

II. Strategiepapier der deutsch-russischen „AG Zukunftswerkstatt“ des Petersburger Dialogs

Deutschland und Russland vor demographischen Herausforderungen

Die Zukunftswerkstatt des Petersburger Dialogs möchte die demographische Krise Europas als langfristige Herausforderung thematisieren und für die Erarbeitung gemeinsamer Lösungen für Russland und Deutschland werben. Der Beitrag besteht zunächst in einer Analyse der demographischen Lage in Deutschland und Russland. Dabei soll untersucht werden, ob es möglicherweise gemeinsame Problemlösungen gibt, die sich nicht nur inhaltlich, sondern auch organisatorisch, z.B. über gemeinsame Arbeit unter Einbeziehung der jeweiligen Partner in den zuständigen internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen, umsetzen lassen. Der russische Vorsitz in der G-8 im Jahre 2006 bietet eine Gelegenheit dazu.

Die demographische Entwicklung gehört zu den globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Bevölkerungsanteile werden sich komplett verändern. Dem Bevölkerungsboom in Asien steht ein Bevölkerungsschwund in Europa entgegen. Russland (auch sein asiatischer Teil) ist in dieser Tendenz eindeutig Bestandteil des europäischen Trends. Hier werden in zwanzig Jahren zwanzig Millionen weniger Menschen leben. Nach Einschätzung von UNO-Experten könnte die Bevölkerung Russlands bis Ende des 21. Jahrhunderts sogar auf rund die Hälfte der heute 145 Millionen Menschen schrumpfen. Im flächenmäßig größten Staat der Erde würde dann weniger als ein Prozent der Weltbevölkerung leben.

Die besondere Dramatik der russischen Entwicklung im Vergleich zu anderen europäischen Staaten kommt in der hohen Sterberate zum Ausdruck. In 26 von 89 Regionen der Russischen Föderation sterben dreimal mehr Menschen als geboren werden. 2002 (2,3 Millionen) lag die Todesrate 50 Prozent über derjenigen von 1987 (1,5 Millionen). Hinzu kommen soziale und gesundheitspolitische Dramen, die auf ein fortwirkendes sowjetisches Erbe und eine völlig unzureichende Sozial- und Gesundheitspolitik verweisen. Schwangerschaftsabbrüche, Geschlechterkrankungen und Alkoholmissbrauch sind erschreckende Folgen einer sozialen und moralischen Talfahrt der Bevölkerung.

Auch Deutschland steht – ceteris paribus – vor einer dramatischen demographischen Entwicklung: Sollte es bei der derzeitigen Geburtenrate und einer geringen Zuwanderung bleiben, dann würden sich die 82 Millionen des Jahres 2000 bis 2050 auf 65 Millionen verringern. Dem Zuzug von Ausländern (600 000) stand ein Fortzug aus Deutschland von 547 000 Menschen gegenüber (2004). Der Migrationsüberschuss nimmt immer weiter ab. Auch der Zuzug durch Spätaussiedler wird in absehbarer Zeit keine signifikante Größe mehr sein (2004: 50 000). Für beide Staaten spielt jedoch nicht nur die Veränderung der absoluten Zahl der Einwohner eine Rolle, sondern deren innerstaatliche Verteilung. Die demographische

Frage berührt eine Vielzahl von innenpolitischen Themenfeldern, zu denen Familienpolitik, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderungspolitik, Gesundheitspolitik, Umweltpolitik, Finanz- und Steuerpolitik bis hin zur Militärpolitik zählen.

Aspekte der demographischen Herausforderung

In Deutschland führen niedrige Geburtenraten und eine Zuwanderungspolitik, die diese nicht kompensieren kann, zur Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung. Diese langfristige Entwicklung wird durch Bevölkerungsverschiebungen flankiert: Durch wirtschaftlich verursachte Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands verschärfen sich soziale Gefälle und es entstehen weitere Konfliktpotentiale, die ihren Ausdruck in der Popularität extremistischer Parteien finden können. In Landkreisen Nordost- und Mitteldeutschlands wird bis 2020 beispielsweise ein Bevölkerungsrückgang um über 20 Prozent prognostiziert. Obwohl es in Deutschland milliardenschwere Investitionen für Ausbau von Infrastruktur und Wirtschaftsförderung gibt, ist besonders der strukturell benachteiligte Osten Gebiet von Abwanderung und hoher Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig gibt es – wie beispielsweise in Weimar – Regionen, in denen Abwanderung und Bevölkerungsschwund gestoppt und der Trend sogar umgekehrt werden konnte.

In Russland ist zu beobachten, dass es eine Abwanderung der Bevölkerung aus dem flachen Land gibt. Kristallisationspunkte bilden die urbanen Gebiete. Wegzugsgebiete in Russland finden sich vor allem in denjenigen Gebieten, die – analog zur deutschen Situation – von Arbeitslosigkeit und Auswirkungen relativ schlechter Infrastruktur (bzw. Versorgungslage) geprägt sind. Früher strategisch wichtige Regionen in Nordrussland und in Sibirien leiden unter dem Verfall der Infrastruktur. Zuletzt hat Präsident Putin darauf verwiesen, dass der Rückzug der ethnischen Russen aus dem Nord-Kaukasus ein Problem für die ganze Nation darstelle. Zudem haben viele russische Staatsbürger das Land seit 1991 verlassen – darunter über eine Million gut ausgebildeter jüdischer Russen. Dies hatte einen Verlust von Arbeitskräften in Forschung, Bildung und Medizin zur Folge. Zusätzlich ist Russland – wie Deutschland – von einer niedrigen Geburtenzahl betroffen. Während jedoch in Deutschland eine steigende Lebenserwartung zu beobachten ist, muss sich Russland – besonders bei Männern – mit einer geringen Lebenserwartung aufgrund gesundheitlicher und sozialer Herausforderungen auseinandersetzen.

Diese demographischen Herausforderungen Deutschlands und Russlands führen zu einer Reihe wirtschaftlicher, sozialer und sicherheitspolitischer Implikationen. Während für Russland innenpolitisch aufgrund seiner territorialen Größe vor allem ein quantitativer Aspekt zum Tragen kommen dürfte (Sicherung der Gesellschafts- und Staatsstrukturen im ländlichen Raum), scheint für Deutschland ein qualitativer Aspekt (Sicherung des sozialen Netzes und Fachkräfteversorgung) wichtiger zu sein. Zwar werden auch in Deutschland wirtschaftlich gering entwickelte Regionen vor große Herausforderungen gestellt. Aufgrund seiner im Vergleich zu Russland kleinen Fläche und der guten Qualität der existierenden Infrastruktur dürften diese Entwicklungen hier nicht so stark ins Gewicht fallen.

Russland droht durch Bevölkerungsabnahme sicherheitspolitisch eine Krise der Verteidigungsfähigkeit. Die Bevölkerungskohorte der 15-24-jährigen wird in den kommenden zwanzig Jahren bis 2025 um 45% zurückgehen. Die Zahl der Wehrfähigen wird sich dramatisch verringern. Verglichen damit sind die Erwartungen für Deutschland eher unspektakulär. So kann die Änderung der Bevölkerungszahl allenfalls Auswirkungen bei

Mehrheitsentscheidungen innerhalb der EU haben, deren Verfahren sich an der Einwohnerstärke orientieren. Ebenfalls könnte – im Falle durch demographische Faktoren verursachter geringerer Bruttoinlandsprodukte – der Einfluss Russlands und Deutschlands in internationalen Organisationen (OSZE, Vereinte Nationen) schwinden, deren Haushalte sich an der Wirtschaftskraft der Mitgliedsstaaten orientieren.

Veränderliche demographische Eigenschaften bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die Wirtschaft. Russlands Anteil an der Weltbevölkerung wird bis 2025 von 2,4% (2000) auf 1,6% zurückgehen. Die wirtschaftlichen Folgen sind vor allem für Russland dramatisch. Doch auch für die Handelspartner Russlands ist Gefahr im Verzug. Russland ist Empfänger umfangreicher deutscher Investitionen und wichtiger Absatzmarkt deutscher Produkte. Die Stabilität und mögliche Ausweitung dieses Absatzmarktes liegen im deutschen Interesse. Hinsichtlich der Investitionen ist es deutschen Unternehmen daran gelegen, dass die Standortbedingungen in Russland günstig bleiben.

Dazu zählt an den Standorten deutscher Investitionen – auch in abgelegenen Gebieten – eine ausreichende Infrastruktur und ein normales soziales Umfeld. Vor allem jedoch zählen qualifizierte Arbeitskräfte und angemessene staatliche Strukturen zu den Erfolgsbedingungen. All diese Punkte jedoch sind bei Veränderungen in der Demographie und daraus resultierenden Anpassungen staatlicher Aktivität Veränderungen unterworfen. Schon jetzt ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den Investitionen in die Ausbildung eines Facharbeiters in Russland gestört, wenn man bedenkt, dass ein Zwanzigjähriger nur 46% Chance hat das Rentenalter von 65 zu erreichen, während in den USA ein Zwanzigjähriger zu 79% das Rentenalter erreicht. Während zwischen 1975 und 2000 der Anteil der 15-24-jährigen Jugendlichen in Russland zwischen 10 und 12 Millionen lag, wird er 2025 nur noch 6 Millionen betragen. Hier liegen die langfristigen Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung der Wirtschaftskraft auf der Hand. Deutschland andererseits bleibt für Russland nur dann ein wichtiger wirtschaftlicher Partner, wenn es sein wissenschaftlich-technisches Niveau hält und nicht – etwa durch hohe Kosten für Sozialkassen und fehlende Reformen – im internationalen Vergleich weiter zurück fällt. Da die demographische Herausforderung in Deutschland die Innovationsfähigkeit und Wirtschaftstätigkeit im Land beeinflussen kann, gilt es, hier im beiderseitigen Interesse Lösungen zu finden.

Die Bevölkerungsbewegungen in Russland und in Deutschland führten insgesamt zu einem Bevölkerungsschwund in den peripheren Gebieten. Sowohl in den Ziel- als auch in den Ursprungsgebieten führt dies zu sozialen Problemen. Die Zielgebiete, meist Großstädte, müssen für die zuziehende Bevölkerung Wohnraum schaffen. Oftmals handelt es sich um ärmere Personen. In Russland kommt das Problem der verschiedenen ethnischen Gruppen hinzu. Die Zielgebiete müssen die Integration der zuziehenden Bevölkerung gewährleisten und eine Gettoisierung verhindern. Die Ursprungsgebiete werden mehr und mehr entvölkert. Besonders problematisch ist, dass insbesondere jüngere Menschen diese Gegenden verlassen. Wirtschaftlich werden diese Regionen mangels gut ausgebildeter, junger Arbeitskräfte immer unattraktiver. Schließlich verlassen auch Unternehmen diese Gebiete, was noch mehr junge Menschen zum Wegzug treibt. Es entsteht ein besorgniserregender Kreislauf. Ganzen Regionen der Russischen Föderation droht eine Entvölkerung, wenn die gegenwärtigen Tendenzen anhalten. Im Fernen Osten Russlands mit einer Bevölkerungsdichte von 7 Millionen Menschen auf 2,4 Millionen km², herrscht bereits jetzt eine Art »demographisches Vakuum«. Die Bedrohungsszenarien von der »gelben Flut« aus China scheinen vorläufig jedoch noch ein Mythos zu sein.

Lösungsansätze

Präsident Putin hat die demographische Situation seines Landes als heraufziehende Katastrophe bezeichnet. In der Tat gehört dieses Thema zu den Prioritäten russischer Innenpolitik. Erste Gesetzesregelungen zur Zuwanderung wurden geschaffen, reichen aber nicht aus. Lange Zeit überwogen ideologische Widerstände, die die Welt glauben machen wollten, dass die HIV-AIDS-Epidemie an der Grenze zu Russland halt machen würde. Kritiker der deutschen Sozialpolitik führen an, dass die bisherigen Anreize zur Geburtensteigerung nicht ausreichen. Auch in Russland sind die Ansätze bislang ungenügend. Ansätze für die Lösung der demographischen Herausforderungen sollten in innerstaatliche Reformen, gemeinsame zwischenstaatliche Arbeit und internationale Initiativen unterteilt werden.

Grundsätzlich gibt es zwei Ansätze, dem demographischen Problem zu begegnen: Steigerung der Geburtenrate durch staatliche Anreize oder verstärkte Zuwanderung. Zur Steigerung der Geburtenrate durch staatliche Anreize zählen: die Förderung durch Kindergeld, Schaffung von Kinderbetreuungsstätten, Steuervorteile für Familien, Investitionen in das Bildungswesen, Elternzeitregelungen, Erleichterung eines beruflichen Wiedereinstiegs für Mütter, etc.. Für Russland ist es zudem eine wichtige Aufgabe, das Staatswesen insgesamt zu modernisieren, wozu auch die Neugestaltung der Sozialpolitik gehört. Wichtige Reformen wurden hier – teils unter großen Protesten der Bevölkerung – auf den Weg gebracht. Nur in einem gesicherten sozialen Umfeld steigt die Bereitschaft, eine Familie zu gründen.

Als erfolgsversprechende Maßnahmen zur Lösung der demographischen Herausforderung in Deutschland wird zumeist eine Änderung der Zuwanderungspolitik vorgeschlagen. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch festzustellen, dass sowohl in Deutschland wie auch in Russland Zuwanderung restriktiv gehandhabt wird und eine Änderung aufgrund innenpolitischer Stimmungslagen nur in geringem Umfang zu erwarten ist, bis sich vielleicht durch Werteverchiebungen nachfolgender Generationen Änderungsmöglichkeiten ergeben.

Die Zuwanderung stellt die Gesellschaft jedoch vor neue Probleme. Zuwanderer müssen in die Gesellschaft integriert werden. Zudem sind Deutschland und Russland nur dann als Einwanderungsländer attraktiv, wenn sie den Zuwanderern eine Verbesserung ihrer Lage bieten können. Im Wettbewerb um Zuwanderer müssen Deutschland und Russland mit viel offeneren, wirtschaftlich leistungsstärkeren und innovativeren Gesellschaften konkurrieren. Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation sind somit nötig. Darüber hinaus müssen auch die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft angepasst werden. Es geht um die Anerkennung ausländischer Diplome, die Möglichkeit für Ausländer, Eigentum zu erwerben und evtl. Unternehmen zu gründen, den Erwerb der deutschen bzw. russischen Staatsangehörigkeit.

Die Zukunftswerkstatt ist davon überzeugt, dass Deutschland und Russland gerade aufgrund ihrer Eigenschaft als Staaten mit beschränkter Zuwanderungspolitik gemeinsam nach Lösungsmodellen suchen könnten. Der deutsche Sozialstaat ist kostenintensiv und kann in einer globalisierten Welt nur bestehen, wenn in anderen Ländern ähnliche Standards gelten. Die Lösung des demographischen Problems in Russland und der parallele Aufbau eines russischen Sozialstaates stellen damit große Handlungsanreize für die deutsche Politik dar. Das russische Interesse liegt in der Übernahme von Erfahrungen Deutschlands bei der Reformierung des sozialen Sektors. Was für Deutschland in Bezug auf Russland gilt, zählt auch für Deutschland und Russland gemeinsam für die globalisierte Welt: Um die gegenwärtigen Sozialniveaus zu halten, sollten sich Deutschland und Russland für Reformen

und die Anhebung des Lebensstandards in den ärmeren Ländern ihrer Nachbarschaft einsetzen. Die G-8 wäre dafür als zuständige internationale Organisation ein geeigneter Rahmen.

*Die Autoren sind Teilnehmer der „AG Zukunftswerkstatt“:
Wolfgang Sender (Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Deutscher Bundestag), Pamela Preusche
(Referentin im Auswärtigen Amt), Dr. Rainer Lindner (Stiftung Wissenschaft und Politik)*