

Die Logik der Bevölkerungspolitik

Inhalt:

Die Selbsthemmung demokratischer Bevölkerungspolitik	1
Die postsozialistische Transformation als bevölkerungspolitischer Großversuch.....	7
Regeneratives Verhalten: von der Nebenwirkung zur politischen Zielgröße?	14
Die Alternative: Bevölkerungspolitik im Bürgergeldstaat.....	17

Die Selbsthemmung demokratischer Bevölkerungspolitik

Die demografische Lage ist prekär. Sie ist es in den meisten Teilen der Welt und mehr noch für die Welt als ganze. In den meisten Weltregionen hält die Bevölkerungsexplosion an, auch wenn die Wachstumsraten ihren Höhepunkt lange überschritten haben. Zugleich ist in vielen, zumeist wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern die Geburtenrate auf einen historischen Tiefstand gefallen, der einen schleichenden, teilweise sogar dramatischen nationalen Bevölkerungsrückgang zur Folge hat. Die Regierungen vor allem auch demokratischer Staaten tun sich dennoch äußerst schwer, politische Verantwortung für solche demografischen Anomalien zu übernehmen. In den meisten demokratisch regierten Ländern scheut die Politik sich nicht einmal, die Verantwortung für die demografische Entwicklung, insbesondere aber die Entwicklung der Geburtenrate, in aller Offenheit von sich zu weisen.

Dem technischen Fortschritt ist es zu verdanken, dass die düsteren Szenarien etwa eines Robert Malthus, der noch im Hungertod den natürlichen Stabilisator der Bevölkerungsentwicklung sah, in der jüngeren Vergangenheit nicht Wirklichkeit geworden sind. Weil der Hunger als demografischer Selektionsfaktor vorerst

außer Kraft gesetzt war, wurde es möglich, dass die Bevölkerungsentwicklung eine so ungebremste Dynamik entwickelte. Im Laufe der Zeit aber wurde dann der technische Fortschritt selbst und wurde damit auch das durch diesen Fortschritt ermöglichte starke Bevölkerungswachstum in den meisten Teilen der Welt als quasi natürliche Gegebenheit hingenommen. Die Erleichterung darüber, als Individuum, als Volk und als Menschheit dem malthusianischen Schicksal vorerst entronnen zu sein, war zu groß, als dass sich allgemeine Nachdenklichkeit über langfristige Risiken eines anhaltenden Bevölkerungswachstums hätte ausbreiten können. Dass die Menschheit sich möglicherweise selbst, dass also die Politik sich ernsthaft der demografischen Entwicklung anzunehmen habe, blieb in den meisten Staaten eine eher utopische Vorstellung.

Der Gedanke, dass bei anhaltendem Bevölkerungswachstum der technische Fortschritt irgendwann seiner eigenen Wirkungen nicht mehr Herr werden könne, ist natürlich wissenschaftlichen Beobachtern der demografischen Entwicklung längst nicht mehr fremd. Die Politik auch und gerade in demokratischen Staaten hat hierauf aber bisher nur sehr verhalten reagiert. Szenarien regionaler und globaler Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen haben in nationalen und auch supranationalen politischen Entscheidungsprozessen allmählich an Gewicht gewonnen, aber dies immer noch vor dem Hintergrund einer weitestgehend für selbstverständlich genommenen demografischen Entwicklung. Weitere Nebenwirkungen dieser Entwicklung, der schleichende Verlust an Lebensqualität durch Überfüllung der verfügbaren Lebensräume etwa, die Zurückdrängung originärer Natur in abgegrenzte Reservate und der Ersatz realer durch artifiziell inszenierte Naturerlebnisse, spielen in den politischen Entscheidungsprozessen allenfalls eine nachrangige Rolle.

Ein Grund für den zögerlichen Eingang des Bevölkerungsproblems in die Politik ist sicherlich, dass sich in einer wachsenden Zahl wohlhabender Staaten die Bevölkerungsentwicklung in den zurückliegenden Jahrzehnten umgekehrt hat, das Wachstum also in eine Schrumpfung umgeschlagen ist. Für die meisten demokratischen Wohlstandsnationen ist in der Tat statt einer Bevölkerungsexplosion das Szenario einer Bevölkerungsimplosion zunehmend realistischer geworden.

Die politische Öffentlichkeit der demokratischen Wohlstandsstaaten verhält sich indes gegenüber dem Bevölkerungsschwund im eigenen Land sichtlich indifferent. Es gibt sogar Neigungen, einen Rückgang der Bevölkerungsdichte positiv zu werten, was vor dem Hintergrund eines voraufgegangenen langen Bevölkerungswachstums nicht einmal überraschen mag. So naheliegend es auf den ersten Blick scheinen mag, so willkürlich wäre es in der Tat, die in einem Staat einmal erreichte, fast überall innerhalb weniger Jahrhunderte oder gar Jahrzehnte vervielfachte Bevölkerungszahl als langfristige Ziel- bzw. Wunschgröße festzuschreiben. Würde die Politik sich ernsthaft der Frage annehmen, wie groß eine Nation sein will bzw. sein sollte, wäre gerade in Wohlstandsnationen durchaus eine bewusste gesellschaftliche Präferenz für einen Rückgang der Bevölkerungszahl vorstellbar. Dies könnte eine Präferenz für die langfristige Bewahrung der natürlichen Umwelt und nicht erneuerbarer Ressourcen sein, aber auch schlicht dafür, dass die Bürger in fernerer Zukunft weniger eng beieinander leben können.

Dennoch kann natürlich ein Bevölkerungsrückgang nicht um jeden Preis gesellschaftlich erwünscht sein. Eine demografische Schrumpfung sollte sich zumindest mit einer kontrollierten Geschwindigkeit vollziehen, die den Bedürfnissen der Generationen des Übergangs gerecht wird. Nicht gegenüber jedem beliebigen

gen Bevölkerungsrückgang, wie er sich aus dem spontanen regenerativen Verhalten ergibt, kann daher die Gesellschaft - und kann auf Dauer auch die Politik - indifferent bleiben. Es wäre nachgerade ein Zufall, wenn die aus den spontanen Kinderwünschen der jeweiligen Elterngeneration resultierende demografische Entwicklung auch den gesellschaftlichen Bedürfnissen der unmittelbar nachfolgenden Generationen entspräche.

In vielen wirtschaftlich hoch entwickelten Nationen zeichnet sich ab, dass, wenn nicht ein Bevölkerungsrückgang als solcher, dann zumindest seine gegenwärtige Geschwindigkeit von einem wachsenden Anteil der Bevölkerung als Problem empfunden wird. Die Bürger und zunehmend auch Politiker scheinen allmählich sensibler zu werden für die gesellschaftlichen Folgen, die der teilweise dramatische Rückgang der Geburtenrate erwarten lässt. Man befasst sich intensiver mit Zukunftsszenarien, in denen die Verwerfungen der Altersstruktur, die demografische Ausdünnung der nachwachsenden Generationen also, mit all ihren denkbaren Konsequenzen, mit der Überstrapazierung der privaten Solidarität zwischen jüngeren und älteren Generationen, mit Finanzierungskrisen der Renten- und Krankenversicherung, mit der Entvölkerung peripherer Regionen, wirtschaftlichen Strukturproblemen und anderem offengelegt werden. In der Diskussion solcher Szenarien zeigt sich, dass zwar die gewünschte Bevölkerungszahl eine langfristig offene Zielgröße ist, dass aber eine Geburtenrate, die innerhalb nur einer Generation die Bevölkerung spürbar schrumpfen lässt, doch als Belastung für die Gesellschaft als ganze empfunden wird. Selbst wenn also die gegenwärtige und kommende Generationen einen Bevölkerungsschwund hinnehmen wollten oder sogar wünschten, würden sie diesen sich doch langsamer vollziehen lassen wollen, als er sich derzeit in vielen Ländern abzeichnet.

Angesichts solcher Fehlentwicklungen, des regionalen Bevölkerungsschwundes und mehr noch natürlich der globalen Bevölkerungsexplosion, stellt sich natürlich früher oder später die Frage nach der moralischen - und damit letzten Endes der politischen - Verantwortung. Dennoch kämen bisher nur wenige Politiker in ernste Verlegenheit, wenn sie erklären sollten, warum die Bevölkerungsentwicklung als Gegenstand demokratischer Politik eine so geringe Rolle spielt. Sie können die Zuständigkeit u.a. dadurch scheinbar überzeugend von sich weisen, dass sie sich auf ein liberales Staats- und Politikverständnis berufen. Ein solches Politikverständnis, so die naheliegende Argumentation, lasse eine Einmischung des Staates in das regenerative Verhalten der Bürger nicht zu. Ein Staat, der dieses Verhalten manipulieren wollte, würde dabei elementare Freiheitsrechte seiner Bürger verletzen, was sich allenfalls diktatorische Regime anmaßen, nicht aber gefestigte Demokratien. Nach solchem Politikverständnis müssen die Entscheidungen der Bürger, ob und in welcher Anzahl sie Kinder zeugen, frei von politischer Willensbildung bleiben. Demokratische Politiker könnten sich demnach die Nichtzuständigkeit für die demografische Entwicklung sogar noch als Ausdruck einer besonders aufgeklärten politischen Moral zugute halten. Es wundert insofern nicht, dass es in der Vergangenheit einigen undemokratischen Regimen vorbehalten blieb, die Geburtenziffern gezielt beeinflussen zu wollen.

Wo der Staat sich solcher Einmischung enthält, hängt das regenerative Verhalten von gesellschaftlichen Bedingungen und Bewusstseinsständen ab, die nicht unmittelbar politischen Ursachen zugeordnet werden können. Nach den verfügbaren Erkenntnissen gehören der Wohlstand der Bürger und deren Bildungsstand zu den wichtigsten Faktoren, die auf die Geburtenrate einwirken. Wachsender Wohlstand und wachsende Bildung vor allem der

gebärfähigen Frauen tragen offenbar wesentlich dazu bei, hohe Geburtenraten und damit das Bevölkerungswachstum zu senken.

Zu einer politischen Handlungsanleitung für Staaten mit schrumpfender Bevölkerung lässt sich die Einsicht in diesen Zusammenhang indes nicht umdeuten. Keine höher entwickelte Nation könnte ihr Bildungsniveau und wollte ihren Wohlstand absenken, selbst wenn dies zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung beitrüge. Wenn es keine anderen, der Politik zugänglicheren Bestimmungsfaktoren der Bevölkerungsentwicklung gäbe, wäre in der Tat die politische Steuerbarkeit der Geburtenrate zu verneinen und der demografischen Entwicklung dementsprechend ein hohes Maß an Schicksalhaftigkeit zuzusprechen.

Die demografische Realität aber, die anhaltende Bevölkerungsexplosion in den meisten und der unerwünscht rasche Bevölkerungsrückgang in anderen Staaten, lässt es auf Dauer nicht zu, über die Einflussmöglichkeiten der Politik auf das regenerative Verhalten anhand so oberflächlicher Evidenz zu urteilen. Fundiertere Evidenz in dieser Frage lässt sich aber nur aus der Analyse historischer Zusammenhänge zwischen politischen Ereignissen und demografischen Entwicklungen gewinnen. Aufschlussreich können in dieser Hinsicht insbesondere auffällige demografische Wendepunkte sein, die sich mit ebenso auffälligen Wendepunkten der politischen Entwicklung in Verbindung bringen lassen.

Noch besteht allerdings von Seiten der Politik nicht einmal eine dringende Nachfrage nach solchem Wissen. Kein demokratischer Staat hat sich bisher selbst als Akteur einer Bevölkerungspolitik angenommen, die sich unmittelbar die inländische Geburtenrate als Zielgröße einer aktiven Bevölkerungspolitik vornähme. Die Politik greift statt dessen eher zur Einwanderungspolitik, wenn die inländischen Geburtenziffern eine unerwünschte demografische Schrumpfung anzeigen. Staat und Gesellschaft sehen in

solcher Lage die gezielte Anwerbung von Zuwanderern, die Auffrischung der Bevölkerung also mit jüngeren, arbeits- und leistungsfähigen Neubürgern aus anderen Nationen als naheliegende, weil einzig mögliche Alternative zur kontinuierlichen Heranbildung eigenen Bevölkerungsnachwuchses.

Dennoch scheint es einen weitreichenden gesellschaftlichen Konsens darüber zu geben, dass die Lösung des demografischen Problems mit den Mitteln der Einwanderungspolitik im Grunde eine zweitbeste Lösung ist. Allerdings wird die Präferenz, sich als politische Gemeinschaft vorzugsweise doch aus eigener Kraft demografisch stabilisieren zu wollen, in der politischen Öffentlichkeit eher zurückhaltend artikuliert. Der Hauptgrund hierfür dürfte die Befürchtung sein, solche Präferenz könne im eigenen Land und in anderen Ländern als Fremdenfeindlichkeit interpretiert werden. Historische Realität ist aber eher, dass eine Nation umso anfälliger für Fremdenfeindlichkeit wird, je mehr sie selbst demografisch in die Defensive gerät und damit von Zuwanderung abhängig wird. Eine Bevölkerungspolitik, die entschlossener das regenerative Verhalten im Inland stabilisieren als die Zuwanderung vom Ausland steuern wollte, wäre insofern eher eine aktive Prävention gegen Fremdenfeindlichkeit als ein Indiz für dieselbe.

Die postsozialistische Transformation als bevölkerungspolitischer Großversuch

Die noch immer verbreitete bevölkerungspolitische Passivität hat zur Folge, dass Wechselwirkungen zwischen politischem Handeln und demografischer Entwicklung wenig erforscht werden konnten und künftige Bevölkerungspolitik daher auf schmalere Erfahrungsgrundlage betrieben werden muss. Zu dieser Erfahrungsgrundlage gehören vor allem politische Ereignisse der Vergangenheit, die ungewollt demografische Veränderungen auslösten. Auch aus solchen ungewollten demografischen Effek-

ten lassen sich Rückschlüsse darauf gewinnen, welchen politischen Einflüssen das regenerative Verhalten unterliegt und wie es daher möglicherweise politisch gelenkt werden könnte. Wo die Geburtenrate sich auffällig rasch geändert, wo sie im historischen Kontext auffallend schnell gestiegen oder gefallen ist, sollte daher der Frage nachgegangen werden, ob und in welchem Maße hierzu auch politische Ereignisse beigetragen haben. So lassen sich ungewollte Nebenwirkungen der Politik auf das regenerative Verhalten aufspüren, und daraus wiederum lässt sich folgern, wie möglicherweise auch gewollte Wirkungen auf dieses Verhalten erzielt werden könnten. Wenn nämlich eine bestimmte Politik auf die Geburtenrate negativ wirkt, dann ist zu erwarten, dass eine entgegengesetzte Politik auch entgegengesetzte, also positive Wirkung erzielen kann. Dann besteht zumindest die theoretische Möglichkeit, die ungewollte demographische Nebenwirkung umzukehren und ihr Gegenteil zu einer Zielgröße der Politik zu machen.

Ein politisches Großereignis der jüngeren Geschichte, das einen sehr auffälligen historischen Bruch in der demographischen Entwicklung zur Folge hatte, war die Transformation der ehemals sozialistischen Staaten zu Marktwirtschaft und Demokratie. Auch in Ostdeutschland - und dort noch auffälliger als in den meisten osteuropäischen Staaten - ging diese Transformation mit einem starken Rückgang der Geburtenziffern einher. Dabei war der zeitliche Zusammenhang zwischen politisch-ökonomischer Transformation und demographischem Umbruch so ausgeprägt, dass hier ein unmittelbarer ursächlicher Zusammenhang vermutet werden muss, ein Zusammenhang also zwischen regenerativem Verhalten und den politischen, ökonomischen und sozialen Umwälzungen. Der Übergang in die demokratische Wettbewerbsgesellschaft nach westlichem Vorbild hat offensichtlich die Bereitschaft, Nachwuchs zu zeugen, erheblich gemindert.

Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland ist unter den ehemals sozialistischen Staaten auch deswegen besonders aufschlussreich, weil sich aussagekräftige Vergleiche zur parallelen Entwicklung in Westdeutschland ziehen lassen. In Ostdeutschland vollzog sich die Umstellung der politischen, sozialen und ökonomischen Ordnung nicht nur schneller als in den anderen sozialistischen Staaten, sondern sie war zudem enger als anderswo an einem konkreten, nämlich dem westdeutschen Modell orientiert. Die Transformation Ostdeutschlands war politisch von Beginn an als rasche Angleichung an die westdeutschen Verhältnisse konzipiert, als Übernahme des politischen und ökonomischen Systems und damit auch des westdeutschen Sozialstaats. Es war ein in jeder Hinsicht bewusst vollzogener politischer Akt, der daher im Nachhinein auch im Licht aller gewollten Wirkungen und ungewollten Nebenwirkungen, auch und gerade der demografischen, zu analysieren und zu bewerten ist.

Der demografische Befund für Ostdeutschland ist in doppelter Hinsicht eindeutig. Zum einen ist die ostdeutsche Geburtenrate gegenüber derjenigen vor der Transformation stark eingebrochen, und sie ist trotz eines allmählichen Wiederanstiegs deutlich unter dem vormaligen Wert geblieben. Zurückgeblieben ist sie auch hinter dem Wert für Westdeutschland, so dass die Schrumpfrate der ostdeutschen Bevölkerung - nicht nur aufgrund des negativen Wanderungssaldos - höher ist als diejenige im Westen.

Natürlich ist die verfügbare Erfahrungsgrundlage noch zu schmal, um die alternativen demografischen Auswirkungen alternativer Politikszenerarien einigermaßen zuverlässig quantifizieren zu können. Sicher ist aber, dass der demografische Einbruch in Ostdeutschland nicht mehr nur den anfänglichen Wirren der Systemumstellung zuzuschreiben ist, sondern dass er dauerhaftere Ursachen hat. Die Fortdauer der niedrigen Geburtenrate

lässt darauf schließen, dass es das neue System selbst ist, die bestehende politische und soziale Ordnung und deren Auswirkungen auf die privaten Lebensläufe, die sich offenbar dauerhaft auf den Willen zur Elternschaft auswirkt.

Natürlich ist es nicht die Demokratie als solche und sind es auch nicht die staatsbürgerlichen Freiheiten, die aus Sicht potentieller Eltern Kinder zur größeren Last werden und damit die Entscheidung für Elternschaft schwerer werden lassen. Es kann nur die ökonomische und soziale Ordnung sein, die stärker wettbewerblich geprägte Wirtschaft in Verbindung mit dem herkömmlichen Sozialstaat also, die den Willen zur Elternschaft so negativ beeinflusst - negativer zumindest, als es zuvor die planwirtschaftlich-egalitäre Wirtschafts- und Sozialordnung getan hatte. Dass dies aber so ist, dass die gewendete sozio-ökonomische Ordnung in Ostdeutschland den Willen zur Elternschaft so deutlich geschwächt hat, ist ein bedeutsames zeitgeschichtliches Zeugnis für den Zusammenhang von politischem Handeln und demografischer Entwicklung.

Dass zwischen der staatlichen Ordnung und dem regenerativen Verhalten ein enger Zusammenhang besteht, hat sich, wenngleich in entgegengesetzter Weise, immer schon auch in jenen Staaten gezeigt, in denen Massenarmut und - damit einhergehend - ein schwaches staatliches System sozialer Sicherung existierte. In solchen Staaten war und ist Elternschaft zu einem gewissen Grade immer auch ein Stück eigener Alterssicherung. Eine lang anhaltende Bevölkerungsexplosion ist insofern auch als Ergebnis einer Unvollkommenheit der sozialen Sicherungssysteme zu deuten. Dementsprechend ist der mit wachsendem Wohlstand zumeist einhergehende Rückgang der Geburtenrate nicht nur mit besseren Voraussetzungen für eine individuelle Geburtenkontrolle zu erklären. Er ist auch auf den gleichzeitigen Aufbau sozialer

Sicherungssysteme zurückzuführen, die zunehmend die Elternschaft von der Funktion der Alterssicherung entkoppelten. Wo nämlich der Staat als starke Solidarinstanz genügend existentielle Lebenssicherheit auch für das Alter vermittelt, verblasst das Motiv, solche Sicherheit in der selbst gezeugten Großfamilie zu suchen. In solchem Staat erfährt das Motiv für die Kinderzeugung, soweit es fortbesteht, insofern eine grundlegende Wandlung, als der Wunsch nach Kindern uneigennütziger und damit auch authentischer wird. An Stelle der Frage, wozu Kinder nützen, gewinnt die Abwägung an Gewicht, von welchen Chancen und Risiken das Leben der möglichen Kinder geprägt sein wird. Damit wird statt der erhofften Verantwortlichkeit der Kinder für die Eltern die antizipierte Verantwortlichkeit der Eltern für die Kinder zum dominierenden Motiv des regenerativen Verhaltens. Soziale Sicherungssysteme schaffen auf diese Weise Voraussetzungen für einen weniger eigennütigen Kinderwunsch und für ein unverbindlicheres, mehr auf Freiwilligkeit beruhendes Solidaritätsempfinden zwischen den Generationen, als dies in traditionellen Gesellschaften vorherrscht.

In sozialistischen Staaten waren Kinder ebenso wenig zur Zukunftssicherung der Eltern notwendig wie im demokratischen Sozialstaat. Dennoch war, wie nicht zuletzt der demografische Vergleich zwischen Ostdeutschland und der vormaligen DDR zeigt, das Motiv zur Kinderzeugung im sozialistischen Staat vergleichsweise stärker als in der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsgesellschaft des demokratischen Sozialstaats.

Die in den Wohlstandsnationen verbreitete Verweigerung mehrfacher und auch einfacher Elternschaft ist ein Verlust an regenerativer Spontaneität. Das spontane regenerative Verhalten ist entwicklungsgeschichtlich beim Menschen wie bei allen anderen lebenden Arten auf einen laufenden Bevölkerungsüberschuss hin

angelegt, auf ein Bevölkerungswachstum also, das nur durch natürliche Selektion gemindert oder kompensiert wird. Bei allen nichtmenschlichen Arten lässt sich beobachten, dass dieses Verhalten nur unter höchst unnatürlichen, von Stressbelastungen geprägten Lebensbedingungen in eine Art regenerativer Verweigerung umschlägt, die den Bestand der Spezies schrumpfen lässt. Die Entscheidung menschlicher Eltern gegen ein erstes oder zweites Kind ist insofern zu einem gewissen Grade eine Entscheidung gegen die eigene genetische Disposition. Sie zeugt davon, dass der Kinderwunsch von andersartigen Motiven überlagert wird, von früher nicht gekannten oder viel geringer gewesenen Bedenken nämlich hinsichtlich des Gelingens von Elternschaft. Solche Bedenken sind ein Stressfaktor, aber sie sind zugleich Ausdruck eines vergleichsweise hohen moralischen Anspruchs an die Elternrolle. Sie zeigen, dass Kinder zunehmend als reale oder potentielle Last empfunden werden, als ökonomische Last, aber auch als Last der Verantwortung, selbstgesetzten moralischen Ansprüchen der Elternschaft gerecht zu werden.

Elternschaft wird im modernen Sozialstaat zum wirtschaftlichen Risiko, weil einerseits Kinder wirtschaftliche Ansprüche haben, aber auch, weil die Betreuung von Kindern Verlust an Einkommen und damit verbundener Altersvorsorge bedeutet. Zum moralischen Risiko wird sie dadurch, dass Eltern sich in der Verantwortung sehen, ihre Kinder in einen bestimmten materiellen und sozialen Status hineinwachsen zu lassen. Wenn sie glauben, dieses Ziel sei mit relativ großer Sicherheit erreichbar, stützt dies die spontane Bereitschaft, eine mehrfache oder einfache Elternrolle zu übernehmen. Wo aber die Zweifel hieran wachsen, verliert der Kinderwunsch an Spontaneität, wird er überlagert von wirtschaftlichen und sozialen Risikoabwägungen.

Der Maßstab, den Eltern sich bei solchen Risikoabwägung zu eigen machen, hängt vom jeweiligen sozialen und materiellen, aber auch vom kulturellen und politischen Umfeld ab. In starren Klassen- oder Schichtengesellschaften entwickelten sich diese Maßstäbe jeweils klassen- oder schichtenspezifisch, und sie waren daher innerhalb der jeweiligen Klasse oder Schicht relativ leicht erfüllbar. In einer offenen, demokratischen Wettbewerbsgesellschaft dagegen können und müssen die Bürger diese Maßstäbe in einem viel weiteren Spektrum des Möglichen selbst bestimmen. Sie haben daher ein stärkeres Motiv, für ihre Kinder nicht nur den von ihnen selbst erreichten Status zum Anspruchsmaß zu nehmen. Sie neigen eher dazu, stellvertretend für ihre eventuellen Kinder einen durchschnittlichen sozialen und wirtschaftlichen Status zum Mindestmaßstab zu machen, den Status einer angenommenen Mitte der Gesellschaft beispielsweise, die als anspruchsbildende Gemeinschaft fungiert.

Solche Orientierung an einer angenommenen gesellschaftlichen Mitte ist eine von mehreren plausiblen Erklärung dafür, dass in Regionen wie Ostdeutschland die Elternschaft in überdurchschnittlichem Maß als ökonomische Last, als soziales Risiko und vor allem als schwerwiegende moralische Verantwortung empfunden wird. Die Mindestansprüche potentieller ostdeutscher Eltern an das eigene Leben und das der eventuellen Kinder scheinen sich nicht nur am ostdeutschen, sondern auch gesamtdeutschen Niveau zu orientieren, und aus dieser Sicht erscheinen sie viel schwerer erfüllbar als im Westen. Die Angst also vor dem doppelten Risiko, dass man selbst als Eltern und dass später die Kinder eigenen oder fremden Ansprüchen nicht gewachsen sein könnten, ist unter solchen Umständen in der ökonomisch rückständigen Region zwangsläufig größer als in der wohlhabenderen. Dies hat selbst die massive Subventionierung Ostdeutschlands, die dort den konsumierbaren Wohlstand relativ nahe an

den des Westens herangeführt hat, offenbar nicht zu verhindern vermocht. Diese Subventionen haben vielmehr eine andauernde ökonomische Abhängigkeit geschaffen, die von vielen Bürgern offenbar als anhaltende Gefährdung auch der eigenen ökonomischen und sozialen Stabilität wahrgenommen wird und damit als erhöhtes Risiko, dass eigene Kinder hinter ökonomischen und sozialen Mindestzielen zurückbleiben.

Natürlich sind Unterschiede in der subjektiven Erfüllbarkeit elterlicher Ansprüche nicht die alleinige Erklärung regionaler Besonderheiten von Geburtenraten. Sie werden immer überlagert von anderen Einflussfaktoren, vom unterschiedlichen Gewicht von Traditionen, Überzeugungen und sozialem Konformitätsdruck und von Unterschieden zwischen eher urban und eher ländlich geprägten Lebensstilen. Dennoch ist das Zusammenwirken von einheitlicher Prägung und unterschiedlicher Erfüllbarkeit elterlicher Ansprüche als Ursache regional unterschiedlicher Geburtenraten allgemein präsent - so allgemein wie die Tatsache, dass die Geburtenrate sinkt, wenn der erreichte Wohlstand den Einzelnen, also auch potentiellen Eltern, zunehmend weniger gesichert erscheint.

Regeneratives Verhalten: von der Nebenwirkung zur politischen Zielgröße?

Man kann natürlich einer demografischen Entwicklung wie derjenigen Ost- und Gesamtdeutschlands und vieler anderer modernisierter Nationen auch positive Seiten abgewinnen. Man kann sich mit dieser Entwicklung allein deswegen widerstandslos arrangieren, weil sie kurz- und mittelfristig ohnehin nicht abwendbar ist. Man kann dies sogar als Ausdruck politischer Sensibilität sehen, als Verzicht darauf, das Potential an populistischer Emotionalisierung der Politik auszuschöpfen, das bevölkerungspolitischen Kontroversen immer innewohnt. Der Verzicht, die demografische Entwicklung politisch zu thematisieren,

bedeutet aber immer auch einen Verzicht auf zukunftsorientierte bevölkerungspolitische Gestaltung. Eine aufrichtige Politik wäre es den Bürgern schuldig, die demografischen Folgen politischer Entscheidungen - und damit auch den Zusammenhang zwischen politischer Ordnung und regenerativem Verhalten - offenzulegen. Wenn z.B. ein langfristiger Bevölkerungsschwund wirklich gesellschaftlich gewollt wäre, dann sollte dies auch als politischer Wille deklariert und als solcher bewusst implementiert werden.

Es mag so sein, dass eine gesellschaftliche Mehrheit die gegenwärtigen demografischen Entwicklungen stillschweigend billigt, aber eine bewusst wahrgenommene Option oder gar eine geplante Folge bevölkerungspolitischen Handelns ist diese Entwicklung sicher nicht. Frühere politische Verantwortungsträger haben sich so wenig wie gegenwärtige der Mühe unterzogen, aus alternativen Politikansätzen alternative demografische Szenarien herzuleiten und ggf. zwischen diesen zu entscheiden. Sie haben es u.a. deswegen nicht getan, weil die demografischen Wirkungen ihres Handelns weit jenseits des Zeithorizonts herkömmlicher politischer Willensbildung liegen. Dennoch ist, wie der Fall Ostdeutschlands und anderer ehemals sozialistischer Staaten in neuer Eindeutigkeit gezeigt hat, die demografische Entwicklung immer auch als langfristige Folge politischer Ereignisse und damit auch politischen Handelns zu deuten. Sie ist insbesondere eine ungewollte Nebenwirkung zurückliegender Ordnungspolitik, ohne dass die dafür zuständigen Verantwortungsträger sich dessen bisher bewusst gewesen wären.

Welche Folgen menschlichen Handelns als gewollte Wirkung und welche anderen nur als Nebenwirkung angenommen werden, ist letztlich eine Frage des Werturteils. Je höher die demografische Entwicklung im gesellschaftlichen Wertesystem eingestuft wird, desto weniger plausibel kann es noch sein, demografische Folgen

politischen Handelns als ungeplante, aber unvermeidliche Nebenwirkungen abzutun. Desto plausibler wird es, die demografische Wirkung als die eigentliche zu betrachten und zu behandeln. Ein Wandel der gesellschaftlichen Wertehierarchie kann insofern die Einordnung als Wirkung und Nebenwirkung umkehren. Was Politik einstmals beiläufig als Nebenwirkung hinzunehmen geneigt war, kann so zu der Wirkung werden, die es vorrangig zu erzielen oder zu vermeiden gilt, zum vorrangigen politischen Ziel also oder zur vorrangig abzuwendenden politischen Katastrophe. Dieser neuen eigentlichen Wirkung werden dann umgekehrt frühere gewollte Wirkungen als nunmehr ungewollte Nebenwirkungen zugerechnet.

Dabei genügt es natürlich nicht, nur bei den gesteckten Zielen und eingesetzten Mitteln das Vorzeichen zu wechseln. Die neue, gewünschte Wirkung, in der Bevölkerungspolitik also die Veränderung der Geburtenrate, soll kalkulierbarer und zuverlässiger erzielbar sein, als sie es in der früheren Eigenschaft als Nebenwirkung war, und die neuen Nebenwirkungen sollen möglichst geringer ausfallen als in ihrer früherer Eigenschaft als Wirkung. Dies aber erfordert ein neues Politikkonzept. Die veränderte Wertehierarchie verlangt nach einem Instrumentarium, das zeitgemäßer auf die Erzielung von Wirkung und die Vermeidung von Nebenwirkung eingestellt ist. Wenn also die demografische Entwicklung in der politischen Wertehierarchie aufsteigt, dann bedarf es angepasster politischer Instrumente, die möglichst direkte und berechenbare Effekte auf das regenerative Verhalten der Bürger ermöglichen.

Es liegt im Wesen der Bevölkerungspolitik, dass ein solches Instrumentarium auf langfristig berechenbare Effekte hin angelegt sein müsste. Es müsste Bürgern, die sich für die Elternschaft entscheiden wollen, eine verlässliche Perspektive nicht etwa nur

für Jahre, nicht nur für die Dauer einer herkömmlichen Legislaturperiode geben, sondern mindestens für die Dauer einer Generation. Zu diesem Zweck müsste das ökonomische und soziale Stabilitätsbedürfnis der Bürger zumindest subjektiv über solche Zeiträume erfüllbar gemacht werden.

Es liegt auf der Hand, das ein solches Ziel nicht etwa nur mit einer Ausdifferenzierung des bestehenden politischen Instrumentariums, mit einer Nachjustierung etwa der sozial- und wirtschaftspolitischen Steuerungsmechanismen erreichbar ist. Allein die Notwendigkeit einer langfristigen, über Jahrzehnte reichenden Verlässlichkeit verlangt, eine solche Politik auch in einen veränderten politischen Ordnungsrahmen einzubetten.

Die Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit hat gezeigt, dass im Vergleich mit der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung die vorherige sozialistische Ordnung ein besser geeigneterer Rahmen für die Wahrung demografischer Stabilität war. Natürlich will zu dieser Ordnung niemand zurück, auch nicht, wenn dies eine Rückkehr zu mehr demografischer Stabilität bedeuten könnte. Eine der fundamentalen Fragen künftiger Bevölkerungspolitik wird daher sein, ob demografische Stabilität zu einem geringeren Preis zu haben wäre als dem einer Wiederannäherung an die sozialistische Ordnung.

Die Alternative: Bevölkerungspolitik im Bürgergeldstaat

Der bestehende Staat liefert auch ordnungspolitisch gewichtige Argumente dafür, die politische Verantwortung für ein Phänomen wie die Entwicklung der Geburtenrate abzuweisen. Politiker könnten z.B. ganz pragmatisch damit argumentieren, dass sie auf die Zuständigkeit für ein solches Problem nicht vorbereitet sind. Sie könnten sich darauf berufen, dass es ihnen nicht nur an demokratischer Legitimation, sondern auch schlicht an der Fähigkeit fehlt, das regenerative Verhalten der Bürger zu steuern.

Sie könnten darauf verweisen, dass es an politischen Institutionen mangelt, die sich mit der notwendigen Kompetenz, dem notwendigen langen politischen Atem und der notwendigen Durchsetzungskraft einer solchen herausragenden Aufgabe widmen würden. Sie könnten sich also auf eine fachliche und politische Inkompetenz berufen, deren Ursachen letztlich in den institutionellen Rahmenbedingungen zu suchen wären.

Solche Argumente, so unabweisbar sie auf den ersten Blick scheinen mögen, haben indes nur in einer streng systemimmanenten, die bestehende Ordnung für selbstverständlich nehmenden Denkweise Bestand. Die Bevölkerungspolitik aber ist einer jener Politikbereiche, in denen es um Ziele geht, die eines Tages wichtiger werden könnten als die bestehende Ordnung selbst. Die demografischen Probleme erlauben nicht nur, sie verlangen buchstäblich eine Denkweise, die über die Grenzen dieser Ordnung hinausweist. Dies gilt um so mehr, je deutlicher die politische Ordnung selbst sich als ein wichtiger Bestimmungsfaktor erweist, der zumindest indirekt den Willen oder Unwillen zur Elternschaft prägt.

Wie die sozialistischen Systeme gezeigt haben, kann auch eine politische Ordnung Nebenwirkungen haben, die nicht einmal um den Preis demografischer Stabilität hinnehmbar sind. Eine einmal etablierte freiheitliche demokratische Gesellschaft wird sich auch in der Verfolgung eines so vorrangigen politischen Ziels wie des demografischen nur freiheitlicher Instrumente bedienen wollen. Sie wird nicht mit Repressionen auf das regenerative Verhalten ihrer Bürger einwirken, sondern sich darauf beschränken, positive Anreize für die Elternschaft zu geben. Sie wird es vorziehen, langfristige politische Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen weniger ökonomische und moralische Bedenken gegen die Übernahme elterlicher Verantwortung sprechen und Elternschaft

dementsprechend attraktiver wird. Nur auf solchem indirekten Weg kann in einer freiheitlichen Gesellschaft bewirkt werden, dass der Kinderwunsch sich wieder spontaner entfaltet.

Für genügende Attraktivität der Elternschaft sorgt, wie die Erfahrung mittlerweile gezeigt hat, nicht die Freiheit an sich, die Demokratie, die marktwirtschaftliche Ordnung und nicht einmal ein steigender allgemeiner Wohlstand. Entkräften kann die übermäßigen Bedenken potentieller Eltern nur ein starker Sozialstaat. Der Sozialstaat herkömmlicher Prägung indes erreicht dieses Ziel mit den ihm gebotenen Mitteln offensichtlich nicht. Eine Gesellschaft, die dem demografischen Ziel Priorität einräumte, die also ihr demografisches Schicksal selbst in die Hand nehmen wollte, müsste sich daher fragen, in welchem anderen System der sozialen Sicherung, in welcher anderen Sozialordnung also die Motive der Kinderzeugung - und damit die Geburtenrate und die Bevölkerungszahl - leichter und zuverlässiger beeinflussbar wären.

Eine solche Ordnung dürfte natürlich so wenig paternalistisch und interventionistisch sein, wie es der sozialistische Staat einstmals gewesen ist. Der Staat darf sich nicht wieder mit verordneten Dienstleistungen ins private Leben der Bürger einmischen, um das regenerative Motiv zu stärken, indem er etwa Müttern, so sie dies wollen, Erwerbsarbeit garantiert und indem er den Unternehmen Kinderbetreuung am Arbeitsplatz vorschreibt. Eine demografisch verantwortungsbewusste Gesellschaft wird vom Staat aber doch verlangen müssen, dass er Äquivalentes für die Motivation zur Elternschaft leistet. Sie muss darauf drängen, dass der Staat, wenn nicht über die direkte Einmischung in ins Arbeits- und Privatleben, dann doch auf andere Weise seinen Bürgern Gewissheit verschafft, den Anforderungen der Elternschaft gewachsen zu sein.

Solche Gewissheit schafft keine Reform, die den Sozialstaat nur schlanker machen, den Staat also in seiner Aufgabe als Solidarinstanz nur entlasten wollte. Wenn die Stabilisierung des regenerativen Verhaltens zum übergeordneten politischen Ziel wird, kann auch der Druck staatlicher Mittelknappheit einen solchen Rückzug des Sozialstaates nicht mehr rechtfertigen. Dann muss ein neuer, starker Sozialstaat geschaffen werden, dessen solidarisches Instrumentarium den Willen zur Elternschaft mit gezielteren Anreizen fördert, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Ein solcher Sozialstaat müsste den Bürgern vor allem die Gewissheit geben, dass ihnen und ihren eventuellen Kindern ein ökonomischer - und damit auch sozialer - Mindeststatus und auch ein Minimum an Kontinuität der privaten Lebensumstände sicher ist.

Ein Staat, der dies auf freiheitlichem Wege erreichen, der sich also nicht paternalistisch und nicht autoritär oder gar totalitär in das Leben der Bürger einmischt, kann dieses Ziel nicht anders als mit finanziellen Anreizen verfolgen. Er kann soziale und ökonomische Kontinuität für den Einzelnen nicht unmittelbar herstellen, aber er kann dafür sorgen, dass seine Bürger sich ein gewisses Maß an Kontinuität und Verlässlichkeit im eigentlichen Wortsinn erkaufen können. Ein Staat, der sich dies zum Ziel macht, muss finanziell leistungsfähig sein, und er muss seinen Bürgern daher auch eine entsprechende Steuer- bzw. Abgabenlast zumuten. Er muss sich auch in dieser Hinsicht dazu bekennen, ein starker Sozialstaat sein zu wollen.

Auch der herkömmliche Sozialstaat verfügt natürlich über Instrumente, die sich gezielt zur Förderung der innerstaatlichen Geburtenziffern einsetzen ließen. Ein solches Instrument ist vor allem das Kindergeld. Wenn die Geburtenziffern drastisch zurückgehen, wäre eine entsprechend drastische Anhebung des Kindergeld eine Maßnahme, mit der solchem Rückgang entge-

gengewirkt werden könnte. Wenn die Bevölkerung nur hinreichend für das demografische Problem sensibilisiert und der Staat seine Verantwortlichkeit hierfür angenommen hätte, dann würden auch die Nebenwirkungen einer solchen drastischen Kindergelderhöhung politisch tolerabel werden. Dann würde sich auch eine Mehrheit damit abfinden, dass anderweitige Umverteilungsmaßnahmen reduziert oder beendet, dass möglicherweise die Staatsquote noch erhöht und dass infolgedessen die Arbeitslosigkeit zu- und das Wohlstandswachstum vorübergehend abnehmen könnten.

So unmittelbar aber das Kindergeld auf die Bereitschaft zur Elternschaft abzielen mag, so unvollständig wirkt es andererseits auf die Motive, die diese Bereitschaft prägen. Das Kindergeld erhöht den Wohlstand von Familien mit Kindern, aber es schafft - zumindest im herkömmlichen Sozialstaat - für sich genommen nicht die Zukunftsperspektive langfristiger Kontinuität, die bei der Frage der Verantwortbarkeit von Elternschaft im Vordergrund steht. Es ist in seiner bisherigen Anwendung noch zu sehr von herkömmlichem sozialstaatlichem Denken geprägt, nämlich von der Vorstellung einer interventionistischen, aus einer Vielzahl von Detailmaßnahmen zusammengesetzten Feinsteuerung sozialer Gerechtigkeit. Das demografische Problem wird daher mit dem Instrument des Kindergeldes allein nicht dauerhaft zu lösen sein.

Eine Alternative zum herkömmlichen Sozialstaat, die es wert ist, auf ihre bevölkerungspolitische Tauglichkeit hin untersucht zu werden, ist das Bürgergeldsystem. In diesem System würde jedem Bürger vom Staat ein langfristig garantiertes Sockeleinkommen ausgezahlt. Das Bürgergeld wäre insofern auch ein universelles Kindergeld. Es wäre zugleich ein universelles Eltern- bzw. Erziehungsgeld, das für die Mühen der Elternschaft zumin-

dest teilweise entschädigt. Es wäre auch ein Altersgeld, Krankengeld und Arbeitslosengeld, das für künftige Erwachsene die materiellen Risiken von Alter, Krankheit und Arbeitsplatzverlust vorbeugend entschärft. Es wäre insofern ein Geld, das nicht nur die materielle Sicherheit von Eltern lebenslang stützt, sondern Eltern darüber hinaus die Gewissheit gibt, dass ihren Kindern ein Sockel an materieller - und damit auch sozialer - Sicherheit garantiert ist. Das Bürgergeld wäre damit ein finanzieller Beitrag des Staates, der die Risiken einer Wettbewerbsgesellschaft auch und gerade aus der Sicht potentieller Eltern besser beherrschbar erscheinen ließe, als es im herkömmlichen Sozialstaat der Fall ist.

Ein Bürgergeldsystem wäre aufgrund dieser seiner Eigenschaft geeignet, die im herkömmlichen Sozialstaat verlorene Spontaneität des regenerativen Motivs wiederherzustellen. Es würde ein Ende damit machen, dass über die ökonomische, soziale und damit auch moralische Verantwortbarkeit von Elternschaft vor dem Hintergrund eines fast undurchschaubaren, sich permanent in Reparatur befindlichen Geflechts umverteilender Rentenpolitik, Steuerpolitik, Familienförderung, Gesundheitspolitik, Wohnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und anderer umverteilender Politikbereiche geurteilt werden muss. Das Bürgergeld würde demgegenüber staatlicherseits eine viel klarere Entscheidungsgrundlage für oder gegen die Elternschaft schaffen. Ein Bürgergeld etwa, dessen Höhe mindestens ein Viertel des Durchschnittseinkommens in einer staatlichen Solidargemeinschaft ausmachte, wäre ein bevölkerungspolitisches Signal, das im herkömmlichen System sozialer Sicherung nicht in vergleichbarer Klarheit gegeben werden kann.

Der Übergang zu einem Bürgergeldsystem wäre somit schon für sich genommen ein Beitrag zur demografischen Stabilisierung. Die demografische Entwicklung ließe sich in diesem System aber

noch gezielter steuern, wenn das Bürgergeld differenzierter eingesetzt würde. Das Bürgergeld könnte beispielsweise unter bevölkerungspolitischen Aspekten - je nach den vorherrschenden demografischen Tendenzen und bevölkerungspolitischen Prioritäten - erhöht bzw. gesenkt werden. Es könnte insbesondere um einen bevölkerungspolitischen Zu- oder Abschlag modifiziert werden, wenn sich eine ungewollte demografische Entwicklung abzeichnete. Es könnte gesenkt werden, um einem sich anbahnenden ungewollten Wachstum, und es könnte erhöht werden, um einem ungewollten Schrumpfen der Bevölkerung entgegenzuwirken. Dabei könnten solche Erhöhungen oder Kürzungen für alle Bürger, aber sie könnten auch, um verstärkte demografische Effekte zu erzielen, nur für Eltern und Kinder gelten. In jedem Fall läge hierin eine äußerst transparente und einfache zu handhabende Möglichkeit, auf demografische Fehlentwicklungen politisch zu reagieren.¹

Die Entscheidung, den Übergang von einem herkömmlichen System sozialer Sicherung zu einem Bürgergeldsystem zu vollziehen, wäre weit mehr als eine sozialpolitische Reformmaßnahme im herkömmlichen Sinne. Es wäre, auch wenn der Systemübergang sich als gleitender, langfristiger Prozess gestalten ließe, die Entscheidung für eine fundamental neue Sozialordnung.²

Diesem umstürzenden Charakter des Bürgergeldes steht das Charakteristikum demografischer Entwicklungen gegenüber, dass sie sich schleichend vollziehen, in Zeiträumen nämlich,

¹ Gegen das Bürgergeld in seiner Eigenschaft als Kindergeld ließe sich einwenden, es lasse eine Zweckentfremdung durch gewissenlose Eltern zu, die dieses Geld für die Aufbesserung des eigenen Wohlstandes statt für eine angemessene Versorgung, Betreuung und soziale Sicherung der Kinder verwenden. Solche Ausbeutung von Kindern durch ihre Eltern ist indes auch durch das bestehende System sozialer Sicherung nicht ausgeschlossen. Im Bürgergeldsystem könnten solche Missbräuche u.a. dadurch vermieden werden, dass bei nachgewiesenem Missbrauch das Bürgergeld den Eltern nicht in bar, sondern als Gutscheine für Sach- und Dienstleistungen ausgegeben wird.

² Zu den Problemen des Übergangs in ein Bürgergeldsystem s. auch B. Wehner, Die andere Demokratie, Opladen 2002, Kap. 4 und 7

deren Recheneinheit die Generation ist. Die Schrumpfung wie auch das Wachstum der Bevölkerung kommen gewissermaßen auf leisen Sohlen, und sie ereignen sich anfänglich unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der meisten Bürger. Sie vollziehen sich damit in längeren Fristen als jenen, in denen die Bürger und vor allem die Politiker demokratischer Staaten Verantwortung wahrzunehmen gewohnt sind. Die gegenwärtigen Bevölkerungszahlen sind immer Folge eines zeitlich weit zurückliegenden regenerativen Verhaltens, für das sich in der Regel keinem amtierenden Politiker mehr Verantwortung zurechnen lässt. Den Bürgern fällt es insofern doppelt schwer, in einer an sich ungewollten demografischen Entwicklung ein Indiz für ein Politikversagen zu erkennen, auch wenn diese Entwicklung bereits in so konkreten Symptomen wie Finanzierungskrisen der Renten- und Krankenversicherung manifest wird. Nicht nur in einem Fall wie Ostdeutschland lässt sich der Vorwurf politischen Versagens auch leicht mit dem Hinweis abtun, die Bürger hätten es letztlich nicht anders gewollt; die demografische Entwicklung sei letztlich Folge demokratischer Entscheidungen, ein Bevölkerungsrückgang, wie dramatisch er auch ausfalle, sei insofern von der Mehrheit der Bürger zumindest indirekt politisch entschieden, und äußerstenfalls habe die Gesellschaft eben für ihr eigenes allmähliches Aussterben votiert.

Mit solcher Argumentation ließe sich indes für alle langfristigen gesellschaftlichen Fehlentwicklungen die Verantwortung den Bürgern selbst in die Schuhe schieben und damit von den politischen Institutionen ablenken. Für die Bevölkerungspolitik wird dies umso unzeitgemäßer und abwegiger, je weiter diese in der gesellschaftlichen Wertehierarchie aufsteigt. Umso wichtiger wird es, für die langfristige demografische Stabilität eine Verantwortlichkeit zu institutionalisieren, die politischer Untätigkeit vor-

beugt und für verlässliche politische Reaktionen sorgt, die also derjenigen im herkömmlichen Staatswesen weit überlegen ist.

In der herrschenden politischen Ordnung werden die Bürger nach der wünschenswerten demografischen Entwicklung nicht gefragt. Sie können hierüber nicht explizit entscheiden, und sie können daher für eine solche Entwicklung auch nicht die Verantwortung tragen. Sie haben keinen zweifelsfrei zuständigen Adressaten, keine politische Instanz, die sich gezwungen sähe, Verantwortung für langfristige demografische Entwicklungen zu übernehmen. Insofern lässt sich die bestehende politischen Ordnung als institutionalisierte bevölkerungspolitische Verantwortungslosigkeit kennzeichnen.

Die Frage, welchen Rang die Bevölkerungsentwicklung in der gesellschaftlichen Wertehierarchie einnimmt, führt somit zurück zu fundamentalen Fragen der politischen Ordnung. Je höher dieser Rang ist, je mehr also die demografische Entwicklung von der ungewollten Nebenwirkung zur vorrangigen Wirkung demokratischer Politik wird, desto dringender stellt sich die Frage, in welcher politischen Ordnung sich die bevölkerungspolitische Verantwortungslosigkeit überwinden ließe.

Eine politische Ordnung, dieser Anforderung gerecht würde, ist die mehrspurige Demokratie. In dieser Demokratieform wären für Bevölkerungspolitik nicht herkömmliche, allzuständige Parlamente und Regierungen zuständig, keine Institutionen also, deren vorrangige Aufmerksamkeit Ereignissen im Zeithorizont herkömmlicher Wahlperioden gilt und die daher schwerlich das notwendige Verantwortungsbewusstsein und die notwendige fachliche Kompetenz für eine nachhaltige Bevölkerungspolitik entwickeln können. Gelingen könnte dies nur, wenn die Bevölkerungspolitik - wie es dem Funktionsprinzip einer mehrspurigen Demokratie entspricht - in die Hände einer enger spezialisierten,

politisch eigenständigen und mit längerem zeitlichen Verantwortungshorizont ausgestatteten Instanz gelegt würde. Dies könnte eine Instanz sein, die ausschließlich für Bevölkerungspolitik zuständig ist, oder eine Instanz, der daneben noch ein weiterer, möglichst artverwandter Aufgabenbereich wie die Bewahrung natürlicher Ressourcen zugeordnet ist.

Die wachsende Bedeutung bevölkerungspolitischer Verantwortung wäre Grund genug, die Option einer so weitgehenden Umgestaltung der politischen Ordnung ernst zu nehmen. Allein die Einrichtung eines Bürgergeldsystems wäre schon ein großer Schritt in Richtung auf eine wesentlich veränderte politische Ordnung. Auch das Bürgergeld nämlich würde - unabhängig von seiner bevölkerungspolitischen Zweckbestimmung - in die Hand einer eigenständigen, unabhängigen politischen Instanz gehören, für die es in der herkömmlichen Demokratie keinen Platz gibt. Mit der gleichzeitigen Einlassung aber auf ein Bürgergeldsystem und auf eine gezielte Bevölkerungspolitik würde um so mehr eine Entwicklung des Staates in Richtung auf eine mehrspurige Demokratie naheliegen. In einer solchen neuen Ordnung wäre eine eigenständige Instanz für das Bürgergeld als Basisinstrument der solidarischen Umverteilung zuständig, während eine ebenso eigenständige bevölkerungspolitische Instanz eine Bürgergeldkomponente nach demografischen Kriterien hinzufügen könnte. Beide Instanzen wären je für sich durch Wahlen demokratisch legitimiert, und beiden wäre ein zeitlicher Verantwortungshorizont einzuräumen, der die Dauer herkömmlicher Legislaturperioden weit übersteigt. Ein solches Mandat könnte sicherstellen, dass die Bürger für die langfristig angelegten Entscheidungen für oder gegen Elternschaft von Seiten der Politik eine über Jahrzehnte verlässliche Grundlage hätten. Dies wäre sicher eine radikal neue Organisationsform politischer Verantwortung; es wäre aber die Organisationsform, in der freiheitliche demokratische Politik

erstmalig nachhaltigen Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen die Zeugung von Kindern gewinnen könnte.