

Den demographischen Wandel in Nordrhein-Westfalen gestalten



Herausforderungen annehmen - Chancen nutzen
Handlungskonzept - Langfassung



Die Landesregierung
Nordrhein-Westfalen



Den demographischen Wandel in Nordrhein-Westfalen gestalten

Herausforderungen annehmen – Chancen nutzen

Handlungskonzept – Langfassung

Arbeitsergebnis der
Interministeriellen Arbeitsgruppe
„Demographischer Wandel“

Düsseldorf, April 2005

Der Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium
für Gesundheit, Soziales,
Frauen und Familie des
Landes Nordrhein-Westfalen

Wissenschaftliche Bearbeitung und Redaktion:

Prof. Dr. Christoph Weischer
Universität Münster
Institut für Soziologie
Scharnhorststraße 121
48151 Münster

Ansprechpartner:

Dr. Hildegard Kaluza
Ministerium für Gesundheit, Soziales,
Frauen und Familie NRW
Abt. IV
Tel.: 0211/855-3335
E-Mail: hildegard.kaluza@mgsff.nrw.de

Gabi Schmidt
Ministerium für Gesundheit, Soziales,
Frauen und Familie NRW
Abt. V
Tel.: 0211/855-3562
E-Mail: gabi.schmidt@mgsff.nrw.de

Willi Kolks
Staatskanzlei des Landes NRW
Referat für Längerfristige Planung
Tel.: 0211/837-1106
E-Mail: willi.kolks@stk.nrw.de

Gliederung:

I.	Die demographische Entwicklung im Überblick	4
1.	Entwicklung der Geburtenziffern	4
2.	Außen- bzw. Binnenmigration	4
3.	Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung.....	5
4.	Prognosen zur demographischen Entwicklung	5
5.	Fazit	6
II.	Folgen des demographischen Wandels und politische Handlungsmöglichkeiten.....	7
1.	Folgen des demographischen Wandels	7
2.	Politische Handlungsfelder im Überblick.....	10
3.	Strategische Überlegungen.....	11
III.	Handlungsfelder.....	15
	Querschnittsaufgabe: Gender Mainstreaming	15
1.	Familien- und Geschlechterpolitik.....	16
2.	Zuwanderung und Integration	21
3.	Bildung, Arbeit und Qualifikation	25
4.	Wirtschaftliche Innovationen für Unternehmen und Verbraucher	31
5.	Soziale Leistungen und Dienste für eine sich wandelnde Gesellschaft	36
6.	Senioren- und Pflegepolitik.....	42
7.	Stadt- und Regionalpolitik, Wohnungsbau und Infrastruktur, innere Sicherheit.....	46
8.	Öffentliche Finanzen.....	54
IV.	Analyse der demographischen Entwicklung.....	57
1.	Geburtenentwicklung und deren Ursachen	57
a)	Entwicklung der Geburtenziffern	57
b)	Internationale Vergleiche.....	64
c)	Mögliche Ursachen des veränderten ›reproduktiven Verhaltens‹ von Frauen und Männern	66
2.	Migrationsprozesse.....	70
a)	Außenwanderung.....	70
b)	Binnenwanderung.....	72
c)	Möglichkeiten der Steuerung von Zuwanderung.....	72
3.	Lebenserwartung	72
4.	Bevölkerungsentwicklung NRW.....	74
5.	Prognosen zur demographischen Entwicklung	78
a)	Bevölkerungsprognosen (allgemein)	78
b)	regionalspezifische Prognosen.....	79
c)	Zur Einschätzung der demographischen Prognosen.....	83
V.	Anhang.....	85
1.	Literatur.....	85
2.	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	90

Vorbemerkung

Die demographische Entwicklung ist mit den Debatten um die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses geraten. Das zunächst abstrakte Thema wurde über die Sorge um die ›eigene Rente‹ erfahrbar. Den Bevölkerungsprognosen der statistischen Ämter wurde eine zunehmende Aufmerksamkeit entgegengebracht.

Die wesentlichen Veränderungen in der demographischen Struktur haben sich jedoch im ehemaligen Bundesgebiet bereits in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts vollzogen. D.h. wir haben es mit Veränderungen des reproduktiven Verhaltens von Männern und Frauen zu tun, die sich über mehrere Jahrzehnte stabilisiert haben. Die Veränderung der Geburtenziffer wurde zunächst durch andere demographische Faktoren (Migration, hohe Geburtenzahlen in den fünfziger und sechziger Jahren) überlagert, so dass die Folgen erst in den folgenden Jahrzehnten deutlicher wahrnehmbar werden.

Die Bevölkerungszahl wird in den nächsten 40 Jahren zurückgehen, vor allem wird sich die Altersstruktur gravierend verändern. Neben den sozialen Sicherungssystemen sind von diesen Veränderungen weite Teile des Arbeits- und Wirtschaftslebens, des öffentlichen wie des privaten Lebens betroffen. Die in Deutschland beobachtbaren Veränderungen sind historisch betrachtet eher längerfristiger Natur und sie finden sich – mit unterschiedlichen Ausprägungen – in vielen entwickelten (und weniger entwickelten) Industriestaaten.

Die zu erwartenden weitreichenden Veränderungen in der demographischen Struktur erfordern politische Interventionen, die auf mehreren Ebenen ansetzen:

- Politische Maßnahmen müssen sich den verschiedenen Einflussfaktoren auf die demographische Entwicklung zuwenden, um mittelfristig den Rückgang der Bevölkerung zu stoppen. So müssen die Rahmenbedingungen verbessert werden, unter denen Männer und Frauen mit Kindern zusammenleben können; zudem sollten die Zuwanderung nach Deutschland gefördert und Integrationsprozesse unterstützt werden.
- Das Bildungssystem sowie Wirtschaft und Arbeit müssen sich vorausschauend an den demographischen Veränderungen orientieren und die sich daraus ergebenden Chancen nutzen. Dadurch können die Folgen des demographischen Wandels begrenzt werden.
- Schließlich sollten die sozialstaatlichen und infrastrukturellen Leistungen und Dienste so modifiziert werden, dass sie den zu erwartenden Problemlagen in einer älter werdenden Gesellschaft gewachsen sind.

Dieser Bericht skizziert die wichtigsten demographischen Trends; er gibt einen Überblick über die möglichen Folgen des demographischen Wandels im ökonomischen, sozialen und infrastrukturellen Bereich, und er stellt verschiedene Handlungsfelder dar, die auf landespolitischer Ebene eine angemessene Bearbeitung der Problemlagen ermöglichen. In einem analytischen Teil findet sich schließlich eine vertiefende Darstellung zu den gegenwärtigen und zukünftigen demographischen Entwicklungen und ihren möglichen Ursachen.

I. Die demographische Entwicklung im Überblick

Demographische Veränderungen gehen insbesondere auf drei Faktoren zurück¹:

- die Entwicklung der Geburtenziffern,
- die Außen- bzw. Binnenmigration,
- die Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung.

1. Entwicklung der Geburtenziffern

- Der Rückgang der Geburtenzahlen hat in Deutschland wie in vielen anderen Industrieländern bereits Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingesetzt. Ein weiterer Rückgang war in den sechziger und siebziger Jahren zu verzeichnen.
- Die Rückgänge in der durchschnittlichen Kinderzahl von Männern und Frauen zeigen sich in einem rückläufigen Anteil größerer Familien mit drei und mehr Kindern und in einer wachsenden Zahl von (lebenslang) kinderlosen Männern und Frauen. Von den 1960 geborenen Frauen in Westdeutschland sind 23% kinderlos geblieben.
- Die Zahl der Kinder bzw. das Phänomen der Kinderlosigkeit wird insbesondere von der Nationalität, der Bildung bzw. beruflichen Stellung sowie von regionalen Faktoren (Ost-West, Bundesländer, Stadt-Land) beeinflusst.
- Im internationalen Vergleich bewegt sich Deutschland mit einer durchschnittlichen Geburtenziffer von 1,3 im unteren Drittel vergleichbarer Industrieländer. In Deutschland ist der Anteil der Kinderlosen besonders ausgeprägt. Mit unterschiedlicher Intensität findet sich der demographische Wandel jedoch in nahezu allen Industrieländern.
- In NRW lag die Geburtenziffer im Jahre 2003 bei 1,42.
- Die Spannweite der in vergleichbaren EU-Ländern zu findenden Geburtenziffern (bis zu 1,8 oder 1,9) macht deutlich, in welchem Rahmen bei einer Veränderung der Rahmenbedingungen (z.B. Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf) mittelfristig günstigstenfalls zu rechnen ist.
- Die Ursachen des demographischen Wandels sind in Deutschland sowie in vergleichbaren Ländern in der Steigerung des Lebensstandards, den Veränderungen der Arbeits- und Lebensweise sowie der verbesserten Bildung von Männern und Frauen und schließlich in veränderten Werten und Normen zu suchen. Es gilt als wahrscheinlich, dass die vergleichsweise geringen Geburtenziffern in Deutschland u.a. auf Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und familiären Verpflichtungen sowie auf ein vergleichsweise hohes Alter bei der Geburt des ersten Kindes zurückgehen.

2. Außen- bzw. Binnenmigration

- Die bereits seit langem niedrigen Geburtenziffern sind in Deutschland seit den sechziger Jahren durch verschiedene Gruppen von Zugewanderten mehr oder weniger kompensiert worden.
- Den ca. 30 Mio. Zuwanderungen stehen aber auch 21 Mio. Abwanderungen gegenüber.

¹ Eine vertiefende Analyse findet sich Teil IV

- Für die Entwicklung der Bevölkerungszahlen in West und Ost, in einzelnen Bundesländern und schließlich in einzelnen Kreisen oder Gemeinden spielen neben den Außenwanderungen die Binnenwanderungen eine erhebliche Rolle, so dass es auch bei insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahlen noch immer ›Gewinner‹ und ›Verlierer‹ gibt.
 - Das Land NRW weist im Jahr 2003 ein Wanderungssaldo von 34.000 Personen auf; das geht auf Wanderungsbewegungen zwischen den Bundesländern (156.000 Zuzüge und 138.000 Fortzüge) bzw. über die Bundesgrenzen (135.000 Zuzüge bzw. 118.000 Fortzüge) zurück.
- 3. Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung**
- Die sozialen und medizinischen Fortschritte haben eine ›Gesellschaft des langen Lebens‹ ermöglicht. Die seit längerem steigende Lebenserwartung von Frauen und Männern – sie liegt heute bundesweit bei 81 bzw. 76 Jahren - dämpft den Bevölkerungsrückgang, trägt jedoch neben den geringen Geburtenzahlen zu einer Alterung der Gesellschaft bei.
- 4. Prognosen zur demographischen Entwicklung**
- Die Bevölkerungsprognosen der statistischen Ämter ermöglichen unter Annahmen zu den Geburtenziffern, zu den Migrationsprozessen und zur Lebenserwartung bundesweite, landesweite und regionalspezifische Vorhersagen der Bevölkerungszahl, der Altersstruktur und (zum Teil) auch des ausländischen Bevölkerungsanteils.
 - In der Prognose des Statistischen Bundesamtes wird – bei Wahl der jeweils mittleren Annahmevarianten - bis zum Jahr 2050 bundesweit ein Bevölkerungsrückgang um etwa 10% errechnet. Der Altenquotient wird sich etwa verdoppeln.
 - Seit Mitte der achtziger Jahre steigt die Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens kontinuierlich an. In den letzten 10 Jahren wuchs die Einwohnerzahl des Landes um etwa 3,1 Prozent von 17,5 Millionen im Jahr 1992 auf 18,05 Millionen 2002. Dieses Wachstum wird nach der aktuellen Bevölkerungsprognose des LDS NRW noch bis zum Jahr 2007 anhalten und dann einen Höchststand von 18,08 Millionen erreichen. Danach wird die Bevölkerungszahl kontinuierlich zurückgehen. Im Jahr 2040 werden nach der aktuellen Prognose noch 16,86 Millionen Menschen in Nordrhein-Westfalen leben – das sind etwa so viele wie Ende der 80er Jahre hier gelebt haben. Auch hier kommt es zu einer deutlichen Erhöhung des Altenkoeffizienten; so wird der Anteil der Über-60-Jährigen von heute 24% in den nächsten drei Jahrzehnten auf etwa 33% anwachsen.
 - Ältere Prognosen zeigen, dass sich auch der Bevölkerungsanteil mit nichtdeutscher Staatsbürgerschaft erhöhen wird.
 - Unterschiede in der Altersstruktur und vor allem Prozesse der Binnenwanderung führen dazu, dass sich die Veränderung der Bevölkerungszahl innerhalb von Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2020 regional sehr unterschiedlich auswirken wird. Während es in den Kreisen bis 2020 zu einem Wachstum von 3,6% kommt, geht die Bevölkerung in den kreisfreien Städten auf 93,4% zurück. Ein Bevölkerungsrückgang um mehr als 10% wird für Hagen, Wuppertal, Gelsenkirchen, Krefeld, Essen und Duisburg prognostiziert.

Zuwächse um etwa 10% und mehr soll es in den Kreisen: Rhein-Sieg, Paderborn, Gütersloh, Unna, Steinfurt und Heinsberg geben.

5. Fazit

Der Bevölkerungsrückgang erscheint bis zum Jahre 2040 recht moderat. Es wird jedoch vorhergesagt, dass er sich danach erheblich beschleunigen wird, wenn sich die Geburtenraten nicht verändern; die veränderte Alterszusammensetzung der Bevölkerung wird bereits kurzfristig spürbar werden. Eine Erhöhung der Geburtenraten wird erst mit einem erheblichen zeitlichen Verzug wirksam werden, so dass eine nachhaltige Verbesserung der familienpolitischen Rahmenbedingungen möglichst frühzeitig greifen sollte.

II. Folgen des demographischen Wandels und politische Handlungsmöglichkeiten

1. Folgen des demographischen Wandels

Den Prognosen zur demographischen Entwicklung ist zu entnehmen, wie sich die Bevölkerungszahl landesweit bzw. in Kreisen und kreisfreien Städten voraussichtlich verändern wird. Dabei wird erkennbar, dass der landesweite Prozess des Bevölkerungsrückgangs regional ganz unterschiedlich gestaltet ist. Eine Reihe von Kreisen weisen weiterhin Bevölkerungszuwächse auf, andere können den Bestand halten, wieder andere Kreise und insbesondere Städte sind mit einem umso deutlicheren Rückgang der Bevölkerung konfrontiert.

Neben der Veränderung der Gesamtbevölkerung kann relativ präzise eine einschneidende Veränderung der Altersstruktur vorhergesagt werden.

Schließlich liefern ältere regionalspezifische Prognosen des LDS, die in dem Prognosemodell eine Differenzierung nach deutschen und ausländischen Bürgerinnen und Bürgern vornahmen, auch Hinweise auf einen regional unterschiedlich verteilten Zuwachs der Bürgerinnen und Bürger mit ausländischem Pass und damit auch auf eine Verschiebung der Sozialstruktur.

Diese Prognosedaten umreißen die in den nächsten Jahren erwartbaren – und nur noch bedingt beeinflussbaren - demographischen Veränderungen. In welchem Maße sich diese Veränderungen aber in künftigen ökonomischen und sozialen Problemen niederschlagen werden, hängt von einer Reihe vermittelnder Faktoren ab:

- Die Folgen für die *Systeme der Alterssicherung* hängen z.B. entscheidend vom faktischen Renteneintrittsalter, von der Entwicklung der Produktivität oder der Höhe der altersspezifischen Erwerbsquote von Männern und Frauen ab.
- Die Folgen für das *Arbeitskräfteangebot* hängen z.B. von den Erwerbsquoten, von der Qualifizierung und der Kreativität dieser Arbeitskräfte ab.
- Die Folgen für den *Gesundheitsbereich* und den Pflegebedarf hängen z.B. von der »gesundheitlichen Qualität der gewonnenen Jahre« (BMFSFJ 2001:69), dem Erfolg von präventiven Maßnahmen etc. ab.
- Die Folgen für das *soziale Klima* hängen z.B. davon, ab, wie weit eine Integration und Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten gelingt und wie weit Effekte einer sozialräumlichen Polarisierung begrenzt werden können.

Hieran wird deutlich, dass auf die Folgen des demographischen Wandels sehr weitreichend Einfluss genommen werden kann; es bieten sich vielfältige Möglichkeiten, diesen Wandel auch gestaltend zu nutzen.

Die angemessene und vorausschauende Bearbeitung der ökonomischen Folgeprobleme des demographischen Wandels wird darüber entscheiden, in welchem Maße die kurz- und mittelfristigen unabwendbaren demographischen Veränderungen sich auch auf die Lebensbedingungen der Menschen und auf das Wohlstandsniveau niederschlagen. Davon wird es auch abhängen, welche materiellen Ressourcen der Gesellschaft zur Verfügung stehen werden, um die zu erwartenden Probleme im sozialen Bereich zu bearbeiten.

Mögliche ökonomische und soziale Folgen der demographischen Veränderungen

∅ Arbeitsmarkt:

Das Arbeitskräfteangebot wird mit der Veränderung der demographischen Struktur zahlenmäßig zurückgehen. Zugleich wird jedoch voraussichtlich auch die Nachfrage nach Arbeitskräften sinken; zudem ist der gegenwärtig hohe Bestand an Arbeitslosen zu berücksichtigen.

Bei einem steigenden Anteil von Migrantinnen und Migranten wird – sollte es bei einer durchschnittlich schlechteren schulischen Qualifizierung bleiben – die Qualität der beruflichen Qualifikation sinken. Auch die bildungsspezifisch unterschiedlichen Geburtenziffern tragen zu einer Verschlechterung der Qualifizierung bei, wenn es nicht gelingt, die Reproduktion von Bildungsungleichheit abzuschwächen. Zudem fällt vermutlich angesichts der längeren Berufszeiten der Innovationseffekt, der sich bislang durch die Neueinstellung von qualifizierten Kräften einstellte, geringer aus; alternde Beschäftigungs- und Bevölkerungsstrukturen können zu einer Gefahr für die gesellschaftliche Innovationsfähigkeit werden.

Den quantitativen Problemen kann über eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen aber auch von Männern entgegengewirkt werden; es muss gelingen, die Erstqualifizierung erheblich zu verbessern und eine beständige Weiterqualifizierung sicherzustellen. Es gilt, das System der Erst- und Weiterqualifizierung so zu verändern, dass auch ältere Beschäftigte den sich verändernden Qualifikationsanforderungen entsprechen und produktiv bzw. innovativ tätig sein können. Insbesondere stellt sich die Aufgabe, eine große Zahl von Migrantinnen und Migranten sprachlich und fachlich so zu qualifizieren, dass sie auf dem Arbeitsmarkt einer entwickelten Dienstleistungsgesellschaft konkurrenzfähig sind. Zudem muss die Aus- und Weiterbildung den veränderten Dienstleistungserfordernissen in einer älter werdenden Gesellschaft angepasst werden.

∅ Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen:

Mit der Veränderung der Altersstruktur und einer wachsenden kulturellen Heterogenität müssen sich Unternehmen, aber auch andere Anbieter auf eine veränderte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen einstellen; das betrifft die Art wie die Beschaffenheit von Gütern und Dienstleistungen, d.h. sie müssen an verschiedene Altersgruppen, verschiedene kulturelle Orientierungen etc. angepasst werden. Eine besondere Rolle nehmen dabei die im Gesundheits- und Pflegebereich zu erbringenden Leistungen ein. Über diese Entwicklungen eröffnen sich aber auch neue wirtschaftliche Perspektiven im Bereich der Pflege- und Gesundheitswirtschaft, der Seniorenwirtschaft und der ethnischen Ökonomie.

∅ Soziale Sicherung:

Im Bereich der sozialen Sicherungssysteme können durch den demographischen Wandel erhebliche Finanzierungsprobleme entstehen. Bei den Rentenversicherungen werden sich mit der Veränderung der Altersstruktur auch die Verhältnisse von Leistungsempfängern und Beitragszahlenden verändern. Der Grad der Veränderung dieser Relation hängt jedoch entscheidend von der Entwicklung des Berufseintritts- bzw. des faktischen Rentenalters und schließlich auch vom Grad der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen ab. Dabei ist zu berücksichtigen ist, dass eine steigende Zahl von Beitragszahlenden mit einem gewissen zeitlichen Verzug auch die Zahl der Anspruchsberechtigten erhöhen wird. Eine sol-

che Ausdehnung von faktischen Erwerbszeiten setzt jedoch auch Veränderungen in der Arbeitsbelastung und in der (Weiter-)Qualifizierung voraus. Zudem spielt die Entwicklung der Arbeitsproduktivität eine wichtige vermittelnde Rolle für die Belastung der sozialen Sicherungssysteme.

In der Gesundheits- und der Pflegeversicherung sind mit einer älter werdenden Bevölkerung neue Belastungen zu erwarten. Welchen Grad diese Belastungen jedoch annehmen, hängt z.B. von den Fortschritten in der Prävention ab. Die finanziellen Belastungen durch den vermutlich höheren Pflegebedarf werden auch davon bestimmt, wie und von wem diese Pflegeleistungen erbracht werden.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist mit dem wachsenden Arbeitskräftebedarf eher eine Einsparung von Leistungen zu erwarten; das wird sich auch in den Folgekosten der Arbeitslosigkeit niederschlagen.

∅ **Schrumpfende Städte:**

Anpassungsprobleme an die demographischen Veränderungen entstehen insbesondere in den schrumpfenden Stadtteilen bzw. Städten. Hier gilt es, mit einem veränderten Wohnbedarf (Veränderungen der Haushaltsstruktur, besondere Anforderungen älterer Menschen) bzw. mit Leerstand von Wohnungen und Läden umzugehen, sozialräumliche Polarisierungen, soziale Konflikte und Gettoisierungsrisiken zu begrenzen, politische Partizipation zu unterstützen (›demokratiefreie Zonen‹ verhindern), öffentliche Infrastrukturangebote (z.B. im Verkehrsreich) und Dienstleistungen der veränderten Nachfrage anzupassen. Bei Bildungs- und Betreuungseinrichtungen kommt es zu Dilemmasituationen, wenn rückläufige Zahlen von Kindern und Jugendlichen die Schließung von Einrichtungen nahe legen, wenn aber andererseits die Gebote einer besseren Ausbildung, einer besseren Integration von Zuwanderern und einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein flächendeckendes und qualitativ hochwertiges Angebot in diesem Bereich erforderlich machen.

∅ **Integration von Migrantinnen und Migranten:**

Vermittelt über die unterschiedlichen Geburtenziffern und die jährlichen Zuwanderungen wird der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund anwachsen. Durch die regional ungleiche Verteilung dieser Bevölkerungsgruppen und durch Prozesse der selektiven Mobilität kommt es in einzelnen Kreisen und Städten bzw. in einzelnen Stadtvierteln zu hohen Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund. Ob diese jedoch im Jahr 2020 oder später Prozesse der Segregation bzw. der sozialräumlichen Polarisierung fördern und ›Gettos‹ oder ›Parallelgesellschaften‹ hervorbringen, hängt davon ab, ob es – weit besser als bisher – gelingt, den unterschiedlichen Migrationsgruppen sprachliche, schulische und berufliche Qualifizierungen anzubieten und sie in den Arbeitsmarkt bzw. in das kulturelle und soziale Leben zu integrieren und Partizipation bzw. Chancengleichheit zu ermöglichen.

∅ **Gesundheitsversorgung und der Pflege:**

Im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Pflege steht eine älter werdende Gesellschaft – mit einem wachsenden Anteil an Hochaltrigen – vor einer großen Herausforderung. Dabei ist es zum einen bedeutsam, ob es gelingt, durch präventive Maßnahmen, durch Frühversorgung oder durch ambulante Angebote die Anforderungen an die Gesundheitsversorgung und die Pflege zu begrenzen.

Zum anderen sind die personellen und finanziellen Ressourcen entscheidend, die für die Bewältigung dieser Aufgaben verfügbar sind.

2. Politische Handlungsfelder im Überblick

Die hier umrissenen auf den demographischen Wandel zurückgehenden Problemlagen erfordern in kurz-, mittel- und längerfristiger Perspektive eine Vielzahl politischer Maßnahmen. Entsprechend der vorgeschlagenen Strukturierung der Problemlagen lassen sich sinnvollerweise drei Zugänge unterscheiden, die sich durch unterschiedliche Zielsetzungen, unterschiedliche Zeithorizonte und auch durch unterschiedliche Bestimmtheitsgrade der zu erwartenden Veränderungen auszeichnen.

- ∅ Zum ersten muss versucht werden, auf die Ursachen bzw. auf die Ausprägung der demographischen Veränderungen Einfluss zu nehmen: an vorderster Stelle stehen hier im weiteren Sinne familienpolitische Maßnahmen, die z.B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Darüber hinaus kann auch über die Zuwanderungs- und Integrationspolitik auf den Grad bzw. die Geschwindigkeit der demographischen Veränderung Einfluss genommen werden.
- ∅ Zum zweiten ist auf die skizzierten ökonomischen Probleme Einfluss zu nehmen, um die Folgen der demographischen Entwicklung für die gesellschaftliche Prosperität zu begrenzen. Hierzu gehören Maßnahmen im Bereich der schulischen und außerschulischen Bildung sowie der beruflichen Qualifizierung bzw. der Arbeits- und der Wirtschaftspolitik, insbesondere Maßnahmen zur Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials.
- ∅ Zum dritten muss sich die Politik mit den Folgen der demographischen Veränderungen im sozialen Bereich auseinandersetzen, um präventiv zu wirken und um die sozialen Dienstleistungs- bzw. Infrastruktureinrichtungen den veränderten Anforderungen anzupassen. Eine Bewältigung dieser Probleme wird auch auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückwirken.

Bei allen Maßnahmen ist die Finanzsituation des Landes, die in schwierige ökonomische und finanzpolitische Rahmenbedingungen eingebettet ist, zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund erhalten folgende Handlungsfelder eine zentrale Bedeutung.

Handlungsfelder, in denen mittelfristig auf die demographische Entwicklung Einfluss genommen werden kann:

1. Familien- und Geschlechterpolitik
2. Zuwanderungs- und Integration

Handlungsfelder, die Qualifizierungs- und Innovationsmöglichkeiten eröffnen und negative ökonomische Folgen begrenzen:

3. Bildung, Arbeit und Qualifikation
4. Wirtschaftliche Innovationen für Unternehmen und Verbraucher

Handlungsfelder, die sozialstaatliche Leistungen und Infrastrukturen den veränderten Bedürfnissen anpassen:

5. Soziale Leistungen und Dienste für eine sich wandelnde Gesellschaft

6. Senioren- und Pflegepolitik

7. Stadt- und Regionalpolitik, Wohnungsbau und Infrastruktur, innere Sicherheit

Schließlich sind in allen Handlungsfeldern, die knappen öffentlichen Ressourcen zu beachten:

8. Öffentliche Finanzen

Als Querschnittsaufgabe ist in allen Handlungsfeldern die Bedeutung geschlechtsspezifischer Unterschiede zu beachten.

3. Strategische Überlegungen

Die möglichen Folgen des demographischen Wandels lassen sich recht gut umreißen, dementsprechend lassen sich auch die Eckpunkte politischen Handelns spezifizieren. Dennoch gibt es manche Unwägbarkeiten; sie betreffen:

- ∅ neben den Fragen nach den ursächlichen Faktoren insbesondere die spezifischen Auswirkungen des demographischen Wandels. Hier lassen sich allenfalls Problemkorridore umreißen; die Vielzahl der vermittelnden Faktoren macht präzisere Vorhersagen unmöglich. Zudem ist nicht zu bestimmen, wie die vielfältigen in diesen Prozess verwobenen Akteure mit den zu erwartenden bzw. später den erfahrbaren Problemen umgehen.
- ∅ die eingeschlagenen Wege der politischen Beeinflussung der Ursachen und Folgen des demographischen Wandels. Auch hier können nur Empfehlungen gegeben werden, deren Angemessenheit sich erst (über einen längeren Zeitraum) erkennen lässt.
- ∅ ›Kommunikationsprobleme‹, die mit der Debatte über den ›demographischen Wandel‹ verknüpft sind. So scheint es relativ leicht zu sein, über eine dramatisierende Prognostik Aufmerksamkeit im positiven wie im negativen Sinne zu gewinnen; eine Reflexion, die über (lebensweltliche und weltanschauliche) Stereotype hinausgeht, ist jedoch weitaus schwieriger in Gang zu setzen.

Vor diesem Hintergrund bedarf es:

- ∅ eines differenzierten öffentlichen Diskurses und damit verknüpft eines Partizipationsprozesses, um die Problemsicht der Beteiligten einzubeziehen, um zu einer Spezifizierung von Problemlagen zu kommen, um Lösungsmöglichkeiten zu erwägen und um vorhandene Handlungspotenziale zu nutzen bzw. neue Potenziale zu mobilisieren;
- ∅ einer weiteren Präzisierung und differenzierten Konzeptionierung von kurz- und mittelfristigen politischen Interventionen;
- ∅ der systematischen Erschließung von wissenschaftlichem Wissen, von Problemindikatoren und von steuerungsrelevanten Informationen;
- ∅ entwickelter Steuerungs- und Controllingtechniken, um angesichts der skizzierten Unwägbarkeiten und der sich verändernden Problemkonstellationen die vorhandenen knappen Ressourcen möglichst effektiv einzusetzen;
- ∅ der Vernetzung mit anderen mittelfristig orientierten Problem- und Politikfeldern.

Kommunikation und Partizipation

Eine Politik, die sich dem demographischen Wandel mit seinen Ursachen und Folgen zuwendet, muss folgendes berücksichtigen:

- Es geht um ausgesprochen private Entscheidungen von Männern und Frauen in einer freien Gesellschaft². Diese Entscheidung können heute (relativ) frei von biologischen, kulturellen und sozialen Zwängen getroffen werden.
- Die Veränderungen der Geburtenrate oder die Erfahrung einer längeren erwerbsfreien Altersphase haben sich über entsprechende Leitbilder und Erwartungshaltungen normalisiert.
- Es geht schließlich um Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die sich über ausgesprochen lange Zeitintervalle einstellen. Sie übersteigen die im privaten Leben, aber auch in der Politik oder der betrieblichen Personalwirtschaft üblichen Zeit- und Planungshorizonte.

D.h. eine Kommunikation über den demographischen Wandel und die damit aufgeworfenen Probleme kann nicht im Stile einer Informations- und Aufklärungsarbeit begriffen werden. Es gilt vielmehr, in dialogischen und partizipativen Prozessen, die spezifischen Sichtweisen und Belange der Beteiligten aufzunehmen, um zu angemessenen Lösungen zu kommen.

Eine stärkere Beteiligung der verschiedenen Akteure im kommunalen und regionalen Raum und vor allem eine stärkere Teilhabe der betroffenen Bevölkerungsgruppen kann zum einen dazu beitragen, zusätzliche Ressourcen zur Bewältigung des demographischen Wandels zu gewinnen; zum anderen kann über die Partizipation breiterer Bevölkerungsgruppen die Akzeptanz der anstehenden Veränderungen und eine Identifikation mit dem sich verändernden Gemeinwesen gefördert werden.

Präzisierung der politischen Interventionen

Eine präzisere Konzeptionierung politischer Interventionen erfordert die Abwägung verschiedener strategischer Fragen:

- ∅ In welchem **Zeithorizont** sind, **welche Maßnahmen, wo** erforderlich? Während Maßnahmen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf eher gestern als heute ergriffen werden sollten, ist am Arbeitsmarkt von sich wandelnden Konstellationen auszugehen, wenn eine Phase der Massenarbeitslosigkeit von einer Phase der Arbeitskräfteknappheit abgelöst wird³. Die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung, der Alterstruktur und in dem Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund erfordern zudem regional und lokal spezifische Interventionen.

Auf welcher **Politikebene** sollte das Problem bearbeitet werden, welche Akteure sind dabei relevant und welche Rolle soll die Landespolitik spielen?

² Untersuchungen zeigen, dass auch die pronatalistische Politik des nationalsozialistischen Regimes nur zu einer Verschiebung der Geburten im Lebenslauf, aber nicht zu einer höheren kohortenspezifischen Geburtenziffer geführt hat. Vgl. auch die Umfragedaten zur Ablehnung pronatalistischer Politik in der Bevölkerung.

³ Dementsprechend sind auch Themen wie Arbeitsmigration gegenwärtig ausgesprochen schwer zu kommunizieren.

- ø Welcher *Steuerungstyp* soll eingesetzt werden?⁴ Damit ist auch zu bestimmen, welche Rolle dem Staat bzw. der öffentlichen Verwaltung in diesem Prozess zukommen soll⁵.

Die vom demographischen Wandel aufgeworfenen ökonomischen und sozialen Probleme stellen sich landesweit; dennoch sind die Kommunen der Ort, an dem diese Probleme in ihren spezifischen Auswirkungen am ehesten erfahrbar werden. Angesichts der gravierenden Veränderungen ist ein landesweit koordiniertes Vorgehen erforderlich, z.B. um die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen zu sichern, um eine ruinöse Konkurrenz um Einwohner oder Gewerbeansiedlungen zu vermeiden oder um einen Ausgleich der Lasten zu gewährleisten. Das Land sollte Rahmenbedingungen setzen und den Kommunen Unterstützungsleistungen anbieten; Antworten auf die spezifischen Herausforderungen des demographischen Wandels – seine Ursachen und seine Folgen – können jedoch nur auf kommunaler Ebene gefunden werden. Eine wichtige Rolle kommt dem Land auch bei der Initiierung interkommunaler Kooperationsprozesse zu.

Um den regionalen Sachverstand zu erschließen, sollten auch die Bezirksregierungen in den konzeptionellen Prozess einbezogen werden.

Steuerung und Controlling

Die oben skizzierten Unwägbarkeiten bezüglich der Folgen des demographischen Wandels und der angemessenen politischen Interventionen erfordern einen Steuerungs- und Controllingprozess, der regional differenzierte und wechselnde Problemlagen einbezieht, Erfolgskontrollen ermöglicht und eine Optimierung von Maßnahmen unterstützt.

Die im Kontext des demographischen Wandels angesprochenen Probleme erfordern nicht immer völlig neuartige Maßnahmen. Es geht auch darum, bestehende Maßnahmen so auszurichten, dass sie den alten bzw. neuen Anforderungen gerecht werden.

Verbesserung der Wissens- und Informationsbasis

Wie aus der hier gegebenen Problemanalyse bzw. aus vorliegenden Gutachten und Kommissionsberichten deutlich wird, gibt es in den verschiedenen relevanten Problemfeldern einen erheblichen Forschungsbedarf.

Im Bereich der amtlichen Statistik ist eine angemessene statistische Erfassung der mit dem demographischen Wandel verknüpften Phänomene erforderlich, z.B. eine differenzierte Erfassung der Geburtenziffern und der verschiedenen Gruppen von Migrantinnen und Migranten.

Sozial-Indikatoren-, Kennzahlen- und Monitoringsysteme sollten zur Bestimmung der sich aus der demographischen Entwicklung ergebenden Anforderungen und zur

⁴ Vgl. dazu die von Kaufmann unterschiedenen Steuerungsformen (Markt, Staat, Solidarität) und Interventionsmuster (rechtliche, ökonomische, ökologische, personenbezogene Interventionen), Kaufmann (o.J).

⁵ Hier bieten sich viele Anknüpfungspunkte an die Debatten um die Zukunft des öffentlichen Dienstes; vgl. auch den Bericht der Regierungskommission ›Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentliche Dienste der Zukunft‹.

Steuerung und Evaluierung von Maßnahmen eingesetzt werden, z.B. in der Stadt- und Regionalpolitik.

Vernetzung mit anderen Politikfeldern

Die Ursachen und Folgen des demographischen Wandels werden in Zukunft zu einem wichtigen Politikfeld werden. Dennoch steht diese Aufgabe nicht für sich allein; sie muss in Bezug zu anderen mittelfristig zu bewältigenden gesellschaftlichen Problemen gestellt werden. Hier zeigen sich jedoch viele Berührungspunkte:

- Im Kontext ökonomischer ***Globalisierungsprozesse*** kann die angemessene Bewältigung der mit dem demographischen Wandel verknüpften Risiken, aber auch die Nutzung der damit eröffneten Chancen zu einem Erfolgskriterium im internationalen Wettbewerb werden. Im Weltmaßstab wird auch ein Zusammenhang von demographischer und ***ökologischer Entwicklung*** erkennbar.
- Mit den internationalen Vergleichsstudien (z.B. PISA-Studien) ist das ***Bildungssystem*** wieder zum Gegenstand öffentlicher bzw. politischer Debatten geworden; neben den durchschnittlich schlechten Leistungen deutscher Schülerinnen und Schüler sind insbesondere die Chancen von Kindern mit Migrationshintergrund und von Kindern aus den unteren sozialen Schichten als Problemfeld benannt worden.
- Mit dem Zuwanderungsgesetz werden Fragen der ***Zuwanderung und Integration*** neu geregelt; hieran können die im Kontext des demographischen Wandels diskutierten Maßnahmen anschließen.
- Die u.a. durch die demographische Entwicklung induzierten Probleme der sozialen Sicherungssysteme waren ein wichtiger Anstoß für den ›***Umbau des Sozialstaats***‹ und für Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der ›***Agenda 2010***‹.

III. Handlungsfelder

Querschnittaufgabe: Gender Mainstreaming

Die verschiedenen Ursachen des demographischen Wandels sind unmittelbar mit der Entwicklung der Geschlechterbeziehungen im Erwerbs- und im privaten Leben verknüpft. Insbesondere die Ungleichzeitigkeiten in dieser Entwicklung sind von Bedeutung; während sich die ›durchschnittlichen‹ Selbst- bzw. Fremdbilder von Frauen und ihre Lebens- und Arbeitswege recht weitgehend verändert haben, scheint die Entwicklung der männlichen Leitbilder bzw. ihrer Arbeits- und Lebenspraktiken nicht Schritt zu halten. Diese Ungleichzeitigkeiten zeigen sich exemplarisch in den populären – zum Teil aber auch in den wissenschaftlichen - Debatten um die ›Fertilitätsrate von Frauen‹, oder wenn die Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorrangig als ein Problem von Frauen begriffen werden.

Eine Analyse der ›Ursachen‹ der sinkenden Geburtenziffern und darauf aufbauend politische Interventionen, die dieser Entwicklung mittelfristig entgegensteuern und ihre Folgen moderieren sollen, können nur dann erfolgreich sein, wenn die unterschiedlichen Perspektiven und Handlungsmuster der Geschlechter und die damit verknüpften Arrangements und Machtbeziehungen konsequent aufgeschlüsselt werden.

Auch eine Zuwanderungs- und Integrationspolitik muss die mit dem Zuwanderungsprozess verknüpften Probleme geschlechterspezifisch begreifen.

Die Möglichkeiten, die negativen Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf den gesellschaftlichen Wohlstand zu begrenzen, hängen maßgeblich von den Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit ab. Sie sind mithin an das im privaten wie im öffentlichen Bereich zu findende Geschlechterarrangement gebunden. Eine Steigerung der Erwerbsquote und der Arbeitsvolumina von Frauen bzw. ihrer Qualifikation angemessene Tätigkeitsfelder liefern einen wichtigen Schlüssel zur Bewältigung der am Arbeitsmarkt zu erwartenden Folgeprobleme des demographischen Wandels. Eine solche qualitative wie quantitative Steigerung der Erwerbsbeteiligung kann aber nur gelingen, wenn zugleich die Geschlechterarrangements in anderen Bereichen gesellschaftlicher Arbeit (z.B. Familien-, Beziehungs-, Pflege- oder Haushaltsarbeit) thematisiert werden.

Auch die Folgen des demographischen Wandels z.B. im Bereich der Gesundheits- und Pflegedienstleistungen in Familien wie in professionellen Einrichtungen werden angesichts der geschlechtsspezifischen Kodierung dieser Arbeitsfelder zu einem wichtigen Feld der Geschlechterpolitik.

1. Familien- und Geschlechterpolitik

Im Kontext der demographischen Veränderungen ist es das Ziel der Familien- und Geschlechterpolitik, Familien zu unterstützen und die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familienarbeit und Ausbildung bzw. Erwerbsarbeit für Männer und Frauen zu verbessern. Damit werden erstens die Bedingungen für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen geschaffen, zweitens die Gleichstellung der Geschlechter gefördert sowie drittens eine wichtige Grundlage für die Gründung von Familien gelegt. Familien- und Geschlechterpolitik soll so einen wichtigen Beitrag zu einem kinder- und elternfreundlichen ›Klimawandel‹ leisten.

Familienpolitische Maßnahmen beziehen sich neben rechtlichen Regelungen zum einen auf die Rahmenbedingungen für Familien (z.B. Angebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf); zum anderen können Familien über finanzielle Anreize gestärkt werden. Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass das deutsche Modell »relativ viel Geld in Ehen und an Familien transferiert, die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und einer Realisation von Kinderwünschen aber weniger unterstützt« (Rürup/ Gruescu 2003:5)⁶. Vor diesem Hintergrund kommt den Angeboten zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit bzw. Bildung und Ausbildung eine zentrale Bedeutung zu; daneben ist aber auch eine verlässliche ökonomische Unterstützung von Familien sicherzustellen.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien durch familienunterstützende Dienstleistungen

Gute Rahmenbedingungen für Familien und für eine bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienarbeit umfassen ein unterstützendes Angebot von öffentlichen und privaten Dienstleistungen, flexible Arbeitsmöglichkeiten sowie familienfreundliche Wohn- und Umweltbedingungen.

- ∅ Ein breites Angebot von Dienstleistungen sollte die im Familienkontext erbrachten Leistungen unterstützen und ersetzen:
 - Dienstleistungen im Bereich der Erziehung, Betreuung und Bildung von Kindern und Jugendlichen: Betreuung bis zur Einschulung, Ganztagsangebote im Schulalter.
 - Informations-, Bildungs- und Beratungsangebote für Kinder und Jugendliche und deren Eltern: Die im Rahmen der Jugend- und Familienhilfe erbrachten Angebote sollen Kinder und Jugendliche fördern, Familien stärken und in der Bewältigung von Krisen unterstützen und Selbsthilfepotentiale fördern: z.B. bei Sprach- und Lernproblemen, Konfliktsituationen, psychischen Problemen etc. Die Familienberatung sollte die Erziehungsfähigkeit der Eltern fördern und helfen, Probleme frühzeitig zu erkennen. Familien in sozialen Notlagen, in Krisen- und Trennungssituationen sowie Familien mit Migrationshintergrund sind in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen. Die Angebote müssen niedrigschwellig, untereinander vernetzt und möglichst präventiv sein.
 - Dienstleistungen im Bereich der Pflege von Kranken (kurz- und längerfristig), der Unterstützung von älteren Menschen, von Menschen mit Behinderungen: stationäre und ambulante Dienste.

⁶ Vgl. auch Strohmeier (2002b).

- Sonstige haushaltsbezogene Dienstleistungen, z.B. im Bereich der Haushaltsarbeit.

Grundsätzlich können diese Dienstleistungen auf ganz unterschiedlichem Wege erbracht werden: als bezahlte oder unbezahlte Leistungen von freien Trägern, Wohlfahrtseinrichtungen, von Bund und Land bzw. den Kommunen, als markt-gängige Dienstleistungen (von Unternehmen oder Einzelpersonen), als Dienstleistungen der Arbeitgeber, als Dienstleistungen, die im Rahmen von Verwandtschafts- und Nachbarschaftssystemen oder anderen sozialen Netzwerken bzw. in Selbsthilfe erbracht werden. Eine wichtige koordinierende Rolle kommt dabei einem kommunalen Management für Familien zu.

Diese Dienstleistungen müssen allen sozialen, ethnischen und religiösen Gruppen offen stehen; dies ist auch bei kostenpflichtigen Dienstleistungen zu berücksichtigen. Wichtig ist die Zugänglichkeit für bildungsferne Schichten und für Familien mit Migrationshintergrund, z.B. durch niedrigschwellige Angebote. Besondere Unterstützungsleistungen für Eltern und Kinder sind bei Trennungen bzw. nach einer Trennungsphase (Alleinerziehende) erforderlich.

Die Dienstleistungen müssen den verschiedenen sozialen Konstellationen, in denen Kinder aufwachsen, angepasst sein, und sie sollten flächendeckend zur Verfügung stehen. Zudem muss eine Qualitätssicherung stattfinden.

- ∅ An dem ›Vereinbarkeitsproblem‹ sind neben den Familien auch die **Betriebe** bzw. die Tarifparteien beteiligt. Sie müssen für dieses Thema sensibilisiert werden und einen Beitrag zu einer veränderten Arbeits- und Unternehmenskultur leisten. Sie können über Kündigungsschutzregelungen, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten, die Möglichkeit von Heimarbeit, über Teilzeitregelungen, über das Angebot familienfreundlicher Dienstleistungen (bis zu Familienbildungsangeboten), über Möglichkeiten des Wiedereinstiegs nach einer Familienphase erheblich zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen. Auch die Höhe der Arbeitseinkommen spielt eine wichtige Rolle.

Familien stärken durch die Überwindung traditioneller Rollenbilder

- ∅ Trotz der Möglichkeiten, Dienstleistungen zu delegieren, verbleiben wichtige Leistungen innerhalb der Familie. Hier spielt dann die Arbeitsteilung in der Partnerschaft eine zentrale Rolle bei der Lösung der Vereinbarkeitsprobleme. Diese arbeitsteiligen Strukturen werden durch institutionelle Verfestigungen, aber auch über die Selbst- und Fremdbilder der Geschlechter stabilisiert. Auch finanzielle, rechtliche und andere institutionelle Rahmenbedingungen fördern diese Muster geschlechtsspezifischer Rollenteilung. Darüber hinaus sollte darauf hingearbeitet werden, die geschlechtsspezifischen Leitbilder und Rollenmuster durch partnerschaftlich orientierte Muster zu ersetzen: Überarbeitung von Schulbüchern, Beratungsangebote, Familienratgeber, Elternbriefe, Beratung von Betrieben.

Familienfreundliches Land, familienfreundliche Städte

- ∅ Vermittelt über den Wohnungsmarkt und über mehr oder weniger kinder- bzw. familienfreundliche Rahmenbedingungen in städtischen Verdichtungsräumen – aber auch unterstützt durch Eigenheimzulage und Pendlerpauschale – werden Familien häufig in den suburbanen Raum verdrängt. Daraus resultiert eine Viel-

zahl von Folgeproblemen: Verkehrsprobleme, Zersiedelung, Probleme der infrastrukturellen Versorgung, soziale Entmischung in den Städten, räumliche Konzentration von armen bzw. ›sozialschwachen‹ Familien.

Nur im Zusammenspiel dieser Handlungsbereiche kann ein wesentlicher Beitrag zu einem verbesserten kinder- und elternfreundlichen Klima geleistet werden. Neben der institutionellen Unterstützung von Eltern und Kindern geht es darum, in einen Diskurs über Wertvorstellungen einzutreten und *work-life-balances* bzw. Partner- und Geschlechterbeziehungen so zu gestalten, dass Freiräume für Kinder und Elternschaft entstehen.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Mit der offenen Ganztagsgrundschule im Primarbereich werden bereits 2005 703 der rund 3.500 Grundschulen offene Ganztagsgrundschulen sein. Bis 2007 soll die Zahl der Schulen soweit erhöht werden, dass Plätze für 200.000 Kinder zur Verfügung stehen. Darüber hinaus gibt es verlässliche Vormittagsbetreuung über das Programm ›Schule von acht bis eins‹ sowie in der Sekundarstufe I neben den bestehenden rund 400 Ganztagschulen Ganztagsangebote aus dem Programm ›Dreizehn Plus‹ und dem Landesjugendplan.
- ∅ Es kann eine flächendeckende Beratungsinfrastruktur im Bereich der Familien und Jugendhilfe gewährleistet werden. Wichtig ist nicht zuletzt die Unterstützung der Familienselbsthilfe u.a. durch die Förderung von Geschäftsstellen und durch Projekte zur Qualifizierung und Schulung sowie durch die Entwicklung neuer Themenfelder, wie z.B. allein erziehende Migrantinnen.
- ∅ Modellprojekte zur Einrichtung von Dienstleistungspools entsprechen dem Bedarf an qualifizierter Hilfe im Haushalt und liefern einen Beitrag zur Eindämmung ungeschützter Beschäftigung in Privathaushalten.
- ∅ Zur Förderung des strategischen Managements in der kommunalen Familienpolitik wird eine EDV-gestützte kommunale Familienberichterstattung aufgebaut und erprobt.
- ∅ Auf die Überwindung traditioneller Rollenbilder und die Förderung familienbezogenen Engagements von Männern zielt die Förderung einer Väterkampagne; diese soll zum Ausgangspunkt einer zukünftigen Väterarbeit werden.
- ∅ Das MGSFF fördert 46 Regionalstellen ›Frau und Beruf‹. Diese bieten interessierten Frauen Angebote rund um Ausbildung, Beruf und Existenzgründung an. Sie beraten zudem Unternehmen in Fragen der betrieblichen Frauenförderung und wirken in der regionalen Wirtschaftsförderung mit.
- ∅ Das Arbeitsministerium hat den Grundsatz des *Gender Mainstreaming* als Querschnittsaufgabe in die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik des Landes integriert. Hierbei sind 10% der Mittel für spezifische frauenfördernde Maßnahmen eingeplant.
- ∅ Die Landesinitiative ›Chancengleichheit im Beruf‹ hat sich u.a. auf das Schwerpunktthema ›Vereinbarkeit von Familie und Beruf‹ verständigt. Im Rahmen des Projektes ›Fast Forward‹ werden zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Karrierechancen von Frauen in den TIMES-Branchen (Telekommunikation, Informationstechnologie, Medien, *entertainment, security*) Möglichkeiten erprobt, die zur Überbrückung familienbedingter Unterbrechungen beitragen. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch Ziel des vom Land NRW und

der EU geförderten ›Verbund Emscher-Lippe e.V.‹, der seine rd. 35 Mitgliedsunternehmen zum Thema ›Vereinbarkeit‹ informiert und Beratung bei der Personalentwicklung und -politik sowie bei betrieblichen Maßnahmen zur Förderung der Berufsrückkehr anbietet. Das MGSFF unterstützt als strategischer Partner im Rahmen des EU-Programms EQUAL die Entwicklungspartnerschaft ›Gender-Net‹, die das *comeback* von Männern und Frauen nach der Elternzeit fördern soll.

Handlungsoptionen

- ∅ Mit dem Gesetzentwurf für ein Tagesbetreuungsausbaugesetz soll der bedarfsgerechte Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, insbesondere im Alter unter drei Jahren, in den westdeutschen Bundesländern gefördert werden.
- ∅ Eine weitere Vernetzung, Kooperation und Neuausrichtung der familienunterstützenden Dienste soll unterstützt werden; wichtige Themen sind: Probleme der Vereinbarkeit, Trennung/ Scheidung, Migration, Einbeziehung von bildungsfernen Schichten und Alleinerziehenden. Gender-Mainstreaming bei familienbezogenen Angeboten impliziert auch spezielle Angebote für Männer.
- ∅ Nachdem das Modellprojekt ›Soziale Frühwarnsysteme‹ an 6 Modellstandorten erfolgreich abgeschlossen wurde, sollen die Ergebnisse mit Hilfe einer Servicestelle flächendeckend implementiert werden. Ziel ist, verbindliche Kooperationen unterschiedlicher familiennaher Akteurinnen und Akteure zu vereinbaren, um Familien frühzeitig Hilfen anbieten zu können, möglichst bevor eine Intervention des Jugendamtes erforderlich wird.
- ∅ Aufbauend auf der EDV-gestützten Familienberichterstattung wird im Projekt ›KOMMA FF - Kommunales Management für Familien‹ ein Steuerungskreislauf erprobt, bei dem Kompetenzen für familienpolitische Aufgaben innerhalb der Modellkommunen gebündelt werden und unter Beteiligung der Familien und familienpolitischen Akteure vor Ort eine zukunftsweisende familienpolitische Planung eingeleitet und umgesetzt werden soll. Lokale Bündnisse für Familien können dabei einen Beitrag zur Familienfreundlichkeit von Kommunen leisten.
- ∅ Mit dem Projekt ›Innovation in der Familienbildung‹ soll deren Qualität bezogen auf drängende gesellschaftliche Probleme und insbesondere im Interesse verstärkter Teilnehmerorientierung fortentwickelt werden.
- ∅ ›Serviceleistungen‹ für Familien werden weiterentwickelt (u.a. Familienratgeber, Elternbriefe).
- ∅ Unternehmen familienfreundlich machen.
- ∅ Der kulturelle Wandel wird gefördert durch: Väterarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, die Partizipation von Kindern und Jugendlichen bei der Stadtgestaltung etc.

Finanzielle Anreize für Familien

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland bei Geldleistungen für Familien (Anteil am BIP) zur Spitzengruppe der OECD-Länder⁷; bei den Aufwendungen für familienbezogene Dienstleistungen liegt Deutschland im unteren Mittelfeld (vgl. Rürup/ Gruescu 2003:41). Trotz dieser hohen finanziellen Transfers sind Kinder in Deutschland u.a. bedingt durch die niedrige Erwerbsbeteiligung von Müttern ein Armutsrisiko.

⁷ Bei den OECD-Daten wurden die steuerlichen Entlastungen für Familien nicht einmal berücksichtigt.

Bisherige Aktivitäten

Finanzielle Anreize für Familien werden in Deutschland durch die Zahlung von Kindergeld, Erziehungsgeld und durch Leistungen zur Ausbildungsförderung geboten. Bei der Höhe des Kindergelds liegt Deutschland über den meisten anderen EU-Staaten. Die Höhe des Erziehungsgeldes ist festgelegt, jedoch an Einkommensgrenzen gebunden; im Gegensatz zu einigen EU-Ländern erfolgt keine Orientierung am Einkommen vor der Geburt.

Weitere Unterstützung erhalten Familien durch eine besondere steuerliche Behandlung (Freibeträge, Ehegattensplitting, Berücksichtigung erwerbsbedingter Betreuungskosten).

Handlungsoptionen

- ∅ Elterngeld, das sich am letzten Nettogehalt orientiert, kann dazu beitragen, den Einkommensverlust von Eltern gering zu halten (vgl. Rürup/ Gruescu 2003:66). Zudem könnte – wie in Schweden – ein Teil der so bezahlten Elternzeit fest für Väter reserviert werden, um eine stärkere Beteiligung der Väter an der Betreuung von Kindern zu fördern.
- ∅ Die Weiterentwicklung steuerrechtlicher Regelungen mit Blick auf eine verfassungskonforme Berücksichtigung der Ehe und der Förderung von Frauenerwerbstätigkeit in Familien mit Kindern sollte an einer verbesserten Kinderförderung ausgerichtet werden, um Kindererziehung und Beruf besser in Einklang zu bringen.

2. Zuwanderung und Integration

Investitionen in die Ausbildung der Zuwanderinnen und Zuwanderer sind ohne Alternative. Zugleich ist eine zukünftige aktive Zuwanderungspolitik gezielt an den Erfordernissen der deutschen Volkswirtschaft auszurichten. Im Rahmen der Globalisierung ist mit einer weltweiten Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte zu rechnen. Zuwanderung ist längerfristig nicht ohne Integration denkbar. Integration wird dabei als ein interaktiver Prozess verstanden, der sowohl eine Integrationsleistung der Zuwanderer als auch eine Veränderung der aufnehmenden Gesellschaft beinhaltet und nach Möglichkeit eine Gestaltung auf gleicher Augenhöhe mit den Zugewanderten erfahren sollte.

Der Grundsatz des Förderns und Forderns verpflichtet die aufnehmende Gesellschaft zu ausreichenden Integrationsangeboten; auf der anderen Seite ist von den Zugewanderten die Mitwirkung und die Übernahme von Eigenverantwortung bei solchen Integrationsprozessen zu erwarten. Die Unterstützung von Integrationsprozessen muss möglichst früh einsetzen.

Umgekehrt sollte die der Integrationsfähigkeit und Integrationsbereitschaft der aufnehmenden Gesellschaft gestärkt werden. Darüber kann ein (wechselseitiger) Prozess der Integration gefördert werden, und es werden die Voraussetzungen für ein konfliktfreies Zusammenleben von Zugewanderten und Alteingesessenen geschaffen. Angesichts der Vielschichtigkeit von Integrations- bzw. Ausgrenzungsprozessen kann Integrationspolitik nur als Querschnittsaufgabe erfolgreich sein.

Zuwanderungs- und Integrationspolitik in diesem Querschnittsverständnis muss Chancengleichheit und Gleichberechtigung fördern sowie einen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe und politischen Partizipation der Zugewanderten leisten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit dem Zuwanderungsgesetz sind auf der Bundesebene wichtige Voraussetzungen für die Zuwanderungs- und Integrationspolitik des Landes geschaffen worden. Es zielt darauf:

- die Integrationsbemühungen für hier lebende Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler zu verbessern,
- mehr für die Qualifizierung und Ausbildung des hiesigen Erwerbspotentials zu tun,
- aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Einwanderung insbesondere von Hochqualifizierten zu organisieren,
- die administrative Steuerung von Zuwanderung und Integration zu verbessern.

Mit der Regelung zu den Integrationskursen ist ein Start in eine systematische Integrationsförderung gelungen, die nach dem Grundsatz des ›Förderns und Forderns‹ erstmals gesetzliche Ansprüche und Verpflichtungen von Zugewanderten formuliert. Neben der Erlangung deutscher Sprachkenntnisse sollen die Integrationskurse auch einer besseren Orientierung in Staat und Gesellschaft dienen.

Sprachförderung und Qualifizierung

Ein Schwerpunkt der zukünftigen Integrationspolitik kommt der verbesserten Sprachförderung zu. Die vorhandenen Strukturen der Sprachförderung werden den

integrationspolitischen Erfordernissen nicht mehr gerecht. Ein zentraler Kritikpunkt besteht darin, dass die Angebote zum Erlernen der deutschen Sprache sehr oft beim rechtlichen Status der Zugewanderten ansetzen, also etwa zwischen deutschstämmigen Spätaussiedlern und Ausländern differenzieren, anstatt das sachliche Kriterium der fehlenden Deutschkenntnisse zum Ausgangspunkt zu machen. Zudem ist beklagt worden, dass sowohl der Bund als auch die Länder eigene Sprachförderstrukturen unterstützen, die nicht immer ausreichend aufeinander abgestimmt sind. Das hat zu Unübersichtlichkeit und unklaren Zuständigkeiten geführt.

Die schulischen Leistungen von Kindern mit Migrationshintergrund sind unzureichend. Das hat die PISA-Studie nachdrücklich herausgestellt. Mit gezielter und frühzeitiger Sprachförderung und einem verbesserten Zugang zu Ganztagschulen in Nordrhein-Westfalen wird ein guter Weg beschritten, um die Partizipation und Chancengleichheit von Kindern mit Migrationshintergrund zu erhöhen.

Bisherige Aktivitäten

- Ø Mit dem Netzwerk der lokalen Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) stehen wichtige kommunale Strukturen und Kompetenzen zur Unterstützung und Umsetzung der Integrationspolitik des Landes zur Verfügung. Die 1980 gegründeten RAA haben sich zu einer Institution entwickelt, die im Bereich interkultureller Bildung und Erziehung innovative Konzepte erarbeitet, erprobt und weitergibt. Ziel der RAA ist es, die Bildungschancen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund frühzeitig und kontinuierlich zu verbessern und eine gleichberechtigte Teilhabe dieser jungen Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen. Die RAA begleiten die gesamte Bildungslaufbahn und zielen auf eine Vernetzung der verschiedenen Partner schulischer und außerschulischer Arbeit ab.
- Ø Das Land setzt neue Prioritäten bei den Angeboten für Schülerinnen und Schüler aus Migrantenfamilien. Zentrales Politikziel der kommenden Jahre wird es sein, dafür zu sorgen, dass Kinder aus Migrantenfamilien fundierte Deutschkenntnisse erwerben, die es Ihnen erlauben, sich besser als bisher aktiv am Unterricht und am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen.
- Ø In Übereinstimmung mit der Integrations-Offensive des Landtags fördert das Land Integrationsvereinbarungen mit Zuwanderinnen und Zuwanderern in verschiedenen Städten bzw. Projekten. Über die allgemeine Förderung der sprachlichen, schulischen und beruflichen Orientierung hinaus kommt der Integration über individuelle Hilfepläne und sozialpädagogisches Coaching besondere Bedeutung zu. Integrationsvereinbarungen schreiben für beide Seiten Rechte und Pflichten fest, ohne dass das Verhältnis hoheitlich geprägt ist. Die Wohlfahrtsverbände führen in Nordrhein-Westfalen in elf Kommunen Modellprojekte zur Integration von Neuzuwanderern mit Hilfe von Integrationsverträgen durch, die das Landeszentrum für Zuwanderung NRW evaluiert.
- Ø Zur Unterstützung der Integrationsarbeit der Kommunen wurde die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung beauftragt, Handlungsempfehlungen für die Kommunen in Form eines Organisationshandbuch ›Integration - effektiv.organiert‹ zu erstellen. Diese sind bereits in der zweiten Auflage veröffentlicht und wurden in den Städten und Gemeinden breit rezipiert.
- Ø Über die Landesstelle Unna-Massen wurden auf wissenschaftlicher Basis Emp-

fehlungen für die Durchführung von sozialen Orientierungskursen erarbeitet. Diese Kurse wurden von den dort vertretenen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege modellhaft mit Zugewanderten, die die Landesstelle in Unna-Massen durchlaufen, erprobt und evaluiert.

Ø s. auch Bildung, Arbeit und Qualifikation, S. 25.

Handlungsoptionen

- Ø Ergänzend zu den Förderungs- und Beratungsangeboten für Neuzugewanderte sollte sich das Land in seiner Förderung von Migrationssozialarbeit in erster Linie auf nachholende Integration, also auf die Integration der bereits länger hier lebenden Zugewanderten und auf die Förderung der Integrationsbereitschaft und der Integrationsfähigkeit der Mehrheitsgesellschaft konzentrieren. Die Landesregierung wird gemeinsam mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und Migrantenselbstorganisationen ein neues Handlungskonzept für Migrationssozialarbeit erarbeiten, in dem sowohl Beratungsleistungen für bereits länger hier lebende Zugewanderte als auch Ansätze der Gemeinwesenarbeit, des interkulturellen Konfliktmanagements, der Antidiskriminierungsarbeit und der interkulturellen Öffnung von Regeldiensten berücksichtigt werden sollen.
- Ø Weiterhin müssen die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes unterstützt werden. Hier ist es insbesondere erforderlich, dass sich die kommunalen Verwaltungen strategisch auf die Daueraufgabe Integration einrichten und alle vor Ort vorhandenen Akteure und Ressourcen in Integrationsnetzwerke einbinden. Die Landesregierung will gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen ein Konzept für eine entsprechende Förderung der Effizienz und Effektivität von Integrationsarbeit in den Kommunen entwickeln.
- Ø Es wird erforderlich sein, die bereits in erheblichem Umfang vorhandenen Maßnahmen zur Bildungsförderung junger Menschen mit Migrationshintergrund qualitativ weiter zu entwickeln. Hierbei werden insbesondere die gemeinsam vom Sozial- und vom Schulministerium geförderten Regionalen Arbeitsstellen für die Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien eine zentrale Rolle spielen.
- Ø Die Landesregierung wird darüber hinaus, die in vielen Jahren erworbene Erfahrung in der Auseinandersetzung mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit für die Bekämpfung von Diskriminierung auf Grund anderer Merkmale (Behinderung, sexuelle Identität, Geschlecht, Alter) nutzen und sich für eine **Zielgruppen übergreifende Antidiskriminierungspolitik** – wie sie von der Europäischen Union verfolgt wird – einsetzen.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der Zugang zu Arbeit und Einkommen bildet über die eigentlichen wirtschaftlichen Aspekte hinaus das Fundament gelingender gesellschaftlicher Integration. Besonders Migrantinnen und Migranten sind vom wirtschaftlichen Umbau in NRW weg von industriewirtschaftlichen Strukturen betroffen. Ihre Arbeitslosigkeit ist höher, ihr Haushaltseinkommen niedriger, ihre Abhängigkeit von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) ist höher. Die Bindung der kollektiven Versicherungssysteme (Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung etc.) an ein regulä-

res Beschäftigungsverhältnis garantiert einen wirksamen Schutz vor individuellen Notlagen. Je höher die Qualifikation der Zuwanderinnen und Zuwanderer und je rascher die Angleichung an die hiesigen Beschäftigungsstrukturen, desto höher die wohlfahrtssteigernde Wirkung der Migration.

Bisherige Aktivitäten

- Ø Die bis 2004 durchgeführte Informationskampagne ›Zugewanderte: Chance für Wirtschaft und Verwaltung‹ geht auf eine Initiative des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen und des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit zurück. Sie wird gemeinsam mit der Arbeitsverwaltung, den Kommunen, Kammern, deutschen und ausländischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, Migrantenvvertretungen und dem Landesverband Volkshochschulen umgesetzt.
- Ø s. auch Wirtschaftliche Innovationen für Unternehmen und Verbraucher, S. 31.

Soziale, politische und kulturelle Integration

Das Land misst der aktiven Partizipation von Migrantinnen und Migranten in Selbstorganisationen große Bedeutung bei. Nordrhein-Westfalen verfügt über ein breit gefächertes Netzwerk unterschiedlicher Vereine und Selbsthilfegruppen, das Zuwanderinnen und Zuwanderern notwendige Kontakte und Orientierungen verschafft und der Artikulation ihrer Interessen dient. Um die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den kommunalen, staatlichen und privaten Entscheidungsträgern zu optimieren, engagiert sich das Land aktiv in der Förderung und Qualifizierung der Migrantenselbstorganisationen.

Bisherige Aktivitäten

- Ø Das konstruktive Zusammenwirken von Rat und Ausländerbeirat in den Kommunen wurde durch Handlungsempfehlungen unterstützt. Diese Empfehlungen wurden vom Innenministerium und dem Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie, der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvvertretungen (LAGA) NRW und den Kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet und herausgegeben. Die Handlungsempfehlungen zielen auf eine höhere politische Beteiligung der Migrantenvvertretungen in der örtlichen Kommunalpolitik. In 60 Städten sind statt der bisherigen Ausländerbeiräte die neuen Integrationsräte gewählt worden.
- Ø Das Land fördert Projekte von Migrantenselbstorganisationen sowie die Beratungsstelle MigrantInnenselbsthilfe, die in Trägerschaft des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Selbstorganisationen berät. Zu den Kernaufgaben des Landeszentrum für Zuwanderung gehört die Qualifizierung im Bereich Vereins- und Projektmanagement für Migrantenselbstorganisationen. Die Landesstiftung Zentrum für Türkei Studien hat ein Internetangebot ›mso-online.de‹ eingerichtet, das der wechselseitigen Kontaktaufnahme zwischen Migrantenselbstorganisationen sowie dem Austausch und der Vernetzung zwischen Migrantenselbstorganisationen und anderen Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen dient.

Handlungsoptionen

s. Sprachförderung und Qualifizierung, S. 21.

3. Bildung, Arbeit und Qualifikation

Die schulischen, außerschulischen und beruflichen Qualifizierungsangebote müssen eine Gleichheit von Bildungschancen auf hohem Niveau ermöglichen und sind den sich verändernden demographischen Erfordernissen anzupassen: Im Bereich der schulischen Bildung soll der weitere Ausbau von Ganztagsangeboten angestrebt werden, um den Vereinbarkeitsgeboten sowie den Integrationsgeboten entsprechen zu können und gleichzeitig die gemeinsame Lern- und Freizeit für die Schülerinnen und Schüler zu erhöhen. Kindern und Jugendlichen aus den unteren sozialen Schichten und mit einem Migrationshintergrund ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Zudem ist ein früherer Berufseintritt anzustreben. Im Bereich der beruflichen Bildung muss neben der Erstqualifizierung die Weiterbildung einen größeren Stellenwert erlangen; zu verstärken sind auch Angebote zur Rückkehr in den Beruf und zur Umschulung.

›Lebensbegleitendes Lernen‹ beinhaltet die Gestaltung von Lernprozessen ebenso wie die Stärkung der Bezüge zwischen allen Bildungsbereichen und Bildungswegen unter dem Aspekt der Durchlässigkeit - insbesondere der Ausbau von Brücken von der Erstausbildung in die Weiterbildung, zum Wiedereinstieg in Bildungswege (Berufsrückkehr) und zur Umschulung.

Die Arbeits- und Qualifizierungspolitik sollte zum einen auf die Sicherung und Qualifizierung des vorhandenen Beschäftigtenpotenzials setzen. Zum anderen gilt es, neue Beschäftigungspotenziale zu mobilisieren und zu qualifizieren. Das impliziert eine höhere und qualifikationsgerechtere Erwerbsbeteiligung von Frauen und eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie für Männer und Frauen. Schließlich gilt es, Arbeitsbedingungen und Weiterbildungsangebote so zu verbessern, dass eine verlängerte Erwerbsphase möglich wird.

Über alle Bildungssegmente hinweg muss eine Steigerung der Bildungsbeteiligung und eine Höherqualifizierung erreicht sowie der Bildungsabbruch verringert werden. Disparitäten zwischen Qualifikationsnachfrage und -angebot sollten minimiert werden.

Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung bzw. Erwerbsarbeit

Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung bzw. Beruf muss auf beiden Seiten ansetzen: angemessene und verlässliche Betreuungsangebote müssen die Familienarbeit ›kalkulierbarer‹ machen, bessere Rahmenbedingungen sollten Ausbildungsphasen und berufliche Tätigkeiten von Männern und Frauen familienfreundlicher machen.

- ∅ Offene Ganztagsgrundschulen als Verknüpfung von Angeboten der Schule und der Jugendhilfe stellen einen wichtigen Schritt zur Lösung der Vereinbarkeitsprobleme dar; dementsprechend sind Kommunen bei der Einrichtung von Ganztagsangeboten für Schulkinder zu unterstützen.
- ∅ Mittelfristig ist auch eine Ausweitung des Ganztagsangebots in der Sekundarstufe I anzustreben.
- ∅ Eine Verkürzung der Ausbildungszeiten hochschulischer Ausbildung kann einen früheren Berufseintritt ermöglichen; zudem ist eine Erhöhung der Familienfreundlichkeit an Hochschulen anzustreben.

- ∅ Die Betriebe können einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf leisten (s. Familien- und Geschlechterpolitik, S. 16).

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Programme zur Einrichtung von verlässlichen Ganztagsangeboten für Kinder und Jugendliche: ›Schule von acht bis eins‹, ›Dreizehn Plus‹ und ›Silentien‹ sowie Förderung von Ganztagsangeboten im Rahmen der Kooperative Jugendhilfe/Schule über den Landesjugendplan.
- ∅ ›Offene Ganztagschulen im Primarbereich‹, die ein breites Angebot an Förderkursen, Sport, Kultur und Freizeit bereithalten.

Handlungsoptionen

- ∅ Die vorliegenden Ansätze sollten verstetigt und bedarfsgerecht ausgebaut werden. Dabei ist die Bildungsarbeit weiter zu intensivieren.
- ∅ Unterstützung der Tarifpartner bei der Entwicklung flexibler Arbeitszeitmodelle, die einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie leisten.

Steigerung von Qualität und Effizienz der schulischen, akademischen und beruflichen Ausbildung

Die internationalen Vergleichsstudien zum Output und Input des deutschen Bildungssystems, die Normen der Chancengleichheit sowie die aus dem demographischen Wandel erwachsenden Anforderungen verlangen eine deutliche Kompetenz- und Effizienzsteigerung auf allen Ausbildungsstufen; zudem sollte auch unter familienpolitischen Gesichtspunkten das durchschnittliche Berufseintrittsalter von Hochschulabsolventinnen und -absolventen auf etwa 25 Jahre gesenkt werden.

- ∅ Eine flexible Schuleingangsphase von ein bis drei Jahren ermöglicht es, auf Kinder, die mit ganz unterschiedlich ausgeprägten Fähigkeiten und Fertigkeiten in die Schule kommen, einzugehen.
- ∅ Die Möglichkeit, verkürzte Bildungsgänge zum Erreichen der Hochschulreife einzuschlagen, eröffnet neben einer durchschnittlichen Verkürzung von Ausbildungszeiten auch Wege einer stärker individuellen Förderung.
- ∅ Die in Deutschland hohe Quote von Wiederholern und Wiederholerinnen verweist auf einen ›großzügigen Umgang mit der Lebenszeit‹ der jungen Generation. Zudem bindet sie nicht unerhebliche Personal- und Sachmittel der Schulen. Die Wiederholerquote muss reduziert werden.
- ∅ Die Absolventinnen und Absolventen der Schulen müssen qualitativ höherwertige Abschlüsse erreichen. Dazu gehört auf der einen Seite eine Erhöhung der Abiturientenquote auf das internationale Vergleichsniveau und auf der anderen Seite eine Verringerung der immer noch zu hohen Quote von Schülerinnen und Schülern (insbesondere solchen mit Migrationshintergrund), die die Schulen ohne Abschluss verlassen.
- ∅ Eine Erhöhung der Selbstständigkeit der Schulen im Bereich der Personalentwicklung, der Ressourcenbewirtschaftung, der Unterrichtsorganisation und der Mitwirkung und Partizipation ermöglicht es Schulen, flexibler auf spezifische regionale Entwicklungen und auf demographische Veränderungen einzugehen.

- ∅ Kürzere und klarer gegliederte Bachelor-Studiengänge mit einer stärkeren Orientierung an der Berufsfähigkeit der Absolventinnen und Absolventen und darauf aufbauende Masterstudiengänge können die Effizienz und Qualität der akademischen Ausbildung verbessern.
- ∅ Arbeitsmarktpolitische Frühwarnsysteme können dazu beitragen, alle Beteiligten für die sich mit dem demographischen Wandel verändernden Qualifikationsbedarfe zu sensibilisieren. Gemeinsam mit Vertretern der Wirtschaft und Experten des Arbeitsmarkts sollte versucht werden, dem sog. *mismatch* zwischen Qualifikationsnachfrage und -angebot entgegenzuwirken.
- ∅ Ungeachtet der Anforderungen an die Qualität von schulischen und beruflichen Ausbildungsstätten müssen diese der sich verändernden Nachfrage angepasst werden.

Erhöhung der Bildungsbeteiligung/ Chancengleichheit im Bildungssystem

- ∅ Der in den international vergleichenden Bildungsstudien konstatierte geringe Bildungserfolg bei Schülern und Schülerinnen aus bildungsfernen Schichten bzw. mit Migrationshintergrund sowie die geringen Zugangs- bzw. Erfolgsquoten im weiterführenden Schulbereich bzw. in der akademischen Ausbildung verweisen auf brachliegende Ressourcen, deren Erschließung im Kontext der demographischen Veränderungen bedeutsam wird. Zudem stellen die Einrichtungen der schulischen, außerschulischen und beruflichen Bildung und Weiterbildung einen zentralen Ansatzpunkt für eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten dar (s. Zuwanderung und Integration, S. 21).
- ∅ Unabhängig von der Benachteiligung einzelner sozialer Gruppen muss die Bildungsbeteiligung im weiterführenden Schulbereich und an den Hochschulen deutlich ansteigen. Dabei ist auch zu prüfen, ob das so genannte ›dreigliedrige Schulsystem‹ zuzüglich der Gesamtschule diesen Anforderungen entsprechen kann, zumal insbesondere in ländlichen Regionen bei dem voraussichtlichen Rückgang der Schülerzahl langfristig das gleichzeitige Angebot mehrerer Schulformen in der Sekundarstufe I unwirtschaftlich wird.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Durch flächendeckende Lernstandserhebungen in den Klassen 4 und 9 werden die Leistungsstände und Kompetenzen aller Schülerinnen und Schüler gemessen. Dies ermöglicht einen gezielten Einsatz von Fördermaßnahmen sowohl für lernschwache als auch besonders lernstarke Schülerinnen und Schüler.
- ∅ Das Projekt ›Selbstständige Schule‹ wird seit Schuljahresbeginn 2002 in 19 Regionen des Landes NRW durchgeführt.
- ∅ Kinder mit unzureichenden deutschen Sprachkenntnissen nehmen vor der Einschulung an verpflichtenden Sprachkursen teil.
- ∅ Die flexible Schuleingangsphase wird bis 2005 an allen Grundschulen des Landes eingeführt.
- ∅ Die Gymnasien in Nordrhein-Westfalen sollen mit dem Schuljahr 2005/2006 auf die verkürzten Bildungsgänge zum Abitur umgestellt werden, wobei zur Erhöhung der Förderressourcen insgesamt sowie zur Wahrung der Durchlässigkeit des Systems die Stundentafel aller Schulformen der Sekundarstufe I gleichermaßen ausgeweitet werden.

- ∅ Die Attraktivität des Studiums wird in NRW durch die Umstellung auf Bachelor- und Masterstudiengänge gesteigert; das beinhaltet klarere Studienstrukturen, Betreuungsmaßnahmen wie Tutorien und eine Ausweitung der Studienberatung. Curricula werden zeit- und anforderungsgemäßer umgestaltet und ein stärkerer Bezug zur Berufspraxis hergestellt.
- ∅ Durch eine verbesserte Information und Orientierung der Studienanfänger sowie durch klarer strukturierte, berufsqualifizierende und kürzere Angebote sollen mehr Studierende zu einem erfolgreichen Studienabschluss geführt werden. Durch ›Schnupper-‹ und Orientierungsangebote bemühen sich die Hochschulen, das Interesse und die Information bei Schülerinnen und Schülern für ein Hochschulstudium zu wecken: Informationsveranstaltungen, ›Schüler-Uni‹, Kinderuni.

Handlungsoptionen

- ∅ Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten müssen stärker gefördert werden.
- ∅ Die Zahl der Absolventinnen und Absolventen mit Hochschulzugangsberechtigung muss erhöht, die ohne Abschluss muss verringert werden.
- ∅ Reduzierung der Wiederholerquote durch gezielte Förderung gefährdeter Schülerinnen und Schüler in den entsprechenden Fächern.
- ∅ weiterer Ausbau der Ganztagsbeschulung in der Primarstufe und der Sekundarstufe I.
- ∅ Stärkung des individualisierten (auf die vorhandenen Kenntnisse und Fähigkeiten ausgerichteten) Unterrichts, besserer Umgang mit heterogenen Schülerschaften.
- ∅ Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation insgesamt, insbesondere jedoch in Schulen mit einem hohen Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten.
- ∅ Lehrer und Lehrerinnen von Verwaltungsaufgaben entlasten.
- ∅ Förderung des Übergangs Schule-Hochschule - insbesondere der Übergangsquoten von FH-Berechtigten - durch internetgestützte Informationsangebote und Ausbau bzw. Vernetzung der persönlichen Beratungsstrukturen in Schule und Hochschule.
- ∅ Erhöhung der Bildungsbeteiligung und des Studienerfolgs durch übersichtlicher und straffer organisierte Bachelor-Studiengänge.
- ∅ Verkürzung der akademischen Ausbildung: Bachelor als berufsqualifizierender Regelabschluss.
- ∅ stärkere Ausrichtung von Forschung, Lehre und Weiterbildung an den durch den demographischen Wandel gestärkten Zielgruppen, wie z.B. Studierende mit Migrationshintergrund, Seniorenstudierende; Einbeziehung regional relevanter Fragestellungen etc.
- ∅ Verwirklichung des Konzepts des ›Lebensbegleitenden Lernens‹, z.B. durch die Einrichtung von bedarfsgerechten Weiterbildungs-Mastern.
- ∅ Ausbau des Angebots bedürfnisgerechter Leistungen rund um das Studieren (›Student Services‹) zur Anwerbung weiterer Studierender, z.B. aus dem Ausland
- ∅ mehr Anreize für private Bildungsinvestitionen schaffen.
- ∅ Anwerbung von ›high-potential‹-Studierenden durch den Ausbau entsprechender Angebote im Graduiertenstudium.

Erhöhung der Erwerbsbeteiligung

Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen kann über eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit (früherer Berufseintritt, Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters) und über erhöhte Erwerbsquoten bzw. Arbeitsvolumina erfolgen. Das dient auch der besseren Nutzung des wachsenden Qualifikationspotenzials von Frauen. Eine höhere Erwerbsbeteiligung setzt jedoch auch eine Reduktion von belastenden Faktoren voraus.

Erhöhung der Lebensarbeitszeit:

- ∅ Eine Veränderung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen soll die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit (Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters und früherer Beginn des Erwerbslebens) schaffen. In diesem Rahmen sind Strategien der Frühverrentung zu vermeiden.
- ∅ Auf betrieblicher Ebene sind die Voraussetzungen für einen längeren Verbleib älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Arbeitsprozess zu schaffen.

Erhöhung der Erwerbsquoten und der Arbeitsvolumina:

- ∅ Die Förderung und Integration von Arbeitslosen, insbesondere von älteren Arbeitslosen, und die Erschließung von Beschäftigungsreserven (z.B. Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen und älteren Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen) trägt zur Erhöhung der Erwerbsquote bei.
- ∅ Bessere Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und flexible Arbeitszeitregelungen sorgen dafür, dass Teilzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit erhöhen. Dabei sind die spezifischen Arbeitszeitwünsche von Männern und Frauen zu beachten.

Qualifikation der Erwerbspersonen

Eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit setzt auf Seiten der Betriebe wie auf Seiten der Beschäftigten eine Neuorientierung voraus.

- ∅ Betriebe müssen für eine altersgerechte Personal- und Organisationsentwicklung sensibilisiert werden. Sie sollten in die Erhaltung und Weiterentwicklung der beruflichen Kompetenz älterer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, in den Erhalt ihrer Produktivität – in Fortbildung und Gesundheitsvorsorge – investieren.
- ∅ Zugleich ist eine Sensibilisierung von älteren ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen für den Erhalt ihrer Qualifikation und Beschäftigungsfähigkeit erforderlich: auch vor dem Hintergrund der Sicherung des Lebensstandards nach Eintritt in den Ruhestand.
- ∅ Nur vor diesem Hintergrund kann eine Sicherung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen bis zum Rentenalter (z.B. durch Qualifizierung, altersgerechte Arbeitszeitmodelle, Arbeitszeitberatung, Arbeitsgestaltung ...) erfolgen.
- ∅ Wichtige Voraussetzung für eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit ist zum einen eine Institutionalisierung lebensbegleitender Lernprozesse, zum anderen eine Förderung der ›Gesundheit bei der Arbeit‹.
- ∅ Eine stärkere Verschränkung von Arbeitszeit und Lernzeit bietet die Möglichkeit, Weiterbildungsaktivitäten insbesondere in kleinen und mittleren Betrieben zu fördern.

Lebenslanges Lernen

Die Gesellschaft des langen Lebens muss kulturell anerkannt werden. Bildungs- und Kulturangebote müssen überprüft und besonders für ältere Menschen neu entwickelt und angeboten werden.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit hat mit der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW und dem Deutschen Gewerkschaftsbund NRW eine gemeinsame Initiative ›Arbeit und Innovation im demographischen Wandel‹ (ARBID) gestartet.
- ∅ Mit dem ›Aktionsplan Ältere‹ fördert das Bündnis für Arbeit die Beschäftigungsfähigkeit von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, um Unternehmen und Beschäftigte auf den demographischen Wandel vorzubereiten.
- ∅ Eine Vermittlungsoffensive für ältere Arbeitslose wurde in Kooperation mit dem Landesarbeitsamt (Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit) und führenden Zeitarbeitsunternehmen in Nordrhein-Westfalen gestartet.
- ∅ Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung der Partnerorganisationen im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit in NRW ›Transfer-Sozialplan – Neues Denken und neue Wege zur gemeinsamen Gestaltung des Strukturwandels in NRW‹. Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL sollen praktikable Modelle zur Integration älterer ArbeitnehmerInnen im Rahmen von Transferprozessen entwickelt werden.
- ∅ Maßnahmen zur Stärkung lebensbegleitenden Lernens.
- ∅ Förderung des (längeren) Verbleibs älterer ArbeitnehmerInnen im Arbeitsprozess.
- ∅ Projektförderung, z.B. ›Arbeitsbewältigungsindex‹.
- ∅ Themenschwerpunkt ›Demographischer Wandel‹ innerhalb der Gemeinschaftsinitiative ›Gesünder Arbeiten‹.

Handlungsoptionen

- ∅ Förderung der Integration von älteren Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt.
- ∅ Sicherung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen.
- ∅ Aufbau von Bildungsangeboten für ältere Menschen.

4. Wirtschaftliche Innovationen für Unternehmen und Verbraucher

Unternehmen, die in Deutschland ihren Standort haben, werden in mehrfacher Hinsicht vom demographischen Wandel betroffen sein. Mit den demographischen Veränderungen wird sich das Arbeitskräfteangebot verändern; Innovationspotenziale, die bislang insbesondere über jüngere Beschäftigte erschlossen wurden, müssen anderweitig mobilisiert werden; schließlich wird sich die Struktur der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen deutlich verändern. Diese Entwicklungen fordern das Innovationspotenzial der Unternehmen.

Innovation der Personalpolitik

Zum einen müssen die Unternehmen zwischen dem Bedarf an Arbeitskräften und dem zukünftigen Angebot an Arbeitskräften einen Ausgleich finden. Es ist davon auszugehen, dass vor allem in den höheren Qualifikationsstufen der Bedarf das Angebot um einiges übersteigen wird und auf absehbare Zeit durch staatliche Maßnahmen (Steuerung der Zuwanderung, Bildungspolitik usw.) nicht für alle Unternehmen eine schnelle Lösung herbeigeführt werden kann. Deshalb werden Unternehmen eine wesentlich präzisere Personalplanung und einen wesentlich flexibleren Personaleinsatz gewährleisten müssen, mit dem auch den Arbeitnehmerinteressen Rechnung getragen werden kann. Es gilt, die qualifizierten Arbeitskräfte an sich zu binden.

Zum zweiten kann der demographische Wandel die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft gefährden, wenn die Unternehmen nicht gegensteuern. Eine gängige Strategie neues Wissen ins Unternehmen zu bringen, bestand in der Einstellung junger frisch ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In Zukunft werden diese aber nicht mehr in ausreichender Zahl verfügbar sein. Innovation wird daher in Zukunft weit stärker auch eine Sache der älteren Beschäftigten im Unternehmen sein. Diese Entwicklung muss durch geeignete Weiterbildungskonzepte unterstützt werden. (s. auch Bildung, Arbeit und Qualifikation, S. 25)

Auch bei den Unternehmensinhabern und -inhaberinnen wird sich die nachhaltige Veränderung der Altersstruktur niederschlagen. Es ist daher damit zu rechnen, dass das Problem einer geeigneten Unternehmensnachfolge vermehrt auftritt.

Innovation von Produkten und Dienstleistungen

Die veränderte Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur wird auch zu Veränderungen auf den Nachfragemärkten führen. Insofern induziert der demographische Wandel einen zusätzlichen Strukturwandel genauso wie andere Ursachen, die sich zum Beispiel aus der Globalisierung ergeben. Diese strukturellen Veränderungen sind vor allem den Unternehmen, die für den privaten Endverbraucher produzieren, zumeist hinlänglich bekannt. Sie reagieren mit neuen Produkten, Marketingstrategien und Serviceangeboten darauf. Staatliche Hilfen sind vor allem dort notwendig, wo unerwünschte volkswirtschaftliche Folgen des Strukturwandels auftreten. So könnte es z. B. sinnvoll werden, Unternehmen, die bisher für ein jüngeres Publikum gearbeitet haben (Spielwaren, Freizeitwirtschaft, Bekleidungsindustrie usw.) zu unterstützen, damit diese sich neue Märkte im Ausland erschließen. Umgekehrt kann es erforderlich werden, dass der Staat die Produktion von Gütern und Dienstleistungen

gen für ältere Konsumenten durch geeignete Hilfen anregt. Dies müssen nicht nur Investitionshilfen sein; vielmehr kann auch im Bereich von Forschung und Entwicklung eine Unterstützung erfolgen.

Für die Bewältigung dieser Innovationsprozesse sind zumindest bislang keine instrumentellen Neuerungen notwendig; das wirtschaftspolitische und strukturpolitische Instrumentarium muss jedoch stärker auf die Bedürfnisse des demographischen Wandels ausgerichtet werden. Das kann auch über die Vergabe von Fördermitteln erfolgen; so ist zum Beispiel die Zahl der geriatrischen Forschungsprojekte, die vom Land gefördert werden, heute höher als in früheren Zeiten.

Am deutlichsten zeigen sich die wirtschaftsstrukturellen Potenziale des demographischen Wandels vor allem in zwei Bereichen: in der Gesundheitswirtschaft und in der Seniorenwirtschaft.

Gesundheitswirtschaft

Eine stärkere Förderung der Gesundheitswirtschaft zielt darauf, gleichzeitig und gleichrangig die Qualität der medizinischen Versorgung und der Dienstleistungen zu verbessern, sowie zukunftsfeste und qualifizierte Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Die Gesundheitswirtschaft wird damit vom Kosten- zum Standortfaktor.

Die Gesundheitswirtschaft umfasst nach einer Definition des Instituts Arbeit und Technik die drei folgenden Bereiche:

Den Kernbereich der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung mit den personal- und beschäftigungsintensiven Dienstleistungsbereichen der Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, den freien Arztpraxen, den Praxen nichtärztlicher medizinischer Berufe, Apotheken sowie den stationären, teilstationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen.

Die Vorleistungs- und Zulieferindustrien, die die sog. Health Care Industries (Pharmazeutische Industrie, Medizin- und Gerontotechnik, Bio- und Gentechnologie), das Gesundheitshandwerk sowie den Groß- und Facheinzelhandel mit medizinischen und orthopädischen Produkten umfassen.

Nachbarbranchen und Randbereiche des Gesundheitswesens, die die Kernbereiche der Gesundheitswirtschaft mit den Angeboten aus anderen Bereichen des Dienstleistungssektors (Gesundheitstourismus, Wellness oder gesundheitsbezogene Sport- und Freizeitangebote, Wohnen) wie des Produzierenden Gewerbes (Informations- und Kommunikationstechnologien) verknüpfen.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Masterplan Gesundheitswirtschaft NRW.

Handlungsoptionen

Im Rahmen des Masterplans Gesundheitswirtschaft wurden als strategische Handlungsfelder benannt:

- ∅ Modernisierung der gesundheitlichen Versorgung durch neue Versorgungsformen, Modernisierung von Krankenhäusern, Innovation in den unterschiedlichen Versorgungssektoren,

- ∅ Entwicklung von Warenwirtschaft, Zulieferstrukturen und Logistik in der Gesundheitswirtschaft NRW,
- ∅ Entwicklung neuer Dienstleistungen: Wellness und Lifestyle, Dienstleistungen rund um das Wohnen, Gesundheitsförderung und Prävention, Umwelt und Gesundheit,
- ∅ Entwicklung von Forschung und Technologie: Technikeinsatz, Telematik im Gesundheitswesen (eHealth), Spitzenmedizin in die Breitenversorgung transferieren, Spitzenleistungen in Wissenschaft und Forschung fördern, Medizintechnik, Biotechnologie und molekulare Medizin.

Seniorenwirtschaft

Das Ziel der Landesinitiative Seniorenwirtschaft ist es, durch neue Produkte und Dienstleistungen die Lebensqualität älterer Menschen zu verbessern und so Arbeitsplätze zu sichern bzw. zu schaffen und den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen zu stärken. Zu den zentralen Handlungsfeldern der Seniorenwirtschaft gehören die Bereiche Wohnen im Alter, Finanzdienstleistungen, Tourismus, Kultur, neue Medien und Telekommunikation, gesundheits- und haushaltsbezogene Dienstleistungen und Tourismus. Das ›Design vor Ort‹ ist Gestaltungsprinzip. In der Initiative wirken die Landesregierung und die Wirtschafts- und Sozialpartner des Landes mit. Zu den Aufgaben der Initiative gehören:

- ∅ Sensibilisierung der älteren Menschen, der Wirtschaft und der Kommunal- und Landespolitik für seniorengeeignete Produkte und Dienstleistungen durch Informations- und Öffentlichkeitsarbeit,
- ∅ Erforschung und Entwicklung geeigneter Produkte und Dienstleistungen, differenzierte Marketingmaßnahmen,
- ∅ Qualifizierung von Fachkräften für diesen Produktions- und Dienstleistungsbereich,
- ∅ Kooperation und Vernetzung von Nutzern, Produkthanbietern, öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern und Verbänden, Erfahrungsaustausch für seniorengeeignete Produkte und Dienstleistungen,
- ∅ Bildungs- und Weiterbildungsangebote, Förderung der Medienkompetenz älterer Männer und Frauen.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Förderung der Medienkompetenz älterer Menschen (auch mit Migrationshintergrund).
- ∅ Entwicklung geeigneter Freizeitangebote, z.B. seniorengeeigneter Tourismusangebote mit seniorenspezifischer Qualifizierung von Reiseleiterinnen und Reiseleiter oder in der Kulturwirtschaft.
- ∅ Bildungs- und Weiterbildungsangebote für ältere Menschen.
- ∅ Wohnangebote für ältere Menschen: Sensibilisierung und Qualifizierung des Handwerks im Bereich ›Wohnen‹, landesweite Förderung der Wohnberatung älterer Menschen, Information älterer Menschen zum Thema ›Wohnen im Alter‹.
- ∅ Schaffung von generationsübergreifenden und barrierefreien Produkten und Dienstleistungen (***universal design/ design for all***): Fachtagung ›Generation 50plus – Dienstleistungspotentiale öffentlicher Einrichtungen‹, Innovationspreis ›Produkte & Dienstleistungen für das Alter‹, Fachtagung ›Seniorenwirtschaft NRW‹.

- ∅ Am Institut Arbeit und Technik (IAT) in Gelsenkirchen koordiniert eine Geschäftsstelle Seniorenwirtschaft die Landesinitiative.

Handlungsoptionen

- ∅ Förderung der Seniorenwirtschaft durch die Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen in den zentralen Handlungsfeldern der Seniorenwirtschaft und Aufbau eines europäischen Netzwerks der Seniorenwirtschaft unter der Federführung Nordrhein-Westfalens.
- ∅ Qualifizierungsinitiativen.
- ∅ Unterstützung von Unternehmen bei seniorenorientierten Design und Marketing (Verpackung und Bedienbarkeit von Produkten).
- ∅ Ausbau haushaltsbezogener Dienste für ältere Menschen.
- ∅ Innovationspreis 2005 ›Technik und Dienstleistungen für das Alter‹.
- ∅ moderierte Dialoge in der Kulturwirtschaft: die Landesregierung unterstützt die Kulturwirtschaft und die kulturellen Einrichtungen des Landes in ihren Bemühungen, die kulturellen Bedürfnisse älterer Menschen besser anzusprechen.
- ∅ Die Sensibilisierung und Qualifizierung von Entscheidungsträgern in Kommunen und Unternehmen.

Ethnische und lokale Ökonomien

Unter ethnischen Ökonomien sollen an dieser Stelle die ökonomischen Aktivitäten von Migrantinnen und Migranten gefasst werden⁸. Diese Ökonomien zeichnen sich aus durch: »horizontale und vertikale Vernetzung, vorrangiges Zugreifen auf Arbeitskräfte und Zulieferer derselben Ethnie, Zielgruppe ist die jeweilige ethnische *community*, kontinuierliche Mitarbeit von Familienangehörigen«⁹.

Ethnische Ökonomien können im Kontext eines wachsenden Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund wichtige Funktionen haben,

- indem sie Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten für eine Personengruppe bieten, die auf dem ersten Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar ist,
- indem sie neu ankommenden Migrantinnen und Migranten eine erste Chance bieten und möglicherweise als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt fungieren,
- indem sie wirtschaftliche Brücken in ihre Heimatländer schaffen und den Im- bzw. Export fördern,
- indem sie oftmals Beschäftigungsmöglichkeiten im Stadtteil bieten,
- indem sie durch landesspezifische Güter und Dienstleistungen Integrationsprozesse erleichtern bzw. einen Beitrag zur interkulturellen Verständigung leisten.

Es ist jedoch auch darauf zu verweisen, dass es angesichts fehlender Legalisierungsprogramme für illegale oder illegalisierte Migrantinnen und Migranten fließende Übergänge zur Schattenwirtschaft gibt. Zudem scheint die Bedeutung der ethnischen Ökonomie für Migranten und Migrantinnen ganz unterschiedlich zu sein (vgl. Hillmann 2000:420f).

Als lokale Ökonomien werden alle im weiteren Sinne ökonomischen Prozesse bezeichnet, die Menschen bzw. Unternehmen in einem bestimmten Gebiet Arbeit bzw. Gewinn bringen. Über die Förderung lokaler Ökonomien kann ein Beitrag zur öko-

⁸ Vgl. auch Yavuzcan (2003).

⁹ URL: http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/472.php

nomischen Entwicklung eines bestimmten Gebiets bzw. der dort lebenden Menschen geleistet werden. »Dazu gehören Gemeinwesenökonomie ebenso wie soziale Ökonomie, solidarische Ökonomie oder feministische Ökonomie (...). Aber es gehört eben auch dazu, eine Bestandspflege der örtlichen Unternehmen zu betreiben und die Beschäftigungsfähigkeit und die Ausbildung der Menschen für diese Betriebe zu befördern« (Löhr 2004).

Bisherige Aktivitäten

- ∅ ReTra: Regionale Transferstellen zur Förderung selbstständiger Migranten in Nordrhein-Westfalen.
- ∅ Förderung lokaler Ökonomien im Rahmen des Programms ›Soziale Stadt‹.

Verbraucherschutz

Verbraucherschutz ist eine Querschnittsaufgabe, die in alle Handlungsfelder hineinspielt. Hier gilt es, die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich ihrer Information, ihrer Sicherheit, der Transparenz auf dem Markt und ihrer Wahlfreiheit weiter zu stärken. Nicht nur im Zusammenhang mit Wirtschaftspolitik und Seniorenwirtschaft, sondern auch beispielsweise bei Fragen nach sozialen Diensten für Ältere, Wohnungsbau und Infrastruktur muss der Verbraucherschutz Berücksichtigung finden. Die Besonderheiten des demographischen Wandels müssen in die verbraucherpolitische Gesamtstrategie des Landes eingebunden sein. Aufgabe des Verbraucherschutzes muss in erster Linie die Verbesserung der Beratungsangebote für Verbraucherinnen und Verbraucher z.B. beim Abschluss von Verträgen und Versicherungen für soziale Dienstleistungen sein. Zukünftig wird die Wohnberatung für ältere Menschen einen größeren Stellenwert einnehmen müssen. Parallel dazu müssen sich Informationspflichten der anbietenden Wirtschaft verbessern und mehr an den speziellen Bedürfnissen älterer Menschen orientieren. Die Auszeichnung von Produkten bereitet zum Teil älteren Menschen Probleme, so sind beispielsweise die Angaben auf Lebensmittelverpackungen oder Preisangaben schwer zu lesen, das Haltbarkeitsdatum zu klein oder Gebrauchsanweisungen zu unverständlich. Deshalb müssen unternehmerische Interessen und verbraucherpolitische Erfordernisse zusammengeführt werden.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Verbesserung der Beratungsangebote für Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen der landesseitig geförderten allgemeinen Verbraucherberatung durch die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalens.

Handlungsoptionen

- ∅ Ausbau bzw. Weiterentwicklung vorhandener Beratungsangebote unter besonderer Berücksichtigung geschlechtsspezifischer unterschiedlicher Lebensverläufe.
- ∅ Verbraucherpolitische Flankierung von Gesetzgebungsvorhaben auf Bundesebene (wie z.B. Schaffung eines Verbraucherinformationsgesetzes, Reform des Versicherungsvertragsrechtes, Gesundheitsreform, Rentenreform etc.).

5. Soziale Leistungen und Dienste für eine sich wandelnde Gesellschaft

Die Chancen einer älter werdenden Gesellschaft und die Chancen einer sich verlängernden Lebensphase jenseits der Erwerbsarbeit müssen genutzt werden. Damit sollte die soziale (z.B. ehrenamtliche Tätigkeiten, Nutzung des Erfahrungspotenzials älterer Menschen) und kulturelle (Teilhabe am öffentlichen Leben in einer Informationsgesellschaft) Teilhabe von älteren Menschen gefördert werden; dazu können auch flexible Übergänge zwischen Erwerbs- und Nacherwerbsphase beitragen. Das Waren- und Dienstleistungsangebot sollte der differenzierten Nachfrage dieser Bevölkerungsgruppen angepasst werden (s. Seniorenwirtschaft, Gesundheitswirtschaft, S. 32 und S. 33).

Eine wesentliche Voraussetzung einer solchen Entwicklung ist jedoch eine angemessene soziale Absicherung breiter Bevölkerungsschichten auch unter veränderten demographischen Rahmenbedingungen.

Präventive Angebote sowie Maßnahmen der Früherkennung können in einer älter werdenden Gesellschaft dazu beitragen, das Risiko von Krankheit und Pflegebedürftigkeit zu begrenzen.

Die Veränderungen in der Altersstruktur erfordern es, die Angebote für kranke und unterstützungs- bzw. pflegebedürftige Menschen zu einem integrierten und qualifizierten Angebot sozialer Dienste für eine älter werdende Gesellschaft zu verknüpfen.

Ein solches Angebot sollte

- flächendeckend verfügbar sein, um wohnortnahe und ambulante Dienstleistungen sicherzustellen,
- für alle sozialen Gruppen finanzierbar sein und
- den kulturellen Spezifika (Religion, Lebensweise, sexuelle Orientierung etc.) verschiedener sozialer Gruppen angemessen sein.

Um ein solches integriertes Angebot an sozialen Diensten bei knappen verfügbaren Mitteln zu ermöglichen, müssen alle personellen Ressourcen erschlossen, unterstützt und qualifiziert werden. Das betrifft neben professionell erbrachten Dienstleistungen die Leistungen im Bereich von Familien und sozialen Netzwerken sowie der ehrenamtlichen Arbeit.

Unabhängig von der Trägerschaft, in der diese sozialen Dienste erbracht werden, muss eine Qualitätssicherung dieser Leistungen erfolgen.

Soziale Sicherung

Mit der Rentenreform 2001 sind wichtige Maßnahmen ergriffen worden, um die gesetzliche Rentenversicherung auf die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen einzustellen. Die langfristige Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung soll durch den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Alterssicherung kompensiert werden. Dies wird durch deutlich verbesserte Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung und steuerliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge (›Riester‹-Rente) staatlich unterstützt. Mit den Reformgesetzen des Jahres 2004 (Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz, Alterseinkünftegesetz) wurde dieser Weg weiter beschritten.

Die Bedeutung einer zusätzlichen Altersvorsorge ist zwar weiten Bevölkerungsanteilen bekannt, gleichwohl stagniert der Absatz von förderfähigen Altersvorsorgever-

trägen auf niedrigem Niveau. Dies liegt u.a. an einer kaum zu überblickenden Produktvielfalt und den komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung hat eine im Jahr 2003 vom MGSFF durchgeführte Befragung von über 10.000 Betrieben ergeben, dass fast alle größeren Unternehmen in Nordrhein-Westfalen über eine zusätzliche betriebliche Altersversorgung verfügen, aber nur die Hälfte der kleinen Unternehmen.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Um den Bürgerinnen und Bürger, aber auch den Unternehmerinnen und Unternehmern Entscheidungshilfen zu geben, hat die Landesregierung im Rahmen der Landesinitiative ›Altersvorsorge Plus‹ gemeinsam mit verschiedenen Versicherungsanstalten mit dem ›Infonetz-Altersvorsorge‹ ein Angebot zur Verfügung gestellt, mit dem über das Internet oder per Telefon kostenfrei Informationen zur zusätzlichen Alterssicherung eingeholt werden können. Mit Broschüren zur betrieblichen wie privaten ergänzenden Altersvorsorge sowie mit dem Ausbau eines entsprechenden Internetangebotes wurde das Informationsangebot erweitert.
- ∅ Nach langen Verhandlungen haben sich Bund und Länder auf eine Organisationsreform in der Rentenversicherung verständigt. Die Landesregierung hat diese Reform wesentlich mitgeprägt und erreicht, dass die Arbeitsplätze bei den Versicherungsanstalten erhalten bleiben.

Handlungsoptionen

- ∅ Ein weiterer Schwerpunkt werden Maßnahmen zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge sein. Nur so können Lücken in der Altersvorsorge, die ansonsten durch Leistungen der sozialen Grundsicherung auszugleichen sind, vermieden werden.
- ∅ Darüber hinaus sind die Maßnahmen zur Information von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmerinnen und Unternehmern über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten der zusätzlichen Altersvorsorge zu intensivieren:
 - zielgruppenorientierte Informationskampagnen (z.B. Frauen und Altersvorsorge),
 - Weiterentwicklung des Infonetzes Altersvorsorge,
 - Unterstützung von kleinen Unternehmen beim Ausbau der betrieblichen Altersversorgung (gemeinsam mit Tarifparteien und Verbänden),
 - reibungslose Umsetzung der Organisationsreform in der Rentenversicherung.

Gesundheitspolitik

Prävention und Gesundheitsförderung:

Entscheidend sind frühzeitige Interventionen vor allem im Kindes- und Jugendalter, den für Prävention und Gesundheitsförderung zentralen Lebensphasen. Es gilt außerdem, das Ausmaß gesundheitsriskanten Verhaltens noch weiter zu vermindern und solche Verhaltensweisen zu stärken, die das Risiko von Herz-Kreislauf-erkrankungen oder Krebserkrankungen verringern.

Gesundheitsversorgung:

Die langfristige Sicherheit der Gesundheitsversorgung verlangt eine Modernisierung des Gesundheitswesens mit dem Ziel einer deutlichen Qualitätsverbesserung und Ef-

fizienzsteigerung sowie die Stabilisierung der Finanzierungsbasis. Die bisherige Finanzierungsbasis ist der Herausforderung aus der demographischen Entwicklung und dem medizinische Fortschritt schon heute nur noch eingeschränkt gewachsen.

- Einführung einer Bürgerversicherung, über die langfristig alle Bürgerinnen und Bürger in der GKV versichert sein sollen. Parallel ist eine Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage anzustreben.
- Umstrukturierung der Krankenhauslandschaft (z.B. Ausbau der Kapazitäten für geriatrische Versorgungsangebote).
- Weiterentwicklung gerontopsychiatrischer Versorgungsstrukturen: Ausbau von gerontopsychiatrischen Tageskliniken, Sensibilisierung und Qualifizierung bestehender Hilfesysteme.
- Verbesserung der ärztlichen Ausbildung/ Weiterbildung (Medizin des Alters und des alten Menschen).
- Unterstützung von Selbsthilfestrukturen.

Rehabilitation:

Die steigende Lebenserwartung, die Veränderung von Krankheiten und deren Behandlungsmöglichkeiten und die Veränderungen der sozialen Strukturen erfordern die Weiterentwicklung zielgruppenspezifischer Versorgungsangebote der medizinischen Rehabilitation, die gegenüber der Pflege Vorrang haben. Anzustreben ist die Schaffung bedarfsgerechter wohnortnaher Angebote im Bereich der medizinischen Rehabilitation in Zuständigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung.

Gesundheitswirtschaft:

(s. S. 32)

Bisherige Aktivitäten

- Ø Gründung der Landesgesundheitskonferenz bzw. der kommunalen Gesundheitskonferenzen als einer Plattform für die Abstimmung und Zusammenarbeit aller wesentlichen Akteure im Bereich der Gesundheitspolitik.
- Ø Initiierung von abgestimmten Maßnahmen (z.B. Präventionsprogramme) durch die Landesgesundheitskonferenz, durch kommunale Gesundheitskonferenzen und durch örtliche Pflegekonferenzen.
- Ø Die Kapazitäten für geriatrische Versorgungsangebote wurden sukzessive ausgebaut.
- Ø Modellhafte Förderung von fünf Einrichtungen zur geriatrischen Rehabilitation.

Handlungsoptionen

- Ø Prävention für die Zielgruppe der älteren Menschen weiterentwickeln.
- Ø Behandlungsangebote zielgruppenspezifisch ausrichten (z.B. in der Krankenhausplanung und der medizinischen Rehabilitation).
- Ø Neue Versorgungsformen entwickeln und umsetzen (z.B. Disease-Management-Programme, Integrierte Versorgung, palliativmedizinische Angebote).
- Ø Weiterentwicklung gerontopsychiatrischer Angebote.
- Ø Aus-, Fort- und Weiterbildung der ärztlichen Berufe auf die künftigen Rahmenbedingungen einstellen.
- Ø Sicherung bedarfsgerechter Fachkraftausbildungen im medizinischen Bereich.

Sport

Sport dient der gesundheitlichen Prävention und Rehabilitation, trägt zur Vermeidung von Isolation und Vereinzelung bei und steigert das Selbstwertgefühl Älterer. Bei älteren Menschen ist jedoch die Teilnahme an sportlichen Aktivitäten bisher noch deutlich unterdurchschnittlich. Anzustreben ist eine

- Ausweitung gesundheitsbezogener Sportangebote,
- Ausweitung von Sportangeboten für Ältere,
- Ausschöpfung der Möglichkeiten des Sports zur sozialen Integration sowie zur Integration von Migrantinnen und Migranten,
- Anpassung der Sportstätteninfrastruktur an eine sich verändernde Bevölkerungsstruktur, Erschließung wohnnaher Spiel- und Bewegungsräume.

Bisherige Aktivitäten

Ø Die vom Land und dem Landessportbund NRW gemeinsam getragene ›Kampagne 2000 - Aktiv und bewegt älter werden in Nordrhein-Westfalen‹ hat zu diesem Thema eine breite öffentlichkeitswirksame Informationskampagne durchgeführt und das wohnortnahe Sportangebot für Ältere verbessert.

Handlungsoptionen

- Ø Ein künftiger Schwerpunkt wird in der Bereitstellung attraktiver Bewegungs-, Spiel- und Sportangebote für die ältere Generation bestehen. Dabei sollen neue Bewegungsräume für die Ältere erschlossen und Bewegungstreffs eingerichtet werden.
- Ø Darüber hinaus sollen das ehrenamtliche Engagement gestärkt und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiterqualifiziert werden.

Bürgerschaftliches Engagement

Angesichts der mit dem demographischen Wandel einhergehenden sozialen Veränderungen brauchen wir eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Gesellschaft und den Bürgerinnen und Bürgern. Bürgerschaftlichem Engagement kommt dabei eine große Bedeutung zu, denn soziale Strukturen, vor allem im Familienbereich, verändern sich und verlieren an Bindekraft, sie erfüllen nicht mehr die Aufgaben von früher. Beispiele: Bei steigender Erwerbstätigkeit von Frauen nimmt auch der Bedarf an außerfamiliärer Betreuung der Kinder zu. Genauso steigt der Bedarf an externer Pflegeunterstützung, wenn Pflegebedürftige nicht über Kinder verfügen oder diese (länger als bisher) berufstätig sind. In vielen Bereichen ergeben sich Einsatzfelder für das Ehrenamt oder vergrößert sich der Bedarf an ehrenamtlicher Mitarbeit.

Soziales oder gesellschaftliches Engagement entfaltet sich bei Älteren ebenso wie bei Jüngeren meist nicht im Selbstlauf. Es gibt zwar eine große Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich in die Gesellschaft einzubringen, sich einzumischen und Verantwortung zu übernehmen: Der 2. Freiwilligensurvey, den die Bundesregierung in Auftrag gegeben hat, hat ergeben, dass der Anteil der längerfristig ehrenamtlich oder freiwillig Engagierten in den letzten fünf Jahren um 2 Prozentpunkte auf 36% gestiegen ist. Sogar um 8 Prozentpunkte ist der Anteil der Engagementbereiten gestiegen.

Das vorhandene Engagementpotenzial wird also keineswegs ausgeschöpft. Ziel der Landesregierung ist es deshalb, die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement nachhaltig zu verbessern.

Wichtige Aufgaben des Landes sind:

- den rechtlichen Rahmen gestalten und verbessern, Hürden abbauen, Risiken absichern
- finanzielle Zuwendung, z.B. für Modellprojekte
- Öffentlichkeitsarbeit zur besseren Information und Schaffung eines engagementfreundlichen Klimas
- Empowerment: Alle Gruppen der Bevölkerung in die Lage versetzen, sich engagieren zu können
- Anerkennung und Wertschätzung vermitteln.

Bisherige Aktivitäten

- Ø In 2001, dem Internationalen Jahr der Freiwilligen, hat das Land NRW vielfältige Aktionen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durchgeführt und damit wichtige Impulse für seine Weiterentwicklung gegeben. Ein Höhepunkt war das Sommerfest ›Fest der Freiwilligen/Tag der Selbsthilfe am 25. August 2001.
- Ø Im Wettbewerb ›NRW: Engagierte Menschen – Ich bin dabei!‹ konnten sich sozial engagierte Menschen, Initiativen und Verbände um Preisgelder in Höhe von insgesamt 40.000 DM bewerben. Auf dem Workshop ›Stärkung der Bürgerschaftlichen Engagements in NRW‹ am 26. September 2001 in Essen wurden Rahmenbedingungen zur Förderung der bürgerschaftlichen Engagements in Nordrhein-Westfalen diskutiert und Verabredungen zur Verbesserung getroffen.
- Ø Ein nachhaltiges Ergebnis des Internationalen Jahres der Freiwilligen war der ›Landesnachweis NRW - Engagiert im sozialen Ehrenamt‹, der gemeinsam von den Trägerorganisationen des sozialen Ehrenamtes, von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen und dem Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie entwickelt und umgesetzt wird. Der Landesnachweis dokumentiert und würdigt soziales Engagement. Er soll insbesondere auch im arbeitsmarktlichen Kontext, z.B. bei Bewerbungen oder Beförderungen, hilfreich sein. Der Landesnachweis wird schrittweise auf andere Bereiche des bürgerschaftlichen Engagements ausgeweitet (Innenministerium: 2003, Sport: 2005).
- Ø Seit 2002 ist das Land Nordrhein-Westfalen vertreten durch das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie Mitglied im Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. Die Aktivitäten des Netzwerkes sind darauf ausgerichtet, die Rahmenbedingungen für das bürgerschaftliche Engagement zu verbessern.
- Ø Im Frühjahr 2004 hat das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie das Internetportal www.engagiert-in-nrw.de eingerichtet, das Adressen, Projekte, Arbeitshilfen und aktuelle Hinweise auf Veranstaltungen oder Aktivitäten im Ehrenamt in Nordrhein-Westfalen beinhaltet.
- Ø Seit 1. November 2004 sind bürgerschaftlich Engagierte in Nordrhein-Westfalen über zwei Sammelverträge unfall- und haftpfllichtversichert. Mit der Versicherung des Landes sollen bestehende Versicherungslücken geschlossen und Risi-

ken, die bürgerschaftlich Engagierte in ihrer Tätigkeit eingehen, aufgefangen werden.

- Ø Eine Änderung im Zuwendungsrecht ermöglicht es seit 2004, bürgerschaftliches Engagement bei Zuwendungen als fiktive Ausgabe zu berücksichtigen.

Handlungsoptionen

Künftige Aufgabenschwerpunkte des Landes liegen im Bereich der Verbesserung der Rahmenbedingungen, der Anerkennungskultur sowie der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit und in der Unterstützung von Akteuren, die das Engagementpotenzial, vor allem auch in der größer werdenden Gruppe aktiver Älterer, auszuschöpfen versuchen. Bürgerschaftliches Engagement wird als Querschnittsaufgabe themen- und bereichsübergreifend verstanden.

- Ø Bürokratische Hemmnisse für das Engagement müssen identifiziert und abgeschafft werden.
- Ø Landesgesetze sind daraufhin zu überprüfen, ob bürgerschaftliches Engagement einbezogen werden kann und entsprechende engagementfördernde Regelungen sind vorzusehen.
- Ø Netzworkebildung auf allen Ebenen und zwischen allen Akteuren soll gefördert werden. Auf Landesebene soll eine Netzstruktur eingerichtet werden, die sich am trisektoral angelegten Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement orientiert. Auf kommunaler Ebene hat das Land beispielsweise mit der Modellprojektförderung von Freiwilligenagenturen entsprechende Strukturen unterstützt.
- Ø Das Land gibt Impulse für das bürgerschaftliche Engagement in Kommunen und von Unternehmen und bietet eine Plattform für den Austausch.
- Ø Die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements im Alter setzt auf vier Ebenen an:
 - Individuumsbezogen: Die individuellen Bedürfnisse älterer Menschen sollen bei der Ausgestaltung des Ehrenamts verstärkt berücksichtigt werden.
 - Kooperationsbezogen: Förderung zur verbesserten Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamtlichen.
 - Gemeinwesenbezogen. Entwicklung einer trägerübergreifenden öffentlichen Infrastruktur auf kommunaler Ebene zur Initiierung, Begleitung und Vermittlung von Bürgerengagement.
 - Gesellschaftsbezogen: Förderung freiwilligen Engagements an der Schwelle des Übergangs in den Ruhestand, Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Freiwilligenagenturen und Unternehmen.

6. Senioren- und Pflegepolitik

Mit einem wachsenden Bevölkerungsanteil von älteren Menschen wird sich auch ihre Zusammensetzung verändern; so ist von einem durchschnittlich höheren Bildungsgrad, von Erfahrungen im Umgang mit neuen Medien und von höheren Ansprüchen an Dienstleistungen, Sicherheit, Komfort etc. auszugehen. Unter den Seniorinnen und Senioren gibt es einkommensstarke Gruppen, die über Konsum, Reisen ihr relativ hohes Einkommen in die Wirtschaft einspeisen und zunehmend Ansprüche an Informationen, Dienste und Einrichtungen, Wohnungen und Wohnumfeld etc. haben.

Seniorinnen und Senioren, die aus ökonomischen Gründen nicht in der Lage sind, Grundbedürfnisse materiell abzusichern, bedürfen auch weiterhin der materiellen Grundabsicherung und qualifizierter Beratung; hierzu zählen die besonders Bedürftigen und die Wohnungslosen. Für hilfe- bzw. pflegebedürftige Ältere bedarf es wohnortnaher abgestufter Beratungs- und Hilfeangebote, die im Rahmen eines »*case-managements*« professionell organisiert werden müssen.

Eine negative Beurteilung und Behandlung von Personengruppen auf Grund ihres Alters ist unsozial; zudem werden so gesellschaftliche Ressourcen verschwendet. Negative Altersbilder und negativ gefärbte Selbstbilder älterer Menschen werden dadurch verfestigt und gefördert. Nicht nur der Arbeitsmarkt ist ein Schauplatz derartiger Diskriminierungen; Ausgrenzungen und Benachteiligungen finden sich auch im Bereich der politischen und bürgerschaftlichen Partizipation, im Gesundheitswesen, bei Versicherungen und Banken, im Wohn- und Infrastrukturbereich, in der Weiterbildung sowie in den Medien.

Eine wachsende Zahl älterer Menschen darf nicht in erster Linie als Last wahrgenommen werden darf.

Erwerbsarbeit und nachberufliche Tätigkeit

Noch liegen auf vielen Feldern wertvolle Erfahrungen und Fähigkeiten Älterer brach. Das kann die Gesellschaft sich künftig immer weniger leisten. Sie muss den älteren Menschen einen angemessenen Platz im Arbeitsleben wie im sozialen Leben einräumen und sie zur aktiven Mitgestaltung motivieren. Zahlreiche Ältere sind freiwillig bürgerschaftlich engagiert, übernehmen Verantwortung in alten und in neuen Rollen und leisten einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren des Gemeinwesens. Diese Entwicklung gilt es zu stärken und auszubauen; das erfordert

- Konzepte für die Eingliederung sowie Weiterbeschäftigung und Qualifizierung älterer Arbeitnehmer,
- fließende Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und nachberuflicher Tätigkeit,
- geeignete Rahmenbedingungen, die das bürgerschaftliche Engagement Älterer weiterentwickeln und verstetigen.

Bisherige Aktivitäten

Ø Nachberufliche Tätigkeitsfelder/ Bürgerschaftliches Engagement:

- Zwischen Arbeit und Ruhestand –ZWAR e.V.
- Erfahrungswissen Älterer für Initiativen - EFI
- Aufbau von Freiwilligenagenturen

- Intergenerative Projekte: AWO Kindergartenarbeit Kreis Unna, Henrichshütte Hattingen

Handlungsoptionen

(s. folgenden Abschnitt)

Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben¹⁰

Die verbesserte materielle Sicherung älterer Menschen und die Fortschritte in der Medizin und der gesundheitlichen Versorgung sind wichtige Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben. Darüber hinaus bedarf es jedoch spezifischer Waren und Dienstleistungen sowie sozialer Dienste für ältere Menschen, die an den differenzierten Bedarf verschiedener Gruppen (Bildung, Einkommen, Migrationshintergrund, Alter) angepasst sein müssen. Das beinhaltet

- abgestufte Dienstleistungen, die den Verbleib ›in den eigenen vier Wänden‹ unterstützen,
- eine altengerechte Stadt,
- neue Wohnformen/ Hausgemeinschaftsformen für Ältere,
- den Aufbau und Unterstützung sozialer Netzwerke für Ältere in Randgebieten und ländlichen Regionen,
- die Förderung der Seniorenwirtschaft (s. S. 33),
- die Vermittlung neuer Altersbilder (Medien, Schulbücher ..).

Bisherige Aktivitäten

- Ø Aufbau von Projekten zur Unterstützung sozialer Netzwerke (Düsseldorf, Enger, Leverkusen), wissenschaftliche Auswertung der Auswirkungen sozialer Netzwerke (immateriell, materiell)
- Ø ›Altengerechte Stadt‹ (Projekt in Planung).
- Ø Inhaltliche Modernisierung und Weiterentwicklung von Begegnungsstätten unter besonderer Berücksichtigung der Zielgruppe Hochbetagter sowie gemeinwesenorientierter Handlungsoptionen.
- Ø Modellprogramm ›Neue Wohnformen für ältere Menschen‹: Projektentwicklung und -begleitung neuer Hausgemeinschaftsformen.
- Ø Migrantenprojekt Unna.
- Ø Schwules Senioren- und Lesbenprojekt Köln.
- Ø Weiterentwicklung komplementärer Dienste: Information und Vernetzung (Ahlen), soziale Netzwerke (Leverkusen), bürgerschaftliches Engagement und Qualifizierung (Herford).

Handlungsoptionen

- Ø Verbesserung des Forschungsstandes über die Lebenslagen und Interessen der unterschiedlichen Gruppen von Seniorinnen und Senioren sowie zu intergenerativen Ansätzen.
- Ø Vermittlung realistischer Altersbilder im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit.
- Ø Stärkung von Senioren als Verbraucher/ Verbraucherschutz.

¹⁰ S. auch: Alter gestaltet Zukunft. Rahmenbedingungen und Leitlinien 2010.

- Ø Bereitstellung von Strukturen zum Transfer Erfolg versprechender Konzepte (Öffentlichkeitsarbeit und Beratung von Kommunen, Träger, Unternehmen und ausgewählter Organisationen, Verbände etc. durch das Land).
- Ø Weitere Förderung von Modellprojekten zur Erprobung Erfolg versprechender Konzepte und Arbeitsweisen, um die Voraussetzungen für die Verbesserung der Grundstrukturen (Rahmenbedingungen) zu schaffen.
- Ø Weitere Schwerpunkte: Entwicklung Formen des bürgerschaftlichen Engagements im Sozialbereich, ganzheitlich orientierte, wohnortnahe Beratungsangebote und Vernetzung von Dienstleistungen, niedrigschwellige Bildungs- und Kommunikationsangebote im Gemeinwesen; Qualifizierung von Akteuren im Seniorbereich; Einbindung von Seniorinnen und Senioren in kommunale und wohnortnahe Entscheidungsprozesse etc.
- Ø Controlling über durchgeführte Maßnahmen/ Projekte zur Überprüfung der tatsächlichen Zielerreichung.

Pflegepolitik

Mit der demographisch bedingten Erhöhung des Pflegebedarfs, mit einem Rückgang der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung und mit einem Rückgang der im Familienkontext erbrachten Pflegearbeit wird die Organisation und Finanzierung der Pflege zu einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung. Neben der Sicherung der Finanzierbarkeit stellt sich auf landespolitischer Ebene die Aufgabe,

- Prävention und geriatrische Rehabilitation zur Vermeidung von Pflegebedürftigkeit weiter zu entwickeln,
- den Vorrang der häuslichen Hilfeangebote in den Kreisen und kreisfreien Städten durch den weiteren Ausbau von entsprechenden Hilfeangeboten für Pflegebedürftige und zur Unterstützung der sie Pflegenden praktisch umsetzen,
- die Vernetzung staatlichen und gesellschaftlichen Handelns zu fördern,
- die Kooperation der hauptamtlichen, ehrenamtlichen Akteure mit den pflegenden Familienangehörigen und anderen Helfern/innen aus dem sozialen Umfeld von Pflegebedürftigen verbessern und weiter zu stärken,
- die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der Hilfeangebote für Pflegeangebote und zur Unterstützung der Pflegenden und
- die Partizipation von Bürgern, ehrenamtlichen Helfern, Selbsthilfegruppen und Betroffenenverbänden zu unterstützen.

Bisherige Aktivitäten

- Ø Unterstützung von Initiativen und Selbsthilfegruppen bei der Entwicklung neuer Wohnformen für alte und/oder pflegebedürftige Menschen.
- Ø Förderung neuer Wohnformen für ältere Menschen (durch das MSWKS).
- Ø Qualitätssicherung selbstgewählter Wohnformen für Seniorinnen und Senioren durch das ›NRW-Qualitätssiegel Betreutes Wohnen‹.
- Ø Anerkennung und modellhafte Förderung niedrigschwelliger Hilfeangebote.
- Ø Novellierung des Landespflegegesetzes zur Sicherung der Modernisierung bestehender Pflegeeinrichtung und zum weiteren Ausbau des Angebots an Pflegeeinrichtungen und Diensten.

- Ø Qualitätssicherung der stationären Altenhilfe durch das Projekt ›Referenzmodelle‹, bei dem in einem dreijährigen Modellversuch in zwanzig Pflegeheimen *best-practice*-Lösungen erarbeitet, die anschließend Orientierungsmöglichkeiten für das Qualitätsmanagement in allen anderen stationären Pflegeeinrichtungen bieten und den Vertragsparteien gleichzeitig rationale Grundlagen für den Abschluss von Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen liefern sollen.
- Ø ›Landesinitiative Demenz-Service NRW‹: Förderung von 7 Demenz-Service-Zentren als regionale Anlauf- und Informationsstellen für alle Probleme, die mit demenziellen Erkrankungen verbunden sind; Modellhafte Förderung innovativer Formen der Betreuung Dementer in der eigenen Häuslichkeit durch das MGSFF (in Kooperation mit den Spitzenverbänden der Pflegekassen) und die Stiftung für Wohlfahrtspflege des Landes NRW.

Handlungsoptionen:

- Ø Weiterentwicklung der Informationsangebote für Pflegebedürftige und ihren Angehörigen.
- Ø Weiterentwicklung der kommunalen Pflegeplanung.
- Ø Förderung präventiver Maßnahmen durch eine Stärkung der vorpflegerischen Infrastruktur auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte.
- Ø die Schnittstellen zwischen gesundheitlichen, pflegerischen und sozialen Hilfeangeboten gestalten.
- Ø der bedarfsgerechte Ausbau der Einrichtungen und Dienste der Pflege, insbesondere für demenziell erkrankte Pflegebedürftige sowie zur Unterstützung und Stärkung der Pflegebereitschaft der häuslich Pflegenden.
- Ø die vorausschauende und ausreichende Förderung der Ausbildung und Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Pflege.
- Ø die Stärkung der Motivation von Jugendlichen (insbesondere mit Migrationshintergrund) für eine Ausbildung in den Pflegeberufen.
- Ø die Sicherung der Beschäftigung älterer Pflegefachkräften bis zum 65. Lebensjahr.
- Ø die systematische Nutzung des in den hohen Teilzeitquoten der Pflegebelegschaften schlummernden Arbeitspotenzials in der Fachpflege.
- Ø die Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements in den Einrichtungen und Diensten der Pflege zur Stärkung der Arbeitszufriedenheit und damit zur Verringerung der Fluktuation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Altenpflege.
- Ø der weitere Ausbau niedrigschwelliger Hilfeangebote zur Unterstützung und Entlastung pflegender Angehöriger und anderer pflegender Personen im sozialen Umfeld Pflegebedürftiger.
- Ø eine Förderung und Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements; Zusammenspiel professioneller, familiärer und ehrenamtlicher Kräfte, Entwicklung einer engagementfreundlichen Infrastruktur.
- Ø die Förderung der Anleitung familiärer und der Qualifizierung freiwilliger Helfer insbesondere in niedrigschwelligen Hilfeangeboten.
- Ø die Erprobung neuer Konzepte der Qualitätssicherung für Einrichtungen und Dienste der Pflege und
- Ø die Weiterentwicklung der sozialen Absicherung bei Pflegebedürftigkeit.

7. Stadt- und Regionalpolitik, Wohnungsbau und Infrastruktur, innere Sicherheit
Familienfreundliche Wohn- und Lebensbedingungen in Stadt und Land sollen mittelfristig dazu beitragen, dem demographischen Wandel entgegenzusteuern. Verbesserte Wohn- und Lebensverhältnisse für Migrantinnen und Migranten sowie erweiterte Möglichkeiten der Partizipation können zudem Prozesse der sozialen Integration unterstützen.

Die Sicherung vergleichbarer Arbeits- und Lebensbedingungen im Stadtraum bzw. in Stadt und Umland soll der sozialräumlichen Polarisierung und der Umlandwanderung entgegenwirken; zugleich muss kurzfristig den negativen Folgen von Segregation begegnet werden. Schließlich müssen die insbesondere im städtischen Bereich zu erwartenden Schrumpfungsprozesse so gestaltet werden, dass die Lebensqualität der verbleibenden Bevölkerung zumindest erhalten bleibt.

Schrumpfende Städte, Umlandwanderungen und rückläufige Haushaltsgrößen führen zu einem erhöhten Flächenbedarf, zu erhöhten Verkehrs- und Transportaufwänden und einem erhöhten Energieverbrauch pro Einwohner. Das bewirkt eine fortschreitende Zersiedelung und Zerschneidung des Landes; Flächenversiegelung, Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Belastung durch Lärm und andere Emissionen in Luft und Wasser steigen.

Die Wohnungs-, Dienstleistungs- und Infrastrukturangebote sind an den Bedarf einer älter werdenden Gesellschaft anzupassen. Das beinhaltet:

- eine flächendeckende Versorgung von älteren Menschen mit Gütern und Dienstleistungen,
- eine Anpassung des Wohnungsangebots,
- eine Anpassung der Verkehrsinfrastruktur,
- die Verfügbarkeit kommunaler Gemeinschaftseinrichtungen,
- eine flächendeckende Gewährleistung öffentlicher Sicherheit.

Während in Wachstumsphasen die städtische und regionale Entwicklung über die Instrumente der räumlichen Planung gesteuert werden konnte, kann das mancherorts erforderliche Management von Schrumpfungsprozessen nur im Rahmen einer ›integrativen Stadt- und Regionalentwicklungspolitik‹ erfolgen: »Aufgabe von Planung und Politik wird es daher sein, Verständigungsprozesse zu organisieren, die ein abgestimmtes, konzeptionell orientiertes Handeln ermöglichen« (ILS 2002:29).

Regional- und Stadtpolitik

Zur Bewältigung des strukturellen bzw. des demographischen Wandels ist eine stärkere regionale Koordination von Strategien geboten. Für eine regionsbezogene Planung bzw. ein regionales Konfliktmanagement sind unterschiedliche Vorgehensweise zu kombinieren: »Formen der freiwilligen interkommunalen Kooperation; Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, das heißt z.B. Verankerung von Kooperationspflichten als Voraussetzung von Fördermittelvergabe; ›harte‹ regulative Planung mit Rechtssicherheit schaffender Rahmensetzung bzw. Regulierung ernster Konflikte« (ebd.). Steuerungsmöglichkeiten des Landes bestehen zudem, wenn die Vergabe von Zuschüssen und Fördermitteln an interkommunal abgestimmte Entwicklungskonzepte gebunden wird. Auch Regionalräte oder die Einführung regionaler Flächennutzungspläne können solche Abstimmungsprozesse unterstützen.

- ∅ Auf regionaler Ebenen ist sicherzustellen, dass eine flächendeckende Versorgung von älteren Menschen mit Gütern und Dienstleistungen gewährleistet ist; das impliziert auch die Sicherung der Nahversorgung in Randlagen sowie kleinen und ländlichen Gemeinden.
- ∅ Attraktivierung von Innenstädten, Stadtmarketing, weitere Beschränkung von großflächigem Einzelhandel, Wiedernutzung brach liegender, innenstadtnaher Flächen, Wohnungsneubau auf innerstädtischen Standorten, Umnutzung bzw. Rückbau von ungenutzten Handelsflächen, Leerstandsmanagement.
- ∅ Boden- und Flächenmanagement, Grundstücksfonds, um innerstädtische Brachflächen neu zu nutzen und den Flächenverbrauch einzudämmen.
- ∅ flexible Nutzung von kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen durch verschiedene Altersgruppen; multifunktionale Einrichtungen.
- ∅ Stadtteilpolitik zielt auf eine Förderung der lokalen Ökonomie, eine Förderung der Bürgerbeteiligung, auf eine Stärkung sozialer Netzwerke und des sozialen Zusammenhalts, auf eine verringerte Fluktuation und auf eine Verbesserung der Wohnungen und des Wohnumfeldes.
- ∅ Zur Steigerung der städtischen Attraktivität sind Maßnahmen zu entwickeln, die eine integrierte Handhabung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Fragen sicherstellen und eine qualitativ hochwertige und gesunde städtische Umwelt zum Ziel haben. Sie sollten dem europäischen Leitbild der kompakten Stadt folgen und einer weiteren Suburbanisierung und der Bildung von ›Zwischenstädten‹ entgegenwirken, damit eine klare Stadt-Land-Struktur erhalten bleibt.
 - Projekte für ökologisches und familienfreundliches Wohnen (z.B. Mehrfamilien-Passivhäuser) in den Innenstädten sollten verstärkt gefördert werden.
 - Der Verdichtung der Bebauung in bestehenden Siedlungen muss gegenüber der Erschließung neuer Flächen der Vorzug gegeben werden. Die Umwandlung von Landwirtschafts-, Wald-, Grün- und Erholungsflächen in Gebäudeflächen muss erschwert werden. Die Einführung einer Flächenumwandlungsabgabe oder handelbarer Flächenzertifikate als Steuerungsinstrument sollte erwogen werden.
 - Die Energiestandards für Einfamilienhäuser sollten weiter angehoben werden, die Verwendung nachwachsender Rohstoffe (Holzhäuser) im Baugewerbe gefördert werden.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Stadtmarketing der 2. Generation: Ziel ist es insbesondere, die Grundeigentümer, aber auch Hotellerie und Gaststättengewerbe mit in die Verantwortung für die Entwicklung der Innenstädte zu nehmen. Hierzu dienen insbesondere die Programmteile ›Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG), Leerstandsmanagement sowie touristisch bezogenes Marketing‹.
- ∅ Stadtumbau West: Hier gilt es, die Städte und Stadtteile an die künftig veränderte Bevölkerungssituation und den wirtschaftsstrukturellen Wandel anzupassen und somit auf den Nachfragerückgang im sozialen, kulturellen und gewerblichen Bereich zu reagieren. In den Jahren 2002 und 2003 wurden in NRW drei Modellvorhaben in Oer-Erkenschwick, Gelsenkirchen und Essen begonnen.
- ∅ Regionale Einzelhandelskonzepte: Städte und Gemeinden einer bestimmten Region bemühen sich unter dem Druck der demographischen und wirtschaftsstruk-

turellen Veränderungen darum, zur Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbes verbindliche Verabredungen im Hinblick auf den weiteren Flächenzuwachs im Einzelhandel zu treffen.

- ∅ **Gemeinschaftsinitiative ›Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW‹:** Hier geht es darum, in enger Zusammenarbeit der unterschiedlichen Initiativgruppen in Verantwortung der beteiligten Kommunen Attraktivität, Nutzungsvielfalt, Urbanität und Lebendigkeit in den nordrhein-westfälischen Innenstädten zu steigern. Im Mittelpunkt steht dabei die Verbindung von Freizeitgestaltung, Entertainment, Kommunikation, Kultur und Erlebniskauf in den Innenstädten und Einkaufsstrassen.
- ∅ **Forum Bahnflächen NRW:** Die Landesregierung unterstützt die Städte und Gemeinden darin, brach gefallene Gewerbe-, Verkehrs- oder Militärfächen für neue Nutzungen aufzubereiten und stellt Städtebaufördermittel für den kommunalen Zwischenerwerb und die Baureifmachung und Erschließung solcher Flächen bereit.
- ∅ **Soziale Stadt:** Mit dem ressortübergreifenden Handlungsprogramm ›Soziale Stadt NRW‹ ist es gelungen, die Abwärtsspirale in problembelasteten Stadtteilen zu stoppen, die Lebenssituation der Bewohnerinnen und Bewohner wieder zu stabilisieren und die soziale und ethnische Integration aller gesellschaftlichen Gruppen voranzubringen.
- ∅ **Grundstücksfonds:** Bereits seit 1980 kümmert sich der Grundstücksfonds um die Wiedernutzbarmachung industrieller Altstandorte.

Handlungsoptionen

- ∅ **Stadtumbau West:** Im Sommer 2004 wurde eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land NRW zum Stadtumbau West unterzeichnet. Mit den nun von Bund und Land zur Verfügung gestellten Mitteln sollen Städte und Gemeinden, die in besonderem Maße von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sein werden, in die Lage versetzt werden, diesen Entwicklungen entgegen zu wirken. Hier gibt es bereits jetzt ein großes Interesse bei den Kommunen in NRW, vornehmlich im Ballungsraum Ruhr.
- ∅ **Stadtmarketing der 2. Generation:** Die Immobilien- und Standortgemeinschaften werden derzeit zunächst im Rahmen eines Modellversuches (bis zu 20 Kommunen) getestet. Sollten die dabei gemachten Erfahrungen positiv sein, ist die Fortsetzung dieses Programmteils außerhalb des Modellversuches geplant.
- ∅ **Die Unterstützung des Landes für das Zustandekommen von regionalen Einzelhandelskonzepten sowie im Rahmen von ›Ab in die Mitte‹ soll fortgesetzt werden.**
- ∅ **Forum Bahnflächen NRW:** Die Landesregierung beabsichtigt, in Kooperation mit der Deutschen Bahn AG ein weiteres Flächenpaket im Bahnflächenpool der BEG zu vereinbaren.
- ∅ **Soziale Stadt:** Das Programm ›Soziale Stadt‹ wird konsequent weiter stadtteilspezifisch umgesetzt, insbesondere werden neue Partnerschaften entwickelt, um den aktuellen und zukünftigen Problemen wirkungsvoll zu begegnen und Bewohner und Akteure in den Stadtteilen zur aktiven Mitgestaltung anzuregen.
- ∅ **Grundstücksfonds:** Die Wiedernutzbarmachung industrieller Altstandorte bleibt auch bei zurückgehenden Bevölkerungszahlen und bei einer fortschreitenden Al-

terung der Bevölkerung ein wichtiges städtebauliches und ökologisches Ziel. Dabei ist allerdings Wert darauf zu legen, dass auf den Brachflächen zu schaffende Wohnraumangebote nicht mehr nur auf die Bedürfnisse junger Familien abstellen, sondern vermehrt auch auf lebensältere Kundenkreise.

Wohnungspolitik

Wohnungspolitik muss unterschiedlichen regionalen Marktgegebenheiten Rechnung getragen werden. Dabei erhält die sozial- und siedlungspolitische Rolle der Wohnungspolitik ein weiter wachsendes Gewicht.

Wohnraum ist kein Gut wie jedes andere. Es ist in hohem Maße ein soziales Gut, dass für alle verfügbar und bezahlbar sein muss. Moderne Wohnungspolitik muss außerdem den baulichen, ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Anforderungen an unsere Lebenswelt gerecht werden. Es gilt, die Balance zwischen Erneuerung, Innovation und Veränderung auf der einen Seite und Zusammenhalt, Kontinuität und sozialem Ausgleich auf der anderen Seite zu halten.

Wohnungspolitische Aufgaben sind daher vor allem

- bezahlbares Wohnen für alle zu ermöglichen,
- für sicheres Wohnen (soziales Mietrecht) zu sorgen,
- die Qualität der Bestände durch Modernisierung und Aufwertung zu verbessern,
- marode Bestände durch Neubau zu ersetzen,
- für große Wohnungen für Familien und Wohngemeinschaften im Alter zu sorgen,
- ein aktives Baulandmanagement einzurichten, um in den Städten brachliegende gewerbe- und Militärflächen sowie locker bebaute Altbausiedlungen mit hohem Nachverdichtungspotential zu aktivieren,
- Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung zu ergreifen.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Novellierung von Bundesrecht (Mietrecht, Wohngeldgesetz, Rückführung der Eigenheimzulage).
- ∅ Wohnraumförderung.

Das Wohnraumförderungsprogramm 2004 fördert schwerpunktmäßig das selbstgenutzte Wohnungseigentum sowie Mietwohnungen in unterschiedlichen Förderkonzepten. Außerdem sind Mittel für die investive Bestandsförderung, für die Aufbereitung von Brachflächen und für Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung vorgesehen. D.h. im Einzelnen

- schwerpunktmäßige Förderung von städtischen Standorten,
- intensivere Förderung des Wohnens in den Ballungskernen,
- Bestandsförderung: Maßnahmen zur Modernisierung und Aufwertung,
- Förderung von Wohnprojekten ›Gemeinschaftliches Wohnen für ältere und behinderte Menschen‹ als Reaktion auf die wohnungspolitische Herausforderung der immer älter werdenden Gesellschaft,
- Zusatzdarlehen für die Aufbereitung von Brachflächen.

Handlungsoptionen

- ∅ Erfüllung des sozialen Versorgungsauftrages: Wohnungspolitik muss auch künftig dafür sorgen, dass das Wohnen insbesondere für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bezahlbar und sicher bleibt.

- ∅ **Anpassung der steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen:** Ein wichtige Entscheidungsparameter für Investoren sind die steuerlichen Rahmenbedingungen. Angesichts veränderter Marktperspektiven und der begrenzten Steuerbarkeit und Mängel dieser Subventionen ist deren Reform vordringlich.
- ∅ **Konsequente Markt- und Nachfrageorientierung:** Objektive und verlässliche Informationen und Daten über die Wohnungsmärkte sind für eine erfolgreiche Wohnungspolitik und auch für den Erfolg von Unternehmen und Investoren am Wohnungsmarkt unerlässlich.
- ∅ **Flexibilisierung und Dezentralisierung der Eingriffe und Hilfen:** Staatliche Eingriffe in und staatliche Hilfen für die Wohnungsmärkte sind heute nicht mehr zielführend. Es ist zunehmend ein regional oder sogar örtlich differenziertes Handeln geboten. Städte und Gemeinden sollen daher künftig mehr Verantwortung für die örtliche und regionale Wohnungspolitik erhalten.

Infrastruktur

a) Verkehr

Mobilität ist für den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen als Grundlage für Produktivität, Wachstum und Beschäftigung, aber auch für die Lebensqualität unverzichtbar. Die Verkehrsinfrastruktur ist integraler Bestandteil der Wirtschaftsregionen des Landes und bildet eine funktionale Voraussetzung zur Gestaltung des Lebens, Arbeitens und Wirtschaftens.

Eine Beurteilung der möglichen Auswirkungen des demographischen Wandels auf diesen Bereich bedarf einer nach Entfernung, Verkehrsträger und regional differenzierten Betrachtung:

- ∅ **Anzunehmen ist, dass aufgrund eines wachsenden Welthandels und der Intensivierung der Handelsbeziehungen mit den neuen Mitgliedstaaten der Fern- und insbesondere Güterfernverkehrs kontinuierlich zunehmen wird.**
- ∅ **Individuelles Mobilitätsverhalten ist mit gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen verknüpft. Anforderungen an Flexibilität bestimmen ebenso wie Kosten für Mobilität, den Umfang von Fahrleistungen. Die Szenarien für die individuelle Jahresfahrleistungen reichen dabei von einer weiteren Steigerung, die die Folgen der demographischen Entwicklungen aufhebt, bis hin zu einer Abnahme der Jahresfahrleistung, die – verknüpft mit dem Rückgang der Bevölkerung – zu einer Senkung der Inanspruchnahme von Verkehrsinfrastruktur führt.**
- ∅ **Der demographisch bedingte Anstieg älterer, nicht erwerbstätiger Menschen wird vermutlich zu einer Entspannung bei den Tagesspitzen im Verkehr führen.**
- ∅ **Rückläufige Schülerzahlen und ein verändertes Mobilitätsverhalten – Menschen nutzen in immer höherem Alter noch ihr eigenes Auto – werden zu quantitativen, ein geändertes Freizeitverhalten zur qualitativen Veränderungen bei der ÖPNV-Nachfrage führen.**
- ∅ **Parallel zum demographischen Wandel sich vollziehende Wanderungsbewegungen werden regional zu unterschiedlichen Be- und Entlastungen der Verkehrsinfrastruktur führen.**

Für den Fernverkehr ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Fernverkehrsnetze in den Bereichen Straße und Schiene sowie Binnenschifffahrt und Luft-

fahrt wahrscheinlich weiter steigen werden. Die bestehende Infrastruktur ist daher in Brennpunkten weiter auszubauen, Lückenschlüsse sind vorzunehmen und vor allen Dingen gilt es, die bestehende Infrastruktur für kommende Generationen zu erhalten.

Insbesondere für den städtischen Verkehr gilt es, auch bei z.T. zurückgehender Inanspruchnahme bestehende Verbindungen aufrecht zu erhalten. Folglich steigen die spezifischen Kosten für Bau, Erhalt und Unterhaltung im Bezug auf die erbrachte Verkehrsleistung. Für den ÖPNV ist festzustellen, dass bereits heute die kommunalen Aufgabenträger in erheblichem Umfang die nicht gedeckten Betriebskosten des kommunalen ÖPNV finanzieren (der Kostendeckungsgrad liegt derzeit im Schnitt bei ca. 68 %). Diese Situation wird sich durch weiteres Wegbrechen traditioneller Nutzergruppen – wenn keine geeigneten Maßnahmen ergriffen werden – weiter verschärfen.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Diese Entwicklungen bestätigen die Notwendigkeit, die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern weiter zu optimieren. Ziel muss es sein, jeden Verkehrsträger im Hinblick auf seine Eignung zu optimieren und wo erforderlich und sinnvoll, Voraussetzungen für eine kombinierte Nutzung zu schaffen.
- ∅ Insbesondere im Rahmen der Integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) wird untersucht und bewertet, wie die Einzelbeiträge der verschiedenen Verkehrsträger im Zusammenspiel wirken und somit den Mobilitätsbedarf auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden demographischen Entwicklung am besten befriedigenden können. Ergebnis des IGVP-Arbeitsprozesses wird ein umfassender Verkehrsinfrastrukturbedarfsplan sein.

Handlungsoptionen

Im Bereich der Straßenverkehrs:

- ∅ Enpassbeseitigung und Lückenschlüsse im überörtlichen Straßennetz, insbesondere im Rhein-Ruhr-Raum durch Ausbaumaßnahmen.
- ∅ Bau von Ortsumgehungen zur Erhöhung der Sicherheit und zur Entlastung von Siedlungsbereichen.
- ∅ Erhöhung der Sicherheit von 22 Tunneln bei Bundesfern- und 7 Tunneln bei Landesstraßen.

Im Bereich des Schienenverkehrs:

- ∅ Weiterer Ausbau der Schieneninfrastruktur.
- ∅ Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen an Bahnhöfen in NRW.
- ∅ Förderung von Innovationen für Vertrieb und Information.
- ∅ Fortführung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung im SPNV.
- ∅ Verbesserung der Mobilitätsinformationen: Mit dem "Ruhrpilot" wird eine ruhrgebietsweite Datenzentrale geschaffen. Zum ersten Mal entsteht in einer Städtelandschaft ein den Kfz-Verkehr und den öffentlichen Nahverkehr umfassender Verkehrsdatenverbund. Er liefert Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Kommunen umfassende und detaillierte Mobilitätsinformationen und sorgt dadurch für eine effektive Auslastung von Straße und Schiene, eine optimale Verknüpfung von Pkw, Bus und Bahn und mehr Mobilität im gesamten Ruhrgebiet.

b) Ver- und Entsorgungssysteme

Die bestehenden abfallwirtschaftlichen Planungs- und Steuerungsmechanismen berücksichtigen den demographischen Wandel. Durch das abfallrechtlich verankerte Fortschreibungsgebot für Abfallwirtschaftspläne in Verbindung mit jährlichen Abfallbilanzen und kontinuierlichen Marktbeobachtungen ist sichergestellt, dass Auswirkungen demographischer Entwicklungen zeitnah erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden können.

Die Bevölkerungsentwicklung findet über das spezifische Pro-Kopf-Abfallaufkommen Eingang in die Abfallmengenprognosen der Abfallwirtschaftspläne, wobei die jeweils aktuelle Bevölkerungsprognose Nordrhein-Westfalen des LDS einfließt.

Die Änderung der Altersstruktur könnte Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft haben, die derzeit nicht abschätzbar sind, gleichwohl zu beobachten bleiben.

Im Hinblick auf die wasserwirtschaftliche Infrastruktur spielt der prognostizierte Bevölkerungswandel nur eine untergeordnete Rolle.

Innere Sicherheit

Die demographischen Veränderungen können punktuell mit einer Veränderung der objektiven Sicherheitslage einhergehen. Bedeutsam ist auch, wie die örtliche Situation von verschiedenen Bevölkerungsgruppen subjektiv wahrgenommen wird.

∅ Die Entstehung von ›Angsträumen‹ ist zu verhindern:

- Eine bedürfnisgerechte Gestaltung des urbanen Raums soll ›Angsträumen‹ und Verwahrlosungstendenzen entgegenreten; eine gefahrenabwehrende Videoüberwachung kann im öffentlichen Raum zu einer Verbesserung der Sicherheit bzw. des Sicherheitsempfindens beitragen.
- Da sich die Wahrnehmung von Sicherheit und Unsicherheit für verschiedene Bevölkerungsgruppen (z.B. Junge und Ältere, Männer und Frauen) ganz unterschiedlich darstellt, erscheinen Bürgerbefragungen zum Sicherheitsempfinden sinnvoll.

∅ Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen sozialen Verantwortungsträgern in Ordnungspartnerschaften und kriminalpräventiven Gremien kann intensiviert werden; zu prüfen sind auch neue Zusammenarbeitsformen mit privaten Sicherheitsunternehmen.

∅ Auch eine Verbesserung des derzeitigen Sanktions- und Interventionssystems kann zur Erhöhung der inneren Sicherheit beitragen. Dazu bedarf es einer intensiven Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Jugendgerichtshilfe und Jugendämtern.

Bisherige Aktivitäten

- ∅ Flächendeckende Zusammenarbeit der Polizei mit anderen sozialen Verantwortungsträgern.
- ∅ Einrichtung eines Landespräventionsrates, der die Präventionsbemühungen koordiniert.
- ∅ landesweite Zielvereinbarungen mit den Polizeibehörden zur Bekämpfung der (Jugend-) Kriminalität.
- ∅ Entwicklung des Instruments der Kundenbefragung für alle Kreispolizeibehörden (Bürgerbefragungen im örtlichen Bereich).

- ∅ Das Polizeigesetz ermöglicht im erforderlichen Maße die Videoüberwachung im öffentlichen Raum.

Handlungsoptionen

- ∅ Der gesamtgesellschaftliche Ansatz zur Kriminalitätsbekämpfung muss weiter ausgebaut werden.
- ∅ Die Zusammenarbeit in Präventionsgremien und Ordnungspartnerschaften ist zu intensivieren.
- ∅ Die Kriminalprävention ist stärker als bisher im Städtebau zu berücksichtigen, evtl. durch gesetzliche Planungsvorgaben einzufordern.

8. Öffentliche Finanzen

Die Möglichkeiten des Landes NRW, den Ursachen des demographischen Wandels entgegenzusteuern, die damit verknüpften Gestaltungschancen zu nutzen und die zu erwartenden Probleme zu lösen, werden wesentlich von der finanziellen Situation des Landes bestimmt; aber auch sie bleibt von den demographischen Veränderungen nicht unbeeinflusst.

Steueraufkommen

Das gesamte Steueraufkommen wird – ausgehend von dem derzeitigen Steuerrecht und vom Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Altersversorgung – bis 2015 nur geringfügig vom sozialen Wandel betroffen.

Das Aufkommen aus der Einkommensteuer, der aufkommensmäßig bedeutendsten direkten Steuer, wird bei dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Altersversorgung ab 2005 durch die größere Zahl der Steuerpflichtigen längerfristig höher ausfallen als bei einer Besteuerung nach der alten Rechtslage. Im Betrachtungszeitraum bis 2015 wird das Einkommensteueraufkommen jedoch durch die umfangreichen Übergangsregelungen gemindert. Aufkommenserhöhende Effekte können demgegenüber von einer Erhöhung des Renteneintrittsalters ausgehen.

Die unternehmensbezogenen direkten Steuern (Gewerbsteuer, Körperschaftssteuer) zeigen eine günstige Aufkommensentwicklung an, die kaum von der demographischen Entwicklung berührt ist.

Die indirekten Steuern (Umsatzsteuer, spezielle Verbrauchssteuern) sind ebenfalls wenig alterungssensibel.

Bisherige Aktivitäten

In der Steuerpolitik sind vor allem im vergangenen Jahr wichtige Schritte beschlossen worden, die sich künftig positiv auf die öffentlichen Finanzen auswirken werden. So sind verschiedene Maßnahmen zum Abbau bisheriger steuerlicher Sondervergünstigungen und damit zur Verbreiterung der Steuerbasis ergriffen worden. Mittelfristig sind auch aus den Tarifsenkungen der vergangenen Jahre positive Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen und damit auch wieder höhere Steuereinnahmen zu erwarten. Das Alterseinkünftegesetz mit seiner Regelung der nachgelagerten Besteuerung von Altersbezügen wird langfristig zur Stabilisierung des Steueraufkommens beitragen. Weitere steuerliche Maßnahmen, die zu Mehreinnahmen führen sollen, sind in Angriff genommen worden (z.B. Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs).

Handlungsoptionen

Um negativen Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Steueraufkommen entgegen zuwirken, bedürfte es steuererhöhender Maßnahmen (z.B. Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, Streichung von Subventionstatbeständen, Erhöhung der Steuersätze). Dies ist, wegen der ohnehin in Deutschland bestehenden Abgabenbelastung, jedoch problematisch. Ein Lösungsansatz muss daher auf der Ausgabenseite gesucht werden.

Versorgungslasten

Aufgrund der Einstellungspolitik im öffentlichen Dienst in den siebziger Jahren und aufgrund der höheren Lebenserwartung wird die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2016 von etwa 140.000 (2004) um etwa 54 % auf etwa 215.000 und dann weiter (um etwa 73 % ggü. 2004) bis zum Jahr 2030 auf dann rd. 241.800 ansteigen. Die Ausgaben des Landes für die Beamtenversorgung insgesamt werden von ca. 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf rd. 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 und rd. 7,15 Mrd. Euro im Jahr 2027 ansteigen (jeweils in Preisen von 2004).

Bisherige Aktivitäten

Seit 1992 sind insbesondere durch das BeamtVGÄndG (1989), das Dienstrechtsreformgesetz (1997), das Versorgungsreformgesetz (1998), das Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschlüsse (2000) sowie durch das Versorgungsänderungsgesetz (2001) bzw. durch landesrechtliche Folgeregelungen zahlreiche dienst- und versorgungsrechtliche Änderungen erfolgt. Die auf längere Sicht die Ausgaben für die Beamtenversorgung spürbar senken werden. Wesentliche Punkte dieser Reformen waren:

- ∅ Linearisierung und Streckung der Ruhegehaltsskala.
- ∅ Verminderung des Ruhegehalts bei Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze.
- ∅ Aufbau einer Versorgungsrücklage.
- ∅ Schrittweise Absenkung des Versorgungsniveaus (Höchstruhegehaltssatz von 75 % auf 71,75 %).
- ∅ Reduzierung des Witwen-/Witwergeldes von 60 % auf 55 %.
- ∅ Verminderung der Zahl der vorzeitigen Zurruesetzungen durch Hinzuziehung eines Zweitgutachters.
- ∅ Absenkung der jährlichen Sonderzuwendung für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger auf i.d.R. 37 %.

Handlungsoptionen

- ∅ Versorgungsrechtliche Maßnahmen (z.B. Absenkung des Höchstruhegehalts; weitere Absenkung der Sonderzuwendung; Erhöhung des Pensionseintrittsalters)
- ∅ Dienstrechtliche Maßnahmen (z.B. Erschwerung der Frühpensionierung).
- ∅ Personalwirtschaftliche Maßnahmen (z.B. Personalabbau durch Beschleunigung des Abbaus von kw-Vermerken und Absenkung der Zahl der Neueinstellungen; Verzicht auf strukturelle Verbesserungen).
- ∅ Finanzielle Vorsorgemaßnahmen (z.B. finanzielle Vorsorge durch Einrichtung eines ergänzenden Kapitalstockes – nach derzeitigen Überlegungen monatlich 500 Euro für jede Neueinstellung).

Neben einer weiteren Absenkung der Versorgung entweder durch gezielte Eingriffe in bestimmte Tatbestände (z.B. Anrechnungszeiten) in Bundesgesetzen oder durch eine lineare Absenkung des Versorgungsniveaus und/oder einer Erhöhung des Pensionseintrittsalters sind hier die Vorschläge der Regierungskommission ›Zukunft des öffentlichen Dienstes-Öffentlicher Dienst der Zukunft‹ zu erwähnen. Nach den Vorstellungen dieser Kommission soll zukünftig auf den Beamtenstatus gänzlich verzichtet werden. Damit einhergehend werden ein neues Bezahlungssystem und ein geändertes System der Altersversorgung vorgeschlagen. Die Altersversorgung für

die Staatsangestellten neuer Art soll auf ein teils sozialversicherungsrechtliches und teils kapitalgedecktes System umgestellt werden.

Eine Entlastung des Versorgungshaushaltes ist selbst bei kurzfristiger Umsetzung auf absehbare Zeit nicht zu erwarten, da sich Änderungen aus Verfassungsrechtlichen Gründen schwerpunktmäßig auf die Neueinstellungen beziehen würden.

Allgemeine Haushaltslage

Die haushaltswirtschaftliche Situation des Landes begrenzt die Möglichkeiten des Landes, finanzielle Freiräume, die durch die demografische Entwicklung entstehen, für zusätzliche Aufgaben zu nutzen.

Die Finanzsituation des Landes Nordrhein-Westfalen ist derzeit in schwierige ökonomische und finanzpolitische Rahmenbedingungen eingebettet. Durch die wirtschaftliche Stagnation der vergangenen Jahre und durch Steuersenkungen sind die Steuereinnahmen des Landes drastisch zurückgegangen. Nur durch tief greifende Konsolidierungsmaßnahmen konnten die Ausgaben des Landes auf dem bisherigen Niveau gehalten werden.

Die haushaltswirtschaftliche Situation wird sich auch mittelfristig nicht entspannen. Es gilt die jährliche Nettoneuverschuldung zu reduzieren. Nach den Ergebnissen der Finanzplanung wird das Land selbst bei restriktivsten Ausgabensteigerungen im Jahre 2008 noch Neuschulden in Höhe von 3,1 Mrd. € aufnehmen müssen.

Langfristig strebt die Landesregierung eine Rückführung der jährlichen Neuverschuldung auf Null an. Das Erreichen dieses Zieles setzt voraus, dass auch über einen längeren Zeitraum hinaus der eingeschlagene Weg der Haushaltskonsolidierung konsequent weiterverfolgt wird. Da langfristig die Steuereinnahmen allenfalls moderat anwachsen werden, die Ausgabeseite jedoch durch zwangsläufige Mehrausgaben belastet wird (Zunahme des Steuerverbundes bei Steuernehmereinnahmen, steigende Zinsausgaben und Mehrausgaben für Versorgungsempfänger), muss über die Verwendung in Aussicht stehender Demographiegewinne immer auch mit Blick auf Demographiebelastungen und die Konsolidierung des Haushalts entschieden werden.

IV. Analyse der demographischen Entwicklung

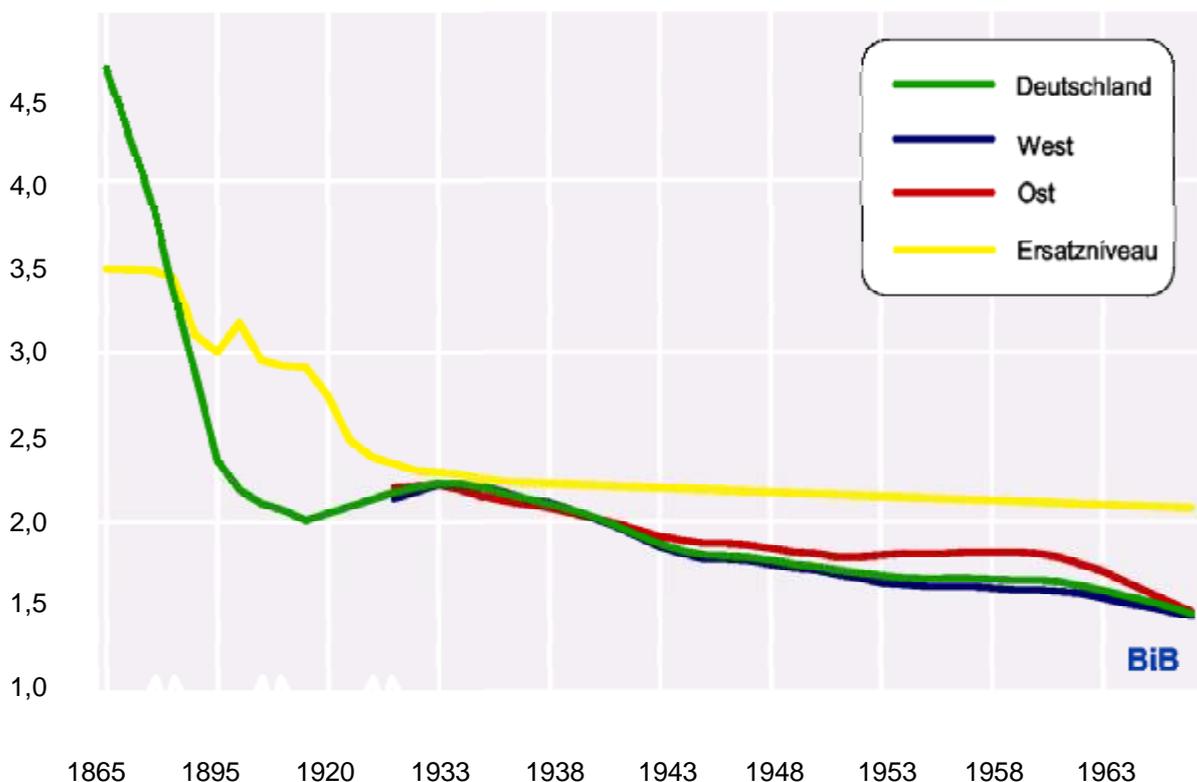
1. Geburtenentwicklung und deren Ursachen

Die demographische Entwicklung geht auf drei sich überlagernde Prozesse zurück: auf die Entwicklung der Geburtenzahlen, auf Wanderungsprozesse (Zu- und Abwanderung bzw. Binnenwanderung) und schließlich auf die Veränderungen in der Lebenserwartung von Männern und Frauen.

a) Entwicklung der Geburtenziffern

Die Geburtenzahlen sind in Deutschland über einen langen Zeitraum hinweg rückläufig.

Abb. 1: Endgültige Kinderzahlen der Geburtsjahrgänge 1865 - 1967 in Deutschland und die für den Ersatz der Elterngenerationen notwendige Kinderzahl



Daten: Statistisches Bundesamt

Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2004: Bevölkerung. Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen, Wiesbaden, S. 21

Ein erster Einbruch der Geburtenzahlen wird im frühen 20. Jahrhundert erkennbar. Im zweiten Zwischenbericht der Enquête-Kommission demographischer Wandel hieß es dazu: »Bereits in den 20er Jahren wurde in Deutschland erstmals das Bestandserhaltungsniveau unterschritten, und es wurde von keiner Frauengeneration fortan wieder erreicht. In Deutschland verlief also der demographische Übergang verhältnismäßig früh und schnell, nämlich vom letzten Viertel des 19. Jahrhunderts bis in die 20er Jahre dieses Jahrhunderts« (1998:31). Ein weiterer Rückgang, bei dem

das so genannte Bestandserhaltungsniveau deutlich unterschritten wurde, setzt mit dem Beginn der siebziger Jahre ein.

Aus der Perspektive der kohortenspezifischen Kinderzahlen (endgültige Kinderzahl) wird erkennbar, dass die Kinderzahlen der verschiedenen Geburtenjahrgänge von Frauen sehr gleichmäßig zurückgehen. Das lässt zum einen darauf schließen, dass man es mit einem Bündel von Einflussfaktoren zu tun hat, die in ihrer Überlagerung einen solchen gleichmäßigen Verlauf hervorbringen. Zum anderen wird erkennbar, dass man es mit einem langfristig wirksamen Prozess des Geburtenrückgangs zu tun hat.

Tab. 1: Indikatoren der Geburtenentwicklung 1950-2001

Jahr	Lebend- geborene insgesamt	davon:						Zusammen- gefasste Ge- burtenziffer ²⁾ je Frau
		ehelich	nicht- ehelich	1. Kind ¹⁾	2. Kind ¹⁾	3. Kind und weitere ¹⁾	Mutter Ausländerin	
	abs.	%						
Früheres Bundesgebiet								
1950	812.835	90,3	9,7	-	-	-	-	2,10 ³⁾
1960	968.629	93,7	6,3	39,2	28,0	26,5	0,6	2,37
1970	810.808	94,5	5,5	39,6	30,1	24,8	7,0	2,02
1980	620.657	92,4	7,6	45,0	31,7	15,7	15,0	1,44
1990	727.199	89,5	10,5	42,4	31,6	15,5	14,0	1,45
1995	681.374	87,1	12,9	40,8	31,8	14,5	17,7	1,34
1996	702.688	86,3	13,7	40,1	31,6	14,7	18,4	1,39
1997	711.915	85,7	14,3	39,3	31,5	14,9	18,6	1,44
1998	682.172	84,1	15,9	38,1	31,2	14,7	18,6	1,41
1999	664.018	82,3	17,7	37,0	30,9	14,4	18,5	1,41
2000	655.732	81,4	18,6	36,5	30,7	14,1	19,0	1,38 ⁴⁾
Ehemalige DDR/Neue Länder und Berlin-Ost								
1950	303.866	87,2	12,8	-	-	-	-	-
1960	292.985	88,4	11,6	36,5 (41,2)	25,6 (27,7)	26,3 (31,1)	-	2,33
1970	236.929	86,7	13,3	38,2 (44,3)	27,3 (29,8)	21,2 (25,9)	-	2,19
1980	245.132	77,2	22,8	40,1 (53,9)	29,9 (35,5)	7,2 (10,6)	-	1,94
1989	198.922	66,4	33,6	29,3 (45,9)	27,8 (37,9)	9,3 (16,2)	-	1,56
1992	88.320	58,2	41,8	23,3	23,3	11,6	2,9	0,83
1994	78.698	58,6	41,4	24,7	22,6	11,3	3,9	0,77
1995	83.847	58,2	41,8	25,0	22,6	10,7	4,0	0,84
1996	93.325	57,6	42,4	25,1	22,1	10,4	4,2	0,95
1997	100.258	55,9	44,1	24,3	21,7	9,9	4,2	1,04
1998	102.862	52,9	47,1	23,1	20,3	9,4	4,0	1,09
1999	106.726	50,1	49,9	21,5	19,5	9,0	4,4	1,15
2000	111.267	48,5	51,5	20,5	19,6	8,5	4,7	1,22 ⁴⁾
Deutschland								
1991	830.019	84,9	15,1	40,8	29,8	14,4	13,0	1,33
1995	765.221	83,9	16,1	39,1	30,8	14,1	16,2	1,25
1996	796.013	83,0	17,0	38,3	30,5	14,2	16,8	1,31
1997	812.173	82,0	18,0	37,4	30,3	14,3	16,8	1,37
1998	785.034	80,0	20,0	36,1	29,8	14,0	16,7	1,36
1999	770.744	77,9	22,1	34,9	29,3	13,6	16,6	1,36
2000	766.999	76,6	23,4	34,2	29,1	13,3	16,9	1,36 ⁴⁾

Daten: Statistisches Bundesamt - Geborenenstatistik

¹⁾ Erste, zweite, dritte und weitere gemeinsame Kinder der Ehepaare in Prozent aller Lebendgeborenen, in Klammern: erste, zweite, dritte und weitere Kinder der Frauen in Prozent aller Lebendgeborenen

²⁾ Summe der altersspezifischen Geburtenziffern der 15- bis 44-jährigen Frauen

³⁾ Früheres Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin-West

⁴⁾ Vorläufige Angabe aus: Council of Europe 2001 - = Information nicht vorhanden

Quelle: Familien im Spiegel der amtlichen Statistik, aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes (<http://www.destatis.de>)

Diese Trendbeschreibungen gehen auf durchschnittliche Geburtenziffern zurück. Für eine genauere Beschreibung müssen diese jedoch differenziert werden.

Verteilung der Kinderzahlen

Der Rückgang der durchschnittlichen Geburtenziffern drückt sich in einer recht unterschiedlichen Entwicklung der Verteilung der Kinderzahlen aus.

Tab. 2: Geschätzte endgültige Kinderzahl der 1940 bis 1965 geborenen Frauen

Geburtsjahr	Frauenanteil mit ... Kindern ¹				Mittlere Kinderzahl je Frau %	Anteil geschwisterlos gebliebener Erstkinder ²⁾
	0	1	2	3 und mehr		
Früheres Bundesgebiet						
1940	10,1	23,6	39,4	27,0	1,97	26,2
1945	13,3	26,9	39,4	20,4	1,78	31,1
1950	14,9	27,2	39,5	18,5	1,70	31,9
1955	19,4	24,3	38,5	17,8	1,62	30,1
1960	23,3	21,6	37,4	17,8	1,57	28,1
1965	31,2	-	-	-	1,48 ³	-
Ehemalige DDR/Neue Länder und Berlin-Ost						
1940	8,9	33,2	47,4	10,5	1,98	36,4
1945	8,5	33,0	47,7	10,8	1,86	36,1
1950	8,0	29,3	49,6	13,1	1,79	31,9
1955	6,0	25,7	53,7	14,6	1,82	27,3
1960	10,6	20,7	54,0	14,8	1,77	23,1
1965	26,4	-	-	-	1,57 ³	-

Daten: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Dorbritz/Gärtner 1995: 373; Roloff/Dorbritz 1999: 21); eigene Berechnungen

¹ Schätzung anhand der lebend geborenen Kinder der Frauenjahrgänge nach Rangfolge innerhalb der Ehe; von den nichtehelich geborenen Kindern wurden 50 Prozent als erste, 40 Prozent als zweite und 10 Prozent als dritte Kinder gezählt.

² Dieser entspricht dem Anteil der Frauen mit mehr als einem Kind an allen Frauen mit Kindern.

³ Vorläufige Angabe aus: Council of Europe 2001

- = Zahl nicht vorhanden

Quelle: Familien im Spiegel der amtlichen Statistik, S. 74, aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes (<http://www.destatis.de>)

Im früheren Bundesgebiet ist der Anteil von Frauen mit drei und mehr Kindern deutlich zurückgegangen; der Anteil von kinderlosen Frauen hat sich demgegenüber zwischen den Geburtsjahrgängen 1940 und 1960 mehr als verdoppelt. Der Anteil von Frauen mit ein und zwei Kindern hat sich nur geringfügig verändert.

In den neuen Bundesländern steigt der Anteil der kinderlosen Frauen, bleibt jedoch erheblich unter den Werten der alten Bundesländer. Entgegen dem Trend in den alten Bundesländern ist der Anteil der Frauen mit zwei bzw. drei und mehr Kindern zunehmend.

Über die Kinderlosigkeit von Männern liegen nur wenige Daten vor. Nach den Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) liegt 2001 der Anteil der Kinderlosen bei den Männern geringfügig über dem der Frauen. Es wird jedoch ein deutlicher Ost-West-Unterschied erkennbar.

Tab. 3: Anteil der Kinderlosen nach Bundesgebiet (Ost/ West)

Kinderlose	Bundesgebiet	
	West	Ost
Männer bis 45	55,4	45,8
Frauen bis 45	42,5	30,4
Männer ab 46	16,9	11,1
Frauen ab 46	16,2	8,0

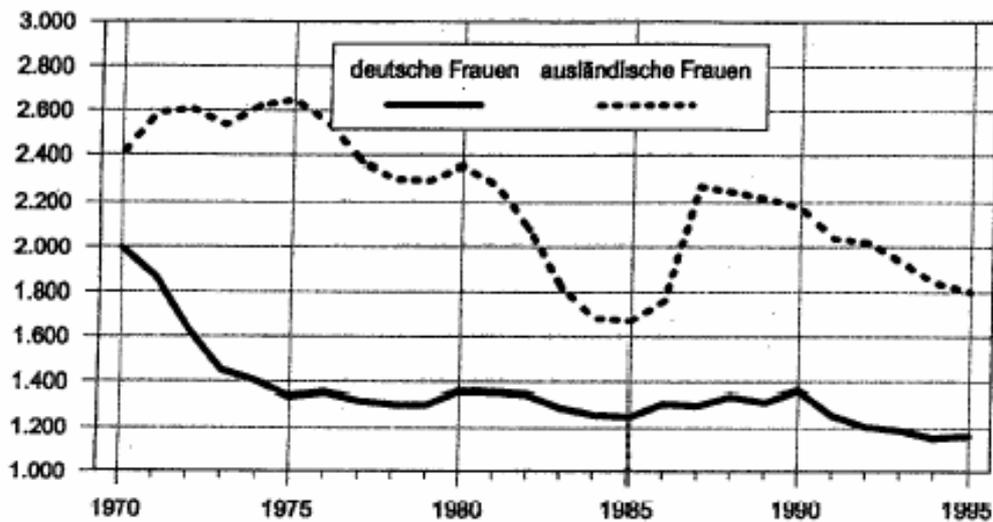
Quelle: Schmitt (2004), S. 12

Diese Daten decken sich bei den Männern mit den im Alterssurvey 1996 angegebenen Zahlen, bei den Frauen kommt der Alterssurvey jedoch zu einem deutlich geringeren Anteil von kinderlosen Frauen (Kohli et al. 2000:87¹).

Geburtenziffern und Kinderlosigkeit in verschiedenen sozialen Gruppen und Regionen

Die durchschnittlichen Geburtenziffern von Frauen mit deutscher und anderer Staatsangehörigkeit unterscheiden sich erheblich. Tendenziell sind jedoch auch die Geburtenziffern der Frauen ohne deutsche Staatsbürgerschaft rückläufig.

Abb. 2: Zusammengefasste Geburtenziffern der deutschen und ausländischen Frauen – Früheres Bundesgebiet bzw. ab 1991 Deutschland



Daten: Statistisches Bundesamt, Lebendgeborene je 1000 Frauen im Alter zwischen 15 und 50 Jahren
Quelle: Enquetekommission 1998: 34

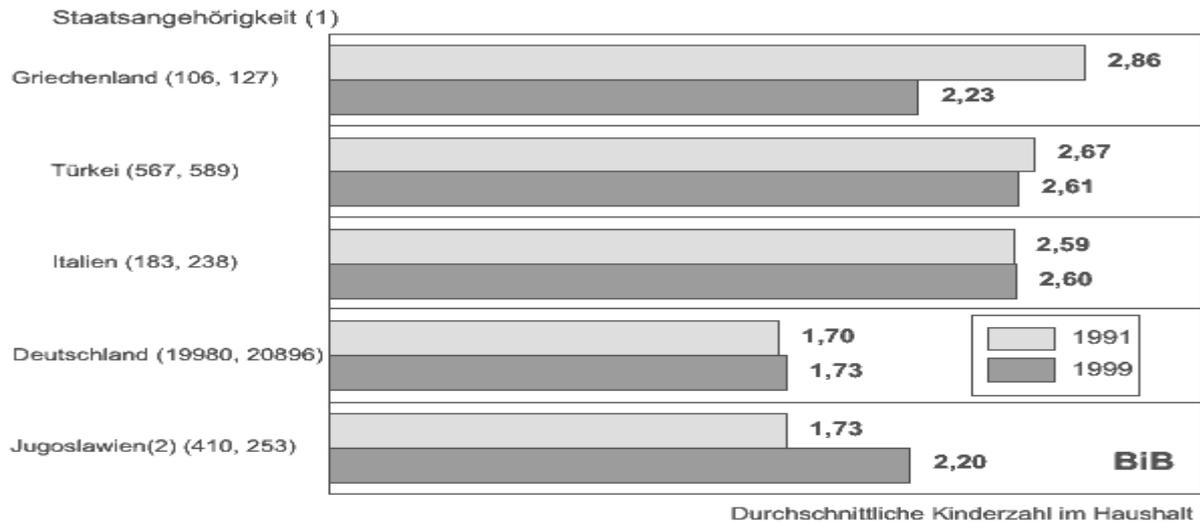
Näherungsweise kann dies auch über die durchschnittlichen Kinderzahlen von Ehefrauen wiedergegeben werden.

¹ Zit. nach Familie im Spiegel der amtlichen Statistik 2003, S. 74

Tab. 4: Durchschnittliche Zahl der Kinder in Haushalten von Ehefrauen im Alter von 35 bis 39 Jahren nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Abb. 12: Durchschnittliche Zahl der Kinder in Haushalten von Ehefrauen im Alter von 35 bis 39 Jahren nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten, Deutschland, 1991 und 1999

Fig. 12: Mean number of children in households of 35- to 39-year old wives by selected nationality, Germany, 1991 and 1999



1) Zahlen in Klammern - Fallzahlen 1991, 1999

2) Ohne Slowenien

Datenquelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus, BiB

1) Zahlen in Klammern: Fallzahlen 1991, 1999

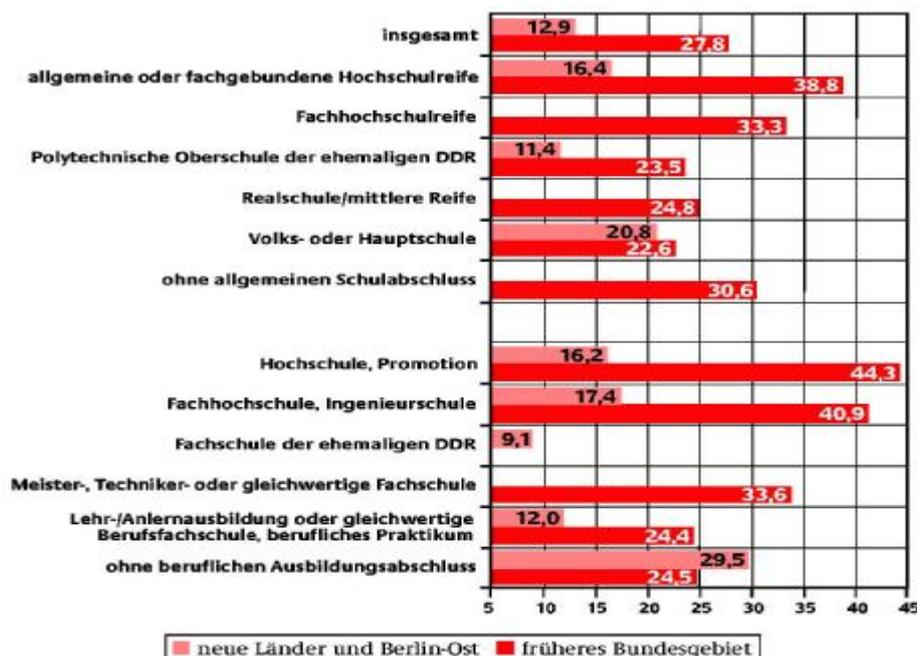
2) Ohne Slowenien

Daten: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, BiB

Quelle: Demographische Lage 2001 in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 27, 2002, 1: 3-68, zit. nach http://www.bib-demographie.de/info/frame_lage2001.html

Neben der Staatsbürgerschaft spielen Unterschiede in der schulischen Bildung bzw. der beruflichen Qualifizierung eine wichtige Rolle für die beobachtbaren Geburtenziffern.

Abb. 3: Anteil der Frauen ohne Kinder im Haushalt unter den 35 bis 39-jährigen deutschen Frauen nach höchster abgeschlossener Schul- und Berufsausbildung 2000



Daten: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus (Bevölkerung am Ort der Hauptwohnung), bei fehlenden Balken erfolgte kein Nachweis wegen zu geringer Besetzung

Quelle: Familien im Spiegel der amtlichen Statistik, S. 76, aktuelle Daten des Statistischen Bundesamtes (<http://www.destatis.de>)

Nach diesen Daten schwankt der Anteil der (in Haushaltsperspektive) kinderlosen westdeutschen Frauen zwischen 39% (Hochschulreife) und 23% (Hauptschulabschluss); vergleichsweise höhere Quoten der Kinderlosigkeit finden sich aber auch bei Frauen ohne Schulabschluss². In den neuen Bundesländern ist demgegenüber kein klar ausgeprägter Bildungseffekt zu erkennen. Auch bei der beruflichen Ausbildung findet sich diese Struktur wieder

Tab. 5: Anteil der Kinderlosen nach Ausbildungsniveau und Berufsgruppe

Kinderlose	Höchster Bildungsabschluss				
	Kein Abschluss	Hauptschule	Realschule	(Fach) Abitur	Hochschulabschluss
Männer bis 45	63,1	44,0	51,9	75,9	49,6
Frauen bis 45	49,7	24,7	36,5	63,4	45,0
Männer ab 46	27,9	13,2	18,1	29,4	16,4
Frauen ab 46	8,3	12,5	75,5	17,3	23,6

² Diese Daten können nur in ihrer Relation interpretiert werden, da sich aus der Haushaltsperspektive keine zuverlässigen Aussagen über den absoluten Anteil von kinderlosen Männern und Frauen gewinnen lassen.

Berufsgruppe (ISCO88)	Männer bis 45	Frauen bis 45	Männer ab 46	Frauen ab 46
Angehörige gesetzgebender Körperschaften	36,9	60,5	13,6	17,6
Wissenschaftler u. verwandte Akademiker	47,6	60,8	13,8	25,8
Techniker	60,7	48,1	25,8	16,5
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	62,8	44,1	30,9	15,0
Dienstleistung, Verkäufer	61,9	44,3	15)	7,7
Landwirtschaft, Fischerei	-	-	-	-
Handwerk und verwandte Berufe	43,7	59,7	14,5	-
Anlagen- und Maschinenbediener/ -montierer	41,2	12,0	19,9	-
Hilfskräfte	52,3	36,5	17,4	8,7

Alle Angaben gewichtet; Werte in Prozent.
Daten: SOEP 2001; Berechnungen des DIW Berlin.

Quelle: Schmitt (2004), S. 16

Die Daten des sozioökonomischen Panels bestätigen bei den Frauen den aus der Haushaltsperspektive gewonnen Trend, es ergeben sich jedoch geringere Anteile von kinderlosen Frauen. Bei den kinderlosen Männern zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Bildungsgruppen, ohne dass jedoch ein klarer Trend zu beobachten ist.

In den hier dargelegten Daten waren ausgeprägte Ost-West-Unterschiede erkennbar. Diese finden sich auch in den Unterschieden zwischen den Bundesländern wieder.

Tab. 6: Anteil der Kinderlosen nach Bundesland

Bundesland	Männer bis 45	Frauen bis 45	Männer ab 46	Frauen ab 46
Berlin	52,8	42,2	28,0	24,1
Schleswig-Holstein	63,3	43,9	9,3	14,4
Hamburg	-	49,8	33,3	22,6
Niedersachsen	52,3	36,0	14,6	9,6
Bremen	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	56,6	41,9	15,4	15,2
Hessen	42,2	36,6	24,8	14,6
Rheinland-Pfalz, Saarland	43,2	29,9	13,6	22,6
Baden- Württemberg	59,7	44,9	15,8	16,0
Bayern	60,2	50,6	16,9	15,2
Mecklenburg-Vorpommern	19,0	34,3	18,6	1,6
Brandenburg	42,4	17,8	6,0	9,4
Sachsen-Anhalt	36,9	27,8	9,5	12,9
Thüringen	53,3	41,1	10,9	4,8
Sachsen	48,7	31,8	11,8	14,6

Alle Angaben gewichtet; Werte in Prozent.
Daten: SOEP 2001; Berechnungen des DIW Berlin.

Quelle: Schmitt (2004), S. 17

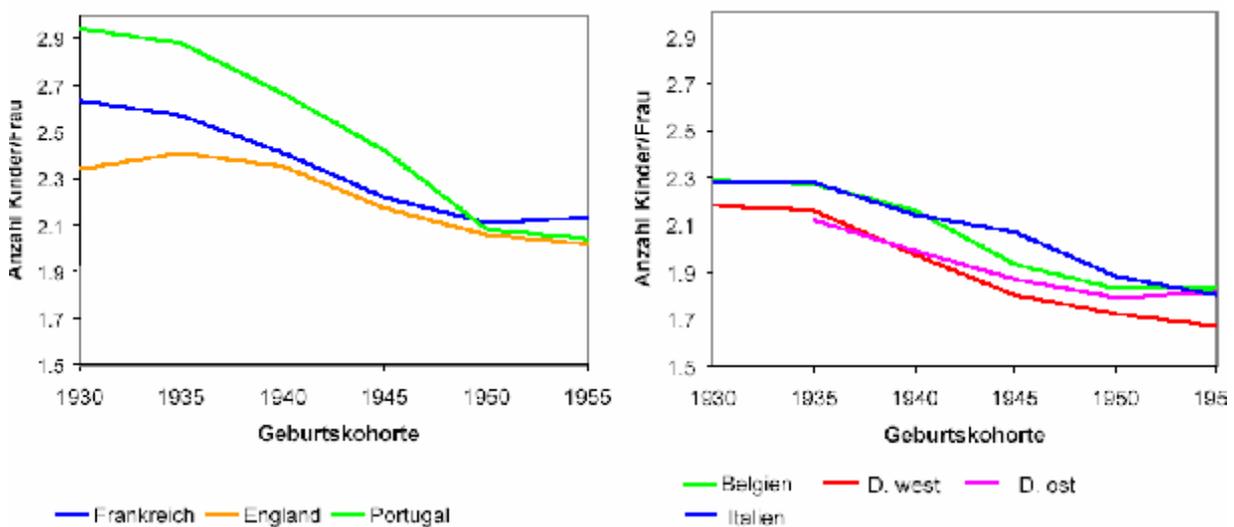
Darüber hinaus sind in der regionalen Verteilung insbesondere zwischen Stadtstaaten und den Flächenländern deutliche Unterschiede in den Quoten der kinderlosen Männer und Frauen zu erkennen³. Entsprechende Differenzen finden sich auch im Stadt-Land-Vergleich.

Im ländlichen Raum bedingen vor allem konventionelle Rollen- und Familienvorstellung höhere Geburtenraten; in den Umlandkreisen großer Städte tragen insbesondere selektive Wanderungsprozesse zu überdurchschnittlichen Geburtenziffern bei. Demgegenüber zeichnen sich die Kernstädte durch geringe Geburtenzahlen aus⁴.

b) Internationale Vergleiche

Im Vergleich mit anderen EU-Ländern wird erkennbar, dass die Entwicklung der durchschnittlichen Kinderzahlen in allen hier betrachteten Ländern rückläufig ist.

Abb. 4: Durchschnittliche Kinderzahl pro Frau (Geburtskohorten)



Quelle: Gabriele Doblhammer: Demografische Entwicklungen in Europa, Datenbasis: Sardon 2002 (http://www.mv4you.de/fileadmin/mv4you/presse/Vortrag%20Dr_G_Doblhammer_Reiter%20Schwerin.pdf)

Die Daten der jüngsten Geburtskohorten erreichen jedoch in England und Portugal sowie insbesondere in Frankreich erheblich höhere Werte als in West- bzw. Ostdeutschland. Die durchschnittlichen Kinderzahlen der jüngeren Kohorten der ostdeutschen Frauen erreichen die für Belgien und Italien zu verzeichnenden Werte; die Geburtenziffern der westdeutschen Frauen liegen noch darunter.

³ Es ist zu beachten, dass bei der länderspezifischen Auswertung der SOEP-Daten auf vergleichsweise kleine Fallzahlen zurückgegriffen wird.

⁴ Vgl. Enquetekommission 1998: 39f.

Tab. 7: Endgültige Geburtenziffern (EU-Vergleich)

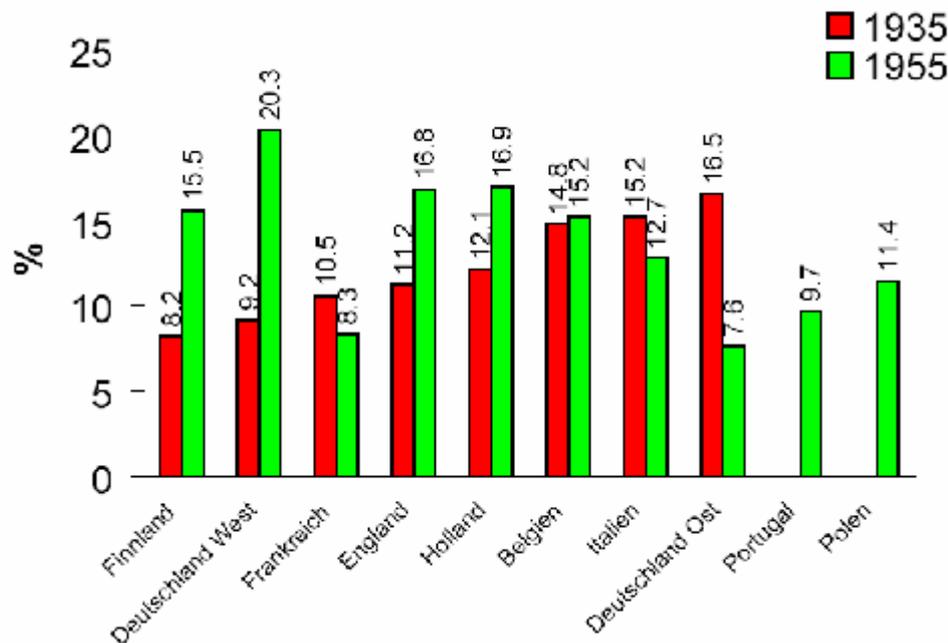
	1961	1962	1963	1964	1965
EU (15 countries)	1.77	1.74	1.70		
Euro-Zone	1.73	1.70	1.66		
Belgium	1.85	1.82	1.81	1.79	
Czech Republic	2.01	1.99	1.96	1.94	1.93
Denmark	1.91	1.92	1.92	1.93	1.92
Germany	1.63	1.61	1.58	1.56	1.53
Estonia	1.98	1.94	1.91	1.90	1.87
Greece	1.89	1.83	1.80	1.76	1.72
Spain	1.71	1.66	1.66	1.64	1.59
France	2.10	2.08	2.06	2.04	2.02
Ireland	2.35	2.31	2.27	2.23	2.18
Italy	1.63	1.60	1.57	1.52	1.49
Latvia	1.92	1.88	1.83	1.79	1.77
Lithuania	1.83	1.78	1.74	1.72	1.72
Luxembourg	1.77	1.79	1.81	1.81	1.82
Hungary	2.03	2.02	2.00	1.98	1.97
Malta	2.08	2.07	2.06	2.03	2.00
Netherlands	1.84	1.82	1.81	1.79	1.77
Austria	1.68	1.67	1.66	1.65	1.64
Poland	2.14	2.11	2.07	2.03	2.00
Portugal	1.87	1.86	1.84	1.82	1.82
Slovenia	1.85	1.84	1.81	1.79	1.77
Slovakia	2.17	2.14	2.11	2.07	2.04
Finland	1.95	1.94	1.93	1.92	1.91
Sweden	2.03	2.02	2.01	2.00	1.98
United Kingdom	1.94	1.92	1.90	1.89	1.87
Bulgaria	1.91	1.87	1.87	1.86	1.83
Romania	2.10	2.06	2.02	1.97	1.91
Iceland	2.43	2.40	2.38	2.40	2.36
Norway	2.10	2.09	2.08	2.07	2.06
Switzerland	1.76	1.74	1.71	1.68	1.65

Daten: Eurostat, US Bureau of Census

Quelle: Eurostat (<http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>)

Verglichen mit den anderen EU-Staaten zeichnet sich Westdeutschland durch einen hohen Anteil von kinderlosen Frauen (und vermutlich auch Männern) aus; während er in der Kohorte der 1935-Geborenen eher am unteren Rand der Vergleichsstaaten lag, stellt er bei der Geburtskohorte 1955 den Spitzenwert dar.

Abb. 5: Anteil kinderloser Frauen (Geburtskohorten 1935 und 1955)



Quelle: Gabriele Doblhammer: Demografische Entwicklungen in Europa, Datenbasis: Sardon 2002 (http://www.mv4you.de/fileadmin/mv4you/presse/Vortrag%20Dr_G_Doblhammer_Reiter%20Schwerin.pdf)

In den neuen Bundesländern ist demgegenüber eine gegenteilige Entwicklung zu beobachten; hier ist der Anteil der kinderlosen Frauen im Jahrgang 1955 gegenüber dem Jahrgang 1935 deutlich zurückgegangen.

c) Mögliche Ursachen des veränderten ›reproduktiven Verhaltens‹ von Frauen und Männern

In der Forschung zu den Ursachen des veränderten reproduktiven Verhaltens von Männern und Frauen werden unterschiedliche Perspektiven verfolgt. Mikroökonomische Ansätze modellieren die Geburten als das »Ergebnis eines ökonomischen Kalküls rationaler Individuen« (Rürup/ Gruescu: 2003:19). Demgegenüber finden sich sozialwissenschaftliche Ansätze, die über ein ökonomisches Kalkül hinaus weitere mikro- bzw. makrosoziologische Einflussfaktoren (z.B. Veränderung von Wertemustern, Rollenbildern, Gelegenheitsstrukturen etc.) berücksichtigen.

Diese Ansätze können hinzugezogen werden, um das beobachtbare Reproduktionsverhalten genauer zu erklären (bzw. Erklärungsansätze zu differenzieren) und die Perspektive der beteiligten Männer und Frauen zu rekonstruieren.

Jeder dieser Ansätze beleuchtet einzelne Facetten des veränderten reproduktiven Verhaltens und eröffnet den Blick auf Möglichkeiten der Beeinflussung dieser Prozesse.

Kosten und Nutzen von Kindern

Aus ökonomischer Perspektive kann die Realisierung eines Kinderwunsches als Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse beschrieben werden. Auf der Kostenseite sind,

dem Konzept von Leibenstein (1957, 1975) und Becker (1960) folgend⁵, die direkten Kosten (Ernährung, Kleidung, Konsumbedarf, Aufwendungen für Kinderbetreuung, Ausbildung etc.) und die indirekten Kosten, so genannte Opportunitätskosten, zu berücksichtigen. Diese indirekten Kosten gehen auf den Einkommensverlust des Haushalts zurück, wenn ein Elternteil seine Erwerbsarbeit aufgibt oder einschränkt (Einkommen, Rentenansprüche, Karriereknick, Arbeitslosigkeitsrisiko etc.), um für die Betreuung von Kindern verfügbar zu sein. Schließlich sind auf der Kostenseite finanzielle Transfers (Mutterschaftsgeld, Kindergeld, Steuerminderung etc.) zu berücksichtigen. Die pro Kind anfallenden direkten und indirekten Kosten verringern sich in der Regel mit steigender Kinderzahl.

Der Nutzen von Kindern kann in der Absicherung von Lebensrisiken, in ihrer Funktion als billige und verfügbare Arbeitskräfte liegen. Heute spielt in entwickelten Ländern eher der soziale bzw. emotionale Nutzen von Kindern eine Rolle: Eltern-Kindbeziehungen weisen eine hohe emotionale Qualität auf, verglichen mit Partnerschaftsbeziehungen erweisen sie sich oft als stabiler. Kinder oder die Zahl der Kinder können je nach kulturellem bzw. milieuspezifischem Kontext ein Anlass von sozialer Anerkennung (oder von sozialer Abwertung) sein.

Historisch betrachtet haben sich die Proportionen zwischen diesen verschiedenen Kosten- bzw. Nutzenkomponenten grundlegend verschoben.

Auf der Kostenseite ist ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen:

- Die Aufwendungen für die Erziehung und Ausbildung sind angesichts der Professionalisierung dieser Bereiche, der gestiegenen Qualitätserfordernisse und der Ausdehnung der Ausbildungszeiten erheblich gestiegen.
- Auch die Opportunitätskosten sind mit der besseren schulischen und beruflichen Qualifizierung von Frauen und Männern und mit der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen erheblich gewachsen.
- Kostenmindernd wirken jedoch (in Deutschland) die gewachsenen familienpolitischen Unterstützungsleistungen.

Auf der Nutzenseite sind strukturelle Verschiebungen zu verzeichnen:

- Die Absicherung von Lebensrisiken (Krankheit, Altersversorgung ..) durch sozial- und wohlfahrtsstaatliche Systeme und die Erbringung von Unterstützungsleistungen (Unterstützung, Pflege) durch staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Einrichtungen ersetzen Sicherungs- und Unterstützungsstrategien, die auf der Versorgung durch eigene Kinder aufbauten.
- Die Veränderung von Branchen- und Betriebsstrukturen und schließlich auch veränderte rechtliche Rahmenbedingungen haben dazu geführt, dass Kinder als Arbeitskräfte mehrheitlich bedeutungslos geworden sind.
- Der emotionale Nutzen von Kindern spielt demgegenüber eine hohe und vermutlich weiter wachsende Rolle. Hier ist jedoch zu beachten, dass dieser Nutzen auch bei wenigen Kindern oder einem Kind erreicht werden kann.

Grundsätzlich ist die Zahl der Kinder kalkulierbarer geworden: zum einen ist die Kindersterblichkeit erheblich zurückgegangen; zum anderen haben sich die Möglichkeiten der Geburtenkontrolle (relativ sichere Verhütungsmittel) verändert bzw. sind risikoloser (Schwangerschaftsabbrüche) geworden. Gary S. Becker (1960) spricht für moderne Gesellschaften von einer Verschiebung von der Quantität zur Qualität von Kindern. Vermutlich kommen mit dieser Verschiebung aber auch die mikroöko-

⁵ Kritisch zum familienökonomischen Ansatz Beckers s. Ott (1997), Wentzel (1997).

nomischen Erklärungsansätze, die recht gut den ersten demographischen Übergang erklären konnten, an ihre Grenzen.

Veränderungen von Normen und Werten – Veränderungen der Lebensweise

Der demographische Transformationsprozess ging mit einem tief greifenden Wandel von Normen und Werten einher. Während das Wertesystem über lange Zeit in weiten Gesellschaftsschichten auf eine hohe Kinderzahl und das Einernährermodell orientiert war (soziale Anerkennung der Kinderzahl, Idealisierung der sorgenden Mutter, Sanktionierung von Empfängnisverhütung und Abtreibungen) zeichnet sich ab den sechziger Jahren ein Umbruch in der Beziehungs- und Sexualmoral sowie in den damit verbundenen Geschlechterrollen ab. In diesem Prozess haben sich auch die sozialen Selbst- und Fremdkonstruktionen der Geschlechter und der Beziehungen, die sie eingehen, verändert. Damit verknüpft finden sich auch veränderte Vorstellungen von Individualität und Lebensplanung. An diesen Veränderungen wird deutlich, dass sich das erhöhte Bildungsniveau von Männern und Frauen nicht nur in den veränderten Opportunitätskosten niederschlägt; die gestiegene Bildungs- und Erwerbsbeteiligung von Frauen ist nicht nur Ausdruck eines ökonomischen Kalküls, sondern wird auch von veränderten Wertvorstellungen und Selbstbildern begleitet. Die hier beschriebenen Aspekte der demographischen Entwicklung lassen sich sinnvoll unter dem Begriff der ›reproduktiven Kultur‹⁶ zusammenfassen, wenngleich auch dieses Konzept vermutlich noch zu kurz greift: es geht letztlich um soziale Praktiken, die als Teile einer Lebensweise zu begreifen sind.

Auch die Normen und Werte, die mit Kindern und den angemessenen Bedingungen ihrer Sozialisation verknüpft sind, haben sich verändert. Kinder werden stärker als Individuen begriffen; sie werden aber auch mit neuen gesellschaftlichen Anforderungen (Sozialverhalten, Zeitmanagement, Selbstmanagement ...) konfrontiert. In diesem Sinne ist eine Vielzahl von Waren- und Dienstleistungsangeboten (medizinische und therapeutische Angebote, Freizeit- und Erlebnisangebote, sportliche und musische Ausbildung, erzieherische Angebote etc.) entstanden. Manches deutet darauf hin, dass ein wachsendes Verantwortungsgefühl gegenüber Kindern bzw. Jugendlichen und die damit veränderten Vorstellungen von einer guten Kindheit und Jugend, in Zusammenhang mit gestiegenen Erwartungen an die Qualität der Lebensgestaltung der Eltern und an die Qualität von Partnerschaften dazu beigetragen haben, dass die Entscheidungen für Kinder sehr voraussetzungsvoll werden. Das führt u.a. dazu, dass die Geburtenziffern sinken, obwohl Kinder und die Gründung einer Familie in den Lebenswünschen von jungen Männern und Frauen hohe Rangplätze einnehmen. Die Zahl der gewünschten Kinder scheint sich jedoch mit zeitlichem Verzug der Entwicklung der beobachtbaren Geburtenziffern anzupassen und

⁶ Der Begriff geht auf die Untersuchung „frauen leben. Studie zu Lebensläufen und Familienplanung“ zurück. »Der Begriff ›reproduktive Kultur‹ meint die Deutungen und die sozialen Regeln, die die Wahrnehmung reproduktiver Aspekte und das darauf bezogene Handeln anleiten. Aspekte wie z. B. ›Kinder‹ oder ›Mann und Frau‹ werden nie objektiv wahrgenommen, sondern durch die Brille kollektiv verwurzelter oder individualbiografisch entstandener Deutungen. Die Regeln beinhalten Überzeugungen, welche Gestaltungen des privaten Lebens in welchem Alter und unter welchen Umständen angemessen sind« (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2000:31). Vor diesem Hintergrund werden die reproduktive Kultur der DDR sowie die reproduktiven Kulturen der niedrigeren und der höheren Bildungsgruppen unterschieden.

umgekehrt⁷. Auch dies kann als ein Indiz für eine kulturelle Normalisierung der niedrigen Geburtenziffern begriffen werden.

Vereinbarkeit von Familie und selbstbestimmter Lebensführung (Beruf)

Während das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den fünfziger und sechziger Jahren vornehmlich im Modell der Einernährerehe durch die Erwerbslosigkeit oder die eingeschränkte Erwerbstätigkeit der Frau gelöst wurde, wurde beginnend mit den siebziger Jahren dieses Modell des Ausschlusses der Frauen von einer eigenen Erwerbsbasis und den damit verbundenen Freiheitsmomenten (Sen 2000) zunehmend weniger akzeptiert. Es wurden bessere Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zunächst für die Frauen gefordert, später geriet auch die Beteiligung der Männer an dem Vereinbarkeitsproblem in den Blick. Dieses Problem stellt sich vordergründig als ein Problem der Kinderbetreuung (in den verschiedenen Altersphasen); allgemeiner stellt sich jedoch die Frage, wie die in Familien und Beziehungen erbrachten Leistungen (z.B. Haushalts- und Erziehungsarbeit, Betreuung im Krankheits- und Pflegefall, Aufbau und Erhalt sozialer Netzwerke, Konfliktbearbeitung, emotionale Stabilisierung) so zu organisieren sind, dass beide Partner am Erwerbsleben teilhaben können.

D.h. das ›Vereinbarkeitsproblem‹ stellt sich als ein Problem der Arbeitsteilung innerhalb der Partnerschaft, als ein Problem der Flexibilität und der Entlohnung von Arbeitsverhältnisse und -zeiten sowie als ein Problem von Betreuungsangeboten und Dienstleistungen (in öffentlicher, marktförmiger, intergenerationeller oder nachbarschaftlicher Form) dar.

Ein Vergleich europäischer Länder legt einen Zusammenhang zwischen den Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und spezifischen Geburtenziffern nahe.

Veränderte Gelegenheitsstrukturen

Eine nicht unwesentliche Rolle für die Entwicklung der Geburtenziffern spielen auch veränderte Gelegenheitsstrukturen für das Eingehen von Partnerschaften, für die Geburt und das Aufwachsen von Kindern. Generell kommt es bedingt durch die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit und die höheren Investitionen in Bildung und berufliche Qualifizierung zu einer Verschiebung von Lebensphasen: das Heiratsalter und das Alter bei der Geburt des ersten Kindes sind deutlich angewachsen. Auch die Zunahme berufsbiografischer Unsicherheiten und die gestiegenen Anforderungen an die Flexibilität und Mobilität von Arbeitskräften haben die Rahmenbedingungen für die Familiengründung verändert. Viele Autoren verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die sinkenden Heiratsziffern bzw. die steigenden Scheidungsraten; Belege für diese These werden jedoch nicht geliefert. Zudem spielt die regionalspezifische und die bildungsspezifische Verteilung von Männern und Frauen⁸ in der für die Familienbildung günstigen Altersphase eine Rolle.

⁷ Vgl. dazu Goldstein/ Lutz/ Testa (2003) und Bongaarts (1998)

⁸ Vgl. Nauck (2001:8f).

Fazit:

Die nach der demographischen Wende am Ende des 19. Jahrhunderts nur allmählich rückläufigen kohortenspezifischen Geburtenziffern lassen wie erwähnt auf einen langfristig wirksamen und sich selbst stabilisierenden Veränderungsprozess schließen, indem eine Vielzahl von Faktoren zusammenwirkt. Eine genauere Gewichtung dieser Einflussfaktoren stößt an die Grenzen sozialwissenschaftlicher Forschung⁹. Es können Aussagen zu den Ursachen der demographischen Veränderungen gemacht werden; man sollte jedoch ihre Fundierung berücksichtigen: es sind mehr oder weniger gut belegte, plausible und inhaltlich begründete Zusammenhangsannahmen, über die unter einzelnen Wissenschaftlergruppen ein Konsens besteht, für die oft aber auch divergente Interpretationen vorliegen.

Die Daten aus dem internationalen Vergleich indizieren, in welchem Korridor mittelfristig eine Einflussnahme auf die Geburtenziffern denkbar ist. Im Zentrum sollten politische Maßnahmen stehen, die für Männer und Frauen die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern.

Diese Maßnahmen werden mittelfristig auch im günstigsten Fall zu Geburtenziffern führen, die unterhalb der Grenze des ›demographischen Bestandserhalts‹ liegen¹⁰. Dabei ist zu berücksichtigen, dass manche Faktoren (z.B. die Zunahme des Bildungsniveaus, sinkende Geburtenziffern von ausländischen Frauen oder ein möglicher Zuwachs prekärer Lebenslagen) eher zu einem weiteren Absinken der Geburtenraten beitragen werden¹¹.

2. Migrationsprozesse

a) Außenwanderung

Während sich in den fünfziger Jahren bei den Außenwanderungen die Zu- und Fortzüge die Waage hielten, kommt es in der Bundesrepublik seit den sechziger Jahren zu Wanderungsgewinnen, die pro Dekade zwischen 1,5 und 2 Millionen liegen.

⁹ Das lange biographische Intervall, in dem sich Männer und Frauen für Kinder entscheiden können, die vielschichtige Struktur der relevanten Rahmenbedingungen und schließlich die bislang unzureichende Abbildung dieser Faktoren in statistischen Daten tragen dazu bei, dass eine sozialwissenschaftliche Klärung der Hintergründe der rückläufigen Geburtenziffern bislang unbefriedigend ist. Viele Zusammenhangsvermutungen stützen sich auf Ländervergleiche. Diese können jedoch im wissenschaftlichen Sinne nur Hinweise auf mögliche Zusammenhänge geben; vielfach führen die Vergleiche auch zu ›widersprüchlichen‹ Ergebnissen (vgl. Rürup/ Gruescu 2003:47). Auch die Analyse länderspezifischer Verläufe steht vor dem Problem einer hinreichenden Isolierung einzelner Einflussfaktoren. Die vielerorts herangezogenen mikro-ökonomischen Erklärungsmodelle liefern wichtige Einsichten, sie sind aber mit denselben methodischen Problemen konfrontiert wie andere Erklärungsansätze.

¹⁰ Verschiedene Experten äußern sich grundsätzlich recht skeptisch zu den Möglichkeiten der Beeinflussbarkeit der Geburtenziffern; vgl. Nauck (2001:13).

¹¹ Vgl. Enquetekommission (1998:40).

Tab. 8: Eckdaten zu den Außenwanderungen in Deutschland

Jahr	Zuzüge insgesamt	davon Ausländer	Fortzüge insgesamt	davon Ausländer	Saldo	davon Ausländer
1991	1.182.927	920.491	582.240	497.476	600.687	423.015
1992	1.489.449	1 207.602	701.424	614.747	788.025	592.855
1993	1 268.004	986.872	796.859	710.240	471.145	276.632
1994	1 082.553	777.516	767.555	629.275	314.998	148.241
1995	1 096.048	792.701	698.113	567.441	397.935	225.260
1996	959.691	707.954	677.494	559.064	282.197	148.890
1997	840.633	615.298	746.969	637.066	93.664	-21.768
1998	802.500	605.500	755.400	639.000	47.100	-33.500
1999	874.000	673.873	672.000	555.638	202.000	118.000
2000	841.000	649.000	673.000	562.000	167.000	86.000
insgesamt	10.436.805	7.936.807	7.071.054	5.971.947	3.364.751	1.963.625

Quelle: Enquetekommission (2002:22).

In den neunziger Jahren steigt dieser Wert dann auf ein Zuwanderungssaldo von 3,4 Millionen. Zwischen 1950 und 2000 liegt das Saldo bei über 9 Millionen Zugewanderten. Seit den sechziger Jahren geht die Außenmigration zu mehr als 80% auf die Zu- und Fortzüge von ausländischen Staatsangehörigen zurück.

Die saldierten Zahlen verstellen den Blick auf die sehr hohe Fluktuation; so sind zwischen 1950 und 2000 mehr als 30 Mio. Zuwanderungen und etwa 21 Mio. Abwanderungen zu verzeichnen. Das vermittelt einen Eindruck von den großen Integrationsanforderungen an die bundesrepublikanische Gesellschaft.

Die Zuwanderung nach Deutschland setzt sich aus verschiedenen Gruppen von Migrantinnen und Migranten zusammen¹²:

- Arbeitsmigrantinnen und -migranten
- Asylsuchende und Flüchtlinge
- Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler
- Migrantinnen und Migranten jüdischer Religionszugehörigkeit
- Illegal Zugewanderte¹³
- Wanderungen zur Familienzusammenführung¹⁴

Verlässliche Daten über die genaue Verteilung dieser verschiedenen Zuwanderungsgruppen liegen nicht vor.

¹² Vgl. Enquetekommission (2002:111ff).

¹³ Die Süßmuth-Kommission verweist auf Schätzungen »zwischen 100 000 und einer Million Menschen, doch sind diese Angaben nicht viel mehr als Spekulation« (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001:196).

¹⁴ Im Bereich der ›Süßmuth-Kommission‹ heißt es dazu: »Die auf dem Wege des Familiennachzugs einreisenden Personen bilden neben Asylbewerbern und Spätaussiedlern die quantitativ bedeutendste Zuwanderungsgruppe. Der wesentlichste Grund hierfür liegt in der Verfestigung des Aufenthalts der seit Mitte der fünfziger Jahre angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“), die nach dem Anwerbestopp im Jahr 1973 in immer stärkerem Maße ihre Familien nachziehen ließen. Schätzungen zufolge umfasste der Nachzug von Familienangehörigen in den siebziger und achtziger Jahren mehr als die Hälfte der Zuwanderung von Ausländern; zuverlässige Zahlen hierzu sind jedoch nicht vorhanden« (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001:188).

b) Binnenwanderung

Nach der Schließung der Grenze zwischen Ost- und Westdeutschland spielte die Binnenwanderung aus der DDR zunächst keine nennenswerte Rolle.

Tab. 9: Eckdaten zu den Binnenwanderungen in Deutschland (alte und neue Bundesländer)

Jahr	Zuzüge aus den neuen Bundesländern			Fortzüge in die neuen Bundesländer			Wanderungssaldo gegenüber den neuen Bundesländern		
	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer
1991	249.743	243.600	6.143	80.267	75.664	4603	+169476	+167.936	+1.540
1992	199.170	189.964	9.206	111.345	101.927	9418	+87.825	+88.037	212
1993	172.386	158.496	13.890	119.100	105.815	13285	+53.286	+52.681	+605
1994	163.034	147.206	15.828	135.774	119.989	15785	+27.260	+27.217	+43
1995	168.336	148.860	19.476	143.063	123.768	19295	+25.273	+25.092	+181
1996	166.007	144.813	21.194	151.973	133.849	18124	+14.034	+10.964	+3.070
1997	167.789	146.891	20.898	157.348	139.149	18199	+10.441	+7.742	+2.699
1998	182.478	161.959	20.519	151.750	135.767	15983	+30.728	+26.192	+4.536
1999	195.530	173.516	22.014	151.943	135.876	16067	+43.587	+37.640	+5.947
2000	214.456	2)		153.179	...		+61.277	...	

Quelle: Enquetekommission (2002:23).

Seit dem Zerfall der DDR kommt es zu einem erheblichen Zuzug von Ost nach West, der bis zur Mitte der neunziger Jahre absinkt, dann jedoch wieder ansteigt. Dem steht jedoch eine nicht unerhebliche West-Ost-Wanderung entgegen. Die bis 1997 rückläufigen Wanderungsgewinne der alten Bundesländer steigen in jüngerer Zeit wieder an.

c) Möglichkeiten der Steuerung von Zuwanderung

Neben der Einflussnahme auf die Rahmenbedingungen des reproduktiven Verhaltens von Männern und Frauen bietet die Steuerung von Zuwanderungsprozessen eine wichtige Möglichkeit, die Prozesse des demographischen Wandels zu beeinflussen. In wieweit Zuwanderung jedoch gezielt beeinflussbar ist, z.B. bezüglich der Altersstruktur oder der Qualifikation, ist umstritten. Die Erfahrungen mit der Arbeitsmigration der sechziger und siebziger Jahre haben gezeigt, dass die Zuwanderung im Rahmen des Familiennachzugs weitaus größer war als die ursprüngliche Arbeitsmigration¹⁵. Das jeweils in Deutschland verbleibende ›Saldo‹ von Zugewanderten ist nicht unwesentlich über die im europäischen Vergleich sehr hohen Rückwanderungsquoten von geprägt. Auch die ›Greencard-Erfahrungen‹ deuten auf die Grenzen der Steuerbarkeit hin; schließlich ist auch der Zuzug aus humanitären Gründen grundsätzlich nur wenig steuerbar.

3. Lebenserwartung

Die Lebenserwartung ist im Laufe des 20. Jahrhunderts ganz erheblich angestiegen. Vom Beginn der sechziger bis zur Mitte der neunziger Jahre ist im früheren Bundes-

¹⁵ Vgl. Fußnote 14 sowie die bei Nauck (2001:13) angeführten Daten zu den USA.

gebiet die Lebenserwartung der Männer von 67 auf 74 Jahre, die der Frauen von 72 auf 80 Jahre angestiegen.

Tab. 10: Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 Jahren ()

Sterbetafeln der Jahre	bei Geburt		im Alter von 65 Jahren	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Lebenserwartung in Jahren			
früheres Bundesgebiet				
1959-60	66,69	71,92	12,38	14,37
1970-72	67,41	73,83	12,06	15,18
1980-82	70,18	76,85	13,09	16,77
1990-92	72,90	79,29	14,45	18,21
1993-95	73,53	79,81	14,79	18,57
Deutschland				
1998-2000	74,78	80,82	15,56	19,25
2000-2002	75,38	81,22	15,93	19,55
2001-2003	75,59	81,34	16,07	19,61

Quellen: Enquetekommission (1998:45), <http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab3.php> vom 14.6. und 18.11.2004

Demgegenüber ist die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen in diesem Zeitraum bei Männern nur um 2, bei Frauen um 4 Jahre angestiegen.

Tab. 11: Durchschnittliche fernere Lebenserwartung in Deutschland

Abgekürzte Sterbetafel	bei Neugeborenen		im Alter 60		im Alter 80	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1991/93	72,5	79,0	17,8	22,1	6,2	7,7
1992/94	72,8	79,3	18,0	22,4	6,3	7,8
1993/95	73,0	79,5	18,1	22,5	6,4	7,9
1994/96	73,3	79,7	18,3	22,7	6,5	8,0
1995/97	73,6	80,0	18,5	22,9	6,6	8,1
1996/98	74,0	80,3	18,7	23,1	6,8	8,2
1997/99	74,4	80,6	19,0	23,3	6,9	8,4
1998/00	74,8	80,9	19,3	23,5	7,0	8,5
1999/2001	75,1	81,1	19,5	23,7	7,1	8,6
2000/02	75,4	81,2	19,7	23,8	7,1	8,6
2001/03	75,6	81,3	19,8	23,9	7,1	8,6

Quellen: Enquetekommission (2002:19), <http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab3.php> vom 14.6. und 18.11.2004.

Noch in den neunziger Jahren hat sich die Lebenserwartung der Männer und Frauen um 2 Jahre erhöht. Bei den 60-Jährigen beträgt der Zuwachs der ferneren Lebenserwartung bei Männern und Frauen noch 1,2 Jahre, bei den 80-Jährigen noch 0,7 Jahre. Seit den achtziger Jahren hat sich der Unterschied in der Lebenserwartung von Männern und Frauen leicht verringert. Im Jahr 2003 die Lebenserwartung bei 76 bzw. 81 Jahren.

Auch in Zukunft ist mit einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung zu rechnen¹⁶. Die gestiegene Lebenserwartung von Männern und Frauen dämpft zunächst den Prozess der rückläufigen Bevölkerungszahl; sie trägt jedoch neben der geringen Geburtenziffer auch zur Verschiebung der Altersstruktur bei.

4. Bevölkerungsentwicklung NRW

Das heutige Nordrhein-Westfalen hat seit der industriellen Revolution ein rasantes Wachstum erfahren. Nach einer Stagnationsphase in den 1970er und 80er Jahren ist es in den 1990er Jahren zu einem weiteren Bevölkerungszuwachs gekommen.

Tab. 12: Bevölkerung 1871 – 2002 nach Regierungsbezirken

	Ortsanwesende Bevölkerung		Wohnbevölkerung		Bevölkerung			
	1. Dez. 1871 ¹⁾	1. Dez. 1905 ¹⁾	17. Mai 1939 ²⁾	13. Sept. 1950 ²⁾	6. Juni 1961 ²⁾	27. Mai 1970 ²⁾	25. Mai 1987	31. Dez 2002
Regierungsbez.	in 1000							
Düsseldorf	1345,6	3022,8	4058,0	4137,1	5163,1	5366,4	5068,1	5249,3
Köln	613,3	1141,7	2497,0	2626,2	3293,9	3690,3	3856,1	4331,4
Aachen ³⁾	436,3	593,3	-	-	-	-	-	-
Münster	451,5	965,8	1586,2	1883,7	2232,8	2361,2	2389,2	2625,6
Detmold	584	831,5	1115,6	1502,3	1611,1	1746,5	1793,4	2069,3
Arnsberg	833,5	1932,7	2689,2	3058,6	3611,5	3750,3	3605,1	3800,7
kreisfr. Städte	1571,7	4737,5	6562,6	6376,6	8043,3	8078,5	7304,2	7422,1
Kreise	2692,4	3750,0	5383,4	6831,2	7869,1	8836,2	9407,6	10654,3
Gesamt	4264,2	8487,9	11946,0	13207,8	15912,4	16914,7	16711,8	18076,4
	1950=100%							
Düsseldorf	32,5%	73,1%	98,1%	100,0%	124,8%	129,7%	122,5%	126,9%
Köln/ Aachen ³⁾	40,0%	66,1%	95,1%	100,0%	125,4%	140,5%	146,8%	164,9%
Münster	24,0%	51,3%	84,2%	100,0%	118,5%	125,3%	126,8%	139,4%
Detmold	38,9%	55,3%	74,3%	100,0%	107,2%	116,3%	119,4%	137,7%
Arnsberg	27,3%	63,2%	87,9%	100,0%	118,1%	122,6%	117,9%	124,3%
kreisfr. Städte	24,6%	74,3%	102,9%	100,0%	126,1%	126,7%	114,5%	116,4%
Kreise	39,4%	54,9%	78,8%	100,0%	115,2%	129,4%	137,7%	156,0%
Gesamt	32,3%	64,3%	90,4%	100,0%	120,5%	128,1%	126,5%	136,9%

1) Gebietsstand 31. 12. 1966 – 2) Gebietsstand 25. 5. 1987 – 3) am 1. 8. 1972 mit dem Regierungsbezirk Köln vereinigt

Quelle: Statistisches Jahrbuch NRW 2003, S. 31

In der regionalen Verteilung sind diese Wachstumsprozesse jedoch schon immer recht ungleich verlaufen; das wird im Vergleich der Regierungsbezirke deutlich. Vor allem zeigt sich bei den Wachstumsprozessen eine ausgeprägte Stadt-Land-Struktur. So sind seit 1950 die kreisfreien Städte nur um 16% gewachsen, während das Wachstum der Kreise mit 56% mehr als dreimal so groß war.

Auch die Entwicklung der letzten 15 Jahre vollzog sich recht ungleichmäßig. Bei einem durchschnittlichen Bevölkerungswachstum von 8% liegt das Wachstum in einigen Kreisen über 20%; dem stehen insbesondere kreisfreie Städte gegenüber, deren Bevölkerung stagniert oder rückläufig ist.

¹⁶ Vgl. Enquetekommission (1998:48) sowie die Überlegungen zu den Modellannahmen in der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes.

Tab. 13: Bevölkerungsentwicklung 1988-2002

	1988	2002	1988-2002
Nordrhein-Westfalen	16.743.956	18.076.355	108,0%
Paderborn	232.317	294.911	126,9%
Coesfeld	176.762	218.573	123,7%
Rhein-Sieg-Kreis	479.016	588.896	122,9%
Gütersloh	288.545	349.688	121,2%
Heinsberg	213.267	254.589	119,4%
Borken	309.026	364.865	118,1%
Oberbergischer Kreis	246.364	290.055	117,7%
Euskirchen	163.229	191.635	117,4%
Düren	234.361	272.473	116,3%
Steinfurt	378.711	440.127	116,2%
Kleve	262.021	304.176	116,1%
Viersen	262.181	303.984	115,9%
Soest	266.803	308.943	115,8%
Reg.-Bez. Detmold	1.797.719	2.069.290	115,1%
Erftkreis	400.852	460.894	115,0%
Minden-Lübbecke	282.639	323.654	114,5%
Lippe	319.221	365.049	114,4%
Warendorf	247.720	283.167	114,3%
Olpe	125.053	142.095	113,6%
Herford	227.645	255.819	112,4%
Reg.-Bez. Köln	3.869.711	4.331.419	111,9%
Wesel	427.370	477.906	111,8%
Bonn	278.180	308.921	111,1%
Rhein.-Berg. Kreis	250.934	278.086	110,8%
Höxter	140.305	155.354	110,7%
Neuss	405.662	446.493	110,1%
Unna	390.705	429.832	110,0%
Reg.-Bez. Münster	2.392.393	2.625.637	109,7%
Münster	246.339	268.945	109,2%
Hochsauerlandkreis	259.725	280.849	108,1%
Märkischer Kreis	422.448	456.163	108,0%
Aachen	286.450	309.223	108,0%
Hamm	171.592	184.578	107,6%
Aachen	230.886	247.740	107,3%
Bielefeld	307.047	324.815	105,8%
Siegen-Wittgenstein	279.440	295.405	105,7%
Mettmann	481.339	508.703	105,7%
Reg.-Bez. Arnsberg	3.609.146	3.800.729	105,3%
Bottrop	114.929	120.758	105,1%
Mönchengladbach	250.425	263.104	105,1%
Köln	930.907	968.639	104,1%
Recklinghausen	631.922	654.276	103,5%
Reg.-Bez. Düsseldorf	5.074.987	5.249.280	103,4%
Solingen	159.343	164.740	103,4%
Leverkusen	155.265	160.268	103,2%
Krefeld	232.938	239.183	102,7%
Ennepe-Ruhr-Kreis	339.513	348.410	102,6%
Dortmund	583.793	590.831	101,2%
Düsseldorf	565.545	571.886	101,1%
Bochum	386.638	388.869	100,6%
Oberhausen	220.082	220.928	100,4%
Herne	174.092	173.645	99,7%
Wuppertal	366.546	363.522	99,2%
Remscheid	120.005	118.339	98,6%
Mülheim an der Ruhr	175.592	172.171	98,1%
Duisburg	524.502	508.664	97,0%
Hagen	209.344	201.109	96,1%
Gelsenkirchen	286.984	274.926	95,8%
Essen	621.436	585.481	94,2%

Quelle: Landesdatenbank NRW, eigene Berechnungen

Auch die Geburtenziffern der 18-45 jährigen Frauen (Lebendgeborene bezogen auf Frauen in dieser Altersgruppe) weisen deutliche regionale Differenzierungen auf. Während die so berechnete Geburtenziffer im Land bei 4,82% liegt, werden in einer Reihe von Kreisen (insbesondere im Regierungsbezirk Detmold) aber auch in kreisfreien Städten wie Hagen, Hamm und Leverkusen Werte von mehr 5% erreicht. Demgegenüber finden sich Städte, in denen die Geburtenziffern nur zwischen 4 und 4,5% liegen; dazu gehören z.B. Düsseldorf, Mülheim an der Ruhr, Aachen, Oberhausen, Münster und Bochum.

Tab. 14: Geburtenziffer der 18-45 jährigen Frauen 2003

	Lebendgeb. insgesamt	Frauen zwischen 18-45 Jahren	alterspez Geburtenziffer
Nordrhein-Westfalen	159883	3319930	4,82%
Lippe	3471	63284	5,48%
Gütersloh	3533	65072	5,43%
Borken	3682	68425	5,38%
Warendorf	2752	51167	5,38%
Minden-Lübbecke	3031	56574	5,36%
Paderborn	3081	57838	5,33%
Hochsauerlandkreis	2579	48503	5,32%
Hagen	1816	34359	5,29%
Hamm	1710	32523	5,26%
Detmold, Regierungsbezirk	19878	379802	5,23%
Steinfurt	4262	81572	5,22%
Oberbergischer Kreis	2709	52653	5,15%
Aachen (Kreis)	2819	55055	5,12%
Remscheid	1034	20348	5,08%
Höxter	1362	27031	5,04%
Olpe	1310	26050	5,03%
Leverkusen	1457	29050	5,02%
Soest	2810	56055	5,01%
Herford	2263	45178	5,01%
Märkischer Kreis	3948	79733	4,95%
Rheinisch-Bergischer Kreis	2415	49042	4,92%
Euskirchen	1684	34241	4,92%
Duisburg	4368	88936	4,91%
Coesfeld	1998	40794	4,90%
Rhein-Kreis Neuss	3947	80729	4,89%
Münster, Regierungsbezirk	23857	488159	4,89%
Siegen-Wittgenstein	2561	52626	4,87%
Kleve	2650	54677	4,85%
Gelsenkirchen	2312	47745	4,84%
Bielefeld	3137	64825	4,84%
Düren	2358	48769	4,84%
Mönchengladbach	2295	47583	4,82%
Heinsberg	2241	46513	4,82%
Bonn	3148	65638	4,80%
Arnsberg, Regierungsbezirk	32372	675245	4,79%
Köln, Regierungsbezirk	39667	828053	4,79%
Rhein-Sieg-Kreis	5207	109451	4,76%
Dortmund	5039	106317	4,74%
Köln	9450	199764	4,73%
Unna	3555	75990	4,68%
Düsseldorf, Regierungsbezirk	44109	948671	4,65%
Mettmann	4145	89377	4,64%
Wuppertal	3051	65825	4,64%
Solingen	1373	29755	4,61%
Krefeld	1991	43177	4,61%
Bottrop	980	21277	4,61%
Recklinghausen	5264	114925	4,58%
Essen	4753	104238	4,56%
Viersen	2486	54803	4,54%
Rhein-Erft-Kreis	3873	85617	4,52%
Herne	1368	30298	4,52%
Düsseldorf	5213	115521	4,51%
Mülheim an der Ruhr	1299	28845	4,50%
Ennepe-Ruhr-Kreis	2705	60973	4,44%
Wesel	3799	85689	4,43%
Aachen	2306	52260	4,41%
Oberhausen	1705	39168	4,35%
Münster	2607	62254	4,19%
Bochum	2971	71818	4,14%

Quelle: Landesdatenbank NRW, eigene Berechnungen

5. Prognosen zur demographischen Entwicklung

Um die weiterreichenden Folgen dieser gegenwärtig zu beobachtenden demographischen Veränderungen genauer abschätzen zu können, wurden auf der Basis einfacher Modellüberlegungen Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung bzw. zu einzelnen Aspekten dieser Entwicklung angestellt.

a) Bevölkerungsprognosen (allgemein)

Die 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes prognostiziert die Bevölkerungszahl in Deutschland bis zum Jahr 2050. Bei den Geburtenziffern wird für die neuen wie die alten Bundesländer von einer zusammengefassten Geburtenziffer von 1,4 ausgegangen¹⁷. Bei der Entwicklung der geschlechtsspezifischen Lebenserwartung wird von drei verschiedenen Annahmen ausgegangen¹⁸. Auch für die Wanderungsgewinne werden drei Szenarien (zwischen 100.000 und 300.000 Personen) verfolgt. Aus der Kombination dieser Annahmen ergeben sich neun Prognosevarianten.

Tab. 15: Entwicklung der Bevölkerungszahl (10. koordinierte Bevölkerungsprognose)

Jahr (jeweils 31.12.)	Variante 1 insgesamt niedrigste Bevölkerung	Variante 5 insgesamt mittlere Bevölkerung	Variante 9 insgesamt höchste Bevölkerung
2002	100,0%	100,0%	100,0%
2010	99,4%	100,7%	100,7%
2020	97,0%	100,4%	101,9%
2030	92,9%	98,4%	101,7%
2040	87,5%	95,2%	100,5%
2050	81,2%	91,0%	98,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.) 2003:48f, eigene Berechnungen

Werden jeweils die optimalen Varianten¹⁹ zugrunde gelegt, wird sich die Bevölkerung bis 2050 nur geringfügig (auf 98,5%) verringern; demgegenüber kommt es bei der mittleren Variante²⁰ bzw. niedrigen Variante²¹ 2050 zu einem Rückgang der Bevölkerung auf 91% bzw. 81% des Niveaus von 2002.

¹⁷ Dabei wird für die neuen Bundesländer bis 2010 von einer Angleichung an dieses Niveau ausgegangen.

¹⁸ Bei der Variante 1 wird allmähliche Angleichung an die international bereits erreichten niedrigsten Sterbewahrscheinlichkeiten angenommen; die Varianten 2 bzw. 3 gehen davon aus, daß sich der bisher in Deutschland zu beobachtende Zuwachs der Lebenserwartung langsamer bzw. fast unvermindert fortsetzt.

¹⁹ Hohes Zuwanderungssaldo (300.000) ab 2010, hohe Zunahme der Lebenserwartung.

²⁰ Mittleres Zuwanderungssaldo (200.000), mittlere Zunahme der Lebenserwartung.

²¹ Geringes Zuwanderungssaldo (100.000), geringe Zunahme der Lebenserwartung.

Tab. 16: Jugend-, Alten-, Gesamtquotient (10. koordinierte Bevölkerungsprognose)

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
auf 100 20- bis unter 60-Jährige kommen						
	Variante 1					
unter 20-Jährige	38,1	33,6	32,9	35,3	33,9	34,1
60-Jährige und Ältere..	43,9	46,3	55,7	73,4	76,0	80,9
zusammen	81,9	79,9	88,6	108,7	110,0	115,1
	Variante 5					
unter 20-Jährige	38,1	33,5	33,0	35,4	33,9	34,1
60-Jährige und Ältere..	43,9	46,0	54,8	70,9	72,8	77,8
zusammen	81,9	79,5	87,7	106,2	106,6	112,0
	Variante 9					
unter 20-Jährige	38,1	33,5	32,9	35,2	33,7	33,8
60-Jährige und Ältere..	43,9	46,0	54,1	69,2	70,9	76,5
zusammen	81,9	79,5	87,0	104,5	104,6	110,4
auf 100 20- bis unter 65-Jährige kommen						
	Variante 1					
unter 20-Jährige	33,8	30,5	28,9	30,2	29,9	29,5
65-Jährige und Ältere	27,5	32,8	36,8	48,5	55,3	56,4
zusammen	61,3	63,2	65,6	78,7	85,2	86,0
	Variante 5					
unter 20-Jährige	33,8	30,5	29,1	30,5	30,0	29,7
65-Jährige und Ältere	27,5	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
zusammen	61,3	63,0	65,5	77,8	83,2	84,2
	Variante 9					
unter 20-Jährige	33,8	30,5	29,0	30,5	30,0	29,5
65-Jährige und Ältere	27,5	32,6	36,1	46,5	52,0	53,8
zusammen	61,3	63,1	65,1	77,0	82,0	83,3

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg.) 2003:38ff

In allen Varianten wird sich der Altenquotient erheblich erhöhen; bei einer Altersgrenze von 60 Jahren wird er im günstigsten Fall von 44 auf 75% anwachsen; im ungünstigsten Fall wird er 2050 sogar die 80%-Marke überstiegen. Bei einer Altersgrenze von 65 Jahren wird der Altenquotient von 27,5 je nach Variante auf 54, 55 oder 56% ansteigen; es kommt also zu einer Verdoppelung.

Da bei dem Gesamtquotienten die (numerischen) Entlastungen durch den sinkenden Jugendquotienten einbezogen werden, kommt es hier bei einer Altersgrenze von 65 Jahren zu einer Steigerung von 61 auf 84 oder 86%.

b) regionalspezifische Prognosen

Die Bevölkerungsprognose des LDS-NRW rechnet auf Kreisbasis wichtige demographische Daten bis zum Jahr 2020 hoch; auf Landesebene wird eine Hochrechnung bis zum Jahr 2040 angestellt. Die Prognose beruht auf bestimmten Annahmen zu den Komponenten der ›natürlichen‹²² und der ›räumlichen‹²³ Bevölkerungsbewegung.

²² Es werden die jahrgangs- und kreisspezifischen Geburtswahrscheinlichkeiten sowie die jahrgangs- und landesspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten der Jahre 1995 bis 1999 zugrunde gelegt. Auf Landesebene entspricht dem eine zusammengefasste Geburtenziffer von 1,4. Darüber hinaus werden eine bestimmte Sterblichkeit im Jahr der Geburt und eine bestimmte Geschlechterproportion angenommen. Mit Ausnahme der Sterbewahrscheinlichkeiten werden alle Parameter im Prognosezeitraum konstant gehalten.

Während die Annahmen zur ›natürlichen‹ Bevölkerungsbewegung durch die längerfristig geringen Veränderungen der Geburtenziffer gestützt sind, sind die Annahmen zu den Wanderungsprozessen weit stärker von den sich verändernden politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig²⁴.

Unter diesen Voraussetzungen wird bis zum Jahre 2022 das bestehende Bevölkerungsniveau (+/- 1 %) gehalten. Danach setzt ein deutlicher Rückgang ein, so dass im Jahr 2040 eine Bevölkerungszahl von 16,9 Millionen erreicht wird; mithin ein Bevölkerungsrückgang um annähernd 1,2 Mio. Einwohner auf dann 93% der Bevölkerung des Jahres 2002.

Tab. 17: Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen

Zeitraum von ... bis ...	Bevölkerung am Beginn des Berichts- zeitraums Anzahl	Ent- wicklung %	Überschuss der Geborenen (+) bzw. Gestorbenen (-)	Veränderung	
				Überschuss der Zu- (+) bzw. Fortgezogenen (-) Anzahl	insgesamt
2002 - 2004	18.052.092	100,0%	-85.100	111.000	25.900
2005 - 2009	18.078.000	100,1%	-189.500	185.000	-4.500
2010 - 2014	18.073.500	100,1%	-212.500	185.000	-27.500
2015 - 2019	18.046.000	100,0%	-280.700	185.000	-95.700
2020 - 2029	17.950.300	99,4%	-788.900	370.000	-418.900
2030 - 2039	17.531.400	97,1%	-1.043.900	370.000	-673.900
2040	16.857.500	93,4%			

Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (NRW 2004:7), eigene Berechnungen

Während der Bevölkerungsrückgang auf Landesebene in diesem Zeitraum noch recht moderat ausfällt, stellen sich erhebliche Veränderungen in der Altersstruktur ein. Bis 2040 wächst der Anteil der Über-60-Jährigen von 24 auf 32%. Der Anteil der Unter-40-Jährigen geht von 49 auf 41% zurück. Der Altersquotient²⁵ erhöht sich von 44 auf 63%; deutlich geringer fällt dieser Quotient aus, wenn ein Rentenalter von 65 Jahren angenommen wird; dann steigt der modifizierte Altersquotient von 28 auf 47%.

²³ Für die Modellierung der räumlichen Bevölkerungsbewegungen werden die (überarbeiteten) geschlechtsspezifischen Wanderungsbewegungen zwischen den Kreisen in den Jahren 1995 bis 1999 zugrunde gelegt. Bei den Wanderungen im Bundesgebiet wird ein Wanderungsverlust an die alten Bundesländer (10.000) und ein Wanderungsgewinn (7000) aus den neuen Bundesländern angenommen. Zudem wird für die Wanderungsbewegungen über die Bundesgrenzen von einem jährlichen Zuzug von 22.000 Aussiedlern, einem Wanderungsgewinn von 23.000 Nicht-Deutschen und einer jährlichen Abwanderung von 5.000 Deutschen ausgegangen.

²⁴ Zu diesen Annahmen wird angemerkt: »Wanderungen: Im Vergleich zu den Komponenten der „natürlichen Bevölkerungsbewegung“ – also den Geburten und Sterbefällen – sind die Wanderungsannahmen mit einem ungleich höheren Prognoserisiko behaftet. Während sich die Geburten- und Sterbeziffern, wenn überhaupt, nur in Form einer längerfristigen Niveauverschiebung ändern, können bei den Wanderungen auch kurzfristige, nicht vorhersehbare Einflüsse oder Ereignisse zu deutlich veränderten Zu- und Fortzugszahlen führen« (http://www.lds.nrw.de/statistik/jahresbericht2004/pk_prognose_text.pdf).

²⁵ Der Anteil der Über-60-Jährigen an den 19-60-Jährigen.

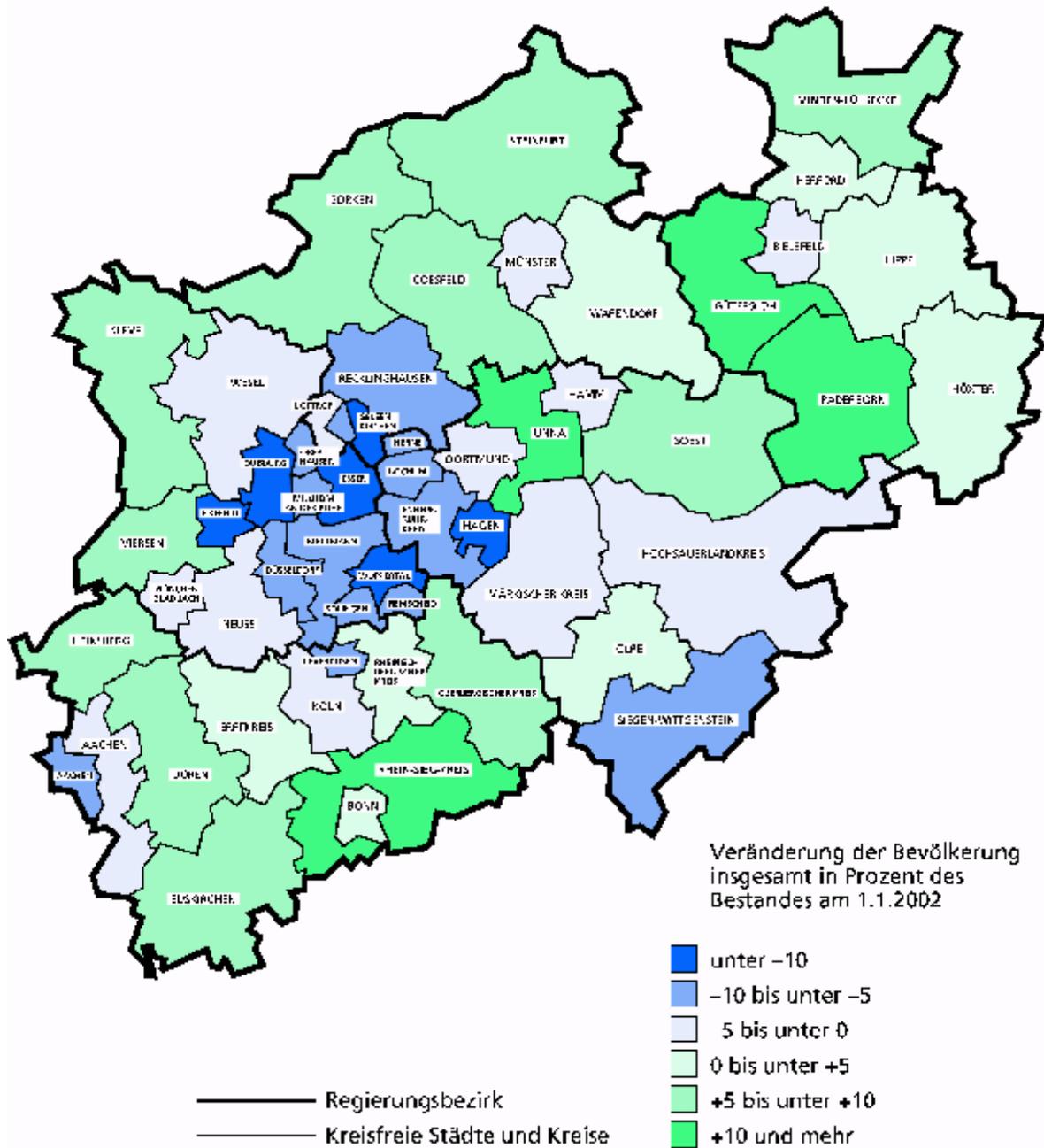
Tab. 18: Entwicklung der Altersstruktur in Nordrhein-Westfalen

	Bevölkerungs- entwicklung	Altersstruktur				
		-20 Jahre	20-40 Jahre	40-60 Jahre	60-80 Jahre	80 J. u. älter
NRW gesamt						
2002	100,0%	21,5%	27,8%	26,5%	20,4%	3,9%
2010	100,1%	19,9%	24,3%	30,5%	20,2%	5,1%
2020	99,4%	18,2%	25,2%	28,5%	21,3%	6,8%
2030	97,1%	18,4%	24,1%	24,9%	25,8%	6,8%
2040	93,4%	18,1%	23,1%	26,7%	24,2%	7,9%
NRW Städte						
2002	100,0%	19,4%	28,8%	26,5%	21,1%	4,2%
2010	97,0%	18,1%	25,2%	30,4%	20,8%	5,4%
2020	93,5%	16,6%	26,3%	28,5%	21,6%	7,0%
NRW Kreise						
2002	100,0%	22,9%	27,1%	26,5%	19,9%	3,6%
2010	102,3%	21,1%	23,6%	30,6%	19,7%	5,0%
2020	103,6%	19,2%	24,5%	28,4%	21,1%	6,8%
Reg. Bez. Düsseldorf						
2002	100,0%	20,4%	27,1%	27,1%	21,4%	4,0%
2010	97,9%	18,9%	23,4%	30,9%	21,5%	5,4%
2020	94,6%	17,1%	24,5%	28,5%	22,5%	7,4%
Reg. Bez. Köln						
2002	100,0%	21,1%	28,9%	26,8%	19,6%	3,6%
2010	101,8%	19,7%	25,0%	30,8%	19,6%	4,8%
2020	103,0%	18,1%	25,8%	29,0%	20,7%	6,5%
Reg. Bez. Münster						
2002	100,0%	23,1%	28,2%	25,8%	19,4%	3,5%
2010	100,9%	21,1%	24,5%	30,4%	19,0%	5,0%
2020	100,9%	19,0%	25,2%	28,4%	20,9%	6,5%
Reg. Bez. Detmold						
2002	100,0%	23,3%	27,6%	25,1%	19,9%	4,2%
2010	102,7%	21,8%	25,0%	29,3%	18,8%	5,1%
2020	105,6%	20,2%	26,0%	27,7%	19,7%	6,4%
Reg. Bez. Arnsberg						
2002	100,0%	21,4%	27,3%	26,5%	20,9%	3,9%
2010	99,3%	19,6%	24,1%	30,4%	20,6%	5,3%
2020	97,8%	18,0%	24,8%	28,3%	21,8%	7,0%

Quelle: Daten der LDS-Bevölkerungsprognose, eigene Berechnungen

Die landesweiten Veränderungen in der Bevölkerungszahl, die bis 2040 noch recht moderat ausfallen, stellen sich auf der Kreisebene weitaus problematischer dar. Während es in den Kreisen bis 2020 zu einem Wachstum von 3,6% kommt, geht die Bevölkerung in den kreisfreien Städten auf 93,4% zurück. Dementsprechend kommt es in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Arnsberg bereits bis 2020 zu einem Bevölkerungsrückgang auf 94,6 bzw. 97,8%. In den Regierungsbezirken Köln und Detmold sind demgegenüber Zuwächse um 3 bzw. 5,6% zu verzeichnen.

Abb. 6: Regionale Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Kreisen 2002 bis 2020

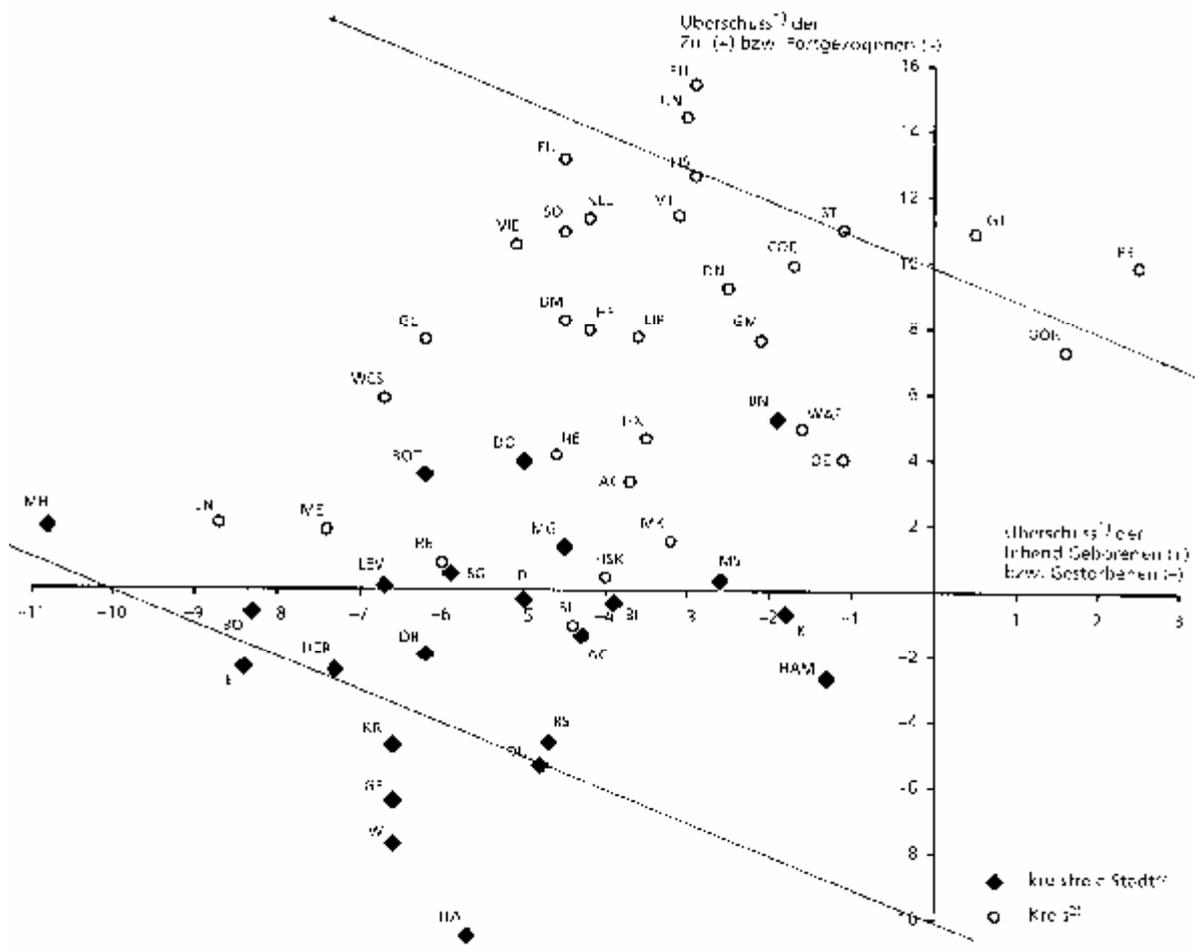


In einzelnen Städten geht die Bevölkerung um mehr als 10% zurück: Hagen (-16,3 %), Wuppertal (-14,3 %), Gelsenkirchen (-13,2 %), Krefeld (-11,4 %), Essen (-10,8 %) und Duisburg (-10,2 %). Demgegenüber finden sich in anderen Kreisen Zuwächse um 10% und mehr: Rhein-Sieg (+12,5 %), Paderborn (+12,4 %), Gütersloh (+11,4 %), Unna (+11,4 %), Steinfurt (+9,9 %), Heinsberg (+9,7 %).

Diese kreisspezifischen Entwicklungen setzten sich aus ›natürlichen‹ und wanderungsbedingten Effekten zusammen. Während die Zuwächse z.B. in Paderborn sowohl auf ›natürliche‹ wie auf wanderungsbedingte Zuwächse zurückgehen, sind sie in Unna allein den wanderungsbedingten Zuwächsen geschuldet, die die ›natürliche‹ Bewegung mehr als kompensieren können²⁶.

²⁶ Die Hilfslinien grenzen die Kreise ab, in denen die Bevölkerungszuwächse bzw. -verluste mehr als 10% betragen.

Abb. 7: Komponenten der regionalen Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2002 bis 2020



Quelle: LDS, NRW http://www.presservice.nrw.de/01_textdienst/12_reden/2004/q2/bevoelkerungsentwicklung_regional.pdf

Umgekehrt sind die Bevölkerungsverluste in Bochum ausschließlich den ›natürlichen‹ Faktoren geschuldet, während sie z.B. in Hagen neben den ›natürlichen‹ Verlusten insbesondere auf Wanderungsverluste zurückgehen.

c) Zur Einschätzung der demographischen Prognosen

- ∅ Die Prognosen zur demographischen Entwicklung umreißen einen Korridor, in dem in Zukunft mit demographischen Problemen zu rechnen ist; relativ präzise können in einem mittleren Zeithorizont für größere räumliche Einheiten die Bevölkerungsgröße und die Altersstruktur prognostiziert werden.
- ∅ Entscheidend sind die getroffenen Annahmen zu den Geburtenziffern, den Wanderungsbewegungen (über die Bundesgrenzen bei regionalisierten Prognosen auch über die Landes- oder Kreisgrenzen) und zur Entwicklung der Lebenserwartung. Die Annahmen zur Geburtenziffer werden mit der relativen Konstanz dieser Ziffern begründet, die sich in Deutschland in den letzten Jahrzehnten eingestellt hat. Betrachtet man jedoch die Unterschiede in den Geburtenziffern vergleichbarer europäischer Länder bzw. die dort zu beobachtenden Schwankungen der Geburtenziffer, dann ist mittelfristig auch ein Anstieg der Geburtenziffer

denkbar. Die Annahmen zu den Wanderungsbewegungen werden mit den Erfahrungen der vergangenen Jahre begründet; sie sind jedoch in hohem Maße von politischen Entscheidungen oder auch von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Vor diesem Hintergrund können sich hier, wie in der Vergangenheit zu beobachten, erhebliche Veränderungen durchaus kurzfristig einstellen.

- ∅ Die Vielzahl der zu treffenden Annahmen und die starke Beeinflussung durch die vergleichsweise schlechter prognostizierbaren Wanderungsbewegungen²⁷ machen die regionalspezifischen Prognosen grundsätzlich unsicherer als die mit relativ wenig Spezifikationen arbeitende Prognose des Statistischen Bundesamtes.

²⁷ Das wird an der Skalierung der Achsen in Abb. 7 erkennbar.

V. Anhang

1. Literatur

- Bach, Stefan/ Bork, Christhart/ Krimmer, Pascal/ Raffelhüschen, Bernd/ Schulz, Erika 2002: Demographischer Wandel und Steueraufkommen, in: DIW-Materialien, Nr. 20
- Becker, Gary S. 1960: An economic analysis of fertility, in: Coale, A. (ed.), Demographic and Economic Change in Developed Countries, Princeton: Princeton University Press, Princeton. Economic Literature 12, S. 563-585
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) Aktionsplan: 2003: Die demographische Bedrohung meistern. Erarbeitung eines nationalen integrierten Aktionsplans, Gütersloh
- Bien, Walter / Marbach, Jan H. (Hrsg.) 2003: Partnerschaft und Familiengründung. Ergebnisse der dritten Welle des Familien-Survey, In: DJS: Familien-Survey Band 11, Leske + Budrich, Opladen 2003
- Birg, Herwig 2001: Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Bielefeld
- Birg, Herwig 2001: Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München: Beck
- Blancke, Susanne/ Roth, Christian/ Schmid, Josef 1999: Employability als Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Individuum Konzept- und Literaturstudie, Tübingen
- Bongaarts, John 1998: Fertility and reproductive preferences in post-transitional societies, in: Population Council (New York). Policy Research Division. Working Paper no. 114
- Bosch, Gerhard 2004: Demographischer Wandel, Arbeitsmarkt und Zuwanderung: Vortrag beim Kolloquium zum 80. Geburtstag von Prof. Dr. Ernst Helmstädter, Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik
- Buck, Hartmut/ Kistler, Ernst/ Mendius, Hans Gerhard 2002: Demographischer Wandel in der Arbeitswelt. Chancen für eine innovative Arbeitsgestaltung, Stuttgart
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2001: Alter und Gesellschaft. Dritter Altenbericht, Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2002: Vierter Altenbericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen, Berlin
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung/ Rürup-Kommission : Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) 2000: frauen leben. Studie zu Lebensläufen und Familienplanung – Kurzfassung
- Enquete-Kommission Demographischer Wandel 1998: Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11460

- Esser, Hartmut 2001: Integration und ethnische Schichtung. Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Mannheim
- Fischer, Ivonne 2001: Ethnische Ökonomie zur Stabilisierung benachteiligter Stadtteile?, Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Dortmund
- Flöthmann, E.-Jürgen o.J.: Binnenmigration und lokale Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bielefeld
- Goldmann, Monika / Mütherich, Birgit/ Stackelbeck, Martina/ Tech, Daniel (Hrsg.) 2003: Projektdokumentation Gender Mainstreaming und Demographischer Wandel, Dortmund
- Goldstein, Joshua/ Wolfgang Lutz/ Maria Rita Testa 2003: The Emergence of Sub-Replacement Family Size Ideals in Europe, in: European Demographic Research Papers (Vienna Institute of Demography), Nr. 3
- Gornig, Martin/ Görzig, Bernd/ Schulz, Erika 1998: Beschäftigung und Bevölkerung in den Bundesländern. Modellprojektionen bis zum Jahr 2010, in: Arbeitspapiere Nr. 7/98 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Grünheid, Evelyn/ Mammey Ulrich 1997: Bericht 1997 über die demographische Lage in Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/1997, S. 377-480
- Gürtler, Martin : Demographischer Wandel - Herausforderung für die Kommunen - Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunalfinanzen, TAURUS – Diskussionspapier Nr. 8
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter 2001: Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Berlin / Oldenburg
- Hein, Eckardt/ Mülhaupt, Bernd/ Truger, Achim 2004: WSI-Standortbericht 2004: Demographische Entwicklung – ein Standortproblem?., in: WSI Mitteilungen, 6/2004, 57. Jg., S. 291-305
- Hillmann, Felicitas 2000: Ethnisierung oder Internationalisierung? Ethnische Ökonomien als Schnittpunkte von Migrationssystem und Arbeitsmarkt in Berlin, in: Ethnisierung und Ökonomie, PROKLA 120, S. 415-432
- Hof, Bernd 2001: Auswirkungen und Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung. Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., PKV-Dokumentation 24
- Hullen, Gert 2003: Lebensverläufe in West- und Ostdeutschland. Längsschnittanalysen der deutschen Family and Fertility Surveys, Wiesbaden
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen ILS (Hrsg.)/ Austermann, Klaus / Zimmer-Hegmann, Ralf 2001: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS-Schriften 166; Dortmund: Selbstverlag
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) 2002: Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt. Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar 2002, Dortmund
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/M.: Suhrkamp

- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Bevölkerungsrückgang. Tabu oder Investitionslücke, Vortrag, KWI Essen, 26.5.2003
- Kaufmann, Franz-Xaver o.J.: Familienpolitik, Berlin-Institut für Weltbevölkerung (http://www.berlin-institut.org/pages/fs/fs_archiv.html)
- Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ 2003: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf
- Läßle, Dieter 2000: Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungsdynamik, in: ILS (Hrsg.), Lokale sozioökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund, S. 19 - 31
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW 2004: Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen. Statistischer Jahresbericht 2003, Düsseldorf
- Leibenstein, Harvey 1957: Economic Backwardness and Economic Growth, Studies in the Theory of Economic Development, New York, London: J.Wiley & Sons and Chapman & Hall
- Leibenstein, Harvey 1974: An interpretation of the economic theory of fertility. Promising path or blind alley?, in: Journal of Economic Literature 12, S. 563-585
- Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen 2004: Zuwanderung und Integration in Nordrhein-Westfalen. 3. Bericht der Landesregierung, Düsseldorf
- Mueller, Ulrich / Nauck, Bernhard / Diekmann, Andreas 2000: Handbuch der Demographie, Berlin u.a.: Springer-Verlag
- Nauck, Bernhard 2001: Der Wert von Kindern für ihre Eltern. Value of Children als spezielle Handlungstheorie des generativen Verhaltens, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 53, Heft 3, S.407-435
- Nauck, Bernhard 2001: Intergeneratives Verhalten und Selbstethnisierung von Zuwanderern . Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Chemnitz
- Ott, Notburga 1997: Der familienökonomische Ansatz von Gary S. Becker, in: Pies, Ingo/ Leschke, Martin (Hg.), Gary Beckers ökonomischer Imperativ, Tübingen: Mohr Siebeck
- Pack, Jochen/ Buck, Hartmut/ Kistler, Ernst/ Mendijs, Hans Gerhard/ Morschhäuser, Martina/ Wolff, Heimfrid 2000: Zukunftsreport demographischer Wandel - Innovationsfähigkeit in einer alternden Gesellschaft, Bonn
- Prognos 1998: Auswirkung veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Basel: Prognos
- Prognos 2001: Zuwanderung und Wohlstandswirkungen. Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Basel
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2001: Berufliche Integration von Zuwanderern Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ beim Bundesminister des Innern, Essen
- Rürup, Bert/ Gruescu, Sandra 2003: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

- Scherr, Albert 2000: Ethnisierung als Ressource und Praxis, in: Ethnisierung und Ökonomie, Prokla 120, S. 399-414
- Schmitt, Christian 2004: Kinderlose Männer in Deutschland – Eine sozialstrukturelle Bestimmung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), Berlin, DIW-Materialien
- Schwarz, Karl 1997: 100 Jahre Geburtenentwicklung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 4
- Seifert, Wolfgang 2001: Berufliche Integration von Zuwanderern in Deutschland. Gutachten für die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ beim Bundesministerium des Inneren, Düsseldorf, März
- Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München, Wien: Carl Hanser
- Stark, Laura/ Kohler, Hans-Peter 2000: The Public Perception and Discussion of Falling Birth Rates. The Recent Debate Over Low Fertility in the Popular Press, in: MPIDR Working Paper 2000-009
- Statistisches Bundesamt (Hg.) 2003: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
- Stiller, Silvia 1998: Konsumeffekte demographischer Veränderungen/ Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, HWWA-Diskussionspapier, 69
- Strohmeier, Klaus Peter 2002a: Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Gutachten im Auftrag der Projekt Ruhr GmbH, Essen, Bochum
- Strohmeier, Klaus-Peter 2002b: Familienpolitik und Familienleben in Europa, in: Dobritz, J. und J. Otto (Hrsg.), Familienpolitik und Familienstrukturen, Wiesbaden: BiB
- Strohmeier, Peter/ Zimmer-Hegmann, Ralf/ Kersting, Volker/ Mielke, Bernd 2004: Städte und Regionalmonitoring - Gutachten für die Enquetekommission "Zukunft der Städte in NRW" des Landtags Nordrhein-Westfalen
- Ulrich, Ralf 2001: Die zukünftige Bevölkerungsstruktur Deutschlands nach Alter, Staatsangehörigkeit, Geburtsort und ethnischer Herkunft: Prognose und Modellrechnung bis 2050, Berlin, Windhoek
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: Zuwanderung gestalten - Integration fördern, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin
- Wahl, Stefanie 2003: Geburtenverhalten in Deutschland und anderen ausgewählten Ländern, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft Bonn
- Wentzel, Dirk 1997: Familienökonomik zwischen Eigennutz und Sympathie, in: Pies, Ingo/ Leschke, Martin (Hg.), Gary Beckers ökonomischer Imperativ, Tübingen: Mohr Siebeck
- Wichmann, Manfred 2004: Das Kennzahlensystem "Demographische Entwicklung", in: Demographischer Wandel. Leitfaden, Düsseldorf, Städte- und Gemeindebund NRW
- Yavuzcan, Ismail H. 2003: Ethnische Ökonomie. Zur Ausformung ethnischen Unternehmertums von Türken und Iranern in personalen Beziehungen, Hamburg: Dr. Kovac

- **Zentrum für Türkeistudien 2001: Intergeneratives Verhalten und (Selbst-)Ethnisierung von türkischen Zuwanderern. Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission "Zuwanderung", Essen**

2. Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Abb. 1: Endgültige Kinderzahlen der Geburtsjahrgänge 1865 - 1967 in Deutschland und die für den Ersatz der Elterngenerationen notwendige Kinderzahl.....	57
Abb. 2: Zusammengefasste Geburtenziffern der deutschen und ausländischen Frauen – Früheres Bundesgebiet bzw. ab 1991 Deutschland.....	60
Abb. 3: Anteil der Frauen ohne Kinder im Haushalt unter den 35 bis 39-jährigen deutschen Frauen nach höchster abgeschlossener Schul- und Berufsausbildung 2000.....	62
Abb. 4: Durchschnittliche Kinderzahl pro Frau (Geburtskohorten).....	64
Abb. 5: Anteil kinderloser Frauen (Geburtskohorten 1935 und 1955).....	66
Abb. 6: Regionale Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Kreisen 2002 bis 2020....	82
Abb. 7: Komponenten der regionalen Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2002 bis 2020.....	83
Tab. 1: Indikatoren der Geburtenentwicklung 1950-2001	58
Tab. 2: Geschätzte endgültige Kinderzahl der 1940 bis 1965 geborenen Frauen.....	59
Tab. 3: Anteil der Kinderlosen nach Bundesgebiet (Ost/ West).....	60
Tab. 4: Durchschnittliche Zahl der Kinder in Haushalten von Ehefrauen im Alter von 35 bis 39 Jahren nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten	61
Tab. 5: Anteil der Kinderlosen nach Ausbildungsniveau und Berufsgruppe	62
Tab. 6: Anteil der Kinderlosen nach Bundesland	63
Tab. 7: Endgültige Geburtenziffern (EU-Vergleich)	65
Tab. 8: Eckdaten zu den Außenwanderungen in Deutschland	71
Tab. 9: Eckdaten zu den Binnenwanderungen in Deutschland (alte und neue Bundesländer)	72
Tab. 10: Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 Jahren ()	73
Tab. 11: Durchschnittliche fernere Lebenserwartung in Deutschland.....	73
Tab. 12: Bevölkerung 1871 – 2002 nach Regierungsbezirken.....	74
Tab. 13: Bevölkerungsentwicklung 1988-2002	75
Tab. 14: Geburtenziffer der 18-45 jährigen Frauen 2003.....	77
Tab. 15: Entwicklung der Bevölkerungszahl (10. koordinierte Bevölkerungsprognose).....	78
Tab. 16: Jugend-, Alten-, Gesamtquotient (10. koordinierte Bevölkerungsprognose).....	79
Tab. 17: Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen.....	80
Tab. 18: Entwicklung der Altersstruktur in Nordrhein-Westfalen.....	81