

Resümee des Vortrags zum Tagungsthema

"Kopf hoch, Deutschland?

- Anforderungen an eine standortstärkende Bundes- und Kommunalpolitik"

12. Landkreisversammlung des Deutschen Landkreistages, Berlin, 22.1.2007

1. Nationale und internationale demographische Entwicklungen

Deutschland ist das erste Land, das den von der Fachdemographie lange vorausgerechneten Übergang vom Bevölkerungswachstum in die -schrumpfung vollzog. In den neuen Bundesländern begann diese „*Demographische Zeitenwende*“ 1969, in den alten 1972. Auf den Geburtenrückgang der 70iger Jahre folgte 20 Jahre später wie ein Echo der Elternrückgang, der jetzt wie bei einer Reihe von fallenden Domino-Steinen automatisch einen neuen Geburtenrückgang nach sich zieht usf.

Die Geburtenzahl ist von 1946 bis 2005 kontinuierlich von 920 Tsd. auf 686 Tsd. gesunken. Die Abnahme wurde in der Fachdemographie sehr genau vorausgerechnet. Die vom Verfasser 1998 publizierten Vorausberechnungen ergeben einen weiteren Rückgang bis 2030 auf 532 Tsd. bzw. bis 2050 auf 438 Tsd., und zwar einschließlich der Geburten der rd. 15 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund.

Es ist falsch, wenn behauptet wird, langfristige Bevölkerungsprognosen seien nicht möglich, weil sich Ereignisse wie die beiden Weltkriege und die Teilung Deutschlands nicht voraussagen lassen. Durch diese historischen Einschnitte wurde der jahrhundertelange Abwärtstrend der Geburtenrate jeweils nur um wenige Jahre unterbrochen, danach setzte sich die Abnahme entsprechend dem langfristigen Trend unverändert fort. Das gleiche gilt für den seit Jahrhunderten beobachteten Trend des Mortalitätsrückgangs und für die Zunahme der Lebenserwartung. Die vom Verfasser 1998 vorausgerechneten Zahlen der Geburten und Sterbefälle sind bisher mit einem Fehler von weniger als einem Promille eingetroffen.

Das Hauptproblem ist nicht, dass die Bevölkerungszahl bis 2050 unter dem Strich um 14 Mio. abnimmt, sondern daß sich über dem Strich drei scherenartige Auseinanderentwicklungen ergeben:

1. Die Zahl der über 60jährigen nimmt von 1998 bis 2050 um 10 Mio. zu, während die der 20 bis 60jährigen um 16 Mio. und die der unter 20jährigen um 8 Mio. schrumpft.
2. In einigen Bundesländern, Regionen und Kommunen wächst die Bevölkerung noch für ein bis zwei Jahrzehnte durch die innerdeutschen Wanderungsbewegungen weiter, aber zu Lasten anderer Gebiete mit umso stärkerer Schrumpfung.
3. Die autochthone Bevölkerung nimmt stark ab, während die aus dem Ausland zugewanderte infolge ihrer Geburtenüberschüsse und durch weitere Zuwande-

rungen so stark ansteigt, dass sie in einigen Großstädten bei den unter 40jährigen in wenigen Jahren die 50-%-Schwelle überschreitet.

2. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen auf nationaler Ebene

Die Hauptwirkung der demographischen Strukturveränderungen ist eine Zuspitzung der sozialen Gegensätze zwischen 4 potentiellen Konfliktgruppen:

1. Der Interessengegensatz zwischen den alten und den jungen Generationen (Generationenkonflikt),
2. Das Auseinanderdriften der demographisch und wirtschaftlich expandierenden alten und der demographisch schrumpfenden und ökonomisch stagnierenden neuen Bundesländer,
3. Das steiler werdende sozio-ökonomische Gefälle zwischen der deutschen Bevölkerung mit guter Ausbildung bzw. überdurchschnittlichem Einkommen und der zugewanderten Population aus der Dritten Welt mit schlechterer Qualifikation, höherer Arbeitslosigkeit und niedrigerem Einkommen;
4. Die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Pflegeversicherung festgestellte, grundgesetzwidrige Besserstellung der Menschen ohne Kinder im Sozialversicherungssystem. Grund: Menschen ohne Kinder erwerben bei gleichen monetären Beitragszahlungen die gleichen Ansprüche wie Menschen mit Kindern, obwohl sie die vom Verfassungsgericht als „generativen Beitrag“ bezeichnete Leistung in der Form der Erziehung von Kindern als den künftigen Beitragszahlern nicht erbringen, ohne die das Sozialversicherungssystem zusammenbräche.

Die scherenartige Auseinanderentwicklung der alten und jungen Generationen bewirkt eine Zunahme der Belastungen für die gesetzliche Renten-, Pflege- und Krankenversicherung pro Kopf der Beitragszahler um mehr als das Doppelte. Durch Änderungen des Sozialversicherungssystems lassen sich die demographisch bedingt steigenden Belastungen nicht im mindesten verringern, sondern nur auf alternative Weise auf die verschiedenen Interessengruppen verteilen. Die Gesamtbelastung pro Kopf der Erwerbstätigen kann nur durch eine Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen und/oder durch eine Verringerung des Versorgungsniveaus der Rentner, Kranken und Pflegebedürftigen reduziert werden.

Am schwierigsten ist die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. Deren Defizit steigt demographisch bedingt sowohl durch die abnehmende Zahl der Erwerbstätigen (=geringere Einnahmen durch Beiträge) als auch infolge steigender Ausgaben im Zuge der demographischen Alterung: Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Gesundheit sind bei älteren Menschen um den Faktor 8 bis 10 höher als bei jungen.

Das Hauptergebnis der demographischen Veränderungen ist eine Verringerung des Wirtschaftswachstums und des sonst möglichen Wohlstands. Als einzige Quelle des Wirtschaftswachstums verbleibt in Deutschland bei schrumpfenden Erwerbspersonenzahlen und nachlassender Investitionstätigkeit die Produktivitätssteigerung.

Wenn die Produktivität der Wirtschaft – das ist die pro Erwerbstätigen erzeugte Menge an Gütern und Dienstleistungen – durch den technischen Fortschritt wie zur Zeit jährlich um 1,5% wächst, verdoppelt sie sich bis 2050, so dass auch die realen Pro-Kopf-Einkommen der Erwerbstätigen bis 2050 auf das Doppelte zunehmen können. Da aber die für die Erwerbspersonenzahl wichtige Altersgruppe der 20 bis 60jährigen (trotz angenommener hoher Einwanderungen) bis 2050 um 16 Mio. abnimmt, steigt das Bruttoinlandsprodukt auch bei doppelt so hoher Produktivität bis dahin nicht auf das Doppelte, sondern nur um ein Drittel. Gleichzeitig nimmt die Zahl der über 60jährigen um 10 Mio. zu. Zu deren Versorgung muß von dem nur um ein Drittel höheren Bruttoinlandsprodukt ein wesentlich größerer Prozentsatz verwendet werden als heute. Selbst wenn sich also die Produktivität und das reale Pro-Kopf-Einkommen verdoppeln, nimmt das für den Konsum verfügbare, wohlstandsbestimmende Einkommen der Erwerbstätigen nur noch geringfügig zu. Bei dieser Betrachtung ist die Unterscheidung zwischen der technisch möglichen Produktivität (=Technizität) und der nachfragegestützten, ökonomisch realisierten Produktivität wichtig. Die Technizität wird bis 2050 wahrscheinlich um wesentlich mehr als das Doppelte steigen, das nützt jedoch nichts, wenn die technisch produzierbaren Güter mangels Nachfrage real gar nicht hergestellt werden so daß das potentiell mögliche Einkommen nicht entstehen kann..

3. Auswirkungen auf regionaler und kommunaler Ebene

Alle Bundesländer, Regionen und Gemeinden waren vom Rückgang der Geburtenraten seit Anfang der 70er Jahre betroffen, doch gibt es nach wie vor starke räumliche Unterschiede. Vergleicht man die Kinderzahlen pro Frau für ein bestimmtes Kalenderjahr zwischen den Regionen, dann sind die prozentualen Unterschiede sogar größer als bei einem Vergleich der verschiedenen Generationen für eine gegebene Region. Dennoch gibt es keinen Stadt- und Landkreis mehr mit einer Geburtenrate von ausreichendem, langfristig bestandserhaltendem Niveau. Unter allen Stadt- und Landkreisen hat der Kreis Cloppenburg die höchste Kinderzahl pro Frau (rd. 1,8) und Suhl (Thüringen) die niedrigste (rd. 0,8), bei einem Bundesdurchschnitt von rd. 1,3 bis 1,4.

Der Rückgang sowohl der absoluten Geburtenzahl als auch der Geburtenzahl pro Frau seit Anfang der 70er Jahre war zwar in allen Gemeinden und Regionen zu beobachten, aber in bezug auf den zeitlichen Beginn und das Niveau der Geburtenrate vor und nach dem Rückgang gab es bemerkenswerte Unterschiede, die mit dem Begriff der „**regionaldemographischen Phasenverschiebung**“ bezeichnet werden: Wenn man das hohe Niveau der Geburtenwelle im Nachkriegs-Babyboom Ende der 60 er Jahre betrachtet, dann war der Anstieg der Geburtenwelle in den ländlichen Gemeinden steiler, und der Gipfel der Kinderzahl pro Frau wurde zeitlich später auf einem höheren Niveau erreicht, mit der Folge, daß auch das Echo auf diese Welle in den 90er Jahren zeitlich phasenverschoben zu einer im interregionalen Vergleich höheren Geburtenwelle führte, wenn auch das allgemeine Niveau der zweiten Geburtenwelle gegenüber der ersten in den 60er Jahren bedeutend niedriger war. Auch die um das Jahr 2020 zu erwartende dritte Geburtenwelle wird als Echo auf die zweite wiederum wesentlich niedriger sein. Dabei wird auch die dritte Welle regionale Unterschiede aufweisen, die bis auf die regionale Phasenverschiebung in den 60er Jahren zurückgehen.

Auf Bundesebene schrumpft die Bevölkerung seit 2002. In den Ländern, Regionen und Gemeinden wird der Beginn der Schrumpfung durch die Binnenwanderungen zwischen den Stadt- und Landkreisen beschleunigt oder hinausgeschoben. Die Binnenwanderungen teilen die 13800 Gemeinden, die Stadt- und Landkreise und die Bundesländer in Gewinner und Verlierer. In den neuen Bundesländern ist die Schrumpfung seit der Wiedervereinigung im Gange, dagegen werden die westlichen Bundesländer, insbesondere Hessen, Baden-Württemberg und Bayern, noch etwa ein bis zwei Jahrzehnte Bevölkerungszuwächse verzeichnen, und zwar sowohl infolge der Einwanderungsüberschüsse gegenüber dem Ausland als auch gegenüber den anderen Bundesländern.

Die demographische Schrumpfung und Alterung ist ebenso wie die ökonomische Deflation ein sich selbst tragender negativer Prozeß, wobei es wahrscheinlich ist, daß die wirtschaftlichen Stagnations- und Deflationsphänomene bereits heute z.T. auf den negativen demographischen Rahmenbedingungen der Schrumpfung und Alterung beruhen. Die Gefährlichkeit 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 eher kompensierbare negative Entwicklung auf wirtschaftlichem Gebiet.

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 Nachfrager gestoppt. In den neuen Bundesländern ist die Deindustrialisierung besonders gravierend, die Kompensation durch Dienstleistungen wäre umso dringlicher. Die Kompensationsmöglichkeiten durch Dienstleistungen sind aber infolge der Bevölkerungsschrumpfung dort wesentlich ungünstiger als in allen anderen Regionen Deutschlands.

In einem durchschnittlichen Stadt- und Landkreis entfallen auf jede Geburt drei bis fünf Zuwanderungen und auf jeden Sterbefall drei bis fünf Abwanderungen. Da etwa 80% der Wanderungsbewegungen ökonomisch induziert sind, hängt die Bevölkerungsentwicklung in den Stadt- und Landkreisen in erster Linie von wirtschaftlichen Faktoren ab und erst in zweiter Linie von der Geburten- und Sterberate.

In jedem Stadt- und Landkreis stehen ökonomische und demographische Faktoren in Wechselwirkung zueinander. Dabei spielen die Wanderungen als Bindeglied eine entscheidende Rolle: Wanderungen hängen kurzfristig von der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur ab, langfristig wird die Bevölkerungsstruktur jedoch entscheidend von den Wanderungen beeinflusst. Der von den Wanderungen abhängige Humankapitalbestand ist entscheidend für das Entwicklungspotential einer Region und für die Frage, ob die Region sich in einer demographisch-ökonomischen Aufwärts- oder Abwärtsspirale befindet.

Die allgemeine Bevölkerungsschrumpfung hat auf Kreis- und Gemeindeebene vor allem folgende Auswirkungen:

1. Die demographischen Entwicklungsbedingungen werden für die wirtschaftliche Entwicklung auf Gemeindeebene immer wichtiger. Hohe Geburtenraten und günstige Altersstrukturen werden sich in der Zukunft als entscheidende Standortfaktoren erweisen.
2. Ungünstige demographische Strukturen wirken sich negativ auf die Steuereinnahmen aus. Eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen ist unumgänglich. Denkbar wäre die Einführung von Steuer-Hebesätzen für die Einkommen- bzw. Lohnsteuer, und zwar als Instrument zur Beeinflussung der Bevölkerungszahl durch die Gemeinden mittels einer Lenkung der Zu- und Abwanderung bzw. der Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands.
3. Der immer noch wirksame Prozeß der Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgrößen führt auf Bundesebene mittelfristig noch zu wachsenden Haushaltszahlen. Aber langfristig – bzw. auf regionaler Ebene auch teilweise schon heute – kommt es zu Wohnungsleerständen, zu Entwertungsprozessen, zu leerstandsbedingten Kostensteigerungen, zum Rückbau und zur Kapitalvernichtung. Dabei wird der Wohnungsmarkt regional inhomogener, Wohlstands- und Wachstumsinseln stehen regionalen Märkten mit hohen Leerständen und sich selbst verstärkenden Schrumpfungsprozessen gegenüber.
4. 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.
5. Es kommt zu demographisch bedingten Schließungen von Einrichtungen der Verwaltung, von Kindergärten, allgemeinbildenden Schulen und – mit entsprechender zeitlicher Verzögerung - von weiterführenden Schulen sowie von Einrichtungen der haushaltsnahen Infrastruktur, insbesondere bei den Freizeiteinrichtungen.
6. Die Segregation der Bevölkerung auf regionaler Ebene und innerhalb der Gemeinden in eine autochthone Gruppe mit überdurchschnittlicher Ausbildung und überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen auf der einen Seite und in verschiedene Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund auf der anderen wird durch die Abwanderung und Schrumpfung der deutschen Bevölkerung und die gleichzeitig wachsende Bevölkerung mit Migrationshintergrund verstärkt. Dabei sind die Konsequenzen für die Sozialhilfeausgaben um so größer, je stärker der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zunimmt.

4. Politischer Handlungsbedarf

Unter den Bedingungen der Bevölkerungsschrumpfung wird das Entwicklungsgefälle zwischen den Stadt- und Landkreisen steiler, die Kontraste nehmen zu. Innerhalb der Pole der permanent schrumpfenden und der durch Migrationsgewinne (vorübergehend) wachsenden Kreise wird die Gruppe der Kreise und Gemeinden mit stabilitätsähnlichen Strukturen kleiner.

Das Ziel „gleichwertiger Lebensbedingungen“ erfordert bei ungleicher werdenden Lebensbedingungen einen erhöhten Einsatz öffentlicher Mittel. Dabei sollte klar sein, dass es „gleichwertige Lebensbedingungen“ vor dem Hintergrund permanent

schrumpfender Gebiete auf der einen Seite und auf Kosten dieser Schrumpfung wachsender Gebiete auf der anderen Seite nicht geben kann.

Auch innerhalb der demographisch schrumpfenden Kreise und Gemeinden gibt es wachsende Bevölkerungsgruppen bei den Älteren, den Betagten und Hochbetagten bei gleichzeitiger Schrumpfung der mittleren und jüngeren Altersgruppen. Dies erfordert bei der Bemessung des Finanzbedarfs genauere, alters- und zielgruppenspezifische Richtgrößen und Kennziffern als bisher.

Der **Grundirrtum** bei vielen politischen Handlungsträgern besteht darin, dass die Bevölkerungsschrumpfung als ein vorübergehendes Phänomen gilt, als ob nach einer gewissen Zeit des Übergangs ein neues Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau erreicht würde. Die Schrumpfung setzt sich jedoch so lange fort, wie die bestandserhaltende Geburtenrate von durchschnittlich zwei Kindern je Frau unterschritten wird. Zur gesetzlich fixierten **„Daseinsvorsorge der örtlichen Gemeinschaft“** gehört daher in erster Linie die alles entscheidende Zielsetzung einer Beendigung der Bevölkerungsschrumpfung.

Wenn die demographische Stabilität auf nationaler Ebene erreicht werden soll, muß die Geburtenrate auf regionaler Ebene auf ein bestandserhaltendes Niveau steigen. Die Kinderzahlen je Frau sind in den kreisfreien Städten wesentlich niedriger als in den Landkreisen, weil die Lebensbedingungen in unserer konkurrenzwirtschaftlich geprägten Gesellschaftsordnung in den städtischen Lebenswelten familienfeindlicher sind als im ländlich geprägten Raum. Wenn es überhaupt jemals wieder eine Trendwende zu einer bestandserhaltenden Geburtenrate geben sollte, würde sie von den Landkreisen ihren Ausgang nehmen.

5. Fazit

Zur Beherrschung der Auswirkungen der demographischen Entwicklung ist eine Politik der Reformen nötig, zur Bekämpfung ihrer Ursachen eine parallele Politik zur Erhöhung der niedrigen Geburtenrate als der entscheidenden Ursache der demographischen Alterung und Schrumpfung. Das wirksamste und sozial gerechteste Mittel einer demographischen Politik zur Erhöhung der Geburtenrate wäre ein gesetzlich vorgeschriebener **Vorrang für Eltern bei der Besetzung von Arbeitsplätzen bei gleicher Qualifikation der Bewerber.**

Literatur:

Herwig Birg , *„Die ausgefallene Generation – Was die Demographie über unsere Zukunft sagt“*, Verlag C.H. Beck, 2.Aufl., München 2006. Sowie: *„Die demographische Zeitenwende – Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa“*, Verlag C.H. Beck, 4. Aufl., München 2005

Kontakt: Tel. 030-80907688, herwig.birg@uni-bielefeld.de,
www.herwig-birg.de