

Demographischer Wandel und politische Gestaltungsmöglichkeiten

Dr. Thieß Petersen und Dr. Ole Wintermann, Projektmanager der Aktion Demographischer Wandel der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Deutschland steht vor tief greifenden demographischen Veränderungen. Zurückgehende Geburtenraten und steigende Lebenserwartungen führen dazu, dass die Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten schrumpft und dabei gleichzeitig immer älter wird. Zudem ist davon auszugehen, dass der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund stark zunehmen wird. Diese demographischen Entwicklungen haben gravierende Konsequenzen für die gesamte Gesellschaft.

1. Herausforderungen des demographischen Wandels

Jeder einzelne Zweig unseres sozialen Sicherungssystems wird nachhaltig von den Folgen des demographischen Wandels betroffen. Wachsende Lasten, wie beispielsweise Ausgabensteigerungen bei der Renten- und Pflegeversicherung, werden auf immer weniger Schultern verteilt. Der jetzt schon festzustellende Fachkräftemangel könnte sich noch vergrößern, wenn die geburtenstarken und gut qualifizierten Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die gesamtwirtschaftliche Nachfragestruktur wird sich in Folge der Bevölkerungsalterung stark ändern, sodass auch die Produktionsstrukturen großen Anpassungen unterliegen werden, die wiederum zu massiven Umschichtungen der Arbeitskräfte führen werden. Die nachfrageseitig geforderte Flexibilität der Arbeitskräfte und die steigenden Qualifikationsanforderungen stellen das Bildungssystem trotz sinkender Schüler- und Studierendenzahlen vor große Herausforderungen. Hierbei gilt es insbesondere, die Minderqualifizierung in der einheimischen Bevölkerung und – als entscheidender Faktor gesellschaftlicher Integration – in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zurückzudrängen.

Der demographische Wandel stellt zudem die öffentlichen Finanzen unter einen großen Anpassungsdruck. Die geringere Zahl der Steuerzahler führt ceteris paribus bei Bund, Ländern und Gemeinden zu sinkenden Einnahmen. In einem einkommensteuerzentrierten Steuersystem führt die Alterung der Bevölkerung zu zusätzlichen Einnahmeausfällen. Gleichzeitig steigen die Ausgaben für die Altersversorgung sowie die Kreditkosten pro Kopf, sodass die Verschuldung weiter zunimmt. Hinzu kommt, dass im Bereich der öffentlichen Infrastruktur wegen Fixkostenremanenzen und technischen Unteilbarkeiten die Pro-Kopf-Ausgaben steigen. Eine Fortführung der gegenwärtigen Finanzpolitik – dies zeigt die aktuelle Studie „Schulden-

monitor“ der Bertelsmann Stiftung – würde angesichts dieser Zusammenhänge zu einer dramatischen Verschärfung der Verschuldungsproblematik aller Gebietskörperschaften führen.

2. Handlungsnotwendigkeiten

Vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen überrascht es kaum, dass der demographische Wandel in der aktuellen Diskussion vor allem als eine Bedrohung für den individuellen und gesellschaftlichen Lebensstandard angesehen wird. Allerdings verfügt auch eine schrumpfende und alternde Gesellschaft über erhebliche Wachstums- und Wohlfahrtspotenziale. Zur Ausschöpfung dieser Potenziale bieten sich zahlreiche Optionen an, von denen hier nur einige wenige aufgeführt werden können.

- **Erhöhung der Beschäftigungsquoten:** Zu den möglichen Maßnahmen zur Erschließung von bisher ungenutzten Beschäftigungspotenzialen zählen vor allem die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von den Bevölkerungsgruppen, die – gemessen an internationalen Vergleichszahlen – bisher eine nur unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung aufweisen: Frauen, ältere Beschäftigte und Geringqualifizierte. Lösungsansätze zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden unter anderem in dem Projekt „Balance von Familie und Arbeitswelt“ erarbeitet, das die Bertelsmann Stiftung zusammen mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchführt. Die bessere Integration von Jugendlichen mit Startschwierigkeiten war das Thema des Carl Bertelsmann-Preises 2005. Unter dem Preistitel „Junge Generation und Arbeit: Chancen erkennen – Potenziale nutzen“ wurden vorbildliche Modelle ausgezeichnet, mit deren Hilfe die Integration von jungen Menschen mit Startschwierigkeiten in das Arbeitsleben wirkungsvoll unterstützt werden kann.
- **Steigerung der Produktivität:** In einer alternden Gesellschaft, in der immer weniger Arbeitskräfte für die Versorgung einer wachsenden Zahl von Nichterwerbstätigen zur Verfügung stehen, lässt sich der wirtschaftliche Wohlstand nur sichern, wenn die Produktivität der aktiven Arbeitskräfte steigt. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Entwicklung und Förderung des Humankapitals. Hierfür bedarf es eines abgestimmten Sets an Maßnahmen, die von der frühkindlichen Bildung über die allgemein bildenden Schulen und die duale Ausbildung bis hin zur Hochschulausbildung und zur Intensivierung des lebenslangen Lernens reichen. Die Bertelsmann Stiftung widmet sich dieser Herausforderung mit einer Reihe von Projekten zur frühkindlichen Förderung (z.

B. das Projekt „Kinder früher fördern“), zur Qualitätsentwicklung von Schulen und Schulsystemen sowie zur Weiterbildung und Qualifizierung.

- **Demographiefeste Staatsfinanzen:** Angesichts der demographischen Entwicklung ist eine Umkehr der gegenwärtigen Finanzpolitik zwingend geboten, um eine Explosion der öffentlichen Verschuldung zu verhindern und die Handlungsspielräume der nachkommenden Generationen nicht noch mehr einzuengen. Zudem sind stabile Staatsfinanzen die Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Aufschwung. Die Themen Staatsverschuldung und Generationengerechtigkeit werden, auch unter Rückgriff auf erfolgreiche Strategien aus dem Ausland, von der „Aktion Demographischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung bearbeitet.

3. Gestaltung des demographischen Wandels auf Länderebene

Im Ergebnis bleibt kein Politikfeld von den Folgen der demographischen Entwicklung verschont. Die erfolgreiche Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels verlangt daher eine politikfeldübergreifende Gesamtstrategie, die zudem langfristig angelegt ist - ein Vorgehen, das in der politischen Realität ein Novum darstellt. Bisher ist das politische Handeln dominiert von Kurzfristdenken und Ressortegoismen. Die Gestaltung des demographischen Wandels erfordert daher ein Umdenken bei den politischen Akteuren sowohl auf Bundes- und Landesebene als auch auf kommunaler Ebene. Für die Länderebene hat die Bertelsmann Stiftung einen Aktionsplan zur Gestaltung des demographischen Wandels entwickelt. Der Aktionsplan, der eine idealtypische Vorgehensweise beschreibt, bietet eine Vielzahl von Hinweisen zu guten Praxis-Beispielen, Downloads und Institutionen, die bei der Bearbeitung der einzelnen Arbeitsschritte zur Gestaltung des demographischen Wandels hilfreich sein können.¹ Zu diesen Schritten zählen:

1. **Status quo analysieren:** Zunächst ist Transparenz über die demographischen Entwicklungen herzustellen. Hierzu gehört neben der Erhebung aktueller demographischer Daten (Geburtenrate, Altenquotient etc.) auch die Erstellung von kleinräumigen Bevölkerungsprognosen. Anschließend sind die Folgen dieser Entwicklung für die verschiedenen Handlungsfelder (Arbeitsmarkt, Bildungssystem, Infrastruktur etc.) abzuschätzen.

¹ Download unter www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/aktion/hs.xsl/9570.html

2. **Leitbild entwickeln:** Unter Einbindung aller Ressorts ist eine Verständigung über das anzustrebende Leitbild notwendig. Zur Erarbeitung dieses Leitbildes bieten sich unter anderem Szenario-Techniken und Stärken-Schwächen-Analysen an.
3. **Ziele und Prioritäten bestimmen:** Entsprechend der Leitbildvorstellung muss ein konsistentes Zielsystem mit klaren Prioritätensetzungen erstellt werden. Den Zielen sind messbare Indikatoren zuzuordnen. Für die Indikatoren sind Zielwerte zu definieren, um später in der Umsetzungsphase die Wirkungen des Handelns messen zu können.
4. **Konzepte erarbeiten:** Zur Erreichung der angestrebten Ziele sind konkrete Handlungsstrategien zu entwickeln. Dabei ist eine systematische Abschätzung aller Folgen des politischen Handelns hinsichtlich der Erreichung des Leitbildes vorzunehmen.
5. **Konzepte umsetzen:** Für die erfolgreiche Umsetzung der Lösungskonzepte ist die Aktivierung aller Stakeholder erforderlich, um die relevanten Akteure für das Handlungskonzept zu gewinnen und zur Mitarbeit zu bewegen. Hierzu gehört auch eine konsistente Kommunikation des angestrebten Leitbildes und der erforderlichen Maßnahmen.
6. **Fortschritte überprüfen:** Bei der Umsetzung der Handlungskonzepte ist schließlich eine permanente Überprüfung der Zielerreichung – im Sinne eines Fortschritts-Controllings – durchzuführen, um gegebenenfalls erforderliche Anpassungsmaßnahmen einzuleiten und umzusetzen.

Für die Bewältigung des demographischen Wandels und seiner Folgen gibt es darüber hinaus eine Vielzahl von guten Beispielen, die als Orientierungshilfe bei der Behandlung dieses Themas dienen können. Die „Länderplattform“ der Aktion Demographischer Wandel beinhaltet für die 16 Bundesländer demographierelevante Fakten und Studien sowie Aktivitäten zum Umgang mit dem demographischen Wandel.² Bei der Suche nach guten Beispielen hilft darüber hinaus der Blick über die nationalen Grenzen. Hierzu ist der „Link Pool on Demographic Change“ eingerichtet worden, der Informationen über Strategien und Lösungsansätze aus derzeit über 30 Ländern anbietet.³ Speziell für den Arbeitsmarkt führt die Bertelsmann Stiftung darüber hinaus das Projekt „Wachstum und Beschäftigung im internationalen Vergleich“ durch. Im Rahmen dieses Projekts wird die Entwicklung der 21 wichtigsten Industrienationen in den Zielbereichen Arbeitsmarkt und Wachstum verglichen. Ziel der Untersuchung ist es,

² Download unter www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/aktion/hs.xsl/8751.html

³ Download unter www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/aktion/hs.xsl/11815.html

Unterschiede im beschäftigungs- und wachstumspolitischen Erfolg der Länder aufzudecken und zentrale Einflussfaktoren zu identifizieren, die für diese Differenzen verantwortlich sind.

4. Gestaltung des demographischen Wandels auf kommunaler Ebene

Um die notwendige Transparenz über die demographischen Entwicklungen und deren Folgen vor Ort herzustellen, erarbeitet die Aktion Demographischer Wandel für die kommunale Ebene zurzeit den „Wegweiser Demographischer Wandel“. Er enthält für alle Kommunen in Deutschland mit mehr als 5.000 Einwohnern neben etwa 50 demographierelevanten Indikatoren auch eine kleinräumige Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2020. Abgerundet wird der Wegweiser durch praxisorientierte Handlungsempfehlungen für die Gestaltung des demographischen Wandel auf lokaler Ebene. Die Veröffentlichung ist für das Frühjahr 2006 vorgesehen.

Das beschriebene Vorgehen zur Gestaltung des demographischen Wandels ist auch für die Kommunen anwendbar. Zur Erarbeitung eines solchen Gesamtkonzeptes auf kommunaler Ebene begleitet die Aktion Demographischer Wandel zurzeit zwei Pilotkommunen, darunter der Landkreis Dithmarschen. Die Kooperation dient unter anderem dazu, die Konzepte der Bertelsmann Stiftung in der Praxis zu erproben und mit kommunalen Praktikern weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse und Erfahrungen aus diesen Prozessen werden nach Abschluss der Pilotphase allen Kommunen zur Verfügung gestellt.

Für die kommunale Ebene finden sich unter www.demographiekonkret.aktion2050.de viele gute Beispiele, die die ganze Spannweite der Handlungsfelder im demographischen Wandel aufgreifen: Kinder- und Familienfreundlichkeit, Wohnen im Alter, Anpassung der Infrastruktur, Stadtumbau, interkommunale Kooperation etc. Pragmatische Lösungen für eine erfolgreiche kommunale Integrationsarbeit wurden darüber hinaus im Rahmen des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall - Strategien kommunaler Integrationspolitik“ identifiziert, der von dem Projekt „Integration von Zuwanderern - Strategien kommunaler Integrationspolitik“ der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern ausgeschrieben wurde.

Weitere Informationen zur „Aktion Demographischer Wandel“ finden Sie unter www.aktion2050.de. Informationen zu den anderen Projekten der Bertelsmann Stiftung sind unter www.bertelsmann-stiftung.de zu finden.