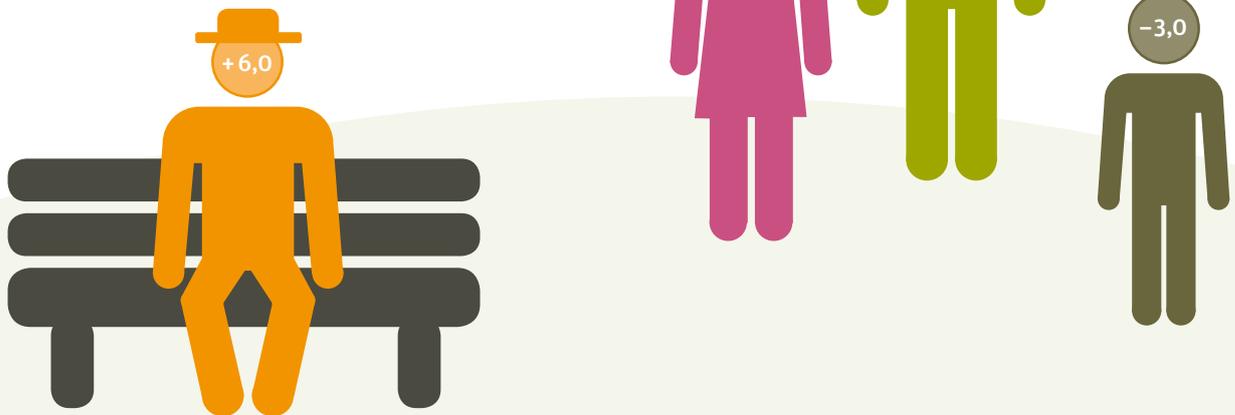


# Anleitung zum Wenigersein

Vorschlag für eine Demografiestrategie



## Impressum

Herausgeber:

**Berlin-Institut** für Bevölkerung  
und Entwicklung  
Schillerstraße 59  
10627 Berlin  
Telefon (030) 22 32 48 45  
Telefax (030) 22 32 48 46  
E-Mail: [info@berlin-institut.org](mailto:info@berlin-institut.org)  
[www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org)

Discussion Paper Nr. 12  
August 2013

Autoren:

Tanja Kiziak, Reiner Klingholz, Vera  
Kreuter, Steffen Kröhnert, Stephan Sievert,  
Manuel Slupina, Franziska Woellert

Dokumentation und Lektorat:  
Ulrike Berger, Ruth Müller

Gestaltung:

Jörg Scholz, Köln ([www.traktorimnetz.de](http://www.traktorimnetz.de))

ISBN 978-3-9814679-7-0

Das Berlin-Institut für Bevölkerung  
und Entwicklung dankt seinem  
Förderkreis für die Ermöglichung  
dieses Discussion Papers. Infos zum  
Förderkreis finden Sie unter:  
[http://www.berlin-institut.org/  
foerderkreis-des-berlin-instituts.html](http://www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html)

**Titelseite: Bevölkerungsrückgang bis 2050 in  
Millionen von Kindern und Jugendlichen unter  
18 Jahren, Männern und Frauen zwischen 18 und  
66 Jahren und älteren Menschen über 66 Jahre  
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>19</sup>)**

## Berlin-Institut Discussion Papers:

### 1 Kleine Erfolge

(2009)

Auch wenn es in  
Deutschland 2008  
weniger Nachwuchs  
gab: Die Menschen  
bekommen wieder  
mehr Kinder – vor  
allem im Osten der  
Republik

### 2 Ungleiche Nachbarn

(2009)

Die demografische  
Entwicklung in  
Deutschland und  
Frankreich verläuft  
gegensätzlich – mit  
enormen Langzeit-  
folgen

### 3 Glaube, Macht und Kinder

(2010)

Erobern religiöse  
Menschen mit  
vielen Nachkommen  
die Welt?

### 4 Schwieriges Wachstum

(2010)

Bevölkerungs-  
dynamik – das  
vergessene  
Thema der Entwick-  
lungspolitik

### 5 Mehr Chancen für Schüler

(2011)

Wie sich mit Stipen-  
dienprogrammen  
Begabte finden und  
fördern lassen

### 6 Dem Nach- wuchs eine Sprache geben

(2012)

Was frühkindliche  
Sprachförderung  
leisten kann

### 7 Alt aber glücklich

(2012)

Führt eine schrump-  
fende und alternde  
Bevölkerung zu  
weniger Wohlstand?

### 8 Das Trilemma des Wachstums

(2012)

Bevölkerungswachs-  
tum, Energiever-  
brauch und Klima-  
wandel – drei Proble-  
me, keine Lösung?

### 9 Bildung wirkt

(2012)

Lebenslanges Lernen  
für Wachstum und  
Wohlstand

### 10 Wohnen im demografischen Wandel

(2012)

Der Einfluss demo-  
grafischer Faktoren  
auf die Preis-  
entwicklung von  
Wohnimmobilien

### 11 Demogra- fisches Neuland

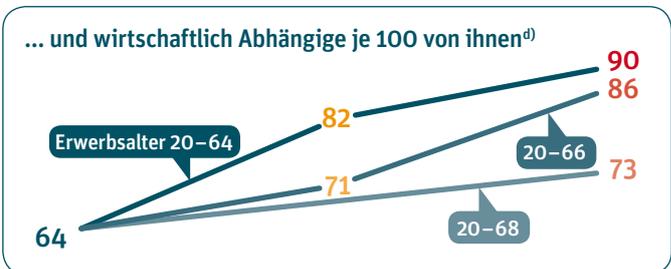
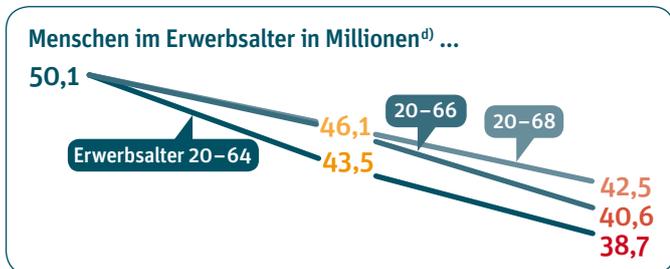
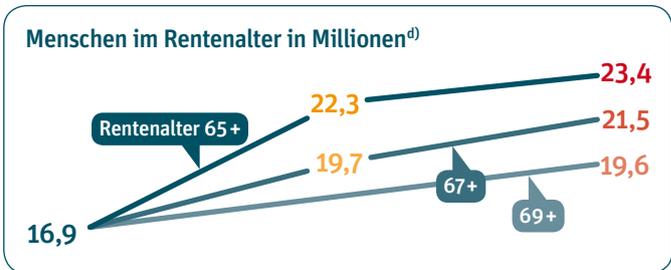
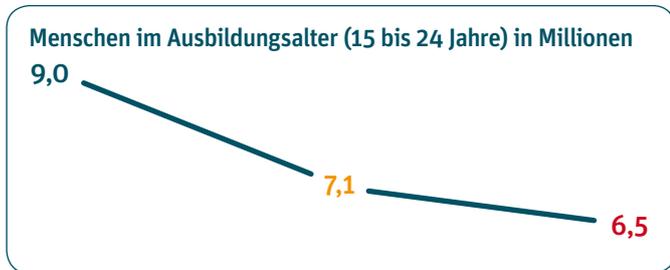
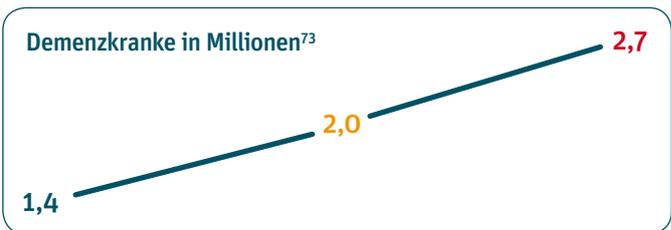
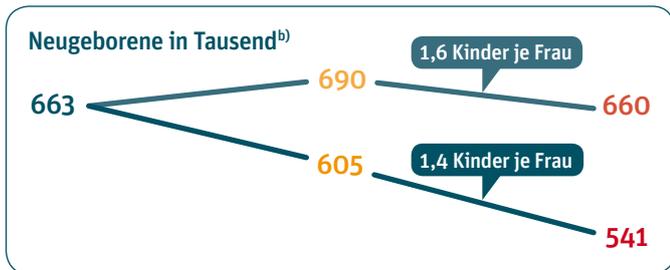
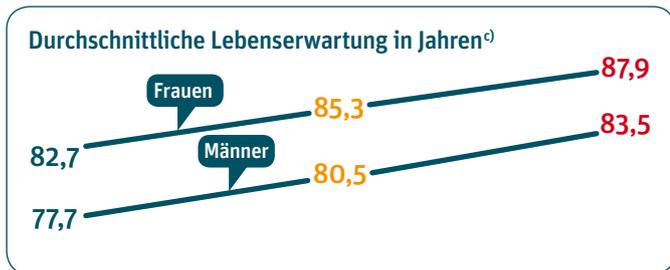
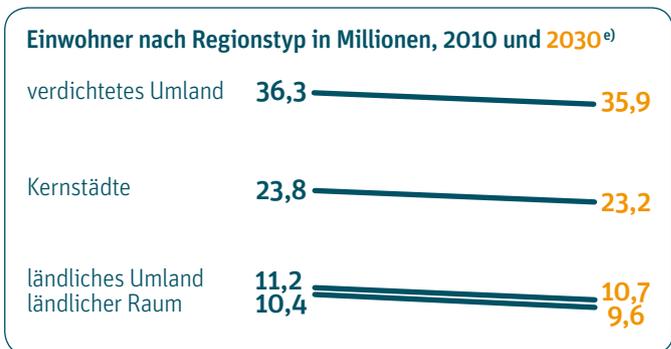
(2013)

Schneller noch als  
Deutschland muss  
Japan Antworten auf  
eine schrumpfende  
und alternde Gesell-  
schaft finden

# INHALT

DEMOGRAFIEÜBERBLICK .....	4
EINLEITUNG: LEBEN MIT WENIGER .....	6
1. DEN KERN DER GESELLSCHAFT FÖRDERN.....	10
2. FACHKRÄFTE SICHERN.....	16
DIAGRAMM: BLAUPAUSE FÜR DIE GESELLSCHAFT VON MORGEN .....	22
3. SOZIALSYSTEME DEMOGRAFIEFEST MACHEN .....	24
4. BEVÖLKERUNGSRÜCKGANG IM LÄNDLICHEN RAUM BEWÄLTIGEN.....	30
QUELLEN UND ANMERKUNGEN.....	36

# WIE SICH DEUTSCHLANDS BEVÖLKERUNG VON HEUTE BIS 2030 BEZIEHUNGSWEISE BIS 2050 VERMUTLICH VERÄNDERN WIRD<sup>a)</sup>



## Anmerkungen zum Demografieüberblick

Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>71</sup>, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung<sup>72</sup>; eigene Berechnungen

<sup>a)</sup> Alle Werte sind gerundet.

Nach Daten des Zensus 2011 liegt die Gesamtbevölkerung Deutschlands um rund 1,5 Millionen Einwohner niedriger. Da noch keine Vorausberechnungen mit den neuen Werten existieren, wird in der Übersicht aus Gründen der Einheitlichkeit an allen Stellen die Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamts genutzt.

Die errechneten Zahlen basieren auf der Obergrenze der mittleren Variante der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts. Sie geht von einer annähernd konstanten Fertilitätsrate von 1,4 Kindern je Frau und einem jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Menschen ab 2020 aus. Ferner nimmt sie an, dass im Jahr 2060 geborene Jungen im Schnitt 85,0 und Mädchen 89,2 Jahre alt werden.

<sup>b)</sup> Die Zahl der Neugeborenen hängt davon ab, wie sich die Fertilitätsrate in Zukunft entwickelt. Dabei entspricht der Wert von 1,4 Kindern je Frau dem heutigen Durchschnitt. Von einem leichten Anstieg auf 1,6 Kinder je Frau bis 2025 geht hingegen die Variante „relativ junge Bevölkerung“ der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts aus. Hinsichtlich Wanderung und Lebenserwartung gleicht sie den oben genannten Annahmen.

<sup>c)</sup> Bei den Berechnungen wird angenommen, dass sich der Zuwachs an Lebensjahren gleichmäßig auf die Zeitspanne zwischen 2008 und 2060 verteilt. Dadurch ergibt sich für Männer ein jährlicher Anstieg der Lebenserwartung von 0,15 Jahren, für Frauen einer von 0,13 Jahren.

<sup>d)</sup> Die Grafik spiegelt wider, dass sich das Renteneintrittsalter allmählich erhöhen wird. Dargestellt wird erstens das aktuelle gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 Jahren. Zweitens der gesetzliche Renteneintritt mit 67 Jahren, der Ende 2030 vollständig umgesetzt sein wird. Und drittens das Rentenalter von 69 Jahren. Dieses ergibt sich, wenn es direkt an die fernere Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren gekoppelt wird. Dabei wird jedes hinzukommende Jahr der Lebenserwartung im Verhältnis 2:1 auf Erwerbs- und Ruhestandsphase verteilt. Schreibt man ausgehend vom Jahr 2010 die Hinzugewinne der letzten drei Jahrzehnte fort, welche bei etwa 1,5 Jahren pro Jahrzehnt lagen, führt das zu einer Anhebung des Renteneintrittsalters um ein Jahr pro Jahrzehnt. Bei einem schnelleren Anstieg der Restlebenserwartung würde sich auch das Renteneintrittsalter stärker erhöhen.

<sup>e)</sup> Die Raumordnungsprognose 2030 basiert auf fortgeschriebenen Trends der Fertilität. Annahmen zur Mortalität orientieren sich an der Variante der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, die einen geringeren Anstieg der Lebenserwartung prognostiziert. Annahmen im Wanderverhalten innerhalb Deutschlands schreiben das Muster der der 2000er Jahre fort. Die Annahmen zu Außenwanderungen orientieren sich an den mittleren Varianten der Prognose des Statistischen Bundesamts.<sup>74</sup>

# LEBEN MIT WENIGER

**Demografie taugt kaum als Wahlkampfthema. Das ist bedauerlich. Denn kein Thema wird unser Land mehr verändern als das Altern und Schrumpfen der Bevölkerung, das über die nächsten Jahrzehnte ansteht. Die große Frage dabei ist: Wie lässt sich eine Gesellschaft organisieren, in der der Staat nach einer gefühlten Ewigkeit des Wachstums immer weniger an jeden Einzelnen verteilen kann? Dafür haben weder die Bundesregierung noch die Opposition bisher eine klare Strategie. Nach der Wahl muss sich das ändern. Ein Vorschlag für die Arbeit an den vier wichtigsten Baustellen des demografischen Wandels.**



bewältigen. Weil in Deutschland die Kinderzahlen früher als anderswo auf ein sehr niedriges Niveau gesunken sind, bewegen wir uns an der Front einer globalen Entwicklung. Wir altern früher als andere und werden an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber jüngeren Ländern verlieren. Deshalb müssen wir als Pioniere des Wandels rechtzeitig die Konzepte für ein Wohlergehen der Gesellschaft im demografischen Postwachstum entwickeln. Wenn uns das gelingt, relativieren sich unsere demografischen Probleme. Denn früher oder später werden die meisten Industrie- und bald auch die ersten Schwellenländer von den gleichen Veränderungen erfasst.

Die demografische Entwicklung wird unser Land in einer Art und Weise verändern, die ohne historisches Vorbild ist. In den kommenden drei bis vier Jahrzehnten wird es weniger Menschen geben, die für das wirtschaftliche Wohl des Landes sorgen können. Die Nachwuchsjahrgänge für die Unternehmen werden kleiner, während der Anteil der Rentner und Pensionäre unaufhaltsam steigt. Die gesamte Gesellschaft altert und die Zahl der Pflegebedürftigen wird sich verdoppeln. Trotz Zuwanderung dürfte sich der Einwohnerschwund beschleunigen. Vor allem entlegene ländliche Gebiete werden sich entleeren. Dort entspricht schon heute die Versorgung der zurückbleibenden, oft älteren Bevölkerung nicht mehr den Standards, an die sich die Menschen über Jahrzehnte des Wachstums gewöhnt haben.

Das Ende des Wachstums ist das eigentliche Thema des demografischen Wandels. Denn in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft wird die Wirtschaft nicht mehr wie lange Zeit gewohnt wachsen können. Zumindest nicht in einer Größenordnung, die es ermöglicht, die Sozialsysteme wie gehabt zu finanzieren, in Bildung und Forschung und damit in die Zukunft zu investieren, die öffentliche Infrastruktur überall auf dem neuesten Stand zu halten und gleichzeitig den Schuldenberg abzutragen, der sich in den goldenen Zeiten, als das Wirtschaften viel einfacher war, fahrlässigerweise aufgetürmt hat. Die Zukunft wird also notgedrungen ein paar Einbußen mit sich bringen. Auch die Generationengerechtigkeit ist in Gefahr. Deshalb ist das Thema so unbeliebt in der Politik. Gerade zu Wahlkampfzeiten.

Mit langfristiger Planung und Ehrlichkeit den Bürgern gegenüber lässt sich der demografische Wandel zwar nicht ausschalten, aber

Deutschlands Politik hat lange Zeit so gut wie gar nicht auf den demografischen Wandel reagiert. Das ist heute anders. Inzwischen beginnt sich die Nation auf die einsetzenden Veränderungen vorzubereiten. Die ganze Gesellschaft, die Unternehmen und auch die Politik drehen mittlerweile an den richtigen Stellschrauben: Die Arbeitsmarktreformen haben die Wettbewerbsfähigkeit erhöht, ein künftig höheres Renteneintrittsalter ist Gesetz. Die Erwerbsquoten von Frauen und älteren Menschen sind deutlich gestiegen, die Bildungsergebnisse haben sich seit den Pisa-Schocks zu Anfang des Jahrtausends verbessert. Und selbst die Scheu sinkt, nach langen Jahren des „Anwerbstopps“ wieder Zuwanderer ins Land zu holen, um die Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu stopfen – zumindest in Teilen der Politik.

Das alles sind wichtige und richtige Ansätze und sie zeigen bereits Erfolg: Wie anders wäre es sonst zu erklären, dass ausgerechnet Deutschland wirtschaftlich so erfolgreich ist, obwohl es die älteste Bevölkerung der Europäischen Union hat. Aber die Zahl der Stellenschrauben ist begrenzt und ihre Wirksamkeit sinkt, je weiter man an ihnen dreht: Erwerbsquoten und Arbeitszeiten lassen sich nicht beliebig erhöhen und nicht jeder Bürger kann zu einem Hochqualifizierten ausgebildet werden. Die anstehende Verrentungswelle der Babyboomer wird trotz Rente mit 67 so große Lücken in die Belegschaften reißen, dass selbst unter den besten anzunehmenden Bedingungen die Volkswirtschaft auf lange Sicht langsamer wachsen dürfte. Und die Familienpolitik zeigt trotz erheblichen Finanzaufwands keinerlei Wirkung – zumindest, wenn man ihren Erfolg an der Zahl der Neugeborenen misst.

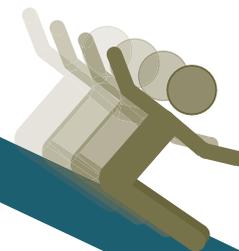


## Klare Ziele – langfristige Planung

Umso wichtiger ist eine langfristige Demografiepolitik, die das Land über unvermeidliche Folgen des Wandels aufklärt, klare Ziele vorgibt und erklärt, mit welchen Instrumenten diese Ziele unter Berücksichtigung der verfügbaren Mittel und Möglichkeiten zu erreichen wären. Bisher aber fehlt eine solche „Demografiestrategie“. Zwar hat die Bundesregierung im vergangenen Jahr ein Werk gleichen Namens vorgelegt. Doch dieses ist ein kleinteiliges Sammelsurium aus Programmen und Initiativen, die ohnehin schon existieren. Das Papier formuliert Ziele, die in keinem Verhältnis zu den Möglichkeiten stehen. Es ist eher ein Wunschzettel denn eine Strategie: So will die Bundesregierung gleichzeitig Wirtschaftsdynamik und Innovationskraft stärken, Wachstum und Wohlstand sichern, Familien unterstützen, Hilfe für Hochbetagte und Pflegebedürftige bereitstellen, die Handlungsfähigkeit des Staates erhalten, flächendeckend für eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen sorgen und so weiter – und das alles unter der Garantie nachhaltiger, gesunder Finanzen. Das Problem dabei ist, dass all diese Leistungen Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen in einer Höhe erfordern würden, die unter den Bedingungen von Alterung und Bevölkerungsrückgang gar nicht denkbar sind.

Mittlerweile hat die Bundesregierung hochkarätig besetzte Arbeitsgruppen einberufen, die ihrerseits Berichte und Vorschläge zu neun sogenannten Schwerpunktthemen des demografischen Wandels vorgelegt haben. Diese lauten etwa: „Familie als Gemeinschaft stärken“, „Bildungsbiografien fördern“, „Selbstbestimmtes Leben im Alter“ oder „Allianz für Menschen mit Demenz“. Damit sind zwar viele Handlungsfelder abgedeckt. Sie gehören jedoch ohnehin in den Arbeitsbereich vernünftiger Politik und sollten nicht erst durch den demografischen Wandel auf die Agenda kommen. Vor allem aber: Die heikelsten Fragen der Demografiepolitik bleiben in den Arbeitsgruppen konsequent ausgeklammert.

Wie die Sozialsysteme in einer alternden Gesellschaft bezahlt, wie Mütter- oder Zuschussrenten und die ungedeckten Multimilliarden-Pensionsansprüche der Beamten bei gleichzeitiger Schuldenbremse finanziert werden sollen, wie künftig die Generationengerechtigkeit gewährleistet werden kann und wie die leerlaufenden ländlichen Räume zu behandeln sind, denen noch immer der Anspruch „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zugestanden wird – all diese brennenden Fragen werden in den Arbeitsgruppen gar nicht erst behandelt. Das ist nicht die Schuld der Arbeitsgruppen, welche die Kompetenz zur Beantwortung dieser Fragen durchaus hätten, sondern Folge der politischen Vorgaben: Ungelöste oder gar unlösbare Probleme stören in der „Demografiestrategie“.



## BAUSTELLEN DER DEMOGRAFIEPOLITIK

An folgenden Baustellen besteht nach Auffassung des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung erheblicher Nachbesserungs- und Reformbedarf:

**1** Die seit langem sehr niedrigen Kinderzahlen sind ein Grund für die demografischen Probleme. Der **Familienpolitik** ist es bisher trotz erheblichen Aufwands nicht gelungen, etwas am Nachwuchsmangel zu verändern. Sie ist teuer, ineffizient und ohne klares Ziel. Rund 160 ehe- und familienbezogene Leistungen können potenziellen Eltern kaum vermitteln, was die Politik eigentlich will. Einige Instrumente der Familienpolitik widersprechen sich zudem und passen nicht in eine ganzheitliche Demografiestrategie.

**2** Auch wenn sich Deutschland langsam aber sicher zur Einwanderung bekennt – das Konzept zur langfristigen **Sicherung des Fachkräftebedarfs** reicht längst nicht aus. Denn noch immer hat die Aktivierung der „stillen Reserve“ – der Arbeitslosen, der Frauen und der Älteren – Vorrang vor der Anwerbung von Menschen aus anderen Ländern. Die Lücken auf dem Arbeitsmarkt werden jedoch demografiebedingt so groß werden, dass alle Möglichkeiten der Fachkräftesicherung gleichzeitig genutzt werden müssen.

**3** Trotz Nachhaltigkeitsfaktor und Rente mit 67 – die deutschen **Sozialsysteme** sind nicht demografiefest. Denn in den Renten-, Pensions- und Gesundheitssystemen verbergen sich große finanzielle Lasten, die auf künftige Generationen verlagert werden. Spätestens wenn in etwa zehn Jahren die Verrentungswelle der Babyboomer einsetzt,

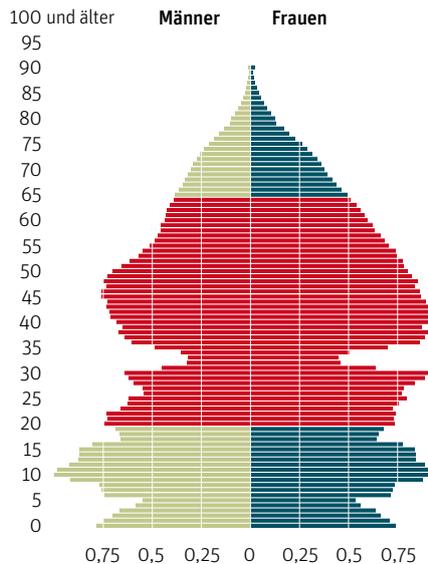
muss die Regierung eine Lösung finden, um einerseits die jungen Generationen nicht über Gebühr zu belasten und andererseits den Älteren mindestens eine Grundsicherung zu garantieren.

**4** **Bevölkerungsrückgang** und Alterung gehen übermäßig zu Lasten entlegener **ländlicher Gebiete**. Doch weil sich im Ozean des Schrumpfens überall auch Inseln der Stabilität finden – in Dörfern, Klein- und Mittelstädten – muss die Politik Abschied nehmen vom Primat gleichwertiger Lebensverhältnisse in jedem Winkel der Republik. Es müssen jene gefördert werden, die gegen den Trend Bevölkerung an sich binden können. Und jene beim Rückbau und Rückzug unterstützt werden, die trotz Förderung und Subventionen nicht auf die Beine gekommen sind. Die Verwaltung muss das Schrumpfen organisieren und das Kleinerwerden zur politischen Aufgabe machen.

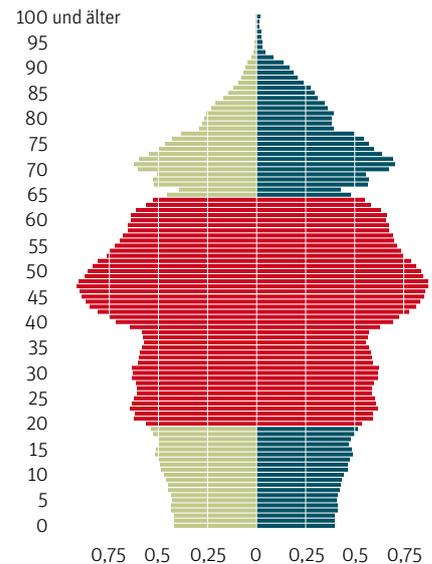
### Wenn die Demografiestrategie der Bundesregierung endet, fangen die Probleme erst richtig an

Wie stark sich Deutschlands Gesellschaft verändert, lässt sich an den Bevölkerungs-„Pyramiden“ ablesen, auch wenn diese längst ihre klassische Form verloren haben: War die Pyramide 1950 noch von den Toten und den Geburtenausfällen zweier Weltkriege geprägt, so sind mittlerweile die in den 1960er Jahren geborenen „Babyboomer“ die entscheidende und größte Gruppe in der Bevölkerung. Weil sie überwiegend gut ausgebildet und erwerbstätig sind, sorgen sie für hohe Staatseinnahmen und tragen entscheidend zum heutigen Wohlstand bei. Das wird sich bis 2030 zwangsläufig ändern, wenn sie sich nach und nach ins Rentenalter verabschieden. Daran kann auch das erhöhte Renteneintrittsalter (hellrote Farbe) nur bedingt etwas ändern. Im Jahr 2030 endet die Demografiestrategie der Bundesregierung – die demografische Entwicklung tut dies keineswegs. Vielmehr wird sich nach 2030 die Alterung noch beschleunigen. Im Jahr 2050 dürfte jeder achte in Deutschland Lebende über 80 Jahre alt sein. Würde die steigende Lebenserwartung beim Rentenalter berücksichtigt, müsste es bis 2050 auf 69 und bis 2060 auf 70 Jahre heraufgesetzt werden. Erst nach 2060 „normalisiert“ sich die demografische Entwicklung wieder etwas. Dann altert die Gesamtbevölkerung nur noch aufgrund eines längeren Lebens und nicht mehr aufgrund der Effekte starker Jahrgänge wie der Babyboomer.

#### Deutschland 1950



#### Deutschland 2011



Prozentualer Anteil der jeweiligen Altersjahre an der Gesamtbevölkerung in Deutschland, 1950, 2011, 2030, 2050 und 2060 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>1)</sup>)

Die Bundesregierung spricht in ihrer „Strategie“ viel von Dialogprozessen und Gemeinschaftsaufgaben. Sie erklärt, was die Menschen, die Unternehmen und Kommunen, die Vereine und Organisationen tun sollen, um den demografischen Wandel abzufedern. Aber sie vergisst bei der großen Solidaritanfrage an das Volk, dass sie den Ordnungsrahmen für all die Veränderungen setzen muss: für die notwendigen Reformen, für die Organisation des Schrumpfens und selbst für das angemahnte Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Sie muss zeigen, wie sich die vielen Vorschläge zur Bewältigung des demografischen Wandels auch umsetzen lassen.

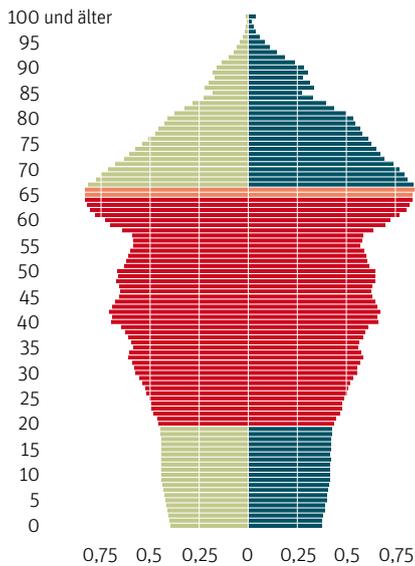
Gegen langfristige Trends wie die demografische Entwicklung, aber auch der Klimawandel oder die wachsende Staatsverschuldung

helfen keine kleinen, immer neuen Reparaturmaßnahmen. Notwendig sind langfristige Strategien. Doch große Würfe sind in der Politik selten. Zu groß ist die Furcht, Wählerschichten zu verprellen, zu groß ist die Gefahr, dass die Opposition zu notwendigen Reformen eine populistische Gegenstrategie entwirft.

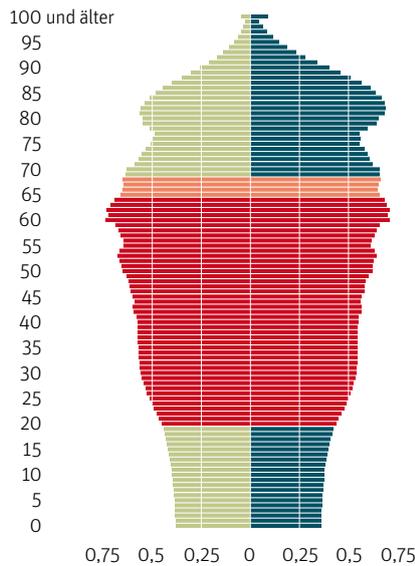
In Demokratien werden Reformen im Allgemeinen nicht nach Notwendigkeiten umgesetzt, sondern erst, wenn sich ein „Fenster der Möglichkeit“ öffnet. Das heißt, wenn die Machtverhältnisse so gestrickt sind, dass die Partei, von der man die Reform am wenigsten erwartet, sie einleitet und die Opposition nicht gegen etwas votieren kann, das sie sich eigentlich selbst auf die Fahnen schreiben würde. Deshalb konnten nur Sozialdemokraten die Arbeitsmarktreformen durchsetzen, nur Konservative den Atomausstieg.

Doch es bleibt zu wenig Zeit, um endlos darauf zu warten, dass sich irgendwelche Fenster öffnen. Die nächsten Jahre sind entscheidend, wenn es darum geht, die Sozialsysteme zu reformieren, die Familienpolitik zu ordnen, die Zuwanderung besser zu organisieren und die Förderung der Regionen neu zu strukturieren. Je länger sich die notwendigen Reformen hinziehen, desto schwieriger und teurer wird später die Anpassung an den Wandel. Es geht darum, sich von Wachstumsillusionen zu verabschieden und Konzepte für eine Gesellschaft unter diesen neuen Bedingungen zu planen. Die Politik muss sich zusammenraufen und die Reformen parteiübergreifend anpacken, damit sie langfristig Bestand haben und nicht immer wieder im tagespolitischen Streit zerredet werden.

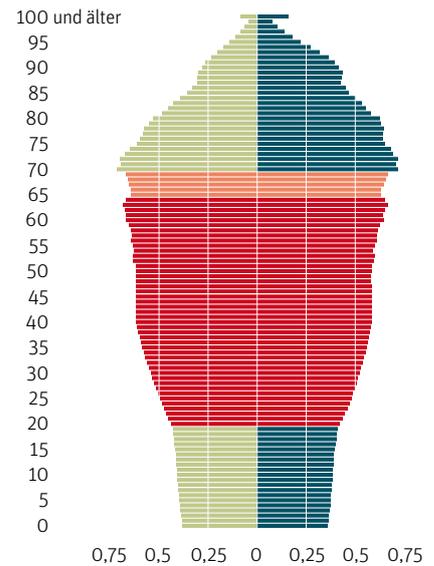
### Deutschland 2030



### Deutschland 2050



### Deutschland 2060



# 1 DEN KERN DER GESELLSCHAFT FÖRDERN

## 1.1 FAMILIE IM WANDEL

Familien\* erfüllen Aufgaben, die für das Fortbestehen unserer Gesellschaft unverzichtbar sind und die der Staat weder selbst übernehmen kann noch soll: Familien sorgen für sozialen Zusammenhalt und den Nachwuchs der Gemeinschaft. Sie bieten Schutz und Geborgenheit für Kinder, aber auch für Ältere, die auf Unterstützung angewiesen sind. Sie bereiten auf das Erwachsensein vor und entsenden im Idealfall verantwortungsvolle, junge Menschen in ein eigenständiges Leben. Familien spiegeln im Kleinen, wie die Gesellschaft im Großen funktioniert.

Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts konnte die Kleinfamilie, bestehend aus einem Ehepaar und seinen Kindern, diese Funktionen recht selbstverständlich erfüllen. Die Aufgabenverteilung zwischen verheirateten Frauen und Männern war für die Mehrheit der Bevölkerung dauerhaft klar festgelegt und die Ehen hielten lang bis lebenslang.

\* Unter „Familie“ verstehen wir das Zusammenleben von einem oder mehreren Erwachsenen mit mindestens einem minderjährigen Kind, unabhängig vom Verwandtschaftsgrad. Im erweiterten Sinn zählen auch Erwachsene, die ältere Menschen in ihrem Haushalt versorgen, zu den Familien.

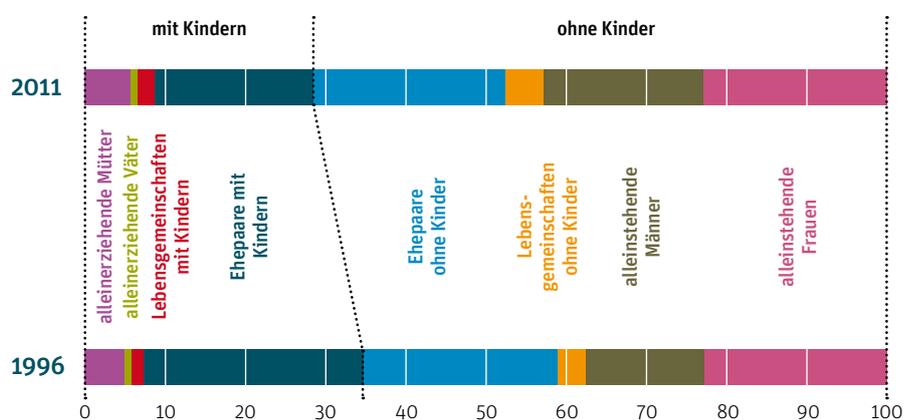
Heute aber hat sich unser Zusammenleben in drei Bereichen grundlegend gewandelt. Und diese Veränderungen haben massive Auswirkungen auf Familien:

**Erstens sind Lebens- und Familienformen vielfältiger geworden.** Kinder wachsen heute deutlich öfter bei nicht verheirateten Eltern auf als früher. Gleichgeschlechtliche Elternpaare sind selten, ihr Anteil steigt aber ebenfalls. In 20 Prozent der Familien leben

minderjährige Kinder mit nur einem Elternteil zusammen. Weil viele der Alleinerziehenden neue Partnerschaften eingehen, entstehen zunehmend Patchwork-Familien, in denen Menschen Verantwortung füreinander übernehmen, ohne direkt miteinander verwandt zu sein. Mehr Verheiratete als früher haben gar keine Kinder. Insgesamt führen immer mehr Menschen, gewollt oder ungewollt, ein Leben ohne Kinder. Ein großer Teil von ihnen lebt in Singlehaushalten. Großfamilien mit vier oder mehr Kindern sind praktisch ausgestorben.

### Familien in der Minderheit

Der Anteil der Familien an allen Haushalten ist rückläufig. Inzwischen gibt es mehr Ehepaare und Lebensgemeinschaften ohne Kinder als solche mit Kindern im Haushalt. Verheiratete Eltern mit Kindern machen zwar noch die Mehrheit der Familien aus. In den vergangenen 15 Jahren hat diese klassische Familienform allerdings an Bedeutung verloren. Zudem leben mehr Menschen allein. Unter den alleinstehenden Frauen und Männern sind viele Ältere, die über kurz oder lang auf eine pflegerische Unterstützung angewiesen sein werden.



Anteil der Lebensformen an allen Haushalten 1996 und 2011 in Prozent (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>2)</sup>)

## **Zweitens sind Familien, wenn sie gegründet werden, weniger beständig als früher.**

Beziehungen, ob mit oder ohne Trauschein, zerbrechen heutzutage häufiger: Mehr als ein Drittel aller Ehen wird inzwischen wieder geschieden, in Großstädten sogar mehr. Von rund der Hälfte der Scheidungen sind minderjährige Kinder betroffen.

## **Drittens verliert die traditionelle Arbeitsteilung innerhalb der Familie an Bedeutung.**

Junge Frauen sind heute im Schnitt besser qualifiziert als ihre männlichen Altersgenossen. Und sie wollen diese Ausbildung in gute Jobs und Einkommen übersetzen.<sup>3</sup> Das traditionelle Familienmodell mit Frauen am Herd und Männern auf der Arbeit lässt sich deshalb kaum mehr verwirklichen und entspricht nur noch selten den Vorstellungen junger Menschen. Auch zwischen den Generationen haben sich die traditionellen Rollenbilder geändert, wie etwa die Pflegeverpflichtung von Frauen gegenüber ihren (Schwieger-)Eltern. Wo sich Fürsorge- und Erwerbsarbeit nicht vereinbaren lassen, weil etwa Männer keine familiären Aufgaben übernehmen möchten oder weil der Beruf beide Partner zu stark einspannt, entscheiden sich Menschen oft gegen Kinder.

## **1.2 AUFGABEN DER FAMILIENPOLITIK**

Die Politik muss für diese veränderten Bedingungen einen geeigneten Rahmen schaffen. Es gehört zu ihren Aufgaben,

- es jungen Menschen mit Kinderwunsch zu erleichtern, diesen auch umzusetzen;
- den Alltagsstress für Familien mit Kindern oder mit pflegebedürftigen Angehörigen abzubauen, sie finanziell zu unterstützen und so Familien zu Sicherheit und Stabilität zu verhelfen;

- Ungerechtigkeiten zwischen Eltern und Kinderlosen in der Gesellschaft auszugleichen.

All das leistet die aktuelle Familienpolitik nur unzureichend. Sie ist dagegen oft widersprüchlich und lässt kein übergreifendes Ziel erkennen. Die Widersprüche entstehen, weil im familienpolitischen Maßnahmenkatalog Elemente des alten und des neuen Gesellschaftssystems vermischt sind. Diese Politik geht jedoch an der Realität der Gesellschaft vorbei, in der die Menschen immer noch gerne für andere Verantwortung übernehmen, aber eben zunehmend außerhalb des klassischen Familienmodells.

Problematisch ist erstens, dass die Familienpolitik Ehe und Familie weitgehend gleichsetzt. Ehebezogene Maßnahmen machen über ein Drittel der familienpolitischen Leistungen aus,<sup>4</sup> kommen häufig aber gar nicht Familien zugute: Rund 55 Prozent aller Ehepaare leben in einem Haushalt, in dem es gar keine Kinder gibt.<sup>5</sup> Gleichzeitig wächst jedes vierte Kind bei nicht verheirateten Eltern oder mit nur einem Elternteil auf.

Ein zweiter Widerspruch ergibt sich daraus, dass einerseits möglichst beide Elternteile berufstätig sein sollen, andererseits aber eine Spezialisierung der Ehepartner auf entweder Erwerbs- oder Sorgearbeit begünstigt wird. Der Ausbau der Kinderbetreuung und das Elterngeld zielen darauf ab, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und damit vor allem mehr Mütter auf den Arbeitsmarkt zu bringen. Andere familienpolitische Instrumente wie das Ehegattensplitting, das Betreuungsgeld (im Volksmund „Herdprämie“ genannt) oder die kostenfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung setzen hingegen einen Anreiz dafür, die Aufgaben klar zu verteilen: Ein Partner spezialisiert sich auf die Erwerbsarbeit, während der andere – in der Praxis meist die Frau – die Familie versorgt und dafür beruflich stark zurücksteckt. Ein Teil der Ehepaare ist mit dieser Arbeits-

teilung zwar durchaus zufrieden – was für eine Wahlfreiheit spricht. Jedoch entstehen für den Elternteil, der sich auf die Familienarbeit spezialisiert, langfristig Nachteile: Karrierechancen verschlechtern sich, der Verdienst sinkt, wenn die Erwerbsarbeit erst einmal unterbrochen wird, und die Rentenansprüche fallen geringer aus.<sup>6</sup>

Die Politik, die finanzielle Abhängigkeiten zwischen Ehepartnern begünstigt, führt zu einem dritten Widerspruch: Sie ist unvereinbar mit der Forderung nach wirtschaftlicher Eigenverantwortung jedes Einzelnen. Denn kommt es zur Scheidung, ist jeder Partner wieder auf sich alleine gestellt. So ist auch das neue Unterhaltsrecht ausgelegt. Angesichts der hohen Scheidungsraten kann sich niemand mehr darauf verlassen, bis ins Alter vom Partner oder von der Partnerin mitversorgt zu werden. Selbstverständlich steht es jedem (Ehe-)Paar frei, sich für eine Aufgabenteilung mit einseitiger finanzieller Abhängigkeit zu entscheiden. Es ist aber problematisch, wenn die Familienpolitik dieses Modell aktiv fördert.

Eine Familienpolitik, deren zahlreiche Instrumente teilweise in entgegengesetzte Richtungen wirken, ist nicht nur intransparent, sondern auch ineffizient. Im internationalen Vergleich gibt Deutschland mit 3,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts viel für Familienpolitik aus. Die Erfolge sind jedoch gering: Auch wenn Deutschland heute im europäischen Vergleich eine der höchsten Frauenerwerbsquoten hat, arbeiten Frauen häufig in Teilzeit- und geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen. Der Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung hinkt noch immer hinterher. Und die Fertilitätsrate verharrt seit Jahrzehnten fast unverändert auf dem niedrigen Niveau von 1,4 Kindern je Frau – obwohl Umfragen zeigen, dass viele sich eigentlich mehr Kinder wünschen.

Die Folgen der nicht zeitgemäßen Familienpolitik tragen einerseits die Einzelnen, andererseits Staat und Gesellschaft. Vielen fällt es schwer, ihre Lebensentwürfe umzusetzen. Entscheidungen bringen oft große Nachteile mit sich: etwa der unfreiwillige Verzicht auf Kinder, Karriereknick oder drohende Altersarmut. Für den Staat sind die im internationalen Vergleich sehr niedrigen Kinderzahlen ein Problem, weil der Generationenvertrag dadurch in eine Schieflage gerät (siehe Kapitel 3). Außerdem sind bei einer schrumpfenden Bevölkerung ständig teure Anpassungsleistungen nötig, etwa in der öffentlichen Infrastruktur, die zudem mit politischen Konflikten einhergehen (siehe Kapitel 4).

### Die Geburtenzahl hat sich halbiert

**Im Jahr 1964 wurde in Deutschland mehr Nachwuchs geboren als jemals zuvor oder danach. Seither ist die Geburtenzahl um die Hälfte gefallen und ein weiterer Rückgang ist programmiert: Die Gruppe der potenziellen Mütter (und Väter) wird immer kleiner, weil die Kinderzahl je Frau schon seit Jahrzehnten niedrig ist. Blicke die Fertilität auf dem heutigen Niveau, würden ab den 2040er Jahren nicht einmal mehr 550.000 Kinder jährlich zur Welt kommen.**

Jahr	Geburten in Deutschland
1950	1.116.701
1960	1.261.614
1964	1.357.304
1970	1.047.737
1980	865.789
1990	905.675
2000	766.999
2010	677.947
2011	662.685
2012	673.570

Anzahl der Lebendgeburten in Deutschland  
1950 bis 2012  
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt?)

## 1.3 WIE FAMILIENPOLITIK AUSSEHEN SOLLTE

Soziale Bindungen sind für Individuen und Gesellschaft gleichermaßen wichtig. Ziel einer neu ausgerichteten Familienpolitik sollte es daher sein, Menschen dort zu unterstützen, wo sie solche Bindungen eingehen und dabei Verantwortung für diejenigen übernehmen, die sich nicht selbst versorgen können, also für Kinder, Alte oder Kranke. Diese Unterstützung sollte lebensformneutral und unabhängig von Verwandtschaftsgraden erfolgen. Die materielle Abhängigkeit zwischen Personen, die jeweils selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen könnten, sollte dagegen nicht begünstigt werden. Dies trifft momentan etwa für das Ehegattensplitting zu.

Anders als bisher sollte der Aufwand, den Familien an Sorgearbeit leisten, stärker auf die Allgemeinheit verteilt werden. Zwar beteiligt sich der Staat schon jetzt an den finanziellen Bürden der Kindererziehung. Die Aufwendungen liegen aber weit unter dem Mehrwert, den Kinder später für die Allgemeinheit erzeugen. Selbst nach Abzug aller staatlichen Familienzuschüsse gewinnt die Gesellschaft unterm Strich noch immer 77.000 Euro pro Kind durch die zu erwartenden Steuern und Sozialbeiträge, die im Erwachsenenalter einmal geleistet werden.<sup>8</sup> Damit findet im deutschen Steuer- und Sozialsystem de facto eine Umverteilung von kinderreichen Familien hin zu Kinderarmen und Kinderlosen statt. Würden die Lasten stärker gesamtgesellschaftlich verteilt, ließe sich nicht nur die gewachsene Instabilität heutiger Familien kompensieren, sondern vor allem auch mehr Gerechtigkeit schaffen.

Es gibt heute eine Vielzahl familienpolitischer Leistungen, von denen ein Teil durchaus geeignet ist, dieses Ziel zu verfolgen. Familienpolitik wird aber nur dann erfolgreich sein, wenn sie sich auf eine überschaubare Menge an Einzelleistungen beschränkt, die erkennbar dem gleichen Ziel dienen. Für jede einzelne Leistung muss die Politik prüfen: Schafft sie einen Ausgleich für Menschen, die Sorgearbeit für andere, Hilfebedürftige, übernehmen? Vermeidet sie es, Abhängigkeiten zwischen nicht-hilfebedürftigen Erwachsenen zu schaffen? Und verteilt sie die Lasten weg von den Familien hin zur Gesellschaft, wie es idealerweise sein sollte? Anhand einer solchen Prüfung ließe sich identifizieren, welche der aktuellen Leistungen gestrichen werden sollten – und wo gegebenenfalls noch ein Instrument fehlt. Die drei entscheidenden Bereiche sind dabei: Finanzen, Infrastruktur und Zeit.

### Finanzieller Ausgleich – Kosten verteilen

Bei allen positiven Seiten des Elternseins – Kinder kosten Geld. Ohne Unterstützung des Staates wären Eltern finanziell und damit auch insgesamt schnell überfordert – zu Lasten der Kinder und zu Lasten der Allgemeinheit. Denn um sich langfristig finanzieren zu können und gut zusammenzuhalten, braucht die Gesellschaft gut gebildeten und sozial gefestigten Nachwuchs. Zu den sinnvollen Leistungen zugunsten von Familien gehören:

### ■ Begrenzte Barauszahlungen als Standardleistung für alle

Das Kindergeld ebenso wie der Kinderzuschlag helfen, die durch Kinder entstehenden Kosten zu decken, wenn Steuerfreibeträge mangels ausreichenden Einkommens nicht greifen.\* Eine Kindergelderhöhung – wie momentan von einigen Parteien gefordert – würde viel kosten, aber nur zu einem geringen Teil wirklich bei bedürftigen Familien ankommen.<sup>9</sup>

### ■ Teilfinanzierte Auszeiten für Eltern im ersten Lebensjahr der Kinder

Das Elterngeld als zeitlich begrenzte Lohnersatzleistung trägt dazu bei, die Einkommensausfälle in jungen Familien aufzufangen. Es ermöglicht erwerbstätigen Eltern, sich Zeit für die Familienarbeit zu nehmen, setzt aber zugleich einen Anreiz, die Erwerbsunterbrechung auf maximal ein Jahr zu begrenzen.<sup>10</sup> Allerdings werden die meisten Monate noch immer von Frauen in Anspruch genommen. Eine Erhöhung der Pflichtmonate für den zweiten Elternteil würde dazu beitragen, die möglichen negativen Effekte beruflicher Auszeiten weiter zwischen den Geschlechtern aufzuteilen.

### ■ Fürsorge- statt Ehegattensplitting

Das gültige Steuerrecht fördert durch das Ehegattensplitting vor allem verheiratete Paare und nicht unbedingt Familien. Daran würde auch das in der Diskussion stehende Familiensplitting nichts ändern. Es würde die bestehende finanzielle Unterstützung der

Ehe lediglich um den Faktor Kinder erweitern. Hiervon würden Familien mit geringem oder durchschnittlichem Einkommen kaum profitieren. Besser wäre es, wenn alle Erwachsenen steuerrechtlich als Individuen behandelt würden, um eine materielle Abhängigkeit zwischen Erwachsenen zu vermeiden.<sup>11</sup> Neben der Individualbesteuerung müsste ein „Kindersplitting“ eingeführt werden, das steuerliche Entlastungen nur dort gewährt, wo Menschen – unabhängig von der Art ihres Zusammenlebens – tatsächlich langfristig Verantwortung und Fürsorgeaufgaben übernehmen. Auch dort, wo Menschen Pflege übernehmen, bietet sich eine finanzielle Entlastung der Pflegenden an – das Kindersplitting könnte somit von vornherein als „Fürsorgesplitting“ umgesetzt werden.

Geldleistungen für Familien sind wichtig. Wichtiger noch sind aber Investitionen in die Rahmenbedingungen für Familien, wie Kindergärten oder Ganztagschulen. Sie sorgen dafür, dass viele Kosten und Nachteile für diejenigen, die gesellschaftlich relevante Aufgaben übernehmen, gar nicht erst entstehen. Deutschland erbringt jedoch etwa drei Viertel der jährlichen familienbezogenen Ausgaben in Höhe von etwa 125 Milliarden Euro\*\* als Geldleistungen oder in Form von Steuervorteilen.<sup>12</sup> Dieser Anteil wird sich durch das Betreuungsgeld noch erhöhen. In Ländern mit erfolgreicher Familienpolitik ist diese Quote deutlich niedriger: In Schweden und Dänemark etwa waren es im Jahr 2009 nur 42 Prozent, im Nachbarland Frankreich

56 Prozent.<sup>13</sup> Diese Länder geben anteilig viel mehr Geld für Kinderbetreuung und Bildungsangebote aus. Ähnlich sieht es im Pflegebereich aus, wo in Deutschland Sachleistungen und ein gutes Dienstleistungsnetz verhältnismäßig wenig gefördert werden.

## Infrastruktur – Familienalltag entlasten

Ein zuverlässiges Netz von Unterstützungsangeboten hilft Familien, ihre vielfältigen alltäglichen Aufgaben zu koordinieren. Das betrifft nicht nur Eltern mit Kindern, sondern auch Menschen, die dauerhaft kranke, behinderte oder pflegebedürftige Erwachsene betreuen. Eine gut ausgebaute Infrastruktur entlastet im Alltag, erleichtert die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit, oder ermöglicht sie überhaupt erst. Damit übernehmen gesellschaftliche Institutionen einen Teil der Betreuungsverantwortung von Eltern oder pflegenden Angehörigen.

## BETREUUNG

Als erste Säule einer entsprechenden Infrastruktur ist eine zuverlässige, bezahlbare und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung während der Arbeitszeit für Eltern unverzichtbar. Ebenso notwendig ist ein ausreichendes und bezahlbares Netz an ambulanten und stationären Pflegediensten. Die folgenden Ausführungen zur Kinderbetreuung lassen sich in ähnlicher Weise auch für die Pflege treffen.

### ■ Betreuungsangebote an Arbeitszeit ausrichten

Kindergärten, Schulen oder Horte müssen sich an die Bedürfnisse berufstätiger Eltern anpassen: Die Öffnungszeiten müssen die gängigen Arbeitszeiten inklusive Wegstrecken abdecken. Ferienschließzeiten sollten vermieden werden. Die Aussicht auf eine

\* Das Kindergeld wird mit den Kinderfreibeträgen bei der Einkommenssteuer verrechnet. Liegt der Steuervorteil durch die Freibeträge höher als das Kindergeld, wird der zusätzliche Betrag ausgezahlt, ansonsten bleibt es beim Kindergeld. Förderung von Familien findet durch das Kindergeld also nur dort statt, wo es den Freibetrag übersteigt. Es sind nicht zuletzt solche Regelungen, die die familienpolitischen Instrumente für den Laien undurchsichtig machen.

\*\* Ehebezogene familienpolitische Maßnahmen wie das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung sind hierbei nicht mit einberechnet. Sie betragen 2010 etwa 75 Milliarden Euro.

garantierte Halbtagsbetreuung, wie es in dem ab Sommer 2013 geltenden Rechtsanspruch geregelt ist, reicht vielen Eltern nicht aus. Für Kinder im schulpflichtigen Alter kann durch Ganztagschulen Betreuung mit Lehrangeboten kombiniert werden.

#### ■ **Ohne Qualität kein nachhaltiger Erfolg**

Die Betreuung muss qualitativ hochwertig sein, damit Eltern ihre Kinder mit einem guten Gefühl in außerfamiliäre Obhut geben. Das kann einerseits nur durch gut ausgebildete, motivierte und angemessen bezahlte Erzieher und Lehrer garantiert werden. Betreuungseinrichtungen müssen andererseits den Tagesablauf der Kinder altersgemäß gestalten und dabei Alltagsaufgaben wie Hausaufgaben, Musikunterricht oder Sport berücksichtigen. Erst wenn das gewährleistet ist, haben die Eltern in den wenigen gemeinsamen Stunden mit ihren Kindern den nötigen Freiraum für familiäre Aktivitäten.

#### ■ **Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen**

Betriebliche Betreuungseinrichtungen sind besonders geeignet, den Alltag von Eltern zu erleichtern, denn sie sind in der Regel an die Arbeitszeiten angepasst und befinden sich nah am Arbeitsplatz. Viele größere Unternehmen bieten das bereits an. Für kleinere Betriebe sind finanzieller und organisatorischer Aufwand häufig abschreckend. Die Familienpolitik sollte ihnen beim Aufbau eigener Angebote oder von Kooperationen mit standortnahen Einrichtungen unter die Arme greifen.

## HAUSHALTSNAHE DIENSTLEISTUNGEN

Familienarbeit umfasst mehr als die Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen. Auch Haushaltstätigkeiten kosten Familien viel Zeit, die dann für Beruf oder Familienzeit fehlt. Haushaltsnahe Dienstleistungen als zweite Säule können sie dabei entlasten. Dafür müssen sie zuverlässig und kostengünstig verfügbar sein. Das hat auch die Bundesregierung in ihrer Demografiestrategie erkannt – allerdings hat sie bisher keine konkreten Vorschläge zur Umsetzung vorgelegt.

#### ■ **Dienstleistungen für Familien fördern**

Eine Förderung für Familien, die Unterstützung im Haushalt in Anspruch nehmen wollen, sollte sich nach der Anzahl der zu versorgenden Kinder oder Pflegebedürftigen richten. Eine Informationskampagne könnte diese Entlastungsmöglichkeit bei Familien bekannter machen und ihre Akzeptanz erhöhen.

## ENGAGEMENT

Eine dritte Säule der Infrastruktur für Familien bildet bereits heute die Vielzahl privater oder ehrenamtlicher Initiativen. Großeltdienste, ehrenamtliche Beratung für pflegende Angehörige oder Freizeit- und Bildungsangebote für Kinder benötigen mehr Förderung.

#### ■ **Initiativen der Zivilgesellschaft unterstützen und bündeln**

Zivilgesellschaftliche Angebote können und sollen nicht staatlich organisiert werden. Familienpolitik kann aber dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für Engagierte und Hilfesuchende zu verbessern. Die Nationale Engagementstrategie und das Nationale Forum für Engagement und Partizipation sind erste Schritte in die richtige Richtung. Austauschplattformen und Anlaufstellen wie Mehrgenerationenhäuser, Nachbarschaftszentren oder Familienzentren sollten weiterhin aktiv gefördert werden.

#### ■ **Ehrenamt in den beruflichen Alltag integrieren**

Die Familienpolitik verspricht schon länger, die Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Stiftungen im Bereich des ehrenamtlichen Engagements zu stärken. Doch es hapert an der Umsetzung. Als Vorbild könnten hier die Vereinigten Staaten dienen. Dort ist es üblich, dass ganze Belegschaften sich regelmäßig an gemeinnützigen Aktionen beteiligen oder Fachleute unentgeltlich ihre Kenntnisse zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung stellen.

#### ■ **Individuelle Lösungsansätze fördern**

Neben dem organisierten Ehrenamt gibt es auch heute schon viele Beispiele, wie mit den Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels umzugehen ist. So entstehen vermehrt Senioren-WGs, in denen ältere Menschen gemeinsamen Wohnraum beziehen und aufeinander achten. Solche privaten Initiativen sind besonders für Menschen wichtig, die nicht auf die Unterstützung eines Partners oder eigener Kinder zurückgreifen können oder wollen. Familienpolitik hat hier die Aufgabe, solche Eigeninitiativen bekannt zu machen und zu fördern.

### Zeitsouveränität – flexible Lebensentwürfe ermöglichen

Neben Geld und Infrastruktur benötigen Familien zeitliche Flexibilität. Umfragen zur Zufriedenheit von Eltern mit ihrer aktuellen Arbeitszeit zeigen: Vollzeitbeschäftigte Mütter und Väter würden gerne weniger, teilzeitbeschäftigte (unter 20 Stunden) hingegen mehr arbeiten. Die ideale Arbeitszeit für viele Eltern liegt im Bereich der vollzeitnahen Teilzeit, also zwischen 25 und 35 Wochenstunden.<sup>14,15</sup> Sie ermöglicht es jenen, die Familienarbeit übernehmen, gleichzeitig ihrem Beruf nachzugehen. Die Familienpolitik setzt hinsichtlich familienfreundlicher Arbeitsbedingungen bisher größtenteils auf

die freiwillige Verpflichtung von Unternehmen. Das kann aber dazu führen, dass sich die Angebote vorrangig an den betrieblichen Erfordernissen orientieren und weniger an den Bedürfnissen der Familien. Die Betroffenen sind vor allem jene Mitarbeiter, die eher gering qualifiziert sind und damit wenig umworben werden.<sup>16,17</sup>

Wie die zusätzlichen Partnermonate beim Elterngeld können gesetzliche Regelungen dazu beitragen, dass sich familienfreundliche Instrumente und Praktiken schneller durchsetzen und ein Mentalitätswechsel einsetzt. Zu familienfördernden Praktiken im beruflichen Alltag zählen zum Beispiel:

### ■ Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch mehr Flexibilität

Ein gesetzlich festgelegtes Rückkehrrecht auf eine höhere Stundenzahl für Menschen mit Betreuungsverantwortung schafft Sicherheit. Damit ließe sich das Gegenstück zu der bereits gültigen Regelung schaffen, gemäß der Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit reduzieren können, sofern keine betrieblichen Gründe dagegen sprechen. Zudem sollten Arbeitnehmer mit Familienverantwortung stärker als

bisher die Möglichkeit haben, ihre Arbeitszeiten und -orte selbst zu bestimmen und auch zuhause zu arbeiten.

### ■ Sanktionen als letzte Konsequenz

Zum Schutz der privaten Lebenszeit bedarf es staatlicher Sanktionen bei dauerhaften oder wiederholten Verstößen gegen vertraglich vereinbarte Arbeitszeiten. In Dänemark etwa gehört die Wahrung der Arbeitszeiten (genauso wie das Einhalten von Belastbarkeitsgrenzen) zu den allgemein gültigen Arbeitsschutzbestimmungen, die regelmäßig überprüft werden.

Aber nicht nur bei der Verteilung der Arbeit auf Tage und Wochen, auch bei der Zeitsouveränität über den gesamten Lebenslauf hinweg wäre mehr Flexibilität nötig. Denn die mittlere Generation im Alter zwischen 25 und 45 befindet sich in der sogenannten Rush Hour des Lebens. In dieser Phase ballen sich Ausbildung, Berufseinstieg, Partnersuche und Familiengründung, gelegentlich auch schon Unterstützung der eigenen pflegebedürftigen Eltern, so dass viele Wünsche auf der Strecke bleiben. Etwa jene nach (mehr) Kindern. Deshalb sollte es ermöglicht wer-

den, Zeit im Lebensverlauf umzuverteilen und dafür auch die mit der steigenden Lebenserwartung gewonnene Lebenszeit zu nutzen. So ließe sich in Phasen ohne familiäre Verpflichtungen mehr arbeiten, um als Ausgleich während Familienphasen beruflich kürzer zu treten. Auch Fortbildungen während des Berufslebens oder persönliche Auszeiten ließen sich dieser Idee nach besser im Lebenslauf unterbringen.

Instrumente der lebensphasenorientierten Personalentwicklung ermöglichen es, das Tempo aus der Rush Hour des Lebens zu nehmen. Lebensarbeitszeitkonten etwa können das Einkommen langfristig stabilisieren: Denn vorab geleistete „Mehrarbeit“ lässt sich als Zeit- oder Geldguthaben ansparen und in Familienphasen aufbrauchen. So lassen sich vorübergehende Einbußen durch Teilzeitarbeit leichter verkraften. Bisher sind Langzeitkonten kaum erprobt. Auch weil kleine und mittlere Unternehmen sie schwer verwalten können und unklar ist, was mit den Guthaben bei einem Arbeitsplatzwechsel geschieht. Die Familienpolitik hat die Aufgabe, Konzepte zu entwickeln und geeignete Rahmenbedingungen für ihre Umsetzung zu schaffen.

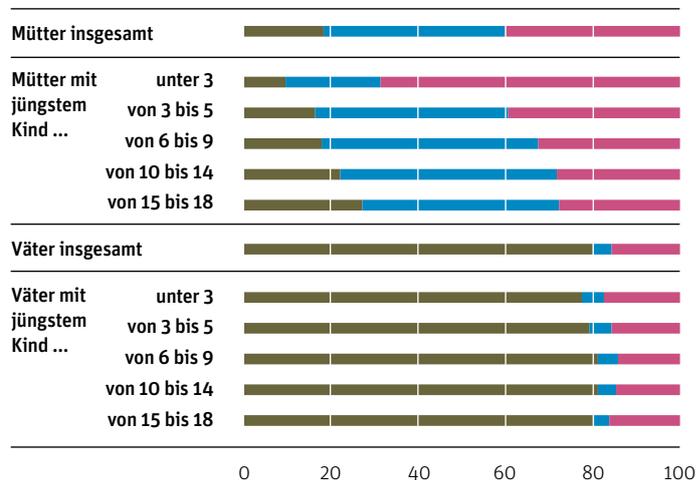
## Mütter in der Teilzeitfalle?

Mit der Geburt eines (weiteren) Kindes gibt die Mehrzahl der Frauen ihre Erwerbstätigkeit zunächst auf – häufig ermöglicht durch das Elterngeld. Väter arbeiten hingegen fast unabhängig vom Alter ihrer Kinder überwiegend in Vollzeit. Wenn die Kinder älter werden, kehren die Mütter zunehmend in den Beruf zurück, allerdings bleibt es oft dauerhaft bei einer Teilzeitbeschäftigung. Mit einem Anteil von über 80 Prozent stellen häusliche und persönliche Verpflichtungen zusammen das Hauptmotiv für die Teilzeitarbeit bei Müttern dar. Acht Prozent von ihnen finden keine Vollzeitstelle.

Anteil der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten an allen Müttern und Vätern sowie nach Alter des jüngsten Kindes

- Vollzeit
- Teilzeit
- nicht erwerbstätig

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>18</sup>)



# 2

# FACHKRÄFTE SICHERN

## 2.1 DER DEMOGRAFISCHE WANDEL VERKNAPPT DAS FACHKRÄFTEANGEBOT

Eine qualifizierte Erwerbsbevölkerung trägt maßgeblich zum Wohlstand moderner Wissensgesellschaften bei. Sie erwirtschaftet die Mittel, mit denen wir unseren Lebensunterhalt bestreiten und die wirtschaftlich Abhängigen finanziell absichern. Darüber hinaus schafft sie Arbeitsplätze, den wichtigsten Faktor für gesellschaftliche Teilhabe in unserer Gesellschaft.

Wie leistungsfähig die Wirtschaft eines Landes ist, hängt grundsätzlich von zwei Faktoren ab – von der Zahl der Arbeitskräfte sowie von deren Produktivität. Beide Größen werden auch von demografischen Faktoren beeinflusst. In Deutschland könnten sich vor allem zwei demografische Entwicklungen auf unseren Wohlstand auswirken:

**Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sinkt.** Mit dem demografischen Wandel verschieben sich die zahlenmäßig größten Altersgruppen der Bevölkerung in ein immer höheres Alter. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 (bald 66) Jahren

wird somit immer kleiner. Sie dürfte bis 2050 um etwa elf Millionen Menschen abnehmen.<sup>19</sup> Das sich ausdünnende Arbeitskräfteangebot könnte künftig zum beschränkenden Faktor für Wachstum werden. Dabei wird der Rückgang regional unterschiedlich stark sein und damit die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen nicht überall in gleicher Form beeinträchtigen (siehe Kapitel 4).

Der Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter geht einher mit einer Zunahme der Personen im Rentenalter. Nach den aktuellen Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes dürften im Jahr 2050 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter knapp 60 Personen im Rentenalter kommen – das sind trotz höherer Altersgrenze etwa doppelt so viele wie heute.<sup>20</sup> Diese Entwicklung wird Druck auf die sozialen Sicherungssysteme ausüben und die Abgabenlast für Erwerbstätige erhöhen (siehe Kapitel 3). Dies könnte dazu führen, dass einheimische Fachkräfte abwandern und die Erwerbsbevölkerung zusätzlich schrumpft.

**Das Durchschnittsalter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steigt.** In den nächsten zwei Jahrzehnten werden nicht nur viele Personen ins Rentenalter hineinwachsen, sondern es wird auch die Gruppe der Personen im erwerbsfähigen Alter als Ganze altern. Während heute noch die 45- bis 49-Jährigen die zahlenmäßig größte Fünfjahresgruppe innerhalb der Erwerbsbevölkerung stellen, werden es im Jahr 2030 die 60- bis 64-Jährigen sein.<sup>21</sup> Dies kann einerseits Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot haben – nämlich dann, wenn mehr Personen gesundheitsbedingt aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Andererseits könnte die Pro-

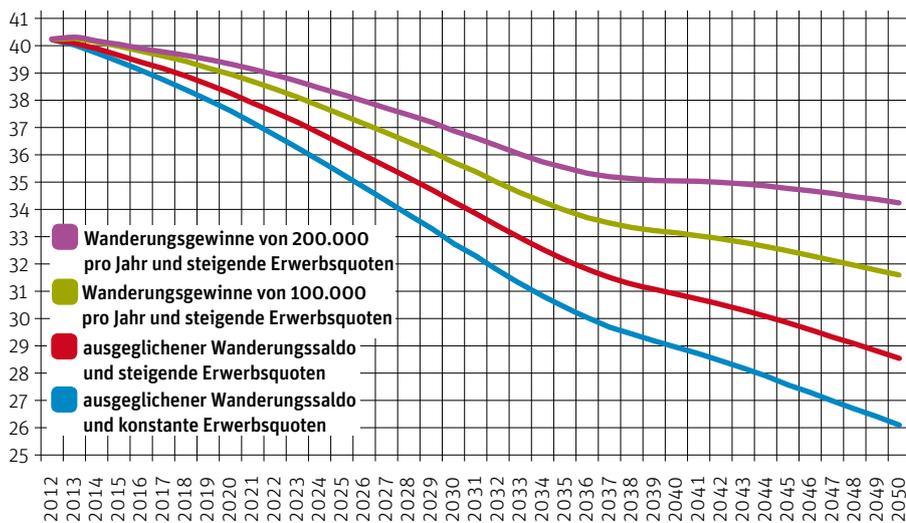
duktivität aufgrund der Alterung der Belegschaften leiden. Denn mit zunehmendem Alter nehmen sowohl die kognitive als auch die körperliche Leistungsfähigkeit ab. Zwar kann langjährige Erfahrung diese Einbußen häufig kompensieren, doch dies allein reicht nicht aus, um unser Wohlstandsniveau nachhaltig zu sichern. Denn vor dem Hintergrund des kleiner werdenden Fachkräftepools bräuchten wir eigentlich eine steigende Produktivität.

## 2.2 AUFGABEN DER FACHKRÄFTEPOLITIK

Die Politik muss ihren Teil dazu beitragen, dass wir den Rückgang und die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials so gut wie möglich meistern. Zwei Ziele stehen dabei im Vordergrund:

- Dem zahlenmäßigen Schwund des Arbeitskräftepotenzials entgegenwirken: Da steigende Kinderzahlen ihren Effekt auf dem Arbeitsmarkt frühestens in zwei Jahrzehnten zeigen könnten, bietet sich kurz- und mittelfristig vor allem Einwanderung an, um das Arbeitskräftepotenzial aufzustocken. Auch ein späterer Renteneintritt kann zu diesem Ziel beitragen.
- Die potenziellen Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt aktivieren und dort besser integrieren: Hier geht es vor allem darum, bislang benachteiligten Gruppen wie Frauen und Älteren bessere Erwerbsperspektiven zu bieten. Dabei gilt es zum einen die Arbeitslosigkeit abzubauen, und zum anderen, Men-

Millionen Menschen



schen, die bisher weder arbeiten noch auf der Suche nach Arbeit sind, für den Arbeitsmarkt zu gewinnen.

Angesichts der massiven demografischen Veränderungen ist es notwendig, in beiden Bereichen deutliche Verbesserungen zu erzielen. Nur wenn es gelingt, mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen und gleichzeitig die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch Einwanderung zu stärken, können die negativen Folgen der demografischen Alterung spürbar eingedämmt werden. Es geht also nicht um ein „entweder – oder“, sondern um ein „sowohl – als auch“.

Die Bundesregierung hat sich mit dem Konzept Fachkräftesicherung und ihrer Demografiestrategie dazu bekannt, in beiden genannten Bereichen tätig zu werden. Problematisch ist allerdings, dass sie Einwanderung und Erwerbsförderung nicht als gleichrangige Ziele ansieht. So steht im Fachkräftekonzept, dass „die Nutzung und Förderung inländischer Potenziale Vorrang hat in der Fachkräftesicherung“.<sup>23</sup> In der Realität bedeutet das: Zuerst die Arbeitslosen mit Jobs versorgen und dann Arbeitskräfte aus dem Ausland anwerben. Damit ist den Unternehmen jedoch wenig gedient, denn die Arbeitslosen sind überwie-

gend gering oder gar nicht qualifiziert, während für die meisten offenen Stellen Fachkräfte oder Hochqualifizierte benötigt werden.

Dieses zwiespältige Verhältnis der Regierung zu mehr Einwanderung torpediert vor allem die immer wieder angemahnte Willkommenskultur. Sie wäre zwingend notwendig, um Deutschland international als Einwanderungsland bekannt zu machen. Denn immer mehr Industrienationen kämpfen mit ähnlichen demografischen Problemen und werden zu Wettbewerbern um die begehrten wandlungswilligen Fachkräfte.

Anders als in der Demografiestrategie gedacht, lässt sich eine Willkommenskultur jedoch nicht am Reißbrett entwerfen. Sie muss sich als Folge eines gesamtgesellschaftlichen Projekts entwickeln, von dem die Bürger überzeugt sind. Dies kann allerdings nur passieren, wenn die Politik über eine ehrliche und offene Diskussion die Akzeptanz für Einwanderung aktiv fördert und die Auseinandersetzung um die Versäumnisse bei der Integration aus der Vergangenheit klar trennt von den Notwendigkeiten der Zukunft. Lediglich „Engpässe“ am Arbeitsmarkt auszugleichen, wie es in der Demografiestrategie steht, kann dabei nicht das Ziel sein. Denn tatsächlich geht es nicht

## Aktivierung ungenutzter Potenziale wird nicht reichen

Wie viele Menschen in den nächsten Jahrzehnten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wird maßgeblich von der Entwicklung der Erwerbsquoten und der Einwanderung abhängen. Sollten die Erwerbsquoten auf dem gegenwärtigen Niveau verharren und Deutschland in den nächsten Jahren keine Wanderungsgewinne verzeichnen, läge das Arbeitskräfteangebot im Jahr 2050 bei etwa 26 Millionen Menschen. Heute sind es noch 40,2 Millionen. Stiegen die Erwerbsquoten aber und wanderten jährlich im Saldo 200.000 Menschen zu, könnte die Zahl der Erwerbspersonen nur auf 34,2 Millionen zurückgehen.

Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials nach verschiedenen Szenarien bis 2050 (Datengrundlage: Statistisches Bundesamt<sup>22</sup>, eigene Berechnungen\*)

\* Annahmen: Eine konstante Fertilitätsrate von 1,4 Kindern pro Frau, eine steigende Lebenserwartung auf 85,0 Jahre bei neugeborenen Jungen und auf 89,2 Jahre bei Mädchen im Jahr 2060. Ein jährlicher Wanderungsüberschuss von 100.000 Menschen gilt ab dem Jahr 2014 – von 200.000 Menschen ab dem Jahr 2020. Bei konstanten Erwerbsquoten wird für Frauen und Männer aller Altersgruppen angenommen, dass diese bis 2050 unverändert auf dem Niveau von 2012 bleiben. Bei steigenden Erwerbsquoten wird davon ausgegangen, dass Frauen im Alter zwischen 25 und 54 Jahren im Jahr 2050 eine Erwerbsquote von 93 Prozent erreichen und mit ihren männlichen Altersgenossen gleichziehen. Auch bei den 20- bis 24-Jährigen ziehen sie mit dann 72 Prozent mit den Männern gleich. Darüber hinaus wird mit einem Anstieg der Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent gerechnet. Die Anstiege erfolgen gleichmäßig über den gesamten Zeitraum. Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 ist ebenfalls berücksichtigt. Hierbei wird angenommen, dass die Erwerbsquoten der 65- bis 66-Jährigen im Jahr 2050 bei beiden Geschlechtern bei 39,3 Prozent liegen – dem Wert, den heute die 63- bis 64-jährigen Männer aufweisen.

um punktuell auftretende oder vorübergehende Lücken, sondern um einen sich deutlich ausweitenden Arbeitskräftemangel und einen entsprechenden Einwanderungsbedarf. Die Politik muss den Bürgern klar machen, dass Einwanderung als wichtiger Grundpfeiler der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung unerlässlich ist.

## 2.3 WIE FACHKRÄFTE-POLITIK AUSSEHEN SOLLTE

Alle Maßnahmen zur Fachkräftesicherung sollten sich an den beiden genannten Zielen orientieren. Dabei sollten die Ziele gleichrangig und gleichzeitig verfolgt werden, um die bestmögliche Wirkung für den Arbeitsmarkt und damit den Wohlstand der Bevölkerung zu erzielen.

### DEM ZAHLENMÄSSIGEN RÜCKGANG DES ARBEITSKRÄFTEPOTENZIALS ENTGEGENWIRKEN

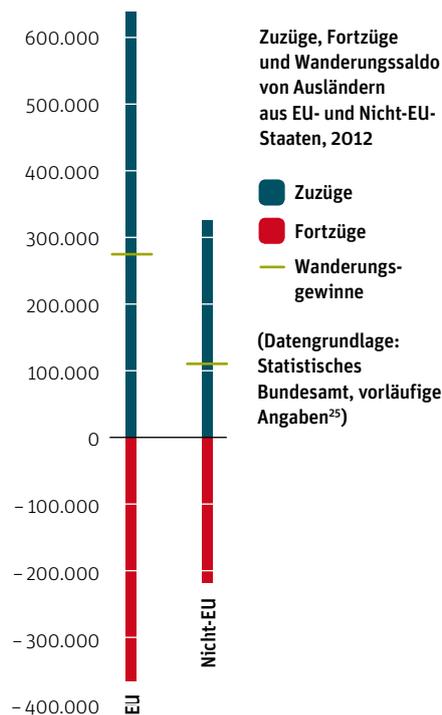
Dieses Aufgabenfeld versucht die erste der beiden beschriebenen Herausforderungen, nämlich den Rückgang des Arbeitskräfteangebots, an der Wurzel zu bekämpfen. Zusätzliche Arbeitskräfte können einerseits durch Einwanderung gewonnen werden. Andererseits dadurch, dass das Rentenalter erhöht wird und damit auch die älteren Kohorten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

### EINWANDERUNG

Einwanderer besetzen häufig Stellen, für die es anderenfalls keine oder keine geeigneten Kandidaten gäbe. Gerade qualifizierte Einwanderer schaffen auch für Einheimische neue Arbeitsplätze. Dass der Effekt von mehr Einwanderung auf einheimische Arbeitskräfte langfristig positiv ist, zeigen Meta-Analysen aus anderen Ländern.<sup>24</sup> Vor diesem Hintergrund sollte sich Deutschland verstärkt international um sogenannte Hochqualifizierte bemühen, also in der Regel um Personen mit einem Hochschulabschluss. Diese sollten allerdings keinesfalls die einzige Zielgruppe sein, denn Deutschland braucht auch andere Fachkräfte, etwa im Handwerk oder in der Pflege.

### Geringere Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten

Durch Zuwanderung aus Staaten der Europäischen Union verzeichnete Deutschland im Jahr 2012 einen Bevölkerungszuwachs von 275.000 Menschen. Die Zuwanderung aus Drittstaaten erbrachte lediglich einen Gewinn von 112.000 Personen. Demgegenüber stand ein Bevölkerungsverlust von 196.000 Personen, weil mehr Menschen verstarben als Neugeborene hinzukamen. Unterm Strich wuchs die Bevölkerung also um 191.000 Einwohner. Aufgrund künftig wachsender Sterbeüberschüsse dürfte es sich bei dem Bevölkerungsanstieg allerdings nicht um einen langfristigen Trend handeln.



Wichtigste Voraussetzung dafür, dass Deutschland als Zielland für Migranten attraktiver wird, ist eine generell beschäftigungs- und wirtschaftsfreundliche Politik. Nur sie kann verhindern, dass deutsche Fachkräfte ins Ausland abwandern. Daneben gibt es jedoch auch im Feld der Einwanderungspolitik konkrete Ansatzpunkte, die den Standort Deutschland stärken können. Die wichtigsten von ihnen sollen hier benannt werden.

### EU-Einwanderung fördern – aber nicht nur

Die derzeit hohen Einwanderungszahlen aus anderen EU-Staaten sind begrüßenswert. Sie zeigen, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit im europäischen Wirtschaftsraum funktioniert und regionale Ungleichgewichte auffangen kann. Wenn die Arbeitslosigkeit in Spanien oder Griechenland gesenkt und gleichzeitig die Wirtschaft in Deutschland gestärkt werden kann, hilft das ganz Europa. Die Politik sollte diese Art der Einwanderung weiter unterstützen, etwa durch Ausbildungsabkommen oder durch ein flexibel anpassbares Angebot an Deutschkursen im Ausland. Gleichzeitig sollte sich die Politik nicht allein auf EU-Einwanderer verlassen. Denn wo einzig der Markt Wanderungsbewegungen regelt, entscheiden häufig kurzfristige wirtschaftliche Erwägungen über einen Wohnsitzwechsel. Mit anderen Worten: Sobald sich die wirtschaftliche Situation in den Krisenländern der EU wieder verbessert, was ja das Ziel der EU und auch der Bundesregierung ist, dürften viele der Zugewanderten in ihre alte Heimat zurückkehren. Eine möglichst langfristige Einwanderung, die angesichts der massiven demografischen Verschiebungen vonnöten wäre, lässt sich so kaum fördern.

### Nicht-EU-Einwanderung gesetzlich erleichtern

Da EU-Wanderungen kaum steuerbar sind, muss die Politik weitere Anstrengungen unternehmen, um qualifizierte Fachkräfte aus Nicht-EU-, sogenannten Drittstaaten, nach Deutschland zu bringen. Hierfür hat sie im vergangenen Jahrzehnt wiederholt das Einwanderungsrecht liberalisiert. Allerdings ist es immer noch so konstruiert, dass die Möglichkeit der Einwanderung als Ausnahme von der Regel, nämlich der Abschottung gegenüber Drittstaatlern, angesehen wird.

Um Einwanderung zum Regelfall zu machen, sollte sie weiter erleichtert werden. Zudem sollte bei der Auswahl der Einwanderer mehr Wert auf deren Kenntnisse und Fähigkeiten gelegt werden. So ist die Kenntnis der deutschen Sprache eines der wichtigsten Kriterien für den Integrationserfolg und sollte honoriert werden. Zudem benötigt Deutschland vor allem junge Einwanderer, welche die Altersstruktur der Bevölkerung verbessern. Sie haben allerdings über die Blaue Karte EU aufgrund der für Berufseinsteiger hohen Gehaltsgrenzen kaum Chancen auf einen Aufenthaltstitel.\* Eine Lösungsmöglichkeit wäre, für sie niedrigere Gehaltsgrenzen anzusetzen.<sup>26</sup>

Besser als derartige Einzelmaßnahmen wäre allerdings eine grundlegende Reform, die ein flexibles Punktesystem zur Auswahl der Einwanderer einführt.<sup>27</sup> Über dieses System könnten vorrangig Hochqualifizierte auch ohne bestehendes Jobangebot nach Deutschland kommen. Für andere Fachkräfte bietet sich derweil ein offenes Verfahren an, welches die Einwanderung nicht mehr an bestimmte Berufsgruppen knüpft, sondern nach schwedischem Vorbild jedem, der ein Jobangebot hat, die Vorrangprüfung besteht und zu den gleichen Bedingungen angestellt wird wie Einheimische, einen zunächst zeitlich befristeten Aufenthaltstitel zugesteht. Zur Rekrutierung der Einwanderer können gezielte Partnerschaften mit einzelnen Herkunftsländern beitragen.

#### ■ Auf ausländische Studenten setzen

Deutschland sollte noch mehr als bisher um internationale Studenten werben und dafür sorgen, dass sie nach Abschluss ihres Studiums auch im Land bleiben können. Schon

\* Eine Blaue Karte EU kann jeder Ausländer beantragen, der einen anerkannten ausländischen oder einen dem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss besitzt und ein Jobangebot eines deutschen Arbeitgebers hat, das ihm ein jährliches Bruttoentgelt von mindestens 46.400 Euro garantiert. Für einige sogenannte Mangelberufe gilt eine niedrigere Gehaltsgrenze von jährlich 36.192 Euro.

heute zählt Deutschland zu den Ländern mit den meisten eingeschriebenen internationalen Studenten – unter anderem weil sie hier keine Studiengebühren zahlen. Auch beim Bleiberecht von Absolventen besitzt Deutschland im internationalen Vergleich bereits sehr liberale Regelungen. Lediglich die Umsetzung in den Verwaltungen schafft in manchen Fällen noch unnötige Hürden.

#### ■ Deutschland als Wanderungsziel attraktiv machen und vermarkten

Trotz Vereinfachungen des Einwanderungsrechts ist die Zahl der Neuankömmlinge aus Drittstaaten nur wenig gestiegen. Dies liegt auch daran, dass Deutschland sich bei vielen potenziellen Migrantinnen noch nicht auf dem „Wanderungsradar“ befindet. Um dies zu ändern, sollte sich die Politik stärker und einhellig über Partei- und Lobbygrenzen hinweg zu mehr Einwanderung bekennen. Die Bundesregierung hat begonnen, über ein Internetportal für Deutschland als Einwanderungsland zu werben. Diese Bemühungen sollten deutlich ausgeweitet werden und auch direkt vor Ort stattfinden, etwa über ausländische Universitäten, Botschaften oder Außenwirtschaftskammern. Auch Goethe-Institute sollten mit einem breiteren Angebot an Sprach- und Infoveranstaltungen dazu beitragen, das Interesse an Deutschland zu wecken. Um den Kontakt zwischen Arbeitgebern und ausländischen Fachkräften herzustellen, bietet sich eine zentrale Job-Datenbank an, in der nicht nur Stellen angeboten werden, sondern in der sich Wanderungswillige auch mit ihrem Profil präsentieren können. Dies würde gerade kleinen und mittelständischen Unternehmen helfen, die bislang nur selten Fachkräfte aus dem Ausland rekrutieren und denen auch die Möglichkeiten dazu fehlen.

#### ■ Starthilfen ausbauen

Zur Attraktivität Deutschlands trägt auch eine gut organisierte Integration der Neuankömmlinge bei. Wichtig ist, dass der Integrationsprozess mit Informations-, Orientierungs- und Sprachkursen bereits im Heimatland der Einwanderer beginnt. Auch die Anerkennung

ausländischer Abschlüsse sollte so schnell und so unbürokratisch wie möglich geschehen. Nachholbedarf gibt es hier bei den auf Bundesländerebene reglementierten Berufen, etwa Lehrer oder Ingenieur, sowie den nicht reglementierten Berufen, da beide nicht unter das sogenannte Anerkennungsgesetz fallen. Sind die Einwanderer einmal im Land, müssen sie die Möglichkeit haben, ihre Qualifikationen aufzubessern und gegebenenfalls an die hieszulande üblichen Standards anzupassen, damit sie dem deutschen Arbeitsmarkt so schnell wie möglich zur Verfügung stehen. Besonders erfolgversprechend sind hierbei Programme, die theoretischen Unterricht mit praktischen Erfahrungen verknüpfen und somit eine Brücke in den Arbeitsmarkt bauen.

## LÄNGERES ERWERBSLEBEN

Während die Lebenserwartung in Deutschland kontinuierlich um zwei bis drei Jahre pro Jahrzehnt steigt, ist das offizielle Renteneintrittsalter lange Zeit konstant geblieben. Um die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme (siehe Kapitel 3) langfristig zu gewährleisten, ist ein längeres Erwerbsleben notwendig. Es trägt darüber hinaus auch zur Fachkräftesicherung bei.

#### ■ Renteneintrittsalter an Lebenserwartung koppeln

Mit der schrittweisen Einführung der Rente mit 67 hat die Bundesregierung eine Weiche in Richtung längeres Erwerbsleben gestellt. Langfristig dürfte dieser Schritt aber nicht ausreichend sein. Es ist daher ratsam, in Zukunft Zuwächse bei der durchschnittlichen, mit 60 Jahren verbleibenden Restlebenserwartung nach einer festgelegten Formel auf Erwerbsleben und Ruhestand zu verteilen. Das Renteneintrittsalter wäre damit automatisch an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt (siehe auch Kapitel 3).

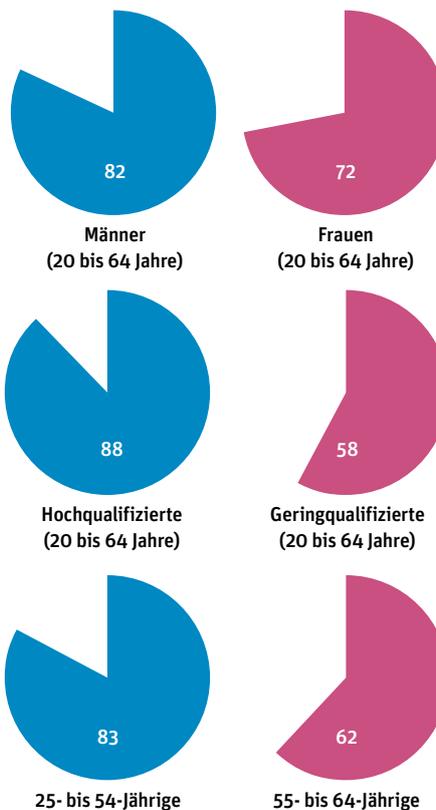
## MEHR MENSCHEN IN DEN ARBEITSMARKT INTEGRIEREN

Da künftig weniger potenzielle Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, ist es umso wichtiger, die vorhandenen Menschen im Erwerbsalter so gut wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren beziehungsweise sie überhaupt erst davon zu überzeugen, Arbeit zu suchen. Dies ist in der jüngsten Vergangenheit bereits relativ gut gelungen. So ist die Zahl der Erwerbstätigen seit 1999 um etwa vier Millionen gestiegen, obwohl die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter im selben Zeitraum um knapp zwei Millionen zurückgegangen ist.<sup>28</sup> Allerdings lässt sich dies vorwiegend auf einen höheren Anteil von Teilzeitarbeit zurückführen, so dass die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden nur leicht angestiegen ist. Zudem verteilt sich die Erwerbstätigkeit weiterhin sehr ungleich über verschiedene Bevölkerungsgruppen: Noch immer hinken gerade Geringqualifizierte, Frauen und Ältere hinterher. Dass sich dies mit der richtigen Politik beheben ließe, zeigen andere Länder, allen voran nordische Staaten wie Schweden oder Norwegen.

Höhere Beschäftigungsquoten lassen sich allerdings nur erreichen, wenn die Erwerbsbevölkerung adäquat ausgebildet ist. Der Staat muss einerseits darauf achten, dass junge Menschen schon frühzeitig den Grundstein für eine erfolgreiche Bildungskarriere legen können, andererseits aber auch darauf, dass weniger Menschen auf ihrem Bildungsweg auf der Strecke bleiben. Gerade Geringqualifizierte haben auf dem Arbeitsmarkt schlechte Aussichten und stellen das Gros der Arbeitslosen. Ihre Zahl sollte daher nach Möglichkeit verringert werden. Weil sich die Anforderungen an das Wissen am Arbeitsplatz immer schneller verändern, kommt es neben der Bildung im jungen Alter darauf an, die Produktivität im Laufe des Lebens durch konsequente Weiter- und Fortbildung permanent zu fördern.

## Frauen, Ältere und Geringqualifizierte benachteiligt

Obwohl Frauen in Deutschland immer häufiger einer Beschäftigung nachgehen, sind sie noch immer deutlich seltener erwerbstätig als Männer. So waren im Jahr 2012 mehr als 80 Prozent aller Männer im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig, aber nur etwa 70 Prozent der Frauen. Letztere arbeiteten zudem deutlich häufiger in Teilzeit. Andere benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt sind ältere Personen sowie Geringqualifizierte. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen lag 2012 etwa 20 Prozentpunkte unter jener der 25- bis 54-Jährigen. Die der Geringqualifizierten sogar 30 Prozentpunkte unter jener der Hochqualifizierten.\*



Erwerbstätigenquoten in Deutschland nach verschiedenen Merkmalen, 2012 (Datengrundlage: Eurostat)

\* Als Geringqualifizierte gelten alle Personen der Stufen 0 bis 2 der *International Standard Classification of Education* (ISCED), als Hochqualifizierte alle Personen der Stufen 5 und 6.

## FRAUEN

In modernen Industriegesellschaften werden immer mehr Frauen erwerbstätig. Sie gehen einer bezahlten Arbeit nach, weil sie gut ausgebildet sind, weil sie auf ein Einkommen angewiesen sind und/oder weil sie sich beruflich verwirklichen wollen (siehe Kapitel 1). Dies ist der Hauptgrund dafür, dass die Erwerbsquoten in Deutschland seit Jahren steigen. Doch der Weg zur Gleichberechtigung ist lang, denn Frauen übernehmen nach wie vor mehr familiäre Verpflichtungen als Männer. Zudem sind sie auf dem Arbeitsmarkt aus verschiedenen Gründen immer noch strukturell benachteiligt, etwa bei der Bezahlung oder dem Zugang zu höheren Positionen. Dadurch können sie nicht ihr volles Potenzial entfalten, was angesichts ihrer im Vergleich zu den Männern besseren Bildungsabschlüsse einer besonderen Verschwendung gleichkommt.

### ■ Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern

Vorrangiges Ziel der Politik muss es sein, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. Der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen ist hierfür ein wichtiger Schritt (siehe Kapitel 1). Er kann auch jenen Frauen helfen, die in Teilzeit tätig sind, aber gerne mehr arbeiten würden. Dass dieser Wunsch vielfach existiert, haben Studien wiederholt gezeigt.<sup>29</sup> Umgekehrt können vermehrte Teilzeitangebote aber auch solchen Frauen (und Männern) helfen, die durch familiäre Verpflichtungen für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige bislang nicht am Arbeitsleben teilnehmen können.

### ■ Karrierehürden für Frauen abbauen

Frauen sind in höheren Firmenebenen trotz ihres seit Jahren existierenden Bildungsvorsprungs unterrepräsentiert. Allerdings findet langsam ein Aufholprozess statt, der sich auch daran zeigt, dass Frauen nur 22 Prozent der über 40-jährigen Führungskräfte stellen,

aber 38 Prozent der unter 40-jährigen.<sup>30</sup> Es ist anzunehmen, dass sich dieser Trend fortsetzt, auch weil Unternehmen angesichts rückläufiger Nachwuchszahlen schlichtweg nicht länger auf gut ausgebildete Frauen verzichten können. Trotz aller Fortschritte sollte die Politik die Karrieremöglichkeiten für Frauen weiter aktiv fördern und von den Unternehmen einfordern, sich Quoten für den Anteil von Frauen in Führungspositionen aufzuerlegen. Die Zielgrößen sollten deutlich über den aktuellen Anteilen liegen. Dabei greift es jedoch zu kurz, wenn die Selbstverpflichtungen nur für börsennotierte Unternehmen und die oberste Führungsetage gelten. Steigt der Anteil von weiblichen Führungskräften bis 2020 nicht wesentlich, sollte die Politik eine branchenspezifische verbindliche Quote einführen. Darüber hinaus ist es sinnvoll, traditionelle Geschlechterbilder und die damit häufig einhergehende Berufswahl durch Imagekampagnen aufzubrechen.

## ÄLTERE

Ältere Personen gehen seltener einer Erwerbstätigkeit nach als jüngere und sind im Schnitt länger arbeitslos. Ab einem Alter von 60 Jahren sinkt die Erwerbstätigkeit in Deutschland noch immer rapide ab. Vor dem Hintergrund des höheren Renteneintrittsalters sind daher zusätzliche Anstrengungen notwendig, um ältere Personen besser einzugliedern und länger produktiv im Arbeitsleben zu halten.

### ■ Frühverrentung vermeiden

Parallel zu einer weiteren Erhöhung des Renteneintrittsalters müssen Anreize zur Frühverrentung vermindert werden. Hierzu sollten vor allem die finanziellen Abschläge für vorzeitige Renteneintritte genau geprüft und gegebenenfalls verschärft werden. Auch die längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für über 50-Jährige steht einer höheren Erwerbstätigkeit im Weg.

### ■ Flexible Übergänge in den Ruhestand ermöglichen

Die Erwerbstätigkeit Älterer könnte durch die Möglichkeit gefördert werden, Arbeitsumfänge zu reduzieren – etwa über Teilzeitarbeit. Damit der Einkommensverlust bei kürzeren Arbeitszeiten nicht allzu hoch ausfällt, sollte es möglich sein, Erwerbs- und Renteneinkommen flexibel zu kombinieren. Dies ist theoretisch bereits der Fall, wird in der Praxis jedoch kaum umgesetzt. Vor allem sollten die bislang sehr starren Regelungen zum Hinzuverdienst abgeschafft werden. Ein erster Schritt in diese Richtung ist das geplante Projekt der Kombi-Rente.

### ■ Produktivität Älterer mit lebenslangem Lernen stärken

Viele Arbeitgeber beklagen, dass ältere Arbeitnehmer teurer seien als jüngere und gleichzeitig weniger leisteten.<sup>31</sup> Sie ersetzen sie deshalb häufig durch jüngere Personen und stellen seltener ältere Menschen ein. Politische Maßnahmen wie Eingliederungszuschüsse oder Entgeltsicherungen können einige Symptome dieser Problematik bekämpfen, an der Wurzel setzen sie jedoch nicht an. Hierfür wäre es notwendig, Arbeitnehmer während ihrer Erwerbslaufbahn noch konsequenter weiterzubilden. Gerade in kleinen und mittelständischen Unternehmen geschieht dies noch zu selten, so dass die Produktivität im höheren Lebensalter tatsächlich abnimmt. Um dies zu ändern, sollte der Staat gezielt Anreize setzen. Mit der anteiligen Übernahme von Weiterbildungskosten durch die Bundesagentur für Arbeit hat er damit bereits begonnen.

### ■ Vorurteile gegenüber Älteren abbauen

Während es in manchen Fällen zutrifft, dass zwischen Leistung und Entlohnung älterer Arbeitnehmer ein Missverhältnis herrscht, hegen viele Arbeitgeber auch unbegründete Vorurteile gegenüber älteren Personen.<sup>32</sup> Diese Vorurteile beruhen auf einem negativen Bild des Alters, welches der Staat durch Aufklärungs- und Informationskampagnen bekämpfen sollte.

### ■ Gesundheitsprävention fördern

Damit Menschen länger arbeiten können, müssen sie schon in jungen Jahren in ihre Gesundheit investieren. So können sie einerseits Erwerbsunfähigkeit verhindern und andererseits ihre Leistungsfähigkeit stärken. Häufig sorgen auch Firmen für die Gesundheit ihrer Angestellten. Da allerdings auch der Staat über Steuern und Sozialbeiträge beziehungsweise -ausgaben von einer besseren Gesundheit der Bürger profitiert, sollte er seinen Teil zur Finanzierung solcher Projekte beitragen, etwa über Steuererleichterungen für betriebliche Gesundheitsprogramme.

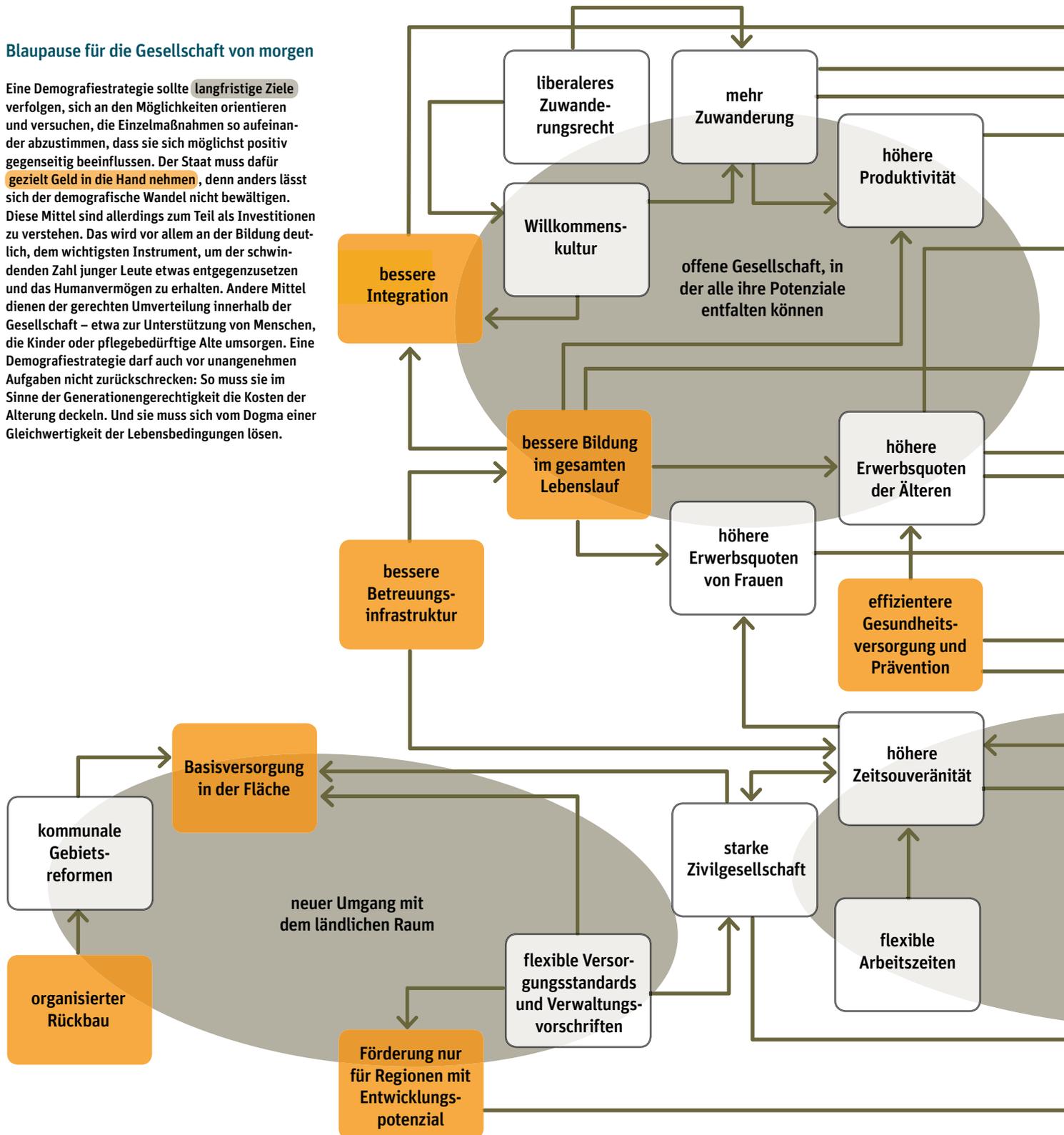
## NACHWUCHS

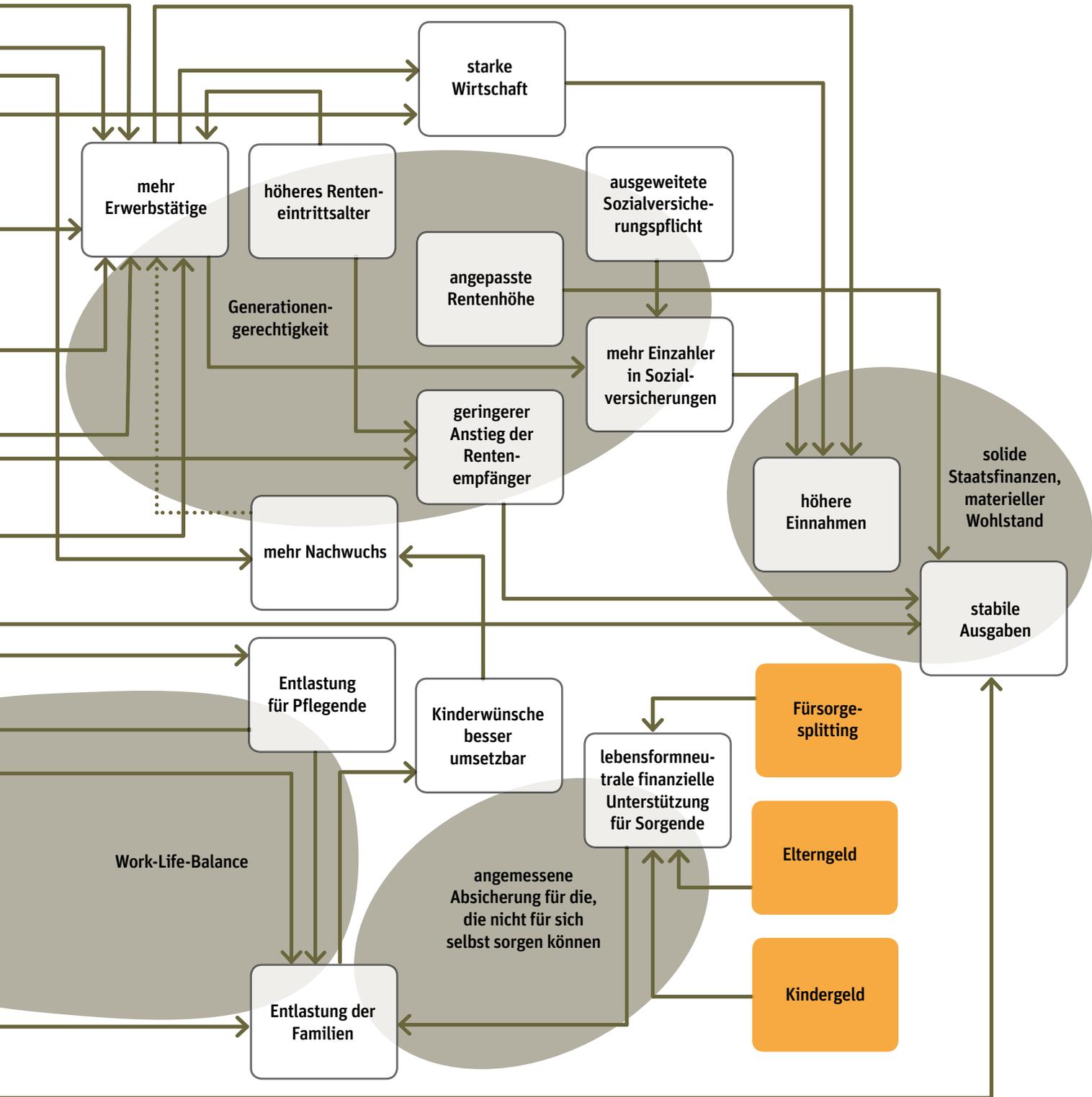
### ■ Früheren Berufsstart fördern

Ein längeres Erwerbsleben kann auch dadurch erreicht werden, dass die Menschen früher zu arbeiten beginnen. Der zunehmende Anteil an Universitätsabsolventen verschiebt den Berufseintritt allerdings eher nach hinten. Umgekehrt bieten die Abschaffung des Wehrdiensts, das achtjährige Gymnasium und die von dem Bologna-Prozess angestoßenen kürzeren Studiengänge die Möglichkeit, früher in das Erwerbsleben einzutreten. Wichtig wäre es, die Studienabbrucherquote gerade in späteren Semestern durch frühzeitige praktische Erfahrungen und Infoveranstaltungen weiter zu senken. Ein früherer Berufseinstieg ist nicht nur für die Fachkräftesicherung wünschenswert, sondern könnte auch dazu beitragen, dass junge Menschen wieder früher Familien gründen. Denn Lebensverlaufsstudien zeigen, dass Menschen hinsichtlich wichtiger Ereignisse in ihrem Leben einen relativ starren Plan verfolgen: Nach Abschluss der Ausbildung arbeiten sie einige Jahre, bevor sie Kinder bekommen. Eine kürzere Ausbildung dürfte folglich zu einer früheren Familiengründung führen.<sup>33</sup>

## Blaupause für die Gesellschaft von morgen

Eine Demografiestrategie sollte langfristige Ziele verfolgen, sich an den Möglichkeiten orientieren und versuchen, die Einzelmaßnahmen so aufeinander abzustimmen, dass sie sich möglichst positiv gegenseitig beeinflussen. Der Staat muss dafür gezielt Geld in die Hand nehmen, denn anders lässt sich der demografische Wandel nicht bewältigen. Diese Mittel sind allerdings zum Teil als Investitionen zu verstehen. Das wird vor allem an der Bildung deutlich, dem wichtigsten Instrument, um der schwindenden Zahl junger Leute etwas entgegenzusetzen und das Humanvermögen zu erhalten. Andere Mittel dienen der gerechten Umverteilung innerhalb der Gesellschaft – etwa zur Unterstützung von Menschen, die Kinder oder pflegebedürftige Alte umsorgen. Eine Demografiestrategie darf auch vor unangenehmen Aufgaben nicht zurückschrecken: So muss sie im Sinne der Generationengerechtigkeit die Kosten der Alterung deckeln. Und sie muss sich vom Dogma einer Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen lösen.





# 3

## SOZIALSYSTEME DEMOGRAFIEFEST MACHEN

### 3.1 DIE ALTERUNG SETZT SICHERUNGSSYSTEME UNTER DRUCK

Seit Ende des 19. Jahrhunderts gibt es in Deutschland staatliche Sozialsysteme. Deutschland gehörte damit international zu den Vorreitern. In keinem anderen Land waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts anteilig so viele Erwerbsfähige renten- oder unfallversichert.<sup>34</sup> Die mit dem Sozialsystem verbundenen Ziele sind seitdem weitgehend unverändert geblieben. Es soll die Menschen bei Krankheit, im Alter und bei dauerhafter Arbeitsunfähigkeit vor materieller Verelendung schützen. Die finanzielle Absicherung gegen die „großen Lebensrisiken“ soll jedem Bürger die gesellschaftliche Teilhabe und ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen.

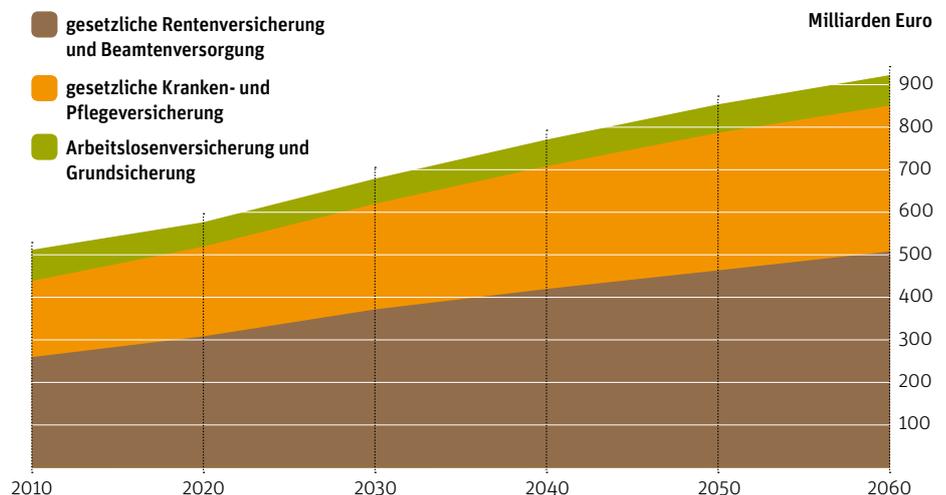
Es gehörte jahrzehntelang zum Grundverständnis der deutschen Gesellschaft, dass der Einzelne durch die Sozialsysteme möglichst umfassend und zunehmend besser abgesichert ist. Inzwischen steht aber zur Diskussion, welche der Errungenschaften auch in Zukunft beibehalten werden können, denn in keinem anderen Bereich zeigen sich die Auswirkungen des demografischen Wandels so deutlich wie in den Sozialsystemen.

**Durch die niedrige Geburtenrate gerät das Umlagesystem in Schieflage.** Die Sozialsysteme sind in Deutschland vom Prinzip her umlagefinanziert, wodurch ein Teil des Einkommens – hauptsächlich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – an sozial schwächere Gruppen umverteilt wird. Umlagesysteme funktionieren dann gut, wenn zu allen Zeiten ein relativ ausge-

wogenes Verhältnis zwischen Nettozahlern und Nutznießern besteht. In Deutschland ist dies durch die jahrzehntelang niedrigen Geburtenzahlen nicht mehr gegeben: In den kommenden Jahrzehnten wird die Zahl derjenigen stetig steigen, die Leistungen aus Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung erhalten. Gleichzeitig geht die Zahl derer, die den Wohlstand erwirtschaften, stark zurück.

#### Rasanter Kostenanstieg bei Alterssicherung und Gesundheitsversorgung

Nicht in allen Bereichen der Sozialsysteme wirkt sich der demografische Wandel negativ aus. So wird sich voraussichtlich die finanzielle Situation in der Arbeitslosenversicherung aufgrund verbesserter Aussichten für Erwerbsfähige am Arbeitsmarkt etwas entspannen. Zu Kostentreibern dürften hingegen die gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung sowie die Kranken- und Pflegeversicherung werden. Der Prognose zufolge verdoppeln sich bis zum Jahr 2060 in diesen beiden Bereichen die öffentlichen Ausgaben. Statt wie bisher rund 19,5 Prozent dürften sie 2060 dann über 26 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung beanspruchen.



Realer Kostenanstieg in demografiesensiblen Bereichen der öffentlichen Finanzen in Preisen des Jahres 2000 (Datengrundlage: Werding 2011<sup>35</sup>)

**Die Kosten steigen.** Die Sozialsysteme wurden nach und nach weiter ausgebaut. Im Zuge dessen stiegen die Kosten. Rentner erhalten nicht mehr nur eine bescheidene Grundsicherung, sondern können häufig ihren Lebensstandard weiter aufrechterhalten. Außerdem ging der medizinische Fortschritt mit teureren Behandlungsmethoden einher. Hinzu kommt eine altersstrukturell bedingte Kostensteigerung, die sich in Zukunft noch deutlich verschärfen wird: Immer mehr Menschen erreichen ein Alter, in dem sie zunächst Rente beziehen, mehr medizinische Leistungen benötigen und im späteren Lebensverlauf häufiger pflegebedürftig werden.

## 3.2 AUFGABEN DER SOZIALPOLITIK

Die Politik steht bei den Sozialsystemen vor großen Herausforderungen und sie wird dabei den Spagat zwischen Finanzierbarkeit und angemessener Grundsicherung meistern müssen. Künftige Reformen sollten sich dabei an folgenden Zielen orientieren:

- Die sozialen Sicherungssysteme müssen weiterhin allen Bürgern die gesellschaftliche Teilhabe und ein menschenwürdiges Leben in Form einer Grundsicherung ermöglichen.
- Gleichzeitig dürfen jene, die das System finanzieren, nicht übermäßig belastet werden.
- Kommenden Generationen muss ein funktionsfähiges und stabiles System übergeben werden, das nicht nur aus aufgestauten Lasten besteht, sondern das auch ein tragfähiges soziales Netz bietet sowie ausreichende Möglichkeiten, sich gesellschaftlich zu entfalten.

Eine Korrektur der Schiefelage in den Umlagesystemen ist rein zahlenmäßig nicht mehr möglich: Verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder verstärkte Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland könnten zwar die Erwerbstätigenzahlen erhöhen (siehe Kapitel 2) und so das Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis in den Sozialversicherungen verbessern. Aber der demografische Wandel reißt eine zu große Lücke, als dass dies allein ausreichen kann.

Es ist deshalb unmöglich, die beiden letztgenannten Ziele zu erreichen, ohne die heutigen Sozialleistungen zu kürzen oder aber die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu erhöhen. Deshalb muss die Politik einen Konsens finden, welche Leistungen künftig noch zur Grundsicherung und damit zum erstgenannten Ziel gehören. Ein Einvernehmen kann überhaupt nur erzielt werden, wenn die Politik die Faktenlage umfänglich präsentiert. Das bedeutet auch, die Bürger mit unbequemen Entscheidungen und Wahlmöglichkeiten zu konfrontieren.

Wie dringlich sich das Problem stellt, ist in der Debatte um die Sozialsysteme bisher noch nicht wirklich angekommen. Denn gegenwärtig erlebt Deutschland Höchststände bei der Erwerbstätigkeit, was den Sozialsystemen hohe Einnahmen beschert. Probleme wie etwa Altersarmut betreffen heutige Rentner nur in Ausnahmefällen. Dennoch ist es überfällig, Strategien für die Zeit ab 2020 zu entwickeln. Denn danach werden die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer mehrheitlich zu Empfängern von Transferleistungen. Je mehr Zeit die Politik bei den notwendigen Reformen verstreichen lässt, desto kleiner werden ihre Handlungsspielräume. Jedes Jahr summieren sich neue Zahlungsverpflichtungen in den Sozialsystemen auf – entsprechend müssten spätere Konsolidierungsmaßnahmen umso drastischer ausfallen. Der volkswirtschaftliche Schaden vergrößert sich dadurch zusehends<sup>36</sup> und gleichzeitig schmälern sich die Chancen künftiger Generationen auf Wohlstand und Bedürfnisbefriedigung.

Damit sind die Sozialsysteme eng mit der Frage nach der Generationengerechtigkeit verknüpft. Denn in ihnen verbergen sich enorme finanzielle Lasten, die auf künftige Generationen verschoben werden. Sie sind das Ergebnis aus vergangenen und heutigen Leistungsversprechungen des Staates an seine Bürger, die er in Zukunft einlösen muss. Die langfristigen Steuer- und Beitragseinnahmen können mit den steigenden Ausgaben nicht Schritt halten. Das führt zu einer „impliziten“ Staatsverschuldung. Letztere übersteigt aktuell mit rund 3,6 Billionen Euro die offiziellen oder „expliziten“ Staatsschulden deutlich.<sup>37</sup>

All das zeigt: Eine langfristige Strategie muss her. Dieser wichtigste Teil einer langfristigen Demografieplanung fehlt jedoch in der Demografiestrategie der Bundesregierung. Stattdessen verweist sie nur auf vereinzelte kleinere und größere Reformen in der Renten- oder Krankenversicherung. Einige wie der „Nachhaltigkeitsfaktor“ oder die „Rente mit 67“ tragen zur langfristigen Tragfähigkeit der Sozialsysteme bei. Andere wie die Praxisgebühr wurden nach einigen Jahren wieder kassiert. Gerade in einem so schwierig zu reformierenden Bereich wie dem Gesundheitswesen, in dem viele unterschiedliche Interessen von Ärzten, Krankenkassen und Versicherten berücksichtigt werden müssen, wäre jedoch ein langfristiger Fahrplan dringend erforderlich. Die Demografiestrategie der Bundesregierung hätte hier einen angemessenen Rahmen geben können, die langfristigen Ziele und das geplante Vorgehen in den Sozialsystemen abzustecken. Diese Möglichkeit wurde jedoch versäumt – oder gar bewusst ausgelassen, um Konflikte in Vorwahlzeiten aus dem Weg zu gehen.

### 3.3 WIE DIE SOZIAL-SYSTEME REFORMIERT WERDEN SOLLTEN

Um die Sozialsysteme auf ein solides Fundament zu setzen, sind umfassende Reformen notwendig. Die Politik steht dabei vor einem Trilemma: Sie muss die Sozialsysteme so umbauen, dass sie weiterhin ein tragfähiges soziales Netz bieten. Sie müssen trotzdem finanzierbar bleiben und zudem künftigen Generationen genügend Freiräume lassen, ihre eigenen Wünsche und Bedürfnisse zu befriedigen. Der größte Handlungsbedarf besteht dabei in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung.

#### STABILISIERUNGSMECHANISMEN IN DIE RENTENVERSICHERUNG EINBAUEN

Heutige und künftige Beitragszahler müssen darauf vertrauen können, dass sich ihre Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung auch für sie auszahlt. Das geht nur, wenn Wohltaten für heutige Rentner nicht auf Kosten künftiger Generationen erbracht werden.<sup>38</sup>

#### ■ Rentenhöhe an wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung ausrichten

Die Höhe der Renten entscheidet maßgeblich über die Stabilität im Rentensystem. Eine scheinbar geringfügige Erhöhung der Renten um ein Prozent führt zu jährlichen Mehrausgaben von über 2,3 Milliarden Euro.<sup>39</sup> Die regelmäßigen Rentenanpassungen sollten daher immer die Belastbarkeit der Beitrags-

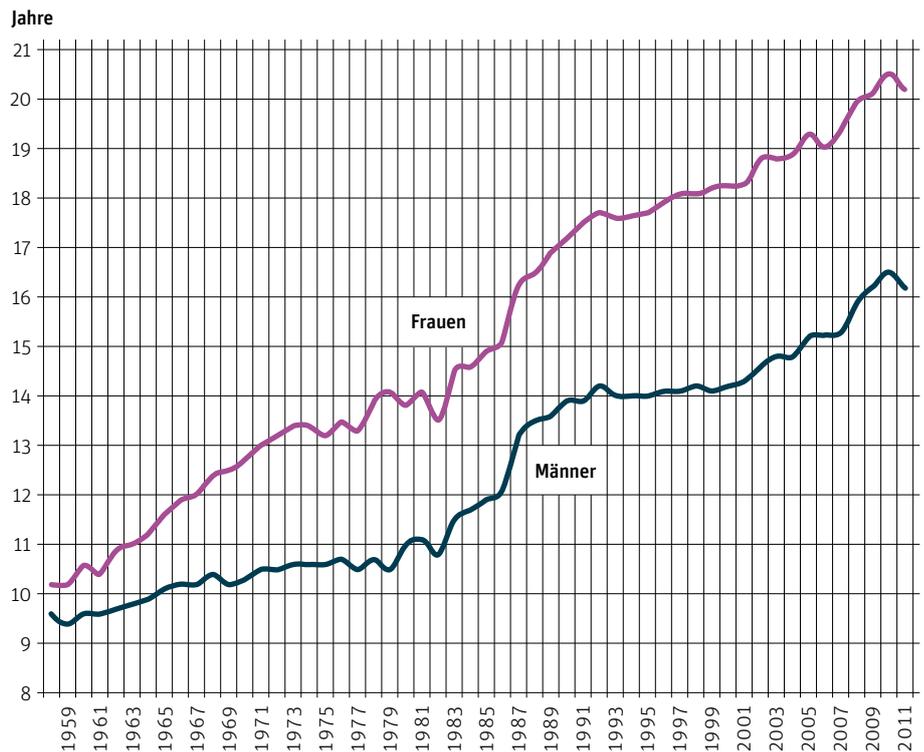
zahler berücksichtigen. Etwa indem sich ihre Lohnentwicklung oder ihre zahlenmäßige Größe im Rentenniveau widerspiegelt. Nur so lässt sich ein gerechter Ausgleich zwischen den Generationen gewährleisten und eine Überbelastung jüngerer Generationen verhindern.

Mit den Rentenreformen von 2001 und 2004 und der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors hat die Politik bereits wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Die demografische Entwicklung wird seither bei den Rentenanpassungen berücksichtigt. Sinkende Einnahmen sollen sich in sinkenden Ausgaben widerspiegeln und dadurch die gesetzliche Rentenversicherung im Gleichgewicht halten. So weit so gut. Doch zur vollen Anwendung kamen die Stabilisierungsmechanismen seither kaum. Zwischen 2005 und 2010 wurde die Rentenanpassung nur ein einziges Mal in vollem Umfang angewendet.

#### Immer länger in Rente

Heute beziehen Männer beinahe sechs, Frauen sogar neun Jahre länger Rente als noch 1955. Obwohl die Menschen zunehmend älter wurden, gingen sie zeitweise sogar früher in Rente. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer stieg damit schneller als die Lebenserwartung.

Entwicklung der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer von Frauen und Männern in den alten Bundesländern (Datengrundlage: Deutsche Rentenversicherung<sup>40</sup>)



Verschiedenste Schlupflöcher verhinderten die eigentlich vorgesehene Anpassung, beispielsweise die Rentengarantie von 2009, gemäß derer die Renten in Deutschland niemals sinken dürfen. Sie sieht zwar vor, dass ausbleibende Kürzungen in den Folgejahren durch geringere Rentensteigerungen ausgeglichen werden. Aber im Falle einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung würde sie einen „Nachholberg“ aufhäufen, der mit jedem Jahr schwieriger abzutragen wäre. Angesichts der demografisch bedingt sinkenden Chancen auf ein stabiles Wirtschaftswachstum in der Zukunft ist dies wahrscheinlich.

De facto führt die Rentengarantie zu einer höheren Umverteilung von Jung zu Alt. Zudem birgt sie große Risiken für die Stabilität des Rentensystems. Sollten die Einnahmen der Rentenversicherung bedingt durch die wirtschaftliche oder demografische Entwicklung dauerhaft sinken, verhindert sie die notwendige Anpassung der Ausgaben. Die Rentengarantie könnte so zur Rentenfalle werden und die Nachhaltigkeit des Systems untergraben.<sup>41, 42</sup> Im Interesse künftiger Generationen sollte sie daher wieder aufgehoben werden.

### ■ Renteneintrittsalter an Lebenserwartung koppeln

Die Menschen leben nicht nur immer länger, sie bleiben auch länger gesund. Derzeit kommen die zusätzlichen, meist gesunden Lebensjahre dem Einzelnen zugute, indem sie seine Zeit im Ruhestand verlängern. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist in den vergangenen 50 Jahren deutlich gestiegen. Anfang der 1960er Jahre folgten dem Erwerbsleben im Mittel noch zehn Rentenjahre, heute sind es bereits über 18.<sup>43</sup> Diese Entwicklung ist für jeden Einzelnen höchst erfreulich. Doch in der Summe ruiniert sie die Rentenkassen.

Um den weiteren Anstieg der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer zu drosseln, sollte das Renteneintrittsalter an die steigende Lebenserwartung gekoppelt werden. Das Prinzip der dynamischen Anpassung wäre im Rentensystem nicht neu. Heute orientieren sich aber nur die Beiträge und das Rentenniveau aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors an der demografischen Entwicklung. Nötig wäre auch eine automatische Anpassung des Rentenbeginns: Stiege mit jedem hinzugewonnenen Lebensjahr ab 60 Jahren das gesetzliche Renteneintrittsalter um acht Monate, bliebe das gegenwärtige Verhältnis von Erwerbsleben zu Ruhestand langfristig stabil. Die Erhöhungen wären somit für jeden transparent und nachvollziehbar. Heutige und künftige Generationen würden damit gemessen an ihrer Lebenserwartung gleich lang in die Rentenkasse einzahlen und Leistungen aus ihr erhalten. Bleibt es beim derzeitigen Anstieg der Restlebenserwartung von 1,5 Jahren pro Jahrzehnt, würde das Renteneintrittsalter im Jahr 2060 bei 70 Jahren liegen.

Im Jahr 2007 verabschiedete die Große Koalition die schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre. Doch gerade in Wahlkampfzeiten mehren sich die Stimmen, dies wieder rückgängig zu machen. Dabei greift die Reform erst seit einem Jahr und die Anhebung wird erst 2030 abgeschlossen sein.<sup>44</sup> Die Erhöhung des Renteneintrittsalters erfolgt also bestenfalls in homöopathischen Dosen. Mit einer automatischen Anpassung, die der Lebenserwartung folgt, ließen sich diese andauernden politischen und populistisch geführten Auseinandersetzungen um das Rentenalter vermeiden.

### ■ Private und betriebliche Vorsorge stärken

Künftige Generationen werden sich mit bescheideneren Renten aus dem gesetzlichen Umlageverfahren abfinden müssen. Umso wichtiger ist es für sie, etwaige Versorgungslücken im Ruhestand durch zusätzliche Einnahmen zu schließen. Ein ausreichendes Alterseinkommen fußt auf den drei Säulen der gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorge. Dies führt auch zu einem günstigeren Risiko-Mix, denn die Versicherten gehen nicht einseitig ein „demografisches Risiko“ wie beim Umlageverfahren ein oder aber ein „Anlagerisiko“ wie bei der privaten Vorsorge.

Gegenwärtig verfügt nur einer von fünf sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter zwischen 25 und 64 Jahren über alle drei Säulen der Altersvorsorge. Bei vielen von ihnen dominiert weiterhin die gesetzliche Rentenversicherung. Nur rund ein Drittel zahlt zusätzlich in einen Riester-Vertrag ein und etwas mehr als die Hälfte hat Anspruch auf eine Betriebsrente erworben.<sup>45</sup> Die bestehenden finanziellen Anreize allein scheinen zu wenigen Menschen Anlass zu bieten, ihre Altersvorsorge freiwillig zu ergänzen. Deshalb sollte eine ergänzende Vorsorge zur gesetzlichen Rentenversicherung verpflichtend werden.<sup>46</sup>

### ■ Kreis der gesetzlichen Rentenversicherung ausweiten

Rund jeder neunte Erwerbstätige in Deutschland ist selbstständig – Tendenz steigend. Dabei wächst insbesondere die Zahl der Ein-Mann/Ein-Frau-Unternehmen, die schon heute mehr als die Hälfte aller Selbstständigen ausmachen.<sup>47</sup> Viele von ihnen sind Geringverdiener und bestreiten etwa als Kurierfahrer, Blumenhändler oder Gastwirte ihren Unterhalt. Wenn sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten vorsorgen, ist für sie abzusehen, dass ihre Rente das Grundsicherungsniveau nicht oder kaum übersteigen wird. Für

sie besteht somit ein Anreiz, auf eigene Sparanstrengungen zu verzichten, um im Alter von der Grundsicherung zu leben – zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft.<sup>48</sup>

Selbstständige sollten daher verpflichtet werden, für die Zeit nach ihrem Arbeitsleben vorzusorgen. So wie Angestellte sollten auch sie automatisch in die gesetzliche Rentenversicherung aufgenommen werden.<sup>49</sup> Zusätzlich ist zu prüfen, ob der Kreis der gesetzlich Rentenversicherten auch auf Personen ausgeweitet werden kann, die neu ins Beamtenverhältnis eintreten.

Eine Erweiterung der gesetzlichen Rentenversicherung wird jedoch das demografische Problem in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung langfristig nicht lösen können. Denn aus neuen zahlenden Mitgliedern werden im Laufe der Zeit im gleichen Maße zusätzliche Rentner.<sup>50</sup> Allerdings würde die Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung dem Trend entgegenwirken, dass der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit zwei Jahrzehnten abnimmt.<sup>51</sup> Die erweiterte gesetzliche Rentenversicherung könnte ihre Rolle als zentrale Säule der Altersvorsorge somit stärken und zudem das Risiko der Bedürftigkeit im Alter bei bisher Unversicherten senken.

Im Jahr 2012 sprach sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für eine verpflichtende Altersvorsorge für Selbstständige aus. Es ließ aber offen, ob für die Betroffenen eine Wahlfreiheit zwischen gesetzlicher und privater Vorsorge bestehen soll. Eine Wahlfreiheit würde allerdings zu einem Ungleichgewicht zu Lasten der gesetzlichen Versicherung führen. Denn gut verdienende und gesunde Selbstständige würden sich eher privat, alle anderen eher gesetzlich versichern.<sup>52</sup> Ohnehin hapert es bislang bei der Umsetzung des Gesetzesvorhabens.

## VORHANDENE RESSOURCEN IN DER KRANKEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG BESSER NUTZEN

Mit fortschreitender Alterung der Bevölkerung nehmen auch chronische Erkrankungen und der Pflegebedarf zu. Steigende Ausgaben im Gesundheitswesen sind programmiert. Sie sind auch Folge des medizinisch-technischen Fortschritts, der gerade in einer alternden Gesellschaft positiv zu bewerten ist. Denn er ermöglicht nicht nur, dass wir älter werden, sondern auch, dabei möglichst lange gesund zu bleiben.

Anders als bei der Rentenversicherung stellt sich bei der Kranken- und Pflegeversicherung jedoch die Frage nach Effizienz und Prävention. Denn nicht jeder kostenträchtige Segen der Medizin lässt sich vor der Gemeinschaft der Versicherten rechtfertigen. Im internationalen Vergleich schneidet das deutsche Gesundheitswesen in diesem Punkt unterdurchschnittlich ab. Länder wie Japan oder Schweden erreichen mit deutlich weniger finanziellen Mitteln eine bessere Gesundheit ihrer Bürger. Dies eröffnet im deutschen Gesundheitswesen Spielräume: Mehr Leistungen bei gleichen Ausgaben oder gleiche Leistungen bei sinkenden Ausgaben sind möglich. Die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen, sollte vorrangiges Ziel jeder Maßnahme im Gesundheitswesen sein.<sup>53,54</sup>

### ■ Wettbewerb im Gesundheitssystem stärken

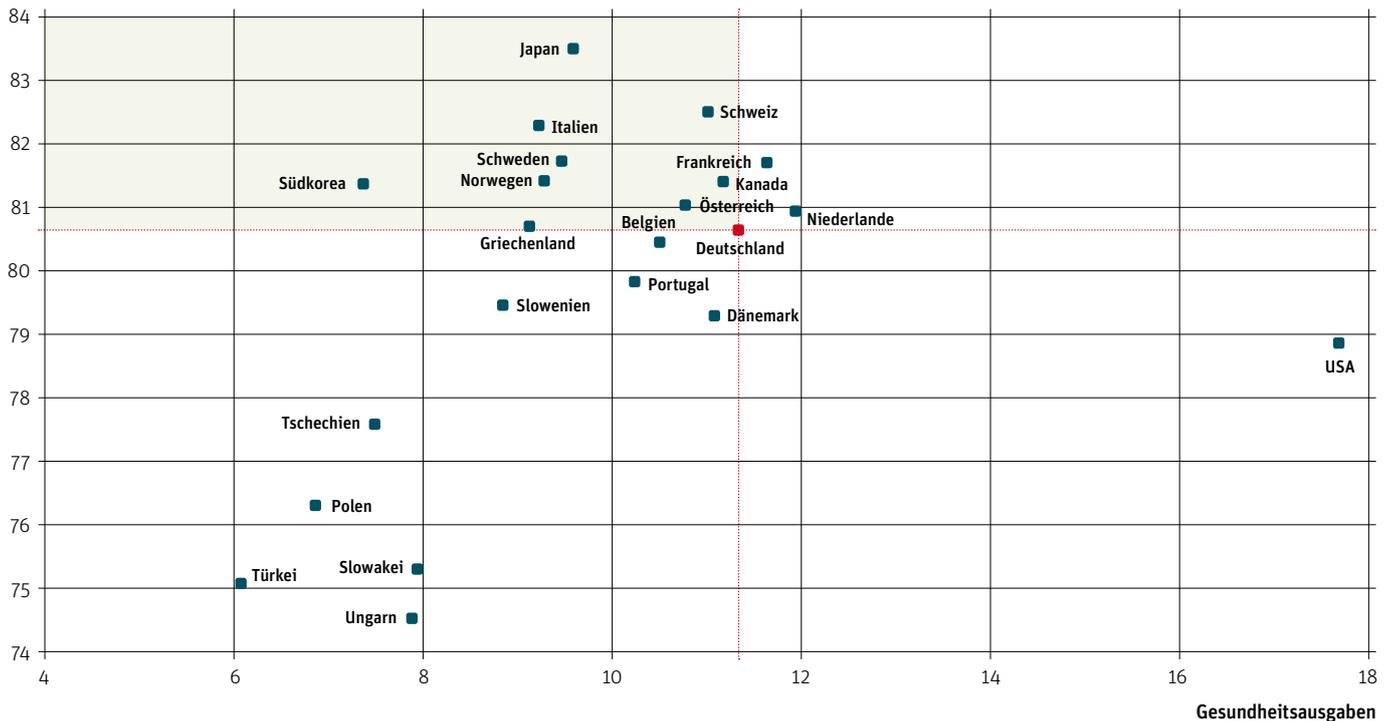
Aus den Erfahrungen anderer Länder wird deutlich, dass ein Gesundheitssystem mit ausdifferenzierten Angeboten einerseits und mehr Wahlmöglichkeiten der Bürger andererseits zu einem Mehr an Leistungen und Qualität führen kann – ohne dass dabei die Beiträge steigen müssen. Dies könnte durch einen stärkeren Wettbewerb erreicht werden, sowohl zwischen Krankenkassen als auch zwischen den Leistungserbringern wie Ärzten, Apotheken und Krankenhäusern. Die Versicherten können sich dann auf Basis ihrer Grundsicherung ein individuelles Leistungspaket zusammenstellen. Daraus resultieren Tarife mit oder ohne Akupunktur, Selbstbehalt oder Chefarztbehandlung. Personen, die bereit sind, nur vorgegebene Ärzte, Krankenhäuser oder Apotheken zu besuchen, zahlen weniger. Mit diesen können die Krankenkassen direkte Verträge schließen und dabei auch Einfluss auf Behandlungskosten nehmen. Damit die verschärfte Konkurrenz zwischen den Anbietern nicht ausufert und damit Patienten nicht unterversorgt bleiben, muss der Staat geeignete Rahmenbedingungen schaffen.<sup>55,56</sup>

Die Einführung von Gesundheitsfonds und Zusatzbeiträgen sind erste Schritte in diese Richtung. Die Krankenkassen stehen nun in einem stärkeren Wettbewerb. Die Versicherten können das für sie beste Leistungsangebot wählen. Unzureichend bleiben jedoch weiterhin die Möglichkeiten der Krankenkassen, Einzelverträge mit Leistungserbringern zu schließen.<sup>57</sup>

### ■ Pflegenden Familienangehörige besser unterstützen

Werden ältere Menschen pflegebedürftig, bedeutet dies für die Angehörigen häufig eine starke Belastung – nicht nur emotional, sondern auch finanziell. Aus der Pflegeversicherung sollten daher Leistungen in Abhängigkeit der Pflegebedürftigkeit erbracht werden, und zwar unabhängig davon, ob

## Lebenserwartung



Gesundheitsausgaben des Jahres 2011 anteilig in Prozent des Bruttoinlandsproduktes und die Lebenserwartung in Jahren bei der Geburt (Datengrundlage: OECD<sup>58</sup>, UN<sup>59</sup>; eigene Darstellung nach Richter<sup>60</sup>)

die Personen körperlich oder geistig hilfsbedürftig sind. Die Höhe der Unterstützung für die Pflege in den eigenen vier Wänden sollte identisch sein mit jener für die Versorgung in einem Pflegeheim. Denn die Mehrzahl der älteren Menschen wünscht sich, so lange wie möglich in ihrer vertrauten Umgebung leben zu können.

Schon 2009 hat die Große Koalition den Reformbedarf erkannt. Passiert ist seitdem jedoch wenig. Mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz von 2012 gingen zwar auch Leistungsverbesserungen für Demenzerkrankte einher. Die dringend benötigte Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs lässt jedoch weiter auf sich warten.<sup>61</sup> Noch immer finden

bei der Erteilung der Pflegestufe kognitive Beeinträchtigungen wie Demenzerkrankungen zu wenig Beachtung.

Darüber hinaus mangelt es weiterhin an einer umfassenden Unterstützung pflegender Angehöriger. Leidtragende sind vor allem Frauen, da sie zumeist die Pflege ihrer Angehörigen übernehmen. Und da sich die Rollenverteilung innerhalb der Familie wandelt und Frauen zunehmend erwerbstätig sind, ist fraglich, in welchem Umfang die Pflegearbeit künftig überhaupt innerhalb der Familie geleistet werden kann. Dies wird auch davon abhängen, wie gut Beruf und Familie vereinbar sind und wie sehr Familien durch haushaltsnahe Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen unterstützt werden (siehe Kapitel 1).

## Ein langes Leben muss nicht teuer sein

Wie lange die Menschen unterschiedlicher Länder durchschnittlich leben, hängt von vielen Faktoren ab. Neben Essgewohnheiten, Tabak- oder Alkoholkonsum spielt auch die Qualität des Gesundheitssystems eine wichtige Rolle. Aus deutscher Sicht sind dabei jene Länder interessant, die anteilig an ihrer Wirtschaftsleistung weniger für ihr Gesundheitssystem ausgeben, in denen die Menschen aber dennoch länger leben. Zu ihnen gehören neben den skandinavischen Ländern Schweden und Dänemark auch Italien und Japan.

# 4

# BEVÖLKERUNGSRÜCKGANG IM LÄNDLICHEN RAUM BEWÄLTIGEN

## 4.1 DER DEMOGRAFISCHE WANDEL VERSTÄRKT REGIONALE UNTERSCHIEDE

Menschen sind in ihren Heimatregionen verwurzelt. Die regionale Vielfalt der Siedlungsstrukturen, vom Ruhrgebiet bis nach Vorpommern, von den ostfriesischen Inseln bis nach Oberbayern prägt Deutschland und seine Bürger. Regionale Vielfalt und Verschiedenheit bilden somit einen identitätsstiftenden Wert unserer Gesellschaft.

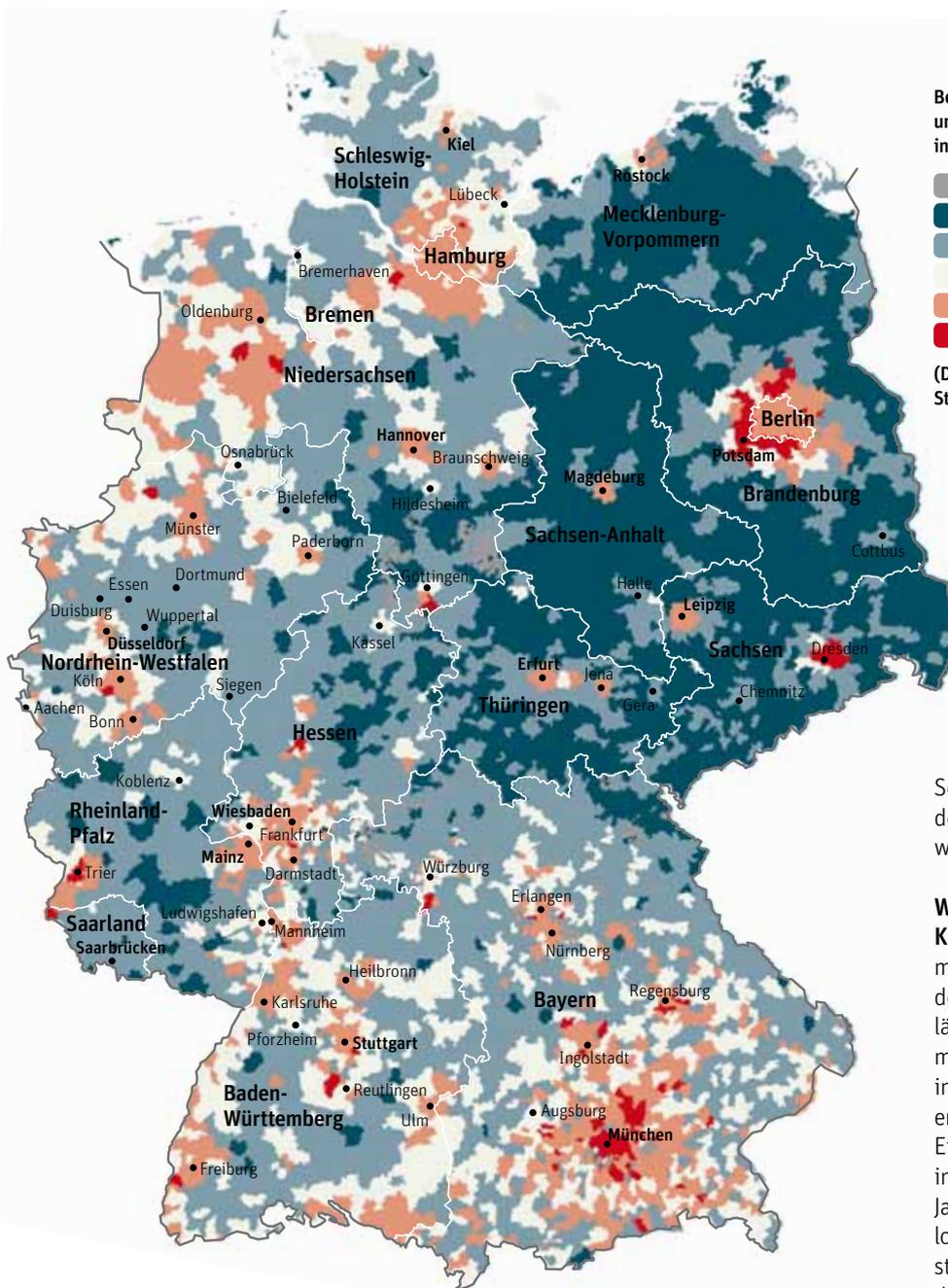
Der demografische Wandel verschärft die Unterschiede zwischen den Regionen deutlich. Denn der bundesweite Bevölkerungsrückgang verläuft alles andere als gleichmäßig und er wird sich in Zukunft noch weiter regional differenzieren. Während wirtschaftlich und kulturell attraktive Großstädte und Ballungsräume demografisch stabil bleiben oder sogar wachsen, verlieren periphere ländliche Gemeinden Einwohner, aber auch Städte, in denen alte Industrien zuhause waren.<sup>62</sup>

Die Siedlungsstruktur passt sich dabei den veränderten Wirtschaftsstrukturen einer Gesellschaft an – so wie es historisch immer der Fall war. In modernen Wissensgesellschaften konzentrieren sich wertschöpfungsintensive Branchen sowie attraktive Arbeits- und Ausbildungsplätze zunehmend in städtischen Regionen.<sup>63</sup> Weil darüber hinaus die Kinderzahlen auf dem Land längst nicht mehr so hoch sind, dass sie die immer schon zu beobachtende Abwanderung junger Menschen aus den Dörfern und kleinen Gemeinden ausgleichen könnten, bleiben viele Versorgungseinrichtungen unternutzt und werden geschlossen. Daraus entsteht ein fataler Kreislauf aus Einwohnerschwund und sich erschwerenden Lebensbedingungen, der auch mit massiver Subvention nicht zu stoppen ist. Deshalb können sich im Umland von prosperierenden Großstädten auch ländliche Gemeinden hervorragend entwickeln, während das Überleben der Kommunen umso schwieriger wird, je weiter sie von einem städtischen Zentrum entfernt liegen.

Die Verwaltungen im Ruhrgebiet und in ostdeutschen Kommunen haben beim Um- und Rückbau schrumpfender Städte in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Erfahrungen gesammelt. Dabei wurden sie – auch auf Betreiben der Wohnungsbau-gesellschaften – massiv mit Bundesmitteln unterstützt. Ländliche Regionen blieben bei ihrem Schrumpfprozess jedoch weitgehend sich selbst überlassen. Eine langfristige Entwicklungs- oder aber Rückzugsplanung ist praktisch in keiner Region erkennbar.

Die wachsenden regionalen Disparitäten rütteln an einem jahrzehntealten Grundsatz bundesdeutscher Politik: dem Ziel, in allen Regionen des Landes gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren. Die 1949 ins Grundgesetz der Bundesrepublik geschriebene Richtlinie der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sollte die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung nach oben an die der Städter angleichen. In der Bundesrepublik war dies lange Zeit kein Problem, denn sowohl die Einwohnerzahlen wie auch die Wirtschaft und der Wohlstand wuchsen kontinuierlich. Das Land des Wirtschaftswunders erschlossen bald Landesstraßen, Autobahnen, Eisenbahnlinien, Wasserleitungen und Stromtrassen. Mit Hilfe von Pendlerpauschale, Eigenheimzulage und üppigen Mitteln für den Straßenbau wuchs auch auf dem Land die Einwohnerschaft.

Erst 1994 wurde der politische Grundsatz der „Einheitlichkeit“ in eine wesentlich diffusere „Gleichwertigkeit“ umformuliert. Denn die Wiedervereinigung hatte klar gemacht, dass einheitliche Lebensbedingungen, etwa zwischen dem Rhein-Main-Gebiet und Vorpommern, nicht realisierbar waren. Der politische Alltag interpretiert die Gleichwertigkeit im Allgemeinen weiterhin als „Gleichheit“, auch wenn dieser Anspruch völlig an der Realität vorbei geht. Denn faktisch entwickeln sich die Regionen unter den Bedingungen des demografischen Wandels immer weiter auseinander.



Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden 2005 bis 2010 in Prozent

- keine Daten
- bis unter - 5,0
- - 5,0 bis unter - 1,0
- - 1,0 bis unter 1,0
- 1,0 bis unter 5,0
- 5,0 und mehr

(Datengrundlage: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung<sup>64</sup>)

Schrumpfende Kommunen sind durch die demografischen Veränderungen mit zwei wesentlichen Problemfeldern konfrontiert:

**Weniger Einnahmen bei steigenden Kosten:** Die Haupteinnahmequelle der Kommunen, die Gewerbesteuer, ist angesichts des Verschwindens von Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen keine zuverlässige Größe mehr. Da zudem die Gruppe der Menschen im erwerbsfähigen Alter stark schrumpft, entgehen den Kommunen zunehmend Einkommenssteuern. Auch die konsumintensivste Altersgruppe zwischen 30 und 50 Jahren schwindet zusehends. Damit gehen lokale Kaufkraft und kommunale Umsatzsteueranteile verloren. Transferzahlungen durch den kommunalen Finanzausgleich dienen zwar dem Ausgleich zwischen armen und reichen Regionen. Weil sie jedoch stets „je Einwohner“ geleistet werden, sinken sie unweigerlich.<sup>65</sup>

### Urbane Zentren wachsen, der ländliche Raum verliert Einwohner

Zwischen 2005 und 2010 haben etwa zwei Drittel aller ländlichen Gemeinden und Kleinstädte Deutschlands Einwohner verloren. In den Regionen mit den größten Verlusten konzentriert sich die Bevölkerung besonders auf die Zentren. Denn weil die Infrastruktur in den Schwundgebieten weiter zurückgefahren wird und Städte häufiger attraktive Arbeitsplätze und kulturelle Vielfalt bieten, zieht es dorthin vor allem junge Menschen und Familien mit schulpflichtigen Kindern. Deshalb stabilisieren sich in den neuen Bundesländern mit ihrem starken Bevölkerungsrückgang ausschließlich die Großstädte.

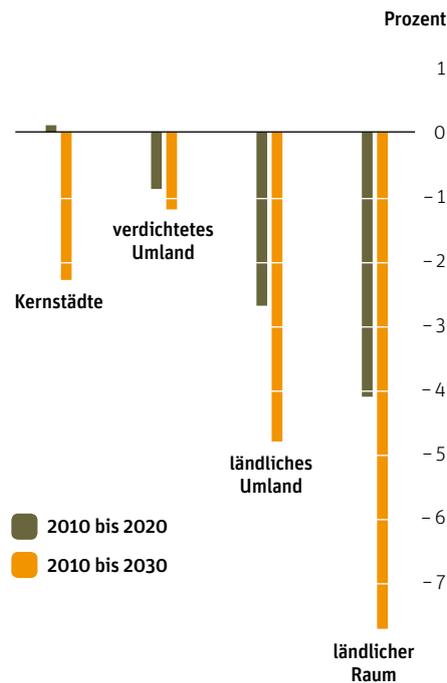
Das geschieht, obwohl die von den Kommunen zu leistenden Aufgaben durch Einwohnerrückgang nicht geringer werden und den schwindenden Einnahmen keineswegs sinkende Ausgaben gegenüber stehen: Die hohen Wartungs- und Instandhaltungskosten der Wasser-, Abwasser-, Strom- oder Verkehrsnetze bleiben auch dann bestehen, wenn es weniger Nutzer gibt. Vielfach sind aufgrund anspruchsvoller gesetzlicher Vorgaben auch finanzschwache und Einwohner verlierende Kommunen und deren Bürger gesetzlich gezwungen, hohe Investitionen zu tätigen, die ihren geringen finanziellen Spielraum weiter einengen. Beispielsweise unterliegen die Anwohner vieler dünn besiedelter Gebiete dem Anschlusszwang an Leitungsnetze zentraler Kläranlagen, obwohl dezentrale Kleinanlagen ökonomisch und ökologisch sinnvoller wären.

Der Einwohnerrückgang führt zudem dazu, dass in vielen abgelegenen Regionen Immobilien kaum noch verkäuflich sind. Verstreuter Leerstand und baufällige Gebäude machen Dörfer und Kleinstädte zusätzlich unattraktiv. Das stellt den Sinn einer Immobilie als Wertanlage oder Alterssicherung zunehmend in Frage.<sup>66</sup>

**Verlust der sozialen Infrastruktur:** Als Reaktion auf den Bevölkerungsrückgang reduzieren Verwaltungen und private Anbieter die Versorgung mit Schulen, Bibliotheken, Polizeiwachen, öffentlichen Verkehrsmitteln oder Schwimmbädern, mit Geschäften, Poststellen oder Geldinstituten. Denn der Betrieb dieser Einrichtungen ist weder gewinnbringend noch finanzierbar. Auch niedergelassene Haus- oder Fachärzte konzentrieren sich auf größere Städte. Der Ärztemangel wird sich in den kommenden Jahren verschärfen, da auch bei den niedergelassenen Ärzten auf

## Im Jahr 2030 leben 800.000 Menschen weniger auf dem Land

Aktuelle Bevölkerungsprognosen gehen davon aus, dass der ländliche Raum in Deutschland bis zum Jahr 2030 etwa 800.000 Menschen verlieren wird – das entspricht knapp acht Prozent aller heutigen Bewohner dieser Regionen. Die geringsten Bevölkerungsverluste werden für Kernstädte und deren Umland erwartet. Da sich die verbleibenden Einwohner in dünn besiedelten Regionen auf zentrale Orte konzentrieren werden, sind zahlreiche Dörfer in ihrem Bestand gefährdet.



Bevölkerungsveränderung in verschiedenen Raumkategorien 2010 bis 2030 (Datengrundlage: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung<sup>67</sup>)

dem Land eine Verrentungswelle ansteht. Wie die medizinische Versorgung der älter werdenden Einwohner in dünn besiedelten Regionen gewährleistet werden soll, ist weitgehend unklar. Schließlich gehen mit dem Rückzug der Versorgungsdienstleister auch soziale Treffpunkte und Orte gemeinschaftlicher Aktivität in vielen Kommunen verloren.

## 4.2 AUFGABEN DER REGIONALPOLITIK

Regionalpolitik hatte unter Wachstumsbedingungen der Industriegesellschaft die Aufgabe, Bevölkerung und Investitionen so zu lenken, dass möglichst alle Regionen profitieren und sich die Lebensqualität der Bürger in Stadt und Land annähert. Dabei hat die Politik stets versucht, gestaltend auf die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Deutschland einzuwirken. Diese Leitlinien prägen die Raumentwicklung bis heute. Auch die Demografiestrategie der Bundesregierung baut weiterhin auf Wachstum. Aber dummerweise gibt es dieses Wachstum kaum mehr in irgendeiner ländlichen Region Deutschlands.

Unter den gegebenen Bedingungen muss die Politik daher

- den Menschen Klarheit über die zu erwartenden Lebensbedingungen in ihrer Region verschaffen;
- Konzepte und einen Rechts- und Planungsrahmen für das Schrumpfen vorlegen;
- den Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch in peripheren Regionen gewährleisten, ohne dass die Kosten für Bürger und Kommunen untragbar werden;
- und dazu den Bewohnern der Schrumpfreionen die Freiheit geben, technische und soziale Innovationen ohne Blockade durch Bürokratie und untaugliche Gesetze umzusetzen.

Die Demografiestrategie der Bundesregierung reagiert hingegen nicht angemessen auf die Probleme des ländlichen Raums. Vielmehr vermittelt sie den Eindruck, dass keine Region größere Einschränkungen bei den bisherigen Versorgungsleistungen hinnehmen müsse, oder dass diese mit Hilfe von Förderprogrammen beseitigt werden können. Die Strategie räumt zwar ein, dass die Ausgestaltung der regionalen Lebensverhältnisse neue Antworten brauche und „nicht unverändert fortgeschrieben werden könne“. Gleichzeitig hält sie jedoch „mit Nachdruck“ am Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse fest. Diese Realitätsverweigerung macht den Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu einer bloßen Worthülse. Die Demografiestrategie beschönigt die Situation, statt den Menschen Klarheit zu geben und realistische Auswege aus einer oft desolaten Situation aufzuzeigen.

Die Bundesregierung verkennt, dass die Veränderung der Siedlungsstruktur durch den demografischen Wandel ein langfristiger, unumkehrbarer Vorgang ist. Dieser verlangt ein neues strategisches Handeln und nicht ein Festhalten an alten Wachstumsvorstellungen. Tatsächlich zählt die Demografiestrategie lediglich eine Vielzahl punktueller Förderprogramme und -maßnahmen auf, die zwar lokale Probleme vorübergehend mildern, aber keine langfristig positiven Veränderungen herbeiführen können.

## 4.3 WIE REGIONALPOLITIK AUSSEHEN SOLLTE

Die Bundesregierung zieht sich in ihrer Demografiestrategie auf die Position zurück, dass die Regionalentwicklung nicht in ihre Zuständigkeit, sondern in die der Länder und Kommunen falle. Damit stiehlt sich die Bundespolitik allerdings aus der Verantwortung, denn sie hat zu Zeiten des Wachstums massiv in die Raumentwicklung eingegriffen – mit dem Fernstraßenbau, der Verkehrswegeplanung, der Eigenheimzulage oder der Entfernungspauschale. Sie muss deshalb jetzt auch für die Begleitung und Koordinierung des Schrumpfprozesses bereit stehen, bundesweite Ziele setzen, Gesetze und Normen anpassen. Sie muss die bestehenden und sich ausweitenden regionalen Ungleichheiten anerkennen und die einstmal verständliche Vision von Gleichwertigkeit durch ein Zukunftskonzept ersetzen, das den regional höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten Rechnung trägt. Im Einzelnen sind folgende Schritte notwendig:

### REGIONEN NACH DEMOGRAFISCHEN KRITERIEN KLASSIFIZIEREN

Um herauszufinden, welche Dichte von infrastruktureller Versorgung in den Regionen jeweils zu leisten und welche finanzielle Förderung dazu nötig ist, muss der gesamte ländliche Raum nach demografischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Kriterien analysiert und kategorisiert werden. Als Ergebnis läge dann eine erste Einschätzung der Zukunftsfähigkeit der Regionen vor. Dies würde den Menschen die notwendigen Informationen liefern, um wichtige Lebens- und Investitionsentscheidungen rechtzeitig treffen zu können und, falls nötig, in eine besser versorgte Gemeinde umzuziehen.

### HANDLUNGSSPIELRÄUME DER REGIONEN VERGRÖßERN

#### ■ Vorgaben und Standards an Schrumpfung anpassen

In den Gemeinden des ländlichen Raums treiben Instanzen von Land, Bund und Europäischer Union, die sich auch noch überlagern, die Kosten der öffentlichen Infrastruktur mit unflexiblen Standards in die Höhe. Diese sind häufig am Wachstum orientiert und auf urbane Räume zugeschnitten. Bei Einwohnerrückgang verursachen sie meist hohe Kosten für die Kommunen. Die gesetzlichen Vorschriften und infrastrukturellen Standards müssen daraufhin überprüft werden, welche Konsequenzen sie unter Schrumpfungsbedingungen für ländliche Räume haben. So lässt sich identifizieren, welche behördlichen Vorschriften an die spezifischen Erfordernisse des schrumpfenden ländlichen Raums angepasst werden müssen. Starre Vorgaben für bestimmte technische Lösungen, etwa zentrale Kläranlagen bei der Abwasserversorgung oder Normgrößen für die Kinderzahlen von Schulen, sollten aufgegeben werden, um innovative und kostensparende Lösungen zu ermöglichen.

#### ■ Mehr Flexibilität statt starrer Regeln

Generell ist es wichtig, weniger in Strukturen als in Dienstleistungen zu denken und zu planen. Wenn es darum geht, eine Dienstleistung zu erbringen, stehen nicht Normen oder Mindestgrößen im Vordergrund, sondern die Bildung der Kinder, die Mobilität oder die Gesundheit der Bürger. Dazu sind häufig ganz andere, innovative Versorgungsformen denkbar – Zwergschulen, Bürgertaxis oder Gemeindeschwestern. Diese sind aber aufgrund bestehender Regelungen oft nicht zulässig. Deshalb muss es möglich sein, Gesetze vorübergehend außer Kraft zu setzen und Öffnungsklauseln, Ausnahmeregelungen oder Ermessensspielräume zu schaffen, die es

den Akteuren vor Ort erlauben, angepasste, flexible Lösungen für ihre Probleme zu finden. Das aber erfordert ein grundsätzliches Umdenken öffentlichen Handelns – nämlich einen „zulassenden“ und nicht alles regelnden Staat.<sup>68</sup>

### ■ Finanzhilfen an demografischer Entwicklung ausrichten

Während sich die Qualität der Infrastruktur im ländlichen Raum wie auch deren Kosten in den vergangenen Jahrzehnten an jene der städtischen Räume angeglichen haben, findet dies in den finanziellen Ausgleichssystemen keine Berücksichtigung. So erfolgt der kommunale Finanzausgleich nur nach der Zahl der Einwohner in einer Gemeinde. Bei Bevölkerungsrückgang stehen den betroffenen Kommunen also nicht mehr die Mittel zur Verfügung, die zum Betrieb der Infrastruktur und zur Einhaltung rechtlicher Standards notwendig wären. In Zukunft sollten demografische Veränderungen bei der Verteilung von Finanzen maßgeblich berücksichtigt werden – unter der Voraussetzung, dass die Mittel nicht nur zum Decken zu hoher Kosten, sondern auch zur Anpassung der Infrastruktur an weniger Einwohner genutzt werden.

### ■ Großgemeinden bilden

Eine kleinteilige kommunale Struktur von Gemeinden mit wenigen Einwohnern, die kaum handlungsfähig und deshalb vom Kreis, vom Land und von Förderprogrammen abhängig sind, erschwert die Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung. Das trifft besonders für Thüringen und Rheinland-Pfalz zu, die zu den Bundesländern mit den kleinsten Gemeinden gehören. Kleine Gemeinden konkurrieren unter Schrumpfbedingungen um Einwohner und finanzielle Zuwendungen und bilden, unabhängig vom eigenen Entwicklungspotenzial, eine Lobby für eine Verteilung von Fördermitteln „mit der Gießkanne“. Hier ist eine Bildung von Großgemeinden empfehlenswert, die dann jedoch mehr Entscheidungsbefugnisse und finanziellen Spielraum erhalten müssen.

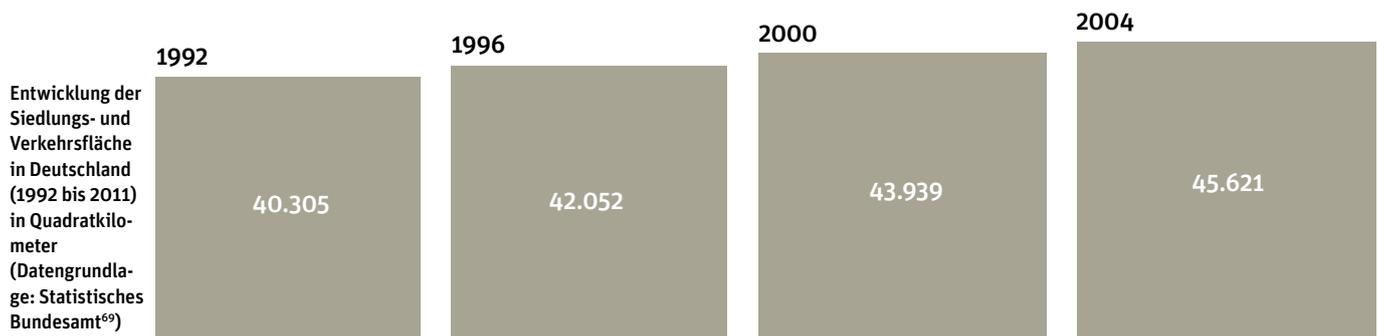
### ■ Ländlichen Regionen mehr Handlungsautonomie gewähren

Viele Entscheidungen und Investitionen im ländlichen Raum gehen selbst über die Perspektive von Großgemeinden hinaus, weil sie ganze Regionen betreffen. Über die ländlichen Regionen ergießt sich eine Vielzahl von Programmen unterschiedlichster Geldgeber zur Förderung von Bildung, Wirtschaft,

Arbeitsmarkt, Kultur oder von Bauprojekten. Diese Programme folgen selten einem gemeinsamen Ziel und noch seltener zeigen sie nachhaltige Wirkung. Ein Teil dieser Mittel sollte deshalb in Regionalkontingenten gebündelt werden – in finanziellen Budgets, die den Regionen ohne detaillierte Zweckbindung zur Verfügung stehen. Dies erhöht die Handlungsautonomie der Regionen. Über die Verwendung sollten gewählte Vertreter der Gemeinden auf Grundlage eines langfristig angelegten Plans zur Regionalentwicklung entscheiden. Sie stehen damit unter der Aufsicht ihrer Wähler und müssen sich mit ihnen über die Verwendung der Mittel auseinandersetzen. So kann bürgernah entschieden werden, ob Fördermittel in eine Ortsumfahrung, ein neues Gewerbegebiet oder in den Erhalt der Schule investiert werden. Auf diese Weise können zudem übergeordnete Infrastrukturen wie Schulen, der öffentliche Nahverkehr oder Gesundheitszentren interkommunal geplant werden – während sich Investitionen in nicht zukunftsfähige Ortsteile und Einrichtungen vermeiden lassen.

## Hoher Flächenverbrauch trotz Bevölkerungsverluste

Seit 2002 verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den Flächenverbrauch auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Derzeit werden jedoch täglich etwa 77 Hektar Fläche versiegelt – und das trotz rückläufiger Einwohnerzahlen in vielen Kommunen. Grund dafür sind vor allem Baumaßnahmen an Stadträndern und in ländlichen Räumen. Umgekehrt werden Industrie- und Siedlungsbrachen nur selten entsiegelt und der Natur zurückgegeben.



## SCHRUMPFEN UND RÜCKZUG PLANEN, UM EINE NEUE STABILITÄT ZU ERMÖGLICHEN

### ■ Fonds für Rückbau einrichten

In Zukunft werden in peripheren ländlichen Gebieten zunehmend Wohnhäuser, Wirtschaftsgebäude und teilweise ganze Dörfer leer stehen und verfallen. Ortsbilder werden so entwertet. Deshalb sollte ein Fonds gegründet werden, der den Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude finanziert. Dies kann auf der einen Seite die Attraktivität der Orte, die Lebensqualität der Bewohner und den Wert der verbliebenen Immobilien erhöhen. Auf der anderen Seite können so Flächen entsiegelt und an die Natur zurückgegeben werden. Mit ähnlichen Mitteln sind im Rahmen des „Stadtumbaus Ost“ Hunderttausende obsolet gewordener Wohnungen abgerissen worden. Das hat deutlich zur Attraktivitätssteigerung der Städte beigetragen.

### ■ Aktives Flächenmanagement betreiben

Jede Gemeinde sollte ein detailliertes Gesamtkonzept zur Flächenentwicklung und zur Infrastrukturausstattung im gesamten Gemeindegebiet entwickeln, spezifiziert für sämtliche kleinen Dörfer und eingemeindeten

Ortsteile. Dabei muss die Innenentwicklung von Gemeinden und die Verdichtung der Besiedelung Vorrang vor weiterer Zersiedelung haben. Genehmigungen für Neubaugebiete in Außensiedlungen und kleinen Dörfern sollten in Schrumpfungsräumen grundsätzlich nicht mehr erteilt werden. Nur mit einem solchen Flächenmanagement lassen sich Fehlinvestitionen vermeiden und Ortskerne attraktiv halten sowie Orte neuer Stabilität schaffen.

### ■ Neue Mobilitätskonzepte entwerfen

Gleichzeitig müssen zukunftsfähige Mobilitätskonzepte entwickelt werden. Das Bundes- und Landesstraßennetz sollte hinsichtlich seiner tatsächlichen Verkehrsbedeutung neu geordnet werden. Zudem müssen die Voraussetzungen für funktionierende Mobilitätsketten auch im ländlichen Raum geschaffen werden. Nicht selbstständig mobile Bewohner müssen durch eine Kombination geeigneter Verkehrsmittel – etwa Bürgerbus und Linienverkehr – jene Orte erreichen können, die für sie infrastrukturell von Bedeutung sind.

### ■ Kreative Lösungsansätze der Bürger fördern

Im entlegenen ländlichen Raum werden sich in Zukunft nur jene Dörfer stabilisieren, in denen eine aktive Bürgerschaft für attraktive Lebensbedingungen sorgt. Wo kein Gemeinschaftsgefühl entsteht, wo keine Innovation stattfindet, wird der demografische Niedergang nicht aufzuhalten sein. Bürgerschaftliches Engagement kann in Zusammenarbeit mit der Verwaltung erheblich zur Daseinsvorsorge und zum sozialen Zusammenhalt beitragen. Der ländliche Raum braucht deshalb niedrigschwellige und unbürokratische Fördermöglichkeiten für die „Macher“ vor Ort. Und zwar sowohl als „Risikokapital“ für innovative Ideen wie auch als dauerhafte institutionelle Unterstützung des Engagements zur Daseinsvorsorge der verbleibenden Bevölkerung. Empfehlenswert ist dafür die Errichtung einer „Stiftung Ländlicher Raum“.<sup>70</sup> Sie könnte sowohl staatliche Mittel als auch Mittel privater Stiftungen bündeln, um neue, angepasste Lösungen „von unten“ zu fördern, statt sie „von oben“ vorzugeben. Gleichzeitig kann eine solche Stiftung einen Wissens- und Ideentransfer zwischen Regionen ermöglichen und den Kommunen beratend und begleitend zur Seite stehen.

2008



2009



2010



2011



# QUELLEN UND ANMERKUNGEN

- <sup>0</sup> Bundesministerium des Innern (BMI) (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin; BMI (2013): Jedes Alter zählt. Zweiter Demografie Gipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013. Berlin.
- <sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerung insgesamt. B15 Bevölkerung am 31.12.1950 nach Alters- und Geburtsjahren. Wiesbaden. (auf Anfrage zugesandt); Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden. (Genauere Informationen zu den Annahmen siehe Anmerkungen zum Demografieüberblick.)
- <sup>2</sup> Statistisches Bundesamt (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. Fachserie 1 Reihe 3. Wiesbaden.
- <sup>3</sup> Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2010): Die Rolle annehmen? In der Rolle bleiben? Neue Rollen leben? Einstellungen und Vorstellungen von Frauen und Männern mit und ohne Zuwanderungsgeschichte zur Gleichberechtigung. Düsseldorf; Berlin.
- <sup>4</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2012): Familienreport 2012. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin.
- <sup>5</sup> Vgl. Endnote 2.
- <sup>6</sup> Bettio, F.; Tinios, P.; Betti, G. (2013): The Gender Gap in Pensions in the EU. Europäische Kommission. Luxemburg.
- <sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Natürliche Bevölkerungsbewegung 2011. Fachserie 1 Reihe 1.1. Wiesbaden.
- <sup>8</sup> Werding, M.; Hofmann, H. (2006): Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem. In: ifo Schnelldienst 2/2006.
- <sup>9</sup> Rainer, H.; Bauernschuster, S.; Danzer, N.; Hener, T.; Holzner, C.; Reinkowski, J. (2012): Kindergeld. Erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland. In: ifo Forschungsbericht 60.
- <sup>10</sup> Bujard, M. (2013): Wie wirkt das Elterngeld? In: Analysen und Argumente Ausgabe 123. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- <sup>11</sup> Bach, S.; Geyer, J.; Haan, P.; Wrohlich, K. (2011): Reform des Ehegattensplittings: Nur eine reine Individualbesteuerung erhöht die Erwerbsanreize deutlich. In: DIW Wochenbericht Nr. 41.2011.
- <sup>12</sup> Bonin, H.; Clauss, M.; Gerlach, I.; Laß, I.; Mancini, A.L.; Nehrkorn-Ludwig, M.-A. (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Gutachten für die Prognos AG. Endbericht. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik.
- <sup>13</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013): Social Expenditure Database. Paris.
- <sup>14</sup> Vgl. Endnote 4.
- <sup>15</sup> Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2013): Familienleitbilder. Vorstellungen. Meinungen. Erwartungen. Wiesbaden.
- <sup>16</sup> Eichhorst, W.; Marx, P.; Tobsch, V. (2011): Familienfreundliche flexible Arbeitszeiten. Ein Baustein zur Bewältigung des Fachkräftemangels. In: IZA Research Report 33.
- <sup>17</sup> BMFSFJ (Hg.) (2012): Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht. Berlin.
- <sup>18</sup> Keller, M.; Hausteiner, T. sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2012): Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. In: Wirtschaft und Statistik Dezember 2012, S. 1079–1099.
- <sup>19</sup> Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- <sup>20</sup> Vgl. Endnote 19.
- <sup>21</sup> Vgl. Endnote 19.
- <sup>22</sup> Vgl. Endnote 19.
- <sup>23</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin.
- <sup>24</sup> Longhi, S.; Nijkamp, P.; Poot, J. (2008): Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration. In: Région et Développement 27, S. 161–191.
- <sup>25</sup> Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012. Wiesbaden.
- <sup>26</sup> Siehe auch OECD (2013): Recruiting Immigrant Workers: Germany. OECD Publishing. Paris.
- <sup>27</sup> Siehe auch Sievert, S.; Slupina, M.; Klingholz, R. (2012): Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
- <sup>28</sup> Eurostat (2013): Online-Datenbank. Luxemburg.
- <sup>29</sup> Institut für Demoskopie Allensbach (2012): Monitor Familienleben 2012. Einstellungen und Lebensverhältnisse von Familien Ergebnisse einer Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie – Berichtsband. Allensbach.
- <sup>30</sup> Bundesrat (2012): Entwurf des Gesetzes zur Förderung gleichberechtigter Teilhabe von Frauen und Männern in Führungsgremien. Drucksache 330/12. Berlin.
- <sup>31</sup> Conen, W.S.; Henkens, K.; Schippers, J. (2012): Employers' Attitudes and Actions towards the Extension of Working Lives in Europe. In: International Journal of Manpower 33, S. 648–665.
- <sup>32</sup> OECD (2006): Live Longer, Work Longer. OECD Publishing. Paris.
- <sup>33</sup> Lutz, W.; Skirbekk, V. (2005): Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries. In: Population and Development Review 31, S. 699–720.
- <sup>34</sup> Schmidt, M.G. (2012): Der deutsche Sozialstaat. München: C.H.Beck.
- <sup>35</sup> Werding, M. (2011): Demographie und öffentliche Haushalte. Simulation zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtwirtschaftlichen Finanzpolitik in Deutschland. Arbeitspapier 03/2011. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- <sup>36</sup> Vgl. Endnote 35.
- <sup>37</sup> Moog, S.; Raffelhüschen, B. (2012): Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt. In: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 117 | Juni 2012. Stiftung Marktwirtschaft.
- <sup>38</sup> Fuest, C. (2009): Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht? In: Goldschmidt, N. (Hg.): Generationengerechtigkeit. Ordnungsökonomische Konzepte. Tübingen: Mohr Siebeck.
- <sup>39</sup> Bäcker, G.; Kistler, E. (2012): Die Rentenanpassungsformel. Rentenanpassung und ihre Veränderung. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- <sup>40</sup> Deutsche Rentenversicherung (2013): Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung. Statistik. Berlin.
- <sup>41</sup> Gasche, M. (2010): Rentenanpassung 2010 – Wem nützt die Rentengarantie? Mannheim Research Institute for the Economics of Aging. Mannheim.
- <sup>42</sup> Börsch-Supan, A.; Gasche, M.; Wilke, C.B. (2009): Auswirkungen der Finanzkrise auf die Gesetzliche Rentenversicherung, ihre Beitragszahler und ihre Rentner. Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demografischer Wandel. Mannheim.
- <sup>43</sup> Schwentker, B.; Vaupel, J.W. (2011): Eine neue Kultur des Wandels. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 10-11/2011. Bundeszentrale für politische Bildung.
- <sup>44</sup> Breyer, F. (2010): Rentenversicherung zwischen Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 99 (5), S. 569–583.
- <sup>45</sup> BMAS (2012): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI. Alterssicherungsbericht 2012. Berlin.
- <sup>46</sup> Rürup, B. (2012): Keine Königswege bei der Verhinderung von Altersarmut. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 61 (2), S. 167–177.
- <sup>47</sup> Brenke, K. (2011): Solo-Selbstständige in Deutschland - Strukturen und Erwerbsverläufe. Untersuchung für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Endbericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- <sup>48</sup> Vgl. Endnote 46.
- <sup>49</sup> Vgl. Endnote 46.
- <sup>50</sup> Werding, M. (2013): Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann. Ruhr-Universität Bochum. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

- <sup>51</sup> Statistisches Bundesamt (2012): Statistisches Jahrbuch 2012. Wiesbaden.
- <sup>52</sup> BMAS (2012): Informationen für die Presse. Das Rentenpaket. Berlin.
- <sup>53</sup> Richter, W.F. (2010): Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes: Entgleisite Reformdebatte wieder auf Spur. In: G+G Wissenschaft 10 (4).
- <sup>54</sup> Afonso, A.; St. Aubyn, M. (2005): Non-Parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries. In: Journal of Applied Economics VIII (2), S. 227–246.
- <sup>55</sup> Henke, K.-D. (2008): Wettbewerb als neuer Ordnungsrahmen - Konkurrenz belebt das Geschäft, auch in der Krankenversicherung. In: V. Schumpelick und B. Vogel (Hg.): Medizin zwischen Humanität und Wettbewerb - Probleme, Trends und Perspektiven. Freiburg: Verlag Herder, S. 299–312.
- <sup>56</sup> Vgl. Endnote 55.
- <sup>57</sup> Vgl. Endnote 53.
- <sup>58</sup> OECD (2013): OECD Health Data 2013. Paris.
- <sup>59</sup> Vereinte Nationen (2013): World Population Prospects. The 2012 Revision. New York.
- <sup>60</sup> Vgl. Endnote 53.
- <sup>61</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (2012): Das Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012. Bonn.
- <sup>62</sup> Herfert, G.; Osterhage, F. (2012): Wohnen in der Stadt: Gibt es eine Trendwende zu Reurbanisierung? Ein quantitativ-analytischer Ansatz. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 86–112.
- <sup>63</sup> Florida, R. (2005): Cities and the Creative Class. London: Routledge.
- <sup>64</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2012): INKAR 2012. Bonn.
- <sup>65</sup> Kröhnert, S.; Kuhn, E.; Karsch, M.; Klingholz, R. (2011): Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und Niedergang. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
- <sup>66</sup> Kröhnert, S. (2012): Wohnen im demografischen Wandel. Der Einfluss demografischer Faktoren auf die Preisentwicklung von Wohnimmobilien. Discussion Paper 10. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
- <sup>67</sup> BBSR (2012): Raumordnungsprognose 2030. Bevölkerung, private Haushalte, Erwerbspersonen. Bonn. Online verfügbar unter [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_1051708/BBSR/DE/Raumeobachtung/UeberRaumeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Downloads/DL\\_\\_uebersicht.html#doc1178082bodyText1](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1051708/BBSR/DE/Raumeobachtung/UeberRaumeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Downloads/DL__uebersicht.html#doc1178082bodyText1), zuletzt geprüft am 10.07.2013.
- <sup>68</sup> Aring, J. (2012): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Ostwalt, P.; Faber, K. (Hg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Leipzig: Spector Books, S. 42–56.
- <sup>69</sup> Statistisches Bundesamt (2011): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Fachserie 3 Reihe 5.1. Wiesbaden.
- <sup>70</sup> Kröhnert, S.; Klingholz, R.; Sievers, F.; Großer, T.; Friemel, K. (2011): Klamme Kommunen und engagierte Bürger. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
- <sup>71</sup> Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage der Volkszählung 1987 (Westen) beziehungsweise 1990 (Osten). Fachserie 1 Reihe 1.3. Wiesbaden; Vgl. Endnote 7; Statistisches Bundesamt (2012): Periodensterbetafeln für Deutschland 2009/2011. Früheres Bundesgebiet, neue Länder sowie die Bundesländer. Wiesbaden; Vgl. Endnote 19.
- <sup>72</sup> Vgl. Endnote 67.
- <sup>73</sup> Aktuelle Berechnungen nach: Sütterlin, S.; Hoßmann, I.; Klingholz, R. (2011): Demenz-Report. Wie sich die Regionen in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf die Alterung der Gesellschaft vorbereiten können. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin. Basis dieser Berechnungen sind altersspezifische Prävalenzraten aus dem EU-Projekt „Eurodem“ (siehe hierzu: Alzheimer Europe (2010): Eurodem. Online verfügbar unter <http://www.alzheimer-europe.org/>).
- <sup>74</sup> BBSR (2012): Raumordnungsprognose 2030. Bevölkerungsprognose. Methodik und Annahmen der BBSR-Bevölkerungsprognose. Online verfügbar unter [http://www.bbsr.bund.de/cln\\_032/nn\\_1051708/BBSR/DE/Raumeobachtung/UeberRaumeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Modell/ModellBev.html#doc1065256bodyText2](http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1051708/BBSR/DE/Raumeobachtung/UeberRaumeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Modell/ModellBev.html#doc1065256bodyText2), zuletzt geprüft am 10.07.2013.

## Über das Berlin-Institut

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung ist ein unabhängiger Thinktank, der sich mit Fragen regionaler und globaler demografischer Veränderungen beschäftigt. Das Institut wurde 2000 als gemeinnützige Stiftung gegründet und hat die Aufgabe, das Bewusstsein für den demografischen Wandel zu schärfen, nachhaltige Entwicklung zu fördern, neue Ideen in die Politik einzubringen und Konzepte zur Lösung demografischer und entwicklungspolitischer Probleme zu erarbeiten.

Das Berlin-Institut erstellt Studien, Diskussions- und Hintergrundpapiere, bereitet wissenschaftliche Informationen für den politischen Entscheidungsprozess auf und betreibt ein Online-Handbuch zum Thema Bevölkerung.

Weitere Informationen, wie auch die Möglichkeit, den kostenlosen regelmäßigen Newsletter „Demos“ zu abonnieren, finden Sie unter [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org).

### Unterstützen Sie die unabhängige Arbeit des Berlin-Instituts

Das Berlin-Institut erhält keinerlei öffentliche institutionelle Unterstützung. Projektförderungen, Forschungsaufträge, Spenden und Zustiftungen ermöglichen die erfolgreiche Arbeit des Instituts. Das Berlin-Institut ist als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Zustiftungen sind steuerlich absetzbar.

Im **Förderkreis** des Berlin-Instituts kommen interessierte und engagierte Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen zusammen, die bereit sind, das Berlin-Institut ideell und finanziell zu unterstützen. Informationen zum Förderkreis finden Sie unter <http://www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html>

Bankverbindung:

Bankhaus Hallbaum

BLZ 250 601 80

Konto 20 28 64 07

IBAN DE50 2506 0180 0020 2864 07

BIC/SWIFT HALLDE2H

Kontakt:

**Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung**

Schillerstraße 59

10627 Berlin

Telefon 030 22 32 48 45

Telefax 030 22 32 48 46

E-Mail [info@berlin-institut.org](mailto:info@berlin-institut.org)

**Berlin-Institut**

für Bevölkerung und Entwicklung  
Schillerstraße 59  
10627 Berlin

[www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org)

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung dankt seinem Förderkreis für die Ermöglichung dieses Discussion Papers. Infos zum Förderkreis finden Sie unter:  
<http://www.berlin-institut.org/foerderkreis-des-berlin-instituts.html>

ISBN 978-3-9814679-7-0