-Studie bringt eine ganze Reihe unerfüllter „demographischer Erwartungen“ ans Licht. Beispielsweise besteht eine enorme Diskrepanz zwischen der Anzahl der von den Briten eigentlich gewünschten und den tatsächlich geborenen Kindern. Hiernach gibt es eine jährliche „Baby-Lücke“ von 90.000 Babys. Ein wichtiger Grund hierfür liegt in dem Umstand, dass viele Menschen nach wie vor Mühe haben, Arbeit und Familienleben unter einen Hut zu bringen. Britische Frauen werden in finanzieller Hinsicht richtiggehend bestraft, wenn sie in jungen Jahren Kinder bekommen. Rund ein Drittel der Frauen muss nach der Geburt einen schlechter bezahlten Arbeitsplatz annehmen. Durchschnittlich verzichtet eine Frau, gerechnet auf ihre Lebenszeit, im Vergleich zu einer kinderlosen Frau mit dem gleichen Bildungsstand auf insgesamt £ 564.000 an Einnahmen, wenn sie ihr erstes Kind im Alter von 24 Jahren zur Welt bringt. Selbst wenn das erste Kind erst geboren wird, wenn die Mutter 28 Jahre alt ist, verdient diese insgesamt immer noch £ 165.000 weniger als ihre kinderlose Alters-

genossin. Wie kann der Staat hier sinnvoll eingreifen?

Die Herausforderung besteht darin, demographische Probleme auf eine Weise anzugehen, die im Ergebnis einen erweiterten Handlungsspielraum für alle Beteiligten erbringt. Wir müssen die Hürden abbauen, die die Menschen davon abhalten, die Familien zu gründen, die sie sich eigentlich wünschen. Um finanzielle Anreize nach französischem Modell sollte jedoch ein Bogen gemacht werden. Sie wären kulturell unangemessen und zudem rückschrittlich. Mütter dafür zu bezahlen, dass sie auf die Teilnahme am Arbeitsleben verzichten, schadet der Geschlechtergerechtigkeit, den Lebenschancen der Kinder und ist ausgesprochen unfair. Männer und Frauen wollen in der Regel beides, sowohl aktiv am Familienleben als auch am Arbeitsmarkt teilnehmen. Die Politik sollte sie hierbei unterstützen. Wir empfehlen die Kinderbetreuung nach schwedischem Modell und verbesserte Erziehungszeiten für Mütter und Väter.

Aber der erste Schritt, den die britischen Politiker tun sollten, ist offen einzugestehen, dass Großbritannien vor demographischen Problemen steht - ganz genau wie der Rest Europas.

Julia Margo und Mike Dixon sind Mitarbeiter des Institute for Public Policy Research in London

Der Inhalt dieses Beitrags gibt nicht unbedingt die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.