

Soziale Auswirkungen der demographischen Entwicklung

HERWIG BIRG

Sinkende Geburtenzahlen beeinträchtigen in Deutschland die Funktionsfähigkeit des bisherigen Sozialversicherungssystems. Dies hat Folgen für die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie für die Wirtschaft und die Siedlungsstruktur.

Jeder Lebenslauf lässt sich in drei grundlegende Phasen untergliedern: In der Kindes- und Jugendphase ist der noch in der Entwicklung stehende junge Mensch auf die Unterstützung durch die ökonomisch aktiven Mitglieder seiner Elterngeneration angewiesen. Wenn er selbst die Phase der ökonomischen Selbständigkeit erreicht und zum Mitglied der nachfolgenden, neuen Elterngeneration wird, wechselt sein Status vom Leistungsempfänger zum Leistungserbringer: Zum einen unterstützt er die jetzt älteren Mitglieder der Generation seiner Eltern, zum anderen die jungen Nachkommen seiner eigenen Generation. In der dritten Phase kehrt er als älterer Mensch wieder in den Status des Empfängers von Unterstützungsleistungen zurück, die nun von den in die mittlere Phase nachgerückten Nachkommen seiner eigenen Generation erwirtschaftet werden müssen.

Jeder Mensch ist also im Verlauf seines Lebens zunächst Empfänger, dann Unterstützer und schließlich wieder Empfänger der Leistungen von anderen und an andere Generationen. Die steigende

Lebenserwartung führt dazu, dass immer mehr Menschen nicht nur mit Mitgliedern der Generationen ihrer Eltern und Großeltern, sondern auch mit den Urgroßeltern zusammenleben.

Die Verflechtung der Generationen durch Leistungen und Gegenleistungen wird in Deutschland als Generationenvertrag bezeichnet, wobei dieser Vertrag nicht in schriftlicher Form vorliegt. Die wesentliche Voraussetzung für seine Wirksamkeit ist die Bereitschaft zur Anerkennung der wechselseitigen Verpflichtungen durch die beteiligten Generationen. Dabei ist wichtig, dass am Generationenvertrag immer drei Generationen unmittelbar beteiligt sind, nicht nur zwei. Denn jeder Mensch empfängt zweimal in seinem Leben die Unterstützung durch andere Generationen, denen zwei Gegenleistungen an die Generationen seiner Eltern und seiner Nachkommen gegenüberstehen.

Dieser Sachverhalt wird mit dem Begriff „Drei-Generationen-Vertrag“ richtig bezeichnet, während der Ausdruck „Zwei-Generationen-Vertrag“ dem Irrtum Vorschub leistet, dass die mittlere Generation



Die steigende Lebenserwartung führt dazu, dass mehrere Generationen einer Familie zusammenleben können.

Foto: picture-alliance/dpa

durch ihre Einzahlungen zum Beispiel in die gesetzliche Rentenversicherung schon die Leistungen für ihre eigene Versorgung im Alter erbracht hätte. Die mittlere Generation gibt mit diesen Einzahlungen nur die von ihr in der Kindes- und Jugendphase empfangenen Leistungen an ihre Elterngeneration zurück. Ihre eigene Versorgung im Alter wird erst von der Generation ihrer Nachkommen erwirtschaftet. Die Funktionsfähigkeit des Generationenvertrages bzw. die Sicherheit der Versorgung im Alter hängt daher entscheidend vom Größenverhältnis der aufeinander folgenden Generationen ab, die Versorgungsleistungen empfangen und erbringen. Dieses Größenverhältnis wird entscheidend von der Geburtenrate bestimmt.

Bei einer niedrigen Geburtenrate ist zwar die Belastung durch Leistungen an die Jüngeren niedrig, aber die Belastung durch die Leistung an die Älteren ist dann um so höher, weil diese Leistungen durch eine mittlere Generation erbracht werden



Karikatur: Gerhard Mester

müssen, die infolge der niedrigen Geburtenrate relativ wenige Mitglieder hat. Die Belastung der mittleren Generation pro Kopf ihrer Mitglieder lässt sich durch den Jugendquotienten (Zahl der unter 15-Jährigen auf 100 Menschen von 15 bis 65 Jahren) und den Altenquotienten (Zahl der 65-Jährigen auf 100 Menschen von 15 bis 65 Jahren) angeben. Die Summe aus Jugend- und Altenquotient wird mit dem Begriff Unterstützungsquotient bezeichnet.

Deutschland hatte im Jahr 2000 einen Altenquotienten von 23, das heißt auf eine Gruppe von 100 Menschen im Alter von 16 bis unter 65 Jahren entfielen 23 Menschen im Alter von 65 und mehr. Bei einer Geburtenzahl von zwei Kindern pro Frau betrüge der Altenquotient 36,8 und bei drei pro Frau 21,3.

Bei Konstanz der Kinderzahl auf dem gegenwärtigen Niveau von 1,4 je Frau und konstanter Sterblichkeit bzw. Lebenserwartung würde der Altenquotient (ohne Einwanderungen Jüngerer) auf 57,3 steigen, sich also mehr als verdoppeln.

Ansätze für die Politik

Jede Art von familienfördernder Politik muss auf einer genauen Analyse der Ursachen und Faktoren aufbauen, von denen die Geburtenrate abhängt.

Wenn die Geburtenrate nach Ersten Kindern, Zweiten Kindern, Dritten Kindern sowie Vierten und weiteren Kindern aufgegliedert wird, zeigt sich, dass beim letzten Geburtenrückgang in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts zuerst die Häufigkeit der Vierten Kinder (und der Kinder mit noch höherer so genannter Ordnungsnummer der Geburt) abnahm und anschließend die Häufigkeit der Dritten, der Zweiten und zuletzt der Ersten Kinder zurückging.

Der Hauptgrund für die niedrige Geburtenzahl pro Frau in Deutschland ist jedoch der hohe Anteil von rund einem Drittel zeitlebens kinderlos bleibenden Frauen bei den jüngeren Jahrgängen ab 1965. Innerhalb jedes Jahrgangs dominiert die Gruppe der Frauen mit zwei Kindern, ihr Anteil ist im Zeitablauf weitgehend konstant. Dadurch spaltet sich die Gesellschaft zunehmend in zwei Gruppen mit und ohne Kinder. Es gibt zwar mehrere andere Länder mit einer ähnlich niedrigen Geburtenrate wie Deutschland, aber in keinem Land ist die Spaltung in zwei Bevölkerungsgruppen mit und ohne Kinder so stark wie hier. Der hohe Anteil der lebenslang kinderlos bleibenden Frauen ist der entscheidende Grund, warum die Geburtenrate in Deutschland deutlich niedriger ist als in Frankreich (1,8 – 1,9 Geburten je Frau). Dort ist der Anteil der lebenslang kinderlos bleibenden Frauen mit rund 15 Prozent nur etwa halb so hoch wie in Deutschland.

In unserer Gesellschaft sind die beiden folgenreichsten unaufschiebbaren Entscheidungen, die junge Menschen am Beginn ihrer Biographie treffen müssen, die Festlegung für einen bestimmten Ausbildungsweg und die anschließende Berufswahl. Diese Entscheidungen fallen häufig zeitlich zusam-

men mit der Bindung an einen Partner und mit der damit verbundenen Entscheidung für bzw. gegen die Eheschließung und Familienbildung. Durch diese Eröffnungsentscheidungen am Beginn der Biographie polarisieren sich die Lebensläufe in zwei Gruppen mit und ohne Kinder. Innerhalb der Gruppe mit Kindern hat der Übergang zum zweiten Kind bei weitem nicht mehr so einschneidende Konsequenzen wie der Übergang zum ersten Kind bzw. zur Elternschaft.

Der Trend zur lebenslangen Kinderlosigkeit wird sich möglicherweise noch fortsetzen. Der Anteil der Frauen an einem Jahrgang, die zeitlebens ein Kind haben, wird wahrscheinlich weiter abnehmen, der Anteil der Frauen mit zwei Kindern relativ stabil bleiben und auch der Anteil der Frauen mit drei Kindern wird stagnieren. Dagegen wird sich der Anteil der Frauen mit vier und mehr Kindern – bedingt durch die große Zahl von Zugewanderten mit höherer Geburtenrate – vermutlich leicht erhöhen.

Seit einigen Jahren häufen sich die Nachrichten über die negativen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf Wirtschaft und Gesellschaft. Um die Folgen in den Griff zu bekommen, reagiert die Politik mit einschneidenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsmarktes, we-



Karikatur: Thomas Plassmann

niger jedoch mit Strategien zur Behebung der niedrigen Geburtenrate als der entscheidenden Ursache dieser Entwicklung.

Bei Menschen, die sich Kinder wünschen, ist wahrscheinlich eine Familienpolitik am wirksamsten, die eventuelle Hindernisse aus dem Weg räumt,

Mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie

[...] Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein Problem der Frauen: Das glauben rund drei Viertel aller Unternehmensvertreter, die an einer Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) teilnahmen. [...] Kaum ein Vater wird im Vorstellungsgespräch gefragt, wie er die Betreuung seiner Nachkommen regelt. Bei Müttern dagegen kann sich an diesem Punkt entscheiden, ob sie einen Job kriegen oder nicht. [...]

In kaum einem anderen europäischen Land geben so viele Mütter ungewollt ihren Job auf. In über der Hälfte aller deutschen Familien mit Kindern unter sechs Jahren verdient der Mann allein den Lebensunterhalt. Gewünscht wird diese Arbeitsteilung aber nur von knapp sechs Prozent der Familien. [...] Das Problem: Mit einer Frauenerwerbsquote von rund 60 Prozent liegt Deutschland zwar in Europas Mittelfeld. Bei den Arbeitszeiten belegen westdeutsche Frauen aber den vorletzten Platz mit nur 30 Stunden pro Woche.

Mitunter ist der lange Erziehungsurlaub in Deutschland für Frauen der Einstieg in den Ausstieg, meint Katharina Spieß vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin. „Je länger er dauert, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen in ihren Beruf zurückkehren.“ Was ursprünglich dazu gedacht war, den Wiedereinstieg in den Beruf zu erleichtern, verfestigt nach Ansicht von Anne Jenter, Abteilungsleiterin Frauenpolitik beim DGB, eher die traditionelle Rolle der Frau. Und durch das Ehegattensplitting lohnt sich das klassische Ernährermodell auch finanziell. „Wenn mehr Frauen in ihren Beruf zurückkehren sollen“, sagt Jenter, „brauchen wir vor allen Dingen mehr Ganztagsbetreuung.“

Daran mangelt es in Deutschland. Rein statistisch gibt es zwar für 90 Prozent der Drei- bis Sechsjährigen einen Kindergartenplatz. Dort werden die Kinder allerdings nur zeitweise betreut: vier Stunden am Vormittag und zwei Stunden am Nachmittag. Bei Ganztagesplätzen in Kindergärten liegt der Versorgungsgrad gerade mal bei 20 Prozent. Noch schlechter sieht es für die ganz Kleinen und die etwas Größeren aus. Weniger als drei Prozent der unter Drei-

jährigen und knapp sechs Prozent der Schulkinder finden in öffentlichen Einrichtungen Aufnahme.

Dieses Betreuungsangebot wiederum, meint die Magdeburger Politikprofessorin Christiane Diemel, spiegelt das Rollenbild: „Wenn es zu wenig Betreuungsplätze gibt, steckt darin die Botschaft: Mütter gehören nach Hause.“ [...] Die Vorstellung, dass das weibliche Geschlecht in die Küche und ins Kinderzimmer gehört, hält sich im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern hartnäckig, jedenfalls in Westdeutschland. [...]

An diesem ideologischen Mutterbild prallen sachliche Argumente ab. Selbst Kostenvorteile können Arbeitgeber nicht überzeugen. [...] Es gibt gute Gründe, auf die familiären Interessen der Beschäftigten Rücksicht zu nehmen, weiß Stefan Becker, Geschäftsführer der Beruf und Familie GmbH in Frankfurt. Die Fördereinrichtung befragte Betriebe nach dem Erfolg ihrer familienfreundlichen Personalpolitik. Das Ergebnis: Die Qualität der Arbeit verbesserte sich, und die Motivation der Beschäftigten stieg. Die Hälfte der Befragten sprach sogar von einer positiven Beschäftigungswirkung. Dennoch bleiben Arbeitgeber skeptisch. „Sie denken nur daran, was eine solche Personalpolitik kostet, und nicht, was sie bringt“, sagt Becker.

Nur ein knappes Fünftel aller Frauen des Jahrgangs 1950 ist auch Mutter. Zwischen 60 und 80 Prozent der Frauen in Führungspositionen sind kinderlos. Denn wer nach oben will, muss ständig verfügbar sein, Leistung allein genügt nicht. [...]

Wenn Fachkräfte fehlen, wird auch die stille weibliche Reserve mobilisiert. In ein paar Jahren, meinen Arbeitsmarktexperten, könnten Unternehmen wieder auf brachliegendes Wissen angewiesen sein. In einigen Bereichen ist der Wandel schon jetzt zu spüren, zum Beispiel in Krankenhäusern. „Früher mussten Ärztinnen schon fast nachweisen, dass sie keine Kinder kriegen“, erzählt die Weiterbildungsberaterin Nori Seelbach. „Inzwischen fehlt einigen Kliniken der Nachwuchs. Jetzt gibt es schon Teilzeitstellen für Ärztinnen im Praktikum.“ Für Mütter besteht Hoffnung. Ein wenig jedenfalls.

Fabienne Melzer, „Mütter müssen draußen bleiben“, in: Die Zeit Nr. 9 vom 20. Februar 2003.

Kinderzahl der Frauenjahrgänge 1940-1965

Von 1000 Frauen in Deutschland haben im Verlauf ihres Lebens ... Kinder

Jahrgang	0	1	2	3	4 u.m.
1940	106,2	263,9	340,7	185,3	103,9
1945	129,8	303,8	346,1	140,3	80,0
1950	158,1	294,0	342,9	130,8	74,2
1955	218,8	249,0	335,0	124,7	72,5
1960	259,9	215,5	323,6	124,1	76,9
1965	321,3	175,6	311,6	110,7	80,8

Herwig Birg, *Die demographische Zeitenwende*, München 2003, S. 77.

die einer Verwirklichung ohnehin vorhandener Kinderwünsche im Wege stehen und die eine Vereinbarkeit von Erziehungs- und Erwerbsarbeit durch Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschul- und Schulalter gewährleistet. Aber auch Maßnahmen wie Familienlastenausgleich, Kinder- und Erziehungsgeld oder andere geldwerte Leistungen wie die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Renten- und Pflegeversicherung der Frauen, ein hohes Kinder- und Erziehungsgeld oder vom Staat finanzierte Betreuungseinrichtungen können naturgemäß nur Wirkungen entfalten, wenn der Wunsch nach einem Kind vorhanden ist.

Sozialversicherungssysteme unter Druck

Die größten Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft ergeben sich aus den Verschiebungen der Altersstruktur: Die Zahl der über 60-Jährigen nimmt vom Ende des 20. bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts um rund acht bis zehn Millionen zu, die Zahl der 20- bis unter 60-Jährigen verringert sich um 14 bis 16 Millionen, und die der unter 20-Jährigen um rund acht Millionen. Die Zahl der über 60-Jährigen des Jahres 2050 ergibt sich aus der Zahl der 14-Jährigen und Älteren des Jahres 2004, große Prognosefehler sind deshalb unwahrscheinlich. Die Auswirkungen dieser Verschiebungen auf die Renten-, die Kranken- und die Pflegeversicherung lassen sich ziemlich zuverlässig vorausberechnen.

Rentenversicherung

In Deutschland bildet die gesetzliche Rentenversicherung die Grundlage für die Versorgung von über 90 Prozent der älteren Menschen im Ruhestand. Sie wurde am Ende des 19. Jahrhunderts mit den Bismarckschen Sozialreformen einge-

Jugend- und Altenquotient 1998-2100

	Jugend-quotient ¹	Alten-quotient ²	Unterstützungsquotient ³
1998	38	38,6	76,6
2000	38,1	42,8	80,9
2010	33,2	48,3	81,5
2020	31,3	59,9	91,2
2030	33,1	81,3	114,4
2040	32,1	85,9	118
2050	31,9	91,4	123,3
2060	32,7	92,6	125,3
2070	33,1	93	126,1
2080	33,2	92,2	125,4
2090	34	90,9	124,9
2100	34,5	88,7	123,2

¹ Unter 20-Jährige auf 100 Menschen im Alter von 20 bis unter 60

² Über 60-Jährige auf 100 Menschen im Alter von 20 bis 60

³ Summe aus Jugend- und Altenquotient

Herwig Birg, *Die demographische Zeitenwende*, München 2003, S. 181.

führt, und zwar ursprünglich mit einer Sicherung der Versorgungsansprüche durch eine Kapitaldeckung. Im Zuge der Kapitalvernichtung durch die Hyperinflation nach dem Ersten Weltkrieg, die Weltwirtschaftskrise von 1932 und den Zweiten Weltkrieg wurde die Sicherung der erworbenen Rentenansprüche seit 1957 nicht mehr durch das Kapitaldeckungsverfahren, sondern durch das so genannte Umlageverfahren organisiert. Der Begriff Umlageverfahren bedeutet: Die heutigen Beitragszahler bekommen ihre Einzahlungen im Ruhestand nicht als Rente wieder, sondern ihre eingezahlten Beiträge werden im gleichen Jahr in vollem Umfang an die Ruheständler als Renten ausbezahlt. Abgesehen von einer minimalen kassenmäßigen Reserve werden dabei keinerlei Rücklagen für die Zukunft gebildet. Wenn die heutigen Beitragszahlenden selbst das



Der Anteil und die Zahl der Älteren in Deutschland wachsen. Dies hat auch Rentenanpassungen zur Folge. Dagegen protestieren Seniorinnen und Senioren im Oktober 2003 in Berlin.

Foto: ullstein bild

Rentenalter erreicht haben, sind ihre früher eingezahlten Beiträge längst ausgegeben, ihre Renten müssen aus den Beitragszahlungen der dann im Erwerbsleben stehenden Bevölkerung finanziert werden, also durch die inzwischen nachgerückte Generation ihrer Kinder.

Durch das Umlageverfahren stehen die ältere, die mittlere und die jüngere Generation in Form von Leistungen und Gegenleistungen miteinander in einer Art vertraglicher Beziehung. Dieser so genannte Drei-Generationen-Vertrag wirft die Frage nach dem gerechten Verhältnis von Leistungen und Gegenleistungen auf. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden Urteil vom 3. April 2001 über die Pflegeversicherung ausgeführt: Jedes umlagefinanzierte Sicherungssystem – außer der gesetzlichen Pflegeversicherung gehören dazu auch die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung – kann seine Aufgaben nur dann erfüllen, wenn von der mittleren Generation zwei Leistungen erbracht werden: erstens der finanzielle Beitrag zur Versorgung der heutigen Generation der Älteren und zweitens die vom Gericht als „generativer Beitrag“ bezeichnete Leistung in der Form der Erziehung von Kindern als den künftigen Beitragszah-

lenden, die später die Renten der heutigen erwerbstätigen Elterngeneration erwirtschaften müssen.

Wie hoch der finanzielle und wie umfangreich der generative Beitrag in der Form der Erziehung von Kindern sein müssen, hängt entscheidend vom Verhältnis der Zahl der zu versorgenden Älteren zur



Mit steigender Lebenserwartung erhöhen sich auch die Ansprüche an einen sinnerfüllten Ruhestand – Seniorinnen in der Sommeruniversität Berlin 1996.

Foto: Paul Glaser

Personalmanagement der Zukunft

[...] Interessanterweise lässt sich die Alterung der Bevölkerung bislang nur selten an den betrieblichen Altersstrukturen erkennen. [...] Tatsächlich werden viele Argumente genannt, warum Unternehmen sich bevorzugt von älteren Beschäftigten trennen:

- Ältere verdienen mehr als Jüngere. Gleichzeitig wird ihnen eine geringere Leistungsfähigkeit und Flexibilität als Jüngeren zugeschrieben, wodurch sie zu teuer werden.
- Ältere haben sich teilweise die Zuschreibung geringerer Leistungsfähigkeit zu eigen gemacht und halten sich in ihrer Leistung zurück, zum Teil sind sie gesundheitlich beeinträchtigt und vorzeitig verbraucht.
- Neue Technologien und Organisationsprozesse verlangen neue Qualifikationen, über die Ältere seltener als Jüngere verfügen, zumal, wenn sie schon lange nicht mehr fortgebildet wurden. Deshalb werden Jüngere bei Reorganisationsprozessen bevorzugt.
- Ältere lernen weniger erfolgreich als Jüngere, auch lohnt sich angesichts eines kürzeren Verbleibs im Unternehmen eine Investition in ihre Qualifikation oft nicht mehr.

Ob und inwieweit die Argumente gegen ältere Beschäftigte im Einzelfall tatsächlich zutreffen, wird meist nicht geprüft. [...]

Das Fraunhofer-Institut weist folgende Merkmale Älterer als besondere Stärken aus: Wissen und Erfahrung, Arbeitsmoral, Qualitätsorientierung, Zuverlässigkeit, Loyalität, Führungsfähigkeit und soziale Kompetenz. Demgegenüber werden als Stärken der Jüngeren Kreativität, Lernbereitschaft, Lernfähigkeit, Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit sowie körperliche Stärken und Arbeitsplatz bezogener Ehrgeiz ausgewiesen. Damit sind manche angeblichen Schwächen Älterer widerlegt beziehungsweise zumindest relativiert. Soweit sie nicht aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig sind, besteht in vielen Bereichen kein Grund, Ältere nicht weit über das Alter von 60 Jahren hinaus zu beschäftigen. [...]

Bei der Bewältigung der neuen Aufgabe können die Unternehmen auf manche Hilfestellung zurückgreifen, denn inzwischen beschäftigen sich zahlreiche nationale und internationale Programme mit

der Bereitstellung von praktisch umsetzbarem Wissen für die Beschäftigung Älterer. Hinzuweisen ist besonders auf die ehrgeizigen Bemühungen der EU, bis 2010 eine Verschiebung des effektiven Renteneintrittsalters in der EU um fünf Jahre zu bewirken. Hierfür wurden Programme zur Erhöhung des Arbeitsangebots Älterer und zur Förderung aktiven Alterns aufgelegt. Viele Mitgliedstaaten haben ihrerseits Forschungsprogramme initiiert, mit deren Ergebnissen die Unternehmen bei der Umsetzung dieser Ziele auf betrieblicher Ebene unterstützt werden sollen. [...]

Wichtige Elemente sind:

- umfassende Diagnose aktueller und möglicher zukünftiger Probleme als Informationsbasis,
- Ausweitung der Autonomiespielräume in der Tätigkeit, auch durch Einbindung in Arbeitsgruppen. Nach Alter gemischte Gruppen ermöglichen einen Wissenstransfer in beide Richtungen.
- Regelmäßige Personalentwicklung durch Weiterbildung und Maßnahmen zur Förderung impliziten Lernens, zum Beispiel durch Projektgruppen und häufigen Stellenwechsel,
- Vermeidung jeglicher Altersdiskriminierung, nicht zuletzt bei der Rekrutierung,
- Veränderung von Leistungslohnsystemen, die starken Stress erzeugen (zum Beispiel sind Arbeiter über 50 dem Druck eines Akkordsystems nicht mehr gewachsen),
- Abschaffung der Vergütung nach Dienstalter, wenn diesem keine nutzbare höhere Erfahrung/Qualifizierung gegenübersteht, um die Arbeit Älterer bei gleicher Leistung nicht kostengünstiger werden zu lassen,
- Vermeidung längerfristiger Überlastung durch permanente Mehrarbeit sowie permanent überhöhten Arbeitsanfall,
- Transparenz der Erwartungen an die Beschäftigten durch entsprechende Führungssysteme,
- Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit und Familie,
- Angebote zur Gesundheitsförderung. [...]

Dudo von Eckardstein, „Nicht ohne die Alten“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. September 2003.

Zahl der diese Versorgungsleistungen erbringenden Menschen in der mittleren Generation ab. Die demographische Entwicklung hat daher eine grundlegende Bedeutung für die Funktionsfähigkeit und für jede Reform des sozialen Sicherungssystems: Wenn sich im umlagefinanzierten Rentensystem infolge eines steigenden Altenquotienten die Zahl der zu versorgenden Ruheständler gegenüber den die Versorgungsleistungen erbringenden Erwerbstätigen der mittleren Altersgruppe verdoppelt, muss der so genannte Rentenbeitrag (Prozentsatz vom Lohn bzw. Gehalt, zurzeit rund 20 Prozent, je zur Hälfte getragen vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer) stark erhöht oder alternativ das so genannte Rentenniveau (Durchschnittsrente in Prozent des Durchschnittseinkommens, früher 70 Prozent, inzwischen weniger) gesenkt werden.

Für die Reform des Rentensystems stehen verschiedene Handlungsoptionen zur Wahl, die miteinander kombiniert werden können (bzw. müssen, um die Eingriffe in Grenzen zu halten):

- Erhöhung des Beitragssatzes,
- Senkung des Rentenniveaus,
- Erhöhung der Zahl der Beitragszahlenden (zum Beispiel durch eine Anhebung der Geburtenrate, durch eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen, durch eine Verkürzung der Ausbildungszeiten oder durch die Einwanderung von Erwerbstätigen),
- Verringerung der Zahl der Rentenbezieher durch eine Anhebung des Ruhestandsalters,
- teilweise Finanzierung der Ausgaben der Rentenversicherung aus Steuermitteln.

Da die Dosierung dieser Maßnahmen nicht beliebig gesteigert werden kann, wird das Rentenniveau weiter sinken. Die entstehende Versorgungslücke soll mit einer privat finanzierten, kapitalgedeckten Zusatzversorgung geschlossen werden, die vom Staat gefördert wird („Riester-Rente“).

Der Anstieg des Altenquotienten lässt sich nicht wegreformieren, der damit verbundene Anstieg der Belastungen kann nur auf verschiedene Weise auf die mittlere und ältere Generation verteilt werden. Entlastend wirkt eine Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens durch den produktivitätssteigernden technischen Fortschritt. Die größte Produktivitätssteigerung kann jedoch den Anstieg des Altenquotienten und den damit verbundenen Anstieg der Belastungen der mittleren Generation nicht vollständig ausgleichen. Als Faustregel gilt: Wenn das Pro-Kopf-Einkommen bis 2050 durch Produktivitätsfortschritte um 100 Prozent zunimmt, steigt das verfügbare Einkommen wegen der höheren Sozialabgaben nicht ebenfalls um 100, sondern wesentlich langsamer.

Gesetzliche Krankenversicherung

Ähnlich wie bei der Rentenversicherung sind auch bei der Krankenversicherung rund 90 Prozent der Bevölkerung Mitglied in der gesetzlichen (GKV) und rund zehn Prozent in der privaten Krankenversicherung (PKV). Die gesetzliche Krankenversicherung ist wie die gesetzliche Rentenversicherung nach dem Umlageverfahren organisiert, es werden also keine Rücklagen für die demographisch bedingt steigenden Ausgaben gebildet. Im Gegensatz dazu schafft die private Krankenversicherung solche Rücklagen mit dem Ziel, den Beitragssatz konstant zu halten, wenn die Gesundheitsausgaben durch die demographische Alterung steigen und die Einnahmen demographisch bedingt zurückgehen. Dafür werden in jüngeren Jahren höhere Beitragssätze erhoben, als es den altersbedingten Kosten für die Gesundheit entspricht. Die daraus gebildeten Rücklagen werden verzinst und zur Senkung der Beitragssätze im höheren Alter verwendet.

Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Gesundheit sind im höheren Alter etwa um den Faktor acht höher als im Alter von 20. Das Profil der Pro-Kopf-Kosten-Kurve wird mit zunehmendem Alter steiler. Die Altersverteilung der Bevölkerung verschiebt sich immer mehr zum steileren Teil der Pro-Kopf-Kosten-Kurve, so dass die Gesundheitsausgaben steigen.

Höher sind die Pro-Kopf-Ausgaben für die Gesundheit bei älteren Menschen, weil sie häufiger erkranken als jüngere. Zum anderen aber steigen die Kosten auch deshalb, weil die Zahl der Todesfälle durch die demographische Alterung stark zunimmt, wobei sich die Kosten mit der Nähe des Todes sprunghaft erhöhen: Von 1000 20- bis 25-jährigen Männern starb 1997 nur eine Person, bei den 1000 80- bis 85-jährigen Männern waren es 111, und bei 1000 90-jährigen und Älteren 256. Da die Gesellschaft ständig altert, ist ein Anstieg der Sterbefälle von 2000 bis 2050 von jährlich rund 0,8 auf 1,2 Millionen vorprogrammiert.

Eine weitere Tendenz zur Kostensteigerung entsteht dadurch, dass sich das Altersprofil der Pro-



Mit dem Alter wachsen die Gesundheitsausgaben. Fitnessstraining ist ein beliebtes Mittel, um die körperliche Leistungsfähigkeit möglichst lange zu erhalten.

Foto: ullstein bild

Kopf-Gesundheitsausgaben durch den medizinisch-technischen Fortschritt insgesamt ständig nach oben verschiebt. So betrug das Verhältnis der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen Jung und Alt 1992 noch 1:8, es könnte sich aber durch diese Verschiebungen bis 2040 auf über 1:20 erhöhen, wie die Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages unter Bezugnahme auf Untersuchungen von Forschungsinstituten feststellte.

Die demographische Alterung erhöht nicht nur die Ausgaben, sie dämpft auch die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung, weil sich die Zahl der Beitragszahlenden demographisch bedingt verringert. Die sich öffnende Schere zwischen Ausgaben und Einnahmen erfordert eine Erhöhung des Beitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung von rund 14 Prozent auf etwa 21 Prozent, und zwar selbst dann, wenn der medizinisch-technische Fortschritt keine zusätzlichen Kosten verursacht.

Pflegeversicherung

Die demographische Alterung hat ähnlich wie in der gesetzlichen Krankenversicherung auch in der gesetzlichen Pflegeversicherung einnahmensenkende und ausgabenerhöhende Auswirkungen. Auch hier steigen die Pro-Kopf-Ausgaben für Pflegeleistungen mit zunehmendem Alter steil an: So waren beispielsweise 1996 in der Altersklasse der 35- bis 39-Jährigen vier von 1000 Versicherten Empfänger von Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung, in der Altersgruppe der 65- bis 69-Jährigen waren es 24 und bei den über 80-Jährigen 280.

Demographische Simulationsrechnungen verschiedener Institute ergaben, dass der Beitragssatz zur gesetzlichen Pflegeversicherung von heute 1,7 Prozent bis 2040 auf rund drei bis sechs Prozent erhöht werden müsste. Die kostentreibende Wirkung der demographischen Alterung lässt sich erkennen, wenn der „demographische Altenpflegequotient“ berechnet wird, der die Zahl der Menschen in der für die Zahl der Pflegebedürftigen wichtigen Altersgruppe der Hochbetagten angibt, die auf je 100 Menschen in der um 20 bis 40 Jahre jüngeren Altersgruppe entfallen, von denen die meisten Pflegeleistungen erbracht werden.

Der Altenpflegequotient misst den rein demographisch bedingten Anstieg der Belastungen im Pflegebereich, der sich aus den Veränderungen der Altersstruktur ergibt. Weitere, ebenfalls demographisch bedingte Belastungen entstehen daraus, dass der Anteil der Personen, die lebenslang kinderlos bleiben, dramatisch gestiegen ist. Der weitaus überwiegende Teil der Pflegeleistungen wird von den Familienmitgliedern der Pflegebedürftigen und von deren Kindern

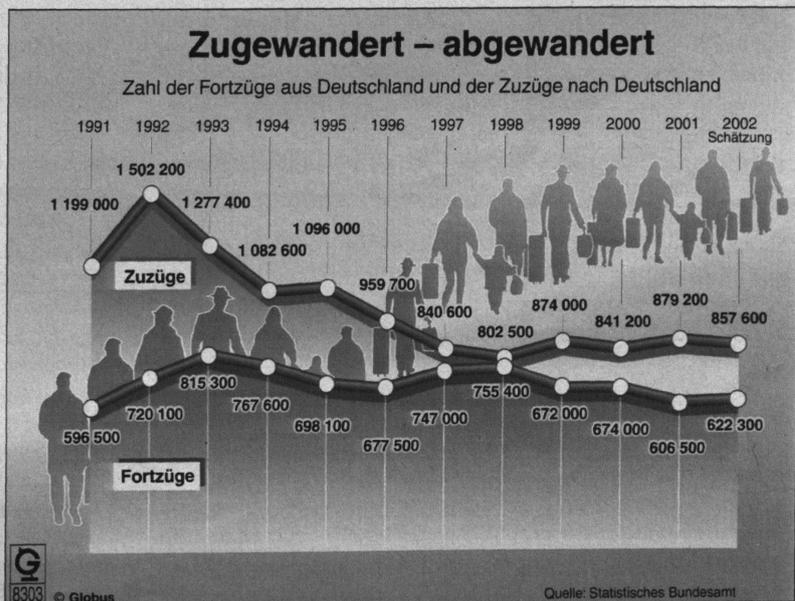


Pflegebedürftige Seniorin in einem Geriatrie-Zentrum der Arbeiterwohlfahrt in Berlin. Foto: Paul Glaser

erbracht. Die Zahl der Pflegebedürftigen, die kinderlos bleiben und außerfamiliale Pflegeleistungen in Anspruch nehmen müssen, wird sich besonders stark erhöhen. Dies führt zu dem Problem, dass das Prinzip der Beitragsgerechtigkeit verletzt wird, wenn die Zahl der Nachkommen und deren Pflegeleistungen bei der Tarifgestaltung nicht berücksichtigt werden (Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung vom April 2001, siehe Kasten S. 42).

Problemlösung durch Zuwanderung?

Die Schrumpfung der Zahl (nicht nur des Anteils) der jüngeren und der mittleren Altersgruppe bei gleichzeitigem Wachstum der Anzahl und des Anteils der Älteren führt nicht nur auf dem Gebiet der sozialen Sicherung zu einer Reihe schwerwiegender Auswirkungen, sondern auch auf dem Arbeitsmarkt und beim Wirtschaftswachstum. Diese



Verfassungsauftrag Familiengerechtigkeit

Seit Mitte der 1960er Jahre sind die Geburtenzahlen in Deutschland um gut 40 Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig stieg die Müttererwerbstätigkeit um mehr als 50 Prozent. Dennoch nahm die Armut bei Kindern im selben Zeitraum nicht ab, sondern erstaunlicherweise zu – und zwar auf rund das Sechzehnfache: Stand 1965 nur jedes 75. Kind unter sieben Jahren zeitweise oder auf Dauer im Sozialhilfebezug, war es 2002 jedes siebte insgesamt.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielschichtig, eine dominante Rolle spielen jedoch die Steuer- und Sozialsysteme. So stiegen die Beitragssätze zur Sozialversicherung, die kein Familienexistenzminimum schonen und deshalb Familien überproportional belasten, von knapp 24 in 1965 auf fast 43 Prozentpunkte im Jahr 2004.

Besonders gravierende Auswirkungen hatte die große Rentenreform von 1957, welche die Altersversorgung sozialisiert, die ökonomische Belastung durch Kindererziehung aber weiter privat bei den Eltern belassen hatte. Weil in diesem System des „Generationenvertrags“ immer die Kindergeneration die vorangehende Generation versorgen muss, werden Eltern durch das neue System gezwungen, durch ihre Kindererziehung auf Privatkosten die Altersvorsorge für ihre kinderlosen Jahrgangsteilnehmer mitzufinanzieren. Der Freistellung von Vorsorgekosten auf Seiten der Kinderlosen (die mit ihren Beiträgen ja nur die Elterngeneration versorgen) entsprechen auf Seiten der Eltern relative Mehrbelastungen, die mit dem steigenden Anteil der Kinderlosen weiter zunehmen.

So benachteiligt das Rentensystem vor allem kinderreiche Mütter mit entsprechend kurzen Erwerbsbiografien, denn sie erhalten besonders geringe Renten. Diese Tatsache wird in der Fachwelt seit der 1986 erhobenen Verfassungsklage der neunfachen Mutter Rosa Rees als „Transferausbeutung“ bezeichnet: Während ihre Kinder, allesamt Spitzenverdiener, jeden Monat rund 8000 Mark an Rentenbeiträgen (1986) zahlten, sollte die Mutter eine Rente von nur 260 Mark erhalten, weit unter Sozialhilfeniveau. Im „Trümmerfrauenurteil“ vom 7. Juli 1992 erkannte das Bundesverfassungsgericht nach einer umfassenden Analyse der Wirkungen des Steuer- und Sozialsystems auf Familien gravierende Verstöße gegen das Gebot des Familienschutzes (Artikel 6 Absatz 1 Grundgesetz) und das Gleichheitsprinzip (Art. 3 Abs. 1 GG) und erteilte dem Gesetzgeber den Verfassungsauftrag, die „Benachteiligung der Familie im Steuer- und Sozialversicherungsrecht mit jedem Gesetzgebungsschritt erkennbar zu verringern; soweit sich die Benachteiligung gerade in der Alterssicherung der Kinder erziehenden Familienmitglieder niederschläge, sei sie vornehmlich und auch um den Preis einer maßvollen Umverteilung zu Lasten Kinderloser durch rentenrechtliche Regelungen auszugleichen; der Eigentumsschutz des Art. 14 GG für die Rentenanwartschaften stehe dem nicht entgegen“ (BVerfG, Amtliche Sammlung Bd. 87, S. 1 ff.).

Wenige Tage nach Verkündung des Urteils hatte der Bericht erstattende Richter in diesem Verfahren noch besonders darauf hingewiesen, dass das Urteil auch für die geplante Pflegeversicherung von Bedeutung sei. Entgegen diesem Urteil verabschiedete der Gesetzgeber das Pflegeversicherungsgesetz im Jahre 1994 jedoch ohne irgendwelche familienpolitische Korrekturen und hob die Beitragslasten zur Sozialversicherung in den Folgejahren um gut fünf Prozentpunkte (davon 1,7 Beitragspunkte für die Pflegeversicherung) an, ohne zwischen Eltern und Kinderlosen zu differenzieren. Gleichzeitig kürzte er – teilweise sogar ausdrücklich aus „demographischen Gründen“ – ebenso undifferenziert auch die Leistungen; damit wurden Eltern sowohl auf

der Beitrags- wie der Leistungsseite der Systeme erneut und in massiver Weise gegenüber Kinderlosen benachteiligt. Des Weiteren verlagerte der Gesetzgeber die Staatseinnahmen zunehmend auf Verbrauchssteuern, insbesondere die Ökosteuer; weil Familien mehr konsumieren, treffen sie die Verbrauchssteuern aber ungleich härter.

Besonders nachteilig für Familien sind die Verteilungswirkungen dann, wenn Verbrauchssteuern zur Subvention der Sozialversicherungen eingesetzt werden, wie das seit 1998 bei der Rentenversicherung passiert. Trotz einer ebenfalls vom Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen von 1990 und 1998 erzwungenen Versechsfachung des Kindergeldes von 50 auf 300 DM war deshalb im Jahr 2000 empirisch festzustellen, dass sich die relative Einkommenslage von Familien gegenüber Kinderlosen deutlich verschlechtert hatte.

Auf diese eklatanten Verletzungen des erteilten Verfassungsauftrags reagierte das BVerfG schließlich mit dem „Pflegeurteil“ vom 3. April 2001: Danach muss der Gesetzgeber bis zum Jahresende 2004 die Beitragsseite der Pflegeversicherung familiengerecht ausgestaltet haben. Wegen ihrer „konstitutiven Bedeutung für die umlagefinanzierten Systeme der Alterssicherung“ sei die Betreuungs- und Erziehungsleistung der unterhaltsverpflichteten Versicherten mit Kindern bei der Beitragsbemessung zu berücksichtigen (Amtliche Sammlung, Band 103, S. 242 ff.). Passiert das nicht, dürfen ab 1. Januar 2005 keine Beiträge zur Pflegeversicherung von Eltern mehr erhoben werden. Bei der Bemessung der Frist, so das Gericht, habe es berücksichtigt, dass der Gesetzgeber im Lichte dieses Urteils auch die „anderen Zweige der Sozialversicherung“ auf ihre Familiengerechtigkeit zu überprüfen habe. Welche es damit meint, hat das BVerfG nicht gesagt.

Die Formulierung wäre jedoch ersichtlich sinnlos, wenn nicht auch die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) gemeint wäre, denn für die Rentenversicherung steht dies außer Frage. Weil nämlich die Gesundheitskosten eines Rentners vom Eintritt in den Ruhestand bis zum Tode schon heute statistisch rund das Achtfache der Kosten eines Kindes von der Geburt bis zum 20. Lebensjahr betragen, findet trotz der „Familienhilfe“ (das heißt der so genannten beitragsfreien Mitversicherung), ganz entgegen der öffentlichen Meinung, schließlich auch in der Gesetzlichen Krankenversicherung eine „Transferausbeutung der Familien“ statt.

Weil die Gesetzgebung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und deren Interpretation gemäß Artikel 93 GG dem Bundesverfassungsgericht obliegt, sind dessen Verfassungsaufträge bindend.

Weder von der Bundesregierung noch der Opposition sind jedoch bisher ernsthafte Vorschläge für die Pflegeversicherung und die „anderen Zweige der Sozialversicherung“ in die Diskussion gebracht worden. Entgegen der herrschenden Meinung ist darauf hinzuweisen, dass eine verfassungskonforme Kompensation der Familien Nachteile in der Sozialversicherung auch nicht über Steuermittel finanziert werden kann. Die politisch beliebte Formel, der Familienlastenausgleich sei eine „Aufgabe der Allgemeinheit“ und müsse deshalb aus allgemeinen Steuermitteln erbracht werden, geht nämlich an der Tatsache vorbei, dass die Allgemeinheit eben nicht kinderlos ist, sondern zu ihr auch alle Familien gehören, welche so quasi zur Selbstentlastung verpflichtet würden. Auf das BVerfG wartet in der Familienpolitik offenbar „im Namen des Volkes“ noch viel Arbeit.

Jürgen Borchert, Heidelberg

Problemereiche hängen jedoch eng zusammen: Jeder fehlende Beitragszahler in der Renten- und Krankenversicherung ist auch ein fehlender Steuerzahler. Die Arbeitslosigkeit bewirkt nicht nur Einnahmeausfälle in der Rentenversicherung, sondern sie dämpft gleichzeitig das Wachstum des Volkseinkommens. Dadurch mindert sie die Steuereinnahmen, die der Staat zur Finanzierung der Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung benötigt, um die demographisch bedingte Abnahme der Beitrags-einnahmen auszugleichen.

Sind Zuwanderungen ein Mittel zur Lösung der durch die demographische Alterung bedingten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme? Bei dieser Frage muss zwischen mindestens vier Gruppen von Zuwandernden unterschieden werden: Humanitäre Zuwanderungen (Asylsuchende und Flüchtlinge), angeworbene Arbeitskräfte, nachziehende Familienangehörige und Spätaussiedelnde. In Deutschland ist der nach der wirtschaftlichen Rezession im Jahr 1973 eingeführte Anwerbestopp für Arbeitskräfte immer noch in Kraft. Abgesehen von den Ausnahmeregelungen für Saisonarbeiter oder bestimmte Berufe wie Informatiker („Green-Card“-Regelung), entfallen die weitaus meisten Zuwanderer auf die Gruppe der Nicht-Angeworbenen. Auch diese sind jedoch für das Angebot an Arbeit von Bedeutung. Dies gilt beispielsweise für die im Wege der Familienzusammenführung zugewanderten Ehepartner sowie für Kinder, die nach Abschluss ihrer Ausbildung das Angebot an Arbeitskräften erhöhen.

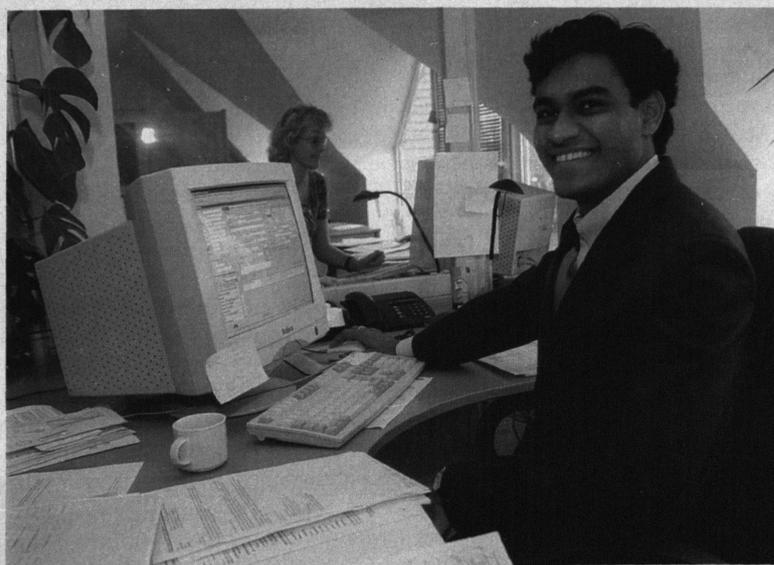
Die Frage nach den wirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderungen muss in Teilfragen untergliedert werden: Auswirkungen auf das Angebot an Arbeit, auf das Volkseinkommen und auf das Pro-Kopf-Einkommen. Durch die Zuwanderungen, aber auch durch die Geburtenüberschüsse der Zugewanderten, stieg die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland seit den sechziger Jahren bis zum Ende des 20. Jahrhunderts von zwei Millionen auf über sieben Millionen. Dadurch erhöhte sich zwar die Zahl der Personen im Erwerbsalter, aber die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen stieg bei weitem nicht im gleichen Umfang. In den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts kam es sogar zu einer Entkoppelung zwischen diesen Größen.

Nach einer Untersuchung, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums von unabhängigen Forschungsinstituten durchgeführt wurde, stieg die Zahl der ausländischen Personen von 1992 bis 1998 von etwa 6,5 auf 7,32 Millionen, während gleichzeitig die Zahl der erwerbstätigen, in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung versicherten ausländischen Arbeitskräfte von 2,03 auf 1,98 Millionen abnahm. Ein wesentlicher Grund für die bei Ausländern etwa doppelt so hohe Arbeitslosenquote ist die unterdurchschnittliche schulische und berufliche Qualifika-



tion. Auch die hier geborenen Kinder ausländischer Eltern verlassen das Schulsystem zu 60 Prozent ohne oder mit einem Hauptschulabschluss. Von der Altersgruppe der 20- bis 25-Jährigen besuchen weniger als vier Prozent eine Hochschule, bei den Deutschen sind es 17 Prozent.

Wenn es gelingt, die Qualifikationsunterschiede durch wirksame Integrationshilfen abzubauen, haben die Zuwanderungen einen eher positiven Effekt für das Wachstum des Volkseinkommens: Jede Zuwanderung, die mit Beschäftigung und Erwerbstätigkeit verbunden ist, bewirkt einen Anstieg des Volkseinkommens, weil jeder zusätzliche Erwerbstätige die Produktion durch die aus seinem Einkommen entstehende Nachfrage nach Produkten erhöht



Rahal Sharma (23) ist der erste Inder, der über die Green-Card-Regelung einen Arbeitsplatz in einem Brandenburger Unternehmen erhielt.

Foto: picture-alliance/dpa

und zur Entstehung von zusätzlichem Einkommen bei anderen Erwerbstätigen beiträgt. Das Pro-Kopf-Einkommen (Volkseinkommen geteilt durch die Bevölkerungszahl) entwickelt sich dagegen günstiger bei niedriger Zuwanderung als bei hoher (siehe unten). Das Angebot an Arbeitskräften wird wesentlich von der Altersgruppe der 20- bis 60-Jährigen bestimmt. Deren Zahl bleibt zunächst noch bis 2010 auf dem Niveau von rund 45,5 Millionen nahezu konstant, danach schrumpft sie. Hinter dieser Konstanz verbergen sich jedoch zwei gegenläufige Bewegungen, die Zahl der jungen Erwerbspersonen (20- bis 40-Jährige) schrumpft Jahr für Jahr um 300 000 bis 400 000, die der älteren steigt noch bis etwa 2010 ungefähr in gleichem Ausmaß, bevor die Schrumpfung dann auch bei dieser Gruppe beginnt. In diese Zahlen ist ein Wanderungssaldo von 170 000 jungen Menschen pro Jahr eingerechnet. Trotzdem schrumpft die für die wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtige Gruppe der 20- bis 40-Jährigen bei anhaltendem Trend bis 2030 um 30 und bis 2050 um 43 Prozent.

Deutsche Bevölkerung in den für die Erwerbstätigkeit wichtigen Altersgruppen von 20–40 bzw. 20–60 Jahren

	20–60jährige in Millionen	davon 20–40jährige	20–60jährige Index: 2000 = 100	davon 20–40jährige
2000	45,5	23,5	100	100
2010	45,2	19,3	99,3	82,1
2020	42,0	18,4	92,3	78,3
2030	36,2	16,3	79,6	69,4
2040	33,7	14,5	74,1	61,7
2050	30,4	13,4	66,9	57,0
2060	27,6	12,2	60,7	51,9
2070	25,4	11,1	55,8	47,2
2080	23,6	10,4	51,9	44,3
2090	21,9	9,8	48,1	41,7
2100	20,6	9,2	45,3	39,2

Herwig Birg, *Die demographische Zeitenwende*, München 2003, S. 166.

Probleme und Erfolge der Integration

[...] Die ersten 2500 türkischen Arbeiter kamen im November 1961. Sie waren die Vorhut eines Millionenheeres, das während der nächsten zwei Jahrzehnte nach Deutschland zog. In ihren Wohnbaracken stießen sie auf jene, die schon vor ihnen gekommen waren: Italiener (seit 1955), Spanier und Griechen (seit 1960). Bald kamen auch noch andere, denn in den sechziger Jahren schloss die arbeitskräftehungrige Bundesrepublik Anwerbeverträge auch mit Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). [...]

Seit den frühen Jahren hat sich in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung ein Wandel vollzogen. In den Sechzigern stellten die Italiener mit knapp 30 Prozent den größten Anteil, dicht gefolgt von Griechen und Spaniern. Doch schon 1974 hatten sich die Türken mit 25 Prozent an die Spitze gearbeitet, der Anteil der Jugoslawen war auf 17 Prozent angewachsen, der italienische auf 15 Prozent gesunken. Seitdem liegen die Türken unverändert an erster Stelle. Anfang 2003 machten sie mit 1,91 Millionen 26 Prozent der Ausländer aus. Rechnet man die 600 000 Eingebürgerten hinzu, so leben heute rund 2,5 Millionen Menschen türkischer Herkunft in der Bundesrepublik.

Die Fremden haben Deutschland verändert. Das Land ist bunter geworden. Die Restaurant-Szene blühte auf, die Italiener, Griechen, Spanier, Portugiesen, Afghanen und Inder brachten ihre Küche mit. Auch die Türken, die heute mehr Döner verkaufen, als alle Bürger-Buden zusammen [...]. Pluraler ist Deutschland geworden, und – allen ausländerfeindlichen Ausschreitungen zum Trotz – auch duldsamer. [...]

Auch in der Wirtschaft haben viele reüssiert. Heute gibt es allein unter den Türken rund 60 000 Selbstständige, die 330 000 Mitarbeiter beschäftigen, darunter fast ein Drittel Deutsche. Alles ist dabei, vom Imbiss-Inhaber Erol Güner bis zum Aachener Umsatzmilliardär Kemal Sahin, dem anatolischen Bauernsohn, der mit 18 nach Deutschland kam und inzwischen ein ansehnliches Textil-Imperium aufgebaut hat, 28 Unternehmen in 13 Ländern. Im Einzelhandel und der Gastronomie, auf dem Bausektor, mit Brot und Fleischfabriken, in der Immobilienbranche haben sie ihr Glück gemacht. Im Jahre 2003 erwirtschafteten türkische Geschäftsleute und Unternehmer hierzulande 1,4 Prozent

unseres Bruttoinlandsproduktes, annähernd 30 Milliarden Euro. [...]

Die Fremden haben Deutschland verändert, doch hat die Fremde auch die Zugereisten verändert. Sie sind sesshaft geworden. [...] Die Anpassung, die Akkulturation, die Integration sind in vollem Gange. Nicht dass sie einfach wären. [...] Die Probleme sind nicht zu leugnen. Die Sprache, die Grundvoraussetzung erfolgreicher Integration – damit hapert es bei vielen, [...]. Die Schule: Ausländische Kinder haben es milieubedingt und aus sprachlichen Gründen schwerer. [...]

Die Berufsausbildung: 1998 haben 64 Prozent der deutschen Jugendlichen eine Lehre begonnen, doch nur 34 Prozent der gleichaltrigen Ausländer – und seitdem ist deren Beteiligungsquote noch gesunken. [...] Die Kriminalität: Der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen lag 2001 bei 24,9 Prozent; ihr Anteil an der Wohnbevölkerung jedoch nur bei 9 Prozent. [...]

Doch darf man auch die positiven Seiten der Entwicklung nicht übersehen.

Zur Sprache: Über die Hälfte aller ausländischen Kinder zwischen fünf und elf Jahren sprechen mit ihren Freunden Deutsch, 56 Prozent sogar mit ihren Geschwistern; Zweisprachigkeit wird in der zweiten und dritten Generation die Regel. [...] Zur Schule: Es steigen die Zahlen der ausländischen Kinder, die einen Kindergarten besuchen, die einen Realschulabschluss haben (33 Prozent; Deutsche 43 Prozent) oder ihr Abitur machen (12 Prozent; Deutsche 29 Prozent). Die Migrantenkinder hinken noch hinterher, doch sie holen auf. [...]

Zur Kriminalität: Abgesehen davon, dass die Polizeistatistik Touristen, alliierte Soldaten und spargelstechende Saisonarbeiter mit den Inlands-Ausländern in einen Topf wirft, kommt eine Bewertung, die auch [...] Wohnumfeld, Arbeitslosigkeit, niedrige Einkommen einbezieht, zu einem differenzierteren Urteil. Lässt man die Verstöße gegen die Ausländergesetzgebung außer Acht, sind danach »Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern in ihrem strafbaren Verhalten kaum verschieden von Deutschen«; so steht es im letzten Bericht der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung. [...]

Theo Sommer, „Wie man in Deutschland fremd ist“, in: *Die Zeit* Nr. 14 vom 25. März 2004.

Um diesen Rückgang durch höhere Zuwanderungen zu verhindern, müsste der Wanderungssaldo rund 500 000 pro Jahr betragen. Dies bedeutet, dass bis 2050 weitere 24 Millionen Menschen netto zu ziehen müssten. Die Zahlen machen deutlich, dass wirtschaftliche Probleme unauflöslich mit gesellschaftlichen verknüpft sind.

Im Übrigen ist es fraglich, ob die rein ökonomische Bilanz der Zuwanderung überhaupt positiv ist, wenn sich die Zuwanderungen auf das Volkseinkommen als Summe aller Einkommen günstig auswirken und auf das Pro-Kopf-Einkommen ungünstig. Dabei ist für die Menschen ein hohes Pro-Kopf-Einkommen erstrebenswerter als ein hohes Volkseinkommen. Wäre es anders, dann wäre beispielsweise Indien ein Zielland für Zuwanderer aus der Schweiz und nicht umgekehrt. Denn das indische Volkseinkommen ist bei einer Bevölkerung von einer Milliarde naturgemäß wesentlich größer als das schweizerische, es beträgt 455 Milliarden US-Dollar, das der Schweiz nur 274 Milliarden. Das Pro-Kopf-Einkommen betrug dagegen im Jahr 2000 in Indien 450 und in der Schweiz 38 149 US-Dollar.

Die Frage nach den gesellschaftlichen und den wirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderungen überschneiden sich zum großen Teil, wobei betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Gesichtspunkte zu unterscheiden sind.

Aus betriebswirtschaftlicher und aus branchenspezifischer Sicht erscheint eine hohe Zuwanderung immer erstrebenswert. Denn in dem Maße, wie sich das Angebot an Arbeit durch Zuwanderungen erhöht, steigt unter sonst gleichen Umständen der Druck auf die Löhne. Hinzu kommt, dass ein Betrieb bei ungünstiger Konjunktur seine Arbeitskräfte wieder entlassen kann (falls dies nicht durch den Kündigungsschutz verhindert wird). Damit ist das Problem für den einzelnen Betrieb zwar gelöst, aber für die Gesellschaft beginnt es dann erst, denn die Menschen ohne Beschäftigung müssen dann von jenen mit Beschäftigung durch ihre Steuerzahlungen unterstützt werden. Deshalb kann die betriebswirtschaftliche und die volkswirtschaftliche Abwägung von Vor- und Nachteilen der Zuwanderungen zu gegensätzlichen Ergebnissen führen.

Dasselbe gilt für die Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen aus gesellschaftlicher Sicht: Der Zustrom von Menschen aus anderen Kulturen kann auf die eigene Kultur bereichernd wirken. Wenn die Zugewanderten jedoch isoliert von der übrigen Bevölkerung in bestimmten Stadtquartieren leben, können sich regional und überregional bedeutsame Parallelgesellschaften bilden und zu negativen gesellschaftlichen Auswirkungen bis hin zu offenen Konflikten führen. Die Betrachtung der

rein demographischen Auswirkungen auf die Zahl und Struktur der Bevölkerung lässt dagegen klare Beurteilungen zu: Ohne Zuwanderungen würde die Bevölkerungszahl Deutschlands bis zum Ende des 21. Jahrhunderts von 82 Millionen auf 24 bis 30 Millionen abnehmen.

Die Altersstruktur ändert sich durch Migrantinnen und Migranten, von denen die meisten im Alter von 20 bis 35 sind, nicht wesentlich. Denn auch Zuwandernde altern, und ein beispielsweise im 30. Lebensjahr Zugewanderter trägt 30 Jahre später, wenn er zu den 60-Jährigen und Älteren gehört, wiederum zur Erhöhung des Altenquotienten bei. Der Altenquotient liegt zum Beispiel im Jahr 2050 bei einem Wanderungssaldo von 100 000 pro Jahr nur um rund zehn Prozentpunkte unter dem Wert, der sich bei einem Saldo von 300 000 ergibt. Die günstige Wirkung der Zuwanderungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme durch die Milderung der demographischen Alterung ist al-



Menschen aus anderen Kulturen können auf die eigene Kultur bereichernd wirken, die Abspaltung in Parallelgesellschaften behindert jedoch die Integration – Berlin-Neukölln, 2001.

Foto: Paul Glaser

so relativ gering. Sie kann überdies nur dann eintreten, wenn die Zuwanderinnen und Zuwanderer Arbeitsplätze finden und erwerbstätig sind, denn nur dann können sie die sozialen Sicherungssysteme durch ihre Beitragszahlungen in die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung entlasten. Bei Abwägung aller Gesichtspunkte ergibt sich ein weiterer bedenkenswerter Aspekt: Die meisten europäischen Staaten, besonders die ärmeren Länder Osteuropas, haben inzwischen ebenso niedrige und noch niedrigere Geburtenraten als Deutschland. Es ist angesichts dessen schwer zu rechtfertigen, die Kosten und Mühen der Erziehung und Ausbildung junger Menschen den Herkunftsländern zu überlassen, während das Zielland der Wanderungen die Früchte der Anstrengungen erntet.

Veränderungen in der Siedlungsstruktur

Menschen leben in konkreten Orten und räumlichen Umwelten, von deren Lebensbedingungen ihr Verhalten beeinflusst wird. Deshalb ist es nicht überraschend, dass die Geburtenrate, auf die sich die regionalen Lebensbedingungen auswirken, zwischen den Regionen stark differiert.

Auch die Lebenserwartung weist regionale Unterschiede auf – bei einem Vergleich der 440 Stadt- und Landkreise Deutschlands ergibt sich eine Spannweite von 69,7 bis 77,9 Jahre für Männer bzw. 76,8 bis 83,2 Jahre für Frauen (Zahlen für 1999). Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine hohe Lebenserwartung, beispielsweise im Voralpengebiet, nicht einfach als Ausdruck gesundheitsfördernder Lebens- oder Umweltbedingungen in der betreffenden Region interpretiert werden darf. Denn in jeder Region ist ein Teil der Bevölkerung aus anderen Landesteilen zugewandert.

Die Kinderzahl pro Frau betrug in Deutschland zum Beispiel 1999 1,29, in der kreisfreien Stadt Suhl in Thüringen war die Zahl am niedrigsten (0,84) und im Kreis Cloppenburg in Niedersachsen am höchsten (1,79). In diesen Vergleich sind alle 440 kreisfreien Städte und Landkreise einbezogen, die Geburtenrate erreichte also in keinem einzigen Fall das bestandserhaltende Niveau von rund 2,1 Kindern pro Frau. Ein Vergleich der Geburtenrate für die verschiedenen Jahrgänge und Regionen zeigt, dass die prozentualen Unterschiede der Geburtenrate zwischen den Regionen für einen bestimmten Jahrgang größer sind als die prozentualen Unterschiede zwischen den Jahrgängen in einer bestimmten Region.

Seit den siebziger Jahren war zwar in allen Gemeinden und Regionen Deutschlands ein Rückgang

der absoluten Geburtenzahl und der Geburtenzahl pro Frau zu beobachten. Aber sein Beginn war in den 440 Stadt- und Landkreisen zeitlich gestaffelt, außerdem war das Niveau der Geburtenrate sowohl vor als auch nach dem Rückgang regional unterschiedlich. Dieser Sachverhalt lässt sich zusammenfassend so beschreiben: Der Nachkriegs-Babyboom führte Ende der sechziger Jahre zu einer Geburtenwelle, deren Aufwärtsbewegung in den ländlichen Gebieten steiler verlief als im Durchschnitt aller Stadt- und Landkreise. Auch der Höchststand der Kinderzahl pro Frau wurde dort später auf einem höheren Niveau erreicht. Als Folge davon wiesen auch in den neunziger Jahren die ländlichen Gebiete eine im interregionalen Vergleich höhere Geburtenzahl auf, wobei das Niveau der zweiten Welle in allen Stadt- und Landkreisen im Vergleich zu den sechziger Jahren niedriger war. Die um das Jahr 2020 zu erwartende dritte Geburtenwelle wird als Echo auf die zweite Welle noch wesentlich niedriger sein und dabei auch regionale Unterschiede aufweisen, die ursprünglich auf die Ausgangssituation der sechziger Jahre zurückgehen.

Die regionalen Unterschiede der Geburtenraten werden von den Wanderungsbewegungen beeinflusst, und zwar sowohl von den Binnenwanderungen als auch von den Außenwanderungen. Denn jede Regionsbevölkerung besteht aus zwei Teilpopulationen – einer Bevölkerungsgruppe, die seit ihrer Geburt dort lebt, und einer Gruppe, die zuwanderte. Dabei ist zu beobachten, dass Menschen, die Kinder haben oder planen, aus den Zentren der Stadtregionen tendenziell ins Umland ziehen, während Menschen ohne Kinder häufiger städtische Wohnstandorte wählen.

In einem Stadt- und Landkreis entfallen im Durchschnitt pro Geburt im gleichen Jahr drei bis fünf Zuwanderungen, auf jeden Sterbefall die mehrfache Zahl an Abwanderungen. Deshalb beeinflusst die Komponente „Wanderungen“ die Bevölkerungsveränderung einer Region wesentlich stärker als die „natürlichen“ Komponenten der Geburten und Sterbefälle. Das Gewicht der Wanderungen ist noch höher unter der Berücksichtigung, dass sie sich durch ihren Einfluss auf die Altersstruktur und die Geburtenrate zudem mittelbar auf die Geburtenzahl auswirken. Dieser Sachverhalt ist von großer Bedeutung für die Raumordnungspolitik, denn besorgniserregende Entwicklungen wie die nahezu flächendeckende demographische Schrumpfung in den neuen Bundesländern beruhen nicht nur auf den dort niedrigeren Geburtenraten, sondern auch auf den mittelbaren Wirkungen der Abwanderungen auf die Geburtenzahl: Wenn

Auch in den neunziger Jahren wiesen die ländlichen Gebiete eine im interregionalen Vergleich höhere Geburtenrate auf



Familien mit Kindern ziehen gern ins Umland von Städten. Im brandenburgischen Ort Unbesandten hat sich eine junge Architektin aus Berlin mit ihrem Kind niedergelassen.

Foto: Paul Glaser

jüngere Menschen aus einer Gemeinde abwandern, gehen ihr auch die potenziellen Nachkommen verloren. Deshalb muss die unmittelbare bevölkerungsvermehrende oder -reduzierende Wirkung der Zu- bzw. Abwanderungen auf die Bevölkerungszahl (Primäreffekt) von ihren mittelbaren Wirkungen auf die Geburtenzahl und die Zahl der Sterbefälle (Sekundäreffekt) unterschieden werden.

Der Sekundäreffekt der Wanderungen auf die Bevölkerungsveränderung nimmt mit der Länge des Prognosezeitraums zu, so dass er schließlich größer sein kann als der Primäreffekt. Wenn eine Stadt in einem bestimmten Zeitraum zum Beispiel 20 Prozent ihrer Einwohnerinnen und Einwohner durch Abwanderungsüberschüsse verliert (Primäreffekt), so kann der zusätzliche mittelbare Bevölkerungsverlust durch die Auswirkungen der Wanderungen auf die Geburtenbilanz zusätzlich zum Beispiel 15 Prozent betragen (Sekundäreffekt), der gesamte Rückgang mithin 35 Prozent. In den Zielgebieten der Wanderungsbewegung wirkt sich der Sekundäreffekt positiv auf die Bevölkerungsveränderung aus, der sonst zu erwartende Bevölkerungsrückgang wird dann abgeschwächt.

Die Siedlungsstruktur Deutschlands ist auf Grund der Zersplitterung des Landes vor der Reichsgründung von 1870 in dutzende politisch selbständige Territorien mit eigenen Zentren auch heute noch relativ ausgeglichen. Anders als seine europäi-



Die östlichen Bundesländer verlieren durch die Binnenwanderungen vor allem jüngere, gut ausgebildete Menschen. Dorf Legde bei Bad Wilsnack, Brandenburg 2002.

Foto: Paul Glaser

schen Nachbarländer ist Deutschland nicht durch ein beherrschendes Zentrum wie Rom, Paris, London oder Madrid, sondern durch eine multipolare Siedlungsstruktur geprägt. Am 31. Dezember 1999 lebten 28,1 Prozent der 82,2 Millionen Einwohner in Siedlungen von weniger als 10 000 Menschen. Fast jeder zweite Bundesbürger (48,2 Prozent) wohnte in einer Klein- oder Mittelstadt mit 10 000 bis 200 000, und nur 23,8 Prozent der Bevölkerung entfielen auf Städte mit einer Einwohnerschaft von 200 000 oder mehr Menschen.

Herausforderung für die Städteplanung

[...] Essen schrumpft. 1962 lebten 752 000 Menschen in der Stadt, heute sind es noch 599 000. Im Jahr 2015 werden es nur noch 525 000 sein, vermutet das Statistische Landesamt Nordrhein-Westfalens. Die Stadt Essen selbst rechnet mit 546 000 Einwohnern. [...] In Essen zeigt sich, was anderen westdeutschen Städten noch bevorsteht. Denn nicht die Abwanderung ist das vorrangige Problem. Zwei Drittel des künftigen Bevölkerungsverlustes seien auf „Sterbefallüberschüsse“ zurückzuführen, wie die Stadt festgestellt hat. Übersetzt heißt das: Es werden einfach nicht mehr genug Kinder geboren, um die sterbenden Alten zu ersetzen.

Im 14. Stock des Rathauses steht die Stadtentwicklerin Christiane Heil und schaut hinab auf Essen. Es ist ihr Job, zu verhindern, dass ein Teufelskreis entsteht, der Essen in den Ruin treiben würde: Teile der Stadt werden zu menschenleeren Geistervierteln, mit den Bewohnern verschwinden die Steuerzahler und die Finanzzuschüsse von Land und Bund. Das Geld wird noch knapper, Bäder und Büchereien müssen schließen, die Löcher in den Straßen werden größer. Um ihre Leistungen aufrecht erhalten zu können, muss die Stadt ihre Gebühren anheben. All das treibt noch mehr Menschen aus der Stadt, die nehmen ihre Kaufkraft mit. [...]

Noch gibt es sie nicht, die leer gezogenen Straßenzüge der Ruhrmetropole. Hier und da ist eine leere Wohnung zu sehen, der Leerstand ist verteilt über die ganze Stadt. Heil rechnet nicht damit, wie im Osten irgendwann einmal großflächig abreißen zu müssen. Die Stadtverwaltung hat zwei „strategische Ziele“ formuliert: Umkehr des Abwanderungstrends. Und die Überalterung der Bevölke-

rung verhindern. Essen braucht Kinder. Kinder, die in der Stadt bleiben. Kinder, die von auswärts hinzuziehen mit ihren Eltern. Kinder, die wieder Kinder bekommen. Essen will sie anlocken, und forciert den Bau von Einfamilienhäusern in der Stadt. [...]

Stadtentwicklerin Heil will mehr Vielfalt beim städtischen Bauen, um die Menschen in Essen zu halten, eine Architektur nach den Wünschen der künftigen Bewohner. Die Stadt könne als Vermittlungsstelle dienen, die Menschen zusammenbringt, um gemeinsame Bauvorhaben zu verwirklichen. Sei es ein Mehrfamilienhaus mit ganz individuellen Wohnungen oder ein Areal im Stil eines „afrikanischen Dorfes“ mit Häusern, die sich um einen zentralen Platz gruppieren, wo sich auch die Senioren treffen könnten, ganz ohne offizielle „Altenbespaßung“. [...]

Heil hofft auf die Kräfte des freien Marktes, die Wohnungsbesitzer und -gesellschaften dazu zwingen sollen, attraktive Wohnungen und Quartiere zu bauen, wenn immer mehr Wohnraum für immer weniger Bewohner bereitsteht. [...]

Die Schrumpfung Essens wird sich nicht nur von oben abschwächen lassen, davon ist Christiane Heil überzeugt: „Die Stadt ist auf ihre Bürger angewiesen.“ In einer multizentrischen Stadt wie Essen müssten auch die Bewohner selbst dafür sorgen, dass Ortsfremde gern ihre Nachbarn werden. Indem sie etwa die Spielplätze im Viertel pflegen oder wie die Senioren schon heute auch mal Dienst schieben in der Stadtteilbibliothek, um die Infrastruktur im Wohnviertel zu erhalten. Am großen Trend zur kleineren Stadt wird das nichts ändern. [...]

Christian Sywottek, „Diät-Sorgen an der Ruhr“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 2004.



Sinkende Einwohnerzahlen in den Städten führen auch zum Rückgang der Investitionen. Büroleerstand in Essen.

Foto: Michael Kneffel

Die Siedlungsstruktur ändert sich durch die regional unterschiedlichen Geburtenraten, die Binnen- und die Außenwanderungen. Dabei sind die Binnenwanderungen quantitativ am wichtigsten: Im Jahr 1999 betrug zum Beispiel die Zahl der Wanderungsbewegungen über die Grenzen der Bundesländer 1,1 Millionen. Innerhalb der Bundesländer kamen weitere 2,9 Millionen Wanderungsfälle hinzu (ohne Umzüge innerhalb des Ortes), das Binnenwanderungsvolumen betrug also vier Millionen. Dem standen 874 000 Zuwanderungen und 672 000 Abwanderungen aus dem bzw. in das Ausland gegenüber. Bei den Binnenwanderungen ist jeder Zuzug in dem einen Ort an anderer Stelle ein Fortzug. Die 440 Stadt- und Landkreise werden somit durch die Binnenwanderungen in eine Gewinner- und eine Verlierergruppe geteilt. Seit dem Zweiten Weltkrieg lässt sich ein genereller Binnenwanderungstrend von den nördlichen in die südlichen Bundesländer beobachten, der seit der Wiedervereinigung durch den Trend von den östlichen in die westlichen Bundesländer überlagert wird.

Die östlichen Bundesländer verlieren durch die Binnenwanderungen vor allem jüngere, gut ausgebildete Menschen, wodurch sich der wirtschaftliche Vorsprung der westlichen Bundesländer noch verstärkt. So ging die Bevölkerungszahl von 1997 bis 2001 zum Beispiel in den Klein- und Mittelstädten der neuen Länder um 5,2 Prozent zurück, während die Bevölkerungszahl der Klein- und Mittelstädte in den alten Bundesländern um 1,2 Prozent zunahm. Der Gesamtwanderungssaldo je 1000 Einwohner betrug in den Klein- und Mittelstädten der östlichen Länder -25,7, in den westlichen 12,3 Prozent.

Auch die Entwicklung der Arbeitsplätze ist durch eine starke Polarisierung geprägt: -9,9 Prozent in

den Klein- und Mittelstädten der neuen und 4,1 Prozent in den alten Bundesländern. Als Folge davon polarisiert sich auch die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen, gemessen zum Beispiel an der Realsteuerkraft in Euro je Einwohner im Zeitraum 1999/2000: 135 € pro Einwohner in den östlichen und 308 € pro Einwohner in den westlichen Ländern. Die Kaufkraft in Euro je Einwohner betrug nach Angaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung vom Juni 2003 im Jahr 2002 in den Klein- und Mittelstädten der neuen Länder 12 850 €, in den alten 17 093 €.

Mindestens ebenso wichtig wie die quantitative Veränderung der Bevölkerungszahl ist der Wandel der Altersstruktur und die Zusammensetzung der Bevölkerung nach sozio-ökonomischen Merkmalen wie berufliche Qualifikation und Nationalität. Bei Menschen mit überdurchschnittlicher Ausbildung ist die räumliche Mobilität besonders hoch. Die Regionen mit einem positiven Binnenwanderungssaldo profitieren durch den positiven Primär- und Sekundäreffekt der Binnenwanderungen demographisch, aber sie haben auch wirtschaftliche Vorteile durch die Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung. Der innerdeutsche *brain drain* durch den Binnenwanderungsprozess von Ost nach West wirkt sich auf das wirtschaftliche Entwicklungspotenzial so stark aus, dass diese so genannte Abstimmung mit den Füßen durch die Raumordnungspolitik mit dem heutigen Instrumentarium nicht wirksam gesteuert werden kann. Vorschläge für eine Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten sind eine Staffelung der Einkommensteuer durch regional unterschiedliche, von den Gemeinden festgesetzte Einkommensteuersätze wie bei den Steuersätzen der Realsteuern. Dadurch könnten die Gemeinden im Wettbewerb um die knapper werdenden gut ausgebildeten Menschen eigene Maßnahmen ergreifen. Die Chancen für die politische Umsetzung dieser Überlegungen sind jedoch (noch) gering.

Die räumliche Dimension des demographischen Wandels wird vielfach in ihrer Bedeutung unterschätzt. So lassen sich die Auswirkungen zum Beispiel auf die Kosten für die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht an den Ausländerquoten auf Bundesebene ablesen. Bei einem in allen Städten wie im Bundesgebiet insgesamt einheitlichen Ausländeranteil von rund neun Prozent gäbe es kein besonderes Integrationsproblem. Da aber ihr Anteil regional stark differiert und heute schon in vielen Großstädten zwischen 20 und 30 Prozent liegt – nach Berechnungen des Statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen wird er (ohne Berücksichtigung von Staatsbürgerschaftswechsels nach dem ab 1. Januar 2000 geltenden neuen Staatsangehörigkeitsrecht) in einigen Großstädten in NRW bis 2010 bei den unter 40-Jährigen auf 40 und mehr Prozent steigen –, sind regionale Differenzierungen unabdingbar, um das Integrationsproblem realistisch einzuschätzen.

Das komplexe Thema der regionalen Auswirkungen kann hier nur stichwortartig zusammengefasst

werden. Folgende Punkte sind dabei besonders wichtig: In den neuen Bundesländern ist die Schrumpfung bereits seit der Wiedervereinigung im Gange, während die westlichen Bundesländer, insbesondere Hessen, Baden-Württemberg und Bayern, noch etwa ein bis zwei Jahrzehnte Bevölkerungszuwächse verzeichnen werden, und zwar sowohl durch Einwanderungsüberschüsse gegenüber dem Ausland als auch gegenüber den anderen Bundesländern.

Die Schrumpfung führt nicht zu einer Abnahme der Bevölkerungszahlen in den Gemeinden, Regionen und Ländern entsprechend einer linearen Maßstabsverkleinerung, vielmehr bewirkt der demographische Wandel eine Spaltung in Gewinner und

Verlierer. Zu den Verlierern gehören zum Beispiel flächendeckend die neuen Bundesländer und das nördliche Ruhrgebiet, zu den Gewinnern die Bundesländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Auch die Zusammensetzung der Bevölkerung

nach Alter, Geschlecht und Nationalität verändert sich nicht in allen Gebieten auf die gleiche Art. So ist der Altenquotient (Prozentanteil der über 65-Jährigen im Verhältnis zu den 15- bis unter 65-Jährigen) heute schon von starken Unterschieden geprägt, er betrug zum Beispiel 1999 im Bundesgebiet 23,9 Prozent und in Baden-Baden 35,5 Prozent (Maximum). Die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden sind vom demographischen Wandel in unterschiedlicher

Weise betroffen. Die für die Gemeindefinanzen wichtigen Ausgaben für Sozialhilfe hängen beispielsweise erheblich von der Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund und damit vom Wanderungssaldo jedes Landes und jeder Gemeinde ab. Der Anteil der ausländischen Personen an der Bevölkerung betrug 1999 in Baden-Württemberg 12,5 Prozent und in Niedersachsen 6,7 Prozent, ihr Anteil an den Sozialhilfeempfängern war dabei weit höher als es dem ausländischen Bevölkerungsanteil entspricht, nämlich 26,3 Prozent in Baden-Württemberg und 22,8 Prozent in Niedersachsen.

Auf der Ebene der Gemeinden ist die Diskrepanz zwischen dem Ausländeranteil an der Bevölkerung und ihrem Anteil an den Sozialhilfeempfängern wesentlich höher als auf der Ebene der Länder oder auf Bundesebene. So lag ihr Anteil an der Bevölkerung 1999 in Stuttgart bei 24,5 und in Hannover bei 15,1 Prozent, aber der Anteil der ausländischen Sozialhilfeempfänger an allen Sozialhilfeempfängern betrug in Stuttgart 40,1 und in Hannover 40,7 Prozent.

Die demographische Schrumpfung und Alterung ist ebenso wie die ökonomische Deflation ein sich selbst tragender Prozeß. Da die Zahl der jüngeren Erwerbspersonen in der Altersgruppe 20 bis 40 demographisch bedingt pro Jahr um 300 000 bis 400 000 schrumpft, ist es wahrscheinlich, dass die wirtschaftlichen Stagnations- und Deflationsphänomene bereits heute zum Teil auf den negativen demographischen Rahmenbedingungen der Schrumpfung und Alterung beruhen. Die Gefähr-

**Die demographische
Ausdünnung der
Gemeinden führt in
letzter Konsequenz
zu Kapitalvernichtung**

**Schulschließungen als Folge des
Geburtenrückgangs**

[...] Vor allem im Osten greift das Schulsterben um sich. Der Grund: Die Geburtenzahlen sind seit mehr als zehn Jahren am Sinken, in den neuen Ländern verstärkt die Abwanderung noch den Schülerschwund. Und ein Ende ist nicht in Sicht. Laut Prognosen der Kultusministerkonferenz wird sich die Schülerzahl in Deutschland bis 2020 um fast 20 Prozent gegenüber 2000 verringern. Die neuen Länder müssen bis 2010 sogar mit einem Rückgang um rund 35 Prozent von 2,6 auf 1,7 Millionen Schüler rechnen.

Das Kopernikus-Gymnasium ist eine von vier Abiturientenschmieden im Landkreis Uecker-Randow und die einzige in Torgelow, einer Kleinstadt mit 11 000 Einwohnern, nahe der polnischen Grenze.

[...] Die traditionsreiche Schule wird langsam schrumpfen, zusammenschnurren wie ein Ballon, aus dem die Luft entweicht. Denn während ein Abitursjahrgang nach dem andern abgehen wird, wachsen von unten keine neuen Schüler mehr nach. [...]

Der Geburtenknick nach der Wende erreichte Mitte der Neunziger die Grundschulen und ließ in Mecklenburg-Vorpommern mehr als ein Drittel von ihnen eingehen. In den nächsten Jahren schlägt er auf die weiterführenden Bildungsanstalten durch. So werden im Jahr 2009 voraussichtlich nur noch 31 000 Jungen und Mädchen das Abitur anstreben – vor zwei Jahren waren es mehr als doppelt so viele. Wie viele der jetzt noch bestehenden 84 Gymnasien dichtmachen müssen, kann das Ministerium in Schwerin nicht vorher sagen. Nur so viel: „Die Zahl wird sich nicht halbieren“, versichert Sprecherin Heike Neitzert. Sonst würden sich zu lange Schulwege für die Jugendlichen des ostdeutschen Flächenlands ergeben. „Wir können die Menschen nicht dafür bestrafen, dass sie in dünn besiedelten Gegenden wohnen.“ [...]

Nicht nur auf dem Pausenhof, sondern auch im Lehrerzimmer blickt man voller Argwohn und mit unverhohlener Trauer in die Zukunft. [...] Nach der Schließung rechnen die 34 Pädagogen (des Kopernikus-Gymnasiums – *Anm. d. Red.*) damit, in verschiedenen Schulen unterrichten zu müssen, um ihre Stundenzahlen zusammenzubekommen. [...]

Zudem müssen 18 von ihnen bis dahin Teilzeit arbeiten – denn weil weniger Schüler unterrichtet werden müssen, drängt das Kultusministerium mehr als ein Drittel der 9000 Pädagogen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Wenn sich die Lehrer darauf nicht aus freien Stücken einlassen, droht eine so genannte Änderungskündigung, die die Arbeitszeit neu festsetzt. Eine Aussicht, die etliche von ihnen darüber nachdenken lässt, einen Job im Westen zu suchen, obwohl ihnen der Weggang schwer fallen würde. [...]

Wenn ein Gemeinwesen eine Schule aus dem Portfolio streichen muss, kratzt das enorm am Selbstwert – und die Bildungsversorgung des Nachwuchses wird zum heiß umkämpften Politikum. [...] Aber bei dem Schulkampf geht es nicht nur ums Geld, sondern auch ums Image. Nicht umsonst wird gerade im Osten so verbissen um den Erhalt der Schulen gestritten. Denn die gehören zu dem wenigen, was die Kommunen noch auf der Haben-Seite auflisten können. Auch Torgelow weiß, was verlieren heißt: Nach der Wende brach die historische Eisenindustrie zusammen; aus 16 000 NVA-Soldaten in der Region wurden rund 4000 Bundeswehr-Posten. Mehr als 3000 Arbeitsplätze gingen verloren – und die Menschen zogen fort aus Torgelow. Die Stadt hat seit 1990 17 Prozent ihrer Einwohner verloren; statt 13 500 wie damals wird sie in zehn Jahren nur noch etwa 9000 haben. Es gehen vor allem die Jungen, Ausgebildeten. [...]

Ulla Hanselmann, „Eine Schule verschwindet“, in: *Die Zeit* Nr. 34 vom 14. August 2003.

lichkeit der ökonomischen Deflation ist unter Ökonomen unstrittig, die Gefahr der demographischen Alterung und Schrumpfung wird aber noch teilweise unterschätzt. Nichtgeborene fallen 20 bis 30 Jahre später als Konsumenten aus, aber Nichtgeborene können nicht nur nichts kaufen, sie können – was viel gravierender ist – auch keine Kinder haben. Die demographische Schrumpfung wirkt wesentlich nachhaltiger, und sie ist gefährlicher als die durch politische Maßnahmen leichter kompensierbare negative Entwicklung auf wirtschaftlichem Gebiet. Euphemistische Begriffe wie „Null-Wachstum“ und „Minus-Wachstum“ sind auf demographische Phänomene nicht anwendbar. Die demographische Entleerung und Ausdünnung führt zum Beispiel auf dem Immobiliensektor bereits heute

vielerorts nicht zu einem „Null-Wachstum“, sondern zu hohen Leerständen und zur Kapitalvernichtung.

Die Arbeitsplatzverluste durch die Entindustrialisierung wurden in Deutschland jahrzehntelang durch das Wachstum des Dienstleistungssektors ausgeglichen. Aber das Wachstum insbesondere der haushalts- und bevölkerungsbezogenen Dienstleistungen wird in Zukunft in den Regionen mit starker demographischer Schrumpfung durch den Wegfall der entsprechenden Nachfrage gestoppt. In den neuen Bundesländern ist die Deindustrialisierung besonders gravierend, die Kompensation durch Dienstleistungen wäre um so dringlicher. Diese ist aber infolge der Bevölkerungsschrumpfung dort wesentlich ungünstiger als in allen anderen Regio-

Konsequenzen für die Kommunen

[...] Die Bundesrepublik Deutschland insgesamt ist, wie alle anderen alten Industrienationen auch, eine Transformationsgesellschaft, eine Gesellschaft im Übergang, in der die alten Institutionen nicht mehr tragen und neue noch nicht gefunden sind. [...] Es ist die fehlende Passung (Mismatch) zwischen Menschen und Institutionen, genauer: zwischen den alten Institutionen und den neuen Realitäten. [...]

Für Städte und Gemeinden folgt daraus: Das Problem sind nicht die Veränderungen als solche, sondern die Art und Weise, wie die Eliten in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft darauf reagieren, ob sie die Wirklichkeit verdrängen, so lange es geht, oder ob sie zu strukturellen Reformen bereit sind. [...]

Nicht nur die Verhältnisse haben sich verändert, auch die Menschen sind andere geworden. Sie leben künftig ein anderes Leben. Den Unterschied erkennt man rasch, wenn man sich die „normalen“ Lebensverläufe früherer Generationen anschaut. Vor allem die zwischen 1930 und 1950 Geborenen haben ihr Leben nach dem Modell der Lebensstreppe gelebt: Jugend – Erwachsene – Alter. Es waren drei Phasen, die sich aufeinander bezogen und klare Normalitäts-Erwartungen ausgestrahlt hatten. In der Jugend hatte man sich auf den Ernst des Lebens vorbereitet. Als Erwachsener hatte man einen Beruf – einen Beruf – und/oder man war verheiratet. Im Alter ruhte man sich von den Mühen des Lebens aus.

Die Politik konnte dieser Sicherheit und Normalität eines standardisierten Lebensverlaufes entsprechen, und sie hat es lange Zeit mit großem Erfolg getan: Sie koppelte die Bildungsphase ganz eng an die Jugendphase, die soziale Sicherheit an die Erwerbsarbeit und den Generationenvertrag an die Erwartung: „Kinder haben die Leute immer“, wie es Konrad Adenauer einmal formuliert hat. Das ging so lange gut, so lange die Normalitäts-Annahmen plausibel und Abweichungen die Ausnahme waren. Davon kann heute keine Rede mehr sein. Wer heute jung ist, hat ein anderes Leben vor sich: ein Leben mit riskanten Freiheiten und normalen Risiken; ein Leben, in dem er oder sie immer wieder neu anfangen können und auch müssen. Übergänge werden zu den kritischen Punkten im Leben. [...]

Für die Städte und Gemeinden liegen die Folgen auf der Hand. Während sich das Leben der Menschen zunehmend entstandardisiert, sind die Institutionen (vom Kindergarten über die Schule bis zum Alten- und Pflegeheim) noch weitgehend auf standardisierte Lebensverläufe zugeschnitten.

Entstandardisierte Lebensverläufe brauchen aber entstandardisierte Institutionen. Flexible Netzwerke sind der Zukunft eher angemessen als starre Institutionen. [...] Wer heute (noch) Kindergärten oder Schulen baut oder morgen Altenheime, muss dabei stets

daran denken, ob sie heute, morgen und übermorgen auch eine andere Funktion erfüllen könnten. Das ist eine der Lektionen, die die demografische Entwicklung für Städte und Gemeinden bereithält. [...] Kaum ein anderes Land gibt mehr Geld aus, gegen die Arbeitslosigkeit oder für die Familien, und kaum ein anderes Land hat in beiden Fällen so wenig Erfolg. Im Jahre 2001 wurden in Deutschland etwa 180 Milliarden Euro für familienpolitische Maßnahmen ausgegeben, das sind neun Prozent des Bruttoinlandsproduktes, davon ein Drittel für steuerpolitische Aktivitäten und zwei Drittel für Transfers. Die deutsche Familienpolitik ist im europäischen Vergleich transferlastig, aber unterentwickelt, was familienunterstützende Strukturen (Betreuung und Dienstleistungen) angeht. Kurz und bitter: Das Geld wird für falsche Zwecke ausgegeben. Es fehlen noch immer Strukturen, die Vätern und Müttern dabei helfen, Beruf und Familie leichter unter einen Hut zu bringen. [...]

Die Folgen für die Städte sind bekannt: Es ist eine kommunale Aufgabe, die Familien zu unterstützen durch ein Betreuungsangebot, das quantitativ ausreichend, qualitativ hochwertig und flexibel genug ist, um den veränderten Lebens- und Arbeitsverhältnissen der heutigen Zeit zu entsprechen. Darüber hinaus können lokale Politiker ein Klima schaffen, in dem Unternehmen eine Philosophie und Praxis entwickeln, die aktiv Rücksicht nehmen auf die Tatsache, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Kinder oder (zu pflegende) Eltern haben.

Warum entwickeln sich manche Städte, andere nicht und warum fallen wieder andere zurück? Eine verbreitete Antwort auf diese Frage kann man in folgender These zusammenfassen: Unternehmen schaffen Arbeitsplätze. Die Leute gehen dorthin, wo es Arbeitsplätze gibt. Also muss sich eine Stadt, eine Region vor allem um die Ansiedlung von Unternehmen kümmern. [...]

Wenn es für die Entwicklung einer Stadt darauf ankommt, kreatives Potenzial zu halten und neues anzuziehen, es zu pflegen und zu mobilisieren, dann sind jene Städte im Vorteil, die offen und tolerant, vielfältig und aufregend sind. Es ist das kulturelle Klima einer Stadt, das kreative Leute anzieht oder abstößt. [...]

Ein offenes Stadtklima, überhaupt kulturell moderne Verhältnisse sind gute Bedingungen für mehr Kinder und für mehr Arbeitsplätze, für eine soziale und für eine wirtschaftliche Entwicklung. [...]

Städte und Gemeinden werden wichtiger: für das Leben der Menschen, für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Ob sie ihre Chancen auch tatsächlich ergreifen und, angesichts der Rahmenbedingungen, die auf der Bundes- und auf der Landesebene (nicht) geschaffen werden, überhaupt ergreifen können, das wird sich bis zum Jahre 2030 gezeigt haben.

Warnfried Dettling, „Stadt, Land, Untergang“, in: Frankfurter Rundschau vom 26. Februar 2004.

nen Deutschlands. Die demographischen Entwicklungsbedingungen werden als Standortfaktoren für die Wirtschaft immer wichtiger. Hohe Geburtenraten und günstige Altersstrukturen werden sich in der Zukunft als entscheidende Standortfaktoren erweisen.

Durch die sinkenden Einwohnerzahlen gehen die Nutzerzahlen von öffentlichen Einrichtungen und die Einnahmen aus Gebühren zurück und zwar bei gleichbleibend hohen Fix-Kosten und hohen Kosten für die Schuldentilgung der Investitionen. Es kommt zu demographisch bedingten Schließungen von Einrichtungen der Verwaltung, von Kindergärten, allgemein bildenden Schulen und – mit entsprechender zeitlicher Verzögerung – von weiterführenden Schulen sowie von Einrichtungen der haushaltsnahen Infrastruktur, insbesondere bei den Freizeiteinrichtungen.

Die Bevölkerung spaltet sich auf regionaler Ebene und innerhalb der Gemeinden in eine Gruppe mit überdurchschnittlicher Ausbildung und überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen auf der einen Seite und in verschiedene Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund auf der anderen. Die Aufspaltung wird durch die Abwanderung und Schrumpfung der deutschen Bevölkerung und die gleichzeitig wachsende Bevölkerung mit Migrationshintergrund verstärkt. Dies wirkt sich auch auf die finanziellen Kosten der Integration und auf die Sozialhilfeausgaben ungünstig aus.



Die Abwanderung aus den neuen Bundesländern führt zu Leerständen auf dem Wohnungsmarkt. Mit dem Abriss von Plattenbausiedlungen – wie hier im brandenburgischen Schwedt im Jahr 2000 – reagieren die Kommunen.

Foto: picture-alliance/ZB