



16. Wahlperiode

Drucksache **16/7500**

HESSISCHER LANDTAG

20. 06. 2007

*Zur Behandlung im Plenum
vorgesehen*

Abschlussbericht der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“

Eingegangen am 20. Juni 2007 · Ausgegeben am 2. Juli 2007

Druck: Druckerei Chmielorz GmbH, 65205 Wiesbaden · Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

INHALTSVERZEICHNIS

Teil I: Auftrag, Konstituierung, Verlauf der Beratungen	3
a) Auftrag	3
b) Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Kommission	4
c) Sachverständige	5
d) Ständige Teilnehmer	5
e) Beratungsverlauf	6
f) Veranstaltungen	10
g) Der Abschlussbericht	11
Teil II: Gegenstand der Beratungen	12
6. EINLEITUNG: Unsere Gesellschaft verändert ihr Gesicht	12
7. GEBURTENRATE / KINDERWUNSCH	15
7.1 Basisdaten zu Geburtenrate und Kinderwunsch	15
7.1.1 Entwicklung der Geburtenrate im Zeitablauf	15
7.1.2 Geburtenrate in Europa und den USA	17
7.1.3 Polarisierung der Familienentwicklung	19
7.1.4 Befragungen zum Kinderwunsch	19
7.2 Ursachen	25
7.2.1 Überblick	25
7.2.2 Ursachen für die Kinderlosigkeit von Männern	26
7.2.3 Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbsarbeit	28
7.2.4 Betreuung als wichtiger Faktor zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit	31
7.2.5 Finanzielle Rahmenbedingungen für Familien	34
7.2.6 Zusammenfassung	41
7.3 Handlungsoptionen	42
7.4 Handlungsempfehlungen	44
7.4.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion	44
7.4.2 Handlungsempfehlungen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	46
7.4.3 Handlungsempfehlungen der FDP Fraktion	48
8. MIGRATION	51
8.1 Einleitung	51
8.2 Entwicklung der Zu- und Abwanderung in Deutschland	52
8.3 Arbeitskräftebedarf im demografischer Wandel	54
8.4 Zuwanderung nach Hessen	58
8.5 Binnenmigration	63
8.6 Integration	65
8.7 Handlungsempfehlungen	67
8.7.1 Handlungsempfehlungen der CDU	67
8.7.2 Handlungsempfehlungen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	69
8.7.3 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion	70
9. UMWELT, VERKEHR UND KOMMUNALE INFRASTRUKTUR	72
9.1 Einleitung	72
9.2 Die Umwelt als Rahmenbedingung	72
9.3 Ver- und Entsorgungsinfrastruktur	74
9.4 Infrastruktur der Nahversorgung	75
9.5 Verkehr	77
9.6 Infrastruktur der Gesundheitsversorgung	81
9.7 Handlungsempfehlungen	83
9.7.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion	83
9.7.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion	85
9.7.3 Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	88
9.7.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion	91

10. WOHNEN UND STADTENTWICKLUNG.....	93
10.1 Entwicklung der Nachfrage nach Wohnraum	93
10.2 Herausforderungen an die Stadt- und Siedlungsentwicklung.....	97
10.3 Handlungsempfehlungen.....	99
10.3.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion.....	99
10.3.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion.....	100
10.3.3 Handlungsempfehlung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	101
10.3.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion	102
11. ARBEITSMARKT UND BILDUNG	104
11.1 Entwicklung des Arbeitsmarkts	104
11.1.1 Zu erwartende Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland	104
11.1.2 Zu erwartende Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt in Hessen.....	111
11.1.3 Ältere Arbeitnehmer	114
11.2 Bildung	118
11.2.1 Entwicklung der Bildungsbeteiligung und der schulischen Abschlüsse	118
11.2.2 Qualität der schulischen Ausbildung	120
11.2.3 Abhängigkeit des Schulabschlusses von der sozialen Herkunft.....	120
11.2.4 Bildungsbeteiligung von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund	122
11.2.5 Übergangsprobleme von der Schule in das Beschäftigungssystem.....	123
11.2.6 Bildungsbeteiligung	124
11.2.7 Hochschulentwicklung.....	124
11.3 Handlungsempfehlungen.....	127
11.3.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion.....	127
11.3.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion	129
11.3.3 Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	131
11.3.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion	133
12. JUGEND UND SENIOREN.....	136
12.1 Einleitung: Der Begriff „Generation“ und die Generationenbeziehungen	136
12.2 Jugend	137
12.3 Senioren	139
12.3.1 Das vierte Lebensalter	139
12.3.2 Zunehmender Pflegebedarf und Wohnen im Alter.....	144
12.3.3 Umgang mit Krankheitssymptomen: Beispiel Demenz	145
12.3.4 Beispiel aus der Kommunalpolitik	146
12.4 Handlungsempfehlungen.....	148
12.4.1 Handlungsempfehlung der CDU-Fraktion.....	148
12.4.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion.....	149
12.4.3 Handlungsempfehlung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	152
12.4.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion	153
13. BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT	155
13.1 Einleitung	155
13.2 Allgemeine Tendenzen im Bürgerschaftlichen Engagement.....	155
13.3 Bürgerschaftliches Engagement in Zahlen.....	157
13.4 Bürgerschaftliches Engagement und demografischer Wandel.....	159
13.5 Beispiele für bürgerschaftliches Engagement	160
13.5.1 Sport	160
13.5.2 Ehrenamt für Darmstadt e. V.	161
13.5.3 Soziokulturelle Zentren.....	161
13.5.4 Bürgerschaftliches Engagement in der Stadtentwicklung	161
13.6 Handlungsempfehlungen.....	166
13.6.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion.....	166
13.6.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion.....	167
13.6.3 Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	168
13.6.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion	169

Teil I: Auftrag, Konstituierung, Verlauf der Beratungen

a) Auftrag

Auf Antrag aller Fraktionen vom 1. Juli 2003 hat der Hessische Landtag in seiner 9. Sitzung am 8. Juli 2003 einstimmig die Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ eingesetzt. Ziel der Arbeit der Enquetekommission ist die Erarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen für die anstehenden Herausforderungen in Hessen und die Formulierung von Empfehlungen für das Landesparlament.

Die Enquetekommission hat dem Hessischen Landtag bis zum 01.07.2005 einen ersten Bericht und einen Abschlussbericht bis zum 31.12.2006 vorzulegen. Diese Frist wurde um ein halbes Jahr verlängert.

In dem gemeinsamen Antrag aller Fraktionen sind beispielhaft folgende Themenbereiche genannt, die von der Kommission untersucht werden sollen:

Die Kommission soll:

- alle Politikbereiche und unterschiedliche gesellschaftliche Strömungen bündeln, um die Auswirkungen der demografischen Entwicklung ressortübergreifend zu untersuchen;
- Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Auswirkungen (Kindergärten, Schulen, Hochschulen etc.) auf Hessen erarbeiten, um der jungen Generation Bildung, Erziehung, Ausbildung und Betreuung zu sichern;
- sich mit den strukturellen (wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen sowie sozialpolitischen) Auswirkungen auf Hessen beschäftigen und problemorientierte Empfehlungen erarbeiten, um Frauen und Männern die Partizipation am Arbeitsleben sowie den Arbeitskräftebedarf für den Wirtschaftsstandort Hessen zu sichern;
- die Wechselwirkungen zwischen demografischem Wandel und Bevölkerungsbewegungen untersuchen und gegebenenfalls Handlungsnotwendigkeiten aufzeigen;
- Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Auswirkungen (Krankenhäuser, Altenheime, steigender Pflegebedarf/soziale Dienste etc.) auf Hessen erarbeiten, um der älteren Generation so lange wie möglich ein selbständiges Leben zu sichern;
- die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Verhältnis öffentlicher zu privater Daseinsfürsorge aufzeigen;
- gesellschaftspolitische Diskussionen anstoßen, um das Bewusstsein der Menschen in Hessen für bestimmte Themen zu sensibilisieren (Geburtenrückgang, Familienfreundlichkeit, Engagement von Senioren, Zusammenführung unterschiedlicher Generationen, Nutzung der Potenziale älterer Arbeitnehmer, Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, Auswirkungen auf den Finanzplatz Hessen, die Verkehrsinfrastruktur, Auswirkungen auf die Bauplanung, die Staatsverwaltung etc.);
- sich mit den Veränderungen auf Hessens Regionen, Kreise und Kommunen beschäftigen und Vorschläge zur Entwicklung der Potenziale unter Berücksichtigung der demografischen Veränderungen formulieren.

b) Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Kommission

Der Enquetekommission gehören folgende Abgeordnete als ordentliche Mitglieder an:

Peter Beuth (CDU)
Brigitte Kölsch (CDU)
Dirk Landau (CDU), seit 01.05.2006
Dr. Rolf Müller (Gelnhausen) (CDU)
Anne Oppermann (CDU)
Claudia Ravensburg (CDU)
Mark Weinmeister (CDU) bis 01.05.2006

Michael Siebel (SPD)
Dr. Thomas Spies (SPD)
Sabine Waschke (SPD)

Kordula Schulz-Asche (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Ruth Wagner (Darmstadt) (FDP)

In ihrer ersten Sitzung wählten die Mitglieder

Abgeordneten **Dr. Rolf Müller (Gelnhausen)** zum **Vorsitzenden**
Abgeordnete **Kordula Schulz-Asche** zur **stellvertretenden Vorsitzenden** und
Abgeordneten **Dr. Thomas Spies** zum **Berichterstatter**.

Als **Obleute** fungieren:

Abgeordneter *Peter Beuth* für die Fraktion der CDU, Abgeordneter *Dr. Thomas Spies* für die Fraktion der SPD, Abgeordnete *Kordula Schulz-Asche* für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Abgeordnete *Ruth Wagner (Darmstadt)* für die Fraktion der FDP.

Als **stellvertretende Mitglieder** waren folgende Abgeordnete von den Fraktionen benannt worden:

Dr. Norbert Herr (CDU)
Rafael Reißer (CDU)
Ilona Dörr (Bergstraße) (CDU)
Gudrun Osterburg (CDU)
Dirk Landau (CDU)
Holger Bellino (CDU)

Marco Pighetti (SPD)
Dr. Michael Reuter (SPD)
Silke Tesch (SPD)

Frank-Peter Kaufmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), bis 30.09.2006
Marcus Bocklet (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), seit 01.10.2006

Dieter Posch (FDP)

Der Hessische Landtag unterstützt die Arbeit der Enquetekommission wissenschaftlich und organisatorisch: Dr. Ute Lindemann, Geschäftsführung und wissenschaftlicher Mitarbeit; Sonja Samulowitz, Protokollierung; Michaela Müller, Sachbearbeitung.

Für die im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen arbeiteten in der Enquetekommission die parlamentarischen Referenten Daniela Engelhardt (CDU), Hiltrud Wall (SPD), Bettina Schreiber (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Sven-Gerrit Schellberg (FDP).

c) Sachverständige

Die Fraktionen benannten folgende Sachverständige, die mit beratender Stimme der Enquetekommission angehören:

Prof. Dr. Frank Fichert
Hochschule Heilbronn

Dr. Wilma Mohr
Leiterin der Sozialverwaltung Darmstadt

Matthias Horx bis zum 31.12.2005
Leiter des Zukunftsinstitutes GmbH, Kelkheim
Mitarbeiter/in: Christiane Friedemann, Andreas Haderlein

Prof. Alexander Eichenlaub seit 01.01.2006
Universität Kassel

Thomas Pristl seit 01.01.2006
akp_Stadtplanung und Regionalentwicklung

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts
Ökonomie und demographischer Wandel
an der Universität Mannheim
Mitarbeiterin: Dr. Anette Reil-Held

d) Ständige Teilnehmer

In der ersten Sitzung der Enquetekommission haben sich die Mitglieder darauf verständigt, Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, des Statistischen Landesamts, des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt, des Rechnungshofs und der Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, jetzt HA Hessen Agentur GmbH, zur regelmäßigen Teilnahme mit beratender Stimme einzuladen:

Dieter Schlempp, Geschäftsführender Direktor
Hessischer Städtetag

Bruno Döring, Bürgermeister a. D.
Hessischer Städte- und Gemeindebund

Prof. Dr. Ralf-Rainer Lavies, Kreistagsvorsitzender
Hessischer Landkreistag

Prof. Dr. Charlotte Höhn, Direktorin
Bundesinstitutes für Bevölkerungsforschung
beim Statistischen Bundesamt

Freiherr v. Gall, Vizepräsident
Hessischer Rechnungshof

Eckart Hohmann, Präsident
Hessisches Statistisches Landesamt

Joachim Lauterbach, Geschäftsführer
Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH
seit Oktober 2004

Martin H. Herkströter, Geschäftsführer
Hessen Agentur GmbH
Mitarbeiterin: Anja Gauler, Leiterin Standortentwicklung

e) Beratungsverlauf

In ihrer konstituierenden Sitzung am 01.10.2003 wählte die Enquetekommission den Abgeordneten Dr. Rolf Müller (Gelnhausen) zum Vorsitzenden und die Abgeordnete Kordula Schulz-Asche zur stellvertretenden Vorsitzenden. Zum Berichterstatter wurde der Abgeordnete Dr. Thomas Spies bestimmt.

Die Fraktionen benannten die eingangs aufgeführten Sachverständigen, die die Arbeit der Enquetekommission im gesamten Berichtszeitraum begleiteten.

In der Sitzung am 12.11.2003 erteilte die Enquetekommission dem Statistischen Landesamt den Auftrag, eine Referenzdatenbank aufzubauen, mit der eine Datenbasis auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hergestellt werden kann. Gleichzeitig erhielt die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH, jetzt Hessen Agentur GmbH, den Auftrag, das vorliegende Zahlenmaterial auf diese Ebene herunter zu brechen.

Den Vortrag von Prof. Dr. Herwig Birg, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld (IBS) zum Thema „Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung – Deutschland und Hessen“ hörte die Enquetekommission in ihrer Sitzung am 14.01.2004.

Am 14.02.2004 führte die Enquetekommission ein Gespräch mit Andreas Storm, MdB, der über die Ergebnisse der Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel – Herausforderung unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ berichtete.

Weitere Vorträge von Prof. Dr. Mark Szydlík, Universität Erfurt, zum Thema „Generation und demographischer Wandel“ und von Matthias Horx, Zukunftsinstitut, zum Thema „Die neue Alterskultur“ hörte die Enquetekommission am 10.03.2004 und am 28.04.2004.

In einer Besprechung der Obleute am 02.06.2004 wurde die Grundstruktur zur weiteren inhaltlichen und methodischen Vorgehensweise, die auch als Leitfaden für die Erstellung des Zwischen- und des Abschlussberichtes dienen soll, beschlossen.

Das Statistische Landesamt und die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH, jetzt HA Hessen Agentur GmbH, präsentierten in der Sitzung der Enquetekommission am 30.06.2004 das aufgrund des Auftrages der Enquetekommission vom 12.11.2003 erstellte Datenmaterial. In dieser Sitzung bot Christoph Kulenkampff, Staatssekretär a. D., als Repräsentant der Schader-Stiftung die Unterstützung der Arbeit der Enquetekommission bei der Koordination von Veranstaltungen durch diese Stiftung an. Voraussetzung hierfür sei, dass alle politischen Stiftungen der im Hessischen Landtag vertretenen Parteien kooperieren.

In der Sitzung der Enquetekommission am 01.09.2003 stellte sich Staatsminister Stefan Grüttner als Beauftragter der Landesregierung und Ansprechpartner der Enquetekommission vor.

Die Enquetekommission hörte in ihrer Sitzung am 22.09.2004 den Vortrag von Stefan Fetzer, Mitarbeiter von Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Universität Freiburg, zum Thema „Generationenbilanz – ein Instrument zur Messung fiskalischer Nachhaltigkeit“.

Die Enquetekommission führte neun ganztägige Anhörungen durch:

- am 10.11.2004 zum Thema „Ökonomische und fiskalische Auswirkungen des demographischen Wandels“,
- am 02.02.2005 zum Thema „Geburtenrate / Kinderwunsch“,
- am 07.09.2005 zum Thema „Migration“,
- am 09.11.2005 zum Thema „Wohnen und Stadtentwicklung“,
- am 08.02.2006 zum Thema „Verkehr / Umwelt / Wirtschaft“,
- am 03.05.2006 zum Thema „Kommunale Infrastruktur“,
- am 07.06.2006 zum Thema „Arbeit und Bildung“,
- am 20.09.2006 zum Thema „Jugend und Senioren“ und
- am 29.11.2006 zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement“.

An der Anhörung zum Thema „Geburtenrate / Kinderwunsch nahmen als Experten teil:

*Prof. Dr. Charlotte Höhn
Institut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt*

*Nicola Hülskamp
Institut der Deutschen Wirtschaft Köln*

*Dr. Wilma Mohr
Leiterin der Sozialverwaltung der Stadt Darmstadt
Sachverständige der Enquetekommission*

*Brigitte Fuchs
Landesgeschäftsführerin Pro Familia*

*Dr. Karsten Hank
Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demographischer Wandel,
Universität Mannheim, MEA*

*Prof. Dr. Hermann Adrian
Johannes Gutenberg Universität Mainz*

An der Anhörung zum Thema „Migration“ nahmen als Experten teil:

*Prof. Dr. Josef Schmid
Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft
Universität Bamberg*

*Prof. Dr. Ullrich Heilemann
Institut für Empirische Wirtschaftsforschung
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Leipzig*

*Prof. Dr. Detlev Ipsen
Professor für Stadt- und Regionalsoziologie
Universität Kassel*

*Prof. em. Dr. Walter Siebel
Institut für Soziologie
Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg*

*Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

*Bernd Hemingway
Internationale Organisation für Migration, Berlin*

Dr. Dirk Halm, Zentrum für Türkeistudien e. V., Essen

*Helga Nagel
Leiterin des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main*

An der Anhörung zum Thema „Wohnen und Stadtentwicklung“ nahmen als Experten teil:

*Dipl.Ing. Ulf Begher, Vorstandsmitglied
Dipl.Ing. Wolfgang Haack, Geschäftsführer
Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen*

*Dipl. Volkswirt Matthias Böss
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main
Referent für Analysen und Konzepte*

*Prof. Dr. Gerd Weiß
Präsident des Landesamts für Denkmalpflege Hessen*

*Dr. Bernhard Matheis
Oberbürgermeister der Stadt Pirmasens*

*Thomas Dilger
Geschäftsführer der Nassauischen Heimstätte*

*Dr. Diana Hummel
Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt*

*Dr. Uwe Wullkopf
Geschäftsführer des Instituts Wohnen und Umwelt GmbH*

*Dipl.Ing. Thomas Pristl
akp_Stadtplanung und Regionalentwicklung
seit 01.01.2006 Sachverständiger für die Enquetekommission*

*Prof. Dr. Paul Gans
Christina West
Universität Mannheim, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie*

An der Anhörung zum Thema „Verkehr / Umwelt / Wirtschaft“ nahmen als Experten teil:

*Martin Herkströter
Geschäftsführer der Hessen Agentur GmbH*

*Dr. Christoph Ewen
Team Ewen – Konflikt und Prozessmanagement*

*Dr. Anke Schekahn
Kasseler Institut für ländliche Entwicklung*

*Prof. Dr. Bernhard Müller
Leibnitz Institut für Ökologische Raumentwicklung e. V.*

*Dr. Johann Fuchs
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

*Prof. Dr. Frank Fichert
Hochschule Heilbronn
Sachverständiger der Enquetekommission*

*Prof. Dr. Ing. Dirk Zumkeller
Universität Karlsruhe
Institut für Verkehrswesen*

An der Anhörung zum Thema „Kommunale Infrastruktur“ nahmen als Experten teil:

*Prof. Dipl. Ing. Horst H. Blechschmidt
Vorstandsvorsitzender der HEAG AG*

*Prof. Dr.-Ing. Matthias Koziol
Brandenburgische Technische Universität Cottbus
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Lehrstuhl für Stadttechnik*

*Ulrich Petschow
Institut für ökologische Wirtschaftsforschung gGmbH
Leiter der Forschungsabteilung Umweltpolitik und Umweltökonomie*

*Privatdozent Dr. Jürgen Flöthmann
Universität Bielefeld
Fakultät für Gesundheitswissenschaften
Institut für Bevölkerungs- und Gesundheitsforschung*

*Dr. Thomas Kopetsch
Kassenärztliche Bundesvereinigung
Leiter des Referats Bedarfsplanung, Bundesarztregister und Datenaustausch der KBV*

An der Anhörung zum Thema „Arbeit und Bildung“ nahmen als Experten teil:

*Dr. Peter Kupka
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

*Prof. Dr. Jutta Rump
Vizepräsidentin der Fachhochschule Ludwigshafen
Institut für Beschäftigung und Employability*

*Dr. Cornelia Seitz
Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft
Leiterin der Forschungsstelle*

*Prof. Dr. Martin Baethge
Soziologisches Forschungsinstitut
Georg-August-Universität Göttingen*

*Dr. Brigitte Scheuerle
IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen*

*Prof. Axel Börsch-Supan PhD
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie
und demographischer Wandel, Universität Mannheim*

*Uwe van den Busch und Andreas Rohde
Hessen Agentur GmbH*

An der Anhörung zum Thema „Jugend und Senioren“ nahmen als Experten teil:

*Andreas Esche
Bertelsmann-Stiftung
Leiter des Projekts „Demographischer Wandel“*

*Dr. Walter Bien
Deutsches Jugendinstitut*

*Dr. Wolfgang Mack
Pädagogische Hochschule Ludwigsburg*

Dr. Wilma Mohr
Leiterin der Sozialverwaltung der Stadt Darmstadt,
Sachverständige der Enquetekommission

Dr. Christoph Rott
Institut für Gerontologie
Ruprechts-Karl-Universität Heidelberg

Klaus Großjohann
Geschäftsführer des Kuratoriums Deutsche Altershilfe
Wilhelmine-Lübke-Stiftung e. V.

Prof. Dr. Reimer Gronemeyer
Institut für Soziologie
Justus-Liebig-Universität Gießen

Werner Selbmann
Gemeinde Seeheim-Jugenheim

An der Anhörung zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ nahmen als Experten teil:

Stephan Würz
Geschäftsführer der Landesehrenamtsagentur Hessen

Prof. Dr. Gisela Jakob
Hochschule Darmstadt
Fachbereich Sozialpädagogik

Prof. Alexander Eichenlaub, Universität Kassel
Thomas Pristl akp_Stadtplanung + Regionalentwicklung
Sachverständige der Enquetekommission

Bernd Hesse
LAKS Hessen e. V.
Landesarbeitsgemeinschaft der Kulturinitiativen und
soziokulturellen Zentren in Hessen

Uta Müller-Merbach und Friedrich-Wilhelm Bremer
Ehrenamt für Darmstadt e. V.

Ralf-Rainer Klatt
Landessportbund Hessen e. V.
Mitglied des Präsidiums

f) Veranstaltungen

Die Enquetekommission hat am 30. September 2005 gemeinsam mit der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Karl-Hermann-Flach-/Friedrich-Naumann-Stiftung und der Schader Stiftung ein Symposium zur Präsentation des Zwischenberichts durchgeführt.

Ebenfalls in Zusammenarbeit mit der Schader-Stiftung hat die Enquetekommission im Wintersemester 2005/2006 einen studentischen Ideenwettbewerb zum Thema „Demografischer Wandel in Hessen – Ideen für unsere Zukunft“ an allen hessischen Hochschulen und Universitäten ausgeschrieben. Die Siegerinnen und Sieger wurden am 7. Juli 2006 in Kassel geehrt. Den ersten Preis erhielten Katharina Krebs und Wiebke Fröhlich, Fachhochschule Gießen-Friedberg für ihren auf einem Plakat skizzierten Vorschlag „Geben und Nehmen“. Die Arbeit, die den Aufbau gemeinschaftlichen Lebens in einem Dorfgemeinschaftshaus zum Inhalt hat, verbindet den konkreten Bezug zum Bundesland Hessen mit der Botschaft des Miteinanders statt eines Gegen-einanders der Generationen. Geehrt wurden darüber hinaus: Kerstin Keul und Isabelle Panusch, Hochschule Darmstadt, für ihre Arbeit „Barrieren überwinden“; Kathrin Guth und Katja Widmann, Hochschule Darm-

stadt, für ihre Arbeit „Human network“ und Erhan Tatar und Kadir Kadogmus, Hochschule Darmstadt, für ihre Arbeit „Import Children“

In der Jury haben mitgewirkt: Staatssekretär a. D. Reinhart Chr. Bartholomäi, Abg. Peter Beuth, Prof. Dr. Werner Durth, Technische Universität Darmstadt, Kurator der Schader-Stiftung, Prof. Dr. Hubert Heinelt, Institut für Politikwissenschaft, TU Darmstadt, Abg. Dr. Rolf Müller, Vorsitzender der Enquetekommission, Abg. Kordula Schulz-Asche, stellvertretende Vorsitzende der Enquetekommission, Abg. Sabine Waschke.

g) Der Abschlussbericht

Der vorliegende Bericht umfasst die Tätigkeit der Enquetekommission vom 01.01.2005 bis zum 30.06.2007 und schließt an die Ausführungen des Zwischenberichts (Juli 2005) an. Die beiden Berichte sind als ein Gesamtwerk zu betrachten und stellen die Auswertung der Arbeit der Enquetekommission dar. Aus diesem Grund schließt sich die Nummerierung des Abschlussberichts an die des Zwischenberichts an.

Der Abschlussbericht wird noch in anderer Form veröffentlicht. Diese Veröffentlichung wird eine CD mit allen Materialien enthalten. Sowohl der Abschlussbericht als auch die Materialien sind im Internet verfügbar.

Teil II: Gegenstand der Beratungen

6. EINLEITUNG: Unsere Gesellschaft verändert ihr Gesicht

„Wir werden weniger, älter und bunter“, auf diese griffige Formel brachte der Zukunftsforscher Matthias Horx die drei Entwicklungen des demografischen Wandels in unserer Gesellschaft. Diese Beschreibung entspricht auch der Problemanalyse, die von der Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“ zur Bevölkerungsentwicklung in Hessen vorgenommen worden ist. Nach 37 Sitzungen hat die Kommission ihre Arbeit beendet und legt diesen Abschlussbericht vor, der konkrete Handlungsempfehlungen und umfangreiches Datenmaterial für das Land Hessen enthält.

Die Einsetzung dieser Kommission war auch eine Reaktion darauf, dass Gesellschaft wie Politik das Phänomen des demografischen Wandels lange Zeit verdrängt und nahezu kollektiv ignoriert haben. Dies war selten böser Wille, sondern hing mit dem schleichenden Charakter des Wandels zusammen. Aus diesem Grund war es auch eine Zielsetzung der Arbeit, das Problembewusstsein für die Dramatik der Bevölkerungsentwicklung in allen Bereichen der Gesellschaft und des Staates zu schärfen. Gemäß dem Einsetzungsbeschluss sollen die strukturellen Auswirkungen des demografischen Wandels auf alle Politikbereiche, für regionale Entwicklungen untersucht und Lösungsvorschläge bzw. Lösungsoptionen erarbeitet werden. Die Kommission soll aber auch „gesellschaftspolitische Diskussionen“ über dieses Thema anstoßen. Dies scheint auch in Hessen aktuell immer noch notwendig zu sein, da selbst die Medien nach der Präsentation der Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen durch die Enquetekommission und das Statistische Landesamt nur über einzelne spektakuläre Ergebnisse, nämlich Bevölkerungsabnahme und Schrumpfung, berichteten.

Während das Bild über die allgemeinen Folgen der Bevölkerungsentwicklung in der Gesellschaft zunehmend an Konturenschärfe gewinnt, sind die daraus folgenden Konsequenzen bisher nur wenigen Fachleuten bewusst.

Der Abschlussbericht macht deutlich, dass die Bevölkerungsentwicklung mit der Alterung auf der einen und der Schrumpfung auf der anderen Seite in Hessen vor allen Dingen strukturelle Probleme aufweist. Wenn diese Entwicklung auch das gesamte Bundesland erfassen wird, so lassen sich doch starke regionale Unterschiede erkennen, die in manchen Fällen sogar Städte, Landkreise und Gemeinden betreffen.

Für die Politik ist der demografische Wandel ein unbequemes Thema. Zum einen, weil Zeiträume betroffen sind, die jenseits einer nächsten oder gar übernächsten Wahlperiode liegen, zum anderen, weil einige Entscheidungen mit schmerzhaften Veränderungen verbunden sein können.

Dennoch hat der Hessische Landtag mit den Stimmen aller Fraktionen mit der Einsetzung der Enquetekommission ein Signal gesetzt, um ein ganzes Paket von Handlungsoptionen zu erarbeiten. Denn die Aufgabe von Landespolitik besteht ja gerade darin, die Rahmenbedingungen in Hessen so zu gestalten, dass sich die Vorausberechnungen des Bevölkerungsrückgangs, auch wenn sie auf der Grundlage des Status quo errechnet wurden, langfristig zum Positiven wenden.

Selbst wenn wir den demografischen Wandel als ein Ergebnis menschlichen Handelns und Unterlassens erkennen und ihn damit als durchaus beeinflussbar ansehen, sind der Veränderung dieses Prozesses Grenzen gesetzt.

Wir werden älter ...

Nach der Vorausberechnung des Statistischen Landesamtes werden sich die Koordinaten der Alterstruktur in Hessen bis zum Jahre 2050 („mittlere Variante“) vermutlich gravierend verändern.

- Die Zahl der Drei- bis unter Sechsjährigen nimmt um ein Drittel ab.
- Die Zahl der Sechs- bis unter Zwanzigjährigen sinkt um fast ein Drittel.
- Die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 60 Jahre) sinkt um ein Viertel.
- Die Zahl der Sechzigjährigen und Älteren steigt um 44 %.
- Die Zahl der Hochbetagten steigt sogar um 185 %.

Wir werden weniger ...

Im Jahr 2002 lag die Geburtenrate in Hessen bei 1,35 Kindern pro Frau, zur Erhaltung der Gesamtzahl der Bevölkerung wäre eine Geburtenrate von 2,1 Kindern pro Frau erforderlich gewesen. Die hessische Bevölkerung wird entsprechend der Schätzung der mittleren Variante des Hessischen Statistischen Landesamts bis 2020 noch um etwa 32.000 Personen wachsen. Danach wird die Bevölkerung in Hessen bis 2050 um rund 600.000 Personen zurückgehen. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass sich diese Entwicklung kurzfristig beeinflussen ließe.

Wir werden bunter ...

In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Bevölkerungsrückgang durch Einwanderungen zumindest gemildert. Die europäische Integration hat zu einer Zuwanderung einer Vielzahl von Arbeitskräften aus europäischen Ländern geführt. Auch innerhalb Deutschlands und Hessen gibt es Wanderungsbewegungen. Diese Zuwanderungen haben dazu geführt, dass unsere Gesellschaft „bunter“ geworden ist. Darüber hinaus bedeutet die Zunahme der Anzahl älterer Menschen angesichts ihrer unterschiedlichen Lebenserfahrungen eine Bereicherung des Ideenspektrums der Gesellschaft. Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, das Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen und Generationen zum Vorteil aller zu gestalten.

... in allen Lebensbereichen:

Niemand und kein Bereich des täglichen Lebens bleiben von dem demografischen Wandel unberührt. Deshalb geht es der Enquetekommission auch darum, aufzuzeigen, wie wir Hessen angesichts dieser zu erwartenden Veränderungen für uns und für künftige Generationen gestalten können.

Die Enquetekommission des Hessischen Landtags hat bewusst Themenbereiche wie die Renten- und Sozialversicherungssysteme ausgeklammert, weil diese bereits Gegenstände des Bundestags oder verschiedener Kommissionen auf Regierungs-, Parlaments- oder Partienebene waren. Darüber hinaus versucht sich die Enquetekommission auf Vorschläge zu beschränken, die auch unmittelbar durch Entscheidungen des Landtags oder auf kommunaler Ebene zu beeinflussen sind.

Die internen Wanderungsbewegungen in unserem Land sind längst im Gange. Bereits heute wandern viele, besonders junge Menschen aus den strukturschwächeren Gebieten in die dynamischen Wirtschaftsregionen, um dort Arbeitsplätze zu finden. Dieser Trend führte in einigen östlichen Bundesländern bereits zu großen Problemen. Auch in Hessen sind Abwanderungsbewegungen aus bestimmten Gebieten zu verzeichnen, in anderen Gebieten – vor allem im Rhein-Main-Gebiet – wächst jedoch die Bevölkerung zumindest noch in den nächsten Jahren.

Dennoch bleibt das grundgesetzlich geforderte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bestehen. Das bedeutet in der Realität, dass es eine solidarische „Mithaftung“ der stärkeren für die schwächeren Regionen geben muss.

Anpassungsstrategien

Es müssen daher Anpassungsstrategien gefunden werden, die an den auf uns zukommenden Auswirkungen der demografischen Entwicklung ansetzen. Auch in Hessen werden wir dafür Sorge tragen müssen, dass wir nicht ein wachsendes Gefälle zwischen einzelnen Regionen zulassen. Es muss verhindert werden, dass die demografische Entwicklung durch zusätzliche Abwanderungsbewegungen verstärkt wird.

Deshalb ist die Anstrengung der Städte und Gemeinden um die Attraktivität ihres Standortes geradezu erwünscht. Es muss im Bewusstsein aller Verantwortungs- und Entscheidungsträger liegen, die Attraktivität ihres Standortes bei den veränderten Rahmenbedingungen zu erhalten und bereits heute Vorsorge z. B. bei ihrer Kinderfreundlichkeit oder bei der Siedlungsentwicklung zu treffen. Dazu gehört aber auch die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit.

Veränderungsstrategien

Der Hessische Landtag unterstreicht mit der Einsetzung der Enquetekommission, dass er den demografischen Wandel nicht nur passiv hinnehmen will, sondern dass er aktiv dafür arbeitet, Hessen auch zukünftig lebenswert mit den Bürgerinnen und Bürgern zu gestalten.

Diesem Veränderungswillen sind allerdings Grenzen gesetzt, weil es letzten Endes nur um zwei „Stellschrauben“ des Handelns geht: die Fertilitätsrate und die Migration. Beides unterliegt aber nur eingeschränkt dem unmittelbaren Einfluss politischer Handlungen, denn Politik kann nur begrenzt Einfluss auf persönliche Lebensentscheidungen, wie z. B. für Kinder oder für einen Wohnort, nehmen. Staat und Gesellschaft können allerdings Rahmenbedingungen materieller und ideeller Art schaffen, die das Zusammenleben aller Generationen und Kulturen erleichtern.

Der Abschlussbericht

Grundlagen dieses Abschlussberichts sind Daten des Statistischen Landesamtes und der Hessen Agentur GmbH, ehemalige Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, sowie Materialien aus Expertenanhörungen, Protokollen und Vortragsunterlagen.

Der Abschlussbericht wird noch in anderer Form veröffentlicht. Diese Veröffentlichung wird eine CD mit allen Materialien enthalten. Sowohl der Abschlussbericht als auch die Materialien sind im Internet verfügbar.

7. GEBURTENRATE / KINDERWUNSCH

„Der Rückgang der Geburtenrate ist dort am stärksten ausgeprägt, wo Frauen weitgehend emanzipiert sind, wo der Rest der Gesellschaft aber noch auf einem vergleichsweise traditionellen Entwicklungsstand verharrt. Gesellschaften, in denen die neue Rolle der Frau anerkannt und unterstützt wird, zeichnen sich hingegen durch relativ hohe Kinderzahlen aus.“

(Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung¹)

7.1 Basisdaten zu Geburtenrate und Kinderwunsch

7.1.1 Entwicklung der Geburtenrate im Zeitablauf

In diesem Abschnitt wird auf die allgemeine Entwicklung der Geburtenrate und des Wunsches nach Kindern in Deutschland eingegangen. Diese Aspekte wurden zwar im Zwischenbericht der Enquetekommission schon teilweise erwähnt, sie sollen aber noch einmal in Erinnerung gerufen und so weit wie möglich für die Situation in Hessen präzisiert werden.

Eine sinkende Geburtenrate ist kein Phänomen der letzten Jahre. Die Auswirkungen und Folgen der veränderten Geburtenraten sind allerdings erst seit kurzer Zeit zunehmend in das Bewusstsein der Gesellschaft gerückt.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Es gehört zu den bedeutenden Errungenschaften insbesondere des 20. Jahrhunderts in den Industrienationen, dass Frauen über ihren Körper, über die Anzahl der Kinder und darüber, ob sie überhaupt Kinder möchten, selbst entscheiden können. In vielen Ländern, die bis heute eine hohe Geburtenrate aufweisen, ist die Stellung der Frau noch der des Mannes untergeordnet. Wie der Weltbevölkerungsbericht 2006 feststellt, bewirken häufig Verletzungen des Rechts der Frauen auf eine selbstbestimmte Sexualität eine hohe Geburtenrate. Weiterhin bedeuten Kinder in diesen Gesellschaften nach wie vor eine Möglichkeit der Alterssicherung. Der Entscheidungsspielraum für Frauen, über das eigene Leben zu bestimmen, ist sehr klein. Selbstverwirklichung und individuelle Lebensformen haben für die große Mehrheit der Frauen keinen bedeutenden Stellenwert. Deshalb sind sinkende Geburtenzahlen in Europa vor allem ein Ausdruck von gesellschaftlichem und rechtlichem Fortschritt. Kinder sind keine Notwendigkeit für die Alterssicherung mehr, und Mutterschaft ist für Frauen eine Möglichkeit unter anderen, ihr Leben zu gestalten. Auch in Deutschland hat die große Mehrheit der Frauen einen Kinderwunsch. Aus diesem Grund ist es eine Aufgabe zukunftsorientierter Familienpolitik, Möglichkeiten zu schaffen, um diesen Kinderwunsch mit den individuellen Lebensmustern vereinbaren zu können.

Mit dem Einsetzen der Industrialisierung, spätestens Mitte des 19. Jahrhunderts, setzte auch der Rückgang der Geburtenrate ein. Dieser Prozess vollzieht sich jedoch nicht nur sukzessive, sondern war auch mit einem radikalen Einschnitt (1908 – 1933, getragen durch die Geburtsjahrgänge 1865 – 1905) verbunden. Zunehmender wirtschaftlicher Wohlstand, das steigende Bildungsniveau vor allem der Frauen, die Einführung öffentlicher Hygiene sowie der staatlichen sozialen Sicherungssysteme und die abnehmende Säuglings-, Kinder- und Jugendsterblichkeit haben zu höherer Lebenserwartung und niedrigeren Geburtenraten geführt. Eine abnehmende Sterblichkeit kompensierte die Auswirkungen der rasch sinkenden Fertilität teilweise, weil eine wachsende Zahl von Mädchen das Fortpflanzungsalter erreichte und die Müttersterblichkeit ebenfalls sank. Diese Sterblichkeitsentwicklungen unterscheiden den Rückgang der Fertilität zu Beginn des 20. Jahrhunderts von dem zweiten massiven Geburtenrückgang ab den Sechzigerjahren. Aus der folgenden Grafik sind die Geburtenzahlen pro 1.000 Einwohner zu erkennen: Von etwa 37 Geburten pro 1.000 Einwohner im Jahr 1841 sanken die Geburtenraten auf 15 pro 1.000 Einwohner in den Fünfziger- und Sechzigerjahren des 19. Jahrhunderts und weiter auf etwa 8,25 Geburten pro 1.000 Einwohner im Jahr 2005 (s. CIA World Factbook Ländervergleich 2005).

¹

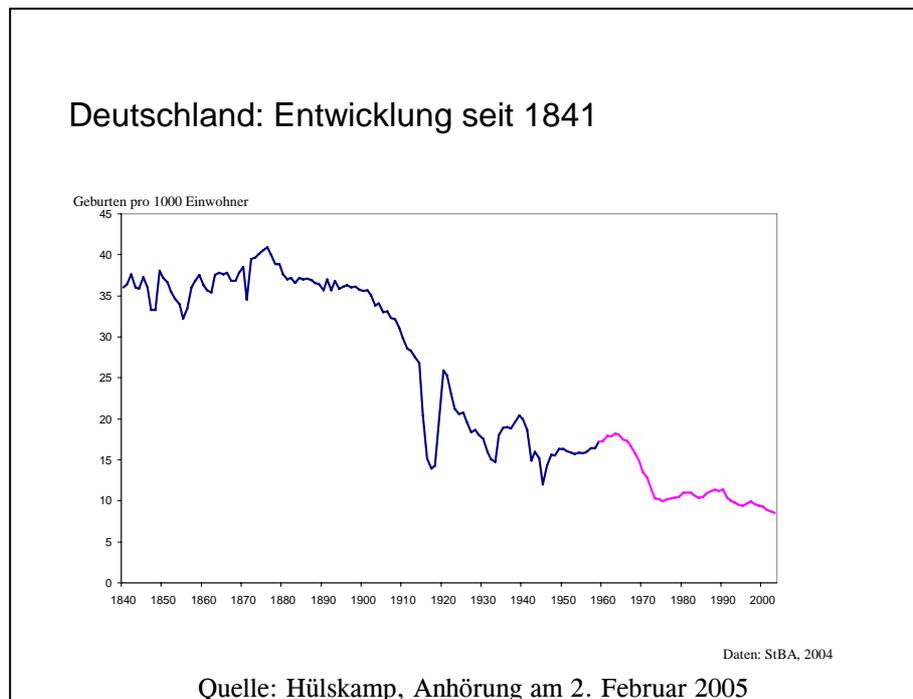


Abbildung 7.1: Entwicklung der Geburten in Deutschland

Weitere Erklärungsansätze für die erste Phase des Geburtenrückgang sehen in dem veränderten Verhältnis der Generationen im Zusammenhang mit veränderten institutionellen Rahmenbedingungen eine Beziehung: So konnte in vormodernen Gesellschaften eine große Kinderzahl in mehrfacher Hinsicht vorteilhaft sein, wobei die hohe Sterblichkeit generell für eine möglichst große Nachkommenschaft sprach.

Mit der Veränderung von Rahmenbedingungen und institutionellen Voraussetzungen im Zuge der Modernisierung (Verallgemeinerung von Persönlichkeitsrechten, vom Vertragsgedanken getragenes Eherecht, Aufhebung des alleinigen Erbrechts eines Sohnes, Verbot der Kinderarbeit, allgemeine Schulpflicht, Ausgliederung der Erwerbstätigkeit aus dem Familienhaushalt, Aufbau sozialer Sicherungssysteme) boten Kinder ihren Eltern auf der Mikroebene kaum noch wirtschaftliche Vorteile. In diesem Zusammenhang spricht man von Umkehrung des „flow of wealth“.

In der Mitte der Sechzigerjahre begann die Geburtenrate in Europa stark zu sinken. In Westdeutschland lag sie im Jahr 1965 noch bei 2,5 Geburten je Frau und ging bis auf 1,4 im Jahr 1975 zurück, wo sie sich seitdem mit Schwankungen eingependelt hat. Aus den folgenden Grafiken lässt sich ablesen, dass die Entwicklung der Geburtenrate in Hessen große Ähnlichkeit mit der westdeutschen Geburtenrate aufweist.

Das Statistische Landesamt stellte allein zwischen 1994 und 2003 für Hessen eine deutlich zurückgegangene Zahl von Lebendgeborenen pro 1.000 Einwohner fest: 1994 waren es noch 10,1 pro 1.000, 2003 nur noch 8,9 Kinder pro 1.000 Einwohner im Jahr. Ländliche Gebiete liegen zwar mit ihren Geburtenzahlen teilweise über dem Landesergebnis, diese fallen aber auch in diesen Regionen deutlich geringer aus als im Zeitraum zwischen 1970 und 1986.

Abbildung 7.2: Zusammengefasste Geburtenziffern in Deutschland²

Der Wandel von einer hohen Geburtenrate zu niedrigen Geburtenraten ist ein weltweites Phänomen. Selbst in vielen Entwicklungsländern, die in den Sechzigerjahren noch eine Geburtenrate von fünf bis acht Kindern pro Frau verzeichneten, liegt diese jetzt deutlich niedriger (im weltweiten Durchschnitt 2,6 Kinder pro Frau, s. CIA Worldfactbook 2005). Dies ist in diesen Ländern auch ein wichtiger Erfolg umfangreicher internationaler Maßnahmen zur Geburtenkontrolle als Instrument der Armutsbekämpfung und der Verhinderung globaler Überbevölkerung. Trotz aller Anstrengungen wird es einen weiteren Anstieg der Weltbevölkerung von heute rund 6,6 Milliarden Menschen auf rund 9,1 Milliarden bis zum Jahre 2050 geben (Quelle: Deutsche Stiftung Weltbevölkerung).

7.1.2 Geburtenrate in Europa und den USA

Das Niveau, auf dem sich die jeweilige Geburtenrate eingependelt hat, unterscheidet sich allerdings in den entwickelten Ländern. Spitzenreiter sind die USA mit einer Geburtenrate von 2,1 Kindern pro Frau. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass vor allem Einwandererfamilien in der ersten Generation hohe Geburtenraten wie in ihren Herkunftsländern aufweisen und damit den Landesdurchschnitt erhöhen.

Irland folgt mit einer Geburtenrate von 1,9 Kindern pro Frau. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass vor kurzer Zeit die Geburtenrate sogar noch bei 3 Kindern pro Frau gelegen hat. Eine Begründung hierfür könnte in der enormen und schnellen Modernisierung und Entwicklung Irlands erst in den letzten Jahrzehnten liegen.

Frankreich weist eine Geburtenrate von 1,8 Kindern pro Frau auf, in den skandinavischen Ländern hat sie sich auf 1,7 bis 1,8 Kindern pro Frau eingependelt. Deutschland befindet sich gleichauf mit Österreich und Japan bei 1,4 Kindern pro Frau. Schlusslicht bilden die südeuropäischen (Spanien, Italien) und die osteuropäischen Länder. Obwohl der gesellschaftliche Wandel (mehr Singlehaushalte, weniger Ehen, höhere Scheidungsrate) in den westlichen Staaten fast gleichzeitig eingesetzt hat, ist die Auswirkung auf die Geburtenraten äußerst unterschiedlich.

² Die zusammengefasste Geburtenziffer gibt an, wie viele Kinder eine Frau durchschnittlich im Laufe des Lebens hätte, wenn die zu einem einheitlichen Zeitpunkt ermittelten altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern für den gesamten Zeitraum ihrer fruchtbaren Lebensphase (hier das Alter zwischen 15 und 45) gelten würden. Gleichbedeutend werden für die zusammengefasste Geburtenziffer auch die Begriffe Geburten- oder Fertilitätsrate verwendet. – Während üblicherweise die Geburtenziffer pro Frau bezogen ist, ist sie in obiger Abbildung auf 1.000 Frauen bezogen.

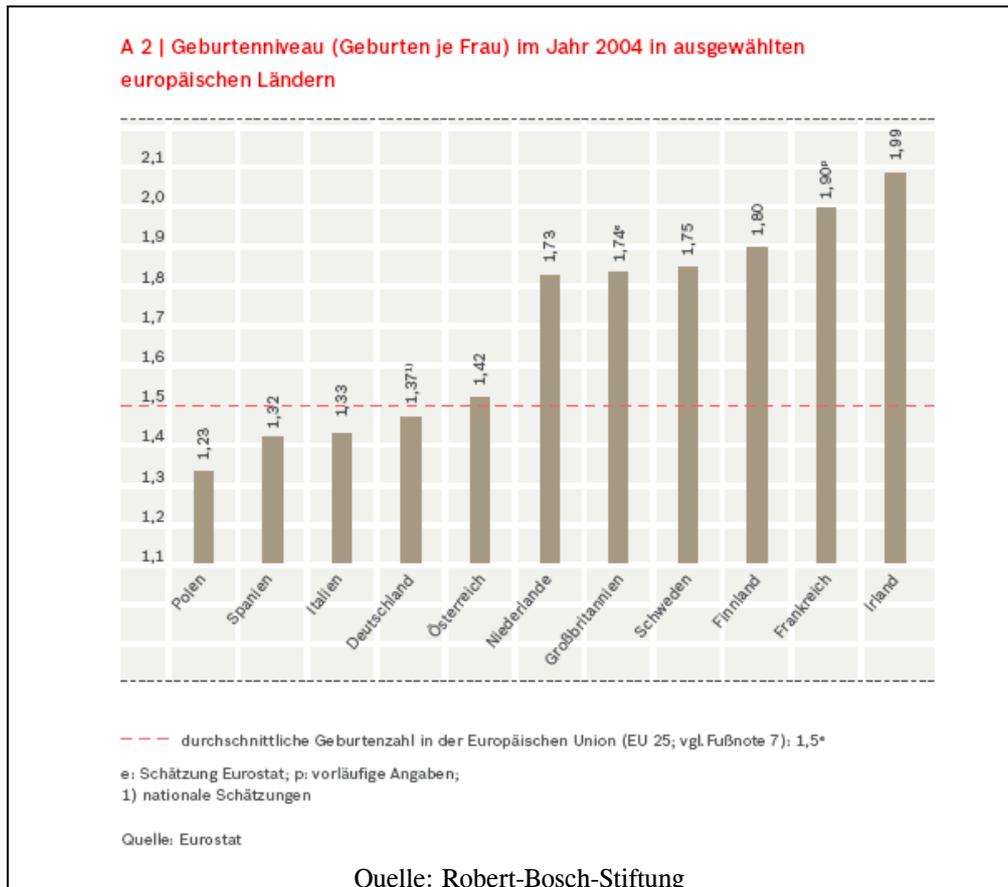


Abbildung 7.3: Geburtenniveau im Jahr 2004 in ausgewählten europäischen Ländern

Vergleicht man nicht die Geburten pro Frau, sondern pro 1.000 Einwohner, so belegt Deutschland (im Jahr 2004 mit 8,5 Lebendgeburten pro 1.000 Einwohner) einen der letzten Plätze unter den europäischen Ländern.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kaufmann³ benennt folgende Faktoren für die Entwicklung der unterschiedlichen Geburtenrate in verschiedenen Ländern im gleichen Kontext des gesellschaftlichen Wandels:

- Hinsichtlich der Veränderungen in der Partnerschaftsdimension (Ehealter, Zahl der Eheschließungen und Scheidungen, Bedeutung nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften) liegt Deutschland europaweit im Mittelfeld; die Extrempositionen bilden Skandinavien (weit zurückreichende Liberalisierung) sowie Italien und Irland (Persistenz traditionaler Muster).
- Bezogen auf die Fertilität liegt die Bundesrepublik bereits seit 1950 am unteren Ende; der „emanzipative Schub“ der Sechzigerjahre war hierfür offenbar nicht der primäre Auslöser.
- Der Geburtenrückgang in Deutschland ist besonders ausgeprägt durch zunehmende Kinder- und Ehelosigkeit junger Frauen, während in anderen Ländern eher die Tendenz zur Einkindfamilie vorherrscht (bei sehr variabler Heiratshäufigkeit). In den östlichen Bundesländern ist die Polarisierung allerdings geringer, dort gibt es mehr Ein-Kind-Familien.

³ Franz-Xaver Kaufmann „Schrumpfende Gesellschaft: Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen.“ Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2005

7.1.3 Polarisierung der Familienentwicklung

Die Lebensformen in Deutschland sind heutzutage vielfältiger als in der Vergangenheit. Trotz dieser Vielfalt lässt sich speziell für Westdeutschland eine zunehmende Polarisierung feststellen. Während Familien mit Kindern nach wie vor häufig zwei Kinder haben, ist der Anteil der kinderlosen Frauen und Männer im internationalen Vergleich relativ hoch. Dabei zeigen jedoch etwa die Schweizer Daten, dass Deutschland keinen Sonderfall darstellt. Allerdings gibt es auch Länder ohne diese Form der Polarisierung, beispielsweise ist in Italien der Anteil der kinderlosen Frauen vergleichsweise gering, während dort ein überdurchschnittlicher Anteil an Einzelkindern zu verzeichnen ist.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Als Gesamttrend wird für Deutschland (alte Bundesländer) eine zunehmende Polarisierung der privaten Lebensformen in durch Ehe legitimierte Familien einerseits und in alternative, in der Regel kinderarme oder kinderlose Lebensformen andererseits festgestellt.

Ein Großteil der Anzuhörenden weist auf die Tatsache hin, dass in Deutschland eine starke Polarisierung zwischen Kinderlosen und Familien mit zwei und mehr Kindern zu beobachten ist. In anderen Ländern besteht diese Polarisierung nicht, in Italien hat beispielsweise fast jede Frau ein Kind, aber nicht mehr drei oder vier.

Hank zieht daraus die Folgerung, diese Polarisierungstendenz weise darauf hin, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht möglich sei, weil zum einen die **normativen** wie auch die **infrastrukturellen** Voraussetzungen – Stichwort Kinderbetreuung – fehlten.

Noch heute glauben laut einer Studie der Robert-Bosch-Stiftung 43 % der Westdeutschen, dass es Kindern schade, wenn die Mutter arbeite – auch wenn die Annahme, die Mutter verbringe dann weniger Zeit mit dem Kind, bereits in EU-weiten Vergleichen widerlegt wurde (das sind ungefähr genauso viele, die glauben, ein Kind leide nicht unter einer arbeitenden Mutter). Die Erwerbsbeteiligung der Mütter jüngerer Kinder bleibt gering, es dominieren die „Hausfrauen“, ggf. mit geringfügiger oder Teilzeitbeschäftigung.

Auf diese beiden Faktoren wird unter 2. Ursachen noch einmal eingegangen.

Die Fertilität von aus dem Ausland zugewanderten Frauen spielt wegen des relativ hohen Ausländeranteils in Deutschland eine größere Rolle als in anderen EU-Staaten. Auch wenn sich häufig eine rasche Annäherung an die durchschnittliche Geburtenrate in Deutschland vollzieht, bleibt der Anteil kinderreicher Familien unter den Ausländern höher und die Zahl der Kinderlosen niedriger. Für die zugewanderte Bevölkerung wurde eine durchschnittliche Kinderzahl von 1,8 Kindern pro Frau ermittelt, während die der einheimischen Bevölkerung nur 1,2 beträgt.

7.1.4 Befragungen zum Kinderwunsch

Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass der Kinderwunsch eine höchst persönliche Angelegenheit ist. Die Politik kann daher nur mit familienfreundlichen Rahmenbedingungen auf die Verwirklichung des Kinderwunschs Einfluss nehmen. Dies ist in Deutschland bisher zu wenig der Fall, wie Befragungen zu dem Thema Kinderwunsch zeigen: Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) hat im Rahmen der Population Policy Acceptance Study (PPAS) nach Kinderwünschen gefragt. Folgende Tabelle gibt die Antworten der 20- bis 39-jährigen Frauen und Männer in Westdeutschland wieder. Danach wünschen sich Frauen im Durchschnitt 1,7 Kinder, Männer hingegen nur 1,59. Ein interessantes Ergebnis dabei ist, dass einerseits mehr Männer als Frauen keine Kinder, aber auch mehr Männer als Frauen drei Kinder möchten. Diese Zahlen haben sich seit der Befragung im Jahre 1992 deutlich erhöht. Es wollen offensichtlich mehr Männer gar kein Kind, aber auch mehr Männer als Frauen 3 Kinder (!), auch mehr als 1992.

Kinderwünsche in den alten Bundesländern (in %)					
Gewünschte Kinderzahl	2003		1992		Alte Bundesländer
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	
keine Kinder	16,6	27,2	15,0	16,0	
ein Kind	14,5	13,0	23,2	21,4	
zwei Kinder	53,7	40,0	44,0	46,9	
drei Kinder	11,6	16,2	13,6	12,0	
vier und mehr	3,7	3,5	4,0	3,7	
Durchschnitt	1,73	1,59	1,70	1,68	

Datenquelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Population Policy Acceptance Study, 2003

Quelle: Höhn, Anhörung am 2. Februar 2005

Tabelle 7.1: Kinderwünsche in den alten Bundesländern (in %)

Hank referiert, die höhere Bildungs- und Erwerbspartizipation von Frauen habe zu einem Wandel des gesellschaftlichen Status der Frau und zu größerer wirtschaftlicher Unabhängigkeit von einem männlichen Partner geführt. Beides erleichtere die Realisierung alternativer Lebensentwürfe jenseits der traditionellen Rolle als Hausfrau und Mutter. Dies spiegele sich in der seit einiger Zeit zu beobachtenden rückläufigen Heiratsneigung, insbesondere unter den besser ausgebildeten Frauen, wider. Dies wirke sich besonders gravierend auf die Geburtenrate in Ländern aus, in denen Kinder üblicherweise erst nach Abschluss der Ausbildung und Etablierung im Beruf in der Ehe geboren werden, wie dies zum Beispiel in Westdeutschland der Fall sei.

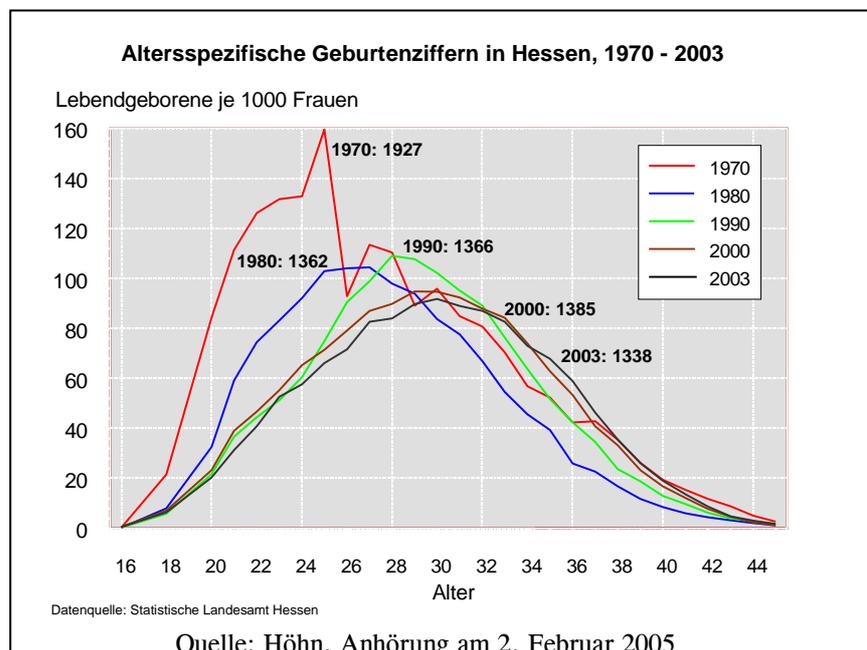


Abbildung 7.4: Altersspezifische Geburtenziffern in Hessen, 1970 – 2003

Die Grafik belegt das Hinausschieben der Familiengründung: Der Gipfelwert steigt 2003 von den 29-Jährigen auf die 30-Jährigen. Höhn sagt, es gebe zwar einen Nachholeffekt durch den Anstieg der Geburtenzahlen im höheren Alter. Die Grafik verdeutliche jedoch, dass ein vollständiges Aufholen nicht möglich sein werde. Eine hinausgeschobene Familienplanung berge das Risiko, nicht mehr realisiert werden zu können. Mehrere Gründe spielten hierbei eine Rolle: die Gewohnheit an ein Leben ohne Kind, die berufliche Karriere, eine schwierigere Partnerwahl in zunehmendem Alter und nicht zuletzt biologische Gründe.

Die in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stark gewachsene Zahl gut ausgebildeter Frauen, die die Familiengründung wegen der langen Ausbildungsphase verschoben habe, habe dazu geführt, dass diese Frauen heute einer verhältnismäßig kleinen Zahl gleich oder besser ausgebildeter Partner auf dem „Heiratsmarkt“ gegenüberstünden.

Eine DIW-Studie kommt zu dem Schluss, dass für Männer die Familienplanung noch später als für Frauen beginnt. Gründe hierfür liegen darin, dass zuvor Ausbildung und Berufsorientierung als wichtiger angesehen würden. Damit ist das Zeitfenster, in denen Männer Väter werden sozial bedingt noch enger als bei Frauen (DB Research/Autor Bernhard Gräf).

Höhn belegt, bei den Frauen dominiere der Wunsch nach zwei Kindern deutlicher als bei Männern. Das Einzelkind werde nur von vergleichsweise wenigen gewünscht.

An zweiter Stelle komme der Wunsch, überhaupt keine Kinder zu haben. 16,6 % der Frauen wünschten sich keine Kinder. Bevölkerungswissenschaftler rechneten mit einem Anstieg der Kinderlosigkeit auf 30 % bis zu einem Drittel in der jüngeren Frauengeneration. In diesem Zusammenhang sei der deutlich höhere Wunsch der Männer, keine Kinder zu haben, beachtlich. Im Vergleich der Zahlen von 2003 und 1992 sei festzustellen, dass der Kinderwunsch bei Männern überdurchschnittlich zurückgegangen sei.

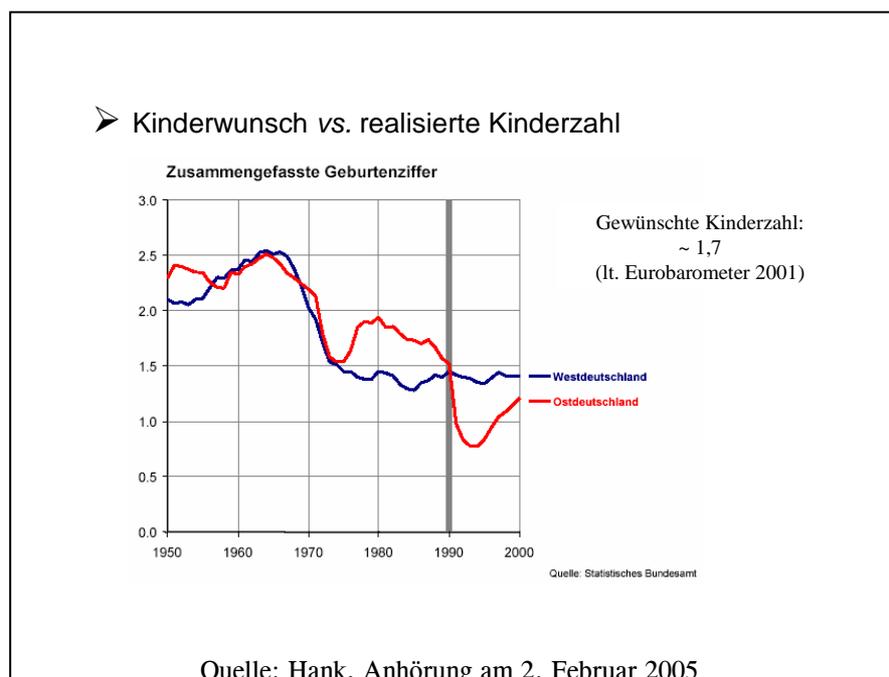


Abbildung 7.5: Kinderwunsch vs. realisierte Kinderzahl

Es ist beachtlich, wie weit Kinderwunsch und die Realisierung dieses Kinderwunsches auseinanderklaffen (s. oben stehende Grafik). Hülskamp zitiert eine Umfrage unter Studentinnen, wonach nur 6 % der Studentinnen im Alter von Anfang 20 keine Kinder haben wollten. Erst unter den älteren Studentinnen (Ende 20, Anfang 30) steige die Zahl derer, die keine Kinder wollten. Würden diese Studentinnen ihren Kinderwunsch bis zum 25. Lebensjahr auch umsetzen, hätten wir eine Geburtenrate von 2,5 Kindern pro Frau.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine Annäherung an diese Vorstellung müssten aber wohl etliche Voraussetzungen erfüllt sein: Studieren mit Kind dürfte nicht eine exotische Ausnahme sein, Universitätsstrukturen und Betreuungsangebote an Hochschulen müssten den Bedürfnissen von Studentinnen und Studenten mit Kindern besser angepasst sein.

Aus anderen europäischen Ländern wissen wir, dass die Möglichkeit, den Kinderwunsch während des Studiums zu realisieren, einen positiven Einfluss auf die Geburtenrate und auf die Repräsentanz von Frauen in Führungspositionen hat.

In Hessen ist die „familienfreundliche Universität“ noch in der Modell-Phase und konzentriert sich vor allem auf den Aufbau geeigneter Kinderbetreuungsstrukturen. Es ist zudem kaum anzunehmen, dass sich die Einführung allgemeiner Studiengebühren angesichts der zum Teil prekären Einkommensverhältnisse von Studierenden positiv auf die Familiengründung auswirken wird.

Eine Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach⁴ stellt fest, dass ein niedriges Einkommen den Wunsch nach einem Kind nicht oder kaum beeinträchtigt, nach der Befragung wünschen sich auch Kinderlose mit einem geringen Einkommen Kinder.

Allerdings wird der Kinderwunsch dann oft nicht mehr realisiert, wenn das gesicherte Einkommen für wenigstens einen der Partner als wichtigster Grund einer Entscheidung für oder gegen ein Kind genannt wird. Bei den Hauptgründen für den Verzicht auf ein Kind werden als Argumente die Unsicherheit des Arbeitsplatzes, finanzielle Probleme oder berufliche Nachteile genannt (s. Forsa 2004).

Zwischen 1988 und 1992 ist allerdings auch der Kinderwunsch auf unter zwei Kinder gesunken. Seitdem liegt die gewünschte Kinderzahl bei Frauen relativ stabil bei 1,75. Im europäischen Vergleich wird deutlich, wie wenig der Kinderwunsch in Deutschland ausgeprägt ist, und dass Deutschland damit in Europa das Schlusslicht (Frauen 1,75 bzw. Männer 1,59 im Vergleich zu 2,13 (1,98) in den Niederlanden oder 2,33 (2,29) in Polen.) darstellt.

T 1 Durchschnittlicher Kinderwunsch von Frauen				
Basis: Frauen im Alter zwischen 20 und 39 Jahren				
	1988 ¹⁾	1992	2003	2005
Durchschnittlich gewünschte Kinderzahl	2,15	1,75	1,74	1,75
Quelle	FS	FFS	PPAS	GGG

1) nur Westdeutschland

FS = Familiensurvey, Deutsches Jugendinstitut; FFS = Family and Fertility Survey, BiB; PPAS = Population Policy Acceptance Study, BiB; GGS = Generations and Gender Survey, BiB.

Quelle: Robert-Bosch-Stiftung

Abbildung 7.6: Durchschnittlicher Kinderwunsch von Frauen

In einer Untersuchung im Auftrag der Robert-Bosch-Stiftung⁵ wurden 20 – 39-jährige Frauen nach ihrem aktuellen Kinderwunsch gefragt. Wenn eine Frau diese Frage verneinte, bedeutete das nicht notwendigerweise, dass sie nie Kinder haben möchte, sondern nur, dass Kinder für sie in den kommenden Jahren nicht in Frage kommen. Auffällig ist, dass der Kinderwunsch bei Frauen in Ostdeutschland (trotz der niedrigen tatsächlichen Geburtenrate) sehr viel ausgeprägter ist als bei westdeutschen Frauen (nur 6 % der ostdeutschen Frauen möchten keine Kinder). Bei den Männern sind die Unterschiede weniger ausgeprägt.

⁴ Institut für Demoskopie Allensbach: Einflussfaktoren auf die Geburtenrate, Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18- bis 44-jährigen Bevölkerung, 2004.

⁵ Robert-Bosch-Stiftung: Kinderwünsche in Deutschland, Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik, 2005.

Soziologen quantifizieren die Zeitspanne, die für die Entscheidung pro oder contra Kinder maßgeblich ist, auf rund 10 Jahre. Dies betrifft ungefähr den Zeitraum zwischen dem 25. und dem 35. Lebensjahr. 69 % der Menschen in Deutschland möchten, dass sowohl der Mann als auch die Frau vor der Geburt eines Kindes erst eine Berufsausbildung bzw. ein Studium abgeschlossen haben. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass für 29 % der Beruf die wichtigere Voraussetzung für gesellschaftliche Anerkennung ist als Kinder zu haben (7 %). Auch die Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach zu „Einflussfaktoren auf die Geburtenrate“ belegt, dass der Wunsch Kinder haben zu wollen, bei der überwiegenden Zahl der Frauen (jedenfalls in jüngeren Jahren) vorhanden ist. Ab Mitte 30, so die Studie, sinkt der Kinderwunsch jedoch deutlich ab. Diese Entwicklung beruht auf den hohen Voraussetzungen, die die Betroffenen vor der Familiengründung erfüllt haben möchten. Angegeben werden als Gründe eine stabile Partnerschaft (80 – 92 %), wirtschaftliche Bedingungen (60 – 72 %), persönliche Interessen (35 %) und politischen Voraussetzungen (gesicherte Kinderbetreuungsmöglichkeit: 25 %). Bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen steht eindeutig die berufliche Sicherheit vor dem finanziellen Auskommen.

Auch die Studie der Robert-Bosch-Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland von 80 % der Befragten eine feste Partnerschaft als Voraussetzung für Kinder angesehen wird. Dabei halten Partnerschaften in der Realität häufig nicht mehr so lang, sodass es schwieriger wird, diese Voraussetzungen zu erfüllen. Die Wahrnehmung, Kinder seien auch möglich, wenn diese Sicherheitsfaktoren nicht erfüllt sind, scheint in anderen OECD-Ländern weiter verbreitet zu sein.

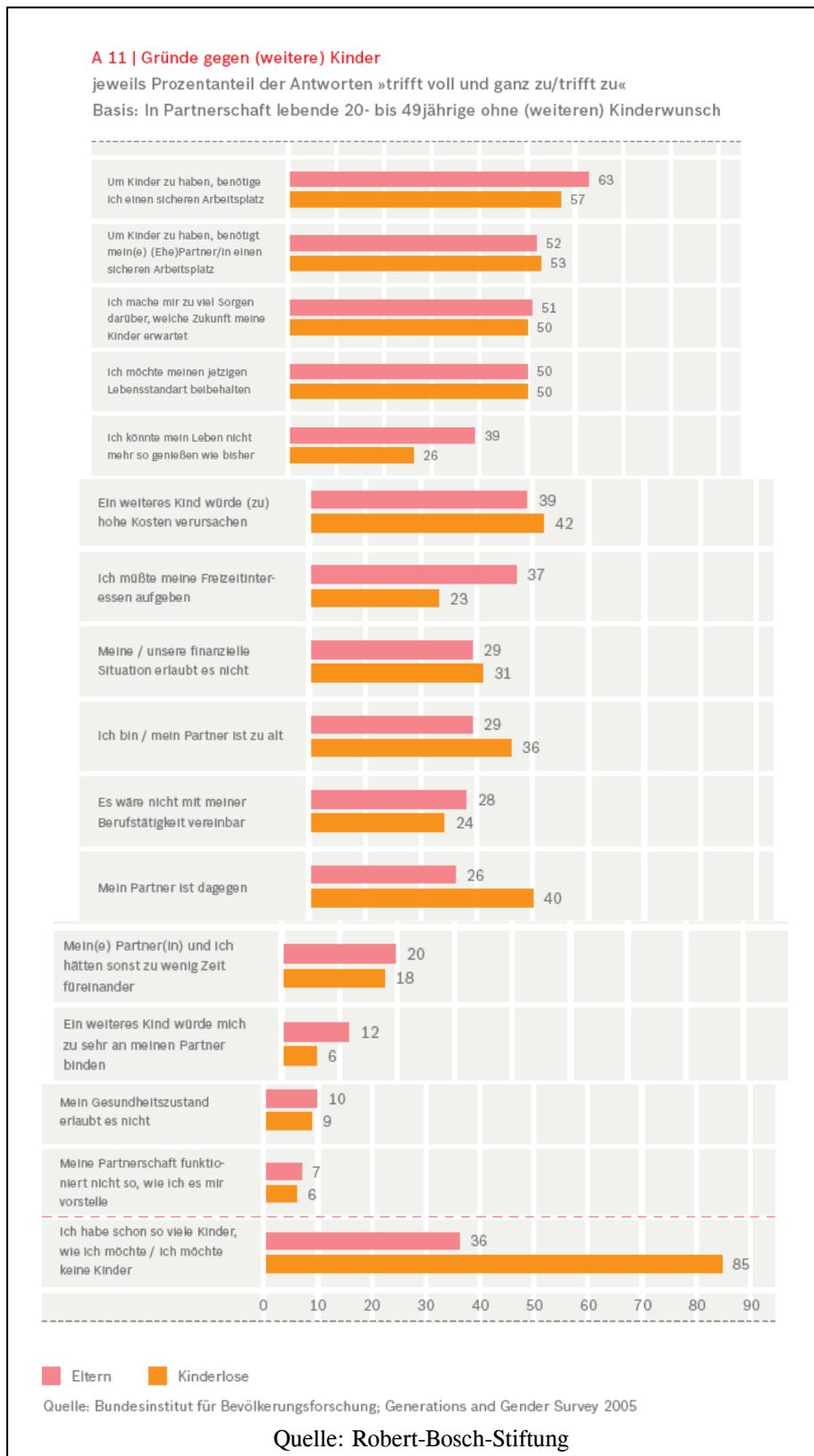


Abbildung 7.7: Gründe gegen (weitere) Kinder

Welche Gründe zu diesem Phänomen führen, soll im Folgenden genauer ausgeführt werden.

7.2 Ursachen

7.2.1 Überblick

Die Ursachen für die niedrige Geburtenrate sind vielfältig:

Dass die durchschnittlich gewünschte Kinderzahl über der tatsächlich realisierten Kinderzahl liegt, ist ein Indiz dafür, dass bestimmte Faktoren offensichtlich potenzielle Mütter und Väter davon abhalten, ihren Kinderwunsch zu realisieren. Neben biologischen Ursachen sind hierfür insbesondere persönliche und ökonomische Faktoren bedeutsam (vgl. die folgenden Punkte).

Die individuelle Entscheidung für oder gegen (weitere) Kinder dürfte in jedem Einzelfall durch vielfältige, unterschiedliche Faktoren bestimmt sein. Wichtige persönliche Gründe, sich für oder gegen Kinder zu entscheiden, sind insbesondere die Stabilität von Partnerschaften, das Freizeit- und Konsumverhalten sowie die Anspruchshaltung der potenziellen Eltern an sich selbst.

Nach der „Value-of-Children“-Theorie, wird die Lebensfreude schon durch ein oder wenige Kinder wesentlich verbessert (Robert-Bosch-Stiftung). So ist die hohe Wertschätzung von Kindern paradoxerweise gerade dafür eine Ursache, auf Kinder zu verzichten. Die Umfrageergebnisse belegen dies: nur 23 % der Eltern glauben, dass mit einem weiteren Kind ihre Lebensfreude deutlich steigt, während 44 % der Kinderlosen mit einer Verbesserung ihrer Lebenszufriedenheit durch ein Kind rechnen. Hinzu kommt, dass Teile der Gesellschaft sich heute sehr bewusst für ein Kind entscheiden, dem man auch ermöglichen möchte, ohne materielle Sorgen, pädagogisch wertvoll erzogen und mit genug Zeit und Zuwendung aufzuwachsen. Potenzielle Eltern fordern ganz bestimmte Bedingungen, die idealerweise kumulativ vorliegen sollen, bevor sie in die Phase der Familiengründung eintreten.

Gemäß der Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach geben viele der Befragten an, sie hätten für die Realisierung des Kinderwunsches (noch) nicht den richtigen Partner gefunden. Dies deutet darauf hin, dass für die überwiegende Zahl der Menschen das Ideal nach wie vor in einer Partnerschaft mit Kindern besteht.

Angesichts der hohen Trennungs- und Scheidungsraten sieht eine hohe Zahl sowohl der Frauen als auch der Männer jedoch die Gefahr, dass bei einer Trennung/Scheidung unerwünschte Folgen für alle Betroffenen auftreten und verzichtet daher auf Kinder.

Alleinerziehende Frauen und Männer machen etwa 10 % der Eltern aus. In Hessen gibt es laut Statistischem Landesamt 149.000 Alleinerziehende, die mit mindestens einem Kind im Haushalt leben, davon sind 28.000 alleinerziehende Väter.

Hülkamp verweist darauf, dass in allen westlichen Staaten eine steigende Zahl an Singlehaushalten zu verzeichnen sei. Zudem würden weniger Ehen geschlossen, die Scheidungsraten seien höher, und der Anteil an außerehelichen Geburten steige an. In Schweden seien beispielsweise 60 % der Geburten außerehelich. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Gruppe der Singles auch die zunehmende Zahl älterer Menschen umfasst, deren Partner verstorben ist.

Soziologische Ursachen: Lebensformen im Wandel

	1960	1980	2000
Anteil der Singlehaushalte an allen Haushalten in Prozent	20,6	30,2	36,5
Durchschnittliches Erstheiratsalter in Jahren			
- Frauen	23,4	22,9	28,4
- Männer	25,4	25,7	31,2
Eheschließungen pro 1.000 Einwohner	9,5	6,3	5,1
Scheidungen pro 1.000 Einwohner	1,0	1,8	2,3
Anteil außerehelicher Geburten in Prozent	7,6	11,9	23,0
Anteil der Familien mit nur einem Erwerbstätigen (Alleinverdienermodell)	57,4*	50,7**	32,0

* 1972, frühere Daten nicht verfügbar; ** 1982;

Daten:
SiBA

Quelle: Hülskamp, Anhörung am 2. Februar 2005

Abbildung 7.8: Lebensformen im Wandel

Die Geburt eines Kindes bedeutet ein hohes Maß an Verantwortung und (zeitlicher) Bindung. Für viele potenzielle Eltern bedeutet dies, dass sie insbesondere ihr Konsum- und Freizeitverhalten erheblich umstellen müssen – und zwar nicht allein aufgrund finanzieller Restriktionen. Umfragen zufolge ist eine steigende Zahl von Menschen hierzu aber nicht bereit.

Zahlreiche Menschen möchten ihren Kindern optimale Bedingungen bieten (Horx spricht von Kindern als „Großprojekten“). Wenn sie diese selbst gestellten Ansprüche nicht erfüllen, kann dies dazu führen, dass die Realisierung des Kinderwunsches verschoben oder sogar aufgegeben wird.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lebensentwürfe

Die Lebensentwürfe von Eltern haben sich in den letzten Jahren gewandelt. Hank legt dar, dass der „materielle“ Nutzen von Kindern durch den Aspekt der Emotionalität ersetzt wird. Eltern investierten nicht mehr in viele Kinder, sondern in die Qualität weniger Kinder. Dies erkläre, warum größerer gesellschaftlicher Wohlstand in der Regel nicht zu höheren Geburtenraten führe und warum Kinder in modernen Gesellschaften als erheblicher Kostenfaktor empfunden werden.

Insofern spielt der „Kostenfaktor Kind“ vor allem in der Frage des Zeitpunktes der Realisierung eines Kinderwunsches eine Rolle. Zugleich wird es für Familien mit Kindern sehr viel schwieriger, diejenigen „Konsumoptionen“ wahrzunehmen, die von Kinderlosen häufig als selbstverständlich angesehen werden. Betrachtet man die in Deutschland in den letzten 20 Jahren stark gestiegene Kinder- und Familienarmut, so können Kinder offensichtlichen auch ein Armutsfaktor sein.⁶

7.2.2 Ursachen für die Kinderlosigkeit von Männern

Die öffentliche Diskussion konzentriert sich stark auf die Geburtenzahl und den Kinderwunsch der Frauen. Dabei lohnt es sich, auch einen Blick auf die Rolle der Männer als Väter zu werfen.

Fuchs weist darauf hin, in der öffentlichen Debatte werde der Tatsache, dass der Anteil kinderloser Männer noch höher sei als der Anteil kinderloser Frauen zu wenig Beachtung geschenkt werde. Aus den Erfahrungen von Pro Familia berichtet sie, häufig genannte Gründe der Männer, sich gegen ein Kind zu entscheiden, seien eine nicht abgeschlossene Berufsausbildung und ein fehlender Karriereschritt zur Existenzsicherung auf dem gewünschten Niveau. Für viele Männer sei es sehr wichtig, die Reihenfolge Studium, Berufseinstieg, berufli-

⁶ Jürgen Borchert, Der „Wiesbadener Entwurf“ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaates, Diskussionspapier, Wiesbaden 2002

che Positionierung und Familiengründung einzuhalten. Sie könnten sich meist nicht gut vorstellen, mit der beruflichen Entwicklung zugunsten der Familiengründung flexibel umzugehen.

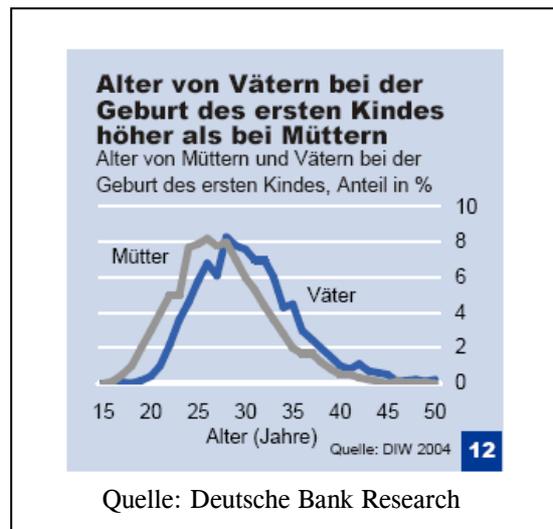


Abbildung 7.9: Alter von Vätern bei der Geburt des ersten Kindes höher als bei Müttern

Die Grafik macht deutlich, dass das Alter der Männer beim ersten Kind entsprechend höher als bei den Frauen ist. Hinzu kommt noch eine andere unterschiedliche Entwicklung: Die Kinderlosigkeit bei Männern, die einen Hochschulabschluss haben, ist geringer als bei denen, die einen mittleren Abschluss aufweisen.

Dabei könnte die Vorstellung eine Rolle spielen, als Versorger für eine Familie verantwortlich zu sein. Die Rolle des männlichen Alleinverdieners ist zwar weniger wichtig geworden, aber indirekt bei der Gestaltung der Lebensphasen, in Betrieben und in der Gesellschaft (z. B. auch im Steuerrecht: Ehegattensplitting) noch immer ausgeprägt. Gleichzeitig werden Männer nicht nur zunehmend als Mitverantwortliche für ihre Kinder von ihren Partnerinnen gefordert, sondern fordern diese Rolle auch zunehmend für sich selbst. Nach der Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach beschreiben allerdings immer noch 85% der befragten Männer ihre Partnerin als die Hauptbetreuerin der Kinder/des Kindes. Sich selbst sehen demgegenüber nur 16% als den wichtigsten Betreuer. Die Zeit, die Frauen bzw. Männer mit ihren Kindern verbringen, wird immer noch zu etwa 70% von den Müttern aufgewendet, und zwar fast unabhängig von der Erwerbstätigkeit (s. 7. Familienbericht).

Was die ideale bzw. tatsächliche Aufgabenteilung zwischen Mann und Frau im Haushalt und mit den Kindern angeht, so kommt Fthenakis zu folgenden Ergebnissen: Im Hinblick auf die ideale Aufgabenteilung „kann man feststellen, dass die meisten die Aufgaben im Haushalt sowie die kindbezogenen Aufgaben zu gleichen Teilen übernehmen wollen. In der Realität werden allerdings die meisten Aufgaben so verteilt, dass entweder die Frau oder der Mann sie übernimmt. Je stärker diese Differenzierung ausfällt, also je weniger Aufgaben tatsächlich zu gleichen Teilen verteilt sind, umso größer ist die Unzufriedenheit mit der Aufgabenteilung. [...] Wenn das Paar Kinder hat, tritt eine Traditionalisierung ein: Die Frau kümmert sich vor allem um Haushalt und Kinderbetreuung, während der Mann für das Geldverdienen zuständig ist.“⁷

Im Hinblick auf diese Problematik muss darauf hingewiesen werden, dass auch Männer in Deutschland vor strukturelle Probleme gestellt werden, wenn sie Kinder möchten. Die Arbeitswelt ist auf Männer, die ihre Kinder teilweise selbst betreuen möchten, noch weniger ausgerichtet als auf Frauen, die Kinder haben und trotzdem arbeiten wollen. Es wird in Deutschland immer noch erwartet (auch und besonders von Arbeitgebern), dass Männer vor allem Vollzeit arbeiten. „Erfolg“ bedeutet weiterhin hauptsächlich beruflicher Erfolg. Abgesicherte Teilzeitarbeit, Telearbeit und Ähnliches ist bei Männern seltener. Ein gesellschaftliches „Klima“, in dem diejenigen Männer, die sich an der Kindererziehung tatsächlich in ebenbürtigem Umfang beteiligen wollen, nicht als „Exoten“ gelten (z. B. am Arbeitsplatz), könnte helfen, diese Situation zu ändern.

⁷ s. Prof. Dr. Dr. Dr. W. E. Fthenakis, Die Rolle des Vaters in der Familie, abzurufen unter www.fthenakis.de/cms/vaterstudie_BMFSFJ_010716.pdf

Männer lassen sich außerdem stärker als Frauen durch (vorübergehende) Arbeitslosigkeit von einer Familiengründung abhalten, was die Vermutung stützt, dass sie sich weiterhin in der hauptsächlichen Versorgungsverantwortung sehen: „Männer mit Unterbrechungen des geplanten Erwerbsverlaufs, sei es durch Phasen von Arbeitslosigkeit, durch weitere Ausbildungen, durch Schwierigkeiten beim Einstieg ins Berufsleben, werden später Väter als vergleichbare Männer mit kontinuierlichen Erwerbsbiographien. So belegt Tölke (Expertise 2004), dass nur 39 Prozent der Männer mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen (d. h. mit Unterbrechungen wegen Arbeitslosigkeit, Weiterbildung usw.) im Alter von 35 Jahren ein Kind hatten, gegenüber 62 Prozent der kontinuierlich Erwerbstätigen.“ (s. 7. Familienbericht der Bundesregierung).

Die Konsequenz aus diesen Zahlen wäre, dass die Gesellschaft als Ganzes erkennen muss, nicht nur Frauen, die Vereinbarung von Kindern und Beruf zu erleichtern, und Männer im Besonderen akzeptieren müssen, dass sie ebenfalls in der Kinderbetreuung gefordert sind und auch gefördert werden.

Auch familienunterstützende Maßnahmen im kommunalen Bereich (z. B. Vater-Kind-Kurse etc.) können dazu beitragen, dass sich Männerrollen ändern und mehr Männer ihre Vaterrolle aktiv annehmen.

7.2.3 Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbsarbeit

Eine zentrale Rolle in der Diskussion um die niedrige Geburtenrate spielt die Frage der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit. In der öffentlichen Diskussion werden zumeist das „traditionelle ErnährermodeLL“ und ein „Vereinbarkeitsmodell“ gegenübergestellt.

Das „traditionelle ErnährermodeLL“ beschreibt ein innerfamiliäres Rollenverständnis, bei dem einer der beiden Partner (üblicherweise der Ehemann) einer Vollzeit-Erwerbsarbeit nachgeht, während der andere Partner (üblicherweise die Ehefrau) zumindest während der ersten Lebensjahre des Kindes bzw. der Kinder nicht erwerbstätig ist und danach vielfach nur eine Teilzeittätigkeit aufnimmt.

Beim „Vereinbarkeitsmodell“ erfolgen, nach einer vergleichsweise kurzen Erziehungspause, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit gleichzeitig. Dabei reicht die Palette der Möglichkeiten von einer Vollzeiterwerbstätigkeit beider Partner, über eine verminderte Erwerbstätigkeit eines Partners bis hin zur verminderten Erwerbstätigkeit beider Partner. Das Vereinbarkeitsmodell erfordert eine ergänzende Betreuung des Kindes bzw. der Kinder durch Dritte. Diese kann grundsätzlich innerhalb der Familie (z. B. durch Großeltern), durch private Dienstleistungsanbieter oder öffentliche Betreuungsangebote erfolgen. Da vielfach eine innerfamiliären Betreuung (z. B. räumliche Entfernung zwischen den Familienmitgliedern, gesundheitliche Einschränkungen, Erwerbstätigkeit der Großeltern) nicht möglich ist, hat die Betreuung außerhalb der Familie in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. In den vergangenen Jahren hat das Vereinbarkeitsmodell immer größere gesellschaftliche Akzeptanz erfahren und der Begriff „Rabenmutter“ ist aus der familienpolitischen Diskussion weitgehend verschwunden. Dennoch deuten Umfragen darauf hin, dass sich durch die Geburt eines Kindes vielfach das Rollenverständnis in Partnerschaften verändert, was nicht selten Konflikte innerhalb der Familie mit sich bringt.⁸

Das Argument, Kinder würden unter einer Erwerbstätigkeit der Mutter leiden, weil die Fürsorgezeit eingeschränkt sei, kann im europäischen Vergleich nicht bestätigt werden. Die Zeit, die Frauen mit ihren Kindern verbringen, ist in Finnland (bei einer höheren Erwerbsquote der Mütter) sogar höher als in Deutschland (s. 7. Familienbericht): So ist „im europäischen Vergleich der Zeitaufwand, den Mütter für ihre Kinder erbringen, in den Ländern sehr hoch, in denen auch die Erwerbsquote der Frauen relativ hoch“ ist (s. 7. Familienbericht). Ganz offensichtlich kann hier die Erwerbsarbeit damit verbunden werden, die Kinder zu versorgen und Zeit mit ihnen zu verbringen. In Schweden und Finnland ist die Zeit, die Mütter mit ihren Kindern (pro Tag) verbringen, zwar etwas niedriger als in Deutschland, dafür verbringen dort aber Väter deutlich mehr Zeit mit den Kindern.

Insbesondere die unterdurchschnittliche Kinderzahl bei Frauen und Männern mit höherem Bildungsabschluss lässt sich durch die eingeschränkte Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit erklären (s. folgenden Exkurs). Da Frauen und Männer mit höherem Bildungsabschluss in der Regel auch ein relativ hohes Einkommen erzielen, ist eine längere Erziehungszeit mit besonders hohen Einkommenseinbußen verbunden. Hier versucht die neu eingeführte Kopplung des Elterngeldes an das zuvor erzielte Einkommen gegenzusteuern. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass sich durch längere Erziehungszeiten die Karrierechancen ver-

⁸ s. Prof. Dr. Dr. Dr. W. E. Fthenakis, Die Rolle des Vaters in der Familie, abzurufen unter www.fthenakis.de/cms/vaterstudie_BMFSFJ_010716.pdf

schlechtern (gemessen an einer ununterbrochenen Erwerbstätigkeit). Die hierdurch entstehenden späteren Einkommenseinbußen kann das Elterngeld nicht kompensieren.

Aufgrund dieser Situation erwarten Frauen in Deutschland auch eine deutliche Verschlechterung ihrer beruflichen Chancen bzw. der Karrieremöglichkeiten, wenn sie Kinder bekommen. Männer erwarten das Gleiche, allerdings nur für die Partnerin, die das Kind bekommt, nicht für sich selbst. Eine solche negative Erwartung kann natürlich die Realisierung des Kinderwunsches verschieben oder verhindern (s. Robert-Bosch-Stiftung).

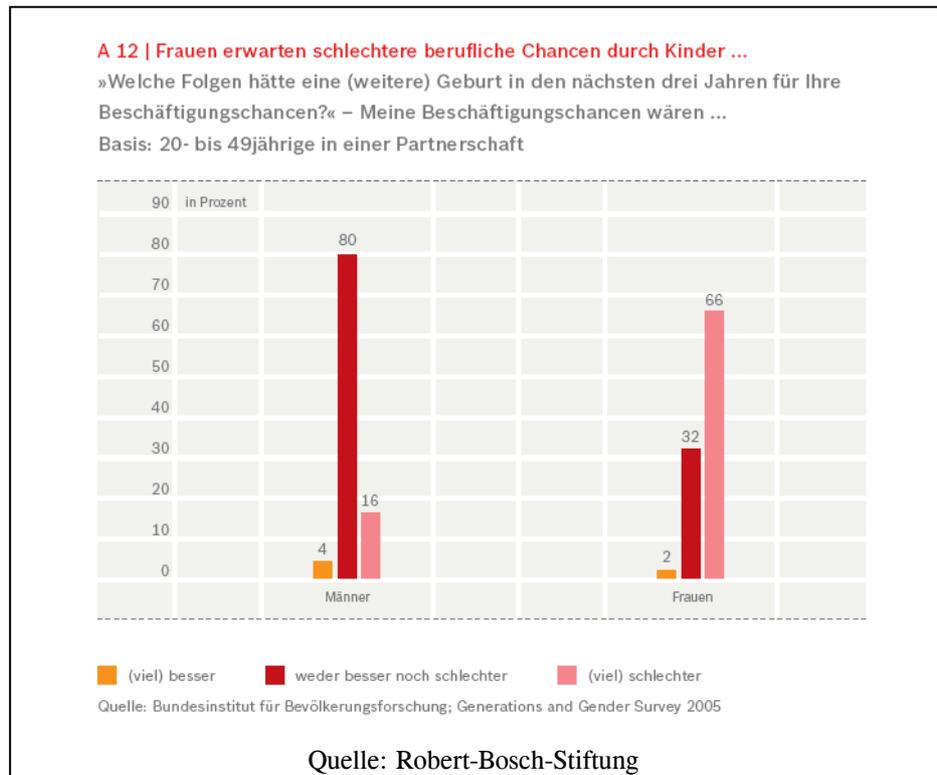


Abbildung 7.10: Frauen erwarten schlechtere berufliche Chancen durch Kinder

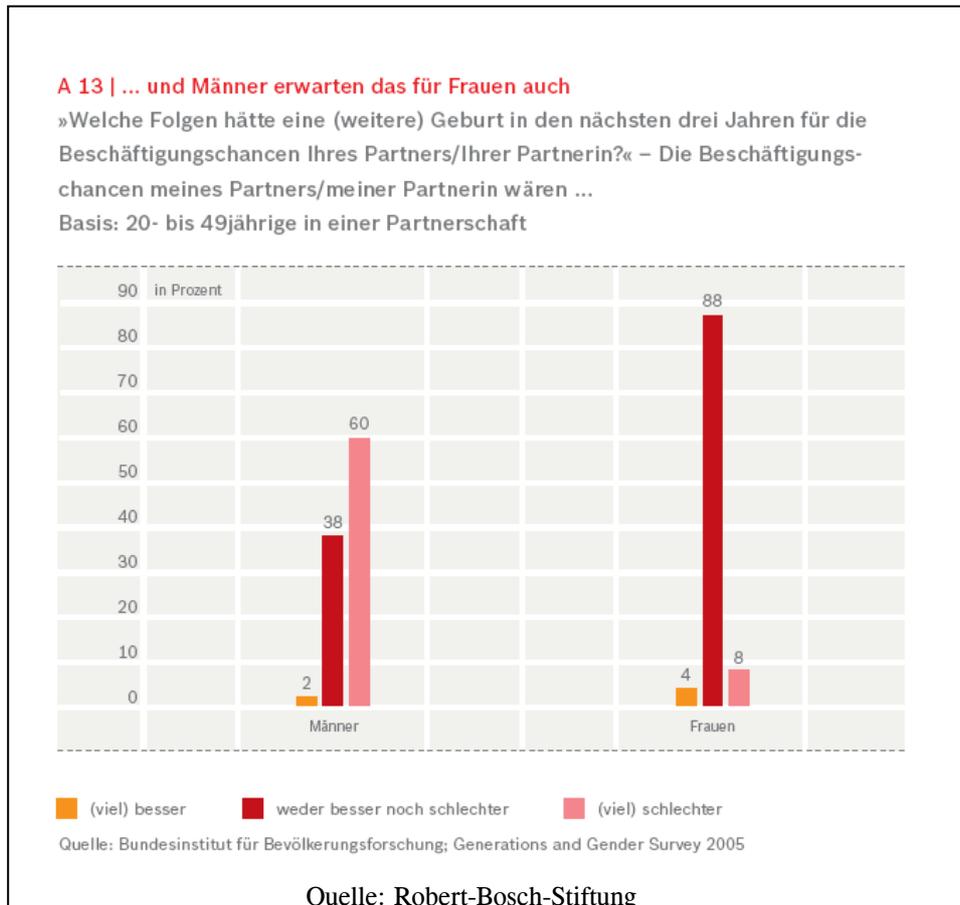


Abbildung 7.11: ... und Männer erwarten das für Frauen auch

Allerdings geht es nicht nur um ökonomische Opportunitätskosten. Frauen fürchten auch öfter als früher, sich persönlich nicht verwirklichen zu können, wenn sie (weitere) Kinder bekommen. Frauen, die bereits Kinder haben, führen häufiger Gründe gegen ein weiteres Kind an als Väter, und Männer mit Kindern geben häufiger an, ihre Partnerin wolle keine Kinder mehr oder ein weiteres Kind ließe sich nicht mit den beruflichen Plänen der Partnerin vereinbaren als umgekehrt (s. Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach).

Exkurs: Bildung und Kinderlosigkeit

Mit zunehmendem Bildungsabschluss steigt die Kinderlosigkeit von Frauen, wenn auch deutlich geringer als vermutet. Die Ursache für diese Vermutung liegt offenbar in der Befragung durch den Mikrozensus. Denn im Mikrozensus werden nur Frauen bis zum Alter von 39 in die Befragung aufgenommen und zudem nur Kinder berücksichtigt, die im selben Haushalt leben. So ist das Ergebnis verzerrt. Der These, Akademikerinnen bekämen in hohem Maße keine Kinder (nach dem Mikrozensus wären über 40 % der Frauen mit einem Universitätsabschluss kinderlos) widersprechen Zahlen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW): Der Grund dafür liegt darin, dass sich gerade bei Akademikerinnen die Familiengründungsphase aufgrund der langen Ausbildungszeiten gezwungenermaßen nach hinten verschiebt und sie häufig erst im Alter von über 40 Jahren Kinder bekommen. Dies wird aber im Mikrozensus nicht abgebildet.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung ermittelte die durchschnittliche Kinderzahl mit Daten des Sozioökonomischen Panels, einer seit 1984 laufenden jährlichen Wiederholungsbefragung von Deutschen, Ausländern und Zuwanderern in den westlichen und seit 1991 auch in den östlichen Bundesländern. Die letzte Stichprobe umfasste im Erhebungsjahr 2004 mehr als 12.000 Haushalte mit fast 24.000 Personen.

Die Ergebnisse zeigen einen Anteil von 29,3 % Kinderlosen bei den Akademikerinnen an (34,5 % in Westdeutschland). Bei Frauen mit Universitätsabschluss im Alter von 41 – 44 Jahren

ist der Anteil der Kinderlosen sogar geringer als der bei Frauen mit Hauptschulabschluss im gleichen Alter (s. DB Research).

Bei Männern ist die Situation vergleichbar. Dort ist der Anteil Kinderloser, insbesondere bei Männern ohne oder mit nur geringem Bildungsabschluss, besonders ausgeprägt, weil sie auch die schlechtesten Heiratschancen haben. (Schmitt und Winkelmann 2005: Wer bleibt kinderlos? Soziostrukturelle Daten zur Kinderlosigkeit von Frauen und Männern, DIW Discussion-Paper 473, Berlin)

7.2.4 Betreuung als wichtiger Faktor zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit

Im internationalen Vergleich gilt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Deutschland als besonders schwierig. In allen skandinavischen Ländern beispielsweise ist die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern deutlich höher als in Deutschland. In Dänemark unterscheidet sie sich beispielsweise kaum von der Erwerbsquote der kinderlosen Frauen.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das dänische Steuersystem ist weitgehend individualisiert (Ehepartner werden getrennt besteuert).

Die hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen in Dänemark geht mit hohen Betreuungsquoten der Kinder, einer höheren finanziellen Leistungsfähigkeit der Familien und einer deutlich höheren Geburtenrate als in Deutschland einher.

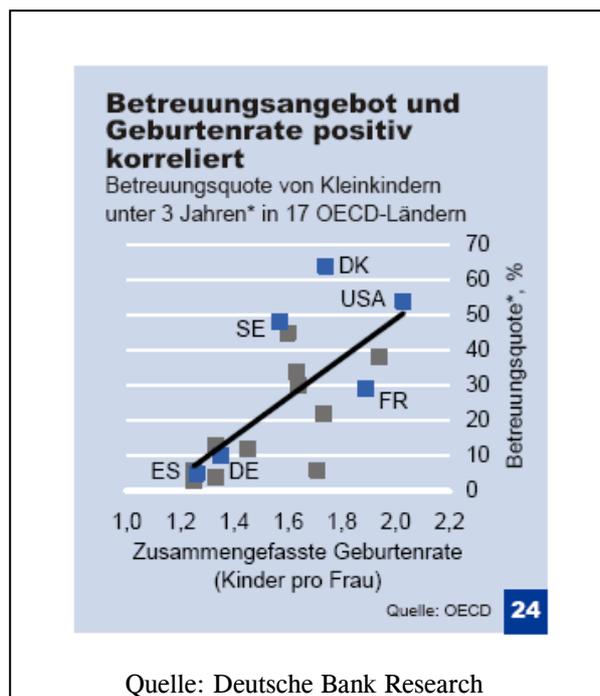


Abbildung 7.12: Betreuungsangebot und Geburtenrate positiv korreliert

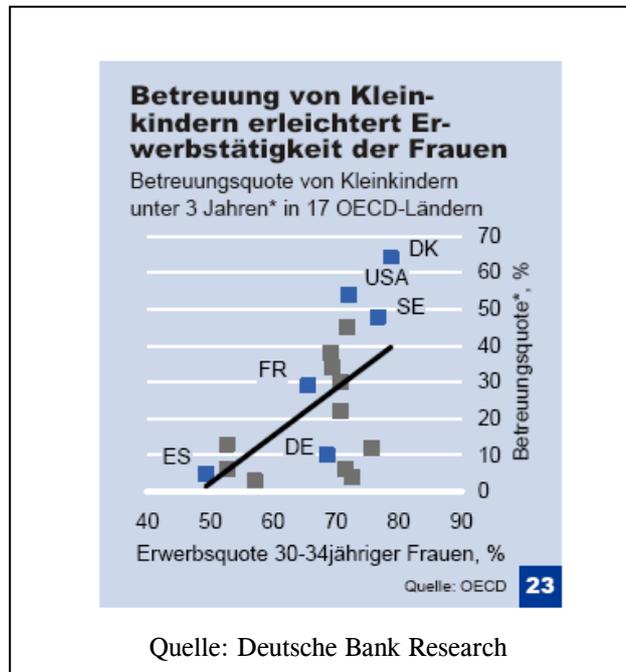


Abbildung 7.13: Betreuung von Kleinkindern erleichtert Erwerbstätigkeit der Frauen

Eltern, die einer Arbeit nachgehen, wird oft eine hohe logistische und organisatorische Kraftanstrengung abverlangt. Verbesserte Kinderbetreuungsangebote der Kommunen, aber auch betriebliche Betreuungsangebote erleichtern am ehesten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Politik ist deshalb aufgefordert, die Rahmenbedingungen für Kinderbetreuung weiter zu verbessern. Vor allem die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren muss in Deutschland ausgebaut werden.

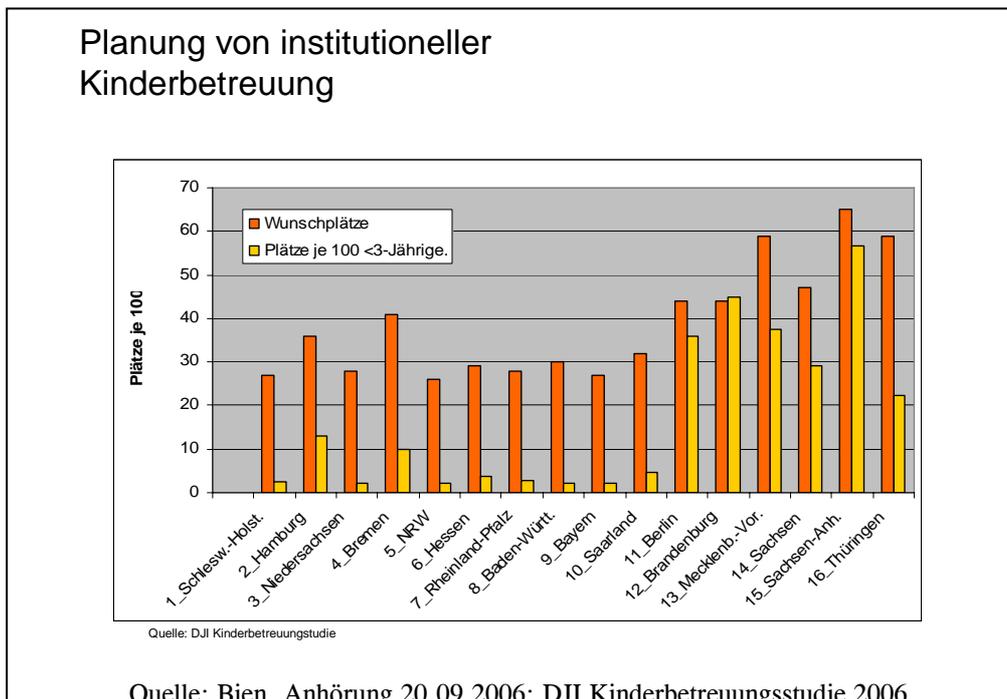


Abbildung 7.14: Planung von institutioneller Kinderbetreuung

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Aus der oben stehenden Grafik wird deutlich, dass Hessen wie alle westdeutschen Länder im Vergleich zu den ostdeutschen Ländern in Bezug auf das Betreuungsangebot von Kleinkindern schlechter abschneidet. Von den gewünschten mindestens 29 Betreuungsplätzen je 100 Kinder werden nur etwa 3 – 4 Plätze angeboten. In den Stadtstaaten ist das Verhältnis zwar etwas besser. Aber von einem tatsächlich ausreichenden Angebot der Betreuung kann höchstens in den östlichen Bundesländern besprochen werden (wenn auch dort der Wunsch nach Betreuungsplätzen noch erheblich höher ist).

Die obige Grafik aus der Kinderbetreuungsstudie des Deutschen Jugendinstituts lässt erkennen, dass das Betreuungsangebot für Kleinkinder in den westdeutschen Ländern generell geringer ist als in den ostdeutschen Ländern. Wie die nachfolgenden Grafiken des Hessischen Sozialministeriums zeigen, wird in Hessen stetig am flächendeckenden und bedarfsgerechten Ausbau gearbeitet und die Betreuungsrelation ist bereits deutlich höher, als in der Studie des Deutschen Jugendinstituts angegeben. Dennoch besteht hier noch weiterer Handlungsbedarf.

In Hessen stehen für Kinder unter drei Jahren insgesamt 18.672 Betreuungsplätze zur Verfügung, davon 6.721 Plätze in Kinderkrippen, 5.937 Plätze in altersübergreifenden Einrichtungen, 6.014 Plätze in Kindertagespflege.⁹ Die nachstehenden Grafiken stellen die Verteilung der Betreuungsplätze im Vergleich der Landkreise in Hessen dar. Die Relation der Betreuungsplätze wird in Relation zu 100 Kindern dargestellt.

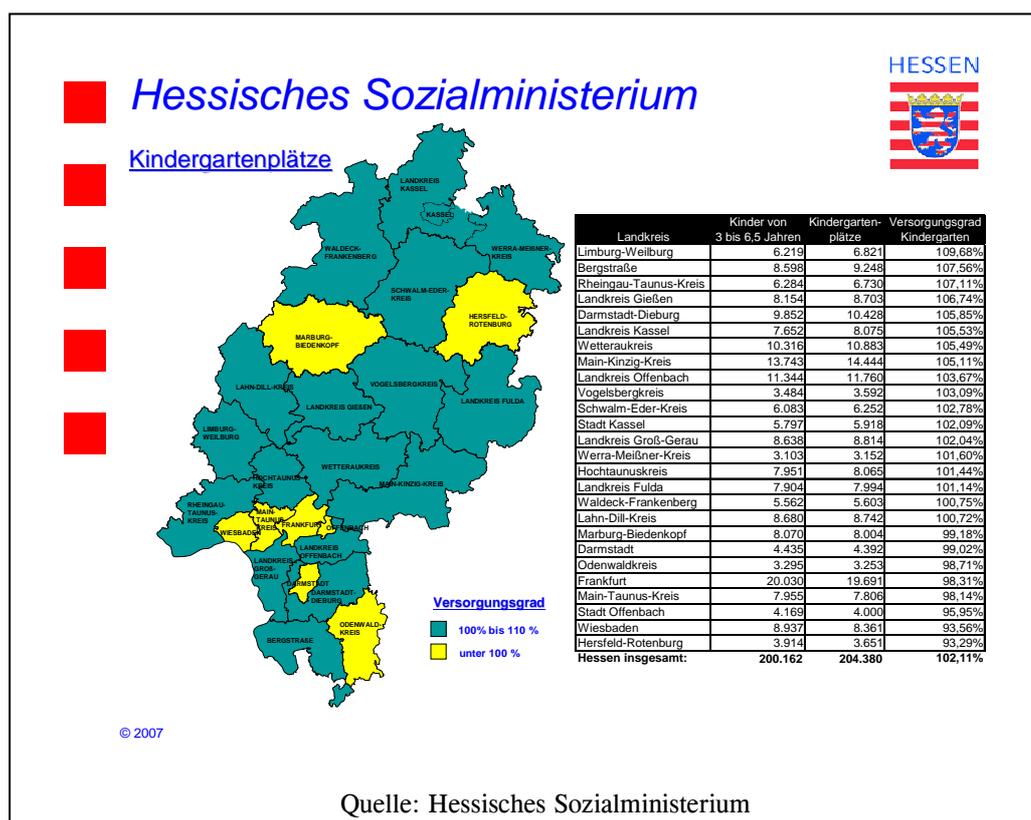


Abbildung 7.15: Kindergartenplätze in Hessen

⁹ Antwort der Sozialministerin auf die Kleine Anfrage der Abg. Petra Fuhrmann (SPD) vom 08.03.2007 betreffend Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Hessen, Drucksache 16/7026.

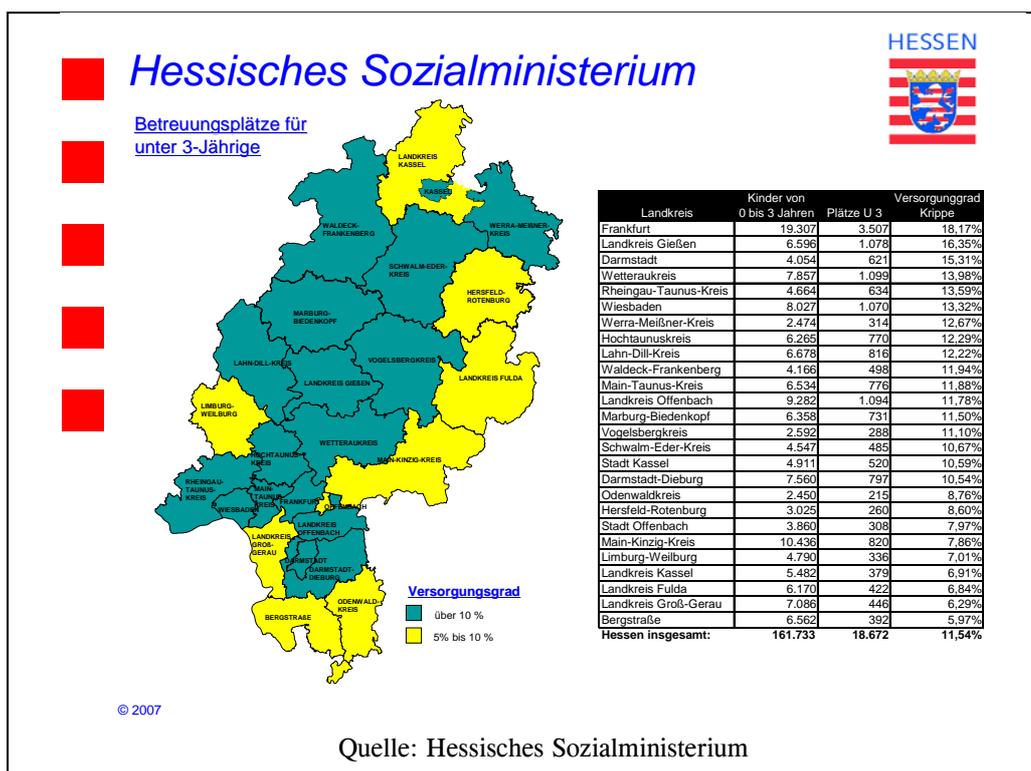


Abbildung 7.16: Krippenplätze in Hessen

7.2.5 Finanzielle Rahmenbedingungen für Familien

Neben den Einkommenseinbußen, die durch die Erziehungszeiten bzw. durch den Wechsel von einer Vollzeit- auf eine Teilzeitstelle entstehen, gibt es weitere ökonomische Faktoren, die Familien die Entscheidung zugunsten von Kindern zumindest nicht erleichtern. Hierzu zählen folgende Faktoren:

So bedeuten Kinder eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Familie, z. B. Ausgaben für Kleidung, Ernährung, Betreuung, Wohnung. Besonders Familien mit drei oder mehr Kindern finden auf dem Wohnungsmarkt nur selten ein für sie geeignetes Angebot.

Im Rahmen des Steuer- und Transfersystem werden Kinder in vielfältiger Art und Weise berücksichtigt (z. B. Kindergeld, Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer, Kinderzuschläge bei Sozialtransfers). Auch die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der gesetzlichen Krankenversicherung ist an dieser Stelle zu nennen. Deutschland gehört im internationalen Vergleich zu den Ländern mit besonders hohen Transferzahlungen an Familien. Dennoch haben Familien mit Kindern in Deutschland im Durchschnitt weniger Geld zur Verfügung als Familien ohne Kinder.

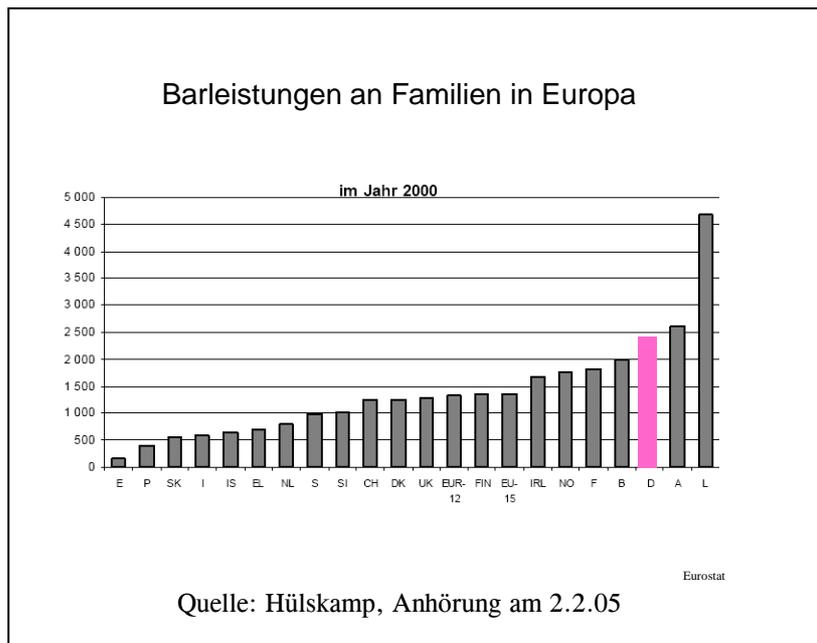


Abbildung 7.17: Barleistungen an Familien in Europa

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das Realisieren von Kinderwünschen macht sich nicht notwendigerweise am Konzept der Ehe fest. Island, das Industrieland mit der höchsten Geburtenrate pro Frau von über 2,1, hat mit 60 % den höchsten Anteil an nichtehelichen Geburten. Auch in Deutschland steigen die Zahlen unehelicher Kinder und nichtehelicher Lebensgemeinschaften. Familienpolitik kann sich daher nicht ausschließlich am klassischen Ehepaar mit Kindern ausrichten. Dazu gehört auch, alleinerziehende Frauen und Männern stärker zu unterstützen und ihre Situation zu erleichtern. Sie machen etwa 10 % der Eltern aus. In Hessen gibt es laut Statistischem Landesamt 149.000 Alleinerziehende, die mit mindestens einem Kind im Haushalt leben. Darunter sind 28.000 alleinerziehende Väter.

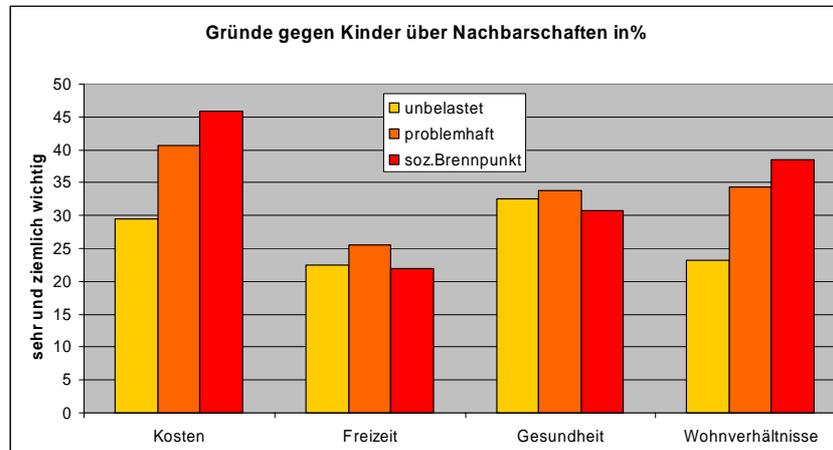
7.2.5.1 Familienarmut

Als Grund, sich gegen Kinder zu entscheiden, wird oft die befürchtete Verschlechterung der finanziellen Situation genannt (und die diese noch verstärkenden negativen Folgen für die Erwerbstätigkeit der Mütter). In der Tat ist die Familien- und Kinderarmut erheblich gestiegen: Seit 1965 hat sich in Deutschland der Anteil der Kinder, der Sozialhilfe bezieht, fast um das 16-fache erhöht (Borchert, „Wiesbadener Entwurf“ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats, Diskussionspapier, 2002). Der 7. Familienbericht der Bundesregierung gibt als von der Kinderarmut betroffene Kinder in Deutschland 10% aller Kinder an, während in Dänemark etwa 4 % der Kinder als arm gelten. Etwa 1,4 Millionen Kinder wachsen in Deutschland unter ökonomisch schwierigen Bedingungen auf. In Hessen erhalten laut dem Statistischen Landesamt 10,5 % der unter 3-Jährigen laufende staatliche Hilfe zum Lebensunterhalt.¹⁰

Eine weniger regressive Art der Belastung von Familien, wie sie der von Borchert im Auftrag der Hessischen Landesregierung erstellte „Wiesbadener Entwurf“ von 2002 für eine zukunftsfähige Familienpolitik vorschlägt, sollte daher zumindest in Betracht gezogen werden. Geringverdienende Familien müssen deutlich entlastet werden, um die Kinder vor sozialer Unsicherheit und der Abhängigkeit von Sozialhilfe zu bewahren. Familien sollten dies „aus dem selbst erwirtschafteten Einkommen bewältigen“ können. In der Tat wird in Ostdeutschland sichtbar, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern vor Armut schützen kann. Dabei ist die Einkommenssituation von Paaren mit Kindern gemessen am regionalen Schwellenwert günstiger als in Westdeutschland (s. 7. Familienbericht der Bundesregierung).

¹⁰ (s. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/gesundheitswesen-soziales/landesdaten/sozialleistungen/sozialhilfe-wohngeld/laufende-hilfe-zum-lebensunterhalt/index.html>).

Man kann also sagen, dass zum einen vor allem die Einkommenssituation und die befürchteten finanziellen Einbußen eine Rolle bei der Überlegung spielen, ein Kind zu bekommen oder nicht; ein wichtiger Aspekt ist jedoch auch die soziale Differenzierung von Wohnbezirken (s. Deutsches Jugendinstitut). Wohnen in einem Viertel, das als sozialer Brennpunkt gilt, kann ein entscheidender Grund für die Entscheidung gegen Kinder sein. Hier muss die Bedeutung der Stadtteilarbeit betont werden.



Quelle: Bien, Anhörung am 20.09.2005

Abbildung SV 7.1: Gründe gegen Kinder über Nachbarschaften in %

Der im internationalen Vergleich noch immer große Lohnzahlungsabstand zwischen Männern und Frauen in Deutschland ist ein weiterer Grund für die weiter bestehende ökonomische Abhängigkeit der Frauen. Die Einkommensunterschiede zwischen vollzeiterwerbstätigen Frauen und Männern sind in den letzten 20 Jahren sogar größer geworden.¹¹ Ein Angleichen der Löhne würde unter anderem auch eine Entlastung alleinerziehender Mütter bedeuten.

¹¹ s. Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Vortrag zum 7. Familienbericht der Bundesregierung

Eine vom Institut der deutschen Wirtschaft (Hülkamp) durchgeführte Studie zeigt, auch im internationalen Vergleich haben deutsche Familien deutlich weniger Geld zur Verfügung als Paare ohne Kinder.

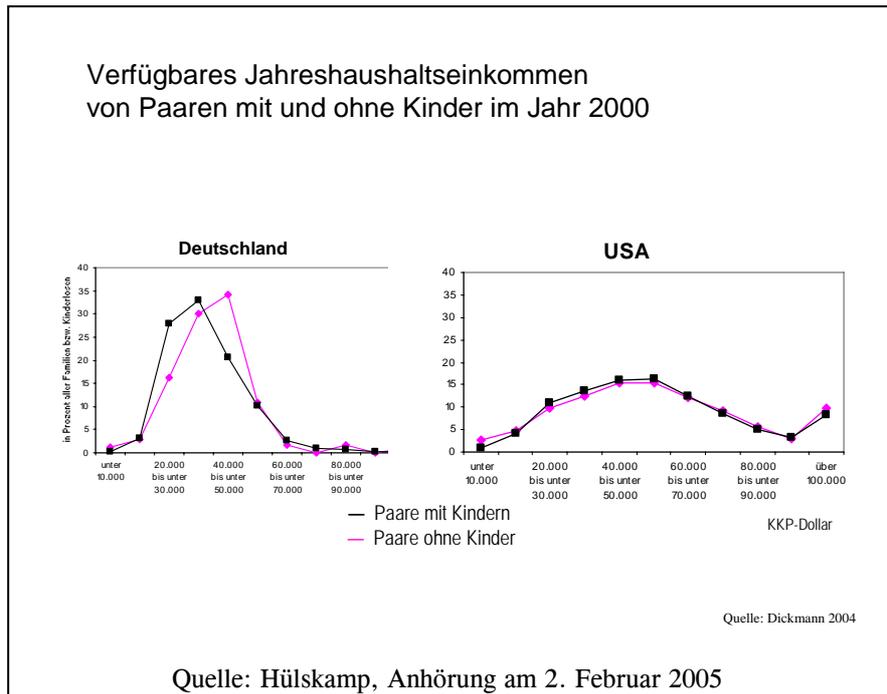


Abbildung 7.18: Verfügbares Jahreseinkommen von Paaren mit und ohne Kinder im Jahr 2000

Eine Studie der Europäischen Union darüber, wie viel an Geld- bzw. Transferleistungen der Staat den Familien zur Verfügung stellt, zeigt auf, dass Deutschland hinter Österreich und Luxemburg an dritter Stelle liegt.

Im Rahmen des gesetzlichen Alterssicherungssystems in Deutschland werden Kindererziehungszeiten zwar berücksichtigt, wobei jedoch das Ausmaß dieser Berücksichtigung vielfach als zu gering kritisiert wird.

In den vergangenen Jahren sind die Anforderungen an die (räumliche und zeitliche) Flexibilität der Beschäftigten gestiegen, die generelle Arbeitsplatzsicherheit ist hingegen gesunken. Diese erhöhte Unsicherheit kann ebenfalls als ein Hemmnis bei der Entscheidung für bzw. gegen Kinder angesehen werden.

Hülkamp verweist darauf, dass in Deutschland die Familiengründung stark mit der Vorbereitung und dem Einstieg in das Berufsleben konkurriert. Frauen hätten eine sehr gute Ausbildung, träten in den Beruf ein, aus dem sie bei Familiengründung für eine lange Zeit ausstiegen. Durchschnittlich schieden sie für mehr als fünf Jahre aus dem Beruf aus (zwei Kinder) und übten danach eine Teilzeittätigkeit aus. Laut Umfragen fänden die meisten Eltern dieses Modell gut, weil sie sich damit arrangiert hätten. Die Polarisierung zwischen den Paaren mit und ohne Kinder könne man am Beispiel der Elternzeit darstellen. Die Grundidee der Elternzeit sei gewesen, die Betreuung der Kinder durch die eigenen Eltern zu begünstigen. Nach wie vor befürworte die Mehrheit der Deutschen, wenn Kinder bis zu drei Jahren von der eigenen Mutter betreut werden. Die, die das nicht wollten, bekämen keine Kinder. Infolgedessen sei in Deutschland keine Betreuungsinfrastruktur aufgebaut worden (s. z. B. Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach).

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung hat ermittelt, dass Frauen auf die Frage nach ihren Idealen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit in den alten Bundesländern an erster Stelle die Teilzeitarbeit bei zwei oder mehr Kindern nennen. In der persönlichen Rangfolge rangiere danach die Unterbrechung der Berufstätigkeit in dem Stadium, in dem die Kinder noch klein seien, um die Elternzeit zu nutzen. Mit weitem Abstand folge die Teilzeitarbeit bei einem Kind. An letzter Stelle stehe der komplette Verzicht auf Berufstätigkeit bei Müttern bis zum Erwachsensein der Kinder.

**Ideale des Vereinbarens von Familie und Erwerbstätigkeit in
den alten Bundesländern,
Frauen im Alter 20 – 39 Jahre, 2003**

		West
Vollzeitarbeit,	keine Kinder	10,5
	ein Kind	5,1
	zwei oder mehr Kinder	7,2
Teilzeitarbeit,	keine Kinder	1,6
	ein Kind	13,7
	zwei oder mehr Kinder	33,7
keine Berufstätigkeit, solange Kinder klein sind		24,0
überhaupt keine Berufstätigkeit, wenn Kinder da sind		4,2

Datenquelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Population Policy Acceptance Study, 2003

Quelle: Höhn, Anhörung am 2. Februar 2005

Tabelle 2: Ideale des Vereinbarens von Familie und Erwerbstätigkeit
in den alten Bundesländern

Aber auch die Vollzeitwerbstätigkeit stehe nicht im Vordergrund und werde vor allem in Westdeutschland fast nur ohne Kinder gewünscht. Tatsächlich möchte nur ein kleiner Teil der Partner, dass beide Elternteile Vollzeit arbeiten, wenn das jüngste Kind der Familie unter 3 Jahre alt ist (7 % in Westdeutschland, 18 % in Ostdeutschland). Dagegen würde die Mehrheit auch mit einem Kleinkind im Haushalt gern (Teilzeit) arbeiten, nur 14% der Frauen in Westdeutschland finden es positiv, ganz zu Hause zu bleiben, während ihr Partner Vollzeit arbeitet. Dies ist aber für 77 % derer, die ein Kind bis 3 Jahre haben, die Realität (in den östlichen Bundesländern wollen das sogar nur 4 %). Eine geringere Elternzeit ist also von der Mehrheit der betroffenen Frauen gewünscht (s. Werkstattbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2002). Das Modell, dass ein Partner Vollzeit, der andere Teilzeit arbeitet, wird jedoch durchgehend von der Mehrheit auch derer gewünscht, für die dieses Modell nicht Realität ist. Dem Wunsch vieler Mütter nach einer Teilzeiterwerbstätigkeit wird nicht entsprochen (s. Werkstattbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2002). Als Beispielland für Teilzeitarbeitsregelungen können die Niederlande gelten, wo ein Großteil der Frauen, aber immerhin auch 21 % der Männer, einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen (tarifvertragliche Regelungen, soziale Absicherung von Teilzeitarbeitnehmern; s. hierzu den 7. Familienbericht der Bundesregierung).

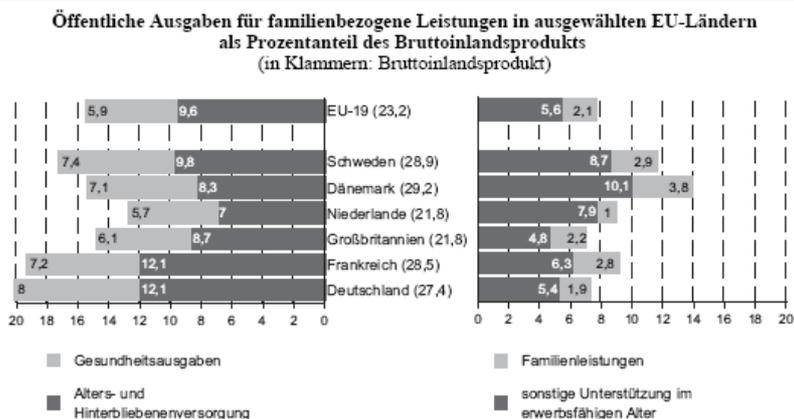
Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

7.2.5.2 Weniger Ausgaben...

Eine Studie der Europäischen Union darüber, wie viel an Geld- bzw. Transferleistungen der Staat den Familien zur Verfügung stellt, zeigt auf, dass Deutschland aber hinter Österreich und Luxemburg an dritter Stelle liegt. In Österreich sind die Geburtenraten ähnlich niedrig wie in Deutschland.

Der Widerspruch zwischen höheren Transferleistungen einerseits und insgesamt niedrigerem Einkommen andererseits wird durch die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen in anderen europäischen Ländern erklärt.

Aus der folgenden Grafik geht zudem hervor, dass der für Familienleistungen verwendete Anteil an den öffentlichen Ausgaben in Deutschland im europäischen Vergleich zu den niedrigeren gehört. Vor allem Länder wie Dänemark oder Frankreich, die durch eine zum Teil sehr aktive Familienpolitik in relativ kurzer Zeit relativ hohe Geburtenraten erreicht haben, weisen auch insgesamt höhere Leistungen für Familien auf (sowohl Geldleistungen als auch Sachtransfers, s. 7. Familienbericht der Bundesregierung). Daraus kann geschlossen werden, dass eine erfolgreiche Familienpolitik auch beinhaltet, die staatliche Unterstützung zu erhöhen (unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Familien an der Finanzierung dieser Ausgaben über Steuern etc. selbst beteiligt sind).



Quelle: Willem Adema, Oliver Thévenon and Mark Pearson (2004): Public Support for Families and the Diversity in Work and Family reconciliation solutions in Denmark, France, the Netherlands and the United Kingdom, Expertise für den 7. Familienbericht, Paris.

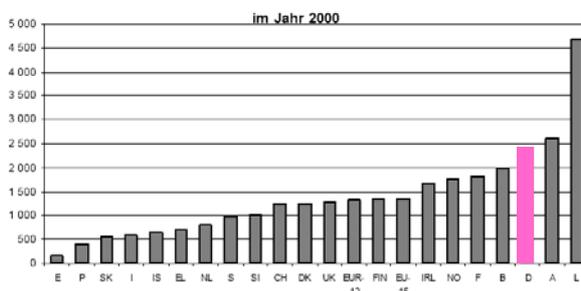
Quelle: 7. Familienbericht der Bundesregierung

Abbildung SV 7.2: Öffentliche Ausgaben für familienbezogene Leistungen in der EU

7.2.5.3 ...und davon zu viel Transferleistungen

Verschiedene Statistiken stimmen überein, dass in Deutschland mit die höchsten Geldleistungen an Familien in der EU gezahlt werden (nur in Luxemburg ist das Kindergeld höher): Das Kindergeld beträgt derzeit 154 Euro pro Kind. Im kinderreichen Frankreich hingegen gibt es eine solche Pauschalleistung nur bei Bedürftigkeit (151 Euro). Transferleistungen im Elternurlaub gibt es erst ab dem zweiten Kind. In Ländern mit einer höheren Geburtenrate als in Deutschland fällt allgemein auf, dass die öffentlichen Ausgaben für elternunterstützende Dienstleistungen weit höher sind als pauschale Barleistungen, wobei deren unverzichtbare unterstützende Wirkung für Familien nicht in Frage gestellt werden soll. Barleistungen schaffen deutlich mehr Gerechtigkeit in der Wohlstandsverteilung und sind eine Anerkennung von Familienarbeit. Daher sind sie sinnvoll, erforderlich und angemessen. Hingegen haben sie auf die Geburtenrate einen geringeren Einfluss: Man bekommt Kinder nicht, um Kindergeld zu erhalten; aber Kindergeld schafft – erst recht unter den gegenwärtigen Bedingungen – ein Mehr an Gerechtigkeit. In Deutschland werden allerdings von 150 Milliarden €, die jährlich für den Bereich Familienpolitik zu Verfügung stehen, nur 7,4 Milliarden € für Kindergärten und Krippen ausgegeben (s. Aus Politik und Zeitgeschichte B44/2003, S. 21).

Barleistungen an Familien in Europa



Quelle: Hülskamp, Anhörung am 2. Februar 2005

Abbildung SV 7.3: Barleistungen an Familien in Europa

Die Abbildungen legen die Schlussfolgerung nahe, dass **offensichtlich finanzielle Transferleistungen nicht der Schlüssel zu mehr Kindern sind**, sondern andere Faktoren (→ normative und infrastrukturelle Voraussetzungen) eine größere Rolle spielen. Dies wird auch in einer Vergleichsstudie (bezogen auf die OECD-Staaten) von Künzler bestätigt.

7.2.5.4. Prekäre Arbeit

Die steigende ökonomische Unsicherheit von Familien, die von Befragten mit Kinderwunsch befürchtet wird, ist u. a. auf die zunehmende Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse zurückzuführen. Um die Verantwortung für ein Kind zu übernehmen, muss für die große Mehrheit der Menschen auch ein gewisser Grad an wirtschaftlicher Sicherheit vorhanden sein, ein wenigstens über einige Jahre gesichertes Einkommen, von dem eine Familie ernährt werden kann. Dies gilt weiterhin besonders für Männer, die die Schritte Ausbildung, Karriereestieg, Familiengründung in dieser Reihenfolge absolvieren wollen und damit unflexibler sind als die Frauen.

Eine aktuelle Untersuchung des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung in Rostock bestätigt diese Sichtweise: Zumindest bei jungen Westdeutschen ist das dominante Modell eines von beruflicher Geradlinigkeit und sorgfältiger Planung. Im sogenannten sequenziellen Modell stehen die erfolgreiche Berufslaufbahn sowie die sich daraus herleitenden Werte von materieller Absicherung und Erfolg im Mittelpunkt der biografischen Planung. Ein Kinderwunsch schließt sich meist erst daran an, d. h. eine Familiengründung wird vor einer erfolgreichen beruflichen Etablierung nicht in Erwägung gezogen. Hierbei steht zudem die berufliche Etablierung des Mannes im Vordergrund, der weiterhin als Haupternährer einer möglichen Familie angesehen wird.

Gewisse Unterschiede werden dabei zu den neuen Bundesländern wahrgenommen, wo es jungen Paaren deutlich wichtiger ist, dass beide Partner in einer ausbalancierten Form arbeitstätig sind. Unter einer „Balance“ verstehen die jungen Ostdeutschen insbesondere einen Ausgleich zwischen Arbeit und Freizeit, aber auch zwischen der jeweiligen Arbeitsbelastung der Partner. Die Bereitschaft, auch berufliche Einschnitte zugunsten dieses Ausgleichs hinzunehmen, wird häufig betont, zum Beispiel, wenn ein starker Familienwunsch vorliegt (Wechselwirkung). Prinzipiell werden Mann und Frau als gleichwertige und gleich verpflichtete Partner für das Familieneinkommen angesehen. (Demografische Forschung Nr. 3 2006)

Die Aussichten für beide Elternteile, ein so geringes Einkommen zu haben, dass zum Überleben einer Familie zusätzlich staatliche Unterstützung wie Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss, steigen mit der Zahl der temporären Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnsektor. In Verbindung mit allgemein hoher Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsunsicherheit, auch durch immer kürzer befristete Beschäftigungen und Lockerungen des Kündigungsschutzes steigen die Gründe, sich gegen ein (weiteres) Kind zu entscheiden.

Zudem werden verstärkt hohe Mobilitätsanforderungen an Beschäftigte gestellt, die Familien schlechter erfüllen können und wollen. Häufige Umzüge erhöhen das Scheidungsrisiko erheblich, bei zwei Umzügen in einem Jahr auf das 2,6-fache (Demografische Forschung 2006, Nr. 3). Flexible und längere Arbeitszeiten, z. B. abends oder am Wochenende erschweren die Alltagsorganisation in Familien, insbesondere die der Kinderbetreuung.

7.2.5.5 Generelle Milieuabhängigkeit von Kinderlosigkeit

Prekäre Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt tragen also in Deutschland dazu bei, dass weniger Kinder geboren werden.

Hank weist darauf hin, viele Menschen behaupteten, dass es durchaus möglich sei, Beruf oder gar Karriere und Mutterschaft zu verbinden. Doch sei dies individuell immer mit einem hohen Koordinationsaufwand, einem funktionierenden sozialen Netzwerk und oft auch mit dem Glück (oder mit verfügbarem Geld und/oder mit sozialen Kompetenzen milieu- bzw. (einkommens)schichtgebunden) verbunden, dass man einen der hundert Krippenplätze in der Gemeinde bekomme. Die meisten Frauen wählten daher früher oder später zwischen Elternschaft und Karriere, und wenn mit der Geburt des ersten Kindes die fast unumkehrbare Entscheidung für die Familie getroffen worden sei, erhöhe dies auch die Wahrscheinlichkeit eines zweiten Kindes.

Hier findet sich ein entscheidender Grund für die in Deutschland auffällige Polarisierung zwischen kinderlosen Frauen und solchen, die zwei (oder mehr) Kinder haben.

Es werden dabei zwei „Milieus“ der Kinderlosigkeit unterschieden (Robert-Bosch-Stiftung): Bei unteren Einkommensschichten führt eher die „Einschränkung des Konsumstandards“, also die Angst vor Armut zu einer Entscheidung gegen Kinder. Im „Karriere“-Milieu werden Karriere und Kind gegeneinander abgewogen. Daraus folgen zwei Überlegungen: Einerseits muss die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Praxis entscheidend verbessert werden. Andererseits sind entlastende Maßnahmen für Familien bzw. die Bewahrung von Familien mit Kindern vor Armut sehr wichtig.

Allerdings gilt dies heute nicht für alle modernen Gesellschaften gleichermaßen. In vielen europäischen Ländern mit höheren Geburtenraten fällt die hohe gesellschaftliche Investition in Betreuungs- und Bildungsstrukturen für Kinder praktisch von Geburt an auf, während in Deutschland – mit Ausnahme der Halbtagsgrundschule – erst in den letzten Jahren systematischer die private Erziehung und Bildung in der Familie durch staatliche, gemeinnützige oder private Angebote ergänzt wird. Durch den Ausbau der Betreuungs- und Erziehungsangebote und deren (unterstützender) Finanzierung aus Steuermitteln übernimmt die Gesellschaft nun mehr Verantwortung für die erste Lebensphase.

7.2.5.6 Erwerbstätigkeit von Müttern

Nach Hank verursachen Kinder nicht nur direkte Kosten, etwa für die Ausbildungskosten, sondern auch indirekte Kosten. Unter den derzeitigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland **würden Mütter systematisch aus dem Erwerbsleben gedrängt**. Dabei wäre es auch aus volkswirtschaftlichen Gründen sinnvoll und notwendig, die Erwerbstätigkeit von Müttern zu erleichtern. Dass hiervon einseitig Frauen bzw. Mütter betroffen seien, weise auf ein Ungleichgewicht in den Geschlechterverhältnissen hin, die es eben Vätern nur sehr eingeschränkt ermöglichten, einer aktiven Vaterrolle nachzukommen, während sie Frauen neben der Mutterrolle keine gleichberechtigte Rolle im Erwerbsleben gestatteten. Die damit verbundenen **Opportunitätskosten** der Elternschaft schlugen sich unmittelbar im dann fehlenden Erwerbseinkommen der Frau nieder. Das könne durch keinen Familienlastenausgleich, zumindest wenn er finanzierbar sein solle, kompensiert werden.

Vor allem dieser Kostenfaktor sei in Umfragen gemeint, wenn die Hälfte der Kinderlosen angebe, Kinder seien eine zu große finanzielle Belastung. Ein mindestens dreijähriger Rückzug der Frau aus dem Arbeitsmarkt und die damit verbundene Entwertung des Humankapitals **schränke Frauen in ihren beruflichen Perspektiven erheblich ein**. Dies treffe besonders für die besser ausgebildeten erwerbsorientierten Frauen zu. Diese Bevölkerungsgruppe wachse seit den Sechzigerjahren in allen Industrieländern kontinuierlich an.

7.2.5.7 Wünsche zur Arbeitszeitregelung

Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung hat ermittelt, dass Frauen auf die Frage nach ihren Idealen hinsichtlich des Vereinbarens von Familie und Erwerbstätigkeit in den alten Bundesländern an erster Stelle die Teilzeitarbeit bei zwei oder mehr Kindern nennen. Danach folge die Unterbrechung der Berufstätigkeit, solange die Kinder noch klein seien, also die Möglichkeit, die Elternzeit zu nutzen. Mit weitem Abstand folge die Teilzeitarbeit bei einem Kind. An letzter Stelle steht die reine „Hausfrauenrolle“ solange die Kinder klein seien.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Entscheidung Kinder haben zu wollen, sind flexiblere Arbeitszeiten. Berufstätige Eltern machen bisher nur in wenigen, auch in anderen Bereichen sozial engagierten Unternehmen die Erfahrung, bei der Vereinbarkeit des beruflichen Engagements und der Kindererziehung unterstützt zu werden (Telearbeit, Flexibilität, Betreuung).

Im Übrigen würde eine Angleichung der Löhne von Frauen und Männern für gleichwertige Leistungen einerseits alleinerziehende Mütter entlasten und es andererseits Vätern erleichtern, auch eine Zeitlang zu Hause zu bleiben, weil der Einkommensverlust weniger gravierend wäre. Inwieweit die Einführung des Elterngeldes ab Januar 2007 auf diese Situation Einfluss nehmen wird, bleibt zu beobachten.

7.2.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass verschiedene Faktoren für die Bereitschaft, Kinder zu bekommen und den Kinderwunsch zu verwirklichen, maßgeblich sind. Allgemein instabilere Lebensverhältnisse und Lebensperspektiven sind besonders in Deutschland ein Grund gegen Kinder, weil überwiegend die Vorstellung vorherrscht, Kinder müsste ein in ökonomischer und emotionaler Hinsicht sicheres Zuhause erwarten.

Für die verschiedenen politischen Rahmenbedingungen und die Handlungsoptionen muss daher gelten, dass ihre jeweiligen positiven oder negativen Wirkungen auf die einzelnen Ebenen abgeschätzt und bewertet werden müssen. Dies gilt für das Steuerrecht (z. B. Ehegattensplitting), für die Bildungs- und Betreuungsangebote und familienunterstützende Infrastruktur oder für Transferleistungen. Es kann aber festgestellt werden: Ein umfassendes Betreuungsangebot von Kindern unter 3 Jahren korreliert positiv mit der Erwerbsquote von Frauen,

gleichzeitig aber auch mit einer höheren Geburtenrate. Dies wird beim Vergleich Deutschlands mit anderen OECD-Staaten deutlich.

7.3 Handlungsoptionen

„Familien brauchen vor allem drei Dinge: Zeit, eine unterstützende Infrastruktur und Einkommen.“
s. 7. Familienbericht der Bundesregierung, S.30

Vor dem Hintergrund der zahlreichen und zudem durch vielfältige Wechselwirkungen miteinander verbundenen Ursachenkomplexe ist unmittelbar erkennbar, dass es kein Patentrezept zur Erhöhung der Geburtenrate gibt. Die Möglichkeiten der Politik liegen schwerpunktmäßig in der Schaffung eines familienfreundlichen Klimas, in der Erleichterung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit, auch durch einen Ausbau der familienentlastenden Angebote, in der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur sowie durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien mit Kindern. Zudem spielt auf der Ebene der Landespolitik auch die Verkürzung der Ausbildungszeiten eine Rolle.

Die folgenden Grafiken der Robert-Bosch-Stiftung zeigen die Wünsche der Bevölkerung zu möglichen Maßnahmen der Familienpolitik.

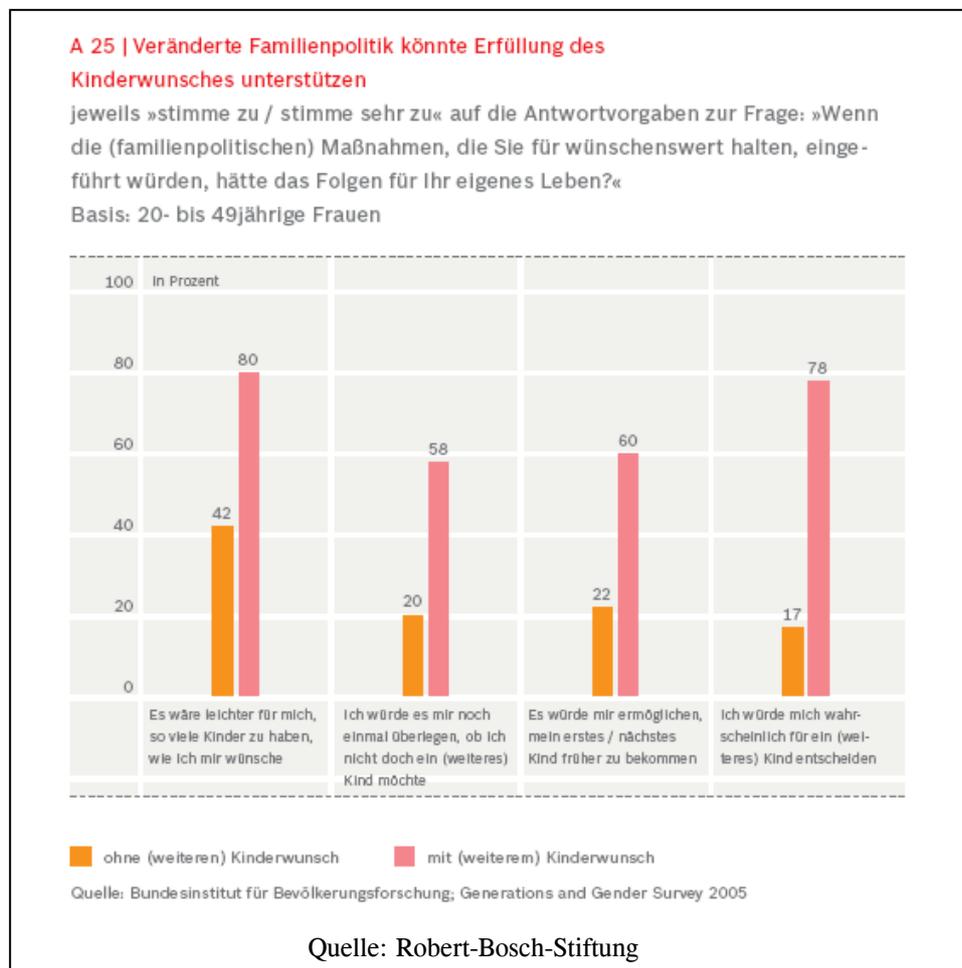


Abbildung 7.19: Veränderte Familienpolitik könnte Erfüllung des Kinderwunsches unterstützen

T 2 | »Mehr Zeitautonomie« an der Spitze möglicher familienpolitischer Maßnahmen

jeweils Antworten »sehr wichtig/wichtig« auf die Frage: »Was halten Sie von den folgenden Maßnahmen, die es erleichtern sollen, Kinder zu bekommen, zu erziehen und für sie zu sorgen?«

Basis: 20- bis 49jährige

	Mögliche Maßnahme	Prozent
1.	Mehr und bessere Teilzeitarbeitsmöglichkeiten für Eltern mit Kindern	90
2.	Flexible Arbeitszeiten für berufstätige Eltern mit kleinen Kindern	89
3.	Bessere Möglichkeiten zur Tagesbetreuung von Kindern ab drei Jahren bis zum Schulalter	87
4.	Finanzieller Zuschuß für Familien mit Kindern, dessen Höhe vom Familieneinkommen abhängig ist	85
5.	Niedrigere Lohn- und Einkommenssteuern für Eltern minderjähriger Kinder	85
6.	Finanzielle Unterstützung für Mütter und Väter, die ihre Berufstätigkeit aufgeben, weil sie sich um ihre Kinder kümmern möchten, solange sie klein sind	81
7.	Bessere Möglichkeiten zur Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren	79
8.	Betreuungseinrichtungen für Schulkinder nachmittags und in den Schulferien	77
9.	Ein beträchtlicher Anstieg des Kindergeldes auf 250 Euro pro Kind und Monat	74
10.	Besseres Angebot an Ganztagschulen	72
11.	Finanzieller Zuschuß bei der Geburt eines Kindes	69

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Generations and Gender Survey 2005

Quelle: Bosch-Stiftung

Abbildung 7.20: Mehr „Zeitautonomie“ an der Spitze möglicher familienpolitischer Maßnahmen

Die Grafiken zeigen einen hohen Rückhalt der Bevölkerung für eine aktive Familienpolitik. Der Anteil der Befragten, die glauben, ihren Kinderwunsch durch eine für sie angemessene Familienpolitik verwirklichen zu können oder die möglicherweise sogar ihre Entscheidung gegen ein (weiteres) Kind rückgängig machen würden, ist erstaunlich.

85 % der Befragten wünschen sich zwar einen finanziellen Zuschuss für Familien, der vom Familieneinkommen abhängig ist, aber eine starke Erhöhung des Kindergeldes findet sich erst an neunter Stelle. Wichtiger sind den Befragten die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit (also auch für Väter), flexible Arbeitszeiten, die ihnen eine angemessene Betreuung der Kinder durch sie selbst ermöglicht (und die Möglichkeit, Zeit mit den Kindern zu verbringen) und eine verbesserte Betreuungsinfrastruktur.

Die OECD schlägt die Ausweitung der Bildungs- und Betreuungsangebote vor allem in westdeutschen Bundesländern (in den neuen Ländern können beispielsweise fast 68 % der Schulkinder einen Hortplatz wahrnehmen) für unter 3-Jährige und über 6-Jährige und einen aktiveren Ansatz für Kinder mit Risikohintergrund vor. Wo bei gerade auch in Ostdeutschland deutlich wird, dass eine hohe Betreuungsquote allein die Geburtenrate nicht zu erhöhen vermag. Als besonders wichtig wird von der OECD hierbei die Ausbildung des Betreuungspersonals angesehen, die eine wichtige Aufgabe auch in der frühkindlichen Bildung zu bewältigen haben.

7.4 Handlungsempfehlungen

7.4.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion

Familienpolitik ist eine der wichtigsten Aufgaben, die sich auf alle Ebenen der Politik auswirkt. Der Staat ist aufgerufen, den Familien und denen, die es werden wollen, Hilfestellungen zu geben, um ihnen Wahlfreiheit hinsichtlich ihrer persönlichen Lebensgestaltung zu ermöglichen. Konkret geht es insbesondere um die finanziellen Rahmenbedingungen für Familien, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Familie und Ausbildung, die Familienfreundlichkeit unserer Städte und Gemeinden sowie eine allgemeine positive Einstellung der Gesellschaft gegenüber Familien.

a) Finanzielle Rahmenbedingungen:

In Deutschland werden erhebliche öffentliche Mittel für Familien bereitgestellt. Dennoch ist vielen Familien ihre finanzielle Situation unbefriedigend, was dazu beiträgt, dass junge Menschen sich aus finanziellen Erwägungen heraus gegen Kinder entscheiden. Diese finanziellen Rahmenbedingungen werden primär auf Bundesebene gesetzt. Die Landespolitik hat hier zwar schon einiges erreicht, bleibt aber weiterhin aufgefordert, sich für angemessene Leistungen zugunsten von Familien und für eine adäquate und zielgerichtetere Ausgestaltung der entsprechenden Systeme einzusetzen. Beispielsweise könnten folgende bundespolitische Maßnahmen in Erwägung gezogen werden:

- Ausbau des Ehegattensplittings in ein Familiensplitting
- Weiterentwicklung des Elterngeldes
- Bündelung von Transferleistungen zugunsten von Familien

Auf der Landesebene führt das BAMBINI-Programm mit Beitragsfreistellung des letzten Kindergartenjahres zu einer erheblichen finanziellen Entlastung der Familien in Hessen. Daher erscheint es sinnvoll, mittelfristig auch die übrigen Kindergartenjahre beitragsfrei zu stellen.

b) Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Ausbildung:

Alle politischen Entscheidungen, die eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern, tragen wesentlich zur Verbesserung der Situation von Familien und damit zu einer guten Zukunft Hessens und Deutschlands bei. Speziell im Bereich der Kinderbetreuung konnten in den vergangenen Jahren schon wesentliche Verbesserungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht erreicht werden. Zu nennen sind insbesondere:

- Der Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren, sowohl im Bereich der institutionellen Betreuung als auch durch Tagespflegepersonen (u.a. BAMBINI).
- Die flächendeckende Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindertageseinrichtungsplatz für Drei- bis Sechsjährige mit gleichzeitig zunehmendem Angebot an Ganztagesplätzen und flexiblen Betreuungsmodulen.
- Das verlässliche Angebot der Schulen, das durch die vollständige Erfüllung der Stundentafel ermöglicht wird.
- Der Ausbau der Betreuungsangebote für Schulkinder (Horte und vergleichbare Angebote wie Mittagstische etc.).

Die hier aufgeführten Ansätze gilt es konsequent fortzusetzen und weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, den in Erprobung befindlichen Bildungs- und Erziehungsplan flächendeckend umzusetzen, um so insbesondere den qualitativen Anforderungen an die frühkindliche Bildung noch besser gerecht zu werden. Außerdem ist die Einführung offener Ganztagesangebote an allen Schulformen zu forcieren.

Gerade im Hochschulbereich zeigt sich die Notwendigkeit einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Ausbildung in besonderer Weise. Aus diesem Grund ist es begrüßenswert, dass an den hessischen Hochschulen vielfältige Initiativen ergriffen werden, um die Familienfreundlichkeit zu erhöhen und das Studium mit Kind zu erleichtern. Beispielhaft sei auf das Audit „Familiengerechte Hochschule“ hingewiesen. Derartige Ansätze sind auszubauen.

Neben dem Hochschulbereich gilt es auch in allen anderen Ausbildungsbereichen, die Ausbildung mit Kind zu erleichtern, einerseits durch finanzielle Förderung (z. B. JAMBA: ermöglicht Alleinerziehenden die Fortführung einer Ausbildung) und andererseits durch organisatorische Hilfen.

Eine zentrale Rolle bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf spielen die Arbeitgeber. Auch hier gibt es viele positive Beispiele, die sich nicht nur auf die betriebliche Kinderbetreuung beschränken, sondern darüber hinaus Flexibilisierungen der Arbeitszeit ermöglichen. Hinzu kommen weitere Ansätze, beispielsweise das Angebot von Telearbeitsplätzen. Die Politik hat hier keine unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten, sondern kann nur motivieren und über die – auch betrieblichen – Vorteile aufklären. Darüber hinaus kann das Land als Arbeitgeber eine Vorbildrolle wahrnehmen. Besonders hervorzuheben ist hier das Hessische Sozialministerium mit vielfältigen familienfreundlichen Maßnahmen, vom Sabbatjahr über das Eltern-Kind-Zimmer bis hin zum bezahlten Sonderurlaub für Kindernotfallbetreuung.

c) Familienfreundlichkeit:

Die Lebensqualität von Familien wird wesentlich von ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum, einem familienfreundlichen Wohnumfeld und einer entsprechenden Stadt- und Siedlungsstruktur bestimmt. Speziell Familien mit hoher Kinderzahl haben häufig auf dem Wohnungsmarkt Probleme, eine bezahlbare Wohnung in der erforderlichen Größe zu finden. Insofern sollten in allen Bereichen der Wohnungspolitik (z. B. Aufstellen von Bebauungsplänen, Förderrichtlinien für Mietwohnungsbau und selbst genutztes Wohneigentum) die besonderen Belange von größeren Familien berücksichtigt werden. So könnte es sich anbieten, bei bestehenden oder neu geschaffenen Förderprogrammen (z. B. Darlehen, Zinszuschüsse) für selbst genutztes Wohneigentum die öffentlichen Leistungen direkt an die Kinderzahl zu koppeln.

Bereits aus Eigeninteresse haben Kommunen den Ehrgeiz, als Wohnort für junge Familien attraktiv zu sein (Wettbewerb der Kommunen). Neben den bereits oben erwähnten Kinderbetreuungsmöglichkeiten kommt es auf die Familienfreundlichkeit des Wohn- und Lebensumfeldes an. Klassische Beispiele sind das Angebot an Spielplätzen und Freizeiteinrichtungen, aber auch die leichte Zugänglichkeit zu öffentlichen Einrichtungen für Eltern mit Kinderwagen (Barrierefreiheit). Das Land kann hier durch die Ausgestaltung von Förderprogrammen die Kommunen unterstützen und zusätzliche Anreize für mehr Familienfreundlichkeit schaffen. Hier geht das Land bereits mit Projekten wie dem Landeswettbewerb „Familienfreundliche Kommune“ und dem Modellprojekt „Familienstadt mit Zukunft“ voraus und sollte diesen Weg konsequent fortsetzen.

d) Mentalitätswandel:

Aufgabe der Politik ist auch, auf einen Wandel gesellschaftlicher Normen und Werte hinzuwirken, damit

- Eltern ein hohes gesellschaftliches Ansehen genießen und auch vom Staat unterstützt werden.
- Kinder und Beruf praktisch miteinander vereinbart werden können, und dass dies auch gesellschaftlich positiv bewertet wird.
- Elternteilen die tatsächliche Wahlfreiheit ermöglicht wird, sich beispielsweise auch ganz um Familie und Kinder zu kümmern und dies auch gesellschaftlich anerkannt wird.
- die verstärkte Beteiligung von Vätern an der Betreuung und Erziehung von Kindern eine gesellschaftliche Anerkennung findet und positiv bewertet wird.
- das Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Berufs- und Familienleben einen hohen Stellenwert hat.
- in der Arbeitswelt ein grundsätzlicher Wandel hin zu einer familienorientierten Beschäftigungsmentalität stattfindet.

Eine Verbesserung der Situation vor allem junger Familien mit kleinen Kindern kann möglicherweise auch zu einer Erhöhung der Geburtenrate führen. Eine Politik für diese Familien muss vor allem auch auf die Bedürfnisse dieser jungen Familien eingehen. Vor einer zu großen Euphorie sei allerdings gewarnt. Selbst wenn diese familienpolitischen Maßnahmen umgesetzt würden, führten sie nicht zu einem grundlegenden Wandel der Geburtenentwicklung der letzten Jahrzehnte. Realistisch erscheine eine Stabilisierung der Geburtenraten auf dem heutigen westdeutschen Niveau von 1,4 oder auch ein moderater Anstieg. Eine realistische Größenordnung sei die Erhöhung der Geburtenrate auf die im Eurobarometer genannte gewünschte Kinderzahl von knapp 1,7.

Aufgrund des föderalen Systems in Deutschland wird Familienpolitik sowohl auf Bundes-, Landes-, als auch auf kommunaler Ebene gestaltet. Die Bundesregierung hat der von vielen Seiten aufgeworfenen Forderung nach einer Koppelung des Elterngeldes an das Nettoeinkommen mittlerweile Rechnung getragen. Das Gesetz ist zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Ein Teil der Elternzeit kann dabei nach schwedischem Vorbild nur vom männlichen Partner wahrgenommen werden. Diese Organisation des Elterngeldes kann ein bewusstenprä-

gendes Signal auch an die Väter sein, für ihre Kinder im Beruf kürzer zu treten. Auf diese Weise können auch Normen und Werte über gesetzliche Vorgaben verändert werden.

7.4.2 Handlungsempfehlungen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Verbesserung der Situation von Familie ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Bereiche der Politik betrifft. Zielrichtung von Familienpolitik ist dabei nicht die bloße Steigerung der Geburtenrate, sondern die Schaffung gleicher Lebensbedingungen für Menschen mit wie für Menschen ohne Kinder.

Familie ist da, wo Kinder sind, aber auch in jeder anderen Konstellation, in der Menschen dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen.

Alle Frauen und Männer sollen die Chance haben, ihren Kinderwunsch zu erfüllen.

Wandel von gesellschaftlichen Normen, Werten und Einstellungen

Öffentlichkeit, Politik und auch Wissenschaft müssen sich von der sehr bequemen Vorstellung verabschieden, dass es einzig den einen Faktor Kinderbetreuung gebe, der für die demografischen Probleme, die wir derzeit hätten, verantwortlich sei und dessen Veränderung die demografischen Herausforderungen des 21. Jahrhundert allein meistern werde. Mehr Krippen und Ganztagsbetreuungsplätze können nämlich nur dann einen pronatalistischen Effekt haben, wenn sie durch begleitende Maßnahmen flankiert werden.

Aufgabe der Politik ist auch, auf einen Wandel gesellschaftlicher Normen und Werte hinzuwirken: Erwerbsorientierten Frauen muss signalisiert werden, dass Kind und Beruf praktisch miteinander vereinbart werden können und dass dies auch gesellschaftlich positiv bewertet wird. In Westdeutschland wird immer noch zwischen der guten Mutter, die sich um ihr Kind kümmert, und der selbstsüchtigen, weil erwerbsorientierten „Rabenmutter“ unterschieden. Offensichtlich wird auch so gelebt, es stellt eine wichtige Begründung für die in Deutschland auffällige Polarisierung, gar kein oder gleich zwei Kinder zu haben, dar. Frauen mit drei Kindern oder mehr (s. Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach) suchen häufig nicht einmal mehr nach Betreuungsangeboten, für die Mehrheit von ihnen scheint klar, dass sie zu Hause bleiben (müssen).

Männern muss signalisiert werden, dass es gesellschaftlich positiv bewertet wird, wenn sie sich an der Betreuung von Kleinkindern beteiligen. Hank weist darauf hin, dass neuere Untersuchungen gezeigt haben, dass durchaus auch Männer einem Vereinbarkeitsproblem gegenüberstehen, wenn sie zwischen der traditionellen Rolle als Ernährer und dem Wunsch nach einer aktiven Vaterrolle hin- und hergerissen werden. Auch Väter haben durchaus den Wunsch, ihre Kinder zu betreuen bzw. Teilzeit zu arbeiten, dies ist aber noch eher ungewöhnlich und trifft möglicherweise bei Arbeitgebern und Kollegen auf Ablehnung („Weichei“). Abgesehen davon ist es, wenn Männer sich hauptsächlich der Erziehung ihrer Kinder widmen wollen, im Normalfall immer noch ihr höheres Gehalt, das der Familie zumindest teilweise als Einkommen verloren geht. Auch hier ist eine Angleichung erforderlich.

Weiterhin muss Männern signalisiert werden, dass das Vaterwerden gesellschaftlich einen hohen Stellenwert hat, und Väter, die Verantwortung für ihre Kinder übernehmen, gesellschaftlich angesehen sind. Vor allem im Rahmen der Bildungs- und Erziehungsarbeit bei Jungen sollte dieser Aspekt mit einbezogen und der hohe Wert von Familienleben und Mitverantwortung für eigene Kinder herausgestellt werden.

Wenn die Lebensentwürfe einer wachsenden Zahl von Paaren mit dem immer noch dominierenden Modell einer traditionellen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau in Konflikt geraten, gilt es umzudenken und eine konsequente Modernisierung der Geschlechterverhältnisse voranzutreiben, deren Ziel die Gleichberechtigung im Berufs- und Familienleben sein muss. Die Gleichberechtigungsbemühungen der vergangenen Jahrzehnte haben sich zu sehr auf eine Gleichberechtigung der Frauen in der Arbeitswelt konzentriert und die Rolle der Männer sträflich vernachlässigt. Laut OECD-Studie „müssen neue Lösungen gefunden werden, die gleichzeitig die Interessen kleiner Kinder und die Chancengleichheit für Frauen wahren [...]“.

Eltern muss signalisiert werden, dass sie in der Gesellschaft hohes Ansehen genießen und dass ihre Anstrengungen, egal in welchem Lebensmodell sie sich befinden, „gewürdigt“ werden. Zudem müssen die Institutionen auf verschiedenen Ebenen des Staates (Ministerien, Länder, Kommunen) mehr Unterstützungsbereitschaft signalisieren. Laut der Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach sind sowohl Eltern als auch Kinderlose

mehrheitlich der Meinung, der Staat unterstütze junge Familien mit Kindern nicht genug. 45 % der Eltern glauben sogar, sie seien mit Kindern in der Gesellschaft benachteiligt.

Anforderungen an Einkommen, Ausbildung und Arbeit

In der Arbeitswelt muss ein grundsätzlicher Wandel stattfinden, hin zu einer familienorientierten Beschäftigungsmentalität. Schon heute zeichnet sich das Fehlen von Nachwuchskräften in verschiedenen Branchen ab. Die Niederlande können in dieser Hinsicht ein Beispiel für die tarifvertragliche Absicherung auch von Teilzeitarbeitnehmern sein. Hier hat ganz offensichtlich auch die Wirtschaft auf veränderte Realitäten reagiert, sodass die Möglichkeiten zur Vereinbarung von Familie und Beruf verbessert wurden. In Deutschland muss also das Leben von Familien erleichtert werden: auf dem Arbeitsmarkt durch längerfristige Verträge bzw. verbesserten Kündigungsschutz gerade für Männer und Frauen mit Kindern, familienfreundlichere Arbeitszeitregelungen und angemessene Bezahlung.

Flexibilisierung von Ausbildungszeiten, insbesondere an Hochschulen, ist dringend erforderlich. Das Recht auf ein Teilzeitstudium muss insbesondere für Eltern dringend umgesetzt und die Studiermöglichkeiten hierzu ausgeweitet werden. Eltern in Ausbildung brauchen mehr Kinderbetreuungsangebote, auch an Hochschulen und im Betrieb. Studiengebühren stellen ein zusätzliches Hindernis dar, da sie das ohnehin knappe Familienbudget zusätzlich belasten.

Das Audit „Beruf & Familie“ muss im gesamten öffentlichen Dienst eingeführt werden. Um Unternehmen zu gewinnen, Kinderbetreuungsangebote zur Verfügung zu stellen und Modelle für flexible Arbeitszeiten zu entwickeln (wie z. B. die Einrichtung von Jahresarbeitszeitkonten, Telearbeit, Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen gerade auch für Männer), ist die Einrichtung einer Landeskoordinierungsstelle zusammen mit der Industrie- und Handelskammer und der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände anzustreben.

Die vielfältigen finanziellen Transfers der öffentlichen Kassen an Familien sollten zukünftig nicht mehr in erster Linie bestimmte Lebensformen wie die Ehe subventionieren – Stichwort Ehegattensplitting – sondern Anreize für eine gleichberechtigte Erwerbsbeteiligung beider Eltern schaffen. Ein wichtiger Schritt dahin stellt die Koppelung der Höhe des Erziehungsgeldes während einer kürzeren Elternzeit an das frühere Erwerbseinkommen dar (Neuregelung des Elterngeldes in 2007). Die Arbeitgeber müssen weiterhin bei der Schaffung familienfreundlicher Arbeitsplätze, für Frauen und Männer, gefördert und gefordert werden.

Anforderungen an Bildung und Betreuung

Für den Ausbau von Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder aller Altersgruppen sind ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Das Betreuungsangebot muss sich an der Nachfrage orientieren. Ein Landesprogramm zur Förderung von Ganztagschulen und Ganztagskindergärten, um die Vereinbarkeit von Teil- und Vollzeitätigkeit mit Kindern zu ermöglichen, ist dringend erforderlich.

In ein Netzwerk für Kinderbetreuung sollen auch z. B. Senioren mit einbezogen werden. Um die Kontinuität der Betreuung auch in Notfällen und während der Ferien zu gewährleisten, braucht es auch für diese Zeiten entsprechende Angebote. Familienfreundliche Arbeitszeiten müssen im öffentlichen Dienst und in der privaten Wirtschaft allgemeiner Standard werden.

Neben weiterhin notwendigen direkten Transferleistungen an Familien ist der Ausbau einer qualitativ hochwertigen Betreuungsinfrastruktur voranzutreiben. Das Land kann außerdem den produktiven Wettbewerb der Kommunen um junge Paare fördern und regulieren.

Anforderung an die Sozialpolitik als Rahmgestaltung

Familienunterstützende Maßnahmen spielen für eine kinderfreundliche Gesellschaft eine große Rolle. Deshalb ist das Land gefordert, die flächendeckende Beratung und Unterstützung von Familien, von der Schwangerschaft an, wieder finanziell zu fördern. Das gleiche gilt für Erziehungshilfen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, Angebote für Väter, Maßnahmen des Kinderschutzes, Angebote für Jugendliche wie z. B. Jugendhäuser und besondere Angebote für Migrantenfamilien.

Anforderungen an die familienfreundliche Kommune

Auch auf kommunaler Ebene ist verstärktes Handeln notwendig, um familienfreundliche Strukturen zu schaffen und Familien zu unterstützen. Kommunale Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik muss die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Familien in den Vordergrund ihrer Planung stellen. Wohneigentumsbildung für junge Familien (innerhalb und außerhalb der sozialen Wohnraumförderung) muss verstärkt gefördert werden.

Öffentliche/kommunale Wohnungsunternehmen sind wichtige Träger einer angemessenen Wohnungsversorgung für Familien mit geringem Einkommen oder anderen Marktzugangsschwierigkeiten. Sie müssen erhalten und gestärkt werden.

Kommunale bzw. regionale Wohnraumversorgungskonzepte incl. Wohnungsmarktmonitoring zur frühzeitigen Wahrnehmung von Versorgungsproblemen und Qualitätsdefiziten sowie zur gezielten Steuerung von Investitionen und Interventionen mit dem Ziel der Stärkung der Stadt/Region als familiengerechter Wohnstandort sind erforderlich.

Anforderungen an eine familiengerechte Zeitpolitik

Effektives Zeitmanagement scheint ein zentraler Bestandteil familienfördernder Maßnahmen zu sein. In der Studie der Robert-Bosch-Stiftung kommt man zu dem Ergebnis, dass heute (2005) das Zeitmanagement (Arbeitszeitflexibilisierung für den Arbeitnehmer, flexible und flächendeckende Betreuung etc.) wesentlich wichtiger eingestuft wird als finanzielle Leistungen als dies beispielsweise noch 1992 der Fall war.

Kommunen können, wie das Beispiel Hanau zeigt, durchaus erreichen, dass die Erledigung des Alltags für Familien einfacher wird: Im Pilotprojekt „Hanau – die zeitbewusste Stadt“ wurden beispielsweise Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen und Verkehrsfahrpläne abgestimmt und Initiativen ergriffen, um mit privaten Dienstleistern deren Service- und Zustellzeiten an für Familien und Berufstätige realistische Zeiten anzupassen. Berufstätige Eltern sind vormittags üblicherweise nicht zu Hause anzutreffen. Das Projekt soll Eltern die Vereinbarkeit von Kindern und Beruf erleichtern. Es geht dabei um familienfreundliche Öffnungszeiten von Arztpraxen, familienfreundlichere Zustellzeiten des Paketservice oder auch um die Vermittlung von stundenweiser Betreuung der Kinder durch Senioren. Von vielen dieser Angebote profitieren auch Berufstätige ohne Kinder.

Aktionsplan „Kindgerechtes Hessen“

Alle hier vorgeschlagenen Maßnahmen dürfen nicht nebeneinander stehen, sondern müssen in einem Gesamtkonzept aufeinander abgestimmt und koordiniert werden. Landespolitik ist gefordert, jenseits der Ressortzuständigkeiten in einem übergreifenden, alle Bereiche umfassenden, verzahnten Landesaktionsplan „Kindgerechtes Hessen“ konzertiert und koordiniert zu handeln.

7.4.3 Handlungsempfehlungen der FDP Fraktion

Kinder zu bekommen, obliegt der freien und individuellen Entscheidung jedes einzelnen Menschen. Die Politik muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Frauen und Männer eine echte Wahlfreiheit bei der Familienplanung haben. Echte Wahlfreiheit bedeutet, dass der Staat in seinen Entscheidungen und Institutionen familien- und kinderfreundlicher wird.

Die persönliche Wahlfreiheit bei der Familienplanung ist unter allen Umständen seitens des Staates zu respektieren. Das Familienbild unterliegt in besonderem Maße dem gesellschaftlichen Wandel. Neue Lebensentwürfe und Lebensgestaltungen haben zu einer Vielzahl verschiedener Lebensformen geführt. Neben der traditionellen Familie gibt es eine zunehmende Zahl alleinerziehender und nichtehelicher oder gleichgeschlechtlicher Partnerschaften. Vor diesem Hintergrund gilt es, den Familienbegriff neu zu definieren: Familie ist dort, wo Kinder sind und wo Generationen Verantwortung füreinander übernehmen.

Neben der persönlichen Wahlfreiheit, muss sich in der Gesellschaft ein längst überfälliger Bewusstseinswandel vollziehen. Es muss ein positives Klima für Kinder geschaffen werden. Kinder- und Familienfreundlichkeit muss sich in allen gesellschaftlichen Bereichen erhöhen. Dabei geht es insbesondere um Toleranz in der Gesellschaft, sowie um Anerkennung und Wertschätzung für Menschen, die sich für Kinder entscheiden.

Es ist Aufgabe der Politik, die Entscheidung für Kinder zu erleichtern und verbesserte Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schaffen. Dabei gilt es, Eltern die Wahlfreiheit zu gewährleisten, ob bzw. wann sie in der Phase der Kindererziehung berufstätig sein wollen. Gleichgültig für welche Rolle sich Eltern entscheiden, sie haben einen Anspruch darauf, dass ihre Entscheidung seitens des Staates und der Gesellschaft respektiert wird.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist nicht nur Aufgabe des Staates, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, das heißt eine Erhöhung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen muss durch ein Zusammenspiel privater, staatlicher und unternehmerischer Initiativen erfolgen.

Das Kinderbetreuungsangebot muss sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgebaut werden. Das bisherige „Träger-bezogene“ Fördersystem muss durch eine Subjektförderung des einzelnen Kindes umgebaut werden (Kinderbetreuungsgutscheine). Für eine Verbesserung der Qualität ist ein Zertifizierungssystem notwendig. Eine qualifizierte Tagespflege als hochwertiges und familiennahes Angebot ist auszubauen. Dazu müssen klare, verständliche und unbürokratische Regelungen im Steuer-, Sozialversicherungs- und Rentensystem geschaffen werden.

Private ehrenamtliche Bürger- und Elterninitiativen zur Kinderbetreuung sind zu fördern und zu unterstützen.

Betreuungseinrichtungen sind als Bildungseinrichtungen zu verstehen. Sie müssen demzufolge durch qualifiziertes Personal, nach einem pädagogischen Konzept und landesweit einheitlichen Bildungsstandards geführt werden.

Betreuungseinrichtungen sind für unter Dreijährige verstärkt zu öffnen.

Alle Bildungs- und Betreuungseinrichtungen müssen insbesondere auch den Belangen einer Integrationsförderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie deren Eltern Rechnung tragen, damit diese die Möglichkeit erhalten, ihr Potenzial auszuschöpfen.

Die Einführung einer einjährigen „Kinderschule“ für alle Fünfjährigen stellt eine verbesserte Verzahnung des Übergangs vom Kindergarten in die Schule dar und verbessert die Startbedingungen für alle Kinder beim Eintritt in die Schule unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. Sie definiert die Leistungsanforderungen für die Grundschule und fördert die Schulfähigkeit der Kinder.

Der Erhalt der Schulvielfalt in Hessen muss gewährleistet bleiben, um Eltern ein breites Angebot für eine bestmögliche Bildung und Erziehung ihrer Kinder nach deren Neigung und Begabung zu unterbreiten. Dazu zählt auch ein angemessenes Angebot an internationalen Schulen (nicht nur) für Migrantenkinder.

Der Ausbau von freiwilligen und gebundenen Ganztagsangeboten und Ganztagschulen ist konsequent fortzuführen. Mit diesen Angeboten werden die Bildungschancen aller Kinder und Jugendlichen vergrößert und eine anregende Nachmittagsbeschäftigung ermöglicht. In diesem Rahmen ist auch das Betreuungsangebot während der Ferienzeiten auszubauen.

Als Erleichterungen für Eltern für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort unerlässlich. Eine flexible Arbeitszeitgestaltung, etwa durch die Einführung von Jahresarbeitszeitkonten oder die verstärkte Schaffung von Telearbeitsplätzen, bietet gute Möglichkeiten, private und betriebliche Bedürfnisse miteinander in Einklang zu bringen. Durch moderne Kommunikationsmittel wird die individuelle Gestaltung von Arbeitsplatz und Arbeitszeit erleichtert. Ein Festhalten an traditionellen, starren Teilzeitmodellen erscheint vor diesem Hintergrund nicht mehr zeitgemäß. Das Land als Arbeitgeber sollte gezielt eine Vorreiterrolle einnehmen bei der Erleichterung der Rückkehr von Eltern nach der Familienzeit etwa durch Vertretungstätigkeiten und Fort- und Weiterbildungsprogramme schon während der Elternzeit.

Auch Mentorenmodelle können eine geeignete Form sein, um mit den Eltern in der Elternzeit in Kontakt zu bleiben und einen schnelleren Wiedereinstieg in den Beruf zu ermöglichen. Dabei fungiert ein Mentor seitens des Arbeitgebers als Ansprechpartner für alle Fragen rund um den Arbeitsplatz und die Kinderbetreuung. Im Mittelpunkt stehen hierbei ebenfalls Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten, sowie Betreuungsfragen bei Wie-

deraufnahme der Arbeit oder etwa Beratungsgespräche über Präferenzen für bestimmte Einsatzmöglichkeiten im Unternehmen nach der Elternpause.

Letztendlich gilt es, durch flexible Ladenöffnungszeiten und Behördenöffnungszeiten die Lebensbedingungen für Eltern und Familien zu erleichtern.

Die institutionelle Zusammenarbeit aller öffentlichen und privaten Träger, die sich mit Kinder- und Jugendarbeit sowie Betreuung befassen (s. Modell der Stadt Melsungen) ist zu befürworten.

8. MIGRATION

8.1 Einleitung

Migration hat es schon gegeben, bevor Grenzen im politischen Sinn existierten und bevor Nationalstaaten sich herausgebildet haben. Meistens haben sich diese Wanderungsbewegungen nicht konfliktfrei vollzogen. Dabei gibt es unterschiedliche Beweggründe für Wanderungsbewegungen: klimatische Veränderungen (z. B. extreme Trockenheit), Naturkatastrophen, Krieg, Armut, (politische) Verfolgung oder einfach Arbeitssuche.

Mit Herausbildung moderner Nationalstaaten entwickelte es sich zur staatlichen Hoheitsaufgabe, darüber zu entscheiden, nach welchen Kriterien ein Land Einwanderungswillige aufnimmt. Im 20. Jahrhundert waren die Arbeitskräfteerkrutierung und später die Aufnahme politisch Verfolgter die Hauptgründe für Einwanderung in die reichen europäischen Staaten. In (West-)Deutschland kamen die Zuwanderung von deutschstämmigen Ausiedlern und die Binnenwanderung aus der ehemaligen DDR und später den östlichen Bundesländern hinzu.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist das Thema Migration unter mehreren Aspekten zu berücksichtigen: in Bezug auf die Schrumpfung der Bevölkerungszahl, die Alterung der Bevölkerung, der insbesondere in Hessen auffälligen Binnenmigration, der Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Gesellschaft und Arbeitsmarkt und der Anwerbung (hoch)qualifizierter Arbeitskräfte für bestimmte Wirtschaftsbranchen.

Exkurs: Zukünftige Migrationsbewegungen

Pristl (2001)¹² fasst die Prognosen zukünftiger Migrationsbewegungen wie folgt zusammen:

„Allein die *demografischen und ökonomischen Faktoren* lassen für die Zukunft einen massiven Anstieg internationaler Wanderungsbewegungen erwarten. Die Entwicklung der Weltbevölkerung wird in den nächsten einhundert Jahren auf 10 bis 14 Milliarden Menschen geschätzt, wobei der Bevölkerungszuwachs als Bestandteil eines sich selbst stabilisierenden Teufelskreises der Armut ausschließlich in den gering entwickelten Ländern zu erwarten ist.¹³ Weder ist eine „Globalisierungsfähigkeit“¹⁴ des Lebensstils und -standards der hoch entwickelten Länder vorstellbar noch ein Schrumpfen der Entwicklungsdistanzen durch ein Aufeinanderzubewegen von beiden Seiten; alternative Entwicklungsmodelle sind nicht in Sicht, ein wachsendes demografisch-ökonomisch induziertes Wanderungspotenzial ist somit wahrscheinlich. Weitere „push“-Faktoren neben wirtschaftlichem Gefälle und Überbevölkerung sind, in Zusammenhang mit der zunehmenden Wertintegration, die Flucht vor gesellschaftlicher oder individueller Diskriminierung, Ausbeutung, Unterdrückung und Gewalt, aber auch Naturkatastrophen, Hungersnöte, Kriege, ethnische und nationale Auseinandersetzungen, wofür in zunehmendem Umfang Konflikte um schrumpfende Ressourcen beitragen dürften.¹⁵ Die hiervon Betroffenen fliehen zwar häufig zunächst in benachbarte Regionen, von dort aus findet dann jedoch auch häufig eine Weiterwanderung in Zielländer mit „pull“-Faktoren statt.¹⁶ Als zentraler „pull“-Faktor gilt die *Globalisierung* der Wirtschaft, die durch die weltweite Verlagerung von Arbeitsplätzen bevorzugt in Regionen mit niedrigsten Lohnniveaus eigentlich einen Rückgang ökonomisch induzierter Wanderungsbewegungen hätte bewirken können. Faktisch ist jedoch eher ein globalisierungsbedingter Anstieg der Migration festzustellen, wofür es verschiedene Gründe gibt: Neben der bereits erwähnten Wertdiffusion, durch die potenzielle Migrantinnen und Migranten leichter Vorstellungen von einem Leben in anderen Gesellschaften entwickeln können, wird ihnen auch die Beschaffung entscheidungsrelevanter Informationen und der Aufbau von Netzwerken erleichtert. Die Verlagerung von Arbeitsstätten in potenzielle Herkunftsländer ermöglicht dort das Ansparen der für die Auswanderung notwendigen finanziellen Mittel, aber auch den Erwerb von Kenntnissen und Qualifikationen, die zumindest grundsätzlich den

¹² T. Pristl (2001). *Stadt – Zuwanderung – Wohnen: Strategiebausteine für eine integrative Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik*. Kassel.

¹³ Vgl. Bade (1994), Seite 24; Hoffmann-Nowotny (1995), Seite 18.

¹⁴ Hoffmann-Nowotny (1995), Seite 26.

¹⁵ vgl. auch Baringhorst (1994), Seite 170, Häußermann/Oswald, (1996), Seite 85 f., Bade (1994), Seite 24.

¹⁶ vgl. Felderer/Zimmermann-Schwier (1993), Seite 116.

lifikationen, die zumindest grundsätzlich den Zugang zu den Arbeitsmärkten in den Zielländern eröffnen. Hier jedoch ist die Globalisierung eher für einen Abbau entsprechender Arbeitsplätze verantwortlich, wenngleich dieser Prozess auch für die Schaffung neuer Arbeitsplätze vor allem im Bereich persönlicher Dienstleistungen verantwortlich gemacht wird, die aufgrund geringer Verdienstmöglichkeiten und mangelnder sozialer Absicherung für Einheimische kaum attraktiv sind. Schließlich hat die Globalisierung zur Erschließung neuer Transport- und Verkehrswege bei gleichzeitiger Senkung der Raumüberwindungskosten beigetragen.¹⁷ Insgesamt ist somit der Globalisierung der Wirtschaft folgend eine Globalisierung der Migration festzustellen.¹⁸

Ein weiterer entscheidender Faktor ist darüber hinaus das Phänomen der *Kettenmigration*: Die im Sinne einer Risikominimierung zunächst allein ausgewanderten Pioniermigrantinnen und -migranten bauen im Zielland soziale Netzwerke auf, die die Aufnahme nachziehender Familienmitglieder und Freunde ermöglichen; die einmal etablierte Zuwanderung wird auf diese Weise zu einem selbststabilisierenden Prozess.¹⁹

Migrationsbewegungen lassen sich weder durch nationale noch durch regionale Politik vollständig steuern. Für die Zukunftsfähigkeit der hessischen Regionen ist es von entscheidender Bedeutung, dass zum einen Arbeitsplätze für Menschen mit unterschiedlichen Qualifikationen erhalten bleiben und neu geschaffen werden. Zum anderen kommt es darauf an, sowohl den bereits ansässigen Menschen als auch den Zuwanderern die erforderlichen Qualifikationen zu vermitteln. Hierzu ist ein enges Zusammenwirken von Bildungspolitik, Regionalpolitik und Integrationspolitik unabdingbar.

8.2 Entwicklung der Zu- und Abwanderung in Deutschland

Wie ein Blick in die jüngere Migrationsgeschichte zeigt, gibt es in Deutschland bereits vielfältige Erfahrungen mit Zuwanderung und Integration.

Bereits 1955 wurde in geringem Umfang mit der Anwerbung von Arbeitskräften aus Italien begonnen, mit dem Bau der Berliner Mauer 1961 und dem damit unterbundenen Zuzug von DDR-Flüchtlingen begann die massenhafte Anwerbung von sogenannten „Gastarbeitern“, die sich bis in die Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts fortsetzte.

Dabei hat die Arbeitsmigration insbesondere in der ersten Phase ab den Sechzigerjahren nicht nur allgemein die Zahl der Arbeitskräfte erhöht, sondern ein ganz spezifisches Arbeitskraftsegment gebildet: Vor allem in der ersten „Gastarbeiter-Phase“ ersparten Arbeitsmigrantinnen und -migranten durch ihre Arbeit in von geringen Qualifikationsanforderungen geprägten Bereichen der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes vielen Betrieben kapitalintensive Investitionen und ermöglichten dadurch auch weniger rentablen Betrieben zeitweise das Überleben. Die Migranten leisteten somit erhebliche Beiträge zur wirtschaftlichen Stabilität, aber auch zum Steueraufkommen und für das Sozialversicherungssystem, das aufgrund der deutlich niedrigeren „Altenlastquote“ durch die Arbeitsmigration in besonderem Maße profitierte. Gleichzeitig mussten sie überproportional hohen Arbeitsplatzabbau und geringe individuelle Aufstiegsmobilität in Kauf nehmen.

Mit der Ölkrise und dem strukturellen Wandel in der Industrie sollte ein weiterer Zuzug abgestellt werden. Der 1973 eingeführte Aufnahmestopp für Arbeitskräfte führte allerdings nicht zu einem Rückgang der Zahl der im Land lebenden Migranten, sondern entgegen den Erwartungen zu einem Anstieg der im Land lebenden Ausländer. Durch den Aufnahmestopp wurde die Möglichkeit des Hin- und Herreisens genommen, wer jetzt Deutschland verließ konnte später nicht mehr zur Arbeitsaufnahme einreisen. Dementsprechend blieben die im Land lebenden „Gastarbeiter“ nun zum großen Teil dauerhaft und holten ihre Familien nach. Die ehemals vor allem aus jungen ausländischen Männern bestehende „Einwanderungsgesellschaft“ erlebte einen Schub der Verweiblichung und der Verjüngung.

Jedoch wurde die Zuwanderung zu lange als temporäre Erscheinung gesehen, weil man davon ausging, dass die „Gastarbeiter“ wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. In Bezug auf die Integration der „Gastarbeiter“

¹⁷ vgl. Münz/Ulrich (1998), Seite 697.

¹⁸ Lichtenberger (1995), Seite 11.

¹⁹ vgl. Felderer/Zimmermann-Schwier (1993), Seite 116, Baringhorst (1994), Seite 170.

und ihren Familien war dies ein folgenschwerer Irrtum, der insbesondere im Bildungswesen zu geringen Bildungserfolgen der 2. und 3. Generation führte und heute dringenden politischen Handlungsbedarf begründet.

Gleichwohl sind Arbeitsmigrantinnen und -migranten nicht nur geblieben, sondern in erheblichem Umfang auch wieder gegangen – insbesondere dann, wenn sie als Arbeitskräfte nicht mehr benötigt wurden. So hatte die Bundesrepublik zwischen 1955 und 1995 einen Zuzug von 28 Millionen Menschen zu verzeichnen, während im gleichen Zeitraum 20 Millionen Menschen das Land (wieder) verlassen haben. Diese Rückwanderung führte vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Rezession zur Überkompensation der Zuwanderung und damit zu negativen Wanderungssalden. Arbeitsmigration diene somit in zweifacher Weise als Konjunkturpuffer.

Die Aufnahme politisch Verfolgter ist seit den Achtzigerjahren zunehmend wichtiger geworden und zu Beginn der Neunzigerjahre rasant angestiegen. Der Fall des Eisernen Vorhangs, politische Krisen überall auf der Welt und Naturkatastrophen haben diesen Trend begünstigt. Die Folge war eine Diversifizierung innerhalb der Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund. Eine weitere Einwanderungsgruppe sind die Aussiedler aus Osteuropa, deren Zuwanderung ab Ende der Achtzigerjahre einen starken Aufschwung genommen hat, aber ab Mitte der Neunzigerjahre auch wieder stark zurückgegangen ist. Bis zum Jahr 2000 hat Deutschland über 4 Millionen Aussiedler aufgenommen (überwiegend aus Polen, Rumänien, der ehemaligen Sowjetunion, der ehemaligen Tschechoslowakei und Ungarn), davon allein 1,5 Millionen zwischen 1987 und 1992;²⁰ ab 2000 blieb die jährliche Zahl der Aussiedler unter 100.000, im Jahr 2005 waren es 35.500.

Hinzu kamen (als weiterer Beitrag zur Vielfalt der Migration) jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, denen die DDR-Regierung noch 1990 ein dauerhaftes Bleiberecht zugesichert hatte, und die dann nach der Wiedervereinigung als Kontingentflüchtlinge (obwohl ohne Kontingentbegrenzung) behandelt wurden.

Insgesamt kann man feststellen, dass es unserer Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten gelungen ist, fast 8 Millionen Menschen vergleichsweise konfliktfrei in Deutschland aufzunehmen.

Neben der Einwanderung ist aber auch die Abwanderung aus Deutschland zu betrachten. 2005 sind erstmals seit Ende der Sechzigerjahre wieder mehr Deutsche weg- als zugezogen. Es ergibt sich insgesamt ein Wanderungsverlust von 17.000 deutschen Bürgerinnen und Bürgern. Die Zahl der Fortzüge ist mit 145.000 die höchste registrierte Abwanderung seit 1954 (Statistisches Bundesamt). Allerdings sind die Abwanderungsströme noch relativ unerforscht.

Mit dem Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurde der Zugang der Migranten zu Integrationsmaßnahmen wie Sprach- und Orientierungskursen gesetzlich geregelt.

²⁰ Heinen, Ute. „Zuwanderung und Integration in der Bundesrepublik Deutschland.“ *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 267. Bonn: 2000

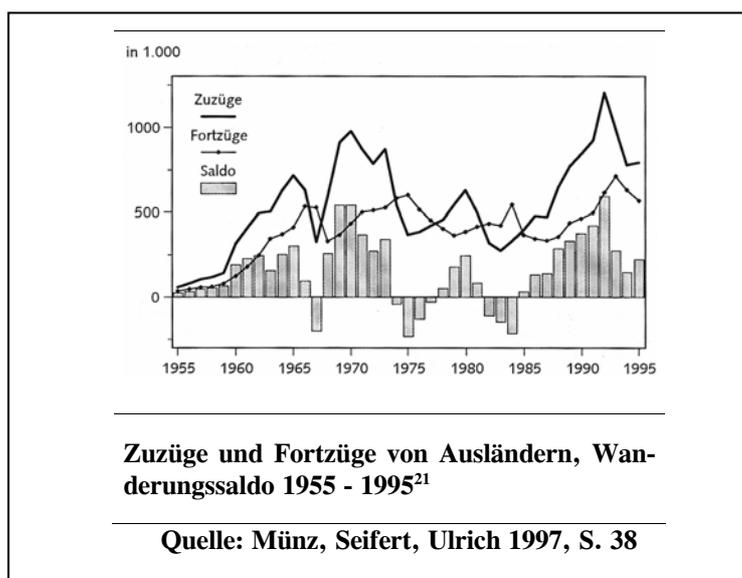


Abbildung 8.1: Zuzüge und Fortzüge von Ausländern, Wanderungssaldo 1955 - 1995

8.3 Arbeitskräftebedarf im demografischer Wandel

Schmid²² stellt fest, Staat und Gesellschaft müssten neben dem anhaltenden Geburtendefizit, der fortschreitenden Alterung und einem Zuwanderungsdruck mit dem Zwang fertig werden, ein leistungsfähiger Industriestaat zu bleiben, der den Anforderungen eines globalen Innovationswettbewerbs gerecht wird. Danach müsse die Zuwanderung ausgerichtet werden, d. h. die Migration qualifizierter Arbeitskräfte werde begünstigt.

Hemingway²³ erläutert hypothetische Berechnungen: Um die Bevölkerungszahlen in Deutschland konstant zu halten, wäre jährlich eine Nettozuwanderung von 450.000 Personen notwendig, für das Land Hessen etwa 33.000 Personen.

Zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials benötige man jährlich 600.000 Zuwanderer, in Hessen 44.000.

Um die Altersstruktur auf ihrem heutigen Niveau zu halten, müssten hypothetisch jährlich 3,5 Millionen Menschen zuwandern, nach Hessen 250.000.

Hemingway weist darauf hin, diese Zahlen belegten, dass die Zuwanderung nicht die alleinige Lösung für die demografischen Veränderungen in Deutschland sei, aber die Folgen abschwächen könne. Zudem sei Zuwanderung auch ein Instrument zur Verjüngung Deutschlands, da es sich bei Zuwanderern vorwiegend um jüngere Personen handle, die zudem häufig eine hohe Flexibilität und Kreativität aufwiesen. Kreative Immigranten lieferten der Wirtschaft einen wichtigen Innovationsschub und könnten als Unternehmer oder Fachkraft dazu beitragen, dass mehr Arbeitsplätze entstehen.

Von Loeffelholz²⁴ weist auf einen positiven Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Wohlstandsentwicklung hin. In Deutschland steuerten die ausländischen Mitbürger – Ende 2004 waren es etwa 6,7 Millionen – schätzungsweise 5 bis 7 % der Wirtschaftsleistung und damit etwa 100 Milliarden € zu unserem Sozialprodukt bei. Auf Hessen herunter gebrochen macht das etwa 10 Milliarden € von rund 195 Milliarden € Wirtschaftsleistung aus.

²¹ aus: Münz/Seifert/Ulrich (1997), Seite 38, nach Daten des Statistischen Bundesamtes (bis 1990 nur Westdeutschland).

²² Prof. Dr. Josef Schmid, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 4 ff.

²³ Bernd Hemmingway, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 64 ff.

²⁴ Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 55 ff.

Erwerbstätige Ausländer und Erwerbsquote der Ausländer in Hessen				
Jahr	insgesamt		Anteil an den Erwerbstätigen in %	Erwerbsquote der Ausländer¹⁾
	in 1000	darunter weiblich in %		
1970	195	27,1	8,1	71,4
1975	250	28,8	10,8	59,3
1980	254	30,3	10,4	55,0
1985	244	33,0	10,0	54,6
1990	277	33,0	10,2	53,1
1991	295	32,4	10,8	52,4
1992	326	33,3	11,8	52,3
1993	335	33,7	12,3	52,2
1994	335	35,1	12,4	53,5
1995	319	35,6	11,9	51,4
1996	320	35,8	11,9	51,2
1997	297	37,7	11,1	50,5
1998	282	38,4	10,6	48,2
1999	291	37,5	10,8	48,8
2000	307	37,5	11,2	49,3
2001	317	40,0	11,3	51,7
2002	310	39,3	11,1	51,8
2003	309	41,7	11,3	52,3
2004	296	40,0	11,0	51,7
2005	307	40,5	11,1	52,0

1) Ausländische Erwerbspersonen je 100 ausländische Einwohner

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2007.

Tabelle 8.1: Erwerbstätige Ausländer und Erwerbsquote der Ausländer in Hessen

Die möglichen Wohlfahrtsgewinne der Migration hängen entscheidend von der Qualifikationsstruktur der zugewanderten Arbeitskräfte ab. Um den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auszugleichen, müssten die Zuwanderer das gleiche Ausbildungsniveau oder ein besseres als die inländischen Arbeitskräfte haben. Unter den gegebenen Bedingungen und Strukturen am Arbeitsmarkt könnten spezifische Teile der Nachfrage ohne Zuwanderung nicht befriedigt werden. Beispielsweise in Bereichen, die ein hohes Qualifikationsniveau erforderten und in denen innovative Prozesse betrieblich wie volkswirtschaftlich entscheidend seien, würden solche Lücken deutlich. Eine Öffnung des Arbeitsmarktes sei daher erforderlich, die diesem Personenkreis eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung erlaube.

Bereits heute leiden verschiedene Branchen, beispielsweise die chemische Industrie, in Deutschland unter akutem Fachkräftemangel. Zukünftig wird ein Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials nicht nur in Deutschland die Wirtschaft vor eine besondere Herausforderung stellen. Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in ganz Europa.

Jedoch kann der Arbeitskräftebedarf im demografischen Wandel nicht einfach aus der Projektion des Rückgangs der hessischen Erwerbsbevölkerung um etwa 10.000 pro Jahr ab dem Jahr 2020 abgeleitet werden.

Wie hoch der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in den nächsten Jahrzehnten in Hessen tatsächlich sein wird und welcher Bedarf sich dabei an Arbeitsmigration aus dem Ausland ergibt, ist kaum verlässlich zu prognostizieren. Der Bedarf hängt von der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Der sektorale Strukturwandel hin zu einer wissensbasierten Dienstleistungsökonomie z. B. im Finanzwesen wird aller Voraussicht nach anhalten. Dies gilt insbesondere auch für Hessen mit der Finanzmetropole Frankfurt. Dabei ist der regio-

nale und globale Wettbewerb mit anderen Bundesländern und darüber hinaus mit europäischen und amerikanischen sowie asiatischen Konkurrenten zu berücksichtigen („brain competition“). Deutschland ist bei der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte einer starken internationalen Konkurrenz ausgesetzt.

Dabei kommt einer überzeugenden Standortpolitik, die nicht nur die „harten“, sondern auch die „weichen“ Standortfaktoren berücksichtigt, besonders hohe Bedeutung für die Attraktivität des Standorts Hessen zu.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass sich Zu- und Abwanderung in weiten Teilen einer direkten staatlichen Steuerung entziehen. So besteht für Bürger aus EU-Staaten grundsätzlich Freizügigkeit. Der Nachzug von Familienangehörigen ist aus rechtlichen Gründen ebenfalls nur begrenzt steuerbar. Bei der Aufnahme von Flüchtlingen stehen humanitäre Aspekte und nicht Fragen des Arbeitsmarkts im Vordergrund. Unmittelbare Steuerungsmöglichkeiten bestehen folglich nur bei beruflich veranlasster Migration von Menschen aus Nicht-EU-Staaten.

Hemmingway unterscheidet für die Arbeitsmigration von Nicht-EU-Bürgern zwischen mengenpolitischen und preispolitischen Instrumenten zur gezielten und gesteuerten Zuwanderung:

Zur Kategorie der mengenpolitischen Instrumente gehörten einfache Quoten und Quoten mit qualitativen Merkmalen. Sie bestimmten die maximale Zahl der Immigranten und seien durch öffentlich-rechtliche Vorschriften festgelegt.

Einfache Quoten: rein quantitative Begrenzung

Selektive Quoten: Ein merkmalsbezogenes Kriterium beschränke den Zugang (z. B. Herkunftsland, ethnische Zugehörigkeit, Verwandtschaftsstatus)

Selektive Quoten mit qualitativen Anforderungen: Bestimmte qualitative Kriterien seien festgelegt, z. B. Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe, Altersgruppe, Ausbildungsniveau usw. Die Kriterien könnten im Rahmen eines Punktesystems untereinander gewichtet werden oder jedem Kriterium kann ein Mindeststandard zugrunde liegen. Der Vorteil des Mindeststandards gegenüber dem Punktesystem sei, dass Zielkonflikte zwischen den Merkmalen weitgehend vermieden würden und die gewünschte Wirkung von Zuwanderung im Aufnahmeland weitgehend verbessert werde.

Zu den preispolitischen Instrumenten gehörten die Einwanderungsprämie (Zuwanderer bekämen bei der Einreise einen Einreisezuschlag) und die Einwanderungsabgabe – eine Gebühr, die der Einwanderer dem Aufnahmeland zu entrichten habe.

Schlussendlich ist festzustellen, dass Deutschland eine langfristige Strategie zur Werbung und Integration beruflich qualifizierter Migrantinnen und Migranten braucht, um dem sich bereits heute abzeichnenden Fachkräftemangel zu begegnen und eine breite Basis der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu schaffen, die damit zur Entwicklung und Prosperität des hessischen Wirtschaftsstandorts in der Mitte Europas beiträgt.

Eine gesteuerte Zuwanderung muss als eine positive Chance begriffen werden, die zur Entwicklung und Prosperität des hessischen Wirtschaftsstandortes in der Mitte Europas beiträgt und für die Bevölkerungsentwicklung nachhaltig unterstützende Effekte hat.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Deutschland ist ein Einwanderungsland – diesem Tatbestand wurde mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Januar 2005 erstmals Rechnung getragen.

Bereits in den Neunzigerjahren gewann die Arbeitsmigration – öffentlich kaum wahrgenommen – erneut an Bedeutung. Im Kontext des vereinigungsbedingten Wirtschaftsbooms werden mit einigen osteuropäischen Ländern kleine Kontingente „neuer Gastarbeiter“ vereinbart. Die Beschäftigungsformen sind dabei vielfältig und umfassen zum Beispiel Pendelmigration („Grenzgänger“), Werkvertrags- und Saisonarbeit – häufig verbunden mit unattraktiven Arbeitsbedingungen und geringen Verdienstmöglichkeiten. Dabei sollen – wie schon in den Sechzigerjahren – zeitliche Beschränkungen und Familiennachzugsverbote sicherstellen, dass lediglich Engpässe auf dem Arbeitsmarkt beseitigt werden, ohne auf diese Weise soziale Folgekosten entstehen zu lassen. Zugleich verbindet sich mit dieser Form der Ausländerbeschäftigung die Hoffnung, durch den Transfer der Arbeitslöhne in die Herkunftsländer der Arbeitsmigrantinnen und -migranten könne die dortige Situation der Bevölkerung verbessert und der Auswanderungsdruck verringert werden.

Ein Vorteil von Zuwanderung ist, dass ein permanenter Zustrom von Arbeitskräften nachhaltig und nicht temporär wirke, als Instrument kurzfristig an den Problemen angreifen könne und schnell realisierbar, dosierbar und flexibel auf die jeweilige Situation anwendbar sei.

Ausländer steuern nicht nur zu unserer Wirtschaftsleistung bei. Sie tragen mit Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Abgaben auch erheblich zur Finanzierung der öffentlichen Kassen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ebenso bei wie zur Finanzierung der Sozialversicherungen. Diese Tatsache bedeutet auch Entlastung für die deutschen bzw. hessischen Beitragszahler. Insgesamt scheinen alle Zuwanderer nichtdeutscher Staatsangehörigkeit in ihrer Summe netto einen positiven Beitrag zur Deckung öffentlicher Lasten zu leisten.

Deutschland ist bei der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte einer starken internationalen Konkurrenz ausgesetzt. So stellt sich insbesondere aus den Erfahrungen der sogenannten „Green-Card-Initiative“ die Frage, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen dazu ausgestaltet werden müssen, um Hessen für solche Fachkräfte attraktiv genug zu machen und so den zukünftigen Bedarf an qualifizierten ausländischen Arbeitskräften decken zu können.

Die anfangs nur befristet erteilten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse führten dazu, dass die besten IT-Spezialisten weiterhin beispielsweise die USA bevorzugten, da sie dort eine „echte“ Greencard, also eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis bekamen. Außerdem wurden die Fehler der „Gastarbeiter“anwerbung wiederholt: Für die schnelle Integration dieser Zuwanderer war ihr anfangs nur temporärer Status kontraproduktiv.

Diese verstärkt sich noch, wenn zusätzliche Restriktionen wie eine zeitlich eingeschränkte Aufenthaltserlaubnis oder die Verweigerung von Arbeitsgenehmigungen für Familienangehörige ausgesprochen werden. Auch das Sprachproblem gereicht Deutschland sicherlich zum Nachteil. Migrationsentscheidungen sind in fast allen Fällen eine Familienentscheidung.

So sind über die sogenannte „Greencard-Initiative“ bisher nur ca. 700 sogenannte „High-Potentials“ nach Deutschland gekommen. Es ist davon auszugehen, dass die hoch- und höchstqualifizierten Arbeitnehmer/innen das Doppelte bis das Vierfache der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung verdienen. Es ist außerdem davon auszugehen, dass dieser Personenkreis eine erhebliche Personalverantwortung hat. So können – soweit sie gelingt – durch die Anwerbung hochqualifizierter Personen auch weitere Arbeitsplätze gesichert werden.

Hessen befindet sich im Werben um die besten Köpfe in Konkurrenz mit fast allen Bundesländern, anderen europäischen Ländern sowie den USA und muss deshalb ein positives Zuwanderungs- und Integrationsleitbild entwickeln. Nur eine offene, aufnahme- und teilhabewillige, positiv eingestellte Gesellschaft hat die notwendige Attraktivität, um im Wettbewerb der Regionen um die Fachkräfte international bestehen zu können. Dazu gehören beispielsweise die Ausländerfreundlichkeit der Behörden und des gesellschaftlichen Umfelds als wichtige Pull-Faktoren.

8.4 Zuwanderung nach Hessen

Exkurs: Migration in Hessen

Die Migration ist keine Erscheinung unserer Zeit. Im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit war es unerlässlich, dass junge Menschen ihre Ausbildung außerhalb ihres Heimatortes suchten. Studenten zogen durch ganz Europa, um ihre akademische Bildung zu vervollständigen. Handwerker waren verpflichtet, auf Wanderschaft zu gehen, wenn sie den Meisterbrief erhalten wollten. Auf den Straßen zogen tausende von Pilgern durch Europa, um die heiligen Stätten der Christenheit aufzusuchen. So brachten Menschen mannigfache Kenntnisse und Fertigkeiten in ihre Heimatländer zurück. Viele ließen sich in der Fremde nieder und gründeten dort eine neue Existenz. In diesem mobilen Europa spielte Hessen als Durchgangsland im Schnittpunkt zahlreicher Verkehrswege immer schon eine bedeutende Rolle. Diese Funktion hat bis heute zu einer hohen Weltoffenheit der hessischen Bevölkerung beigetragen.

Als im 16. und 17. Jahrhundert Menschen aus religiösen Gründen aus ihren Heimatländern vertrieben wurden, fanden sie dank der Aufnahmepolitik vieler Landesfürsten im Gebiet des heutigen Landes Hessen eine neue Heimat. Sie öffneten protestantischen Hugenotten aus Frankreich, Wallonen aus den Niederlanden und Waldensern aus Oberitalien ihre Grenzen, gründeten neue Siedlungen und gewährten Aufbauhilfen für die Flüchtlinge. Ganze Stadtviertel und Dörfer entstanden neu mit barocken Kirchen und schmucken Wohnhäusern. Noch heute sind Städte und Gemeinden wie Neu-Isenburg, Offenbach, Hanau, Walldorf, Bad Karlshafen, Hofgeismar, Friedrichsdorf und Braunsfels mit der Besiedelung durch die Glaubensflüchtlinge eng verbunden. Auch wenn diese Neubürger sich anfangs aufgrund ihrer fremden Sprache und Kultur schwer taten, so leisteten sie beim wirtschaftlichen Wiederaufbau ihrer neuen Heimat nach den Verwüstungen des 30jährigen Krieges einen ganz erheblichen Beitrag. Sie beeinflussten und belebten Kunst und Musik, Wissenschaft und Technik, Architektur, Handwerk, Industrie und Gewerbe.

Zur hessischen Geschichte gehören aber auch gegenläufige Migrationsbewegungen in Zeiten von Krieg und Hunger, Wirtschaftskrisen und politischer Willkürherrschaft. Schon im 18. Jahrhundert folgten zahlreiche Menschen aus Hessen den Aufrufen europäischer Staaten zur Kolonisierung der durch die polnischen Teilungen und nach Befreiung von den Türken neu erworbenen Gebieten vornehmlich im heutigen Polen, Ungarn, Rumänien und im südlichen Russland. Beliebtestes Auswanderungsland war jedoch Amerika. Die zunehmende Industrialisierung und das Bevölkerungswachstum beschleunigten im 19. Jahrhundert die Binnenwanderung vom Land in die Städte. Die sich verschlechternden Bedingungen Arbeit und Brot zu finden und Hungerkrisen lösten vornehmlich seit den Vierzigerjahren des 19. Jahrhunderts eine neue Auswanderungswelle aus Hessen in die Neue Welt aus. 90 % der Amerikaauswanderer zog es nach Nordamerika, vornehmlich in die USA. Oftmals unterstützten deutsche Regenten diese Auswanderungsbestrebungen, um dem Pauperismus in ihren Ländern zu begegnen. Spektakulärstes Beispiel war der vom Herzog von Nassau ins Leben gerufene Texasverein, der die Ansiedlung auswanderungswilliger Untertanen in Amerika finanziell förderte. Den Höhepunkt erreichte die Auswanderung in den Achtzigerjahren des 19. Jahrhunderts. Vor allem in den Staaten Wisconsin und Texas stößt man heute auf viele Menschen mit hessischen Vorfahren.

Die USA galten aber auch von jeher unter den politisch und religiös Verfolgten als Land der Gleichen und Freien. Nachdem die Nationalsozialisten in Deutschland die Macht ergriffen hatten und mit der Verfolgung der Juden und politisch anders Denkender begannen, konnten sich viele durch die rechtzeitige Flucht in die USA vor dem sicheren Tod retten. Nur wenige kehrten nach dem Krieg nach Hessen zurück.

Der 2. Weltkrieg öffnete dann sämtliche Schleusen für die systematische Vernichtung, Zwangsumsiedlung und Vertreibung von Millionen von Menschen aus rassistischen, politischen und religiösen Gründen. Das Deutsche Reich rekrutierte Tausende von Zwangsarbeitern in den besetzten Ländern Europas, von denen viele unter meist menschenunwürdigen Bedingungen auch in hessischen Betrieben und in der Landwirtschaft arbeiten mussten. Mit dem Kriegsende war die Welle der Gewalt aber noch längst nicht zu Ende. Schon in den letzten Kriegsmonaten flohen Tausende von Deutschen und Deutschstämmigen aus den deutschen Ostgebieten und aus den von der Wehrmacht geräumten Ländern Ost- und Südosteuropas vor der nachrückenden Roten Armee

nach Deutschland. Nachdem die Alliierten auf der Konferenz von Potsdam die Ausweisung der deutschen Bevölkerung aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße beschlossen hatten, waren die in ihrer Heimat Verbliebenen schutzlos den neuen Machthabern ausgeliefert. Gewaltsam wurde die deutsche Bevölkerung aus den Gebieten östlich von Oder und Neiße, aus dem Sudentenland und aus den Balkanländern vertrieben. Bis 1952 nahm Hessen etwa 750.000 Flüchtlinge und Vertriebene auf. Die Ansiedlung und Integration dieser Menschen war eine der größten Leistungen des Landes in der Nachkriegszeit. Zu diesem Erfolg trug der Große Hessenplan ebenso bei wie der seit 1961 erfolgreiche jährlich durchgeführte Hessentag als das Fest aller Hessen. Er erinnert auch daran, dass die Heimatvertriebenen maßgeblich am Wiederaufbau des Landes und seiner Wirtschaft beteiligt waren.

Eine neue Zuwanderungswelle setzte ab etwa 1955 ein, als die deutsche Industrie mit der beginnenden Hochkonjunktur im europäischen Ausland Arbeitskräfte anwarb. Da man mit deren baldiger Rückkehr in ihre Heimatländer rechnete, gab es anfangs weder Integrationsprogramme noch -konzepte. Hessen mit seinem leistungsfähigen Industrie- und Dienstleistungssektor wies von Anfang an einen sehr hohen Anteil an ausländischen Arbeitskräften auf. Nachdem diese sich zusehends etablierten und ihre Familien nachzogen, ergriff Hessen in den Achtzigerjahren die Initiative, das Ausländerrecht zu liberalisieren und den Betroffenen eine Aufenthaltsgarantie zu gewährleisten. In den Achtzigerjahren verstärkte sich aber auch der Zuzug von Ausländern und Kriegsflüchtlingen aus anderen Teilen der Welt. 1984 waren es 5.000, 1992 aber schon 33.000 Menschen, die vor allem wegen politischer, religiöser oder rassischer Verfolgung in Hessen Schutz fanden. Die Öffnung des Eisernen Vorhangs hat die Zuwanderung nach Hessen begünstigt. Insbesondere in den Neunzigerjahren fanden zahlreiche deutschstämmige Spätaussiedler aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion hier Aufnahme.

Dr. Eilers, Hessisches Staatsarchiv

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatte Hessen Ende 2004 einen Ausländeranteil von 11,4 %. Damit liegt es unter den Flächenländern hinter Baden-Württemberg (12 %) an zweiter Stelle und vor Nordrhein-Westfalen (10,8 %). Der Ausländeranteil lag im Bundesdurchschnitt Ende 2004 bei 8,8 % der Gesamtbevölkerung. Das Statistische Bundesamt hat beim letzten Mikrozensus erstmals nicht mehr nur nach ausländischer Staatsangehörigkeit, sondern nach Migrationshintergrund gefragt und damit auch Aussiedler, Eingebürgerte, Kinder aus binationalen Ehen etc. erfasst. Danach beträgt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund rund 19 %. In Hessen lebten im Jahr 2005 durchschnittlich 1,43 Millionen Personen mit Migrationshintergrund, davon rund 697.000 Ausländer und 733.000 Deutsche. Damit hatte fast jeder vierte Einwohner einen Migrationshintergrund. Dieser Wert lag um fast fünf Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt. Unter den Flächenländern hatten nur Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen geringfügig, die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin deutlich höhere Anteile. Der Anteil junger Menschen unter 25 Jahren war mit knapp 36 % in Hessen unter den Flächenländern am höchsten. Bei den unter 6-Jährigen lagen die Anteile noch einmal höher: Hier hatten zwei von fünf Kindern einen Migrationshintergrund. Das zeigt zweierlei: Integration ist bereits in einem hohen Maße gelungen, die Herausforderung der Integration ist allerdings größer als gedacht.

Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern			
Land	Bevölkerung insgesamt	Ausländische Bevölkerung	dav. % Anteil
Jahr/Monat/Stichtag	31.12.2005		
Baden-Württemberg	10.735.701	1.277.968	11,9
Bayern	12.468.726	1.179.737	9,5
Berlin	3.395.189	466.518	13,7
Brandenburg	2.559.483	67.029	2,6
Bremen	663.467	84.588	12,7
Hamburg	1.743.627	247.912	14,2
Hessen	6.092.354	697.218	11,4
Mecklenburg-Vorpommern	1.707.266	39.394	2,3
Niedersachsen	7.993.946	534.001	6,7
Nordrhein-Westfalen	18.058.105	1.927.383	10,7
Rheinland-Pfalz	4.058.843	312.926	7,7
Saarland	1.050.293	87.627	8,3
Sachsen	4.273.754	119.786	2,8
Sachsen-Anhalt	2.469.716	46.723	1,9
Schleswig-Holstein	2.832.950	152.566	5,4
Thüringen	2.334.575	47.773	2,0
Deutschland	82.437.995	7.289.149	8,8

Darstellung der Ergebnisse entsprechend der Quelle: Bevölkerung nur mit Daten aus der BF.

Quelle: © Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Tabelle 8.2: Gebiet und Bevölkerung – Ausländische Bevölkerung

Nichtdeutsche Bevölkerung 1970 bis 2005				
Nichtdeutsche Bevölkerung am Jahresende ¹⁾				
Jahr	insgesamt		darunter weiblich	
	Anzahl	% ²⁾	Anzahl	% ³⁾
1970	306 462	5,6	112 767	36,8
1971	361 928	6,6	133 753	37,0
1972	401 065	7,2	154 080	38,4
1973	452 210	8,1	176 298	39,0
1974	448 390	8,0	185 209	41,3
1975	428 692	7,7	183 208	42,7
1976	421 498	7,6	183 930	43,6
1977	426 463	7,7	188 615	44,2
1978	442 797	8,0	196 055	44,3
1979	470 189	8,4	207 050	44,0
1980	499 525	8,9	220 639	44,2
1981	518 317	9,2	230 382	44,4
1982	513 553	9,2	231 646	45,1
1983	506 136	9,1	230 136	45,5
1984	497 045	9,0	227 405	45,8
1985	508 236	9,2	233 041	45,9
1986	530 059	9,6	243 590	46,0
1987	486 755	8,8	219 123	45,0
1988	519 757	9,3	235 821	45,4
1989	561 170	9,9	255 064	45,5
1990	612 134	10,6	275 895	45,1
1991	667 097	11,4	298 981	44,8
1992	735 405	12,4	326 368	44,4
1993	759 750	12,7	339 161	44,6
1994	751 344	12,6	340 847	45,4
1995	763 327	12,7	349 964	45,8
1996	763 007	12,7	354 175	46,4
1997	749 024	12,4	351 201	46,9
1998	733 989	12,2	346 033	47,1
1999	730 507	12,1	345 742	47,3
2000	721 167	11,9	344 078	47,7
2001	705 546	11,6	340 870	48,3
2002	705 486	11,6	344 064	48,8
2003	700 033	11,5	344 924	49,3
2004	694 693	11,4	344 362	49,6
2005	697 218	11,4	348 218	49,9

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt
1) Fortschreibungsergebnisse (Basiszahlen der Fortschreibung 1970 bis 1986: Volkszählungsergebnis vom 27.5.1970; ab 1987: Volkszählungsergebnis vom 25.5.1987). – 2) In % der Bevölkerung insgesamt. – 3) In % der nichtdeutschen Bevölkerung.

Tabelle 8.3: Nichtdeutsche Bevölkerung 1970 bis 2005

Ausländer* in Hessen am Jahresende 2004 bis 2006 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Land der Staatsangehörigkeit	2004		2005		2006	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Türkei	188 163	25,2	189 328	25,4	186 647	25,4
Italien	67 792	9,1	66 164	8,9	65 009	8,8
Serbien, Montenegro**	47 121	6,3	44 316	5,9	42 647	5,8
Polen	30 032	4,0	35 677	4,8	40 020	5,4
Kroatien	31 464	4,2	31 207	4,2	30 724	4,2
Griechenland	31 777	4,3	30 880	4,1	30 028	4,1
Marokko	20 377	2,7	20 014	2,7	19 339	2,6
Spanien	19 249	2,6	18 875	2,5	18 378	2,5
Bosnien und Herzegowina	18 305	2,5	18 244	2,4	18 127	2,5
Vereinigte Staaten	17 701	2,4	17 581	2,4	16 971	2,3
Österreich	14 223	1,9	14 032	1,9	14 000	1,9
Russische Föderation	13 492	1,8	13 784	1,8	13 830	1,9
Portugal	13 952	1,9	13 605	1,8	13 553	1,8
Afghanistan	13 921	1,9	13 145	1,8	12 345	1,7
Frankreich	11 324	1,5	11 360	1,5	11 196	1,5
Großbritannien und Nordirland	11 606	1,6	11 391	1,5	11 118	1,5
Pakistan	10 153	1,4	9 759	1,3	9 551	1,3
Iran	10 035	1,3	9 426	1,3	8 749	1,2

*Nach dem Ausländerzentralregister.

**Einschl. Staatsangehörige des ehemaligen Staatenbundes Serbien und Montenegro sowie ehemaliges Jugoslawien ohne nähere Angabe.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2007

Tabelle 8.4: Ausländer in Hessen am Jahresende 2004 bis 2006 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Wiesbaden, Offenbach und Frankfurt am Main gehören in Deutschland zu den Großstädten mit dem höchsten Ausländeranteil. Nagel²⁵ weist daraufhin, dass in Frankfurt am Main 25,5 % der Einwohner (Stand: 31.03.2005) nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Wenn sich der Ausländeranteil geringfügig, aber stetig verringere, hänge dies mit Änderungen im Staatsbürgerschaftsrecht und der zunehmenden Zahl von Einbürgerungen zusammen. Ein Drittel der Frankfurter Bevölkerung sei ausländischer Herkunft oder weise einen Migrationshintergrund auf (ohne allerdings Aussiedler zu berücksichtigen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen).

²⁵ Helga Nagel, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 85 ff.

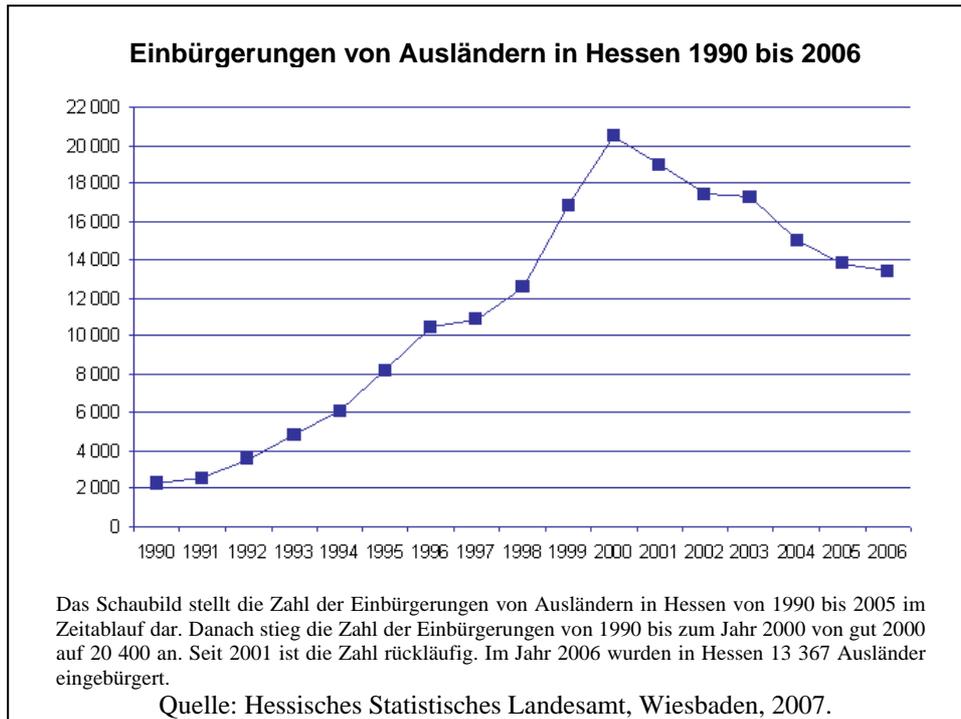


Abbildung 8.2: Einbürgerungen von Ausländern in Hessen 1990 bis 2006

8.5 Binnenmigration

Im Kontext der Zu- und Abwanderung muss neben der Außenwanderung auch die Binnenwanderung betrachtet werden. Heilemann²⁶ führt aus, für Hessen sei die Bedeutung der Binnenwanderung mindestens genauso hoch wie die der Außenwanderung. Von 1991 bis 2002 seien ca. 95.000 Zuwanderer aus anderen Bundesländern (incl. Aussiedler) nach Hessen gekommen, ein erheblicher Teil davon aus Ostdeutschland.

Es ist davon auszugehen, dass der Zuzug in die Rhein-Main-Region weiter steigt, während Nordhessen einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hat, der nicht nur durch die geringe Geburtenrate bedingt ist, sondern auch durch den anhaltenden Wegzug junger Menschen.

²⁶ Prof. Dr. Ullrich Heilemann, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 18 ff.

Zu- und Fortgezogene über die Landesgrenze Hessens

Jahr	Zugezogene		Fortgezogene		Wanderungsgewinn bzw. -verlust (-)	
	insgesamt	darunter Nichtdeutsche	insgesamt	darunter Nichtdeutsche	insgesamt	darunter Nichtdeutsche
1980	167 540	73 607	133 504	52 183	34 036	21 424
1985	113 794	47 933	105 888	41 973	7 906	5 960
1990	226 612	90 351	121 489	46 621	105 123	43 730
1995	181 870	89 536	149 162	70 067	32 708	19 469
1996	167 417	78 963	149 050	70 950	18 367	8 013
1997	159 054	70 878	156 396	76 626	2 658	- 5 748
1998	159 786	70 323	155 941	75 104	3 845	- 4 781
1999	169 973	79 727	151 086	69 716	18 887	10 011
2000	169 602	78 933	151 911	70 393	17 691	8 540
2001	175 180	82 166	162 341	79 395	12 839	2 771
2002	167 916	78 111	149 072	67 349	18 844	10 762
2003	162 701	72 337	158 122	64 250	4 579	8 087
2004	191 402	73 295	179 067	66 935	12 335	6 360
2005	155 942	67 736	159 161	59 926	-3 219	7 810

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2007.

Tabelle 8.5: Zu- und Fortgezogene über die Landesgrenze Hessens

Zu- und Fortgezogene über die hessische Landesgrenze 2005 nach Herkunfts- bzw. Zielgebieten						
Herkunfts- bzw. Zielge- biet	Zugezogene		Fortgezogene		Wanderungsgewinn bzw. -verlust (-)	
	insgesamt	männlich	insgesamt	männlich	insgesamt	männlich
Baden- Württemberg	13 977	6 980	14 901	7 571	- 924	- 591
Bayern	12 203	6 255	14 200	7 374	- 1 997	- 1 119
Berlin	3 812	1 932	3 921	1 983	- 109	- 51
Brandenburg	1 880	905	1 154	591	726	314
Bremen	692	361	541	268	151	93
Hamburg	1 663	859	2 232	1 116	- 569	- 257
Mecklenburg- Vorpommern	1 042	527	750	396	292	131
Niedersachsen*	10 526	5 161	7 483	3 753	3 043	1 408
Nordrhein- Westfalen	16 644	8 317	16 708	8 385	- 64	- 68
Rheinland- Pfalz	12 737	6 368	16 154	7 934	- 3 417	- 1 566
Saarland	1 014	529	829	438	185	91
Sachsen	3 764	1 856	2 425	1 273	1 339	583
Sachsen-Anhalt	2 276	1 139	1 273	692	1 003	447
Schleswig- Holstein	1 898	957	2 187	1 012	- 289	- 55
Thüringen	4 972	2 327	2 947	1 450	2 025	877
Bundesländer zusammen	89 100	44 473	87 705	44 236	1 395	237
Ausland**	66 842	40 432	71 456	45 759	- 4 614	- 5 327
Insgesamt	155 942	84 905	159 161	89 995	- 3 219	- 5 090

1. Einschl. Wanderungsbewegungen von Spätaussiedlern vom Lager Friedland.
 **Einschl. ohne Angabe, ohne nachträgliche Korrekturen von Wanderungsdaten durch Einwohnermeldeämter.
 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2007.

Tabelle 8.6: Zu- und Fortgezogene über die hessische Landesgrenze 2005 nach Herkunfts- bzw. Zielgebieten

Hinzu kommen erhebliche Wanderungsbewegungen innerhalb Hessens. Dies betrifft vor allem die Wanderung aus Nordhessen, aber auch anderen ländlich geprägten Regionen ins Rhein-Main-Gebiet sowie aus den Kernstädten ins Umland (und zurück).

Bei der Positionierung Hessens im Wettbewerb mit anderen Bundesländern handelt es sich primär um einen Wettbewerb von Städten/Regionen/Agglomerationen. Damit sind grundlegende wirtschafts- und raumordnungspolitische und damit landespolitische Fragestellungen angesprochen.

8.6 Integration

Als eine wichtige Herausforderung stellt sich die Integration dar. Dabei liegen die Hauptprobleme nicht bei den qualifizierten Arbeitskräften, sondern bei den weniger qualifizierten Migrantinnen und Migranten – und zwar sowohl bei den neu Zugewanderten als auch bei den Menschen, die seit vielen Jahren in Deutschland leben. Wichtige Handlungsfelder sind hierbei unter anderem die Bekämpfung der bei bestimmten Zuwanderergruppen anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die teilweise unzureichenden Sprachkenntnisse und der zu beobachtende Misserfolg in Schule und Ausbildung. Dabei kommt dem Beherrschen der deutschen Sprache eine Schlüsselstellung zu.

Integration heißt gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und rechtliche Teilhabe, aber auch Teilnahme.

Eine gelingende Integration setzt faire Chancen und eine klare Rechtsordnung voraus. Grundlage des Zusammenlebens sind die Werte und Normen des Grundgesetzes, insbesondere die Achtung der Menschenwürde, der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, der Meinungsfreiheit und der Glaubensfreiheit. Ziel einer gelungenen Integration ist die volle gesellschaftliche Teilhabe. Integration richtet sich deshalb nicht alleine an die Zugewanderten, sondern ist eine gemeinsame Aufgabe für den zugewanderten wie den aufnehmenden Teil der Gesellschaft. Integrationspolitik ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Siebel²⁷ unterscheidet vier Varianten des Integrationsverständnisses in einer modernen Gesellschaft, die sich nach ihren Zielen unterscheiden:

1. Das Modell der Assimilation. Das einzelne eingewanderte Individuum ist aufgefordert, sich an eine relativ homogen gedachte Kultur der Einwanderungsgesellschaft anzupassen.
2. Das Modell des Schmelztiegels. Auch hierbei ist eine homogene Gesellschaft das Ziel, die hier durch die Leistungen aller Beteiligten erreicht werden soll. Dafür steht das amerikanische Modell des „melting pot“, in den alle, im Wesentlichen gleichberechtigten und gleich eingewanderten Gruppen unterschiedlicher Herkunft ihr spezifisches kulturelles Erbe eingebracht haben. All das wird nun wiederum zu einem relativ homogenen Lebensstil, dem „American Way of Life“, zusammengefasst.
3. Das Modell der ausgehaltenen Differenz. Sozialwissenschaftler haben von Anfang an andere Modelle integrierter Gesellschaften entwickelt. Sie beruhen auf der Vorstellung, dass moderne Gesellschaften aus sich heraus so viel Differenz produzieren, dass sie Mechanismen entwickeln müssen, um mit Differenz vergleichsweise konfliktfrei umzugehen. (Diversity)
4. Das vierte Modell ist das des Mosaiks. Auch hier wird die Differenz aufrechterhalten, aber es ist die Leistung der Stadtstruktur, die Reibungsflächen zu verringern, indem sie die sozialen und kulturellen Differenzen in räumliche übersetzt. Dann entsteht die moderne Stadt als ein Mosaik aus kulturellen Dörfern, wie am Beispiel von Toronto eindrucksvoll demonstriert wird.²⁸

Nach Siebel kommen nur die beiden letztgenannten Modelle infrage, denn auch jenseits von Zuwanderung müssen moderne Gesellschaften Mechanismen entwickeln, um Differenzen auszuhalten.

Von besonderer Bedeutung für eine erfolgreiche Integrationspolitik sind die Bereiche Bildung, Ausbildung/Arbeit und Wohnen.

Kinder mit Migrationshintergrund haben im deutschen Bildungssystem teilweise erhebliche Probleme, was sich beispielsweise an den relativ hohen Anteilen an Klassenwiederholern erkennen lässt. Auch ist der Anteil der Einwandererkinder, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen, deutlich höher als der entsprechende Anteil bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund. Auf die zentrale Bedeutung des Erwerbs der deutschen Sprache, als einer unabdingbaren Voraussetzung auch für eine erfolgreiche schulische Laufbahn, ist bereits hingewiesen worden.

Jugendliche mit Migrationshintergrund haben im Durchschnitt größere Probleme, einen Ausbildungsplatz zu erhalten als Jugendliche ohne Migrationshintergrund. Dies führt dann auch zu tendenziell schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Neben den Maßnahmen im Bereich der schulischen Bildung sind hier spezielle Integrationsansätze erforderlich.

Schließlich ist zu beobachten, dass es insbesondere in Großstädten teilweise zu einer „ethnischen Verdichtung“ kommt, d. h., dass in bestimmten Wohnquartieren der Anteil der Menschen aus bestimmten Herkunftsregionen überdurchschnittlich hoch ist. Eine derartige räumliche Konzentration ist mit Chancen (z. B. Netzwerkbildung, Migrantenökonomie), aber auch Risiken (Abgrenzung) verbunden. Speziell die kommunale Ebene, die über die beste Kenntnis der konkreten Verhältnisse vor Ort verfügt, ist hier gefordert, Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.

²⁷ Prof. Dr. Walter Siebel, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 44 ff.

²⁸ Prof. Dr. Detlev Ipsen, Stenografischer Bericht vom 7. September 2005, S. 31 ff.

Exkurs: Integration und Normen des Zusammenlebens

Der Großteil der hier lebenden Migranten und Migrantinnen ist bestens in unsere Gesellschaft integriert. Sie bereichern und verändern unsere Gesellschaft seit Jahren in allen Bereichen. Viele Selbstständige haben in Deutschland rund eine Million Arbeitsplätze geschaffen. Migrantinnen und Migranten der zweiten und dritten Generation können hervorragende Bildungsabschlüsse vorweisen. Auch das wissenschaftliche, intellektuelle und künstlerische Leben in Deutschland wird durch Migranten und Migrantinnen mitgeprägt.

In einigen Bereichen des Zusammenlebens ist die Lage allerdings unbefriedigend. Bei uns leben Migrantinnen und Migranten, die selbst nach langjährigem Aufenthalt kein oder kaum Deutsch sprechen. Es gibt Eltern, die aus verschiedensten Gründen ihren Kindern eine gute Bildung und Ausbildung verweigern. Zum Teil werden die Söhne zu einem überkommenen, patriarchalischen Verhalten erzogen, das mit den heutigen Vorstellungen von Geschlechtergerechtigkeit in Deutschland nicht vereinbar ist. Von Menschen, die dauerhaft hier leben wollen, müssen wir erwarten können, dass sie bereit sind, sich für unsere Gesellschaftsordnung zu öffnen und ihren Teil zur Entwicklung des Landes beizutragen: Der Erwerb der deutschen Sprache ist Voraussetzung und damit Anfang und nicht etwa Ende erfolgreicher Integration. Dazu gehört auch, nicht nur selber selbst bestimmt zu leben, sondern auch anderen – insbesondere Frauen und Kindern – die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Wahrnehmung der Grundrechte zuzugestehen.

Diese Bereitschaft der Migrantinnen und Migranten zur Integration muss seitens des Landes und der Kommunen unterstützt werden. Inwieweit dies gelingt, wird auch über die Attraktivität und die Zukunftsfähigkeit von Bundesländern und Regionen entscheiden. Landesweite Aktionspläne aus anderen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen) können dabei als Vorbild dienen.

8.7 Handlungsempfehlungen**8.7.1 Handlungsempfehlungen der CDU**

Die Handlungsempfehlungen im Politikfeld Migration beziehen sich zum einen auf den Wettbewerb um Menschen mit hoher Qualifikation – sowohl aus anderen Bundesländern als auch aus anderen Staaten –, zum anderen auf die Integration von bereits in Hessen lebenden sowie zukünftig nach Hessen kommenden Menschen aus anderen Staaten.

Für den Wirtschaftsstandort Deutschland kommt es darauf an, für qualifizierte Erwerbspersonen attraktive Bedingungen zu bieten. Hessen steht dabei im Wettbewerb mit den anderen Bundesländern. Sowohl bei den „harten“ als auch bei den „weichen“ Standortfaktoren liegt Hessen mit an der Spitze. Diesen Platz zu halten und nach Möglichkeit zu verbessern ist Aufgabe der gesamten Landespolitik, die dabei auf die Mitwirkung von Wirtschaft und Gesellschaft angewiesen ist. Die rechtlichen Rahmenseetzungen für die Zuwanderung qualifizierter Personen aus Nicht-EU-Staaten sind auf der Bundesebene zu gestalten.

Auch die Integrationspolitik des Landes hat bereits zahlreiche Erfolge aufzuweisen. Integration wird als Querschnittsaufgabe verstanden, die insbesondere die Bereiche Schulpolitik, Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik umfasst.

Im Zentrum der Integrationspolitik des Landes steht die Beherrschung der deutschen Sprache. Sie ist notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilhabe von Migrantinnen und Migranten in der deutschen Gesellschaft. Kindergärten und Schulen kommen dabei neben den Angeboten für den Spracherwerb von Erwachsenen eine herausragende Bedeutung zu.

Konkrete Maßnahmen, die es fortzuführen und weiterzuentwickeln gilt, sind beispielsweise:

- Frühzeitige Erkennung von Sprachdefiziten durch Screening-Verfahren.
- Gezielte Sprachförderung von Kindern aus Zuwandererfamilien im Kindergartenalter.
- Freiwillige Vorlaufkurse für noch nicht schulpflichtige Kinder, um diese auf die Anforderungen im Schulunterricht vorzubereiten.
- Verpflichtende schulische Sprachkurse und ggf. Vorklassen.
- Intensivklassen bzw. Intensivkurse für Migranten im schulpflichtigen Alter.
- Deutsch-Förderkurse für Schulkinder.

Um die Deutschkenntnisse von Kindern mit Migrationshintergrund wirkungsvoll zu verbessern muss neben der Schule auch in der Familie und im sozialen Umfeld angesetzt werden. Ein beispielhaftes Projekt ist hier „Ma-ma lernt Deutsch“. Auch in diesem Bereich sind die Anstrengungen fortzuführen und zu intensivieren.

Einen umfassenden Integrationsansatz verfolgt das Modellprojekt „Frühstart – Deutsch und interkulturelle Erziehung im Kindergartenalter“, das zusätzlich zum Spracherwerb die interkulturelle Erziehung und Elternarbeit als Grundstein für eine erfolgreiche schulische und berufliche Laufbahn von Zuwandererkindern ansieht und zielgerichtete Maßnahmen ergreift.

Die Teilhabe am Arbeits- und Ausbildungsmarkt ist eine weitere unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten. Dabei spielt die Bildungspolitik für eine Verbesserung der beruflichen Chancen speziell junger Migranten eine herausragende Rolle. Auch hier gibt es erfolgreiche Landesprogramme, an denen angesetzt werden soll:

- Durch das Programm „Ausbildung in der Migration“ werden benachteiligte jüngere Bewerberinnen und Bewerber speziell gefördert, die nicht in eine betriebliche Ausbildung vermittelbar sind.
- Ausländische Arbeitgeber werden gezielt angesprochen und informiert, damit diese Ausbildungsplätze für Jugendliche mit Migrationshintergrund schaffen.

Schließlich kann Integration nur erfolgreich sein, wenn eine ausgewogene Sozialstruktur in den Kommunen durch Siedlungs- und Wohnungspolitik sowie durch eine Teilhabe an der örtlichen Gemeinschaft hergestellt wird. Die hessischen Kommunen und das Land haben bereits erste gemeinsame Schritte unternommen und Leitlinien zur Integration sowie grundsätzlich Handlungsempfehlungen für Strukturen und Maßnahmen kommunaler Integrationsprozesse entwickelt, die auf dem Prinzip des Förderns und Forderns beruhen. An diesen Arbeiten soll angesetzt werden, um die Integrationspolitik in den Kommunen zu intensivieren.

Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Integration vor Ort leisten die ehrenamtlich Tätigen in Vereinen und Verbänden. Hier kann das Land durch Anerkennung und Information die Verbreitung vorbildlicher Ansätze unterstützen. Eine wichtige Rolle spielt auch der hessische Integrationsbeirat, der sich im interkulturellen Dialog um die Belange von Zuwanderern kümmert.

Darüber hinaus werden spezielle Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund geschaffen, beispielsweise im Rahmen des Altenpflegeprojekts Hessen, das eine kultursensible Altenpflegeausbildung in Kooperation mit der Türkisch-Deutschen Gesundheitsstiftung Gießen e.V. ermöglicht. Positiv hervorzuheben ist auch das Pilotprojekt MiMi („Mit Migranten für Migranten – Interkulturelle Gesundheitslotsen in Hessen“), das den Zugang von Migranten zum deutschen Gesundheitssystem erleichtert. Diese und ähnliche Ansätze weisen in die richtige Richtung und sind folglich auszubauen.

In Anbetracht des zunehmenden Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund gewinnt die Aufgabe der Integration weiter an Bedeutung. Die Politik hat diese Herausforderung angenommen und bleibt aufgefordert ihre Anstrengungen auf den unterschiedlichen Ebenen fortzuführen. Dabei ist es auch wichtig, die Bevölkerung einzubeziehen, damit Integration keine Einbahnstraße wird.

8.7.2 Handlungsempfehlungen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das Gelingen der Integration von Zugewanderten ist für die Zukunft unseres Landes von großer Bedeutung. Migration trägt zum Wachstum in Deutschland bei und das sowohl demografisch als auch sozio-ökonomisch. Es gilt, Migration positiv wahrzunehmen und als Chance zu sehen, denn erst dann können sich alle viel versprechenden Potenziale der heute und zukünftig hier lebenden Migrantinnen und Migranten voll entfalten.

Das Ziel der folgenden Handlungsanweisungen ist ein integrationspolitisches Gesamtkonzept für Hessen, um so für eine wirkungsvolle Integration zu sorgen.

Von zentraler Bedeutung im Integrationsprozess sind die Kommunen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Integration setzen Bund und Länder, Erfolg oder Misserfolg von Integrationspolitik entscheiden sich jedoch vor Ort in den Kommunen. Der Handlungsrahmen kommunaler Integrationsförderung ist geprägt durch Praxisnähe, durch Orientierung am Handlungsbedarf, durch Potenziale und Konflikte, die sich durch das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ergeben. Deswegen müssen die Kommunen bei ihren Aufgaben gefördert und unterstützt werden.

Mit dem Rückzug des Staates aus der Steuerung des Wohnungsmarktes und aus einer aktiven Wohnungspolitik ist ein zentrales Steuerungsinstrument verloren gegangen. Ethnische Verdichtung in deutschen Großstädten ist ein unerwünschtes Ergebnis dieses Rückzugs. Deshalb muss das klassische Beratungsangebot vor Ort in Zukunft flexibler agieren, stärker auf die Zugewanderten zugehen und dezentral dort tätig werden, wo die Probleme vor Ort auftauchen. Nötig ist die Weiterentwicklung hin zu einer aufsuchenden Beratung und Hilfe.

Ausländerbehörden, Ausländersozialberatungen und Sprachkursträger müssen mit den Jobcentern vor Ort zu Integrationsnetzwerken ausgebaut werden, um die Angebote zu verzahnen und aufeinander abzustimmen. Migrantinnen und Migranten mit Integrationsbedarf sollen in einer einzigen Anlaufstelle Rat und Hilfe erhalten. Solche Integrationsnetzwerke sollten dem Dienstleistungsgedanken für die Migrantinnen und Migranten gerecht werden.

Dazu zählt auch die Förderung der Weiterentwicklung von Kindertagesstätten zu Familienzentren, die sich als zusätzliche Anlaufstelle für Bildung, Beratung und Betreuung auch für Zuwandererfamilien etablieren sollen. In den Kommunen müssen zentrale Kontaktstellen für Beratung, Hilfe und Unterstützung zur Integration von Migrantinnen und Migranten geschaffen werden.

Durch bilinguale Erzieherinnen und Erzieher in den Kindertagesstätten muss die frühkindliche Sprachförderung über die bestehenden Sprachförderprogramme hinaus optimiert werden, denn das Beherrschen der deutschen Sprache ist eine wesentliche Voraussetzung für Integration. Die Förderung des mehrsprachigen Spracherwerbs darf dabei allerdings nicht vernachlässigt werden.

Die Ausweitung und die bessere Ausgestaltung von Ganztagsangeboten an Schulen tragen zum Abbau bestehender Benachteiligungen im Bildungssystem bei und erhöhen die Bildungschancen von Zuwandererkindern. Dies umso mehr, als Migrantenkinder in offenen Ganztagschulen gezielt Förderangebote wie die Hausaufgabenbetreuung wahrnehmen und sich hier überproportional engagieren. Dabei müssen Hindernisse, die durch Unterschiede in den Lebensumständen der Familien, der Wohnsituation, in Arbeit, kultureller Herkunft und Sprache in der Lehrerbildung wie in einem lokalen Bildungsmanagement angemessen berücksichtigt werden. Ganztagschulen mit hohem pädagogischem Anspruch und Förderkonzepten, die sich an Indikatoren gelungener Integration orientieren, sind der zentrale Bildungsbaustein.

Mit dem Abschluss von Bildungsvereinbarungen mit Migrantenselbstorganisationen werden die bildungspolitischen Ziele unterstützt und tragen sie in die Migranten-Gemeinschaft hinein.

Durch die Förderung der kulturellen Praxis der Zugewanderten wird der Austausch der hier lebenden Kulturgruppen unterstützt. Sie dient einerseits dem gegenseitigen kennenlernen und verstehen kultureller Gewohnheiten und andererseits auch der Bestätigung der eigenen Wurzeln. Beides trägt positiv zur Integration bei.

In den Schulen muss islamischer Religionsunterrichts von in Deutschland ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrern in deutscher Sprache gehalten werden. Religion gehört für viele Zuwanderer zum alltäglichen Leben; die Vermittlung religiöser Werte unter deutscher Schulaufsicht darf nicht länger ausgeschlossen werden. Die Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern mit Migrationshintergrund ist zu fördern, da sie aufgrund ihrer Doppel-

kompetenz in der zugewanderten und der deutschen Kultur wichtige Mittlerfunktionen zwischen Schülern, Lehrerinnen und Lehrern sowie Eltern wahrnehmen können. Dazu gehört auch das Werben für ein Lehramtsstudium bei Abiturientinnen und Abiturienten mit Migrationshintergrund.

Ausbildung und Arbeit sind neben dem Erwerb der deutschen Sprache die zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration. Die berufliche Förderung jugendlicher Migrantinnen und Migranten mit dem Ziel anteilig gleicher Ausbildungsquoten und die gezielte berufliche Förderung von Zuwanderinnen durch Beratung zu Dienstleistungs- und Handwerksberufen, durch ausbildungsbegleitendes Mentoring und Hilfen bei Existenzgründungen, müssen so ausgerichtet werden, dass der gleichberechtigte Zugang und die Teilhabe am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt gesichert werden.

Informationskampagnen zur Einbürgerung, damit sich Zuwanderinnen und Zuwanderer dafür entscheiden, deutsche Staatsbürger mit allen Rechten und Pflichten zu werden, tragen dazu bei, dass sich die in den letzten Jahren rückläufigen Einbürgerungszahlen wieder positiv nach oben bewegen.

Es ist Aufgabe der Landespolitik, die Integrationsmaßnahmen durch den Einsatz für eine tragfähige Regelung beim Bund und anderen Bundesländern für länger hier lebende integrierte Ausländerinnen und Ausländer ohne rechtlich sicheren Aufenthaltsstatus zu unterstützen. Dies gilt insbesondere für die Schaffung von dauerhaften Aufenthaltsrechten für Kinder und Jugendliche, die zu einem großen Teil in Deutschland geboren sind.

Der Schutz und die Hilfen für die von einer Zwangsverheiratung betroffenen oder bedrohten Zugewanderten, insbesondere für junge Frauen, müssen entschieden verbessert werden. Dazu gehört auch die Sicherung des Aufenthaltsstatus der Betroffenen in Deutschland, wenn sie sich aus einer in Deutschland bestehenden Zwangsehe lösen bzw. aus dem Ausland nach einer Zwangsehe zurückkehren.

Eine gelungene Integration setzt die aktive Teilhabe an Entscheidungsprozessen voraus. Auf Landesebene kann die staatliche Beteiligungspflicht durch die Implementierung einer Minderheitenrepräsentanz auf Landesebene den Belangen religiöser ethnischer und anderer Minderheiten (Landesausländerbeirat, für die jeweiligen Minderheiten repräsentativ nach Alter und Geschlecht zusammengesetzt) Rechnung tragen. Der Landesausländerbeirat soll regelhaft als Anzuhörender insbesondere in Gesetzgebungsverfahren verankert werden. Durch die Einführung eines neuen Punktes „H. Besondere Auswirkungen auf die Integration von Migrantinnen und Migranten“ im Gesetzesvorblatt sollen die Belange hier lebender Migranten und Migrantinnen bereits bei der Erstellung von Gesetzen berücksichtigt werden.

8.7.3 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion

Hessen ist immer ein Einwanderungsland gewesen. Migration – zwischen Bundesländern wie auch international – kann ein Gegengewicht zum demografischen Wandel (nämlich zu Bevölkerungsalterung und -schrumpfung) bilden.

Im Umgang mit Migration muss die Landespolitik zwischen zwei Arten von Zuwanderung unterscheiden: Einerseits die Zuwanderung von Menschen, die bereits hoch qualifiziert zu uns kommen, andererseits die Zuwanderung von Menschen, deren Potential erst noch aktiviert werden muss.

1. Hessen befindet sich im Wettbewerb mit den anderen Bundesländern wie auch mit anderen Nationen um die besten Köpfe. Deren Abwanderung muss eingedämmt werden, weitere Zuwanderung gewonnen werden. Diese Konkurrenz wird unmittelbar durch die wirtschaftliche und wissenschaftliche Attraktivität des Standortes entschieden.

Das Greencard-Programm auf Bundesebene war ein Misserfolg. Indes war der Ansatz richtig, dem bereits heute bestehenden Fachkräftemangel in einzelnen Branchen wie auch der zunehmenden Abwanderung junger Akademikerinnen und Akademiker durch die aktive Einwerbung hochqualifizierter Kräfte zu begegnen. Dies muss auch auf Landesebene geschehen.

Für diesen Wettbewerb kommt es in erster Linie auf potentielle Arbeitgeber an. Erfolgreiche – und das heißt in Zukunft noch mehr als heute: innovative – Unternehmen müssen in Hessen gehalten und neu angesiedelt werden.

Dies beeinflusst die Landespolitik vor allem über die Bereitstellung von Infrastruktur und die Schaffung liberaler Rahmenbedingungen für die Wirtschaftssubjekte.

Neben der klassischen Wirtschaftspolitik sind jedoch auch noch weitere Rahmenbedingungen wichtig. Die Unternehmen konkurrieren zunehmend selbst um die qualifiziertesten Arbeitnehmer. Daher gewinnt auch für sie die soziale Attraktivität ihres Standortes an Bedeutung. Unter anderem kommt es auf Institutionen der Kinderbetreuung, Qualität der Schulen, die Wissenschaftseinrichtungen einer Region und ihre kulturelle Attraktivität an.

2. Auch die Migrantinnen und Migranten, die nicht mit höchsten Qualifikationen nach Hessen kommen oder gekommen sind, bieten ein erhebliches Potential. Dieses muss aktiviert werden.

Zuwanderinnen und Zuwanderer sollen möglichst umfassend am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben. Dazu müssen ihnen die gleichen Bildungs- und Berufschancen ermöglicht werden wie Nicht-Migranten. Ihre Integration ist volkswirtschaftlich notwendig, denn nur integrierte Migrantinnen und Migranten vermögen wettbewerbsfähig an der Wertschöpfung teilzuhaben. Das bedeutet aber auch die Pflicht der Einwanderinnen und Einwanderer, sich aktiv zu integrieren, und die Bereitschaft zur aktiven Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben Hessens. Als konstitutiver Akt für die Übertragung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten und als Anerkennung gelungener Integration können mehr Einbürgerungen zur Identifikation mit der Gesellschaft beitragen.

Hessen ist jetzt schon für unzählige Menschen unterschiedlicher Herkunft und Kultur zur Heimat geworden. Diese Tradition ist fortzuführen und zu entwickeln. Dadurch wird der Entstehung von Parallelgesellschaften entgegengewirkt.

Jede Art von fundamentalistischen Tendenzen muss ebenso bekämpft werden wie Ausländerfeindlichkeit. Die wechselseitige Bereitschaft, aufeinander zuzugehen, muss von der gegenseitigen Anerkennung der kulturellen und religiösen Identität getragen werden. Toleranz ist deshalb oberstes Erziehungsziel für Nicht-Migranten wie Migranten.

Integration ist eine staatliche und gesellschaftliche Querschnittsaufgabe. Ihre Schwerpunkte liegen in den Bereichen der frühkindlichen, schulischen und lebenslangen Bildung, der Arbeit, wie auch auf dem Wohnungsmarkt. Sie setzt neben Toleranz und der Akzeptanz unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung vor allen Dingen die Beherrschung beziehungsweise die Bereitschaft zum Erlernen der deutschen Sprache voraus.

Erfolgreiche Integrationspolitik erfordert ein Bündel an Maßnahmen:

- Als Querschnittsaufgabe muss Integration im sozialen, beruflichen und Bildungsbereich gefördert werden. Neben staatlichen Angeboten und Maßnahmen spielt hierfür das Ehrenamt eine wichtige Rolle.
- Alle Migrantinnen und Migranten sollen verpflichtend an einem Integrationskurs teilnehmen, in dem sie in die rechtlichen wie politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten der Bundesrepublik eingeführt werden. Außerdem ist der im Zuwanderungsgesetz vorgesehene Sprachkurs auszubauen. Zusätzliche Anreize für eine erfolgreiche Teilnahme, beispielsweise über die Beteiligung an den Kosten der Kurse, sollten geschaffen werden.
- Vor allem ist der Spracherwerb von Kindern mit Migrationshintergrund frühzeitig, wenn möglich im frühkindlichen Alter, zu fördern. Er garantiert die Chancengleichheit. Kombinierte Sprachförderprogramme für Kinder und Eltern können der nachholenden Integration dienen. Außerdem muss gezielte Förderung auch außerhalb der Schule angeboten werden. Sie muss auch das familiäre Umfeld einbeziehen. Insbesondere ist die Erziehungskompetenz der Eltern zu fördern.

9. UMWELT, VERKEHR UND KOMMUNALE INFRASTRUKTUR

9.1 Einleitung

Die durch den demografischen Wandel bedingten gesellschaftlichen Veränderungen beeinflussen auch die Umwelt sowie die Verkehrsentwicklung und stellen die kommunale Infrastruktur vor große Herausforderungen. Besonders in ländlichen Regionen, in denen der Bevölkerungsrückgang schon jetzt durch Abwanderung deutlich spürbar ist, müssen für die Erhaltung der kommunalen Infrastruktur neue Wege gefunden werden. Angesichts der vielfach ohnehin stark angespannten Lage der öffentlichen Haushalte stellt sich die Frage, welche Infrastrukturausstattung langfristig finanzierbar ist.

Die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur wird in manchen Regionen wegen einer geringer werdenden Auslastung enorm steigende Betriebskosten aufweisen. Die ärztliche Versorgung, vor allem durch Fachärzte und Krankenhäuser, wird teilweise nur um den Preis längerer Wege sichergestellt werden. Gleiches gilt für Einkaufsmöglichkeiten. Aufgrund der demografischen Veränderungen wird es immer schwieriger, das ÖPNV-Angebot in seiner herkömmlichen Form aufrechtzuerhalten. Es müssen neue Konzepte entwickelt werden, um den Mobilitätsbedürfnissen derjenigen Menschen gerecht zu werden, die nicht oder nicht mehr mit dem eigenen Fahrzeug mobil sein können oder wollen.

Kommunen, gerade im ländlichen Räumen, stehen in Zukunft mehr und mehr im Wettbewerb um neue Mitbürgerinnen und Mitbürger und um die Ansiedlung von Unternehmen. Gerade junge Familien werden sich nur in solchen Kommunen ansiedeln, in denen die kommunale Infrastruktur gut ausgebaut ist. Dazu gehören ein entsprechendes Angebot der Daseinsvorsorge (Strom, Wasser, Gas, Verkehr), Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und der öffentlichen Versorgung (Schulen, Kindergärten, soziale Kommunalinfrastruktur) und eine gute Ausstattung mit Einkaufs-, Dienstleistungs- und Freizeitangeboten. Eine gut ausgebaute Infrastruktur, zu der auch eine gut ausgebaute Verkehrsanbindung gehört, übt wiederum eine Anziehungskraft auf Unternehmen aus, sich an einem bestimmten Standort niederzulassen. Die Ansiedlung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen bedeutet wiederum die Schaffung neuer Arbeitsplätze, was in der Konsequenz zu einem Zuzug von neuen Mitbürgerinnen und Mitbürgern führen kann.

Bei der Betrachtung der kommunalen Infrastruktur müssen viele Faktoren gleichzeitig beachtet werden, wobei jedes Element das andere bedingt. Hat eine Kommune es geschafft, ihre Infrastruktur attraktiv auszubauen, wird sie Unternehmen und neue Bürgerinnen und Bürger anziehen und auch ihre vorhandenen Einwohner halten können. Die von den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern gezahlten Steuern sowie die von ihnen erzeugte Nachfrage tragen zur Aufrechterhaltung und eventuell Ausweitung der Infrastruktur bei. Hierin liegt auch eine durch die Anpassung an den demografischen Wandel bedingte Chance auf die Entstehung neuer Arbeitsplätze.

Die Enquetekommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ hat sich zum Ziel gesetzt, die Veränderungen in der Gesellschaft durch den demografischen Wandel nicht als Horrorvision zu betrachten, sondern als Chance zur Veränderung bisheriger Strukturen zu sehen. Aus diesem Grund soll nicht von „Verlierer- bzw. Gewinnerregionen“ gesprochen, sondern vielmehr die Brisanz des Themas aufgezeigt werden. Kommunen, besonders in den schon jetzt betroffenen Regionen, müssen sich auf (weitere) Veränderungen einstellen. Die Handlungsnotwendigkeiten im Bereich der kommunalen Infrastruktur müssen sehr kleinräumig untersucht werden. So gibt es in prosperierenden Regionen einzelne Kommunen, die aus verschiedenen Gründen an dem Aufschwung nicht teilhaben. Umgekehrt sind in wirtschaftlich schwachen Regionen vereinzelt Kommunen zu finden, in denen der Trend gegenläufig ist. Die Bereitschaft, neue Wege zu gehen und vor allem die Kooperation der Kommunen oder auch der Regionen wird unausweichlich sein.

9.2 Die Umwelt als Rahmenbedingung

Die Herausforderungen des demografischen Wandels an die kommunale Infrastruktur sind auch unter sich verändernden Umwelt-Rahmenbedingungen zu betrachten, wobei die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung für das Ausmaß der Umweltbelastungen bislang in der öffentlichen Diskussion kaum thematisiert worden sind. Ewen weist darauf hin, dass in dem Abschlussbericht der Bundestags-Enquete dieses Thema nicht aufgegriffen wurde. Insofern sei es lobenswert, dass sich die Enquetekommission des Hessischen Landtags mit dieser Problematik befasse.

Ewen²⁹ zitiert den US-amerikanischen Umweltwissenschaftler Ehrlich, der bereits in den Siebzigerjahren darauf hingewiesen habe, dass das Ausmaß der Umweltbelastungen von der Bevölkerung, der Technik und dem Verhalten der Menschen abhängig sei. Daraus habe Ehrlich Grundstrategien für die einzelnen Weltregionen abgeleitet. So müsse in der sogenannten Dritten Welt das Bevölkerungswachstum reduziert, in den damaligen Warschauer-Pakt-Staaten die Technik modernisiert und in den westlichen Industriestaaten das Verhalten verändert werden.

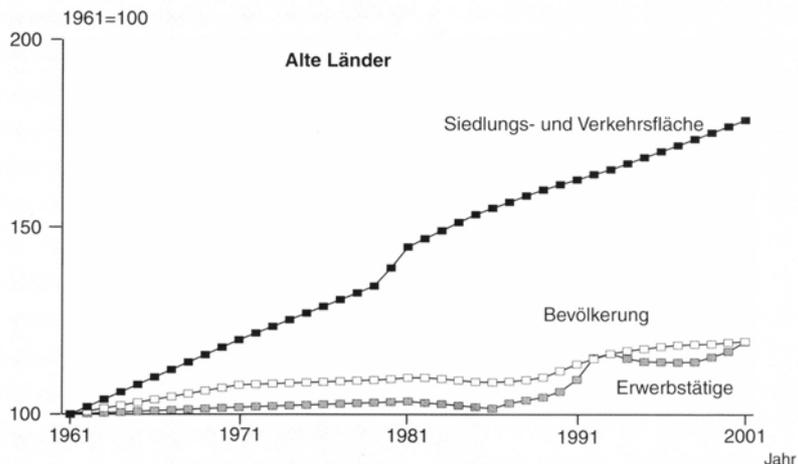
Ewen weist darauf hin, dass es in Deutschland und anderen Industriestaaten gelungen sei, die Umweltbelastungen vom Wirtschaftswachstum zu entkoppeln. Allerdings hänge dies auch damit zusammen, dass viele Produktionsprozesse (bis hin zur Entsorgung), die mit besonders hohen Umweltbelastungen verbunden sind, in das Ausland verlagert worden seien. Theoretisch könne man zwischen dem Inlandsprinzip (Fragestellung: Welche Umweltbelastungen sind im Inland entstanden?) und dem Inländerprinzip (Fragestellung: Für welche Umweltbelastungen sind die Inländer letztlich mit ihrem Konsumverhalten verantwortlich?) unterscheiden. Die Erfassung von Daten auf der Basis des Inländerprinzips stößt aber auf viele methodische Probleme, sodass meist nur das Inlandsprinzip herangezogen werde.

Ewen zeigt anhand von Beispielen, dass in Industriestaaten die demografische Entwicklung für das Ausmaß der Umweltbelastungen „eine verschwindend geringe Rolle“ spiele. So sei aufgrund des technischen Fortschritts (Katalysator) trotz zunehmender Zahl der Pkws in Deutschland die Stickoxidbelastung erheblich gesunken. Wichtiger sei das persönliche Verhalten, beispielsweise die Zunahme der Wohnfläche pro Kopf. Zudem haben technische Entwicklungen teilweise zu einer Erhöhung der Umweltbelastungen geführt. So seien früher in Wohnungen nur die Küche und ein Aufenthaltsraum geheizt worden, mittlerweile werde mit der Zentralheizung jeder Raum beheizt.

Auch Müller³⁰ weist darauf hin, dass die Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Umweltsituation sehr komplex sind. Zudem lägen Rückkopplungen und Wechselwirkungen vor, sodass es sehr schwierig sei, „diese Auswirkungen tatsächlich zu prognostizieren“.

In den vergangenen Jahrzehnten ist beispielsweise die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke wesentlich stärker gestiegen als die Zahl der Einwohner und der Erwerbstätigen (siehe die folgende Abbildung).

Abbildung III 1
Siedlungs- und Verkehrsfläche, Bevölkerung und Erwerbstätige 1961–2001



Quelle: BBR 2003

Quelle: Müller, Anhörung am 8. Februar 2006

Abbildung 9.1: Siedlungs- und Verkehrsfläche, Bevölkerung und Erwerbstätige 1961–2001

²⁹ Dr. Christoph Ewen, Stenografischer Bericht vom 8. Februar 2006, S. 21 ff.

³⁰ Prof. Dr. Bernhard Müller, Stenografischer Bericht vom 8. Februar 2006, S. 42 ff.

Im Jahr 1994 wurde eine Studie zur voraussichtlichen Umweltbelastung im Jahr 2010 erstellt, aus der Ewen zitiert. Im Folgenden werden einige Ergebnisse aus dieser Studie vorgestellt (siehe auch die folgende Abbildung):

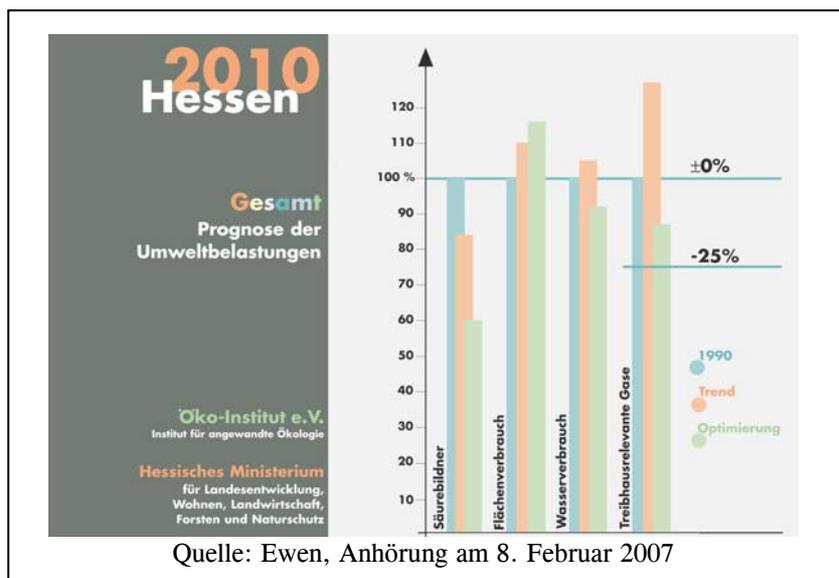


Abbildung 9.2: Prognose der Umweltbelastungen

Im Vergleich zum Jahr 1990 werden dieser Studie zufolge im Trend-Szenario manche Umweltbelastungen zurückgehen (Säurebildner), andere hingegen zunehmen (insbesondere treibhausrelevante Gase). Im Rahmen eines Optimierungs-Szenarios, bei dem Möglichkeiten zur Verringerung der Umweltbelastungen stärker genutzt werden, könnten die Umweltbelastungen reduziert werden, wobei sich ein gegenläufiger Effekt nur beim Flächenverbrauch ergibt.

Ewen weist darauf hin, dass Umweltschutz in der Vergangenheit oftmals durch größere technische Lösungen erreicht wurde (z. B. Kläranlagen). Allerdings haben diese Einrichtungen eine lange Nutzungsdauer und seien mit hohen Fixkosten verbunden. Ewen spricht sich daher für eine kombinierte Siedlungs-, Umwelt- und Städtebaupolitik aus, in deren Rahmen jeweils die ökonomisch wie ökologisch geeigneten Lösungen identifiziert und umgesetzt würden. Allerdings fehlten hierfür sowohl wichtige Grundinformationen als auch entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten.

9.3 Ver- und Entsorgungsinfrastruktur

Die Stadt- und Siedlungsplanung muss in Zukunft also den Ver- und Entsorgungseinrichtungen besondere Beachtung schenken. In manchen Regionen ist es bereits jetzt schon erforderlich, die Systeme an eine sinkende Bevölkerungszahl anzupassen. In anderen Regionen ist nach einem Anstieg der Bevölkerung in den kommenden Jahren bereits heute eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung in späteren Jahrzehnten absehbar. Das stellt sich insofern schwierig dar, als die Anlagen der Versorgungseinrichtungen, beispielsweise der Kanalisation, eine Lebensdauer von ca. 50 bis 100 Jahren haben. Allerdings kann bei heutigen Entscheidungen über den Bau neuer oder die Erweiterung bzw. Modernisierung bestehender Anlagen die zukünftige Siedlungsdichte nur mit teils erheblichen Unsicherheiten abgeschätzt werden.

Die zukünftige Ausstattung mit Ver- und Entsorgungsinfrastruktur hat einen technischen und einen finanziellen Aspekt. Wenn die Einrichtungen einmal geschaffen sind, können die Kosten nur noch zu einem geringen Teil beeinflusst werden. Eine sinkende Nutzerzahl führt dann nahezu zwangsläufig zu höheren Kosten für den einzelnen Nutzer, da die bestehenden Anlagen eine bestimmte Mindestauslastung voraussetzen. Koziol verdeutlicht dies anhand der Kanalisation: „Die Verringerung der Abflussmenge führt mittlerweile tatsächlich zu fundamentalen Ablagerungen, sodass die Netze, zumindest die Endstränge, gespült werden. Zum Teil führt das schon zu anaeroben Verhältnissen, d. h. zur Entstehung von Schwefelwasserstoff und damit an feuchten Medien, z. B. an den oberen Bereichen der Rohre, auch zur Bildung von Schwefelsäure. Das bewirkt Korrosion. Wir haben Betonschächte gefunden, die nach sechs Jahren so korrodiert waren, dass man sie auswechseln musste. Das wiederum führt dazu, dass man die Geruchsbelästigung zu bekämpfen versucht, weil es für

die Lokalpolitiker in politischer Hinsicht einfach unerträglich ist, sich diesem Phänomen dauerhaft zu stellen. Die Bekämpfung erfolgt z. B. durch Chemikaliengabe: NUTRIOX, Eisenschlamm und Ähnliches.“³¹

Vergleichbare Probleme treten auch im Bereich der Wasserversorgung auf: Ein sinkender Verbrauch führt hier zu größerer Verweildauer des Wassers im Leitungsnetz. Dies führt zu einer wachsenden Verkeimungsgefahr, die den Einsatz von Zusatzstoffen oder eine den Bedarf übersteigende Wasserentnahme erforderlich macht.

Auch die Energieversorgung steht vor neuen Herausforderungen. Dazu hat der Blechschmidt³² Folgendes ausgeführt:

Bisher gab es in Deutschland eine zentralisierte Energieversorgung aus Großanlagen. Die Betriebsmittel, also Kraftwerke, Anlagen und Netze, haben eine sehr hohe Lebensdauer, zum Teil über 50 Jahre. Insofern sind Energieversorger sehr unflexibel, wenn es um die Anpassung an veränderte Bedingungen, an eine veränderte Bevölkerungsstruktur oder an ein sich wandelndes Verbrauchsverhalten geht.

Es ändert sich jedoch nicht nur die Zahl der Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch das Verbrauchsverhalten. So tragen steigende Kosten dazu bei, dass sich immer mehr Verbraucher für moderne Anlagen mit einem geringen Ressourcenverbrauch entscheiden.

Für den Stromverbrauch lässt sich feststellen, dass ältere Menschen einen höheren Energiebedarf haben. Sie benötigen mehr Wärme, und sie halten sich länger und häufiger zu Hause auf. In den kommenden Jahren wird in diesen Bereichen eine steigende Tendenz zu verzeichnen sein, sodass die Ausgaben für Wohnen und Energie steigen werden. Da der Trend zu kleineren Haushalten geht, wird die Zahl der Geräte weiter steigen und zu einem weiteren Anstieg des Verbrauchs führen, aber dessen Zuwachs im Vergleich zu früheren Jahren vergleichsweise gering sein wird. Aufgrund der steigenden Zahl der Haushalte einerseits und aufgrund der Abnahme des Verbrauchs wegen der steigenden Preise andererseits werden wir etwa im Jahr 2015 ein Verbrauchsmaximum erreicht haben. Danach wird dann ein Rückgang der Stromabnahme erwartet.

Da ein Bevölkerungsrückgang ohne Veränderung der Netzstrukturen zu einer Erhöhung der Grundkosten je Nutzer führen wird, müssen Energie- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung überdacht werden. Der Rückbau verursacht zusätzliche Kosten. Alternativen für Gebiete mit besonders starkem Rückgang der Bevölkerungszahlen bestehen in dezentralen Strukturen und netz-unabhängigen Einzellösungen. Die Versorger werden in Zukunft kleinräumiger und kundennäher planen und arbeiten müssen.

Laut Koziol hat die Siedlungspolitik der letzten Jahre zu einer Erhöhung des Aufwands für die Infrastruktur beigetragen. Ein Flächenwachstum mit geringer Verdichtung führt tendenziell zu steigenden spezifischen Infrastrukturkosten. Diese werden in schrumpfenden Städten erheblich davon abhängen, wie der Umbau und die Anpassung an die Schrumpfung erfolgen: dispers oder flächig. Für die Wachstumsgemeinden heißt das: Man muss auf eine knappe Dimensionierung von Anlagen und Leitungen achten, man muss eher einen modularen Aufbau von Anlagen wählen und sich auf mögliche Dezentralisierungen vorbereiten. Eine schrumpfende Stadt wird, bezogen auf die Infrastruktur, eine teurere Stadt. Solange die Siedlungsdichte, die zur Entstehungszeit der technischen Infrastruktur vorhanden war, gehalten werden kann, gelten auch die Kostenkalkulationen. Überall dort, wo eine maßgebliche Entdichtung noch innerhalb der Abschreibungszeit der Anlagen vollzogen wird, wird es eine Kostensteigerung geben.³³

9.4 Infrastruktur der Nahversorgung

Zur Infrastruktur gehört auch die Versorgung mit Lebensmitteln und sonstigen Gütern des täglichen Bedarfs. Nicht nur in ländlichen Regionen, sondern auch in bestimmten Stadtteilen, ist bereits jetzt ein Engpass in der Nahversorgung spürbar. Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Petschow.³⁴

Im ländlichen Raum gibt es zunehmend Probleme mit der Versorgung von Dienstleistungen. Der Anspruch an die Nahversorgung ist, alles in fußläufiger Entfernung zu haben, insbesondere Bäcker, Metzger und Kleinanbieter.

³¹ Prof. Dr.-Ing. Matthias Koziol, TU Cottbus, Stenografischer Bericht vom 3. Mai 2006, S. 14.

³² Prof. Dipl.-Ing. Horst H. Blechschmidt, Stenografischer Bericht vom 3. Mai 2006, S. 4 ff.

³³ Koziol, Stenografischer Bericht der Anhörung am 3. Mai 2006, S. 17 f.

³⁴ Ulrich Petschow, Stenografischer Bericht der Anhörung am 3. Mai 2006, S. 29 ff.

Der Rückgang der Zahl der Geschäfte und die Verschlechterung der Situation der Nahversorgung haben zunächst unmittelbar nichts mit dem demografischen Wandel zu tun. Es gibt eine deutliche Zunahme der Verkaufsflächen, einen deutlichen Wandel der Vertriebsformen und erhebliche Konzentrationstendenzen im Lebensmitteleinzelhandel.

Von 1966 bis 2002 hat es einen erheblichen Rückgang der Zahl der Lebensmittelläden gegeben. Betrug die Zahl der Verkaufsstellen im Jahr 1966 noch 150.000, so ist sie bis zum Jahr 2002 auf etwa 55.000 zurückgegangen. Der Rückgang ist insbesondere bei den nicht gebundenen Lebensmittelgeschäften festzustellen. Er wird durch die wachsenden Bereiche – insbesondere Discounter oder Supermärkte – in keiner Weise ausgeglichen. Besonders die kleineren Geschäfte verlieren an Wettbewerbsfähigkeit. Zugleich findet eine zunehmende Filialisierung statt, das hat zur Folge, dass immer weniger Einzelhändler selbstständige Unternehmer sind.

Die Standortanforderungen des filialisierten Lebensmitteleinzelhandels liegen bei etwa 5.000 Einwohnern als kleinste Größe. Wenn die Zahl der Einwohner im Einzugsgebiet diese Größe unterschreitet, wird eine Kette diesen Standort nicht für einen Nahversorgungsmarkt in Betracht ziehen. Bei größeren Angebotsformaten gehen die Zahlen entsprechend in die Höhe, so werden als Mindestbedingungen für die Ansiedlung von Discountern ab ca. 7.000 und kleinen Verbrauchermärkten ab ca. 12.000 Einwohnern genannt. Als Folge haben viele ländliche Gemeinden, aber auch eine Reihe von Stadtteilen keine Nahversorger mehr, und dies benachteiligt in besonderer Weise die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen.

Alternative Angebotsformen sind der mobile Handel mit einer begrenzten Angebotsbreite und „kleinformati-ge“ Versorger, die sich in Gemeinden mit etwa 1.000 Einwohnern ansiedeln. Bei diesen Versorgungsformen wird versucht, den Lebensmittelhandel mit anderen Dienstleistungen zu kombinieren. Aus Sicht der Kundinnen und Kunden werden die Nahversorger als zu teuer und die Auswahl als zu gering eingeschätzt. Gekauft wird in der Regel nur das, was beim Einkauf in der Stadt vergessen wurde.

Bei den Konsumentinnen und Konsumenten selbst ist beim Einkauf eine zunehmende Autoorientierung festzustellen. Die Zahl der zurückgelegten Kilometer für den Einkauf hat sich von 1982 bis heute verdoppelt. Das ist die größte Steigerungsrate im Vergleich zu den anderen Bereichen wie Beruf und Freizeit.

Im Gegensatz dazu nimmt seit den Sechzigerjahren der Anteil der Ausgaben für Lebensmittel an den Konsumausgaben ab. Dies hat die Konzentrationstendenzen in diesem Wirtschaftszweig begünstigt und der demografische Wandel forciert diese Tendenzen noch. 1995 hat ein Haushalt etwa 20 % seines Einkommens für Lebensmittel ausgegeben, für 2020 werden nur noch 17 % vorausgesagt.

Petschow zieht aus einer Studie seines Instituts das Fazit: Die Situation der Nahversorgung ist in den ländlichen Regionen problematisch. Es erfolgt eine starke Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels auf die größeren Orte, was dazu führt, dass große Teile der Bevölkerung auf das Auto angewiesen sind.

Die Betroffenheit, die durch den Wegfall der Nahversorgung entsteht, muss differenziert betrachtet werden. Zum einen gibt es Gründe, die sich auf den Wohnort beziehen. Das sind beispielsweise Stadt- und Ortsteile abseits des Kerngebiets, verstreute Siedlungsbereiche, Gebiete mit Ein- und Zweifamilienhäusern und sogar Innenstädte und Ortskerne, die von großen LKWs nicht mehr ökonomisch vernünftig beliefert werden können. Eine andere Gruppe der Betroffenen sind immobile Menschen, Ältere, Behinderte, finanziell Schwache und auch Familien.

Die Verlagerung größerer Nahversorgungsangebote aus den Innenstädten und Ortskernen ist dabei in der Regel weniger durch eine schwierige Belieferung mit großen LKWs bedingt als vielmehr durch den Flächenbedarf, der inzwischen von den Nahversorgungsunternehmen für erforderlich erachtet wird; dies bezieht sich sowohl auf die Größe der Verkaufsflächen als auch auf die Zahl der Kundenstellplätze. Auch ist darauf hinzuweisen, dass die derzeit noch realisierten Expansionsstrategien aller großen Anbieter im Lebensmittelsektor Ausdruck eines intensiven Wettbewerbs sind, sodass mittel- bis langfristig mit einer Reduktion der aktuellen Versorgungsdichte zu rechnen ist.

9.5 Verkehr

„Verkehr ist Mittel zum Zweck. Das heißt, er kommt aus gutem Grund sozusagen nachgeschaltet nach anderen Prozessen wie beispielsweise wirtschaftlichen Prozessen oder siedlungsstrukturellen Prozessen. Der Verkehrssektor ist sozusagen immer derjenige Sektor, der diesen Wandel nachvollziehen muss.“³⁵

Zur zukünftigen Entwicklung des Verkehrs werden unterschiedliche Angaben gemacht. Herkströter³⁶ spricht von einer Zunahme des Straßenverkehrs um 15 % und des Straßengüterfernverkehrs von bis zu 60 % bis zum Jahre 2015. Fichert³⁷ und Zumkeller³⁸ äußern sich kritisch zur „Treffgenauigkeit“ der Prognosen.

Fichert³⁹ führt aus, dass für den Verkehrssektor mehrere Prognosen vorliegen, die jeweils auf Annahmen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftsleistung basieren. Zudem spielten politische Rahmenseetzungen (z. B. Energiebesteuerung) eine wesentliche Rolle. Beispielsweise wurden im Rahmen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2003 drei Szenarien unterschieden. Beim „Laissez-faire-Szenario“ bleiben die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen des Jahres 1998 unverändert, sodass aufgrund des technischen Fortschritts und der Deregulierung in vielen Verkehrsbereichen reale Kostensenkungen angenommen wurden. Beim sogenannten „Überforderungsszenario“ werden bis zum Jahr 2015 deutliche Kostensteigerungen beim Straßen- und Luftverkehr unterstellt. Im Rahmen des sogenannten „Integrationsszenarios“ wurden eine „moderate“ Verteuerung des Straßen- und Luftverkehrs sowie Kostensenkungen insbesondere im Bereich des Schienenverkehrs unterstellt. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Verkehrsleistung im Güterverkehr in allen drei Szenarien steigt und nur der *modal split*, d. h. die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Verkehrsträger, durch die unterschiedlichen Kostenveränderungen beeinflusst wird.

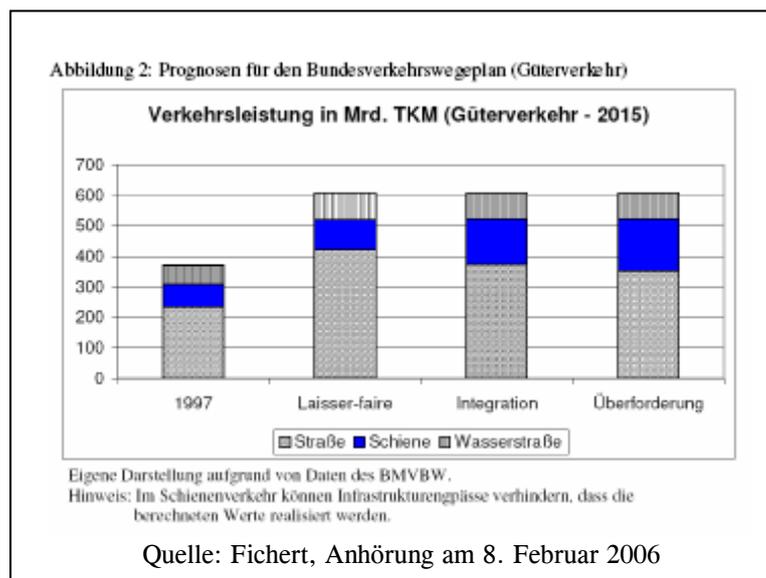


Abbildung 9.3: Prognosen für den Bundesverkehrswegeplan (Güterverkehr)

Im Personenverkehr haben die unterschiedlichen Annahmen bezüglich der Nutzerkosten nicht nur einen Einfluss auf den *modal split*, sondern auch auf die absolute Höhe der Verkehrsleistung (siehe die folgende Abbildung). Selbst beim sogenannten Überforderungsszenario kommt es jedoch zu einem Anstieg der Verkehrsleistung.

³⁵ Prof. Dr. Ing. Dirk Zumkeller, Stenografischer Bericht der Anhörung vom 8. Februar 2006, S. 81

³⁶ Martin Herkströter, in: Kommissionsvorlage EKW 16/3, S. 22.

³⁷ Prof. Dr. Frank Fichert, Hochschule Heilbronn, Sachverständiger der Enquetekommission

³⁸ Prof. Dr. Ing. Dirk Zumkeller, Universität Karlsruhe, Institut für Verkehrswesen

³⁹ Prof. Dr. Frank Fichert, Stenografischer Bericht vom 8. Februar 2006, S. 65 ff.

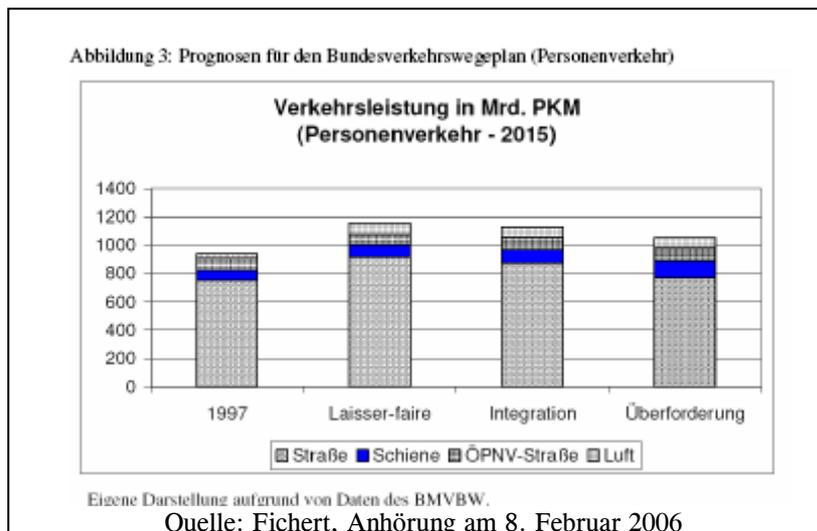


Abbildung 9.4: Prognosen für den Bundesverkehrswegeplan (Personenverkehr)

Für die Entwicklung des Verkehrs bedeutet der demografische Wandel zwar einen Einflussfaktor, der aber von anderen Faktoren überlagert wird. Fichert zählt zu den wesentlichen Bestimmungsgründen der Verkehrsentwicklung die Intensivierung der nationalen und internationalen Arbeitsteilung, das allgemeine Wirtschaftswachstum, den technischen Fortschritt, die Entwicklung der Energiepreise und Veränderungen in der Raumnutzung.

Zumkeller⁴⁰ präsentiert empirische Erhebungen, nach denen die Pro-Kopf-Verkehrsleistung im Personenverkehr seit einiger Zeit tendenziell stagniert (siehe die folgende Abbildung). Dies ließe in Verbindung mit der demografischen Entwicklung erwarten, dass in den kommenden fünf bis zehn Jahren der Höhepunkt der Personenverkehrsleistung erreicht sein wird und danach eher ein Rückgang eintreten könnte.

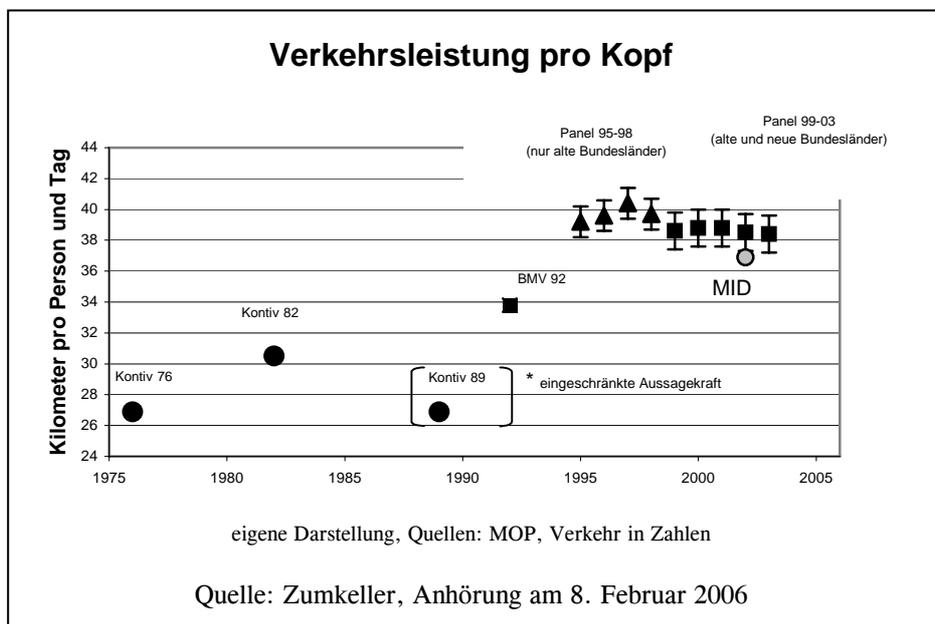


Abbildung 9.5: Verkehrsleistung pro Kopf

Mit Blick auf die Ausbauerfordernisse im Bereich der Infrastruktur zitiert Zumkeller das von Topp geprägte Schlagwort der „Untertunnelung des Nachfragebergs“ und verweist auf die Möglichkeiten der Telematik. Wichtig sei insbesondere die räumlich differenzierte Planung der Infrastruktur. So gebe es Wachstumsbereiche, in denen ein Infrastrukturausbau unzweifelhaft notwendig sei. Selbst in Ballungsregionen müsse jedoch auch über „qualifizierte Abschlüsse“ nachgedacht werden, beispielsweise über die Frage, welchen Ausbauzu-

⁴⁰ Prof. Dr. Ing. Dirk Zumkeller, Stenografischer Bericht vom 8. Februar 2006, S. 81 ff.

stand ein U-Bahn-Netz im Endzustand haben solle. In bestimmten dünn besiedelten Regionen kämen auch „geordnete Rückzüge“ als Strategie infrage.

Das zukünftige Verkehrsverhalten der Menschen lässt sich nur schwer bestimmen, wird aber besonders auf den öffentlichen Personennahverkehr große Auswirkungen haben. Fichert⁴¹ beschreibt die Entwicklungstendenzen des öffentlichen Personennahverkehrs und weist darauf hin, dass generell die Mobilität von Menschen und die Nutzung der einzelnen Verkehrsmittel in hohem Maße altersabhängig sei. Die folgende Grafik aus der Studie „Mobilität in Deutschland“ belegt dies.

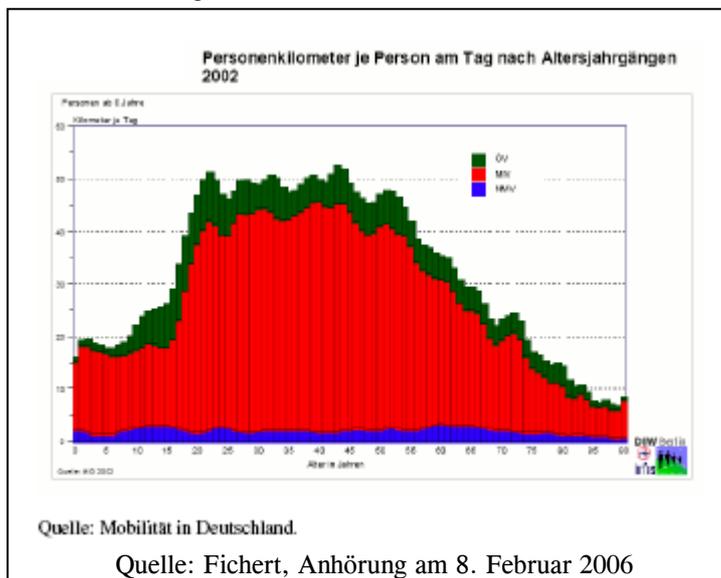


Abbildung 9.6: Personenkilometer je Person am Tag nach Altersjährgängen 2002

Für Prognosen über die zukünftige Verkehrsleistung ist der Kohorteneffekt von wesentlicher Bedeutung. Beispielsweise wird der Anteil der Führerscheinbesitzer unter den älteren Menschen in Zukunft höher sein als derzeit (siehe die folgende Abbildung), was sich bei isolierter Betrachtung positiv auf die Inanspruchnahme des motorisierten Individualverkehrs und negativ auf den ÖPNV auswirken dürfte.

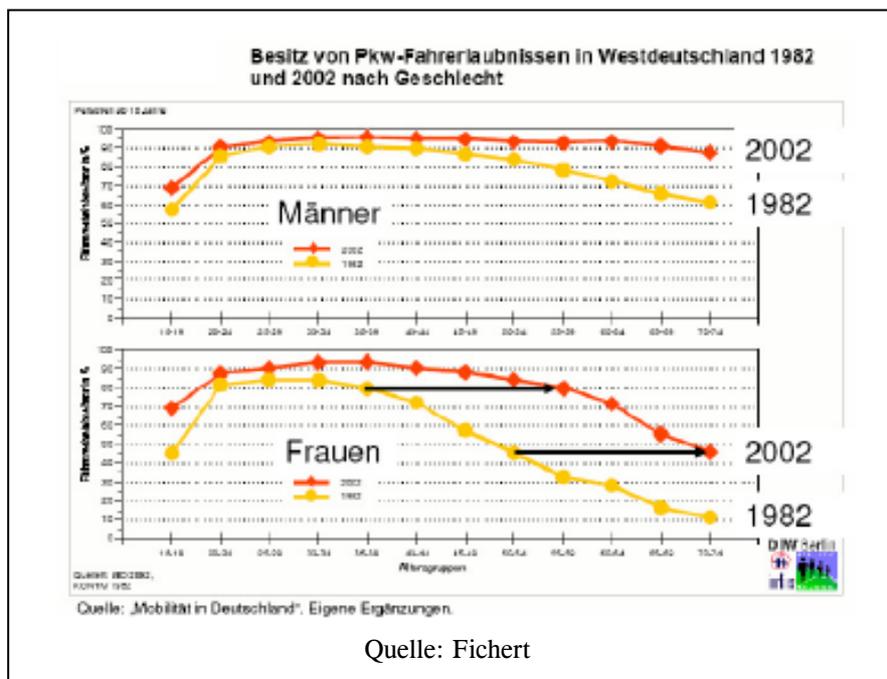


Abbildung 9.7: Besitz von Pkw-Führerlaubnissen in Westdeutschland 1982 und 2002 nach Geschlecht

⁴¹ Prof. Dr. Frank Fichert, Kommissionsvorlage EKW/16/3 S. 65.

Die obige Abbildung zeigt, dass der Anteil der Führerscheinbesitzer bei den älteren Jahrgängen – und hier insbesondere bei den Frauen – in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich gestiegen ist. Dennoch ist der Anteil der Frauen mit Führerschein bei den älteren Jahrgängen nach wie vor deutlich geringer als bei den Männern. Dieser Unterschied wird zukünftig immer geringer, da die jüngeren Frauen eine ähnlich hohe Führerscheinquote aufweisen wie ihre männlichen Altersgenossen.

Vor dem Hintergrund zurückgehender Bevölkerungszahlen und einer zunehmenden Motorisierung insbesondere von Seniorinnen steht der öffentliche Personennahverkehr vor der schwierigen Aufgabe, zukünftig ein attraktives und zugleich auch bezahlbares Angebot bereitstellen zu können.

Diese Situation wird verschärft durch den erheblichen Anteil der Ausbildungsverkehre im ÖPNV, der in ländlichen Regionen die höchsten Werte mit bis 90 % der Fahrgäste erreicht. Ein Rückgang der Zahl der Schülerinnen und Schüler führt zu geringeren Nutzerzahlen. Eine gewisse „Entlastung“ für die ÖPNV-Anbieter könnte sich allerdings durch die Zusammenlegung von Schulstandorten und den damit längeren Wegen ergeben. Im ländlichen Raum kann der zurückgehende Ausbildungsverkehr dramatische Auswirkungen auf die Finanzierung des ÖPNV-Angebots haben. In Ballungsräumen sieht die Situation besser aus, da der Anteil des Ausbildungsverkehrs am Gesamtaufkommen geringer ist (ca. 20 bis 30 %) und sich Entlastungen bei den Kosten ergeben können, wenn zu den Spitzenlastzeiten die Nachfrage zurückgeht.

Um die Gesamtzahl der Nutzerinnen und Nutzer zu stabilisieren, muss der ÖPNV seinen Marktanteil sowohl im Berufs- als auch im Freizeitverkehr erhöhen. Kocks erläutert in ihrer Stellungnahme, dass die Ausgestaltung von ÖPNV-Bediensangeboten ganz wesentlich von der regionalen Siedlungsstruktur abhängt. Je kleinteiliger und verstreuter die zu erschließenden Siedlungen in der Fläche verteilt sind und je geringer die Siedlungsdichte ausfällt, desto geringer ist das Potenzial für ein wirtschaftliches Angebot im klassischen Linienverkehr. Im ländlichen Räumen ist der ÖPNV aufgrund der veränderten Nachfragen in der gewohnten Form nicht mehr zu bezahlen. Die bisher häufig verfolgten Maßnahmen wie Reduzierung der Taktzeiten, Verkleinerung des Netzes usw. verschlechtern die Versorgung; flexiblere Angebotsformen wie Rufbusse und Sammeltaxen sind die bessere Alternative, denn dieser Bedienverkehr kann die Fläche besser erreichen. Der Flächenbetrieb in Lausitz-Spreewald beispielsweise sieht Einstiegshaltestellen und freien Ausstieg vor und ermöglicht eine passgenaue Anbindung an den zentral verlaufenden Linienverkehr.⁴²

Ältere Menschen legen, gemessen an Menschen im erwerbsfähigen Alter, einen vergleichsweise hohen Anteil ihrer Wege mit dem ÖPNV zurück. Die zunehmende Zahl älterer Menschen wirkt sich somit auf den ersten Blick positiv auf den Marktanteil des ÖPNV aus. Studien zum Verkehrsverhalten zeigen jedoch, dass ein deutlicher Zusammenhang zwischen Führerscheinbesitz und Pkw-Verfügbarkeit auf der einen und der Inanspruchnahme des ÖPNV auf der anderen Seite besteht. Menschen ohne Führerschein bzw. ohne Pkw sind auf den ÖPNV angewiesen.⁴³

Die zukünftige Zahl der ÖPNV-Nutzer bei den Senioren lässt sich für das Jahr 2020 grob abschätzen. Geht man davon aus, dass jeder Bürger im Alter über 65 den ÖPNV pro Jahr durchschnittlich für 75 Wege nutzt, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 78,5 Millionen Wegen, die in Hessen von älteren Menschen mit dem ÖPNV zurückgelegt werden. Ohne Verhaltensänderungen führt der 27-prozentige Anstieg der Zahl der über 65-Jährigen in Hessen zu einer gleich großen Nutzerzunahme im ÖPNV. Allerdings bringt gleichzeitig die zunehmende Pkw-Verfügbarkeit einen Nachfragerückgang mit sich, der den demografiebedingten Anstieg in etwa ausgleichen dürfte. Die Nutzerzahl könnte folglich nur dann deutlich steigen, wenn die älteren Menschen in Zukunft eine höhere Mobilität als heute aufweisen und diese Verkehrsnachfrage zumindest teilweise dem ÖPNV zufällt.

⁴² Martina Kocks, Kommissionsvorlage EKW 16/5, S.

⁴³ Prof. Dr. Frank Fichert, Kommissionsvorlage EKW/16/3, S. 66.

9.6 Infrastruktur der Gesundheitsversorgung

Kopetsch⁴⁴ weist auf die Entwicklung innerhalb der Ärzteschaft hin. Das deutsche Gesundheitswesen wird sich in Zukunft mit dem Thema Ärztemangel auseinandersetzen müssen. Neben dem Rückgang der Zahl der Studierenden, die das Fach Humanmedizin belegen, ist ein deutlicher Anstieg der Zahl derjenigen, die das Studium zwar beenden aber nicht kurativ tätig werden wollen, zu beobachten.

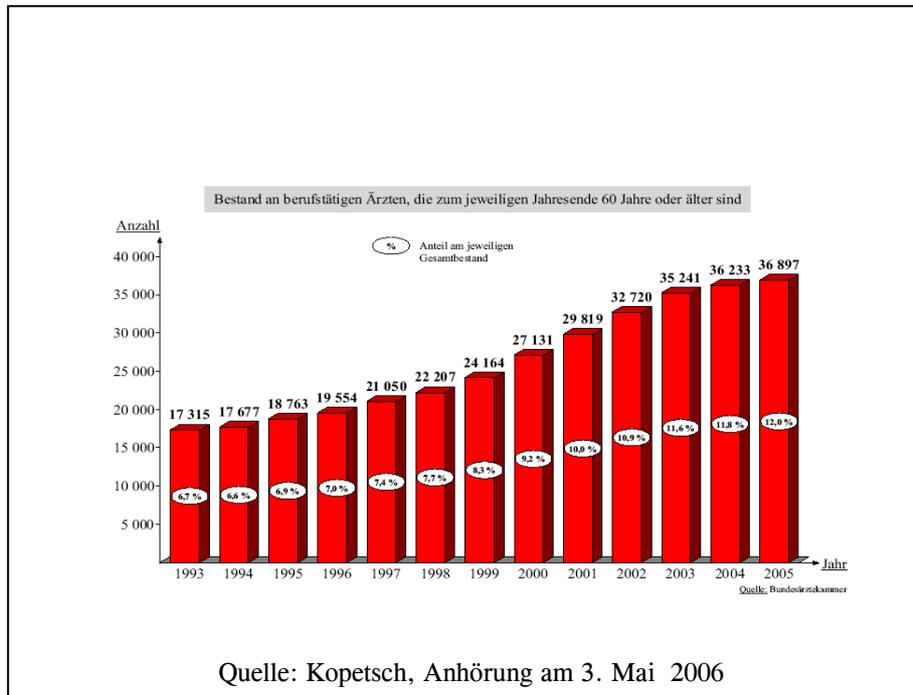


Abbildung 9.8: Bestand an berufstätigen Ärzten, die zum jeweiligen Jahresende 60 Jahre oder älter sind

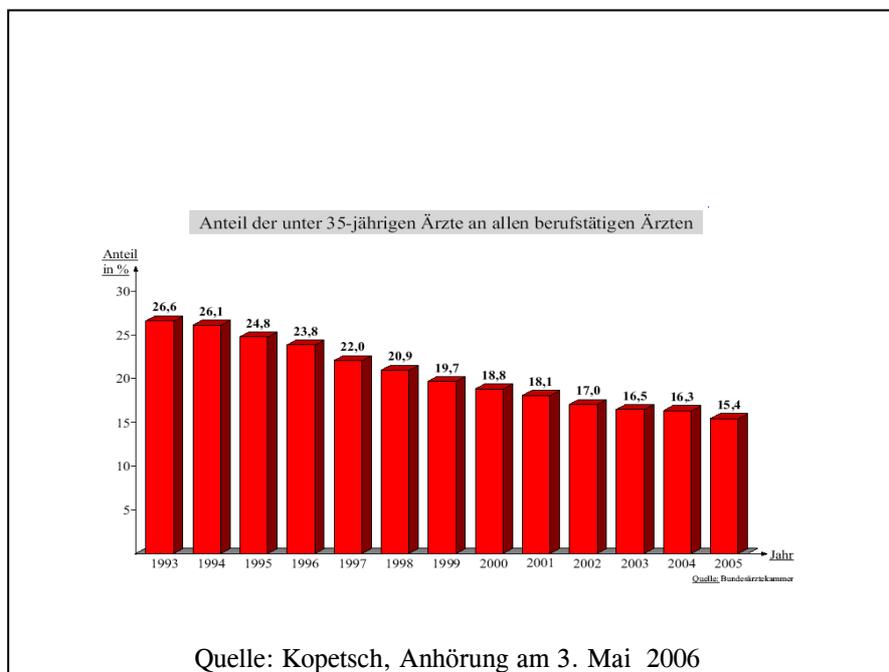


Abbildung 9.9: Anteil der unter 35-jährigen Ärzte an allen berufstätigen Ärzten

Dabei muss deutlich gemacht werden, dass heute ein erhebliches Überangebot an potenziellen Medizinstudenten besteht.

⁴⁴ Dr. Thomas Kopetsch, Kassenärztliche Bundesvereinigung, Stenografischer Bericht vom 3. Mai 2006, S. 49.

Limitierender Faktor der Studienkapazität ist bereits seit Jahren die Zahl der belegten Betten. Im Rahmen einer zunehmenden ambulanten Behandlung und reduzierter Belegungszahlen ist hier mit einem, durch das Land nicht mehr beeinflussbaren, Rückgang der Studienplatzkapazitäten zu rechnen.

Das Medizinstudium entwickelt sich zunehmend zu einem Frauenstudium. Noch belegen allerdings die Zahlen, wie schwierig es Frauen nach wie vor gemacht wird, Beruf und Familie in Einklang zu stellen.

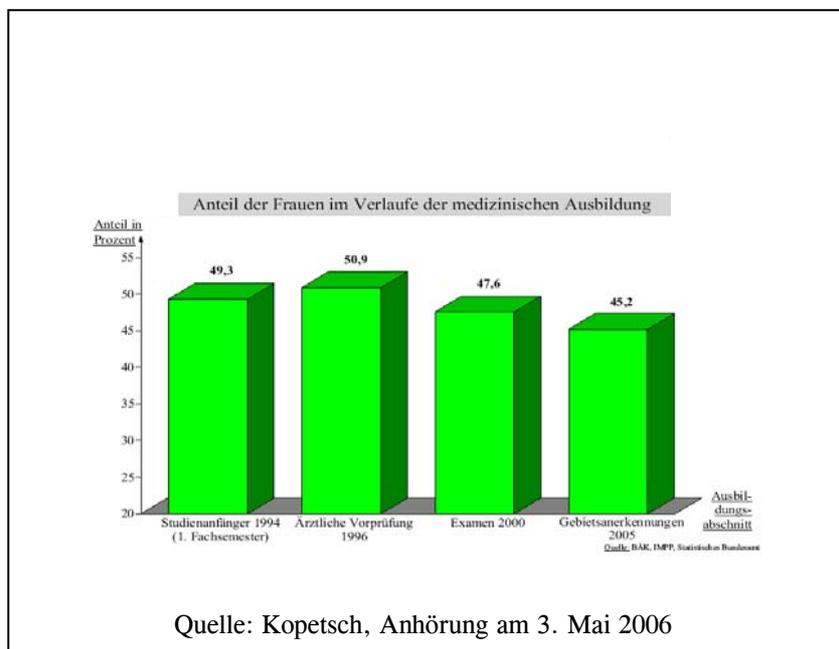


Abbildung 9.10: Anteil der Frauen im Verlauf der medizinischen Ausbildung

In den neuen Bundesländern können viele vakante Arztstellen in Krankenhäusern nur noch durch ausländische Ärztinnen und Ärzte besetzt werden, die hauptsächlich aus Osteuropa, besonders aus Tschechien, der Slowakei, Polen und der Ukraine kommen. Die Zahl der osteuropäischen Ärztinnen und Ärzte ist von 2.900 im Jahr 1998 auf 5.300 im Jahr 2005 angestiegen.

Die Zahl der Abwanderung deutscher Ärztinnen und Ärzte ins Ausland lag im Jahr 2001 bei 1.440 Ärzten und hat sich bis 2004 fast verdoppelt. Im Jahr 2006 verließen knapp 2.600 Mediziner Deutschland, 1.016 davon gingen in die deutschsprachigen Länder Schweiz und Österreich.⁴⁵ Ursächlich für diese Entwicklung dürften insbesondere die besseren Arbeitsbedingungen außerhalb Deutschlands sein.

Laut Kopetsch erfolgt die medizinische Versorgung im ländlichen Raum in erster Linie durch den ambulanten Sektor, in aller Regel durch Hausärztinnen und Hausärzte. 82,5 % der Krankenhäuser mit 91 % aller Krankenhausbetten befinden sich in Deutschland in Zentralorten, also mindestens in Mittelzentren. Nur 17,5 % der Krankenhäuser mit 9 % aller Krankenhausbetten befinden sich in ländlichen Gebieten, wobei 37,4 % aller Gemeinden über 15 km vom nächsten Krankenhaus entfernt liegen.

⁴⁵ Kopetsch, Deutsches Ärzteblatt 2007, S. 700

9.7 Handlungsempfehlungen

9.7.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion

Kommunale Infrastruktur

Ebenso wie im Bereich der Wohnungsbau- und Stadtentwicklungspolitik gilt für die kommunale Infrastruktur, dass aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungsperspektiven die jeweils geeigneten Strategien dezentral zu entwickeln sind. Der kommunale Finanzausgleich sollte zukünftig auch die Besiedlungsdichte sowie deutliche Veränderungen der Einwohnerzahlen berücksichtigen.

Speziell in Regionen mit absehbarem Bevölkerungsrückgang kommt es darauf an, durch eine abgestimmte Planung und interkommunale Zusammenarbeit die Infrastruktur rechtzeitig an die Bevölkerungsentwicklung anzupassen. Sofern Ersatzinvestitionen im Bereich der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (z. B. Kläranlagen) anstehen oder vorübergehend mit einem Bevölkerungsanstieg zu rechnen ist, sind flexible, beispielsweise modular aufgebaute, technische Lösungen zu bevorzugen. Die Landespolitik sollte eine entsprechende Vorgehensweise anregen und unterstützen. Bestehende Standards sind vor dem Hintergrund sinkender Bevölkerungszahlen zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Auch bei der Energieversorgung wird zukünftig kleinräumiger und damit kundennäher geplant werden müssen. Hierfür bieten sich etwa Blockheizkraftwerke an. Eine solche, teilweise dezentralisierte Energieversorgung bietet auch die Chance zur Nutzung regenerativer Energieträger (z. B. Biogas, Biomasse, Holz).

Bei zahlreichen öffentlichen und privaten Einrichtungen (z. B. Behörden, ärztliche Versorgung, Lebensmittel-einzelhandel, Dienstleistungsbetriebe) wird es zu einer zunehmenden räumlichen Konzentration kommen. Umso wichtiger ist das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs, um nicht-motorisierten Haushalten das Erreichen dieser Einrichtungen zu ermöglichen. Allerdings gerät die Finanzierung des ÖPNV durch den Rückgang der Schülerzahl (Schüler machen im ländlichen Raum den bei Weitem größten Anteil der Fahrgäste aus) zunehmend unter Druck. Im ÖPNV werden daher speziell in ländlichen Regionen flexible Angebotsmodelle zunehmend an Bedeutung gewinnen. Neben den bereits vielfach erprobten Bedienungsformen des ÖPNV (z. B. Rufbus, Anrufsammeltaxi, Bürgerbus) kommen hier auch Modelle einer „organisierten Mitnahme“ infrage. Beide Konzepte sind zudem besser auf die veränderten Bedürfnisse abgestimmt als die derzeit dominierenden Linienverkehre mit großen Taktabständen.

Das Konzept „organisierte Mitnahme“ kombiniert Elemente des motorisierten Individualverkehrs mit Elementen des flexibilisierten öffentlichen Personennahverkehrs. Die Mitnahme in privaten Kraftfahrzeugen erfolgt in diesen Modellen auf der Grundlage allgemeiner Bedingungen (insbesondere Entgelte). Speziell für dünner besiedelte Regionen bietet es sich an, Angebot und Nachfrage nach Mitfahrgelegenheiten durch eine zentrale Stelle zu koordinieren und durch die Registrierung der Nutzer ein hohes Maß an Sicherheit für die Beteiligten zu gewährleisten.

Vor dem Hintergrund abnehmender Bevölkerungszahlen ist in wenig besiedelten Räumen die Abwägung zwischen dem fixkostenintensiven Schienenverkehr und dem flexibleren Busverkehr unvoreingenommen und mit besonderer Sorgfalt vorzunehmen.

Das Gesundheitswesen muss zeitgemäß weiterentwickelt werden. Es bestehen bereits jetzt erkennbare strukturelle Probleme, die aber nur durch Änderung allgemeiner Rahmenvorgaben (bundesweit) und nicht nur im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung gelöst werden können. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz sowie dem Vertragsärzte-Änderungsgesetz wurden bereits wichtige Weichen gestellt, beispielsweise eine Flexibilisierung der vertragsärztlichen Tätigkeit, die Schaffung von finanziellen Anreizen zur Leistungserbringung in ländlichen Räumen sowie die Kooperation und Vernetzung der Akteure im Gesundheitswesen. Es gilt die Auswirkungen dieser Reformen zu beobachten und ggf. nachzusteuern bzw. die rechtlichen Rahmenbedingungen fortzuentwickeln.

Ebenso ist die Krankenhausversorgung in ländlichen Gebieten weiterhin zu gewährleisten, hierzu gehört insbesondere auch der Ausbau der geriatrischen Versorgung. Hervorzuheben ist die Tatsache, dass Hessen als erstes Bundesland schon heute die Standorte der Notfallversorgung im Krankenhausrahmenplan festgeschrieben hat.

Generell ist das bürgerschaftliche Engagement nach Kräften zu unterstützen. In vielen Bereichen, in denen ein kommunales Angebot nicht mehr finanzierbar ist, können Bürgerinnen und Bürger aktiv werden. Dieses Engagement sollte sowohl durch das Land als auch durch die Kommunen nach Kräften unterstützt werden (siehe auch das Kapitel „bürgerschaftliches Engagement“).

Verkehr

Mobilität ist eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und damit den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Zudem ermöglicht Mobilität die Teilhabe von Menschen am gesellschaftlichen Leben. Mobilität sichern heißt für Hessen, in den Märkten der Gegenwart und der Zukunft vorne mitzuwirken. Die zentrale Lage Hessens in Europa ist hierbei ein großer Pluspunkt.

Das Netz der Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen ist das Rückgrat für die Erschließung aller Teile unseres Landes. Es gilt, dieses Straßennetz leistungsfähig zu erhalten und bestehende Engpässe zu beseitigen. Dies gilt auch für die Kreisstraßen. Allerdings ist aufgrund der demografischen Entwicklung eine zukünftige Stagnation zumindest der Verkehrsleistung im Personenverkehr nicht auszuschließen. Daher ist es empfehlenswert, so weit wie möglich auf flexible und kostengünstige Möglichkeiten zur Kapazitätssteigerung zu setzen. Die sogenannte Telematik bietet hier vielfältige Potentiale, die in Hessen bereits an zahlreichen Straßenabschnitten genutzt sind. Das Projekt „Staufreies Hessen 2015“ ist ein weiterer innovativer Ansatz.

Notwendige Projekte sollten möglichst zügig umgesetzt werden. Die Beschleunigung von Planungsverfahren bei Verkehrsinfrastrukturprojekten ist daher weiter zu betreiben. Eine Privatfinanzierung von Infrastrukturprojekten bietet eine Chance, den Ausbau der Infrastruktur zeitlich vorzuziehen.

Auf die herausragende Bedeutung des Frankfurter Rhein-Main-Flughafens als Tor Hessens zur Welt sowie auf die Rolle des Flughafens Kassel-Calden für die regionalwirtschaftliche Entwicklung Nordhessens ist in anderen Berichtsteilen bereits hingewiesen worden.

Die Leistungsfähigkeit des Schienenverkehrs in Hessen konnte in den vergangenen Jahren deutlich gesteigert werden und trägt so zu einer umweltverträglichen Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Menschen bei. Auch hier lassen sich durch den Einsatz innovativer Systeme die Angebotsqualität steigern und die Kosten begrenzen. Ein Beispiel ist das in Mittel- und Nordhessen zum Einsatz kommende Regio-Tram-Konzept. Generell ist jedoch angesichts des demografischen Wandels stets sorgfältig zwischen den unterschiedlichen Verkehrsträgern im öffentlichen Verkehr (schienen- bzw. straßengebunden) abzuwägen. Je geringer die (zukünftige) Verkehrsnachfrage, umso eher empfehlen sich flexible und relativ kostengünstige Bussysteme.

Auch im Güterverkehr gibt es noch einige Potenziale, insbesondere im Schienenverkehr sowie im kombinierten Verkehr, deren Nutzung zu einer Entlastung sowohl der Straßeninfrastruktur als auch der Umwelt einen Beitrag leisten kann.

Umwelt

Durch technischen Fortschritt ist es in vielen Bereichen gelungen, trotz steigender Wirtschaftsleistung die Umweltbelastungen zu senken. Diesen Weg gilt es konsequent fortzusetzen. Auch das umweltbewusste Verhalten vieler Menschen hat zur Verbesserung der Umweltsituation beigetragen und sollte geeignet angeregt und unterstützt werden.

Wichtig ist angesichts der vorliegenden Prognosen eine Begrenzung des Flächenverbrauchs. Geeignete Ansätze sind ein interkommunales Flächenmanagement, auf das bereits im Teil Kommunale Infrastruktur ausführlich eingegangen wurde. Darüber hinaus sollten bei Industriebrachen und leerstehenden, nicht mehr benötigten Wohnhäusern Entsiegelungsmaßnahmen ergriffen werden. Auch durch die sogenannte Flächenkonversion (Umnutzung bereits bebauter Grundstücke) lässt sich der Flächenverbrauch reduzieren. Zudem sollten Anreize zur Nutzbarmachung von leerstehenden Gebäuden in innerörtlichen und innerstädtischen Bereichen gesetzt werden („Innenentwicklung vor Außenentwicklung“).

9.7.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Der demografische Wandel macht deutlich, dass verantwortungsvolle Landes- und Kommunalpolitik in der Steuerung und Entwicklung ihrer materiellen und sozialen Infrastruktur in langen Zeiträumen denken muss. Dies macht vor allem den Erhalt einer sicheren, demokratischen Kontrolle und Koordination der öffentlichen Versorgungseinrichtungen unvermeidlich. Während private Investoren sachlogisch vor allem den unternehmerischen Vorteil im Auge haben müssen und dabei nur sehr viel kürzere Zeiträume vorausplanen können, können öffentliche Hand und Gemeinwesen in großen Zeiträumen und Entwicklungen planen, ohne nur auf die kurzfristige Rendite zu achten.

Der demografische Wandel mit seinen Herausforderungen, aber genauso seinen Unwägbarkeiten wie die Tatsache, dass manche seiner erheblichen Auswirkungen und Veränderungen lange unerkannt blieben, macht mehr denn je deutlich, dass die Versorgung mit Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowohl im Sinne materieller Ver- und Entsorgung mit Wasser, Energie und Abfall, aber ebenso der sozialen Daseinsvorsorge sowie der öffentlichen Sicherheit nur durch eine öffentliche, allein am Gemeinwohl orientierte Aufgabenwahrnehmung erreicht werden kann. Dies schließt formelle Strukturveränderungen zur Steigerung von Effizienz und Handhabbarkeit nicht aus. Nicht die Behördenstruktur, sondern das Primat des öffentlichen Interesses ist der Weg, mit denen den wichtigsten, nämlich den infrastrukturellen und planerischen Herausforderungen begegnet werden kann.

Daraus ergeben sich für die Landespolitik folgende grundsätzlichen Handlungsleitlinien:

Öffentliche Versorgungseinrichtungen und Infrastruktureinrichtungen verbleiben – so weit sie sich im Eigentum des Landes befinden – in öffentlichem Eigentum. Dies schließt Rechtsformanpassungen dort, wo öffentliche Kontrolle und Steuerung sichergestellt werden kann, nicht zwingend aus, macht sie aber von dringenden Erfordernissen und geeigneten und durchsetzbaren Rahmenregelungen abhängig. Die vermeidbare materielle Privatisierung von Landeseigentum im Bereich der Ver- und Entsorgung, der Verkehre sowie der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur lehnen wir ab.

Rechtliche Rahmenbedingungen sind so zu gestalten und weiter zu entwickeln, dass das Land, aber genauso die Kommunen in Fällen zukünftiger oder stattgefundener materieller Privatisierungen die Kontrolle über die notwendigen Veränderungen er- oder behalten.

Gerade im Energieversorgungsbereich ist Flexibilität und Handlungsspielraum für die Zukunft eine wichtige Voraussetzung. Diesen Handlungsspielraum vergeben die Kommunen, wenn die Ver- und Entsorgungsanlagen in private Hände gegeben werden. Deshalb wird das Land geeignete Hilfen entwickeln, um das öffentliche Eigentum an Ver- und Entsorgungsanlagen erhalten zu können. Dazu kann auch die Förderung alternativer Lösungen für finanziell schlecht gestellte Kommunen zählen, wie beispielsweise das Modell „Bürgeraktien“. Damit behielten die Stadtwerke auch ihren Bezug zur Kommune (Beispiel: Gemeinde Schönau).

Auch in Fällen der materiellen Privatisierung durch Kommunen müssen die Informations- und Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger wie der Kommune in allen Handlungsbereichen gesichert, ausgeweitet und intensiviert werden. Durch eine kommunalrechtliche Anpassung sind hier geeignete Regelungen zu schaffen.

Für den Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgung im Bereich Energie, Wasser und Abfall ergeben sich für die Landespolitik folgende Handlungskonsequenzen:

Ziel muss sein, dem Verfassungsauftrag vergleichbarer Lebensverhältnisse in allen Regionen Hessens zu entsprechen, also alle Menschen gleich gut zu versorgen, egal ob sie in dicht oder dünn besiedelten Regionen leben.

In der Landesentwicklungsplanung müssen verbindliche Planungskriterien für Konversionsstrategien der Ver- und Entsorgung infrastrukturell im Hinblick auf die Gebiete getroffen werden, in denen die Bevölkerung abnimmt.

Durch den demografischen Wandel werden ländliche Regionen zunehmend ausdünnen, was eine zentrale (Energie-)Ver- und Entsorgungsstruktur programmatisch und finanziell belastet. Die Kosten beim Verbleiben

der zentralen Strukturen wären immens. Deshalb muss eine Umstrukturierung hin zu dezentralen Strukturen erfolgen.

Der Rückbau von Energie-, Wasser- und Abwasserversorgungseinrichtungen verursacht zusätzliche Kosten. Alternativen für Gebiete mit besonders starkem Rückgang der Bevölkerungszahlen sind dezentrale Strukturen und netz-unabhängige Einzellösungen. Die Versorger werden in Zukunft kleinräumiger und kundennäher planen und arbeiten müssen.

Die Ver- und Entsorger werden aufgefordert, Ver- und Entsorgungskategorien und Technologien zu entwickeln, die bei sinkender Nutzerzahl die Ver- und Entsorgungssicherheit gewährleisten. Dezentrale Strukturen (Energie: Nutzung regenerativer Energie, Abwasser: kleine Entsorgungseinheiten) sind zu entwickeln.

Im Land Hessen wird auch wegen der Veränderungen des demografischen Wandels ein Wechsel hin zu regenerativen Energieformen vollzogen werden müssen. Insbesondere die Energieversorger müssen die begonnene Strategie weiter fortführen, auf eine Reduzierung des Energieverbrauchs hinzuwirken (Energieberater, Wärmedämmung).

Dabei werden bis zum Jahr 2013 die Voraussetzungen für die umfassende Nutzung heimischer Ressourcen der Sonne, des Windes, der Wasserkraft, der Geothermie und der Bioenergie geschaffen. Die regionalplanerische Entscheidungshoheit ist den Kommunen zu übertragen.

Die Kommunen und das Land werden ihrer Vorbildfunktion in der Nutzung und dem Ausbau erneuerbarer Energien gerecht, indem sie in Fragen der Energieversorgung selbst mit gutem Beispiel voran gehen. Dazu gehören beispielsweise energieautarke öffentliche Bauten und geeignete Umstellungen des öffentlichen Fuhrparks auf regenerative Energien.

Die Förderung lokaler, regenerativer Energiegewinnung ist eine wesentliche Zukunftsaufgabe und bedarf weiterer geeigneter rechtlicher Grundlagen sowie entsprechender Förder- und Unterstützungsmaßnahmen sowohl für Neubauten als auch in der Bestandserhaltung und -Sanierung.

Die bestehenden Ver- und Versorgungsanlagen sind auf eine bestimmte Nutzeranzahl und somit auf einen bestimmten Verbrauch ausgelegt, der in Zukunft durch die sinkende Bevölkerungsdichte in manchen Gebieten nicht mehr erreicht werden kann. Dies wird auch deutlich, wenn man die Lebensdauer solcher Anlagen betrachtet – diese liegen teilweise bei über 50 Jahren. Deshalb muss jetzt eine Umorientierung stattfinden, um eine Eskalation der Probleme in 20 Jahren zu verhindern.

Flexibilität und Anpassungsfähigkeit öffentlicher Versorgungsstrukturen kann am besten in öffentlichem Eigentum sichergestellt und erhalten werden.

Für den Erhalt einer angemessenen Infrastruktur zur wirtschaftlichen Grundversorgung und des Einzelhandels ergeben sich für die Landespolitik folgende Handlungskonsequenzen:

Durch die Bildung großer Konzerne und Discounter gehen die Zahlen der „Tante-Emma-Läden“ in der Fläche zurück. Gerade in peripheren Räumen müssen Menschen schon teilweise jetzt große Strecken zum Einkauf oder zur Post ablegen, denn in vielen ländlichen Gemeinden gibt es schon heute keine Nahversorger mehr. Durch den demografischen Wandel wird sich diese Tendenz weiter verstärken. Dem ist entgegen zu wirken.

Die drohende Benachteiligung insbesondere von Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen und Haushalten mit einem geringen Einkommen aufgrund ihrer geringeren Mobilität macht hier besondere Maßnahmen im ländlichen Raum, aber auch in innerstädtischen Randlagen erforderlich.

Es müssen ortsnahe genossenschaftliche Formen der Einzelhandelsversorgung gefördert werden. An diese „Tante-Emma-Läden“ sind Postagenturen anzuschließen. Die Förderung der Einzelhandelsinfrastruktur (steuerlich, planerisch, wirtschaftspolitisch) orientiert sich am Ziel der regionalen Versorgung, die allen Bürgerinnen und Bürgern eine Versorgung über einen zumutbaren Weg ermöglichen soll.

Geeignete Versorgungsformen müssen entwickelt und vorangebracht werden. Dazu können selbst verwaltete, ehrenamtliche Gemeindedienste, öffentlich geförderte Versorgungsdienste und andere innovative Konzepte beitragen.

Die Sparkassen werden aufgefordert, ihre dezentrale Struktur zu erhalten. Eine Privatisierung, wie sie das Sparkassengesetz ermöglichen soll, ist abzuwenden, damit Standorte nicht nur unter dem Aspekt der Rentabilität gesehen werden, sondern auch die Bedürfnisse der Bevölkerung nach einem erreichbaren Serviceangebot berücksichtigt werden.

Gesundheitsversorgung

Zur optimalen Versorgungssicherstellung sind daher unter anderem folgende Maßnahmen erforderlich:

Die ärztlichen Ausbildungen sowie die Steuerungsinstrumente (einschließlich der Honorierungsordnungen) im Versorgungsbereich sind im Sinne einer stärker am individuellen, ganzheitlichen Patientenwohl ausgerichteten Medizin weiter zu entwickeln und zu verbessern. Präventive, gemeindeärztliche und sozialmedizinische Kompetenzen sind stärker einzubeziehen, da diese Aufgabengebiete von steigender Bedeutung sein werden.

Es sollten ein oder mehrere (drei bis vier) Krankenhausverbände der öffentlichen Krankenhäuser in öffentlichem Eigentum in Hessen geschaffen werden. In solchen Verbänden kann einerseits eine ökonomisch optimierte Organisation erfolgen und andererseits eine an primären Versorgungszielen ausgerichtete Flächenstruktur erhalten werden. Zugleich kann die Aufgabenverteilung innerhalb des Verbundes ausschließlich an Versorgungs- und Qualitätserfordernissen ausgerichtet werden. Die Regelungen des Landeskrankenhausgesetzes müssen auf eine solche Konstruktion ausgerichtet werden.

In Krankenhäusern ist eine Weiterbildungsquote zur dauerhaften Sicherung des fachärztlichen Bedarfs einschließlich Allgemeinmedizinern festzulegen. Für kleinere, randständige Krankenhäuser ist ein Sicherstellungszuschlag vorzusehen.

Insbesondere im ländlichen Raum ist eine engere Verbindung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung auf der Facharzzebene und eine gemeinsame Planung und Nutzung technischer Einrichtungen durch freiwillige Kooperationen zwischen Klinik und kassenärztlicher Vereinigung zur besseren Versorgung des ambulanten und des stationären Sektors und zur Sicherung einer flächendeckenden medizinischen Versorgung notwendig.

Vertragsärztliche Leistung muss dort, wo sie aufgrund geringer Bevölkerungsdichte unrentabel ist oder wie z. B. in sozialen Brennpunkten besonders nötig ist, höher bewertet werden.

Nach dem Vorbild anderer Bundesländer (NRW, Bremen) sind regionale Gesundheitskonferenzen zu installieren, in denen alle Akteure des Gesundheitsbereichs (Krankenhaus, ambulante ärztliche Versorger, Pflegedienste, andere Heilberufe, öffentlicher Gesundheitsdienst) gemeinsam eine regionale Versorgungsstrategie entwickeln und umsetzen. Bestehende Netzwerke insbesondere im ambulanz-ärztlichen Bereich sind dahin weiterzuentwickeln.

Im pflegerischen oder sub-ärztlichen Bereich sind neue Berufsbilder erforderlich, die gemeindeärztliche Aufgaben als arztentlastender Dienst auf Grundlage einer angemessenen Qualifikation (Fachhochschule) und entsprechender rechtlicher Absicherung selbstständig wahrnehmen können. Dies ist auch für den Bereich des Rettungsdienstes (entsprechend angelsächsischen Paramedics-Konzepten) zu prüfen.

9.7.3 Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die zu erwartenden Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunale Infrastruktur verlangen nach der Sicherung von Flexibilität, Steuerungsoptionen und Handlungsspielräumen für die Zukunft. Die materielle Privatisierung von Landes- und Kommunaleigentum in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Verkehr sowie Sozial- und Gesundheitsinfrastruktur wird abgelehnt. Für finanziell schlecht gestellte Kommunen sind Landeshilfen und alternative Finanzierungs- bzw. Trägermodelle zu prüfen – so z. B. das Modell der „Bürgeraktien“, womit zugleich regionale Bezüge und Einflussmöglichkeiten gesichert bleiben (vgl. Gemeinde Schönau).

In der Landesentwicklungsplanung und der konkretisierenden Regionalplanung müssen verbindliche Planungskriterien für Konversionsstrategien der Ver- und Entsorgung vor allem im Hinblick auf die Gebiete getroffen werden, in denen die Bevölkerung abnimmt.

Ziel muss sein, dem Verfassungsauftrag vergleichbarer Lebensverhältnisse in allen Regionen Hessens soweit wie möglich zu entsprechen, also alle Menschen gleich gut zu versorgen, egal ob sie in dicht oder dünn besiedelten Regionen leben.

Ver- und Entsorgungsinfrastruktur

Vor allem in ländlichen Regionen muss eine Umstrukturierung hin zu dezentralen, anpassungsfähigen Strukturen erfolgen, um einem massiven Anstieg der Pro-Kopf-Kosten für Ver- und Entsorgungsleistungen entgegen zu wirken. Ökologische, weil besonders effiziente und/oder regenerative Erzeugungstechniken (Solaranlagen, Blockheizkraftwerke, Biogasanlagen etc), dienen dabei zugleich der Stärkung der regionalen Wertschöpfung und damit der Wirtschaftsentwicklung vor Ort.

Durch Siedlungsbestandsentwicklung (z. B. Umbau oder Umnutzung) und Nachverdichtung (z. B. Brachlandaktivierung) statt Ausdehnung von Leitungsnetzen in Folge weiterer Siedlungsflächenexpansion können vorhandene Netze besser ausgelastet werden. Die bestehenden Möglichkeiten, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung und die Nutzung regenerativer Energien miteinander zu verbinden, müssen stärker genutzt werden.

Die Ver- und Entsorger sind in der Verantwortung, Systeme und Technologien einzusetzen, die auch bei sinkender Nutzerzahl die Ver- und Entsorgungssicherheit zu angemessenen Preisen gewährleisten.

Neue technologische Möglichkeiten müssen genutzt werden, um in Zusammenarbeit mit den Telekommunikationsunternehmen, Kabelnetzbetreibern und Gemeinden den Zugang zu schnellen und leistungsfähigen Kommunikationsverbindungen z. B. über das Breitbandkabel zu ermöglichen

Infrastruktur der Nahversorgung

Um die Nahversorgung zukünftig auch in dünn besiedelten Regionen aufrecht zu erhalten, ist die Entwicklung regionaler Nahversorgungskonzepte notwendig. Ansätze sind lokal verortete, ganz oder teilweise vom Bürgerengagement getragene Versorgungsangebote (wie z. B. selbst organisierte Dorfläden, Generationen- und Nachbarschaftsnetzwerke), Belieferungsverbände (zum Erhalt kleinteiliger Versorgungsstrukturen) oder auch Kombinationen öffentlicher und privater Versorgungseinrichtungen in Form von Dienstleistungszentren (vgl. das Markt-Treff-Konzept aus Schleswig-Holstein). Nahversorgungsstandorte müssen durch bedarfsgerechte ÖPNV-, Fuß- und Radverbindungen erreichbar sein.

Verkehr

Die Handlungsempfehlungen für den Bereich Verkehr müssen zwischen den Wachstums- und Schrumpfsregionen differenzieren, wobei zusätzlich ein Transformationsprozess hin zu einer klima- und umweltverträglichen Mobilität erreicht werden muss. Zur Verbesserung der Verträglichkeit des Verkehrs für den Menschen gilt es insbesondere die direkten und indirekten Gesundheitsbelastungen wie Todesfälle und Verletzungen durch Verkehrsunfälle oder Beeinträchtigungen durch Lärm oder Luftschadstoffe deutlich zu senken. Schwerpunkte einer Verbesserung der Umweltverträglichkeit sind die Reduktion der Emission von Treibhausgasen und des Flächenverbrauchs. Dieser notwendige Transformationsprozess erfordert sowohl eine Optimierung der Technologien der einzelnen Verkehrsträger hinsichtlich der Umweltwirkungen wie die Reduzierung von Emissionen durch alternative Antriebstechniken und Energieträger als auch die Veränderung des Verkehrsverhal-

tens wie der Wahl eines verträglicheren Verkehrsträgers oder der Vermeidung von Zwangsverkehren durch eine geeignete Nahversorgung.

Zur Finanzierung der volkswirtschaftlichen Kosten von Mobilität wird langfristig eine stärkere Nutzerorientierung beginnend mit den Infrastrukturkosten stattfinden müssen, da die öffentlichen Haushalte schon heute kaum die notwendigen Mittel zum Substanzerhalt der bestehenden Infrastruktur aufbringen können und die immensen volkswirtschaftlichen Kosten beispielsweise im Gesundheitsbereich oder den Umweltschäden bislang nicht hinreichend berücksichtigt sind. Auch stellt sich die Frage der gesellschaftlich gerechten Verteilung von Nutzung und Belastung.

Für die zu erwartenden Schrumpfungregionen bedeutet dies schon jetzt, dass neben der Begrenzung des Neu- und Ausbaus auch der Rückbau von Straßen in Betracht zu ziehen ist, um langfristig die Finanzierbarkeit des Unterhaltes und damit die Nutzbarkeit zu gewährleisten. Für den Umweltverbund und besonders den ÖPNV müssen innovative Formen der Verkehrsversorgung entwickelt werden, um attraktive Angebote mit akzeptablen Preisen und Takt-/Fahrzeiten zu sichern. Beispiele für kostengünstige und bedarfsgerechte Konzepte im ÖPNV sind Sammeltaxen und Rufbusse sowie ehrenamtlich getragene Bürgerbusmodelle. Durch geeignete Zubringerangebote muss auch die Anbindung abgelegener Regionen an zentrale Verkehrsnetze (hier insbesondere auch das Bahnnetz) sichergestellt werden. Grundvoraussetzung dafür ist ein integrierter Taktfahrplan aller Verkehrsangebote des ÖPNV mindestens im Stundentakt. Es muss auch im ländlichen Raum sichergestellt werden, dass die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben nicht zwangsweise mit der Nutzung eines Autos verbunden ist.

Schwerpunkt der Verkehrsentwicklung in den zu erwartenden Wachstumsregionen muss die Verlagerung des Verkehrsaufkommens auf den Umweltverbund sein. Nur dadurch kann es gelingen, die bereits jetzt hohen Belastungen wie die Feinstaubimmissionen, die Lärmbelastung aber auch die Beeinträchtigungen der Aufenthaltsqualität durch den Flächenbedarf des ruhenden Verkehrs zu reduzieren und dadurch die Attraktivität dieser Räume dauerhaft zu sichern. Durch die Stärkung kompakter Siedlungsstrukturen können die Verkehrsleistung reduziert, die Auslastung der Verkehrssysteme – insbesondere des ÖPNV – gestärkt und die für kurze Wege von wenigen Kilometern besonders geeigneten und insgesamt verträglichsten Fuß- und Radverkehre ausgeweitet werden.

Durch eine stärkere Vernetzung der Verkehrsträger lässt sich insbesondere in den hoch belasteten Innenstädten eine Verlagerung der Verkehre auf den Umweltverbund erreichen. Voraussetzung dafür sind attraktive Angebote zum Umstieg, deren Spektrum von einem leistungsfähigen ÖPNV mit geeigneten Verknüpfungspunkten sowie einer hochwertigen Infrastruktur für den Rad- und Fußverkehr wie Fahrradabstellanlagen, Gepäckaufbewahrung oder Wegweisungen bis hin zu einem unterstützenden Mobilitätsmanagement und finanziellen Anreizen reichen muss.

Zudem gilt es, der wachsenden Zahl älterer Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer und ihren spezifischen Anforderungen zu entsprechen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Barrierefreiheit als auch der speziellen Sicherheitsanforderungen bei allen Verkehrsträgern.

Infrastruktur der Gesundheitsversorgung

Der demografische Wandel erfordert neben der Weiterentwicklung der Hochleistungsmedizin in speziellen Bereichen insbesondere eine angemessene Versorgung älterer und alter Patienten. Nur durch wohnortnahe stationäre Versorgungsformen in enger Kooperation mit ambulanten Diensten kann auch im ländlichen Raum eine hohe Rückkehrquote aus der stationären Versorgung in die eigenen vier Wände erreicht werden.

Im Bereich der Krankenhausversorgung sind erhebliche Attraktivitätssteigerungen erforderlich, um der Abwanderung ausgebildeter Medizinerinnen und Mediziner in andere Berufe entgegen zu wirken – z. B. durch familienfreundlichere Arbeitsstrukturen, geeignete tarifliche Maßnahmen, die Umsetzung des bestehenden Arbeitszeitrechtes sowie die Verbesserung von Führungstechniken.

Der Ausbau ambulanter Angebote innerhalb von Krankenhäusern (Medizinische Versorgungszentren) stärkt das Versorgungsangebot und die Auslastung insbesondere ländlicher Klinikstandorte. Präventive, gemeindeärztliche und sozialmedizinische Kompetenzen sollten verstärkt in die künftige ärztliche Ausbildung integriert werden.

Durch die Schaffung von Krankenhausverbänden der öffentlichen Krankenhäuser kann eine ökonomisch optimierte Organisation erfolgen und zugleich eine an Versorgungszielen ausgerichtete Flächenstruktur und Aufgabenteilung erreicht werden. Die Regelungen des Landeskrankenhausgesetzes sind entsprechend anzupassen. In Krankenhäusern ist eine Weiterbildungsquote zur dauerhaften Sicherung der fachärztlichen Versorgungsqualität festzulegen. Für kleine Krankenhäuser im ländlichen Raum ist ein Sicherstellungszuschlag zu prüfen.

Insbesondere im ländlichen Raum besteht Handlungsbedarf zur Sicherung einer flächendeckenden medizinischen Versorgung. Ansätze sind eine engere Verbindung zwischen ambulanter und stationärer Versorgung auf der Facharzzebene, die gemeinsame Planung und Nutzung technischer Einrichtungen durch Kooperationen zwischen Klinik und kassenärztlicher Vereinigung, die Entwicklung regionaler Kompetenzzentren und eine dezentrale, multiprofessionelle Versorgungsstruktur sowie die Schaffung regionaler Gesundheitskonferenzen, in denen alle Akteure des Gesundheitsbereichs (Krankenhaus, ambulante ärztliche Versorger, Pflegedienste, andere Heilberufe, öffentlicher Gesundheitsdienst) gemeinsam eine regionale Versorgungsstrategie entwickeln und umsetzen.

Umwelt

Gesunde Lebensbedingungen sind Grundvoraussetzungen für eine hohe Lebensqualität. Es gilt deshalb die Umweltbelastungen weiter zu reduzieren. Ausschlaggebend für die Zukunftsfähigkeit ist dabei die Begrenzung des Klimawandels durch die deutliche Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen. Dazu müssen die geeigneten Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Frage der Klimabelastung muss dabei eine wichtige Richtschnur für alle Handlungsbereiche werden. Schwerpunkte sind dabei der Energiesektor und der Verkehr. Hier liegen die Handlungsfelder auf Landesebene in der Stärkung der Energieeffizienz, der Nutzung erneuerbarer Energien und der Beeinflussung des Verkehrsverhaltens in Richtung auf den Umweltverbund aus ÖPNV, Carsharing, Rad- und Fußverkehr. Neben dem vorbildhaften Verhalten der öffentlichen Hand sind dabei vor allem Maßnahmen zur Aktivierung privater Initiativen notwendig.

Neben der Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen sind auch die weitergehenden Belastungen der Umweltmedien Wasser, Boden und Luft weiter zu reduzieren. Die Chancen der durch den demografischen Wandel erforderlichen Umstrukturierungen von Infrastruktursystemen sind dafür konsequent zu nutzen.

Aufgabe der Landesentwicklungsplanung und der darauf aufbauenden Regionalplanung ist insbesondere die Steuerung des Flächenverbrauchs. Hier muss das Flächenrecycling wesentlich ausgebaut und die Inanspruchnahme neuer Flächen auf ein Mindestmaß reduziert werden.

Ländlicher Raum, Landwirtschaft und Naturschutz

Um dem demografischen Wandel in den ländlichen Räumen zu begegnen, müssen die Anstrengungen darauf gerichtet sein, die Landbewirtschaftung in allen Regionen Hessens aufrecht zu erhalten. Kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe schaffen Arbeitsplätze durch den Ausbau der Direktvermarktung und einer eigenen Verarbeitung. Somit können dörfliche Strukturen erhalten werden, Mühlen, Metzgereien und kleine Schlachthöfe können ihr wirtschaftliches Auskommen finden. Der Trend, dass die Nachfrage der Verbraucher nach regional und umwelt- sowie tiergerecht erzeugten Lebensmitteln stetig ansteigt, wird sich auch zukünftig fortsetzen.

Deshalb sind gezielt die Regionen und Betriebe zu fördern, die durch Diversifizierung ihrer Produktion Arbeitsplätze schaffen, regionale Produkte herstellen, verarbeiten und vermarkten. Der ökologische Landbau entspricht in besonderem Maße den zukünftigen Anforderungen für eine umwelt- und sozialgerechte Landbewirtschaftung. Eine arbeitskraftarme Intensivlandwirtschaft trägt hingegen nicht zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes bei und ist auch nicht geeignet, unsere vielfältige Kulturlandschaft dauerhaft zu erhalten.

Insbesondere die Nutzung nachwachsender Rohstoffe als Energieträger hält in Zukunft große Potenziale hinsichtlich der Erhöhung der Wertschöpfung für die Regionen bereit. Land- und Forstwirtschaft können ökologisch und gentechnikfrei für den regionalen Verbrauch erzeugen, durch die Förderung von Biogasanlagen und der energetischen Verwertung von Holz können langfristig Arbeitsplätze entstehen.

Die Förderung von Innovationen in der direkten Verwertung des Biogases (Antrieb für Fahrzeuge) oder anderer Verwertungskonzepte von Feldfrüchten (Ethanolgewinnung u. a.) oder der Nutzung der Sonnenenergie können in den ländlichen Regionen neue Firmen angesiedelt werden. Durch die Abwärmenutzung, die beim

Betrieb der Biogasanlagen entsteht, können Schwimmbäder, Schulen und Verwaltungen beheizt werden, was die Kosten für den Unterhalt dieser öffentlichen Gebäude nachhaltig sinken lässt.

Eine intakte Natur und eine klein strukturierte Kulturlandschaft stellen einen wesentlichen Anziehungspunkt für den ländlichen Tourismus dar. Dieses Potenzial muss künftig verstärkt genutzt werden. Eine umweltverträgliche touristische Erschließung der Landschaft und die Erarbeitung eines langfristig angelegten schlüssigen Tourismuskonzeptes für die jeweiligen Regionen unter Einbindung der örtlichen Landwirtschaft und der Gastronomie stärken ländliche Regionen. Durch kulturelle Attraktionen wie Theater- und Kabarettveranstaltungen, Kunstausstellungen und Freilichtkinos, Eventveranstaltungen, verbesserte Angebote im Wellnessbereich oder auch spezielle Angebote für Familien muss die touristische Entwicklung im ländlichen Raum verstärkt gefördert werden.

Die bestehende Förderpraxis für den ländlichen Raum durch EU-Mittel muss angesichts des bevorstehenden Strukturwandels überprüft und den neuen Anforderungen angepasst werden. Die Mittelverteilung erfolgt bislang nicht gezielt und entspricht insbesondere nicht den Anforderungen einer nachhaltigen Politik. Die Mittel müssen um die Attraktivität des ländlichen Raums zu erhalten, künftig in größerem Maße in entwicklungsbedürftige Regionen fließen, sie müssen vernetzt und gebündelt werden. Ein Regionalmanagement, das kommunenübergreifend agiert und die unterschiedlichen Fördermittel bündelt, verwaltet und gezielt einsetzt, muss eingeführt werden.

9.7.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion

Verkehr

Hessen ist Drehscheibe des europäischen Verkehrs. Allen Prognosen zufolge wird sich der Zuwachs der Verkehrsleistungen fortsetzen. Das Verkehrssystem ist deshalb zu modernisieren und bedarfsgerecht auszubauen. Die verkehrliche Attraktivität Hessens zu erhalten und zu steigern, ist eine zentrale landespolitische Aufgabe. Eine intakte und gut funktionierende Verkehrsinfrastruktur ist ein wichtiger Standortfaktor.

Erforderlich sind neue und leistungsfähige Verkehrskonzepte und Technologien, deren Umsetzung und Anwendung die Akzeptanz der Nutzer finden. Erforderlich sind sie deshalb, weil die Probleme der immer noch wachsenden Motorisierung, der neuen Produktions- und Lagerhaltungsstrategien und der weiteren Zunahme des Reise- und Erlebnisverkehrs nicht allein durch die Erweiterung der Infrastruktur zu bewältigen sind.

Der behutsame Umgang mit unserer Umwelt, den Rohstoff- und Energiereserven sowie das sorgfältige Abwägen der Interessen der Menschen, der Sicherung von Natur und Umwelt und der finanziellen Möglichkeiten werden immer wichtiger. Auch hier kann ein zukunftsorientiertes Mobilitätsmanagement einen Beitrag zur Schonung natürlicher Ressourcen leisten. Neben dem Ausbau der Infrastruktur und verkehrsträgerübergreifenden, intelligenten Verknüpfungen von Schiene, Straße, Wasser, Luft, muss das Potenzial der Verkehrstelematik für ein integriertes Verkehrsmanagement konsequent eingesetzt werden, um die Kapazitätsreserven der Verkehrsinfrastruktur zu nutzen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und die Umweltbelastungen zu reduzieren.

Dem im ÖPNV und der Verkehrsinfrastruktur kommt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, insbesondere im ländlichen Raum, bei der Bereitstellung der Verkehrsdienstleistungen eine weitaus größere und wichtigere Bedeutung als in der Vergangenheit zu.

Bei sinkenden Einwohnerzahlen wird die finanzielle Unterstützung zunehmen müssen. Anders kann dem Mobilitätsbedürfnis älterer Menschen nicht ausreichend Rechnung getragen werden.

Eine Anpassung der Regionalisierungsmittel im öffentlichen Personennahverkehr, Wettbewerb und Ausschreibungen sowie die verstärkte Einbeziehung privater Verkehrsdienstleistungsanbieter im öffentlichen Personennahverkehr (z. B. Anruf Sammeltaxen, Bürgerbusse etc.) werden unverzichtbarer Bestandteil der Verbesserung des ÖPNV-Anteils am Mobilitätsmarkt sein.

Energieversorgung/Umwelt

Die Sicherung der Energieversorgung in Hessen, vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, insbesondere in den ländlichen Gebieten, macht einen ideologiefreien Energiemix unabdingbar.

Im Rahmen dieser Zielsetzung geht es im Wesentlichen um Einsparung und effiziente Nutzung von Energie aber auch um Klimaschutz und Ressourcenschonung als zentrale Aufgabe einer generationengerechten Umweltpolitik.

Dazu ist eine technische Weiterentwicklung der regenerativen Energien nötig. Allerdings kann in naher Zukunft auf den Einsatz von Kernenergie und fossilen Energieträgern, an den Standorten Biblis und Staudinger, nicht verzichtet werden.

Neben einem ideologiefreien Energiemix, ist die Einsparung von Energie ein wichtiger Bestandteil für eine nachhaltige Energiepolitik. Der Einsatz von energiesparenden Techniken, sowohl bei Gebäuden als auch im Verkehr ermöglicht es effizient und umweltschonend mit den Ressourcen umzugehen.

Gesundheitspolitik

Die ambulante wie auch stationäre medizinische Versorgung in Hessen steht vor einer erheblichen Veränderung. Die schwierige Situation der niedergelassenen Ärzte, die durch die Gesundheitsreformen und die Budgetierung der jetzigen Bundesregierung entstanden ist, verursacht schon jetzt Versorgungsprobleme in einzelnen Landesteilen. Dem Trend einer Auflösung der ambulanten Facharztversorgung muss entgegengetreten werden. Dies ist nur möglich, wenn die Gesundheitspolitik endlich dafür Sorge trägt, dass sich Leistung für die Leistungserbringer lohnt und auf der anderen Seite die Patienten nicht entmündigt werden. Wahl- und Therapiefreiheit müssen gewährleistet bleiben.

Die hessischen Krankenhauskonferenzen, die jeweils die regionale Krankenhausplanung vornehmen, müssen in ihrer Kompetenz gestärkt werden. Der Weg des Bettenabbaus in den Krankenhäusern muss fortgesetzt werden; allerdings soll dies behutsam und sorgfältig geschehen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auch den Pflegebereich in eine nachhaltige Planung mit einzubeziehen. Eine Erweiterung der Krankenhauskompetenzen um diesen Bereich ist deshalb sinnvoll.

Der Bedarf an Pflegepersonal wird in den kommenden Jahren erheblich steigen. Der Ausbau der Ausbildung der Pflegeberufe ist deshalb weiter zu verstärken. Dem Problem der „illegalen Pflegekräfte“ kann als Konkurrenz zu den heimischen Pflegebetrieben nur wirksam entgegen gewirkt werden, wenn die heimischen Dienstleistungen für Betroffene finanziell tragbar sind. Dieses ist nur möglich, wenn in diesem Bereich die erheblichen bürokratischen Verfahren abgebaut werden. Im stationären Pflegesektor muss durch eine Veränderung der Finanzierungsgrundsätze die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich verstärkt Private beteiligen können.

Kommunale Infrastruktur

Ein in einigen Gebieten Hessens vorhersagbarer Bevölkerungsrückgang offenbart das Problem der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung. Hier klafft ein Widerspruch zwischen Anspruch und Kosten. Je weniger Wasser verbraucht wird, desto höher werden die Kosten für den Kubikmeter. Die bislang in den wassersparenden Verbrauch von Geräten des täglichen Bedarfs investierten Gelder, werden dann nicht mehr als lohnend betrachtet werden, wenn der geringere Wasserverbrauch mit noch höheren Kosten verbunden ist. Dies gilt auch für den Bereich der Abwasserentsorgung. Hier gilt es, neue Technologien zu entwickeln, die kleinräumiger als bislang, schneller auf sich verändernde Einwohnerwerte reagieren können.

Bei künftigen Investitionen in die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sind deshalb Modullösungen zu bevorzugen.

Flexible Müllentsorgungssysteme sollen möglichst in kommunaler Kooperation auf die regionalen Bedürfnisse und Entwicklungen abgestimmt werden. Heutige Deponien dürfen nicht die Altlasten von morgen werden.

Die verstärkte Nutzung von Abfällen als Brennstoff ist dezentral umzusetzen.

10. WOHNEN UND STADTENTWICKLUNG

10.1 Entwicklung der Nachfrage nach Wohnraum

Die Wohnungsnachfrage hängt wesentlich von der Zahl, der Größe und der Struktur von Privathaushalten und weniger von der Anzahl der Individuen einer Bevölkerung ab. Bevölkerungsprognosen allein sind für die Abschätzung des künftigen Wohnungsbedarfs daher nur begrenzt geeignet. Um den Wohnungsbedarf zu prognostizieren, sind zusätzliche Annahmen über die Entwicklung von Anzahl, Größe und Altersstruktur der Haushalte erforderlich. Differenziertere Aussagen über die zukünftige Siedlungsentwicklung müssen überdies die räumliche Verteilung von Haushalten berücksichtigen, die auch von Wanderungsprozessen zwischen und innerhalb von Regionen beeinflusst werden.

Im Gegensatz zur weitgehenden Konstanz der Bevölkerung in Hessen bis 2020 wird die Zahl der Haushalte weiter ansteigen. In Hessen ist bis zum Jahr 2020 von einem Zuwachs der Haushalte um ca. 200.000 auszugehen – davon alleine ca. 150.000 Haushalte im Regierungsbezirk Darmstadt. Der steigenden Zahl der Haushalte steht eine sinkende Zahl der in den Haushalten lebenden Personen gegenüber.

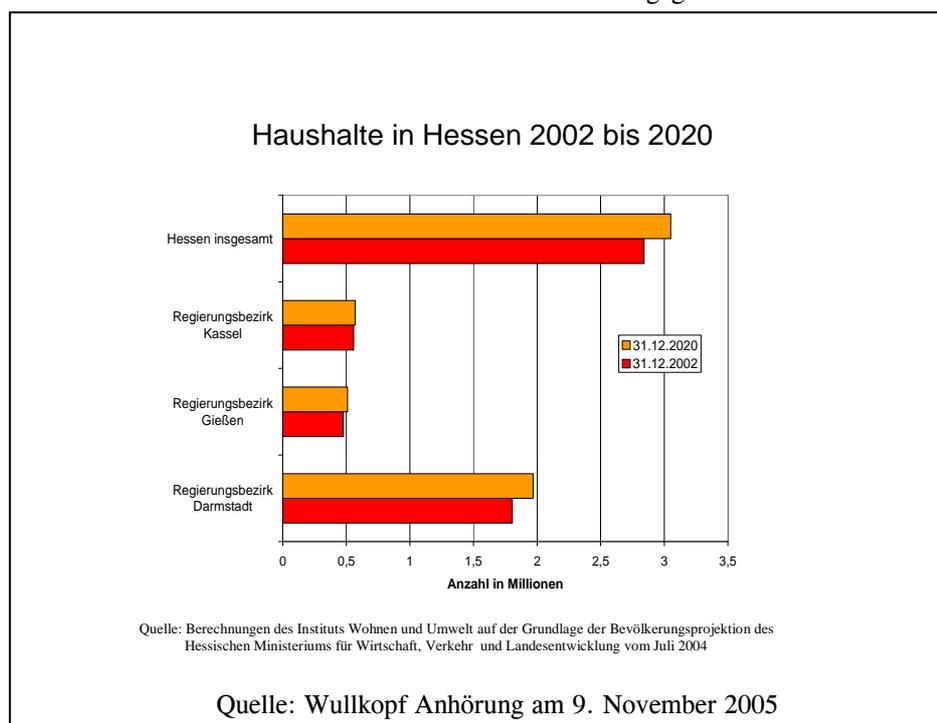
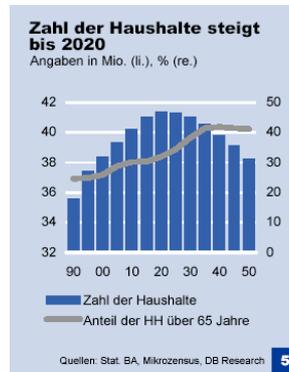


Abbildung 10.1: Haushalte in Hessen 2002 bis 2020

Die Zahl der Haushalte wird bundesweit bis 2050 zunächst noch zwei Jahrzehnte lang steigen und dann bis 2050 wieder die heutige Haushaltszahl erreichen. Für Hessen bedeutet dies vermutlich eine Abnahme in Nord- und eine Zunahme in Südhessen gegenüber den heutigen Haushaltszahlen.

Haushaltsprognose



Quelle: Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 334, 4. Okt. 2005, S. 5 (www.dbresearch.de)

Quelle: Wullkopf, Anhörung am 9. November 2005

Abbildung 10.2: Haushaltsprognose

Für die Wohnungsnachfrage ist die Entwicklung privater Haushalte von größerer Bedeutung als die Bevölkerungsentwicklung. So kann selbst bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung die gesamte Wohnfläche zunehmen. Die Wohnfläche pro Kopf hat von ca. 15 m² im Jahr 1950 auf gut 40 m² heute zugenommen. Es ist davon auszugehen, dass die Wohnflächennachfrage weiter steigt. In Schweden und in der Schweiz beispielsweise beträgt die durchschnittliche Wohnfläche über 50 m². In Westdeutschland wird von einem Anstieg der Wohnfläche pro Kopf von heute rund 46 m² um gut 20 % auf 56 m² im Jahr 2030 ausgegangen. Gleichzeitig nimmt auch der Bedarf an qualitativ anspruchsvollem Wohnraum zu. Dies zeigt sich beispielsweise an der Nachfrage älterer Bürgerinnen und Bürger an hochwertigen und zentrumsnahen Wohnungen oder nach Projekten gemeinsamen Wohnens. Das Gleiche gilt für Büroflächen: Eine höhere Zahl an Bürogebäuden führt nicht zwingend zu mehr Arbeitsplätzen, sondern zu mehr Bürofläche pro Beschäftigten.

Neben der demografischen und der wirtschaftlichen Entwicklung werden soziale und gesellschaftliche Trends von Bedeutung sein. Die Entwicklung lässt sich an folgenden Zahlen und Beispielen verdeutlichen.⁴⁶

In Hessen ist die Zahl von Ein-Personen-Haushalten im Zeitraum von 1993 bis 2003 um 12,6 %, die Zahl der Zwei-Personen-Haushalte um 16,7 % gestiegen, während die Drei-Personen-Haushalte um 5,2 % und die Vier-Personen-Haushalte um knapp 6 % gesunken sind. Die durchschnittliche Haushaltsgröße liegt in Hessen bei 2,15 Personen, in Frankfurt ist sie mit 1,8 Personen am geringsten.

Seit den Siebzigerjahren hat sich eine Vielfalt von Lebensformen und Lebensstilen herausgebildet und zu einer Pluralisierung von Haushaltstypen geführt: Singles, nichteheliche Lebensgemeinschaften mit oder ohne Kinder und Alleinerziehende und Wohngemeinschaften sind verbreitete Lebensformen. In Hessen liegt der Anteil alleinerziehender Haushalte bei mehr als 23 %, davon sind 82 % Frauen.

Darüber hinaus spielen Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung der Wohnungsnachfrage eine wichtige Rolle. Sie leben vor allem in den Ballungsräumen und haben ein eigenes Wohnverhalten. Hummel führt aus: „Generell verfügen ausländische Haushalte gegenüber deutschen Haushalten über eine geringere Wohnfläche, bewohnen schlechter ausgestattete Wohnungen und müssen eine vergleichsweise höhere Miete bezahlen.“ Jedoch ist auch innerhalb der Gruppe von Migranten eine große Vielfalt unterschiedlicher Wohnverhältnisse festzustellen, durch die die vorangegangene Aussage relativiert wird. Zudem befindet sich die Wohnungsnachfrage in einem Veränderungsprozess. Vor allem in der ersten Zuwanderergeneration ist der Erwerb

⁴⁶ Dr. Diana Hummel, Kommissionsvorlage 16/2, Teil 3, S. 5.

von Wohneigentum seltener. Die Nachfrage ist fast ausschließlich auf den Mietwohnsektor konzentriert. In der zweiten Generation gibt es hingegen zweistellige Zuwachsraten beim Eigentumserwerb. Generell sind jedoch Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau das bevorzugte Ziel von Migrantinnen und Migranten.

Ein weiteres Phänomen der vergangenen Jahre, das die Wohnungsnachfrage beeinflusst, ist die Suburbanisierung. Dies bedeutet den Wegzug aus Kernstädten ins Umland und ist in der Regel mit dem Erwerb von Wohneigentum verbunden. In den Neunzigerjahren haben die Kernstädte weiterhin einen Bevölkerungsverlust an die Gemeinden im Umland verzeichnet. Die Struktur der Suburbanisierung hat sich jedoch verändert: Es handelt sich nicht nur um junge Familien, die Wohnsuburbanisierung zeichnet sich durch unterschiedliche Haushaltsformen und wachsende soziale Heterogenität aus. Attraktiv sind insbesondere für junge Familien die oberzenturnahen Umlandgemeinden, die sowohl dem Bedürfnis nach Zentralfunktionen der Oberzentren (Theater, vielfältiges Schulangebot, Sportangebote) als auch nach einem ruhigen Wohnumfeld mit guten Nachbarschaftsverhältnissen gerecht werden. Auch ist die Konzentration von Suburbanisierungsprozessen auf Einfamilienhausformen und die Bildung von Wohneigentum zwar noch festzustellen, doch wird dieser Effekt oftmals überschätzt. Eine Studie des Zweckverbands Raum Kassel zeigt, dass die Eigentumsquote der von der Stadt Kassel in die Umlandkommunen ziehenden Haushalte zwar stark steigt (von 9 % auf 40 % 2002)⁴⁷, rund 60 % der in das Umland gezogenen Haushalte wohnen jedoch weiterhin zur Miete; auch beziehen immerhin 47 % der in das Umland wandernden Haushalte eine Wohnung in einem Mehrfamilienhaus.⁴⁸ Durch die Auslagerung von Arbeitsstätten wird das Umland zudem auch für die Bewohner der Kernstädte als Arbeitsstandort interessant. Dem gegenüber wird ein Trend der „Rückkehr“ in die Städte verzeichnet. Insbesondere ältere Menschen sowie jüngere Singles und Paare bevorzugen städtische Wohngebiete und die dort angebotene Infrastruktur.

Hummel sieht als Konsequenzen für die Struktur der Wohnungsnachfrage:⁴⁹

Wohnungen werden verstärkt von Bewohnern kleinerer Haushalte nachgefragt, da die Erhöhung der Haushaltszahl auf die Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte zurückzuführen ist. Wie sich diese wachsende Nachfrage auf den Wohnflächenbedarf auswirken wird, ist nur schwer vorherzusagen, weil die beanspruchte Wohnfläche stark von der jeweiligen Lebensphase, den Ansprüchen an Größe und Raumzahl und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beeinflusst wird.

Ältere Menschen leben im Durchschnitt auf größeren Wohnflächen: Eine Vergrößerung des Haushalts in der Familiengründungsphase ist in der Regel mit einem Umzug in eine größere Wohnung verbunden. Umgekehrt kommt es bei einer Verkleinerung der Haushaltsgröße, z. B. durch den Auszug herangewachsener Kinder oder den Tod des Partners seltener zu einem Umzug in eine kleinere Wohnung (Remanenz).

Die Alterung der Bevölkerung hat mittel- und langfristige erhebliche Folgen für die Stadt- und Siedlungsentwicklung: Die Nachfrage nach alten- und pflegegerechtem Wohnraum steigt, während die Nachfrage nach Wohnungen für junge Familien zurückgehen wird. Bisher ist nur ein geringer Teil des Wohnungsbestands so ausgestaltet, dass er den Bewohnern auch im hohen Alter noch eine selbstständige Lebensführung und ein möglichst langes Verbleiben in der eigenen Wohnung erlaubt.

Die Anforderungen an das Wohnumfeld steigen, da sich der Lebensmittelpunkt nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben stärker auf den Wohnbereich verlagert. Der Bedarf an Betreuungs-, Dienstleistungs- und Freizeitangeboten für ältere Menschen wächst. Daher werden Standorte mit wohnortnahen Einkaufsmöglichkeiten und einer guten Erreichbarkeit von ÖPNV-Angeboten bevorzugt.

Die Nachfrage nach Angeboten für das Wohnen im Alter wird vielfältiger, weil sich die Lebensstile älterer Menschen stärker ausdifferenzieren. Gutsituierte mobile, aktive Senioren haben andere Ansprüche und Bedürfnisse an das Wohnen als häuslich eingestellte ältere Menschen mit geringerem Aktionsradius und schmalerem Budget. Dies betrifft neue Wohnmodelle für das Zusammenleben älterer Menschen, generationsübergreifendes Wohnen, betreutes Wohnen sowie neue Formen nachbarschaftlicher Unterstützung wie Nachbarschaftsagenturen und Freizeitangebote.

Auf der Angebotsseite ist mit einer weiteren Neubautätigkeit zu rechnen, weil sich die Nachfrage weiter stark auf Ein- und Zweifamilienhäuser richtet, und das Wachstum der Siedlungsflächen wird ebenfalls anhalten,

⁴⁷ Zum Vergleich: Der aktuelle bundesweite Durchschnitt an Wohneigentum liegt bei 42 %.

⁴⁸ Zweckverband Raum Kassel, Hg. Wohnen in der Stadtregion Kassel. Strukturen und Motive gemeinde-überschreitender Wanderungsbewegungen im ZRK-Gebiet in 2002. Universität Kassel, Forschungsgruppe Stadtumbau, Kassel 2003.

⁴⁹ Dr. Diana Hummel, Kommissionsvorlage 16/2, Teil 3, S. 6.

jedoch zunehmend konzentriert auf Ballungsräume und verbleibende Wachstumsräume, während in strukturschwachen, peripheren Regionen bereits jetzt ein deutlicher Rückgang der Siedlungsflächenexpansion zu verzeichnen ist.

Wullkopf⁵⁰ untergliedert den aus der demografischen Entwicklung abgeleiteten Wohnungsbedarf in Hessen in Höhe von etwa 20.000 neuen Wohnungen pro Jahr in die drei Kategorien Nachholbedarf, Neubedarf und Ersatzbedarf.

Nachholbedarf bedeutet, die Zahl der Haushalte übersteigt zurzeit die Zahl der Wohnungen. Bis 2020 könnten bis zu 50.000 Wohnungen errichtet werden, wenn die wirtschaftliche Entwicklung zulässt, dass Untermietverhältnisse, Heimunterkünfte usw. aufgelöst werden.

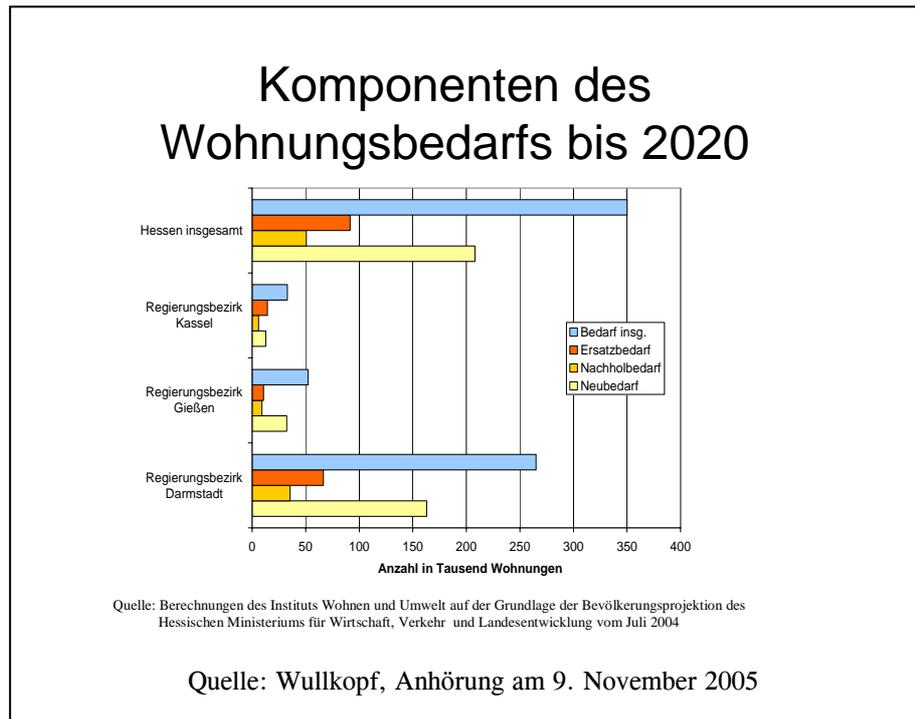


Abbildung 10.3: Komponenten des Wohnungsbedarfs bis 2020

Neubedarf bedeutet den Bedarf an Wohnungen, der sich durch die angenommene Zunahme der Haushaltszahl ergibt, also bis 2020 etwa 200.000 Wohnungen.

Ersatzbedarf bedeutet Ersatz für vorhandene Bestände, die vom Wohnungsmarkt verschwinden, weil sie beispielsweise nicht mehr den Ansprüchen genügen.

Da der demografische Wandel bis 2050 nur wenig am jetzigen hessischen Ausgangsniveau der Zahl der angebotenen Wohnungen ändert, sind die wirtschaftlichen Faktoren für die künftige Entwicklung der Immobilienmärkte in Hessen ausschlaggebend. Wullkopf weist auf zwei Aspekte hin:

- a) Die Entscheidung, ob man in Immobilien investieren oder deinvestieren, ob man kaufen, halten oder verkaufen soll, kann in Zukunft immer weniger auf der Grundlage der Betrachtung nur einer einzelnen Immobilie getroffen werden. Eigentümer, Investoren, Gemeinden und Regionen müssen strategisches Management auf der Grundlage einer Portfoliobetrachtung betreiben und dabei insbesondere darauf hinwirken, dass in diesem Portfolio die gegenwärtige Angebotsstruktur der künftigen Nachfragestruktur (einschließlich der veränderten Altersstruktur der Bevölkerung) angepasst wird. Für manche Gebäudetypen wird es künftig zu wenig Nachfrage geben, für andere zu viel; manche werden auch weiterhin marktgerecht sein und andere müssen an künftige Anforderungen angepasst werden, und entsprechend muss gehalten, verbessert, abgerissen oder neu gebaut werden.
- b) Was die bauwirtschaftliche Seite betrifft, so geht heute schon weniger als die Hälfte des Bauvolumens im Wohnungssektor in den Neubau; mehr als die Hälfte geht in den Bestand. Hauptgegenstand der

⁵⁰ Dr. Uwe Wullkopf, Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Kommissionsvorlage EKW/16/2 Teil 1, S. 5.

künftigen Bautätigkeit wird die Anpassung der vorhandenen Gebäudestruktur an die künftig erwartete Nachfragestruktur sein, sowohl durch Bestandsanpassungen als auch durch Umnutzung, Abriss und Neubau. Strategisch sollten öffentliche Hand und private Investoren auf gleicher Augenhöhe wesentlich intensiver als heutzutage miteinander kooperieren, damit Fehlallokationen vermieden werden.

10.2 Herausforderungen an die Stadt- und Siedlungsentwicklung

Wohngebiete werden durch den demografischen Wandel eine weit reichende Veränderung erfahren. Dies soll an zwei Beispielen erläutert werden. Erstens: In vielen Wohnsiedlungen in Ballungsgebieten ist die Mehrzahl der Mieterinnen und Mieter über 60 Jahre alt. Die Qualität der Wohnungen und des Umfelds müssen den Bedürfnissen der Nachfrage angepasst werden. Zweitens: Viele Suburbanisierungsgebiete werden von Personen bewohnt, die in den Siebziger- und Achtzigerjahren zugezogen sind und Wohneigentum erworben haben. Dieser Personenkreis ist mittlerweile 60 Jahre und älter und ist gekennzeichnet durch eine abnehmende Mobilität.

Generell wird in Städten und Gemeinden mit deutlichem Bevölkerungsrückgang die Leerstandsproblematik an Bedeutung gewinnen. Speziell im ländlichen Raum besteht die Gefahr, dass es zu Leerständen innerhalb kleinerer Ortschaften kommt, beispielsweise wenn sich aufgrund von Wegzügen und Todesfällen für frei werdende Häuser keine neuen Mieter bzw. Käufer finden. Durch derartige Leerstände kann das gesamte Ortsbild leiden. Mitunter spielt hier der Denkmalschutz eine Rolle. Positive Beispiele von denkmalpflegerischer baulicher Neugestaltung sowie Neunutzung gibt es schon in vielen Teilen Hessens. Im Marburger Raum sind durch kreative Umnutzungen landwirtschaftlicher Wirtschaftsgebäude beispielsweise eine Suchthilfeeinrichtung und eine Dorfgemeinschaft für behinderte Menschen entstanden.⁵¹ In städtischen Regionen mit deutlichem Bevölkerungsrückgang sind Leerstände vor allem im älteren, nicht mehr heutigen Wohnbedürfnissen entsprechendem Bestand zu erwarten. Hier zeigt etwa das Beispiel der Stadt Pirmasens, dass der Bevölkerungsrückgang auch zur Aufwertung von Wohnquartieren durch einen gezielten Stadtumbau genutzt werden kann, aber langfristig nicht aufgehalten werden konnte. Der Rückbau und die Freiflächengestaltung bieten den Kernstädten die Möglichkeit, wieder attraktiver für Familien werden. Auch können durch die Umnutzung von Gebäuden neue Angebote geschaffen werden.

In der Stadt- und Siedlungspolitik sollte Nachhaltigkeit eine Leitvorstellung sein. Eine zentrale Auswirkung des demografischen Wandels auf den Wohnungsmarkt und die Stadtentwicklung ist die zunehmende Differenzierung lokaler und regionaler Entwicklungsperspektiven. So sind die relativ moderaten Prognosen und Annahmen zur zukünftigen Entwicklung auf Landesebene ein Ergebnis der insbesondere im Rhein-Main-Gebiet sowie in weiteren kleineren Wachstumsinseln zu erwartenden Nachfragezuwächse einerseits und erheblichen Nachfragerückgängen insbesondere in strukturschwachen Städten und Regionen andererseits. Einheitslösungen sind hier nicht zielführend, der demografische Wandel erfordert Lösungen auf kleinräumiger Ebene, die sinnvollerweise in eine regionalpolitische Strategie eingebunden sein müssen.

Gans empfiehlt die folgende Schwerpunktsetzung: „In den nördlichen Gebieten Hessens sollte eher eine schrumpfungorientierte Planung im Vordergrund stehen, die beispielsweise von Vernetzung, Kooperation, kosteneffizienter Bestandsentwicklung und qualitativer Ausrichtung z. B. bei den Handlungsfeldern Wohnen, Infrastruktur oder Verkehr geprägt ist. In Südhessen ist dagegen immer noch eine eher wachstumsorientierte Planung einzubeziehen“⁵²

Generell ist zu berücksichtigen, dass auch in Nordhessen eine unterschiedliche Entwicklung innerhalb der einzelnen Teilregionen zu erwarten ist. So kann durch eine geeignete regionale Wirtschaftspolitik zu einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung beigetragen werden. Die Abwägung zwischen einer eher schrumpfungs- und einer eher wachstumsorientierten Planung muss daher jeweils im Einzelfall und unter Berücksichtigung von regionalökonomischen Entwicklungen erfolgen.

⁵¹ Prof. Dr. Gerd Weiß, Landesamt für Denkmalpflege, Stenografischer Bericht vom 9. November 2005, S. 31.

⁵² Prof. Dr. Paul Gans, Stenografischer Bericht vom 9. November 2005, S. 86.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Grundsätzlich sollten keine neuen Siedlungsflächen mehr erschlossen, sondern der Bestand an die veränderten Bedürfnisstrukturen angepasst werden. Statt der Erschließung neuer Siedlungsflächen sollte die Nachverdichtung in locker bebauten Randgebieten betrieben werden.

Vor einer Erschließung neuer Siedlungsflächen sollten zunächst die Möglichkeiten der Verdichtung und der Flächenkonversion genutzt werden. Speziell in der Rhein-Main-Region ist jedoch eine maßvolle Neuerschließung von Flächen erforderlich, um der Nachfrage gerecht zu werden.

Mit der Anpassung an den Bestand hängen auch bauliche Maßnahmen wie die Zusammenlegung von Wohnungen zur Schaffung größerer Wohneinheiten für Familien sowie die Förderung von Wohnmodellen für Senioren zusammen.

Sondervotum von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Angesichts der Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen ist davon auszugehen, dass Wohngemeinschaften die Wohnform der Zukunft in Deutschland darstellt. Deshalb muss mehr über wohngemeinschaftsfähige Projekte nachgedacht werden.

In den strukturschwachen Städten und Regionen werden zunehmend spezifische Problemkonstellationen auftreten, die die enge Verknüpfung von Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung und die daraus resultierende Notwendigkeit differenzierter, lokal verankerter Handlungsstrategien verdeutlichen⁵³:

Im Geschosswohnungsbau führen Wohnungsleerstände zu mangelnden Renditeerwartungen, während gleichzeitig der Investitionsbedarf wächst, nicht zuletzt, weil der demografische Wandel zunehmend Anpassungen des Wohnungsbestands an veränderte Anforderungen (z. B. altengerechte Wohnformen) erforderlich macht.

Auch im Eigenheimsektor kommt es zu erheblichen Veränderungen, weil auf Grund des Generationenumbruchs in den großen Einfamilienhausgebieten der Fünfziger- bis Siebzigerjahre das Bestandsangebot stetig wächst, während gleichzeitig die Bevölkerungsgruppe der potenziellen Eigenheimerwerber (30 – 45-jährige) künftig die am stärksten von Schrumpfung betroffene Altersklasse ist.

Der erhebliche Preisverfall in bestimmten Wohnungsteilmärkten, der zurzeit schon in peripheren ländlichen Räumen zu verzeichnen ist hat negative Folgen für Einzeleigentümer, die Immobilien zur Altersvorsorge erworben haben, aber auch für selbstnutzende Eigentümer, die (durch Wohnortwechsel, Arbeitsplatzverlust, Trennung) zum Verkauf von Haus oder Wohnung gezwungen sind.

Sondervotum von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Im unteren Mietwohnungsbau-Segment bauen sich – auch ungeachtet allgemeiner Entspannungstendenzen am Wohnungsmarkt – vielfach Versorgungsengpässe auf: Die wachsende Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum trifft auf ein schrumpfendes Angebot, bedingt durch Wohnungsabgänge, Modernisierungsmaßnahmen, das Auslaufen von Mietpreis- und Belegungsbindungen, den Verkauf von Wohnungsbeständen kommunaler oder ehemals gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften sowie einer geringen Neubautätigkeit auch im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung.

Entspannte Wohnungsteilmärkte im mittleren Preissegment erlauben wirtschaftlich leistungsfähigeren Haushalten den Wegzug aus unattraktiven Wohnungen und Wohnlagen; in Verbindung mit den Engpässen im unteren Preissegment kommt es zu einer zunehmenden räumlichen Konzentration einkommensschwacher und sonstiger benachteiligter Haushalte und zu einer gegenseitigen Verstärkung sozialer und räumlicher Benachteiligung (Segregation).

⁵³ Thomas Pristl, Kommissionsvorlage EKW 16/2 Teil 2, S. 43 ff.

10.3 Handlungsempfehlungen

10.3.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion

Die Handlungsempfehlungen für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik sind eng mit den Handlungsempfehlungen für die kommunale Infrastruktur verbunden. In beiden Bereichen haben politische Entscheidungen aufgrund der Langlebigkeit von Gebäuden und technischen Einrichtungen Auswirkungen, die weit in die Zukunft reichen. Eine Korrektur von Fehlentwicklungen ist meist nur mit sehr großem Aufwand möglich. Umso wichtiger ist eine vorausschauende Planung, die den demografischen Wandel berücksichtigt. Nachhaltigkeit stellt folglich eine wichtige Leitvorstellung für die Wohnungs- und Siedlungspolitik dar.

Da sich die demografische Entwicklung in den hessischen Regionen sehr unterschiedlich auswirken wird, sind Einheitslösungen nicht zielführend. Auch die häufig vorgenommene Zweiteilung des Landes in Nord- und Südhessen ist für sich genommen für die Ableitung von Handlungsempfehlungen nicht ausreichend. Speziell für Nordhessen ist zu berücksichtigen, dass innerhalb der einzelnen Teilregionen eine unterschiedliche Entwicklung zu erwarten ist, die sich teilweise sogar in benachbarten Kommunen unterschiedlich auswirken kann. Durch eine regionale Wirtschaftspolitik und durch eine gute Verkehrsinfrastruktur lässt sich in bestimmten Teilregionen ein wesentlicher Beitrag zu einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung leisten. Der ländliche Raum sollte als attraktiver Wirtschafts-, Lebens- und Erholungsraum gestärkt werden.

a) Landesplanung und interkommunale Zusammenarbeit

Grundsätzlich sollten vor der Erschließung neuer Siedlungsflächen zunächst die Möglichkeiten der Verdichtung und der Flächenkonversion genutzt werden. Das schließt nicht generell aus, dass in Regionen mit rückläufiger Bevölkerung, dem Trend über eine wachstumsorientierte Planungspolitik erfolgreich entgegengewirkt werden kann. Speziell für die Rhein-Main-Region bildet die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung in Verbindung mit einer Zunahme des Wohnflächenbedarfs pro Kopf die Grundlage für eine wachstumsorientierte Strategie. Hier ist auch eine maßvolle Neuerschließung von Flächen erforderlich

Eine Stärkung der Kernstädte als Wohn-, Arbeits- und Einkaufsstandorte ist anzustreben und durch die Landespolitik zu unterstützen. Ein Erfolg versprechender Ansatz sind sogenannte Business Improvement Districts, die hessische INGE-Initiative ist hier ein Schritt in die richtige Richtung. Zudem ist bei allen Bundes- und Landesprogrammen der Städtebauförderung und Stadtentwicklung der demografische Aspekt besonders zu berücksichtigen (z. B. bei den Programmen Stadtsanierung, Soziale Stadt und Stadtumbau in Hessen).

In allen Regionen besitzt die interkommunale Zusammenarbeit auch bei der Flächennutzungsplanung eine wesentliche Bedeutung. Speziell in Regionen, in denen mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen ist, empfiehlt sich eine räumliche Konzentration von Siedlungsflächen. Auf diesem Weg ist es möglich, dass die erforderliche Infrastruktur zu vertretbaren Kosten vorgehalten werden kann. Das Land bleibt aufgefordert, die Voraussetzungen für eine interkommunale Zusammenarbeit weiter zu verbessern. Angesprochen sind hierbei auch die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs.

b) Siedlungsentwicklung, Wohnformen und Leerstandsproblematik

Auch in Regionen mit stabiler oder sogar zunehmender Bevölkerungszahl trägt der demografische Wandel dazu bei, dass sich die Anforderungen an Wohnungsausstattung und Wohnumfeld verändern. Hierbei ist insbesondere das zunehmende Durchschnittsalter der Bevölkerung zu berücksichtigen. Wichtig sind in diesem Zusammenhang etwa barrierefreie Wege sowie ein hohes Maß an Sicherheit (z. B. Helligkeit, Übersichtlichkeit). Darüber hinaus sind geeignete Wohnformen für ältere Menschen zu fördern, hierzu zählen auch Modelle des Mehrgenerationenwohnens.

In Regionen mit sinkender Bevölkerungszahl gewinnt, neben den zuvor genannten Aspekten, die Leerstandsproblematik zunehmend an Bedeutung. Hier gilt es zum einen, bauliche Umgestaltungen, mit denen eine Weiternutzung ermöglicht oder erleichtert werden kann, nicht zu behindern, nach Möglichkeit sogar zu fördern. Es ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen, dass die Denkmalschutzbehörden derartige Umnutzungen konstruktiv begleiten. Darüber hinaus können in Einzelfällen durch öffentliche Nutzungen von Gebäuden für private Gebäudeeigentümer Anreize gesetzt und positive Beispiele geschaffen werden. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, bei der Dorfentwicklung demografische Aspekte verstärkt zu berücksichtigen, insbesonde-

re bei der Gestaltung entsprechender Förderprogramme. Hier sollten verstärkt im vorhandenen Bestand von Ortskernen attraktive und zeitgemäße Voraussetzungen für Wohnen und Arbeiten geschaffen werden.

Generell ist darauf zu achten, dass für junge Familien passende Wohnangebote vorhanden sind. Dieser Aspekt ist bereits bei den Handlungsempfehlungen im Kapitel Geburtenrate genauer ausgeführt.

10.3.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Überlegungen zum Umgang mit dem demografischen Wandel müssen insbesondere in städteplanerische Erwägungen vorrangig einbezogen werden, da bauliche Bestände eine hohe Dauerhaftigkeit besitzen und Fehlsteuerungen nur sehr langsam korrigiert werden können.

Wohngebiete werden durch den demografischen Wandel eine weitreichende Veränderung erfahren. In vielen Wohnsiedlungen in Ballungsgebieten ist die Mehrzahl der Mieterinnen und Mieter über 60 Jahre alt. Der Bestand der Wohnungen und das Umfeld müssen so angepasst werden, dass eine breite Nachfrage und Nutzung entstehen kann. Viele Suburbanisierungsgebiete werden von Personen bewohnt, die in den Siebziger- und Achtzigerjahren zugezogen sind und Wohneigentum erworben haben. Dieser Personenkreis ist mittlerweile über 60 Jahre und älter und weist eine hohe Immobilität auf. Diese Gebiete müssen im Zusammenspiel von Wohnungsbaugesellschaften, den Kommunen und privaten Investoren segmentgenau entsprechend langfristiger Bedarfsentwicklungen umgestaltet werden.

In der Stadt- und Siedlungspolitik muss Nachhaltigkeit eine Leitvorstellung sein. Einheitslösungen sind nicht zielführend, der demografische Wandel erfordert Lösungen auf kleinräumiger Ebene, die oftmals in eine regionalpolitische Strategie eingebunden sein müssen. In den nördlichen Gebieten Hessens muss eine schrumpfungorientierte Planung im Vordergrund stehen, die beispielsweise von Vernetzung, Kooperation, kosteneffizienter Bestandsentwicklung und qualitativer Ausrichtung z. B. bei den Handlungsfeldern Wohnen, Infrastruktur und Verkehr geprägt ist. In Südhessen ist dagegen immer noch eine eher wachstumsorientierte Planung erforderlich.

Es sollten deshalb dort keine neuen Siedlungsflächen mehr erschlossen werden, wo keine Bevölkerungszuwächse mehr zu erwarten sind. Hier sollte der Bestand an die veränderten Bedürfnisstrukturen angepasst werden. Mit der Anpassung an den Bestand hängen auch bauliche Maßnahmen wie die Zusammenlegung von Wohnungen zur Schaffung größerer Wohneinheiten für Familien als auch die Förderung von Wohnmodellen für Senioren zusammen. Projekte des gemeinsamen Wohnens, auch generationenübergreifend, müssen auch in Hessen gefördert werden.

Durch die Umnutzung von Gebäuden können neue Angebote geschaffen werden. Im Marburger Raum sind durch kreative Umnutzungen landwirtschaftlicher Wirtschaftsgebäude beispielsweise eine Suchthilfeeinrichtung und eine Dorfgemeinschaft für Menschen mit Behinderungen entstanden.

Statt der Erschließung neuer Siedlungsflächen sollte die Nachverdichtung in locker bebauten Randgebieten betrieben werden. Das trifft eher im Rhein-Main-Gebiet zu als in Nordhessen.

Um die Attraktivität und damit die Zukunftsfähigkeit des ländlichen Raums zu stabilisieren ist ein Dorferneuerungsprogramm des Landes erforderlich. Hierdurch sollen erhaltenswerte „Dorfkerne“ so umgestaltet werden, dass z. B. nicht mehr genutzte Bauernhöfe sowohl für Wohnen als auch für Wohnen und Arbeiten in Kombination einsetzbar sind. Diese Förderung kann auch ein Beitrag gegen die zu erwartende „Landflucht“ darstellen.

Für den ländlichen Raum ist auch zu prüfen, wie Forderungen des Denkmalschutzes mit dem Ziel des Erhalts einer zentralen dörflichen Sozialstruktur in Einklang gebracht werden können. Ziel muss hier eher der Umbau im Kern der Kommune als der Ausbau im Randbereich sein.

Wohnungsbestände, die sich direkt oder mittelbar in öffentlicher Hand befinden, dürfen nicht privatisiert werden. Angesichts des weiter zu erwartenden Zuzugs in Südhessen kann das Land bzw. die Region auf diese Art die Nachfrage insbesondere von jungen Familien im Ballungsraum sicherstellen. Darüber hinaus sollten Sozialbindungen „zurückgekauft“ werden.

Das Gleiche gilt auch in Regionen, Teilregionen oder Quartieren, in denen mit einem generellen oder lokalen Bevölkerungsrückgang zu rechnen ist. Privatisierung überlässt hier das Versorgungsrisiko in der öffentlichen Hand, ohne dass geeignete Steuerungen durch Rückbau möglich sind.

Eine zielgerichtete Planung für den Wohnungsbestand wird sowohl für den Ballungsraum Rhein-Main als auch für die von Abwanderung bedrohten Teile Nordhessens weder auf Kreisebene und auch nicht auf der Ebene kreisfreier Städte zu realisieren sein. Hier ist eine Regionalplanung erforderlich, die nicht nur Wohnen, sondern auch alle übrigen Infrastrukturmaßnahmen einbezieht.

Bei allen Planungen müssen die Grundsätze „Umbau vor Neubau“ bzw. „Umgestaltung vorhandener Siedlungen vor Ausweisung neuer Siedlungsflächen“ beachtet werden. Hierauf sind insbesondere die Landes- und Regionalplanung einzustellen. Die Umgestaltung vorhandener Siedlungsflächen muss behutsam und unter Einbeziehung der dort (noch) wohnenden Bevölkerung erfolgen.

Bei der Planung ist darauf zu achten, dass eine möglichst große „soziale Durchmischung“ nach Alters- und Einkommensgruppen oder anderen Merkmalen entsteht. Ghettobildung ist zu vermeiden. Die Frage der ethnischen Durchmischung ist angesichts ihrer auch integrationshemmenden Effekte jedoch mit großer Zurückhaltung anzugehen.

Es ist zu prüfen, welche planungsrechtlichen, infrastrukturellen, steuerlichen oder sonstigen Instrumente geschaffen werden können, um die Vitalität der Innenstädte zu erhalten oder wieder zu erhöhen. Business Improvement Districts sind ein erster Schritt in diese Richtung, den es rechtlich zu begleiten gilt.

Die im Planungsrecht noch immer verankerte Trennung von Wohnen und Arbeiten ist angesichts des Rückgangs von großen industriellen Produktionsanlagen und der Zunahme kleinteiliger und diversifizierter Dienstleistungswirtschaft nicht mehr zeitgemäß und sollte zu einem kleinteiligen Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten hin weiterentwickelt werden.

10.3.3 Handlungsempfehlung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für die kommunale Entwicklungs- und Wohnungspolitik ergeben sich erhebliche Herausforderungen, die nach entsprechend abgestimmten Handlungsansätzen verlangen.

Die Qualifizierung innerstädtischer Wohnungsbestände schafft Zukunftsperspektiven für Stadtteile mit hoher Lagequalität, aber nicht mehr zeitgemäßen Wohnungsangeboten. Damit steigt die Attraktivität des städtischen Wohnungsangebots und die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur wird gestärkt.

Programme zur Förderung der Wohneigentumsbildung (z. B. für junge Familien) sollten mit stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen kombiniert werden, etwa durch Beschränkung auf bestimmte Gebietskulissen (Stärkung des innerstädtischen Wohnens). Auch sollten alternative Finanzierungsmodelle (Mietkauf, Genossenschaften, Bauherrengemeinschaften) unterstützt werden, um eine Ausweitung der Zielgruppen zu erreichen.

Die wachsende Anzahl einkommensschwacher Haushalte und die schrumpfende Zahl mietpreisgünstiger Bestände begründen auch langfristig einen weiteren Bedarf an öffentlich gefördertem Wohnraum. Angesichts des Neubaukostenniveaus ist hierbei die Konzentration auf den Wohnungsbestand erforderlich – z. B. durch die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen, aber auch durch den Ankauf von Belegungsbindungen oder die Umsetzung von Modellen der indirekten Belegung.

Unter Schrumpfungsbedingungen werden stadtentwicklungspolitische Entscheidungen erforderlich, welche Stadtteile und Quartiere in ihrer städtebaulichen Dichte langfristig stabilisiert und gestärkt werden sollen; dies erfordert aber auch Entscheidungen, in welchen Stadtteilen und Quartieren ein Rückgang der Bevölkerungsdichte toleriert werden muss und ggf. Rückbaumaßnahmen zu einer Steigerung der dortigen Lebensqualität genutzt werden können.

Insbesondere in stark schrumpfenden Räumen werden die klassischen intervenierenden Stadterneuerungsstrategien fragwürdig, die Maßnahmen und Fördermittel auf die am stärksten benachteiligten Stadtteile mit den größten Problemen konzentrieren. Eine ausschließliche Lenkung knapper Ressourcen in entwicklungs- und

zukunftsfähige Quartiere, um diese als attraktive Wohnstandorte zu stärken, löst jedoch erhebliche Zielkonflikte hinsichtlich der Verhinderung negativer Auswirkungen von Segregation und der Sicherung miethausgünstiger Wohnungsbestände in angemessener Qualität aus.

Umfang und Reichweite der notwendigen Umbaumaßnahmen erfordern eine aktivierende Beteiligung der Bevölkerung, aber auch lokaler Unternehmen und zivilgesellschaftlicher Organisationen, um diese für Probleme und Maßnahmen zu sensibilisieren und aktive Beiträge zu initiieren. Besonders wichtig ist der Erhalt kommunaler Wohnungsunternehmen, als Instrument der Städte und Gemeinden, um direkten Einfluss auf die Wohnraumversorgung zu nehmen und exemplarisch zeitgemäße Umbau- und Erneuerungskonzepte mit Vorbildwirkung zu realisieren.

Die Überwindung interkommunaler Konkurrenzen und der Aufbau regionaler Kooperationen ist unverzichtbar, um die Herausforderungen der Zukunft mit den vorhandenen, begrenzten Ressourcen bewältigen zu können, so z. B. durch den Verzicht auf konkurrierende Baulandausweisungen. Stattdessen gilt es, sich auf die Verbesserung der in den einzelnen Stadt- und Ortsteilen jeweils vorhandenen, entwicklungsfähigen Qualitäten zu konzentrieren.

Durch das Förderinstrumentarium des Landes sollen Kommunen nachhaltig dabei unterstützt werden, geeignete Strategien und Maßnahmen für eine konstruktive Gestaltung des demografischen Wandels umzusetzen. Wichtige Handlungsfelder sind hierbei die soziale Wohnraumförderung und die Städtebauförderung, insbesondere mit den Programmen „Stadtumbau“ und „Soziale Stadt“. Auch sollte die Entwicklung kommunaler bzw. regionaler Wohnraumversorgungskonzepte sowie lokaler Wohnungsmarktbeobachtungssysteme – als Basis für zielgerichtete Interventionen in Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung – unterstützt werden.

10.3.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion

Aufgrund der alternden Bevölkerung in den ländlichen Gebieten ist eine interkommunale Zusammenarbeit ein bedeutsamer Bestandteil der Flächennutzungsplanung. Durch eine interkommunale Zusammenarbeit ist ein Vorhalten der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur auch in ländlichen Gebieten zu vertretbaren Kosten möglich.

Die demografische Entwicklung stellt insbesondere die ländlichen Gebiete in Nordhessen vor große Herausforderungen. So steht immer mehr Wohnraum leer und kann auch durch einen teilweise erheblichen Abschlag beim Mietzins oder Kaufpreis weder vermietet noch verkauft werden. Vor diesem Hintergrund sind u. a. die Fördermaßnahmen der Dorferneuerung entsprechend zu verändern. So muss es möglich sein, den Rückbau oder die Umnutzung zu erreichen. Darüber hinaus sind auch die Richtlinien des Denkmalschutzes mit zukünftigen Nutzungen funktional zu verbinden, um einer weitergehenden negativen Entwicklung in den ländlichen Gebieten entgegenzuwirken.

Es ist eine neue Kultur des Zusammenlebens, mit unterschiedlichen Formen für ein nachbarschaftliches Zusammenwohnen aller Generationen (einschließlich Wohnungsformen, die Jung und Alt sowie Menschen mit und ohne Behinderung zusammenbringen) zu unterstützen. Dies trifft im besonderen Maße für den ländlichen Raum zu. In interkommunaler Zusammenarbeit können neue Wohnformen etabliert werden.

Die bestehenden Förderprogramme zur Stadtentwicklung oder zum Stadtumbau müssen räumlich und inhaltlich gebündelt werden. Sie sind zielgerichtet dort einzusetzen, wo nachweislich Entwicklungspotenziale vorhanden sind. Daneben sind die Ziele der Stadtentwicklung mit dem Ausbau der sozialen Infrastruktur zu verknüpfen.

Der demografische Wandel führt dazu, dass die bisherigen sektoralen Leitbilder und Strategien für Planungen nicht mehr geeignet sind. Eine integrierte Stadtentwicklungsplanung ist notwendig, um die unterschiedlichen quantitativen, qualitativen und teils räumlichen Aspekte des demografischen Wandels zusammenzuführen und zu einer in sich konsistenten Strategie zu bündeln. Diese Strategie muss ebenfalls die ökonomischen Trends der sich ständig verändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen.

Die integrierte Stadtentwicklungsplanung bietet die Möglichkeit, Modelle für ein Quartiermanagement durch die Kommune zu entwickeln. Dabei ist es notwendig, die wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und Instrumente enger zu verzahnen. In der Städtebauförderung ist verstärkt auf das Element der

Darlehen und Bürgschaften zurückzugreifen, die einen zielgerichteteren Einsatz öffentlicher Mittel ermöglichen.

Dazu gehört auch, in den innerstädtischen Gebieten ausreichend Räume für Kinder und Familien zu schaffen. Das Land sollte gemeinsam mit den Kommunen dafür Sorge tragen, dass zum einen ein Ausbau der Spiel- und Betreuungsmöglichkeiten erfolgt, und zum anderen der Flächenausweis innerhalb der Kommunen die Bedürfnisse von Familien und Kindern verstärkt beachtet.

Es sollen Modelle für altengerechte Wohngruppen und Wohngemeinschaften/Gemeinschaftswohnungen mit Versorgungssicherheit für die darin lebenden alten Menschen entwickelt werden. Das bedeutet, für Ältere sind Barrierefreiheit der Wohnung und des Wohnumfelds sowie die Nähe zu Versorgungseinrichtungen und Dienstleistungsangeboten besonders wichtig. Die Förderbedingungen müssen entsprechend angepasst werden (z. B. Einbeziehung von Umnutzungsmöglichkeiten), und die Förderberechtigungen auch nach zweckorientierten, bisher unberücksichtigten Kriterien (z. B. Unterbringung älterer oder pflegebedürftiger Angehöriger) ausgerichtet werden.

Die Förderung der Eigentumsbildung muss sich vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Mittel auf den Personenkreis konzentrieren, welcher der Unterstützung am dringendsten bedarf, einschließlich der so genannten Schwellenhaushalte. In den Wohneigentumsprogrammen des Landes sollten deutliche Familienkomponenten aufgenommen werden. Die Wohnungseigentumsbildung von Familien trägt auch zur Verbesserung von städtischen Quartieren bei (Junges Wohnen in alten Quartieren) und ermöglicht es Familien, z. B. im Rahmen von Mieterprivatisierungen Eigentum zu erwerben.

11. ARBEITSMARKT UND BILDUNG

11.1 Entwicklung des Arbeitsmarkts

11.1.1 Zu erwartende Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland

Der demografische Wandel stellt den Arbeitsmarkt langfristig vor zwei zentrale Herausforderungen. Zum einen wird es aufgrund der Bevölkerungsentwicklung immer weniger Arbeitskräfte geben. Diese Arbeitskräfte werden für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen fehlen, da die Bevölkerung in viel geringerem Ausmaß schrumpft. Zum anderen werden die Belegschaften immer älter, woraus ein steigender Weiterbildungsbedarf resultiert und was entsprechende arbeitsorganisatorische Maßnahmen erfordert, um die Produktivität positiv zu beeinflussen. Bei der Bewältigung dieser Herausforderung ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen der Arbeitgeber an die Qualifikation der Arbeitskräfte weiter steigen werden.

Das Erwerbspersonenpotenzial, das 2004 in Deutschland bei 44,5 Millionen Personen gelegen hat, bleibt in den nächsten 10 bis 15 Jahren zunächst noch auf einem hohen Niveau. Die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte wird aber spätestens ab 2020 deutlich abnehmen. Die Szenarien in der folgenden Abbildung gehen von einer steigenden Erwerbsbeteiligung und unterschiedlich starken Wanderungsbewegungen aus.⁵⁴ In der mittleren Variante, d. h. bei einem Wanderungssaldo von 200.000 Menschen, wird es in Deutschland im Jahre 2050 10 Millionen Erwerbspersonen weniger geben als heute. Ohne die Annahme einer steigenden Erwerbsbeteiligung und ohne die Annahme einer entsprechenden Zuwanderung wären es im Vergleich dazu mit 26 Millionen sogar noch einmal 10 Millionen Erwerbspersonen weniger.⁵⁵

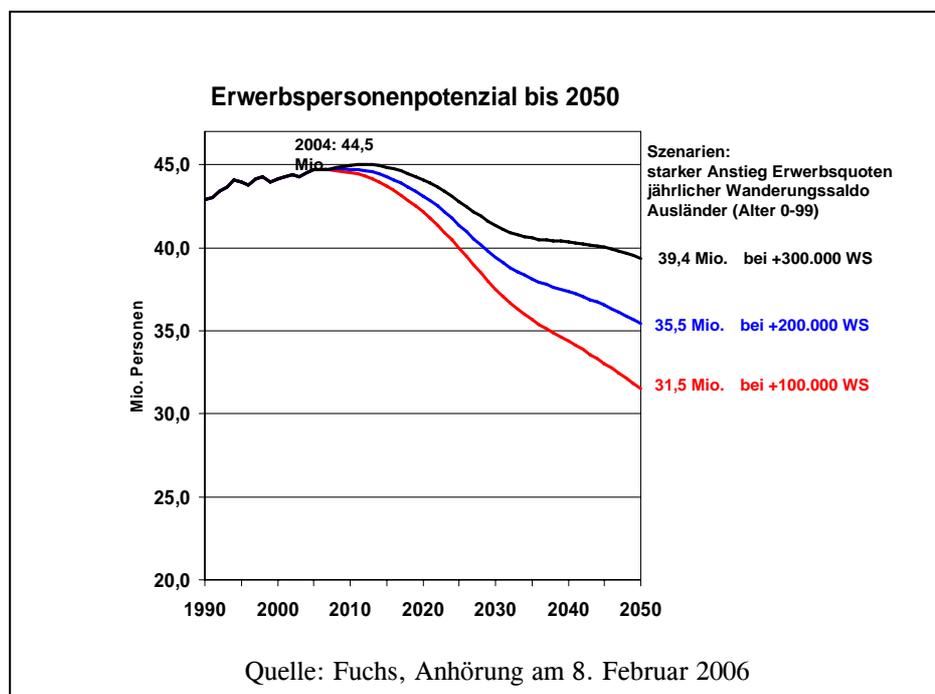


Abbildung 11.1: Erwerbspersonenpotenzial bis 2050

Neben dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials kommt dessen Alterung als weitere Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt unaufhaltsam auf uns zu. Aus der folgenden Grafik ist zu erkennen, dass sich beispielsweise die Zahl der 15- bis 29-Jährigen von 1990 bis 2050 halbieren wird.

⁵⁴ Fuchs, IAB, Stenografischer Bericht vom 8. Februar 2006, S. 56.

⁵⁵ Kupka, IAB, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 5.

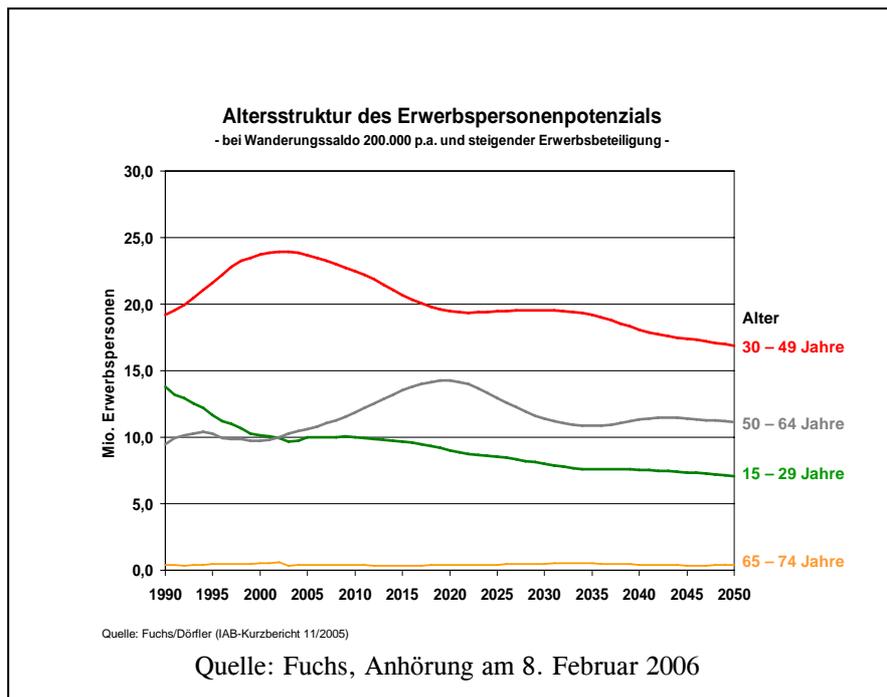


Abbildung 11.2: Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Erwerbspersonenpotenzial, das sich aus den Erwerbstätigen, den Erwerbslosen und der sogenannten „stillen Reserve“ zusammensetzt, um das langfristig potenziell am Arbeitsmarkt vorhandene Arbeitsangebot und nicht um die tatsächlich Erwerbstätigen handelt. Während das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2004 bei 44,5 Millionen lag, betrug die Zahl der tatsächlich Erwerbstätigen nur 38,0 Millionen. Zur stillen Reserve zählen Personen, die weder erwerbstätig, noch arbeitslos gemeldet sind, aber unter bestimmten Bedingungen arbeiten würden. Ein Beispiel sind Elternteile, die wegen der Erziehung ihrer Kinder gerade nicht erwerbstätig sind, aber bei besseren Kinderbetreuungsmöglichkeiten arbeiten würden. Die Größe der stillen Reserven kann daher nur geschätzt werden. Nicht zum Erwerbspersonenpotenzial zählen hingegen die „Nichterwerbspersonen“, womit Menschen bezeichnet werden, die noch nicht oder nicht mehr im Erwerbsleben stehen (z. B. Schüler/innen, Rentner/innen, Hausfrauen/-männer).

Die Altersstruktur der Erwerbstätigen wird vor allem durch die geburtenstarken sogenannten „Babyboom“-Jahrgänge der heute 30- bis unter 50-Jährigen bestimmt. Dies hat zur Folge, dass sich das häufigste Alter in den Belegschaften von etwa 40 Jahren heute auf erstaunliche 57 Jahre im Jahr 2020 erhöht.

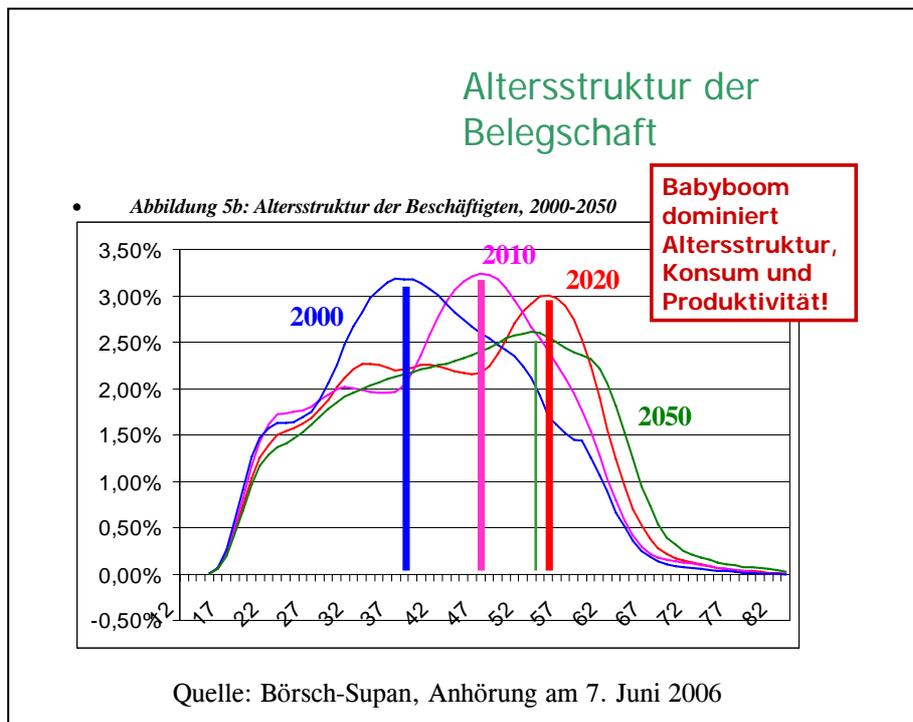


Abbildung 11.3: Altersstruktur der Belegschaft

Der Jahrgang 1964 ist mit 1,1 Millionen Geburten der stärkste Jahrgang. Die Erwerbstätigen, die zu diesen geburtenstarken Jahrgängen gehören, sind jetzt Anfang 40. Wenn sie bis 2029 überwiegend aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sein werden, kommen Jahrgänge nach, die nur noch etwa halb so viele Personen umfassen wie die Jahrgänge aus den Fünfziger- und Sechzigerjahren. Diese Gruppe stellt gegenwärtig auf dem Arbeitsmarkt den Anteil der Menschen mit hohen Bildungsabschlüssen dar, die am meisten von der Bildungsexpansion profitiert hat. Wenn diese Gruppe aus dem Arbeitsleben ausscheidet, wird nicht genug Potenzial vorhanden sein, um diesen Verlust an Arbeitsvermögen und Qualifikationen auszugleichen. Diese Situation tritt ab 2010 und zunehmend ab 2020 bis 2030 ein.⁵⁶

In diesem Zusammenhang ist neben der Zahl der Menschen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, auch die Produktivität bedeutsam, die im Zwischenbericht ausführlich diskutiert worden ist.

Die Vorausschau auf den Arbeitskräftebedarf stellt sich schwieriger dar. Der Arbeitskräftebedarf ist unter anderem von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Vorhersagbar ist eine anhaltende Verschiebung vom produzierenden Gewerbe hin zum Dienstleistungsgewerbe, vor allem auf die unternehmensbezogenen Dienste. Diese Tätigkeiten erfordern Menschen mit hoher Qualifikation.

⁵⁶ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 5.

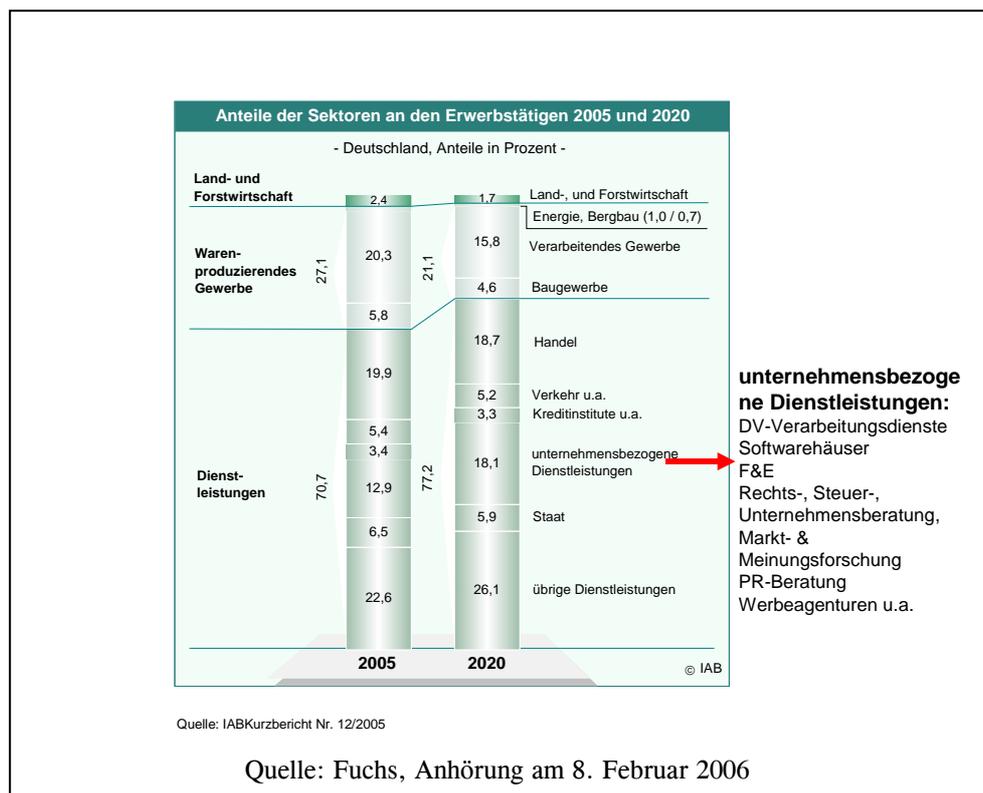


Abbildung 11.4: Anteile der Sektoren an den Erwerbstätigen 2005 und 2020

Die Arbeitsmarktnachfrage der Wirtschaft nach einfachen Tätigkeiten, die geringere Qualifikationen erfordern und auch ohne einen formalen Berufsabschluss ausgeführt werden können, wird immer geringer. Die Arbeitslosigkeit der Personen ohne Berufsabschluss steigt seit Mitte der Siebzigerjahre steil an. Im Jahr 2004 betrug sie 21,7 %. Bei Personen mit einem beruflichen Abschluss (Ausbildung im dualen System oder Berufsfachschulabschluss) lag sie bei 7,3 %, damit ist das Arbeitslosigkeitsrisiko des nicht ausgebildeten Personenkreises etwa dreimal so hoch wie das Arbeitslosigkeitsrisiko beruflich ausgebildeter Personen.⁵⁷

Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials ab 2010 bis 2015 wird somit aller Wahrscheinlichkeit nicht automatisch zu einer Entlastung des Arbeitsmarkts im Sinne niedriger Arbeitslosigkeit führen. Die Schere zwischen den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt sowie zwischen den Qualifikationsentwicklungen der Arbeitssuchenden wird voraussichtlich bestehen bleiben. Das IAB geht bei den gering qualifizierten Erwerbslosen weiterhin von einer hohen, möglicherweise verfestigten Arbeitslosigkeit und andererseits von einem zunehmenden Fachkräftemangel aus.

Aus diesen Zusammenhängen resultiert auch ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko für solche Migrantinnen und Migranten, die nur gering qualifiziert sind, aufgrund von Sprachbarrieren (zunächst) keine ihrer Qualifikation entsprechende Beschäftigung aufnehmen können, oder deren im Herkunftsland erworbene Qualifikation hier nicht anerkannt wird. Mit dem mittel- bis langfristig erwarteten Absinken des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials wird die Bedeutung der Migranten zur Sicherung eines ausreichenden Arbeitskräfteangebots wachsen.

Der Rückgang der Erwerbspersonen im Laufe des demografischen Wandels kann durch das Rekrutieren zusätzlicher Erwerbstätiger abgeschwächt werden. Neben Migranten gelten als sogenannte „Reserve“ auf dem Arbeitsmarkt insbesondere Frauen, Ältere und Jüngere. Für diese Gruppen werden Spielräume hinsichtlich einer Steigerung der Beschäftigungsquote gesehen. Die größte Reserve bilden jedoch die Älteren, weil die Zahl der Älteren in absoluten Zahlen am stärksten steigen wird und die Erwerbsquote dort besonders niedrig ist.

Die folgende Abbildung verdeutlicht, dass Deutschland im internationalen Vergleich bei den Erwerbsquoten von 55- bis 64-Jährigen weit hinter anderen Ländern zurückliegt.

⁵⁷ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 7.

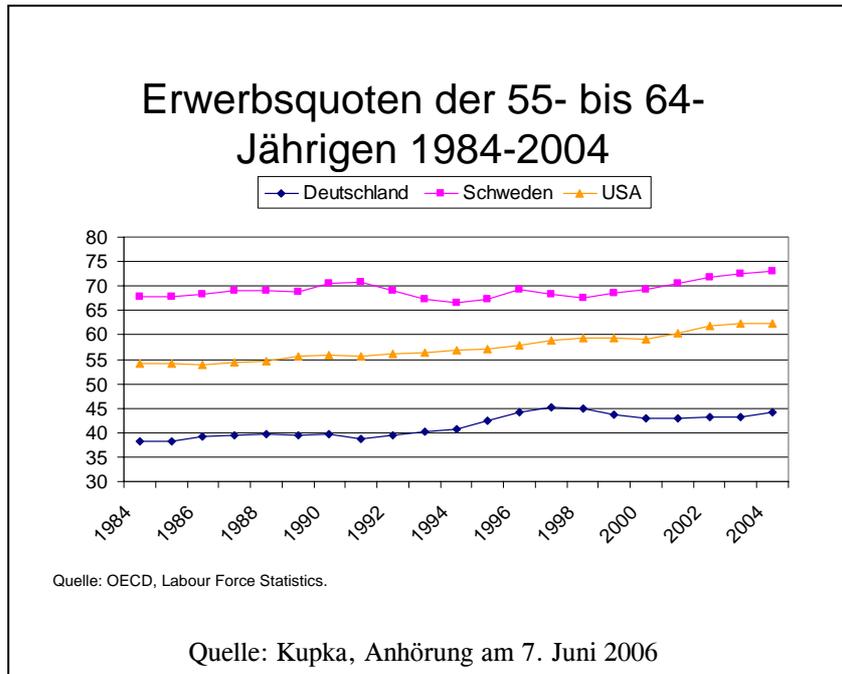


Abbildung 11.5: Erwerbsquoten der 55- bis 64-Jährigen 1984-2004

In Deutschland beenden sehr viele Menschen bereits mit Ende 50 ihr Erwerbsleben. Dieses Phänomen ist bei dem Personenkreis mit Hochschulabschluss weniger stark ausgeprägt als bei gering Qualifizierten – ähnlich wie die Arbeitslosenquote bei Akademikern niedriger ist. Maßnahmen wie Altersteilzeit begünstigen das frühzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Ältere Arbeitnehmer sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als jüngere Arbeitnehmer, wobei auch hier ist die Qualifikation ausschlaggebend ist.

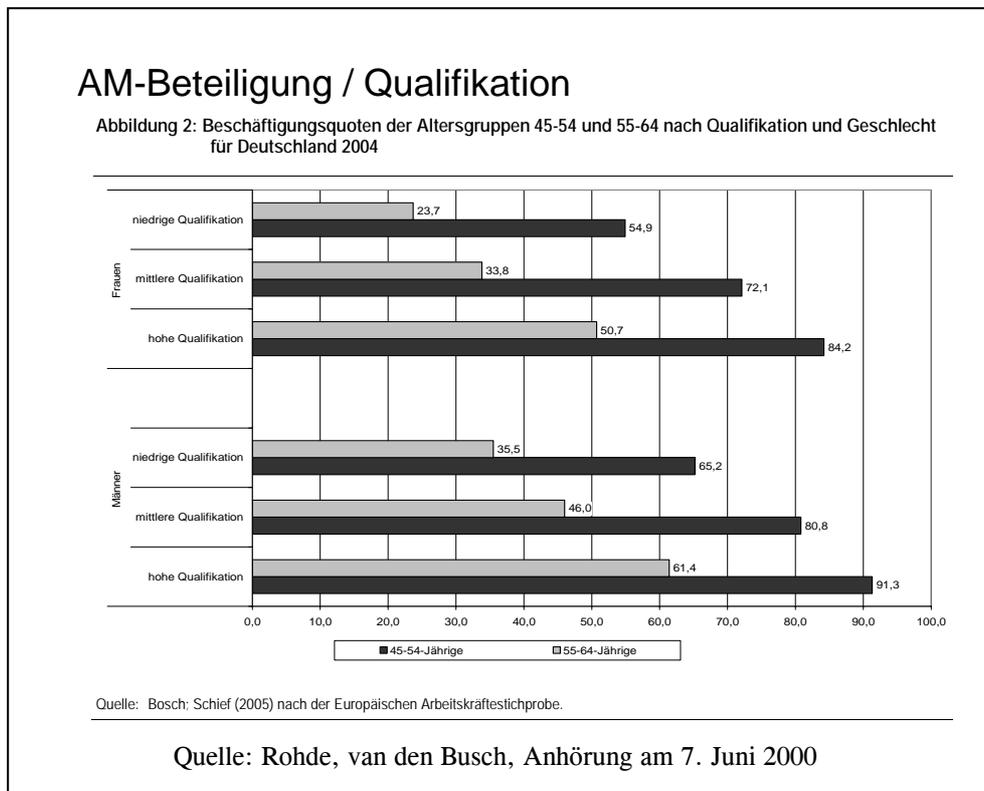


Abbildung 11.6: AM-Beteiligung / Qualifikation

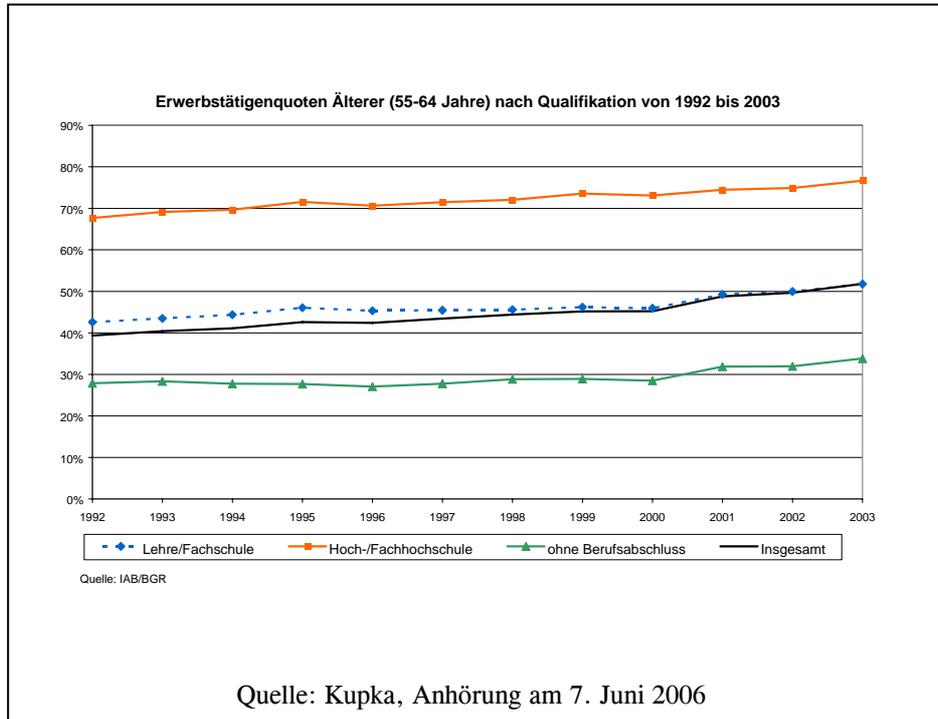


Abbildung 11.7: Erwerbstätigenquoten Älterer (55 – 64 Jahre) nach Qualifikation 1992 bis 2003

Betriebliche Maßnahmen, die es älteren Arbeitnehmern erleichtern, länger zu arbeiten, werden von Unternehmen eher selten eingesetzt, wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht.



Abbildung 11.8: Verbreitung betrieblicher Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in 2002 West- und Ostdeutschland

Laut IAB-Betriebspanel von 2002 setzen die Unternehmen außer der Altersteilzeit kaum betriebliche Maßnahmen ein, die es älteren Arbeitnehmern erleichtern würden, bis zum offiziellen Rentenalter im Betrieb zu verbleiben. Doch auch die Altersteilzeit muss mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden, da sie häufig in Form des „Blockmodells“ genutzt wird und damit wiederum eher einem Vorruhestand gleich und nicht dem

sozialpolitisch und gesellschaftlich wünschenswerteren Modell eines kontinuierlichen Übergangs aus dem Arbeitsleben in das sogenannte neue „dritte Lebensalter“.⁵⁸

Nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat der überwiegende Teil der befragten Unternehmen die Bereitschaft geäußert, ältere Arbeitnehmer einzustellen. Nur bei der Hälfte dieser Unternehmen war die Bereitschaft bedingungslos, bei ca. einem Drittel der befragten Unternehmen sollten bestimmte Bedingungen (z. B. finanzielle Zuschüsse) erfüllt sein. 15 % der befragten Unternehmen äußerte, keine älteren Arbeitnehmer einstellen zu wollen.⁵⁹

Auch Börsch-Supan führt in Zusammenhang mit der generellen Notwendigkeit der Erhöhung der Erwerbsquoten aus, dass der größte Spielraum zur Steigerung der Erwerbstätigkeit in Deutschland gerade bei den Personen im Alter von 50 bis 60 Jahren liegt. Zugleich kritisiert er die anhaltende Praxis der Frühverrentung, durch welche hohe Lohnnebenkosten anfallen und letztlich Arbeitsplätze verloren gehen. Einer der Hauptgründe für die geringe Erwerbstätigkeit älterer Menschen ist die Tatsache, dass es für Arbeitgeber attraktiv ist, wenn sie Arbeitnehmer entlassen wollen, sich dies durch die Rentenversicherung finanzieren zu lassen. Dies wiederum erhöht die Neigung, Menschen früher in Rente zu entlassen.⁶⁰ Dabei bleibt zunächst unberücksichtigt, dass hohe Sozialversicherungsbeiträge in gleicher Weise das Nettoeinkommen und damit die Kaufkraft der Arbeitnehmer belasten.

Die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen wird von den Anzuhörenden als notwendig bewertet. Die Frauenerwerbstätigkeit ist seit Anfang der Neunzigerjahre zwar gestiegen. Durch den Trend zur Teilzeitarbeit ist die Lücke zwischen der prozentualen Erwerbsbeteiligung und dem prozentualen Anteil am Gesamtarbeitsvolumen jedoch eher größer geworden, als sie es vorher war. Nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die auf Daten aus dem Jahr 2004 beruht, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen wieder angestiegen, aber das Gesamtarbeitsvolumen liegt immer noch unter dem Arbeitsvolumen von 1991. Diese Arbeitszeitlücke fällt in die Familienphase der Frauen, betrifft also in erster Linie 25- bis 45-Jährige. Es ist davon auszugehen, dass viele Frauen, die in Teilzeitbeschäftigung sind, diese auch dauerhaft beibehalten.⁶¹

Dies hängt sicherlich auch mit der fast ausnahmslosen Ausrichtung der Erwerbsbiografien auf die Jahre bis zum Alter von 35 zusammen, in denen in der Regel die entscheidenden Schritte in Bildung, Karriere und Familie getan werden. Frauen sind hiervon doppelt benachteiligt: Zum einen nimmt sie die Familiengründung wesentlich mehr in Anspruch, zum anderen haben sie nach wie vor schlechtere Aufstiegschancen als Männer, sind seltener in Führungspositionen und weniger qualifikationsadäquat beschäftigt und erhalten eine geringere Entlohnung.⁶²

⁵⁸ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 11.

⁵⁹ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 11.

⁶⁰ Börsch-Supan, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 50f.

⁶¹ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 12.

⁶² Deutscher Bundestag (14. Wahlperiode): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, S. 63.

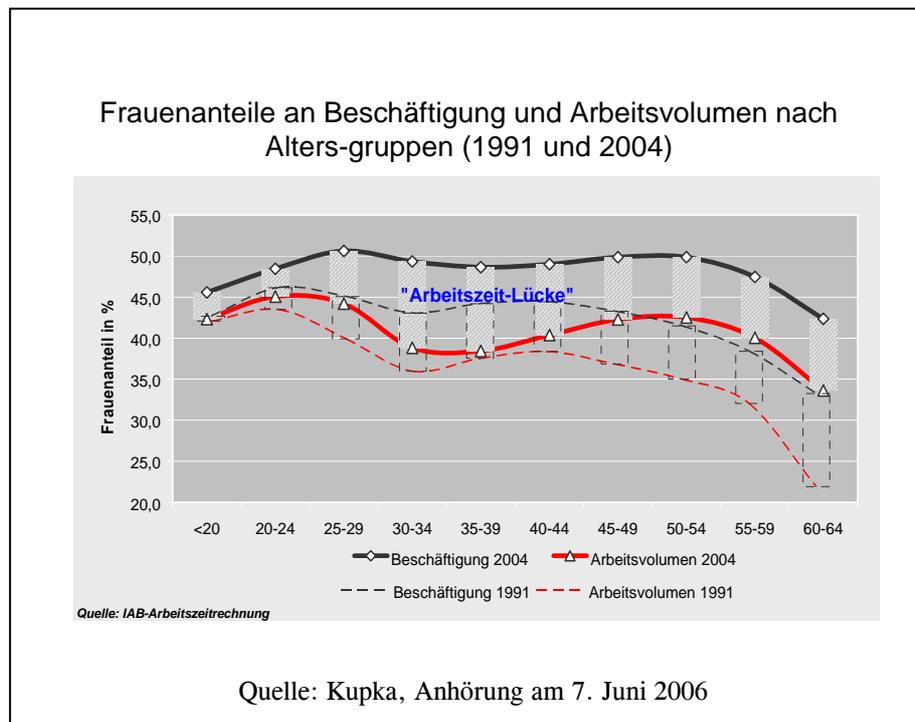


Abbildung 11.9: Frauenanteile an Beschäftigung und Arbeitsvolumen nach Altersgruppen (1991 und 2004)

11.1.2 Zu erwartende Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt in Hessen

Hessen hatte nach dem Mikrozensus im Jahr 2003 insgesamt 3.029.000 Erwerbspersonen. Bis zum Jahr 2010 wird diese Zahl zunächst noch auf etwa 3.100.000 zunehmen und anschließend tendenziell zurückgehen. Im Jahr 2020 werden in Hessen etwas mehr Erwerbspersonen leben als heute, nämlich 3.047.000. Wenn die „Babyboomer“ sukzessive in Rente gehen, nimmt diese Zahl bis zum Jahr 2030 relativ stark ab. Im Jahr 2050 wird die Zahl der Erwerbspersonen schätzungsweise bei 2,5 Millionen liegen.⁶³

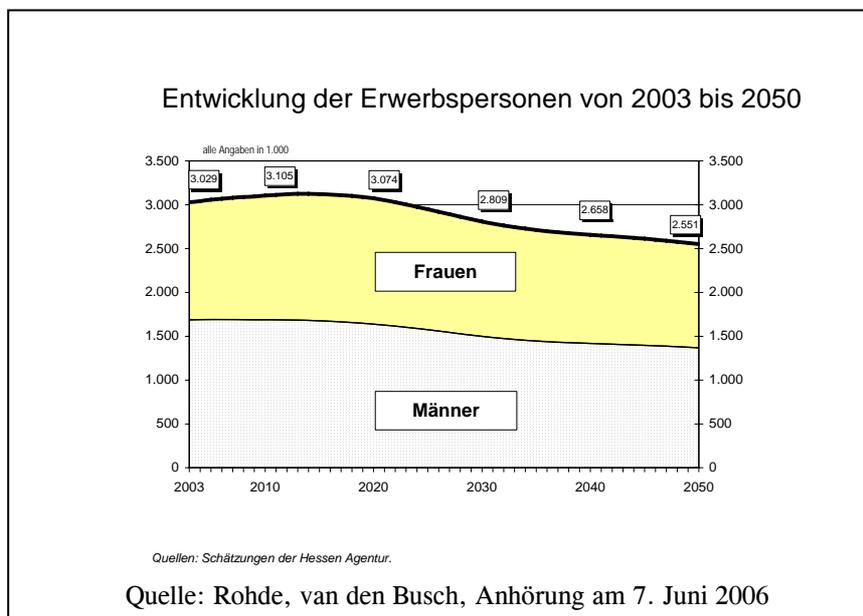


Abbildung 11.10: Entwicklung der Erwerbspersonen von 2003 bis 2050

Die Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen kann auch differenziert nach den einzelnen Landkreisen betrachtet werden. In folgender Grafik sind für den Zeitraum zwischen 2003 und 2020 die Veränderungen in der Bevölkerung insgesamt, die Entwicklung bei den 15- bis 67-Jährigen und die errechnete Zahl der Erwerbspersonen dargestellt. Überwiegend gilt, dass bis zum Jahr 2020 durch die Straffung der Ausbildungszeiten, die

⁶³ van den Busch, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 40.

Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und das höhere Renteneintrittsalter die Entwicklung bei den Erwerbspersonen für Hessen insgesamt und die meisten hessischen Kreise positiver ausfallen wird als die Bevölkerungsentwicklung als Ganzes. Eine Ausnahme bildet der Werra-Meißner-Kreis. Das ist darauf zurückzuführen, dass relativ viele junge Menschen aus dem Werra-Meißner-Kreis abwandern. Bis zum Jahr 2020 wird die Entwicklung bei der Zahl der Erwerbspersonen besser ausfallen als bei der Bevölkerungsentwicklung insgesamt – wobei selbst die Bevölkerungsentwicklung insgesamt noch mit einem leichten Plus zu versehen ist.⁶⁴

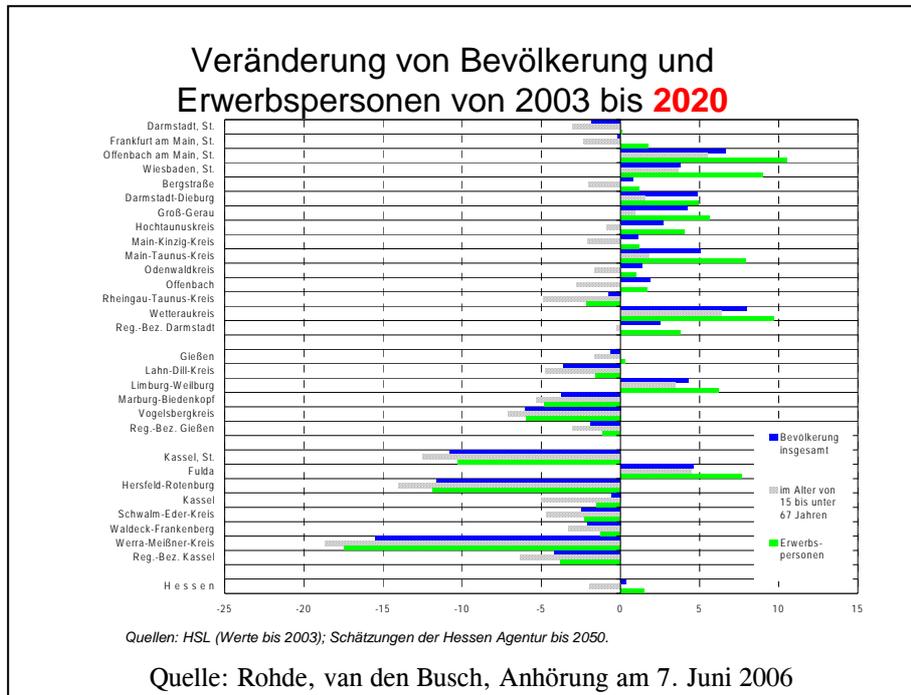


Abbildung 11.11: Veränderung von Bevölkerung und Erwerbspersonen von 2003 bis 2020

Das ändert sich in dem zweiten betrachteten Zeitraum, nämlich von 2003 bis 2050, relativ stark. Hier gilt für alle hessische Regionen, dass die Zahl der Erwerbspersonen stärker zurückgehen wird als die Bevölkerungszahlen insgesamt.

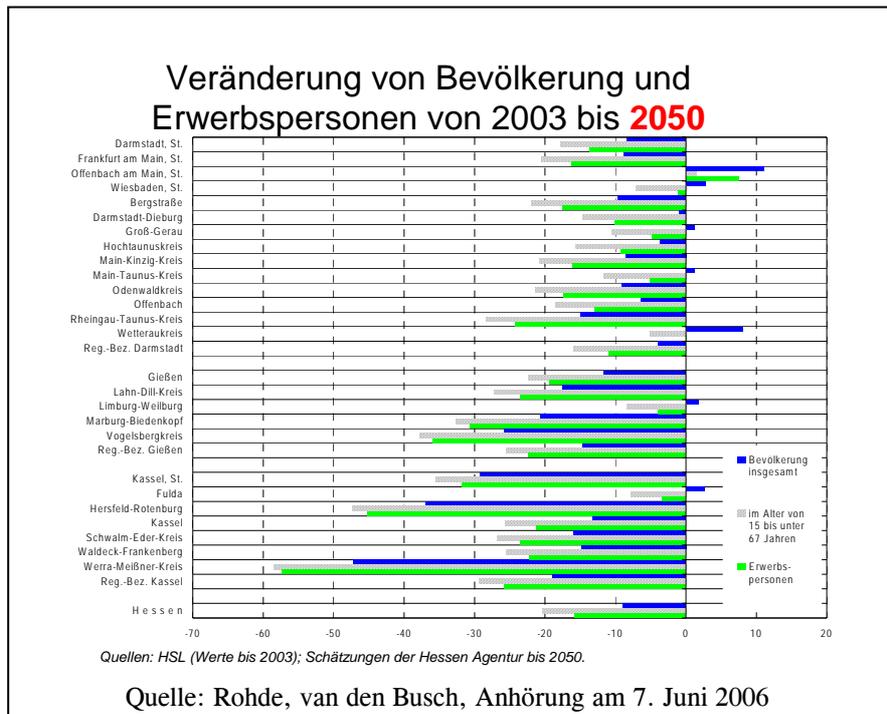


Abbildung 11.12: Veränderung von Bevölkerung und Erwerbspersonen von 2003 bis 2050

⁶⁴ van den Busch, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 40 f.

Für Hessen insgesamt wurde ein Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen von 3.029.000 auf 2,55 Millionen genannt. In den einzelnen Regierungsbezirken findet man ein sehr ähnliches Bild. Allerdings gibt es folgenden deutlichen Unterschied: Im Regierungsbezirk Darmstadt wird vorübergehend noch mit einer Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen von 1,917 auf 1,990 Millionen zu rechnen sein. Die Zahl der Erwerbspersonen wird also um gut 70.000 zunehmen. Erst dann wird es zu einer Abnahme kommen. Weder in Mittel- noch in Nordhessen wird dies der Fall sein. Vielmehr ist dort bereits aktuell mit Rückgängen bei der Zahl der Erwerbspersonen zu rechnen.⁶⁵

In folgender Grafik ist die Entwicklung bei den unterschiedlichen Altersklassen der Erwerbspersonen abgebildet. Ausgangslage ist das Jahr 2003: Die stärkste Gruppe ist sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen die der 35- bis 40-Jährigen. Bis zum Jahr 2020 wird sie durch die Gruppe der 50- bis 55-Jährigen abgelöst.

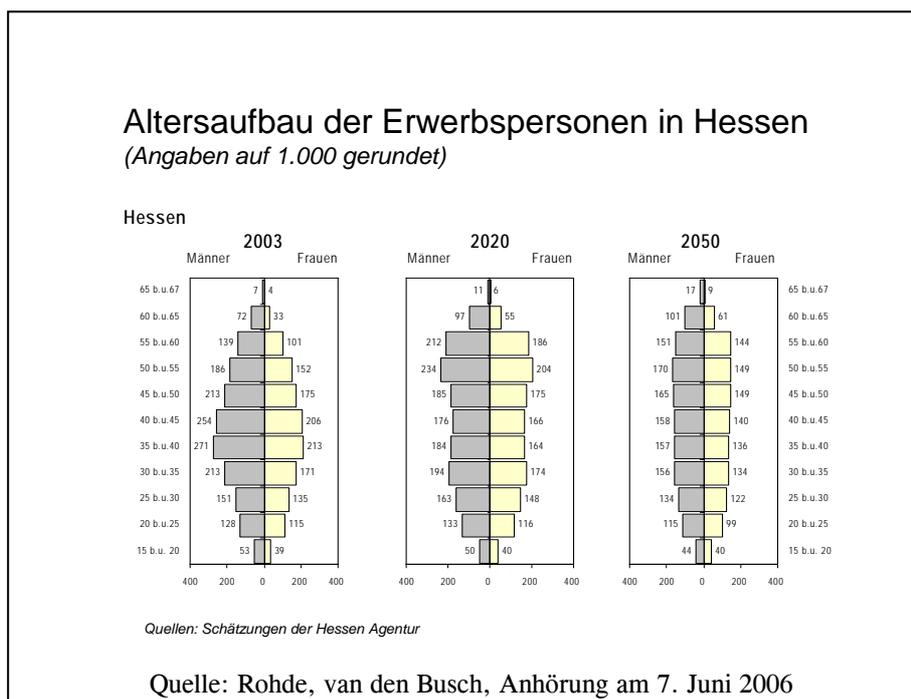


Abbildung 11.13: Altersaufbau der Erwerbspersonen in Hessen

⁶⁵ van den Busch, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 41.

11.1.3 Ältere Arbeitnehmer

Es wurde bereits deutlich, dass die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials in den kommenden Jahren deutlich zunehmen wird. Die folgende Abbildung stellt die beschriebene Entwicklung noch einmal zusammenfassend dar.

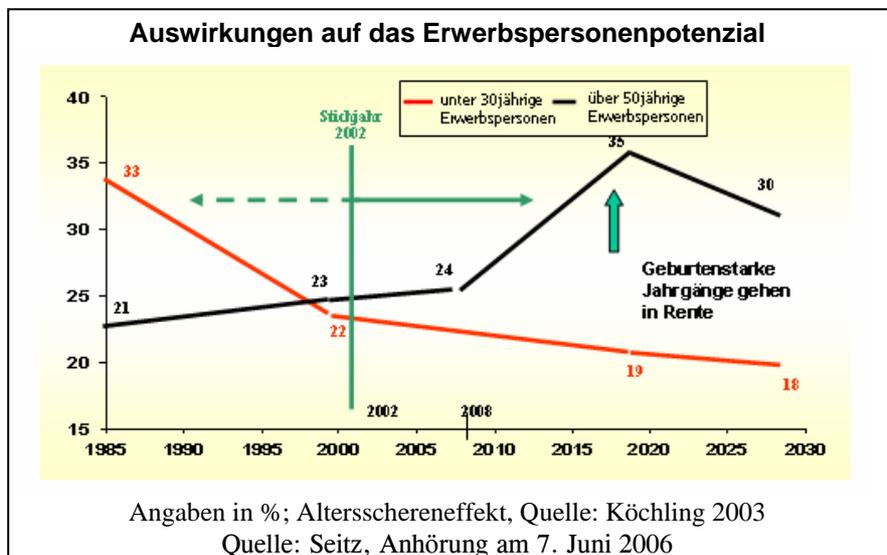


Abbildung 11.14: Auswirkungen auf das Erwerbspersonenpotenzial

11.1.3.1 Das Defizitmodell des Alterns – ein überholtes Modell!

Die zentrale Frage, die mit der Alterung der Belegschaften verbunden ist, ist die nach der Produktivität der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In unserer Gesellschaft wird das Alter eher mit Defiziten, d. h. Einschränkungen der Leistungsfähigkeit, verbunden. Diese Vorstellung ist mit dem sogenannten „Defizitmodell“ des Alterns verknüpft. Die folgenden Ausführungen sollen jedoch zeigen, dass sowohl in den Unternehmen als auch in der Gesellschaft eine Abkehr vom Defizitmodell erfolgen muss.

In der Gerontologie gibt es schon seit über 30 Jahren die Erkenntnis, dass man nicht von einem generell mit Defiziten verbundenen Alterungsprozess sprechen kann, sondern dieser sehr unterschiedlich verläuft. Deshalb ist die Gruppe der Älteren sehr heterogen. Das betrifft sowohl die älteren Erwerbspersonen als auch diejenigen, die nicht mehr im Erwerbsleben stehen. Diese Gruppe ist wesentlich heterogener zusammengesetzt als die Gruppe der Jugendlichen. Wie ausgeprägt die Kompetenzen und Fähigkeiten im Alter sind, hängt vor allem von folgenden Einflussfaktoren ab: den Trainings- und Übungsmöglichkeiten und den Leistungsanforderungen und den Lernanregungen, die man im Laufe seines Lebens erhalten hat. Darüber hinaus spielen die Sozialisation, die Ausbildung sowie medizinische und körperliche Faktoren eine Rolle.⁶⁶

Außerdem hat die gerontologische Forschung nachgewiesen, dass im Alter bestimmte Fähigkeiten zunehmen, sodass man eher von einem differenzierten Alterungsprozess sprechen kann. Hierzu zählen Urteilsvermögen und Genauigkeit, sprachliche Gewandtheit und die Fähigkeit zum dispositiven Denken. Das macht sich darin bemerkbar, dass die Älteren bei Problemlösungen sehr häufig wissen, welche Schritte nacheinander unternommen werden müssen. Ferner gehören zu diesen Fähigkeiten: Selbstständigkeit, Teamfähigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Zuverlässigkeit und Besonnenheit. Personalleiter bestätigen diese Erfahrungen mit Älteren.

Hinzu kommt als Gewinn des Alterns die Erfahrung. Ältere besitzen eher ein fundiertes, erfahrungsgeleitetes Wissen, gerade wenn es um Inhalte, Methoden, Prozesse, Kunden und den Markt geht. Sie denken und urteilen auf der Grundlage erfolgreicher Handlungsmodelle. Sie sind häufig routinierter in Konfliktsituationen und verfügen über eine gute Risikoabwägung. Nichtsdestoweniger hat die Erfahrung auch eine andere Seite. Erfahrung alleine stellt für die Unternehmen keine relevante Kompetenz dar. Sie ist nur im Zusammenspiel mit Fachwissen sowie methodischer und sozialer Kompetenz interessant. Vor allem aber verliert Erfahrungswissen letztendlich seine Anschlussfähigkeit, sobald es aus dem berufsbezogenen Kontext herausgelöst wird, denn häufig ist auch, gerade in den Lernprozessen, eine blockierende Wirkung von Erfahrung zu beobachten.

⁶⁶ Seitz, Stenografischer Bericht vom 6. Juni 2006, S. 30.

Auf der anderen Seite gibt es Eigenschaften, die mit dem Alter eher zurückgehen, wie beispielsweise Muskelkraft, die Beweglichkeit, die klimatische Anpassungsfähigkeit, das Seh- und Hörvermögen sowie der Tastsinn, die geistige Umstellungsfähigkeit, die Geschwindigkeit der Informationsaufnahme und -verarbeitung, das Abstraktionsvermögen, das Kurzzeitgedächtnis und die Risikobereitschaft. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass aufgrund der verbesserten Ernährungs- und Hygienebedingungen die Reduzierung der meisten dieser Fähigkeiten erst zwischen 60 und 65 signifikant wird.

11.1.3.2 Herausforderungen an die Unternehmen

Seitz hat den Aspekt der Alterung der Erwerbspersonen aus Sicht der Unternehmen dargestellt, die sich darauf einstellen müssen, dass die über 50-Jährigen in den nächsten Jahren den größten Anteil ihrer Belegschaften stellen werden.

Da es zu einer langsamen Erhöhung des Durchschnittsalters der Belegschaften kommen wird und den größten Anteil an qualifizierten Kräften nicht mehr die Jüngeren, sondern die Älteren stellen, wird sich die Konkurrenz um qualifizierte junge Arbeitskräfte zunehmend verschärfen. Belegschaftsverjüngungen werden nicht mehr so einfach möglich sein wie bisher, auch weil es zu einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit kommen wird, für die gesetzliche Maßnahmen bereits getroffen wurden.

Dies führt auch dazu, dass die Karrierewege und die Veränderungsmöglichkeiten Jüngerer von den Älteren länger blockiert werden. Bisher ist die Personalpolitik darauf ausgerichtet, dass sehr viele Personen mit Ende 50 in den Ruhestand gehen. Dadurch werden interessante Positionen – Führungspositionen, attraktive Fachpositionen – immer wieder frei. Diese können dann den Jüngeren, auch den sogenannten High Potentials, angeboten werden. Die Unternehmen werden vor der Herausforderung stehen, sich zu überlegen, welche Anreize, d. h. welche Karrieremuster und -positionen, sie den Jüngeren anbieten können.⁶⁷

Darüber hinaus wird der zeitgleiche Übergang vieler Älterer in den Ruhestand einen Wissensverlust nach sich ziehen, da mit der „Babyboomer“-Generation sehr stark besetzte Alterskohorten fast zeitgleich in den Ruhestand gehen werden.

Ein anderer Aspekt wird als Know-how-Risiko bezeichnet. Das Wissen der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist sehr häufig veraltet. Die Beteiligung Älterer an Weiterbildungsmaßnahmen liegt bei nur 6 bis 7 %. Die Personalpolitik hat sehr häufig dazu geführt, dass erst einmal die Jüngeren in neue Produktionsprozesse eingearbeitet wurden. Wenn es zum Beispiel neue Maschinen gab, kamen bei der Einarbeitung zunächst die Jüngeren an die Reihe, erst dann die Älteren. Beides, sowohl Arbeitsgestaltung als auch mangelnde Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen führt bei vielen Älteren zu einem veralteten Wissen. Sie sind somit häufig nicht mehr adäquat qualifiziert oder werden nicht entsprechend der Qualifikation eingesetzt.

Darüber hinaus wird es eine besondere Herausforderung sein, die Motivation derjenigen zu erhalten, die heute Ende 40 oder Anfang 50 sind und erleben, dass ihre Kolleginnen und Kollegen, die nur ein paar Jahre älter sind, noch in die Altersteilzeit gehen können, während sie selbst sich darauf einstellen müssen, möglicherweise länger arbeiten zu müssen.

Abschließend sei auf die Kostenstruktur hingewiesen. Falls eine Senioritätentlohnung vorliegt, indem das Gehalt mit steigendem Alter unabhängig von der Leistungsentwicklung steigt, führt eine ältere Belegschaft zu höheren Personalkosten und zu Anreizen, sich eher von älteren Mitarbeitern zu trennen. Ein weiterer Aspekt sind altersspezifische Fehlzeiten.

Die Herausforderungen dieser Handlungsfelder werden durch die Dynamik in den Arbeitsanforderungen verstärkt, die einer zunehmenden Innovationsdynamik, rascheren Investitionszyklen, kürzeren Produktzyklen, komplexeren Produktionstechnologien und damit verbundenem Wissensverfall bestehen. Das heißt, die Arbeitsverdichtung nimmt für jeden Einzelnen enorm zu.

Diesen starken Herausforderungen können Unternehmen jedoch begegnen. Als Konsequenzen sind beispielsweise eine stärkere Verzahnung der Unternehmenskultur mit der Arbeitsorganisation und der Gesundheitsförderung anzustreben. Hinzu kommt eine langfristige Personalentwicklung unter dem Aspekt der altersgerechten Arbeitsgestaltung. Ein wesentliches Element ist die Gestaltung des lebenslangen Lernens, wobei ein Umdenken erforderlich wird, das vom Defizitmodell wegführt.

⁶⁷ Seitz, Stenografischer Bericht vom 6. Juni 2006, S. 27.

Die Wertschätzung der Älteren ist über die Unternehmenskultur ebenso sicherzustellen wie das Zusammenspiel der Generationen im Blickfeld sein muss. Neben der Ausrichtung auf ein längeres Erwerbsleben ist es erforderlich, nach der Überzeugung zu handeln, dass die Wettbewerbsfähigkeit nicht nur von den Kompetenzen der jüngeren, sondern auch von denen der älteren Mitarbeiter abhängig ist. Die älteren Mitarbeiter sind eine notwendige personelle Ergänzung für ein junges Team.

11.1.3.3 Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit

Ein hoher Anteil der Arbeitsplätze ist schon heute im Dienstleistungssektor zu finden. Dieser Trend wird sich zunehmend verstärken. Rump⁶⁸ führt aus, in einer solchen Dienstleistungsgesellschaft komme es darauf an, Personen zu beschäftigen, die über ein bestimmtes Profil verfügen. Dabei gehe es nicht nur um Fachwissen und bestimmte Qualifikationen, sondern auch um die Fähigkeit, Wissen aktuell zu erhalten und unter sich ändernden Rahmenbedingungen zu agieren und nicht zu reagieren. In der Wissenschaft wird dies „Employability“ genannt, also Beschäftigungsfähigkeit und nachhaltige Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit. Es handelt sich um ein Bündel von Kompetenzen und Wissen, fachlicher, persönlicher, sozialer und methodischer Art und darum, diese lebenslang zu erhalten. Das lebenslange Lernen ist eine wesentliche Voraussetzung für die eigene Beschäftigungsfähigkeit.

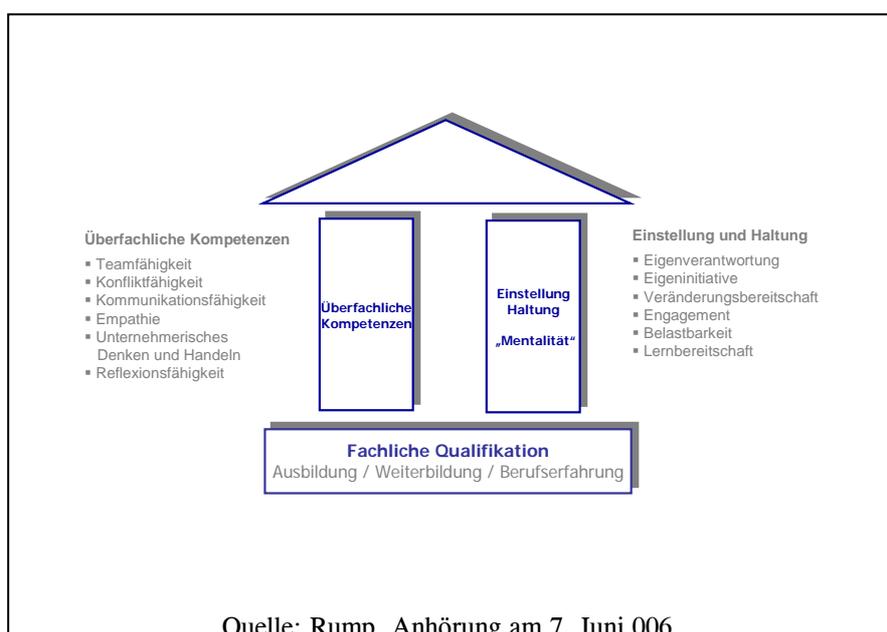


Abbildung 11.15: Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit

Rump zitiert eine Untersuchung, die versucht hat, herauszufinden, ob die Kompetenzen und Einstellungen der Arbeitskräfte dem Anforderungsprofil der Wirtschaft entsprechen. Bezogen auf die fachlichen Kompetenzen sind die meisten Betriebe der Ansicht, dass es eine Deckungsgleichheit zwischen den Anforderungen und den Qualifikationen gibt. Bei den beiden Säulen der überfachlichen Kompetenzen und der Haltung sind ganz erhebliche Lücken festgestellt worden. Nach Wahrnehmung der Betriebe sind diese Lücken vergrößert, je älter die Beschäftigten werden. Rump verweist auf Untersuchungen, die belegen, dass es sich dabei um ein Vorurteil handele und ausdrücklich kein Zusammenhang zwischen dem Alter, der Lern- und Leistungsfähigkeit sowie der Beschäftigungsfähigkeit besteht. Es handele sich eher um eine Frage der Persönlichkeit, der Berufsbiografie und der Motivation.⁶⁹

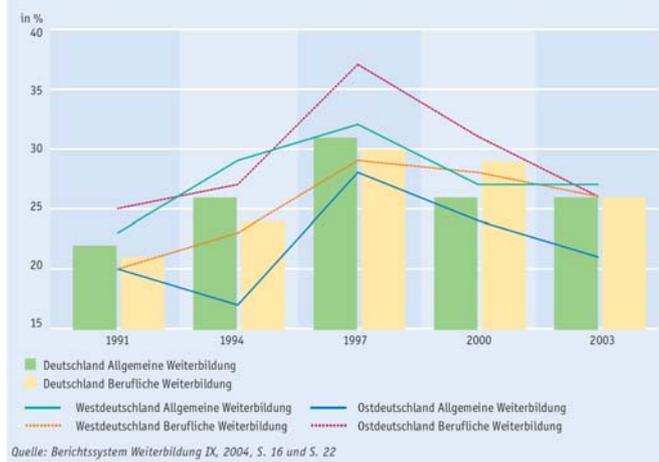
Lebenslanges Lernen und die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit werden zu einem wertvollen Sicherungsanker für den Einzelnen sowie zu einem wichtigen Wettbewerbsfaktor für die Wirtschaft und zu einem Garant für den Wohlstand innerhalb der Gesellschaft. Lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit sind zunächst einmal altersunabhängig. Damit sie altersunabhängig bleiben, müssen Lernmuster und Lebensphasen berücksichtigt werden, und sie müssen sich quasi in der Lebensbiographie widerspiegeln.

⁶⁸ Rump, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 22.

⁶⁹ Rump, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 23.

Rüchläufige Weiterbildungsbeitragung

Abb. G1-1: Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung 1991 bis 2003 (in %)

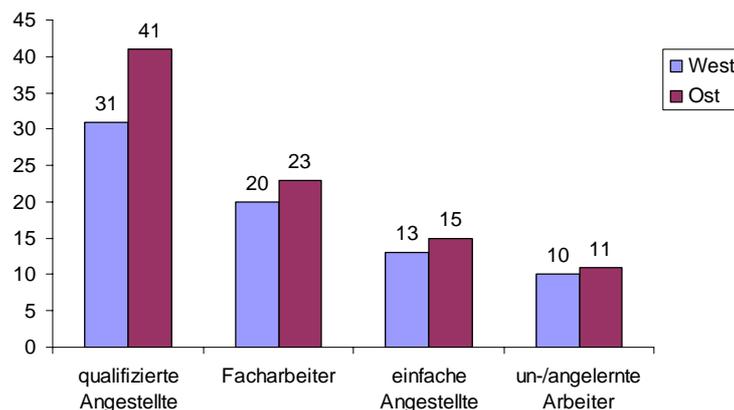


Quelle: Baethge, Anhörung am 7. Juni 2006

Abbildung 11.16: Rückläufige Weiterbildungsbeitragung

In der Realität ist aber die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen rückläufig. Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen auch, dass Arbeitnehmer dann umso häufiger an solchen Maßnahmen teilnehmen, wenn sie bereits hoch qualifiziert sind.

Qualifikationsspezifische Weiterbildungsbeitragung im 1. Halbjahr 2003



Quelle: IAB Forum Nr. 2, 2005.

Quelle: Kupka, Anhörung am 7. Juni 2006

Abbildung 11.17: Qualifikationsspezifische Weiterbildung im 1. Halbjahr 2003

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der demografische Wandel für den Arbeitsmarkt vor allem einen Rückgang der Erwerbstätigenzahlen und die Alterung der Belegschaften mit sich bringt. Beiden Herausforderungen kann man aber begegnen. Der quantitative Rückgang der Erwerbstätigenzahlen kann durch Migration, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren (späterer Erwerbsaustritt) und Jüngeren (früherer Berufseintritt) sowie dem Erschließen von Bildungsreserven zumindest teilweise kompensiert werden. Dem zweiten Aspekt der alternden Belegschaften kann durch entsprechende arbeitsorganisatorische

ten Aspekt der alternden Belegschaften kann durch entsprechende arbeitsorganisatorische Rahmenbedingungen in den Betrieben sowie durch Weiterbildung aller, aber auch und insbesondere der älteren Arbeitskräfte, entgegen getreten werden. Vor allem ist ein gesamtgesellschaftliches Umdenken erforderlich: Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind als Produktivitätspotenzial und nicht als personalwirtschaftliche Dispositionsmasse zu betrachten.

11.2 Bildung

Bildung und Erziehung sind Voraussetzungen für die Entwicklung der Begabungen, Neigungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten und damit der individuellen Selbstverwirklichung und Selbstentfaltung des Menschen. Der griechische Philosoph Sokrates nennt sie die „zweite Geburt“, an der als Geburtshelfer vorrangig Eltern und Lehrer beteiligt sind. Bildung ist auch Voraussetzung für gesellschaftliche und berufliche Teilnahme und Teilhabe. Sie ist damit nicht nur ein Bürgerrecht, sondern auch Grundlage der Verantwortungsbereitschaft des Einzelnen in einer stabilen Demokratie. Sie ist nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland zu einem wichtigen ökonomischen Standort- und Innovationsfaktor im globalen Wettbewerb geworden.

11.2.1 Entwicklung der Bildungsbeteiligung und der schulischen Abschlüsse

Seit den Siebzigerjahren stieg die Bildungsbeteiligung in allen Bundesländern außerordentlich. Der investive Ausbau der Schulen setzte sich fort, ebenso die Verbesserung der Lehrerbildung. Hinsichtlich der Elternwünsche und der von der Politik angestrebten höheren Qualifikationen der Schulabschlüsse verschoben sich in den Achtziger- und Neunzigerjahren die Gewichte zugunsten höherer Schulabschlüsse. Dies galt für alle Bundesländer. Allerdings erwerben in Hessen nach wie vor rund 20 % aller Schülerinnen und Schüler (im Jahr 2004) einen Hauptschulabschluss in unterschiedlichen Schulformen. In den Sechziger- und auch in den Siebzigerjahren war die Quote der Schulabgänger, die die allgemein bildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss verlassen haben, etwa doppelt so hoch wie heute. Dieser Wert konnte auf unter 10 % gesenkt werden, bleibt allerdings seit 1985 in Deutschland konstant.

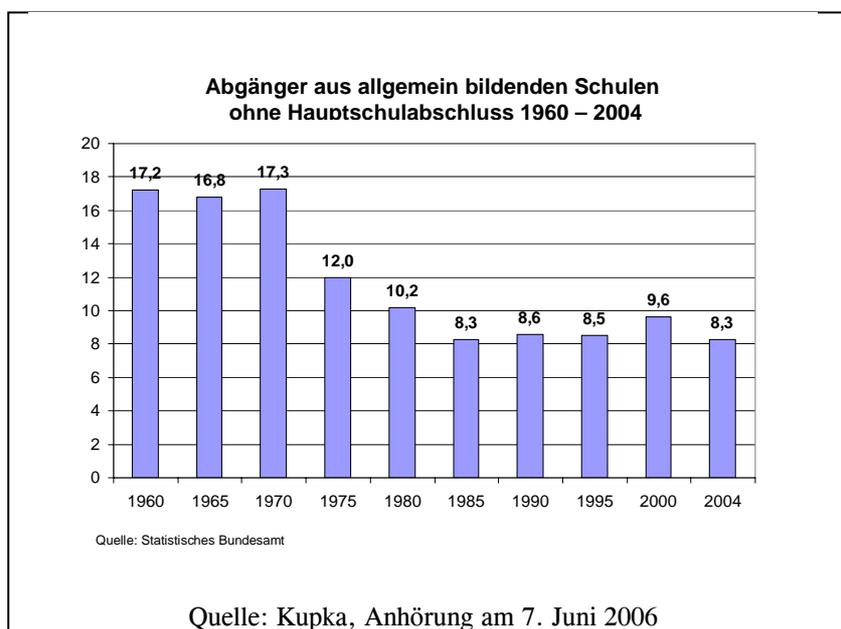


Abbildung 11.18: Abgänger aus allgemein bildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss 1960 bis 2004

Allgemein bildende Schulen in Hessen

Jahr	Schulen *	Schüler	Lehrer/innen **
1980	1 893	797 408	38 506
1985	1 859	628 076	40 057
1990	1 849	601 594	39 627
1995	1 847	664 991	42 927
1999	1 864	695 342	43 740
2000	1 865	697 159	44 016
2001	1 863	698 945	45 021
2002	1 866	701 289	45 832
2003	1 869	704 016	47 093
2004	1 869	702 804	45 302
2005	1 870	701 057	45 388
2006	1 878	694 535	46 619

Von den Schülern des Jahres 2006 waren

Art der Angabe	Anzahl	%
männlich	351 606	50,6
weiblich	342 929	49,4
Deutsche	601 390	86,6
Ausländer	93 145	13,4

* Falls Schulen mehrere Schulformen führen, sind sie nur einmal gezählt.

** Hauptamtliche und hauptberufliche Lehrerinnen und Lehrer.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2007.

Tabelle 11.1: Allgemein bildende Schulen in Hessen

Schülerinnen und Schüler nach Schulformen an den öffentlichen und privaten Schulen im Schuljahr 2006/2007

Schulformen*	Schüler/innen		davon waren an ...			
			öffentlichen Schulen		privaten Schulen	
	insgesamt	weiblich	insgesamt	weiblich	insgesamt	weiblich
Grundschulen	242 464	118 861	237 309	116 355	5 155	2 506
Hauptschulen	38 342	16 435	38 272	16 413	70	22
Förderstufen	24 776	11 588	24 260	11 289	516	299
Realschulen	90 911	44 628	86 706	41 969	4 205	2 659
Gymnasien	209 120	111 587	184 089	96 313	25 031	15 274
Integrierte Jahrgangsstu- fen	56 922	27 491	56 020	27 107	902	384
Förderschulen	26 701	9 848	23 134	8 757	3 567	1 091
Schulen für Erwachsene	5 299	2 491	5 107	2 405	192	86
Insgesamt	694 535	342 929	654 897	320 608	39 638	22 321

* Einschl. der entsprechenden Zweige an Gesamtschulen.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, 2007.

Tabelle 11.2: Schülerinnen und Schüler nach Schulformen im Schuljahr 2006/2007



Quelle: Bildungspolitik in Zahlen, herausgegeben vom Hessischen Kultusministerium
Bei Angaben nach dem Schuljahr 2006/2007 handelt es sich um Prognosen

Abbildung 11.19: Entwicklung der Gesamtschülerzahl in Hessen

11.2.2 Qualität der schulischen Ausbildung

Durch den Anstoß der Kultusministerkonferenz von 1997 haben sich die deutschen Länder an der internationalen Vergleichsuntersuchung PISA der OECD beteiligt. In ihr wurden 15-Jährige aller Schulformen im Hinblick auf drei Kompetenzbereiche untersucht, nämlich auf ihr Leseverhalten und Leseverständnis, mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung. Insgesamt waren die Ergebnisse hessischer Schülerinnen und Schüler in dieser Untersuchung enttäuschend. Eindeutig besser schnitten die Schüler aus Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen ab. Diese Untersuchung und ihre nachfolgenden länderspezifischen Tests sagen nur bedingt etwas über die Gesamtqualität des deutschen Schulwesens aus, aber sie sind alarmierende Hinweise auf mangelnde „Schlüsselqualifikationen“ im Schulsystem. Die Kultusministerkonferenz vom 06.12.2001 erklärte zu der entscheidenden Mangelsituation im internationalen Vergleich: „In Deutschland ist der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb in allen drei untersuchten Schlüsselqualifikationen besonders eng. Die sogenannte Spreizung zwischen dieser sozialen Herkunft und den Leistungen der Schüler ist außerordentlich auffallend: Das Leistungsvermögens eines Viertels der Hauptschülerinnen und Hauptschüler streut um das durchschnittliche Leistungsniveau von Realschülerinnen und Realschülern. Gleiches gilt im Verhältnis von Realschülerinnen und Realschüler zu Gymnasiastin und Gymnasiast.“

Zur Frage der schulischen Beteiligung und Leistungsfähigkeit von Jugendlichen aus Migrantenfamilien stellt die Kultusministerkonferenz fest, dass es eine „unterproportionale Beteiligung an Bildungsgängen“ gäbe, die zu höheren Schulabschlüssen führe, dies gelte insbesondere bei Kindern aus solchen Familien, die als tägliche Umgangssprache eine andere Sprache als Deutsch verwendeten.

11.2.3 Abhängigkeit des Schulabschlusses von der sozialen Herkunft

Kupka hat in der Anhörung ausgeführt, dass „in allen Bundesländern die relative Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuches sehr stark an die soziale Herkunft gekoppelt ist“⁷⁰. Die Länderergebnisse der PISA-Studie aus dem Jahr 2003 veranschaulichen, dass bei der Lese- und Mathematikkompetenz ein gleich kompetentes Kind mit niedrigem Herkunftsstatus, das ein Gymnasium besucht, eine 6,6-fach geringere Chance für den Schulabschluss hat, als ein Kind aus einem wohlhabenden und gebildeten Elternhaus. Hessen liegt in dieser Vergleichssituation auf einem mittleren Wert von etwa 2,5. Das heißt, bei gleich gebildeten, gleich kompetenten Kindern ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind gehobener Herkunft das Gymnasium besucht, nur noch oder immer noch 2,5-fach so hoch, wie die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind niedriger sozialer Herkunft, das aus einem bildungsfernen Elternhaus stammt, das Gymnasium besucht.⁷¹

⁷⁰ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 9.

⁷¹ PISA-Konsortium 2005 : PISA 2003, Länderergebnisse.

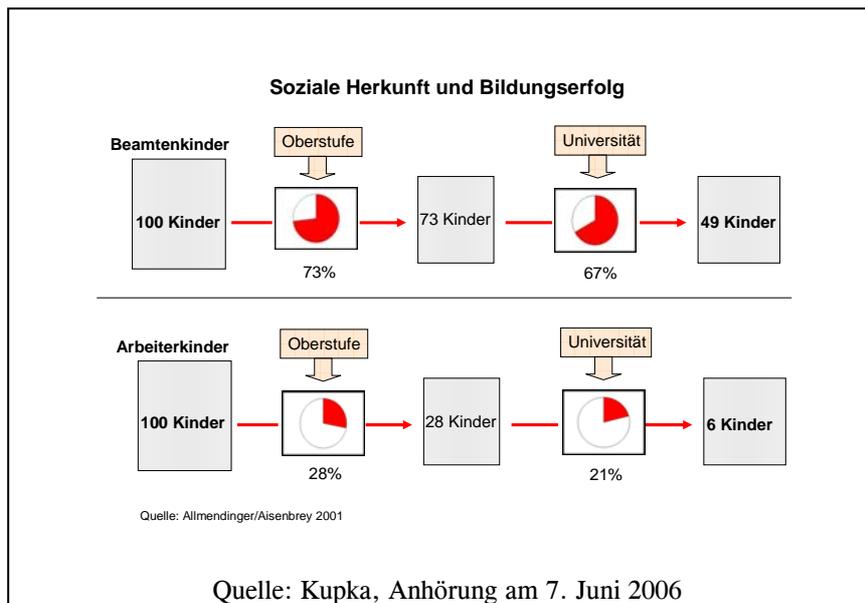


Abbildung 11.20: Soziale Herkunft und Bildungserfolg

In einer Vergleichssituation, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung durchgeführt hat, ergibt sich, dass drei Viertel aller Beamtenkinder auf die gymnasiale Oberstufe gehen. Davon schaffen es wiederum zwei Drittel, eine Universität zu besuchen, sodass etwa 49 % der Beamtenkinder ein Universitätsstudium aufnehmen. Im Vergleich dazu erreichen nur gut 25 % der Arbeiterkinder die gymnasiale Oberstufe. Von ihnen gehen wiederum knapp 25 % an eine Universität, das sind letztlich nur 6 % aller Kinder. Auf dieser Basis des Vergleichs zwischen Universitätsanfängern aus Arbeiterfamilien und aus Beamtenfamilien ergibt sich ein Verhältnis von sechs v. H. Kindern aus Arbeiterfamilien zu 49 v. H. Kindern aus Beamtenfamilien.⁷²

Auch wenn sich das Vorgenannte zur Darstellung ausschließlich auf Universitäten bezieht und damit die Bildungsbeteiligung an anderen Hochschulen nicht berücksichtigt ist, bleibt festzustellen, dass wir nach wie vor in Deutschland Bildungsreserven haben, die nicht entfaltet werden und dass angesichts der Bildungsexpansion und des Bedarfs an qualifizierten Erwerbstätigen und den Bedürfnissen der Wirtschaft diese Potenziale gefördert werden sollten. Kupkas Feststellung lautet, dass nicht nur aus sozialen Gründen, sondern auch aus ökonomischen Gründen diese Förderung eine Notwendigkeit sei.

⁷² Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 9f.

11.2.4 Bildungsbeteiligung von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund

Baethge⁷³ weist darauf hin, dass der Anteil der Migranten im jüngeren Alter steigt. Bei den 0 – 6-Jährigen weisen fast ein Drittel Kinder einen Migrationshintergrund auf, bei der Gesamtheit der bis unter 26-Jährigen sind das zurzeit 27,2 %.

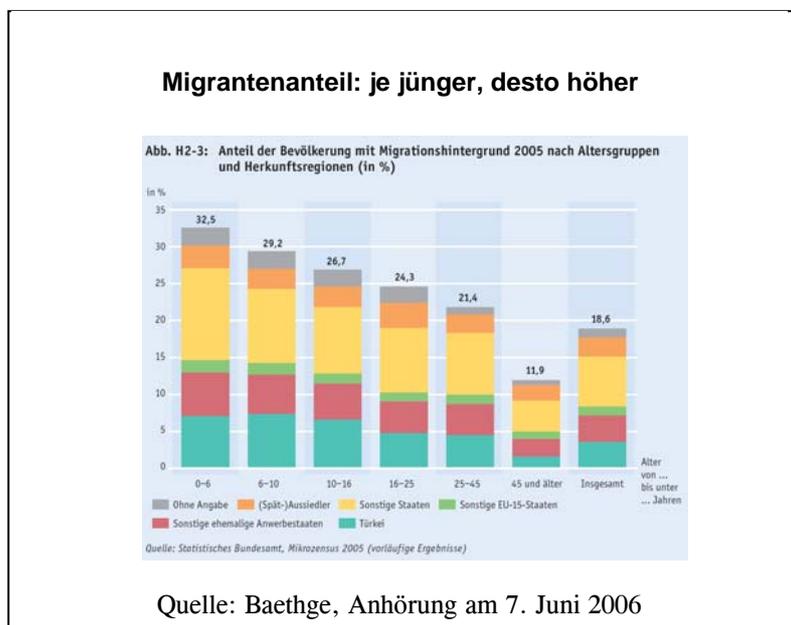


Abbildung 11.21: Migrantenanteil: je jünger, desto höher

In Hessen beträgt die Zahl der unter 25-Jährigen 35,5 %. Die Verteilung der Schüler mit Migrationshintergrund auf die einzelnen Schultypen ergibt, dass beispielsweise Kinder und Jugendliche aus türkischen Familien zu 50 % die Hauptschule und nur 12,5 % das Gymnasium besuchen.

Migrantenanteile in den Schularten

Tab. H3-1: Migrantenanteil 2000 in den Schularten der Jahrgangsstufe 9 nach Herkunftsregionen (in %)

Migrationshintergrund/ Herkunftsgruppe	15-Jährige nach Bildungsgang			
	HS	RS	IGS	GY
in %				
Ohne Migrationshintergrund	16,6	38,6	11,6	33,2
Mit Migrationshintergrund insgesamt	31,8	29,7	14,0	24,6
davon:				
Türkei	48,3	22,1	17,0	12,5
Sonstige ehemalige Anwerbestaaten	30,0	31,4	13,6	25,1
(Spät-)Aussiedler (ehem. Sowjetunion)	38,4	33,6	9,8	18,2
Sonstige Staaten	20,5	29,3	15,5	34,6

Quelle: PISA E 2000, eigene Berechnungen

Quelle: Baethge, Anhörung am 7. Juni 2006

Abbildung 11.22: Migrantenanteile in den Schularten

Alle Anzuhörenden weisen darauf hin, dass die frühkindliche Förderung, vor allem der Kenntnisse der deutschen Sprache, das Leseverständnis und andere Schlüsselqualifikationen im Schulsystemen dringend verbessert werden müssen.

⁷³ Baethge, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 65 ff.

11.2.5 Übergangsprobleme von der Schule in das Beschäftigungssystem

In den vergangenen Jahren haben nur zwei Drittel der Jugendlichen, die die Schule verlassen, eine Ausbildung oder ein Studium absolviert. Seit Jahren gibt es eine große Zahl von Jugendlichen, die nicht direkt von der Schule in eine Ausbildung wechseln.

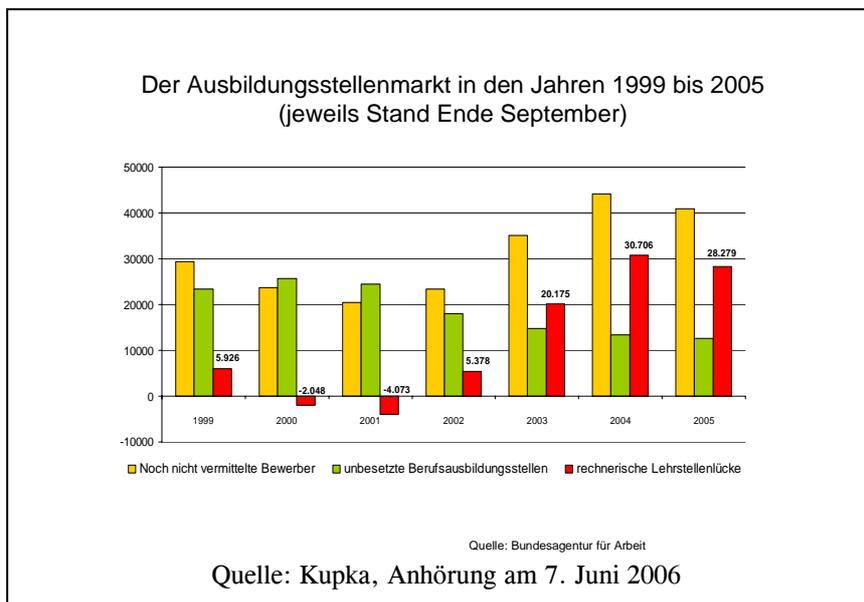


Abbildung 11.23: Der Ausbildungsstellenmarkt in den Jahren 1999 bis 2005

Diese Jugendlichen werden durch verschiedene schulische Maßnahmen und Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit betreut oder durch landesspezifische Spezialprogramme unterstützt. In den letzten Jahren waren es bundesweit immer 300.000 bis 400.000 Personen. Dies ist eine bemerkenswerte Zahl, wenn man bedenkt, dass ein Jahrgang von Jugendlichen dieser Altersgruppe ungefähr 900.000 Personen umfasst. Bei der Analyse dieser Zahlen muss berücksichtigt werden, dass von einem gewissen Schwund auszugehen ist, der darin begründet ist, dass sich Jugendliche für diese Maßnahme anmelden und auch registriert werden. Wenn sie im Laufe des Jahres jedoch noch eine Ausbildungsstelle erhalten oder aus anderen Gründen ausscheiden, wird dies statistisch nicht berücksichtigt.

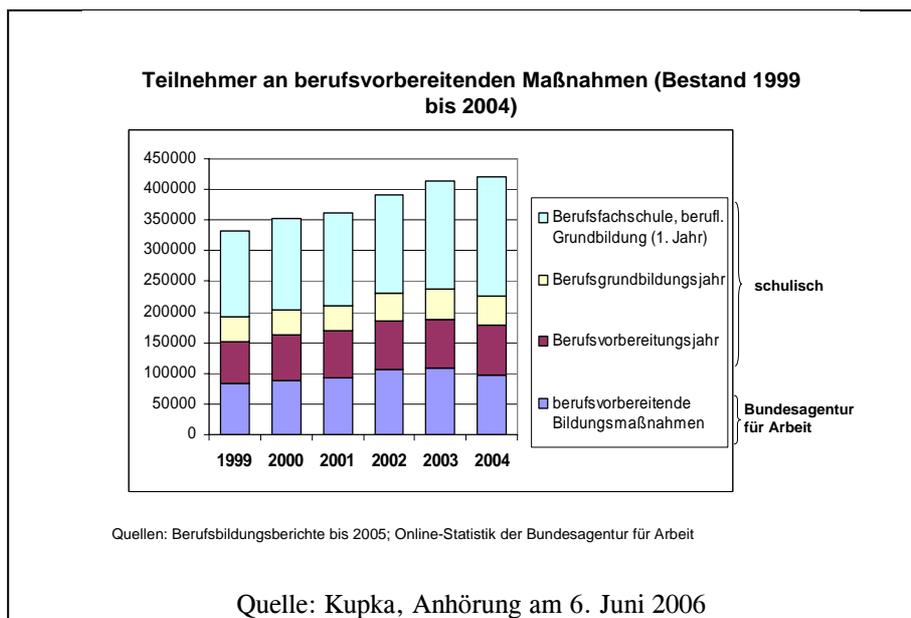


Abbildung 11.24: Teilnehmer an berufsvorbereitenden Maßnahmen

Nach Kupka leisten wir es uns seit zwanzig Jahren, dass fast ein Zehntel der Jugendlichen, die die Schulen verlassen, ohne Hauptschulabschluss ihren weiteren Lebensweg beschreiten muss.⁷⁴

Scheuerle betont, dass die Kosten pro Teilnehmer und Jahr von etwa 8.000 €, die von der Agentur für Arbeit für berufsvorbereitende Maßnahmen ausgegeben werden, besser früher für die individuelle Förderung der Kinder in den Schulen verwendet werden sollten.⁷⁵

Baethge weist darauf hin, dass es im Jahr 2004 in Deutschland etwa eine halbe Million Jugendlicher in sogenannten Übergangssystemen gab, das heißt, etwa 40 % der Ausbildungsanfänger in der dualen Ausbildung beginnen keine Lehre, sondern sind in differenzierten „Maßnahmen“ zur Nachqualifikation, um gegebenenfalls in die duale Ausbildung aufgenommen werden zu können.⁷⁶

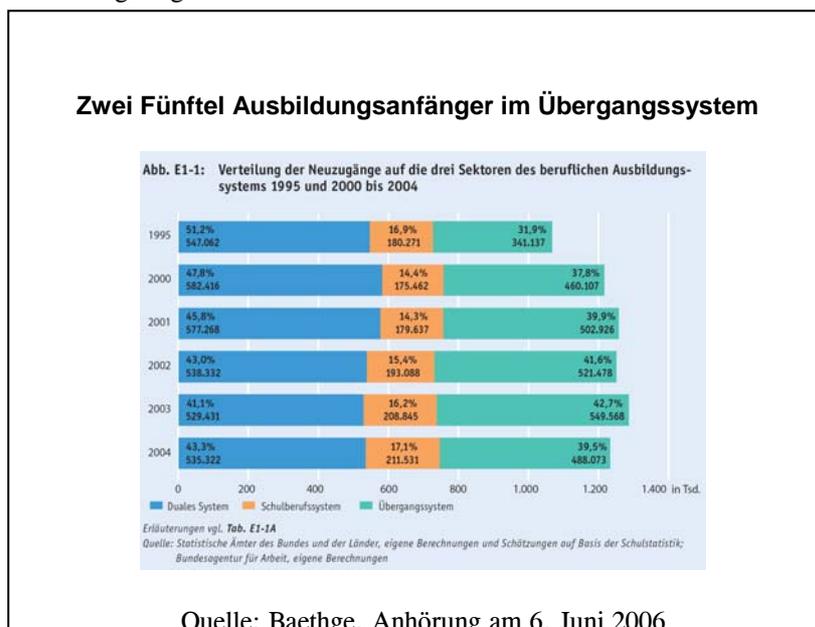


Abbildung 11.25: Zwei Fünftel Ausbildungsanfänger im Übergangssystem

Baethge betont, dass dies kein Einzelproblem in Deutschland sei, vielmehr weise die PISA-Untersuchung zur Berufsbildung des Jahres 2006 darauf hin, dass die Übergangssituation weltweit in der Krise sei.

11.2.6 Bildungsbeteiligung

Alle Experten weisen darauf hin, dass die Bildungsbeteiligung, wie auch die Qualität der Bildungsabschlüsse von Mädchen in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegen ist. Anders sieht es im Hinblick auf die anteilige Erwerbsbeteiligung aus.

Zu jungen Mädchen mit Migrationshintergrund sagt Baethge, das Augenmerk müsse auf diejenigen gelenkt werden, die nicht im Erwerbsleben seien. Beispielsweise seien das 22,5 % der Schulabgänger türkischer Herkunft. Von diesen seien fast 80 % junge Frauen. Dahinter steckt nach seiner Meinung nicht mangelnde Qualifikation, sondern ein kulturelles Verhaltensmuster, das darauf hinausläuft, dass „Frauen nicht in Erwerbstätigkeit gehören“. Dies gilt sicher in weitaus abgeschwächter Form auch für Mädchen ohne Hauptschulabschluss aus deutschen Familien. Hier liegen ebenfalls Bildungsreserven, die sehr viel früher in den Bildungssystemen und im Elternhaus durch Förderung der Mädchen genutzt werden müssen.

11.2.7 Hochschulentwicklung

Die Entwicklung der Studierendenzahl, der Studienanfänger, der Hochschulabsolventen wie auch der notwendigen räumlichen und personellen Zuwächse wird von der Kultusministerkonferenz mit Hilfe des Hochschulinformationssystems und des Zentrums für Hochschulentwicklung seit Jahren untersucht.

⁷⁴ Kupka, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 5.

⁷⁵ Scheuerle, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 60

⁷⁶ Baethge, Stenografischer Bericht vom 7. Juni 2006, S. 68

Die jüngsten Untersuchungen zeigen, dass für die Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis zum Jahr 2020, auch ohne Schulzeitverkürzung, aus demografischen Gründen für die kommenden Jahre mit einem absoluten Anstieg zu rechnen ist. Die Kultusministerkonferenz geht davon aus, „dass die Schulzeitverkürzung den Anstieg für die Jahre 2011 bis 2020 verstärkt, da sich die erhöhte Nachfrage nach Studienplätzen über einen Zeitraum von 10 – 12 Jahren erstrecken wird. Dies betrifft die Universitäten in erheblich stärkerem Ausmaß als die Fachhochschulen“. ⁷⁷ Die Konferenz stellt fest: „Bei der Betrachtung langer Zeiträume ist eine Tendenz zu steigender Bildungsbeteiligung zu beobachten, die auf wachsende Qualifikationsanforderungen einerseits und eine gestiegene Bildungsaspiration in der Bevölkerung andererseits zurückzuführen sein dürfte.“ Aufgrund des in den letzten Jahrzehnten nahezu kontinuierlich beobachteten Anstiegs des Studierendenanteils an der Bevölkerung „wird im Jahr 2020 die Zahl der Studierenden um etwa 20 % über der heutigen liegen“. ⁷⁸

Die bisherige Entwicklung der Studierendenzahlen hat vor allen Dingen einen Anstieg der Gesamtzahlen von 1999 bis 2005 auf insgesamt 2,185 Millionen Studierende in der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Die Prognosewerte, die das Hochschulinformationssystem (HIS) bis zum Jahr 2020 vorgelegt hat, gehen bei 85%igem Übergang der Hochschulberechtigten in die Hochschule von einem Zuwachs bis zum Jahr 2012 auf 2,650 Millionen Studierenden aus. Bei der Annahme eines 75%igen Übergangs handelt es sich etwa um 2,4 Millionen Studierende. Im Jahr 2020 wird bei einem 85%igen Übergang mit etwa 2,6 Millionen Studierenden gerechnet, bei einem 75%igen Übergang mit etwa 2,3 Millionen Studierenden.

Für Hessen lag der Anteil der Studierenden in den Jahren 1993 – 2005 an der Gesamtzahl der Studierenden in der Bundesrepublik insgesamt bei 8,4 %. Die Gesamtstudierendenzahlen erreichten im Jahr 2003 einen ersten Höhepunkt mit 177.800. Bei der Annahme eines 85%igen Übergangs der Hochschulberechtigten auf die Hochschulen ergibt sich für das Jahr 2012 eine Zahl von etwa 233.000 Studierenden, bei der Annahme eines 75%igen Übergangs etwa 200.000. Für das Jahr 2020 wird bei einem 85%igen Übergang mit 220.000 gerechnet, bei einem 75%igen Übergang mit etwa 190.000.

Betrachtet man die Studienanfängerzahlen der letzten Jahre, so ist auch für das Jahr 2003 der höchste Wert gemessen worden, nämlich 31.400. Bei einer Prognose von 85%igem Übergang wird im Jahr 2011/2012 wahrscheinlich der höchste Anteil von knapp 41.000 Studierenden erreicht, während bei einer Annahme von 75 % der Hochschulberechtigten im selben Zeitraum wieder etwa 30.000 erreicht werden. Die Vorausschau auf das Jahres 2020 ergibt bei 85%igem Übergang eine Zahl von Studienanfängern in Höhe von 35.000, während bei einem 75%igen Übergang knapp über 25.000 vorausgesagt werden.

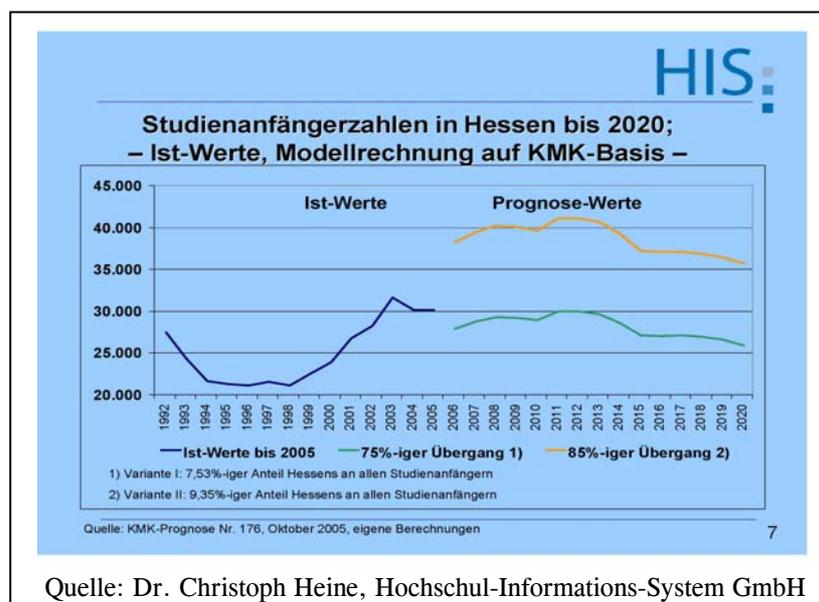


Abbildung 11.26: Studienanfängerzahlen in Hessen bis 2020

Beachtet werden muss, dass nach Aussagen des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst die doppelte Abgängerzahl der G8- und G9-Klassen in den Jahren 2008 und 2009 von etwa 2 x 30.000 Studienüber-

⁷⁷ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.09.2005, Dokumentation Nr. 176.

⁷⁸ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 22.09.2005, S. 3.

gängern noch nicht eingerechnet ist. Sie wird sich wahrscheinlich wegen unterschiedlichen Studienbeginns über zwei bis drei Jahre als zusätzlicher Zuwachs ergeben.

In den Untersuchungen wird eindrücklich darauf hingewiesen, dass es zahlreiche Prognoseunsicherheiten bei den Studienanfängern gibt:

Die Studierbereitschaft und Studierneigung sind gestiegen, zum Beispiel gibt es mehr Akademikereltern, die erfahrungsgemäß ihren Kindern ein Studium nicht nur empfehlen, sondern es auch stärker unterstützen als in früheren Generationen. Es gibt eine steigende Nachfrage nach Akademikerinnen und Akademikern, die von der Konjunktur und der Lage des Arbeitsmarktes abhängig ist, wie zum Beispiel der schon jetzt erkennbare Mangel an Naturwissenschaftlern und Ingenieuren.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor ist die Frage der Annahme der neuen Studienabschlüsse in der Wirtschaft, die mit dem Bologna-Prozess in den nächsten Jahren erst erfahren werden müssen. Akzeptanz und Attraktivität dieser neuen Studiengänge gegenüber den Abschlüssen in Deutschland ist schwer voraussehbar.

Die Frage der Finanzierung der steigenden Studierendenzahl, die eine qualifizierte Ausbildung erwarten können, wird vom Centrum der Hochschulentwicklungsplanung (CHE) bei einer Annahme von einer durchschnittlichen Studienzeit von vier Jahren und der Annahme einer unteren durchschnittlichen Kostensituation von 5.500,00 Euro pro Studienjahr für Hessen bis zum Jahr 2020 auf zusätzliche 540 Millionen € geschätzt. Dies sind vor allen Dingen sächliche, personelle und gewisse räumliche Kosten. Darin sind nicht enthalten die notwendigen Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen, die aufgrund der lange verzögerten Bauunterhaltungssituation zusätzlich aufgelaufen sind. Inwieweit die Länder und auch das Land Hessen diese finanziellen Belastungen tragen können, die sich ab dem Jahr 2020 wieder verringern könnten, kann zurzeit nicht vorausgesagt werden. Einige Länder reagieren bereits schon heute mit Zulassungsbeschränkungen und hochschuleigenen Auswahlverfahren, um die Studienkapazitäten in der Spitze des Jahres 2015 bewältigen zu können.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die regionale Mobilität der Studienmöglichkeiten in Europa und darüber hinaus in den nächsten Jahren sehr stark steigen wird, sodass auch hier erhebliche Veränderungen zu vermuten sind. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die Konkurrenz zwischen Berufsausbildung, der Attraktivität von Berufsakademien und Kooperationsformen von dualer Ausbildung im beruflichen Schulwesen mit Weiterbildung im Betrieb und Modulen aus dem tertiären Bereich einem grundständigen Studium durchaus Konkurrenz machen könnten. Darüber lässt sich nicht abschätzen, wie sich die Einführung und die Akzeptanz von Studiengebühren aufgrund persönlicher oder familiärer Finanzierungsschwierigkeiten auf die Studienzahlen auswirken werden.

Die Kultusministerkonferenz fasst ihre aktuellen Prognosen gegenüber der letzten Prognose so zusammen: „Die Zahl der wahrscheinlichen Studienanfänger wird im Jahr 2012 ihren Höhepunkt erreichen und um bis zu 22 % über dem Stand von 2004 liegen. Die Anzahl der Studierenden insgesamt wird bis 2014 um bis zu 36% sowie die der Absolventen voraussichtlich bis 2019 um bis zu 53% deutlich zunehmen. Danach kann – vornehmlich demografisch bedingt – von allmählich abnehmenden Entwicklungen ausgegangen werden, die durch die Schulzeitverkürzung im Vergleich zur Vorgängerprognose um drei bis vier Jahre nach hinten verschoben werden.“¹

Inwiefern sich die Zahl der Absolventen in den nächsten Jahren verändern wird, ist schwer zu prognostizieren. Zurzeit haben wir im Durchschnitt in der Bundesrepublik eine Quote von etwa 30 % Studienabbrechern. Diese Zahl muss reduziert werden, weil die Zahl der akademischen Absolventen erhöht werden muss und jeder Abbruch ökonomisch eine Fehlinvestition ist.

11.3 Handlungsempfehlungen

11.3.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion

I. Wirtschaft und Arbeit

Angesichts der absehbaren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, die auf einen eklatanten Mangel qualifizierter Arbeitskräfte zuläuft, ist es von zentraler Bedeutung, die Stärken des Wirtschaftsstandortes Hessen zu festigen und weiter auszubauen. Dabei geht es zum einen um geeignete Rahmenbedingungen für Unternehmen in Hessen, zum anderen um die sogenannten weichen Standortfaktoren, die Hessen als Wohnort für potenzielle Arbeitskräfte und ihre Familien attraktiv machen.

Hessen verfügt über eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur, die es zu erhalten und weiter auszubauen gilt. Der Erweiterung des Frankfurter Rhein-Main Flughafens kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Auch in Nord-, Ost- und Mittelhessen werden durch Infrastrukturinvestitionen (z. B. in Logistik) die Rahmenbedingungen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze verbessert. Da der Mittelstand nach wie vor die bei Weitem größte Zahl an Arbeitsplätzen in Deutschland schafft, sollten mittelständische Unternehmen u. a. durch den weiteren Abbau der Bürokratiekosten sowie die Schaffung attraktiver steuerlicher Rahmenbedingungen unterstützt werden. Menschen werden sich vor allem dort niederlassen oder verbleiben, wo sie Arbeit finden. Dies gilt für alle Landesteile.

Auf die Bedeutung der sogenannten „weichen Standortfaktoren“ ist bereits an anderen Stellen dieses Berichts hingewiesen worden. Auch hier verfügt Hessen über eine sehr gute Ausgangsposition, beispielsweise das vielfältige kulturelle Angebot. Durch den Ausbau dieser Standortfaktoren kann Hessen auch in Zukunft im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte erfolgreich sein.

Angesichts des demografischen Wandels ist es unerlässlich, das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland stärker als bisher zu nutzen. Die hierfür relevanten Rahmenbedingungen werden primär auf der Ebene des Bundes festgelegt, insbesondere die Regelungen zum Renteneintritt. Auf der Ebene der Landespolitik kann unter anderem durch verbesserte Betreuungsangebote zu einer Erhöhung der Erwerbsquote junger Eltern beigetragen werden. Auf diesen Politikbereich ist bei den Handlungsempfehlungen zum Kapitel „Geburtenrate“ bereits ausführlich eingegangen worden. Ein weiteres Handlungsfeld der Landespolitik liegt bei Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer. Beispielsweise wird durch das Landesprogramm „Erfahrung hat Zukunft“ eine Re-Integration älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt angestrebt. Derartige Ansätze gilt es fortzuführen und weiterzuentwickeln, wenngleich in den nächsten Jahren voraussichtlich ältere Arbeitnehmer ohnehin wieder stärker im Arbeitsmarkt verankert sein werden. Allein der Alterungsprozess der sogenannten Babyboomer wird dafür sorgen, dass das Durchschnittsalter der Belegschaften in den kommenden Jahren in erheblichem Maße zunehmen wird. Die Landespolitik kann dazu beitragen, dass den Unternehmen diese Entwicklung noch stärker ins Bewusstsein rückt. Insbesondere mittelständische Unternehmen können durch Informations- und Beratungsangebote für die Thematik sensibilisiert und bei ihren Anstrengungen unterstützt werden. Ein wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist die Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz. In anderen Staaten gibt es bereits spezielle Programme, die hier Verbesserungen anstreben. Es bietet sich an, die Erfahrungen auszuwerten und geeignete Maßnahmen auf Hessen zu übertragen. Gefordert ist das Land hier auch in seiner Rolle als Arbeitgeber.

Angesichts der älter werdenden Belegschaften und des beschleunigten technologischen Wandels hat die regelmäßige Fort- und Weiterbildung eine Schlüsselstellung sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen als auch für die Beschäftigungschancen der Arbeitskräfte. Es gilt, das Konzept des „lebenslangen Lernens“ als Selbstverständlichkeit in den Köpfen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer zu verankern. Die Grundvoraussetzungen für lebenslanges Lernen werden in den Schulen geschaffen, insbesondere durch die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen.

Bei der Entwicklung und Durchführung geeigneter Fort- und Weiterbildungsangebote können neben den privaten auch die öffentlichen Bildungseinrichtungen eine wichtige Rolle spielen. Entsprechende Initiativen der Bildungseinrichtungen in Hessen gilt es zu unterstützen.

In Hessen gibt es bereits acht Kooperationsinitiativen zwischen dem Land und regionalen Partnern, die Zentren für Lebensbegleitendes Lernen (ZLL) gegründet haben oder dabei sind dies zu tun. Dadurch soll das Lebensbegleitende Lernen gestärkt werden und allen Menschen den Zugang zu einer hochwertigen Aus- und

Weiterbildung eröffnen. Lebensbegleitendes Lernen hat das Ziel, individuelle Kompetenzen umfassend zu entfalten, Teilhabe zu fördern und Benachteiligungen abzubauen.

II. Bildung

Bildung ist in einem relativ rohstoffarmen Land die wichtigste Ressource. Daher genießt eine moderne und qualitativ hochwertige Bildung oberste Priorität in Hessen. Eine gute Bildung von Anfang an ist die Grundvoraussetzung für unsere Kinder und Kindeskiner. Bildung bietet jungen Menschen Lebens- und Entwicklungschancen, ist aber auch für unsere Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes überlebensnotwendig. Nur wenn wir weiterhin innovative Ideen produzieren, diese umsetzen und „verkaufen“ können, bleiben wir ein attraktiver Standort in Deutschland und in der Welt.

Für die Bildungspolitik ergeben sich die folgenden zentralen Handlungsempfehlungen:

- Die Umsetzung des Konzepts „Bildung von Anfang an“ ist weiter voranzutreiben und auszubauen. Hessen hat mit der Erprobung des deutschlandweit vorbildlichen Bildungs- und Erziehungsplans (BEP) die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung erprobt.
- Eine Vielfalt von Schulformen und Bildungsangeboten ist am besten geeignet, die unterschiedlichen Begabungen der Schüler individuell zu fördern. Deshalb ist am bewährten gegliederten Schulsystem in Hessen festzuhalten. Die Qualität der schulischen Bildung ist bei stärkerer Selbständigkeit der Schulen unter anderem durch schulübergreifende Leistungsvergleiche sowie zentrale Prüfungen gestärkt worden.
- Ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Schul- und Bildungsqualität ist die ausreichende Lehrerversorgung, die dauerhaft gesichert werden muss. Daher stehen die Schulen ebenfalls im Wettbewerb um die besten Köpfe als Arbeitskräfte.
- Schulbildung muss immer auch den Anforderungen der späteren Berufswelt gerecht werden. Daher ist eine solide Grundbildung unabdingbar.
- Kinder mit Migrationshintergrund bedürfen gerade auch in Zukunft einer besonderen Förderung, zumal die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund stetig ansteigen wird. Die Anstrengungen, insbesondere im Bereich der Sprachförderung, sind weiter fortzusetzen, damit die „Herkunft“ keinen Ausschlag mehr für den Bildungserfolg und die Lebenschancen hat.

III. Wissenschaft und Hochschulen

In den Hochschulen wird auf das in den Schulen erlernte Wissen aufgesetzt und dieses fortentwickelt. Hier werden junge Menschen auf die Anforderungen im globalen Wettbewerb – sei es in der Wissenschaft, der Wirtschaft oder beim Staat – vorbereitet. Die Bedeutung der Hochschulen zur Bindung von jungen Menschen, aber auch von Unternehmen in und für eine Region, ist unbestritten. Der Wissenschaftsstandort Hessen wird so gestaltet, dass er sich im nationalen wie internationalen Wettbewerb auf Augenhöhe bewegt und dabei Zeichen der Innovation und des Fortschritts setzt. Eine qualifizierte Hochschulausbildung ist eine gute Basis für die persönliche Entwicklung junger Menschen aber auch für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Weiterentwicklung des Landes.

- Der Wissenschaftsstandort Hessen muss so gestaltet werden, dass er sich im nationalen wie internationalen Wettbewerb auf Augenhöhe behaupten und dabei eigene Akzente im Sinne von Innovation und Modernität setzen kann.
- Universitäten, Fachhochschulen, Berufsakademien und andere Bildungseinrichtungen sind Zentren der Wissensgesellschaft und sie müssen daher unter Wahrung ihrer jeweiligen Schwerpunkte in Forschung und Lehre gefördert werden. Die Studierenden müssen dabei optimale Lehr- und Studienbedingungen vorfinden, wozu auch eine angemessene räumliche Ausstattung gehört.
- Mehr Eigenverantwortung der Hochschulen bedeutet eine Steigerung der Effizienz und führt somit zu einer bestmöglichen Ressourcennutzung.

11.3.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Bildung ist der Schlüssel zur Zukunft

Die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit unsere Fähigkeit, die anstehenden Herausforderungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, der sozialen Sicherung und der ökologischen Erneuerung zu meistern, hängen vor allem an der Steigerung von Produktivität durch technischen Fortschritt und der hohen Qualifikation der Menschen. Die wichtigste Kapitalanlage ist die Investition in das Humankapital, in Kompetenzen, Fähigkeiten und Wissen der Bürgerinnen und Bürger.

Das derzeitige Schulsystem muss dringend reformiert werden. Die frühe Selektion verbaut Chancen und schickt Schülerinnen und Schüler in Sackgassen, die ihnen den Weg in eine gute Ausbildung und damit eine berufliche Perspektive verbauen. Verstärkte Förderung „leistungsschwacher“ Schülerinnen und Schüler ist notwendig, um mehr höhere Abschlüsse zu erreichen. So kann dem drohenden oder schon existierenden Fachkräftemangel begegnet werden.

Die Förderung von Kindern sollte so früh wie möglich einsetzen. Deswegen sollte das letzte Kindergartenjahr, das den Übergang in die Grundschule vorbereitet, Pflicht werden. Dementsprechend sind für dieses Jahr im Bildungs- und Erziehungsplan klare Ziele zu definieren. Wenn die Maßnahme wirkungsvoll sein soll, ist eine Kooperation zwischen Kindergarten und Grundschule nötig. Zudem sollten Grundschulen eine Schuleingangsstufe anbieten, in der Kinder verpflichtend auf den weiteren Besuch der Grundschule vorbereitet werden. In dieser Eingangsstufe können Kinder je nach Bedarf ein bis drei Jahre verbleiben: nur so ist zu gewährleisten, dass Schüler mit einigermaßen gleichen Voraussetzungen starten. Eine besondere Rolle muss in Zukunft bereits im Vorschulalter das Erwerben einer ausreichenden Sprachkompetenz im Deutschen als Unterrichtssprache spielen.

Die „demografische Rendite“, also die Einsparungen, die im Schulsystem auf Grund rückläufiger Schülerzahlen erfolgen, müssen im System verbleiben und in die Schulen investiert werden. Nur so kann Schule den Anforderungen der Zukunft gerecht werden.

Durch die stetig sinkende Geburtenziffer wird vor allem in ländlichen Gebieten (insbesondere in Nordhessen) das schulische Angebot bald überhaupt nur noch aufrecht zu erhalten sein, wenn in *einer* Schule möglichst alle Abschlüsse erworben werden können. Diesen Anforderungen werden integrierte Schulsysteme am besten gerecht. Sie sind daher vorrangig auszubauen.

Die Erschließung von Bildungsreserven ist die vorrangig zu ergreifende Maßnahme gegen die drohenden Folgen des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt, weil sie neben der Beseitigung des Fachkräftemangels auch gleichzeitig eine Maßnahme gegen Arbeitslosigkeit ist.

Um Schülerinnen und Schüler auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten, müssen Schulen stärker mit Arbeitsmarktexperten und Unternehmen zusammenarbeiten. Das theoretische Lernen muss regelmäßig mit **Praxiselementen** angereichert werden, sowohl in der Schule, als auch durch Phasen des Lernens außerhalb der Schule, in Praktika und Hospitationen.

Um alle Potenziale zu fördern und auszuschöpfen, bedarf es einer kontinuierlichen Steigerung der Hochschulabsolventen auf mindestens 40 % eines Jahrgangs. Dabei bedürfen die gesellschaftlichen Änderungen, die mit dem demografischen Wandel einhergehen, einer Stärkung nicht nur der technischen, sondern auch der sozialen Fächer. Wichtigstes Ziel ist die Steigerung der Ausgaben für Forschung und Bildung auf 3 % des Bruttoinlandsproduktes. Hier besteht ein erheblicher Nachholbedarf der nicht-staatlichen Financiers.

Damit möglichst viele junge Menschen ein Studium aufnehmen können, muss die Einführung von Studiengebühren rückgängig gemacht werden. Sie sind sozial ungerecht und wirken kontraproduktiv bei der Erschließung von Bildungsreserven.

Die angemessene Finanzierung der Hochschulen ist öffentliche Aufgabe. Dazu gehört neben den laufenden Betriebskosten auch eine angemessene Steigerung der baulichen Investitionen. Nur gut ausgestattete Hochschulen können gute Lehre bieten.

Eine langfristige Ausrichtung, wie es die Erfordernisse des demografischen Wandels erzwingen, macht eine abgestimmte, an den bildungspolitischen Zielen des ganzen Landes orientierte Hochschulentwicklungsplanung notwendig.

Die Fachhochschulen und Universitäten müssen einen Beitrag zum „lebenslangen Lernen“ leisten, deshalb werden sie sich zukünftig verstärkt in der Weiterbildung engagieren müssen. Aufgabe der Hochschulen wird sowohl die Beteiligung an beruflicher Weiterqualifizierung wie die lebenslange Vermittlung allgemeiner Bildungsinhalte sein, weil nur so kontinuierliche Anpassung an sich ändernden Rahmenbedingungen möglich sein wird.

Der demografische Wandel stellt vielfältige Anforderungen an die Entwicklung des Arbeitsmarkts wie der Unternehmenskulturen. Eine älter werdende Gesellschaft muss sich insbesondere auf die Potenziale älterer Arbeitnehmer ausrichten. Dem bereits heute bestehenden Fachkräftemangel muss auch durch die umfassende Nutzung von Erfahrungswissen begegnet werden.

Lebensarbeitszeit wird sich zukünftig verändern und anders verteilen. Neben Zeiten der Beschäftigung werden Zeiten von Weiterbildung und Qualifikation treten. Die angemessene Absicherung der Altersversorgung, insbesondere bei Geringverdienern, muss diesem Umstand Rechnung tragen.

Die Beschäftigungsreserve bei den älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern muss besser genutzt werden. Frühverrentungen dürfen sich für die Betriebe nicht mehr lohnen. Programme, die gezielt die Einstellung von älteren Erwerbspersonen fördern, sind zu initiieren.

Ältere Beschäftigte müssen in deutlich höherem Umfang an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt werden, um ihre Qualifikation zu erhalten. Diese Forderung richtet sich besonders an die Betriebe, aber auch öffentliche Bildungsangebote müssen darauf eingestellt sein.

In einer alternden Arbeitswelt müssen Arbeitsplätze auf die besonderen Bedürfnisse älterer Mitarbeiter ausgerichtet werden. Neben einer deutlichen Stärkung des Arbeitsschutzes bedarf es auch einer Orientierung an den gesundheitlichen Erfordernissen älterer Arbeitnehmer, um ihre Arbeitskraft möglichst lange zu erhalten und ihrer besonderen Leistungsfähigkeit angemessene Arbeitsplätze vorzuhalten.

Lebenserwartung und Gesundheitszustand sind in erheblichem Umfang von sozialer Schichtzugehörigkeit abhängig. Dem muss eine Verlängerung von Lebensarbeitszeiten und insbesondere eine Flexibilisierung des Übergangs in den Ruhestand Rechnung tragen.

Das größte Reservoir an potenziellen Erwerbstätigen sind insbesondere die vielen jungen, gut qualifizierten Frauen. Diese Beschäftigungsreserve muss deutlich stärker genutzt werden, um einerseits den Arbeitskräftebedarf zu decken und andererseits Frauen gleichermaßen entsprechend ihrer Qualifikation einzusetzen und ihnen die Erfüllung eines erfolgreichen Arbeitslebens zu ermöglichen.

Dazu ist der weitere massive Ausbau von Ganztags-Kinderbetreuungseinrichtungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie voranzutreiben. Darüber hinaus sind Ganztagschulen unter diesem Aspekt auszubauen.

Zuwanderung leistet ebenfalls einen Beitrag gegen Arbeitskräftemangel. In manchen Sektoren des Arbeitsmarktes ist Zuwanderung der entscheidende Faktor gegen den Mangel an ausgebildeten Fachkräften.

Der Integration von Migrant*innen muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Neben dem Erwerb der deutschen Sprache muss gezielte Förderung im Hinblick auf verbesserte Chancen für sie auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erfolgen. Es darf nicht weiter hingenommen werden, dass ein Großteil von ihnen ohne Ausbildungs- und Arbeitsplatz bleibt.

11.3.3 Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeit

Die Frage, wie die hessische Wirtschaft auf den zu erwartenden Fachkräftemangel und der Erhöhung des Durchschnittalters der Beschäftigten reagieren kann, wird zwar branchenspezifisch und je nach Region unterschiedlich zu beantworten sein. Dass aber bereits heute eine Umsteuerung in der Personalpolitik notwendig ist, ist noch nicht von allen Unternehmen erkannt worden und sollte deshalb durch eine begleitende Wirtschaftsförderpolitik forciert werden.

In Zukunft wird eine familienfreundliche Personalpolitik, die Müttern und Vätern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht, immer wichtiger werden, insbesondere im Hinblick auf die Steigerung der Beschäftigungsbeteiligung von Frauen. Regionale Koordinierungsstellen in Kooperation mit den Tarifpartnern und Kammern können insbesondere kleine und mittlere Betriebe bei der Umsetzung familienfreundlicher Maßnahmen unterstützen.

Um das Know-how älterer Arbeitnehmer besser zu nutzen, sind in den Betrieben nicht nur Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, sondern auch passgenaue und effektive Planungen von Weiterbildungsmaßnahmen nötig. Durch Kooperation mit Universitäten und Fachhochschulen, beruflichen Schulen, Volkshochschulen, den Angeboten der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und anderen Weiterbildungsanbietern, aber auch durch eine regionale Wirtschaftsförderpolitik können die Unternehmen dabei unterstützt werden. Die bestehenden Angebote müssen zu einem System des lebensbegleitenden Lernens vernetzt und weiterentwickelt werden. Die Vielfalt und Pluralität der Angebote ist hierbei zu wahren.

Aus- und Weiterbildungsinhalte sollen modular aufgebaut werden, um sie im Sinne lebensbegleitenden Lernens später flexibel durch weitere Bausteine zu einer umfassenden Qualifizierung ergänzen zu können.

Nachdem der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ohne Abitur geöffnet wurde, sollten diese auch zur Aufnahme eines Studiums ermuntert werden. Sie dürfen nicht durch Einführung von Studiengebühren und bürokratische Hürden abgeschreckt werden.

Da auf dem Arbeitsmarkt immer weniger gering qualifizierte Tätigkeiten nachgefragt werden, ist die Nachqualifizierung und (Wieder)Integration von Personen ohne berufliche Qualifikation deutlich zu verstärken, um dieser Personengruppe neue berufliche Perspektiven zu eröffnen.

Der Wandlung zu einer Dienstleistungsgesellschaft muss das Ausbildungssystem folgen. Damit alle Jugendlichen eine Chance auf eine gelingende Berufswahl erhalten, muss das duale berufliche System verbessert und weiterentwickelt werden. Die vorrangige Verantwortung der Wirtschaft für die Ausbildung muss erhalten bleiben. Es wird jedoch weiter einen Bedarf an vollschulischen Berufsausbildungen im Anschluss an Klasse 9 und 10 geben. Daher ist eine rechtliche und faktische Gleichstellung zu betrieblichen Ausbildungen notwendig. Betriebe, die ihrer Ausbildungsverantwortung nicht nachkommen oder nachkommen können, sind in geeigneter Weise an den gesamtwirtschaftlichen Kosten von Ausbildung zu beteiligen.

Qualifikationen und Abschlüsse müssen insgesamt besser miteinander verzahnt werden.

Bildung

In den ersten Lebensjahren werden die Grundlagen für den späteren Bildungserfolg von Kindern gelegt. Je früher Kindern qualitativ hochwertige Bildungs- und Betreuungsangebote gemacht werden, desto größer ist ihre Chance auf die umfassende Entfaltung ihrer Talente und Fähigkeiten und auf eine gute Bildungskarriere. Dies ist gerade für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund und aus Familien mit schwierigen sozialen Verhältnissen von besonderer Wichtigkeit, denn Bildungserfolg und Bildungschancen sind auch in Hessen in hohem Maße abhängig von der sozialen Herkunft. Dieser Zusammenhang muss aufgelöst werden und die Entfaltung der Potenziale aller Kinder muss durch frühe und individuelle Förderung unterstützt werden.

Landespolitik muss ihre Verantwortung gemeinsam mit dem Bund und den Kreisen und Kommunen wahrnehmen und mehr in frühe Bildung investieren. Dazu gehört es, einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem 1. Lebensjahr einzuführen und den Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 – 10 Jahren verbindlich umzusetzen. Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrern brauchen Spielräume und geeignete Rahmenbedingungen, um Kinder und Jugendliche bei der Entfaltung ihrer körperlichen, geistigen und sozialen Fähigkeiten zu begleiten und umfassend zu fördern.

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten für die Betreuung von Kindern zwischen den staatlichen Ebenen und innerhalb der Ebenen sollte zugunsten eines Angebots aus einem Guss für die 0 bis 10-Jährigen überwunden werden. Angebote für unter 3-Jährige, Kindertagesstätten und Ganztagsangebote an Grundschulen bzw. Hortangebote sind besser aufeinander abzustimmen. Unterschiedliche administrative Zuständigkeiten dürfen nicht länger eine am Kind orientierte Politik erschweren.

Um unterschiedliche Startchancen von Kindern schon in der Grundschulzeit besser ausgleichen und individuelle Fördermaßnahmen realisieren zu können, sollte die Einführung der flexiblen Eingangsstufe an allen Grundschulen und ein deutlicher Ausbau der Ganztagsangebote an Grundschulen ermöglicht werden.

Auch in Hessen werden die Schülerzahlen zurückgehen. Dies darf jedoch nicht zu Kürzungen im Bildungsetat führen, sondern die freiwerdenden Mittel müssen für Qualitätsverbesserungen genutzt werden. Die demografische Entwicklung bietet Chancen für unser Schulsystem, wenn die sogenannte demografische Rendite genutzt wird, um die Bildungschancen der jungen Generation zu verbessern. Um die Ausgaben für Bildung darüber hinaus spürbar zu erhöhen, müssen Haushaltsmittel aus anderen Bereichen umgeschichtet und der Bildung im Haushalt Priorität einräumt werden. Da das Land originär für den Kultusbereich zuständig ist, muss es seiner Verpflichtung, für alle hessischen Schülerinnen und Schüler vielfältige, qualitativ hochwertige und wohnortnahe Bildungsangebote bereit zu stellen, nachkommen und die nötigen Finanzmittel zur Verfügung stellen. Investitionen in Bildung sind wichtige und nachhaltig wirksame Zukunftsinvestitionen.

Schulen müssen sich zu Lern- und Lebensorten entwickeln können. Mehr Autonomie für die Schulen und die Chance, sich zu Ganztagschulen zu entwickeln gehören ebenso dazu wie die Möglichkeit des längeren gemeinsamen Lernens bis Klasse 9 oder 10 und eine Kultur der individuellen Förderung, die Sitzenbleiben und Querversetzungen überflüssig macht. Schule und Jugendhilfe müssen eng zusammen arbeiten und Schülerinnen und Schüler mit schulischen und außerschulischen Problemen sollen kontinuierlich durch Sozialarbeit und Jugendberufshilfe begleitet werden, um so ihre Chancen auf einen guten Schulabschluss und eine Berufsausbildung zu erhöhen.

Gute und vielfältige Bildungsangebote müssen auch im ländlichen Raum durch wohnortnahe Schulstandorte erhalten werden. Gerade in Gebieten mit sinkenden Schülerzahlen erleichtert es das längere gemeinsame Lernen aller Schülerinnen und Schüler an einer Schule, Schulstandorte zu sichern und so ein wohnortnahe Schulangebot zu erhalten.

Hochschule

Bildung ist unsere wichtigste Zukunftsressource. Sie ist wichtig sowohl für die persönliche Entwicklung als auch für die Innovations- und Weiterentwicklungsfähigkeit der Gesellschaft insgesamt und hilft dabei, Antworten auf unsere drängenden sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Zukunftsfragen zu finden. Wirtschaft und Gesellschaft brauchen dringend mehr und besser ausgebildete Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Nötig ist ein chancengerechter und offener Hochschulzugang, um mehr Studierende an unseren Hochschulen auszubilden.

Durch gezielte Investitionen in Kapazitätsausbau und Qualitätsverbesserung müssen die Hochschulen dazu in die Lage versetzt werden, in den kommenden Jahren mehr Studierende aufzunehmen. Durch bessere Studienbedingungen, Betreuung und Beratung sollen Studienabbrüche vermieden und nicht nur die Quote der Studienanfängerinnen und -anfänger, sondern auch die Quote der Hochschulabsolventinnen und -absolventen erhöht werden.

Dabei ist es entscheidend, dass der bislang enge Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungschancen aufgelöst wird. Allerdings drohen die neu eingeführten Studiengebühren diesen Zusammenhang noch drastisch zu verschärfen. Die Notwendigkeit, sich für ein Studium weiter zu verschulden, als dies bei BAföG-Bezug ohnehin erforderlich ist, schreckt insbesondere Studierwillige aus sozial benachteiligten Schichten von der Aufnahme eines Studiums ab. Damit aber mehr junge Menschen unabhängig von ihrer Herkunft die Möglichkeit bekommen zu studieren, muss das Studiengebührengesetz wieder rückgängig gemacht werden.

Um die chancengerechte Teilhabe an Bildung zu erhöhen, einem Mangel an hochqualifizierten Fachkräften entgegenzuwirken und somit auch zu verhindern, dass sich die angespannte Lage auf dem Ausbildungsmarkt durch Verdrängungseffekte weiter verschärft, sind neue Wege der Bildungsfinanzierung zu gehen.

11.3.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion

Finanzielle Situation des Landes Hessen und seiner Gemeinden

Die demografische Entwicklung verschärft die Problematik der Staatsverschuldung. Denn die angehäuften Schulden des Landes Hessen und seiner Gemeinden belasten eine in der Zukunft immer kleiner werdende Bevölkerungszahl und die Leistungsfähigkeit der Erwerbstätigen.

Die Verantwortung für zukünftige Generationen und der Respekt vor deren Anspruch auf Handlungsautonomie gebieten es, den Prozess kontinuierlicher Neuverschuldung schnell und nachhaltig zu beenden. Zugleich sind die aufgehäuften Schulden des Landes und der Gemeinden schrittweise zurückzuführen.

Die zunehmende Zahl und die wachsende Lebenserwartung von Ruhestandsbeamten machen es auf Dauer unmöglich, die Pensionszahlungen zulasten des jeweiligen Haushaltes zu leisten. Wir begrüßen, dass im Rahmen der kaufmännischen Buchführung der öffentlichen Hand die Belastung des Landes in Form von Rückstellungen bilanziell deutlich gemacht wird.

Unerlässlich ist darüber hinaus, dass eine wachsende Rücklage für Pensionsverpflichtungen gebildet und vor dem Zugriff der gegenwärtig politisch Verantwortlichen gesichert wird.

Arbeitsmarktpolitik

Aufgrund der demografischen Veränderungen in Hessen ist die Arbeitsmarktpolitik ein Schlüssel, um die Attraktivität der einzelnen Landesteile auszubauen. Die Arbeitsmarktpolitik ist zu kommunalisieren, wie es im Bereich der Gesetzgebung zu „Hartz IV“ stattgefunden hat. Durch das sogenannte Optionsmodell ist erstmals die kommunale Verantwortung in der Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt worden. Der Grund hierfür ist, dass die kommunalen Arbeitsmärkte individuelle Lösungsansätze erfordern. Die Kenntnis der lokalen Arbeitgeber sowie die Nähe zu den zu vermittelnden Personen ist ein wichtiger Schlüssel, um möglichst viele Menschen in Arbeit zu bringen. Dagegen steht die zentralistisch organisierte Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit, die aufgrund ihrer starren Arbeitsmarktprogramme häufig an der kommunalen Realität vorbei agiert. Bisher hat die Hälfte der hessischen Kommunen die Möglichkeit genutzt, ihre Arbeitsmarktpolitik eigenständig zu regeln. Der Modellversuch der Bundesregierung muss ausgeweitet werden und damit ein fairer Wettbewerb zwischen Bundesagentur und Optionskommunen ermöglicht werden. Ebenso erscheint eine stärkere finanzielle Beteiligung der Kommunen an potenziellen Gewinnen notwendig, um die Anreize für eine gute Arbeitsmarktpolitik zu stärken.

Neben der Abschaffung der Frühverrentung, einer Veränderung des Kündigungsschutzes, einer gezielten Zuwanderungspolitik für Hochqualifizierte und dem Entfall von Hinzuverdienstgrenzen sind auf Landesebene vor allem Initiativen zur Weiterbildung und ständigen Qualifikation von Arbeitnehmern erforderlich. Um den Anforderungen der Globalisierung gerecht zu werden, ist eine ständige Fortbildung in allen Berufsbereichen notwendig. Die hessischen Fachhochschulen und Universitäten sowie die in kommunaler Verantwortung stehenden Volkshochschulen müssen sich als Bildungsnetzwerk zur Weiterbildung verstehen und Programme gemeinsam mit den Arbeitgebern und Unternehmen in Hessen erarbeiten. Ebenso sind hier die Tarifpartner gefragt, die schon jetzt ein gutes Instrumentarium zur Qualifikation haben. Der Staat kann nur zu einem geringen Teil die Finanzierung übernehmen, ansonsten ist es dem Markt zu überlassen, welche Angebote sich entwickeln. Der Staat muss vor allem Rahmenbedingungen für Investitionen setzen.

Eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sollte durch eine Veränderung im Rentenrecht nach dem Modell „Flexibler Eintritt in die Rente“ erreicht werden. Für alle Versicherten wird die Möglichkeit eines flexiblen Rentenzugangs ab dem 60. Lebensjahr geschaffen. Im Gegensatz zur heutigen Rechtslage wird der Rentenzugang ab 60 nicht an ein Kriterium (Kriterien für vorzeitigen Rentenbezug bisher: Arbeitslosigkeit, Altersteilzeit, langjährige Versichertenstellung, Schwerbehinderteneigenschaft, Geschlecht) gebunden. Voraussetzung für den flexiblen Rentenzugang ist, dass die Summe der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersversorgungsansprüche sowie sonstiger Einkünfte des Versicherten ab dem Zeitpunkt des Renteneintritts über dem Grundsicherungsniveau liegt. Für einen Renteneintritt ab dem 65. Lebensjahr entfällt die Prüfung der Grundsicherungsfreiheit. Die Versicherten können wählen, ob sie eine Rente ab dem 60. Lebensjahr als Vollrente oder als Teilrente beziehen wollen. Die Möglichkeit, wegen Erwerbsminderung bereits vor dem 60. Lebensjahr in Rente zu gehen, bleibt bestehen. Die Grenzen für Zuverdienst neben dem Rentenbezug ab 60 Jahren werden aufgehoben. Die Versicherten entscheiden selbst, ob sie neben dem Rentenbezug noch erwerbstätig sein wollen. Allerdings wird die Möglichkeit eines Zuverdienstes in Zukunft auch deswegen immer wich-

tiger, weil das gesetzliche Rentenniveau von heute 67% auf 52 % (Nettorentenniveau nach Steuern) im Jahr 2030 absinkt.

Schulische Bildung und Lebenslanges Lernen

Um das Ziel einer größeren Zahl an höher qualifizierten Erwerbspersonen erreichen zu können, muss die Bildungspolitik darauf ausgerichtet werden, dass die Bildung und Ausbildungsreife aller Jugendlichen verbessert und die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss kontinuierlich gesenkt wird. Kein junger Mensch darf im hessischen Bildungssystem verloren gehen.

Schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung müssen derart gestaltet sein, dass sie auf einen früheren Berufseintritt abzielen. Dazu müssen die Voraussetzungen bereits im Kleinkindalter geschaffen werden, indem eine verbesserte und intensivere vorschulische Förderung angestrengt wird, die die Freude am Lernen anregt und den Grundstein für die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen legt. Dafür müssen Kinderbetreuungseinrichtungen durch ein entsprechendes pädagogisches Konzept zu Bildungseinrichtungen weiterentwickelt werden. Vorschulische und schulische Bildung müssen stärker verzahnt werden. Eine gezielte individuelle Förderung bereits am Beginn der Schullaufbahn im Rahmen einer einjährigen Kinderschule für alle fünfjährigen Kinder soll Kinder besser auf die Schule vorbereiten und somit die Grundlage für eine erfolgreiche Schullaufbahn aller Kinder unabhängig von ihrer sozialen Herkunft schaffen.

Im Rahmen der weiterführenden Schulen muss der Schwerpunkt auf eine stärkere individuelle Förderung gelegt werden. Die Schulformen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Um auch in Zukunft ein möglichst vielfältiges Angebot an Bildungsgängen in allen Landesteilen vorhalten zu können, ist eine kreisübergreifende Zusammenarbeit der Schulträger bis hin zu einer gemeinsamen Schulentwicklungsplanung anzustreben. Dazu sollten landesweit Regionalkonferenzen bestehend aus Vertretern der jeweiligen Schulträger, der zuständigen Staatlichen Schulämter, der Schulen und der Elternschaft eingerichtet werden.

Durch eine verkürzte Gymnasialzeit und eine stärker verzahnte Aus- und Weiterbildung, gilt es, junge Menschen gezielter auf das Berufsleben vorzubereiten. Im Rahmen der gymnasialen Bildung muss die Studierfähigkeit der jungen Menschen erhöht werden.

In den Bildungsgängen Haupt- und Realschule sollten die Schülerinnen und Schüler praxisnah und berufsorientiert unterrichtet werden. Dazu ist eine enge Kooperation zwischen Schulen und Betrieben anzustreben, um das Qualifikationsprofil der Schülerinnen und Schüler mit den Anforderungen der Arbeitswelt besser abzustimmen.

Der Ausbau ganztägig arbeitender Schulen sollte vorangetrieben werden. Sie schaffen vielfältige Bildungschancen für alle Schülerinnen und Schüler, ermöglichen eine stärkere individuelle Förderung und tragen damit zu der Möglichkeit bei, einen besseren Schulabschluss zu erlangen. Insbesondere im Bildungsgang Hauptschule sollte die Einrichtung ganztägig arbeitender Schulen forciert werden.

Die Kooperation zwischen allgemeinbildenden Schulen, beruflichen Schulen und der Wirtschaft (Betriebe und Kammern) muss insgesamt intensiviert werden, um die Ausbildungsreife aller Schülerinnen und Schüler zu verbessern. Allgemeinbildende Schulen und berufliche Schulen müssen im Unterricht neben der Vermittlung von Fachkompetenz auch die Schlüsselqualifikationen der Jugendlichen verbessern.

Die Übergangs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche, die nicht nahtlos nach Beenden ihrer Schullaufbahn in ein Ausbildungsverhältnis gelangen, sollten auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die bisher dafür eingesetzten Finanzmittel sollten mittelfristig in präventive Fördermaßnahmen für schwächere Schüler an den allgemeinbildenden Schulen eingesetzt werden.

Ein Berufsabschluss kann heutzutage nicht mehr das Ende einer Bildungslaufbahn sein. Die Bereitschaft zu lebenslangem Lernen ist maßgeblich für die berufliche Weiterentwicklung und persönliche Entfaltung. Es müssen ausreichend Angebote an Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die enger verzahnt werden. Die einzelnen anbietenden Bildungs- und Weiterbildungsinstitutionen müssen dafür stärker zusammenarbeiten, um die Vielzahl der Angebote zu bündeln und für die Bürger transparenter zu machen. Als Ideallösungen sind Zentren Lebensbegleitenden Lernens landesweit einzurichten. Darin sollen sich Schulen, berufliche Schulen, sonstige staatliche und private Bildungseinrichtungen zusammenschließen.

Vor allem die Wirtschaft sollte eng mit den Bildungsanbietern kooperieren, damit passgenaue Weiterbildungsangebote sowohl für jüngere als auch für ältere Arbeitnehmer unterbreitet werden können.

Hochschulen

Wissenschaft und Forschung sichern die Innovationskraft Hessens. Sie sind außerdem ein Schlüssel für die Entfaltungsfähigkeit des einzelnen Menschen und die Produktivität der Gesamtbevölkerung. Damit sind sie ein wichtiger Faktor im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels.

Die hessischen Hochschulen müssen sich zunächst auf einen rapiden Anstieg der Studierendenzahlen beziehungsweise der Studienanfängerzahlen einstellen, langfristig ist aber mit einem Rückgang zu rechnen. Deshalb, aber auch wegen der Prognoseunsicherheit über die Studierneigung künftiger Generationen, ist es erforderlich, den notwendigen erheblichen Kapazitätsaufbau flexibel auszugestalten. Die zusätzlichen Ausbildungskapazitäten an den hessischen Hochschulen müssen so gebildet werden, dass sie den jeweiligen Umständen angepasst werden können.

Es sind zusätzliche Kapazitäten zu schaffen. Angesichts der globalen Vernetzung sind hierbei gemeinsam mit den Hochschulen und Forschungseinrichtungen gezielt Schwerpunkte herauszubilden. Neben der Zurverfügungstellung hinreichender baulicher Gegebenheiten, müssen auch qualifiziertes Personal und die notwendige sachliche Ausstattung bereitgehalten werden. Hierbei sind private Hochschulen ebenso zu berücksichtigen, wie die staatlichen Universitäten und Fachhochschulen.

Um die Qualität der Lehre wie auch der Forschung aufrecht zu erhalten und zu steigern, muss den Hochschulen der Freiraum gelassen werden, eigene Schwerpunkte zu bilden, in denen sie sich profilieren können. Hochschulkooperationen unter Einbeziehung sowohl öffentlicher als auch privat getragener Einrichtungen sind auszubauen und zu fördern.

Insgesamt ist das Hochschulsystem – gerade auch im Rahmen des Bologna-Prozesses – durchlässiger zu gestalten und aufeinander abzustimmen. Den Fachhochschulen muss die Möglichkeit gewährt werden, ihr wissenschaftliches Profil im Sinne der *Universities of Applied Sciences* auszubauen.

Wichtige Parameter in der Zukunft werden die Steigerung der Studierneigung und vor allem die Verbesserung der Absolventenquote sein. Die Hochschulen müssen attraktiver werden. Das hierzu nötige Kapital müssen sie zumindest teilweise auch selbst erwirtschaften. Wichtige Möglichkeiten hierzu bietet ein Um- und Ausbau des Technologie- und Wissenstransfers.

Die hessischen Hochschulen haben neben der Ausbildung der Studenten und der Wissenschaftler auch die Aufgabe, sich als Kompetenzträger in der lebenslangen Weiterbildung zu engagieren. Lebenslanges Lernen ist gerade in Zusammenhang der alternden und schrumpfenden Bevölkerung wie auch des sich bereits abzeichnenden Fachkräftemangels ein wichtiges Handlungsfeld für die Hochschulen und erschließt ihnen möglicherweise auch neue Finanzquellen.

12. JUGEND UND SENIOREN

12.1 Einleitung: Der Begriff „Generation“ und die Generationenbeziehungen

Angesichts des demografischen Wandels wird das Thema der Generationengerechtigkeit eine zunehmend bedeutungsvollere Rolle spielen. Dabei wird es wichtig, dass die Generationen zu einem positiveren Miteinander finden, anstatt sich als Konkurrenten im Verteilungskampf um Ressourcen zu verstehen.

Während die Jugendlichen vor allem im Hinblick auf ihre Einstellungen zur Bevölkerungsalterung und den resultierenden Bildungserfordernissen betrachtet werden, stehen bei den Senioren vor allem die Herausforderungen im Vordergrund, die aus der zunehmenden Anzahl an sogenannten „hochbetagten“ älteren Menschen oder Menschen im „vierten Lebensalter“ resultieren. Als gemeinsame Klammer zwischen den beiden Generationen wird einleitend zunächst der Begriff „Generation“ geklärt und die Qualität der Generationenbeziehungen untersucht. Dabei wird deutlich, dass der in der gesellschaftlichen Diskussion gelegentlich kursierende „Krieg der Generationen“ oder „Verteilungskampf“ in dieser Überzeichnung nicht der gesellschaftlichen Realität entspricht.

Exkurs: Der Begriff „Generation“

Familiengenerationen (Großeltern, Eltern, Kinder, Enkel) stellen Generationen im ursprünglichen Sinne des Wortes dar (generieren: erzeugen).⁷⁹ Schwieriger ist der Begriff „Gesellschaftsgeneration“ zu definieren, der sich prinzipiell auf Personen bezieht, die in einem bestimmten Zeitraum geboren wurden und darüber hinaus bestimmte Merkmale gemeinsam haben. Hierauf beziehen sich Etiketten wie „Nachkriegsgeneration“, „68er Generation“ oder „Null-Bock-Generation.“ Es ist fraglich, ob der Generationenbegriff hier wirklich angemessen ist. Es wäre viel hilfreicher, hier zwischen Kohorte, Generation und Altersgruppe zu unterscheiden.

Der Begriff „Kohorte“ bezieht sich auf den Geburtsjahrgang. Es handelt sich dabei um mehr oder weniger willkürliche Zusammenfassungen von Personen, die in demselben Zeitraum geboren wurden.

„Generation“ bedeutet dagegen mehr als Kohorte. Die Angehörigen einer gesellschaftlichen Generation verfügen über weitere Ähnlichkeiten, die über den gemeinsamen Geburtszeitraum hinausgehen. Mit einer gesellschaftlichen Generation im engeren Sinn meint man also Personen benachbarter Geburtsjahrgänge, die mehr oder weniger das ganze Leben hindurch über bestimmte gemeinsame Merkmale verfügen, durch die sich von den Angehörigen vorheriger bzw. nachfolgender Geburtsjahrgänge klar unterscheiden.

„Altersgruppe“ bedeutet lediglich die Zugehörigkeit von Personen zu den Jungen oder zu den Alten. Das heißt, dass, wenn man von der „jungen Generation“ oder von der „alten Generation“ spricht, der Altersgruppenbegriff mit dem Generationenbegriff vermengt wird.

Schließlich kann das Konzept der gesellschaftlichen Generation noch weiter in politische, ökonomische und kulturelle Generationen unterteilt werden. Politische Generationen konstituieren sich vor allem über gesellschaftliche Großereignisse, z. B. über Kriege, oder über bedeutende soziale und geistige Umwälzungen. Ökonomische Generationen ergeben sich aus Kohorten mit bestimmten ökonomischen Chancen und Risiken. Kulturelle Generationen umfassen Personengruppen, die spezifische Lebenserfahrungen, Einstellungen und Lebensstile gemeinsam haben, wobei in diesem Fall die Verwendung des Generationenbegriffs besonders schwierig ist.

Die Beziehungen zwischen den Generationen

Die Familiengenerationen sind heute wichtiger denn je. Das liegt an den bedeutenden demografischen Veränderungen während der letzten Jahrzehnte. Einerseits hat sich die Lebenserwartung erhöht, andererseits ist die Fertilität gesunken. Das heißt, Generationenbeziehungen werden allein schon deshalb wichtiger, weil man nun weniger Verwandte in der eigenen Generation hat, dafür aber mehr Verwandte, die einer anderen Generation angehören. Mit der Erhöhung der allgemeinen Lebenserwartung verlängert sich auch die Dauer der Beziehun-

⁷⁹ Die Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Prof. Mark Szydlik, Stenografischer Bericht vom 28. April 2004.

gen zwischen den Familienmitgliedern. Die heutigen Generationenbeziehungen umfassen also wesentlich größere Anteile des gesamten Lebens. Dazu trägt auch die wachsende Anzahl von Trennungen und Scheidungen bei, was wiederum zu mehr Alleinerziehenden führt. Immer mehr Mütter und Väter verbringen aus unterschiedlichen Gründen mehr gemeinsame Lebenszeit mit ihren Kindern als mit irgendeinem anderen Menschen.

All das trifft insbesondere auf Eltern und erwachsene Kinder zu, die nicht mehr in demselben Haushalt leben. Die immens gestiegene gemeinsame Lebenszeit von Eltern und Kindern verlängert vor allem den Abschnitt des Lebens, in dem die Kinder aus dem Elternhaushalt ausgezogen sind und einen eigenen Haushalt gegründet haben. Auswertungen des Alterssurvey – eine Erhebung unter 40- bis 85-Jährigen – zeigen, dass diese gemeinsame Lebenszeit, die theoretisch zur Verfügung steht, auch tatsächlich genutzt wird.

So ist die Beziehungsenge, d. h. die emotionale Qualität der Beziehungen zwischen Eltern und ihren erwachsenen Kindern sehr gut. 60 % der Eltern sagen, sie hätten ein sehr enges Verhältnis zu ihren erwachsenen Kindern, die außerhalb des elterlichen Haushalts leben. Wenn man diejenigen hinzunimmt, die von einem engen Verhältnis sprechen, sieht man, dass 92 % ein mindestens enges Verhältnis zu ihren erwachsenen, außerhalb des Haushalts lebenden Kindern haben.

Auch bei der Kontakthäufigkeit bestätigt sich das enge Miteinander der Generationen: 84 % der Eltern haben mindestens einmal die Woche Kontakt zu ihrem erwachsenen Kind. Kontakt bedeutet, dass man entweder telefoniert, oder sich trifft und etwas miteinander unternimmt.

Neben den häufigen Kontakten zwischen Eltern und ihren erwachsenen Kindern findet auch eine intensive Unterstützung statt. Aktuell unterstützt sich mehr als die Hälfte der Eltern und erwachsenen Kinder wechselseitig. Darunter sind Transferleistungen, also Geldzahlungen, und Hilfeleistungen im Haushalt, z. B. Enkelbetreuung oder Rasenmähen. Unter „potenziell“ versteht man diejenigen, die sagen, sie würden ihren Eltern bzw. ihren Kindern helfen, wenn Not am Mann oder der Frau wäre. Als Summe dieser beiden Gruppen – aktuell und potenziell – ergibt sich eine Quote von 87 % an Befragten, die sich in der genannten Weise unterstützt.

Betrachtet man Aussagen über Generationenkonflikte, ergibt sich ebenfalls kein Widerspruch. Im Alterssurvey gaben nur 8 % der Befragten an, Konflikte mit den Eltern bzw. mit einem erwachsenen Kind zu haben.

Insgesamt ergibt sich also ein positives Bild: Selbst wenn die Generationen nicht mehr zusammenleben, haben sie ein enges Verhältnis zueinander und unterstützen sich gegenseitig. Ein problematischer Nebeneffekt ergibt sich aber im Hinblick auf Familie und Ungleichheit. Auch wenn insgesamt eine sehr große Familiensolidarität festgestellt werden kann, ist diese nicht überall gleich ausgeprägt.

12.2 Jugend

Da der demografische Wandel auch den Alltag der heutigen und zukünftigen Generation prägen wird, hat sich die 15. SHELL-Jugendstudie, die regelmäßig die Einstellungen jüngerer Menschen untersucht, dieses Themas angenommen.⁸⁰ Auch seitens der Jugendlichen bestätigt sich das eingangs gezeichnete Bild von recht guten Beziehungen zwischen den Generationen.

Zunächst wird ein ausgeprägtes Problembewusstsein hinsichtlich der Bevölkerungsalterung bei den heutigen Jugendlichen festgestellt. Auf der einen Seite sei ein Altersbild prägend, das mit Hochachtung vor allem vor der Leistung der Älteren verbunden ist, was maßgeblich durch das positive Verhältnis zu den eigenen Eltern bestimmt ist. Auf der anderen Seite würden aber auch Sorgen bezüglich der künftigen Entwicklung artikuliert. 70 % der Jugendlichen halten gemäß der SHELL-Studie das Altern der Gesellschaft für ein großes oder sogar sehr großes Problem. Trotz des insgesamt positiven Bezugs auf die Älteren bezeichnet fast die Hälfte der Jugendlichen das Verhältnis zwischen den Generationen als angespannt. Positiv wird bewertet, dass die Älteren neue Aufgaben in der Familie oder in der Gesellschaft übernehmen können, da sie länger rüstig und gesund bleiben. Sorge bereitet hingegen, dass bei einer wachsenden Anzahl älterer Menschen mehr öffentliche Gelder für deren Belange statt für die Jüngeren aufgebracht werden müssen. Aber die gegenwärtige Verteilung wird mit 43 % von der Mehrheit der Jugendlichen als gerecht empfunden. Nur ein Drittel verweist darauf, dass die

⁸⁰ Die Ausführungen sind der 15. SHELL Jugendstudie entnommen: http://www.shell.com/static/de-de/downloads/2006/Jugendstudie_2006/pdf/zusammenfassung_jugendstudie2006.pdf

Älteren ihre Ansprüche zurückstecken sollten, während eine kleine Minderheit dies von den Jüngeren meint. Das Fazit der Studie lautet, dass es alles in allem momentan noch nicht ausgemacht scheint, wie sich die Haltung der Jugendlichen zu den Konsequenzen des demografischen Wandels in Zukunft weiterentwickeln wird. Aber es wird auch dort klar gesagt, dass von einer „Aufkündigung der Solidarität zwischen den Generationen“ keine Rede sein könne.

Exkurs: Lokale Bildungslandschaften

Mack⁸¹ stellt in seinem Beitrag ein Projekt vor, das er am Deutschen Jugendinstitut als Vorprojekt mit dem Arbeitstitel „Lokale Bildungslandschaften“ durchgeführt hat. Die Idee des Projekts ist, im kommunalen Raum eine neue Form der Zusammenarbeit von Schule, Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung anzuregen. Dort sollen zwischen unterschiedlichen Kommunen, in Landkreisen sowie zwischen Landkreisen und Städten Bildung, Betreuung und Erziehung in ein neues Gesamtsystem gebracht und die Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe verbessert werden. Insbesondere sollen Kinder und Jugendliche in benachteiligten und schwierigen Lebensverhältnissen besser gefördert werden.

Der erste Hintergrund dieses Ansatzes findet sich im 12. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung zum Thema „Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule“. Dieser Bericht geht davon aus, dass sich die Bildung junger Menschen im Laufe ihres Lebens an unterschiedlichen Orten und in vielen Institutionen vollzieht. Neben den dafür eingerichteten Institutionen, wie Schule, Kindergarten und Ausbildungseinrichtungen, sind vor allem die Familie, die Gleichaltrigengruppen, die Nutzung der Medien in unterschiedlichen Formen, aber auch die Jugendarbeit, informelle Gelegenheiten und kommerzielle Angebote zu nennen.

Der 12. Kinder- und Jugendbericht hat versucht, dies anhand verschiedener Fragenstellungen in den Blick zu nehmen. Es wurde nachgefragt, wie sich Kinder und Jugendliche bilden, wie das Zusammenspiel der Institutionen künftig verbessert werden muss, um allen gute Bildungsmöglichkeiten zu geben. In den Empfehlungen des Berichts ist davon die Rede, dass die Kommunen eine stärkere Verantwortung übernehmen, dass kommunale Bildungslandschaften mit den beiden zentralen institutionellen Säulen Schule und Jugendhilfe aufgebaut werden und dass eine integrierte Fachplanung, die Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung verbindet und als Teil der Stadtentwicklungsplanung versteht, entwickelt wird.

Der zweite Hintergrund für das Projekt ist ein Ansatz, der eher in Italien, in Spanien, in Frankreich, in den Niederlanden und auch in Südamerika beheimatet ist. Er läuft unter dem Titel „Città Educativa“, übersetzt: die bildende und erziehende Stadt. Es gibt eine Vereinigung von Kommunen – deutsche Städte sind kaum daran beteiligt –, die ihre Kommunalpolitik an den unterzeichneten Statuten ausrichten. Die Idee des Ansatzes „Bildende und erziehende Stadt“ ist, dass nicht nur die Familie und die Schule die Träger des Erziehungs- und Bildungsprozesses sind, sondern vielmehr dass die ganze Stadt mit ihrer gesamten Infrastruktur, aber auch ihrem Angebot an Straßen und Plätzen als Orten der Begegnung für die ganze Bevölkerung eingebunden ist. Es bedeutet, dass nicht nur die professionell Tätigen und die eigentlich dafür zuständigen Institutionen in den Blick genommen werden, sondern alle Menschen in der Stadt angesprochen sind: junge wie alte, mit all ihren Kommunikationsformen und Partizipationsmöglichkeiten.

Die bildende und erziehende Stadt will somit ein Netz von Bildungsagenturen schaffen, das aus Schulen und außerschulischen Einrichtungen sowie aus Verbänden des intermediären Sektors und Bürgerinnen und Bürgern aller Altersgruppen besteht. Dieses Netz wird daran beteiligt, die Stadt als eine bildende Stadt für alle Generationen zu gestalten.

⁸¹ Die Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Prof. Dr. Wolfgang Mack, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006 S. 20 ff.

12.3 Senioren

Die Lebenserwartung der Menschen in Deutschland und auch in Hessen nimmt immer weiter zu. Die älteren Menschen fühlen sich überwiegend fit und gesund und beteiligen sich aktiv am gesellschaftlichen Leben. Dabei sind sie aufgeschlossen für neue Ideen und neue Herausforderungen. Die Kenntnisse und Erfahrungen dieser Menschen sind ein großes Potenzial, das sie gerne in die Gesellschaft einbringen möchten. Mit zahlreichen Projekten, die auch von Land und Kommunen unterstützt werden, ist es gelungen, älteren Menschen attraktive Angebote beispielsweise im Bildungs- und Kulturbereich zu machen und sie bei ihrem sozialen Engagement zu unterstützen (z. B. Computerkurse und -clubs für älteren Menschen, Vorlesepatenschaften, Zeitzeugenprogramme, gemeinsame Projekte mit Schülern und älteren Menschen).

Eine besondere Herausforderung für die Politik stellt die zahlenmäßig stark zunehmende Gruppe der Hochbetagten dar. Hier kommt es darauf an, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass auch sehr alte Menschen möglichst lange ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben führen können. Dennoch wird die Zahl derjenigen Menschen steigen, die besonderer Zuwendung bedürfen, dies betrifft überwiegend die pflegebedürftigen Menschen. Um diese Menschen geht es in den folgenden Teilen des Berichts.

12.3.1 Das vierte Lebensalter

Aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Lebenserwartung in Deutschland gewinnt die Betrachtung des sogenannten vierten Alters, das ist die Lebensphase ab 80 oder 85 Jahren, an Bedeutung. Der Anstieg der Zahl der Hochbetagten war für viele überraschend und wird auch heute noch viel zu wenig beachtet.⁸²

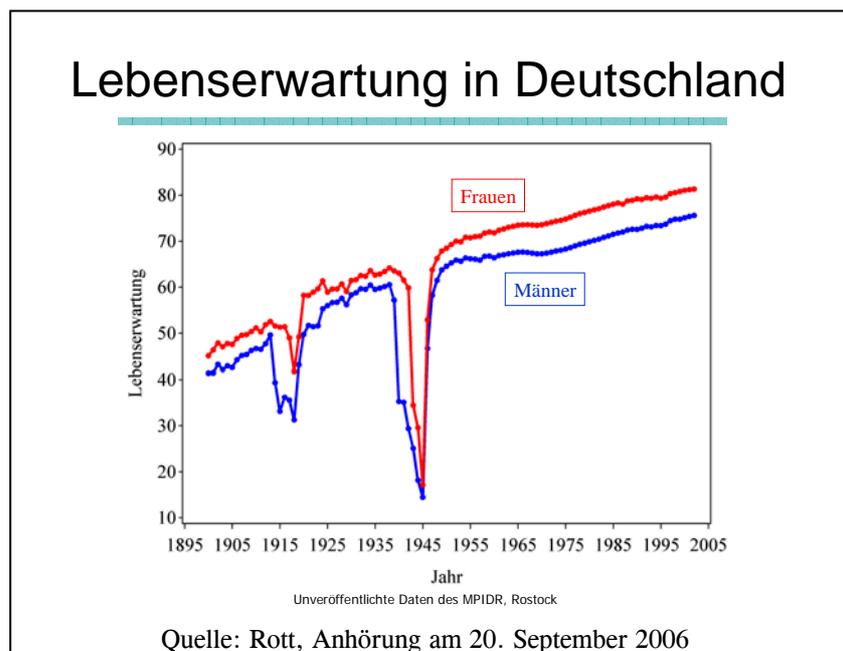


Abbildung 12.1: Lebenserwartung in Deutschland

Diese Lebensphase zeichnet sich durch eine besonders erhöhte Verletzlichkeit aus, die nach umfassenden politischen Konzepten verlangt, insbesondere da sich die größte Dynamik des demografischen Wandels in der Gruppe der Hochbetagten ereignet.

Seit ca. 1970 gibt es in Deutschland einen Rückgang der Sterblichkeit im hohen Alter. Durch diesen Rückgang kam es auch zu einer Zunahme der weiteren Lebenserwartung in dieser Altersgruppe. In diesem Zeitraum beläuft sich der Anstieg bei den Männern von 5,36 auf 7,24 verbleibende Jahre, bei den Frauen von 6,16 auf 8,64 verbleibende Jahre. Umgerechnet auf die Zuwachsraten bedeutet das einen Zuwachs von 35 % für die Männer und von 40 % für die Frauen innerhalb von ca. 30 Jahren.

Nach den aktuellsten Sterbetafeln erreichen heute zwei Drittel der Frauen und etwas weniger als die Hälfte der Männer das Alter von 80 Jahren. Große Bevölkerungsgruppen leben lange genug, um den Beginn der Hochalt-

⁸² Die Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Dr. Christoph Rott, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006, S. 43ff.

rigkeit zu erleben. Das bedeutet, dass die meisten heute lebenden Deutschen aller Voraussicht nach ein überaus langes Leben zwischen 90 und 100 Jahren haben werden.

Exkurs: Szenarien der zunehmenden Hochaltrigkeit

Rott nennt als mögliche Folge der zunehmenden Langlebigkeit bzw. Hochaltrigkeit drei in der Wissenschaft diskutierten Szenarien:

Das erste Szenario geht von einer Pandemie von Beeinträchtigungen aus. Unter „Pandemie“ wird hier die Steigerung von Epidemie verstanden. Mehr Hochbetagte bedeuteten mehr Gebrechlichkeit, mehr Morbidität und damit auch mehr Pflege. Diese Entwicklung wurde aufgrund ihrer negativen Implikationen, insbesondere für das Gesundheitswesen, schon als „apokalyptische Demografie“ bezeichnet.

Das zweite Szenario trägt den Namen „Dynamisches Gleichgewicht“. Da es mehr Hochbetagte Menschen gibt, kommt es zu einem vermehrten Auftreten von chronischen Erkrankungen. Diese Erkrankungen sind aber weniger schwerwiegend und führen zu weniger Beeinträchtigungen, weil ihre Auswirkungen durch bessere Rehabilitationsmaßnahmen reduziert werden können. Trotz chronischer Erkrankungen und Behinderungen wird es aufgrund des vermehrten Einsatzes technischer Hilfsmittel in viel stärkerem Maße möglich sein, ein selbstständiges Leben zu führen.

Das dritte Szenario, als „Kompression der Morbidität“ bezeichnet, geht von einer Verdichtung der Phase der chronischen Erkrankungen und Beeinträchtigungen auf eine kurze Zeit vor dem Tod am Ende eines langen weitgehend gesunden Lebens aus. Auf dieses Modell wird sehr viel Hoffnung gesetzt: So hat eine Untersuchung 100-Jähriger gezeigt, dass nur 6 % von ihnen bei guter Gesundheit stirbt (Rott, Stenografischer Bericht zur Anhörung, S. 46). Dieses Modell trifft eher auf Menschen aus oberen Schichten mit guter Bildung, guter finanzieller bzw. materieller Ausstattung und einem angemessenen Gesundheitsverhalten zu.

Sehr viele alte Menschen sind nicht mehr mobil: 70 % der befragten Hochbetagten, die außerhalb von Einrichtungen in einem Darmstädter Stadtteil leben, haben einen Aktionsradius von unter 1 km und 50 % haben einen Aktionsradius von nur 500 m, das ergab eine aktuelle Studie des Heidelberger Instituts für Gerontologie, die im Auftrag der Stadt Darmstadt 2006 durchgeführt wurde. Im Hinblick auf die Infrastruktur bedeutet das konkret, dass man nicht von einem Aktionsradius von 500 m ausgehen darf, sondern dass dieser noch einmal halbiert werden muss, denn die Hochbetagten müssen Einrichtungen erreichen und auch wieder zurückkehren können.

Mobilität im Dritten und Vierten Alter I

	65-79 Jahre	80-94 Jahre
Gehen ohne Schwierigkeiten		
Gesamtgruppe	100% (232)	100% (160)
- weniger als 100 m	4,8%	22,7%
- zwischen 100 m und 500 m	10,4%	28,9%
- zwischen 500 m und 1 km	14,7%	17,6%
- mehr als 1 km	70,1%	30,8%

Hieber, Oswald, Rott & Wahl, 2006

Quelle: Rott, Anhörung am 20. September 2006

Abbildung 12.2: Mobilität im Dritten und Vierten Alter I

Mobilität im Dritten und Vierten Alter II

	65-79 Jahre	80-94 Jahre
Gehen ohne Schwierigkeiten		
Männer	100% (117)	100% (71)
- weniger als 100 m	4,3%	12,9%
- zwischen 100 m und 500 m	8,5%	21,4%
- zwischen 500 m und 1 km	10,3%	21,4%
- mehr als 1 km	76,9%	44,3%
Frauen	100% (115)	100% (89)
- weniger als 100 m	5,3%	30,4%
- zwischen 100 m und 500 m	12,3%	34,8%
- zwischen 500 m und 1 km	19,3%	14,6%
- mehr als 1 km	63,1%	20,2%

Hieber, Oswald, Rott & Wahl, 2006

Quelle: Rott, Anhörung am 20. September 2006

Abbildung 12.3: Mobilität im Dritten und Vierten Alter II

Die nachlassende Fußgänger­mobilität betrifft die hochbetagten Frauen in besonderem Maße. Zwei Drittel der hochbetagten Frauen haben einen Aktionsradius von nur 500 m. Die Frauen leben gesünder und länger, sie sind aber kränker als die überlebenden Männer. Diesem Aspekt ist bisher in der Praxis und in der Forschung wenig Bedeutung zugemessen worden.

Pflegebedürftigkeit ist ein geringes Problem für diejenigen, die sich im „dritten Alter“ befinden, aber ein substanzielles für alle, die im „vierten Alter“ sind. Diese Entwicklung gipfelt in der Altersgruppe der 90- bis 95-Jährigen. Über 60 % dieser Personengruppe erhalten Leistungen nach SGB XI.

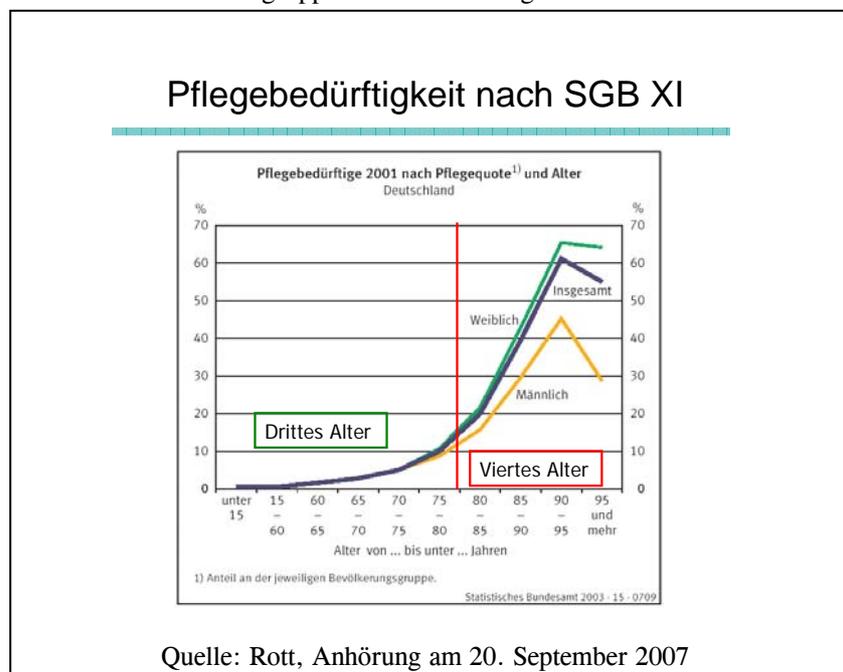


Abbildung 12.4: Pflegebedürftigkeit nach SGB XI

Aus medizinischer Sicht kennzeichnen folgende Entwicklungen die Hochaltrigkeit: Es kommt zu einer Häufung von chronischen Belastungen. 80 % der Hochbetagten erleiden Verluste in den Bereichen Sensorik, Kraft, funktionaler Kapazität sowie Intelligenz. Außerdem ist ein hohes Ausmaß an Krankheiten, Gebrechlich-

keit, Funktionseinschränkungen und Multimorbidität zu verzeichnen und etwa 50 % der über 90-Jährigen leiden an einer mittelschweren oder schweren Demenz.

Was die seelische Dimension der Hochaltrigkeit angeht, scheint es für die Männer schwieriger zu sein, sich mit den Einschränkungen des hohen Alters abzufinden. Die stark ansteigende Selbstmordrate von Männern um die 85 wurde in diesem Zusammenhang erwähnt. Aus der praktischen Arbeit in den Alten- und Pflegeheimen vor Ort berichtete die Sachverständige Mohr⁸³, dass es offenbar auch bei Ärzten an Wissen über Altersdepressionen und Demenz fehle.

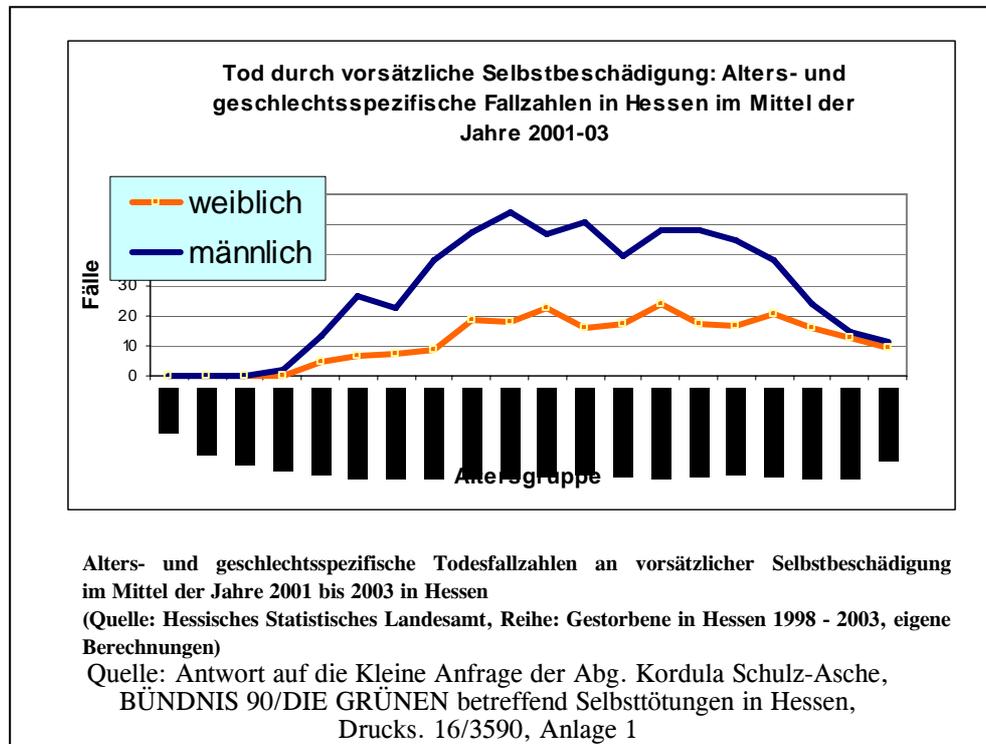
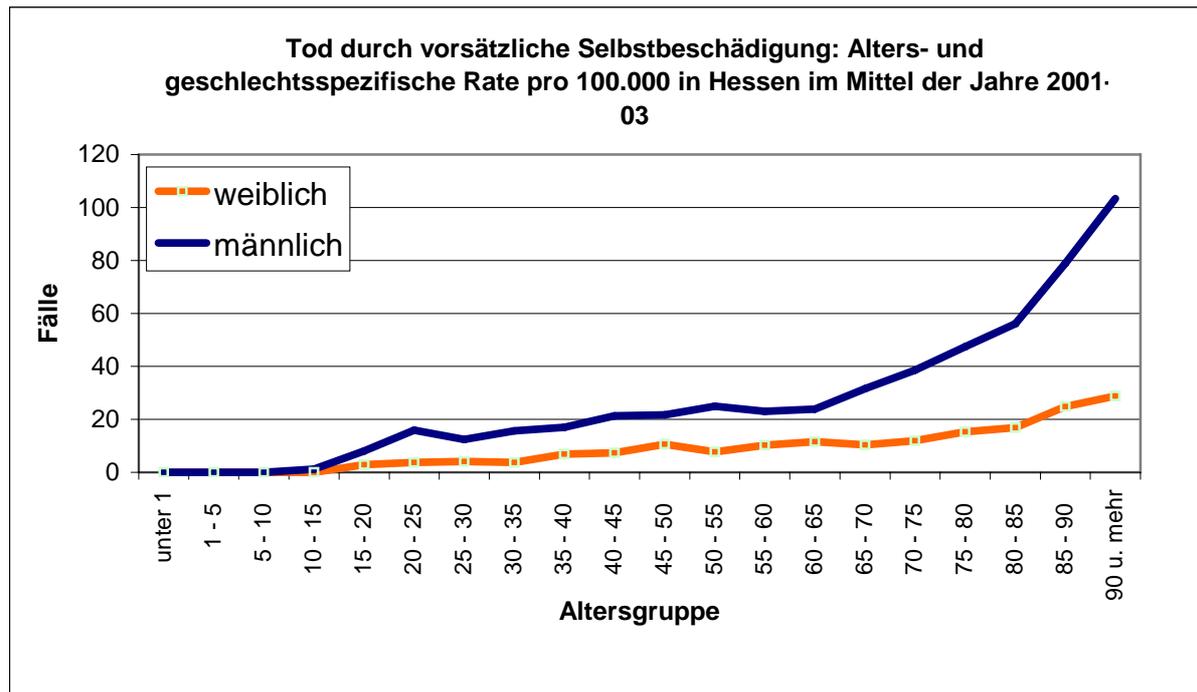


Abbildung 12.5: Alters- und geschlechtsspezifische Todesfallzahlen an vorsätzlicher Selbstschädigung im Mittel der Jahre 2001 bis 2003 in Hessen

⁸³ Dr. Wilma Mohr, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006, S. 30 ff.



Alters- und geschlechtsspezifische Mortalitätsraten (pro 100.000) an vorsätzlicher Selbstbeschädigung im Mittel der Jahre 2001 bis 2003 in Hessen

(Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Reihe: Gestorbene in Hessen 1998 - 2003, eigene Berechnungen)

Quelle: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abg. Kordula Schulz-Asche, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend Selbsttötungen in Hessen, Drucks. 16/3590, Anlage 1

Abbildung 12.6: Alters- und geschlechtsspezifische Mortalitätsraten

Bei einer Untersuchung des Heidelberger Instituts für Gerontologie von 100-Jährigen stellte sich heraus, dass nur 10 % aufgrund ihrer physischen und kognitiven Kapazitäten in der Lage sind, ein selbstständiges Leben zu führen. Eine Untersuchung des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung in Rostock fand heraus, dass sich Männer und Frauen sehr stark in den Lebensstilen unterscheiden und die Unterschiede in der Lebenserwartung sehr stark durch die Lebensstile bedingt sind. Die WHO ist der Meinung, dass bei vielen Krankheiten, z. B. bei Herz-Kreislauf-, Stoffwechsel-, Tumor- und degenerativen Gelenkerkrankungen, eine Absenkung des Erkrankungsrisikos um bis zu 70 bis 80 % durch Verhaltens- und Verhältnisprävention erreichbar ist. Rott konnte anhand einer Reihe von Beispielen aufzeigen, dass aufgrund von Verhaltensänderungen in den Bereichen Ernährung, Bewegung und Sport erhebliche Verbesserungen des Gesundheitszustandes erreicht werden bzw. Beeinträchtigungen präventiv vermieden werden können. Das Präventionspotenzial sei bei weitem noch nicht ausgeschöpft und es seien Mittel in die Prävention- und Gesundheitsvorsorge umzuleiten. Er weist der Identifikation und gezielten Förderung von Personen mit hohem Risiko eine wichtige Rolle zu und verweist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung präventiver Hausbesuche.

12.3.2 Zunehmender Pflegebedarf und Wohnen im Alter

Aufgrund der Entwicklung der Hochaltrigkeit gewinnt das Thema „Pflege“ weiter an Bedeutung. Dabei ist die entscheidende Frage, wie in Zukunft die steigende Zahl an Pflegebedürftigen versorgt werden kann. Großjohann⁸⁴ spricht von ca. 10.000 neu benötigten Pflegeplätzen pro Jahr. Gleichwohl darf man das Thema nicht aus der verengten Sicht eines rein quantitativen Ausbaus behandeln, sondern muss vor allem auch die Entwicklung der Qualität und die Wünsche der meisten Menschen, in der vertrauten Umgebung versorgt zu werden, in den Blick nehmen. Dies sollte vor dem Hintergrund folgender Erfahrungen geschehen:

- Die Umzugsbereitschaft älterer Menschen ist gering und nimmt mit zunehmendem Alter weiter ab.
- Ein möglichst langes Verbleiben in den eigenen „Vier-Wänden“ wird, auch wenn damit Einschränkungen einhergehen, bevorzugt.
- Gemeinschaftliches Wohnen (z. B. Jung und Alt; WG) wird von der Mehrheit eher abgelehnt, gewinnt aber für eine kleinere Bevölkerungsgruppe zunehmend an Bedeutung.
- Mit zunehmendem Alter verringert sich der Aktionsradius: Das unmittelbare Wohnumfeld und die Bedingungen im eigenen Stadtteil spielen die entscheidende Rolle.
- Die Zahl der älteren Migrantinnen/innen nimmt stark zu.

Als Folge des Anstiegs von Pflegebedürftigen müssen die bestehenden Infrastruktureinrichtungen dem steigenden Bedarf angepasst werden. Konzepte gehen von der Notwendigkeit der Erweiterung der Versorgungsmöglichkeiten durch Tages- und Kurzzeitpflege und durch Angebote, die das Wohnquartier der Pflegebedürftigen betreffen, aus. Aber auch die stationären Einrichtungen müssen ihre inhaltlichen Konzepte ändern. So verfügt die neue Generation von Pflegeheimen über spezifische Angebote für Demenzkranke und experimentiert mit Familiengruppen, um einen vertrauenswürdigeren Rahmen und möglichst viel Raum für noch mögliche Eigeninitiativen zu schaffen.

Neben der großen Anzahl an Pflegebedürftigen, die stationäre Leistungen in Anspruch nehmen und denen, die zu Hause versorgt werden, gibt es die Gruppe, die weder in stationären Einrichtungen noch von ambulanten Diensten versorgt werden. Hierbei handelt es sich um viele Hunderttausend Menschen mit einem erhöhten Versorgungs-, Betreuungs- und Hilfebedarf, bei denen die Pflege nicht über die Pflegeversicherung definiert ist, bei denen aber dennoch ein hoher Bedarf besteht. Dieser Bereich der häuslichen Versorgung wird bis jetzt zu wenig beachtet.

Die Erleichterung des Verbleibs in der eigenen Wohnung wird zunehmend wichtiger, um angemessen auf Betreuungshilfe und sonstige Bedarfe hochbetagter und höchstbetagter Menschen reagieren zu können.

Die Entwicklung von Alltagshilfen im Zusammenhang mit dem Thema Wohnen wird häufig durch Wohnberatungsangebote unterstützt. In Deutschland sind diesbezüglich jedoch viele Regionen unterversorgt. Während Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen eine annähernd gute Struktur aufweisen können, ist in anderen Ländern die Wohnberatung zum Teil in die Sozialämter integriert. Dort ist eine ausgewiesene Wohnberatung mit entsprechender Qualifikation nur ansatzweise vorhanden.

Insbesondere dann, wenn entsprechende Beratungsstellen fehlen, ist die Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen von Bedeutung, reicht aber allein nicht aus. Viele ältere und alte Menschen wohnen in Ein- oder Zweifamilienhäusern und müssen gegebenenfalls notwendige Anpassungsmaßnahmen selbst realisieren und finanzieren. Während im Geschosswohnungssektor „barrierearm“ gebaut wird und von vorneherein strukturelle Maßnahmen ergriffen werden, die dazu beitragen, dass – ein genereller Wunsch der älteren Generation – die Menschen länger in ihrer eigenen Wohnung bleiben können, bleiben solche Aspekte im Eigenheimbau oftmals unberücksichtigt. Die Beratung durch die Pflegekassen beginnt erst, wenn jemand Pflegebedürftigkeit attestiert bekommt, dann greifen Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung. Es wäre jedoch sinnvoll, dies präventiv wirksam werden zu lassen.

Die Weiterentwicklung des normalen Wohnens von Menschen mit Demenz fordert ein neues Verständnis von gegenseitiger Hilfe und Unterstützung.

Wichtig ist, einen zukünftig wachsenden Bedarf an Leistungen für Höchst- und Hochbetagte zu decken. Es ist dafür zu sorgen, dass möglichst quartier- und wohnortnah, mit Institutionen in Form von gemeindenahen An-

⁸⁴ Die Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Klaus Großjohann, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006, S. 62 ff.

geboten gegenseitiger Hilfe zusammengearbeitet wird. So wird ein Leben zu Hause oder in einer betreuten Wohngruppe möglich.

Eine Untersuchung des Kuratoriums Deutsche Altershilfe in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung, bei der drei Jahre lang betreute Wohngruppen untersucht worden sind, kam zu dem Ergebnis, dass die Kosten von betreuten Wohngruppen, sowohl von Bundesland zu Bundesland als auch von Stadt zu Stadt stark differieren. Dies ist davon abhängig, welche Organisationsform gewählt wurde, ob es sich um Alt- oder Neubauten handelt oder wie der ambulante Dienst organisiert wird. Der entscheidende Vorteil gegenüber jeder stationären Einrichtung besteht darin, dass die persönliche Leistung des Betreuenden gegenüber der Person, die der Betreuung bedarf, doppelt so hoch ist wie in jeder stationären Einrichtung. Sie haben doppelt so viel Zeit für Pflege, Betreuung und Zuwendung.

Es wird immer wieder darüber gesprochen, dass in stationären Einrichtungen angesichts der knappen Personaldecke und der knappen Finanzierung die Zeit für ein persönliches Gespräch und eine persönliche Beziehung trotz Bezugspflege nicht verbleibt. Das ist in den Wohngruppen anders. Ein Ausbau dieses Konzepts – quartier-, wohnort-, gemeindenaher Wohngruppen – könnte dazu beitragen, den Zuwachs in stationären Einrichtungen zu verringern. Bei einem weiteren Ausbau der stationären Versorgung sollte auf keinen Fall, wie bisher, davon ausgegangen werden, dass eine stationäre Einrichtung krankenhaushähnlich strukturiert ist und eventuell eine Veränderung in der Heimmindestbauverordnung dazu beiträgt, dass statt eines Einzelzimmers wieder nach Zwei- und Mehrbettzimmern gerufen wird.

Hessen ist eines der wenigen Länder, das in der Vergangenheit stark darauf geachtet hat, bei der Modernisierung und beim Neubau auf einen hohen Anteil von Einzelzimmern hinzuwirken.

Die Leistungserbringung in einem quartier-, personen- und gemeinwesenorientierten Altenhilfesystem durch Fachleute sollte ergänzt werden durch die Hilfe von Angehörigen, auch des dritten und vierten Lebensalters, sowie Ehrenamtlichen.

Aus dieser Gruppe können viele Hilfeleistungen für die vierte Generation und für die Pflegebedürftigen erfolgen. Dies ist eine wichtige Option für die Zukunft.

12.3.3 Umgang mit Krankheitssymptomen: Beispiel Demenz

Großjohann⁸⁵ betont, die Zahl der Menschen, die an Demenz erkranken, wächst parallel zu der Zahl der Höchstbetagten. Trotz der Forschungen in den medizinischen Wissenschaften ist noch kein Mittel zu Heilung oder Vorbeugung dieser Krankheit gefunden worden. Das bedeutet, selbst wenn heute ein Heilmittel gefunden würde, würden wir uns noch mindestens 10 oder 20 Jahre mit den Auswirkungen der Demenz beschäftigen müssen. Das ist ein Gebiet, auf dem zurzeit ein enormer Handlungsbedarf besteht. In der Bundesrepublik Deutschland leben ca. 1,2 Millionen Menschen mit Demenz. Handlungsbedarf besteht jedoch nicht nur im Hinblick auf die betroffenen Personen selbst, sondern auch auf deren unmittelbare Umgebung. Es müssen mindestens noch einmal so viele Personen hinzugerechnet werden, die als Familienangehörige, als Freiwilligversorgende von Demenz mit betroffen sind.

Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage, wie die Gesellschaft mit diesem Problem umgeht und wie das notwendige Wissen über den Umgang mit der Krankheit in jedem Haushalt, in dem Betroffene leben, vermittelt werden kann. Das kann nicht nur über die ambulanten Dienste geschehen. In Nordrhein-Westfalen gibt es beispielsweise ein Programm, bei dem mit acht regionalen Demenz-Service-Zentren das Know-how an sogenannte niedrigschwellige Angebote weitergegeben wird. Das sind Gruppen, die nach dem Pflegeleistungsergänzungsgesetz finanziert werden und dazu beitragen, eine am Tage bestehende Entlastung für Familienangehörige von Demenzerkrankten sicherstellen zu können.

Diese Einrichtung der acht regionalen Demenz-Service-Entwicklungszentren ist vom Land Nordrhein-Westfalen favorisiert worden, um einen Austausch zwischen Fachleuten und Angehörigen herzustellen, der Angehörige mit Know-how und die Fachleute mit Informationen aus der Praxis versorgt.

Großjohann sieht darin eine Perspektive für die gesamte ambulante Versorgung. Es besteht ein großer Bedarf an Infrastrukturmaßnahmen für solche Demenz-Service-Entwicklungszentren oder ähnliche Multiplikatorein-

⁸⁵ Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Klaus Großjohann, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006, S. 65.

richtungen, damit das Know-how im Umgang mit Demenzerkrankten für möglichst alle erschlossen werden kann.

Gronemeyer⁸⁶ plädiert in seinem Beitrag dafür, das Thema Demenz zu enttabuisieren und die Gesellschaft für dieses Thema zu sensibilisieren, wobei er die Kommunen als Hauptakteure sieht. Er berichtet von einem Projekt, das er gemeinsam mit der Robert-Bosch-Stiftung durchführt, das „Aktion Demenz“ heißt, bei dem es in den ersten Schritten vor allen Dingen darum geht, die Rolle der Kommunen zu beschreiben.

In Zusammenarbeit mit dem Freiburger Gerontologen Thomas Klee hat Gronemeyer ein Koproduktionsmodell erarbeitet. Diejenigen, die im Feld der Demenz tätig sind, die Angehörigen, die Pflegenden, die Ärzte, die Freiwilligen etc., müssen versuchen, weit über gegenwärtige Kooperationsmodelle hinaus, lokal neue Gemeinsamkeiten und neue Formen der Reaktion auf dieses Phänomen zu entwickeln. In Großbritannien beispielsweise ist „dementia friendly community“ ein bekannter Begriff. Gemeint ist, dass Kommunen sich die Frage stellen, was sie zunächst aus Eigeninteresse unter dem Gesichtspunkt der humanitären Orientierung tun können.

In der Bevölkerung besteht jedoch nach wie vor noch wenig Aufmerksamkeit und Sensibilität. Die Projektidee ist, zunächst einmal mit 15 Kommunen einen Musterverbund herzustellen. In Zusammenarbeit mit den Kommunen soll in Hinblick auf Demenzerkrankte eine barrierefreiere Kommune entstehen. Wenn eine Person nicht mehr den Weg nach Hause findet, ist sie darauf angewiesen, dass Polizisten, Busfahrer usw. über die Krankheit informiert und aufgeklärt sind. Die notwendigen Kenntnisse sind derzeit häufig nicht vorhanden.

Beispielsweise schulen große Lebensmittelketten inzwischen ihr Verkaufspersonal, um Sensibilität dafür zu wecken, um einen vermeintlichen Diebstahl als Ausdruck einer Demenzerkrankung zu erkennen.

In Schottland sind Kontakte für Menschen mit demenziellen Erkrankungen wieder belebt worden, indem Einrichtungen mit Aufklebern an der Eingangstür darauf hinweisen, dass Menschen mit Demenzerkrankungen willkommen sind.

Das Projektteam hat einen Aktionsplan entworfen, um Kommunen in Deutschland dazu zu animieren, Arbeitsgruppen, Freiwilligengruppen zu gründen, die sich dieser Thematik zuwenden und ihre eigenen Ideen dazu entwickeln. So kann man vielleicht im deutschlandweiten Austausch zu Erkenntnissen gelangen, welche Voraussetzungen eine Kommune erfüllen sollte, die mit Demenzerkrankten menschenfreundlich umgeht, den Menschen so lange wie möglich eine Institutionalisierung und den Angehörigen ein stilles verschlossenes Leiden erspart. Eine Voraussetzung dazu ist eine Öffnung der Gesellschaft gegenüber dieser Krankheit.

12.3.4 Beispiel aus der Kommunalpolitik

Die Kommunalpolitik hatte bis vor kurzem nicht im Blick, dass es so viele hochbetagte Menschen geben wird.⁸⁷ Neu ist auch, dass aufgrund der Entwicklung der öffentlichen Haushalte verstärkt darauf aufmerksam gemacht wird, dass mehr Selbsthilfe erforderlich ist und dass die Potenziale, die im Alter vorhanden sind, stärker betont werden, statt nur die Einschränkungen zu sehen, die im Alter entstehen. Schließlich entwickelt sich ein Bewusstsein für die Vielfältigkeit der Lebensentwürfe auch im Alter. Die Notwendigkeit von Partizipation und Teilhabe auch der älteren Generation an politischen Planungen und Entscheidungen rückt stärker ins Bewusstsein.

Daraus ergeben sich fachliche Anforderungen an die Altenhilfeplanung. Für die Kommunen heißt das: Die Altenhilfestrukturen der Zukunft entwickeln sich im Zusammenspiel von Staat, Private und Anbieter der Wohlfahrtspflege – wie bisher auch – sowie Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement. Es ist erforderlich, Bedarfe zu ermitteln und Angebote zu planen, kooperative Strukturen zu entwickeln, die Bürger zu informieren und zu beraten sowie eine Öffentlichkeit herzustellen und die Partizipation zu gewährleisten.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, bedarf es politischer, personeller und organisatorischer Rahmenbedingungen. In Darmstadt besteht diesbezüglich ein beispielhaftes Projekt: Im Jahr 2000 hat die Stadt beschlossen, ein Beratungs- und ServiceZentrum (BuS) für ältere Menschen einzurichten. Vorausgegangen

⁸⁶ Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Prof. Dr. Reimar Gronemeyer, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006, S. 70 ff.

⁸⁷ Die Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Dr. Wilma Mohr, Stenografischer Bericht vom 20. September 2006, S. 30 ff.

war im Zuge der Einführung der Pflegeversicherung ein mehrjähriger Diskussionsprozess darüber, wie die Altenhilfe künftig zu strukturieren sei.

Zu dieser Struktur gehört auch die Fachkonferenz Altenhilfe. Dabei handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von 34 Vertretern der freien Träger, der Verbände, der Krankenkassen, der stationären Heime, der ambulanten Dienste und der Fachhochschule.

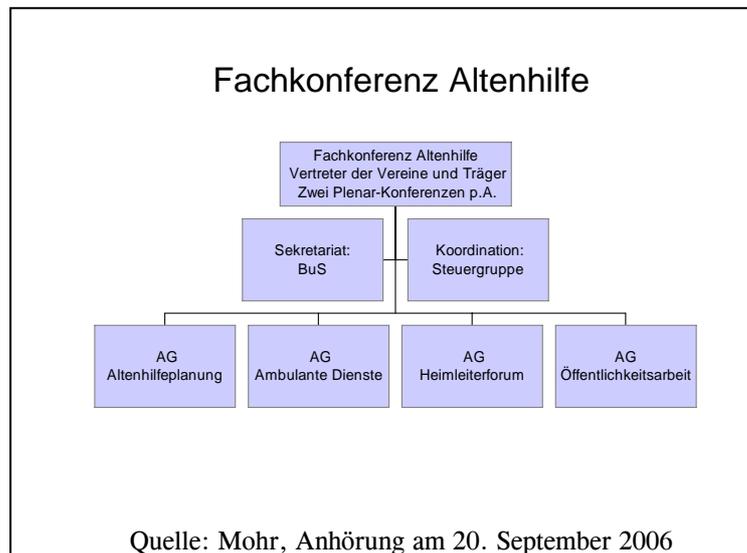


Abbildung 12.7: Fachkonferenz Altenhilfe

Gemeinsam haben das Beratungs- und Servicezentrum und die Fachkonferenz Altenhilfe dem Magistrat einen Bericht zur Altenhilfeplanung vorgelegt. Der Sozialausschuss beschloss eine sogenannte AG „Umsetzung Altenhilfeplanung“. In Kooperation mit der Fachkonferenz Altenhilfe konnte diese AG erreichen, dass der Magistrat klare Leitlinien zur Altenhilfepolitik formuliert hat, nämlich „die Unterstützung selbstbestimmten und aktiven Lebens auch in zunehmendem Alter durch Bereitstellung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen wie finanzielle Sicherung, Prävention von altersbedingten Risiken und Gesundheitsförderung“ und „Vorkehrungen zu treffen, dass ältere Menschen in solchen Situationen Unterstützung finden, die durch Einschränkungen in der sozialen Lebensqualität geprägt sind“.

Aus diesen kooperativen und prozessorientierten Planungsprozessen sind beispielsweise folgende Projekte hervorgegangen:

- Regelförderung für den Verein Demenzforum Darmstadt.
- Zwei Wohngruppen für demenziell erkrankte Menschen und eine Hausgemeinschaft in einer stationären Einrichtung.
- Eine zweitägige Fachtagung mit Öffnung für die Bürgerinnen und Bürger zum Thema „Neues wagen. Wie wollen wir wohnen, wenn wir alt sind?“.
- OWOG-Workshops, ein aus Holland stammendes Modell, in dem sich interessierte Bürger/innen unter fachlicher Moderation mit dem Thema „Wohnen und Älterwerden“ auseinandersetzen.
- Palliativstation in einem Krankenhaus, ein Hospiz ist in konkretem Planungsstadium.
- Durchführung von Hausbesuchen durch das Beratungs- und Servicezentrum.
- Einrichtung eines Besuchsdienstes für ältere Menschen.
- In einzelnen Stadtteilen Aktivierung und neue Ansätze in den Seniorentreffs.
- Im Familienzentrum Kochkurse für ältere alleinstehende Männer.
- Finanzielle und ideelle Starthilfe für die Akademie 55plus, ein bürgerschaftliches Engagement im Bereich der Weiterbildung und des lebenslangen Lernens.
- Im Rahmen der stadtteilorientierten Altenhilfe: die Durchführung einer repräsentativen Befragung von älteren Bürgern in einem Darmstädter Stadtteil zur Bestimmung der aktuellen Wohnsituation, dem Bedarf nach alternativen Wohnformen, der Erfassung der gesundheitlichen Situation, der Bedürfnisse bezüglich ambulanter Versorgung, der Untersuchung der sozialen Kontakte sowie der Bewertung der Infrastruktur.

12.4 Handlungsempfehlungen

12.4.1 Handlungsempfehlung der CDU-Fraktion

Jugend

Die Diskussion über die demografische Entwicklung macht deutlich, wie wichtig ein gutes und enges Miteinander der Generationen für unsere Gesellschaft ist. Gerade das füreinander Einstehen und die vielfältigen wechselseitigen Hilfestellungen machen ein generationenübergreifendes Netzwerk unentbehrlich.

Hiervon profitieren Kleinkinder, Jugendliche, Junge Eltern, Erwachsene, Seniorinnen und Senioren in den verschiedensten Lebenssituationen und -bereichen.

Der Staat wäre gar nicht in der Lage, ein solches gutes funktionierendes Netzwerk zu ersetzen. Daher kann die Bedeutung dieses ehrenamtlichen, häufig familieninternen Engagements nicht genug herausgestellt werden.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Jugendpolitik ist es, Jugendlichen Perspektiven zu eröffnen und dort, wo es notwendig ist, Hilfestellungen zu geben. Erziehung, Bildung, Ausbildung und Arbeit sind die entscheidenden Faktoren, um jungen Menschen Perspektiven zu bieten.

Politik für junge Menschen muss fördern, aber auch fordern. Es muss deutlich werden, dass jeder Einzelne Verantwortung für das Gemeinwohl trägt – für sich selbst, aber auch für andere. Deshalb gehört es für uns auch zum Fordern dazu, Jugendlichen Grenzen aufzuzeigen, wenn sie diese übertreten.

In Hessen wurde eine Vielzahl von Arbeits- und Ausbildungsprogrammen initiiert, um Jugendlichen eine berufliche Perspektive zu bieten. Eines der erfolgreichen Beispiele ist das „Bündnis für Ausbildung“ mit Handwerk, Wirtschaft und Verbänden. Außerdem wurden u. a. zusätzliche außerbetriebliche Ausbildungsplätze für junge ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger gefördert. Jugendliche, die keine Chance auf einen betrieblichen Arbeitsplatz haben, sollen so an einen Ausbildungsberuf herangeführt werden.

Darüber hinaus ist speziell für junge alleinerziehende Mütter das „Programm Betriebliche Ausbildung Alleinerziehender“ eingeführt worden, das jungen Müttern ermöglichen soll, eine Lehre zu absolvieren. Für die Gruppe der jugendlichen Migranten, die es auf dem Ausbildungsmarkt häufig schwer haben, einen Ausbildungsplatz oder eine Stelle zu finden, wurde das Programm „Ausbildung in der Migration“ initiiert. Diese erfolgreichen Programme und Initiativen gilt es fortzusetzen und weiterzuentwickeln, damit auch jenen Jugendlichen, die mit einer weniger guten Ausgangsposition auf den Arbeitsmarkt kommen, eine Perspektive geboten wird.

Der deutschlandweit vorbildliche Bildungs- und Erziehungsplan wird dazu beitragen, Kinder so früh wie möglich an das so grundlegend wichtige Thema Bildung heranzuführen. So machen wir Kinder unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem familiären Umfeld fit für die Zukunft und ebnen Jugendlichen damit den Weg in eine finanziell unabhängige Position.

Unabhängig von materiellen Dingen ist es wichtig, das Bewusstsein junger Menschen für das Gemeinwesen zu schärfen, indem Jugendliche in Entscheidungsprozesse enger eingebunden und Ihre Anliegen von den Entscheidungsträgern ernst genommen werden.

Die Wahrnehmung von Angeboten der außerschulischen Jugendarbeit ist ein wichtiger Bestandteil im Leben vieler Jugendlicher und ein wertvoller Erziehungs- und Bildungsbeitrag. Vor diesem Hintergrund ist der Erhalt eines vielfältigen Angebots an Vereinen und Organisationen, aus dem Bereich des Sports, der Feuerwehren und Hilfsorganisationen sowie den kirchlichen, kulturellen oder sozialen Bereichen außerordentlich wichtig. Ihre Arbeit ist weiterhin zu unterstützen.

Senioren

Generell kommt es darauf an, ältere Menschen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens einzubinden und ihre vielfältigen Erfahrungen und Kenntnisse zu nutzen. Ziel ist ein für alle gesellschaftlichen Gruppen und Altersstufen konstruktives Miteinander, von dem letztlich alle profitieren.

Von besonderer Bedeutung sind generationenübergreifende Ansätze. Dabei geht es sowohl um ein dauerhaftes Miteinander, etwa im Bereich des Mehrgenerationenwohnens, als auch um generationenübergreifende Projekte, bei denen die ehrenamtliche Komponente im Vordergrund steht (z. B. Zeitzeugen im Schulunterricht, Vorlespaten, „Leihomas“ und „Leihopas“). Speziell die Kommunen sind aufgerufen, entsprechende Ansätze positiv zu begleiten oder entsprechende Projekte zu initiieren.

Ein besonderes Augenmerk ist auf das unmittelbare Lebensumfeld der älteren Menschen (Quartier) zu richten. Sowohl bei der Stadtplanung (z. B. Gehwege, Sitzgelegenheiten, Kommunikationsräume) als auch bei den sozialen Angeboten ist darauf zu achten, dass die besonderen Bedürfnisse älterer Menschen angemessen berücksichtigt werden. Als Problem erweist sich vielfach das zurückgehende Angebot stationärer Dienstleistungsangebote (insbesondere Einzelhandel). Hier ist über neue Möglichkeiten, beispielsweise Liefer- und Bringdienste nachzudenken. Es kann sich anbieten, in diesen Bereichen Modellprojekte durchzuführen.

Im Wohnungsbau gewinnt die Barrierefreiheit auch im privaten Wohnungsbau weiter an Bedeutung. Hier gilt es zunächst, Problembewusstsein zu schaffen und für die Verbreitung positiver Beispiele zu werben.

Viele der hier genannten Angebote richten sich an alle älteren Menschen. Darüber hinaus sind teilweise besondere Angebote für einzelne Gruppen erforderlich. Für die Gruppe der älteren Migranten finden sich entsprechende Handlungsempfehlungen im Anschluss an den Berichtsteil Migration. Generell sollten ältere Migranten in die allgemeinen Angebote einbezogen werden (Integrationsziel).

Ein besonders wichtiges Ziel ist es, älteren Menschen so lange wie möglich ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Hierzu sind abgestufte Hilfsangebote erforderlich, wobei auch hier das ehrenamtliche Engagement eine wichtige Rolle spielt. Beispielsweise durch Schulungsmaßnahmen und Netzwerke könnte hier eine bessere Zusammenarbeit zwischen professionellen Fachkräften, ehrenamtlich Tätigen sowie Freunden und Angehörigen erreicht werden.

Darüber hinaus muss die Infrastruktur für pflegebedürftige Menschen ausgebaut werden: von mobilen Pflegediensten über die Kurzzeitpflege, Senioren- und Demenzwohngemeinschaften bis hin zu den klassischen Heimen. Hierbei ist auch ein entsprechend qualifiziertes Personal erforderlich. Die Aktivitäten des Landes Hessen für eine bedarfsgerechte Ausbildung im Bereich der Altenpflegekräfte sind zu begrüßen und fortzusetzen.

Ein häufig verdrängtes Thema ist die Auseinandersetzung mit dem Tod im allgemeinen, vor allem auch mit dem eigenen Tod. Aus diesem Grund sind Ausbau und Stärkung der ambulanten Hospizdienste und der Palliativversorgung notwendig. Auch ein weiterer Ausbau der stationären Hospize ist wünschenswert.

12.4.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Jugend

Wichtigste Aufgabe der Landespolitik wie auch der anderen politischen Ebenen ist es, Horrorszenerarien entgegen zu wirken, die einen angeblichen anstehenden „Krieg der Generationen“ suggerieren. Die Zuversicht, zukünftige Aufgaben meistern zu können, darf gerade bei jungen Menschen nicht beeinträchtigt werden. Denn die Herausforderungen, die der demografische Wandel an unsere Gesellschaft stellt, sind beachtlich, aber sie sind zu bewältigen. Für Panik besteht absolut kein Grund.

Junge Menschen haben oft ein positiveres Bild von „den Alten“ als es ihnen zugeschrieben wird. Die Ergebnisse der Shell-Studie 2006 belegen dies eindrucksvoll. Ein harmonisches Verhältnis der Generationen setzt voraus, dass man einander mit Toleranz und Respekt begegnet. Landespolitik kann hierzu einen Beitrag leisten, indem Projekte, die sowohl von jungen als auch von alten Menschen gemeinsam vorangebracht werden, besonders gefördert werden. Geeignet sind hier vor allem Vorhaben im kulturellen Bereiche (Laientheater, Chöre etc.). Entgegen landläufiger Meinung, dass Alte und Junge eher unter sich bleiben, sind solche Projekte äußerst erfolgreich.

Jugend ist die Zukunft unserer Gesellschaft (Shell-Studie 2006). Damit die Jugendlichen selbst Zukunft haben, braucht es verstärktes Engagement auf Landesebene in allen Politikbereichen.

Das Land muss mehr in die Bildung und Ausbildung junger Menschen investieren. Jugend kann nur dann die Zukunft unserer Gesellschaft sein, wenn sie die Chance hat, am Arbeitsmarkt erfolgreich zu partizipieren. Jedem Kind, jedem Jugendlichen müssen optimale Bildungschancen gegeben werden. In dieser klassischen Aufgabe des Landes ist hoher Reformbedarf vorhanden, der in Kapitel 11 Arbeit und Bildung mit den entsprechenden Forderungen bereits beschrieben ist.

Die frühzeitige Beteiligung junger Menschen an politischen Entscheidungen ist der Grundstein für dauerhaftes Engagement in der Gesellschaft. Wenn junge Menschen ernst genommen werden und mitentscheiden können, sind sie eher bereit, sich für das Ganze und für Andere einzusetzen. Daher sind die Schaffung von Jugendparlamenten und die Herabsetzung des Kommunalwahlalters richtige Schritte für mehr Partizipation von jungen Menschen.

Junge Menschen wollen heute vor allem mobil sein. Die Landespolitik hat hier eine zentrale Aufgabe zu erfüllen, damit sich die „Landflucht“ junger Menschen nicht noch weiter verstärkt. Gerade junge Menschen ohne Führerschein brauchen ein angemessenes Angebot an öffentlichem Personennahverkehr, der ihren Bedürfnissen entspricht.

Senioren

Die Bevölkerungsgruppe der älteren Bürgerinnen und Bürger ist derzeit schon keine Randgruppe mehr und sie wächst stetig an. Landespolitik und Kommunen werden zukünftig verstärkt auf die Bedürfnisse dieser Gruppe eingehen müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich nicht um eine homogene Gruppe handelt, sondern dass es eine große Bandbreite an Lebensstilen, Bedürfnissen und Unterstützungswünschen gibt. Das Spektrum reicht von den sogenannten aktiven „jungen“ Alten bis zu den Menschen mit hoher Pflegebedürftigkeit. All diesen breit gefächerten individuellen Bedürfnissen ist Rechnung zu tragen. So ergeben sich sowohl Potenziale, die verstärkt genutzt werden können (ehrenamtliches Engagement Älterer) wie auch ein größerer Bedarf an Unterstützungs-, Hilfs- und Pflegeleistungen.

Im Mittelpunkt des Handelns von Landes- und kommunaler Ebene muss stehen, dass der Erhalt der Selbstständigkeit so lange wie irgend möglich gefördert werden soll. Hierzu ist eine umfassende Infrastruktur mit beratenden, aktivierenden und unterstützenden Diensten notwendig. Angebote der Gesundheitsförderung und der Prävention sind auf die besonderen Bedürfnisse der älteren Generation auszuweiten.

Ehrenamtliches Engagement von Älteren muss stärker als bisher gefördert und nachgefragt werden. Die ältere Generation verfügt über ein hohes, bisher kaum genutztes Potenzial, das durch Vernetzung und besseren Informationsfluss für die Gemeinschaft nutzbar gemacht werden kann. Ehrenamtsbörsen oder ähnliche Institutionen können hier sinnvoll sein.

Mehr Lebensjahre sollen auch gute Jahre sein. Deshalb ist es auch öffentliche Aufgabe, durch angemessene Angebote allen älteren Bürgerinnen und Bürgern auch dann attraktive Möglichkeiten der Lebensgestaltung und Beschäftigung zu eröffnen, wenn sie nicht über ein großes Vermögen verfügen oder in infrastrukturell weniger gut ausgestatteten Regionen leben.

Deshalb bedarf es eines altersgerechten Ausbaus des öffentlichen Personennahverkehrs, aber auch barrierefreier Straßen- und Wegeverbindungen, um gerade auch Älteren mit eingeschränkter Mobilität die Teilhabe am „normalen“ Leben zu ermöglichen.

Sport-, Vereins- und Freizeiteinrichtungen müssen sich stärker als bisher auch an den Anforderungen älterer Menschen orientieren. Daher muss bei öffentlicher Förderung in entsprechenden Richtlinien die Nutzbarkeit auch für ältere Menschen bedacht und berücksichtigt werden und zwar deutlich stärker als bisher. Dabei werden die Aufgaben weniger in den weiter wachsenden Regionen liegen, auf deren Selbstregulation man vertrauen kann. Aber auch dort, wo es sich finanziell weniger lohnt, muss ein altengerechtes Angebot erhalten und ausgebaut werden.

Zur Teilhabe gehört auch, mitzureden – vor allem in allen Fragen, die einen selbst betreffen. Seniorenbeiräte, wie sie bisher schon in einigen Kommunen existieren, sollten von der Landesebene her verbindlich verankert werden, damit eine kontinuierliche Beteiligung der älteren Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen der Politik vor Ort gewährleistet werden kann.

Jenseits der tradierten Altenhilfeplanung bedarf es auch einer kommunalen Altenplanung. Diese ist weniger auf einen festen „Plan“ als vielmehr auf einen kontinuierlichen Prozess auszurichten. Allen älteren Bürgerinnen und Bürgern ist im Sinne von „Bürgergutachten-Modellen“ die Möglichkeit zur Beteiligung, Mitsprache und Einbringung ihrer Interessen zu eröffnen. Dazu müssen kommunale Planungsressourcen bereitgestellt werden.

Erfolgreiche Organisation einer zukunftsfähigen Altenpolitik kann nur in ressort- und kommunenübergreifender Kooperation erreicht werden. Entsprechende Planungskompetenz für die besonderen Bedürfnisse älterer Bürgerinnen und Bürger sollte in einer „Stabsstellenfunktion“ verankert und auf die Entwicklung langfristiger Gesamtkonzepte ausgerichtet werden.

Die Bildungsnachfrage älterer Menschen wird in Zukunft weiter steigen. Hierzu muss ein entsprechendes Angebot vorgehalten werden. Volkshochschulen sollten diese Zielgruppe verstärkt bedienen. Zwischen Schulen und Einrichtungen der Altenhilfe können Kooperationen gefördert werden.

Die offene Altenhilfe mit ihren unterschiedlichen Angeboten muss konzeptionell weiterentwickelt werden. Die vorhandenen Strukturen müssen aufeinander abgestimmt und optimiert werden. Dabei muss auch hier den unterschiedlichen Bedürfnissen der Älteren Rechnung getragen werden.

Die größte Herausforderung wird ein möglichst alle individuellen Bedürfnisse berücksichtigendes Angebot für das Wohnen im Alter darstellen. Bereits heute ist erkennbar, dass ältere Menschen so lange wie irgend möglich in den „eigenen vier Wänden“ leben wollen. Dies gilt es, durch flankierende Maßnahmen zu unterstützen und zu begleiten.

„Normales“ Wohnen wird auch in Zukunft die überwiegende Wohnform sein. Ein höherer Anteil an altersgerechten Wohnungen ist unbedingt erforderlich. Entsprechende Förderprogramme sind erforderlich, um bestehende Wohnungen umzugestalten und neue bereitzustellen. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Infrastruktur mit unterstützenden Diensten bereit steht. Diese muss auch Hilfen bei erhöhtem Pflegebedarf bis hin zur Demenz umfassen.

Bei Umgestaltung und Neubau muss auch der wachsenden Nachfrage an alternativen Wohnformen wie Wohngemeinschaften Älterer oder Mehrgenerationenhäusern Rechnung getragen werden.

Unabhängige Anlaufstellen für die Vermittlung von Hilfen, für Beratung und die Organisation von ehrenamtlichen Tätigkeiten sollten in jeder Kommune zur Verfügung stehen.

Mit der steigenden Lebenserwartung steigt die Zahl der Menschen, die gesundheitlich eingeschränkt sind. Spezifische gesundheitsfördernde und präventive Angebote sowie Selbsthilfeangebote für Ältere sollten verstärkt werden.

Mit zunehmendem Alter wächst das Risiko, pflegebedürftig zu werden. Die Landespolitik muss Programme entwickeln, um Menschen auch bei Pflegebedürftigkeit möglichst selbstständig zu erhalten. Dies erfolgt am besten durch die Bereitstellung von unterstützenden Diensten, die individuell auf den Einzelnen zugeschnittene Hilfsleistungen anbieten. Auch dem nach wie vor hohen Anteil an Angehörigen, die Pflege leisten, müssen Hilfsangebote (Tagespflege, Beratung etc.) zur Verfügung stehen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege muss spürbar verbessert werden. Die bestehenden Angebote sind untereinander zu verzahnen.

Da Pflegeentscheidungen oft unter Zeitdruck gefasst werden müssen und weder Pflegebedürftige noch Angehörige immer die verschiedenen Angebote überblicken können, muss das Land gemeinsam mit den Kommunen – wie bereits 1998 geplant – flächendeckend Träger unabhängige Beratungsstellen einrichten oder einrichten lassen. Hier müssen insbesondere Angehörige eine unabhängige, auf Leistungsangebote wie Leistungsqualität ausgerichtete Beratung und eine entsprechende Vermittlung aller notwendigen und geeigneten Unterstützungsdienste erhalten können.

12.4.3 Handlungsempfehlung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Jugend

Die Anzahl Jugendlicher und junger Menschen wird in den nächsten Jahrzehnten rückläufig sein. Dennoch darf die Generation „Jugend“ in der Diskussion um den demografischen Wandel nicht zu kurz kommen. Eine eigenständige Jugendpolitik auf Landesebene ist dafür verantwortlich, dass sie den jungen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern in vollem Umfang Zugangs-, Teilhabe- und Generationengerechtigkeit garantiert.

Insbesondere ist in Bildung zu investieren, da große Teile der Jugend heute von qualifizierter Bildung ausgeschlossen sind. Alle Jugendlichen brauchen eine Chance auf Zugang zur besten Bildung. Diejenigen Jugendlichen, die nicht in vollem Umfang den Zugang zu Bildung, Qualifikation, Teilhabe an der Gesellschaft und einen gerechten Austausch zwischen den Generationen erfahren, werden für ein demokratisches Gemeinwesen nur schwer zu gewinnen sein.

Die politische und gesellschaftliche Partizipation von Jugendlichen ist für die Entwicklung unserer Demokratie unabdingbar, Jugendliche sind früh in die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung einzubeziehen, wobei diese Teilhabe unabhängig von sozialer, kultureller oder ethnischer Herkunft zu erfolgen hat. Eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre kann dabei ein Schritt sein.

Damit alle Jugendlichen eine berufliche Perspektive erhalten, ist viel früher in Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zu investieren. So sollten alle Kinder und Jugendliche beginnend in den Hauptschulen, in den Hauptschulzweigen von kooperativen Gesamtschulen sowie Risikoschülerinnen und -schüler in integrierten Gesamtschulen bereits ab Klasse 5 ergänzend zu den Lehrerinnen und Lehrern durch zusätzliches Personal (z. B. Sozialpädagogen/innen, Jugendberufshelfer/innen) individuell gefördert werden. Der Arbeitsschwerpunkt dieser Kräfte soll auf den Bereichen Persönlichkeitsentwicklung, Eigenständigkeit, Lernerfolg und Einstieg in das Arbeitsleben liegen.

Durch eine enge Verzahnung von Schule und Jugendhilfe (außerschulische Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Jugendschutz und Jugendverbandesarbeit) muss die präventive Arbeit mit Kindern und Jugendlichen gestärkt werden.

Eine gute Ausbildung ist die Voraussetzung für eine Berufstätigkeit. Hier ist Politik, aber auch die Wirtschaft gefordert, durch entsprechende Ausbildungsprogramme allen Jugendlichen eine qualifizierte Berufsausbildung zu ermöglichen. Angesichts des zu erwartenden Fachkräftemangels müssen Mädchen verstärkt motiviert werden, sich für qualifizierte „Männerberufe“ zu entscheiden.

Damit alle Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft gefördert werden, muss Jugendarbeit früher als bisher kulturelle Brücken bauen.

Für junge Menschen spielt Mobilität – vor allem in ländlichen Raum – eine große Rolle. Darauf muss bei der Neukonzeption des öffentlichen Personennahverkehrs auch in den Regionen, in denen die Bevölkerung zurückgehen wird, Rücksicht genommen werden.

Senioren

Der Lebensabschnitt nach dem Eintritt in den Ruhestand nimmt bedingt durch den medizinischen Fortschritt und die steigende Lebenserwartung zunehmend einen fast ebenso großen Zeitraum ein wie der der Kindheit und Jugend. Ältere Menschen wollen mobil bleiben und ihr Leben genießen, wollen an der Gesellschaft teilhaben, sich einbringen und so lange wie möglich unabhängig sein, am besten in den eigenen vier Wänden. Künftig gilt es die politischen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass dieses neue Bild des Alters auch realisiert werden kann.

Erfahrungen, Potenziale und Wissen der älteren Menschen müssen produktiv in unsere Zukunftsgestaltung aufgenommen werden. Im Gegenzug dazu muss verstärkt auf die besonderen Bedürfnisse von älteren Menschen eingegangen werden, sei es beim Wohnen, bei der Verkehrsplanung, dem Versorgungsangebot oder Produkten und Dienstleistungen. Anzustrebendes Ziel ist es, älteren und alten Menschen möglichst lang ein Höchstmaß an Autonomie und selbst bestimmten Leben zu ermöglichen.

Eine adäquate Verkehrsplanung und städtebauliche Maßnahmen, die nicht nur das Wohnen sondern auch die quartiersnahe Versorgung regeln, sind für ältere Menschen, die oft selber nur über begrenzte Mobilität verfü-

gen, von besonderer Bedeutung. Individuelle Lebensgestaltung muss auch im Alter ermöglicht werden. Initiativen und Organisationen, die altersgerechte Wohngruppen und selbst organisierte Wohnformen für ein selbstständiges und selbst bestimmtes Leben im Alter planen und umsetzen wollen, gilt es zu unterstützen.

Senioren wollen in Wohnungen und Stadtquartieren leben, die nicht aussehen wie Krankenstationen und dennoch den Anforderungen älterer Menschen praxisnah gerecht werden. Generationenübergreifende Wohnformen und sogenannte neue Wohnformen gemeinschaftlichen Wohnens im Alter werden den Lebenslagen und Bedürfnissen älterer Menschen eher gerecht als traditionelle, unpersönliche Großeinrichtungen.

Es gilt, Standardanforderungen für altengerechtes Bauen zu entwickeln, die Grundvoraussetzung für jede Wohnbauförderung der öffentlichen Hand sein sollten. Dabei spielen z. B. nicht nur innere Baumaßnahmen wie Barrierefreiheit eine Rolle, sondern auch die Anbindung an den ÖPNV sowie die Versorgungsmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe. Die bestehenden Instrumente der Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnraummodernisierung (einschließlich der sozialen Wohnraumförderung nach WoFG) sind um geeignete Fördermaßnahmen für senioren- und behindertengerechte Wohnbauprojekte zu ergänzen und stärker als bisher auf die Bedürfnisse älterer Menschen zu orientieren.

Um im Alter fit und gesund zu bleiben, muss sich gesundheitliche Präventionspolitik ganzheitlich entwickeln. Eine von gesunder Ernährung und kontinuierlichen sportlichen Aktivitäten geprägte Lebensweise kann die Altersphase mit hoher Lebensqualität, längerer Mobilität, Wohlbefinden und Unabhängigkeit verlängern.

In den nächsten Jahren wird auch der Anteil älterer Migrantinnen und Migranten zunehmen. Dies muss unbedingte Berücksichtigung bei der Planung interkultureller Angebote in der Pflege Niederschlag finden. In der Altenpflege müssen Pflegestandards und Unterstützungskonzepte in enger Kooperation mit den Organisationen der Migrantinnen und Migranten entwickelt werden. Bei der Ausgestaltung der Konsum- und Freizeitangebote müssen die besonderen Bedürfnisse von alten Menschen mit unterschiedlichen kulturellen und religiösen Hintergründen beachtet werden.

Die Zunahme der Zahl von älteren und alten Menschen führt zu einer steigenden Nachfrage nach pflegerischer Versorgung. Zugleich gestalten sich die Bedürfnisse in der Pflege immer unterschiedlicher und individueller. Deshalb müssen verschiedene Formen der professionellen, familiären und ehrenamtlichen Pflegeformen miteinander sinnvoll verknüpft und weiterentwickelt werden. Aufgabe der Landespolitik ist hier insbesondere die Förderung modellhafter Konzepte und Projekte, die eine Vorbildfunktion für den Umbau des Pflegeangebots übernehmen können. Auch gilt es, auf eine Anpassung der Rahmenbedingungen (v. a. der Pflegeversicherung) an veränderte Pflegestrukturen und -bedarfe hinzuwirken.

12.4.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion

Jugend

Die Veränderung der Altersstrukturen wirkt sich vor allem auf den Bereich der altersabhängigen Politikbereiche aus. Die Jugendpolitik ist neben den Bereichen der Bildungs- und Finanzpolitik vor allem als Standortpolitik zu sehen. Die starken Nord-Süd-Wanderungen von jungen Menschen in Hessen, die vor allem aus Ausbildungs- und Arbeitsplatzgründen stattfinden, müssen stabilisiert werden.

Dabei spielt die wirtschaftliche Entwicklung von Nord- und Mittelhessen eine wichtige Rolle. Ein attraktives Arbeitsangebot, das jungen Menschen nach ihrem Studium oder der Ausbildung den Weg zurück ermöglicht, ist unumgänglich.

Auch die stärkere Einbindung von jungen Menschen in die Kommunalpolitik ist notwendig, damit sie ihre Zukunftsprobleme in die Politik einbringen können. Dies kann einerseits direkt durch Jugendparlamente stattfinden, die neben Anhörrechten auch Initiativrechte haben sollen. Des Weiteren ist es sinnvoll, junge Menschen verstärkt auf Parteilisten und in Parteigremien zu berücksichtigen.

Eine erfolgreiche Kinder- und Jugendpolitik fängt schon im Elternhaus an. Die Kompetenz Vieler, Kinder zu erziehen, hat in den vergangenen Jahren leider erheblich abgenommen. Die Zahl der Kinder in Maßnahmen der Jugendhilfe hat sich in Hessen in den vergangenen 10 Jahren verdoppelt. Umso notwendiger ist es, im Bereich der Erziehungskompetenz den Eltern Angebote zu machen. Eine Veränderung der Finanzierungs-

schwerpunkte ist notwendig, um hier nachhaltige Erfolge zu erzielen. Alle Maßnahmen bedürfen einer stärkeren Verzahnung auf kommunaler Ebene. Ein gutes Beispiel hierfür ist das „Haus des Kindes“ in Melsungen. Dieses hat das Ziel, eine Konzeption zur Verbesserung des Bildungs- und Betreuungsangebotes insgesamt zu entwickeln. Damit soll langfristig eine zukunftsorientierte Familienpolitik, insbesondere die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer erreicht werden. Das „Haus des Kindes“ versteht sich dabei auch als Sprachrohr für die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Familien. Dazu werden vielseitige und bedarfsgerechte Dienstleistungen in den Bereichen Erziehung, Bildung, Betreuung und Freizeit für Kinder und Erwachsene angeboten. Das „Haus des Kindes“ ist in das Gemeinwesen eingebunden und kooperiert mit unterschiedlichen Institutionen, Organisationen, und Personen aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Die Bezeichnung „Haus des Kindes“ beschreibt dabei kein wirkliches Haus, sondern ein Netzwerk von Angeboten für Erwachsene und Kinder von 0 - 12 Jahren.

Senioren

Alle kommunalpolitischen Entscheidungen müssen hinsichtlich ihrer Auswirkung auf ältere Menschen überprüft werden. Vor allem die Stadtentwicklungspolitik muss unter demografischen Gesichtspunkten gestaltet werden. Eine Stadtgestaltung muss dabei neben der Barrierefreiheit vor allen auch unter den Gesichtspunkten eines generationsübergreifenden Zusammenlebens funktionieren. Mehrgenerationenhäuser sind genauso wie das zentrumsnahe betreute Wohnen wichtig.

Die Einbindung der Erfahrung von älteren Menschen kann in einer Reihe von öffentlichen Institutionen stattfinden. Ältere Menschen sind ebenso wie junge Menschen aktiv an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Dies kann einerseits durch eine verstärkte Berücksichtigung in politischen Parteien stattfinden, andererseits in den Seniorenbeiräten. Eine Verankerung dieser in der Hessischen Gemeindeordnung als Institution ist dabei zu prüfen.

Als Beispiel sei hier das Seniorenbüro Winkelmühle der DIAKONIE genannt. Es ist eine Beratungs- und Vermittlungsstelle für aktive Menschen im Kreis Offenbach, die sich nach der Berufs- und Familienarbeit ehrenamtlich engagieren wollen. Angekoppelt ist ein Modellprojekt des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, mit der Zielsetzung, ältere Menschen im Wert ihres Erfahrungswissens zu stärken und dieses Wissen für die Gesellschaft besser zu nutzen.

Auch Lotsenmodelle, in denen Freiwillige sich um Freiwillige kümmern – sogenannte Engagementlotsen – sind in Teilen des Landes schon erfolgreich angenommen worden. Sie motivieren, unterstützen und begleiten deren Arbeit ehrenamtlich. In kleinen Teams und in enger Anbindung an Kommunen, Freiwilligenagenturen oder lokale Anlaufstellen bahnen sie Wege ins Engagement und sorgen für förderliche Rahmenbedingungen vor Ort.

13. BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

13.1 Einleitung

Wie bereits ausführlich diskutiert, steigt die Lebenserwartung kontinuierlich an, weshalb die älteren Menschen heute deutlich mehr Zeit im Ruhestand verbringen als die Generationen zuvor. Bürgerschaftliches Engagement als eine Form der Lebensgestaltung und Verwirklichung wird im Zug des demografischen Wandels insbesondere im dritten Lebensalter von großer Bedeutung sein. Da die Geburtenraten parallel dazu gesunken sind, werden die sozialen und ökonomischen Konsequenzen der sogenannten „Alterslast“ in diesem Bericht intensiv diskutiert. Was dabei aber nicht übersehen werden darf, ist das gewaltige Potenzial der älteren Bevölkerung. Während die entlohnte Erwerbsarbeit im Alter abnimmt, gilt das nicht im gleichen Maße für ehrenamtliches oder freiwilliges Engagement.

Das Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ ist in den letzten Jahren ebenfalls sehr stark in den Fokus des Interesses von Politikern und Wissenschaftlern geraten. Angesichts von Politik- und Wahlmüdigkeit sowie einer Tendenz zur Individualisierung der Gesellschaft liegt die Vermutung nahe, die Bürgerinnen und Bürger hätten kein Interesse und/oder keine Zeit mehr, sich zu engagieren. Die folgenden Ausführungen können helfen, diese Vermutung zu differenzieren. Bürgerschaftliches Engagement hat nach wie vor einen hohen Stellenwert. Interessant ist vor allen Dingen, dass enorme Engagementpotenziale vorhanden sind, die mobilisiert werden können. Hierzu müssten allerdings die Rahmenbedingungen entsprechend ausgebaut werden.

Bei dieser Thematik werden verschiedene Begriffe verwendet: „bürgerschaftliches Engagement“, „freiwilliges Engagement“ und „Ehrenamt“. In Unterscheidung zum klassischen Ehrenamt wird heute von „bürgerschaftlichem Engagement“ und „freiwilligem Engagement“ gesprochen: Menschen wollen sich engagieren, aber sie wollen dennoch unabhängig von Vereins- und Verbandsmitgliedschaften bleiben. In der Fachdebatte hat sich daher der Terminus „bürgerschaftliches Engagement“ durchgesetzt und wird als Sammelbegriff für die verschiedenen Formen des Engagements verwendet.⁸⁸

In das bürgerschaftliche Engagement wird eine hohe Erwartung gesetzt, ihm wird eine hohe gesellschaftliche Bedeutung zugemessen. Darauf ist in fast allen Anhörungen hingewiesen worden. Die Erwartung liegt insbesondere bei den mobilen „jungen Alten“, die jetzt aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Sie gilt es zu mobilisieren, wobei Engagement immer freiwillig bleiben sollte – auch darauf wurde in der Anhörung hingewiesen.

13.2 Allgemeine Tendenzen im Bürgerschaftlichen Engagement

73 % aller hessischen Bürgerinnen und Bürger sind Mitglied in Vereinen, Gruppen und Organisationen. Hier geht es allerdings nur um die Mitgliedschaft, weshalb auch passive Mitglieder darunter fallen. 39 % aller hessischen Bürgerinnen und Bürger sind freiwillig tätig. Das sind rund 2 Millionen Menschen ab 14 Jahren.⁸⁹

Würz sagt über das bürgerschaftliche Engagement:

Bürgerengagement ist der Kitt, der die Gesellschaft zusammenhält. Bürgerengagement schafft und sichert Lebensqualität. Bürgerengagement gestaltet die Lebensbedingungen vor Ort wesentlich mit. Kurz gesagt: Der Staat ist längst nicht mehr allein dafür zuständig, die Lebensbedingungen vor Ort zu gestalten. Die Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich daran. In Zukunft wird mehr Bürgerengagement gefordert sein.

Bürgerschaftliches Engagement ist der Schlüssel dafür, sich am Wohnort zu integrieren, durch eigene bürgerschaftliche Aktivitäten oder durch die Mitgliedschaft in bürgerschaftlichen Organisationen am Wohnort Fuß zu fassen. Das gesamte Vereinswesen trägt dazu bei.

Bürgerengagement kann die Attraktivität der Wohnorte erhöhen. Ohne bürgerschaftliches Engagement hätten viele Wohnorte eine deutlich geringere Wohnattraktivität; der Freizeitwert wäre geringer. Eine breite Palette kultureller und sozialer Angebote wird von bürgerschaftlichem

⁸⁸ Vgl. Prof. Dr. Gisela Jakob, Stenografischer Bericht vom 29. November 2006, S. 19.

⁸⁹ Die folgenden Ausführungen zu diesem Abschnitt basieren auf dem Vortrag von Stefan Würz, Stenografischer Bericht vom 29. November 2007, S. 5 ff.

geringer. Eine breite Palette kultureller und sozialer Angebote wird von bürgerschaftlichem Engagement aufgebaut und erhalten.

Auch zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur ist bürgerschaftliches Engagement aufgrund der immer enger werdenden finanziellen Spielräume gefragt. Wir haben gute Beispiele hierfür: Schwimmbäder, Museen, Kultureinrichtungen, Nachbarschaftsläden, Büchereien und Krabbelstuben.

Bürgerengagement kann soziale Problemlagen entschärfen. Aufgrund der wachsenden Zahl älterer Menschen mit bestimmten Problemen – Stichwort Vereinzelung – sind bestimmte Dienste stärker gefragt. Das reicht von Telefonseelsorge über Tafeln bis hin zur Hospizarbeit. Hier werden Leistungen erbracht, für die früher das familiäre Netzwerk zuständig war.

Die Zeitgleichheit eines Strukturwandels im Engagement und des demografischen Wandels stellt Vereine, Organisationen und Gruppen vor große Herausforderungen.

Daneben gibt es teilweise auch einen Motivwandel im freiwilligen Engagement. Zwar steht das traditionelle Helfen im Vordergrund der Motivation, gleichwohl werden aber auch selbstbezogene Motive häufiger. Hurrelmann hat den Begriff des „Egotaktikers“ geprägt: Die Menschen suchen sich genau aus, wo, wie, warum und wie lange sie sich engagieren. Sie sind keine Egoisten, aber sie schauen genau, was sie tun. Das Engagement ist lebensphasenbezogener geworden. Früher war man lebenslang in einer Organisation, in einem Bereich tätig. Menschen engagieren sich heutzutage je nach ihrer Lebensphase – familiäre Phase, nachfamiliäre Phase, Rentnerdasein – und den damit verbundenen Prioritäten – Familie, Beruf, Karriere – in bestimmten Organisationen und Einrichtungen.

Es gibt eine Tendenz, nach der das Bürgerengagement zeitlich flexibler und weniger dauerhaft wird. Außerdem werden die Ehrenamtlichen selbstbestimmter, sie verfolgen teilweise eigene Interessen. Auch werden Einige nutzenorientierter, erwarten also einen konkreten Nutzen von dem, was sie tun.

Das führt in der Konsequenz zu einer Überlastung der Leistungsträger im ehrenamtlichen Bereich. Es gibt nicht generell zu wenig Ehrenamtliche, sondern zu wenig „Häuptlinge“, für die keine Nachfolger gefunden und die entsprechenden Positionen oft nicht mehr besetzen werden können.

Aber auch die demografische Entwicklung belastet die Organisation des Bürgerengagements. In vielen Bereichen gibt es jetzt schon ein Nachwuchsproblem. Schon im Kindergarten wird für einzelne Organisationen geworben. Im Sport kann das noch bewältigt werden, indem Spielgemeinschaften gegründet werden. Für andere Organisationen kann diese Entwicklung zur Existenzfrage werden.

Auch Arbeitswelt und Mobilität haben einen Einfluss auf das Bürgerengagement. Die Arbeitswelt wird immer flexibler; sich parallel dazu bürgerschaftlich zu engagieren, ist nicht leicht. Aber insbesondere die Mobilität spielt eine große Rolle: Der Verlust von dauerhaften Bindungen am Ort führt dazu, dass man sich weniger engagiert. Mobilität zerschlägt Bindungen und Traditionen; dadurch ist das Engagement rückläufig.

Familienstrukturen wandeln sich. Viele Vereine und Organisationen entwickeln sich parallel zu Familienstrukturen: Im Sportverein tummeln sich die Familien, in den Fitnessstudios die Singles. So, wie sich die Gesellschaft wandelt, werden sich auch die Vereine und Organisationen wandeln und damit anpassen müssen.

Weiterhin wird Infrastruktur abgebaut, angefangen von Schwimmbädern über Räume in Kirchengemeinden bis hin zu Dorfgemeinschaftshäusern. Für Organisationen wird es daher immer schwieriger, Orte für ihre Aktivitäten zu finden.

Das Beispiel der Freiwilligen Feuerwehr verdeutlicht, wie prekär die Lage in einzelnen Bereichen bereits aktuell ist. In Hessen arbeiten 74.000 freiwillige Feuerwehrleute in 2.620 Feuerwehren; daneben gibt es sechs Berufsfeuerwehren. Die freiwilligen Feuerwehren werden es in Zukunft deutlich schwerer haben. Migranten finden kaum Zugang, weil es große kulturelle Hürden gibt. Beispielsweise kann es für einen türkischen Jugendlichen völlig unattraktiv sein, in eine deutsche Feuerwehr einzutreten, weil in seinem kulturellen Hintergrund die Feuerwehr eng mit dem Polizeistaat verknüpft ist. Dorthin geht man nicht freiwillig. Selbst mit großen Mühen wird es schwierig sein, Migranten als Mitglieder für die Feuerwehren zu werben. Wenn mitt-

lerweile im Rhein-Main-Gebiet jedes zweite Kind ausländischer Herkunft ist, bedeutet das für die Feuerwehren ein Nachwuchsproblem.

Darüber hinaus stellen lange Ausbildungszeiten und eine notwendige langfristige Bindung hohe Hürden. Ein Feuerwehrmann ist laut einer aktuellen Erhebung unter aktiven Feuerwehrleuten durchschnittlich 20 Jahre lang aktiv. Das wird es zukünftig nicht mehr geben, da viele Menschen nicht mehr bereit sind, sich dauerhaft zu binden, sondern orientieren sich eher an befristeten Projekten.

Jugendgruppen in den Vereinen und Verbänden erreichen kritische Größen. Im Sport sind Spielgemeinschaften eine Möglichkeit, darauf zu reagieren. Für die Feuerwehren ist das erheblich schwieriger. Die Jugendlichen einer Ortsfeuerwehr wechseln nicht in eine andere Ortsfeuerwehr oder lassen sich zu größeren Gruppen zusammenfassen. Das heißt, wenn am Ort nicht mehr sechs oder acht Jugendliche zusammenkommen, wird die Jugendgruppe zusammenbrechen. Die Feuerwehren rekrutieren ihren Nachwuchs aber zu 98 % aus Jugendgruppen; sie haben so gut wie keine Quereinsteiger.

Um den flächendeckenden Brandschutz auch künftig in der bewährten Weise sicherzustellen, bedarf es daher verstärkter Anstrengungen. Die hessischen Feuerwehren bemühen sich schon seit einigen Jahren, Mädchen für die Arbeit in der Feuerwehr zu gewinnen.

13.3 Bürgerschaftliches Engagement in Zahlen

Der 1. und der 2. Freiwilligensurvey, der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellt wurde, stellt bundesweite Befragungen zum freiwilligen ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Engagement dar. Die erste Befragung fand 1999 statt. Die Idee war, fünf Jahre später nachzufragen, was in dem Feld umgesetzt wurde, was im Jahre 2004 auch geschehen ist.⁹⁰

Danach sind mehr als ein Drittel der Bundesbürgerinnen und Bundesbürger in irgendeiner Form ehrenamtlich engagiert. Im 1. Freiwilligensurvey lag dieser Anteil bei 34 %; im Jahr 2004, beim 2. Freiwilligensurvey, war eine leichte Zunahme auf 36 % zu verzeichnen. Für diese Zunahme um 2 % können viele Effekte zusammenkommen. Aber in diesem Wert steckt die gute Botschaft, dass das Engagement keinesfalls zurückgeht. In Hessen liegt der Wert sogar noch ein bisschen höher.

Interessant ist, diese Zahl nach Männern und Frauen zu differenzieren. Im sozialen Bereich engagieren sich eindeutig mehr Frauen. Betrachtet man aber das gesamte Feld des Engagements, erkennt man, dass sich die Männer stärker engagieren als die Frauen. Das hängt mit Einrichtungen wie den Freiwilligen Feuerwehren, den Rettungsdiensten und dem Technischen Hilfswerk zusammen. Diese Bereiche werden sehr stark von Männern dominiert. Das heißt, die Felder, in denen sich das Engagement abspielt, sind von den Geschlechtern unterschiedlich besetzt. Insgesamt sind 39 % der Männer und 32 % der Frauen engagiert. Im 2. Freiwilligensurvey war bei den Frauen übrigens eine stärkere Zunahme des Engagements zu verzeichnen als bei den Männern. Wahrscheinlich hat das viel damit zu tun, wie Frauen integriert sind und dass sie jetzt auch stärker über die Erwerbsarbeit eingebunden sind.

Sport ist eindeutig der größte Bereich, in dem sich Menschen engagieren (11 %). Danach folgen Kultur, Kirche und Soziales. In diesen Bereichen liegt das Engagement zwischen 5 und 7 %, während es in Parteien lediglich bei 1 bis 2 % liegt.

Freiwilliges Engagement hat viel mit sozialer Integration zu tun. Menschen, die gut in das Gemeinwesen integriert sind, entweder über die Erwerbsarbeit oder über die Familie, sind stärker engagiert als Menschen, die eher mit gesellschaftlicher Ausgrenzung oder dem Herausfallen aus Zusammenhängen konfrontiert sind.

⁹⁰ Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Prof. Dr. Gisela Jakob, Fachhochschule Darmstadt Stenografischer Bericht vom 29. November 2006, S. 18 ff.

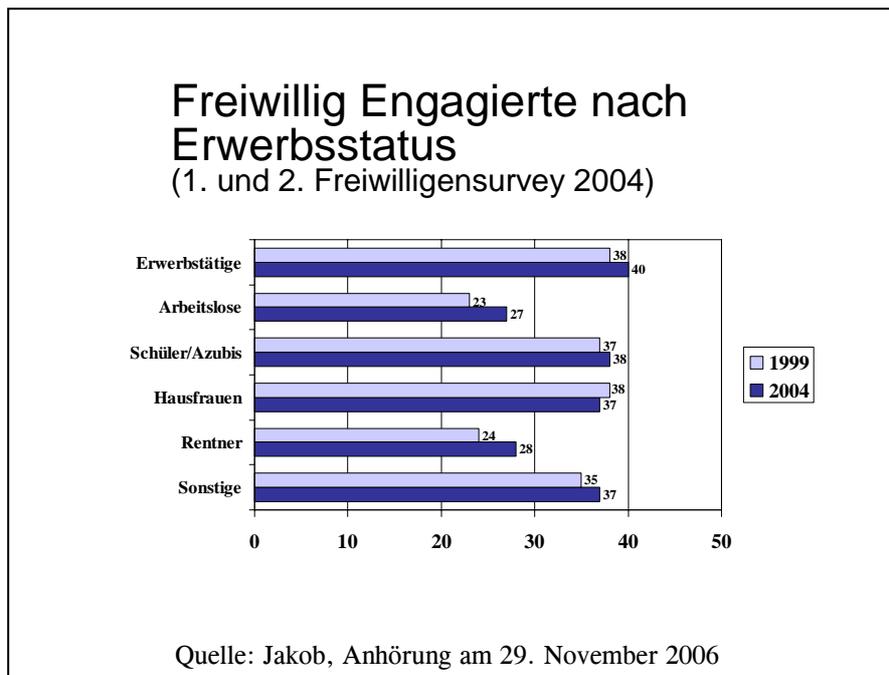


Abbildung 13.1: Freiwillig Engagierte nach Erwerbsstatus

In dieser Abbildung sind die freiwillig Engagierten nach ihrem Erwerbsstatus differenziert dargestellt. Danach sind eindeutig Erwerbstätige am stärksten engagiert. Man geht zunächst davon aus, dass diese Personengruppe am wenigsten Zeit hat und durch ihren Beruf stark in Anspruch genommen ist. Doch ist der Zeitfaktor weniger entscheidend als die Integration in die Erwerbsarbeit. Das verdeutlichen die Zahlen für die Arbeitslosen: Es sind die Menschen, die zwar am meisten Zeit haben, sich aber am wenigsten engagieren.

Ein ähnlicher Effekt zeigt sich übrigens auch bei den Rentnern. Dort kommt aber noch etwas anderes hinzu. Es ist die gesamte Gruppe der Rentner erfasst; es fallen also auch die 90- bis 100-Jährigen darunter. Deshalb sind die Balken auf der Grafik bei der Gruppe der Rentner nicht so stark ausgeprägt.

Auch Migrantinnen und Migranten sind beim Engagement, zumindest in vielen klassischen Bereichen des Ehrenamts, eindeutig unterrepräsentiert. Am Beispiel der Feuerwehr wurde das in der Kommissionssitzung ausführlich diskutiert. Für Migrantinnen gilt das z. B. auch im Sport. Deshalb gibt es ein Projekt („Start“) des Landessportbundes und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, in dem Migrantinnen zu Übungsleiterinnen ausgebildet wurden.

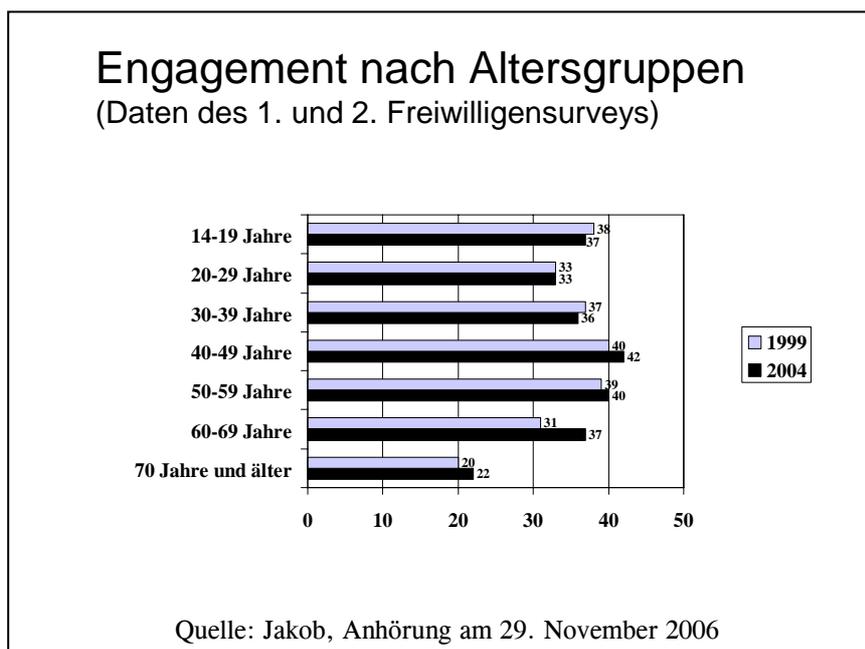


Abbildung 13.2: Engagement nach Altersgruppen

Diese Grafik verdeutlicht, dass sich hohes gesellschaftliches Engagement in allen Altersgruppen findet. Dies widerlegt das in der Öffentlichkeit häufig gebrauchte Argument, dass sich Jugendliche eher auf dem Egotrip befänden. Legt man die Ergebnisse des Freiwilligensurveys zugrunde, kommt zum Ausdruck, dass die Gruppe der 14- bis 19-Jährigen hoch engagiert ist. Vielmehr lässt sich bei der Altersgruppe der 24- bis 29-Jährigen ein leicht geringeres Engagement erkennen. Dies hängt damit zusammen, dass diese sich häufig in der Berufsausbildung oder im Studium befinden und nach der abgeschlossenen Ausbildung mit der beruflichen Karriere oder einer Familiengründung befasst sind oder gar einen Wohnortwechsel vornehmen, wodurch das Engagement in den Hintergrund tritt. Bei den 30 Jahre und älteren, die möglicherweise schon Familie haben, ist wiederum ein ausgeprägtes Engagement zu beobachten, das bis zum Alter von 70 Jahren anhält.

Bei der Differenzierung des Engagements nach Altersgruppen zeigt sich, dass die Gruppe der 60- bis 69-Jährigen ihr Engagement innerhalb von fünf Jahren um 6 % auf einen Wert von 37 % gesteigert hat. Dieser Wert sollte durchaus ernst genommen werden, da er eine signifikante Zunahme darstellt.

Nach Jakob sind dies die Angehörigen der Generation der sogenannten jungen Alten, die materiell gut abgesichert sind und eine vergleichsweise gute Ausbildung haben. Es sind die Angehörigen der Jahrgänge, die die Chance hatten, lange Bildungswege zu gehen, und die auch gesundheitlich fit sind. Die heute 70-Jährigen sind in der Regel fitter als die 70-Jährigen vor 20 oder 30 Jahren, in dieser Altersgruppe stecken daher Potenziale und Ressourcen. Es handelt sich um Menschen, die Lust haben, sich zu engagieren und die über Kraft, Energie und Ressourcen – auch in Bezug auf die materielle Absicherung und die Ausbildung – verfügen.

Der Freiwilligensurvey hat auch nach dem Engagementpotenzial gefragt. Dabei hat sich herausgestellt, dass auch bei der Gruppe der jungen Alten durchaus noch ein Potenzial vorhanden ist. Es wird gesagt: Ich engagiere mich nicht, weil mir bisher der Zugang gefehlt hat und ich keine Informationen darüber habe.

Zu der Gruppe der jungen Alten – das wird in den nächsten 10 bis 20 Jahren anhalten – gehören Personen, die politisch hoch interessiert und hoch engagiert sind. Allerdings handelt es sich dabei um kein parteipolitisches Engagement. Es gehen jetzt die Angehörigen der Jahrgänge in den Ruhestand, die in den Sechziger- und Siebzigerjahren sozialisiert worden sind, in einer Zeit, in der das öffentliche Klima dadurch gekennzeichnet war, dass Politik und gesellschaftliche Fragestellungen eine große Rolle gespielt haben.

30 % der über 60-Jährigen sind engagiert. Wenn man sich anschaut, wofür sich die Älteren engagieren, stellt man fest, dass es sich zumeist um ein altersunspezifisches Engagement handelt. Die Älteren engagieren sich also keineswegs nur für Ältere. Nur 13 % der Älteren engagieren sich für die eigene Altersgruppe, z. B. in Altentagesstätten. Umgekehrt heißt das, dass sich die meisten Älteren für alle anderen Altersgruppen engagieren.

Bei den 13 % der Gruppe die sich ausschließlich für Ältere engagieren, ist noch heute das traditionelle Engagement stärker ausgeprägt. Es geht also z. B. um Altenbegegnungsstätten oder Seniorentanzgruppen. Dagegen sind Projekte wie Seniorenengossenschaften, Seniorenbüros, Seniorenbildungseinrichtungen und die Seniorenuniversität, zurzeit noch ein ganz kleines Segment, das nur von einem Teil der Älteren wahrgenommen wird. Vermutlich wird es dort in den nächsten zehn Jahren Veränderungen geben, da die neue Generation Älterer über ein ausgeprägtes politisches Interesse verfügt.

13.4 Bürgerschaftliches Engagement und demografischer Wandel

Aufgrund der Veränderungen in der Altersstruktur durch die Zunahme der Zahl der Hochaltrigen werden wir einen größeren Hilfe- und Pflegebedarf haben. Dadurch gewinnt die Frage an Bedeutung, was die jungen Alten als gut abgesicherte, gesundheitlich fitte und über Ressourcen verfügende Generation möglicherweise zur Unterstützung der älteren Alten leisten können.⁹¹

Der demografische Wandel kann nicht ohne die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gestaltet werden. Unser Gemeinwesen beruht auf einer starken Zivilgesellschaft. Es besteht ein Mix zwischen sozialstaatlicher Absicherung und zivilgesellschaftlichem Engagement. Der Sozialstaat sollte sich auf zentrale Rahmenbedingungen konzentrieren, wichtig ist aber auch die Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger. Jakob plädiert daher dafür, die Bürgerinnen und Bürger auch bei der Gestaltung des demografischen Wandels einzubeziehen,

⁹¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Prof. Dr. Gisela Jakob, Stenografischer Bericht vom 29. November 2006, S. 23 f.

also ihre Vorstellungen, ihre Ressourcen und ihre Ideen, wie man auf die demografischen Veränderungen vor Ort reagieren und sie gestalten kann.

Zur Weiterentwicklung und zum Ausbau des ehrenamtlichen Engagements sind kooperative Politikformen nötig, mit denen einige Kommunen bereits experimentieren. So werden z. B. Bürgerversammlungen mit dem Titel „Demografischer Wandel – was bedeutet er für unsere Gemeinde?“ veranstaltet. Manche Kommunen machen das zum Thema kleinerer Projekte und beziehen die Bürgerinnen und Bürger ein. Beispielsweise binden sie ausgewählte Bürger, die davon betroffen sind, ein, wenn es darum geht, dass das Schwimmbad von der Kommune nicht mehr unterhalten werden kann und welchen Weg es gibt, es trotzdem weiter zu betreiben. Es gibt die Möglichkeit, dass die kommunalen Politiker das allein entscheiden. Wenn man mutig ist, kann man aber auch auf die Möglichkeit setzen, die Bürgerinnen und Bürger an der Stelle einzubeziehen. Dann gilt es, dafür entsprechende Formen zu finden. Es sind also neue Politikformen erforderlich, bei denen die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden.

13.5 Beispiele für bürgerschaftliches Engagement

13.5.1 Sport

Sport und Bewegung ist der mit Abstand bedeutendste Sektor der freiwilligen Arbeit in Deutschland.⁹²



Abbildung 13.3: Ehrenamtliches Engagement im Sport

Der Blick auf den Freiwilligensurvey im Vergleich der Jahre 1999 und 2004 zeigt, dass Sport mit Abstand der größte Bereich ist und in den letzten fünf Jahren auch den größten Zuwachs erfahren hat. In Hessen gibt es zu allen diesen in der Grafik aufgeführten Feldern konkrete Verbindungen, die auch im Sport vorhanden sind. Es werden beispielsweise Übungsleiter im Justizvollzugsdienst ausgebildet, die mit den Inhaftierten Sport treiben.

Der Deutsche Olympische Sportbund hat 28 Millionen Mitglieder, davon sind 4,4 Millionen ehrenamtlich tätig, wovon etwa ein Drittel weiblich ist. Hinzu kommen noch einmal 2,7 Millionen gewählte Funktionsträger.

Der Landessportbund Hessen hat ca. 2,1 Millionen Mitglieder, davon sind etwa 200.000 Ehrenamtliche, d. h. 10 %.

⁹² Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Vortrag von Ralf-Rainer Klatt, Stenografischer Bericht vom 29. November 2006, S. 71 ff.

Die Freiwilligkeit des Mitwirkens und die Übernahme von Verantwortung ist aktuell aber auch in Zukunft die Grundlage für die Existenz des organisierten Sports und seiner Vereine. Dennoch gibt es Rekrutierungsprobleme, vor allem in der Vorstandsarbeit. Die Anforderungen an das Vereinsmanagement – das sind in der Regel der Vorsitzende, der Finanzverantwortliche, die sportliche Betreuung – sind erheblich gestiegen. Das bedeutet, dass mehr Professionalität Einzug halten muss. Das bedeutet nicht unbedingt sofort Hauptberuflichkeit, sondern eine zusätzliche Qualifizierungsnotwendigkeit für ehrenamtlich Tätige.

13.5.2 Ehrenamt für Darmstadt e. V.

Der Verein Ehrenamt für Darmstadt e. V. ist eine spezialisierte Freiwilligenagentur, die Interessierte an kulturelle Institutionen in Darmstadt, also z. B. in Archive, Museen, Bibliotheken, vermittelt. Der Verein ist eine rein private Bürgerinitiative und besteht seit 13 Jahren. Der Verein ist von Anfang an ohne jegliche Anschubfinanzierung und öffentliche finanzielle Unterstützung tätig, abgesehen von einem Raum, den die Stadt Darmstadt nach einigen Jahren erfolgreicher Vereinstätigkeit kostenfrei zur Verfügung stellt. Inzwischen sind über 300 Ehrenamtliche in fast 50 kulturellen Institutionen Darmstadts tätig. Ein Großteil davon sind „junge Alte“, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und nun ihr Wissen und ihre Fähigkeiten in einem anderen Rahmen einbringen möchten.

13.5.3 Soziokulturelle Zentren

Die Idee der soziokulturellen Zentren ist aus den neuen sozialen Bewegungen hervorgegangen. Es handelt sich aber nicht um ein Ein-Generationen-Projekt einer gesellschaftlichen Aufbruchstimmung. Nach wie vor werden neue Zentren gegründet, andere gibt es schon seit 35 Jahren. Soziokultur hat in viele andere Bereiche hineingewirkt, z. B. in die Museumspädagogik, in Gruppen zur bildnerischen Gestaltung sowie zu Film und neuen Medien, in Stadtteilprojekte, Spurensicherung, Open-Air-Kinos, Kulturzelte, Kulturinitiativen, lokale historische Forschungsgruppen, Produzenten, Galerien und Kinderläden. Es gibt soziokulturelle Zentren als kulturelle Gründerzentren für innovative Kultur- und Arbeitsformen, Lehr- und Lernorte für gesellschaftliche Probleme und Entwicklungen, Orte für gelebte Demokratie und Dialog, für Prävention und Partizipation, zum Mitmachen und Mitgestalten und für einen offenen und vielfältigen Zugang zu Kunst und Kultur insbesondere für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene.

Die Besucher- und Nutzerdaten zeigen, dass es sich bei der Soziokultur um alles andere als um eine Nischenkultur handelt: Allein im Jahr 2004 nutzten über 25 Millionen Menschen die vielseitigen Leistungen und Angebote der soziokulturellen Zentren in Deutschland (jährlich über 50.000 Veranstaltungen), darunter ca. eine Million Menschen in Hessen (jährlich über 3.500 Veranstaltungen).⁹³

13.5.4 Bürgerschaftliches Engagement in der Stadtentwicklung

Die Stadtentwicklung⁹⁴ ist auf vielfältige Weise von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen: Insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen konzentrieren sich Investitionen von Grundstücks- und Wohnungseigentümern wie auch von Kommunen zunehmend auf ausgewählte, zukunftsfähig erscheinende Bestände und Quartiere, während an anderer Stelle nur noch minimaler Erhaltungsaufwand betrieben werden kann; in der Folge verdichten sich städtebauliche und soziale Problemlagen und damit auch die negativen Auswirkungen sozialer Segregation. Zugleich leidet das Infrastrukturangebot unter zunehmender Minderauslastung, verteuert sich und muss konzentriert oder abgebaut werden. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft bedingt zudem – unabhängig von lokalen Wachstums- oder Schrumpfungsperspektiven – besondere Herausforderungen an Stadtquartiere und Wohnungsangebote.

Neue stadtentwicklungspolitische Strategien bedürfen vor diesem Hintergrund in besonderem Maße einer Verankerung in der Bevölkerung, ihre Umsetzung kann – bei wachsenden Herausforderungen und sinkenden finanziellen Handlungsspielräumen der Kommunen – nur durch das Engagement privater Akteure gelingen. Zugleich kann im Bereich der Stadtentwicklung aber auch auf vielfältige Erfahrungen der Aktivierung, Beteiligung und Einbindung der Bürgerschaft in Planungs- und Entwicklungsprozesse zurückgegriffen werden. So ist eine zweistufige Bürgerbeteiligung seit über 30 Jahren im Städtebaurecht verankert: Möglichst frühzeitig sind Ziele, Alternativen und voraussichtliche Auswirkungen von Planungen mit der Öffentlichkeit zu erörtern, in einer späteren öffentlichen Auslegung des Planentwurfs können Stellungnahmen abgegeben werden, die dann in den Abwägungsprozess einzustellen sind (§ 3 BauGB). Im Bereich des besonderen Städtebaurechts

⁹³ vgl. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Fraktion betreffend Kunst für alle, Drucks. 16/5886, S. 18.

⁹⁴ vgl. auch Alexander Eichenlaub und Thomas Pristl, Stenografischer Bericht vom 29.11.2006, S. 31 ff.

(z. B. städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen) gelten darüber hinaus weitergehende Beteiligungs- und Mitwirkungspflichten (§§ 136 ff. BauGB).

Parallel zu diesen formalisierten Beteiligungsverfahren, die in der Praxis häufig auch nur formal abgewickelt werden, sind seit Beginn der Siebzigerjahre auch vielfältige Ansätze alternativer, auf eine Aktivierung der Bürger abzielende Beteiligungskonzepte entstanden. Im Rahmen behutsamer Stadterneuerungskonzepte stand dabei zunächst die aktive Einbindung der Betroffenen im Mittelpunkt. In den Neunzigerjahren hat sich der Begriff der „kooperativen Planung“ etabliert, der über die Beteiligung der Öffentlichkeit hinaus insbesondere auf die Aktivierung zentraler privater Akteure im Planungsprozess (Grundeigentümer, Investoren, Hauptnutzer) abzielt, wobei klassische Konzepte (wie Mediationsverfahren, Open-Space-Konferenzen, Runde Tische), aber auch planungsspezifische Modelle (z. B. Planungszellen oder Perspektivenwerkstätten) eine Rolle spielen.⁹⁵

Exkurs: Partizipatorische Stadtplanung in Hessen

Die Problembereiche, die mit partizipatorischer Planung angegangen werden können, sind zahlreich und nicht nur auf bauliche oder städtebauliche Felder beschränkt. Im Untersuchungsgebiet Nordhessen lassen sich aus einer Gruppe untersuchter Kleinstädte (Verbundprojekt „Landliebe“, UniKassel, Prof. Eichenlaub, 2005 – 2007) typische und wiederkehrende Anlässe und Probleme definieren: Barrierefreiheit oder -armut in Städten mit bewegter Topografie, Leerstand, Versorgungsprobleme und Altstadtentleerung, Verlust denkmalwerter Substanz und Veränderung der Kulturlandschaft, überalterter Wohnungsbestand und städtebaulicher Nachholbedarf, Überalterung der Stammbevölkerung, Nachwuchssorgen und Ausländerdominanz in der Altstadt.

Auftraggeber oder Initiatoren sind kommunale Verwaltungen, Wohnungsbaugenossenschaften, Bürgerinitiativen, das Landesamt für Denkmalschutz, soziale Einrichtungen oder Betroffene. Wesentlich ist immer die Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft, wobei die Arbeitsgruppe der Universität als Bindeglied, Informationssammler und Weitergeber fungiert.

Mit der Kommune als der verantwortlichen Institution wird sinnvoller Weise eine Zielvereinbarung abgeschlossen, in der Kooperationsform, Beteiligte und Aufgaben festgelegt werden, um ein transparentes Verfahren und die Legitimation der (z. B. universitären) Arbeitsgruppe zu sichern. Inhalte der Vereinbarung und Aufgaben der Arbeitsgruppe richten sich nach dem speziellen Auftrag, beinhalten aber in allen Fällen

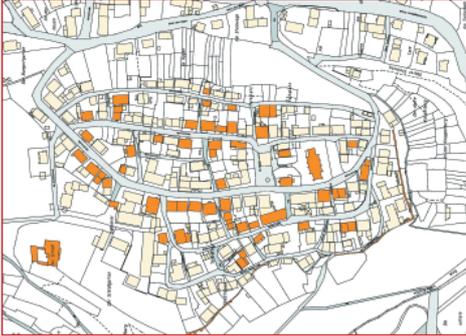
- Untersuchung und Information aufzubereiten.
- Ansprechpartner für Bürger und Verwaltung zu sein.
- Katalysator- und Vermittlerfunktion (z. B. bei Leerstandseigentümern) zu übernehmen.
- Arbeitsgruppen zu initiieren; Anleitung, Begleitung auch nach Auftragsende zu leisten.
- Als Informationssammelstelle zu dienen.
- Vorschläge, Planungen, Konzepte zu entwickeln und zu publizieren.

Die Entwicklung von Konzepten erfolgt demnach immer in Abstimmung mit den Beteiligten (z. B. Eigentümern und Denkmalbehörde – Projektgruppe als Vermittler) und sichert dadurch die Einigung über Ziele und Umsetzungsstrategien. Begehungen vor Ort, Einzelgespräche, Abstimmungen mit Behörden, die Herbeiführung von Kooperationen zwischen Behörden und Bewohnern oder Behörden untereinander fördern die Übereinstimmung über die Ziele der Arbeit.

⁹⁵ Ausführliche Informationen zu Beteiligungsmethoden unter: www.uni-kassel.de/fb6/kommlab.

Bestandsaufnahme II

Einzeldenkmalschutz



sche Erhalt alter Bausubstanz heutzutage nicht mehr höchste Priorität. Vielmehr steht im Vordergrund, die Bausubstanz mit Leben zu füllen und nicht, die Investoren mit zu hohen Auflagen durch die Denkmalschutzbehörde abzuschrecken.

Zum Rückbau auserkoren wurden lediglich Nebengebäude, wie z. B. Schuppen, Anbauten,

Möglichkeiten zum Abriss



Garagen, Ställe, Scheunen und Werkstätten – meist entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg. Ersatz des Gebäudevolumens muss in diesen Fällen nicht geleistet werden. Das heißt, dass an diesen Orten Erweiterungen der Freiflächen (Gärten) vorgenommen werden dürfen. Der ohnehin lockeren Bebauung Landaus wäre dies nur zuträglich.



111

Über rein planerische Aufgaben (Architektur, Freiraumplanung, Stadtplanung) hinaus werden aus einem ganzheitlichen Planungsverständnis erkannte Problembereiche nicht beiseite gelassen, sondern mit Experten aus der Bürgerschaft, der Verwaltung, der Universität in dafür initiierten Arbeitsgruppen interessierter Bürger und Fachleute bearbeitet.

Partizipation kann vielfältige Formen annehmen: Partizipation als kooperative Stadtentwicklung, als Stadt(teil)management oder als Ersatz für verlorene Beteiligungsformen. Als Aktionsgemeinschaften mit Kommunen werden Bürger zu Akteuren der Stadtgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement wird durch „Dialogische Planung“ geweckt. Allerdings ist das Engagement oft nur von begrenzter Dauer: „In den letzten zehn Jahren hat das ehrenamtliche Engagement von 25 auf 35 % zugenommen. Dabei zeigt sich ein Strukturwandel des Ehrenamts in der Weise, dass das verpflichtende, kontinuierlich angelegte Bürgerengagement zugunsten kurzfristiger, projektorientierter Formen abnimmt.“ (Blanke/Schridde) „Die Erklärung dieser ungewöhnlichen Sachverhalte liegt darin, dass der durch den Wertewandel geförderte Individualismus überwiegend nicht ein „egoistischer“ Individualismus der Ziele, sondern ein Individualismus der „Art und Weise“ des alltäglichen Tuns und Lassens ist, ein „instrumenteller“ Individualismus also, der sich mit den verschiedensten inhaltlichen Zielen verbinden kann.“(Klages)

Präsentation der Ergebnisse

Vermarktung des Leerstandes

Genagen, Alten-WGs, Fingersbau, Abriss, Jugendclub, Wohnen für junge Familien, Geosher Verlag, Teletext, Rückbau, Kino, Werkstatt, Lager, Schreinerwerk, Museum, Spieltheater, Läden, Scheuerstadel, Kurse, Bushaltestellen

Projektverbund Landliebe Landau

Was tun mit dem Leerstand in Landau?

Alten-WGs

Wohnen für junge Familien
Umbauvariante

Leerstandsubjekt

Schaffung von "Neuen Wegen"
Neuordnung eines Wohnblocks

Vogelperspektive

Vogelperspektive

Wohnen für junge Familien

Barrierefreies Wohnen
Umbauvariante

Alten-WG als Gesamtanlage für einen ganzen Wohnblock

Leerstandsubjekt

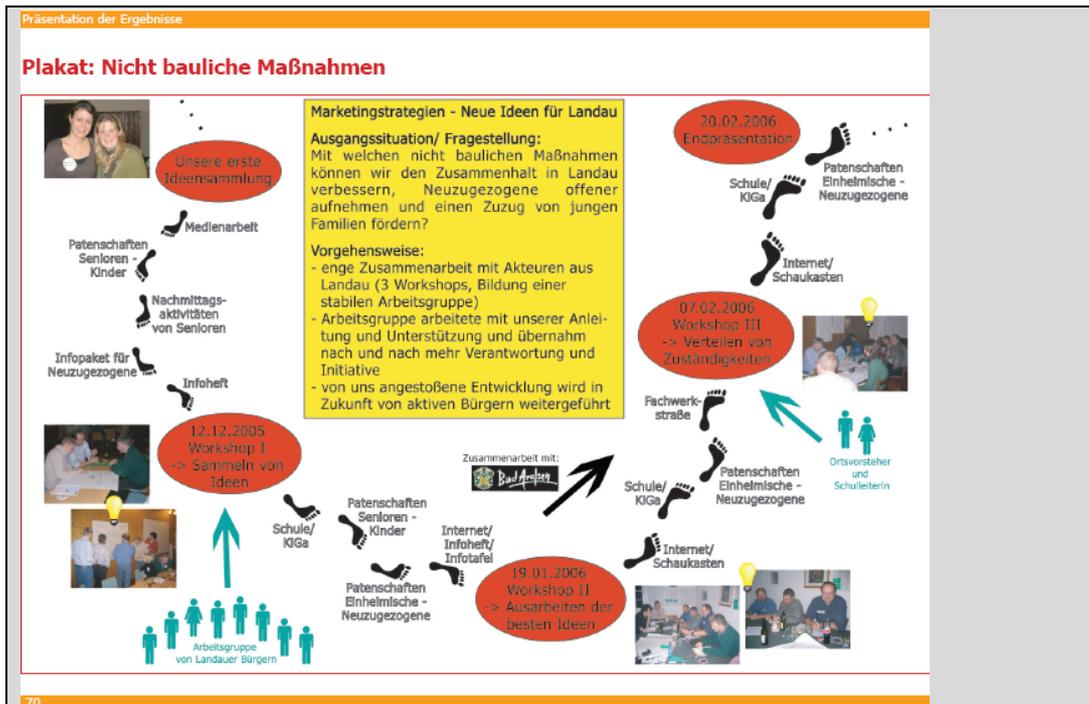
Innenansicht eines Apartments

131

Bei der Bewältigung der durch den demografischen Wandel besonders in Kleinstädten drohenden negativen Veränderungen entstehen Formen bürgerschaftlichen Engagements, die aus der Notsituation zu Handlungsgemeinschaften führen. Die Aufgabe einer Projektgruppe, die diesen Prozess initiiert und begleitet besteht darin, ein Prozessdesign und Arbeitsmethoden zu entwickeln, die die Lösung der Probleme befördern. Dazu sind flankierende, fachliche Arbeiten von großer Bedeutung:

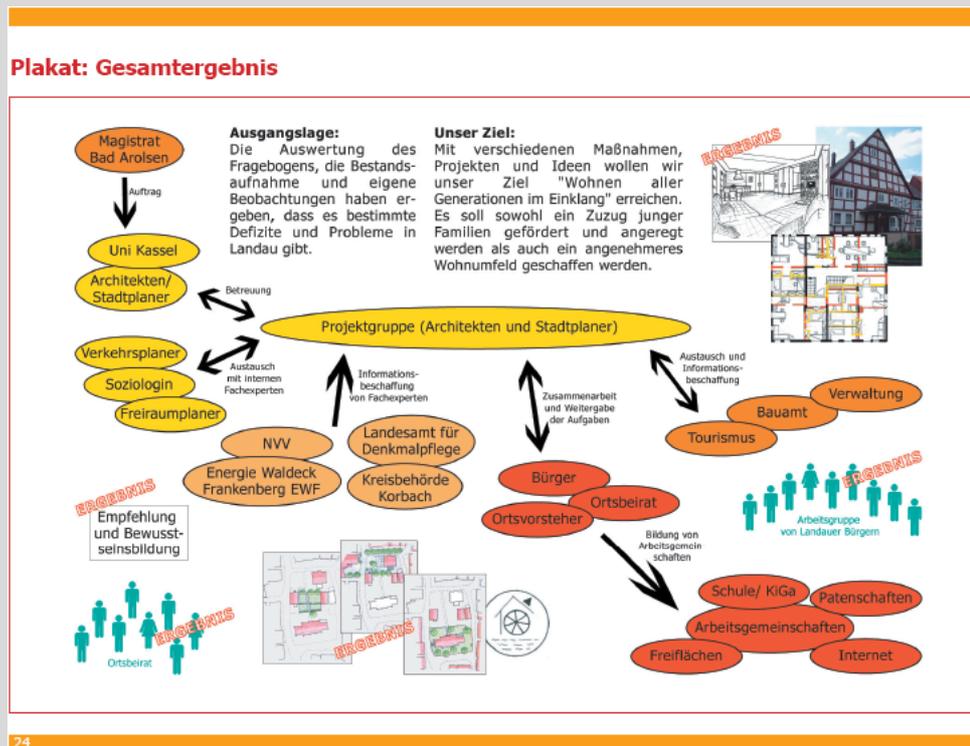
Gründliche Bestandsaufnahme durch gezieltes Zusammenführen von Informationen, die zuvor getrennt er- und bearbeitet wurden und deren Verbreitung in Multiplikatorenveranstaltungen mit Magistrat, Vereinen, Institutionen, Kirchen, sozialen Einrichtungen und Diensten, Baugesellschaften usw. zur Verdeutlichung des Auftrags und des kommunalen Interesses, ist nötig, um eine breite Streuung der Informationen zu erreichen und um Vertrauen herzustellen.

Telefonbefragung als repräsentative Befragung, Workshops mit Betroffenen, Präsentation der Ergebnisse vor Öffentlichkeit, Verwaltung und Presse mit Stellungnahme des Bürgermeisters, Kooperation mit Ämtern, Veranschaulichung der Handlungs- und Beteiligungsfelder, Weiterbearbeitung der Ergebnisse und verständliche Dokumentation und Publikation. Die weitergehende Beteiligung ist der wesentliche Erfolg einer angestoßenen Partizipation. Diese kann in Arbeitsgruppen, Zukunftswerkstätten oder anderen Formen und in Kooperation mit Fachleuten weitergeführt werden.



70

Integrierte Konzepte aus gemeinsamen Ideen können so entstehen und weit über die Grenzen der behördlichen Handlungsfelder hinaus wirksam werden.



24

Ohne Partizipation und bürgerschaftliches Engagement geht im Stadtentwicklungssektor in Zukunft nichts mehr. Partizipation zu ermöglichen, ist Aufgabe der Kommunen. Bei der Partizipation ihr interdisziplinäres Fachwissen einzusetzen und zur Bearbeitung der durch den demografischen Wandel entstehenden Probleme beizutragen, ist eine wesentliche Aufgabe der Universitäten.

13.6 Handlungsempfehlungen

13.6.1 Handlungsempfehlungen der CDU-Fraktion

Hessen ist auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern beim bürgerschaftlichen Engagement weit vorn. Diese Einsatzbereitschaft der Hessen auch in Zukunft aufrecht zu erhalten bzw. auszubauen, muss weiterhin Ziel der Bemühungen im Land sein.

Hierfür ist eine Anerkennungskultur zu etablieren, die den Freiwilligen vermittelt, dass ihr Engagement durch die Allgemeinheit angemessen gewürdigt wird.

Die Bevölkerungsentwicklung wird jedoch zu schwierigen Anpassungen der Vereinsinfrastruktur in den nächsten Jahren führen.

Mit der Landesehrenamtsagentur, die als landesweite Servicestelle für Ehrenamtliche fungiert, finden die freiwillig, ehrenamtlich Engagierten Beratung und Unterstützung. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Ehrenamtes in verschiedensten Lebensbereichen und der fortschreitenden Professionalisierung in den Vereinen selbst, ist die Unterstützung der örtlich Aktiven auch zukünftig unabdingbar.

Bürokratische oder steuerliche Hindernisse bei der Aufnahme oder Ausübung des ehrenamtlichen Engagements müssen weiterhin abgebaut werden.

Die Ehrenamtcard und die Jugendleiter-Card sind bewährte Instrumente zur Anerkennung ehrenamtlichen Engagements und müssen daher fortgesetzt werden. Die Vergünstigen für zahlreiche öffentliche und private Angebote sollten daher weiter ausgebaut werden.

Die wachsende Bereitschaft der Menschen größere Vermögensteile für gemeinnützige Zwecke zu stiften, ist zu begrüßen und bei den rechtlichen und steuerlichen Regelungen weiterhin zu begünstigen.

Eine große Herausforderung der nächsten Jahre wird die Einbindung von Zuwanderern in die ehrenamtliche Arbeit sein. Die Bildung von Patenschaften deutscher für ausländische Aktive ist ein Beispiel für einen innovativen Ansatz.

Brandschutz-, Rettungs- und Hilfsorganisationen bedürfen nicht zuletzt aufgrund der Notwendigkeit einer dauerhaften Bindung des einzelnen Freiwilligen eine besondere Unterstützung. Der Sport wird unter gesundheitspräventiven Aspekten eine noch stärkere Rolle spielen, die eine angemessene Hilfe rechtfertigt.

Auch auf die Vereine mit sozialen Schwerpunkten kommen neue Aufgaben zu, zumal der Staat selbst sich zunehmend zurücknehmen muss und auf das Engagement der Bürger angewiesen sein wird.

In den Städten und Gemeinden lebt die örtliche Gemeinschaft in aller Regel von einer vielfältigen Vereinswelt. Kultur, Brauchtum und Traditionen werden nahezu ausschließlich von Ehrenamtlichen gepflegt.

Die Lebensqualität in Hessen hängt auch von der Aufrechterhaltung einer funktionierenden Vereinswelt und einem breiten bürgerschaftlichen Engagement ab.

13.6.2 Handlungsempfehlungen der SPD-Fraktion

Mit einem längeren Leben in Gesundheit und einer größeren Zahl von Menschen im „dritten Lebensalter der jungen Alten“ entsteht ein großes Potenzial an Menschen, die sich in vielen Zusammenhängen freiwillig und ehrenamtlich einbringen wollen und können. Aufgabe der Landespolitik ist es, angemessene Rahmenbedingungen für dieses Potenzial zu schaffen.

Menschen engagieren sich ehrenamtlich, um andere zu unterstützen oder Aufgaben zu erfüllen, die ihnen am Herzen liegen. Die persönliche Erfüllung ist ein wichtiger Motivationsgrund, ebenso die Möglichkeit, mit zu entscheiden und selbst zu gestalten. Eine zukunftsfähige Ehrenamtspolitik muss vor allem an der Motivation ansetzen.

Die Frage, ob sich Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich engagieren, ist keine Frage finanzieller Entschädigung. Dies würde dem Grundsatz des Ehrenamts auch widersprechen. Wichtig ist in erster Linie eine Anerkennung und Würdigung der ehrenamtlichen Tätigkeit, und der/die ehrenamtliche Engagierte darf sich nicht über die Maßen strapaziert fühlen.

Das Land muss die Rahmenbedingungen schaffen, die ehrenamtliches Engagement braucht. Dazu gehört neben der Anerkennung des Ehrenamts durch Vergünstigungen wie die Jugendleiter-Card und die Ehrenamtscard u.a. auch die Erstattung von Kosten, die mit dem Ehrenamt entstehen. Eine finanzielle Vergütung der ehrenamtlichen Tätigkeit an sich sollte aber unterbleiben. Die von der jetzigen Landesregierung eingeführte Bezahlung freiwilliger Polizistinnen und Polizisten ist geradezu kontraproduktiv, denn sie schafft ehrenamtlich Tätige erster und zweiter Klasse. Feuerwehrleute und andere, die sich ehrenamtlich engagieren und zwar auch in gefahrgeneigten Bereichen, werden durch eine solche Maßnahme diskriminiert.

Bei den Anerkennungen muss darauf geachtet werden, dass alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen davon profitieren können. Frauen und Männer, Junge und Alte, Migranten und andere Minderheiten sollten unter den Empfängern der Ehrenamtscard angemessen berücksichtigt werden.

Zu Beginn einer Initiative ehrenamtlichen Engagements kann es sinnvoll sein, dass staatliche Stellen hilfreich zur Gewinnung von finanziellen Ressourcen sowie zur Sicherstellung von organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Verfügung stehen. Durch den Ausbau von Freiwilligenagenturen auf kommunaler Ebene kann hier viel erreicht werden.

Darüber hinaus könnte mit einer Startfinanzierung, die die Ausstattung oder die Anmietung eines Raums erleichtert, den Ehrenamtlichen unter die Arme gegriffen werden. Mit den aktuellen Vorschlägen der Bundesregierung, die durch das Ehrenamt bedingten Kosten stärker steuerlich geltend machen zu können, wird ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan.

Im Zusammenhang mit ehrenamtlichem Engagement wird die Frage einer entsprechenden Versicherung für die Tätigkeit immer wieder gestellt, insbesondere dann, wenn es um die Betreuung von Kindern und Jugendlichen geht oder das eigene Kraftfahrzeug für das Ehrenamt eingesetzt wird. Hier sollte das Land eine entsprechende Rahmenversicherung abschließen.

Gerade bei Tätigkeiten im sozialen Bereich sind Fortbildung und Supervision (z. B. bei Telefonseelsorge, Sterbebegleitung, Senioren- aber auch Kinderbetreuung) unerlässlich. Diese Art der Unterstützung sollte durch staatliche Stellen gewährleistet oder finanziert werden. Es kann hilfreich sein, für solche Tätigkeiten, deren Sicherstellung erforderlich ist, jeweils ein „Tandem“ zu bilden, d. h. zwei Personen einzusetzen, die sich gegenseitig vertreten können. Damit wird zu hoher Druck auf die Ehrenamtlichen vermieden und der gegenseitige Austausch kann weiter entlastend wirken.

Das Land sollte eine öffentliche Kampagne starten, die das hohe Engagement von Ehrenamtlichen würdigt. Wer über lange Zeit in führender Funktion Vereine oder Verbände führt, Jugendarbeit leistet, bei der Telefonseelsorge ein offenes Ohr für die Nöte und Sorgen anderer Menschen hat, sich insgesamt ehrenamtlich für die Gemeinschaft engagiert und damit den Zusammenhalt unseres demokratischen Gemeinwesens stärkt, hat mehr verdient als einen warmen Händedruck und eine Medaille. Er oder sie verdient unser aller Respekt und Würdigung.

Ziel einer solchen öffentlichen Kampagne sollte auch sein, wieder verstärkt junge Menschen an das Ehrenamt heranzuführen und zwar auch dauerhaft. Projektbezogen arbeiten sehr viele junge Menschen in ehrenamtlicher

Tätigkeit. Sie sind jedoch weniger bereit, sich auf Funktionen einzulassen. Vereine werden aber auch zukünftig Vorsitzende oder Kassierer und Kassiererinnen benötigen. Der Gewinnung von Nachwuchs muss von daher ein größeres Augenmerk gelten als bisher.

13.6.3 Handlungsempfehlungen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bürgerschaftliches Engagement ist ein wesentlicher Bestandteil einer aktiven Demokratie und einer lebendigen Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement ist vielfältig, es sichert Lebensqualität vor Ort und wird auch im Hinblick auf den demografischen Wandel immer bedeutender. Der Landespolitik kommt dabei die Rolle zu, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. zu erhalten. Die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements ist eine dauerhafte Aufgabe, dafür müssen personelle wie finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Staatliches Handeln darf allerdings nicht durch bürgerschaftliches Engagement ersetzt werden. Politik muss die Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement stärken und Modelle unterstützen, die das freiwillige Engagement von Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen fördern. Freiwilligenagenturen vor Ort, die die Vermittlung und Vernetzung lokal und regional organisieren, sind auszubauen und die Arbeit durch die Landesehrenamtsagentur zu unterstützen. Soziokulturelle Zentren spielen vor allem in den ländlichen Regionen eine wichtige Rolle. Diese Form der Vernetzung von Freiwilligenarbeit, professioneller Arbeit und Bürgerengagement muss stärker finanziell abgesichert werden.

Gerade unter dem Eindruck eines wachsenden Problem- und Handlungsdrucks auf kommunaler Ebene darf die Bereitschaft zu Beteiligung und Engagement allerdings nicht überstrapaziert werden: Vielmehr sind gezielte Schwerpunkte zu setzen (oder gemeinsam mit den Bürgern zu entwickeln), in denen bürgerschaftliches Engagement gestärkt werden soll.

Vor allem im ländlichen Raum erfordert der demografische Wandel zunehmend gemeindeübergreifende, regionale Sichtweisen und Handlungsstrategien. Dagegen ist bürgerschaftliches Engagement meist lokal verortet und macht sich vorrangig am unmittelbaren Lebensumfeld fest. Es gilt daher, die Notwendigkeit regionalen Denkens und Handelns zu verdeutlichen und die möglichen Effekte regionalen Handelns für die eigene Lebenssituation vor Ort sichtbar zu machen.

Die vorhandenen Potenziale bürgerschaftlichen Engagements müssen gezielt aktiviert werden: Dies erfordert eine breite Öffentlichkeitsarbeit und den Einsatz offener Verfahren zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Bürger. Erforderlich sind aber auch niedrigschwellige, aufsuchende Beteiligungsangebote, um über die typischen beteiligungsbereiten Milieus hinaus auch neue Zielgruppen aktivieren und in Planungsprozesse einbinden zu können.

Um das freiwillige Engagement Jugendlicher und junger Menschen stärker zu unterstützen, muss das Platzangebot in den Freiwilligendiensten ausgebaut und finanziell abgesichert werden. Neben den bestehenden Tätigkeitsfeldern (z. B. Soziales Jahr, Ökologisches Jahr etc.) sind neue Tätigkeitsfelder und Tätigkeitsprofile zu entwickeln.

Zur (Neu)Gestaltung von Kommunen und Regionen unter den Bedingungen des demografischen Wandels sollten Bürgerinnen und Bürger in Form von Beteiligungsverfahren und kooperativen Planungsprozessen eingebunden werden.

Eine erfolgreiche Aktivierung von Beteiligung und Engagement setzt allerdings voraus, dass konkret Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten vermittelt werden können. Entscheidungsträger müssen bereit sein, Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen in Teilen abzutreten und bereit sein, die Konsequenzen ergebnisoffener Planungsprozesse anzuerkennen und auch umzusetzen.

13.6.4 Handlungsempfehlungen der FDP-Fraktion

Bürgerschaftliches Engagement bezieht sich in seinen Grundvorstellungen auf die Freiheitsrechte der Bürger und Bürgerinnen, wie sie sich aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Die Freiheitsrechte in einem demokratischen Rechtsstaat sind „Angebote, die der Berechtigte wahrnehmen oder auch ausschlagen kann“, (Paul Kirchhof). Engagement gehört deshalb zu den konstituierenden Prinzipien einer Zivilgesellschaft. In ihm „wird vor allem die Erfahrung weitergegeben, dass der Mensch in einer Rechtsgemeinschaft nicht Freiheit, sondern Freiheitsrechte beanspruchen darf, dass das Recht aber stets auf einen Partner trifft, der gleiche Rechte hat“. Deshalb ist die Freiheitsberechtigung und die Verpflichtung zur Freiheit in Verantwortung für die Liberalen ein notwendiger Zusammenhang in einer lebenswerten Gemeinschaft. Das Leben in der Gemeinschaft, sei es in nachhaltigen und dauernden, freiwillig gegründeten Mitgliedschaften in Vereinen, Verbänden und Parteien oder Religionsgemeinschaften, wie auch das Arbeiten, sich Einsetzen und Gestalten für bürgerschaftliche Zwecke, ist deshalb nicht einfach nur Zeitvertreib, sondern konstituierendes Element einer freiheitlichen Gesellschaft.

Deshalb ist das außerordentliche Engagement der Menschen in Hessen zu begrüßen, die sich zu mehr als 73 % in Vereinen, Gruppierungen und Organisationen betätigen. Dieses Engagement hat sich aber in den letzten Jahrzehnten verändert. Während eine nachhaltige Bindung in Religionsgemeinschaften, Parteien und auf lange Zeit in Vereinen, im Rückgang begriffen ist bzw. stagniert, steigen die kurzfristigen und projektbezogenen Tätigkeiten ehrenamtlich engagierter Bürger. Vor allem lässt sich beobachten, dass die in Deutschland verbreitete Struktur der langen Vereinszugehörigkeit zu Nachwuchsproblemen in den Vorständen und Führungspositionen führt. Trotzdem ist zu beobachten, dass vor allen Dingen Menschen mit hohem beruflichem Einsatz und hoher Beanspruchung in Familie und Kinderbetreuung das stärkste ehrenamtliche Engagement aufweisen, gegenüber denen, die über mehr Zeit verfügen. Außerdem ist zu konstatieren, dass sich Migranten weniger beteiligen. In den letzten Jahren ist das Engagement der sogenannten „jungen Alten“, nämlich derjenigen, zwischen dem 60. und 70. Lebensjahr auf fast 37 % der gesamten Aktiven gestiegen.

Dieses Engagement sollte vor allen Dingen durch Anerkennung, Motivation und Verbesserung staatlicher Rahmenbedingungen gestützt werden. So sind die Erfahrungen mit der so genannten Landesehrenamtsagentur, die sich als landesweite Servicestelle für Ehrenamtliche etabliert hat, weiter zu führen. Die Ehrenamtskarte und die Jugendleiter-Card sind bewährte Instrumente und müssen ausgebaut werden. Die Verbesserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes sowie begrenzte Kostenerstattung bei Übernahme öffentlicher Aufgaben, gegebenenfalls Vergünstigungen, sind fortzuentwickeln.

Staat und Gesellschaft sind auf dieses Engagement im Sport, sozialen Hilfsorganisationen, in Sozialbereichen, in der Kultur, in Brandschutz- (Hilfs- und Rettungsorganisationen), in ökologischen Projekten angewiesen.

Darüber hinaus hat die Bedeutung der Stiftungen für wissenschaftliche, soziale, sportliche, kulturelle und ökologische Zwecke enorm zugenommen. Deshalb muss das Stiftungsrecht entbürokratisiert und das Stiftungssteuerrecht weiterentwickelt werden. Stifterengagement ist eine klassische Form des Engagements, die persönliche Motive mit gesellschaftlichem Engagement verbinden. In ihnen kann sich vor allem auch berufliche und menschliche Erfahrung zum Nutzen der Allgemeinheit entfalten.

Die zivile Gesellschaft muss endlich als gleichrangiger Akteur neben Staat und Markt ernst genommen und auch so behandelt werden. Der ermöglichende und aktivierende Staat muss den Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaat ablösen, damit die Verantwortung für das Gemeinwohl dorthin zurückkehrt, wo sie hingehört: zu den Bürgerinnen und Bürger. Nur so kann eine Bürgergesellschaft entstehen, die diesen Namen verdient.