



Working Paper

„Demografiepolitik“
Prof. Dr. Tilman Mayer

Ausgabe 2
Januar 2012

Demografiepolitik

von Prof. Dr. Tilman Mayer

1 Einleitung

Demografiepolitik stellt ein neu entstandenes Politikfeld (policy) dar, mit dem verschiedene Ebenen – Bund, Land, Kommunen – und in verschiedenen Ressorts auf die demografischen Herausforderungen geantwortet werden soll.

Eine Antwort auf Bundesebene ist der seit Oktober 2011 vorliegende „Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes“ vor. Dem Bericht folgt im Frühjahr des kommenden Jahres 2012 ein Vorschlag für eine Demografiestrategie.

Im „Ausblick“ des Berichts heißt es: *„Die Bundesregierung versteht ihren Demografiebericht und – darauf aufbauend – die Demografiestrategie als Beiträge zur Entwicklung einer ebenenübergreifenden Demografiepolitik für Deutschland und zu einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung. Sie wird ausgehend von der bestehenden Zusammenarbeit im Rahmen ihrer Demografiestrategie auch Vorschläge unterbreiten, wo und in welcher Form eine zusätzliche ebenen- und maßnahmenübergreifende Koordinierung in Bezug auf Handlungsfelder erforderlich ist.“*¹ Weiter heißt es dort programmatisch richtig, Demografiepolitik sei eine „langfristige Gestaltungsaufgabe“ (ebd.).

Wer den Begriff *Demografiepolitik* verwendet, erkennt an, dass Politik auf den demografischen Wandel Einfluss nehmen kann und muss. Wie groß dieser Einfluss ist, bleibt aus wissenschaftlicher Sicht seit Jahrzehnten umstritten und hängt zudem auch vom jeweils anstehenden Konzept ab. Mit dem Begriff der *Demografiepolitik* wird jedenfalls zum Ausdruck gebracht, dass Politik sich nicht länger neutral oder in Distanz zum demografischen Prozess verstehen kann. Auch nichts zu tun wäre eine Entscheidung.

Deshalb hält die Bundesregierung in dem erwähnten „Ausblick“ des Demografieberichts fest: „Um die Chancen des demografischen Wandels zu nutzen und die Herausforderungen positiv zu gestalten, wird die Bundesregierung ihre demografiepolitischen Aktivitäten mit einer Demografiestrategie (...) ressortübergreifend koordinieren.“²

¹ Bundesministerium des Inneren (2011): Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und zukünftigen Entwicklung des Landes. Seite 245
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile

² Ebd. S. 242

2 Ansätze einer Demografiepolitik

Es gibt unterschiedliche Herangehensweisen, Demografiepolitik zu betreiben: Eine gestalterische und eine anpassende Strategie. Die Strategien unterscheiden sich dabei grob nach

- dem zeitlichen Horizont ihrer Ziele und Maßnahmen,
- den ihnen zugrunde liegenden „Vorstellungen“ von der politischen Wirkungskraft und Reichweite sowie
- den institutionellen und organisatorischen Konsequenzen.

Eine gestalterische Demografiepolitik versucht, auf den demografischen Prozess proaktiv einzuwirken, ungeachtet der Frage, in wie weit Politik dazu in der Lage ist. Das legt den Akzent auf die Einflussnahme auf den demografischen Wandel, auf dessen Gestaltung und nimmt die demografischen Entwicklungen als Ganzes in den Blick. Eine gestalterische Demografiepolitik ist im Zweifel optimistisch, was die mittel- oder langfristigen Effekte eines derartigen Politikansatzes angeht und nimmt die Entwicklungen nicht als Schicksal hin. Die gestaltende Demografiepolitik impliziert eine Generationenpolitik, die sich in diesen langen Zeiträumen abspielen muss.³ Diese Vorgabe setzt eine strategische Herangehensweise – eine Demografiestrategie (s.u.) – voraus, d.h. es gilt, Ziele zu setzen, die in diesem Wandlungsprozess erreicht werden sollen. Die Ziele können auch in einer Korrektur von bisherigen Entwicklungen liegen. So wären Ziele etwa, das Geburtendefizit deutlich zu reduzieren, eine stabile Zahl von Zuwanderern zu erreichen, angepasst an den Alterungsprozess die Lebensarbeitszeit auszuweiten sowie gleichzeitig im sinkenden Anteil jüngerer Menschen eine höhere Bildungsbeteiligung zu erreichen.

Eine Demografiepolitik, die weniger korrektiv-gestalterisch angelegt ist, beschränkt sich andererseits weitgehend darauf, anpassungsbezogene Prozesse zu initiieren, also in schrumpfenden Räumen den sogenannten Rückbau zu bewerkstelligen, die Verwaltung vor Ort mobil zu machen, Infrastruktureinrichtungen und Versorgungssysteme zu konzentrieren, Daseinsvorsorge auch weiterhin zu ermöglichen u.a.m. Eine solche Herangehensweise geht auf die aktuellen Herausforderungen ein, analysiert treffend den Verlauf des demografischen Wandels und widmet sich der konkreten Machbarkeit in kurz- bis mittelfristiger Perspektive. Das strategische Vorgehen bedeutet in diesem Fall stärker das Koordinieren von Maßnahmen.⁴

³ Vgl. dazu auch Tilman Mayer (2011): Demografiepolitik – gestalten oder verwalten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. 10-11, S. 18

⁴ Ebd.

Man kann also bei einer Demografiepolitik unterscheiden zwischen

- einer Langfristpolitik, die sozusagen regenerativ angelegt ist, eine pronatalistische Komponente enthält, bildungspolitisch anspruchsvoll angelegt ist, Migrationssteuerung mit qualitativen Erwartungen zu betreiben sucht, und
- einer Politik auf Sicht, die mehr mit Anpassungsfragen, Verwaltung des Wandels, Vorbereitung auf Rückbaumaßnahmen beschäftigt ist.

Exkurs: Unstrittig ist die klare Abgrenzung der Demografiepolitik von einer Bevölkerungspolitik. Bevölkerungspolitik besteht jenseits rechtsstaatlich vertretbarer Maßnahmen auf Interventionen, etwa in der Form von Abtreibungsverboten, der Begrenzung freier Partnerwahl und weiterer qualitativer Eingriffe, die im Sinne einer Eugenik oktroyiert werden. Bevölkerungspolitik zielt eindeutig auf das Wachstum der Bevölkerung insgesamt – während Demografiepolitik schon erfolgreich wäre, würde es ihr gelingen, auch nur den Schrumpfungsprozess mittelfristig aufzufangen oder abzubremesen. Die Sache der Bevölkerungspolitik ist in Deutschland aufgrund der Politik des Dritten Reiches und als inhaltliches Konzept ohnehin nicht vertretbar.

Nun kommt der Bundesregierung der Verdienst zu, einen Demografiebericht vorgelegt zu haben, der den demografischen Ist-Zustand überhaupt erfasst und eine verantwortungsvolle Sammlung einschlägiger Daten aufbereitet.

Da aus dem Bericht eine Demografiestrategie entwickelt werden soll, seien deshalb zur weiterführenden Lageanalyse und Erkenntnisgewinnung unter strategischen Gesichtspunkten folgende identifiziert:

- Den größten Umfang des Berichts nehmen Anpassungsstrategien ein, die aufzeigen, welche Maßnahmen vor Ort erledigt werden sollten, um weiterzukommen.
 - Auffallend ist aber auch eine Mobilisierungsstrategie, d.h. ein mehrfacher Appell an die Gesellschaft, dass aus ihr heraus Initiativen erfolgen müssen, um den Wandel bewältigen zu können. Der Rückzug des Staates als Leistungsverwaltung⁵ ist an vielen Stellen realistischerweise angekündigt.
- > Deutlich kritisch ist allerdings doch anzumerken, dass eine eigentliche Korrekturstrategie, der man sich verschreiben muss, nicht ohne weiteres bisher erkennbar ist. Natürlich

⁵ Bundesministerium des Inneren (2011): Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und zukünftigen Entwicklung des Landes. Seite 211
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile

lässt sich über das Ausmaß korrigierender Eingriffe diskutieren, auch im Parteienwettbewerb. Nur dürfte es kaum nachvollziehbar sein, dass zwar eine Lageanalyse vorgenommen wird, dann aber aus der Lage keine sachadäquate Konsequenz in der beanspruchten strategischen Dimension vollzogen wird. Die Bundesregierung muss vielmehr nachdrücklich ermutigt werden, die Kraft zu diesem Neuansatz aufzubringen. Die Opposition sollte bei dieser elementaren Aufgabe ihrerseits die Chance nutzen, konstruktiv und kreativ den Prozess zu befördern.

3 Demografiepolitik - ein neues Politikfeld?

Wie lässt sich der Spielraum – im engeren und im weiteren Sinne - entwickeln bzw. unterscheiden, den eine Demografiepolitik politisch neu eröffnet? Folgende Differenzierung bietet sich an: Integration des Politikfeldes, als zusätzliches (Querschnitts-)Politikfeld und als eigenständiges Politikfeld.

Demografiepolitik lässt sich in die bestehenden, themenverwandten Politikfelder integrieren. Alle Ressorts betreiben dann Demografiepolitik, so wie Umweltpolitik früher einmal überall verteilt war. Der integrative Ansatz hätte den Vorteil, dass viele von dem neuen Politikansatz profitieren könnten.

Mit einem zusätzlichen Politikfeld Demografiepolitik, träte ein Ansatz auf, der die bestehenden Politikfelder um ein Neues ergänzte. Es ließe sich eine Art arbeitsteilige Herangehensweise feststellen. Allerdings mit der Gefahr, dass der Querschnittscharakter den Herausforderungen des Demografieprozesses nicht gewachsen ist.

Eine avancierte Position von Demografiepolitik würde das Politikfeld als organisatorisch eigenständiges konzipieren. Das bedeutet, das Politikfeld würde auch institutionell eine Konzentration der Beobachtungs- und Handlungserfordernisse als allein zielführend ansehen. Letztlich verlangte dieser Ansatz auch haushalterisch eine Kompetenzzuschreibung.

4 Warum überhaupt eine demografiepolitische Alternative?

Familien-, Frauen-, Jugend-, Alten-, Generationen-, Emanzipations-, Gleichstellungs-, Integrations-, Migrationspolitik u.a.m. sind die – sicherlich gut vertretbaren, spezifisch sinnvollen und hier unbestrittenen – unterschiedlichen Ansätze (und Bezeichnungen von Ministerien), die nun von einer Demografiepolitik überwölbt werden. Es kommt nicht zu einem Einschmelzen der für wichtig erachteten Politikansätze. Der Neuansatz bedeutet, dass man eine Art Supervision aufbaut, die nötig ist, um dem Wandlungsprozess gewachsen zu sein.

Eine demografiepolitische Agenda umfasst mindestens die folgenden bereits diskutierten Maßnahmen und Ziele:

- Verlängerung der Lebensarbeitszeit,
- gesundheitsgestützte Erhöhung der Leistungsfähigkeit Älterer im Erwerbsleben
- Weiter- oder Wiederbeschäftigung von Eltern in/nach Erziehungsphasen,
- mehr Angebote von höherer Teilzeitbeteiligung im Erwerbsleben durch Erziehende,
- Anwerbung hochqualifizierter Migranten (Fachkräftesicherung),
- höhere Anerkennung von Erziehungsleistungen in der Alterssicherung,
- alterssicherungsbezogener Ausbau von Rückstellungen (Pensionen).

Essentials einer Demografiepolitik

Machbarkeit

Zwar werden Linien z.B. aus der Familienpolitik und vielen weiteren Politikfeldern ausgezogen, die schon angelegt sind, aber Demografiepolitik - zumindest im Sinne einer Synopse gedacht - führt zusammen, was bisher getrennt voneinander verhandelt und betrieben wurde. Die Machbarkeit ist nicht das Problem.

Kompetenz

Es muss Politiker geben, die den demografischen Wandel überschauen können.

Ebenen

Eine Demografiepolitik erfasst die ganze Bevölkerung und ist deshalb auf der Bundesebene erforderlich zu entfalten. Zugleich werden aber auf der Ebene der Bundesländer und der Kommunen demografiepolitische Konzepte und Programm bereits aufgelegt.

Erfahrung

Aus den bestehenden Politikfeldern können Erfahrungen eingebracht werden, wobei zweifelsfrei die meisten demografielevanten Erfahrungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorliegen dürften. Zusätzliche Kenntnisse in den Bereichen Alterung, Migration und das dazugehörige politisch-gouvernementale, operative Wissen lassen sich organisieren.

Messbarkeit des Erfolgs

Erfolge im demografischen Wandel, der gar seitens der Politik bedingt sein soll, messen zu wollen, ist nicht einfach. Ein Erfolgsset dürfte das Folgende sein, das graduell unterschiedlich stark in der Öffentlichkeit oder im politischen Wettbewerb mitgetragen werden dürfte:

- Anhebung der durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau
- Erhöhung der Lebensarbeitszeit, um die Alterssicherung länger als zur Zeit zu gewährleisten
- Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Leistungen durch adäquate Rahmenbedingungen gewährleisten
- Steuerlich bessere Entlastung von Menschen mit Kindern (Familiensplitting)
- Neue Akzentuierung von Gleichstellungspolitiken, die das Vorhandensein von Kindern berücksichtigen
- Ergänzende, produktivitätsfördernde Zuwanderung, die Fachkräfte sichert
- Gesundheitsstand der älteren Generation zusätzlich erhöhen

Institutionelle Konsequenz: - structure follows strategy –

Es kann keine Überraschung mehr sein, zu konstatieren, dass ein neuer Politikansatz aus einem Guss erfolgen und insofern am besten in einer Hand liegen sollte. Sofern die Chance besteht, das breite Spektrum der Demografiepolitik zu konzentrieren und überwiegend in eine Hand zu geben, sollte es das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sein. Auch um ein Zeichen zu setzen bzw. um die Aufgabenerfüllung überwiegend einem Ressort zuzusprechen, das sich bereits ohnehin stark mit demografischen Prozessen beschäftigt. Das BMFSFJ müsste ausgebaut werden und zu seiner Stärkung im neuen Politikfeldkontext haushalterisch die entsprechende Zuständigkeit zugebilligt bekommen.

Das BMFSFJ müsste als Instanz fungieren, die den demografischen Wandel in eine gesellschaftserhaltende, den Zusammenhalt der Gesellschaft gewährleistende Richtung bringt. Insgesamt würde damit eine Demografiestrategie konsequent institutionell unterfüttert. Neben Arbeit und Soziales, Wirtschaft, Bildung, Umwelt, Verteidigung u.a. träte Demografie als neues Regierungssegment und Politikfeld integrativ hinzu.

5 Demografiestrategie

„Der demografische Wandel und seine Gestaltung sind ein komplexer Prozess. Demografiepolitik ist daher eine langfristige Gestaltungsaufgabe“⁶. Dabei sind folgende Punkte zu bedenken:

- Demografische Prozesse dürfen nie als quasi schicksalsartige, determinierte und unbeeinflussbare Prozesse festgeschrieben werden. Denn wenn es keine Spielräume für ein konstruktives politisches Handeln gäbe, wäre die Entwicklung einer Demografiestrategie ein überflüssiges Unterfangen.
- Ein notwendiger, aber sicherlich kein hinreichender Ansatz wäre es, den Strom bzw. die Richtung des demografischen Prozesses zu kanalisieren. Die gestalterische Einflussnahme auf den demografischen Wandel in seiner ganzen Breite ist das Gebot der Stunde.
- Eine demografiepolitische Agenda, ressortübergreifend, ist bereits angedacht und kann sicherlich das bekannte Set von Maßnahmen umfassen.
- Demografiepolitik steht für die Erkenntnis, dass der demographische Wandel kaum aus nur begrenzten Politikfeldern heraus gestaltbar ist, die zwar alle ihre spezifische Berechtigung haben, aber einer übergeordneten Strategie bedürfen.
- Die Durchsetzung der geplanten Demografiestrategie einer lockeren Querschnittspolitik zu überantworten, ließe an der Erfolgsmöglichkeit sehr zweifeln. Aufgaben müssen konzentriert, nicht verteilt werden. Das bedeutet keinen Dispens für andere Ressorts, im Gegenteil, sie sind nun auf Augenhöhe angehalten, demografische Faktoren zu beachten.

6 Abschließende Bemerkungen

Demografiepolitische Konzepte bedürfen der Einbettung in ein gesellschaftliches Klima, welches

- das Kinderhaben für selbstverständlich ansieht und viel mehr als bisher mit trägt
- Migration nicht einfach als Gefahr diskutiert,
- in der Alterung auch Chancen sieht,
- die regenerative Entscheidung als Leistung für die gesamte Gesellschaft goutiert und deshalb
- Eltern im Erwerbsleben besonders fördert, darunter besonders die Frauen.

⁶ Bundesministerium des Inneren (2011): Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und zukünftigen Entwicklung des Landes.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile

Das Mediensystem hat ebenfalls in gesellschaftsklimatischer Hinsicht eine nicht zu unterschätzende, Richtung gebende, Bedeutung. Neben der wichtigen und neutralen Berichtspflicht sollte darauf geachtet werden, dass weniger normativ vorgegeben wird, wie gelebt werden soll.

Schließlich ist auch in diesem sensiblen, den Menschen unmittelbar betreffenden Sektor der Gesellschaft darauf zu achten, dass es zu keinen Dogmatisierungen oder Ideologisierungen von Konzepten kommt. Es gibt viele legitime Ansätze.

Es sollte aber Konsens im Ziel bestehen, dass der Bevölkerungswandel seitens der Politik einer konzeptionellen Begleitung bzw. Steuerung bedarf, die den Erhalt wie den Zusammenhalt der Gesellschaft als gemeinsames normatives Ziel zur Grundlage hat.

¹ Dass die generative Entscheidung nur eine der Eltern sein kann und nicht, wie in der Bevölkerungspolitik, staatlich ertrotzt wird, es also um die freie Verwirklichung des Kinderwunsches geht, charakterisiert eine moderne Demographiepolitik.

Impressum

Autor:

Tilman Mayer

Professor für politische Theorie, Ideen- und Zeitgeschichte an der Universität Bonn;

Präsident der Deutschen Gesellschaft für Demographie

Universität Bonn

Lennéstraße 25

53113 Bonn

Im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Stand:

Dezember 2011