

Zwischenbericht der
Enquetekommission

„Demographischer Wandel –
Herausforderung an die
Landespolitik“

des Hessischen Landtags

Wiesbaden

Der Text dieser Broschüre stimmt mit dem der **Drucksache 16/4200** des Hessischen Landtags vom 5. Juli 2005 überein. Das Vorwort ist hinzugefügt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	ix
A. Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf	1
1. Auftrag	1
2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Kommission	2
3. Sachverständige	3
4. Ständige Teilnehmer	4
5. Beratungsverlauf	5
B. Gegenstand der Beratungen	7
1. Einleitung: Unsere Gesellschaft verändert ihr Gesicht	7
2. Der lange Atem des demographischen Wandels	11
2.1. Phasen des Ersten Demographischen Übergangs und der Zweite Geburtenrückgang	11
2.2. Bevölkerungspolitische Diskurse im Wandel der Zeit	13
2.3. Überblick über die deutsche Bevölkerungsgeschichte	15
2.4. Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2050	19
2.5. Wie zuverlässig sind langfristige Bevölkerungsvorausberechnungen?	24
3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?	26
3.1. Methodische Vorbemerkungen – Regionale Vorausberechnungen reagieren stark auf Wanderungsannahmen	27
3.2. Gesamtentwicklung Land und Regierungsbezirke	29
3.3. Deutliche Unterschiede zwischen den Regionen	42
4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels	46
4.1. Ökonomische Belastungen durch die demographische Entwicklung	48
4.2. Folgen des demographischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt	56
4.3. Auswirkungen des gesellschaftlichen Alterns auf die Güternachfrage	60
4.4. Was geschieht auf den Kapitalmärkten?	63
4.5. Fiskalische Auswirkungen des demographischen Wandels	66
5. Der Föderalismus ermöglicht einen Wettbewerb der Ideen	74
C. Anlagenübersicht	77

Abbildungsverzeichnis

2.1. Das allgemeine Schema des Ersten Demographischen Übergangs	12
2.2. Entwicklung der hessischen Geburtenrate	13
2.3. Entwicklung der Bevölkerungszahl bis zum Jahre 2050	21
2.4. Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung	23
3.1. Altersaufbau der Bevölkerung	30
3.2. Bevölkerungsentwicklung in Hessen und seinen Regierungsbezirken bis 2050 (2002 = 100)	31
3.3. Langfristige Strukturveränderungen der hessischen Bevölkerung	31
3.4. Kartografische Darstellung der Bevölkerungsveränderung im Zeitraum 2002 bis 2020 (Veränderung zwischen Jahresende 2002 und 2020 in %)	32
3.5. Kartografische Darstellung der Bevölkerungsveränderung im Zeitraum 2002 bis 2050 (Veränderung zwischen Jahresende 2002 und 2050 in %)	33
3.6. Bevölkerung im Alter unter 20 Jahren	35
3.7. Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 60 Jahren	36
3.8. Bevölkerung im Alter von 60 Jahren oder älter	37
3.9. Bevölkerung im Alter von 80 oder mehr Jahren	38
3.10. Altersaufbau der Bevölkerung in der kreisfreien Stadt Frankfurt 2003, 2020 und 2050 (jeweils am 31. Dezember)	43
3.11. Altersaufbau der Bevölkerung in der kreisfreien Stadt Offenbach 2003, 2020 und 2050 (jeweils am 31. Dezember)	44
3.12. Altersaufbau der Bevölkerung im Werra-Meißner-Kreis 2003, 2020 und 2050 (jeweils am 31. Dezember)	45
4.1. Die ökonomischen Auswirkungen des demographischen Wandels im Echo der Medien	46
4.2. Einflussgrößen der ökonomischen Entwicklung	47
4.3. Entwicklung des Altenquotienten in Hessen von 1950 bis 2050	48
4.4. Entwicklung des Gesamtquotienten in Hessen von 1950 bis 2050	49
4.5. Frauenerwerbsquoten in der Europäischen Union im Jahre 1999	53
4.6. Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in Hessen unter zwei Szenarien	57
4.7. Erwerbsquoten Älterer in den alten Bundesländern nach Geschlecht	59
4.8. Altersspezifische Konsumausgaben [Gütergruppen in Prozent]	61
4.9. Entwicklung der sektoralen Erwerbstätigenstruktur in Deutschland	62
4.10. Entwicklung der Rendite des Produktivkapitals	66
4.11. Demographischer Wandel und Steueraufkommen	70
4.12. Nachhaltigkeitslücken	72

Tabellenverzeichnis

2.1. Die Annahmen über die künftige Lebenserwartung	20
2.2. Die Annahmen zur künftigen Entwicklung der Außenwanderungen	20
2.3. Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland	22
3.1. Annahmen der Vorausberechnungen des HSL und der FEH	28
3.2. Bevölkerung in Hessen 2003, 2020 und 2050	29
3.3. Veränderung der Einwohnerzahl der Kreise und der Regierungsbezirke gesamt (in 1.000)	34
3.4. Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in den hessischen Kreisen (in %) – Gruppe unter 20 Jahre	39
3.5. Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in den hessischen Kreisen (in %) – Gruppe 20 bis unter 65 Jahre	40
3.6. Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in den hessischen Kreisen (in %) – Gruppe 65 Jahre oder älter	41

Vorwort

Der demographische Wandel ist eines der prägenden Merkmale unseres Jahrhunderts. Gesellschaft und Politik haben ihn von der Mitte der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts bis zu dessen Ende weitgehend kollektiv ignoriert, bestritten und tabuisiert. Sie haben so getan, als würden sich die beiden Elemente dieses Phänomens, der Geburtenrückgang und die Alterung, schon von selbst „überleben“.

Nachdem sich die Einsicht in die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung für alle Lebensbereiche langsam durchsetzte, wurden Szenarien eines Menetekels, einer Katastrophe oder eines unabwendbaren Schicksals entworfen. Formulierungen wie „Sterben wir Deutschen aus?“ oder „Die Demographie wird zum Krisenherd“ beherrschten die öffentliche Darstellung. Danach setzte allmählich eine Phase ein, in der die demographischen Veränderungen und ihre Folgen in ihrer Existenz anerkannt wurden und über Konsequenzen und Reaktionen diskutiert wurde.

Als erstes deutsches Landesparlament hat der Hessische Landtag die Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik“ eingerichtet, die im Juni 2003 ihre Arbeit aufgenommen hat, um konkrete Handlungsanleitungen für die Politik zu erarbeiten. Es ist die gemeinsame Auffassung aller vier Fraktionen, dass der demographische Wandel nicht als Bedrohung, sondern als eine Herausforderung verstanden wird. Die Kommissionsmitglieder sind davon überzeugt, dass sich der auf längere Zeit unumkehrbare Prozess der Bevölkerungsentwicklung durch aktives politisches Handeln steuern, mildern und gestalten lässt und er nicht passiv hingenommen werden muss. Vor diesem Hintergrund liegt eine wichtige Aufgabe der Enquetekommission darin, eine engagierte gesellschaftspolitische Diskussion über dieses Phänomen anzustoßen, um das Bewusstsein für die Problematik auf kommunaler und auf Landesebene zu schärfen.

Dieser Zwischenbericht liefert Informationen und Daten, um diese Diskussion, die in konkretes politisches Handeln münden soll, führen zu können. Es spricht für den Geist und das Arbeitsklima der Kommission, dass dieser Bericht – mit einigen Sondervoten versehen – einstimmig verabschiedet worden ist.

Mein Dank gilt allen, die daran mitgewirkt und die Kommission sachkundig begleitet haben. „Wir werden weniger, wir werden älter und wir werden bunter“, so prägnant lässt sich die Problematik des demographischen Wandels beschreiben. Dieser Zwischenbericht bildet einen kleinen Mosaikstein, die Zukunft des Landes vorauszuschauen und zu gestalten.

Dr. Rolf Müller, MdL

A. Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf

1. 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 Entwicklung 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.

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 demographischen 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 demographischen 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 demographischen Wandels auf das Verhältnis öffentlicher zu privater Daseinsfürsorge aufzeigen;

A. Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf

- 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 demographischen Veränderungen formulieren.

2. Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Kommission

Der Enquetekommission gehören folgende Abgeordnete als ordentliche Mitglieder an:

Peter Beuth (CDU)

Brigitte Kölsch (CDU)

Dr. Rolf Müller (Gelnhausen) (CDU)

Anne Oppermann (CDU)

Claudia Ravensburg (CDU)

Mark Weinmeister (CDU)

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

Abg. **Dr. Rolf Müller (Gelnhausen)** zum **Vorsitzenden**

Abg. **Kordula Schulz-Asche** zur **stellvertretenden Vorsitzenden** und

Abg. **Dr. Thomas Spies** zum **Berichterstatter**.

Als **Obleute** fungieren: Abg. *Peter Beuth* für die Fraktion der CDU, Abg. *Dr. Thomas Spies* für die Fraktion der SPD, Abg. *Kordula Schulz-Asche* für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Abg. *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)

Dieter Posch (FDP)

Der Hessische Landtag unterstützt die Arbeit der Enquetekommission wissenschaftlich und organisatorisch: Dr. Ute Lindemann, Geschäftsführung; Ministerialrat Bernd Seel, Wissenschaftlicher Mitarbeiter; Sonja Samulowitz, Protokollierung; Martina Stoll, Sachbearbeitung.

Für die im Hessischen Landtag vertretenen Fraktionen arbeiteten in der Enquetekommission die parlamentarischen Referenten Erik Schnell (CDU), Dr. Carmen Everts (SPD), Bettina Schreiber (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Rainer Welteke (FDP).

3. Sachverständige

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

Prof. Dr. Frank Fichert
Fachhochschule Heilbronn

Dr. Wilma Mohr
Leiterin der Sozialverwaltung Darmstadt

Matthias Horx
Leiter des Zukunftsinstitutes GmbH, Kelkheim

Mitarbeiter/in: Christiane Friedemann, Andreas Haderlein

A. Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph. D.

Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und demographischer Wandel an der Universität Mannheim

Mitarbeiterin: Dr. Anette Reil-Held

4. 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 Schlemp, 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
Bundesinstitut 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
HA Hessen Agentur GmbH*

Mitarbeiterin: Anja Gauler, Leiterin Standortentwicklung

5. **Beratungsverlauf**

In ihrer konstituierenden Sitzung am 01. 10. 2003 wählte die Enquetekommission den Abg. Dr. Rolf Müller (Gelnhausen) zum Vorsitzenden und die Abg. Kordula Schulz-Asche zur stellvertretenden Vorsitzenden. Zum Berichterstatter wurde der Abg. 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“.

In dieser Sitzung sprach sich die Enquetekommission dafür aus, zur Bündelung des

A. Auftrag, Zusammensetzung, Beratungsverlauf

Diskurses um den demographischen Wandel auf den unterschiedlichen Ebenen bei der Kanzlei des Hessischen Landtages ein Netzwerk-Büro anzusiedeln. Dieses Netzwerk soll den Namen „Hessen-Netzwerk 21 – Zukunft im demographischen Wandel“ erhalten und an die Kommission angekoppelt sein.

Am 10.11.2004 führte die Enquetekommission eine ganztägige Anhörung zum Thema „Ökonomische und fiskalische Auswirkungen des demographischen Wandels“ durch. Die Nachbereitung dieser Anhörung erfolgte in der Sitzung am 01.12.2004.

Der vorliegende Bericht umfasst die Tätigkeit der Kommission vom 08.07.2003 bis zum 31.12.2004.

B. Gegenstand der Beratungen

1. 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 demographischen Wandels in unserer Gesellschaft. Diese Beschreibung entspricht auch der Problemanalyse, die von der Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“ zur Bevölkerungsentwicklung in Hessen vorgenommen worden ist, und die im vorliegenden Zwischenbericht gemeinsam mit umfangreichem Zahlenmaterial für das Land Hessen dokumentiert wird.

Die Erkenntnisse sind nicht neu. Aber die ernsthaften Aufgaben, die dieses Phänomen mit sich bringt, wurden lange Zeit verdrängt und nahezu kollektiv ignoriert. Dies war selten böser Wille, sondern hing zum einen mit dem schleichenden Charakter des Wandels zusammen und zum anderen mit der Tatsache, dass Ursachen und Wirkungen dieser Entwicklung äußerst komplex sind. Die Arbeit der Enquetekommission soll daher auch dazu dienen, das Problembewusstsein für dieses Phänomen in allen Bereichen der Gesellschaft und des Staates zu schärfen. Gemäß dem Einsetzungsbeschluss sollen die strukturellen Auswirkungen des demographischen 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. Deshalb will die Kommission auch dazu beitragen, dass die Problematik des demographischen Wandels von den hessischen Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen wird und als ihr Problem begriffen wird.

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

Ein grundsätzliches Ergebnis dieses Zwischenberichts ist, dass unsere schrumpfende und älter werdende Gesellschaft die wirtschaftlichen Entwicklungen beeinträchtigen wird. Dieses wird durch die Vorbelastungen, die in den öffentlichen Haushalten des Bundes, der Länder und der Kommunen liegen, sowie durch die ungelösten Probleme der Sozialversicherungssysteme noch verstärkt. Axel Börsch-Supan hat die notwendigen Veränderungen bei der Produktion und die neuen Konsummuster mit dem Bild beschrieben,

B. Gegenstand der Beratungen

dass wir zukünftig „mehr Schaukelstühle statt Schaukelpferde“ benötigen.

Die Herausforderungen des demographischen Wandels betreffen allerdings nicht nur den öffentlichen Sektor (Infrastruktur, Haushaltspolitik, Sozialversicherungen), sondern auch den privaten und privatrechtlichen Bereich.

Der Zwischenbericht der Enquetekommission wird jetzt schon verdeutlichen, dass die Bevölkerungsentwicklung in Hessen vor allen Dingen strukturelle Probleme aufweist, nämlich die der Alterung und die der Schrumpfung. Diese Entwicklung wird nahezu ganz Hessen erfassen, aber es wird eine verstärkte, unterschiedliche Entwicklung zwischen Nord und Süd geben, nämlich Wanderungsverlierer und Wanderungsgewinner. Trotzdem wird es diesen Bevölkerungsrückgang und die Bevölkerungsalterung auch in allen Teilen Hessens sehr unterschiedlich geben, nämlich Unterschiede zwischen Gemeinden, Kreisen und Regionen in ganz Hessen.

Für die Politik ist der demographische 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 demographischen 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 Altersstruktur 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 kompensieren 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 Hessens 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:

Es gibt niemanden und keinen Bereich des täglichen Lebens, der von dem demographischen Wandel unberührt bleibt. Kein Sport- oder Gesangsverein, kein Kindergarten, keine Schule, keine Hochschule, kein Unternehmen, kein Altersheim und kein Reisebüro werden von dem Prozess davon laufen können. 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 Parteebene 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.

Der eventuell geringere Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen bei gleichzeitig größerer Nachfrage nach Pflegebetreuungsplätzen gehört zu den offenkundigen Herausforderungen an Land und Kommunen. Fragen, wie man trotz weniger Kinder und mehr Älteren das Miteinander der Generationen in den Kommunen gleichberechtigt und lebenswert gestalten kann, müssen beantwortet werden. Hinzu kommt, dass in den kommenden Jahren nach 2010 die ökonomische Lage komplizierter wird, weil z. B. viele Erwerbstätige aus den geburtenstarken Jahrgängen die Arbeitswelt verlassen werden.

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.

B. Gegenstand der Beratungen

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 demographischen 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 demographische 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, 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 demographischen 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. Für die demographische Entwicklung gibt es nur zwei Stellschrauben, aber Demographie ist nicht alles. Vielmehr steht das Wohlergehen der Bürger im Vordergrund, das sich zum Beispiel im zur Verfügung stehenden Einkommen niederschlägt. Zur positiven Beeinflussung des Wohlergehens der Menschen im Zuge des demographischen Wandels gibt es aber viel mehr Handlungsmöglichkeiten, z. B. über die Entwicklung der Produktivität und der Erwerbstätigen sowie der Gestaltung des Sozialstaats.

Der Zwischenbericht

Grundlagen dieses Zwischenberichts sind Daten des Statistischen Landesamtes und der Hessen Agentur GmbH, ehemalige Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, sowie Materialien aus Expertenanhörungen, Protokollen und Vortragsunterlagen, wobei die ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Folgen der Bevölkerungsentwicklung im Mittelpunkt stehen.

Die Themen Geburtenrate, Migration sowie die verschiedenen Handlungsfelder der Landes- und Kommunalpolitik im Detail werden im Abschlussbericht behandelt, der für Dezember 2006 geplant ist.

Die Materialien des vorliegenden Zwischenberichts sind als Anlage auf einer CD-Rom enthalten.

2. Der lange Atem des demographischen Wandels

Was unter den Begriffen „demographischer Wandel“ und „gesellschaftliche Alterung“ teilweise kontrovers diskutiert wird, ist kein neues Phänomen, sondern ein langsamer und langfristiger Prozess. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hat sich in den entwickelten industrialisierten Staaten ein nachhaltiger Bevölkerungswandel vollzogen. In der Bevölkerungswissenschaft wird hierbei vom Ersten Demographischen Übergang und dem Zweiten Geburtenrückgang gesprochen, die das gesellschaftliche Altern nachhaltig beeinflusst haben. Bevölkerungsforscher gehen davon aus, dass diese demographischen Veränderungen ein weltweites Phänomen darstellen und auch die jetzigen Entwicklungsländer betreffen werden. Länder wie Deutschland, deren Bevölkerung vergleichsweise stark altert, sind somit die Vorhut einer Entwicklung, die auch die momentan „jungen“ Staaten erfassen wird.

2.1. Phasen des Ersten Demographischen Übergangs und der Zweite Geburtenrückgang¹

Die Entwicklung der Bevölkerung im 19. und 20. Jahrhundert ist von großen Veränderungen und einer starken Dynamik geprägt. So stieg zwischen 1800 und 2000 die Weltbevölkerung von etwa einer Milliarde auf über sechs Milliarden. Auch in Ländern wie Deutschland hat in dieser Zeit die Bevölkerung rasant zugenommen. Neben dem zahlenmäßigen Anstieg der Bevölkerung sind in den industrialisierten Staaten weitere Phänomene von großer Bedeutung: Die Sterblichkeit und das Geburtenniveau sind signifikant gesunken und die Altersstruktur hat sich deshalb in solchen Ländern verschoben. Der grundlegende Wandel von hohen Geburten- und Sterberaten hin zu niedrigen Raten lässt sich mit dem so genannten **Ersten Demographischen Übergang** beschreiben. Der Erste Demographische Übergang verläuft in fünf Phasen:

In der **ersten Phase** befindet sich die Gesellschaft in einem vormodernen Zustand. Das Leben der Menschen ist geprägt von widrigen Umständen und harten Lebensbedingungen. Die Sterblichkeit unter Säuglingen, Kindern aber auch Erwachsenen ist aufgrund von Infektionskrankheiten, Kriegen und Hungersnöten außerordentlich hoch. Auf der anderen Seite kommt es zu einer unkontrollierbaren Zahl von Geburten. Insgesamt

¹Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: Bevölkerung, 2. überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2004, S. 9–46.

B. Gegenstand der Beratungen

überwiegt die Zahl der Geburten leicht die der Sterbefälle, so dass die Bevölkerung allmählich in einem über mehrere Jahrtausende währenden Zeitraum zunimmt.

Die **zweite Phase** ist mit der Industrialisierung und enormen Fortschritten im Bereich der Medizin und der Hygiene verbunden. Die Sterblichkeit – vor allem die Säuglingssterblichkeit – geht zurück. Die Geburtenhäufigkeit bleibt aber zunächst aufgrund von gesellschaftlichen, religiösen und moralischen Konventionen auf einem hohen Niveau.

In der **dritten Phase** beginnt schließlich wegen geänderter gesellschaftlicher Anschauungen, insbesondere die gesellschaftliche Aufwertung der Frau, zunehmender Urbanisierung und größerem Wissen über Geburtenkontrolle auch ein starker Rückgang der Geburten. Aber die Sterberaten sinken auch in dieser Phase etwas stärker als die Geburtenhäufigkeit. Die zweite und dritte Phase sind von einem starken Bevölkerungswachstum und einem vor allem durch die zurückgehende Säuglingssterblichkeit bedingten Anstieg der Lebenserwartung geprägt.

In der **vierten und fünften Phase** schließlich nähern sich die Geburten- und Sterbehäufigkeit immer mehr einander an; es bildet sich ein neues demographisches Gleichgewicht, diesmal mit niedrigen Geburten- und niedrigen Sterbehäufigkeiten.

Abbildung 2.1 gibt den Verlauf des Ersten Demographischen Übergangs grafisch wieder.

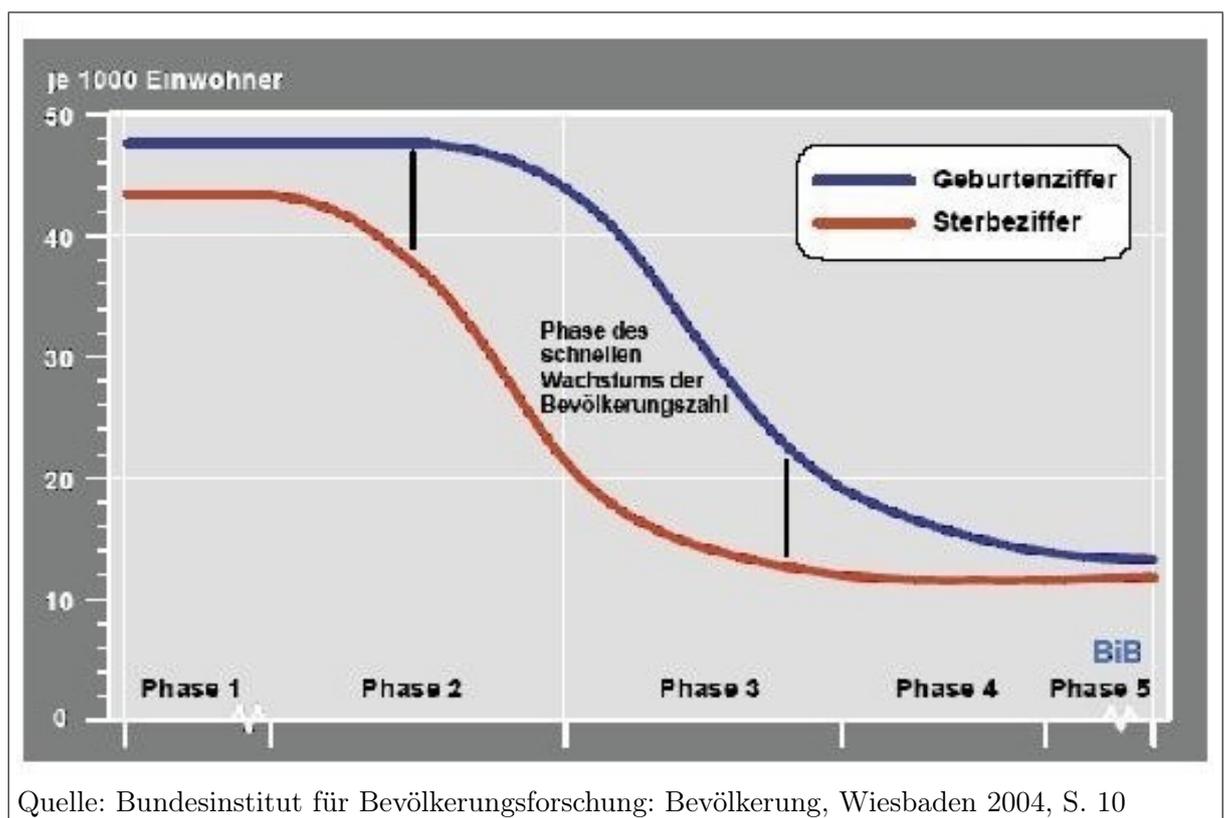


Abbildung 2.1.: Das allgemeine Schema des Ersten Demographischen Übergangs

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte wie in den meisten europäischen Ländern auch in Deutschland ein Geburtenhoch ein, das bis Mitte der Sechzigerjahre andauerte. Eine allgemein optimistische Stimmung, das deutsche Wirtschaftswunder, Vollbeschäftigung, eine hohe Heiratsneigung und Wohlstand, der großen Teilen der Gesellschaft zu Gute kam, begünstigten den Anstieg des Geburtenniveaus. Von 1965 bis 1975 sank jedoch die Geburtenrate auf 1,4 Kinder je Frau und ist seitdem auf diesem relativ niedrigen Niveau stabil geblieben. Weil für die Bestandserhaltung einer Elterngeneration 2,1 Kinder pro Frau erforderlich sind, impliziert die Zahl 1,4 somit, dass die Kindergeneration um jeweils ein Drittel kleiner als die Elterngeneration ist. Dieses Verlaufsmuster der Geburtenraten seit Mitte der Sechzigerjahre ist typisch für die meisten europäischen Länder und wird als **Zweiter Geburtenrückgang** bezeichnet.

Auch Hessen bildet, was die demographische Entwicklung seit den Sechzigerjahren anbelangt keine Ausnahme. Die hessische Geburtenrate entwickelte sich analog zu der Geburtenrate West-Deutschlands und vieler europäischen Länder. Sie ist in der **Abbildung 2.2** für den Zeitraum 1970 bis 2003 dargestellt.

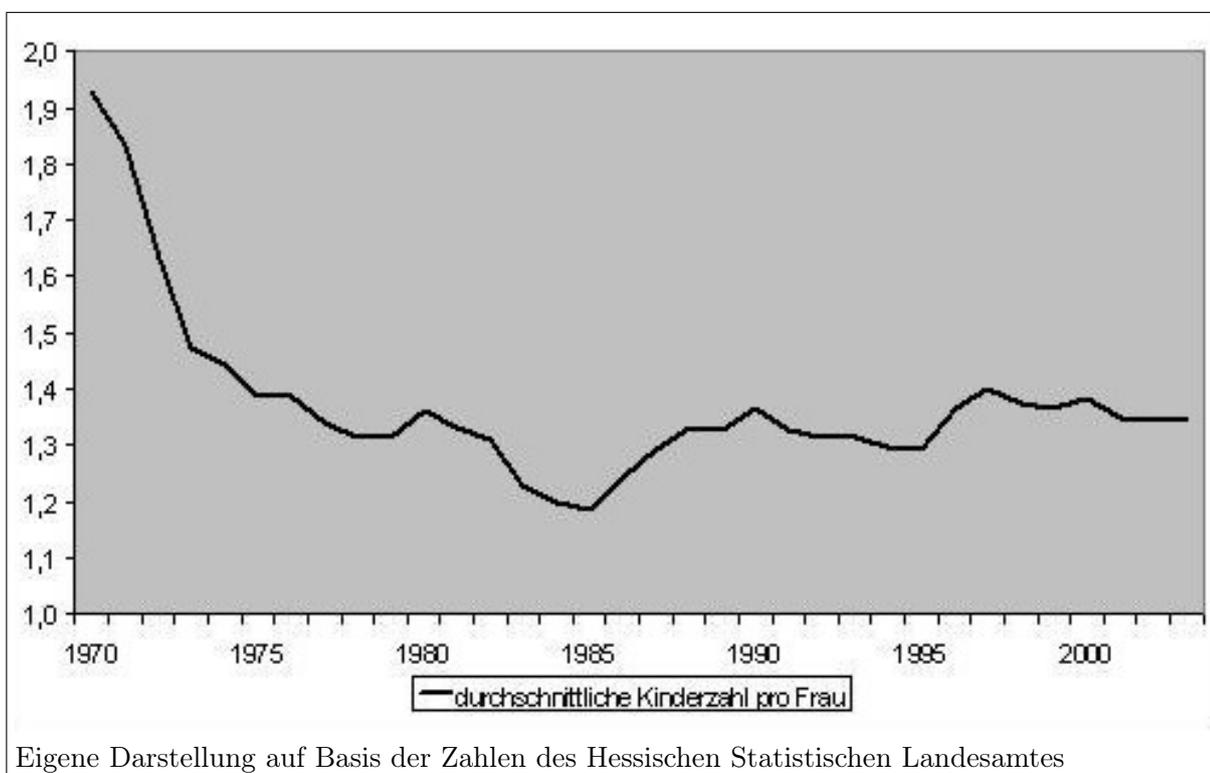


Abbildung 2.2.: Entwicklung der hessischen Geburtenrate

2.2. Bevölkerungspolitische Diskurse im Wandel der Zeit

Die Geschichte der Bevölkerungswissenschaft ist von zeittypischen Diskursen geprägt. In unserer Zeit wird mit besonderem Nachdruck von Medien und Politikern auf den

B. Gegenstand der Beratungen

Bevölkerungsrückgang und die daraus resultierenden Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme verwiesen. In den zurückliegenden Jahrhunderten lagen die Akzente freilich anders.

Mitte des 18. Jahrhunderts sah Johann Peter Süßmilch (1707-1767), ein führender deutscher Bevölkerungs- und Staatswissenschaftler, die vornehmste Aufgabe des Staates darin, die Bevölkerung zu mehren. Dieser so genannte Populationsoptimismus herrschte etwa von Mitte des 18. Jahrhunderts bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts vor. Er betonte die große Bedeutung einer wachsenden Bevölkerung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Der Populationsoptimismus im 18. Jahrhundert muss auch vor dem historischen Hintergrund des enormen Bevölkerungsschwundes im Dreißigjährigen Krieg gesehen werden; in dem Zeitraum von 1618 bis 1648 sank nämlich in Deutschland die Bevölkerung um rund 40 Prozent.²

Im 19. Jahrhundert wandelte sich die wissenschaftliche und öffentliche Meinung in Bevölkerungsfragen grundlegend. Es herrschte eine Angst vor Bevölkerungswachstum, das für zunehmende Armut in den Städten verantwortlich gemacht wurde. Einen sehr starken Einfluss auf die öffentliche Diskussion hatte die Rezeption der Werke des englischen Theologen und Ökonomen Robert Malthus. Dieser vertrat eine pessimistische Sichtweise des Bevölkerungswachstums und sah darin letztlich die Ursache von Verelendung und menschlicher Not.

Die Schriften von Autoren wie Malthus wurden schließlich als wissenschaftliche Legitimierung einschneidender staatlicher Maßnahmen herangezogen, die in vielen deutschen Ländern vor allem in Heiratsverboten für die Unterschichten bestanden. Die Praxis staatlicher Ehebeschränkungen kam besonders in den süddeutschen Ländern zur Anwendung. Erst mit der Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes (1868) und schließlich der des Deutschen Reiches (1871) wurden solche staatlichen Eingriffe aufgehoben.

Im 19. Jahrhundert wurde häufig der Standpunkt vertreten, dass die dynamische Bevölkerungsentwicklung vor allem auf der „ungehemmten Fortpflanzung“ der Unterschichten beruhe. Diese These wurde in neueren empirischen Untersuchungen anhand des historischen Datenmaterials geprüft; es konnte kein Zusammenhang zwischen Bevölkerungszunahme und dem generativen Verhalten der Unterschichten gefunden werden. Es fanden sich keine Belege für eine überdurchschnittliche Kinderzahl bei proletarischen oder kleinbürgerlichen Schichten. Inzwischen gilt auch als wahrscheinlicher, dass in dieser Phase der deutschen Geschichte die bäuerlichen, bürgerlichen und großbürgerlichen Schichten mehr Nachkommen als die Besitzlosen hatten. Aus diesem Grunde gab es schon im 19. Jahrhundert eine Gruppe von deutschen Sozial- und Gesundheitsreformern, die der Überbevölkerungsthese ablehnend gegenüber standen und sie als Legitimation staatlicher Ehebeschränkungen ablehnten. Sie sahen die Armut in weiten Teilen der Gesellschaft nicht als Folge einer Überbevölkerung, sondern als Ausdruck von politischen und gesellschaftlichen Mängeln.

Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts erfuhr der Bevölkerungsdiskurs eine neue, für die deutsche Geschichte unglückselige Wendung. In populärwissen-

²Vgl. Christian Pfister: *Bevölkerungsgeschichte und historische Demographie 1500–1800*, München 1994, S. 14.

schaftlichen Abhandlungen gewannen sozialdarwinistische Vorstellungen und mit ihnen rassenorientiertes und eugenisches Ideengut an Einfluss. Bevölkerungspolitische Schlagworte dieser Zeit waren beispielsweise: „Volk ohne Raum“, „Nationalbiologie“, „Kampf ums Dasein der Völker“, „Steigerung der Erbqualitäten“, „erzwungene Unfruchtbarkeit des Minderwertigen“. Diese in einigen Gesellschaftskreisen verbreitete Denkart bildete in Deutschland letztlich den Nährboden für die unmenschliche Ideologie und die Verbrechen des Nationalsozialismus. Der radikale Antisemitismus, die wahnhaften bevölkerungspolitischen Ansichten Adolf Hitlers und der Nationalsozialisten führten schließlich zu der größten deutschen Katastrophe im 20. Jahrhundert. Der ideologische Missbrauch und die Mitverantwortung führender deutscher Wissenschaftler und die unzureichende Aufarbeitung dieser Verstrickung haben die Bevölkerungswissenschaft in Deutschland über Jahrzehnte belastet. Dies führte u. a. dazu, dass man in Deutschland erst sehr spät begonnen hat, sich mit dem demographischen Wandel zu befassen, während andere Industrienationen seit Jahren mit verschiedenen Instrumentarien der Familien- und Migrationspolitik steuernd tätig sind.

2.3. Überblick über die deutsche Bevölkerungsgeschichte

Eine historische Schau der demographischen Trends, der Auf- und Abs von Bevölkerungsentwicklungen und der zugrunde liegenden Ursachen ist mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Denn erst nach dem Dreißigjährigen Krieg mit seinen fatalen Folgen auf die Bevölkerung erwachte allmählich ein politisches Interesse für demographische Fragen. Die Gründung der ersten statistischen Ämter und die ersten Versuche der systematischen Bevölkerungserfassung fanden in Europa und Deutschland ab Mitte des 18. Jahrhunderts statt. Erst seit dieser Zeit zeichnen sich die statistischen Quellen durch eine zunehmende Qualität aus. Für den Zeitraum bis weit in das 18. Jahrhundert hinein ist die historische Demographie auf Quellen angewiesen, die nicht primär auf bevölkerungstatistische Zwecke ausgerichtet waren. Zu nennen wären u. a. Huldigungsrollen (Listen mit den Namen von Menschen, die bei einem Regierungswechsel einen Huldigungseid zu leisten hatten), kirchliche Quellen und Bürgerbücher (städtische Verzeichnisse, in denen namentlich Einwohner mit dem besonderen Bürgerstatus eingetragen waren).

Entwicklung der Bevölkerung zwischen 1500 und 1800³

Durch häufig wiederkehrende Epidemien war die Bevölkerungsentwicklung bis zum Beginn des 16. Jahrhunderts durch Rückgang und Stagnation gekennzeichnet. Für 1500 wird der Bevölkerungsstand Deutschlands in den Grenzen von 1914 auf etwa 9 Millionen Menschen geschätzt. In der Zeit bis 1560 nahm die Bevölkerung – bedingt durch eine günstige klimatische Phase – stetig zu. Die Einwohnerzahl des heutigen Hessens verdoppelte sich sogar in den hundert Jahren zwischen 1500 und 1600. Ab 1560 machte sich eine zunehmende Verknappung der landwirtschaftlichen Flächen bemerkbar und es trat eine lang andauernde Klimaverschlechterung ein. Es traten schon vor dem Dreißigjähri-

³Vgl. Christian Pfister, a. a. O., S. 3–24.

B. Gegenstand der Beratungen

gen Krieg ab 1560 gehäuft Epidemien auf, die vielen Menschen das Leben kosteten, so dass der Bevölkerungsanstieg sich stark verlangsamte.

Der Dreißigjährige Krieg, der seinen Ausgang mit dem Prager Fenstersturz 1618 nahm und mit der Unterzeichnung des Westfälischen Friedens 1648 endete, erreichte in seinen katastrophalen Auswirkungen auf die Bevölkerung unvorstellbare Dimensionen. Zwar war die Zahl der unmittelbar durch kriegerische Gewalt Getöteten gering, aber durch die umherziehenden Soldaten und Söldner wurden die Epidemien über weite Landstriche verbreitet, vor allem die Pest, aber auch die Ruhr und das Fleckfieber. Begünstigt wurde die Verbreitung der Epidemien durch die schlechten hygienischen Bedingungen in den Städten und den mangelhaften Ernährungszustand der Bevölkerung. Betrug die Bevölkerung noch zu Beginn des Dreißigjährigen Krieges rund 17 Millionen, waren es zu Kriegsende nur noch 10 Millionen; ein Verlust von 40 Prozent. Erst 1750 konnte sich die Bevölkerung soweit erholen, dass der Vorkriegsstand wieder erreicht wurde.

Enormer Bevölkerungszuwachs zwischen 1815 und 1914⁴

Zwischen dem Wiener Kongress im Jahre 1815, der Europa nach der napoleonischen Ära neu ordnete, und dem Vorabend des Ersten Weltkriegs im Jahre 1914 verzeichnete Deutschland eine außerordentliche Bevölkerungsdynamik. In diesen knapp hundert Jahren stieg die deutsche Bevölkerung von 25 Millionen auf etwa 68 Millionen. Einen besonders starken Impuls erfuhr die Bevölkerungsentwicklung zwischen 1871 und 1914.

Interessant ist, dass in den deutschen Ländern und Regionen der Bevölkerungsanstieg unterschiedlich ausfiel. In den drei süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden, aber auch in den meisten mittel- und norddeutschen Regionen mit Ausnahme der Hafenstädte wie Hamburg und Bremen wuchs die Bevölkerung nur in geringem Umfang. In Sachsen und Preußen hingegen expandierte die Einwohnerzahl in bis dahin nicht gekanntem Ausmaß. Der Bevölkerungszuwachs in Preußen beruhte vor allem auf der demographischen Entwicklung im Rheinland und in Westfalen, in den östlichen agrarischen Provinzen wie Posen und Pommern und zunehmend im Großraum Berlin, das zu einer geschäftigen Weltmetropole aufstieg und damals eine große Anziehungskraft entfaltete.

Das rasche Bevölkerungswachstum speiste sich aus einem bemerkenswerten Geburtenüberschuss. Der Überschuss, der aus der Differenz von Geburten und Sterbefällen gebildet wird, war nicht dadurch bedingt, dass mehr Menschen geboren wurden, sondern durch einen auffallenden Rückgang der (Säuglings-) Sterblichkeit. Der Geburtenüberschuss war sogar derart ausgeprägt, dass er den erheblichen Bevölkerungsverlust durch Auswanderung überkompensierte. Es wird geschätzt, dass allein im 19. Jahrhundert etwa fünf Millionen Deutsche ins Ausland auswanderten, in erster Linie nach Übersee.

⁴Vgl. Josef Ehmer, a. a. O., S. 6–9.

Bevölkerungsentwicklung von 1914 bis 1945⁵

Der Erste Weltkrieg markiert einen starken Einschnitt in der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands. Schätzungsweise 2,5 Millionen Deutsche starben an den direkten Kriegsfolgen; ein indirekter Bevölkerungsverlust von weiteren 4,5 Millionen Menschen infolge von Geburtenausfällen und erhöhter Sterblichkeit gehen ebenfalls auf das Konto des Ersten Weltkriegs. Darüber hinaus resultiert ein weiterer Bevölkerungsschwund in Höhe von 5,5 Millionen aus den Folgen von Gebietsabtretungen, die im Versailler Vertrag festgelegt wurden.

In der Nachkriegsphase, in der Weimarer Republik und im Dritten Reich, fand ein signifikanter Rückgang der Geburten aufgrund einer bewussten Familienplanung statt. Entgegen mancher Berichte in den heutigen Medien gab es auch in den Zeiten des Nationalsozialismus, der ideologisch eine Expansion der deutschen Bevölkerung propagierte, keinen Bevölkerungsschub. Ein leichter Geburtenanstieg in den ersten Jahren des Dritten Reiches wird statistisch darauf zurück geführt, dass Geburten, die in den wirtschaftlichen Krisenjahren 1929 bis 1933 nicht verwirklicht werden konnten, nachgeholt wurden.

Verheerende Folgen hatte der Zweite Weltkrieg, der von den Nationalsozialisten angezettelt wurde, auf die deutsche und europäische Bevölkerung. Es wird geschätzt, dass etwa sieben Millionen Deutsche durch unmittelbare Kriegseinwirkungen den Tod fanden und ein weiterer Bevölkerungsverlust von sieben Millionen Deutschen infolge von Geburtenausfällen und erhöhter Sterblichkeit anzusetzen ist. Furchtbar waren die Folgen des Krieges für ganz Europa. Polen und die Sowjetunion verloren unmittelbar 10 bis 20 Prozent ihrer Bevölkerung, sechs Millionen europäische Juden wurden ermordet, Hunderttausende von Sinti und Roma, körperlich und geistig Behinderte, politisch Andersdenkende und weitere Gruppen fielen dem Verbrechensregime der Nationalsozialisten zum Opfer und Millionen Menschen wurde vertrieben und verloren die Heimat.

Bevölkerungsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg⁶

Nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich mit der zunehmenden Trennung der ostdeutschen Zone von den westdeutschen Zonen eine unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung ab. Die Bevölkerung auf dem Gebiet der westlichen Bundesländer wuchs stetig von etwa 45 Millionen im Jahre 1946 auf rund 63 Millionen im Jahre 1990 an. In der ehemaligen DDR sank hingegen die Bevölkerung im gleichen Zeitraum von circa 18 Millionen auf etwa 16 Millionen.

Beide Teile Deutschlands erlebten von Anfang der Fünfziger- bis Mitte der Sechzigerjahre in ähnlicher Weise den „Baby-Boom“. In den westlichen Bundesländern fiel aber die Geburtenrate seit Mitte der Sechzigerjahre auf ein sehr niedriges Niveau und stabilisierte sich seit Mitte der Siebzigerjahre bei einem Wert von 1,4 Kindern pro Frau. Das Absinken der Geburtenhäufigkeit wird von der Bevölkerungswissenschaft wie folgt erklärt:

- Wandel in der gesellschaftlichen Akzeptanz von Sexualität.

⁵Vgl. Joseph Ehmer, a. a. O., S. 10–15.

⁶Vgl. Joseph Ehmer, a. a. O., S. 15–19.

B. Gegenstand der Beratungen

- Wissen und Verfügbarkeit über hochwirksame Empfängnisverhütungsmittel.
- Verminderung der sozialen Kontrolle durch gesellschaftliche Institutionen.
- Stärkere Bandbreite in der Wahl partnerschaftlicher Lebensgemeinschaften.
- Zunehmende Verknüpfung von beruflichen und familialen Orientierungen auch bei Frauen.

In der ehemaligen DDR lag die Geburtenrate in den Nachkriegsjahrzehnten nur geringfügig, zwischen 1975 und 1989 dann deutlich höher als in der damaligen Bundesrepublik. Der Frauenjahrgang 1955 der Bundesrepublik hatte im Durchschnitt 1,62 Kinder, der der ehemaligen DDR 1,81. Ursächlich hierfür ist das Zusammenspiel von zwei Faktoren: Zum einen war in der früheren DDR ein hohes Maß an Sicherheit bezüglich Arbeit und Einkommen gegeben, zum anderen blieb die Wohnungszuteilung auf Familien beschränkt. In der DDR bekamen junge Frauen im Durchschnitt früher ihr erstes Kind als ihre Altersgenossinnen in der Bundesrepublik und der Anteil der zeitlebens kinderlosen Frauen war wesentlich geringer.

Nach der politischen Wende 1989/1990 erfolgte in den neuen Bundesländern ein dramatischer Geburteneinbruch. Die Wiedervereinigung bot den jungen Menschen neue Lebenschancen und Perspektiven, war aber auch mit unwägbareren Risiken auf dem Arbeitsmarkt verbunden. In der Zeit zwischen 1990 und 1994 erreichte die Geburtenrate in Ostdeutschland ein historisches Tief von 0,8 Kindern pro Frau. Seit 1995 ist die Geburtenrate im Osten Deutschlands kontinuierlich auf einen Wert von etwa 1,2 Kindern pro Frau angestiegen, liegt aber damit noch unter der Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau in Westdeutschland.

Ein grundlegender Unterschied zwischen der Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland besteht in dem Wanderungsgeschehen. Die Bundesrepublik war von Anfang an ein Land mit einer hohen Zahl von Zuwanderern. Zunächst nahm es die deutschen Flüchtlinge des Zweiten Weltkriegs und die vielen Übersiedler aus dem Gebiet der DDR auf. In den Sechziger- und Siebzigerjahren wurden aus Spanien, Griechenland, der Türkei, Marokko und anderen Ländern zunehmend „Gastarbeiter“ angeworben, die verstärkt ihre Familien nachholten. Seit Anfang der Neunzigerjahre ist die Migration nach Deutschland durch den Zuzug von deutschstämmigen Aussiedlern, Bürgerkriegsflüchtlingen und Asylsuchenden geprägt. Die anhaltend hohe Migration kompensiert das Geburtendefizit und trug wesentlich zum Anstieg der westdeutschen Bevölkerung bei.

Ein anderes Bild bot sich in der ehemaligen DDR. Die Abwanderung in Richtung Westdeutschland war bis zum Bau der Mauer sehr stark, aber auch nach 1961 setzte sich dieser Trend in schwächerem Ausmaß fort. Zwar hatte auch die DDR mit sozialistischen Ländern vor allem der Dritten Welt Anwerbeabkommen geschlossen. Die Immigration von „Gastarbeitern“ erreichte aber nie eine quantitativ beachtliche Dimension, die meisten in der DDR beschäftigten Gastarbeiter kehrten in ihre Heimatländer zurück. Nach der politischen Wende und der deutschen Wiedervereinigung fanden gravierende Bevölkerungsbewegungen statt. Es siedelten massenhaft vor allem junge Menschen auf der Suche nach neuen Erwerbschancen und Perspektiven aus den östlichen in die westlichen Bundesländer.

2.4. Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis 2050

Seit Anfang der Fünfzigerjahre werden von den statistischen Ämtern in der Bundesrepublik Deutschland in unregelmäßigen Abständen so genannte Bevölkerungsvorausberechnungen erstellt. Die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder, welche die Veränderungen in Größe und Altersstruktur der Bevölkerung bis zum Jahre 2050 beschreibt, wurde im Juni 2003 vorgestellt. Sie erregte sogleich große öffentliche Aufmerksamkeit. Gerade weil in vielen politischen Diskussionen Bezug auf diese amtliche Bevölkerungsvorausberechnung genommen wird, wird sie im Folgenden dargestellt.

Annahmen der Bevölkerungsvorausberechnung⁷

Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Außenmigration sind die wichtigsten Komponenten der Bevölkerungsentwicklung. Das Statistische Bundesamt und die statistischen Landesämter haben bezüglich der Entwicklung dieser drei Größen folgende Annahmen getroffen:

Die **Geburtenrate** bleibt in Westdeutschland bis 2050 konstant bei einem Wert von 1,4 Kindern pro Frau. In den neuen Bundesländern steigt die Geburtenrate, die derzeit bei 1,2 liegt, allmählich bis 2010 auf 1,4 und verharret ebenfalls bis 2050 auf diesem Niveau.

Aussagen über die zukünftige Entwicklung der **Lebenserwartung** sind mit gewissen Unsicherheiten behaftet, daher haben die Bevölkerungsstatistiker drei Annahmen zugrunde gelegt. Die unterschiedlichen Annahmen, die als L1, L2 und L3 bezeichnet werden, sind in **Tabelle 2.1** dargestellt.

Auch in Zukunft wird mit weiteren Wanderungsströmen gerechnet. Eine zuverlässige Prognose von zukünftigen Wanderungsbewegungen ist aber besonders schwierig. Schon in der Vergangenheit ist **Migration** großen Schwankungen ausgesetzt gewesen. In der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung legen die Statistiker daher drei Annahmen für die Migration zu Grunde. Die Annahmen W1, W2 und W3 sind in **Tabelle 2.2** aufgezeigt.

⁷Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Wiesbaden 2003, S. 10–24.

B. Gegenstand der Beratungen

	Lebenserwartung							
	1998 bis 2000		Annahmen für 2050					
			L1		L2		L3	
	M	W	M	W	M	W	M	W
Bei Geburt	74,8	80,8	78,9	85,7	81,1	86,6	82,6	88,1
Im Alter von 60 Jahren	19,2	23,5	22,0	27,7	23,7	28,2	24,9	29,4

M = männlich, W = weiblich
 Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis 2050, S. 19

Tabelle 2.1.: Die Annahmen über die künftige Lebenserwartung

Annahme	Jährlicher Wanderungssaldo	
	Deutsche	Ausländer/Innen
W1	Schrittweiser Abbau der Wanderungsgewinne von	100 000
W2	jährlich 80 000	200 000
	bis zum Nullniveau	200 000
W3	im Jahr 2040	ab dem Jahr 2011 300 000

Quelle: Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 31

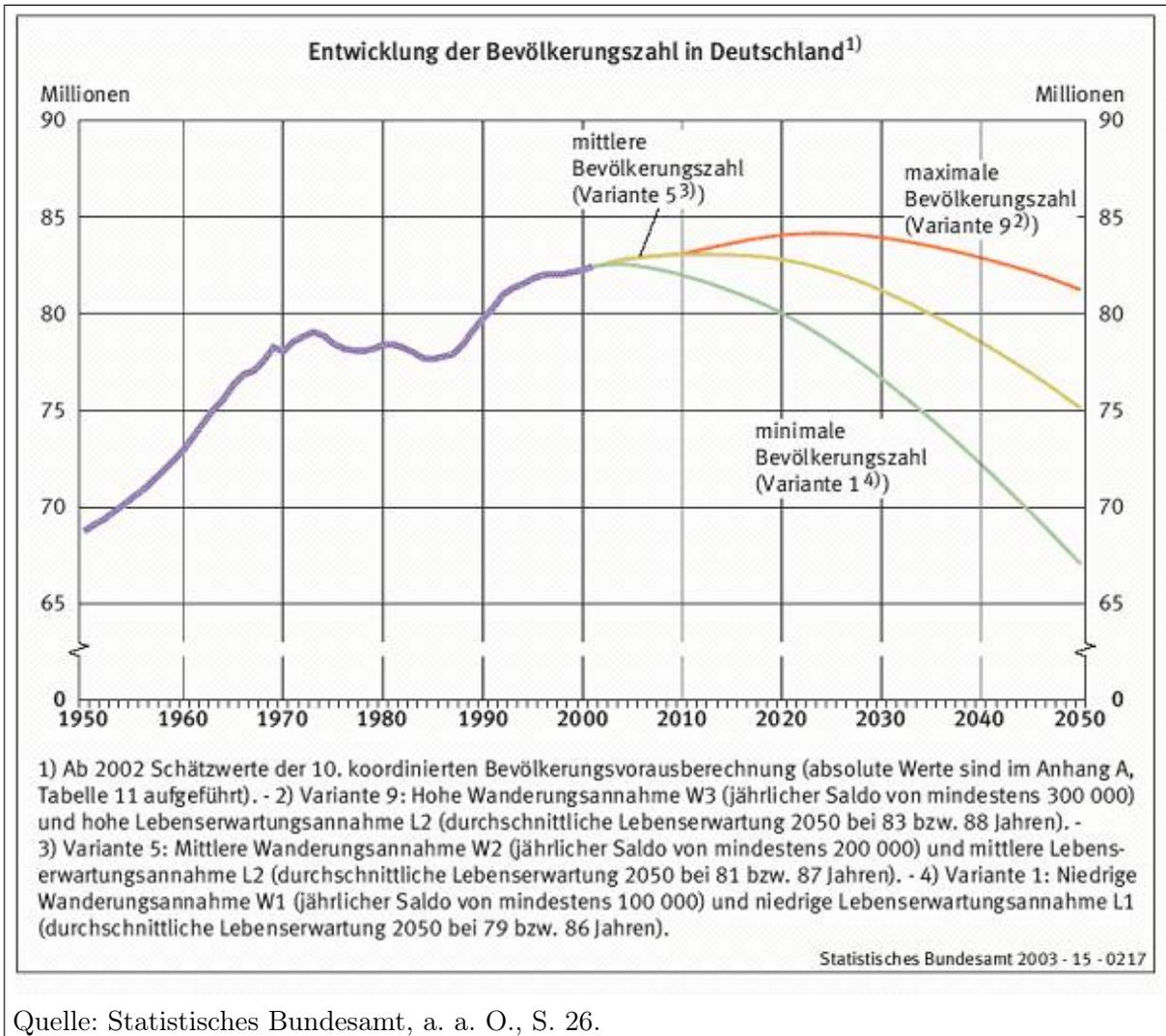
Tabelle 2.2.: Die Annahmen zur künftigen Entwicklung der Außenwanderungen

Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung⁸

⁸Vgl. Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 25–36.

2. Der lange Atem des demographischen Wandels

Die Bevölkerungszahl wird langfristig zurückgehen. Je nach Annahmen liegt sie im Jahr 2050 zwischen 67 Millionen und 81 Millionen. Zum Vergleich: Heute leben in der Bundesrepublik Deutschland etwa 82,5 Millionen Menschen. Von den insgesamt neun Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung geht die mittlere Variante davon aus, dass 2050 mit rund 75 Millionen Einwohnern zu rechnen ist. **Abbildung 2.3** gibt die statistischen Simulationen bis 2050 grafisch wieder.



Quelle: Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 26.

Abbildung 2.3.: Entwicklung der Bevölkerungszahl bis zum Jahre 2050

Nach Auffassung der Bevölkerungsstatistiker wird die Geburtenrate bis zum Jahr 2050 konstant bei 1,4 Kindern pro Frau verharren. Dies impliziert, dass die Kindergeneration um jeweils etwa ein Drittel kleiner als die Elterngeneration sein wird. Von Generation zu Generation wird es weniger potentielle Mütter geben. Somit sinken auch die Geburtenzahlen; die Sterbefälle werden hingegen stark zunehmen, weil die geburtenstarken

B. Gegenstand der Beratungen

Jahrgänge bis zum Jahr 2050 in hohe Altersgruppen hineinwachsen werden. Der Anteil der jungen Menschen unter 20 Jahren wird nach der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung auf ein Sechstel im Jahr 2050 sinken. Heute liegt dieser Wert bei etwa einem Fünftel. Der Anteil der älteren Menschen über 60 Jahre wird steigen. Liegt er heute bei etwa einem Viertel, steigt er in fünfzig Jahren auf etwa ein Drittel. Von besonderem Interesse ist auch die Zahl der Hochaltrigen über 80 Jahren. Ihre Zahl wird von heute 3,2 Millionen auf etwa 9,1 Millionen steigen. **Tabelle 2.3** verdeutlicht die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland.

	Insgesamt am Jahresende	Davon im Alter von ... bis ... Jahren			
		unter 20	20–59	60 und älter	
	insgesamt			80 und älter	
	Millionen	in %			
1950	69,3	30,4	55,0	14,6	1,0
1970	78,1	30,0	50,1	19,9	2,0
1990	79,8	21,7	57,9	20,4	3,8
2001	82,4	20,9	55,0	24,1	3,9
2010	83,1	18,7	55,7	25,6	5,0
2030	81,2	17,1	48,5	34,4	7,3
2050	75,1	16,1	47,2	36,7	12,1

Ab dem Jahr 2010 Schätzwerte der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5, „mittlere“ Bevölkerung: mittlere Wanderungsannahme W2 (jährlicher Saldo 200 000 Personen) und mittlere Lebenserwartungsannahme L2 (durchschnittliche Lebenserwartung).

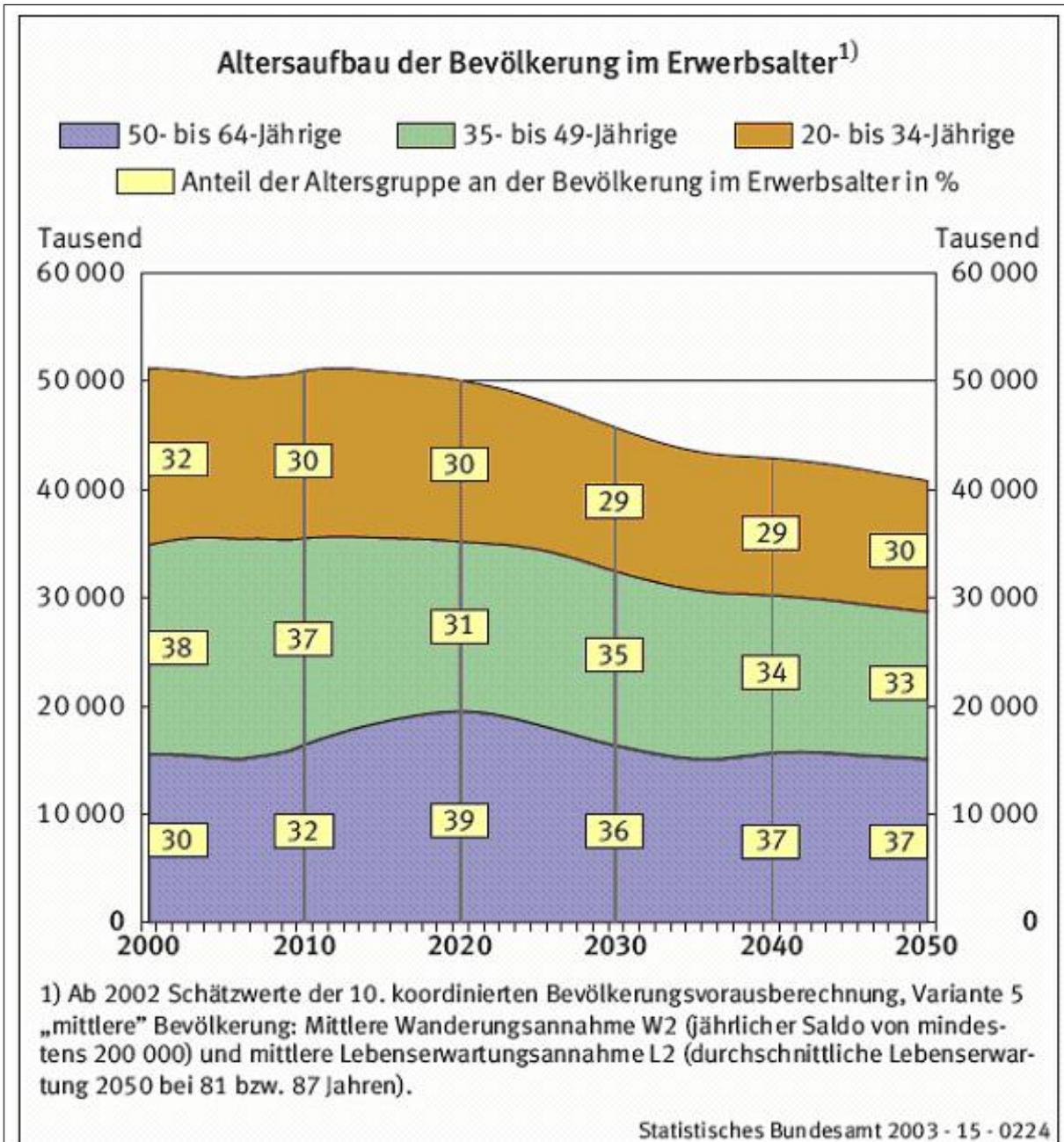
Quelle: Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 31.

Tabelle 2.3.: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland

Der Anteil älterer Menschen wird in den kommenden fünfzig Jahren deutlich zunehmen. Diesen Trend kann auch die Migration nicht aufhalten, aber dazu beitragen, dass der Alterungsprozess der deutschen Gesellschaft langsamer voranschreitet. Besonders schnell würde die Gesamtgesellschaft altern, wenn einerseits die Lebenserwartung stark zunimmt (dies entspricht der oben genannten Annahme L3) und andererseits die Zuwanderung bei nur 100.000 Menschen pro Jahr liegen würde. In diesem Fall würde die Bevölkerung besonders schnell altern.

Der demographische Wandel wirkt sich auch auf die erwerbsfähige Bevölkerung aus. Die Zahl der 20- bis 34-Jährigen sinkt von 16 Millionen im Jahr 2001 auf 12 Millionen im Jahr 2050. Im gleichen Zeitraum wird der Rückgang bei den 35- bis 49-Jährigen

noch größer ausfallen. Diese Altersgruppe schrumpft von 20 Millionen auf 14 Millionen. Demgegenüber wird die Gruppe der 50- bis 64-Jährigen lediglich um 400.000 Menschen abnehmen. Durch diese Entwicklung wird das Durchschnittsalter der erwerbsfähigen Bevölkerung deutlich ansteigen. In **Abbildung 2.4** ist die Entwicklung der Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung dargestellt.



Quelle: Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 36

Abbildung 2.4.: Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung

2.5. Wie zuverlässig sind langfristige Bevölkerungsvorausberechnungen?

Häufig wird in der politischen Diskussion auf die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung verwiesen, wenn es um den Reformbedarf der Sozialversicherungssysteme geht. Dabei wird oft von Laien unterstellt, dass die Statistiker die Bevölkerungsentwicklung für die kommenden fünfzig Jahre relativ genau berechnet hätten. Die meisten Bevölkerungswissenschaftler sind da viel skeptischer, was langfristige Bevölkerungsvorausberechnungen anbelangt. Auch die Fachleute des Statistischen Bundesamtes sind vorsichtig und betonen den Modellcharakter der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Sie behaupten nicht, dass die Bevölkerung sich zwangsläufig auf eine bestimmte Art und Weise entwickeln wird. Vielmehr sagen sie uns etwas über die Bevölkerung, wenn bestimmte zugrunde liegende Annahmen über Geburtenrate, Lebenserwartung und Migration eintreffen.

Es gibt im Wesentlichen drei Argumente, welche die Aussagekraft von langfristigen Bevölkerungsvorausberechnungen einschränken:⁹

1. **Modellannahmen können beeinflusst werden.** Die Berechnung von Umfang und Struktur der zukünftigen Bevölkerung ist, wie oben schon dargestellt, abhängig von Annahmen über Geburtenrate, Migrationsströme und die Entwicklung der Lebenserwartung. Diese Größen sind aber nicht exogen vorgegeben, sondern können durchaus positiv durch Politik und Wirtschaft beeinflusst werden. Insbesondere gilt dies für zwei Größen:

Kinderzahl pro Frau: Seit Mitte der Siebzigerjahre liegt die Geburtenrate in Deutschland stabil bei etwa 1,4 Kindern pro Frau. Im Modell der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird davon ausgegangen, dass sich daran in den nächsten knapp fünfzig Jahren nichts ändern wird. Angesichts der ermutigenden Erfahrungen in einigen europäischen Nachbarstaaten ist diese Prämisse allzu negativ. So war z. B. in Dänemark die Fruchtbarkeitsrate von Mitte der Sechzigerjahre bis Anfang der Achtzigerjahre ebenfalls auf ein Niveau von 1,4 Kindern pro Frau gefallen. Aber innerhalb von nur zehn Jahren gelang es der dänischen Gesellschaft, die Geburtenrate auf etwa 1,8 anzuheben und sie seitdem auf diesem Niveau zu stabilisieren. Dies wird im Wesentlichen auf die familien- und kinderfreundliche Politik zurückgeführt, mit der es gelungen ist, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf herzustellen.¹⁰

Umfragen und wissenschaftliche Untersuchungen belegen zudem, dass junge Menschen in Deutschland den vorhandenen Kinderwunsch vielfach nicht realisieren können. Mehrere Studien ergaben, dass junge Menschen eine überwie-

⁹Vgl. Gerd Bosbach: Die modernen Kaffeesatzleser, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Ausgabe 2/04, S. 96–103.

¹⁰Vgl. Uwe van den Busch: Modellrechnung zur Bevölkerungsentwicklung in Hessen (FEH), Wiesbaden 2004, S. 1.

gend positive Einstellung zu Familie und Kindern aufweisen und sich durchschnittlich 1,7 bis 1,9 Kinder wünschen.¹¹ Es besteht somit ein nicht unerhebliches Potenzial, die deutsche Geburtenrate durch geeignete ökonomische, familien- und bildungspolitische Maßnahmen nachhaltig anzuheben. Dies wird ausführlich im Abschlussberichts der Enquetekommission behandelt.

Migration: Ein Teil der internationalen Migrationsströme wird in erster Linie von den politischen und sozialen Bedingungen in den Herkunftsländern induziert. Ethnische und religiöse Verfolgung, politische Krisen und kriegsrische Auseinandersetzungen könnten erhebliche Flüchtlingsbewegungen gen Europa auslösen. Aus humanitären Gründen sind die internationale Staatengemeinschaft und Deutschland verpflichtet, ihren Beitrag bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme zu leisten, so dass diese Form der Migration nicht gänzlich durch nationale Gesetzgebung gelenkt werden kann.

Ein anderer Teil der Migration ist durch das ökonomische und demographische Gefälle zwischen Deutschland und den typischen Herkunftsstaaten bedingt. Dieses Gefälle begründet zumindest ein Migrationspotenzial. Insbesondere durch die schrumpfende Erwerbsbevölkerung ist künftig wieder mit einer stärkeren Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu rechnen.¹²

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist nicht auszuschließen, dass in den nächsten Jahrzehnten die Außenwanderung nach Deutschland erheblich höher ausfällt, als in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung angenommen wird.

2. Eingeschränkte Treffsicherheit bisheriger Bevölkerungsvorausberechnungen. Die erste Bevölkerungsvorausberechnung wurde für die alten Bundesländer zu Beginn der Fünfzigerjahre erstellt und hatte einen Prognosehorizont von 30 Jahren. Nach 30 Jahren lag die geschätzte Bevölkerung mit etwa 50 Millionen Menschen um 9 Millionen unter dem tatsächlichen Bevölkerungsbestand. Auch in den folgenden acht Bevölkerungsvorausberechnungen waren immer wieder signifikante Unterschiede zwischen den geschätzten und tatsächlichen Größen feststellbar. So sagte die in den Achtzigerjahren durchgeführte Bevölkerungsberechnung für das Jahr 1999 eine Einwohnerzahl von 61 Millionen voraus. Tatsächlich lebten aber zu diesem Zeitpunkt in den alten Bundesländern knapp 67 Millionen Menschen.¹³

In der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sind neun Varianten mit z. T. stark voneinander abweichenden Annahmen berechnet worden. Die geschätzte Bevölkerungszahl für das Jahr 2050 schwankt zwischen 67 und 81,3 Millionen Menschen. Die einzelnen Ergebnisse der verschiedenen Varianten gehen im Zeitablauf auseinander. Allgemein lässt sich formulieren, dass Bevölkerungsvorausberechnungen mit zunehmendem Zeithorizont tendenziell unsicherer werden.

¹¹Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/daten-internationaler-vergleich.pdf>, S. 3 und Wolfgang Lutz/Nadja Milewski: Als ideal angesehene Kinderzahl sinkt unter zwei, in: Demographische Forschung aus Erster Hand, 2/2004, S. 2

¹²Vgl. Statistisches Bundesamt, a. a. O., S. 22.

¹³Vgl. Manfred Bretz: Zur Treffsicherheit von Bevölkerungsvorausberechnungen, Wirtschaft und Statistik 11/2001, S. 906–916

3. Das Jahr 2050 ist demographisch besonders ungünstig.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass Bevölkerungsvorausberechnungen zwar keine exakten Zahlen über die tatsächlich eintretende Bevölkerungsentwicklung präsentieren können. Sie zeigen aber eine realistische Bandbreite der möglichen demographischen Entwicklung für die kommenden Jahrzehnte und bieten somit wichtige Hinweise für politisches Handeln.

Der demographische Wandel in Deutschland ist in den kommenden Jahrzehnten weniger ein Problem der Schrumpfung der Bevölkerung als ein Problem der Altersstrukturverschiebung, nämlich einem deutlich steigenden Anteil älterer Menschen. Die demographische Alterung in den kommenden fünfzig Jahren ist zu einem erheblichen Teil dadurch bedingt, dass die geburtenstarken Jahrgänge („Baby-Boom-Generation“) zwischen 2030 und 2040 das Rentenalter erreichen und die jüngere Generation aus wesentlich kleineren Jahrgängen („Pillenknickgeneration“) besteht. Es gilt, sich diesem demographischen Übergang zu stellen, da er unter realistischen Annahmen bis zum Jahre 2050 weder durch künftige Migrationsströme noch durch höhere Geburtenraten ausgeglichen werden kann.

Bis 2060 wird die überwiegende Zahl dieser „Baby-Boomer“ verstorben sein, sodass sich das Verhältnis wieder zugunsten der Jüngeren verschieben dürfte. In gewisser Weise muss die Gesellschaft aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge eine Anhöhe hinaufradeln; ist diese Anhöhe aber erst mal erreicht, winkt wieder flacheres Gelände. Wie flach das Gelände sein wird, hängt entscheidend von der zukünftigen Geburtenrate ab.

Die sich aus dem demographischen Wandel ergebenden Herausforderungen haben somit einen temporären Charakter, vollziehen sich langsam und sind über die nächsten vier Jahrzehnte hinweg recht gut vorhersehbar. Wir können uns daher an die Erfordernisse einer alternden Gesellschaft anpassen und so unsere gesellschaftlichen Errungenschaften bewahren. Unsere Systeme der Alters- und Gesundheitsversorgung, die weltweit als Vorbild gedient haben, müssen daher keineswegs aufgegeben, aber intelligent reformiert werden. Nicht nur den Kindern, sondern auch den Enkeln und Urenkeln gegenüber besteht die Notwendigkeit verantwortlichen Handelns.

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

Aufgrund der in der Sitzung der Enquetekommission am 12.11.03 erteilten Arbeitsaufträge an das Hessische Statistische Landesamt (im Folgenden HSL genannt) und die Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (im Folgenden FEH genannt) wurden von beiden Institutionen Studien erstellt, die der Enquetekommission am 30.06.04 vorgestellt wurden.

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

In diesem Abschnitt des Zwischenberichts werden Ergebnisse dieser Studien auszugsweise dargestellt. Die vollständigen Studien sind dem Zwischenbericht als Anlage beigelegt.

3.1. Methodische Vorbemerkungen – Regionale Vorausberechnungen reagieren stark auf Wanderungsannahmen

In Kapitel 2 dieses Zwischenberichts wurde unter anderem dargestellt, wie sensibel die Ergebnisse von Bevölkerungsvorausberechnungen auf unterschiedliche Annahmen reagieren, insbesondere im Bereich der Migration. Dies gilt umso mehr, wenn kleinräumige Vorausberechnungen für einzelne Kreise und Städte aufgestellt werden, wo der Zu- und Fortzug innerhalb eines Landes eine wesentliche Rolle spielt. Da das HSL und die FEH bei ihren Vorausberechnungen unterschiedliche Annahmen über die innerdeutschen und innerhessischen Wanderungsbewegungen getroffen haben, liefert ein Vergleich der Ergebnisse auch interessante Einblicke in die Methodik derartiger Studien.

Mit Blick auf die Außenwanderung analysiert das HSL drei Varianten, die sich an den Annahmen der deutschlandweiten Bevölkerungsvorausberechnungen orientieren. Die untere Variante unterstellt eine jährliche Nettozuwanderung nach Hessen von 6.000 Personen, die mittlere Variante basiert auf einer jährlichen Nettozuwanderung von 12.000 Personen und die obere Variante unterstellt, dass die Nettozuwanderung ab dem Jahr 2011 von 12.000 auf 18.000 Menschen zunimmt. Es ist unmittelbar ersichtlich, dass sowohl die Zahl der in Hessen lebenden Menschen als auch deren Altersstruktur in erheblichem Maße von der Außenwanderung bestimmt wird. So nimmt in der unteren Variante die hessische Bevölkerung bis zum Jahr 2050 um 16,8 % ab, während der Rückgang in der oberen Variante im gleichen Zeitraum nur 2,6 % beträgt.

Die FEH berechnet nur eine Variante und nimmt dabei – ebenso wie das HSL in seiner mittleren Variante – einen positiven Außenwanderungssaldo von 12.000 Personen an. Der entscheidende Unterschied liegt in den Annahmen zur innerdeutschen und zur innerhessischen Wanderung. Das HSL nimmt aufgrund systematischer Überlegungen zur Kompatibilität aller statistischen Landesämter und des Bundesamtes ab dem Jahr 2021 keine Wanderungen mehr an.

Die FEH nimmt hingegen für ihre Vorausberechnung an, dass sich die innerdeutschen Wanderungsbewegungen auch nach dem Jahr 2021 fortsetzen werden. Da Hessen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland zu den „Wanderungsgewinnern“ gehört, fällt der Bevölkerungsrückgang Hessens in der Vorausberechnung der FEH folglich geringer aus als in der Studie des HSL. Während das HSL in seiner mittleren Variante von einem Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2050 von 9,8 % ausgeht, lautet der entsprechende Wert bei der FEH 8,9 %.

Schließlich unterscheiden sich die Annahmen der beiden Institutionen auch bei der innerhessischen Wanderung. Zum einen legt das HSL seiner Vorausberechnung die Annahme zugrunde, dass die innerhessische Wanderung bis zum Jahr 2050 fast vollständig verschwindet, sich also die Zu- und Fortzüge in den einzelnen Kreisen in etwa ausgleichen werden. Die FEH rechnet hingegen auch hier mit einer Fortsetzung der derzeitigen Verhältnisse. Zum anderen legen HSL und FEH ihren Berechnungen über die Struktur

B. Gegenstand der Beratungen

der Wanderungen einen unterschiedlichen Basiszeitraum zugrunde. Während das HSL die durchschnittlichen Wanderungsströme der Jahre 1988 bis 2002 in die Zukunft fortschreibt, ist die FEH-Vorausberechnung auf der Basis der Jahre 1995 bis 2002 erstellt.

Auf der Ebene der Kreise machen sich die unterschiedlichen Annahmen teilweise in erheblichen Abweichungen zwischen den Vorausberechnungen bemerkbar. So beträgt beispielsweise die Bevölkerung im Werra-Meißner-Kreis im Jahr 2050 gemäß der Vorausberechnung des HSL noch 77.400, was einem Rückgang von rund 31 % gegenüber dem Jahr 2002 entspricht. In der Vorausberechnung der FEH beträgt die Einwohnerzahl im Werra-Meißner-Kreis im Jahr 2050 sogar nur noch 58.800; dies entspricht einem Rückgang von fast 48 %.

Bei den folgenden Abbildungen und Tabellen ist stets angegeben, aus welcher Vorausberechnung die jeweiligen Daten stammen. Teilweise sind die Ergebnisse der beiden Institutionen direkt einander gegenüber gestellt, so dass die unterschiedlichen Ergebnisse unmittelbar transparent werden. Zur besseren Veranschaulichung sind die einzelnen Annahmen in Tabelle 3.1 im Überblick dargestellt.

Basis der Vorausberechnung des HSL: Bevölkerungsstand zum Stichtag 01.01.2004, Annahmen bezüglich der Entwicklung der Sterblichkeit, der Geburtenrate und der Wanderungssalden Variante 1, 2, 3 analog der Varianten 4, 5, 6 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

	HSL	FEH
Lebenserwartung		
Männer	82,9 Jahre	82,8 Jahre
Frauen	87,5 Jahre	87,6 Jahre
Geburtenrate	1,36	1,36
Netto-Außenzuwanderung	Var. 1: 6.000 Var. 2: 12.000 Var. 3: 12.000 (bis 2010) 18.000 (ab 2011)	12.000
Wanderung innerhalb Deutschlands und innerhalb Hessens	Keine innerdeutsche Wanderung mehr ab 2021 Abnahme der innerhessischen Wanderung von 12.700 (2004) auf 600 (2050)	unveränderte Fortsetzung der innerdeutschen und innerhessischen Wanderungsbewegung
Basiszeitraum für die Vorausberechnung der Wanderungsbewegungen	1988 – 2002	1995 – 2002

Tabelle 3.1.: Annahmen der Vorausberechnungen des HSL und der FEH

Ebenso wie bei der Migration lassen sich auch für die anderen Grundbausteine von Bevölkerungsvorausberechnungen, die Lebenserwartung und die Geburtenrate, unter-

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

schiedliche Annahmen treffen. Hier haben HSL und FEH weitestgehend identische Annahmen unterstellt, d. h. ihren Berechnungen eine durchschnittliche Geburtenrate von 1,36 und eine Lebenserwartung von 82,8 bei Männern bzw. 87,5 bei Frauen zugrunde gelegt. Im Auftrag der Hessischen Landesregierung hat die FEH jedoch auch einmal berechnet, wie sich die hessische Bevölkerung entwickeln würde, wenn die Geburtenrate innerhalb eines vergleichsweise kurzen Zeitraums auf 1,8 Kinder pro Frau ansteigen würde. In dieser Variante würde Hessen im Jahr 2050 nicht weniger, sondern sogar rund 4 % mehr Einwohner als heute haben. Selbstverständlich würde sich auch die Altersstruktur etwas anders entwickeln, als dies auf den folgenden Seiten dargestellt ist. Ob ein solcher Anstieg der Geburtenrate realistisch ist und inwieweit politische Maßnahmen einen positiven Einfluss auf die Geburtenrate haben können, wird unter anderem Gegenstand des Abschlussberichts der Enquetekommission sein.

3.2. Gesamtentwicklung Land und Regierungsbezirke

Die Gesamtentwicklung der Bevölkerung in Hessen ist aus den Darstellungen des Hessischen Statistischen Landesamtes zu entnehmen. **Tabelle 3.2** enthält die Berechnungen zu den drei Varianten. Die Alterspyramiden für Hessen in **Abbildung 3.1** zeigen deutlich, wie die Generation der „Baby-Boomer“ immer älter wird und die demographische Entwicklung auch in Hessen wesentlich bestimmt.

Die Bevölkerungsentwicklung in den hessischen Regierungsbezirken wird sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten unterschiedlich darstellen, siehe **Abbildung 3.2**: Im Regierungsbezirk Darmstadt ist mit einer weiteren Zunahme der Bevölkerung bis zum Jahre 2020 zu rechnen. Erst dann setzt in Südhessen ein Schrumpfungsprozess ein, der dann bis zum Jahr 2050 anhält. Im Regierungsbezirk Gießen wird die Bevölkerung ab 2006 leicht abnehmen. Diese Tendenz wird sich insbesondere ab dem Jahr 2020 verstärken. Im Regierungsbezirk Kassel ist der Rückgang der Bevölkerung insgesamt am stärksten ausgeprägt.

Jahr	Untere Variante		Mittlere Variante		Obere Variante	
	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %
2003	6 089 428	•	6 089 428	•	6 089 428	•
2020	5 984 666	−1,7	6 121 763	0,5	6 184 260	1,6
2050	5 065 820	−16,8	5 493 726	−9,8	5 928 487	−2,6

Tabelle 3.2.: Bevölkerung in Hessen 2003, 2020 und 2050

B. Gegenstand der Beratungen

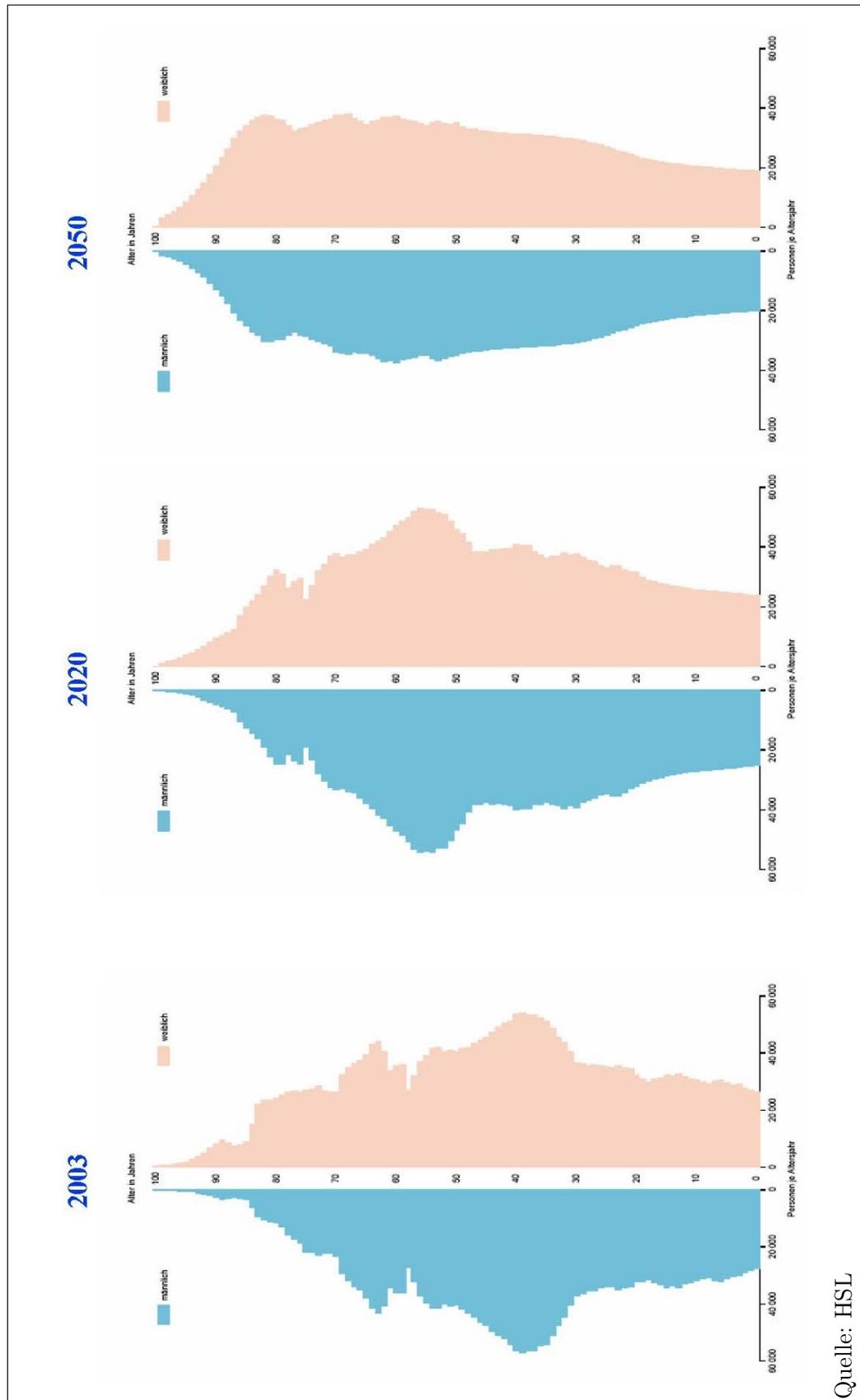


Abbildung 3.1.: Altersaufbau der Bevölkerung

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

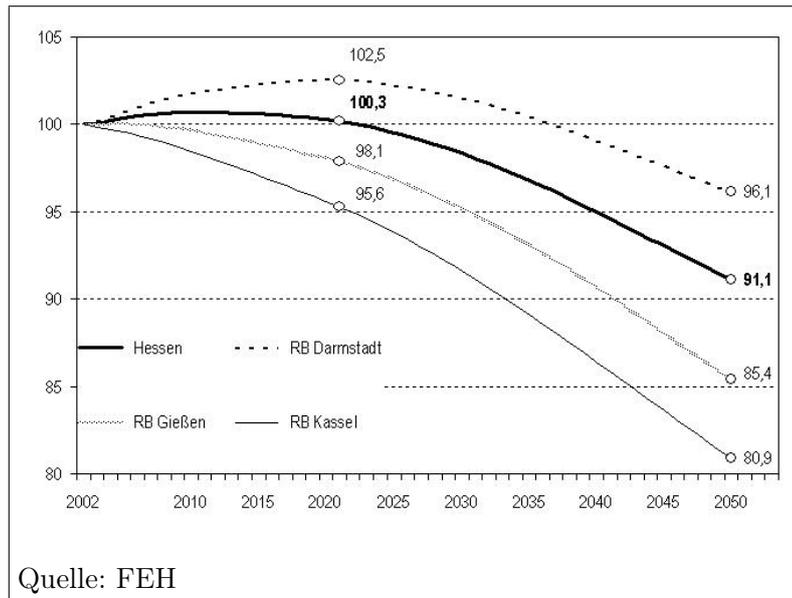


Abbildung 3.2.: Bevölkerungsentwicklung in Hessen und seinen Regierungsbezirken bis 2050 (2002 = 100)

Ebenso wie für die Bundesrepublik Deutschland ist auch für Hessen die Alterung der Bevölkerung stark ausgeprägt, siehe **Abbildung 3.3**. Deutlich wird dies am Anteil der über 60-Jährigen, der sich der 40 % Marke nähert. Auffallend ist auch der erhebliche Anstieg bei den über 80-Jährigen.

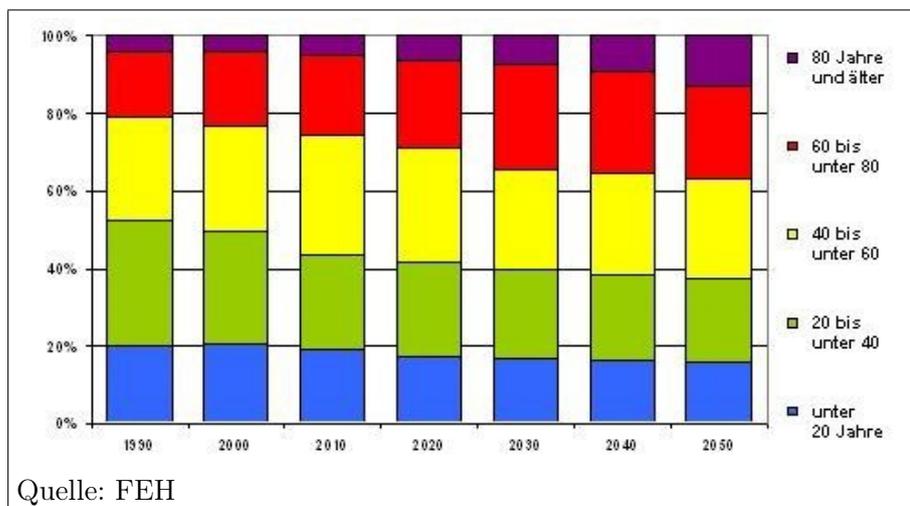


Abbildung 3.3.: Langfristige Strukturveränderungen der hessischen Bevölkerung

Relative Veränderung der Kreise als Karte

Die folgenden kartografischen Darstellungen geben einen Überblick über die Bevölkerungsveränderung auf Kreisebene in den Zeiträumen 2002 bis 2020 und 2002 bis 2050. Die genauen Werte der Vorausberechnungen finden sich in den folgenden Tabellen.

B. Gegenstand der Beratungen

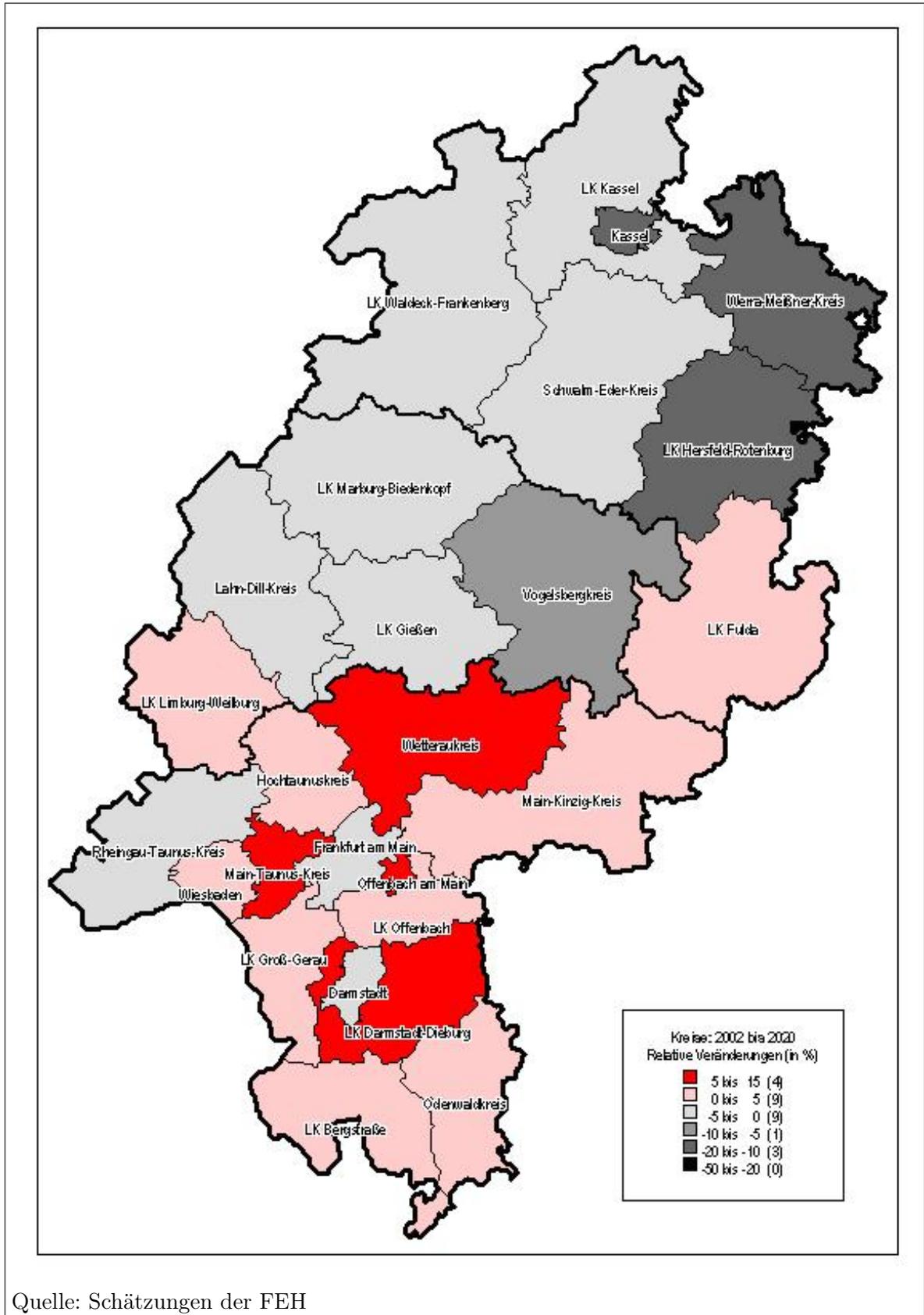


Abbildung 3.4.: Kartografische Darstellung der Bevölkerungsveränderung im Zeitraum 2002 bis 2020 (Veränderung zwischen Jahresende 2002 und 2020 in %)

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

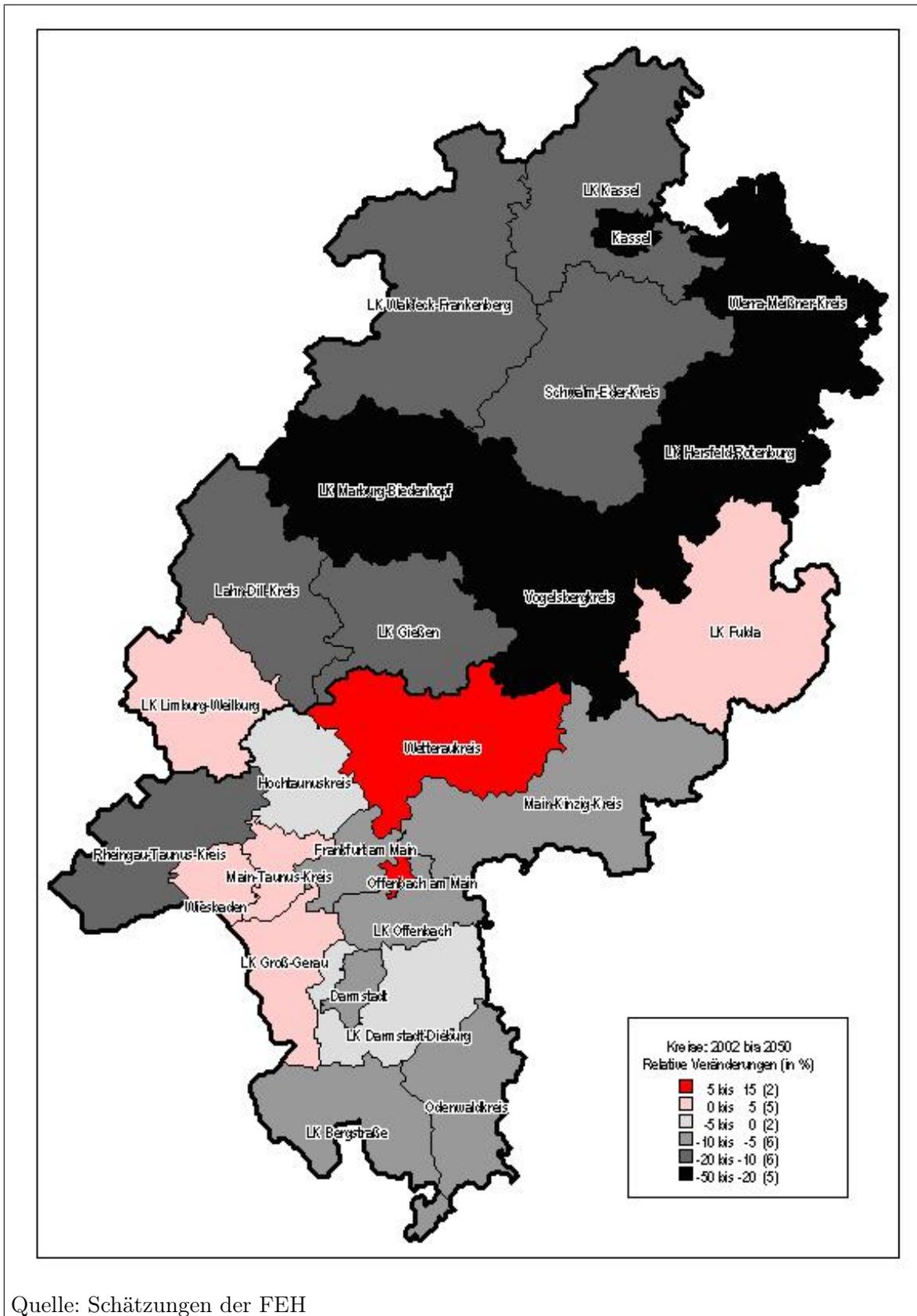


Abbildung 3.5.: Kartografische Darstellung der Bevölkerungsveränderung im Zeitraum 2002 bis 2050 (Veränderung zwischen Jahresende 2002 und 2050 in %)

B. Gegenstand der Beratungen

	2002	2010	2030	2050	zum Vergleich: HSL mittlere Variante 2050
Stadt Darmstadt	139,0	138,1	135,5	128,0	122,7
Stadt Frankfurt	643,7	645,2	631,2	587,2	527,4
Stadt Offenbach	119,2	123,0	129,8	132,4	160,5
Stadt Wiesbaden	271,6	276,9	284,0	279,4	260,0
Landkreis Bergstraße	265,5	268,7	262,2	240,2	229,6
Landkreis Darmstadt-Dieburg	289,7	298,6	303,3	287,4	267,4
Landkreis Groß-Gerau	252,0	258,2	261,8	254,5	234,7
Hochtaunuskreis	227,2	231,8	229,9	218,7	202,3
Main-Kinzig-Kreis	409,5	414,7	406,1	374,4	374,8
Main-Taunus-Kreis	222,9	230,4	233,4	225,9	210,3
Odenwaldkreis	100,5	101,9	100,0	91,6	95,4
Landkreis Offenbach	337,5	343,1	337,3	315,7	299,2
Rheingau-Taunus-Kreis	185,7	186,7	177,8	157,8	167,8
Wetteraukreis	297,9	310,7	326,3	322,1	289,4
<i>Summe Reg.bez. Darmstadt</i>	<i>3.761,9</i>	<i>3.828,0</i>	<i>3.818,6</i>	<i>3.615,3</i>	<i>3.441,50</i>
Landkreis Gießen	255,4	256,2	248,9	226,2	241,2
Lahn-Dill-Kreis	262,9	259,5	243,2	216,3	231,8
Landkreis Limburg-Weilburg	175,9	180,0	184,1	178,9	178,0
Landkreis Marburg-Biedenkopf	253,9	251,3	234,1	201,4	230,3
Vogelsbergkreis	117,9	115,2	103,9	87,1	99,8
<i>Summe Reg.bez. Gießen</i>	<i>1.066,0</i>	<i>1.062,2</i>	<i>1.014,2</i>	<i>909,9</i>	<i>981,10</i>
Stadt Kassel	194,1	184,4	162,5	137,6	158,3
Landkreis Fulda	219,0	224,9	231,3	225,4	210,9
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	129,2	122,7	103,7	81,1	96,8
Landkreis Kassel	245,8	247,0	235,8	213,0	206,2
Schwalm-Eder-Kreis	192,9	191,5	180,6	161,6	166,1
Landkreis Waldeck-Frankenberg	170,4	169,3	160,8	144,4	155,0
Werra-Meißner-Kreis	112,4	104,8	83,1	58,8	77,4
<i>Summe Reg.bez. Kassel</i>	<i>1.263,8</i>	<i>1.244,6</i>	<i>1.157,8</i>	<i>1.021,9</i>	<i>1.070,7</i>

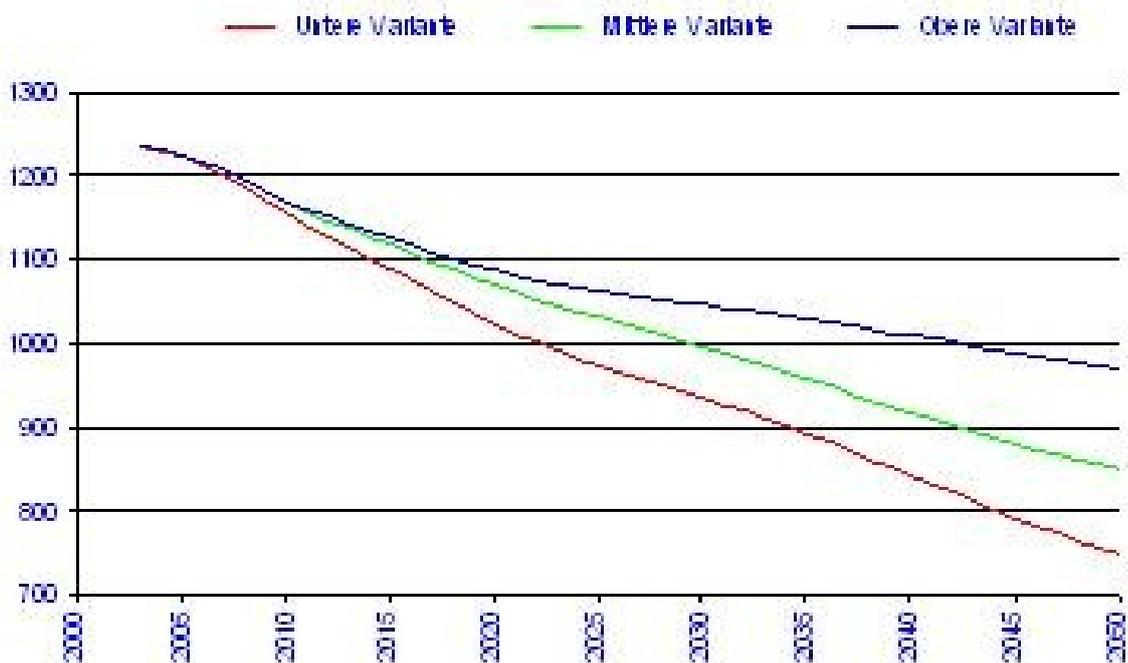
Quelle: FEH

Tabelle 3.3.: Veränderung der Einwohnerzahl der Kreise und der Regierungsbezirke gesamt (in 1.000)

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

Die strukturellen Verschiebungen im Altersaufbau der hessischen Bevölkerung wurden bereits zusammenfassend dargestellt. Die folgenden Tabellen und Abbildungen zeigen, wie sich die Ergebnisse bei unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Zuwanderung unterscheiden. Es folgen wiederum konkrete Werte für die hessischen Kreise und kreisfreien Städte.

Jahr	Untere Variante		Mittlere Variante		Obere Variante	
	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %
2003	1 234 584	•	1 234 584	•	1 234 584	•
2020	1 023 630	-17,1	1 070 128	-13,3	1 086 834	-12,0
2050	748 313	-39,4	849 327	-31,2	968 224	-21,6

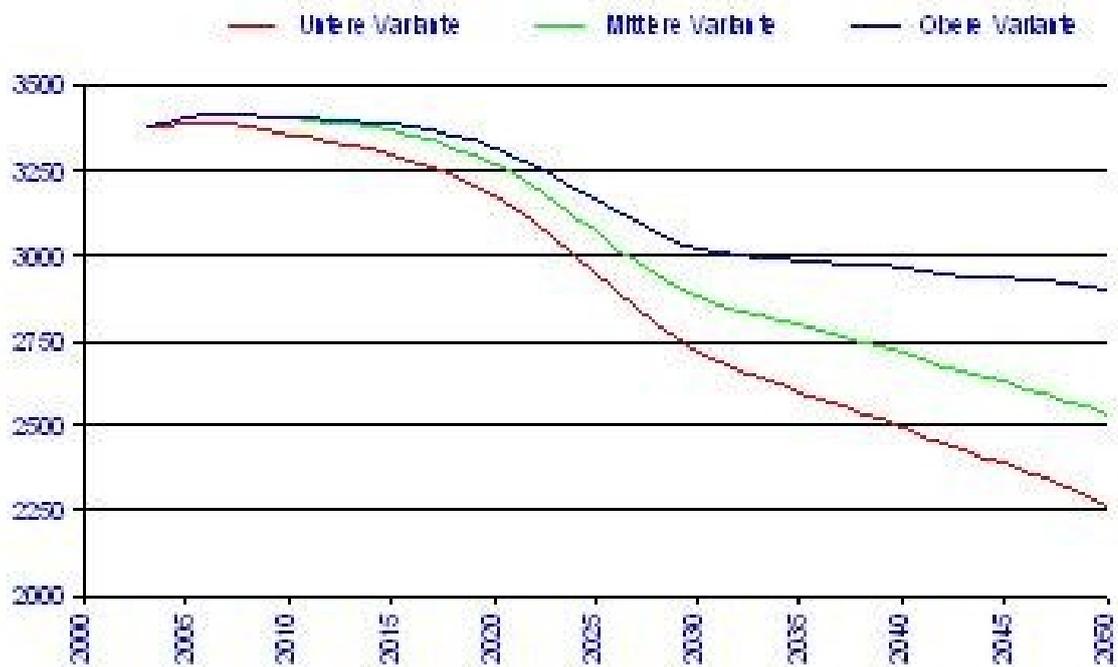


Quelle: HSL

Abbildung 3.6.: Bevölkerung im Alter unter 20 Jahren

B. Gegenstand der Beratungen

Jahr	Untere Variante		Mittlere Variante		Obere Variante	
	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %
2003	3 385 188	•	3 385 188	•	3 385 188	•
2020	3 178 724	-6,1	3 272 228	-3,3	3 318 287	-2,0
2050	2 269 502	-33,0	2 532 941	-25,2	2 897 753	-14,4

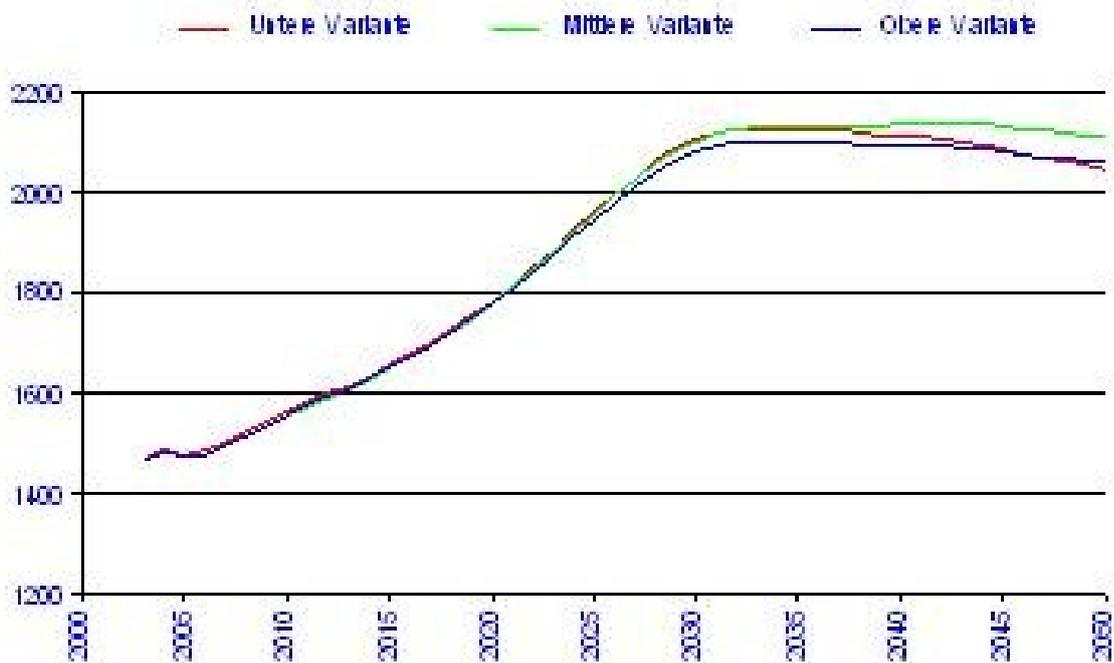


Quelle: HSL

Abbildung 3.7.: Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 60 Jahren

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

Jahr	Untere Variante		Mittlere Variante		Obere Variante	
	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %
2003	1 469 656	•	1 469 656	•	1 469 656	•
2020	1 782 312	21,3	1 779 407	21,1	1 779 139	21,1
2050	2 048 005	39,3	2 111 458	43,7	2 062 510	40,3

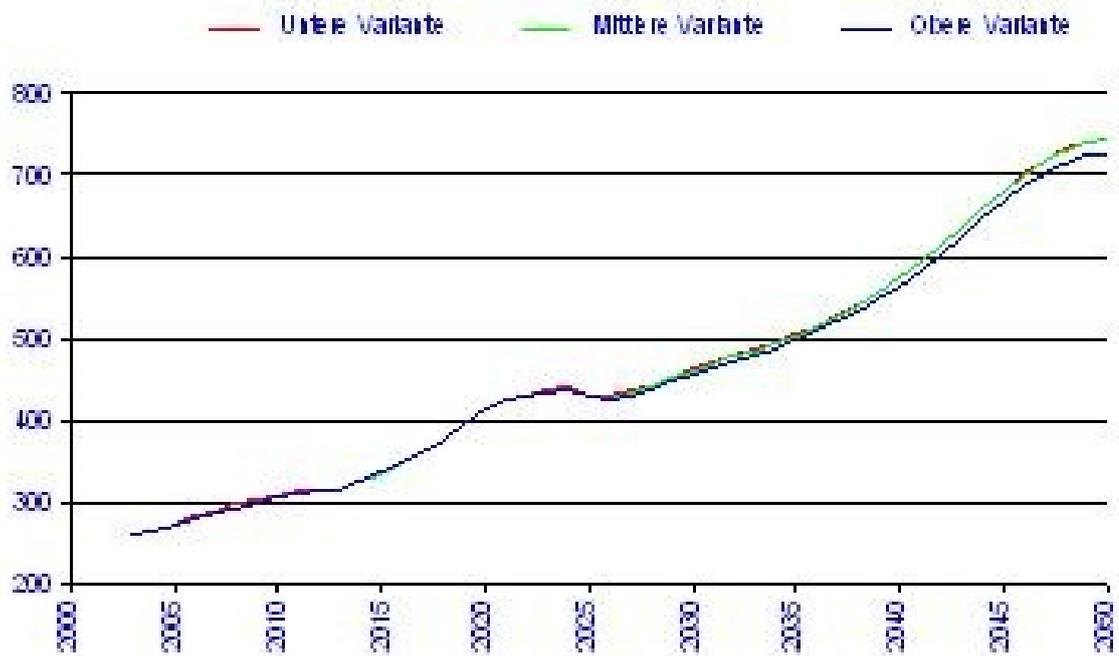


Quelle: HSL

Abbildung 3.8.: Bevölkerung im Alter von 60 Jahren oder älter

B. Gegenstand der Beratungen

Jahr	Untere Variante		Mittlere Variante		Obere Variante	
	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %	Anzahl	Veränderung zu 2003 in %
2003	260 781	•	260 781	•	260 781	•
2020	413 712	58,6	412 747	58,3	414 704	59,0
2050	744 996	185,7	743 855	185,2	727 686	179,0



Quelle: HSL

Abbildung 3.9.: Bevölkerung im Alter von 80 oder mehr Jahren

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

	2002	2010	2030	2050	zum Vergleich: HSL mittlere Variante 2050
Stadt Darmstadt	17,7	17,3	16,4	15,6	15,9
Stadt Frankfurt	16,8	16,1	14,4	13,2	13,2
Stadt Offenbach	19,7	19,4	18,6	17,4	19,3
Stadt Wiesbaden	18,6	18,0	16,3	15,1	15,5
Landkreis Bergstraße	20,9	19,2	16,7	15,6	15,1
Landkreis Darmstadt-Dieburg	21,3	19,7	17,1	15,9	15,1
Landkreis Groß-Gerau	20,7	19,8	18,2	17,3	16,4
Hochtaunuskreis	20,0	19,5	16,7	16,1	15,3
Main-Kinzig-Kreis	21,1	19,6	17,2	16,1	15,4
Main-Taunus-Kreis	19,6	18,8	16,1	15,1	15,2
Odenwaldkreis	22,5	20,2	17,7	16,4	16,1
Landkreis Offenbach	20,1	19,8	16,9	16,1	15,5
Rheingau-Taunus-Kreis	20,6	19,2	16,0	15,2	15,2
Wetteraukreis	21,4	20,2	17,5	16,5	15,7
<i>Durchschnitt Reg.bez. Darmstadt</i>	<i>20,1</i>	<i>19,1</i>	<i>16,8</i>	<i>15,8</i>	<i>15,6</i>
Landkreis Gießen	20,8	18,8	16,6	15,0	14,7
Lahn-Dill-Kreis	22,3	20,5	18,3	16,9	16,4
Landkreis Limburg-Weilburg	22,6	21,2	19,2	18,0	17,2
Landkreis Marburg-Biedenkopf	20,9	19,1	16,3	15,0	15,0
Vogelsbergkreis	21,2	18,9	16,3	14,6	15,2
<i>Durchschnitt Reg.bez. Gießen</i>	<i>21,6</i>	<i>19,7</i>	<i>17,3</i>	<i>15,9</i>	<i>15,7</i>
Stadt Kassel	18,5	17,8	16,8	15,5	14,3
Landkreis Fulda	23,3	21,6	19,4	17,9	17,2
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	20,7	18,6	16,2	14,5	15,2
Landkreis Kassel	20,8	19,2	16,9	15,9	15,0
Schwalm-Eder-Kreis	21,6	19,9	17,9	16,7	15,9
Landkreis Waldeck-Frankenberg	22,3	20,5	18,3	16,9	16,9
Werra-Meißner-Kreis	20,2	18,1	15,3	13,1	13,9
<i>Durchschnitt Reg.bez. Kassel</i>	<i>21,1</i>	<i>19,4</i>	<i>17,3</i>	<i>15,8</i>	<i>15,5</i>

Quelle: FEH

Tabelle 3.4.: Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in den hessischen Kreisen (in %) – Gruppe unter 20 Jahre

B. Gegenstand der Beratungen

	2002	2010	2030	2050	zum Vergleich: HSL mittlere Variante 2050
Stadt Darmstadt	64,8	64,3	58,8	57,5	53,9
Stadt Frankfurt	66,8	65,9	61,2	57,5	48,4
Stadt Offenbach	64,3	63,4	60,8	58,1	64,5
Stadt Wiesbaden	63,5	62,8	60,2	57,0	54,3
Landkreis Bergstraße	61,7	60,7	55,0	53,0	52,4
Landkreis Darmstadt-Dieburg	63,4	62,2	56,3	54,2	52,8
Landkreis Groß-Gerau	63,5	61,7	57,8	55,7	53,3
Hochtaunuskreis	62,2	59,2	56,2	53,5	52,5
Main-Kinzig-Kreis	62,2	60,9	55,5	53,6	52,8
Main-Taunus-Kreis	63,7	61,0	58,6	54,9	53,6
Odenwaldkreis	59,6	59,6	53,1	51,5	53,0
Landkreis Offenbach	63,8	61,5	57,0	55,0	52,9
Rheingau-Taunus-Kreis	63,1	60,9	54,8	52,4	52,5
Wetteraukreis	61,9	61,0	56,4	53,9	52,9
<i>Durchschnitt Reg.bez. Darmstadt</i>	<i>58,7</i>	<i>61,8</i>	<i>57,3</i>	<i>54,8</i>	<i>53,6</i>
Landkreis Gießen	62,7	63,1	56,7	55,1	54,1
Lahn-Dill-Kreis	59,8	59,7	55,0	52,9	52,7
Landkreis Limburg-Weilburg	60,3	60,2	55,6	54,1	53,4
Landkreis Marburg-Biedenkopf	63,0	62,8	55,1	53,1	53,1
Vogelsbergkreis	58,7	59,9	53,0	49,3	51,4
<i>Durchschnitt Reg.bez. Gießen</i>	<i>60,9</i>	<i>61,1</i>	<i>59,1</i>	<i>52,9</i>	<i>52,9</i>
Stadt Kassel	62,3	61,8	56,5	57,0	51,7
Landkreis Fulda	59,1	59,2	55,2	53,2	53,0
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	58,6	58,6	52,4	48,9	51,4
Landkreis Kassel	60,8	59,1	53,9	51,8	52,0
Schwalm-Eder-Kreis	59,9	59,6	54,2	51,9	52,1
Landkreis Waldeck-Frankenberg	58,6	58,7	53,3	51,2	52,7
Werra-Meißner-Kreis	58,7	58,2	50,5	45,9	50,7
<i>Durchschnitt Reg.bez. Kassel</i>	<i>59,7</i>	<i>59,3</i>	<i>53,7</i>	<i>51,4</i>	<i>51,9</i>

Quelle: FEH

Tabelle 3.5.: Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in den hessischen Kreisen (in %) – Gruppe 20 bis unter 65 Jahre

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

	2002	2010	2030	2050	zum Vergleich: HSL mittlere Variante 2050
Stadt Darmstadt	17,5	18,5	24,8	26,9	30,2
Stadt Frankfurt	16,4	18,0	24,4	29,3	38,4
Stadt Offenbach	16,0	17,2	20,6	24,6	16,2
Stadt Wiesbaden	17,9	19,1	23,5	28,0	30,2
Landkreis Bergstraße	17,4	20,0	28,3	31,4	32,5
Landkreis Darmstadt-Dieburg	15,3	18,1	26,6	29,8	32,1
Landkreis Groß-Gerau	15,8	18,5	24,0	27,0	30,2
Hochtaunuskreis	17,8	21,3	27,1	30,3	32,2
Main-Kinzig-Kreis	16,7	19,4	27,3	30,3	31,7
Main-Taunus-Kreis	16,7	20,2	25,3	30,0	31,1
Odenwaldkreis	17,9	20,2	29,2	32,1	30,9
Landkreis Offenbach	16,2	19,6	26,1	29,0	31,6
Rheingau-Taunus-Kreis	16,3	19,9	29,2	32,3	32,4
Wetteraukreis	16,7	18,9	26,1	29,6	31,3
<i>Durchschnitt Reg.bez. Darmstadt</i>	<i>16,8</i>	<i>17,8</i>	<i>25,9</i>	<i>29,3</i>	<i>30,8</i>
Landkreis Gießen	16,5	18,1	26,7	29,9	31,2
Lahn-Dill-Kreis	18,0	19,8	26,7	30,2	30,9
Landkreis Limburg-Weilburg	17,1	18,6	25,2	27,9	29,4
Landkreis Marburg-Biedenkopf	16,1	18,1	28,5	31,9	31,9
Vogelsbergkreis	20,1	21,2	30,7	36,2	33,4
<i>Durchschnitt Reg.bez. Gießen</i>	<i>17,6</i>	<i>19,2</i>	<i>27,6</i>	<i>31,2</i>	<i>31,4</i>
Stadt Kassel	19,2	20,5	26,7	27,5	34,0
Landkreis Fulda	17,6	19,1	25,4	28,9	29,8
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	20,7	22,8	31,3	36,6	33,4
Landkreis Kassel	18,4	21,7	29,2	32,3	33,1
Schwalm-Eder-Kreis	18,5	20,5	28,0	31,4	32,0
Landkreis Waldeck-Frankenberg	19,2	20,9	28,4	31,9	30,4
Werra-Meißner-Kreis	21,1	23,7	34,3	41,0	35,4
<i>Durchschnitt Reg.bez. Kassel</i>	<i>19,2</i>	<i>21,3</i>	<i>29,0</i>	<i>32,8</i>	<i>32,6</i>

Quelle: FEH

Tabelle 3.6.: Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung in den hessischen Kreisen (in %) – Gruppe 65 Jahre oder älter

3.3. Deutliche Unterschiede zwischen den Regionen

Bei der Betrachtung der Alterspyramiden zeigt sich, dass sich die Alterung sowohl von der „Basis“ als auch von der „Spitze“ her vollzieht. Die Zahl junger Menschen sinkt, und die der älteren nimmt aufgrund der natürlichen demographischen Entwicklung und der zunehmenden Lebenserwartung deutlich zu. Hauptursachen für die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Altersjahrgänge/Altersgruppen in den Regionen sind die bestehenden regionalen Altersstrukturunterschiede, das unterschiedliche Geburtenniveau und die spezifische Attraktivität der Region für kleinräumige innerhessische Wanderungen als auch für Wanderungen über die Landesgrenze.

Deutlich an der größten Ausbuchtung zu erkennen sind die geburtenstarken Jahrgänge zwischen 1959 und 1969. Diese Personen sind im Basisjahr der Vorausberechnung zwischen 34 und 44 Jahre alt und bilden die mit am stärksten besetzten Altersjahrgänge. Diese geburtenstarken Jahrgänge der Sechzigerjahre wachsen etwa ab 2023/2025 in das Seniorenalter hinein; 2050 rekrutieren sich aus ihnen die 80-Jährigen und Älteren. Die nachwachsenden Jahrgänge sind aufgrund des nunmehr seit 30 Jahren anhaltend niedrigen Geburtenniveaus deutlich niedriger besetzt als ihre Elterngeneration. Daher wird es künftig weniger potenzielle Mütter und Väter geben als heute.

Der unterschiedliche Verlauf des demographischen Wandels in den hessischen Kreisen und kreisfreien Städten soll exemplarisch an drei Regionen veranschaulicht werden, in denen jeweils unterschiedliche Faktoren die Bevölkerungsentwicklung bestimmend sind.

Herausragend ist die Entwicklung der **Stadt Offenbach am Main**, die aus heutiger Sicht weder mit Bevölkerungsverlusten noch mit einer „Vergreisung“ ihrer Einwohner zu rechnen hat. Nach den vorliegenden Berechnungen wird hier die relativ günstige Altersstruktur im Basisjahr, bei unverändert hoher Geburtenrate sowie einem andauernden relativ starken, durch Wanderungen induziertem „Verjüngungseffekt“ auch künftig zu steigenden Bevölkerungszahlen führen. Die Altersstruktur wird sich kaum verändern. Im Jahr 2050 wird knapp ein Fünftel der Bevölkerung unter 20 Jahre alt sein, etwa drei Fünftel gehören der Altersgruppe der 20- bis unter 60-Jährigen an und gut ein Fünftel der Einwohner werden 60 Jahre oder älter sein.

Im **Werra-Meißner-Kreis** ist der Anteil der älteren Menschen schon im Basisjahr sehr hoch, die Geburtenrate eher niedrig und die Wanderungen sind von Negativsalden bei den 19- bis 29-Jährigen und positiven Salden bei den Älteren geprägt. Daher ist zu erwarten, dass die Bevölkerung hier künftig stark zurückgeht und sehr stark altert. Im Jahr 2050 wird der Werra-Meißner-Kreis nur noch sehr wenige junge Einwohner und relativ wenige Einwohner im erwerbsfähigen Alter von 20 bis unter 60 Jahren haben. Der Anteil der über 60-Jährigen wird sehr hoch sein.

Die **Stadt Frankfurt am Main** weist im Basisjahr landesweit den niedrigsten Anteil der unter 20-Jährigen Bevölkerung und den höchsten Anteil der 20- bis unter 60-Jährigen aus.

Ein durch Zuwanderung induzierter Verjüngungseffekt ist bei starker Abwanderung ins Umland nicht zu erwarten. Daher wird es künftig weniger potenzielle Mütter und Väter geben als heute und die Zahl der Geburten wird auch bei konstanter Geburtenrate sehr stark zurückgehen. Am Ende der Vorausberechnung ist der Anteil der unter 20-jährigen und der 20- bis unter 60-jährigen Einwohner in der Stadt Frankfurt am Main landesweit mit am niedrigsten und der Seniorenanteil am höchsten.

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

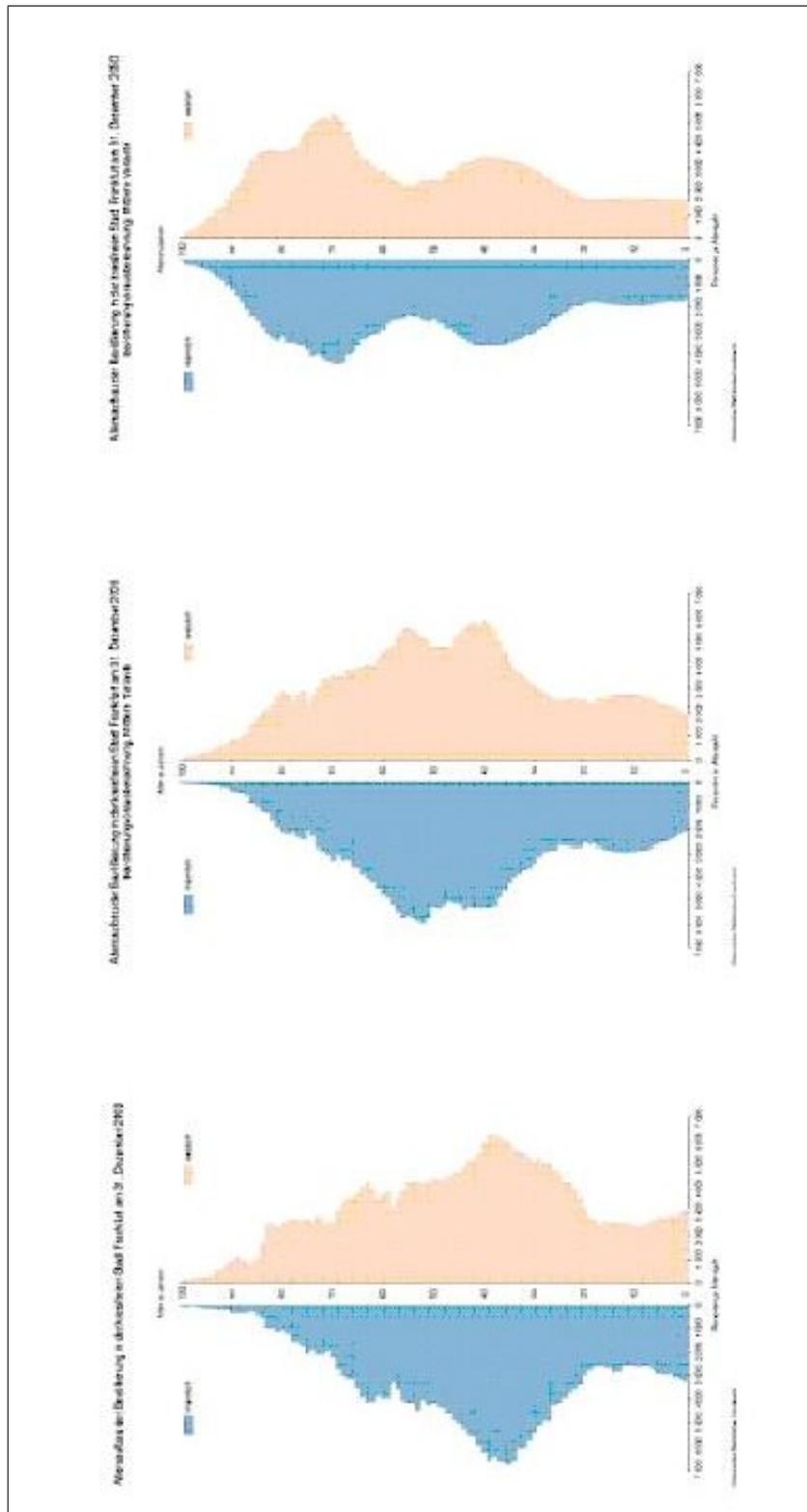


Abbildung 3.10.: Altersaufbau der Bevölkerung in der kreisfreien Stadt Frankfurt 2003, 2020 und 2050 (jeweils am 31. Dezember)

B. Gegenstand der Beratungen

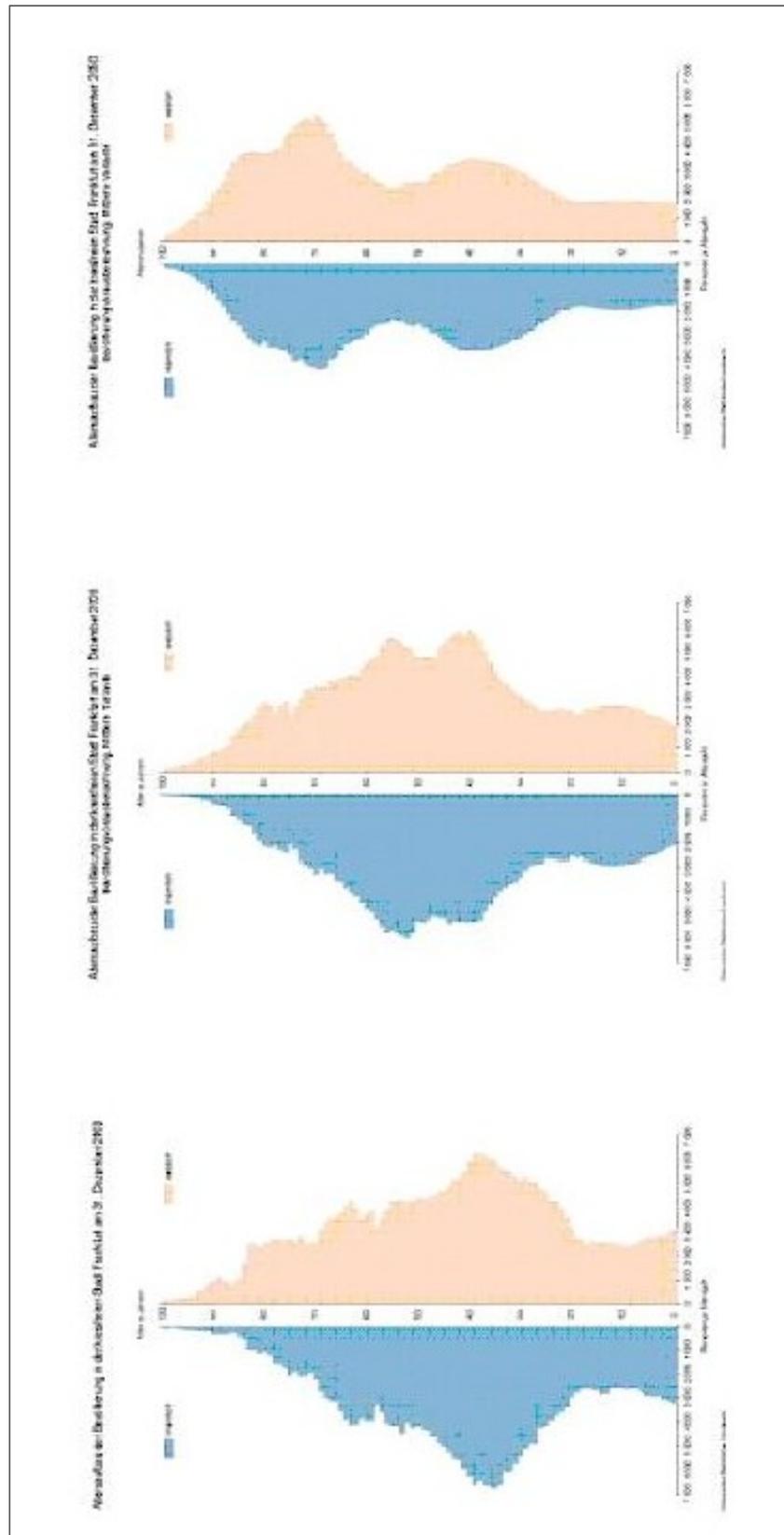


Abbildung 3.11.: Altersaufbau der Bevölkerung in der kreisfreien Stadt Offenbach 2003, 2020 und 2050 (jeweils am 31. Dezember)

3. Die konkrete Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen – was erwarten wir?

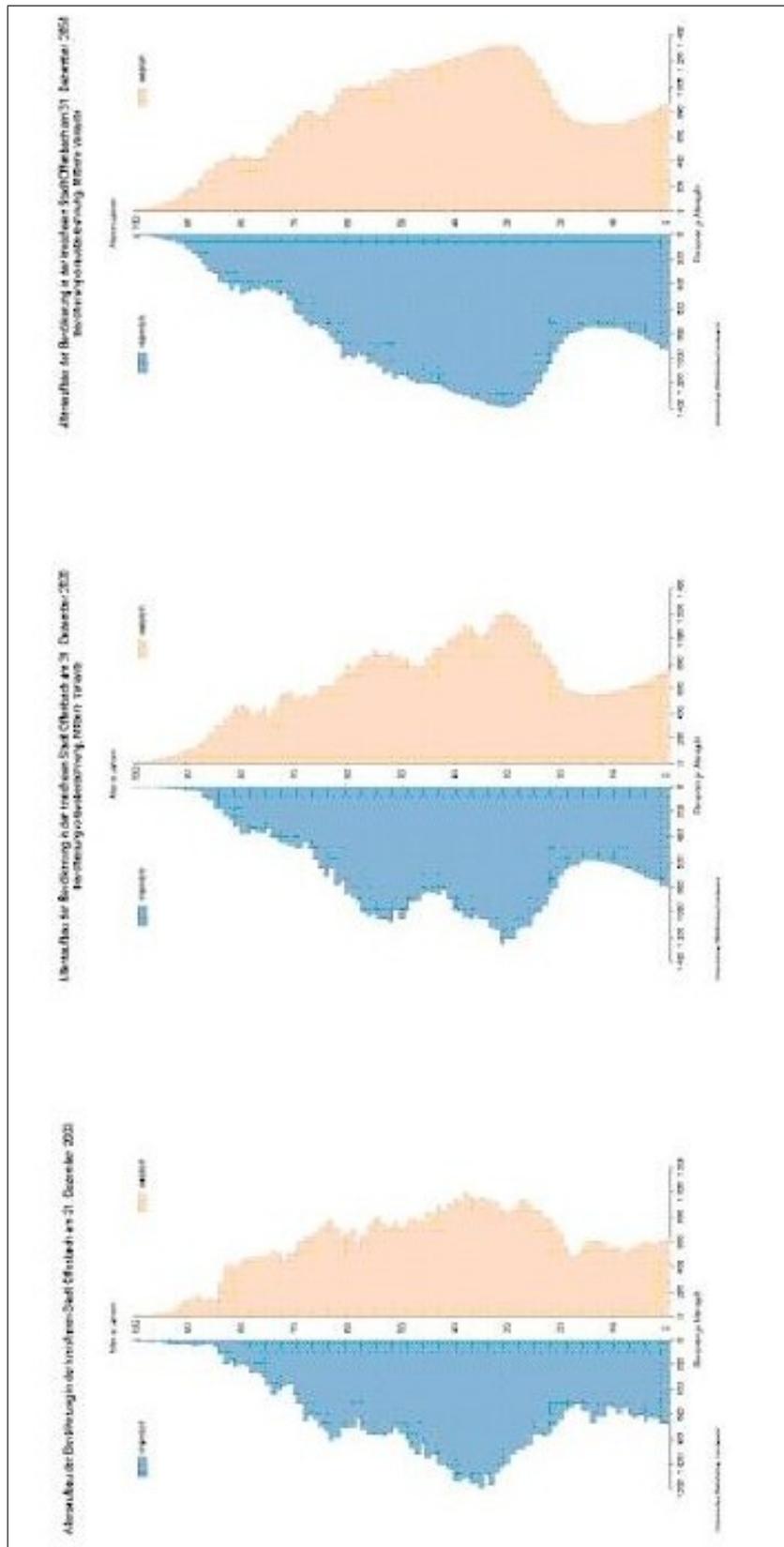


Abbildung 3.12.: Altersaufbau der Bevölkerung im Werra-Meißner-Kreis 2003, 2020 und 2050 (jeweils am 31. Dezember)

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

Der demographische Wandel spielt in der wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion eine wichtige Rolle. So werden zum Beispiel viele Reformschritte in den deutschen Sozialsystemen mit der Alterung der Gesellschaft begründet. Grundsätzlich ist unbestritten, dass der Bevölkerungswandel Auswirkungen auf die ökonomische und soziale Situation in Deutschland und in Hessen haben wird. Wenn der Anteil der älteren Menschen wächst – und die Bevölkerungszahl in manchen Regionen deutlich zurückgeht – so wirkt sich dies auf die Produktion, den Arbeitsmarkt, den Kapitalmarkt, die Nachfragestruktur und auch auf die öffentlichen Finanzen aus.

Insbesondere in den Medien werden die Auswirkungen des demographischen Wandels häufig überwiegend negativ dargestellt (vgl. **Abbildung 4.1**).



Abbildung 4.1.: Die ökonomischen Auswirkungen des demographischen Wandels im Echo der Medien

Dabei wird übersehen, dass sich viele der maßgeblichen Entwicklungen politisch (mit-)gestalten lassen und der demographische Wandel in manchen Bereichen sogar Chancen bietet. Panikmache ist also fehl am Platz. Es muss jedoch auch vor Verharmlosungen gewarnt werden. Der demographische Wandel bringt zahlreiche und vielfach bislang unbekannte Herausforderungen mit sich und es bedarf erheblicher Anstrengungen in nahezu

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

allen politischen und gesellschaftlichen Bereichen, diese Herausforderungen zu bewältigen.

Die ökonomische und soziale Zukunft Deutschlands und Hessens hängt selbstverständlich nicht ausschließlich von der demographischen Entwicklung ab. Daneben existieren – wie **Abbildung 4.2** verdeutlicht – weitere wichtige Größen, die von Bund, Land und Kommunen beeinflusst werden können: die Entwicklung der Arbeitsproduktivität, die Frauenerwerbsquote, Investitionen in die Bildung von jungen Menschen und älteren Mitarbeitern sowie die Ausstattung mit Realkapital. Zum Teil werden diese Größen selbst von der Alterung beeinflusst.

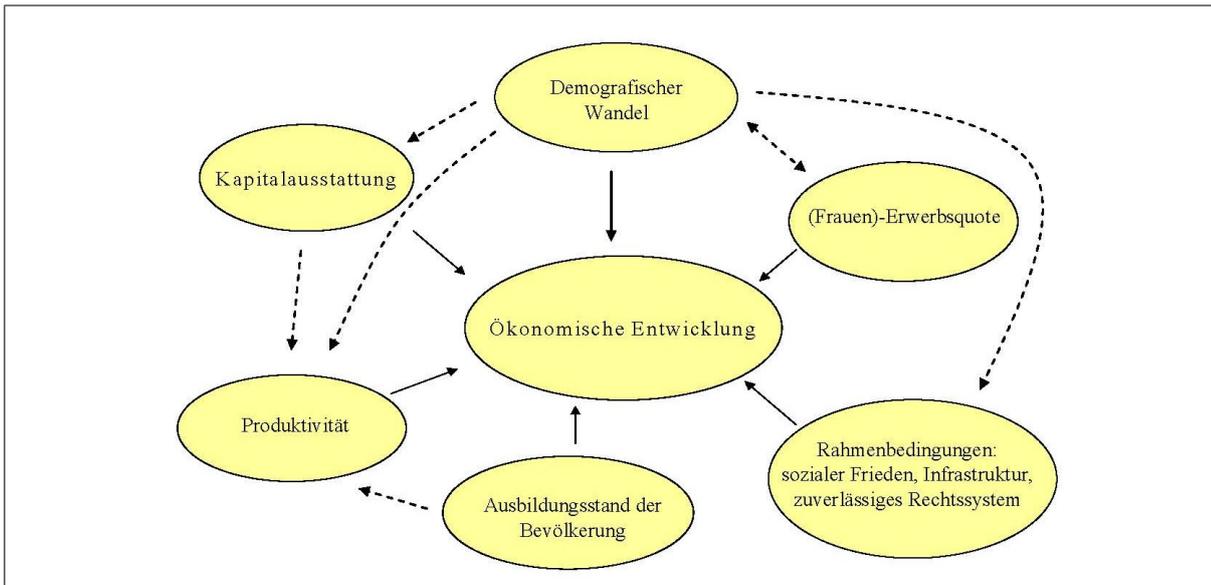


Abbildung 4.2.: Einflussgrößen der ökonomischen Entwicklung

Bemerkungen: Die wirtschaftliche Zukunft Deutschlands und Hessens hängt von vielen Faktoren ab. Neben der demographischen Entwicklung sind auch z. B. Produktivität, Erwerbsquote und Ausbildungsstand der Bevölkerung von erheblicher Bedeutung. Diese Einflussfaktoren sind teilweise interdependent. So beeinflusst der Ausbildungsstand der Bevölkerung durchaus die Produktivität, wie auch die Erwerbsquote den demographischen Wandel bzw. die Abmilderung seiner Folgen berührt.

Wenn es jedoch gelingt, diesen Einfluss abzumildern und erfolgreich an den „Stellschrauben“ der ökonomischen und sozialen Entwicklung zu drehen, so können die ökonomischen Begleiterscheinungen des demographischen Prozesses zu einem großen Teil beeinflusst werden.

Hinzu kommt, dass der demographische Wandel zwar eine historisch einmalige und säkular prägende Entwicklung ist, aber sie verläuft langsam und ist vom Ausmaß her recht gut vorherzusehen. Daher geht die überwiegende Mehrheit der Ökonomen davon aus, dass die ökonomischen Herausforderungen mit vorausschauender Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik bewältigt werden können. Diese eher optimistische Sichtweise beruht natürlich darauf, dass diese vorausschauende Politik auch tatsächlich umgesetzt wird.

4.1. Ökonomische Belastungen durch die demographische Entwicklung

Im Folgenden wird dargestellt, welche Belastungen mit dem demographischen Wandel einhergehen und welche Faktoren dabei helfen können, diese Lasten zu schultern.

a. Wie stark wächst die Belastung der Erwerbsbevölkerung durch den demographischen Wandel?

In den westlichen Industriestaaten und den Ländern Osteuropas wächst der Anteil der älteren Menschen. Diese werden primär aus den Systemen der Alterssicherung versorgt, in die der arbeitende Bevölkerungsteil einzahlt. Die daraus resultierenden Belastungen für die Erwerbstätigen lassen sich in einer ersten Näherung durch den so genannten Altenquotienten verdeutlichen. Dieser setzt die Altenbevölkerung zu der erwerbsfähigen Bevölkerung ins Verhältnis. Ein Altenquotient von beispielsweise 10 v. H. würde – eine Altersgrenze von 65 vorausgesetzt – besagen, dass auf einen über 65-Jährigen zehn erwerbsfähige Menschen im Alter zwischen 20 und 64 kämen.

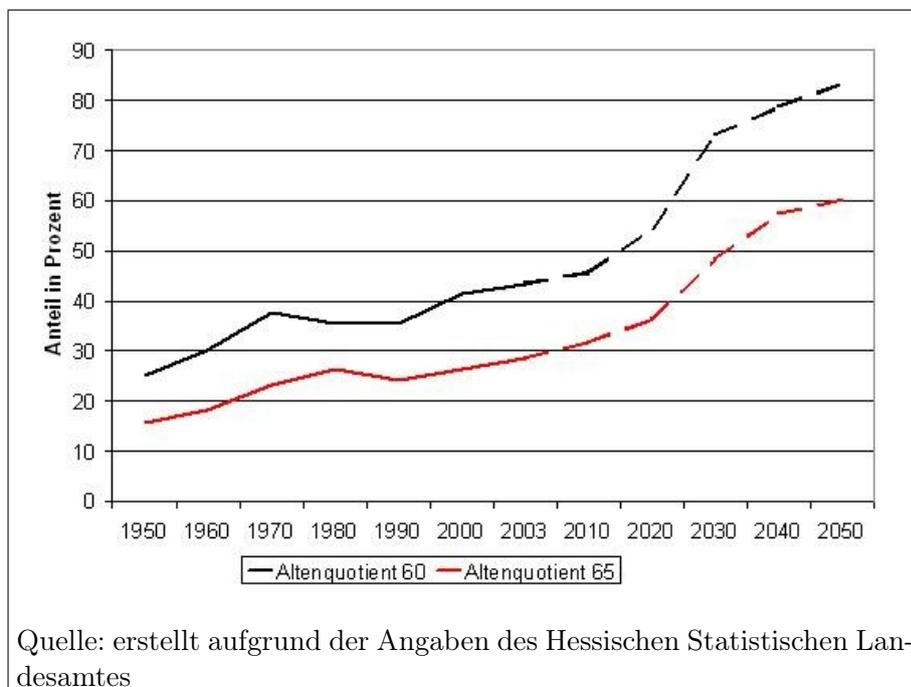


Abbildung 4.3.: Entwicklung des Altenquotienten in Hessen von 1950 bis 2050

Bemerkungen: Die Grafik zeigt die Entwicklung der Altenquotienten in Hessen für den Zeitraum von 1950 bis 2050. Die schwarze Linie zeigt die Entwicklung des Altenquotienten mit einer Altersgrenze von 60 Jahren. Es wird die Anzahl der über 60-Jährigen ins Verhältnis zu der Anzahl der Menschen im Alter zwischen 20 und 59 Jahren gesetzt. So standen z. B. im Jahre 1950 etwa 25 Menschen über 60 Jahren 100 Personen zwischen 20 und 59 Jahren gegenüber.

Die rote Linie verdeutlicht den Verlauf des Altenquotienten bei einer Altersgrenze von 65 Jahren. In diesem Fall wird die Zahl der über 65-Jährigen zu der Zahl der Menschen zwischen 20 und 64 gesetzt. So kamen z. B. im Jahre 1950 auf 100 Menschen zwischen 20 und 64 Jahren etwa 15 über 65-Jährige. Der gestrichelte Verlauf der Altenquotienten von 2003 bis 2050 basiert auf der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Hessischen Statistischen Landesamtes.

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

Abbildung 4.3 zeigt die Entwicklung des hessischen Altenquotienten zum einen auf der Basis einer Altersgrenze von 60 Jahren und zum anderen auf der Basis von 65 Jahren. Deutlich wird, dass die Höhe des Altenquotienten von der Altersgrenze abhängt. Wenn es in den kommenden Jahrzehnten gelingt, dass ein Großteil der Menschen bis zu ihrem 65. Lebensjahr – oder sogar darüber hinaus – am Erwerbsleben teilnehmen kann, wird der Altenquotient weniger stark steigen. In diesem Fall sind die ökonomischen Belastungen durch die Alterung niedriger. Allerdings sind vielfältige Hemmnisse zu überwinden, um eine derartige Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters zu erreichen.

Etwa nach 2020 wird es zu spürbaren Veränderungen kommen, weil die Generation der „Baby-Boomer“ zunehmend in Rente gehen wird. Im Jahre 2050 müssen von einer Person im erwerbsfähigen Alter mehr als doppelt so viele Rentner finanziert werden wie heute. Zwar gab es auch in der Vergangenheit Phasen, in denen der Altenquotient gestiegen ist, und es ist davon auszugehen, dass er nach 2050 auch wieder zurückgehen kann. In der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts wird er jedoch zuvor nie gekannte Werte erreichen und damit unter anderem die sozialen Sicherungssysteme vor große Herausforderungen stellen.

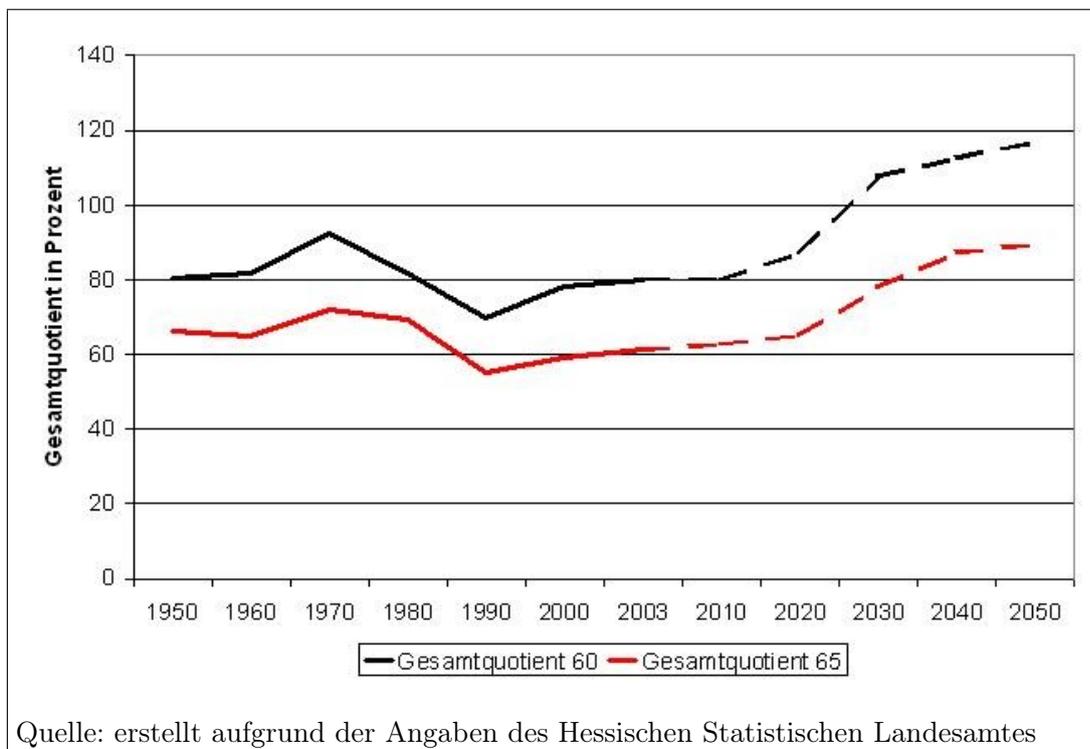


Abbildung 4.4.: Entwicklung des Gesamtquotienten in Hessen von 1950 bis 2050

Bemerkungen: Der Gesamtquotient geht von der Einsicht aus, dass die mittlere erwerbsfähige Generation für die junge und alte Generation aufkommt. Bei einem Gesamtquotienten mit der Altergrenze 65 wird die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 ins Verhältnis gesetzt zu der Summe der jungen Menschen zwischen dem 0. und 19. Lebensjahr und der alten Menschen über 65 Jahren. Der gestrichelte Verlauf der Gesamtquotienten bis 2050 basiert auf der mittleren Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung des Hessischen Statistischen Landesamtes.

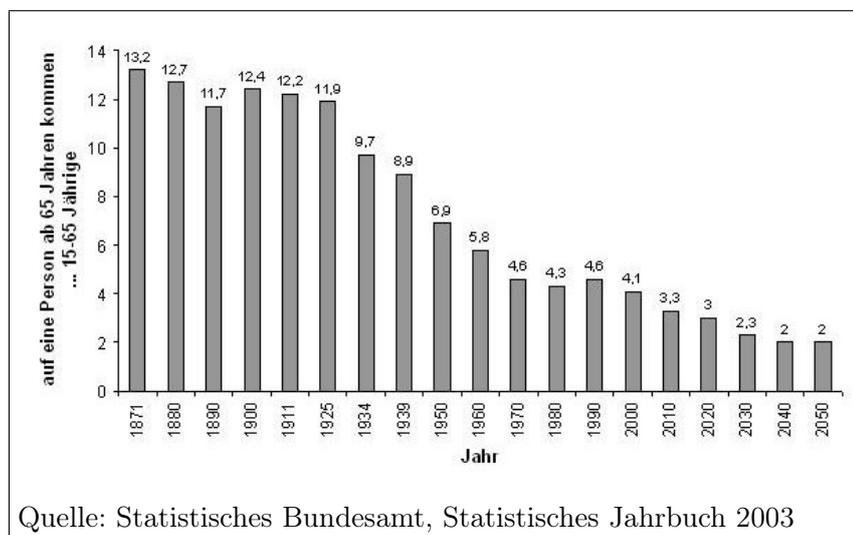
Zu beachten ist, dass die Gesellschaft nicht nur aus Erwerbstätigen und älteren Men-

B. Gegenstand der Beratungen

schen besteht, sondern auch die noch nicht erwerbstätige Generation versorgt werden muss. Die Veränderungen für die erwerbsfähigen Menschen können daher auch in einem Drei-Generationen-Modell veranschaulicht werden. Es wird ein so genannter Gesamtquotient gebildet, der die mittlere „Sandwich-Generation“ zu der Summe aus junger und alter Generation ins Verhältnis setzt. **Abbildung 4.4** zeigt die Entwicklung des Gesamtquotienten für Hessen. Zwar wies Hessen auch in den Siebzigerjahren einen hohen Gesamtquotienten auf. Selbst unter Berücksichtigung der abnehmenden Zahl junger Menschen erreicht der Gesamtquotient jedoch im Jahr 2050 ein historisches Hoch. Ein möglicher, aus vielfältigen Gründen wünschenswerter Anstieg der Geburtenrate würde beim Gesamtquotienten sogar zu noch höheren Werten führen. In diesem Zusammenhang darf zudem nicht übersehen werden, dass die jungen Menschen zu einem erheblichen Teil privat, die älteren Menschen hingegen primär über kollektive Sicherungssysteme versorgt werden.

Sondervotum der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag zum Zwischenbericht der Enquetekommission „Demographischer Wandel“

Allerdings ist zu beachten, dass der demographische Wandel kein neues Ereignis (vgl. Kapitel 2) ist. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts findet in Deutschland und anderen entwickelten Staaten ein nachhaltiger Alterungsprozess statt. So kamen im Jahre 1871 auf einen über 65-Jährigen etwa 13,2 Menschen im mittleren Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Dieses Verhältnis verschob sich in den nachfolgenden 130 Jahren ganz erheblich zugunsten der älteren Generationen. Im Jahre 1950 betrug das Verhältnis nur noch 1:6,9 im Jahre 2000 standen schließlich einem älteren Menschen etwa 4,1 Menschen im mittleren Alter gegenüber. Aus der nachfolgenden Grafik geht hervor, wie sich die Relation zwischen den über 65-Jährigen und der mittleren Generation entwickelte.



Alterung in Deutschland 1871–2050

Daraus wird deutlich, dass in den zurückliegenden 130 Jahren in Deutschland bereits ein erheblicher demographischer Wandel stattgefunden hat. Dieser ist insbesondere auf die steigende Lebenserwartung und die sinkende Geburtenrate zurückzuführen.

Es gelang der Bundesrepublik Deutschland, ein weltweit vorbildliches Sozialsystem aufzubauen. Dass dies während der Zeit einer erheblichen gesellschaftlichen Alterung gelungen ist, verdanken wir hohen Produktivitätszuwächsen und einer Finanz- und Wirtschaftspolitik, die eine hohe Beschäftigung erzielte.

Unser Sozialstaat ist in den letzten 15 Jahren – neben den demografischen Veränderungen – durch eine Vielzahl von anderen Entwicklungen unter Druck geraten, die nichts mit demographischen Veränderungen zu tun hatten: erhebliche Ausfälle der lohngelinkten Beiträge durch eine sinkende Lohnquote und Umverteilungseffekte, hohe Arbeitslosigkeit und die Ausweitung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, Aufbüdung von versicherungsfremden Leistungen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und bestehende Strukturprobleme z. B. im Gesundheitswesen.

b. Produktivitätssteigerungen können den demographischen Wandel abfedern

Demographische Veränderungen hat es auch schon immer gegeben. Mit starkem Produktivitätsfortschritt und einer hohen Beschäftigung konnten nach dem Zweiten Weltkrieg die wirtschaftlichen Herausforderungen bewältigt und Wohlstand für breite Schichten der Bevölkerung erarbeitet werden. Für die ökonomischen Herausforderungen, denen sich Deutschland und Hessen durch eine ältere Gesellschaft gegenüber sieht, ist somit die Produktivitätsentwicklung von großer Bedeutung.

Die Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderung unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ des Deutschen Bundestags kalkuliert für den Zeitraum bis 2030 mit 1,25 Prozent Produktivitätssteigerung pro Jahr. Wenn dieser Produktivitätszuwachs auch über 2030 hinaus anhält, so steigt die Erwerbstätigenproduktivität von 2002 bis 2050 um insgesamt 82 Prozent. Die Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) ist bei ihren Schätzungen optimistischer und geht von einer jährlichen Produktivitätssteigerung von 1,8 Prozent aus. Dies würde bedeuten, dass für den gleichen Zeitraum die Produktivität der Erwerbstätigen um insgesamt 135 Prozent ansteigen würde. Selbst bei der weniger zuversichtlichen Variante der Herzog-Kommission sind die Produktivitätszuwächse beachtlich, so dass zu erwarten ist, dass die Folgen des demographischen Wandels – wie in der Vergangenheit auch – durch Produktivitätsfortschritte abgemildert werden können.

Im Zeitraum zwischen 1970 und 2000 war Hessen in Deutschland Spitzenreiter beim Produktivitätsfortschritt. Die Produktivität stieg in diesem Zeitraum um 87,5 %; dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 2,1 %. Schlusslicht im Vergleich der westdeutschen Länder ist Nordrhein-Westfalen. Dort lag im selben Zeitraum der Produktivitätsfortschritt bei 36,4 %; dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Produktivitätsfortschritt von 1,0 %. Grund für diese Unterschiede ist weitgehend der wirtschaftliche Strukturwandel von der Agrar- bzw. Industrieproduktion hin zur Dienstleistungsgesellschaft.

Das Steigen der Produktivität beruht auf neuen technologischen und organisatorischen Verfahren und ist Grundlage des wachsenden Wohlstandes. Durch die Politik können Produktivität fördernde Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehören auf der Landesebene insbesondere die Bereiche Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Im Rahmen der Anhörungen wurde deutlich, dass insbesondere der Bildung eine zentrale Rolle für die zukünftige Produktivitätsentwicklung zukommt.

c. Höhere Erwerbsquoten können helfen

Von denen, die im erwerbsfähigen Alter sind, können nicht alle einer Arbeit nachgehen. Arbeitslosigkeit, krankheitsbedingte Erwerbsunfähigkeit, Erziehung von Kindern sind einige der Gründe, weshalb das Erwerbspersonenpotenzial nicht vollständig ausgeschöpft wird. Ein Indikator, der angibt, wie viele der Erwerbsfähigen auch tatsächlich erwerbstätig sind, ist die Erwerbsquote. Grundsätzlich gilt, dass der demographische Wandel umso leichter bewältigt werden kann, je mehr das Erwerbspersonenpotenzial ausgeschöpft wird.

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

Im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union ist die Erwerbsquote in Deutschland relativ niedrig. Neben der hohen Arbeitslosigkeit, den langen Ausbildungszeiten und dem niedrigen faktischen Renteneintrittsalter hängt dies mit der vergleichsweise geringen deutschen Frauenerwerbsquote zusammen. **Abbildung 4.5** zeigt, dass sich die deutsche Frauenerwerbsquote im Mittelfeld der EU-Länder befindet und durchaus noch Spielraum nach oben da ist.

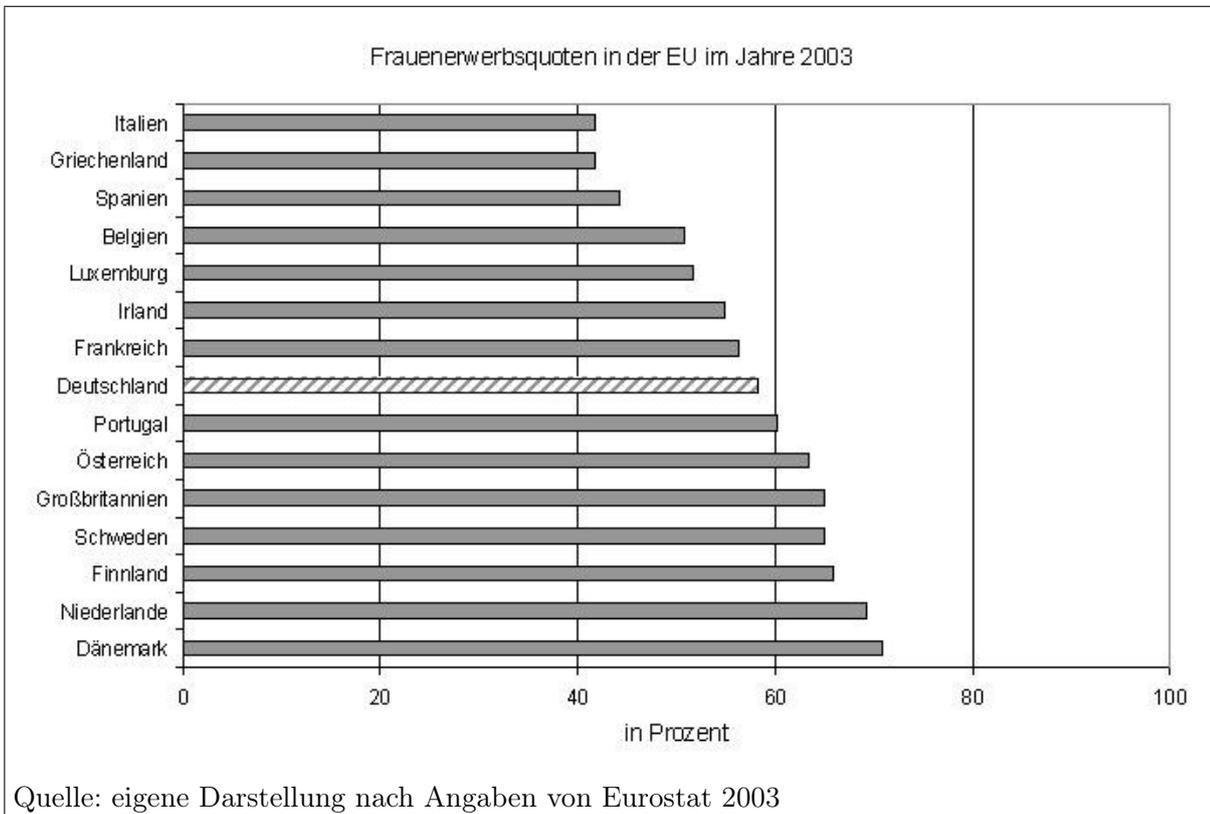


Abbildung 4.5.: Frauenerwerbsquoten in der Europäischen Union im Jahre 1999

Der Anteil der erwerbstätigen Frauen in Deutschland ist in den einzelnen Altersklassen höchst unterschiedlich. Beispielsweise waren im Jahr 2002 in den westlichen Ländern 74,4 % der Frauen im Alter zwischen 25 und 30 Jahren erwerbstätig (östliche Länder: 84,5 %). Bei den 40-45jährigen lag dieser Wert sogar bei 79,7 % (östliche Länder: 94,4 %). Besonders niedrige Erwerbsquoten sind mit 60,1 % bei den 55- bis 60-Jährigen sowie mit 16,9 % bei den 60- bis 65-Jährigen Frauen zu beobachten (Angaben jeweils für Gesamtdeutschland).

Ein Vergleich mit dem Jahr 1991 zeigt, dass die Frauenerwerbsquote in den westlichen Ländern in fast allen Altersgruppen deutlich gestiegen ist. Eine Ausnahme stellen lediglich die Frauen unter 25 Jahren dar. Bei den 20- bis 25-Jährigen sank die Erwerbsquote von 75,9 % (1991) auf 67,5 % (2002). Dieser Rückgang spiegelt deutlich die höhere Bildungsbeteiligung der Frauen in Deutschland wider. In Ostdeutschland hat sich die Frauenerwerbsquote bei den unter 55-Jährigen seit 1991 tendenziell etwas verringert. Bei den über 55-Jährigen hingegen ist sie – allerdings von einem geringen Niveau ausgehend

B. Gegenstand der Beratungen

– teils deutlich gestiegen.¹⁴

Die Erwerbsquoten können politisch (mit-)gestaltet werden. Die wichtigsten Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsquote sind:

- Abbau der Arbeitslosigkeit (Aufgrund der hohen strukturell bedingten Arbeitslosigkeit von gering qualifizierten Erwerbspersonen könnte die Reintegration in den Arbeitsmarkt ohne begleitende Qualifizierungsmaßnahmen negative Effekte auf die Produktivitätsentwicklung haben.)
- Ausschöpfung der „Stillen Reserve“ (insbesondere bei Frauen und Personen mit Migrationshintergrund; dies muss mit Qualifizierungsmaßnahmen einhergehen – siehe Spiegelpunkt 1)
- früherer Berufseinstieg (d. h. Verkürzung der Ausbildungszeiten)
- späterer Berufsausstieg (d. h. Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters, das in Deutschland deutlich niedriger liegt als in den meisten anderen Industriestaaten)

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen ergibt sich als Produkt aus der Zahl der Erwerbstätigen und den durchschnittlich geleisteten Erwerbsstunden. Folglich können Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des demographischen Wandels nicht nur bei der Erwerbsquote ansetzen. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen kann auch durch eine Steigerung der Zahl der Erwerbstätigen, z. B. durch Zuwanderung oder durch eine Steigerung der durchschnittlichen Zahl der geleisteten Arbeitsstunden vergrößert werden. Bei drohendem Arbeitskräftemangel umfasst die Palette möglicher Maßnahmen z. B. die Umwandlung von Teilzeit- in Vollzeitarbeitsplätze sowie die Verlängerung der Wochen- bzw. Jahresarbeitszeit.

¹⁴Quelle für alle Angaben: Statistisches Bundesamt, Datenreport 2004, S. 100.

Sondervotum der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag zum Zwischenbericht der Enquetekommission „Demographischer Wandel“

In der politischen Diskussion wird das Argument des Demographischen Wandels gelegentlich auch verwendet, um den Abbau von Arbeitnehmerrechten zu begründen. So wird beispielsweise die Forderung nach einer längeren Wochen- bzw. Jahresarbeitszeit mit dem zu erwartenden Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen begründet. Zwar wird sich – wie im nachfolgenden Abschnitt über die Folgen demographischer Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ausführlicher dargestellt – die Arbeitsmarktlage aufgrund einer schrumpfenden Bevölkerung entspannen. Aber eine allgemeine Arbeitskräftenot wird nach Schätzungen der Arbeitsmarktexperten nicht eintreten.

Allerdings kann sich in manchen Branchen und einigen Berufsfeldern ein relevanter Arbeitskräftemangel ergeben. Dieser kann durch Steigerung der Attraktivität solcher Felder, z. B. durch attraktive Arbeitsbedingungen, bessere Entlohnung, zunächst kompensiert werden. Gerade für heute nur gering anerkannte Tätigkeiten, wie in der Kinderbetreuung, Pflege und anderen so genannten „typischen Frauenberufen“ kann dies – auch aus Qualitätserwägungen und zur Erhöhung der Frauenerwerbsquote – ausgesprochen wünschenswert sein.

Besonders der aufgrund des demografischen Wandels prognostizierte höhere Pflegebedarf älterer Menschen eröffnet wahrscheinlich ein großes Beschäftigungspotential in der Zukunft. Der Bedarf an gut ausgebildeten Pflegekräften dürfte daher zu einem erheblichen Teil von inländischen Arbeitnehmern gedeckt werden können. Darüber hinaus können – wie in der Vergangenheit immer wieder erfolgreich geschehen – ausländische Arbeitskräfte angeworben werden. Diese Möglichkeit kann eine Alternative zu Arbeitszeitverlängerungen sein.

Bei den Ansätzen zur Steigerung des volkswirtschaftlichen Arbeitsvolumens gilt es, mögliche Konflikte mit dem Ziel einer Erhöhung oder zumindest Stabilisierung der Geburtenentwicklung so weit wie möglich zu vermeiden. Ein möglicher „Zielkonflikt“ liegt nämlich darin, dass eine höhere Geburtenrate die durch Mütter und Väter zu leistenden Betreuungsaufgaben ansteigen lässt, gleichzeitig dieselben Mütter und/oder Väter in der Erwerbsarbeit benötigt werden. Die skandinavischen Länder zeigen, dass dies keinen natürlichen Konflikt darstellt, aber eine Herausforderung an die Organisation, vor allem von Erwerbsarbeit, von Kinderbetreuungsangeboten und von Alltagsorganisation, z. B. Einkaufsmöglichkeiten. Auf diese Herausforderung wird der Endbericht der Enquetekommission genauer eingehen.

4.2. Folgen des demographischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt

In den zurückliegenden Jahrzehnten haben sich in Europa und in Deutschland die Bedingungen, unter denen Menschen arbeiten, grundlegend geändert. In Deutschland hat sich nach einer längeren Phase der Vollbeschäftigung, vor allem der Männer, einer großen Zahl an so genannten „Gastarbeitern“ und einer Beteiligung aller erwerbsfähigen Altersklassen am Arbeitsprozess die Arbeitslosigkeit auf relativ hohem Niveau verfestigt. Bestimmte Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt sind mit Blick auf die Demographie von besonderem Interesse: So ist die Erwerbsquote der Menschen über 60 Jahre seit Mitte der Siebzigerjahre drastisch zurückgegangen. Ältere Arbeitnehmer, die einmal arbeitslos geworden sind, haben es außerordentlich schwer, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Nicht selten werden sie von Unternehmen und Personalverantwortlichen als weniger produktiv eingestuft als jüngere Mitarbeiter, obgleich wissenschaftlich-empirische Untersuchungen diese Vermutung nicht nur widerlegen, sondern die positiven Effekte der Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer bestätigen. Unterstützt wurde diese Tendenz auf dem Arbeitsmarkt durch die Welle von Frühverrentungen, die durch das Zusammenspielen von Tarifparteien, Politik und Betroffenen möglich wurde.

Durch den demographischen Wandel sind Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Eine Reihe von Fragen ist von besonderem Interesse: Wird es durch den Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung bald zu einem Mangel an Arbeitskräften kommen und wenn ja, in welchen Bereichen? Welche Bedingungen werden die Beschäftigten vorfinden und werden die Belegschaften altern wie die Bevölkerung auch? Welche Lasten kommen auf die arbeitende Bevölkerung zu, wenn immer mehr ältere Menschen mitversorgt werden müssen? Wie ist es um die Arbeitsproduktivität der älteren Arbeitnehmer bestellt?

a. Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in Hessen

Wie wird sich die Zahl der Erwerbstätigen in Hessen entwickeln? **Abbildung 4.6** zeigt die Anwendung zweier Szenarien auf die prognostizierte Erwerbstätigenzahl Hessens: Im ersten Szenario wird unterstellt, dass die heutigen alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten in Hessen auch in der Zukunft konstant bleiben. Das zweite Szenario geht davon aus, dass die Erwerbstätigenquoten in Hessen gemäß den Annahmen der Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) ansteigen. Diese geht in ihrem Erwerbstätigenzenario von einer Erhöhung des effektiven Rentenzugangsalters um etwa drei Jahre bis zum Jahr 2035, von einer Reduktion der Arbeitslosenquote auf 4,2 % bis zum Jahr 2035 und von einem deutlichen Anstieg der Frauenerwerbsquote aus.

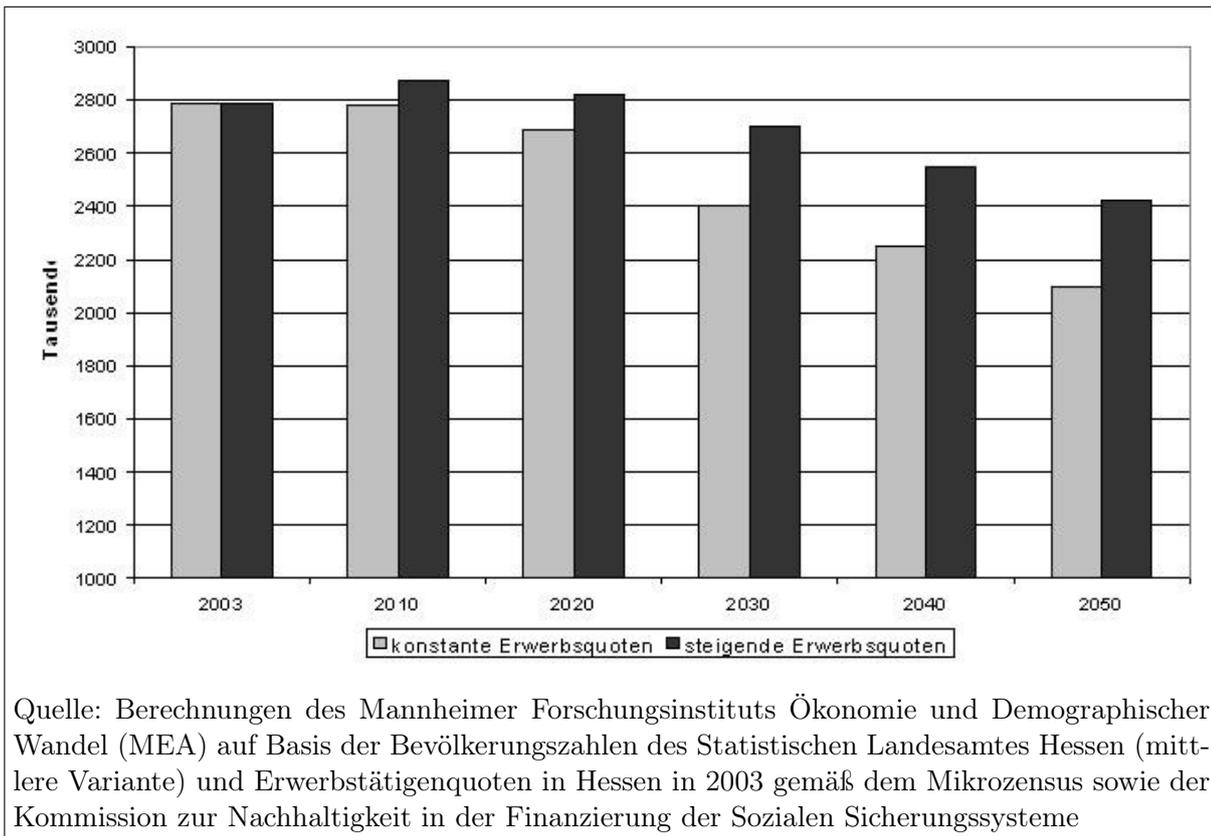


Abbildung 4.6.: Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in Hessen unter zwei Szenarien

Wahrscheinlich steigt die Zahl der Erwerbstätigen in Hessen von 2,8 Millionen in 2003 bis zum Jahr 2010 zunächst noch leicht an, sinkt dann aber unter diesen Annahmen stetig auf 2,4 Millionen im Jahr 2050. Sollte die Arbeitsmarktpolitik keine höhere Erwerbsbeteiligung bescheren und die im internationalen Vergleich sehr niedrigen heutigen Erwerbsquoten bestehen bleiben, dann würde das Arbeitsangebot sogar auf etwa 2,1 Millionen Erwerbstätige sinken.

Diese Vorausberechnungen zur Erwerbstätigenzahl lassen die ökonomische Grundproblematik noch einmal deutlich erkennen. Selbst unter optimistischen Annahmen über die Entwicklung der Erwerbsquote wird die Zahl der Erwerbstätigen prozentual stärker zurückgehen als die Gesamtbevölkerung. Mit anderen Worten: Die Zahl der Menschen, die in Hessen Güter und Dienstleistungen herstellen, sinkt schneller als die Zahl der Menschen die diese Produktion verbrauchen (konsumieren). Zwar wird aufgrund des Produktivitätsfortschritts das Bruttoinlandsprodukt weiter zunehmen. Der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, das für alle internationalen und intertemporalen Wohlstandsvergleiche der am besten geeignete Maßstab ist, wird jedoch aufgrund des demographischen Wandels geringer ausfallen als der Produktivitätsfortschritt. Schätzungen gehen davon aus, dass die Alterung der hessischen Bevölkerung die Wachstumsrate des Pro-Kopf-Inlandsprodukts im langfristigen Durchschnitt je nach Entwicklung der Erwerbstätigkeit um etwa ein Drittel bis ein Siebtel vermindern wird.

b. Altern die Belegschaften?

Lange Zeit wurde die These vertreten, dass die Belegschaften ebenso wie die Gesamtbevölkerung altern würden. Zwar wird das Erwerbspersonenpotential tatsächlich älter; so schätzt z. B. das Berliner SÖSTRA-Institut, dass das durchschnittliche Alter der Erwerbsbevölkerung bis 2030/2040 um etwa 2,2 Jahre steigen wird.¹⁵ Aber für die letzten beiden Jahrzehnte lässt sich nicht empirisch zweifelsfrei belegen, dass dies auch für die Beschäftigten gilt. Schließlich führte das Instrument der Frühverrentung in den Achtziger- und Neunzigerjahren dazu, dass der demographische Wandel sich nur in geringem Ausmaß bei den Betrieben und Verwaltungen niedergeschlagen hat. Das paradoxe Ergebnis jünger werdender Belegschaften bei einer insgesamt alternden Gesamtgesellschaft ist das Resultat des konsensualen Zusammenwirkens von Tarifparteien, Politik und Betroffenen.¹⁶ **Abbildung 4.7** gibt den Verlauf der Erwerbsquoten von älteren Arbeitnehmern in Westdeutschland wieder. Es wird deutlich, dass in den Siebziger- und Achtzigerjahren die Erwerbstätigkeit von über 60-Jährigen Arbeitskräften drastisch abgenommen hat und seitdem auf niedrigem Niveau stagniert.

Nach Auffassung einiger Arbeitsmarktexperten wird sich die Situation für ältere Menschen spätestens ab 2015 deutlich entspannen. Demnach wird die Nachfrage nach Arbeitskräften auf ein geringeres Erwerbspersonenpotenzial treffen, sodass auch die älteren Arbeitskräfte wesentlich bessere Chancen am Arbeitsmarkt haben werden. Jedoch gehen die meisten Prognosen davon aus, dass der demographische Wandel den Arbeitsmarkt zwar entlasten, aber die Probleme nicht vollständig lösen wird. Es wird vermutlich keinen allgemeinen Mangel an Arbeitskräften geben; vielmehr ist weiterhin mit einem Mismatch in qualifikatorischer und regionaler Sicht zu rechnen. Die sinkende Zahl der potenziell Erwerbstätigen führt daher keinesfalls automatisch zur Vollbeschäftigung.

In Hessen beträgt der Anteil der Erwerbstätigen, die 55 Jahre und älter sind, im Jahr 2003 etwa 12 %; dieser wird unter der Annahme der steigenden Erwerbsquoten gemäß **Abbildung 4.6** sich ab dem Jahr 2020 auf einen Wert von ungefähr 20 % einpendeln. Der Anteil liegt in Hessen zwar niedriger als der gesamtdeutsche; dennoch wird jeder fünfte Arbeitnehmer Hessens in Zukunft in einem Alter sein, in dem die meisten Arbeitnehmer in der Vergangenheit an Frühverrentung gedacht haben bzw. auf dem Arbeitsmarkt nur noch schwer vermittelbar waren.

¹⁵Vgl. Ernst Kistler/Markus Hilpert: Auswirkungen des demographischen Wandels auf Arbeit und Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 3–4/2001, S. 6.

¹⁶Vgl. Gerhard Naegele: Demographischer Wandel und „Erwerbsarbeit“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 3–4/2001, S. 3.

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

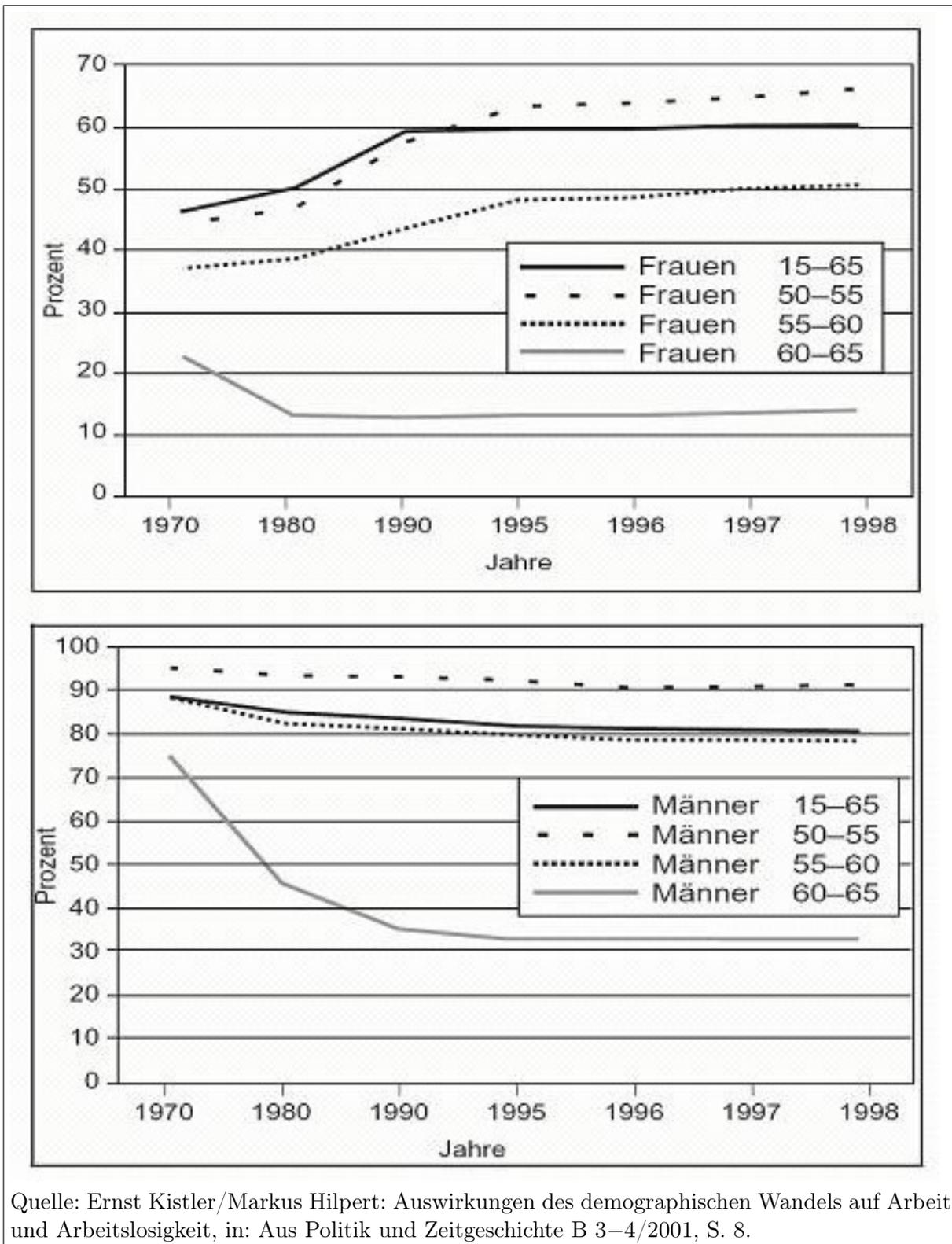


Abbildung 4.7.: Erwerbsquoten Älterer in den alten Bundesländern nach Geschlecht

B. Gegenstand der Beratungen

Größere Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer werden sich aber nicht im Selbstlauf ergeben. Es sind umfassende Konzepte erforderlich, die Tarifparteien, die Politik und die älteren Arbeitnehmer gleichermaßen betreffen. Ziel muss es sein, die berufliche Leistungsfähigkeit über das gesamte Erwerbsleben und insbesondere auch für ältere Erwerbsfähige zu erhalten¹⁷ und auch die sonstigen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ältere Arbeitnehmer wieder bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.

c. Sinkt die Arbeitsproduktivität?

Vielerorts wird behauptet, dass Innovationskraft und Arbeitsproduktivität ab einem bestimmten Alter fallen. In diesem Fall würde die Alterung der Belegschaften eine Verringerung der Gesamtproduktivität bedeuten. Die Abschätzung dieses sehr umstrittenen Effektes ist jedoch nicht einfach, da es keine zuverlässigen Daten über die altersspezifische Produktivität gibt. Nach Schätzungen des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) wird es im pessimistischsten Fall zwischen den Jahren 2010 und 2030 einen durch Altersstrukturverschiebung hervorgerufenen durchschnittlichen Produktivitätsverlust um etwa ein Zehntel geben. Allerdings verweist das MEA zu Recht darauf, dass die Produktivität älterer Mitarbeiter nicht fest vorgegeben ist. Aus- und Weiterbildung können sie entscheidend ändern. Hier erscheinen die bisherigen Potenziale der Fort- und Weiterbildung älterer Arbeitnehmer auch längst nicht ausgeschöpft. Vielmehr wurden in den vergangenen Jahren aufgrund des früheren Ausscheidens der Arbeitnehmer, Bildungsinvestitionen eher in die jüngere Belegschaft getätigt. Dies wird sich aufgrund des geringeren Arbeitskräfteangebots bei den Jüngeren sicher verändern müssen. Zudem vernachlässigen konventionelle Produktivitätsschätzungen die positiven Effekte von Erfahrung, Ausgleich und Ruhe, die von älteren Mitarbeitern ausgehen könnten. Die Abschätzung von einem Zehntel des möglichen Produktivitätsverlustes ist also weniger eine Prognose als ein Wink in die Richtung, in die sich die Gesellschaft ändern muss.

In der Diskussion über den Zusammenhang von Alter und betrieblicher Produktivität gewinnt die Idee des „Lebenslangen Lernens“ zunehmend öffentliche Beachtung. So fordern Politiker, Gewerkschafter und Unternehmensvertreter vor dem Hintergrund einer sich entwickelnden Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft, dass in Zukunft lebenslanges Lernen für den Einzelnen und die Gesellschaft einen größeren Stellenwert einnehmen müsse.

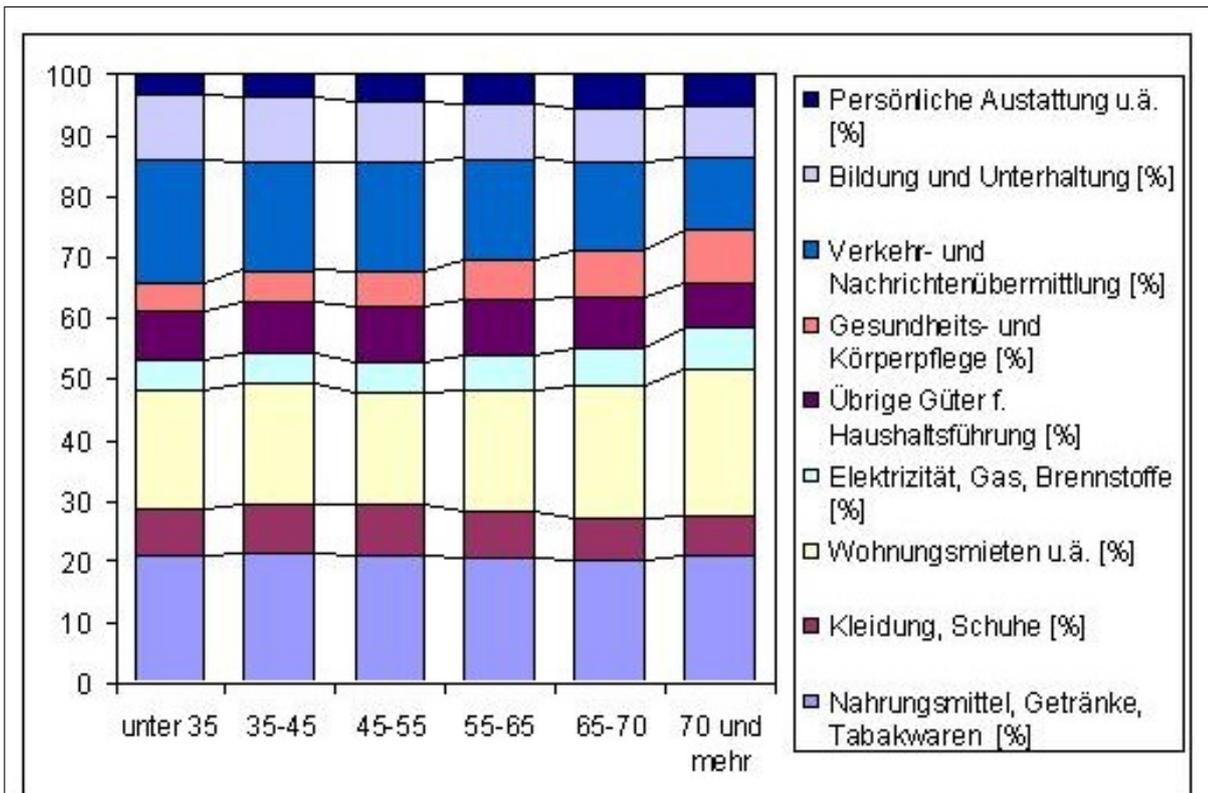
4.3. Auswirkungen des gesellschaftlichen Alterns auf die Güternachfrage

Wenn Menschen älter werden, ändern sie ihre Konsumgewohnheiten. Eine Übersicht über das Konsumverhalten der jüngeren und älteren Generation gibt **Abbildung 4.8**.

Weil ältere Menschen andere Konsummuster als jüngere aufweisen und zudem ihr Anteil in Deutschland und Hessen bis zum Jahre 2050 deutlich zunehmen wird, wird sich auch die gesamtwirtschaftliche Nachfragestruktur ändern. Es wird Branchen

¹⁷Vgl. Gerhard Naegele, a. a. O., S. 4.

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels



Quelle: Börsch-Supan (2002). Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Fachserie 15, Heft 5, EVS 1993.

Abbildung 4.8.: Altersspezifische Konsumausgaben [Gütergruppen in Prozent]

geben, die wegen des demographischen Wandels expandieren, und wiederum andere, die schrumpfen werden. Insbesondere sind die Konsumausgaben für die Bereiche Verkehr und Gesundheit stark altersabhängig. Im Alter fällt nämlich der quantitativ wichtige Anteil der Fahrten zum Arbeitsplatz und der Dienstreisen weg, dafür kommt es zu einer Zunahme von Fahrten in Verbindung mit Freizeitaktivitäten. Nimmt man an, dass sich die Altersstruktur der Konsumausgaben in den nächsten Dekaden nicht ändert, ergibt sich nach Schätzungen des MEA, dass bis 2050 die Beschäftigung im Verkehrssektor um 5 % abnehmen wird. Im rasch expandierenden Gesundheitssektor wird die Beschäftigung hingegen um 7 % ansteigen. Berücksichtigt man alle Sektoren, so wird es bis 2050 insgesamt 18 % Zu- und Abgänge auf dem Arbeitsmarkt geben, die einzig durch die demographischen Veränderungen bedingt sind.

Wie sich die Nachfrage nach Immobilien und die Beschäftigung im Bausektor in den kommenden fünf Jahrzehnten entwickeln könnte, ist unter städtebaulichen, konjunktur- und infrastrukturpolitischen Gesichtspunkten von besonderem Interesse. Daher wird der Einfluss des demographischen Wandels auf dem Wohnungs- und Immobiliensektor in einem eigenem Abschnitt gesondert behandelt. Soviel aber schon an dieser Stelle: Die Nachfrage nach Immobilien ist nicht allein von der Zahl der Einwohner, sondern auch von der Zahl der Haushalte, die erst später als die Bevölkerungszahl sinkt, und ihrer Struktur beeinflusst. Daher ist damit zu rechnen, dass je nach Region und Art der Objekte (z. B. Geschosswohnungsbau, Einfamilienhäuser, seniorengerechte Wohnungen)

unterschiedliche Entwicklungen eintreten.

Exkurs: Nachfrageverschiebungen, Strukturwandel und die Dynamik der Arbeitsmärkte

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand in Deutschland und allen anderen Industriestaaten ein erheblicher Strukturwandel statt. Betrachtet man den Zeitraum von 1970 bis 2003, so zeigt sich, dass der Anteil der Beschäftigten im Primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) und Sekundären Sektor (Bergbau, Industrie) schrumpfte, während der im Tertiären Sektor (Dienstleistungen z.B. im Handel, Bildungs- und Gesundheitswesen) stark answoll. **Abbildung 4.9** gibt die Entwicklung der sektoralen Erwerbstätigenstruktur in Deutschland von 1970 bis 2003 wieder.

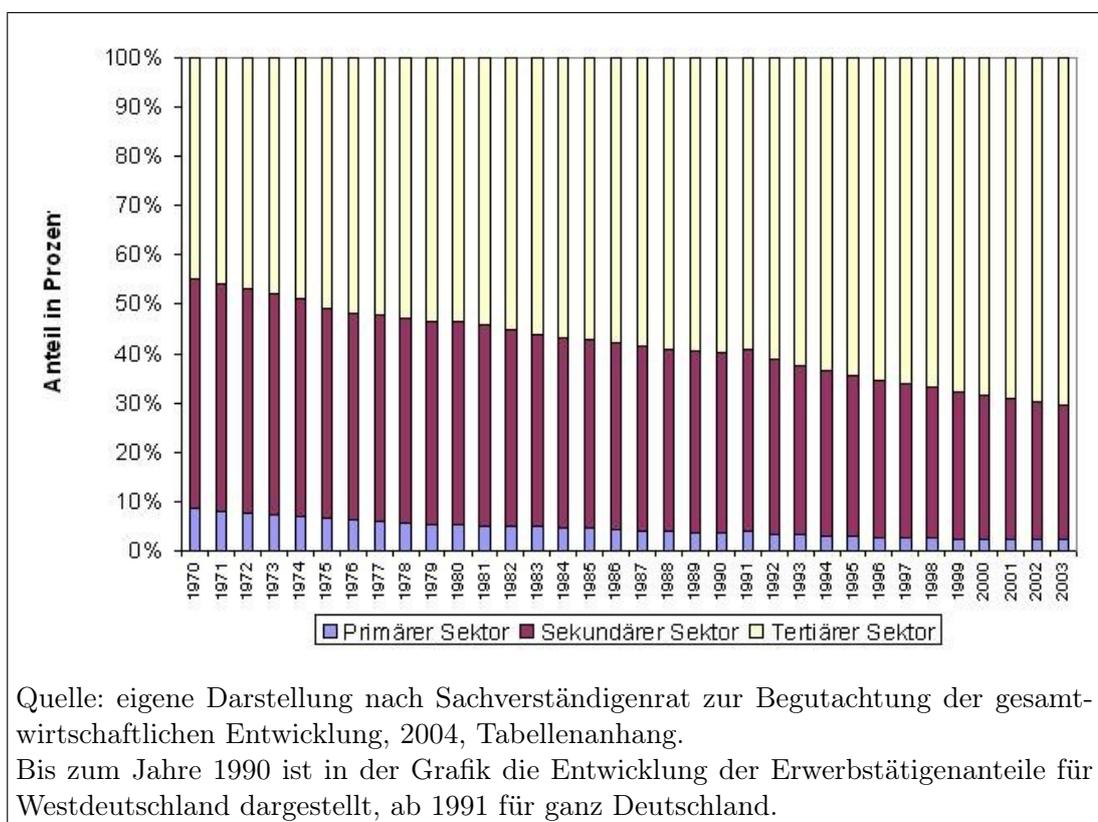


Abbildung 4.9.: Entwicklung der sektoralen Erwerbstätigenstruktur in Deutschland

Der technische Fortschritt hat im Zusammenwirken mit geänderten Nachfragewünschen dazu geführt, dass sich die Struktur der Arbeitsplätze in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verändert hat. Dieser Strukturwandel hat immer wieder zu Friktionen geführt, die sich unter anderem an der oben bereits erwähnten „Mismatch“-Arbeitslosigkeit ablesen lassen. Da sowohl der technische Fortschritt als auch der Strukturwandel der Nachfrage auch in Zukunft Bedeutung besitzen, bleiben die Anforderungen an die Flexibilität der Arbeitsmärkte unverändert hoch.

Der demographische Wandel geht allerdings nicht nur mit einer Veränderung der Größe der Altersgruppen in der Gesellschaft einher. Parallel finden wir erhebliche Wandlungen im Altenbild der Gesellschaft, im Selbstbild älterer Menschen und in ihrem gesamten Lebensstil. Sie sind oftmals gesünder und aktiver als Menschen gleichen biologischen Alters in früheren Zeiten. Damit geht auch ein Wandel kultureller Einstellungen und damit auch der Konsummuster einher. Das macht Prognosen aufgrund der bisherigen Konsummuster älterer Menschen schwierig.

4.4. Was geschieht auf den Kapitalmärkten?

Sondervotum der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag zum Zwischenbericht der Enquetekommission „Demographischer Wandel“

Vorbemerkung:

Die Mitglieder der Enquetekommission Demografischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik haben sich in ihrer ersten Sitzung darauf verständigt, dass Fragen der zukünftigen Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme nicht Gegenstand der Beratungen dieser Enquete sind, da es sich um ausschließlich bundesrechtliche Fragen handelt. Eine Diskussion und Abwägung der verschiedenen Möglichkeiten, Alterssicherung zu gestalten und zu finanzieren, und eine Beurteilung dieser Möglichkeiten unter Aspekten der Demografiefestigkeit, Stabilität, Zukunftsfähigkeit und Gerechtigkeit hat daher nicht stattgefunden. Daher können die insbesondere im folgenden Kapitel, aber auch an anderer Stelle des Berichts getätigten Feststellungen und Interpretationen nicht als Äußerung der Enquete in Bezug auf die zukünftige Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme verstanden werden.

Eine entwickelte Volkswirtschaft wie jene Deutschlands verfügt über eine Vielzahl von Werkshallen, Maschinen, leistungsfähigen Computern und dergleichen mehr. All diese Dinge sind Kapitalgüter. Sie werden selbst nicht unmittelbar konsumiert, sondern werden produziert, um mit ihrer Hilfe Konsumgüter herzustellen. Ohne Kapitalgüter, die von findigen Erfindern, Technikern und einer gut ausgebildeten Bevölkerung stetig fortentwickelt werden, ist eine moderne Produktion nicht möglich. Im weiteren Sinne zählen auch Wohnungen zu Kapitalgütern.

Auf Kapitalmärkten werden Ansprüche auf Kapital- und Vermögensgüter gehandelt. Daher zählen auch Wertpapiermärkte, aber auch Wohnungsmärkte zum Kapitalmarkt. Von vielen Ökonomen wird der Kapitalmarkt – insbesondere der internationale Kapitalmarkt – als die entscheidende Möglichkeit angesehen, demographische Herausforderungen der Zukunft zu schultern. Dies liegt daran, dass eine Entlastung der jungen Generation in den Dreißigerjahren dieses Jahrhunderts nur möglich sei, wenn die ältere Generation vorsorgt und damit einen Teil der Alterslast selbst finanziert anstatt sie voll-

B. Gegenstand der Beratungen

ständig der mittleren und jüngeren Generation zuzumuten. Jegliche Eigenvorsorge muss sich jedoch der Kapitalmärkte bedienen, auf denen die Ersparnisse sozusagen „geparkt“ werden. Hinzu kommt, dass die Globalisierung der Kapitalmärkte es erlaubt, Vermögen z. B. der Altersvorsorge dort anzulegen, wo es von der Alterung der Gesellschaft noch nicht oder nicht in gleicher Weise betroffen ist.

Kritisch ist dabei zu sehen, dass die Kapitalmärkte selbst vom demographischen Wandel beeinflusst werden und dass auch die internationalen Kapitalmärkte nur bedingt geeignet sind, um mögliche demographische Klippen zu umschiffen. Diese Kritikpunkte und ihr Gewicht sind Stand einer intensiven Diskussion.

Kommt eine Vermögensschmelze?

In etwa 25 bis 30 Jahren wird die geburtenstarke „Baby-Boomer-Generation“ in Rente gehen. Viele aus dieser Generation werden teilweise ihre Vermögenswerte (Immobilien, Wertpapiere, Sparpapiere) verkaufen, um den Konsum im Alter finanzieren zu können. Den zahlenmäßig vielen älteren Verkäufern werden auf dem Kapitalmarkt aber nur relativ wenige junge Menschen als potentielle Käufer gegenüber stehen. Daher werden die Preise für Kapital- und Vermögensgüter tendenziell sinken und die Kapitalrenditen relativ zu den Arbeitsmarktrenditen zurückgehen. Die gesellschaftliche Alterung könnte also – nach Ansicht mancher Ökonomen – mit einer erheblichen Vermögensschmelze einhergehen. Besonders betroffen von der Vermögensschmelze könnte der Immobilienmarkt sein, wenn eine schrumpfende Bevölkerung weniger Wohnungen und Eigenheime benötigt und die Zunahme an Single-Haushalten und wachsendem Wohnraumbedarf nicht mehr kompensierend wirkt.

Während weitgehende Einigkeit besteht, dass eine alternde Gesellschaft tendenziell die Kapitalrenditen nach unten drückt, ist das Ausmaß umstritten; denn es gibt eine Reihe möglicher volkswirtschaftlicher Mechanismen, die einen Absturz der Vermögenswerte auffangen können. Einige Ökonomen geben diesen Mechanismen großes Gewicht, während andere Ökonomen sie als weniger relevant ansehen.

So hat eine alternde Gesellschaft einen höheren Bedarf an Kapital, weil zunehmend Arbeitskräfte durch Realkapital (Maschinen, Roboter etc.) ersetzt werden müssen. Außerdem werden in den kommenden Jahrzehnten wahrscheinlich immer mehr Menschen betriebliche und private Altersvorsorge betreiben, wenn die umlagefinanzierten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgefahren werden. Die betriebliche und private Altersvorsorge bedient sich Instrumenten wie Aktien, Bundesschatzbriefen, Sparbriefen u. ä. Diese beiden Effekte erhöhen die Nachfrage nach Kapital und kompensieren z. T. den negativen Trend auf die Renditen, der von der Demographie ausgehen kann.

Einen zusätzlichen positiven Effekt erhoffen sich viele Ökonomen von den internationalen Kapitalmärkten. Auf internationalen Kapitalmärkten wird tendenziell Kapital aus reichen alternden Ländern mit sinkenden Kapitalrenditen in Länder mit jüngerer Bevölkerung und dynamischer Wirtschaft fließen, wobei schon geringe demographische Unterschiede hierfür ausreichen.

Auch wenn die Idee des internationalen Kapitalmarktes zunächst einleuchtet, dürfen die Risiken nicht übersehen werden. So besteht z. B. ein Wechselkursrisiko, wenn die Ver-

mögensanlage in ausländischer Währung erfolgt und im Alter wiederum in die heimische Währung umgewandelt werden muss. Außerdem liegen Länderrisiken vor, wenn die ausländischen Unternehmen bzw. das Ausland Tilgungen und Zinszahlungen nicht leisten können. Darüber hinaus werden oft Zweifel an der Aufnahmefähigkeit des internationalen Kapitalmarktes geäußert, wenn man sich die Größenordnungen vergegenwärtigt, die eine rasche Ausweitung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge bedeutet: Hier geht es um mehr als 10 % des derzeitigen Kapitalbestandes. Die massive Ausweitung der betrieblichen Altersvorsorge, die in den Achtzigerjahren zeitgleich in Großbritannien, der Schweiz und Holland erfolgte, wurde allerdings problemlos von den internationalen Kapitalmärkten absorbiert.

Wie reagiert die Kapitalrendite auf die Alterung?

Die Kapitalrendite wird also von einer Vielzahl von Effekten und Faktoren beeinflusst. Um den Gesamteffekt abzuschätzen, sind daher komplexe Simulationsmodelle erforderlich. Fünf Studien sind international bekannt geworden. Die Ergebnisse dieser Studien und Simulationen über die Entwicklung der Kapitalrendite in den nächsten 50 Jahren gehen aber z. T. weit auseinander:

So gelangt die Studie von Heigl (HypoVereinsbank) zu dem Ergebnis, dass die realen Aktienkurse bis zum 2030 aufgrund des demographischen Wandels auf das Niveau des Jahres 1964 fallen werden. Eine weitere Studie des früheren Chefökonom der US-amerikanischen Regierung, Mankiw, sagte Anfang der Neunzigerjahre einen Einbruch der Immobilienpreise auf etwa 45 % des heutigen Niveaus bis zum Jahr 2010 voraus. Beide Studien sind jedoch aus methodischen und theoretischen Gründen sehr umstritten; Mankiws Vorhersage ist bislang nicht einmal tendenziell eingetroffen.

Das Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA) kommt zu einem deutlich anderen Ergebnis. So würden die Bruttokapitalrenditen (also die Renditen, die Kreditinstitute am Kapitalmarkt erzielen, bevor sie Kosten und Gewinne abziehen) lediglich von etwa 8 % im Jahre 2000 auf etwa 7 % im Jahre 2050 fallen. Die Nettorendite (also die Rendite, die der Anleger tatsächlich erhält) liegt etwa 2,5 % niedriger, fällt also von etwa 5,5 % auf 4,5 %. Simulationsrechnungen liegen auch für die USA (Poterba) und Frankreich (INGENUE) vor; sie sehen Renditerückgänge in ähnlicher Größenordnung voraus. **Abbildung 4.10** gibt den von MEA berechneten Verlauf der Kapitalrenditen unter zwei Diversifikationsstrategien wieder:

Hauptgrund für die Unterschiede zwischen den Studien von Heigl und Mankiw einerseits und den Studien des MEA, INGENUE und Poterba andererseits ist die Rolle, die der Bedarf an zusätzlichem Produktivkapital spielt, um die zurückgehende Zahl von Erwerbstätigen auszugleichen bzw. deren Produktivität zu erhöhen. Beides wird in den Rechnungen von Heigl und Mankiw nicht berücksichtigt. **Abbildung 4.10** zeigt zudem die glättende Wirkung einer internationalen Diversifikation.

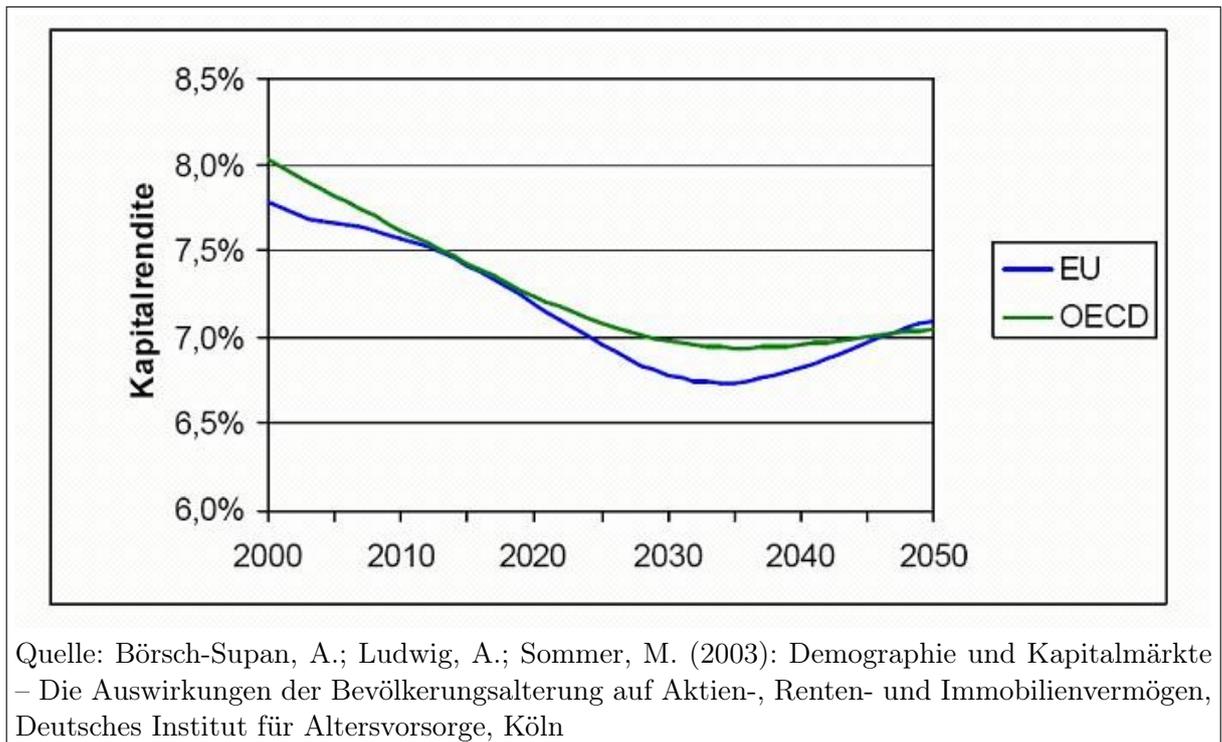


Abbildung 4.10.: Entwicklung der Rendite des Produktivkapitals

4.5. Fiskalische Auswirkungen des demographischen Wandels

a. Wie verändern sich Staatsausgaben und Staatseinnahmen?

Aussagen über die langfristige Entwicklung der staatlichen Ausgaben und Einnahmen lassen sich nur unter sehr großen Vorbehalten treffen. Schließlich können die maßgeblichen rechtlichen Regelungen durch den Gesetzgeber jederzeit geändert werden. Einzelsteuern, Steuersätze und Steuerbemessungsgrundlagen sind – ebenso wie Beitragssätze, Bemessungsgrundlagen und Ausgabenvolumen der Sozialversicherungen – regelmäßigen Anpassungen unterworfen. Wenn man also die Frage aufwirft, wie sich der demographische Wandel auf die Finanzen des Staates auswirkt, kann man dies letztlich nur unter Zugrundelegung der aktuellen Rahmenbedingungen tun. Dennoch liefern diese Analysen wichtige Hinweise für die politischen Entscheidungen.

Die enormen politischen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der staatlichen Einnahmen und Ausgaben werden besonders deutlich, wenn man einen ähnlich langen Zeitraum wie bei der Beschreibung demographischer Veränderungen wählt. So stieg die so genannte Staatsquote, die den Anteil der öffentlichen Ausgaben am BIP beschreibt, zwischen 1960 und 1980 von 32,9 % auf 47,9 %. Dies ist ein Anstieg um fast die Hälfte. Seit den Achtzigerjahren schwankt die Staatsquote in einem Korridor zwischen 45 % und 50 % (2004: 47,5 %).

Die Steuerquote, also der Anteil der Steuern am BIP, ist seit dem Jahr 1960 vergleichs-

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

weise stabil. Ein Maximalwert war im Jahr 1977 mit 25,1 % zu verzeichnen. Im Jahr 2004 lag die Steuerquote bei 22,0 % und hat damit den seitherigen Minimalwert aus dem Jahr 1990 unterschritten. Die Abgabenquote hingegen, bei der zusätzlich zu den Steuern die Sozialabgaben betrachtet werden, hat sich in den Sechziger- und Siebzigerjahren deutlich erhöht und schwankt seit 1980 mit relativ geringen Ausschlägen um die 40 % Marke (Minimum: 38,1 % (1990), Maximum: 43,0 % (2000)).

Sondervotum der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag zum Zwischenbericht der Enquetekommission „Demographischer Wandel“

Die alleinige Betrachtung einer nationalen Abgabenquote ist allerdings zur Beurteilung des Problems und zur Entwicklung von Handlungsempfehlungen nicht ausreichend. Vielmehr erhält diese Betrachtung ihre Aussagekraft erst im internationalen Vergleich. Dabei zeigt sich nicht nur, dass alle entwickelten Staaten im Zeitraum 1965 bis 2000 einen vergleichbaren Anstieg der Abgabenquote zu verzeichnen hatten. Bei genauerer Betrachtung (vgl. die Abbildung) zeigt sich, dass Deutschland hier deutlich hinter der Mehrzahl vergleichbarer Länder wie hinter dem Durchschnitt der EU 15 sowie der OECD-Länder zurückgeblieben ist.

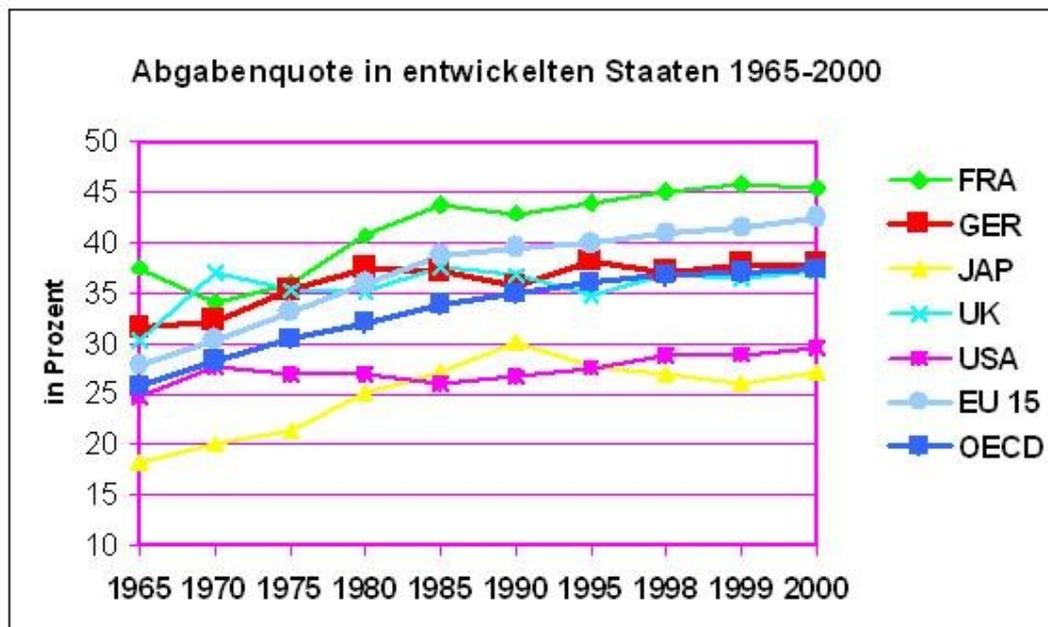


Abb.: Entwicklung der Abgabenquote in den entwickelten Ländern 1965 bis 2000.
Datenquelle: OECD, eigene Graphik

Für die Höhe der öffentlichen Ausgaben ist sowohl die Bevölkerungszahl als auch die Altersstruktur der Bevölkerung bedeutsam. Betrachtet man in einem ersten Schritt nur die Veränderung der Bevölkerungszahl, so reagieren die meisten öffentlichen Ausgaben-

B. Gegenstand der Beratungen

bereiche nicht oder nur unterproportional auf einen Bevölkerungsrückgang. Der Grund hierfür sind die hohen Fixkosten, etwa bei der Straßeninfrastruktur oder der Wasserversorgung. Die Folge sind steigende Pro-Kopf-Kosten für die öffentlichen Leistungen.

Beispielsweise muss ein kommunales Trinkwassernetz die Einwohner auch dann versorgen, wenn die Zahl der Personen abnimmt. Da der Unterhalt des Netzes aber nahezu die gleichen Kosten aufwirft, steigen diese für den Einzelnen. Darüber hinaus müssen Trinkwasserleitungen aus hygienischen Gründen unter anderem einen gewissen Mindestdurchfluss besitzen, um eine Verkeimung zu verhindern. Nimmt in einer Region die Bevölkerung stark ab, so müssen möglicherweise bestehende Leitungen verkleinert werden. Das kann in manchen Fällen erhebliche zusätzliche Investitionsleistungen bedeuten, auch wenn alte Leitungen eigentlich noch brauchbar wären. Diese so steigenden Fixkosten müssten dann von einer kleiner werdenden Bevölkerung getragen werden.

Besonders deutlich wird das Phänomen der steigenden Pro-Kopf-Belastung bei den Zins- und den Pensionszahlungen des Staates. Diese sind unabhängig von der Bevölkerungszahl, sodass beispielsweise ein Rückgang der Einwohnerzahl um 10 % automatisch zu einem Anstieg der durchschnittlich auf jeden Bürger entfallenden Zins- und Pensionslasten um ebenfalls etwa 10 % führt. Speziell bei den Pensionslasten ist zu beachten, dass diese in den kommenden Jahren erheblich zunehmen werden, wenngleich bereits eine Reihe von Reformen eingeleitet wurde, um diesen Anstieg zu bremsen.

Zahlreiche öffentliche Leistungen werden nur von Menschen aus bestimmten Altersgruppen genutzt, beispielsweise Kindergärten, Schulen oder Seniorenheime. Folglich muss das öffentliche Leistungsangebot an die geänderte Bevölkerungsstruktur angepasst werden. Um die Kosten für die Anpassung an neue Bedarfe nicht in die Höhe zu treiben, sind bedarfsgerechte und intelligente Lösungen anzustreben, z. B. Mehrzwecknutzung von Einrichtungen oder generationenübergreifende Ansätze. Allerdings zeigt das Kapitel 3, dass der Anstieg der Zahl älterer Menschen prozentual stärker ist als der prozentuale Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen, sodass zunächst auch in neue Infrastruktur investiert werden muss. Der Rückgang der absoluten Zahl der Nutzer führt zudem aufgrund der langen Nutzungsdauer von Gebäuden zu einer Erhöhung der Pro-Kopf-Kosten (so genannte Kostenremanenz). Dies gilt allerdings für andere Länder mit geringer Bevölkerungsdichte auch ohne demographische Effekte und die erforderlichen Qualitätsverbesserungen von Bildungssystemen sind bei diesen Überlegungen noch nicht berücksichtigt.

Selbst unter der Annahme eines unveränderten Leistungsniveaus ist also insgesamt davon auszugehen, dass die öffentlichen Ausgaben nicht mit der gleichen Geschwindigkeit zurückgeführt werden können, mit der die Bevölkerungszahl sinkt – auch wenn dieses Absinken nur begrenzt ist und über einen langen Zeitraum erfolgt, (vgl. Kap. 2). Es fragt sich nun, ob diesen steigenden Pro-Kopf-Kosten auch steigende Pro-Kopf-Einnahmen gegenüberstehen.

Die meisten Steuern knüpfen entweder an der Entstehung oder der Verwendung von Einkommen an. Beide Anknüpfungspunkte für die Besteuerung verändern sich aufgrund des demographischen Wandels. Dabei sind die Effekte bei den einzelnen Steuerarten unterschiedlich stark ausgeprägt:

4. Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels

- Besonders offensichtlich sind die Auswirkungen bei der Lohnsteuer, die den größten Teil der Einnahmen aus der Einkommensteuer ausmacht. Eine sinkende Zahl an unselbstständig Beschäftigten lässt auch die Lohnsteuereinnahmen tendenziell sinken. Dabei kann die Zahl der unselbstständig Beschäftigten sowohl aufgrund des demographischen Wandels als auch sonstiger struktureller Veränderungen in der Wirtschaft zurückgehen.
- Bei den speziellen Verbrauchsteuern führen die demographisch bedingten Strukturveränderungen der Nachfrage zu Verschiebungen im Steueraufkommen. Wenn beispielsweise – wie oben beschrieben – der Anteil der Verkehrsleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sinkt, so hat dies – bei isolierter Betrachtung – negative Auswirkungen auf die Einnahmen aus der Mineralölsteuer. Das Aufkommen aus der Mehrwertsteuer dürfte hingegen weniger stark betroffen sein.
- Bei den gewinnabhängigen Steuern (insbesondere Körperschaft- und Gewerbesteuer) lassen sich keine hinreichend sicheren Aussagen über die Auswirkungen des demographischen Wandels treffen. Daher können auch Aussagen über das zukünftige Gesamtaufkommen aus der Einkommensteuer, bei der neben dem Lohn auch die anderen Einkommensarten eine Rolle spielen, nur unter sehr großen methodischen Einschränkungen getroffen werden.

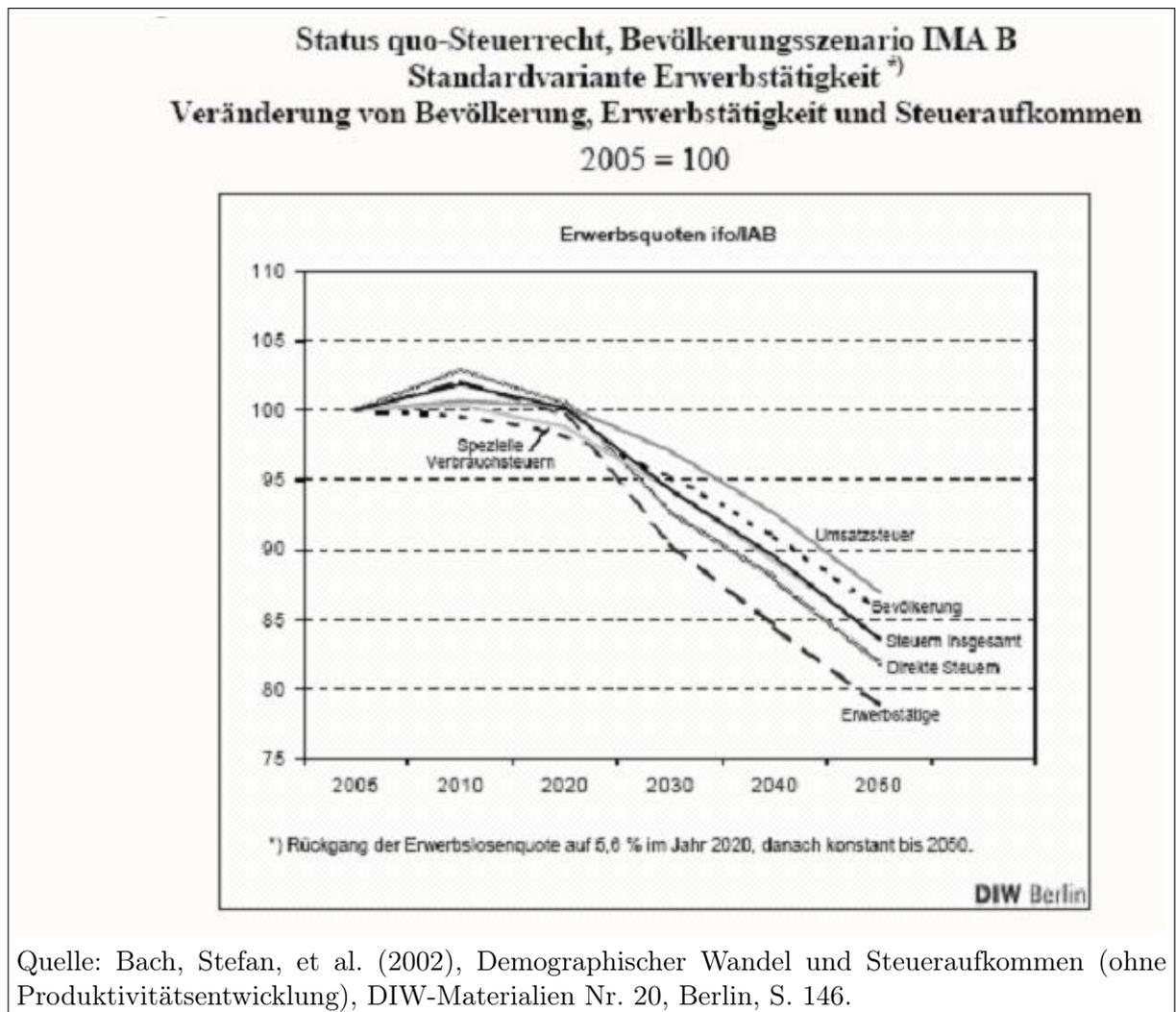
Ein im Jahr 2002 für das Bundesfinanzministerium erstelltes Gutachten befasst sich mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Auswirkungen hängen in ganz entscheidender Weise von der wirtschaftlichen Entwicklung und damit – wie oben bereits beschrieben – insbesondere von der Erwerbsquote und der Produktivitätsentwicklung ab.

Unter Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts – im genannten Gutachten werden 1,75 % jährliches Wachstum unterstellt – wird das Steueraufkommen bis zum Jahr 2050 zwar kontinuierlich ansteigen, allerdings aufgrund des demographischen Wandels mit einer geringeren Wachstumsrate als die Produktivität. Um diesen demographischen Effekt anschaulich darzustellen, wurde in dem Gutachten eine Vorausberechnung des Steueraufkommens ohne Produktivitätseffekt erstellt. Die folgende **Abbildung 4.11** zeigt die hypothetische Entwicklung des Aufkommens unterschiedlicher Steuerarten bei gegebenem Steuerrecht (Stand 2002) und unter Ausschaltung der Produktivitätsentwicklung. Es ist deutlich erkennbar, dass – bei isolierter Betrachtung – der demographische Wandel ab dem Jahr 2020 einen eindeutig negativen Einfluss auf die Steuereinnahmen haben wird. Alternative Annahmen bezüglich der Bevölkerungsentwicklung und der Erwerbsbeteiligung verändern zwar die konkreten Zahlenwerte, nicht jedoch den generellen Kurvenverlauf.

Die demographischen Effekte auf das Einkommensteueraufkommen wurden durch den Übergang zur so genannten nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften verändert. Im Jahr 2004 wurde die Besteuerung auf eine nachgelagerte Besteuerung umgestellt. Das bedeutet, dass Beiträge zur Rentenversicherung teilweise steuerfrei gestellt werden und im Gegenzug später die erhaltene Rente zu besteuern sein wird. Damit wird auf einen Teil der heutigen Steuereinnahmen verzichtet und dafür eine zukünftige Steuereinnahme

B. Gegenstand der Beratungen

aus Alterseinkünften hergestellt. So wird ein Teil des heutigen Steueraufkommens in die Zukunft verlagert.



Quelle: Bach, Stefan, et al. (2002), Demographischer Wandel und Steueraufkommen (ohne Produktivitätsentwicklung), DIW-Materialien Nr. 20, Berlin, S. 146.

Abbildung 4.11.: Demographischer Wandel und Steueraufkommen

Ebenso wie bei den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die gesamtwirtschaftliche Produktion gibt es auch bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten. Je besser es gelingt, die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen effizienter zu gestalten, umso geringer ist die Zunahme der Pro-Kopf-Kosten. Auch lassen sich die Remanenzkosten beispielsweise durch eine vorausschauende Planung der Infrastrukturausstattung reduzieren. Hier gilt es, neue Konzepte zu entwickeln und bei Infrastrukturentscheidungen die demographische Entwicklung bereits heute zu beachten. Dies wird insbesondere für kommunale Entscheidungen von hoher Bedeutung sein. Auf diese Frage wird im Abschlussbericht im Detail eingegangen werden. Zudem weisen die meisten Ökonomen darauf hin, dass angesichts des demographischen Wandels der Verringerung der zukünftigen Zins- und Pensionslasten eine besonders hohe Priorität zukommt. Wir werden uns noch mehr als in der Vergangenheit immer wieder der Frage

stellen müssen, welches öffentliche Leistungsniveau wir wünschen und welchen Preis in Form von Steuereinnahmen wir dafür entrichten wollen.

Um die Gesamtauswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte darzustellen, gibt es unterschiedliche Verfahren. Ein Ansatz ist die Generationenbilanzierung, mit der sich die Enquetekommission in einer ihrer Sitzungen befasst hat. Methodik und zentrale Ergebnisse der Generationenbilanzierung sind im folgenden Exkurs dargestellt. Um einem verbreitetem Missverständnis vorzubeugen, sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es bei der Generationenbilanzierung nicht darum geht, Aussagen über die Gerechtigkeit der Verteilung staatlicher Einnahmen und Ausgaben auf die heute lebenden Generationen abzuleiten. Analysiert wird lediglich, wie die staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf den demographischen Wandel reagieren und inwieweit die gegenwärtige Einnahmen- und Ausgabenstruktur tragfähig ist, d. h. dauerhaft fortgeführt werden kann.

Exkurs: Generationenbilanzierung

Mithilfe der so genannten Generationenbilanzierung versucht man, die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte darzustellen. Die Basis bilden altersabhängige Steuer- und Transferprofile. So erhalten Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mehr Leistungen vom Staat (sowohl in Form von Geld- als auch in Form von Sachleistungen) als sie Steuern an den Staat abführen. Bei Menschen im Erwerbsalter dominieren die Nettoleistungen an den Staat. Im Rentenalter überwiegen wiederum die Transferzahlungen (Rente) und Sachleistungen (Krankenversicherung).

Da sich durch den demographischen Wandel die Altersstruktur der Bevölkerung verschiebt, ändert sich bei gegebenen Rahmenbedingungen auch der staatliche Finanzierungssaldo – und zwar zu Ungunsten der öffentlichen Haushalte. Man spricht hier auch von der impliziten Verschuldung, da bereits heute absehbar ist, dass – bei unveränderter Rechtslage – zukünftig in der Summe höhere Leistungsansprüche an den Staat geltend gemacht werden.

Generationenbilanzen für die Bundesrepublik Deutschland wurden von einigen renommierten Institutionen erstellt, beispielsweise der Deutschen Bundesbank. Die Untersuchungen unterscheiden sich zwar in manchem Detail und unterliegen gewissen methodischen Einschränkungen (das ganze System bleibt über den gesamten betrachteten Zeitraum unverändert und die Ergebnisse hängen stark von den zugrunde gelegten Werten wie beispielsweise dem Zinssatz und dem Produktivitätswachstum ab). Dennoch kommen diese Berechnungen zu dem Ergebnis, dass die implizite Verschuldung die explizite Verschuldung um ein Vielfaches übersteigt. Die unten stehende Abbildung zeigt das Ausmaß dieser so genannten Nachhaltigkeitslücke.

Die Generationenbilanzierung ermöglicht zusätzlich Aussagen darüber, wie sich politische Maßnahmen auf die implizite Verschuldung auswirken. So konnte, wie ebenfalls an der unten stehenden Abbildung erkennbar, durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Gesetzlichen Rentenversicherung die implizite Verschuldung deutlich zurückgeführt werden. Dennoch beträgt die Nachhaltigkeitslücke in den Haushalten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen mehr als das Zweieinhalbfache des Bruttoinlandsprodukts.

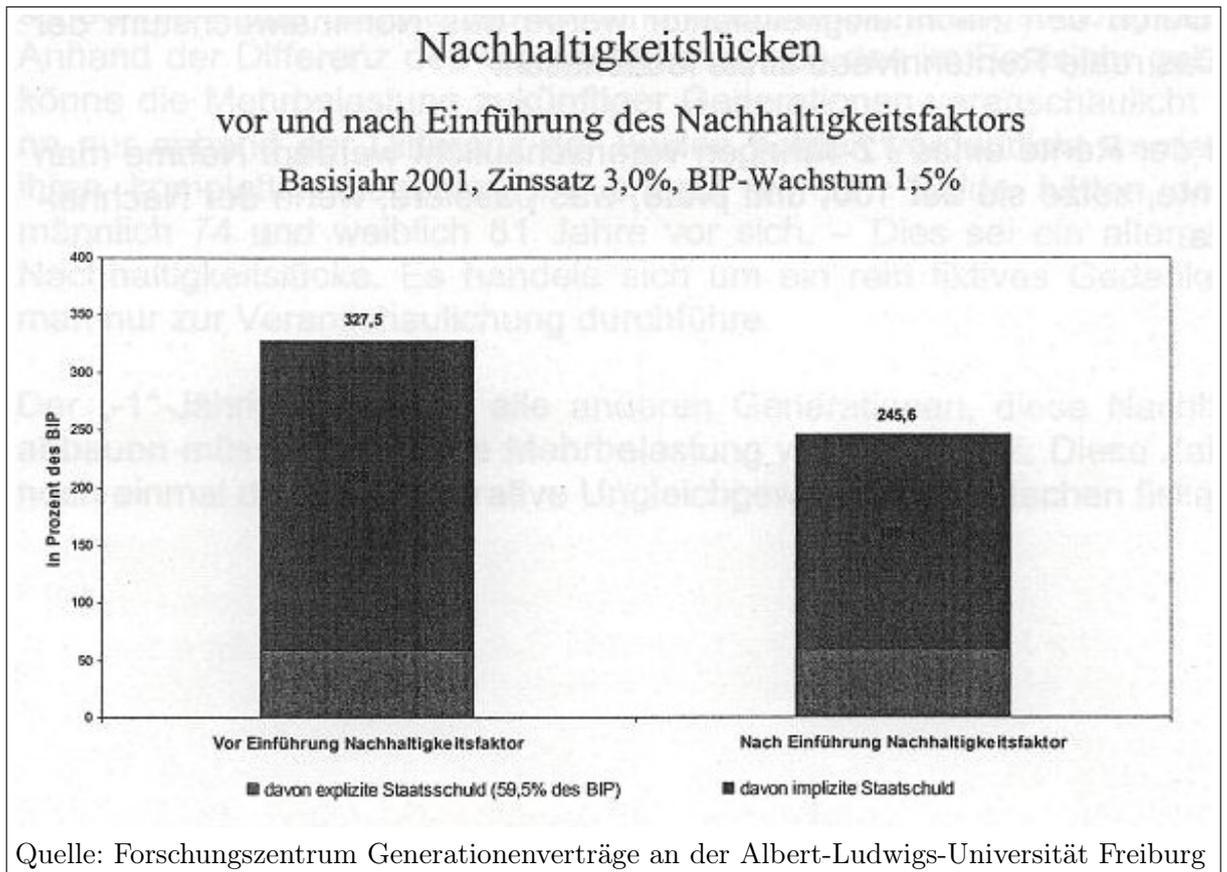


Abbildung 4.12.: Nachhaltigkeitslücken

Die Abbildung zeigt die explizite und implizite Staatsverschuldung im Jahr 2001 für zwei unterschiedliche Rahmensetzungen. Die explizite Staatsverschuldung (helle Fläche) lag damals noch etwas unterhalb von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Vor Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der gesetzlichen Rentenversicherung lag die implizite Staatsverschuldung (dunkle Fläche) bei 268 % des BIP. Durch die Reform ging die implizite Staatsverschuldung auf 186 % zurück. Die Summe aus expliziter und impliziter Staatsverschuldung betrug demnach 245,5 % des BIP.

Sondervotum der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag zum Zwischenbericht der Enquetekommission „Demographischer Wandel“

Die Methode der Generationenbilanzierung versucht, Langzeitwirkungen von Status-quo-Variationen unter den Bedingungen konstanter, zu weiten Teilen nur geschätzter Einflussfaktoren zu bestimmen. Damit liefert sie keine vollständigen, aber Zusatzinformationen über die Wirkungen staatlicher Finanz- und Sozialpolitik.

Nicht berücksichtigt sind in der „Bilanz“ die dazu gehörende Haben-Seite:

- Öffentlichen Schulden stehen auch öffentliche Infrastrukturwerte gegenüber. Da diese nicht erfasst sind, werden Belastungen für die zukünftigen Generationen überschätzt.
- Eine individualisierte, pro Kopf berechnete „Bilanz“ sollte auch weitergegebene Vermögenswerte berücksichtigen. Private Geld- und Sachtransfers zwischen Familienmitgliedern sind weit verbreitet und fließen vornehmlich von den älteren Generationen zu den jüngeren, also in umgekehrter Richtung wie die öffentlichen Leistungen. Allein aus den großen Transfers (Erbschaften über 60.000 € und Schenkungen über 30.000 €) errechnen sich insgesamt Einkommen von Privathaushalten in Höhe von etwa 50 Mrd. Euro jährlich.^a
- Generationenbilanzen übersehen immaterielle familiäre Transfers zwischen den Generationen, wie beispielsweise Hilfs- und Betreuungsleistungen.
- Die „impliziten Vermögen“ wie beispielsweise ein als Geldwert berechneter Wert individueller Wissens- und Könnensakkumulation werden nicht einbezogen.
- Generationenbilanzen berücksichtigen bei den Berechnungen der generationspezifischen Belastungen die noch verbleibende Lebenszeit. Ältere werden dann als Nettobegünstigte ausgewiesen, weil ihre früheren Steuer- und Beitragszahlungen nicht berücksichtigt werden. Daher können Generationenbilanzen zu Fehlinterpretationen beitragen. (Vgl.: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8800, S. 167).

Die Bilanzierung ist zur Beurteilung der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit von politischen Maßnahmen allein nicht ausreichend. Eine tatsächliche, sehr viel komplexere Bilanzierung ihrer möglichen ökonomischen Langzeit- und auch intergenerativen Wirkungen wäre wünschenswert.

^aSzydlik, Marc, Jürgen Schupp: Erbschaften und Schenkungen in Deutschland – Wachsende fiskalische Bedeutung der Erbschaftsteuer für die Länder. In: Wochenbericht des DIW Berlin, 71, 5: 59–65, 2004.

b. Die föderale und die regionale Dimension

Von den beschriebenen Effekten werden die einzelnen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie die Sozialversicherungsträger in unterschiedlichem Maße betroffen sein.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Regionen in Deutschland und in Hessen kann man heute bereits absehen, dass Bevölkerungsrückgang und Alterungsprozess regional unterschiedlich stark ausfallen werden. Speziell in den ohnehin relativ dünn besiedelten Regionen ist ein Zusammenwirken negativer Effekte nicht auszuschließen. Erstens ist hier der vorausberechnete Bevölkerungsrückgang besonders stark, so dass ein ausgeprägter Anstieg der Pro-Kopf-Kosten zu befürchten ist. Zweitens führt die überdurchschnittliche Zunahme des Durchschnittsalters zu einem besonders hohen zusätzlichen Bedarf an spezifischen Angeboten für ältere Menschen. Schließlich ist drittens auch mit einem Rückgang der Einnahmen zu rechnen, da beispielsweise der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer am örtlichen Aufkommen ansetzt und auch die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs primär an der Einwohnerzahl der Städte und Gemeinden orientiert sind.

Wir werden entscheiden müssen, wie wir zukünftig den Verfassungsgrundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse umsetzen wollen. Wie viel regionale Unterschiedlichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und der Lebensbedingungen muss hingenommen werden, wie viel interregionale Umverteilung muss geleistet werden?

5. Der Föderalismus ermöglicht einen Wettbewerb der Ideen

Der demographische Wandel bringt für unsere Gesellschaft und speziell für die politischen Entscheidungsträger zahlreiche neue Herausforderungen mit sich. Diese sind zwar nicht unlösbar, es bedarf jedoch einiger Anstrengungen und in besonderem Maß werden Innovationen benötigt. Für die meisten der beschriebenen Probleme gibt es nämlich noch keine „Patentlösungen“, sondern nur viele unterschiedliche Ideen, wie man die Herausforderungen bestmöglich bewältigen kann. Um so wichtiger ist es, die Bevölkerung nicht nur über die Probleme und Herausforderungen des demographischen Wandels zu informieren, sondern auch in die Bewertung, die Formulierung von gewünschten Lösungen und die Umsetzung dieser Lösungen auf allen Ebenen einzubeziehen. Dafür bietet der föderale Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und die Vielzahl der Regionen in den einzelnen Ländern nicht nur einen weiten Rahmen, sondern bietet auch die Chance für einen wettbewerblichen Experimentier- und Lernprozess.

Eine Verlagerung von Kompetenzen auf die dezentrale Ebene, d. h. vom Bund auf die Länder bzw. von den Ländern auf die Kommunen, ermöglicht es, unterschiedliche Ansätze gleichzeitig zu erproben und auszuwerten. Die einzelnen Gebietskörperschaften können so in die Lage versetzt werden, voneinander zu lernen und die Lösungsansätze, die sich an anderer Stelle als erfolgreich erwiesen haben, zu übernehmen und an ihre spezifischen Gegebenheiten anzupassen. So ließen sich beispielsweise in den einzelnen

5. Der Föderalismus ermöglicht einen Wettbewerb der Ideen

Ländern unterschiedliche Wege zur besseren Integration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt und zur Förderung der Kinder- und Familienfreundlichkeit beschreiten. Auf kommunaler Ebene ist ein „Wettbewerb der Ideen“ um die am besten geeigneten Möglichkeiten zur Anpassung der kommunalen Infrastruktur an den demographischen Wandel vorstellbar. Dies sollte mit breiter Beteiligung der Bevölkerung geschehen. Daher sind Bund und Land hier gefordert, mehr Dezentralität zuzulassen und innovationsschaffende Experimente zu ermöglichen.

Wettbewerb der Ideen muss sich lohnen. Er findet seine Grenzen in den gesetzlichen Vorgaben der staatlichen und kommunalen Aufgabenwahrnehmung, insbesondere der Abdeckung der existentiellen Bedarfe der Daseinsvorsorge. Der Ausgleich zwischen den Regionen bleibt unverzichtbar und unterstreicht die These der „demographischen Mithaftung“. Interkommunale Kooperation wird für die Daseinsvorsorge von besonderer Bedeutung sein.

Der demographische Wandel verlangt deshalb kreative Ideen für zukunftsfähige Lösungen, deren Motivation sich nicht vorrangig aus regionalen Folgevorteilen speist, sondern aus der Herausforderung, mit der besseren Idee ein Beispiel zu geben und eine erfolgreiche Gesamtentwicklung voranzubringen. Lösungen müssen in Generationen, nicht in Legislaturperioden gedacht und entwickelt werden.

Deshalb wird die Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“ auf der Grundlage der hier zusammengeführten Informationen und Erwartungen nunmehr die Vorschläge entwickeln, mit denen wir uns dem Wettbewerb mit anderen Bundesländern, aber auch anderen Regionen Europas stellen wollen.

C. Anlagenübersicht

1. Gemeinsamer Antrag zur Einsetzung einer Enquetekommission ‚Demographischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik‘ – [Drucks. 16/305](#) -
2. [Präsentation des Hessischen Statistischen Landesamtes](#) ‚Bevölkerung in Hessen 2050‘, die demographische Entwicklung in Hessen bis 2050
3. [Veröffentlichung der Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH](#): ‚Bevölkerungsvorausschätzung für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte bis 2050‘
4. [Prof. Dr. Herwig Birg](#): ‚Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung – Deutschland und Hessen‘
5. [Matthias Horx](#): Die neue Alterskultur
6. [Stefan Fetzter](#): Generationenbilanz – ein Instrument zur Messung fiskalischer Nachhaltigkeit
7. [Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp](#): Stellungnahme zur Anhörung
8. [Dieter Bräuninger](#): Stellungnahme der Deutschen Bank Research
9. [Dr. Kai Eicker-Wolf](#): Stellungnahme des DGB Hessen
10. [Dr. Hans-Peter Klös](#): Demographischer Wandel und Humankapital
11. Dr. Anette [Reil-Held](#): Die ökonomischen Auswirkungen der Alterung in Hessen
12. [Prof. Dr. Roland Eisen](#): Stellungnahme des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt
13. [Prof. Dr. Christoph Butterwege](#): Zwischen der sozialen Wirklichkeit und ihrer öffentlichen Wahrnehmung liegen Welten
14. [Stenographischer Bericht](#) der öffentlichen Anhörung der Enquetekommission ‚Demographischer Wandel – Herausforderung an die Landespolitik‘ vom 10.11.2004
15. [Kurzbericht der 5. Sitzung der Enquetekommission](#) ‚Demographischer Wandel‘ vom 10.03.2004